



## EVALUERING AF DEN DANSKE BISTAND TIL AFGHANISTAN



# EVALUERING RESUMÉ

*Resuméet omfatter to evalueringer (2012.01 og 2012.02) og et evalueringsstudie (2012/4) (samlet benævnt evalueringerne i det følgende), der dækker størstedelen af de sidste 10 års danske udviklingsbistand til Afghanistan. Evalueringerne vurderer Danmarks støtte til uddannelse (2003-10), hjemvendte flygtninge og internt fordrevne (2009-11), forbedrede levevilkår (2001-10) og statsopbygning (2001-10). Formålet har været at give det første samlede overblik over bistandens relevans, målopfyldelse, omkostningseffektivitet og bæredygtighed samt – i mindre grad – de mere langsigtede virkninger. Evalueringerne giver et indblik i de udfordringer, der er ved at yde effektiv bistand i en skrøbelig stat som Afghanistan, der i årtier har været præget af væbnet konflikt. De dækker en periode, hvor det internationale samfund, og ikke mindst Danmark, har haft øget fokus på*

*stabilisering, konfliktforebyggelse og skrøbelige stater, og har gjort sig en række værdifulde erfaringer. Evalueringerne giver et input til såvel udviklingen af den danske bistand til Afghanistan, som til andre skrøbelige stater. Erfaringerne vil blandt andet indgå i en ny Afghanistanplan for 2013-14. Evalueringerne er bestilt af Danidas Evalueringskontor og gennemført af uafhængige internationale konsulentfirmaer.*

### Overordnede konklusioner

Evalueringerne viser, at dansk bistand har gjort en forskel. Dette på trods af at Danmark er en relativ lille donor blandt de mere end 60 lande, som bistår Afghanistan. Samlet set viser evalueringerne, at den danske støtte imødekommer afghanske behov og er blevet leveret i overensstemmelse med afghanske prioriteter og planer. Den danske uddannelsesstøtte har bidraget til bemærkelsesværdige fremskridt, mens evalueringen af støtten til hjemvendte flygtninge og til levevilkårsprogrammerne vurderer, at de planlagte umiddelbare mål stort set er nået. Derimod peger evalueringsstudiet af statsopbygningsaktiviteterne på mere blandede resultater med hensyn til især effektiviteten af danskstøttede indsatser.

En række forskellige faktorer har bidraget til de positive resultater af den danske bistand, men for alle fire fokusområder har det generelt været af afgørende

betydning, at den danske støtte har været i) i overensstemmelse med afghanske politikker og prioriteter og leveret i overensstemmelse med principperne om god donorskik, ii) baseret på en langsigtet tilgang, som har til formål at opbygge kapaciteten hos både myndigheder og i befolkningen, iii) fleksibel med hensyn til at tilpasse bistanden til ændringerne i lokale behov og lokale forhold, herunder sikkerhed, samt at komplementere andre donorer. Det anbefales, at Danmark fortsætter med at lade sin bistand til Afghanistan hvile på disse principper. Dette skal ses i lyset af, at evalueringerne generelt fremhæver, at der er stadig store umødte behov og store problemer at tage fat på i Afghanistan, og at der derfor stadig er brug for bistand.

### Baggrund

Den samlede danske bistand til Afghanistan udgjorde i perioden 2001-2012 næsten 3,8 milliarder kroner. Afghanistan er blevet støttet med både udviklingsbistand, nærområdebistand og humanitær bistand.

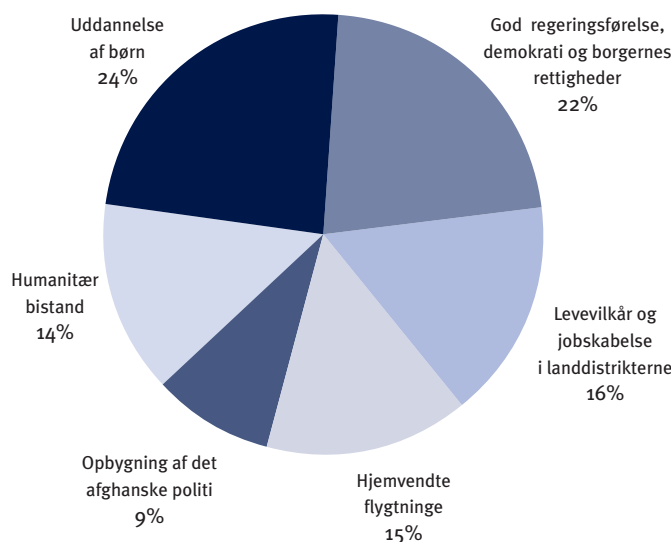
Danmarks økonomiske bistand har til formål at bidrage til fremvæksten af et stabilt og mere udviklet Afghanistan, som kan tage vare på egen sikkerhed, fortsætte en demokratisk udvikling og fremme respekten for menneskerettigheder. Afghanistan har udfordringer på stort set alle områder og er et særdeles komplekst og vanskeligt land at arbejde i, blandt andet på grund af den fortsatte konflikt i landet og sikkerhedsudfordringerne. Det overordnede formål med dansk udviklingsbistand er reduktion af fattigdom og sårbarhed. Mens Afghanistan er et af verdens fattigste lande, er der tillige en betydelig udfordring med at stabilisere landet og dermed styrke den internationale sikkerhed. Således er både Danmarks og andre vestlige donorers engagement i Afghanistan også drevet af hensynet til vores egen sikkerhed og gør definitionen af mål mere kompleks end for bistanden til andre udviklingslande. Bistanden skal samlet set både bidrage til at løse nationale danske sikkerhedsmål og menneskelige udviklingsmål i Afghanistan. Ud over at

udvikling er en gevinst for den enkelte afghaner, kan statens evne til at levere basale ydelser til befolkningen som udgangspunkt bidrage til at styrke den nye stats legitimitet og appel til borgerne.

De dansk-støttede aktiviteter i Afghanistan gennemføres i stor udstrækning af den afghanske stat, herunder gennem de nationale udviklingsprogrammer, samt af multilaterale organisationer, som FN og Verdensbanken. Derudover støttes en række afghanske, danske og andre internationale civilsamfundsorganisationer (CSOer og NGOer). For at understøtte stabiliseringen er der fra dansk side lagt vægt på, at udviklingsprojekterne når ud til alle dele af landet og langt størstedelen af den danske bistand kanaliseres til landsdækkende programmer. Ca. 15 pct. af de seneste års bistand har været målrettet Helmandprovinsen for at sikre hurtig opfølgning med udviklingsprojekter i de distrikter, hvor der er skabt sikkerhed gennem de afghanske og internationale sikkerhedsstyrkers indsats.

### Fordelingen mellem fokusområder i år 2012

– bemærk at fordelingen har varieret fra år til år



## Specifikke konklusioner og anbefalinger for de fire fokusområder



### Uddannelse

Evalueringen undersøger effekterne af den danske støtte til den afghanske uddannelsessektor i perioden 2003-10. Evalueringen er baseret på gennemgang af baggrundsdokumenter, rapporter og interviews med informanter i Kabul og i syv forskellige provinser. Evalueringen dækker en periode med udbredt konflikt og ustabilitet, hvilket medførte en række udfordringer for dataindsamlingen og begrænsninger i datamaterialet.

### Overordnede konklusioner og erfaringer

Der er sket en bemærkelsesværdig udvikling på uddannelsesområdet i Afghanistan i løbet af de sidste ti år. Evalueringen vurderer, at Danmark har leveret et væsentligt bidrag hertil.

Den danske støtte har samtidig været i tråd med Afghanistans behov. Bedre adgang til uddannelse har højeste prioritet for den afghanske regering. Den strategiske beslutning om at arbejde tæt sammen med den nye afghanske regering har været værdifuld og styrket

opfattelsen af Danmark som en troværdig partner. Danidas fleksible og u-bureaukratiske tilgang har resulteret i, at donormidler hurtigt har kunnet rettes derhen, hvor der var brug for dem. Det har bidraget til en effektiv anvendelse af ressourcerne og medvirket til at skabe øget lokalt ejerskab. Evalueringen konkluderer, at Danida, selv under svære forhold, har haft succes med at følge de internationale principper for bistandseffektivitet ved at fremme lokalt ejerskab og koordinering mellem donorerne.

Der er dog fortsat store udækkede behov og brug for yderligere støtte. Det er stadig kun lidt over halvdelen af børnene i skolealderen, der går i skole. Omkring 11 millioner afghanere er fortsat analfabeter, og usikkerheden i landet skaber alvorlige udfordringer for mulighederne for at levere uddannelse. Der er store ekstraudgifter forbundet med sikkerhedsforanstaltninger, og dårlig infrastruktur og mangelfuld information om lokale behov har været et problem for fordelingen af skolebøger. Generelt finder evalueringen, at der er brug for mere systematisk indsamling af information om indsatser og resultater

til støtte for planlægning og styring i uddannelsessektoren. Evalueringen opfordrer til, at Danmark fortsat støtter både dækning af de umiddelbare behov og den langsigtede udvikling af uddannelsessektoren.

### Om programmet

Danidas bistand til uddannelsessektoren er gradvist blevet øget – den samlede bistand for årene 2003-2010 udgjorde ca. 430 millioner kroner, mens der for år 2010-2013 er afsat ca. 340 millioner. Den danske bistand til uddannelsessektoren har omfattet curriculum-udvikling, bygning af skoler, kollegier og seminarer, uddannelse af lærere, undervisningsmateriale og teknisk rådgivning som del af kapacitetsopbygning i undervisningsministeriet. Denne bistand er hovedsagelig leveret som finansiel støtte til det afghanske undervisningsministerium. I Helmand-provinsen er undervisningsmyndighederne siden 2008 blevet støttet med teknisk rådgivning, og skolebyggeri er blevet direkte finansieret i provinsen, indtil de centrale myndigheder har kunnet tage over. Hertil kommer finansiering af offentlige lønninger, herunder lærerløn-

ninger, som kanaliseres gennem det afghanske nationalbudget.

## **Delkonklusioner**

### ***Store resultater trods usikkerhed – men også store behov***

Der er sket store forbedringer af det afghanske uddannelsessystem i løbet af en meget usikker periode, og Danida har leveret et væsentligt bidrag til fremskridtene. Adgangen til uddannelse for både piger og drenge er øget i takt med at skoler er blevet renoveret eller bygget. I følge uddannelsesstatistikken for 2010 var over syv millioner børn indskrevet i skole, heraf ca. 39 procent piger. Endvidere er der etableret mere end 8.500 lokale skoleråd. Antallet af skoler under undervisningsministeriet er steget med omkring 10.000, 93.000 nyuddannede lærere har betydet at antallet af lærere er blevet ottedoblet, millioner af skolebøger er blevet trykt, en ny læseplan udarbejdet og administrationens kapacitet er blevet styrket betragteligt. Der er dog fortsat store behov og brug for støtte, og evalueringen peger på, at det er vigtigt at forbedre indsamling, deling og brug af information om indsatser og resultater, som en del af arbejdet med at sikre at ressourcerne på uddannelsesområdet anvendes så godt som muligt.

### ***Fleksibilitet fremmer effektivitet***

Danidas fleksible og u-bureaukratiske tilgang, der indebærer, at dansk støtte til uddannelsessektoren tilrettelægges i en løbende dialog med det afghanske undervisningsministerium, har gjort det muligt at reagere hurtigt, også under omskiftelige og usikre forhold. Som reaktion på andre donorerers bidrag har Danida smidigt omfordelt danske midler fra udvikling af læseplaner og uddannelse af lærere til trykning af skolebøger.

Evalueringen finder, at Danidas succes med at følge principperne for bistands-effektivitet under svære forhold – selv

i Helmand-provinsen – fortjener større opmærksomhed. Indsatsen har fordret en høj grad af risikovillighed fra dansk side, og evalueringen peger på, at denne risikovillighed har vist sig at være velbegrundet og værdifuld.

### ***Øget afghansk kapacitet – men også store udfordringer***

Evalueringen finder, at udfordringerne ved at skulle opbygge de afghanske partnerinstitutioner og deres administrative systemer blev undervurderet. Ikke mindst i de tidlige år var styringen svagere og mere baseret på eksternt teknisk assistance, end det oprindeligt var hensigten. Evalueringen konstaterer desuden, at dokumentation og vidensdeling er mangelfuld. Danida har dog gennem årene bidraget væsentligt til at styrke kapaciteten og opbygningen af systemer i det afghanske undervisningsministerium. I dag er der eksempelvis øget kapacitet til at indsamle og anvende data om nationale behov og resultater på undervisningsområdet, og dette har gjort undervisningsministeriet i stand til at lave mere præcise vurderinger til brug i planlægning og opfølgning. Trods store fremskridt er der dog fortsat udfordringer og behov for at styrke kapaciteten.

### ***Positive resultater for pigers uddannelse***

Blandt de mest opmuntrende udviklingstendenser i Afghanistan er den øgede skolegang for piger. Også antallet af kvindelige lærere er steget markant, hvilket lover godt for den fremtidige tilgang af piger på de afghanske skoler. Tilsvarende er der også positive erfaringer med indsatser, hvor voksne kvinder lærer at læse og skrive. Der er dog fortsat store udækkede behov og brug for at fokusere på kønsforhold. Således er knap to tredjedele af skoleeleverne drenge, og trods stigningen i antallet af kvindelige lærere anslås det, at der er brug for dobbelt så mange.

### ***Sikkerhedsproblemer sænker effektiviteten***

Den vanskelige sikkerhedssituation har sat sine spor på effektiviteten af alle aktiviteter i den danskstøttede uddannelsesindsats. Dårlige distributionssystemer og vejforhold har forsinket udbringningen af de Danida-støttede skolebøger. Samtidig er der store omkostninger til sikkerhedsforanstaltninger, navnlig der hvor det er nødvendigt at bruge international teknisk bistand.


### ***Statens legitimitet fortsat udfordret***

Statens legitimitet er fortsat udfordret i Afghanistan. Den afghanske stat er kun langsomt på vej til at spille en vigtig rolle i folks tilværelse. Såfremt donorstøtten leveres uden om staten, kan den ifølge evalueringen bidrage til at undergrave statens kapacitet og risikere at mindske legitimiteten. Danmark har søgt at undgå dette ved hovedsagelig at levere bistanden gennem de afghanske myndigheder. Ønsket om at sikre hurtige fremskridt i Helmand er blevet håndteret ved gennem undervisningsministeriet at øremærke en mindre del af midlerne til Helmand. Ydermere er det lykkedes Danmark i spidsen for uddannelsesrådgiverne i Helmand-provinsens genopbygningsteam (Provincial Reconstruction Team) at sikre at også britiske og amerikanske midler i provinsen nu i højere grad er harmoniseret med de afghanske uddannelsesplaner. Evalueringen ser den danske tilgang til harmonisering, koordinering og tilpasning til den lokale situation, som et positivt eksempel til efterfølgelse.

### **Anbefalinger**

Evalueringen rummer en række anbefalinger. Det anbefales bl.a., at Danida i sin fremtidige støtte til uddannelsessektoren i Afghanistan:

- Forsætter med at støtte uddannelse efter den model, der hidtil har været



anvendt. Den valgte tilgang har vist sig hensigtsmæssig og var, da den blev besluttet, innovativ i lyset af den risikofyldte kontekst.

- Bidrager til at sikre en mere systematisk dokumentation af indsatser og resultater og det i en form, der er nemmere tilgængelig for embedsmænd i det afghanske undervisningsministerium.
- Sikrer at resultatbaseret styring indgår i de træningsprogrammer for ansatte i det afghanske undervisningsministerium, også på provinsniveau, som Danida støtter. Herunder bør der lægges vægt på at sikre, at

undervisningsministeriet modtager en tilpasset støtte rettet mod monitoreringsindsatsen, og at den danske programadministration har ressourcerne til at give denne støtte.

- Understøtter donorkoordinering gennem udvikling af en plan, i samarbejde med Afghanistans undervisningsministerium og med andre donorer, for hvordan bedre harmonisering og tilpasning af støtten kan opnås. Det skal ske på baggrund af det fælles sektor-review, som finder sted i 2012.
- Fortsat holder sig langsigtet strategisk planlægning for øje og ikke

nøjes med at fokusere på de akutte behov. Der er behov for at sikre, at den danske støtte fører til, at eleverne får det forventede udbytte. Danida bør i den sammenhæng støtte undervisningsministeriets videre udvikling af systemer, der registrerer og rapporterer om kvalitetsforbedringer i skolerne.

- Støtter bestræbelserne på at rationalisere brugen af teknisk bistand og klarere arbejdsbeskrivelser for disse. Desuden bør Danida være fortalere for en præcisering af rollefordelingen mellem undervisningsministeriets forskellige organer.

## DANIDAS KOMMENTARER

Afghanistan hører til et af verdens vanskeligste områder at arbejde i. Evalueringen giver et godt indtryk af udfordringerne ved at yde bistand gennem myndigheder, som skulle opbygges fra grunden. Evalueringen belyser også det indbyggede dilemma, at når støtten kanaliseres gennem nationale budgetter, er det ikke længere muligt at følge støtten fra donor til en specifik ydelse. I stedet må resultaterne af den danske støtte vurderes ved at se på hele sektoren eller dele af sektoren.

Danida er enig i evalueringens konstatering af, at det kvalitative og kvantitative datagrundlag er mangelfuldt. Udfordringerne med hensyn til pålideligheden af kvantitative data i Afghanistan er et generelt problem, der gælder på tværs af alle sektorer på alle niveauer. For at

løse denne udfordring, har Danmark, Verdensbanken og andre donorer siden 2007 støttet udviklingen af et informationssystem for uddannelse (Information Management System, EMIS). Det er nu introduceret i flere provinser, herunder Helmand, og tal for behov og levering af undervisning begynder at blive mere pålidelige. Med hensyn til vurdering af kvalitative forbedringer i myndighedernes kapacitet vil Danida fortsætte med at hjælpe undervisningsministeriet til selv at monitorere niveauet af kapacitet.

Danida er enig i evalueringens anbefaling af fortsat både at støtte opfyldelse af de umiddelbare behov for at levere undervisning, men også fortsat støtte de langsigtede indsatser, som skal forbedre kvaliteten af undervisningen og myndighedernes kapacitet.

Danida vil i tråd med anbefalingerne fortsætte med at støtte udviklingen hen imod harmonisering og tilpasning og ikke mindst opfordre andre donorer til at følge trop. Danida vil bl.a. deltage i det nyoprettede uddannelseskoordinationsudvalg og i sektor-reviews, der gennemføres i fælleskab med andre donorer.

Indsatsen på undervisningsområdet er del af en langsigtet strategi. Evalueringen peger på de mange positive resultater på undervisningsområdet. Det er samtidig vigtigt at understrege, at det kræver længere tid, før det nye uddannelsesniveau omsættes til forbedret levestandard og sundhed, og bevidsthed om borgernes rettigheder. Danmark planlægger derfor at fortsætte sin støtte til undervisningssektoren. ■





## Hjemvendte flygtninge og internt fordrevne

Evalueringen fokuserer på nærområdeinitiativets anden fase (december 2009 til august 2011). Evalueringen er baseret på gennemgang af en stor mængde baggrundsdokumenter og rapporter samt interviews med nøgleinformanter i Danmark og i Afghanistan, herunder i provinserne Herat og Nangahar.

### Overordnede konklusioner og erfaringer

Nærområdeinitiativet har generelt haft succes med at imødekomme behovene hos de hjemvendte flygtninge og internt fordrevne. Evalueringen finder, at nærområdeinitiativets succes for en stor del skyldes udvælgelsen af indsatsens komponenter og dets effektive partnere, som er fortrolige med Afghanistan. Desuden har den fleksible måde, hvorpå Danida har ledet nærområdeinitiativet været medvirkende.

Alle programmerne under nærområdeinitiativet modsvarer klare og presserende behov hos målgrupperne i Afghanistan – dvs. hjemvendte flygtninge, internt fordrevne og de lokalsamfund, der modtager hjemvendte flygtninge og internt fordrevne.

Resultaterne af nærområdeinitiativet er betydelige. I 2011 omfatter de blandt andet anlæggelse af 647 nye vandposter af DACAAR, dækning af 20 procent af omkostningerne til 11.000 midlertidige bosteder (shelters) opført af UNHCR, knap 600 lokale projekter i fire provinser gennemført af Det Nationale Solidaritetsprogram (NSP) og juridisk bistand via Norsk Flygtningehjælp til afgørelse af knap 1.500 retssager om bl.a. retten til jord. Resultater, der er opnået på en vanskelig baggrund af sikkerhedsmæssige udfordringer og i en situation, hvor den centrale regering står svagt. Der er dog også plads til forbedringer. Blandt andet arbejder nærområdeinitiativets partnere helt overvejende i landdistrikterne, mens et stigende antal meget sårbare hjemvendte flygtninge og internt fordrevne opholder sig i byområder.

### Programmet

Formålet med det danske nærområdeinitiativ er at sikre flygtninge og internt fordrevne beskyttelse i nærområderne og at bidrage til at fremme varige løsninger, herunder gennem støtte til tilbagevenden og reintegration. Nærområdeinitiativet udgjorde i 2009 og 2010 omkring 20 procent af den danske bistand til Afghanistan, eller ca. 70 millioner kr. om året.

Det er en væsentlig stigning sammenlignet med initiativets første fire år, hvor det årlige budget var på 22,5 millioner kr.

Nærområdeinitiativet fungerer som en bevillingsparaply for en række selvstændige programmer. Partnerne omfatter dels FN's Flygtningehøjkommissariat (UNHCR) og Norsk Flygtningehjælp (NRC), der har fokus på hjemvendte flygtninge og internt fordrevne, og dels organisationer med et bredere udviklingsmandat: det afghanske nationale solidaritetsprogram (NSP) og Den Danske Komite for Hjælp til Afghanske Flygtninge (DACAAR). Bevillingen til NSP er øremærket til områder med mange flygtninge og er et supplement til den danske medfinansiering af programmets landsdækkende aktiviteter.

Selv om mere end seks millioner flygtninge (svarende til en fjerdedel af landets nuværende befolkning) er vendt tilbage til Afghanistan siden 2001, viser undersøgelser, at mange kun i ringe grad reintegreres i deres oprindelige lokalområder. Det skyldes ikke mindst, at det kun i begrænset omfang er lykkedes at skabe muligheder for beskæftigelse for de hjemvendte. Desuden opholder næsten tre millioner flygtninge sig fortsat i Pakistan og Iran, og en stor del af disse

ventes at vende hjem over de kommende år. Den evaluerede nærområdeindsats omfatter alene aktiviteter i Afghanistan.

## **Delkonklusioner**

### ***Bistanden hjælper***

Evalueringen konstaterer, at nærområdeinitiativet gør en positiv forskel for hjemvendte flygtninge, internt fordrevne og de lokalsamfund, der modtager hjemvendte flygtninge og internt fordrevne. Partnerorganisationerne har en passende balance mellem at afhjælpe kortsigtede og mere langsigtede behov. Dette billede understøttes af de evalueringer, som partnerorganisationerne selv har gennemført. Der peges dog samtidig på, at gældsætning kan skabe problemer for afghanske familier.

### ***God styring, men erfaringer bruges for lidt***

Alle fire partnerorganisationer har givet udtryk for tilfredshed med, hvordan den danske ambassade i Kabul har styret nærområdeindsatsen. Ambassaden har været fleksibel og lydhør overfor nødvendige justeringer i indsatserne. Evalueringen påpeger dog, at der kan gøres mere for at drage nytte af organisationernes viden i forhold til at påvirke nationale politikker og fremme læring på tværs af organisationerne. Nærområdeinitiativet udfører selv kun meget lidt eller slet ingen monitorering, men er afhængig af partnernes monitoreringssystemer – og disse svinger i kvalitet og omfang.

### ***Uklart om projekterne påvirker konflikten***

Selv om Afghanistan i årtier har været gennemsyret af konflikt, har hverken nærområdeinitiativet eller dets partnere gennemført en egentlig konfliktanalyse, der undersøger, hvorvidt de enkelte projekter har følgevirkninger på konflikten. Konfliktanalyser har primært været begrænset til at se på, hvordan konflikten

indvirker på partnerorganisationernes egne projekter.

### ***For lidt fokus på køn***

NSP gør en stor indsats for at sikre ligestilling, og andre af partnerne forholder sig også i nogen udstrækning til kønsspørgsmålet, f.eks. har DACAAR en praktikordning for unge kvinder, og NRC har ændret sit fokus til også at omhandle familietvister, hvilket ligeledes gavner ligestillingen mellem kønnene. Men evalueringen finder, at der generelt i projekterne er utilstrækkelig opmærksomhed på ligestilling.

### ***Flygtninge i byerne overses***

Nærområdeinitiativets partnere arbejder hovedsageligt i landdistrikterne. Men et større antal meget sårbare internt fordrevne og flygtninge opholder sig i byområder, og antallet vokser hastigt i takt med den stigende urbanisering. Evalueringen finder, at den manglende opmærksomhed på byområderne er et problem. Nærområdeinitiativet har ved overgangen til anden fase for to år siden forsøgt at finde lokale partnere til at lave en effektiv indsats i byområderne, men det viste sig ikke at være muligt på daværende tidspunkt. Af samme grund er der taget initiativ til forskningsprojekter på området.

### ***Bæredygtigheden kan forbedres***

Nærområdeinitiativet er finansieret i en toårs cyklus. Det er ifølge evalueringen for kort en periode til at sikre fokus på udviklingen af langsigtede, bæredygtige indsatser. Dertil kommer, at bæredygtigheden af de enkelte projekter varierer meget. Det største af DACAAR's to programmer under nærområdeinitiativet – vand og hygiejne-programmet (WASHP) – anvender en bæredygtig model, der er udviklet over årtier med lokal drift og vedligeholdelse. Bæredygtigheden i det langt mindre landbrugsudviklingsprogram er mere usikker, blandt andet fordi programmets enkelte projekter

ikke altid har baseret sig på grundige markedsanalyser. Mulighed for beskæftigelse og oprettelse af mindre virksomheder er nøglen til succesfuld genbosættelse, og UNHCR's shelter-program har potentiale til at blive bæredygtigt, såfremt de midlertidige bosteder i fremtiden bliver bygget i nærheden af steder med mulighed for at få arbejde. Også projekterne fra NSP har varierende bæredygtighed.

## **Anbefalinger**

Evalueringen anbefaler, at **Danida** i sin fremtidige indsats i Afghanistan:

- Vælger et overordnet mål og eventuelt nogle delmål for nærområdeinitiativet, så indsatsen kan blive mere sammenhængende. Der bør opstilles klare indikatorer for opfyldelse af både mål og delmål.
- Gennemgår sine retningslinjer for hvor meget de forskellige partnere (NGO'er, FN, nationale partnere etc.) må have af administrative omkostninger og sætter dem til et mere realistisk niveau.
- Gennemgår personalenormeringen på ambassaden for at sikre, at der er tilstrækkelige ressourcer til at understøtte administrationen af nærområdeinitiativet og afholder to årlige møder mellem den danske ambassade og partnerorganisationerne for at kunne udveksle erfaringer.
- Overvejer, hvorvidt der er brug for yderligere partnere i nærområdeinitiativet for bedre at kunne nå ud til hjemvendte flygtninge og internt fordrevne i byområderne. Eller alternativt tager stilling til, hvordan de eksisterende partnere bliver i stand til at dække behovet.



- Indfører krav om, at der foretages konfliktanalyse og løbende konfliktmonitorering som led i alle støttede projekter under nærområdeinitiativet.

For projektpartnerens fremtidige arbejde i Afghanistan anbefaler evalueringen, at:

- Partnerne i nærområdeinitiativet formulerer kvalitative effektmål for indsatsen for de internt fordrevne og hjemvendte flygtninge fordelt på køn og alder, og udvikler langsigtede monitoreringssystemer, der kan bruges til at holde øje med opnåelsen af disse.
- De partnere under nærområdeinitiativet, der har fokus på akut bistand, begynder at planlægge exit-strategier for deres projekter.
- De partnere under nærområdeinitiativet, hvis indsats fokuserer på at skabe selvforsørgelse, skal lave bedre markedsanalyser og levere bistanden gennem grupper i lokalsamfundet.
- DACAAR fortsætter bestræbelserne på at mindske sine faste omkostninger.
- UNHCR og Dansk Flygtningehjælp fokuserer støtten til områder, hvor der er realistiske muligheder for, at de hjemvendte bliver i stand til at forsørge sig selv, og undlader yderligere investeringer, hvor der ikke er.
- UNHCR øjeblikkeligt iværksætter en evaluering af sit samlede repatrieringsprogram.

## DANIDAS KOMMENTARER

Udfordringen med at reintegrere hjemvendte flygtninge og internt fordrevne er kolossal. En fjerdedel af befolkningen tilhører denne gruppe og andre vil vende tilbage i de kommende år. Flygtningeproblemerne i Afghanistan vil derfor være et problem mange år endnu, og Danmark vil fortsætte sin støtte. Mange af evalueringens anbefalinger er allerede blevet indarbejdet i den nye fase af programmet, som startede i januar 2012.

Danida er enig med evalueringens hovedpointer, herunder navnlig behovet for at sikre bistand til sårbare hjemvendte og fordrevne i byområder. Danida blev allerede opmærksom på problemet under formuleringen af nærområdeindsatsens første fase, men på det tidspunkt viste det sig umuligt at identificere egnede partnere med den nødvendige ekspertise og kapacitet til at arbejde i byerne. I mellemtiden er der sket fremskridt – dels gennem praksisorienteret forskning finansieret af Danmark, dels er

konkrete operative aktiviteter iværksat efter evalueringens afslutning. En ny partner – Dansk Flygtningehjælp – har i programmets nuværende fase (2012-13) fået bevilling til primært at beskæftige sig med flygtninge i byerne. Herudover planlægger både UNHCR og Norsk Flygtningehjælp at udvide deres aktiviteter til at omfatte byområder.

Danida er ikke enig i at der mangler et overordnet formål med indsatsen. Nærområdeindsatsen dækker flere lande og har som samlet formål at hjælpe flygtninge i nærområderne samt at fremme varige løsninger. Danida vil dog overveje, i forbindelse med næste formuleringsfase, om der for Afghanistan kan defineres nogle relevante konkrete delmål.

Kønnenes ligestilling prioriteres højt i al dansk bistand, og i Afghanistan er der et særligt stort behov for opmærksomhed. Danida vil sikre, at alle partnere anvender Danidas ligestillingsværktøj eller

tilsvarende systemer i planlægning og monitorering af projekter.

Danida er enig i, at der er behov for at sikre, at partneres regnskaber er gennemskuelige, når det gælder administrationsomkostninger. Evalueringens anbefalinger om at revurdere de tilladte administrationsomkostninger bærer dog præg af manglende indsigt i reglerne herfor. De tilladte administrationsomkostninger afhænger af om organisationen er en NGO, en multilateral organisation eller en afghansk myndighed.

Bæredygtighed i de enkelte projekter er målet på sigt. Danida påskønner derfor evalueringens afdækning af projekternes svagheder på dette punkt og vil sammen med Dansk Flygtningehjælp og UNHCR arbejde for, at der kun investeres i områder, hvor der er potentiale for at skabe indkomstmuligheder. ■

## Levevilkår og jobskabelse

Bistanden er vurderet gennem et evalueringsstudie – dvs. en gennemgang af allerede eksisterende evalueringer, reviews og policy analyser af programmer og projekter, hvortil Danmark har bidraget. Evalueringsstudiet omfatter også støtten til statsopbygning (se nedenfor).

### Overordnede konklusioner og erfaringer

Evalueringsstudiet fremhæver at støtten til økonomisk udvikling samlet set er relevant for danske og afghanske politiske målsætninger, og effektive for så vidt angår de primære programmer – NSP og MISFA. Medfinansiering af multidonorprogrammer gør, at forvaltningsomkostningerne er lave for både Danmark og Afghanistan og sikrer, at den danske bistand er harmoniseret med andre donorer og afghanske prioriteter. Det vanskelige arbejdsmiljø har utvivlsomt været en hindring for effektiv gennemførelse af mange programmer i Afghanistan, især i de sydlige og sydøstlige provinser, som er hårdest ramt af konflikten. Evalueringer viser dog, at NSP og MISFA har opnået betydelig succes og bidraget til et gunstigere miljø for økonomisk vækst og fattigdomsbekæmpelse. Fastsatte mål for hvor mange individer og lokalsamfund der skulle nås gennem programmerne er nået. Med hensyn til bæredygtighed er der sat spørgsmål ved den finansielle bæredygtighed af NSP uden fortsat donorstøtte, mens MISFA viser lovende tegn på at kunne stå på egne ben.

### Om programmet

Den danske bistand til forbedring af levevilkår har i perioden 2001-2010 samlet været 461 millioner kr. Bistanden er blevet leveret gennem større programmer, der er samfinansieret af mange donorer – i perioden primært gennem det

ationale solidaritetsprogram (NSP) og mikrolånsfaciliteten MISFA.

### Delkonklusioner

#### **Udviklingsprojekter i landsbyer har skabt sammenhængskraft**

NSP har været det største danskfinansierede initiativ inden for området. Programmet gennemføres af Ministeriet for Landdistrikternes Rehabilitering og Udvikling (MRRD). Som del af programmet er der etableret landsbyudviklingsråd (Community Development Council, CDC). Rådenes kapacitet er blevet opbygget, og der er givet bloktilskud direkte til landsbyernes udvikling. En midtvejsevaluering af NSP fandt, at udviklingen af landsbyudviklingsrådene har været et meget vigtigt resultat af NSP. Etablering af landsbyrådene har bidraget til styrket sammenhængskraft og enighed om kollektive mål i landsbyerne. Udviklingsprojekterne har udviklet færdigheder i de lokale samfund, forbedret levevilkårene og opbygget lokal stolthed.

En nylig analyse af programmet, der endnu ikke er afsluttet, viser foreløbig blandede effekter. NSP har forbedret landsbyboernes adgang til serviceydelser og deres opfattelse af trivsel, men på tidspunktet for undersøgelsen var der ingen tegn på forbedringer i form af øget indkomst eller forbrug. Det kunne registreres, at NSP har øget kvinders deltagelse i lokalsamfundet, herunder i den lokale regeringsførelse, at projektets tilgang sikrede støtte til projekter, der kommer kvinder til gode og desuden reducerede den andel af kvinderne, der var ”ekstremt ulykkelige”. En opfølgende undersøgelse vil finde sted i 2012.

#### **Succes for mikrolån gør afghansk projekt selv bærende**

Danmark har også støttet mikrolånsfaciliteten MISFA. Det er en paraplyorganisation, som har gjort brug af netværket

af nationale og internationale NGO'er til at yde mikrokredit over hele landet. Både en midtvejsevaluering og en nyere effektanalyse af MISFA viser, at programmet har haft stor succes med at etablere mikrokreditter, at de dækker det meste af landet, at lånene hovedsagelig anvendes til produktive formål, at de også når ud til kvinder, og at de har skabt beskæftigelse. Imidlertid bemærkes det, at der ikke har været nogen specifik målretning i forhold til de fattigste, og desuden stiller en evaluering af ARTF spørgsmål ved, om det er i overensstemmelse med målene for fattigdomsbekæmpelse, at fortsætte investeringerne i det, der nu er blevet en kommercielt selv bærende finansiel institution.

#### **Ny støtte til virksomhedsudvikling**

Danske midler er blevet bevilget til yderligere tre programmer, – fase 3 af det nationale udviklingsprogram (NABDP), et program for virksomhedsudvikling i landdistrikter (AREDP) og narkobekæmpelsesprogrammer i Helmand. Den danske støtte til indsatserne er for ny til at være grundigt dækket af eksisterende evalueringer. Dog er der sat spørgsmål ved effekten af tidligere eller lignende indsatser.

#### **Fremadrettede perspektiver og anbefalinger**

Studiet viderebringer en række anbefalinger fra forskellige evalueringer:

- De seneste evalueringer viser, at NSP, MISFA og ARTF (se statsopbygning) har opnået betydelig succes og bidraget til et gunstigt miljø for økonomisk vækst og fattigdomsbekæmpelse. For at sikre at NSP programmets udviklingsråd fortsætter som vigtige og legitime lokale forvaltningsstrukturer, bør den eksterne finansiering fra donorer fortsætte, indtil statslig finansiering kan sikres.

- Rapportering fra NSP-programmet har givet solid dokumentation for effekten af de betydelige investeringer. En undersøgelsen i 2012 vil give ny dokumentation for effekten og bør tages i betragtning i fremtidige planer for NSP. MRRD bør vedtage en tilsvarende grundig proces til overvågning af AREDP.
- Danmark skal overveje metoder til at levere indkomstgenererende programmer til de allerfattigste. Fra

dansk side har man i sin hidtidige støtte ikke fokuseret tilstrækkeligt på de fattigste husstande. Det vil være vigtigt at vurdere om det nyligt etablerede MISFA finansieringsvindu opfylder dette behov.

- Meget tyder på, at øremærkning af donormidler til udvalgte projekter eller provinser kan undergrave den afghanske regerings legitimitet. Danmark har afstået fra at øremærke og bør fortsætte denne politik og

desuden søge at påvirke andre donorer i samme retning.

- Med hensyn narkotikabekæmpelse i Helmand-provinsen viser generelle erfaringer med skabelse af alternative indkomstmuligheder, at der er behov for at forstå den politiske kontekst, hvori indsatserne gennemføres og sikre, at man tager højde for de økonomiske, sociale og politiske forudsætninger, der ligger til grund for opiumproduktionen.

## DANIDAS KOMMENTARER

Danida konstaterer med tilfredshed, at de programmer, som Danmark har medfinansieret, har gjort en reel forskel for rigtig mange afghanere i alle dele af landet. Det viser, at det selv under vanskelige vilkår i skrøbelige stater er muligt at levere fremskridt og økonomisk udvikling. At især NSP desuden har bidraget til større sammenhængskraft mellem indbyggerne i landsbyerne er uhyre positivt og giver håb om, at programmet på den vis også medvirker til stabilisering og på sigt forsoning.

Det er planen fra 2014 at omlægge en del af støtten til levevilkår til i endnu højere grad at fokusere indsatsen på fremme af økonomisk vækst og beskæftigelse – især for unge mennesker. Det er Danidas intention også fortsat at støtte NSP-programmet, men på et lavere niveau. Danida er enig i vurderingen af, at MISFA er tæt på at kunne fungere på markedsvilkår uden yderligere donorstøtte, og der forudses ikke i øjeblikket behov for støtte.

Danida arbejder på globalt plan for at sikre at god donorskik overholdes, herunder både harmonisering med andre donorer og tilpasning til nationale prioriteter. Danida finder, at det i den afghanske kontekst også er særdeles vigtigt at bistanden understøtter den afghanske regering og når ud til alle dele af landet. Derfor er der heller ikke planer om at øremærke bistanden til fremme af den økonomiske udvikling til specifikke provinser. ■

## Statsopbygning

Bistanden til statsopbygning er vurderet gennem et evalueringsstudie – dvs. en gennemgang af allerede eksisterende evalueringer, reviews og policy analyser af programmer og projekter, hvortil Danmark har bidraget. Evalueringsstudiet dækker, som nævnt ovenfor, også bistanden til levevilkår og jobskabelse.

### Overordnede konklusioner og erfaringer

Danmark har støttet alle tre grene af staten – den udøvende, den lovgivende og elementer af den dømmende. Evalueringsstudiet konkluderer, at fortsættelse af en sådan bred tilgang er hensigtsmæssig. Generelt konkluderes det, at de organisationer og projekter, som Danmark har støttet, har været relevante. Gennem projekterne er der opnået resultater, men fremskridtene har ofte været langsomme eller partielle, og hindret af utilstrækkelig kapacitet og eksistensen af politisk ustabilitet. Studiet fremhæver, at selvom de forskellige evalueringer peger på positive resultater, kan man ikke nødvendigvis på den baggrund konkludere noget om den mere overordnede betydning for statsopbygning i Afghanistan. Dette skyldes, at evalueringerne netop i høj grad ser på de enkelte indsatser, og at studiet alene baserer sig på eksisterende analyser.

Den type projekter, som finansieres inden for statsopbygning, har ofte ikke veldefinerede kvantitative mål. Effektiviteten skal derfor vurderes mere kvalitativt. Evalueringerne af statsopbygningsprogrammerne tyder på, at de har haft blandede resultater med hensyn til effektivitet. Bæredygtigheden har været vanskelig at vurdere, da næsten alle indsatser fortsat er igangværende, men de synes at være afhængige af fortsatte donormidler og for nogle projekters vedkommende også af international teknisk bistand.

Endelig fremhæver evalueringsstudiet, at finansieringsformen – gennem større programmer med mange donorer – har begrænset transaktionsomkostningerne både hos den afghanske regering og i Danmark, samtidig med principperne for god donorskik er blevet efterlevet.

### Om programmet

Statsopbygning er et afgørende element i Afghanistans udvikling – det skal forstærke legitimiteten af staten og statens kapacitet til at udføre kernefunktioner, herunder etablering af et gunstigt miljø for sikkerhed, levering af serviceydelser og økonomisk vækst.

Den samlede bistand til statsopbygning i perioden 2001-2010 har været 586 millioner kr. En stor del (43 pct. eller mere end 250 millioner) af det danske bidrag til statsopbygning har været kanaliseret gennem den multilaterale afghanske genopbygningsfond (Afghan Reconstruction Trust Fund, ARTF), hvoraf 85 pct. af udbetalingerne har finansieret regeringens løbende omkostninger, herunder halvdelen af de offentlige lønudgifter. De resterende 15 pct. er blevet anvendt til statens investeringer i udvikling, herunder de lokalsamfundsbaseede levevilkårsprogrammer. For Danmarks vedkommende har der primært været tale om blokbevillinger til landsbyer gennem NSP og mikrofinansieringsprogrammet MISFA, der er omtalt under levevilkår.

23 pct. af den danske støtte til statsopbygning er blevet rettet mod at opbygge og fastholde forfatningsmæssige institutioner og støttefunktioner for demokratiet. Støtten er især blevet anvendt til udarbejdelse af den nye forfatning, folketælling, vælgerregistrering og afholdelse af valg, kapacitetsopbygning af den lovgivende forsamling og af den uafhængige menneskerettighedskommission, samt støtte til medier og rettig-hedsbaseede civilsamfundsorganisatio-

ner. Derudover har Danmark siden 2009 støttet en række korrupsionsbekæmpelsesprojekter, herunder UNDPs projekt for øget ansvarlighed og gennemsigtighed i forvaltningen, som understøtter gennemførelsen af korrupsionsbekæmpelsesstrategien, udvikling af effektive klageprocedurer i centrale ministerier og øget kapacitet i civilsamfundet og medierne til at bekæmpe korrupsion.

Endelig har Danmark bidraget til demilitarisering og sikkerhedssektorreform, herunder afghanske programmer for afvæbning, demobilisering og reintegration samt et program, der har til formål at opbygge det afghanske politi samt styrke kapaciteten i det afghanske indenrigsministerium.

### Delkonklusioner

I det følgende skitseres vurderingerne af de indsatser, der i særlig grad fremhæves i studiet.

#### *Styrkelse af den statslige administration*

En ekstern evaluering af ARTF i 2008 roser programmet for dets udbredelse af information, finansministeriets rolle og engagement i ledelsen, og at ARTF på nationalt plan haft succes med at bidrage til øgede statslige indtægter og reform af den offentlige forvaltning. En nyere evaluering fra 2009 fremhæver, at ARTF satte den afghanske regering i stand til at arbejde fra umiddelbart efter Talibans fald. For så vidt angår finansiering af projekter roses ARTF for sit fokus på lokalt baseede udviklingsaktiviteter (NSP og MISFA), der har haft en positiv indflydelse på statsopbygningen gennem for eksempel etablering af landsbyråd for udvikling, inddragelse af kvinder i beslutningsprocesser og administration på distriktsniveau. Samlet set bliver ARTF dog kritiseret for i ringe grad at have forbedret administrationen på provinsniveau. Evalueringen udtrykker også be-



kymring over, i hvilken grad den massive donorstøtte har betydet, at det afghanske nationalbudget er kommet under for stor donorindflydelse og tendensen til at ARTF finansierede projekter reflekterer donorprioriteter frem for afghanske prioriteter.

### **Demokrati, menneskerettigheder og adgang til retssystemet**

Ud over at støtte menneskerettighedsorganisationer og medfinansiere de afghanske valg, har Danmark medfinansieret bl.a. UNDPs program (SEAL), der har skullet støtte sekretariatet for den afghanske lovgivende forsamling. En slutevaluering i 2010 konkluderer, at selvom kapaciteten er blevet opbygget i sekretariatet, er de afghanske parlamentsmedlemmers kapacitet til at lovgive, overvåge og repræsentere ikke blevet forøget som følge af SEAL. 2010-evalueringen anbefaler, at der i den fremtidige bistand skal lægges vægt på at opbygge parlamentsmedlemmernes kapacitet til at udfylde deres rolle som tilsyn med den udøvende magt.

Danmark har også støttet oprettelsen af den uafhængige afghanske menneskerettighedskommission (AIHRC), Civil Society Human Rights Network (CSHRN), UNIFEMs arbejde for afskaffelse af vold mod kvinder og projekter, der skal øge adgangen til retssystemet for marginaliserede grupper. En analyse i 2011 fandt, at AIHRC havde haft succes med at øge befolkningens bevidsthed om menneskerettighedsspørgsmål, og at dens overvågningsprogram for tilbageholdte havde forbedret forholdene i fængslerne. Succesen har skabt betydelig efterspørgsel efter AIHRCs ydelser, som monitoring og fortalervirksomhed. En gennemgang i 2010 af Global Rights-programmet for unge afghanske advokater var meget positiv, omend evalueringen ikke fuldt ud belyste om træningen var omsat til praksis. En evaluering fra slutningen af 2010 af støtten til civilsamfundsorgani-

sationen Da Qanoon Gushtonky (DQG), som leverer retshjælp primært til kvinder og børn, roser den indvirkning projektet har haft på adgangen til retsprøvelse og endvidere for at øge forståelsen for rettigheder og ansvar. Fortsat støtte anbefales.

### **Afvæbning af militser og opbygning af politiet**

Danmark har desuden været en bidrager til sikkerhedsskabelsen gennem det UNDP-ledede program for afvæbning af illegale væbnede grupper (DIAG) og til Law and Order Trust Fund (LOTFA), som har til formål at opbygge det afghanske politi samt styrke kapaciteten i det afghanske indenrigsministerium. Evalueringer af DIAG fandt, at selvom målene i programmet var relevante for etablering af fred og stabilitet i Afghanistan på mellemlang og lang sigt, så var resultaterne skuffende – kun 30 pct. af illegale væbnede grupper erklærede sig for ”afvæbnede”, og det er desuden vanskeligt at verificere disse data. En evaluering i 2009 af LOTFA konstaterede, at fonden havde haft svært ved at tage fat på de fundamentale forhold bag usikkerheden i landet og i stedet havde fokuseret på det snævre tekniske spørgsmål, det er at administrere politiet. Evalueringen fremhæver, at donorernes kortsigtede finansieringsrammer hæmmede udviklingen af flerårig planlægning, og at fremskridt blev hæmmet af manglende institutionel kapacitetsopbygning og utilstrækkelige redskaber til at bekæmpe korruptionen i politisektoren. Evalueringsstudiet refererer dog samtidig de årlige perceptionsvurderinger, som viser, at befolkningen gradvist får større tillid til politiet, og at korruptionsniveauet er faldende.

### **Civilt-militært samarbejde om stabilisering**

I Helmand har Danmark siden de danske soldaters ankomst i 2006 haft udstationeret civile stabiliseringsrådgivere, der skulle iværksætte lokale projekter,

og tekniske rådgivere for de afghanske myndigheder. Danmark tilsluttede sig i 2008 den britiske Helmand-køreplan og har bidraget til finansieringen af det fælles Helmand Area Based Stabilisation Programme i fire distrikter. Ifølge den danske Helmand-plan fra 2008 var målet for statsopbygningsindsatsen i Helmand at ”udvikle de nødvendige afghanske strukturer til at opretholde sikkerheden i Helmand-provinsen» og «aktiviteter, der fremmer befolkningens godkendelse af tilstedeværelsen af ISAF (de internationale styrker)”. For at forbedre både sikkerhedssektorens kapacitet og lokal styring blev det udmøntet i strukturel støtte til den afghanske nationale hær og til distriktets myndigheder, samt desuden i små projekter for at forbedre de civil-militære relationer på det operationelle plan. I 2010 blev den internationale Helmand-plan afløst af en fælles plan mellem det internationale samfund og de afghanske myndigheder. Der er ingen offentliggjorte evalueringer af stabilisering i Helmand. Der er dog foretaget en evaluering af det britiske (DFID) landeprogram i 2008-9. Den konkluderer, at der på tidspunktet for evalueringen ikke var bevis for, at udviklingsaktiviteterne havde haft nogen indflydelse på stabilisering og fremhæver, at det bl.a. kræver en længere tidshorisont for at støtten kan få en udviklingsmæssig betydning for befolkningen.

### **Fremadrettede perspektiver og anbefalinger**

Studiet viderebringer en række anbefalinger fra forskellige evalueringer:

- Overordnet set fremhæver studiet, at den danske brede tilgang til at støtte statsopbygning er hensigtsmæssig og bør fortsættes, men at balancen mellem elementerne bør overvejes i den fremtidige planlægning.

- Videre peges der generelt på vigtigheden af at være opmærksom på den bredere politiske, økonomiske og interessebaserede kontekst, indsatserne fungerer i. Konkret anbefales det at Danmark fremmer at der i højere grad ses på disse forhold, når programmer indenfor statsopbygning evalueres.
- I forhold til de forskellige konkrete indsatser findes der også nogle anbefalinger. I forhold til SEAL fremhæves det, at der er brug for at lægge større vægt på at styrke parlamentsmedlemmernes kapacitet. For AIHRC ses det som vigtigt, at der findes en måde, hvorpå den efterspørgsel efter AIHRCs arbejde, der er skabt, kan blive opfyldt. Det fremhæves som en central erfaring baseret på succesen med NSP, at det er vigtigt at lokalsamfund får mulighed for at komme til orde.

## DANIDAS KOMMENTARER

Evalueringsstudiet giver et godt indtryk af de resultater de enkelte programmer og projekter har opnået samt de udfordringer, der har været. Der er lang vej igen, før det nye demokrati fungerer, og før stat og regering kan levere basale ydelser som retssikkerhed, lov og orden. Det var heller ikke forventet, at det kunne opnås på 10 år. Men heldigvis viser studiet at der er skabt resultater på mange områder, og at den danske bistand har været med til at skubbe statsopbygningen i den rigtige retning.

Det skal bemærkes at der er væsentlige dele af den danske bistand til statsopbygning som ikke behandles i evalueringsstudiet. Det gælder f.eks. den danske støtte til UNDP's valgprogram, ELECT. En evaluering fra 2011 (efter studiets igangsættelse) peger bl.a. på gode resultater.

Danida har hentet vigtige erfaringer fra arbejdet med at opbygge en helt ny stat i et uhyre usikkert og komplekst miljø som det afghanske. Danida finder det

tilfredsstillende, at evalueringsstudiet konstaterer at den mangestrengede tilgang har været rigtig, samt at Danmarks risikovillighed og omstillingsparathed har været medvirkende til, at Danmark har kunnet bidrage positivt til statsopbygningen i Afghanistan. At ikke alle projekter er lykkedes fuldt ud er prisen for at turde ville. ■

## Planer for fremtidig dansk bistand

Evalueringerne vil bidrage til formuleringen af Danmarks fremtidige støtte til Afghanistan, herunder til en ny Afghanistan plan for 2013-14, som er under udarbejdelse.

Danmark vil fortsat støtte Afghanistan med udviklingsbistand, der kan fremme et stabilt og bæredygtigt Afghanistan, der er mindre afhængig af international bistand. Et langsigtet engagement er nødvendigt. Fastholdelse af en høj udviklingsbistand til Afghanistan vil hjælpe med at beskytte investeringen i fremskridt, der gavner alle afghanere, og som det globale samfund allerede har betalt en høj pris for – menneskeligt og finansielt. På Tokyo-konferencen i juli 2012 gav Danmark tilsagn om, at fortsætte sin udviklingsbistand i de kritiske år efter 2014, hvor de internationale kamptropper har forladt landet. Det betyder, at Afghanistan bliver den største

modtager af dansk udviklingsbistand i 2013. Derudover har Danmark taget initiativ til at danne koalitionen af bidragydende lande, der på NATO-topmødet i Chicago i maj 2012 førte til internationale forpligtelser om langsigtet finansiering af de afghanske nationale sikkerhedsstyrker efter 2014.

Bortset fra den humanitære bistand vil fortsat dansk udviklingsbistand dog afhænge af konkrete fremskridt i gennemførelsen af de forpligtelser, som den afghanske regering har givet tilsagn om, herunder om bedre regeringsførelse, etableringen af en retsstat, bekæmpelse af korruption samt beskyttelse og fremme af menneskerettighederne. Derudover skal fremskridt i den sociale og økonomiske udvikling sikres for at opnå økonomisk vækst og jobskabelse, især for den unge generation af afghanere.

Dansk økonomisk bistand til Afghanistan

