



EVALUERING AF DET DANSKE NABOSKABSPROGRAMS STØTTE TIL ØKONOMISK UDVIKLING

EVALUERING RESUMÉ

2011.08

Evalueringen vurderer støtten til økonomisk udvikling under Naboskabsprogrammet, Danmarks bilaterale hjælpeprogram til 15 af EU's nabolande i Øst- og Sydøsteuropa. Programmet blev indledt i 2004 med en bevilling på 742 mio. kr. til en første fase. Evalueringen fokuserer især på de igangværende aktiviteter under anden fase af programmet (2008-2012). I denne periode er der er i alt bevilget ca. 1 mia. kr., hvoraf omkring 40% er gået til en bred vifte af aktiviteter under overskriften 'økonomisk udvikling'. Evalueringsholdet har besøgt tre lande: Kosovo, Serbien og Armenien. Derudover er indsatserne i Montenegro, Ukraine, Bosnien-Herzegovina og Albanien blevet analyseret gennem studier af relevante dokumenter. Evalueringen er gennemført i et samarbejde mellem tre konsulentfirmaer: danske Orbicon, britiske GHK og tyske Pinto.

Overordnede konklusioner

Evalueringen vurderer at de aktiviteter, Naboskabsprogrammet støtter under overskriften 'økonomisk udvikling', er særdeles relevante. Programmet sætter fokus på landbrug og fødevarerindustri, der prioriteres højt i alle landene. Her har programmet også valgt den rigtige tilgang ved at se på hele værdikæden fra 'jord til bord' ved hjælp af en bred vifte af koordinerede indsatser inden for erhvervsuddannelser, adgang til lån og kreditter med mere.

Selv om evalueringen er foretaget på så tidligt et tidspunkt, at langtidseffekterne af programmet endnu ikke kan gøres op, har evalueringsholdet fundet adskillige konkrete tegn, der tyder på, at aktiviteterne kan og vil føre til varige forbedringer. Blandt andet er der skabt nye arbejdspladser om end ikke så mange som forventet.

Det skal dog ses i lyset af, at investeringer i moderne teknologi på små landbrug umiddelbart koster arbejdspladser, men samtidig er en forudsætning for nye jobmuligheder på lidt længere sigt.

Naboskabsprogrammet får ros for at have samarbejdet tæt med de nationale myndigheder og andre donorer. Det har øget effektiviteten og hindret overlap, men det har samtidig gjort det vanskeligt at udnytte synergien med andre danske indsatser. Evalueringen har også vurderet anvendeligheden af de erfaringer, der er gjort i Naboskabsprogrammet. Her konkluderes det, at programmet giver gode muligheder for at afprøve forskellige elementer af støtte, der sigter på at fremme økonomisk vækst, og dermed kan være en vigtig inspirationskilde for de mange beslægtede programmer, der er i gang eller på vej i Afrika og Asien.

Naboskabsprogrammets anden fase (2008-12) omfatter:

Albanien, Armenien, Aserbajdsjan, Belarus, Bosnien-Herzegovina, Georgien, Kosovo, Kroatien, Makedonien, Moldova, Montenegro, Rusland, Serbien, Tyrkiet og Ukraine. Den samlede budgetramme er på 1 mia. kr.

Baggrund

Det danske Naboskabsprogram er Danmarks bilaterale hjælpeprogram til EU's nabolande i Øst- og Sydøsteuropa. Programmet har både til formål at støtte landene og at styrke Danmarks position og indflydelse i landene. Programmet blev indledt i 2004 med en bevilling på 742 mio. kr. til fase 1, der løb frem til 2008. Fase 2, der løber frem til 2012, dækker 15 lande. Det prioriterer fire indsatsområder, hvoraf et er økonomisk udvikling, herunder erhvervsudvikling og fremme af økonomisk vækst og jobskabelse, som er blevet støttet i Kosovo, Serbien, Rusland, Armenien, Montenegro, Albanien, Bosnien-Herzegovina og Ukraine. I alle de otte lande har landbrug og fødevarerindustri fået støtte på forskellig vis, men indsatserne varierer fra land til land og dækker en bred vifte af aktiviteter som fremme af et godt erhvervs-klima, erhvervsuddannelser, adgang til finansielle serviceydelser og støtte til værdikæder. Evalueringen analyserer primært programmets fase 2 og har vurderet tre lande særlig dybdegående, nemlig Armenien, Kosovo og Serbien. Alle tre lande er i gruppen af højt prioriterede lande i strategien for Naboskabsprogrammets fase 2.

Delkonklusioner

Hjælpen er relevant – og falder på et tørt sted

Økonomisk udvikling og jobskabelse på landet udgør store udfordringer og er højt prioriteret i de lande, Naboskabsprogrammet dækker. På den baggrund er programmets fokus på hele værdikæden i landbrug og fødevarerindustri særdeles relevant. Hertil kommer, at den globale finanskriser har ramt Øst- og Centraleuropa hårdere end de fleste andre regioner i verden, og det er gået særligt hårdt ud over landbrugets adgang til at få lån og

kreditter til de nødvendige investeringer. Arbejdsløsheden – ikke mindst blandt de unge – er desuden steget betydeligt. Selv om der er spæde tegn på fornyet økonomisk vækst i nogle af landene, er det langt fra nok til at tackle ungdomsarbejdsløsheden og behovet for udvikling på landet. Det forstærker behovet for netop de ting, Naboskabsprogrammet fokuserer på, såsom forbedret adgang til lån og erhvervsuddannelse til unge. Behovet for en målrettet indsats forstærkes yderligere af udsigten til, at landbruget i flere af landene er på vej til at miste statsstøtte, lige som det vil blive udsat for øget konkurrence, når den beskyttelsestold, landene hidtil har lagt på landbrugsimport fra EU, i de kommende år gradvist afvikles.

EU og andre donorer droser ned

Den socioøkonomiske udviklingsproces nabolandene er i gang med, påvirkes i høj grad af de krav, som deres tilnærmelse til EU stiller. EU, som den største og vægtigste donor, tilbyder da også en række særlige støtteprogrammer, men disse er ikke tilstrækkelige til umiddelbart at klare de omfattende og store udfordringer, omstillingen medfører. Evalueringen peger på, at EU's interesse for nabolandene i øst kan være vigende. De må konkurrere med nabolandene mod syd, efter den dramatiske udvikling i Nordafrika. Hertil kommer, at enkelte andre donorer synes at være på vej ud af regionen. Afrikas og Mellemøstens andel af den totale udviklingsbistand er stigende, og det sker på bekostning af andre regioner. På den baggrund har det danske Naboskabsprogram en vigtig position, og programmet er tilmed betydningsfuldt set i forhold til den støtte, andre donorer giver på dette område.

Case: Gartneri i Kosovo

Evalueringsholdets møde med landmænd, fødevarerindustri, supermarkedskæder og eksportører af frugt og grøntsager i Kosovo bekræftede, at de aktiviteter, programmet har støttet i gartnerisektoren har bidraget til at udvikle en ny iværksætterånd i sektoren, og at den fører til en både større og bedre produktion, højere salgspriser og – i den sidste ende – til større indkomster. Disse forbedringer vil ifølge evalueringen sandsynligvis have en varig effekt.

På rette spor

Evalueringen analyserer aktiviteter, der endnu ikke er afsluttede, og flere af dem har oven i købet kun været i gang i kort tid. Det er derfor begrænset, hvad der kan konkluderes om resultater og effekt, men evalueringen har set på tendenser og vurderet, om programmet er skruet rigtigt sammen, og om aktiviteterne er på rette spor til at nå deres mål. Overordnet er konklusionen, at en tredjedel af aktiviteterne følger den køreplan, der er lagt, mens to tredjedele delvist gør det eller på vej til at gøre det. Der er også flere lovende tegn på, at de igangværende aktiviteter kan og vil føre til varige forbedringer, men der er så få data til rådighed, og aktiviteterne har været i gang i så kort tid, at det er for tidligt at komme med klare konklusioner om indsatsernes bæredygtighed. Dog peger evalueringen på, at i de tilfælde, hvor der stilles krav om, at modtagerlandet også bidrager økonomisk til en indsats, ses der tegn på styrket engagement og deltagelse.

Arbejdspladser skabes – og fjernes

Der er i flere tilfælde tegn på, at indsatserne har skabt nye arbejdspladser, men ikke i det omfang, som det var forventet i programdokumenterne. Det skal imidlertid ses i lyset af, at landbrug

og fødevareindustri er hårdt ramt af den kombinerede finansielle og økonomiske krise. De relativt få nye arbejdspladser hænger desuden sammen med, at langt de fleste af landbrugene i de lande, programmet omfatter, traditionelt er små familiebrug. Men det spiller også ind, at programmet fokuserer på at sætte produktionen i vejret ved at introducere moderne – og arbejdskraftbesparende – teknologi. Det illustrerer, at ambitionen om på en gang at øge landbrugets og fødevareindustriens konkurrencedygtighed og samtidig skabe nye arbejdspladser er en stor udfordring, fordi forsøget på at forbedre konkurrenceevnen ofte vil medføre tab af arbejdspladser på kort sigt. Det understreger også behovet for at kvalificere arbejdskraften til at varetage den nye type af arbejdspladser, som skabes i den moderniserede fødevareindustri, blandt andet ved hjælp af de erhvervsuddannelser, som programmet også yder omfattende støtte til.

Case: Erhvervsuddannelse i Armenien

Der er tegn på, at støtten til erhvervsuddannelse i Armenien har ført til forbedringer, der vil vare ved. Antallet af studerende er steget med 20-25 % fra 2009 til 2010 på de skoler evalueringen har set på, ligesom der ses andre tegn på forbedringer, herunder at de kompetencer, de studerende opnår nu bedre matcher behovene på arbejdsmarkedet. De 16 støttede skoler omtales konsekvent som succeshistorier, både af regeringen, skolernes ansatte, de studerende og de lokale arbejdsgivere, som i stort omfang rekrutterer ansatte direkte fra skolerne.

Topkarakterer for tilpasning

Danmark har blandt de andre donorer ry for at være i front, når det gælder tilpasning til de nationale systemer og strukturer i naboskabslandene. Det

kom klart til udtryk både i de tre lande, evalueringsholdet besøgte, og i de dokumenter, holdet gennemgik fra de øvrige lande. Blandt de gode eksempler på, hvordan tilpasningen konkret sker nævnes indsatserne i Kosovo, hvor indkøbene i forbindelse med støtten til erhvervsskolerne sker gennem den nationale indkøbsorganisation, som programmet i øvrigt er det eneste donorprogram, der benytter.

...og for koordinering

Danmark har også ry for at være i front med hensyn til donorkoordinationen. Danmark koordinerer aktivt sin indsats med andre donorer på en meget konkret måde: Indsatserne programmeres i Naboskabsprogrammets fase 2 i stigende grad i fællesskab med andre donorer og gennemføres ofte gennem såkaldt delegeret partnerskab, dvs. at en anden donor gennemfører den indsats, Danmark er med til at planlægge og finansiere. Fem ud af de syv programmer, der på evalueringstidspunktet var i gang under programmets fase 2, gennemføres via delegerede partnerskaber. For eksempel sker støtten til finansielle ydelser på landet i Ukraine i et tæt samarbejde med Den Europæiske Bank for Genopbygning og Udvikling (ERDB), og den er fuldstændig harmoniseret og tilpasset til regeringens og andre store donorerers aktiviteter i den finansielle sektor. Den fremgangsmåde har resulteret i, at Naboskabsprogrammet stort set har undgået de overlap med andre donorprogrammer, der ellers ofte ses.

Det kniber med sikring af synergi

Det delegerede partnerskab har også vist sig at være en god metode til at fremme omkostningseffektivitet, men samtidig peger evalueringen på, at det kan medføre særlige ledelsesmæssige og administrative udfordringer at overlade gennemførelsen af et program til andre. For eksempel kan det vanske-

liggøre at udnytte synergien med andre danske indsatser. I flere tilfælde vidste de organisationer, partnerskabet var delegeret til, ikke noget om de indsatser, Danmark i øvrigt støtter i landet. I Armenien var der endda eksempler på, at aktører involveret i forskellige komponenter inden for samme program kendte meget lidt til hinanden. Dette hæmmer opnåelsen af synergi, og evalueringen konstaterer overordnet, at de potentielle synergieffekter synes at have været vanskelige at realisere i nogle tilfælde.

Aktiv ambassade kan gøre en forskel

Naboskabsprogrammet administreres fra Udenrigsministeriet i København, mens de danske ambassader inddrages i videst muligt omfang i planlægning og koordineringen af programmet. Men da Danmark kun har ambassader i enkelte af naboskabslandene kan det være vanskeligt at følge programmerne lokalt. Evalueringen fremhæver især ambassaden i Serbien, som har været aktivt involveret i gennemførelse af en række programmer og har således spillet en meget aktiv og synlig rolle. Evalueringen finder bl.a., at dette engagement afspejles i tættere kontakt til de lokale myndigheder, styrket donorkoordination samt bedre muligheder for hurtigt at løse akut opståede problemer, og at dette bidrager til at øge programmets synlighed og styrker det lokale kendskab til den danskstøttede indsats. Dette ses som et illustrativt eksempel på, at en aktiv ambassadeindsats kan have positiv betydning for Naboskabsprogrammet.

Løbende kontakt fra Udenrigsministeriet bør styrkes

Det er en stor udfordring for det relativt lille Naboskabskontor i Udenrigsministeriet at overvåge den nuværende vifte af indsatser i naboskabslandene. Ifølge evalueringen udtrykker forskellige aktø-

rer bekymring for, at Naboskabskontoret ikke i tilstrækkeligt omfang har mulighed for at engagere sig i planlægning og styring af aktiviteterne. Dette var mest udtalt i Armenien, men også i Kosovo og Serbien blev det kritiseret, at der ikke er tilstrækkelig direkte kontakt med Naboskabskontoret i København, som derved får for lidt kendskab til de lokale aktiviteter.

Evalueringsholdet fremhæver, at programmet og dets komponenter er blevet knapt så brede og komplekse, som de var i starten. Men de er fortsat ret ambitiøse, og med en tidsramme på tre år giver det reelt kun cirka to år til at gennemføre aktiviteterne og opnå de ønskede resultater. Det går ud over

muligheden for at sikre aktiviteterernes bæredygtighed.

Anbefalinger

Evalueringen rundes af med ti konkrete og ret detaljerede anbefalinger. Blandt de centrale anbefalinger er:

- Danmark bør fortsætte sin betydelige og fleksible støtte til økonomisk udvikling i naboskabslandene som et supplement til EU's støtteprogram
- Den danske støtte bør også fremover fokusere på landbrug og fødevarerindustri og på sammenhængen til erhvervsuddannelser, adgang til finansielle serviceydelser mm.

- De danskstøttede programmer bør som standard have en tidsramme på fire-fem år for at sikre tilstrækkelig tid til at sikre en varig effekt og bæredygtighed
- For klart at signalere ønsket om partnerskab og nationalt ejerskab bør alle fremtidige programmer stille krav om national medfinansiering
- De danske ambassaders potentielle rolle i Naboskabsprogrammet bør undersøges yderligere og defineres klarere.

DANIDAS KOMMENTARER

Danida glæder sig over evalueringens konklusioner om, at dansk støtte til udviklingen af den private sektor til økonomisk udvikling og jobskabelse i Naboskabslandene er relevant og effektiv. Evalueringen bekræfter desuden, at indsatsen har haft det rette strategiske fokus på rammebetingelser og forud-

sætninger for at styrke og modernisere landbrug og fødevarerindustri, og at denne type indsatser er nødvendige for at skabe bæredygtig økonomisk udvikling i Naboskabslandene. Danida er enig med evalueringen i, at erfaringerne fra Naboskabsprogrammerne ikke kun kan bruges i naboskabslandene, og de

vil blive anvendt til at styrke Danmarks voksende bilaterale bistand til økonomisk udvikling i andre dele af verden, f.eks. Afrika. Evalueringens anbefalinger er konstruktive og vil indgå i den igangværende formulering af en ny strategi for Naboskabsprogrammets næste fase, der løber fra 2013-17.