



## FÆLLES EVALUERING AF UDVIKLINGSSAMARBEJDET MED NIGER 2000-2008



# evalueringresumé

2010.04

*I 2007 besluttede Belgien, Frankrig, Danmark og Luxembourg sammen med EU kommissionen at gennemføre en evaluering af deres bistand til Niger i perioden 2000-2008. Evalueringen analyserer de samlede effekter af bistanden til Niger og sammenholder bistandsindsatsen med landets strategi for reduktion af fattigdom. Evalueringen er baseret på generelle data om landets udvikling og en gennemgang af et begrænset antal interventioner indenfor syv sektorer og fire tværgående temaer. Det belgiske evalueringskontor har ledet evalueringsprocessen. Evalueringen er gennemført af et hold uafhængige europæiske konsulenter fra Sociéte d'Etudes et d'Evaluation (SEE) samt Baastel, Iram og Dnet Consult i samarbejde med individuelle konsulenter og analyseinstituttet LASDEL i Niger.*

### Overordnede konklusioner

Evalueringens overordnede konklusion er, at EU-kommissionens og de fire bilaterale donorerers støtte til Niger i perioden 2000-2008 har bidraget til at løse konkrete behov indenfor blandt andet sundhed, vand og sanitet samt uddannelse. De fem donorerers bistand har generelt været relevant for Nigers fattigdomsstrategi, og der er på en række områder opnået gode resultater. Men evalueringen konkluderer også, at de samlede anstrengelser har været utilstrækkelige set i forhold til de overordnede udfordringer, Niger står overfor, og at det har taget længere tid at opnå resultater end planlagt. Donorerne har ikke i tilstrækkelig grad fokuseret bistanden på indsats til fremme af økonomisk vækst og har heller ikke sikret en optimal koordinering af bistanden.

Trods donorerens erklærede vilje til at overgå fra projektbistand til sektorbudgetstøtte og generel budgetstøtte, hvor

modtagerlandet har det fulde ansvar for gennemførelsen af de aktiviteter, der finansieres, er projekter forblevet det mest anvendte udviklingsinstrument i Niger frem til 2008. Det skyldes blandt andet begrænset administrativ og faglig kapacitet i de nationale institutioner. Den utilstrækkelige kapacitet har betydet, at der fortsat er mange administrative enheder knyttet til de enkelte projekter og store omkostninger knyttet til anvendelse af teknisk bistand. Det sidste er genstand for kritik i Niger, men evalueringen finder ikke desto mindre, at international teknisk bistand stadig har en væsentlig rolle at spille i landet på baggrund af den generelle mangel på faglige ressourcer.

Evalueringen konkluderer, at der er brug for en radikal omlægning af støtten til Niger og for omlægninger i valget af udviklingsinstrumenter. Niger har behov for en langt højere økonomisk vækst og højere indkomst per indbygger – og for at donorerne bidrager til dette gennem en langt mere

Niger ligger i Vestafrika og er et af verdens fattigste lande (nr. 167 af 169 lande på UNDP's fattigdomsliste, 2010). Landet er på 1.267.000 km<sup>2</sup> og dermed omtrent 30 gange større end Danmark (43.000 km<sup>2</sup>). Det har en befolkning på ca. 14 mio. indbyggere (2008), hvoraf 60,6 pct. lever under fattigdomsgrænsen. Befolkningstilvæksten er på ca. 3,5 pct. årligt og den årlige økonomiske vækst på kun 1pct.

DAC sektor: 500

fokuseret og målrettet indsats. Landet vil ikke kunne klare de udfordringer, landet står overfor alene, men vil have behov for mere og bedre bistand både nu og i mange år fremover. Der er tilsvarende behov for i højere grad at integrere samhandel og regionale perspektiver i Nigers udviklingspolitik.

## Baggrund

Niger er forblevet ekstremt fattigt i den periode, evalueringen omfatter. Befolkningstilvæksten på ca. 3,5 pct. årligt er fortsat en af de højeste i verden, og den økonomiske vækst har kun været på gennemsnitligt 1 pct. årligt i perioden. Dermed er der ikke sket nogen reel forbedring af indkomsten pr. indbygger i landet i evalueringsperioden. Befolkningen har meget vanskelige levevilkår, præget af et omskifteligt klima, tørkeproblemer og voksende erosion af landbrugets ressourcer.

I erkendelse af at den negative udvikling kun ville kunne vendes via en betydelig indsats for øget økonomisk vækst, foreslog Nigers regering i 2007 en ambitiøs ajourføring af den nationale strategi for bekæmpelse af fattigdom. Strategien understreger, at det overordnede mål om forbedret levestandard kun vil kunne indfries via en markant økonomisk vækst samt en betydelig mobilisering af eksterne ressourcer.

De fem donorers støtte til Niger har i evalueringsperioden udgjort i alt ca. 7,6 milliarder danske kroner, svarende til mere end halvdelen af den samlede offentlige bistand til Niger i perioden. Bistanden har været fordelt på mange forskellige sektorer og indsatsområder, herunder landbrug og fødevarer sikkerhed, transport, vand

og sanitet, sundhed, uddannelse, håndværk, kultur samt generel budgetstøtte. Der har også været ydet støtte til regional udvikling, miljø, demografi, ligestilling og udvikling for unge.

## Delkonklusioner

### Begrænset ejerskab

Ikke alle indsatsområder, der er blevet støttet af donorerne, har været genstand for lige stor interesse hos Nigers regering. Det nationale ejerskab til de politiske prioriteter og værdier, der søges fremmet af donorerne, veksler meget i henhold til forskellige emner og lokale aktører – og har på nogle områder været meget begrænset. Dette svækker mulighederne for at sikre bæredygtigheden af aktiviteterne på længere sigt.

### Tilpasning til Nigers strategier og administrative procedurer

Donorerne har i vidt omfang tilpasset deres strategier til den nationale strategi for fattigdomsreduktion i Niger, men det er heller ikke så vanskeligt, da strategien er meget bred og ikke indeholder en egentlig prioritering af de forskellige mål og ej heller forslag til, hvor mange penge der skal investeres på de forskellige områder. Det har betydet manglende effektivitet i bistandsarbejdet, da ikke alle bistandsindsatser er lige relevante i forhold til at opnå det overordnede mål: forbedret levestandard og fattigdomsreduktion.

Den seneste version af fattigdomsstrategien (fra 2007) vurderer, at kun en økonomisk vækst på mellem 3 og 7 procent kan sikre, at landets fattigdom for alvor kan reduceres og 2015-målene indfries. Men donorerne har ifølge evalueringen ikke rigtig taget denne vurdering af den øko-

nomiske situation til sig: Deres strategier indarbejder ikke systematisk og målrettet støtte til økonomisk vækst som en central betingelse for udvikling.

For så vidt angår tilpasning til og brug af Nigers administrative systemer er resultaterne blandede, hvilket blandt andet skyldes store udsving i faglig kapacitet i de nationale systemer.

### Harmonisering

Nigers regering har ikke været særligt aktiv i forhold til at forbedre koordinationen af donorenes indsats. Donorerne har søgt at harmonisere deres procedurer indbyrdes, blandt andet gennem etablering af fælles puljer. Fælles finansiering er imidlertid fortsat ikke særlig udviklet i forhold til f.eks. sundhed, fødevarer sikkerhed og uddannelse. I vand- og sanitetssektoren, hvor Danmark har været en ledende donor, er der positive tendenser med hensyn til overgang til en mere fælles planlægning og programbaseret administration. Men dialogen indenfor forskellige sektorer har ifølge evalueringen varieret meget i effektivitet.

### For lidt fokus på resultater og gensidig ansvarlighed

Forventningerne til indhold og resultater af udviklingssamarbejdet har i mange tilfælde været for dårligt definerede, hvilket også har medvirket til at gøre det svært at måle resultater. Dertil kommer, at monitoreringen af udviklingsaktiviteterne både hos donorerne og partnerne har været svag og i for ringe grad været orienteret mod at måle og analysere præstationer og resultater.

### Relevante, men utilstrækkelige indsatser

Donorenes forskellige interventioner har som nævnt generelt været i overensstemmelse med den nationale strategi for fattigdomsbekæmpelse, og der er gjort meget for at sikre kontinuitet i forhold til bestemte

Danmark har i evalueringsperioden bidraget med ca. 850 millioner kroner til udviklingsaktiviteter i Niger. Den danske støtte er gået til konkrete projekter indenfor rent drikkevand og sanitet, landbrugsudvikling og beskyttelse af naturressourcer samt demokratisering og kvinders rettigheder. Bistanden har blandt andet betydet, at ca. 50.000 kvinder har fået adgang til mikrokreditter, at dækningsgraden af rent drikkevand i regionerne Diffa og Zinder i 2009 er bragt op på henholdsvis 81 pct. og 62 pct., samt at Nigers myndigheder har fået stabiliseret 6784 hektar sandklitter mod voksende ørkenspredning. Heraf sikrede det danske bidrag 2800 hektarer.

sektorer og programmer eller udvalgte geografiske regioner.

Selvom FN's 2015-mål også omfatter økonomisk vækst – og på trods af Nigers ønske om støtte til fremme heraf – har donorerne ifølge evalueringen ikke udarbejdet tilstrækkeligt klare handlingsplaner for, hvordan de ville kunne bidrage til at indfri dette mål i Niger. Samlet set har udviklings-samarbejdet til trods for mange positive resultater været ganske utilstrækkeligt set i forhold til omfanget af fattigdomsproblemer i landet.

### **Stor spredning i indsatserne – også geografisk**

EU, Danmark og Luxembourg har koncentreret deres indsats indenfor 2-3 hovedsektorer, mens Frankrig og Belgien repræsenterer den største spredning af deres bistandsmidler med indsatser indenfor mange forskellige sektorer og temaer. Flere donorer – herunder også Danmark - har valgt at koncentrere deres bistand til bestemte geografiske zoner. Dette er, ifølge evalueringen, grunden til, at der ikke har været så meget synergi mellem de forskellige indsatser finansieret af forskellige donorer.

### **En effektiv bistand?**

Evalueringen har fundet dokumentation for, at der er realiseret et stort (og stigende) antal aktiviteter indenfor sektorer som transport, vandforsyning, sanitet og sundhed i evalueringsperioden. Men på en række områder er resultaterne og effektiviteten af de mange aktiviteter desværre ikke dokumenteret. Det skyldes dels dårligt definerede mål og dels, at måling og monitorering af fremskridt ikke har været tilstrækkelig god.

Adgangen til basal sundhed, grundskoler, rent drikkevand og i mindre udstrækning sanitet er dog, ifølge evalueringen, blevet

væsentligt forbedret i Niger gennem de otte år, evalueringen dækker. Eksempelvis er vandforsyningen i landområderne blevet udbygget med ca. 1400 brønde pr. år, hvilket betød at dækningsgraden steg fra 51,5 % i 2000 til 62,1 % i 2007. Adgangen til grundskole er øget, men fremskridtene på dette område er gået ud over undervisningens kvalitet og udviklingen af mellem-lange og højere uddannelser.

De mest synlige resultater er opnået i forhold til institutionel udvikling. De administrative systemer er blevet udviklet og muliggør i dag en bedre dialog mellem regering og donorer. Der er etableret en større kapacitet indenfor tilpasning til udsving i økonomiske konjunkturer og kriser (herunder fødevaremangel), og der er indført procedurer for konflikthåndtering i relation til jordejendom.

### **Ressourceforbrug**

Udviklingssamarbejdet med Niger er forbedret i perioden 2000 til 2008. Det gælder både i forhold til fremme af Paris-erklæringens principper om øget bistandseffektivitet, i forhold til EU's regelsæt for god donoradfærd og i forhold til donorerne interne organisering.

EU er den donor, der er gået længst med hensyn til brug af generel budgetstøtte. Alle de bilaterale donorer har benyttet sig af projekter til gennemførelse af bistanden. Frankrig og Belgien har i højere grad end de to andre bilaterale donorer anvendt nationale systemer til gennemførelse af bistanden, men med opretholdelse af ret strenge kontrolforanstaltninger. Danmark og Luxembourg har overvejende opereret med egne procedurer.

### **Danmarks indsats**

Evalueringen roser Danmark for god analytisk forberedelse af alle udviklingsprogrammer med det formål at tilpasse projekter og programmer til den lokale kontekst og udnytte erfaringer blandt andet i forhold til fremme af ligestilling. Desuden har Danmark ifølge evalueringen i særlig grad haft succes med forbedring af produktivitet i områder med ekstensivt kvægbrug, beskyttelse mod sandflugt og mikrolån til landbokvinder.

Danmark får også positiv omtale for sit alsidige og dynamiske samarbejde med forskellige aktører i den private sektor (firmaer, foreninger, NGO'er) indenfor landbruget. Aktiviteterne betegnes som effektive og bæredygtige. På vand- og sanitetsområdet omtaler evalueringen Danmark som pioner, når det gælder introduktion af nye, mere moderne samarbejdsformer og en gradvis omlægning til sektorprogram tilgang og regional planlægning. En omlægning, som dog kun kan gennemføres i den takt, de politiske vilkår i landet tillader det.

DAC sektor: 500

## Anbefalinger

Evalueringens overordnede anbefaling er, at donor-støtten til Niger i fremtiden bør fokuseres indenfor to politikområder:

*En generel politik for økonomisk udvikling*, hvor effektivitet måles ud fra stigning i bruttonationalprodukt pr. indbygger. Målet skal være at opnå og fastholde en årlig økonomisk vækst på mere end 3 %. Bistanden indenfor dette politikområde skal omfatte aktiviteter, der bidrager til at sikre fred og sikkerhed i landet, favorable investeringsvilkår, øget eksport (minedrift, turisme, landbrug), bedre infrastruktur og økonomiske serviceydelser samt udvikling af de menneskelige ressourcer via bedre

adgang til tekniske og højere uddannelser i og udenfor Niger.

*En langsigtet politik for international solidaritet med Niger*, der sikrer, at den eksterne støtte til landet indenfor udvikling af almen sundhed, grundskoler, sociale ydelser og forbedrede og diversificerede indkomstmuligheder fastholdes i mange år fremover.

Evalueringen understreger, at valget af udviklingsinstrumenter bør foretages, så det på kort sigt sikrer en effektiv indsats for at vende de aktuelle negative tendenser – dvs. at der skal vælges udviklingsinstrumenter, der sikrer hurtige resultater, f.eks. ved at donorerne fastholder brug af eksterne

teknisk ekspertise og støtte til konkrete projekter. På den anden side er der også brug for en langvarig indsats med vægt på opbygning af national kapacitet, f.eks. via kanalisering af mere bistand gennem nationale institutioner.

De fem donorer bør bidrage med en analytisk stærk, velkoordineret og langvarig indsats i samarbejde med andre donorer. Det er vigtigt, at bistanden fokuseres i forhold til at kunne indfri et begrænset antal af de mål, der er af størst betydning for den økonomiske vækst, samt at valget af udviklingsredskaber understøtter en fleksibel støtte indenfor rammerne af en permanent politisk dialog.

## DANIDAS KOMMENTARER

Udenrigsministeriet deler evalueringens generelle konklusioner vedrørende de fem donorerers støtte til Niger i evalueringsperioden. Bistand alene kan ikke sikre Nigers fremtidige udvikling, men bør ses som et supplement til en national vækststrategi. Ministeriet er også enig i, at strategier til fremme af økonomisk vækst bør være det centrale omdrejningspunkt for donorerens investeringer i Niger kombineret med støtte til udvikling af de sociale sektorer.

Udenrigsministeriet finder, at rapporten blandt andet på grund af en række metodiske svagheder undervurderer de resultater, der er opnået i Diffa og Zinder, hvor den danske støtte til Niger har været koncentreret. Andelen af befolkningen, der har adgang til rent drikkevand er således i 2009 helt oppe på 81 pct. i Diffa og 62 pct. i Zinder mod et landsgennemsnit på 58 pct. Det danske udviklingssamarbejde er desuden i perioden efter 2007 blevet lagt

om, så det i højere grad fokuserer på støtte til økonomisk udvikling. Samtidig ydes der fortsat støtte til udvikling af de sociale sektorer (specielt vand og sanitet), fordi social udvikling i et land som Niger sammen med økonomisk vækst og en transparent fordelingspolitik af Danmark anses for afgørende forudsætninger for en bæredygtig udvikling i landet. Danmark arbejder aktivt med at fremme en mere effektiv bistand gennem øget harmonisering og tilpasning af bistandsmidlerne. Den danske støtte anno 2010 er dermed i god overensstemmelse med evalueringens overordnede anbefalinger.

Niger er at betragte som en skrøbelig stat – politisk såvel som økonomisk og miljømæssigt.

Udfordringerne fra en voldsom befolkningstilvækst, et ugunstigt klima og begrænsede samt dårligt forvaltede naturressourcer er enorme og den tidligere regering havde kun i meget ringe omfang viljen til at gå i seriøs

dialog med donorerne om initiativer, der kunne fremme en mere effektiv anvendelse af bistandsmidlerne. F.eks. modarbejdede den tidligere regering i Niger i mange år forbedringer i den offentlige forvaltning og gennemsækeligheden i anvendelsen af offentlige midler. Dette har begrænset donorerens muligheder for at kanalisere midler gennem de nationale systemer.

Udenrigsministeriet forventer, at evalueringen vil blive søgt anvendt i dialogen med Nigers nye regering om, hvordan bistandsmidler til landet i fremtiden vil kunne anvendes mere effektivt. Ministeriet havde samtidig gerne set, at fællesevalueringen i højere grad havde bidraget med mere konkrete anbefalinger til, hvordan fremtidig støtte bedst muligt kan understøtte økonomisk vækst og udvikling i Niger samt hvordan harmonisering og tilpasning af støtten kan forbedre effektiviteten af bistandsmidlerne og Nigers egne ressourcer