

Notat (nr. 2) til statsrevisorerne
om
den fortsatte udvikling i sagen om Udenrigsministeriets styring af
den bilaterale udviklingsbistand
(beretning nr. 5/01)

1. I mit notat af 12. januar 2005 tilkendegav jeg, at jeg fortsat ville følge sagen og orientere statsrevisorerne om udviklingen i Udenrigsministeriets videre arbejde med styringen af den bilaterale udviklingsbistand.

Jeg ville særligt undersøge og orientere statsrevisorerne om følgende forhold:

- om der ved ministeriets fremtidige planlægning og implementering af programmer og projekter er en klar sammenhæng mellem den overordnede bistandsstrategi og ministeriets indsatser
- om ministeriets valg af sektorer i programsamarbejdslandene er konsekvent og gennemskueligt
- om ministeriets rapportering om den udviklingsmæssige effekt af den danske udviklingsbistand giver et tilstrækkeligt grundlag for at vurdere effekten på landeni-veau.

2. Rigsrevisionens opfølgning er baseret på brevveksling med Udenrigsministeriet samt gennemgang af materiale, som dels er offentligt tilgængeligt på ministeriets hjemmeside, dels er tilvejebragt af ministeriet.

Rigsrevisionen har siden statsrevisorernes beretning nr. 5/01 udarbejdet endnu en beretning om den bilaterale udviklingsbistand, nemlig statsrevisorernes beretning nr. 9/05 om harmonisering og tilpasning af Danmarks bilaterale bistand til programsamarbejdslandene. I deres bemærkninger til denne beretning anførte statsrevisorerne bl.a., at beretningen viste, at Udenrigsministeriet i vid udstrækning havde sikret, at Danmarks bilaterale udviklingsbistand til programsamarbejdslandene lever op til internationale erklæringer om at effektivisere udviklingsbistanden gennem harmonisering af donorernes indsats og tilpasning til modtagerlandenes egne udviklingsstrategier.

Et udkast til dette notat har været forelagt Udenrigsministeriet, hvis bemærkninger er indarbejdet i notatet.

1. Sammenhængen mellem den overordnede bistandsstrategi og ministeriets indsatser

3. Udenrigsministeriet har oplyst, at ministeriets policy-dokument fra 2003 om den såkaldte ”Operationalisering af fattigdomsmålsætningen i Danmarks bilaterale udviklingspolitik” fortsat er udgangspunktet for de processer, som skal sikre, at der er en sammenhæng mellem den overordnede bistandsstrategi på det bilaterale område og ministeriets indsatser. Til brug for sin styring på dette område anvender ministeriet bl.a. et sæt retningslinjer (Aid Management Guidelines), et internt, rådgivende organ, ”Programkomitéen”, samt uafhængige evalueringer.

4. Aid Management Guidelines, der kan findes på ministeriets hjemmeside, indeholder alle de vigtigste dokumenter og informationer vedrørende styringen og implementeringen af den danske bistand. Blandt de vigtigste er retningslinjerne for forbedelse af landestrategier, der senest er blevet revideret i efteråret 2006, ifølge ministeriet primært for at afspejle udviklingen på bistandsområdet – også internationalt – i de seneste år. Denne udvikling er gået i retning af at øge samarbejdet og koordineringen mellem donorerne og modtagerlandene, jf. statsrevisorernes ovennævnte beretning nr. 9/05, og har bl.a. ført til, at man er begyndt at udarbejde fælles landestrategier for en række lande. Ved en fælles landestrategi forstås, at donorerne og modtagerlandet sammen udarbejder en samlet landestrategi.

De nye retningslinjer giver de danske bistandsmyndigheder og deres samarbejdspartnere mulighed for at håndtere både bilaterale landestrategier og fælles landestra-

tegie inden for samme regelsæt. Retningslinjerne understreger vigtigheden af, at der er en strategisk tilgang ved valget af danske indsatsområder i en fælles landestrategiproces, og fremhæver, at de strategiske valg skal foretages og begrundes med henvisning til modtagerlandets strategi for reduktion af fattigdom og den danske bistands forventede fattigdomsreducerende indflydelse. I de strategiske valg skal også indgå vurderinger af, hvordan de tværgående hensyn (miljø, ligestilling mellem kønnene, demokrati og god regeringsførelse) i den danske bistandspolitik skal håndteres, og hvordan de danske hovedprioriteter mere generelt kan indarbejdes i den fælles strategi.

5. Det første eksempel på en fælles landestrategi, som Danmark er involveret i, er udarbejdet for Tanzania og ganske ny, idet strategien for Danmarks udviklingssamarbejde med Tanzania for perioden 2007-2011 blev behandlet af Danidas styrelse i november 2006. Den danske bistand er en del af en betydelig international bistand til landet, hvor størstedelen ydes i overensstemmelse med en fælles strategi, som den tanzaniske regering og donorerne har formuleret i fællesskab.

Desuden har Danmark for nylig tilsluttet sig en fælles landestrategi for program-samarbejdslandet Uganda, som 8 andre donorlande (udviklingspartnere) indgik i foråret 2006.

6. I 2004 blev Programkomitéerne for henholdsvis bilaterale og multilaterale anliggender integreret i en fælles Programkomité. Det fremgår af retningslinjerne for komitéens virksomhed fra august 2005 (revideret i november 2006), at komitéen nu er blevet et egentligt strategisk instrument for ministeriet ved forberedelsen af den danske bistand. Programkomitéen skal ifølge ministeriet være et forum for strategiske drøftelser, idet den har til opgave at forbedre kvaliteten af udviklingsbistanden ved at sikre, at der er overensstemmelse mellem specifikke strategier/politikker og den overordnede danske bistandspolitik. Ifølge de nye retningslinjer skal komitéen fremover primært drøfte forberedelse af landestrategier og sektorprogrammer (over 30 mio. kr.), og dette skal ske på grundlag af oplæg fra vedkommende ambassade. De enkelte oplæg til komitéen skal være korte og indledes med 2-4 strategiske spørgsmål, som kan være retningsgivende for komitéens drøftelser.

7. Evalueringer bruges også i ministeriets langsigtede strategiske styring af den bilaterale udviklingsbistand. Evalueringerne skal ifølge de gældende regler normalt omfatte emner som effektivitet, produktivitet, virkning, bæredygtighed og relevans. Specielt med hensyn til det sidste punkt skal det vurderes, om bistanden er relevant i forhold til Danmarks og modtagerlandets udviklingspolitikker, mål og strategier samt højt prioriterede globale mål som fattigdomsbekæmpelse, ligestilling mellem kønne, demokratisering og menneskerettigheder. Det er herefter ministeriets og ambassadernes opgave at sikre, at vigtige anbefalinger fra evalueringer indarbejdes i planerne for nye sektorprogrammer eller nye faser af sådanne.

I de seneste år har udviklingen medført et stigende samarbejde med andre donorer om evalueringer og en harmonisering af evalueringsarbejdet, og Danmark har været i forreste linje i denne udvikling. Udenrigsministeriet har i november 2006 offentliggjort nye retningslinjer for evalueringer og en opdatering af Danidas evalueringspolitik, som afspejler denne tendens.

8. Jeg finder det tilfredsstillende, at Udenrigsministeriet har videreført sit arbejde med at skabe en bedre sammenhæng mellem den overordnede bistandspolitik og de konkrete danske indsatser. Dette er bl.a. sket ved opdatering og videreudvikling af Aid Management Guidelines. Rigsrevisionen har gennemgået referater fra møderne i Programkomitéen i 2005-2006, og gennemgangen har vist, at komitéen i høj grad beskæftiger sig med strategiske overvejelser og lægger vægt på, at den danske bistandspolitik afspejles i indsatserne. Jeg har også med tilfredshed noteret mig, at komitéen fremover skal medvirke ved planlægningen af landestrategier, herunder fælles strategier, og kan konstatere, at dette allerede er sket i forhold til Tanzania.

II. Valget af sektorer i programsamarbejdslandene

9. Ministeriet har oplyst, at valget af sektorer i et programsamarbejdsland altid aftales med vedkommende modtagerland. Ved udarbejdelse af fælles landestrategier skal der sammen med modtagerlandet aftales en arbejdsdeling mellem de involverede donorer, og de danske repræsentationer får i den forbindelse et mandat til at sikre, at de danske udviklingspolitiske prioriteter fremmes bedst muligt i den fælles strategi. Mandatet vil også indeholde en udmelding om, hvilke sektorer Danmark fortsat ønsker at støtte. Retningslinjerne for udarbejdelse af landestrategier indeholder de nær-

mere regler for udarbejdelse af mandatet. Det er bl.a. fastsat, at Danmark fremover som hovedregel højst vil støtte 3 sektorer og maks. 3 delkomponenter i en sektor, og at støtten til de valgte sektorer fremover skal være mere fokuseret end tidligere.

10. En aktuel oversigt over den danske sektorstøtte til de 15 programsamarbejdslande viser, at Danmark altovervejende støtter de 7 hovedområder, som efter dansk opfattelse bidrager særligt effektivt til fattigdomsbekæmpelse. Det drejer sig om landbrug, sundhed, uddannelse, vand/sanitet, transport/biveje, erhvervssektoren samt miljø. I de enkelte programsamarbejdslande yder Danmark typisk støtte til 3-4 sektorer. I nogle tilfælde, hvor Danmark p.t. er involveret i mere end 3 sektorer, er støtten til visse sektorer under udfasning, det gælder fx energiområdet.

I et vist omfang ydes der dog også dansk bistand til tværgående aktiviteter, hvorfor bistandsaktiviteterne i flere programsamarbejdslande fortsat er spredt over et stort antal sektorer. I statsrevisorernes beretning nr. 9/05 noterede Rigsrevisionen sig, at Udenrigsministeriet havde anført, at der generelt endnu ikke var foretaget en tilstrækkelig fokusering af de danske programindsatser, og at ministeriet fandt det velbegrundet, at regeringen i sin plan for de udviklingspolitiske prioriteringer 2006-2010 havde lagt vægt på at fortsætte tidligere års indsats for at fokusere den danske bistand.

11. Som tidligere nævnt foregår der strategiske drøftelser i Programkomitéen i forbindelse med udarbejdelse af landestrategier, herunder med hensyn til sektorvalgene. Når en (fælles) landestrategi er udarbejdet, skal den forelægges for udviklingsministeren og Folketinget. Udenrigsministeriet har oplyst, at da det i sagens natur er vanskeligere at fremhæve de danske strategiske overvejelser i en fælles strategi end i en bilateral strategi, skal fremsendelsen af en fælles strategi til ministeren og Folketinget normalt ledsages af en tosiders note, der kort redegør for baggrunden for de danske strategiske valg.

12. Til illustration peger Udenrigsministeriet på udviklingssamarbejdet med Tanzania, hvor der som nævnt for nylig er udarbejdet en fælles landestrategi. Strategien er udarbejdet med udgangspunkt i Tanzanias egen fattigdomsstrategi, og Tanzania har selv siddet i førersædet under forhandlingerne med donorerne, hvilket er i god over-

ensstemmelse med de udviklingspolitiske målsætninger om, at modtagerlandene skal tage ansvar for egen udvikling, og at donorerne skal tilpasse bistanden til modtagerlandenes egne udviklingsstrategier, jf. Paris-erklæringen, som blev vedtaget i marts 2005 af en lang række donorer, modtagerlande og institutioner mv., bl.a. Danmark. Erklæringen indeholder bl.a. en konkretisering af indsatsområderne ejerskab, harmonisering, resultatstyring og gensidig ansvarlighed.

Den samlede danske bistand til Tanzania i perioden 2007-2011 forventes at ligge på ca. 500 mio. kr. om året, hvoraf der er afsat 400 mio. kr. om året til sektorprogrammer, budgetstøtte og tværgående reformer. I strategiperioden sker der en fokusering på færre sektorer med vægt på mere sammenhængende og koncentrerede indsatser i såvel de 3 valgte sektorprogrammer (sundhed, miljø og erhverv), der alle ligger inden for de 7 danske prioritetsområder, som på de tværgående områder, bl.a. demokrati og god regeringsførelse. Koncentrationen af bistanden på færre sektorer medfører ikke en nedgang i den samlede danske bistand til Tanzania, men anvendelsen af midlerne på færre fagområder skal medvirke til at øge effekten af de danske indsatser.

13. Jeg finder det tilfredsstillende, at Udenrigsministeriet i sit arbejde med landestrategier gør rede for de strategiske overvejelser i forbindelse med valget af sektorprogrammer. Udviklingen går, som oplyst af ministeriet, i retning af fælles landestrategier med et styrket donorsamarbejde og en voksende inddragelse af modtagerlandet i bistandssamarbejdet, så dette i øget omfang foregår på modtagerlandets præmisser. Et aktuelt eksempel på dette er Tanzania, som har været hovedmodtager af dansk udviklingsbistand i mange år.

Jeg finder det positivt, at der nu er en proces i gang, hvor Udenrigsministeriet søger at koncentrere den danske indsats på relativt få sektorer (fagområder). Målet er, at der efterhånden skal ske en udfasning af enkeltstående projekter uden sammenhæng med den øvrige bistand.

III. Udviklingseffekten på landeniveau

14. Udenrigsministeriets vurdering af udviklingseffekten på landeniveau (realiseringen af mål mv. i landestrategier) foretages primært på grundlag af de årlige resultatkontrakter mellem ministeriet og ambassaderne. En integreret del af resultatkontrak-

ten er den såkaldte virksomhedsplanlægningsaftale (VPA) med tilhørende vurdering af landeprogrammet, der indgås med ambassader i alle programsamarbejdslande samt enkelte andre lande. VPA'en, der udarbejdes af vedkommende ambassade, beskriver landeprogrammets forventede aktiviteter samt input og output, ligesom ambassaden vurderer landeprogrammets resultater. Vurderingen fokuserer på den danske bistands bidrag til at nå de nationale mål for reduktion af fattigdom, på fremdriften i sektorprogrammerne og på de tværgående indsatser mv. Vurderingen af landeprogrammets resultater anvendes også som input i dialogen mellem ambassaden og Udenrigsministeriet om det følgende års resultatkontrakt.

Endvidere udarbejder ambassaderne og Danidas bistandsfaglige tjeneste programvurderinger mindst hvert 2. år. Disse beskriver de enkelte sektorprogrammets og andre større programmets fremdrift i forhold til de opstillede målsætninger.

I programsamarbejdslandene og andre lande med betydelige bistandsaktiviteter anvender ministeriet endelig "Performance review" til at dokumentere, om landeprogrammet og forvaltningen – herunder økonomistyringen – af dette følger de opstillede planer og procedurer, og om de fastsatte mål og politikker bliver gennemført. Denne form for gennemgange, der udføres af ministeriets kvalitetssikringskontor, bruges også til at justere programmerne mv. og gennemføres ca. hvert 3. år eller efter behov.

De ovennævnte rapporteringer om resultaterne af den bilaterale bistand offentliggøres i Udenrigsministeriets "Annual Performance Report", der findes på ministeriets hjemmeside. Rapporterne for 2004 og 2005 vidner om, at ministeriet søger at forbedre effektiviteten og kvaliteten af den danske bistand gennem større fokus på resultater.

15. Jeg finder det tilfredsstillende, at Udenrigsministeriet bl.a. gennem sine resultatkontrakter med ambassaderne har etableret et system med typisk årligt tilbagevendende rapporteringer om resultaterne af den danske bistandsindsats i de enkelte lande. Det ligger i sagens natur, at ministeriet løbende må arbejde med at forbedre kvaliteten af denne rapportering, men de eksisterende rammer herfor giver efter min vurdering et godt grundlag for på sigt at kunne vurdere effekten på landeniveau.

IV. Afslutning

16. Sammenfattende finder jeg, at ministeriets flerårige arbejde med at forbedre styringen af den bilaterale udviklingsbistand er resulteret i, at der er tilvejebragt en hensigtsmæssig ramme for med tiden at kunne vurdere effekten af udviklingsbistanden. Der er således skabt en bedre systemmæssig sammenhæng mellem på den ene side mål og intentioner med den danske bistandspolitik og på den anden side de konkrete bistandsindsatser. Samtidig er rapporteringen om resultaterne og effekterne af den danske indsats blevet forbedret, og jeg finder det i sig selv positivt, at denne rapportering i sammenfattende form er gjort offentligt tilgængelig, bl.a. via ministeriets hjemmeside.

Med dette notat betragter jeg hermed beretningssagen som afsluttet.

Henrik Otbo