



EVALUERING AF DANMARKS UDVIKLINGS- SAMARBEJDE MED NEPAL 1991-2016

EVALUERING RESUMÉ

November 2017

Danmark har ydet finansiel og teknisk bistand til Nepal i over 25 år. Fra begyndelsen har bistanden fokuseret på fattigdomsbekæmpelse og menneskerettigheder, med særligt fokus på marginaliserede befolkningsgrupper. I over 10 år led Nepal under en væbnet konflikt, der kostede over 17.000 mennesker livet. Siden fredsftalen i 2006 har Danmark støttet bestræbelser på at adressere årsagerne til konflikten med bidrag på ca. 150 mio. kroner om året. Bistanden udfases i perioden fra 2015 til 2018.

Evalueringen dokumenterer resultater og forandringer siden 1991, herunder hvordan bistand blev tilpasset undervejs samt effektiviteten af partnerskabet. Den bidrager således til erfarings-

opsamling af relevans for fremme af bæredygtig, rettighedsbaseret udvikling. Evalueringen blev udført af konsulentfirmaet FCG International.

Evalueringsrapporten kan downloades fra evaluering.um.dk

Indledning

Udbredt fattigdom i landdistrikterne, lave vækst- og investeringsrater samt politisk ustabilitet, har påvirket udviklingen i Nepal, der er blandt verdens fattigste lande med et BNI per capita i 2014 på 730 USD. Især kvinder og oprindelige folk i landdistrikter oplever dårlige levestandarder, og der er en lang tradition for social eksklusion. Pengeoverførsler fra migranter har stor betydning for økonomien, og det anslås, at ca. 5 mio. af i alt ca. 30 mio. nepalesere arbejder i Golfstaterne, Indien og Malaysia.

Med beslutningen i 2015 om at reducere udviklingsbistand til 0,7 procent af BNI samt at fokusere på færre lande, er det danske udviklingssamarbejde med Nepal ved vejs ende. Udviklingsprogrammer afsluttes i løbet af 2018. På denne baggrund blev det besluttet at gennemføre en evaluering af samarbejdet i perioden fra 1991 til 2016.

Evalueringen havde tre formål:

- Dokumentere resultater og forandringer opnået gennem udviklingssamarbejde siden 1991.
- Vurdere tilføjet værdi af den danske støtte til bæredygtig, rettighedsbaseret udvikling, herunder hvordan bistanden blev tilpasset undervejs samt effektiviteten af partnerskabet.
- Bidrage til erfaringsopsamling af relevans for fremme af bæredygtig, rettighedsbaseret udvikling.

Evalueringen blev gennemført fra februar til august 2017. Diverse kilder blev anvendt, herunder dokumenter, rapporter og interviews med over 190 nøglepersoner. Undersøgelserne førte til tre analyser af bistandsindsatser: a) i forhold til forberedelse ("design") med tilhørende ændrings-teorier og forudsætninger; b) i forhold til gennemførelse eller implementering ("performance") med anvendelse af OECD-DAC og andre kriterier; og c) i forhold til bidrag ("contributions") med anvendelse af narrativer og vurderinger. Analyserne førte til besvarelse af 12 evalueringsspørgsmål (EQs).

Udviklingsresultater

Blandt de væsentligste bidrag til fred, rettigheder og god regeringsførelse var:

- Fredsskabende indsatser, herunder udarbejdelse af en ny forfatning.
- Støtte til afholdelse af valg med registrering af stemmeberettigede personer, mv.
- Støtte til decentralisering og styrkelse af kommuner.
- Juridisk beskyttelse af dalitter (kaste-løse) og oprindelige folk.
- Styrkelse af adgang til retsvæsenet for marginaliserede grupper samt fremme af den nationale menneskerettigheds-kommission (NHRC).
- Skattereformer, herunder indførelse af moms.

Det bemærkes, at indsatserne har bidraget til arbejdet hen imod en række verdensmål, især SDG 5 (ligestilling), SDG 10 (ulighed) og SDG 16 (fred, retfærdighed og stærke institutioner).

I uddannelsessektoren har Danidas støtte bidraget til:

- Forøget adgang til skoler for piger, handicappede og børn fra marginalise-rede grupper.
- Forbedring af uddannelsessystemet, herunder planlægning, administration og finansiel styring samt vurdering af fremskridt med anvendelse af indika-torer såsom frafaldsniveau, elev-lærer ratio, antal af uddannede lærer, mv.
- Styrket anvendelse af viden i uddannel-sessystemet, herunder evidensbaserede beslutningsprocesser samt opbygning af forskning og innovation.

Resultaterne har betydning for SDG 4 (uddannelse) og SDG 5 (ligestilling).

I sektoren for vedvarende energi var der væsentlige bidrag til:

- Adgang til energi i landdistrikterne samt reduceret brug af træbrændsel.
- Styrkelse af institutioner, politikker og finansielle systemer, der er nødvendige for at fremme vedvarende energi i samarbejde med den private sektor.

Indsatserne bidrager til SDG 4 (sundhed), SDG 7 (energi), SDG 8 (beskæftigelse og vækst), samt SDG 13 (klimaforandringer).

Danida har også bidraget til miljøforbedringer i industrier og byer, bl.a. gennem projekter der demonstrerer, hvordan virksomheder kan anvende renere teknologier og opnå bedre energieffektivitet, samtidig med øget bevidsthed, bedre regulering og fokus på luftkvalitet i Kathmandu dalen. Resultaterne er af betydning for SDG 9 (industrialisering), SDG 11 (bosættelser), SDG 12 (produktionssystemer) og SDG 13 (klimaforandringer).

Med hensyn til naturressourcer har Danida bidraget til konsolidering af effektiv lands-bybaseret skovforvaltning og vandløbsbe-skyttelse. Udfasning fra sektoren i 2005 gik ikke ud over det videre fremme af landsby-

baserede skovbrugsgrupper ("community forestry user groups"), således er Nepal blandt de få lande i verden, hvor afskovning er standset. Indsatserne er relevante i forhold til SDG 13 (klimaforandringer) og 15 (økosystemer).

Endelig var der også vigtige bidrag til udvikling af mejerisektoren i Nepal, bl.a. gennem træning og teknologioverførelse, der begyndte tilbage i 1970erne. På trods af afviklingen af støtten i 2002, har den danske støtte bidraget til etablering af offentlige og private mejerivirksomheder og kooperativer. Indsatserne har relevans for SDG 2 (ernæring) og SDG 8 (beskæftigelse og vækst).

Ændringer og bæredygtighed

Udviklingssamarbejdet blev ændret undervejs for at tage hensyn til nye politikker og muligheder, både nepalesiske, danske og internationale. Efter genindførelse af flerpartisystemet i 1990 støttede Danida for eksempel demokratisering gennem valghandlinger, menneskerettigheder blev prioriteret som respons på den maoistiske opstand, og Danida bidrog til fredsopbygning efter fredsftalen i 2006. Desuden blev sektorprogram-tilgangen styrket i overensstemmelse med Paris-erklæringen om bistandseffektivitet, og endelig støttede Danida beslutningen om at udarbejde en ny forfatning for landet.

Med hensyn til menneskerettigheder omfattede bistanden bl.a.:

- Samarbejde med partnere for at løse konflikter om land, fremme af rettigheder for kvinder og marginaliserede grupper, støtte til tilbageholdte og fattiges adgang til retsvæsen samt støtte i kampen mod tvangsarbejde ("bonded labour").
- I uddannelsessektoren blev adgang til uddannelse i afsidesliggende områder for piger, handicappede og marginalise-rede forbedret.

Danida har også medvirket til god regeringsførelse, bl.a.:

- Gennem to faser af et kommune- og lokalsamfunds udviklingsprogram, der omfattede støtte til borgercentre, valgkommission og NGOer, mv.
- Gennem kapacitetsopbygning, decentral planlægning og oplysningskampagner i forhold til uddannelsessektoren.
- Gennem en styringsenhed for vedvarende energiindsatser, der har haft ansvar for udbud, monitorering og finansiel forvaltning.
- Gennem skovforvaltningsgrupper i landdistrikterne ("community forestry user groups").

Evalueringen omfattede en vurdering af sandsynligheden for bæredygtighed. Resultater fra undersøgelser viser, at følgende indsatser har størst mulighed for en høj grad af bæredygtighed:

- Menneskerettigheds- og valgkommissioner, justitsprogrammet, indførelsen af moms og god regeringsførelse baseret på forfatningen fra 2015 samt kommunevalg i 2017.
- En række forandringer og politikker i uddannelsessektoren, herunder bedre undervisning af lærere og flersproget undervisning.
- Investeringer i hydroelektricitet under vedvarende energi-programmet.
- Anvendelse af miljøregulativer, herunder ISO 14001, i by- og industriudvikling.
- Tilgangen til landsbybaseret skovbrug.
- Private og halv-statslige mejeri-installationer.

Med hensyn til fremgangsmåder for at overvinde vanskeligheder, blev der ikke

konstateret væsentlige problemer. Støtte til en national fredsfond blev afsluttet af Danida og andre donorer, da der opstod uoverensstemmelser vedrørende behandling af konfliktofre samt overtrædelse af menneskerettigheder. Der har været vanskeligheder på vedvarende energi-området på grund af korruptionsundersøgelser i den afsluttende fase. Politisk indblanding førte til afvikling af Danidas støtte til mejerisektoren. Men overordnet er der fundet løsninger på problemerne. Dog med undtagelse af beslutningen om at opgave et integreret miljøprogram i 2005, der påvirkede mange interessenter, samt beslutningen om at afvikle udviklingssamarbejdet.

Danidas støtte har bidraget til en række forbedringer for de dårligst stillede grupper i det nepalesiske samfund, bl.a.:

- Gennem aktiv fremme af dalit-organisationer og "sociale familier" samt forbedret adgang til retsvæsen og målrettede indsatser for ligestilling.
- Gennem øget serviceniveau i uddannelsessektoren i landdistrikterne, der har medført bedre adgang til skoler for piger, handicappede og minoriteter.
- Gennem udbredelse af forbedrede ovne samt biogasanlæg, der fører til renere luft og reducerede arbejdsbyrder for kvinder og børn.

Koordination

Evalueringen omfattede en vurdering af koordination blandt donorer og partnere. Både dokumentationen og interviews bekræftede det gode samarbejde, især gennem støtte til kommuneforvaltning, uddannelsessektoren og vedvarende energi programmet (dog påvirket af problemer under afslutningen). Der har også været godt samarbejde i forhold til menneskerettighedskommissionen (NHRC) og valgkommissionen.

Den tilføjede værdi af den danske støtte er bemærkelsesværdig i forhold til ligestilling og retsvæsen samt på områder, hvor Danida har spillet en ledende rolle som f.eks. decentralisering, uddannelse, afholdelse af valg, menneskerettigheder og miljø. Bistanden har således været velegnet til at støtte institutioner og organisationer i Nepal gennem tæt, ikke-fordømmende og langsigtet samarbejde.

Erfaringer og konklusioner

Blandt de væsentligste erfaringer fra udviklingssamarbejdet kan nævnes:

- Betydningen af god planlægning, både for programændringer og exitstrategier.
- Nødvendigheden af klare aftaler vedrørende fælles finansiering med andre donorer.
- Betydning af investeringer i institutions opbygning og styrkelse af viden i komplekse systemer.
- Hvordan konflikter håndteres.

Med udgangspunkt i et vurderingsskema blev 43 interventioner undersøgt med otte kriterier og scorer (fra 1 til 7) for forberedelseskvalitet samt for implementering af programmer. Analysen viser, at: a) der er en sammenhæng mellem forberedelseskvalitet og programimplementering; b) kvaliteten af forberedelse var høj; c) interventioner blev gennemført på højt niveau; d) blandt de forskellige programmer var freds- og rettighedsindsatser fra 2003 til 2008, samt støtte til uddannelse fra 1992 til 2012, vurderet højest; og e) de samlede bistandsindsatser opnåede især gode karakterer for relevans og effektivitet. Kort sagt, med få undtagelser, var interventionerne velforberedte, målrettede og meget effektive. Disse gode resultater er gennemgået i detaljer i evalueringsrapporten.

I løbet af de 25 år blev der truffet nogle uheldige beslutninger. Standsningen af støtte til det integrerede miljøprogram i 2005 havde konsekvenser, både i forhold til luftkvalitet i Kathmandu dalen og for konsolideringen af skovbrugsgrupper. Dertil kommer ophøret af den bilaterale bistand til uddannelsessektoren samt afslutningen af udviklingssamarbejdet. Dog kan der ikke undgås fejl, når der ydes bistand over 25 år til et komplekst land under forandring.

Evalueringen forholder sig også til Nepals udvikling fra fatalisme til frihed. Ifølge nogle antropologer var landet i 1980'erne præget af fatalisme, dvs. at ens skæbne blev bestemt af fødsel, klasse, kaste, køn, handicap eller en anden tilfældig

naturbestemt eller overnaturlig faktor, som ikke kunne kontrolleres. Gennem folkelige bevægelser, opstand og omvæltninger, samt med udarbejdelsen af den nye forfatning (vedtaget i 2015) og lokalvalg, der afholdes i 2017, er der sket store forandringer i samfundet. Nepalesere har i dag flere muligheder for at handle, påvirke beslutninger og sørge for, at deres valgte repræsentanter holdes ansvarlige. Danida har bidraget til disse ændringer, dog skal det understreges, at processen har været i nepalesiske hænder.

Anbefalinger

Evalueringen fører til fire anbefalinger:

- Afslutning af udviklingssamarbejde giver anledning til at gennemføre komparative erfaringsopsamlinger, med henblik på bedre forståelse for hvad virker.
- Regionale initiativer kan styrkes, som f.eks. omkring tilpasning til klimaforandringer, der påvirker vandløb og fælles naturressourcer i Himalaya området.
- Erfaringer fra Nepal kan anvendes med henblik på konflikthåndtering og løsningsmuligheder.
- Vigtigheden af at bygge på de danske "bløde" værdier, dvs. styrke rettigheder for marginaliserede grupper, ligestilling, bedre uddannelse, mv.

UDENRIGSMINISTERIETS KOMMENTARER

Udenrigsministeriet hilser evalueringen velkommen og noterer sig resultater og konklusioner, der bekræfter den høje relevans af det danske udviklingssamarbejde med Nepal siden begyndelsen af 1990'erne. Evalueringen viser, at der har været væsentlige fremskridt i en række sektorer med høj grad af bæredygtighed. Det er vigtigt at dokumentere succeshistorier fra udviklingssamarbejdet med Nepal, og evalueringen understreger effektiviteten af udviklingssamarbejde over en periode på ca. 25 år.

En række konklusioner fra evalueringen er særligt bemærkelsesværdige:

- Undervejs har det været muligt at reagere på sociale og politiske forandringer, samtidig med at opretholde stærke forhold til vigtige regeringspartnere.
- Danida har været på forkant i donorkoordination og har haft godt samarbejde med både bilaterale og multilaterale udviklingspartnere i Nepal på forskellige niveauer.

- Betydningen af beskyttelse og styrkelse af marginaliserede og dårligt stillede grupper som understreger værdien af en rettighedsbaseret tilgang til udvikling.

Troværdigheden af de positive vurderinger og konklusioner understøttes af den stringente tilgang til evalueringen, hvor scorer er givet til i alt 43 interventioner i henhold til 8 kriterier. Imponerende feltarbejde og mange interviews samt anvendelsen af dokumentationen underbygger evalueringen. Det vil være nyttigt at anvende casestudier i den endelige rapport for at sikre formidling af resultaterne fra udviklingssamarbejdet.

Initiativer, resultater og præstationer i freds- og menneskerettighedsprogrammer, i uddannelsessektoren, i by- og industriprogrammer samt i naturressourceforvaltning er grundigt beskrevet med tilhørende vurderinger og konklusioner. Det er vigtigt at lære fra de vellykkede programmer.

Evalueringen finder nogle svagheder i støtten til vedvarende energi, herunder

styringsproblemer og uregelmæssigheder med anvendelse af midler, især i den afsluttende fase af Danidas støtte. Det er vigtigt at vurdere resultater over en længere periode (siden 1999). Danida har bidraget til fremme af vedvarende energi-løsninger i landdistrikter, som har ændret levevilkårene for millioner af mennesker og påvirket politikker, institutioner og bevidsthed.

Endelig er evalueringens anbefalinger noteret, dog med det forbehold, at opfølgning i Nepal bliver umulig, da udviklingssamarbejdet er under afslutning. Dog kan erfaringer vedrørende planlægning, fælles finansiering, kompleksitet og konfliktløsning, samt anbefalinger der handler om læring i forbindelse med afslutning af bistand, de regionale initiativer og forsvar af rettigheder for marginaliserede grupper, anvendes i forbindelse med udviklingsindsatser andetsteds. På denne måde er evalueringen af udviklingssamarbejdet med Nepal en værdifuld ressource, der kan fremme forståelse for hvad virker, hvad der ikke virker og hvorfor.