



## UDVIKLINGSSAMARBEJDET MELLEM DANMARK OG BHUTAN, 2000-2009



# evalueringresumé

2010.02

*Danmark har ydet støtte til Bhutan igennem mere end 30 år. I 1989 blev Bhutan udpeget til dansk programsamarbejdsland, og Danmark har i en årrække været den næststørste bilaterale donor i landet kun overgået af landets store nabo, Indien. I lyset af Bhutans positive økonomiske udvikling besluttede Danmark i 2008 gradvist at udfase den bilaterale støtte efter 2013. Denne evaluering vurderer den danske støtte til fattigdomsbekæmpelse og demokratisering i perioden 2000-2009 og giver i lyset heraf anbefalinger til, hvordan udfasningen af den danske støtte bedst tilrettelægges. Evalueringen er iværksat af Danidas evalueringskontor i samarbejde med 'Research and Evaluation Division' i 'Gross National Happiness Commission Secretariat of Bhutan'. Evalueringen blev foretaget i perioden oktober 2009 - juni 2010 af PEM Consult i samarbejde med Oxford Policy Management.*

### Overordnede konklusioner

Bhutan har gennemlevet en enestående social, politisk og økonomisk udvikling de seneste årtier, og dansk bistand har bidraget positivt til mange af de imponerende resultater, der er opnået i de sektorer, Danmark har støttet (sundhed, uddannelse, miljø, byudvikling og god regeringsførelse). F.eks. går ni ud af ti børn nu syv år i skole, ligesom flere går videre i uddannelsessystemet. Samtidig er kvaliteten af undervisningen øget. I perioden 1994-2005 er befolkningsvæksten faldet med 20pct., børne- og mødre dødeligheden faldet med 40 pct. og levealderen øget til 66 år. Parallelt hermed har Bhutan indført en moderne forvaltning, gennemført demokratiske valg og sat en decentraliseringsproces i gang. Endelig er miljøhensyn på vej til at blive en integreret del af den offentlige planlægning på alle niveauer.

Den danske støtte har gennemgående væ-

ret effektiv, relevant og fleksibel. Den har spillet en væsentlig rolle indenfor områderne sundhed, miljø og god regeringsførelse og beviser, at det betaler sig at satse på langvarig og massiv støtte indenfor en sektor. Indførelsen af sektorbudgetstøtte til de sociale sektorer har ført til større fleksibilitet og ejerskab. På miljø- og forvaltningsområdet har støtten til udvalgte institutioner og processer været et vigtigt bidrag til deres kapacitetsopbygning. Bhutan påskønner ikke kun Danmarks betydelige bidrag, men også Danmarks villighed til at tilpasse bistanden til lokale behov og mål og til at harmonisere indsatsen med andre donorer.

Trods de store fremskridt står Bhutan stadig over for store udfordringer. Den private sektor er meget lille og svag, væksten og udviklingen er ujævnt fordelt i landet, og selv om også kvinderne nyder godt af de økonomiske og demokratiske fremskridt, sætter traditioner fortsat grænser for deres

**Medierevolution:** Medierne er blomstret op i Bhutan og spiller en vigtig rolle som vagthund over for regering og myndigheder. I 2000 havde Bhutan kun en enkelt avis. Nu er der fem private aviser og fire radiostationer. Bhutans nationale radiostation, Bhutan Broadcasting Service, har desuden etableret fem regionale stationer, og flere og flere bhutansere debatterer og blogger aktivt på internettet. Dansk støtte til uddannelse af journalister og radioteknikere og til udvidelse af radiosendenettet får af flere en stor del af æren for denne udvikling.

deltagelse i det politiske og økonomiske liv.

Evalueringen anbefaler bl.a., at der i udfasningsperioden gives prioritet til miljøsektoren, hvor der fortsat er behov for især lokal kapacitetsopbygning og konsolidering, samt til god regeringsførelse, hvor der særligt er behov for at styrke den decentraliseringsproces, der er i gang.

### Baggrund

Det dansk-bhutanesiske udviklings samarbejde er præget af ganske særlige forhold, som har været afgørende for den måde, samarbejdet har udviklet sig på, og for de resultater, der er opnået.

Bhutan har oplevet dramatiske forandringer i den periode, Danmark har ydet bistand. Det lille bjergland var op til 1990'erne nærmest en feudalstat med en enevældig (men oplyst) konge og udbredt fattigdom. Det seneste årti har landet oplevet konstant økonomisk vækst på 7 pct. om året i gennemsnit, og andelen af fattige er faldet fra 36,3 pct. i 2000 til 23,2 pct. i 2007. Samtidig har Bhutan været igennem en fredelig demokratisering med flere valg. De store omvæltninger er ikke sket efter pres udefra, men på den tidligere konges eget initiativ og i respekt for den traditionelle, bhutanesiske kultur. Bhutan har også gjort sig bemærket med sit eget, officielle, nationale lykkeindeks med vægt på bl.a. kultur, beskyttelse af miljøet og kvinders rettigheder.

Den samlede, danske bistand til Bhutan siden 1989 løber op i næsten 1,4 mia. kr. i løbende priser. Med blot 700.000 indbyggere gør det Bhutan til det land, der har modtaget mest dansk bistand pr. indbygger, nemlig 2000 kr. Den danske bistand

har siden 1992 fokuseret på sundhed, miljø og forvaltning af naturressourcer samt byudvikling. I 1998 kom god regeringsførelse til som et selvstændigt program, i 2003 uddannelse, og i 2008 blev støtte til udviklingen af den private sektor tilføjet som et tværgående tema. I de første år blev den danske bistand givet som projektstøtte. Fra 1990'erne blev bistanden omlagt til programstøtte, og siden 2000 er en stigende andel givet som sektorbudgetstøtte, særligt inden for uddannelse og sundhed. Danmark har besluttet at udfase sin bilaterale bistand til Bhutan efter 2013.

Der har været enighed om den overordnede kurs i bistandssamarbejdet mellem Danmark og Bhutan. Bhutan styrer efter mål, der harmonerer med målene for dansk udviklingsbistand. Det gælder bl.a. 2015-Målene samt ønsket om at indføre demokrati, gennemføre decentralisering og at bevare den unikke natur. Udviklings samarbejdet har derfor generelt kunnet foregå i en atmosfære af tillid og konstruktiv dialog på alle niveauer.

### Delkonklusioner

#### Sundhed til flere

Bhutan har opnået imponerende fremskridt inden for sundhed på ganske kort tid. Ifølge Sundhedsministeriets tal for perioden 1994 til 2005 er spædbørnsdødeligheden næsten halveret fra tidligere 71 til nu 40 ud af 1000 fødte børn, levealderen er øget til 66 år, og dødeligheden i forbindelse med graviditet og fødsel er reduceret med over 40 pct. Det tyder på, at Bhutans vedholdende fokus på den primære sundhedstjeneste og på at udvide adgangen til basale sundhedsydelser har virket. Andre årsager som gratis adgang til basale lægemidler, øget viden om ernæring og sundhed samt forbedret vandforsyning og sanitære for-

hold har også spillet ind.

Den danske støtte til sundhed går helt tilbage til 1992, og evalueringen konkluderer, at Danmark i mere end to årtier har været en stabil, konsekvent og pålidelig donorpartner i Bhutans sundhedssektor. Siden 2000 er det meste af den danske støtte givet som sektorbudgetstøtte. Danmark har specifikt støttet Bhutans sundhedsministerium, udvidelse af den primære sundhedstjeneste og uddannelse af sundhedspersonale, ligesom Danmark har ydet teknisk rådgivning på et højt professionelt niveau. I perioden 2000-2007 støttede Danmark også Bhutans store investeringer i bedre adgang til vand og sanitet på landet, så mere end 80 pct. af befolkningen i dag har adgang til rent drikkevand.

#### Også uddannelse til flere

Bhutan indførte først i 1960'erne et moderne uddannelsessystem, der siden er blevet udvidet betydeligt. Hele 92 pct. af børnene går nu syv år i skole, flere går videre på alle niveauer af uddannelsessystemet samtidig med at kvaliteten af undervisningen er blevet bedre. Det er bl.a. sket i kraft af reformer af undervisningsplanerne og mindre klassestørrelser. Danmark har også støttet uddannelsen af lærere. Danmark har støttet sektoren siden 2002, bl.a. med sektorbudgetstøtte.

Trods fremskridtene er Bhutan fortsat langt fra målet om, at 80 pct. af den voksne befolkning i 2008 skulle kunne læse og skrive. Alfabetiseringsgraden var fra 2002 til 2008 kun steget fra 54 til 59 pct. Det skyldes primært, at der fortsat er mange analfabeter blandt den voksne befolkning og viser et behov for en øget satsning på uformel voksenundervisning. En anden udfordring er at udligne de store regionale forskelle i uddannelsesniveaet.

### **Regeringsførelse og decentralisering**

Danmark har spillet en væsentlig rolle i Bhutans vanskelige omstilling til en moderne stat. Det er sket med respekt for Bhutans ønske om at bevare vigtige elementer af sin traditionelle kultur. Den danske støtte til god regeringsførelse og decentralisering er givet i en periode, hvor Bhutans politiske system er blevet ændret markant, og hvor landet - fra at have været et enevældigt kongedømme - er godt på vej til at blive et moderne demokrati. Siden 2002 har der været foretaget demokratiske lokalvalg og parlamentsvalg, en moderne forfatning er blevet vedtaget, og der er sat gang i en decentralisering. Danmark har bidraget med støtte både til retssystemet, regeringsadministrationen og det parlamentariske system i form af infrastruktur, IT og forskellige former for rådgivning. Støtten har hjulpet både nye institutioner i den vitale startfase og eksisterende institutioner med at tilpasse sig de løbende forandringer, der har fundet sted. På flere områder - blandt andet skattedepartementet - har Danmark været eneste donor.

Trods de positive resultater byder den hurtige overgang fra en mere traditionel til en moderne og professionel, offentlig forvaltning fortsat på store udfordringer, ikke mindst på decentralt niveau.

### **Miljø og byudvikling**

Miljøbeskyttelse og forvaltning af naturressourcer har altid været højt prioriteret i Bhutan, der har opnået store fremskridt på miljøområdet. Den danske støtte har været afgørende på adskillige områder som miljølovgivning og -forvaltning, decentral naturressourceforvaltning, renere teknologi og byplanlægning. Det øgede fokus på miljøet betyder, at miljøhensyn i voksende omfang bliver en fast del af beslutningsgrundlaget i sektorministerier, på distriktsniveau og i den private sektor, selv om der

fortsat mangler lokal kapacitet på miljøområdet på alle administrative niveauer. Inden for byudvikling har Danmark konkret bidraget til byplanlægning i fem byer, der alle - med dansk støtte - har fået udbygget og forbedret deres vandforsyning, spildevandsrensning, dræning, lossepladser og trafikplanlægning.

### **Generelle erfaringer**

#### **Sektorbudgetstøttens dilemmaer**

Sektorbudgetstøtte giver mange muligheder, men rummer også nogle risici. Den danske støtte til sundhed og uddannelse er siden 2000 overvejende givet som sektorbudgetstøtte. Det har vist sig at være en fleksibel bistandsform, der kan tilpasses de konkrete og skiftende forhold og medvirke til at skabe lokalt ejerskab. Men sektorbudgetstøtte gør det vanskeligt at målrette bistanden til de grupper, som Danmark især prioriterer. Den gør det også vanskeligt at spore effekten af lige præcis den danske bistand. Endelig kan sektorbudgetstøtte friste regeringen i modtagerlandet til at omdirigere nogle af de midler, som den selv havde afsat til en anden sektor. Det er der tegn på i uddannelsessektoren, hvor den samlede donorstøtte er firdoblet fra 2002 til 2008, mens Bhutans nationale budget til uddannelse - inkl. donorstøtten - i samme periode kun er fordoblet.

#### **Massiv tilstedeværelse bærer frugt**

Det kan godt betale sig at være massivt tilstede i enkelte sektorer - forudsat, at støtten ikke er større end, hvad modtageren kan kapere, og at den er tilpasset modtagerens behov. Det viser den langvarige og omfattende danske tilstedeværelse inden for miljø, regeringsførelse og sundhed. Danmark har aktivt arbejdet for at få de forskellige donorer til at harmoni-

sere deres bistand i flere sektorer, dog ikke altid med held. Danmark har i flere sektorer via rådgivere har været i stand til at indgå i en konstruktiv dialog, både om konkrete aktiviteter og om strategiske mål, hvilket har medvirket til markante danske aftryk i flere sektorer. Den tætte dialog inden for de enkelte sektorer er meget værdsat fra bhutanesisk side.

#### **Stor satsning på rådgivere og kapacitetsopbygning**

Selv om evalueringen konkluderer, at resultaterne af den danske bistand ikke ville være opnået uden et betydeligt brug af rådgivere og de store investeringer i opbygning af kapacitet i Bhutan, så er der også kritiske bemærkninger. Brugen af langtidrådgivere er måske reduceret for hurtigt de seneste år og synes mere dikteret af et dansk ønske om at erstatte langtid- med korttidrådgivere end af en vurdering af de aktuelle behov. Kapacitetsopbygningen har i adskillige tilfælde været dårligt koordineret og ikke været tilpasset de konkrete behov. Den har også fokuseret mere på enkeltorganisationer og -institutioner end på samarbejdet imellem dem og de vilkår, de enkelte institutioner og organisationer arbejder under.

#### **Den private sektor i fokus efter 2013**

Bhutan har på vigtige områder gjort imponerende fremskridt i den periode, Danmark har ydet bistand til landet, og står betydeligt bedre rustet til at klare sig uden den danske bistand end tidligere. Men Bhutan står stadig med store udfordringer. Den største er at få opbygget en privat sektor, der kan sikre vækst, udvikling, offentlige indtægter og jobs. Efter udfasningen af bistanden til regeringen vil Danmark fortsat kunne støtte Bhutan ved hjælp af de såkaldte erhvervsinstrumenter,

## evalueringssumé 2010.02

dvs. blandede kreditter og Business2Business Programmet. Evalueringen vurderer dog, at interessen fra danske firmaer til at engagere sig i Bhutan også fremover måske vil være begrænset.

### Nogle af evalueringens anbefalinger

- Udfasningen skal skræddersys ud fra de konkrete behov og bør fokuseres på miljø og regeringsførelse/decentralisering. Det er de sektorer, hvor den bhutanesiske ekspertise er svagest, og

hvor de nye institutioner, der er skabt bl.a. med dansk støtte, er mindst robuste. Selv om decentraliseringen har gjort gode fremskridt, er der fortsat brug for at få afklaret rollefordelingen mellem de forskellige niveauer, sikre kvalificeret personale lokalt og skaffe indtægter til den løbende drift.

- Myndighedernes kapacitet til at indsamle data og til at overvåge og evaluere udviklingen er fortsat svag og bør styrkes.

- Der er fortsat store, regionale forskelle på adgangen til offentlige ydelser som uddannelse og sundhed. Kapaciteten til at måle disse uligheder og til at målrette indsatsen mod sårbare egne og befolkningsgrupper bør styrkes.
- Særlige målrettede initiativer til at styrke dynamikken blandt små og mellemstore virksomheder og den private sektors indflydelse bør overvejes.

## DANIDAS KOMMENTARER

Udenrigsministeriet sætter pris på evalueringens positive konklusioner og dokumentationen af de konkrete resultater, som dansk bistand har medvirket til at fremme inden for sundhed, uddannelse, miljø og god regeringsførelse.

Udenrigsministeriet er generelt enig i evalueringens anbefalinger.

I forhold til at styrke den private sektor i Bhutan, så sker dette allerede gennem den danske støtte til bl.a. erhvervsuddannelse og erhvervsorganisationer. Samtidig synes der at være en stigende interesse hos danske virksomheder for at søge partnerskaber med bhutanesiske firmaer. Det gælder f.eks. inden for solenergi og affaldsbehandling. I betragtning af Bhutans størrelse er det Udenrigsministeriets vurdering, at

potentialet for sådanne partnerskaber må formodes at være begrænset.

Udenrigsministeriet er i tæt samarbejde med Bhutan i gang med at udarbejde en plan for udfasningen af den danske bistand og anvendelsen af de 50 mio. kr., som regeringen har afsat på forslaget til finanslov for 2011, til udfasningsbistand til Bhutan. Evalueringens anbefalinger udgør en vigtig del af grundlaget for dette arbejde. For at sikre bæredygtigheden af de mange gode resultater, som der er opnået gennem Danmarks 30-årige engagement i Bhutan, vil udfasningen tilrettelægges under hensyntagen til de forskellige behov, der er inden for de enkelte sektorer.

Udenrigsministeriet er i den forbindelse enig i, at der især bør fokuseres på støtte

til decentralisering og miljøinitiativer, samt at det også i udfasningsperioden vil være relevant at kanalisere fortsat budgetstøtte til disse to formål igennem programmerne Local Governance Support og Sustainable Environment Support.

I forhold til at søge at etablere partnerskabsaftaler mellem danske og bhutanesiske institutioner inden for især forskning, så er Udenrigsministeriet enig i, at dette er en særlig udfordring bl.a. i lyset af de kulturelle og organisatoriske forskelle. Det er samtidig Udenrigsministeriets vurdering, at partnerskaber i forbindelse med udfasningen kan bidrage til at fremme vidensoverførsel og etableringen af et mere langsigtet samarbejde mellem danske og bhutanesiske organisationer.