

MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF DENMARK

DANIDA | INTERNATIONAL
DEVELOPMENT COOPERATION



EVALUERING AF NABOSKABSPROGRAMMET 2008-2015

EVALUERINGRESUMÉ

Februar 2017

Danmarks støtte til naboskabsregionen har opnået betydelige resultater og har været strategisk relevant. Programmet har adresseret en række vigtige udfordringer i partnerlandene indenfor bl.a. menneskerettigheder og demokrati, god regeringsførelse samt bæredygtig og inklusiv økonomisk vækst. Udsigterne til længerevarende og bredere samfundseffekter af støtten vurderes som lovende for en række indsatsområder, særligt for projekter indenfor god regeringsførelse. Naboskabsprogrammet har fremmet de overordnede danske interesser i regionen, men der har ikke været fokus på at bringe danske kompetencer i spil indenfor den private sektor. Det anbefales, at indsatser fremover bør planlægges ud fra klare strategiske målsætninger

for hvert partnerland for at opnå bedre effekt af en længerevarende og fokuseret indsats indenfor nøgleområder. Evalueringen er udført af PEMconsult.

Evalueringsrapporten kan downloades fra evaluering.um.dk

Evalueringen af Naboskabsprogrammet omfatter projekter i perioden fra 2008 til 2015, dog med størst vægt på indsatserne under den tredje fase af programmet, der startede i 2013. Evalueringen har kigget på alle 40 projekter over 5 millioner kr. i de syv lande, hvilket udgør 90% af støtten i perioden, og der er foretaget projektbesøg i Albanien, Kosovo, Moldova og Ukraine.

Konklusioner

Evalueringen konkluderer, at Naboskabsprogrammet var strategisk relevant for Danmark såvel som for partnerlandene. Programmet blev overordnet gennemført i overensstemmelse med naboskabsstrategien, både i dets anden fase i perioden fra 2008 til 2012 og i tredje fase fra 2013, og denne strategi var i god overensstemmelse med de danske politiske målsætninger i perioden. Indsatserne var rettet mod vigtige udfordringer i regionen og var på linje med partnernes prioriteter, samtidigt med at de understøttede EU's målsætninger for samarbejde i regionen.

Der er opnået betydelige resultater indenfor alle indsatsområder af programmet, hvilket er dokumenteret i evalueringen. Et begrænset antal projekter opnåede ikke de forventede resultater, hvilket i de fleste tilfælde skyldtes eksterne faktorer eller for store ambitioner i planlægningen af projekterne.

Samtidig siger evalueringen dog, at selvom programmet har haft en katalytisk effekt, så var indsatserne for spredte til fuldt ud at udnytte programmets potentiale. Effekten af projekterne var bedst, når de var knyttet til bredere udviklingsprocesser (som f.eks. EU's udviklingsprogrammer), og når indsatserne blev fortsat indenfor det samme område over en længere periode. Men projekterne var ikke planlagt indenfor rammen af en landestrategi, hvilket i kombination med en årlig programmeringscyklus medførte en for stor spredning af indsatsen.

Evalueringen finder mulighederne for længerevarende og bredere samfundseffekter lovende for indsatserne indenfor menneskerettigheder og demokrati. Bæredygtigheden af den direkte støtte til civilsamfundet er derimod ikke sikret, og ekstern støtte til civilsamfundet må forventes at være påkrævet i årene fremover. Støtten indenfor offentlig forvaltning har ifølge evalueringen givet gode resultater og ser ud til at have skabt varige forandringer dér hvor støtten har omfattet ændringer i lovgivningen, træning af relevant personale og sikring af finansiering af fremtidige aktiviteter. Der er dog stadig risiko for, at politiske forandringer i Ukraine og Moldova, hvor en stor del af støtten indenfor offentlig forvaltning har fundet sted, kan påvirke gennemførelsen af reformer i en negativ retning.

Indenfor støtte til uafhængige offentlige institutioner har fremskridtene indtil videre især udmøntet sig i bedre rapportering af menneskerettighedskrænkelser, hvilket er et nødvendigt første skridt, men ikke tilstrækkeligt. Det næste skridt med at sikre systematisk opfølgning har endnu ikke fundet sted i lande som Albanien, Georgien og Ukraine.

Støtten til bekæmpelse af konflikter og problemer på tværs af grænserne har ifølge evalueringen været vellykket. Det skyldes ikke mindst det regionale projekt til bekæmpelse af menneskesmugling. Der

Danmarks Naboskabsprogram

Naboskabsprogrammets formål er at bidrage til et fredeligt og stabilt Europa med frihed og fremgang ved at understøtte udviklingen af demokratiske samfund med ansvarlige myndigheder, aktive civilsamfund, velfungerende markeder og konfliktløsningsmekanismer i landene mod øst og sydøst. Naboskabsprogrammet anlægger en rettighedsbaseret tilgang for at fremme sociale, kulturelle, økonomiske, politiske og borgerlige rettigheder.

Strategien for perioden fra 2013 til 2017 har to overordnede målsætninger:

- Menneskerettigheder og demokrati, herunder god regeringsførelse, konfliktløsning og fredsskabelse, ligestilling mellem kønnene, mindretalsrettigheder, oprindelige folks rettigheder samt styrkelse af civilsamfundet og uafhængige medier.
- Bæredygtig og inklusiv økonomisk udvikling, herunder udvikling af den private sektor med henblik

er dog stadig en risiko for at den fremtidige nationale prioritering af denne indsats på tværs af landene ikke vil være nok til at sikre det nuværende niveau af beskyttelse og assistance til ofrene.

Indenfor vækst og beskæftigelse er perspektiverne for langsigtede virkninger af støtten overordnet set positive, særligt for projekterne i det vestlige Balkan og indenfor energi og grøn teknologi. Udsigterne for den fremtidige omstilling indenfor sektoren er gode, ikke mindst fordi projekterne har været koblet til EU's støtte og har forberedt en fremtid indenfor den fælles EU landbrugspolitik. Landbrugsindsatserne i Moldova, Ukraine og Georgien synes derimod ikke at have potentiale til at blive udbredt i støtte skala.

på at fremme bæredygtig vækst, kompetenceudvikling, jobskabelse og energieffektivitet. Under hver målsætning opstilles et antal indsatsområder med henblik på fokusering af indsatsen.

Der er udvalgt syv prioritetslande for den danske støtte. På det vestlige Balkan er det Albanien, Bosnien-Hercegovina og Kosovo og blandt de østlige partnerskabslande prioriteres Ukraine, Hviderusland, Moldova og Georgien.

Dette er den tredje fase af Naboskabsprogrammet, som blev indledt i 2004. Før lanceringen af Naboskabsprogrammet har Danmark ydet bistand til vore østeuropæiske naboer via den danske Øststøtte, der blev lanceret i 1998. Der er allokeret 1 mia. kr. til Naboskabsprogrammet 2013-2017, som udmøntes med ca. 200 mio. kr. om året. En fjerde fase af programmet er planlagt fra 2018, hvor støtten fokuseres til udelukkende at gå til Ukraine og Georgien.

Overordnet set er der gode muligheder for bæredygtighed af indsatserne vedrørende faglige uddannelser, selvom effekterne er i ret lille skala. Evalueringen har generelt haft vanskeligt ved at fastslå beskæftigelseseffekterne af den danske støtte, fordi det er vanskeligt at tage højde for alle afledede effekter og langtidseffekterne. Evalueringen vurderer, at beskæftigelseseffekten i de fleste tilfælde ikke har været betydelig.

Evalueringen konkluderer, at de faktorer der har haft størst betydning for, om projekterne har haft en bredere og længerevarende virkning er støttens størrelse og dens kontinuitet, sammenhængen med større forandringsprocesser samt valget af partner. Dér hvor støtten blev fortsat over flere faser, var det muligt at adressere mere

Blandt resultaterne af Naboskabsprogrammet fremhæver evalueringen blandt andet:

- Civilsamfundsorganisationers arbejde er blevet styrket i alle partnerlandene både med en direkte indsats og gennem støtte til nationale institutioner, som f.eks. ombudsmanden i Albanien og indsatsen til bekæmpelse af menneskesmugling i Ukraine, Moldova og Hviderusland. I Ukraine har lovgivningen vedrørende civilsamfundet gennemgået en betydelig reform.
- Der har været fremskridt i decentraliseringsreformerne i Moldova og Ukraine, hvilket har medført større lokal selvbestemmelse og bedre deltagelse fra civilsamfundet.
- Ændringer i love og reguleringer der understøtter en reform af det strafferetlige system i en række lande har fremmet beskyttelsen af menneskerettighederne, og i visse tilfælde bragt standarden op på EU niveau.
- Ombudsmandsinstitutionens rolle i Albanien og Georgien er blevet konsolideret, og institutionerne bidrager nu aktivt til at rapportere om menneskerettighedskrænkelser.
- Ombudsmanden i Ukraine er nu i stand til at monitorere sagerne ved domstolene og derved fremme reformerne af det strafferetlige system.
- Over 3.000 ofre for menneskesmugling er blevet hjulpet i Ukraine, Moldova og Hviderusland.
- Ved at sikre at ofre for menneskesmugling kan vælge mellem at blive henvist til politiet eller de sociale myndigheder skønnes det, at ca. 4 millioner sårbare mennesker nu er bedre beskyttet mod menneskesmugling.
- Landbrugspolitikken er forbedret i Albanien, Kosovo, Moldova og Ukraine, samtidig med at kapaciteten til at administrere EU støttemidler er blevet styrket i de offentlige institutioner.
- I Kosovo og Ukraine er uddannelser indenfor virksomhedsledelse styrket, og 80% af de færdiguddannede får jobs.
- Indsatser i Ukraine har medvirket til en øget kapacitet indenfor investeringer i energieffektivitet, og konkrete projekter har medført energibesparelser og reduceret udledning af drivhusgasser.

grundlæggende årsager til problemerne og skabe bedre samlede resultater af indsatsen.

Endelig konkluderer evalueringen, at Naboskabsprogrammet har fremmet danske værdier, men i mindre grad danske interesser. Et eksempel på fremme af danske værdier indenfor menneskerettigheder og demokrati er støtten til den albanske ombudsmandsinstitution gennem Det Danske Institut for Menneskerettigheder. Det var ikke en strategisk målsætning at fremme danske erhvervsinteresser gennem Naboskabsprogrammet, og selvom programmet i visse tilfælde var relateret

til dele af indsatsen indenfor økonomisk diplomati, så fandt denne kobling ikke sted i noget betydeligt omfang. Evalueringen nævner dog den øgede fokus på indsatser indenfor grøn vækst som en mulighed fremadrettet for at styrke sammenhængen med danske erhvervsinteresser.

Anbefalinger

Evalueringen indeholder seks anbefalinger til Udenrigsministeriets forberedelse og gennemførelse af en ny fase af Naboskabsprogrammet:

1. Udenrigsministeriet bør udvikle flerårige landeprogrammer, som kan udgøre en ramme for projektbevillingerne. Selvom de tematiske prioriteter i den nuværende strategi er relevante, så har den hidtidige praksis med årlig programmering i kombination med manglen på en strategisk ramme for indsatsen på landeniveau medført for stor spredning af projekterne, og dermed for lille overordnet effekt af programmet.
2. Naboskabsprogrammet bør styrke udvælgelsen af partnere og styre samarbejdet med partnere bedre. Evalueringen peger på, at valget af partnere og tilsynet med partnernes programmer har stor indflydelse på om det lykkes at skabe bæredygtige resultater.
3. Naboskabsprogrammet bør forbedre monitorering og evaluering ved at etablere et robust system for rapportering og læring for de enkelte projekter, på landeniveau og for det overordnede program. Evalueringen kunne konstatere, at kvaliteten af monitorering varierede betydeligt mellem projekterne, og der var kun begrænset strategisk monitorering på programniveau.
4. Naboskabsprogrammet bør indgå mere aktivt som led i det økonomiske diplomati og fremme tiltag, der øger involveringen af specifikke danske kompetencer. Programmet har hidtil fokuseret mere på at fremme danske værdier end danske interesser, særligt i de tidligere faser.
5. Naboskabsprogrammet bør fortsætte med de nuværende fire tematiske indsatsområder indenfor menneskerettigheder og demokrati. Støtten til civilsamfundet bør i højere grad tilgå egentlige civilsamfundsorganisationer – også udenfor hovedstæderne.

Evalueringsrapporten er udgivet af:
Udenrigsministeriet
Evalueringkontoret
Asiatisk Plads 2
1448 København K
Danmark

Foto: Colourbox

Den fulde evalueringsrapport kan
downloades fra internettet via
<http://danida-publikationer.dk>
eller evaluering.um.dk

For yderligere oplysninger,
kontakt venligst tlf. +45 33 92 10 83
eller eval@um.dk

6. Indenfor økonomisk vækst bør Naboskabsprogrammet anlægge en mere strategisk tilgang i søgen efter resultater der kan bidrage til bredere og langsigtede samfundseffekter og med vægt på indsatser der kan kopieres i større skala. Selvom de enkelte projekter ofte leverede imponerende resultater, så kræver det en kritisk masse af indsatser

og en strategisk tilgang for at opnå en bredere og mere langsigtet samfundsmæssig effekt.

Retssikkerhed og overholdelse af menneskerettigheder i Ukraine

Med bistand fra Danmark er Ukraines retssystem nu ved at ryste sig fri af gamle sovjetiske magtstrukturer, der har givet menneskerettighedsovertrædelser og korruption lette vilkår. Støtten har sikret en grundlæggende beskyttelse af den ukrainske borgers rettigheder, der er i bedre overensstemmelse med den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Blandt

resultaterne kan nævnes adgang til gratis retshjælp og etableringen af et statsligt efterforskningsbureau, der er uafhængigt af den offentlige anklagemyndighed. Det betyder, at færre ukrainere nu oplever at få deres retssikkerhed krænket, og at tilliden til den offentlige anklagemyndighed er vokset.

Kamp mod menneskehandel

Naboskabsprogrammet har bidraget til kampen mod menneskehandel i Europas østlige nabolande, hvor problemet er udbredt. Dansk bistand har bl.a. bidraget til:

- Udvikling af nødvendig lovgivning og nationale strategier for kampen mod menneskehandel, så rammerne nu lever op til internationale standarder.
- Højere kapacitet hos myndigheder og organisationer, som sørger for overholdelse af den nye lovgivning og implementering af nationale strategier.
- Flere muligheder for hjælp til ofre. Nu kan ofre selv vælge, om de vil henvende sig til politiet eller sociale myndigheder, alt efter hvad de har brug for, og er mest trygge ved.

UDENRIGSMINISTERIETS KOMMENTARER

Udenrigsministeriet er særdeles tilfreds med den positive evaluering af Naboskabsprogrammet, som falder på et relevant tidspunkt i forhold til det igangværende arbejde med at formulere næste fase af programmet.

Udenrigsministeriet er enige i hovedkonklusionerne i evalueringen og noterer sig især, at den fortsatte relevans af et dansk naboskabsprogram bekræftes.

Behovet for et længere strategisk sigte i programmeringen af indsatserne vil blive imødekommet i næste fase af programmet. Det gøres ved at formulere landespecifikke flerårige programmer for hvert af de to hovedtemaer: i) demokrati og menneskerettigheder og ii) bæredygtig inklusiv økonomisk vækst.

Udenrigsministeriet er desuden enige i, at valget og samarbejdet med partnere er essentielt for at opnå de ønskede resultater. Derfor vil Udenrigsministeriet fortsat have fokus på tæt samarbejde og relevant og rettidig udvælgelse af partnere. Herudover vil monitorering og evaluering af programmet søges forbedret i samarbejde med partnerne.

Udenrigsministeriet noterer sig potentialet for øget fokus på økonomisk diplomati gennem Naboskabsprogrammet. Næste fase af programmet vil så vidt muligt understøtte danske interesser ved at undersøge muligheder for strategiske partnerskaber med danske organisationer, myndighedssamarbejde og øget fokus på danske kommercielle interesser.

Udenrigsministeriet har forståelse for evalueringens forslag om direkte støtte til lokale civilsamfundsorganisationer, men med programmets nuværende forvaltning fra Udenrigsministeriet i København foretrakkes det at støtte civilsamfundsorganisationer gennem multilaterale organisationer med tilstedeværelse i landene.

For at bidrage bedst muligt til bæredygtig økonomisk vækst vil Udenrigsministeriet som anbefalet forbedre den strategiske tilgang med fokus på styrkelse af vækst og beskæftigelse, forbedrede rammevilkår for den private sektor samt øget energieffektivitet.