

Danida

UDENRIGSMINISTERIET

DAC sektor: 998



UDFASNING – EN FORSØMT DEL AF UDVIKLINGSSAMARBEJDET



evalueringresumé

2008.08

Hvad er konsekvenserne i modtagerlandene, når donorerne stopper deres bistandsprogrammer? Harmonerer den måde programmerne afsluttes på med principperne om partnerskab og gensidighed i udviklingssamarbejdet? Det er blot nogle af de spørgsmål, der analyseres i denne evaluering, der i 2005 blev besluttet gennemført af fire donorlande – Danmark, Holland, Norge og Sverige. Evalueringen er baseret på landestudier i Botswana, Eritrea, Indien, Malawi og Sydafrika og på i alt 14 exit-cases. Det er en fælles donorevaluering, men ikke en fælles donormodtager-evaluering. Repræsentanter for modtagerlandene er dog blevet hørt. Evalueringen blev gennemført i 2007/08 af et konsortium bestående af ECORYS fra Holland og Chr. Michelsen Institutet fra Norge. Den blev ledet af svenske Sida i samarbejde med de tre øvrige donorlande.

Overordnede konklusioner

Exit-strategier og -erfaringer tiltrækker sig ringe opmærksomhed, og afslutningen på bistand er i det hele taget en forsømt fase af udviklingssamarbejdet. Det på trods af at antallet af exits er stigende og fortsat vil stige, fordi mange donorer koncentrerer deres bilaterale bistand på færre lande og færre sektorer. Planlægning af en forsvarlig udfasning og overdragelse – og dermed bæredygtighed – er snarere undtagelsen end reglen, og en god og grundig overvågning af exit-processen ses meget sjældent.

Trods principper om partnerskab og gensidighed blev samtlige de exit-beslutninger, der er omfattet af evalueringen, taget af den ene part alene – og kun i tilfældet Indien af modtagerlandet. Beslutningerne blev taget, før bæredygtigheden var sikret, og donorerne undersøgte kun i få tilfælde mulighederne for, at andre donorer kunne overtage aktiviteterne.

Der blev fundet eksempler på vellykkede exits, dog fortrinsvis i lande, der ikke længere er afhængige af bistand og har den fornødne kapacitet til at overtage aktiviteterne. Vellykkede exits byggede typisk på realistiske tidsplaner, grundig og fælles planlægning samt fleksibilitet.

Der var dog flest exits med et dårligt forløb, især i lande, der stadig er afhængige af bistand. Det fik alvorlige følger for de berørte mennesker og institutioner.

Delkonklusioner

Mange grunde til og former for exits

Udviklingsbistand er pr. definition midlertidig. Alligevel har der været meget lidt fokus på, hvordan bistanden afsluttes. Faktisk blev der i evalueringen ikke fundet klare eksempler på, at det ved indledningen af et bistandssamarbejde blev diskuteret, hvordan det skulle afsluttes. Dertil kommer, at donorer og modtagere ved meget lidt om, hvordan exits diskuteres og håndteres uden for deres

14 casestudier

Botswana:	Danmark, Norge og Sverige
Eritrea:	Danmark, Holland og Sverige
Malawi:	Danmark og Holland
Indien:	Danmark, Holland, Norge og Sverige
Sydafrika:	Holland og Sverige

resumé af evaluering / 2008.08

egne rækker, og det går ud over mulighederne for at lære af og inspirere hinanden.

Udviklingsbistand udgør en del af de politiske relationer imellem lande og ligger under for politiske dagsordner både på donor- og modtagerside. Beslutningen om at afslutte bistand er altid politisk, og i alle de cases, der indgår i evalueringen, var der tale om ensidige beslutninger, i de fleste tilfælde truffet af donoren. Beslutningerne som sådan er ikke blevet evalueret, men det er nødvendigt at forstå de grunde, der blev givet for beslutningerne, fordi de påvirkede den måde, exit-processen blev gennemført på. F.eks. giver exits, der må gennemføres i force majeure-situationer, typisk begrænset tid og fleksibilitet til dialog og planlægning. En anden afgørende faktor er, om exit-processen finder sted i et land, der stadig er afhængigt af bistand.

Gik det ud over dem, bistanden skulle hjælpe?

Afslutningen af bistanden i de lande, der ikke længere er afhængige af bistand, især i Indien og Botswana, gav ikke anledning til større problemer. I disse lande havde regeringen langt hen ad vejen de nødvendige ressourcer og kapacitet til at overtage aktiviteterne og betale for dem.

I fattige lande, der stadig er afhængige af bistand, er det overordnede billede mindre positivt, og udfasningen gav i nogle tilfælde store problemer. Den danske udtrækning fra Malawi med seks måneders varsel betød f.eks. et pludseligt hul på 40 pct. i det samlede landbrugsbudget, et alvorligt tilbageslag i udviklingen af landbrugssektoren og negative langtidsvirkninger for landbrugsforskningen.

Det er alment accepteret, at bistand først bør udfases, når parterne er sikre på, at de opnåede resultater er bæredygtige. Alligevel var beslutningerne om at stoppe bistanden sjæl-

dent baseret på, at bæredygtigheden blev vurderet som sikret. Der var kun få eksempler på udfasningsprocesser med et klart fokus på bæredygtighed, og i force majeure-situationer var der stort set ikke mulighed for at lade hensynet til bæredygtighed spille direkte ind.

Hvad blev der af donorkoordineringen?

Selv når donorerne trak sig fra lande, der fortsat er afhængige af bistand, undersøgte de kun i få tilfælde mulighederne for, at andre donorer kunne tage over. I lyset af den megen snak om donorharmonisering og tilpasning er det bemærkelsesværdigt, at de færreste donorer var indstillede på eller i stand til at overtage aktiviteter støttet af andre donorer, og at der ikke blev fundet eksempler på fælles beslutninger blandt donorer om at afbryde bistanden.

Deltagelse i processen

En god indikator for, hvorvidt en exit-proces var vellykket eller ej, var omfanget af de berørte parter deltagelse i processen. I de helt korte udfasninger – dvs. kortere end to år – blev der stort set ikke brugt kræfter på at inddrage eller rådføre sig med de berørte parter. Det er næppe overraskende, fordi meget sammenpressede processer, som der ofte er tale om i force majeure-situationer, ikke levner megen tid til og mulighed for at kommunikere og forhandle med myndigheder og andre berørte parter i modtagerlandene. Når der omvendt blev sat en mere realistisk tidsramme, var der eksempler på, at alle de berørte parter blev konsulteret grundigt, og at virkningen af udfasningen blev nøje overvåget.

Fleksibilitet – opskriften på en vellykket exit

Fleksibilitet, der gør det muligt at respektere og justere eksisterende aftaler, er afgørende for at opnå det partnerskab og den gensidighed, der igen er en forudsætning for en fælles planlægning af en vellykket exit. Og med eksisterende aftaler menes ikke blot

underskrevne aftaler og kontrakter, men også de forpligtelser, donoren har påtaget sig i tidligere forhandlinger om udviklingssamarbejdet. Uden fleksibilitet i forhold til tidsrammer, planer og finansiering er det umuligt at vurdere modtagernes kapacitet til at overtage aktiviteterne, at skræddersy udfasningen til de givne omstændigheder og tage behørigt hensyn til de berørte parter og til bæredygtighed. I de tilfælde, hvor donoren undlod at lukke sin ambassade i modtagerlandet med det samme, blev det i øvrigt opfattet som et velkomment signal om vilje til fleksibilitet.

Kommunikation skal tages alvorligt

Den måde, exit-beslutningerne blev formidlet på, havde indflydelse på udfaldet, ligesom det også var afgørende, hvem der var ansvarlig for at overbringe beslutningen. I nogle tilfælde påtog politikerne sig ansvaret for kommunikationen, og det blev hilst velkomment. Men i andre tilfælde blev det overladt til embedsmænd på forskellige niveauer. De fleste exit-beslutninger blev kommunikeret og opfattet som beslutninger, der ikke var til forhandling. Tidlige varsler var der få af. Faktisk kom beslutningen om at afbryde bistanden i flere tilfælde bag på modtagerne.

De bedste og værste eksempler

Det tætteste eksempel, evalueringen kommer på en vellykket exit-proces, er Danmarks udfasning fra Indien. Den var karakteriseret ved en høj grad af fleksibilitet. Den havde en meget lang tidshorisont, og bistanden steg ligefrem i kr. og ører de første år, efter at udfasningen var besluttet. Hollands udfasning fra Malawi hører også til blandt de vellykkede eksempler, ikke mindst fordi Holland tillod en meget fleksibel proces. Det viser, at vellykkede exits også kan finde sted i bistandsafhængige lande.

Danmark står også for det tætteste, man kommer på det værste mulige eksempel, nemlig udfasningen fra Malawi over en periode på

blot seks måneder. Dårlig regeringsførelse i Malawi blev givet som begrundelse for udfasningen, men det var den danske regerings politiske beslutning om at beskære budgettet for udviklingsbistand, der skabte en situation med begrænsede muligheder for dialog og fleksibilitet.

Tre forskellige exit-situationer

1. Exit fra en force majeure-situation: Er karakteriseret ved spændte diplomatiske forbindelser og /eller usikkerhed. Formålet er at lukke ned på en ordentlig måde, men så hurtigt som muligt.
2. Exit fra et land, der er afhængigt af bistand, under vilkår, der muliggør grundig planlægning: Hovedformålet er at sikre de opnåede resultater af bistanden inden for en bestemt tidsramme med særligt fokus på bæredygtigheden.
3. Exit fra et land, der ikke længere er afhængigt af bistand: Her er hovedformålet også at sikre de opnåede resultater af bistanden inden for en bestemt tidsramme med særligt fokus på bæredygtigheden. Men her kan et andet mål være at styrke nye typer af samarbejde (ikke bistand) og de bilaterale forbindelser.

Den vanskelige overgang til tiden uden bistand

Tre af modtagerlandene i evalueringen, Indien, Botswana og Sydafrika, er ikke længere afhængige af udviklingsbistand. De repræsenterer det slutstadium, der er målet for alt udviklingssamarbejde, og den situation kan i princippet planlægges i god tid og i fællesskab. Men Sveriges beslutning i 2004 om at sætte en slutdato på det meste af sin bilaterale bistand til Sydafrika i 2008 er faktisk et af de sjældne eksempler på sådan langsigtet planlægning.

Overgangen til tiden uden bistand viser sig generelt vanskelig af flere grunde. Det er ikke nemt at kombinere udfasningen af bistanden med indfasningen af et nyt og bredere samarbejde, der er baseret på gensidige interesser. Der er en tendens til, at fokus skifter væk fra at sikre bæredygtigheden af de opnåede resultater over til de fremtidige samarbejdsrelationer.

Et andet spørgsmål er, om donorerne virkelig har en interesse i at bevare det tætte forhold, når bistanden ophører. Det er de uden tvivl med lande som Indien og Sydafrika, men det var de ikke i forhold til Botswana, et land med begrænset geopolitisk betydning. På trods af at regeringen i Botswana var meget interesseret i at bevare forbindelsen, og at især Norge og Sverige også havde sådanne intentioner, mislykkedes bestræbelserne på at bevare det tætte forhold.

Stigende behov for exit-strategier

Antallet af exit-situationer er stigende, og det vil formentlig stige endnu mere de kommende år. Det skyldes ikke kun, at flere udviklingslande bliver uafhængige af bistand, men også at mange donorer, i tråd med Paris-erklæringen, er i fuld gang med at koncentrere deres bistand på færre lande og sektorer. Det medfører i sig selv flere exits i lande, der fortsat er afhængige af bistand, og det understreger vigtigheden af at udvikle strategier for bedre udfasning og overdragelse til modtagerlandet, men også for at undersøge mulighederne for at få andre donorer eller NGO'er til at tage over. Selv om en bedre arbejdsdeling blandt donorer bestemt har fordele, så øger det også modtagerlandenes sårbarhed, når en donør trækker sig. Det bør donorerne tage med i deres overvejelser, når de træffer beslutninger om at indstille bistanden og i deres exit-strategier.

Anbefalinger

Evalueringen anbefaler bl.a.:

- Lav landespecifikke analyser forud for udfasningen. Bilaterale donorer laver allerede sådanne analyser, men de fokuserer mest på forhold, der er vigtige for at igangsætte bistand. Nu bør blikket rettes imod udfasningen og overgangen til tiden uden bistand.
- Lav retningslinier for tre forskellige typer af exits: Exits i en force majeure-situation, exits på en bæredygtig måde og exits, der danner overgang til andre former for samarbejde end bistand.
- Lav skræddersyede strategier for exits i alle force majeure-situationer.
- Udarbejd retningslinier for godt donor-skab i håndteringen af exits baseret på principperne om partnerskab og gensidig ansvarlighed i tråd med Paris-erklæringen om mere effektiv bistand.
- Undersøg mulighederne for at tage stilling til udfasningen allerede ved starten af ethvert udviklingssamarbejde.

Danmark og de fem udviklingslande

Indien: Danmark besluttede efter de indiske atomprøvesprængninger i 1998 at udfase sin mangeårige bistand til Indien over en periode på hele ti år. I 2003 besluttede Indien, at landet ikke længere ville modtage bilateral bistand fra en række mindre donorer, heriblandt Danmark. Det førte til, at udfasningen af den danske bistand blev afkortet med tre år. Danmark har fortsat en ambassade i Indien og et tæt samarbejde trods afslutningen af bistandssamarbejdet.

Malawi og Eritrea: De to lande var danske programsamarbejdslande indtil 2002, hvor den danske regering besluttede at beskære den danske udviklings- og miljøbistand

resumé af evaluering / 2008.08

med 1,5 mia. kr. Besparelsen blev fundet ved bl.a. helt at indstille bistanden til Malawi og Eritrea – og i øvrigt også Zimbabwe. Det skete med henvisning til korruption, manglende samarbejdsvilje, manglende demokratiske fremskridt og lign. i landene. Den kortest mulige udfasningsperiode blev valgt, nemlig de seks mdr. som stort set alle bistandsaftaler kan opsiges med. I Eritrea løb den danske støtte til retsvæsned dog frem til 2003 og til uddannelse frem til 2005. I begge lande blev de danske ambassader lukket hurtigt.

Botswana: Danmark indledte sin bistand til Botswana i starten af 1970'erne og var i 1987 landets fjerdestørste donor, men nåede aldrig at åbne en ambassade i landet. I 1994 besluttede Danmark en forholdsvis hurtigt udfasning af sin bistand til landet, der dog fra slutningen af 1990'erne og frem til 2007 var blandt modtagerne af særlig miljøbistand fra Danmark.

Sydafrika: I 1993 besluttede Danmark at yde såkaldt overgangsbistand til Sydafrika, og selv om Sydafrika aldrig har fået status af

at være dansk programsamarbejdsland, har den danske bistand til landet været ganske betydelig. Danmark har annonceret, at langt det meste af bistanden til Sydafrika vil blive udfaset, men der er ikke sat en slutdato på. Der er en dansk ambassade i Sydafrika og stor interesse for at bevare et tæt samarbejde, selv om bistanden udfases.

DANIDAS KOMMENTARER

Gennemførelsen af Paris-erklæringen om harmonisering og tilpasning, der lægger op til øget koncentration af de enkelte donoreres aktiviteter, vil naturligt føre til, at donorer udfaser bistandsaktiviteter. Dette vil også blive en konsekvens af udarbejdelsen af fælles landestrategier, der er baseret på en større grad af arbejdsdeling mellem donorerne. Beslutninger om udfasning af bistandsaktiviteter vil som regel tage flere år at føre ud i livet, og det vil være et vigtigt princip i det danske udviklingssamarbejde, at såfremt dansk udviklingsbistand udfases af en sektor, bør det sikres, at andre donorer eller modtagerlandet overtager ansvaret.

Evalueringen fremhæver både positive og negative udfasningserfaringer, og ikke bare

Danmark, men også andre lande har lært af erfaringerne med at udfase udviklingsbistand til lande eller sektorer, og igangværende danske udfasninger baserer sig i vid udstrækning på disse erfaringer. Det gælder f.eks. den planlagte flerårige udfasning af udviklingsbistanden til Bhutan, Egypten, Vietnam og Sydafrika. I Egypten, Vietnam og Sydafrika vil bistandssamarbejdet gradvist blive erstattet af andre former for samarbejde, herunder ikke mindst af handelssamarbejde.

Evalueringen anbefaler, at der udarbejdes særlige retningslinjer, der kan anvendes i de mange forskellige udfasningssituationer. I forbindelse med den næste revision af Danidas retningslinjer for administrationen af udviklingsbistanden, der vil finde sted i

foråret 2009, vil der blive indføjet et særligt afsnit om udfasning af bistandsaktiviteter, og der vil også blive foretaget en vurdering af, hvorvidt der er behov for at ændre det eksisterende format for regeringsaftaler med modtagerlandene.