



VIETNAM-DANMARK – ET PARTNERSKAB UNDER FORANDRING



EVALUERING RESUMÉ

Maj 2017

Vietnam var prioritetsland for dansk udviklingssamarbejde i perioden fra 1993 til 2015. I perioden fra 2000 til 2015 udbetalte Danmark mere end 5,5 milliarder kroner i udviklingsbistand, hvorved Danmark var blandt de største bilaterale donorer i landet. En ny evaluering af Danmarks samarbejde med Vietnam i perioden fra 2000 til 2015 dokumenterer resultaterne og erfaringerne fra et langt udviklingssamarbejde og analyserer overgangen fra udviklingssamarbejde til et bredere politisk, kommercielt og kulturelt samarbejde. Evalueringen blev udført af konsulentfirmaet Lattanzio Advisory.

Evalueringsrapporten kan downloades fra evaluering.um.dk

Evalueringen vurderer overordnet, at den danske støtte har bidraget til langsigtede udviklingsresultater i en række sektorer – både nationalt og på provinsniveau. Danmark har haft en fremtrædende placering i den politiske dialog med Vietnams regering og har herigennem bidraget til ændringer i konkret lovgivning og den bagvedliggende politik. Særligt på menneskerettighedsområdet har Danmark haft en stærk og synlig indflydelse. Gennem udveksling af dansk-vietnamesiske erfaringer har samarbejdet bidraget til Vietnams rivende udvikling i en række sektorer. De konkrete programmer har bl.a. forbedret millioner af vietnameseres adgang til vand, bidraget til reduktionen af miljø- og sundhedsrisici som følge af forurening og hjulpet titusinder kvinder og mænd ud af fattigdom gennem en øget eksport af fisk og skaldyr.

Evalueringen fremhæver, at det ikke mindst var samarbejdsrelationerne med Danmark, der lå til grund for de gode resultater. Danmark og Vietnam har over de seneste årtier opbygget et tillidsfuldt samarbejde,

og Vietnam har været interesseret i at få del i dansk knowhow, teknologi og udstyr. Det har medført et stort nationalt ejerskab og opbakning til udviklingssamarbejdet. Derudover viser evalueringen, at Danmark blev opfattet som en fleksibel partner, der hurtigt kunne reagere på ændrede omstændigheder.

Evalueringen konkluderer også, at udviklingssamarbejdet mellem Danmark og Vietnam i stor udstrækning har bidraget til den relativt stærke position danske virksomheder i dag har i Vietnam, ligesom det kulturelle samarbejde er fortsat efter udviklingsbistandens ophør.

Resultater af udviklingssamarbejdet

Evalueringen omfattede perioden fra 2000 til 2015 med særlig fokus på indsatserne indenfor god regeringsførelse og menneskerettigheder, privatsektor, vand og sanitet, miljø og klima, fiskeri og kultursamarbejde.

Evalueringen fremhæver, at Danmark var stærkt medvirkende til at få etableret en dialog om menneskerettigheder i Vietnam. Nogle af de mest synlige resultater af den danske indsats var etableringen af centre for menneskerettigheder på tre universiteter og forskningscentre i Vietnam. Danmark har også styrket kapaciteten af den vietnamesiske nationalforsamling og styrket en lang række andre offentlige institutioner i Vietnam. Bl.a. har udviklingssamarbejdet bidraget til at mindske bureaukratiet for virksomheder ved at forenkle regler og administration.

Vietnam: En udviklingssucces

Den vietnamesiske regering iværksatte i 1986 en række vidtgående politiske og økonomiske reformer (kendt under den vietnamesiske betegnelse Doi Moi), og landet har efterfølgende gennemgået en rivende økonomisk og social udvikling. Således er gennemsnitssindkomsten over de 30 år steget fra ca. 100 US dollars til over 2.000 US dollars ved udgangen af 2015. I samme periode er andelen af fattige mennesker i Vietnam faldet fra over 50% til under 3%.

Der er ingen tvivl om, at 18 års dansk støtte indenfor fiskeri, akvakultur og forarbejdning af fiskeriprodukter bidrog til at gøre fiskerisektoren til en af Vietnams store eksportsektorer – og til at positionere landet som den sjette største fiske- og skaldyrseksportør i verden. Det har bidraget til, at over 40.000 personer (heraf halvdelen kvinder) har arbejdet sig ud af fattigdom, og at deres hustandsindkomst er blevet næsten fordoblet. Dette omfatter også familier blandt de etniske minoriteter i Vietnam.

I miljøsektoren har samarbejdet skabt en bred vifte af resultater, der omfatter nye miljøpolitikker, kapacitetsopbygning af offentlige myndigheder, renere produktion og nedsættelse af miljörisici for befolkningen. Danmark har bl.a. bidraget til renere produktionsteknologi i industrien og højere energieffektivitet i en række virksomheder og medvirket til udarbejdelsen af en national strategi for renere produktion. Danskfinansieret forskning i arsen-forurening i grundvandet medførte tiltag fra den vietnamesiske regering, der reducerede en alvorlig sundhedsrisiko for over 7 millioner mennesker i Vietnam og efterfølgende anslået 10 millioner mennesker i nabolandene.

I forhold til klimaforandringer har Danmark spillet en central rolle i at skabe forudsætningerne for, at Vietnam kan imødegå konsekvenserne heraf, bl.a. gennem etablering af politik for klimaforandringer og konkrete indsatser for at genetablere mangroveskove langs kysten.

Evalueringen vurderer, at den danske støtte til vand- og sanitetssektoren skabte centrale resultater i forhold til udvikling af ny lovgivning og sektorstrategier, reduktion af vandbårne sygdomme og levering af rent vand i Vietnam. Herunder har Danmark gennem det fællesfinansierede vandprogram bidraget til at sikre forsyning af rent vand til 85% af befolkningen i landområder. På trods af den imponerende indsats må mange husholdninger dog fortsat koge vandet før det kan drikkes, og vandkvaliteten svækkes markant i regnsæsonen. Den marginaliserede befolkning i bjergområderne har ikke nydt godt af indsatsen i samme udstrækning, og her er der fortsat en række problemer bl.a. i forhold til at sikre sanitet.

På det kulturelle område har samarbejdet mellem Danmark og Vietnam forøget den interkulturelle forståelse mellem de to lande og støttet netværk og samarbejde mellem regeringerne, NGO'er, kulturpersoner og kunstnere. Danmark har herigen-

nem bidraget til udviklingen af kunst og kultur i Vietnam.

Fra udviklingsbistand til handel

Samarbejdet mellem Danmark og Vietnam har i stor udstrækning bidraget til at forøge de økonomiske forbindelser mellem landene. Fra 2005 til 2015 steg den samlede værdi af den bilaterale varehandel mere end fire gange og danske investeringer i Vietnam blev næsten tredoblet. Danske udviklingsinstrumenter spillede en vigtig rolle i at opnå en vækst i den økonomiske aktivitet. Evalueringen peger bl.a. på, at Privat Sektor Programmet (PSD, 1993-2006) og Business-to-Business Programmet (B2B, 2006-2011) var medvirkende til at tiltrække danske virksomheder til Vietnam og til at skabe flere tusinde direkte arbejdspladser og indirekte beskæftigelse hos leverandører.

I lyset af Vietnams rivende økonomiske og sociale udvikling besluttede den danske regering i 2007 at udfase udviklingsstøtten til Vietnam og fremover at lægge vægt på andre former for samarbejde, herunder det kommercielle samarbejde. Udfasningen blev aftalt med den vietnamesiske regering og fandt sted i perioden fra 2011 til 2015. I 2013 underskrev Vietnam og Danmark en omfattende aftale ("Comprehensive Partnership Agreement"), der etablerede rammerne for det fremtidige politiske, kulturelle og kommercielle samarbejde. Sidenhen har ambassaden i Vietnam og det vietnamesiske udenrigsministerium aftalt handlingsplaner for udmøntning af partnerskabsaftalen.

Evalueringen konkluderer, at overgangen fra bistand til nye former for samarbejde tager tid og skal planlægges grundigt. Evalueringen vurderer, at udfasningsstrategien var velkoordineret, og at ambassaden kommunikerede klart med de involverede partnere i Vietnam. Den brede accept af strategien blev understøttet af, at den blev udviklet og gennemført over

en periode på flere år. Men hvor udfasningen af udviklingsbistanden blev håndteret tilfredsstillende, var det indtil partnerskabsaftalen i 2013 mere uklart, hvad Danmarks strategi for ”indfasningen” af nye former for samarbejde bestod af.

Overgangen til det nye samarbejde indenfor god regeringsførelse og kultur har ifølge evalueringen været positivt påvirket af den udbredte opfattelse af Danmark som fyrtårn for god regeringsførelse, menneskerettigheder og kulturel pluralisme. Den dansk-vietnamesiske partnerskabsaftale udgør en god ramme for dialog på højt niveau, bl.a. om vigtigheden af at den vietnamesiske regering medvirker til at sikre bæredygtigheden af de dansk-vietnamesiske indsatser indenfor menneskerettighedsområdet. Ligeledes anses kulturprogrammet som et godt eksempel på en vellykket overgang fra bistandsprogram til andre former for bilateralt samarbejde.

Som en del af denne transition har Danmark lagt stor vægt på at styrke synergien

mellem udviklingsbistand og danske kommercielle interesser. Dermed har danske virksomheder sikret sig markedsandele i sektorer som fødevarer, alternativ energi, vandressourceforvaltning, uddannelse, miljø og sundhed. Der var i 2015 ca. 135 danske virksomheder registreret i Vietnam. Indenfor EU er Danmark den største eksportør af varer til Vietnam, målt per indbygger (se fig. 1).

Der er bl.a. stort behov for løsninger indenfor grøn vækst, bl.a. med henblik på at Vietnam kan nå de nye bæredygtighedsmål (SDG’erne). Verdensbanken har påpeget, at overgangen til en lav-emissionsøkonomi og ressourceeffektivitet udgør store vækstmuligheder for privatsektorinvesteringer. Evalueringen påpeger dog, at danske virksomheder hidtil kun i begrænset omfang har eksporteret til Vietnam indenfor sektorer såsom vand, sanitet, klimaforandringer og miljø. Derimod er fiskeri- og akvakultursektoren et vigtigt marked for dansk teknologi og udstyr, hvilket kan spores tilbage til Danmarks udviklingsstøtte.

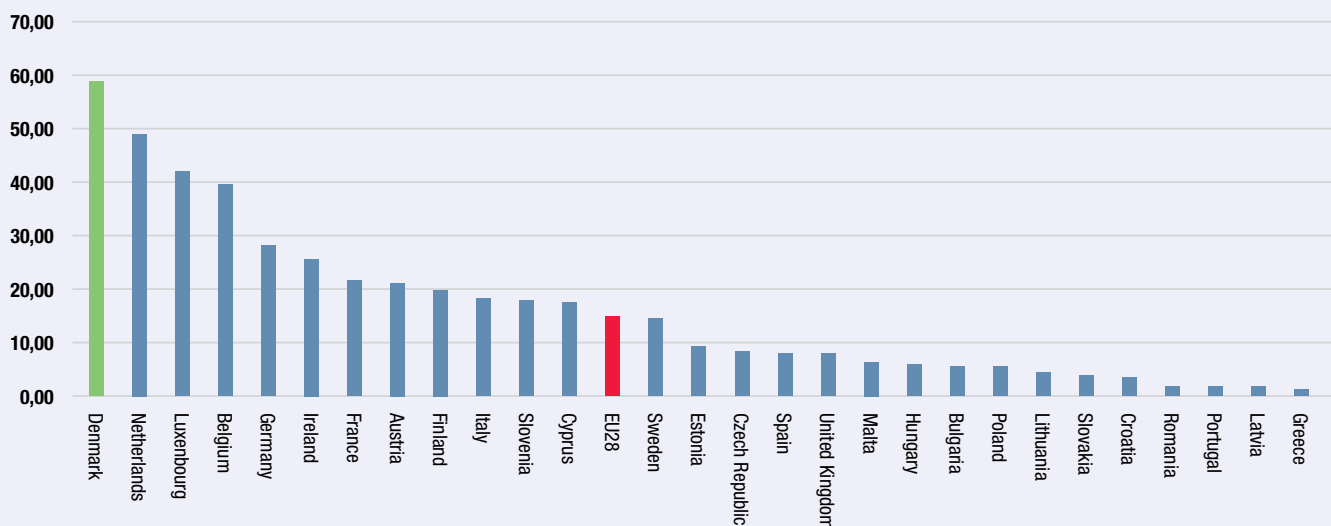
Evalueringens anbefalinger

Evalueringen indeholder en række anbefalinger til hvordan det fortsatte samarbejde mellem Vietnam og Danmark kan styrkes, og til hvad man fra dansk side kan lære af udfasningen af bistandssamarbejdet i Vietnam og overgangen til nye former for samarbejde.

Evalueringen anbefaler, at der tilvejebringes en mindre bevilling under den bilaterale partnerskabsaftale til at støtte strategiske indsatser indenfor god regeringsførelse (herunder økonomisk regeringsførelse), menneskerettigheder og kultursektoren med det formål at fastholde påvirkning, synlighed og indflydelse på disse områder.

Evalueringen påpeger desuden, at Danmark og Vietnam bør indlede drøftelser om, hvordan man bedst kan forbedre rammebetingelserne for at tiltrække danske investeringer og danske løsninger indenfor grøn vækst, vand og sanitet. Evalueringen anbefaler også, at der fra dansk

Figur 1 – Vareeksport til Vietnam i 2015, euro pr. capita



Kilde: Eurostat, population per 1. januar

Evalueringsrapporten er udgivet af:
Udenrigsministeriet
Evalueringkontoret
Asiatisk Plads 2
1448 København K
Danmark

Foto: Joseph Dennis Ryan

Den fulde evalueringsrapport kan
downloades fra internettet via
<http://danida-publikationer.dk>
eller evaluering.um.dk

For yderligere oplysninger,
kontakt venligst tlf. +45 33 92 10 83
eller eval@um.dk

side oprettes mulighed for at bevilge mindre, strategiske projekter, der kan bane vejen for dette, samt at eksisterende viden og netværk indenfor nøglesektorer registreres og stilles til rådighed af ambasaden til gavn for danske virksomheder.

Udenrigsministeriet bør sikre, at udfasningsstrategier i andre lande hvor bistandssamarbejdet bringes til ophør følger den dansk-vietnamesiske model i forhold til rettidig kommunikation og åbenhed. Derudover anbefaler evalueringen, at Danmark integrerer miljøforvaltning på tværs af indsatsområder i højere udstrækning end tilfældet var i Vietnam.

Om evalueringen

Evalueringen dækker udviklingssamarbejdet i perioden fra 2000 til 2015 og bygger udover den tilgængelige programdokumentation på en række feltbesøg i Vietnam, tidligere studier, reviews og evalueringer samt interviews med en lang række danske og vietnamesiske nøglepersoner.

Evalueringen havde tre målsætninger:

- At dokumentere resultaterne af det Dansk-Vietnamesisk Partnerskab mellem 2000 og 2015.
- At vurdere om resultaterne er bæredygtige.

- At dokumentere overgangen fra udviklingsbistand til ændrede samarbejdsformer og dens succes med at fremme det nye partnerskab og at etablere erfaringerne fra denne transformation.

Evalueringen havde særlig fokus på dansk støtte indenfor seks sektorer (fiskeri, miljø/klima, vand/sanitet, regeringsførelse, kultur og privatsektorudvikling) og fem provinser (Quang Nam provinsen i den centrale region, Lao Cai i nord, Dak Lak i det centrale højland, Ben Tre og Can Tho i syd) samt Hanoi og Ho Chi Minh City.

UDENRIGSMINISTERIETS KOMMENTARER

Udenrigsministeriet hilser evalueringen velkommen og kan tilslutte sig de fleste af evalueringens konklusioner og anbefalinger. Evalueringen bekræfter relevansen og den store udviklingseffekt af Danmarks bistandssamarbejde med Vietnam i perioden fra 2000 til 2015, og den uddrager nyttig viden til anvendelse i det fremtidige samarbejde med Vietnam samt i Danmarks nuværende prioritetslande, særligt i forbindelse med udfasning af udviklings-samarbejdet.

Udenrigsministeriet tager notits af evalueringens konklusion, at det danske samarbejde har skabt en række imponerende resultater og bidraget til langsigtede forandringer i alle seks sektorer, der var omfattet af evalueringen – både på nationalt niveau og i provinserne.

Blandt de vigtigste resultater fremhæves bl.a. Danmarks samarbejde indenfor god

regeringsførelse og menneskerettigheder, herunder etableringen af en dialog på menneskerettighedsområdet, såvel som samarbejdet indenfor fiskerisektoren, der bidrog til udviklingen af en af Vietnams største eksportsucceser og var en betydelig årsag til fattigdomsreduktion.

Endvidere noteres Danmarks bidrag til de gode resultater i vandsektoren. Udenrigsministeriet er dog ikke enig med evalueringen i, at målsætningerne for vand og sanitet til den marginaliserede befolkning i bjergområderne ikke blev nået. De nationale målsætninger for bjergområderne var fra starten lavere på grund af de større udfordringer i disse områder, og fordi regeringen havde andre programmer der var målrettet befolkningen i disse egne.

I forhold til evalueringens konklusioner vedrørende overgangen fra udviklingsbistand til handel konstaterer evalueringen

korrekt, at udfasningsplanen fra 2010 ikke indeholdt konkrete målsætninger for indholdet af de bilaterale relationer efter 2015. Udenrigsministeriet i samarbejde med den øvrige danske regering formulerede imidlertid de fremtidige mål og indsatser i den danske vækstmarkedsstrategi for Vietnam fra 2012 og mere udførligt sammen med Vietnam i den bilaterale partnerskabsaftale i 2013, gennem hvilken der blev opnået en forankring på det højeste politiske niveau i Vietnam og i Danmark.

Udenrigsministeriet er overordnet set enig i, at evalueringen uddrager en række værdifulde erfaringer vedrørende overgang fra udviklingsbistand til et bredere samarbejde, herunder stærkere kommercielle relationer. Dette reflekterer Udenrigsministeriets stigende fokus indenfor dette område, bl.a. gennem etableringen af myndighedssamarbejdet.