

**Beretning til statsrevisorerne
om**

**Udenrigsministeriets styring
af den bilaterale
udviklingsbistand**

**Januar 2002
RB B101/02**



Rigsrevisionen

Indholdsfortegnelse

	Side
I. Resumé	5
II. Indledning, formål, afgrænsning og metode	17
A. Indledning	17
B. Formål	18
C. Afgrænsning.....	18
D. Metode	19
III. Rammerne for den bilaterale bistand.....	22
IV. Styringsgrundlaget.....	25
A. Målostilling på overordnet niveau	26
B. Målostilling på landeniveau	33
a. Landestrategierne	33
b. Sektorvalg.....	35
C. Målostilling på projekt- og programniveau	39
a. Projekt- og programmålenes operationalitet	40
b. Projekt- og programmålenes styringsrelevans	43
V. Styringsprocesser og intern resultatopfølgning	44
A. Styring på programniveau	45
a. Løbende overvågning	45
b. Afsluttende rapportering	49
B. Styring på landeniveau.....	53
a. Årsforhandlinger	54
b. Virksomhedsplanlægningsaftaler	54
c. Den finansielle styring	56
C. Styring på overordnet niveau	57
a. Virksomhedsplanlægningssystemet	58
b. Ledelsesrapportering	58
VI. Rapportering om resultater	60
A. Udenrigsministeriets virksomhedsregnskab for 2000.....	61
B. Danidas årsberetning.....	62
C. Program- og projektorienteringen.....	64
D. Evalueringsvirksomheden.....	67
E. Indikatorsystemet.....	68
VII. Sammenfatning	71

Beretning om Udenrigsministeriets styring af den bilaterale udviklingsbistand

I. Resumé

Indledning, formål, afgrænsning og metode

1. Denne beretning afgives til statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997.

Beretningen omhandler Udenrigsministeriets styring af den bilaterale udviklingsbistand. Den samlede bevilling til bistand til udviklingslandene var i 2000 på 11,7 mia. kr., hvoraf den bilaterale bistand udgjorde 5,9 mia. kr., inklusiv sektorprogram- og projektbistanden på 4,7 mia. kr.

2. Målsætningerne for den danske bilaterale indsats er fastlagt i strategien for den danske udviklingspolitik, Partnerskab 2000, som Folketinget tilsluttede sig i oktober 2000.

Den bilaterale bistand omfatter især sektorprogrammer og projekter i programsamarbejdslande og i andre fattige udviklingslande, der er præget af en ringe udbygget infrastruktur og en beskednen administrationskapacitet. Disse forhold understreger efter Rigsrevisionens opfattelse nødvendigheden af, at Udenrigsministeriet opstiller klare mål for indsatsen, foretager en systematisk og effektiv opfølgning samt vurderer resultaterne i relation til målene.

3. Rigsrevisionen har konstateret, at Udenrigsministeriet er enig i, at der er behov for en effektiv og systematisk mål- og resultatstyring, jf. beretningen om revisionen af statsregnskabet for 1999 og Danidas årsberetning 2000.

4. Beretningens hovedformål er at undersøge, om Udenrigsministeriet foretager en effektiv mål- og resultatstyring af den bilaterale bistand. Til belysning og vurdering heraf har Rigsrevisionen undersøgt,

- om Udenrigsministeriet har udmøntet strategien i operationelle og styringsrelevante mål,

- om Udenrigsministeriets styringsprocesser og interne resultatopfølgning understøtter målopfyldelsen, og
- om Udenrigsministeriets rapportering indeholder en dækkende redegørelse for aktiviteter og resultater.

Som det fremgår, vil undersøgelsen omfatte en vurdering af de systemer og processer, som Udenrigsministeriet anvender ved styringen. Undersøgelsen vedrører ikke selve kvaliteten og effekten af bistanden.

5. Undersøgelsen dækker finanslovens § 06.32.01-03 Udviklingslande i Afrika, Asien og Latinamerika, hvortil bevillingen i 2000 udgjorde 3,3 mia. kr.

Tidsmæssigt omfatter undersøgelsen forholdene i 2000, herunder udvalgte sektorprogrammer og projekter der var under udførelse eller blev afsluttet i 2000.

6. Undersøgelsens konklusioner baserer sig på en analyse af Udenrigsministeriets styringssystemer og -processer og på en gennemgang af ministeriets program- og projektdokumenter mv., bevillingsansøgninger og rapporter til bevilligende myndigheder vedrørende udvalgte sektorprogrammer og projekter.

7. Til brug for undersøgelsen har Rigsrevisionen udvalgt ét sektorprogram og ét projekt for hvert af følgende 3 programsamarbejdslande: Tanzania, Uganda og Vietnam. Følgende sektorprogrammer og projekter indgår i undersøgelsen: Sundhedssektorprogrammet i Tanzania, Vejsektorprogrammet i Uganda, Fiskerisektorprogrammet i Vietnam samt projekterne vedrørende træplantning i Tanzania, retsvæsen i Uganda og færger i Vietnam.

De udvalgte sektorprogrammer/projekter anvendes ikke som repræsentative stikprøver, men til at supplere gennemgangen af systemerne.

8. Foruden det skriftlige materiale er undersøgelsen baseret på interviews med repræsentanter for kontorer i Udenrigsministeriets hjemmetjeneste, ambassadørerne i Tanzania, Uganda, Egypten, seniorrådgiveren ved sundhedssektorprogrammet i Tanzania samt besøg i Tanzania og Egypten.

Rammerne for den bilaterale bistand

9. Ifølge lov om internationalt udviklingssamarbejde, jf. lovbekendtgørelse nr. 541 af 10. juli 1998, er målet for Danmarks statslige bistand til udviklingslandene – gennem et samarbejde med disse landes regeringer og myndigheder – at støtte deres bestræbelser på at opnå økonomisk vækst for derigennem at medvirke til sikring af deres sociale fremgang og politiske uafhængighed og tillige gennem et kulturelt samarbejde at fremme den gensidige forståelse og solidaritet.

Udviklingsministeren/udenrigsministeren kan ifølge loven iværksætte fagligt samarbejde med udviklingslandene, yde finansiel støtte og give garanti til virksomheder mod tab i forbindelse med investeringer. Formålene med udviklingssamarbejdet fremgår af den overordnede strategi for dansk udviklingspolitik, Partnerskab 2000.

I henhold til finansloven for 2000 er rammen for udviklingsbistand fastsat til 1 % af BNI. Udenrigsministeriet har i høringsfasen oplyst, at målsætningen om at yde 1 % af BNI i udviklingsbistand – med regeringsgrundlaget af 27. november 2001 – er bortfaldet indtil videre.

10. Den bilaterale bistand blev tidligere ydet i form af støtte til enkeltprojekter. Siden 1995 har strategien imidlertid været i højere grad at yde sektorprogramstøtte i form af øremærkede eller generelle bidrag, som modtagerlandet administrerer.

Styringsgrundlaget

11. Ifølge den nuværende strategi for dansk udviklingspolitik, Partnerskab 2000, er den overordnede målsætning bekæmpelse af fattigdom. Fattigdommen skal bekæmpes via en kombination af økonomisk vækst, udbygning af de sociale sektorer og fremme af demokratisering. I den forbindelse er ligestilling mellem kønnene, hensynet til miljø samt demokrati og menneskerettigheder tværgående hensyn, der skal integreres i danske programmer og projekter. De 3 hensyn er samtidig selvstændige indsatsområder i bistanden. Dertil kommer 3 underordnede prioritetsområder (voldelige konflikter, børn og unge samt hiv/aids), der skal tillægges særlig vægt i relevante programmer og projekter.

12. Undersøgelsen har vist, at Udenrigsministeriet på det overordnede niveau kun i meget begrænset omfang foretager en udmøntning af strategien.

13. Ifølge Udenrigsministeriet er det hverken muligt eller ønskeligt på det overordnede plan, som Partnerskab 2000 repræsenterer, at lægge sig fast på, hvilke konkrete programmer der skal iværksættes for at sikre, at strategien efterleves, idet en sådan tankegang ville indebære et markant brud på partnerskabskonceptet, der er et bærende princip i den nye overordnede strategi.

Ifølge Udenrigsministeriet må udmøntningen af strategien ske på landeniveau i første omgang gennem sektorvalg og derefter i den konkrete udformning af programmer og projekter.

14. Det er imidlertid Rigsrevisionens opfattelse, at en angivelse af, hvordan ministeriet vil prioritere elementerne i Partnerskab 2000, er en forudsætning for, at ministeriet kan sikre, at strategien efterleves. Det er endvidere Rigsrevisionens opfattelse, at forud fastlagte mål for den samlede bilaterale bistand er afgørende for at skabe sammenhæng mellem strategi og indsatsen i modtagerlandene.

Rigsrevisionen finder det i den forbindelse positivt, at ministeriet har taget en række initiativer, herunder etablering af programkomitéen og opstilling af kriterier for programmernes succes med henblik på at synliggøre sammenhængen mellem indsatsen i de enkelte programsamarbejdslande og den overordnede strategi på området.

15. Ifølge strategien skal den bilaterale bistand koncentreres på 2-4 sektorer i op til 20 programsamarbejdslande. Valg af programsamarbejdslande er ifølge ministeriet et vigtigt led i udmøntningen af strategien.

Undersøgelsen har vist, at det på baggrund af Udenrigsministeriets analyse af potentielle programsamarbejdslande er vanskeligt at vurdere, hvorledes Udenrigsudvalgets kriterier er opfyldt i de konkrete tilfælde.

Rigsrevisionen finder det positivt, at ministeriet vil præcisere, hvilke forhold og aspekter der skal beskrives under hvert kriterium, så det i højere grad fremgår af beslutningsgrundlaget, hvorledes kriterierne er tilgodeset i de konkrete tilfælde.

16. Udenrigsministeriet har oplyst, at der foregår en løbende vurdering af programsamarbejdslandene – ikke mindst i forbindelse med årsforhandlingerne, hvor forhold vedrørende den overordnede udvikling i landet, demokrati, menneskerettigheder og kønsaspektet samt det konkrete bilaterale samarbejde tages op til vurdering og drøftelse med modtagerlandet.

Rigsrevisionen finder, at Udenrigsministeriet mere systematisk bør foretage en vurdering af, hvorledes det enkelte programsamarbejdsland opfylder Udenrigsudvalgets kriterier for hermed at sikre den bedst mulige fordeling af den danske bistand.

Udenrigsministeriet er enig heri.

17. For så vidt angår målostillingen på landeniveau har undersøgelsen vist, at Udenrigsministeriet ikke har opstillet resultatmål for bistandsindsatsen på landeniveau.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at en gengivelse af målene for de enkelte programmer ikke er en tilfredsstillende måde at redegøre for indsatsen på landeniveau. Indsatsen på landeniveau bør koncentreres om få relevante mål og kræver, at Udenrigsministeriet overvejer, hvad de planlagte aktiviteter tilsammen bidrager til.

18. Rigsrevisionen finder det derfor tilfredsstillende, at Udenrigsministeriet sætter yderligere fokus på mål- og resultatstyring ved deltagelse i udviklingen af det nye format for samarbejde, Poverty Reduction Strategy Papers. Rigsrevisionen forventer, at ministeriet i de nye landestrategier anvender disse mål for samarbejdet med modtagerlandet, og på denne baggrund dokumenterer, hvorledes Danmark med de valgte indsatsområder medvirker til at bekæmpe fattigdommen.

19. Undersøgelsen har vist, at Udenrigsministeriets kriterier for sektorvalg er tilfredsstillende, og at de ligger i forlængelse af Partnerskab 2000. Undersøgelsen har imidlertid vist, at Udenrigsministeriets valg af sektorer i Tanzania, Uganda og Vietnam også er sket på baggrund af andre kriterier og på et grundlag, der ikke er konsekvent og gennemskueligt, da det er vanskeligt ud fra landestrategierne at sammenholde Udenrigsministeriets analyseresultater og

modtagerlandets prioriteringer af sektorer med det endelige valg af programmer.

20. For så vidt angår programniveau har undersøgelsen af de udvalgte programmer og projekter vist, at projekternes/programmernes mål er styringsrelevante, dvs. relaterer sig til fattigdomsbekæmpelse, men at Udenrigsministeriet ikke har opstillet operationelle resultatmål.

Rigsrevisionen har bemærket, at Poverty Reduction Strategy Paper konceptet vil give Udenrigsministeriet et grundlag for at opstille operationelle mål på programniveau.

Styringsprocesser og intern resultatopfølgning

21. Rigsrevisionen finder ministeriets retningslinjer for intern resultatopfølgning på programniveau (Progress Reports, Annual Sector Reviews og Project Completion Reports) tilfredsstillende, men kan konstatere, at ingen af de undersøgte rapporter er udarbejdet i overensstemmelse med disse.

Udenrigsministeriet har i høringsfasen oplyst, at man i flere tilfælde ikke er enig i Rigsrevisionens konkrete vurderinger af redegørelserne for den løbende opfølgning. Rigsrevisionen har på baggrund af en fornyet gennemgang sammen med landekontorerne i ministeriet ikke fundet anledning til at ændre den samlede vurdering. Udenrigsministeriet har tillige bemærket, at det kan være problematisk at sammenfatte store mængder vanskeligt tilgængelig dokumentation i et oversigtsskema.

Rigsrevisionen finder, at formålet med den løbende rapportering er at give ledelsen informationer om fremdrift for og resultater af indsatsen. Informationerne skal derfor være korrekt opgjort og på en ensartet og let tilgængelig måde give oplysning om aktivitet, resultat og forbrug. Indholdet af de rapporter Rigsrevisionen har gennemgået er omfattende, men lever ikke op til de nævnte krav.

22. Rigsrevisionen finder endvidere, at der fremover bør udarbejdes afslutningsrapporter (Project Completion Reports eller tilsvarende), når et projekt/program er afsluttet og bevillingen anvendt, uanset om der bevilges midler til endnu en fase. Udenrigsministeriet vil overveje mulighederne for indførelse af Project Completion Reports ved af-

slutningen af alle aktiviteter i forbindelse med sektorprogramstøtte.

23. Rigsrevisionen finder, at ministeriet bør følge udviklingen i de opnåede resultater og vurdere sammenhængen mellem de udførte aktiviteter og det regnskabsmæssige forbrug. Ministeriet har meddelt, at man fortsat er indstillet på at styrke arbejdet med at sikre en bedre kvalitet af den afsluttende rapportering fra programmer og projekter.

24. For så vidt angår opfølgningen på landeniveau har Rigsrevisionen gennemgået referater fra de årsforhandlinger, som Udenrigsministeriet har ført med Tanzania, Uganda og Vietnam om udviklingsbistanden for 2000.

25. Undersøgelsen har vist, at Udenrigsministeriets opfølgning på landeniveau i forbindelse med årsforhandlingerne i Tanzania, Uganda og Vietnam fokuserer på den generelle politisk-økonomiske udvikling i modtagerlandet.

Rigsrevisionen finder, at det mere systematisk bør vurderes, om udførte aktiviteter og opnåede resultater på landeniveau er tilfredsstillende i forhold til landestrategiens mål.

26. Med henblik på at forbedre styringen af udviklingsbistanden har Udenrigsministeriet i 2000 iværksat et pilotprojekt med kontraktstyring i form af virksomhedsplanlægningsaftaler (VPA).

Rigsrevisionens gennemgang af virksomhedsplanlægningsaftalerne har vist, at de præciserer opgavefordelingen mellem ambassaderne og hjemmetjenesten, men at de ikke understøtter mål- og resultatstyring af den bilaterale udviklingsbistand.

Rigsrevisionen finder det positivt, at Udenrigsministeriet, med henblik på at forbedre styringen af udviklingsbistanden, vil udbygge virksomhedsplanlægningsaftalerne.

27. Undersøgelsen har vist, at der til ministeriets ledelse løbende informeres om status i såvel bistandsprogrammerne som den generelle politisk-økonomiske situation i modtagerlandene, samt at der udarbejdes rapporter om det regnskabsmæssige forbrug for at sikre et aktivitetsniveau, hvor udbetalingerne svarer til nøjagtig 1 % af BNI.

Resultatopfølgningen på det overordnede niveau omfatter imidlertid ikke en systematisk rapportering om udviklingen i forhold til det overordnede mål (fattigdomsbekæmpelse) og i de 3 tværgående hensyn.

Rigsrevisionen finder, at virksomhedsplanlægningssystemet primært anvendes til fordeling af personaleressourcer, og at Udenrigsministeriet ikke via virksomhedsplanlægningssystemet endnu har tilvejebragt et hensigtsmæssigt koncept for mål- og resultatstyring for udviklingsbistanden.

Rigsrevisionen finder endvidere, at ledelsesinformationer bør indeholde analyser og vurderinger af de gennemførte aktiviteter og de opnåede resultater i forhold til det overordnede mål for bistandsindsatsen, så ledelsen på den baggrund kan foretage korrektioner af bistandens tilrettelæggelse.

Efter Rigsrevisionens opfattelse bør ministeriet overveje, om der kan opnås en bedre styring, planlægning og resourceudnyttelse, hvis kravet om årlig udbetaling af et fast rammebeløb lempes. Rigsrevisionen er opmærksom på, at forslaget muligvis indebærer, at der skal anvendes en anden bevillingstype.

Rapportering om resultater

28. Rigsrevisionen har gennemgået og vurderet de publikationer og systemer, der anvendes til rapportering om indsatsen over for de bevilgende myndigheder og offentligheden. Det drejer sig om Udenrigsministeriets virksomhedsregnskab, Danidas årsberetning, Program- og projektorienteringen, Danidas evalueringer og indikatorsystemet.

29. Undersøgelsen af virksomhedsregnskabet har vist, at resultatanalysen for udviklingsbistanden indeholder en generel beskrivelse af årets aktiviteter, men at der ikke er nogle systematiske opgørelser af aktiviteter og resultater eller vurderinger af udviklingen over tid.

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at ministeriet fremover vil foretage en vurdering af gennemførelsen af strategien, men finder, at virksomhedsregnskabet tillige må indeholde opgørelser af resultaterne af den danske indsats. Dette kan bl.a. ske ved, at ministeriet vurderer, i hvilket omfang programmer og projekter er gennemført i henhold til strategien, hvordan de tværgående hensyn er reali-

seret, hvorledes det regnskabsmæssige forbrug fordeler sig til program- og projektbestand og eventuelt på formål.

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Udenrigsministeriet vil opstille kriterier for programmernes succes med hensyn til, hvor store afvigelser der må anses for acceptable for så vidt angår gennemførelsen af de planlagte aktiviteter eller opnåelse af de planlagte resultater. Rigsrevisionen finder det ligeledes tilfredsstillende, at ministeriet vil rapportere herom i virksomhedsregnskabet for 2002.

30. Rigsrevisionen finder, at Udenrigsministeriet bør udarbejde opgørelser, der systematisk redegør for målopfyldelsen. Rigsrevisionen finder det i denne sammenhæng positivt, at ministeriet fremover i årsberetningen vil rapportere om effekten af udviklingsbistanden ved hjælp af indikatorer for bekæmpelse af fattigdommen.

31. Udenrigsministeriet udarbejder årligt en orientingsskrivelse til Finansudvalget, Program- og projektorienteringen. Orienteringen indeholder oplysninger om forbrug, tidsforløbet samt den generelle gennemførelse i relation til beskrivelsen for samtlige programmer og projekter.

32. Undersøgelsen har vist, at Program- og projektorienteringen ikke indeholder oplysninger om målopfyldelse for de 6 undersøgte programmer og projekter, og at der ikke foretages en systematisk rapportering af, hvilke resultater der er opnået.

Undersøgelsen har endvidere vist, at rapporteringen for de udvalgte programmer og projekter, bortset fra opdaterede tal for forbruget, ikke systematisk ajourføres hvert år. Det er således ikke muligt for Finansudvalget at følge udviklingen.

33. Rigsrevisionen finder, at Program- og projektorienteringen bør indeholde en systematisk redegørelse for årets resultater i relation til de opstillede mål for alle programmer og større projekter samt udviklingen i de risikoelementer, som anføres i aktstykkerne.

For så vidt angår ministeriets initiativ til forbedring af Program- og projektorienteringen forventer Rigsrevisionen, at ændringerne vil medføre, at de bevilgende myndigheder får en mere relevant og overskuelig information

om gennemførelsen og resultaterne af programmer og projekter.

34. Undersøgelsen har vist, at ministeriets evalueringer indeholder redegørelser for relevans, bæredygtighed og effektivitet, men at redegørelserne for målopfyldelse i de evaluerede programmer vanskeliggøres af det forhold, at der ikke er opstillet operationelle mål for programmerne.

Rigsrevisionen finder det positivt, at ministeriet får gennemført eksterne evalueringer og har procedurer for opsamling af erfaringer. Rigsrevisionen finder det endvidere positivt, at en stigende andel af evalueringerne vedrører forhold på tværs af programmer og på landeniveau.

35. Udenrigsministeriet påbegyndte i 1997 udviklingen af et indikatorsystem, der havde til formål at kommunikere resultater af den danske bilaterale bistand til den danske offentlighed. Det blev i 2000 besluttet, at indikatorsystemet skulle operere med indikatorer på henholdsvis globalt, nationalt og sektorniveau.

Udenrigsministeriet har i november 2001 oplyst, at man vil påbegynde et nyt pilotprojekt vedrørende resultatmåling på grundlag af samarbejdsformatet Poverty Reduction Strategy Papers. Projektet skal ses som en konkretisering af indikatorsystemet.

36. Undersøgelsen af Udenrigsministeriets rapportering om indsatsen har sammenfattende vist, at ministeriet foretager en omfattende opfølgning og rapportering, men at det ud fra rapporteringen ikke er muligt for de bevilgende myndigheder og offentligheden at få overblik over og vurdere, hvilke aktiviteter der er gennemført, og hvilke resultater der er opnået.

Rigsrevisionen finder, at Udenrigsministeriets rapportering fremover bør fokusere på kvantitative opgørelser af aktiviteter og resultater, vurderinger af udviklingen over tid, systematiske redegørelser for målopfyldelsen, herunder en samlet vurdering af i hvilken grad udviklingsbistanden er blevet anvendt i overensstemmelse med landestrategien og den overordnede strategi.

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Udenrigsministeriet har iværksat en række initiativer vedrørende

den årlige rapportering af bistandens resultater set i forhold til de opstillede mål.

Sammenfatning

37. Rigsrevisionens undersøgelse har samlet vist, at Udenrigsministeriet bør forbedre mål- og resultatstyringen af den bilaterale bistand, så ministeriet kan sikre og dokumentere, at strategien efterleves.

38. Undersøgelsen af styringsgrundlaget har vist, at Udenrigsministeriet kun i meget begrænset omfang foretager en udmøntning af strategien, og at Udenrigsministeriet ikke har opstillet operationelle resultatmål.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at forud fastlagte mål på alle niveauer vil styrke ministeriets mulighed for at skabe sammenhæng mellem strategi og indsats.

39. Undersøgelsen af styringsprocesser og intern resultatopfølgning har vist, at Udenrigsministeriet prioriterer opfølgningen på det regnskabsmæssige forbrug. Ministeriet gennemfører en omfattende opfølgning vedrørende bistandsfaglige forhold på projekt- og programniveau, mens ministeriets opfølgning på resultater er usystematisk. Informationen til ledelsen er således uhensigtsmæssig og i visse tilfælde mangelfuld.

40. Udenrigsministeriet foretager en omfattende rapportering, men denne indeholder ikke dækkende redegørelser for aktiviteter og resultater samt en samlet vurdering af, i hvilken grad udviklingsbistanden er blevet anvendt i overensstemmelse med strategien.

41. Rigsrevisionen finder det væsentligt, at Udenrigsministeriet gennemfører mål- og resultatstyring på alle niveauer med udgangspunkt i principperne i god statslig økonomistyring og de anbefalinger, som OECD's komité for udviklingsbistand, DAC, har fremsat.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist:

- at Udenrigsministeriet bør forbedre mål- og resultatstyringen af den bilaterale bistand, så ministeriet kan sikre og dokumentere, at strategien efterleves.

Ad styringsgrundlaget

- at Udenrigsministeriet kun i meget begrænset omfang foretager en udmøntning af strategien.
- at de undersøgte programmets mål alle relaterer sig til fattigdomsbekæmpelse, men at Udenrigsministeriet kun i begrænset omfang har opstillet operationelle mål for bistandsindsatsen.
- at det er vanskeligt at vurdere, hvorledes Udenrigsudvalgets kriterier for valg af programsamarbejdslande er opfyldt i de konkrete tilfælde, men at ministeriet fremover vil præcisere, hvilke forhold og aspekter der skal beskrives under hvert kriterium.
- at Udenrigsministeriets valg af sektorer i Tanzania, Uganda og Vietnam er sket på et grundlag, der i relation til landestrategien ikke er konsekvent og gennemskueligt.

Ad styringsprocesser og intern resultatopfølgning

- at Udenrigsministeriet har udarbejdet tilfredsstillende retningslinjer for opfølgningen, men at ingen af de undersøgte rapporter er udarbejdet i overensstemmelse med disse.
- at Udenrigsministeriets ledelse løbende informeres om programmernes status og den generelle politisk-økonomiske situation i modtagerlandene, men at opfølgningen ikke omfatter en systematisk rapportering om udviklingen i forhold til det overordnede mål og de 3 tværgående hensyn.
- at Udenrigsministeriet ikke følger udviklingen i de opnåede resultater og ikke vurderer sammenhængen mellem de udførte aktiviteter og det regnskabsmæssige forbrug.

Ad rapportering om resultater

- at Udenrigsministeriet foretager en omfattende rapportering, men at denne ikke indeholder dækkende redegørelser for aktiviteter og resultater samt en samlet vurdering af, i hvilken grad udviklingsbistanden er blevet anvendt i overensstemmelse med strategien.

Ad Udenrigsministeriets initiativer

- at Udenrigsministeriet vil forbedre styringen af den bilaterale bistand, bl.a. ved at koordinere og synliggøre de strategiske valg i den nyligt oprettede programkomité, foretage målinger af output og effekt på relevante niveauer med udgangspunkt i det nye samarbejdsformat PRSP, samt opstille kriterier for programmernes succes.
- at Udenrigsministeriet har iværksat en række initiativer med henblik på at forbedre den årlige rapportering af bi-

standens resultater i Virksomhedsregnskabet, Årsberetningen og Program- og projektorienteringen, og

- at Udenrigsministeriet fortsat bør arbejde med at udvikle mål- og resultatstyring på alle niveauer.

II. Indledning, formål, afgrænsning og metode

A. Indledning

42. Denne beretning afgives til statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997.

Beretningen omhandler Udenrigsministeriets styring af den bilaterale udviklingsbistand. Den samlede bevilling til bistand til udviklingslandene var i 2000 på 11,7 mia. kr., hvoraf den bilaterale bistand udgjorde 5,9 mia. kr., inkl. sektorprogram- og projektbistanden på 4,7 mia. kr.

43. Målsætningerne for den danske bilaterale indsats er fastlagt i strategien for den danske udviklingspolitik, Partnerskab 2000, som Folketinget tilsluttede sig den 26. oktober 2000.

44. Den bilaterale bistand omfatter især sektorprogrammer og projekter i programsamarbejdslande og i andre fattige udviklingslande, der er præget af en ringe udbygget infrastruktur og en beskednen administrationskapacitet. Disse forhold understreger efter Rigsrevisionens opfattelse nødvendigheden af, at Udenrigsministeriet opstiller klare mål for indsatsen, foretager en systematisk og effektiv overvågning samt vurderer resultaterne i relation til målene.

Rigsrevisionen har tidligere undersøgt udvalgte sektorprogrammer og projekter, men har ikke foretaget en samlet analyse af Udenrigsministeriets styring af den bilaterale bistand.

45. I beretningen om revisionen af statsregnskabet for 1999 anføres i pkt. 121, at Udenrigsministeriet er enig med Rigsrevisionen i, at udviklingsbistanden er et væsentligt udgiftsområde, hvor der er behov for en effektiv og systematisk mål- og resultatstyring.

I Danidas årsberetning 2000 anføres endvidere, at der vil være øget opmærksomhed med hensyn til at dokumentere resultaterne af Danmarks indsats i udviklingslandene, både på kortere og længere sigt.

B. Formål

46. Beretningens hovedformål er at undersøge, om Udenrigsministeriet foretager en effektiv mål- og resultatstyring af den bilaterale bistand, herunder at belyse og vurdere,

- om Udenrigsministeriet har udmøntet strategien i operationelle og styringsrelevante mål,
- om Udenrigsministeriets styringsprocesser og interne resultatopfølgning understøtter målopfyldelsen, og
- om Udenrigsministeriets rapportering indeholder en dækkende redegørelse for aktiviteter og resultater.

Som det fremgår, vil undersøgelsen omfatte en vurdering af de systemer og processer, som Udenrigsministeriet anvender ved styringen. Undersøgelsen vedrører således ikke selve kvaliteten og effekten af bistanden.

C. Afgrænsning

47. Undersøgelsen omhandler finanslovens § 06.32. Bilateral sektorprogrambistand og projektbistand. Da der gælder specielle styringsmæssige forhold i forbindelse med Særlig projektbistand, Bistand gennem private organisationer og Overgangsbistand til vestlige Balkan, indgår disse områder ikke i undersøgelsen. Undersøgelsen dækker således § 06.32.01-03. Udviklingslande i Afrika, Asien og Latinamerika, hvortil bevillingen i 2000 udgjorde 3,3 mia. kr.

48. Tidsmæssigt omfatter undersøgelsen forholdene i 2000, herunder udvalgte sektorprogrammer og projekter der var under udførelse eller blev afsluttet i 2000.

Forskelle i styringen af projekter og programmer vil ikke blive behandlet i denne undersøgelse.

Udenrigsministeriet har i høringsfasen oplyst, at alene forskellen i den gennemsnitlige bevillingsstørrelse for henholdsvis programmer og projekter betyder, at der kan være systematiske forskelle i styringen af de 2 aktivitetstyper,

herunder de ressourcer der afsættes til opfølgning på de konkrete aktiviteter.

D. Metode

49. I vejledningen om God Statslig Økonomistyring fra februar 1999 har Rigsrevisionen fastlagt begrebet økonomistyring, herunder de processer og opgaver der knytter sig hertil. Økonomistyring omfatter mål- og resultatstyring, aktivitetsstyring, kapacitetsstyring og finansiel styring.

50. God statslig økonomistyring indebærer, at ministeriet sikrer, at ressourcerne anvendes, og aktiviteterne tilrettelægges, så målsætningerne opfyldes bedst muligt. Ved god økonomistyring skal der løbende og systematisk rapporteres til ledelsen bl.a. om resourceindsats, aktivitet, kvalitet og effekt. Disse oplysninger skal ledelsen benytte i forbindelse med prioritering af aktiviteter og udarbejdelse af budgetter.

51. Mål- og resultatstyring er det overordnede princip i den statslige økonomistyring. Det indebærer, at ministeriet formulerer klare mål for, hvad der ønskes opnået med bevillingerne, hvordan det kan måles, samt efterfølgende på systematisk vis sammenholder de opstillede mål med de opnåede resultater og redegør for eventuelle afvigelser. På den måde sikres det, at målopfyldelsen er dokumenteret og kan efterprøves af andre.

En mangelfuld økonomistyring indebærer en risiko for, at bevillingerne ikke anvendes i overensstemmelse med deres formål, eller at ressourcerne ikke udnyttes effektivt.

52. Rigsrevisionen har ved undersøgelsen af Udenrigsministeriets mål- og resultatstyring anvendt følgende kriterier:

Målene bør være operationelle – dvs. specifikke, målbare, præcise og tidsafgrænsede samt styringsrelevante – dvs. afspejle målsætningen i henhold til strategien på alle niveauer.

Styringsprocesser bør være tilrettelagt således, at der sker en systematisk opfølgning på forholdet mellem forbrug og aktiviteter for derved at understøtte målopfyldelsen.

Rapporteringen bør omfatte både en løbende og en afsluttende del og indeholde kvantitative opgørelser af aktiviteter samt resultater og vurderinger af udviklingen over

tid, systematiske redegørelser for målopfyldelsen, herunder en samlet vurdering af om bevillingen anvendes i overensstemmelse med det overordnede formål.

53. Der bør som udgangspunkt være opstillet mål vedrørende bistandens aktivitet (output) og effekt (impact) for alle relevante niveauer. Da virkningen af et sektorprogram ofte vil vise sig på længere sigt og normalt ikke kan identificeres entydigt, må det bero på en konkret vurdering, hvordan der opstilles et relevant mål for effekten.

54. Undersøgelsens konklusioner baserer sig på en analyse af Udenrigsministeriets styringssystemer og -processer og på en gennemgang af ministeriets program- og projektdokumenter mv., bevillingsansøgninger og rapporter til bevillende myndigheder vedrørende udvalgte sektorprogrammer og projekter.

55. Til brug for undersøgelsen har Rigsrevisionen udvalgt ét sektorprogram og ét projekt for hvert af følgende 3 programsamarbejdslande: Tanzania, Uganda og Vietnam. Da udviklingsbistanden til Latinamerika kun udgør ca. 10 % af den samlede bilaterale bistand, er der ikke udvalgt noget sektorprogram/projekt fra denne region. De udvalgte sektorprogrammer/projekter anvendes ikke som repræsentative stikprøver, men til at supplere gennemgangen af systemerne.

Følgende sektorprogrammer og projekter indgår i undersøgelsen: Sundhedssektorprogrammet i Tanzania, Vejsektorprogrammet i Uganda, Fiskerisektorprogrammet i Vietnam samt projekterne vedrørende træplantning i Tanzania, retsvæsen i Uganda og færger i Vietnam.

Da der kun var udarbejdet Project Completion Reports (afslutningsrapporter) for 1 af de 6 valgte programmer og projekter, har Rigsrevisionen endvidere inddraget rapporterne vedrørende følgende 3 projekter, der blev afsluttet i 2000: "Rehabilitering af Chalinze-Segera-Tanga-vejen" i Tanzania, "Det Afrikanske Center for Torturofre" i Uganda og "Vurdering af fiskebestanden i Vietnams havområder".

56. Foruden det skriftlige materiale er undersøgelsen baseret på interviews med repræsentanter for kontorer i Udenrigsministeriets hjemmetjeneste, ambassadørerne i

Tanzania, Uganda og Egypten samt seniorrådgiveren ved sundhedssektorprogrammet i Tanzania.

For at undersøge hvorledes styringen af den bilaterale bistand gennemføres i praksis, foretog Rigsrevisionen endvidere en tjenesterejse til Tanzania og Egypten.

57. Før undersøgelsen blev iværksat afholdtes et møde, hvor repræsentanter fra Udenrigsministeriet fik lejlighed til at kommentere undersøgelsens formål, afgrænsning og metode, herunder udvælgelse af sektorprogrammer/projekter og de dokumenter undersøgelsen skulle baseres på. Ministeriet tilkendegav, at man generelt var enig i undersøgelsens formål, afgrænsning og metode. Ministeriet anførte endvidere, at det var vigtigt, at ministeriet blev bedre til at vise, hvordan strategien blev implementeret, så det blev lettere at efterprøve, hvad man får ud af bistandsmidlerne.

Den endelige udvælgelse af sektorprogrammer/projekter er efterfølgende foregået i samarbejde med Udenrigsministeriet.

58. Efter Rigsrevisionens opfattelse er der en sammenhæng mellem opstilling af mål, styringsprocesser og rapportering af resultater mv. Såfremt der ikke er opstillet mål, er det vanskeligt at foretage en tilfredsstillende opfølgning på og rapportering om resultater.

I undersøgelsen har Rigsrevisionen taget udgangspunkt i ministeriets faktiske tilrettelæggelse og gennemførelse af styringen af den bilaterale bistand.

Undersøgelsens resultater præsenteres i kap. IV-VI. I kap. IV vedrørende styringsgrundlaget undersøges, om Udenrigsministeriet har udmøntet strategien i operationelle og styringsrelevante mål. I kap. V vedrørende Udenrigsministeriets styringsprocesser og interne resultatopfølgning undersøges, om disse fremmer målopfyldelsen. I kap. VI vedrørende Udenrigsministeriets rapportering om resultater undersøges, om denne indeholder dækkende redegørelser for aktiviteter og resultater i forhold til opstillede mål.

59. Beretningsudkastet har været forelagt Udenrigsministeriet, hvis bemærkninger i videst muligt omfang er indarbejdet i beretningen.

III. Rammerne for den bilaterale bistand

Loven om internationalt udviklingssamarbejde

60. Ifølge lov om internationalt udviklingssamarbejde, jf. lovbekendtgørelse nr. 541 af 10. juli 1998, er målet for Danmarks statslige bistand til udviklingslandene – gennem et samarbejde med disse landes regeringer og myndigheder – at støtte deres bestræbelser på at opnå økonomisk vækst for derigennem at medvirke til sikring af deres sociale fremgang og politiske uafhængighed og tillige gennem et kulturelt samarbejde at fremme den gensidige forståelse og solidaritet.

Udviklingsministeren/udenrigsministeren kan ifølge loven iværksætte fagligt samarbejde med udviklingslandene, yde finansiel støtte og give garanti til virksomheder mod tab i forbindelse med investeringer. Formålene med udviklingssamarbejdet fremgår af den overordnede strategi for dansk udviklingspolitik, Partnerskab 2000.

61. Den bilaterale bistand blev tidligere ydet i form af støtte til enkeltprojekter. Siden 1995 har politikken imidlertid været i højere grad at yde sektorprogramstøtte i form af øremærkede eller generelle bidrag, som modtagerlandet administrerer.

Finansloven

62. Bevillingerne til den bilaterale bistand under konto 06.32 er givet som anden bevilling. Denne type anvendes, hvor formålet søges tilgodeset gennem ydelse af tilskud, udlån mv. Som hovedregel er der ikke adgang til videreførelse af ikke-forbrugte bevillinger.

63. Udviklingen i ulandsrammen for regnskabsårene 1996-2000, ifølge finanslovsforslaget for 2002 fra august 2001, er vist i **tabel 1**.

Tabel 1. Ulandsrammen i perioden 1996-2000 (i 2002-priser)

	1996	1997	1998	1999	2000
Beløb i mio. kr.	12.033	11.729	11.933	11.941	12.437
% af BNI	1,06	1,01	0,99	1,01	1,01

64. Tabel 1 viser, at der i 2000 blev udbetalt 12,4 mia. kr., at udviklingsbistanden stort set har været uændret i de seneste 5 år og at målet, udbetaling af 1 % af BNI, er nået. Da opgørelsen af det forventede BNI justeres flere gange årligt, ændres Udenrigsministeriets budgetgrundlag tilsvarende. Størrelsen af den endelige bevilling fastlægges på tillægsbevillingsloven på baggrund af BNI, og eventuelt mer- eller mindreforbrug bliver modregnet det følgende år.

Udviklingsbistanden har siden 1960'erne været fordelt nogenlunde ligeligt mellem bilateral og multilateral bistand. I finansåret 2000 var bistanden fordelt med 51,1 % til bilateral bistand, 43,7 % til multilateral bistand og 5,2 % til administration.

Udenrigsministeriet har i høringsfasen oplyst, at målsætningen om at yde 1 % af BNI i udviklingsbistand – med regeringsgrundlaget af 27. november 2001 – er bortfaldet indtil videre.

65. På finansloven fastsættes beløbet til hvert modtagerland bl.a. i lyset af bistandsforhandlinger om de planlagte projekter og programmer. Da budgetteringen af disse er behæftet med usikkerhed, foretages der normalt omdispenseringer mellem programsamarbejdslandenes rammebevillinger i løbet af finansåret, jf. bemyndigelsen til udviklingsministeren/udenrigsministeren til at foretage overførsler mellem hovedkonti for tilskud inden for den samlede bistandsramme.

Finansudvalget

66. I anmærkningerne til finansloven anføres, at igangsættelse af bilaterale projekter, hvortil udgiften overstiger 20 mio. kr., forudsætter Finansudvalgets tilslutning, jf. Akt 143 15/2 1989. Aktstykkerne forelægges løbende og behandles således enkeltvis.

I finansåret 2000 blev der forelagt over 100 aktstykker for Finansudvalget vedrørende bistand til udviklingslandene mv. I aktstykkerne redegøres for forholdene i modtagerlandet, indholdet i programmet/projektet, budgettet og væsentlige risikoelementer.

Aktstykkerne afsluttes med oplysning om, at forslaget ikke medfører merudgifter i forhold til de beløb, som allerede er bevilget på finansloven, eller som er opført på de følgende års budgetoverslag.

Styrelsen for Internationalt udviklingssamarbejde

67. Styrelsen for Internationalt Udviklingssamarbejde (Styrelsen) har i henhold til loven om internationalt udviklingssamarbejde til opgave at rådgive udviklingsministeren/udenrigsministeren ved gennemførelsen af de opgaver, som loven pålægger ministeren. Styrelsen har indtil 9 medlemmer, der udnævnes for 3 år ad gangen. Udviklingsministeren/udenrigsministeren udpeger Styrelsens medlemmer og suppleanter, herunder en formand og næstformand. Ved sammensætningen af Styrelsen tilstræbes kontakt til toneangivende organisationer og kredse i dansk samfundsliv, der kan sikre en bred repræsentation af forskellige typer erfaringer og ekspertise inden for dansk udviklings- og bistandspolitik. Styrelsens sammensætning betyder således, at væsentlige aktører på den bistandspolitiske scene er inddraget: Erhvervslivet ved interesseorganisationerne, NGO'erne og forskningsverdenen.

68. Udenrigsministeriet har for 2000 udarbejdet en oversigt, der viser, hvilke instanser som har tiltrådt bevillingerne for konto 06.32.01.-06.32.03. på grundlag af registreringer i Projektdatabasen. Resultatet er vist i **tabel 2**.

Tabel 2. Bevillingerne til § 06.32 sektorprogram- og projektbistand i 2000 fordelt på beslutningstagere

	Antal	Fordeling	Beløb	Fordeling
	Stk.	%	Mio. kr.	%
Ambassader/kontorer.....	297	84	278,4	4
Styrelsesformanden.....	13	4	52,4	1
Styrelsen/Finansudvalget.....	42	12	6.050,8	95
I alt.....	352	100	6.381,6	100
Note: Ambassadernes og kontorerens bevillingskompetence omfatter sager op til 3 mio. kr., som efterfølgende forelægges Styrelsen til underretning. Formanden for Styrelsen er bemyndiget til at afgøre sager op til 5 mio. kr. med efterfølgende underretning af Styrelsen. Alle ansøgninger, hvor udgiften overstiger 20 mio. kr., skal forelægges Finansudvalget.				

69. Tabel 2 viser, at Styrelsen beløbsmæssigt tiltræder 95 % af bevillingerne, mens styrelsesformanden behandler 1 % af bevillingerne alene. Styrelsen får disse samt de resterende 4 % forelagt til orientering. 94 % af bevillingerne forelægges Finansudvalget efter behandling i Styrelsen. Styrelsen indtager således en central rolle i behandlingen af bevillingsansøgninger til Finansudvalget.

70. Rigsrevisionen har gennemgået referater af Styrelsens møder i 2000. Gennemgangen har vist, at Styrelsen efter drøftelser tiltrådte 89 ud af 96 forslag (93 %), i en række tilfælde med konkrete bemærkninger. Behandlingen af 7 forslag blev afbrudt eller udsat, fx under henvisning til et (kommende) politik-papir fra Udenrigsministeriet. Styrelsen har endnu ikke forkastet et forslag, men har flere gange besluttet, at sagen skal forelægges på ny, hvilket sker, når væsentlige forhold, fx vurderinger af risikoelementer, ikke er behandlet tilstrækkeligt grundigt.

IV. Styringsgrundlaget

71. Mål- og resultatstyring forudsætter, at lovgrundlaget og de politiske målsætninger omsættes til operationelle og styringsrelevante mål. Formålet er, at institutionen skal fokusere den løbende styring, så målopfyldelse og ressourceanvendelse bliver bedst mulig, samt at institutionen, de bevillende myndigheder og offentligheden bliver i stand til efterfølgende at vurdere indsatsen.

72. For så vidt angår den danske udviklingsbistand er de politiske målsætninger primært udtrykt i strategien for dansk udviklingsbistand. Rigsrevisionen har derfor undersøgt, om ministeriet har nedbrudt strategien i mål på følgende 3 niveauer:

- A. Overordnet niveau (for den samlede bilaterale bistand)
- B. Landeniveau (for programsamarbejdslandene)
- C. Programniveau (for sektorprogrammer og projekter)

Rigsrevisionen har bemærket, at OECD's komité for udviklingsbistand, DAC, har anbefalet opstilling af resultatmål på programniveau, landeniveau og overordnet niveau.

Udenrigsministeriet har i høringsfasen oplyst, at der endnu ikke foreligger et sæt internationalt anerkendte resultatmål, som alle donorer er enige om.

73. Med henblik på at vurdere hvorvidt den løbende prioritering, som Udenrigsministeriet foretager, er i overensstemmelse med strategien og de politisk fastsatte kriterier, har Rigsrevisionen endvidere gennemgået ministeriets ret-

ningslinjer og det konkrete beslutningsgrundlag i forbindelse med landevalg og sektorvalg.

A. Målostilling på overordnet niveau

74. Rigsrevisionen har undersøgt, hvorvidt der på overordnet niveau er sket en konkretisering af den gældende strategi for den bilaterale udviklingsbistand, så Udenrigsministeriet kan sikre og dokumentere, at der er sammenhæng mellem strategien og indsatsen på landeniveau. Rigsrevisionen har endvidere undersøgt, om der er opstillet mål for den samlede bilaterale indsats.

75. Rigsrevisionen har konstateret, at der ikke er opstillet mål for den bilaterale bistand i ministeriets rullende femårsplan eller i finansloven. Rigsrevisionen har derfor alene foretaget en gennemgang af Partnerskab 2000.

76. Ifølge den nuværende strategi for dansk udviklingspolitik, Partnerskab 2000, er den overordnede målsætning bekæmpelse af fattigdom. Fattigdommen skal bekæmpes via en kombination af økonomisk vækst, udbygning af de sociale sektorer og fremme af demokratisering. I den forbindelse er ligestilling mellem kønnene, hensynet til miljø samt demokrati og menneskerettigheder tværgående hensyn, der skal integreres i danske programmer og projekter. De 3 hensyn er samtidig selvstændige indsatsområder i bistanden. Dertil kommer 3 underordnede prioritetsområder (voldelige konflikter, børn og unge samt hiv/aids), der skal tillægges særlig vægt i relevante programmer og projekter.

Partnerskab 2000 bygger på den forrige strategi for udviklingsbistanden, ”En verden i udvikling” fra 1994, og indeholder bortset fra de 3 nye prioritetsområder de samme grundlæggende elementer og principper som denne.

Sektorprogramstøtte og partnerskab er, ifølge strategien, grundlaget for udviklingssamarbejdet. Dette indebærer, at den bilaterale bistand skal koncentreres på 2-4 sektorer i op til 20 programsamarbejdslande, og at tilrettelæggelsen og implementeringen af sektorprogramstøtten skal foregå i samarbejde med regeringen og andre centrale aktører i programsamarbejdslandene.

77. Partnerskab, fattigdomsbekæmpelse, de 3 tværgående hensyn samt de 3 nye prioritetsområder konkretiseres der-

næst i en række hensigtserklæringer, der ifølge ministeriet angiver de strategiske valg, der er nødvendige for at nå målene. Strategien består af i alt 70 hensigtserklæringer.

Det fremgår ikke, hvordan hensigtserklæringerne skal prioriteres, hvorfor det ikke er muligt på baggrund heraf at vurdere, hvordan strategien skal implementeres.

78. Gennemgangen har vist, at der ikke er foretaget en konkretisering af den overordnede strategi og opstillet mål for den samlede bilaterale bistand.

79. Ifølge Udenrigsministeriet er det hverken muligt eller ønskeligt på det overordnede plan, som Partnerskab 2000 repræsenterer, at lægge sig fast på, hvilke konkrete programmer der skal iværksættes for at sikre, at strategien efterleves. Efter ministeriets opfattelse indebærer en konkretisering af strategien på det overordnede plan, hvor det på forhånd er lagt fast, hvilke konkrete programmer der skal iværksættes, en væsentlig risiko for, at danske indsatser ikke anvendes på den rigtige måde ud fra effektivitets-, ressource- og udviklingsmæssige hensyn.

Udenrigsministeriet nævner i den forbindelse et tænkt eksempel vedrørende primær uddannelse. Ifølge ministeriet erkender alle, at primær uddannelse kan bidrage væsentligt til fattigdomsbekæmpelse, hvorfor støtte til primær uddannelse umiddelbart kunne forekomme at være et af de konkrete programmer, der skulle iværksættes for at sikre den overordnede strategis efterlevelse. Dette ville, ifølge ministeriet, imidlertid indebære, at man fra dansk side i et givet land skulle støtte primær uddannelse, uanset om der allerede var tilstrækkelig finansiering til sektoren gennem modtagerlandets og andre donorerers indsats, og om den nationale uddannelsespolitik og/eller administration var udformet på en sådan måde, at den rent faktisk bidrog i rimelig grad til fattigdomsbekæmpelse. Dette ville ifølge ministeriet således ikke være en hensigtsmæssig anvendelse af danske bistandsmidler.

80. En sådan tankegang ville efter Udenrigsministeriets opfattelse endvidere indebære et markant brud på partnerskabskonceptet, der er et bærende princip i den nye overordnede strategi, og som netop understreger, at den danske bistand skal tilrettelægges i et samarbejde med modtager-

landet og andre donorer på grundlag af modtagerlandets prioriteter og med modtagerlandet i førersædet.

81. Ifølge Udenrigsministeriet må udmøntningen af strategien ske på landeniveau i første omgang gennem sektorvalg og derefter i den konkrete udformning af programmer og projekter. Det må imidlertid nødvendigvis også ske på grundlag af især det enkelte modtagerlands politiske, sociale og økonomiske situation, egen udviklingsstrategi og -prioriteringer samt andre donorerers indsats i de forskellige sektorer.

82. Rigsrevisionen forstår Udenrigsministeriets redegørelse for strategien således, at partnerskabskonceptet ikke blot er et middel til at tilrettelægge en effektiv bistandsindsats, men at partnerskab er et bærende princip, hvorfor en konkretisering af strategien a priori ikke er hensigtsmæssig.

Målet for den danske bistand er fattigdomsbekæmpelse. Selv om den danske bistand skal tilrettelægges i et samarbejde med modtagerlandet og andre donorer, må ministeriet, efter Rigsrevisionens opfattelse, som udgangspunkt have gjort sig overvejelser om, hvorledes den danske indsats konkret skal gennemføres. Ministeriet skal herved sikre, at indsatsen sker i prioriterede sektorer, og på en sådan måde, at de tværgående hensyn og underordnede prioritetsområder bliver tilgodeset i størst muligt omfang.

Rigsrevisionen finder derfor, at ministeriet bør fremlægge en konkretisering af den overordnede strategi, så det klart fremgår, hvilken type af bistand der som udgangspunkt bør gives, og i hvilke situationer de tværgående hensyn og prioritetsområderne bør tilgodeses.

83. Rigsrevisionen finder det i den forbindelse positivt, at ministeriet i 2001 via oprettelse af en programkomité på det bilaterale område har taget initiativ til at koordinere og synliggøre de strategiske valg, der foretages i forbindelse med udmøntningen af bistanden i konkrete programmer og projekter.

Ministeriet har oplyst, at komitéens opgave er at fremme en bedre erfaringsudveksling i de forskellige regioner og sektorer og sikre, at de forskellige hensyn og prioritetsindsatser i Partnerskab 2000 m.m. tilgodeses i den samlede bilaterale bistand. Drøftelserne af de planlagte sektorpro-

grammer skal tage udgangspunkt i et konceptpapir, som indeholder en beskrivelse af fattigdomsorienteringen, herunder inddragelsen af de tværgående hensyn og prioritetsområderne og skal bl.a. indeholde en klar begrundelse for de valg/fravalg, som er foretaget.

84. Vedrørende opstilling af mål for bistanden har Udenrigsministeriet i høringsfasen oplyst, at man på grundlag af output-indikatorer for de enkelte sektorprogrammer og større projekter – i forbindelse med ministeriets virksomhedsregnskab for 2002 – vil opstille kriterier for programmernes succes.

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Udenrigsministeriet allerede for 2002 vil opstille kriterier for programmernes succes med hensyn til, hvor store afvigelser der må anses for acceptable for så vidt angår gennemførelsen af de planlagte aktiviteter og opnåelse af de planlagte resultater.

Landevalget

85. Da valg af programsamarbejdslande ifølge Udenrigsministeriet er et vigtigt led i udmøntningen af strategien, har Rigsrevisionen undersøgt, på hvilken baggrund de nuværende programsamarbejdslande er valgt. Undersøgelsen bygger på materiale vedrørende udvælgelsesprocessen, ministeriets notits for udarbejdelse af landeanalyser og ministeriets notits om revurdering af valget af Etiopien som programsamarbejdsland.

Rigsrevisionen bemærker, at det ifølge ministeriets notits om Udenrigsudvalgets rolle i forbindelse med landevalget er regeringen, som efter drøftelser med Udenrigsudvalget, tager endelig beslutning om, hvilke lande Danmark skal yde bistand til. Valg af programsamarbejdslande foretages således ikke administrativt af Udenrigsministeriet.

86. Udenrigsministeriet har oplyst, at udvælgelsen af de nuværende programsamarbejdslande er resultatet af en politisk proces gennem en længere periode (1989-1995), og at landevalget derefter kun tages op til revision, når stærke hensyn taler herfor.

De nuværende programsamarbejdslande er, ifølge ministeriet, udvalgt inden for rammerne af Udenrigsudvalgets

7 kriterier for valg af samarbejdslande fra 1989. Kriterierne er følgende:

- a) Landets økonomiske og sociale udviklingsstade samt udviklingsmæssige behov og egne udviklingsplaner
- b) Tilgangen af bistand fra andre donorer samt landets evne til at anvende og drage nytte af bistanden
- c) Muligheden for gennem dialog med det pågældende land at fremme en bæredygtig udvikling
- d) Muligheden for i samarbejde med landet at fremme udviklingen af og respekten for menneskerettigheder
- e) Muligheden for i samarbejde med landet at sikre kvindeaspekterne en central og fuldt integreret placering i udviklingsprocessen
- f) Danidas hidtidige erfaringer fra det bilaterale udviklingssamarbejde
- g) Muligheden for at fremme dansk erhvervslivs deltagelse i udviklingssamarbejdet (inddrages kun såfremt ovennævnte 6 kriterier er tilgodeset).

For alle programsamarbejdslande har Udenrigsudvalget endvidere fastlagt en fattigdomsgrænse svarende til BNI pr. indbygger på 1.290 USD i 1989.

87. Udenrigsministeriet har oplyst, at udvælgelsen af de 18 programsamarbejdslande, der var i 2000, bygger på en lang række landeanalyser udarbejdet i perioden 1989-1995.

88. I forbindelse med ministeriets løbende vurdering af udviklingen i programsamarbejdslandene er en række lande blevet fravalgt af forskellige årsager. Det drejer sig om Thailand, som ikke længere falder inden for fattigdomsgrænsen; Indien, grundet den indiske regerings atomprøvesprængninger; Etiopien, grundet en ændret vurdering af mulighederne for at etablere den nødvendige dialog med de etiopiske myndigheder samt Niger, som følge af Danidas hidtidige erfaringer og manglende muligheder for at opbygge et reelt sektorprogramsamarbejde.

Undersøgelsen har vist, at regeringens fravalg af Thailand, Etiopien og Niger er foregået på baggrund af et eller

flere af Udenrigsudvalgets kriterier. Beslutningen, om at Indien ikke længere skulle være programsamarbejdsland, blev taget af regeringen efter konsultationer og drøftelser i Udenrigsudvalget og Udenrigspolitisk Nævn.

89. Gennemgangen af Udenrigsministeriets notits for landevalgsprocessen, der indeholder retningslinjer for udarbejdelse af de såkaldte situations- og perspektivanalyser, har vist, at retningslinjerne er i overensstemmelse med Udenrigsudvalgets kriterier for valg af programsamarbejdslande, men at ministeriet ikke har foretaget yderligere udmøntning heraf. Det er således ikke præciseret, hvilke konkrete forhold og aspekter, som nærmere skal beskrives under hvert af de enkelte kriterier.

Udenrigsministeriet har oplyst, at beslutningerne om valg af programsamarbejdslande er truffet med udgangspunkt i landeanalyserne og ud fra en samlet vurdering af det pågældende land.

90. Rigsrevisionen har gennemgået Udenrigsministeriets notits fra 1995 om revurdering af valget af Etiopien som programsamarbejdsland, hvori et forslag til nyt programsamarbejdsland (Malawi) også behandles.

For begge landes vedkommende gennemgås de 7 kriterier, men Rigsrevisionen kan konstatere, at beskrivelsen af situationen i de 2 lande ikke er sammenlignelig. Det er således vanskeligt at vurdere, om de konkrete forhold i de 2 lande taler for eller imod at vælge landet. Som eksempel herpå kan beskrivelsen af Danidas hidtidige erfaringer fremhæves.

For så vidt angår Etiopien anføres indledningsvis, at Danida har begrænsede erfaringer. Dernæst omtales dels et positivt dels et negativt tilfælde på samarbejde. Om Malawi anføres, at erfaringerne var absolut positive, men at Danida trak sig ud af samarbejdet i 1991 på grund af det daværende styres tiltagende politiske undertrykkelse.

Efter Rigsrevisionens opfattelse er det vanskeligt på baggrund af notitsen at afgøre, i hvilket omfang kriterierne er opfyldt.

91. Ministeriets manglende præcisering af, hvilke forhold der skal indgå i analysen af Udenrigsudvalgets kriterier,

indebærer, at det ikke er muligt at vurdere, om kriterierne er opfyldt ved udvælgelsen af programsamarbejdslande.

Ministeriet har i høringsvaret oplyst, at man kan tilslutte sig Rigsrevisionens anbefaling af, at det nærmere præciseres, hvilke konkrete forhold og aspekter, der – som hovedregel – skal beskrives under hvert kriterium.

92. Udenrigsministeriet har tillige anført, at det ikke er ministeriets opgave at søge en præcis fortolkning af Udenrigsudvalgets kriterier, da valg og eventuelt efterfølgende fravalg af programsamarbejdslande ifølge ministeriet er resultatet af en politisk proces.

93. Udenrigsministeriet har oplyst, at der foregår en løbende vurdering af programsamarbejdslandene – ikke mindst i forbindelse med årsforhandlingerne, hvor forhold vedrørende den overordnede udvikling i landet, demokrati, menneskerettigheder og kønsaspektet samt det konkrete bilaterale samarbejde tages op til vurdering og drøftelse med modtagerlandet.

Der foretages dog ikke en samlet vurdering af, om det enkelte modtagerland lever op til Udenrigsudvalgets kriterier, da valget som programsamarbejdsland som udgangspunkt indebærer, at Danmark forpligter sig til et langsigtet og stabilt udviklingssamarbejde med det pågældende land.

Da landevalget er et vigtigt led i udmøntningen af strategien for den bilaterale bistand, bør Udenrigsministeriet efter Rigsrevisionens opfattelse mere systematisk foretage en vurdering af det enkelte programsamarbejdslands opfyldelse af Udenrigsudvalgets kriterier. Dette kunne ske i forbindelse med revisionen af landstrategien for det enkelte programsamarbejdsland, der normalt sker med 5 års intervaller. Hermed ville der rutinemæssigt foreligge et grundlag for vurdering af det fremtidige samarbejde med hver enkelt programsamarbejdsland. Dermed kunne ministeriet sikre at fordelingen af den danske bistand bliver bedst mulig.

Udenrigsministeriet har erklæret sig enig heri.

Rigsrevisionens bemærkninger

Undersøgelsen har vist, at Udenrigsministeriet på det overordnede niveau kun i meget begrænset omfang foretager en udmøntning af strategien.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at en angivelse af, hvordan ministeriet vil prioritere elementerne i Partnerskab 2000, er en forudsætning for, at ministeriet kan sikre, at strategien efterleves. Det er endvidere Rigsrevisionens opfattelse, at forud fastlagte mål for den samlede bilaterale bistand er afgørende for at skabe sammenhæng mellem strategi og indsatsen i modtagerlandene.

Rigsrevisionen finder det positivt, at ministeriet har taget en række initiativer, herunder etablering af programkomitéen og opstilling af kriterier for programmernes succes, med henblik på at synliggøre sammenhængen mellem indsatsen i de enkelte programsamarbejdslande og den overordnede strategi på området.

Undersøgelsen har tillige vist, at det på baggrund af Udenrigsministeriets analyse af potentielle programsamarbejdslande er vanskeligt at vurdere, hvorledes Udenrigsudvalgets kriterier er opfyldt i de konkrete tilfælde.

Rigsrevisionen finder det positivt, at ministeriet vil præcisere, hvilke forhold og aspekter der skal beskrives under hvert kriterium, så det i højere grad fremgår af beslutningsgrundlaget, hvorledes kriterierne er tilgodeset i de konkrete tilfælde.

Rigsrevisionen finder, at Udenrigsministeriet mere systematisk bør foretage en vurdering af, hvorledes det enkelte programsamarbejdsland opfylder Udenrigsudvalgets kriterier for hermed at sikre den bedst mulige fordeling af den danske bistand.

B. Målostilling på landeniveau

94. Ifølge Udenrigsministeriet udgør landestrategierne grundlaget for det langsigtede udviklingsorienterede partnerskab og den danske udviklingspolitik over for det enkelte programsamarbejdsland.

Ministeriet har endvidere tilkendegivet, at landestrategierne er det første led i udmøntningen af den overordnede strategi, og at disse skal sikre, at aktiviteterne i de enkelte programsamarbejdslande bidrager til opfyldelsen af strategiens mål.

a. Landestrategierne

95. Rigsrevisionen har gennemgået landestrategierne for Tanzania, Uganda og Vietnam og undersøgt, om de inde-

holder operationelle og styringsrelevante resultatmål for indsatsen på landeniveau samt dokumentation for, at sektorvalget er i overensstemmelse med strategien.

96. For så vidt angår måloppstillingen på landeniveau har undersøgelsen vist, at de overordnede mål for indsatsen på landeniveau ikke er mere operationelle end hensigtserklæringerne i den overordnede strategi.

97. Som eksempel kan nævnes målet for den danske indsats i Tanzania, der er ”at bidrage til en bæredygtig forbedring af levevilkårene for de fattige befolkningsgrupper i Tanzania og fremme demokratiseringen af det tanzaniske samfund”. Som det fremgår, præciseres det ikke, hvor meget der skal til, før det kan siges at have bidraget til en bæredygtig forbedring af levevilkårene eller fremmet demokratiseringen. Tillige kræver bæredygtig forbedring og demokratisering yderligere præcisering.

98. Ud over de upræcise mål for indsatsen på landeniveau er sektorprogrammernes overordnede formål og komponenter gengivet i landestrategierne.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at en gengivelse af målene for de enkelte programmer ikke er en tilfredsstillende måde at redegøre for indsatsen på landeniveau. Indsatsen på landeniveau bør koncentreres om få relevante mål og kræver, at Udenrigsministeriet overvejer, hvad de planlagte aktiviteter tilsammen bidrager til.

99. I Udenrigsministeriets rullende femårsplan er det tilkendegivet, at formuleringen af mål for samarbejde og overvågning af gennemførelsen vil blive styrket i de nye landestrategier. Endvidere har ministeriet tilkendegivet, at landestrategierne skal kunne dokumentere, at Danmark med de valgte indsatsområder vil kunne medvirke til at bekæmpe fattigdommen.

100. Udenrigsministeriet har i forbindelse med høringsfasen og i tilknytning til de drøftelser, der har været ført om mål- og resultatstyring, skitseret et nyt format for samarbejde mellem modtagerlande og donorer i form af Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP), som er introduceret i de senere år.

101. I PRSP lægges der vægt på ejerskab i modtagerlandene, integration af bistanden i modtagerlandenes institutioner, donorkoordination og mere systematisk overvågning. Planen bygger på en flerårig strategi for reduktion af fattigdommen, og det forventes, at modtagerlandet efterfølgende udarbejder et statsbudget, hvori planen afspejles. Der er indtil videre udarbejdet planer for 6 danske programsamarbejdslande, bl.a. Bolivia og Tanzania. Ministeriet anfører, at der er stor spredning i indhold og kvalitet i de færdigformulerede strategier. For de 2 lande omtales særligt, hvorledes man vil håndtere overvågning og evaluering ved brug af indikatorer til måling af effekt og output på forskellige niveauer.

102. Udenrigsministeriet har endvidere oplyst, at Danmark har deltaget i udviklingen og implementeringen af PRSP-konceptet gennem de senere år. Det anføres, at der er en række problemer knyttet til etablering af en systematisk resultatmåling af indsatser i de enkelte modtagerlande. Det nye koncept skaber imidlertid grundlag for at foretage effektmåling på nationalt niveau og sektorniveau samt outputmåling på sektor- og komponentniveau. Med henblik på at indhente flere erfaringer med resultatmåling vil ministeriet herefter igangsætte et 2-årigt forsøg med udvikling af fælles indikatorer i relation til PRSP.

103. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Udenrigsministeriet sammen med modtagerlandet og andre donorer sætter yderligere fokus på mål- og resultatstyring på landeniveau.

b. Sektorvalg

104. Rigsrevisionen har undersøgt beslutningsgrundlaget i forbindelse med valg af sektorer, herunder om der er overensstemmelse mellem de udvalgte sektorer i landestrategierne og de sektorer, som Udenrigsministeriet peger på som prioritetsområder.

105. Sektorvalget bygger ifølge ministeriet på en afvejning af følgende 3 hensyn, der gennemgås summarisk i landestrategierne:

- a) Udenrigsministeriets analyse af modtagerlandets politiske og økonomiske situation, herunder status for de 3 tværgående hensyn
- b) Modtagerlandets egen udviklingsstrategi og prioriteringer samt
- c) Andre donorerers indsats i de forskellige sektorer.

Udenrigsministeriet har i høringsfasen oplyst, at den summariske gennemgang bygger på omfattende bagvedliggende analyser og dokumentation.

Rigsrevisionen finder, at væsentlige oplysninger fra bagvedliggende analyser bør gengives i landestrategien.

106. Rigsrevisionen finder, i overensstemmelse med Udenrigsministeriet, at ovennævnte kriterier ligger i forlængelse af strategien og bør danne grundlag for sektorvalget.

107. I **tabel 3** er Udenrigsministeriets analyse, modtagerlandets prioriteringer og udvalgte sektorprogrammer gengivet for Tanzania, Uganda og Vietnam.

Da landestrategierne for Tanzania og Uganda ikke indeholder oplysninger om, i hvilken grad relevante sektorer er støttet af andre donorer, og da landestrategien for Vietnam alene omtaler andre donorerers støtte til en række sektorer, men ikke relaterer støtten til Udenrigsministeriets analyse, er oplysningerne om andre donorerers indsats udeladt af tabellen.

Rigsrevisionen har ved gennemgangen været særlig opmærksom på, hvorvidt de udvalgte sektorer afviger fra de sektorer, ministeriet har peget på i analysen. Rigsrevisionen er opmærksom på, at i de tilfælde, hvor der er forskel på de sektorer, som ministeriets analyse har peget på og modtagerlandets prioriteringer, vil hensynet til partnerskab og de danske prioritetsområder skulle vejes op mod hinanden.

Tabel 3. Udenrigsministeriets valg af sektorer i Tanzania, Uganda og Vietnam

	Udenrigsministeriets analyse	Modtagerlandets prioriteringer	Valgte programmer
Tanzania		Sundhed Infrastruktur Privatområdet Landbrug Uddannelse Miljø Vand	Sundhed Vej (infrastruktur) Privatområdet Landbrug
Uganda	Sundhed Uddannelse Miljø	Sundhed Uddannelse Landbrug Infrastruktur	Sundhed Landbrug Vej (infrastruktur) Vand
Vietnam		<i>Effektivitet i økonomien</i> <i>Udvikling af landområder</i> <i>Reform af statsvirksomheder</i> <i>Finansielle reformer –</i> <i>Social velfærd og miljø</i> <i>Administrative reformer</i>	Vand Fiskeri Landbrug
Note: Under modtagerlandets prioriteringer henviser landestrategien for Vietnam ikke til konkrete sektorer, men til den vietnamesiske regerings handlingsplan for landets udvikling.			

108. Tabel 3 viser, at der for Tanzanias vedkommende er overensstemmelse mellem modtagerlandets prioriteringer og de valgte sektorer. For så vidt angår ministeriets analyse har gennemgangen vist, at den er meget overordnet. Analysen omhandler kønsspecifikke fattigdomsproblemer og strategier samt miljøproblemer. Der peges således ikke på konkrete sektorer.

Udenrigsministeriet har supplerende oplyst, at der ikke lå en sammenhængende national politik for fattigdomsbekæmpelse til grund for den første landestrategi, men at der blev udarbejdet sektorpapirer i forbindelse med strategiens udarbejdelse for at afdække behovene. Udenrigsministeriet har endvidere oplyst, at Danmark som følge af det langvarige bilaterale samarbejde inden for en lang række sektorer havde et klart billede af, hvor behovene var.

109. For Ugandas vedkommende har Udenrigsministeriet valgt sundhed, landbrug, vej (infrastruktur) og vand. Det fremgår af landestrategien, at uddannelsessektoren ikke er valgt, fordi ministeriet har ønsket at koncentrere indsatsen i de sociale sektorer omkring sundhed. I ministeriets egen analyse af de tværgående hensyn blev der peget på en række alvorlige miljøproblemer, særligt i skovsektoren. Ministeriet har ikke begrundet fravalget af denne sektor, som, jf. pkt. 76, kunne udgøre et selvstændigt indsatsområde. I landestrategien er der ikke peget på en selvstændig sektor vedrørende vand. Valget af vandsektoren er alene begrundet med valget af sundhedssektoren.

Udenrigsministeriet har i høringsfasen oplyst, at der i rapporten ”Strategisk planlægning – perspektiver og strategier” fra 1988 blev identificeret følgende områder af interesse for dansk bistand: Landbrug, industri, transport, energi, sundhed og uddannelse.

Rigsrevisionen bemærker, at nævnte rapport blev udarbejdet længe før introduktionen af sektorprogramstøtten i 1994. Ministeriet har i øvrigt ikke i landestrategien begrundet fravalget af områderne industri og energi.

110. Rigsrevisionen har konstateret, at Udenrigsministeriets analyse af Vietnams situation ikke pegede på konkrete sektorer for den danske indsats.

For Vietnams vedkommende har ministeriet i høringsfasen oplyst, at ministeriets analyse omfattede en samlet vurdering af de 3 hensyn: Den politiske og økonomiske situation, modtagerlandets egen udviklingsstrategi og prioriteringer samt andre donorers indsats.

Udenrigsministeriet har videre oplyst, at der, jf. den gældende landestrategi, i 1993 blev opnået enighed med de vietnamesiske myndigheder om, at samarbejdet skulle koncentreres om sektorerne vand, fiskeri og landbrug. Da landestrategien skulle revideres i 2000 tilsagde de hidtidige erfaringer en fastholdelse af sektorvalget.

111. Undersøgelsen har vist, at det er vanskeligt ud fra landestrategierne at sammenholde Udenrigsministeriets analyseresultater og modtagerlandets prioriteringer af sektorer med det endelige valg af programmer. Undersøgelsen har endvidere vist, at Udenrigsministeriet ikke forud for sektorvalget har gennemført en egentlig analyse af, i hvil-

ke sektorer Vietnam havde behov for bistand, og at der for Uganda er uoverensstemmelse mellem analyseresultaterne og de valgte programmer.

112. Udenrigsministeriet har over for Rigsrevisionen redegjort for baggrunden for, at de respektive sektorer blev udvalgt. For flere af de udvalgte sektorer har det haft betydning, at Danmark tidligere havde arbejdet i disse sektorer og havde positive erfaringer hermed, at Danmark var den største donor på området, samt at der var en relevant dansk ressourcebase til rådighed.

Ovenstående eksempel viser, at Udenrigsministeriet for de 3 undersøgte programsamarbejdslande også foretager sektorvalg på baggrund af andre hensyn end ministeriets analyse, modtagerlandets prioriteringer og andre donoreres indsats, og at ministeriets sektorvalg ikke er konsekvent og gennemskueligt.

Rigsrevisionens bemærkninger

Undersøgelsen har vist, at Udenrigsministeriet ikke har opstillet resultatmål for bistandsindsatsen på landeniveau.

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Udenrigsministeriet sætter yderligere fokus på mål- og resultatstyring ved deltagelse i udviklingen af det nye format for samarbejde, Poverty Reduction Strategy Papers. Rigsrevisionen forventer, at ministeriet i de nye landestrategier anvender disse mål for samarbejdet med modtagerlandet, og på denne baggrund dokumenterer, hvorledes Danmark med de valgte indsatsområder medvirker til at bekæmpe fattigdommen.

Rigsrevisionen finder, at Udenrigsministeriets kriterier for sektorvalg er tilfredsstillende, og at de ligger i forlængelse af strategien. Undersøgelsen har imidlertid vist, at Udenrigsministeriets valg af sektorer i Tanzania, Uganda og Vietnam også er sket på baggrund af andre kriterier og på et grundlag, der ikke er konsekvent og gennemskueligt.

C. Målostilling på projekt- og programniveau

113. Ifølge Udenrigsministeriets retningslinjer for anvendelse af planlægningssystemet (logical framework approach) skal der for alle programmer og projekter opstilles et målhierarki, der angiver udviklingsmål (*development objectives*) og umiddelbare mål (*immediate objectives*) samt mål for output og aktiviteter. Det anbefales i ret-

ningslinjerne, at de opstillede mål er specifikke, målbare, præcise, realistiske og tidsafgrænsede.

I tilknytning til hvert af udviklingsmålene, de umiddelbare mål og outputmålene, skal der defineres verificerbare indikatorer, der gør det muligt at følge projektets/programmets udvikling.

114. I det omfang planlægningsystemet (logical framework approach) anvendes efter hensigten, er det Rigsrevisionens opfattelse, at systemet er et velegnet udgangspunkt for en effektiv mål- og resultatstyring, da det kan sikre, at der opstilles operationelle målhierarkier for projekter og programmerne.

115. Af de gældende retningslinjer for sektorprogramstøtte, Guidelines for Sector Programme Support, fremgår det, at logical framework approach skal benyttes for alle komponenter, som indgår i sektorprogrammet.

116. Rigsrevisionen har gennemgået projektdokumenter for 3 sektorprogrammer og 3 projekter og undersøgt, hvorvidt der er opstillet operationelle og styringsrelevante mål for programmerne/projekterne.

a. Projekt- og programmålenes operationalitet

117. Undersøgelsen har vist, at der for ingen af de udvalgte projekter/programmer er opstillet operationelle mål. Som de følgende eksempler viser, er der dog stor forskel på målenes karakter, idet nogle af de opstillede mål har karakter af brede hensigtserklæringer, mens andre er tilstrækkeligt specifikke og målbare til, at de umiddelbart ville kunne operationaliseres.

Udenrigsministeriet har oplyst, at der ikke i dag eksisterer retningslinjer om, at der skal udarbejdes operationelle mål på programniveau, men at de overordnede program mål (indirekte) operationaliseres, idet sektorprogrammerne indeholder en række komponenter.

Efter Rigsrevisionens opfattelse må der være en hierarkisk struktur i et sektorprogram, så det sikres, at de enkelte komponenter tilsammen understøtter programmets mål. Endvidere bør målene udformes, så man er i stand til at styre og rapportere i forhold hertil.

118. Et eksempel på en bred hensigtserklæring findes i vejsektorprogrammet for Uganda. Udviklingsmålet er ifølge programdokumentet ”at etablere rehabiliterings- og vedligeholdelsessystemer til hoved- og biveje, som fremmer en netværks-approach samt planlægnings-, prioriterings- og managementmetoder, der kan bidrage til optimal og bæredygtig social og økonomisk effekt samt god regeringsførelse, herunder politisk ansvarlighed, gennemsigtighed og folkelig deltagelse”.

Som det fremgår, er målet ikke specifikt, idet den effekt, programmet forventes at have, er særdeles omfattende. For det andet er målet hverken målbart eller præcist, idet det ikke er angivet, hvordan og hvor meget programmet forventes at fremme en netværksapproach osv. For det tredje er det ikke angivet, hvornår effekten forventes at indtræde.

119. Udenrigsministeriet har oplyst, at der ved formuleringen af den overordnede programmålsætning nødvendigvis skal tages hensyn til, at realiseringen af den er afhængig af en flerstrengt indsats fordelt på en række komponenter. Endvidere oplyser ministeriet, at den overordnede programmålsætning alene udstikker rammen for sektorprogrammets udformning, og at den konkrete målsætning findes på komponentniveauet.

Som eksempel nævner ministeriet målsætningen for den første komponent under vejsektorprogrammet i Uganda, der lyder:

- a) Koordineringsfunktionen genererer information vedrørende kvalitet, omkostninger, tid mv.
- b) Informationen anvendes af relevante institutioner og donorer på vejsektorområdet.
- c) Kapacitet til at fortsætte koordinering og monitorering efter projektets afslutning er etableret.

Rigsrevisionen finder, at ovennævnte mål for den institutionelle komponent er specifikke og målbare, men ikke præcise og tidsafgrænsede.

Efter Rigsrevisionens opfattelse bør der som nævnt også opstilles operationelle mål på programniveau, da det el-

lers ikke vil være muligt at vurdere programmets målopfyldelse.

120. Et eksempel på et mere specifikt og delvis målbart men dog stadig upræcist mål er det umiddelbare mål for en komponent i sundhedssektorprogrammet i Tanzania. Målet er at øge distriktssundhedsydelsers tilgængelighed, kvalitet, effektivitet, effekt og bæredygtighed. Som det fremgår, er målet ikke præcist og tidsafgrænset, da det ikke er angivet, hvor meget og hvornår distriktssundhedsydelsers tilgængelighed, kvalitet, effektivitet, effekt og bæredygtighed forventes øget.

Udenrigsministeriet har i høringsfasen oplyst, at operationaliseringen af den overordnede målsætning sker på lavere niveau, idet aktivitetsbeskrivelserne under de enkelte komponenter i langt overvejende grad er operative og målbare.

121. Undersøgelsen har vist, at målene ikke er operationelle. Dette indebærer, at ministeriet og de bevilgende myndigheder ikke kan vurdere, hvor meget de udvalgte aktiviteter bidrager til programmernes overordnede mål. Det medfører endvidere, at det ikke er muligt at fokusere den løbende styring og foretage en resultatorienteret afrapportering.

122. Udenrigsministeriet har i høringsfasen oplyst, at man finder, at logical framework approach er velegnet som planlægningsinstrument til output-orienterede interventioner, fx enkeltstående projekter, men mindre relevant i forbindelse med den mere overordnede procesorienterede støtte, som sektorprogrammerne nu indgår i.

Rigsrevisionen finder, at processen ikke kan være et mål i sig selv, men er et middel til tilrettelæggelse af en effektiv dansk indsats. Da PRSP-konceptet som omtalt i pkt. 102 skaber grundlag for at foretage effektmålinger på bl.a. sektorniveau, vil Udenrigsministeriets videre arbejde med konceptet, efter Rigsrevisionens opfattelse, også give ministeriet et grundlag for opstilling af operationelle mål på sektorniveau.

b. Projekt- og programmålenes styringsrelevans

123. Undersøgelsen har vist, at alle de udvalgte programmeres mål er styringsrelevante, da de relaterer sig til strategiens overordnede formål, fattigdomsbekæmpelse. Rigsrevisionen har ved vurderingen lagt vægt på, at programmeres mål alle relaterer sig til en eller flere af de hensigtserklæringer, der i Partnerskab 2000 er fremhævet som prioriteringer i forbindelse med fattigdomsbekæmpelse.

Hvordan og hvor meget programmerne bidrager til opfyldelse af den overordnede målsætning, fattigdomsbekæmpelse, er det dog ikke, hverken for Udenrigsministeriet eller andre, muligt at vurdere. Det skyldes dels, at det ikke fremgår, hvilke delmål programmerne forventes at opfylde, dels at programmålene som nævnt ikke er operationelle.

124. For så vidt angår programmernes kobling til de tværgående hensyn (ligestilling mellem kønnene, miljø samt demokrati og menneskerettigheder) har Rigsrevisionen bemærket, at det fremgår af ministeriets retningslinjer for sektorprogramstøtte, at det i projektdokumentet skal angives, hvorledes programmet forventes at påvirke udviklingen på de 3 områder. Det er imidlertid ikke præciseret, hvordan og i hvilket omfang de tværgående hensyn skal integreres i programmerne. Dette indebærer, at det ikke er muligt for ministeriet at prioritere og overvåge den samlede danske indsats på de 3 områder.

Undersøgelsen har vist, at beskrivelsen i programdokumenterne, af hvorledes de tværgående hensyn skal inddrages, er meget summarisk. I de mest veludbyggede beskrivelser oplyses det, hvilke områder der vil blive prioriteret i programmet, fx arbejdsmiljø for mænd og kvinder i forbindelse med vejsektorprogrammet i Uganda. Det oplyses imidlertid ikke, hvilke konkrete arbejdsmiljøtiltag der forventes inddraget. I andre beskrivelser, fx i fiskerisektorprogrammet i Vietnam, oplyses det i forbindelse med inddragelse af hensynet til ligestilling mellem kønnene i komponenten vedrørende SUMA (Support to Marine and Brackish Water Aquaculture) blot, at kønsspecifikke strategier vil blive udviklet.

Rigsrevisionens bemærkninger

Undersøgelsen af de udvalgte programmer og projekter har vist, at programmernes/projekternes mål er styringsrelevante, da de relaterer sig til fattigdomsbekæmpelse, men at Udenrigsministeriet ikke har opstillet operationelle resultatmål.

Rigsrevisionen har bemærket, at PRSP-konceptet vil give Udenrigsministeriet et grundlag for at opstille operationelle mål på programniveau.

Samlet set har Rigsrevisionens undersøgelse af styringsgrundlaget for den bilaterale bistand vist, at Udenrigsministeriet kun i meget begrænset omfang har opstillet operationelle og styringsrelevante resultatmål for den bilaterale bistand, hvilket medfører, at det er vanskeligt for ministeriet at sikre og dokumentere at strategien efterleves og dermed sikre, at de politiske målsætninger på området føres ud i livet.

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Udenrigsministeriet allerede har iværksat, eller påtænker at iværksætte, en række initiativer til at styrke grundlaget for ministeriets mål- og resultatstyring. Rigsrevisionen finder imidlertid, at Udenrigsministeriet fortsat må arbejde med at opstille operationelle mål.

V. Styringsprocesser og intern resultatopfølgning

125. I dette kapitel gennemgås den løbende styring, herunder de informationer der tilvejebringes og behandles i Udenrigsministeriet i løbet af året. Aktiviteterne vil blive belyst på 3 niveauer: Programniveau, landniveau og det overordnede niveau. Der redegøres for styringsprocesserne med udgangspunkt i programniveauet, idet data om aktiviteter og resultater mv. fødes her.

Rigsrevisionen har således undersøgt de værktøjer, ministeriet anvender i forbindelse med selve styringsprocessen, ministeriets overvågning af programmernes gennemførelse og rapporteringen til ledelsen.

126. Til belysning af ovenstående har Rigsrevisionen gennemgået følgende dokumenter: Work Plans (arbejdsplaner), Progress Reports (fremskridtsrapporter), Annual Sector Reviews (redegørelser for programmets status), Project Completion Reports (afslutningsrapporter), referater af

årsforhandlinger samt øvrige løbende rapporteringer til ledelsen.

Rigsrevisionen har undersøgt, om der i de nævnte dokumenter er redegjort for

- de udførte aktiviteter, herunder afvigelser i forhold til de oprindelige planer,
- de opnåede resultater, herunder afvigelser i forhold til de opstillede mål og vurderinger af årsagerne hertil, og
- sammenhængen mellem de finansielle data og aktivitetsoplysningerne.

127. Til belysning af om Udenrigsministeriets systemer understøtter mål- og resultatstyring, har Rigsrevisionen endvidere undersøgt følgende: Projektdatabasen, pipeline-systemet, det generelle økonomistyringssystem (UM-Finans), virksomhedsplanlægningssystemet (VPS) og virksomhedsplanlægningsaftaler (VPA).

A. Styring på programniveau

a. Løbende overvågning

128. I henhold til Udenrigsministeriets ”Guidelines for Sector Programme Support” skal der årligt udarbejdes Work Plan, som bl.a. omfatter indikatorer for de forventede resultater (aktiviteter, output og mål). Planen skal koordineres med andre planer knyttet til sektoren, herunder programmer der udføres af andre donorer.

Progress Reports skal bl.a. redegøre for status vedrørende de opnåede resultater. Rapporterne skal udarbejdes kvartalsvis eller halvårligt. De dækker normalt alene de enkelte komponenter, der indgår i programmet, men kan eventuelt omfatte hele sektorprogrammet.

I Annual Sector Review behandles den seneste udvikling i politikker, strategier og programmer for den pågældende sektor i modtagerlandet. Denne redegørelse skal gøre det muligt at overveje eventuelle ændringer i bistanden.

129. De omtalte dokumenter kan efter Rigsrevisionens opfattelse sikre en hensigtsmæssig styringsproces samt anvendes i forbindelse med den løbende overvågning. Som nævnt har Rigsrevisionen udvalgt 3 sektorprogrammer og

3 projekter fra henholdsvis Tanzania, Uganda og Vietnam. De dokumenter, som er udarbejdet for 2000, danner grundlag for Rigsrevisionens undersøgelse af Udenrigsministeriets overvågning af programmernes og projekternes gennemførelse.

130. Rigsrevisionen har undersøgt, om der i Annual Sector Reviews og de øvrige dokumenter er redegjort for de udførte aktiviteter, de opnåede resultater og for sammenhængen mellem forbrug og aktiviteter. Der er ikke udarbejdet review e.l. for Træplantningsprojektet. Udenrigsministeriet har i høringsfasen oplyst, at det ikke er sædvane at rapportere løbende i skriftlig form for de mindre bevillinger.

Resultatet af Rigsrevisionens gennemgang er vist i **tabel 4**.

Rigsrevisionen har i tabellen anført et Ja, såfremt alle relevante oplysninger foreligger, mens et Nej i tabellen ikke nødvendigvis er udtryk for, at der slet ikke foreligger oplysninger om de udførte aktiviteter mv.

Tabel 4. Indhold af den løbende opfølgning af sektorprogrammer og projekter

	Sundhedssektorprogrammet i Tanzania	Vejsektorprogrammet i Uganda	Fiskerisektorprogrammet i Vietnam	Retsvæsenprojektet i Uganda	Færgeprojektet i Vietnam
Redegørelse for de udførte aktiviteter, herunder afvigelser i forhold til de oprindelige planer	Ja	Ja	Ja	Nej	Ja
Redegørelse for de opnåede resultater, herunder afvigelser i forhold til de opstillede mål	Nej	Nej	Ja	Nej	Nej
Redegørelse for sammenhæng mellem forbrug og aktiviteter	Nej	Nej	Nej	Nej	Ja

131. Som det fremgår af tabel 4, er der forskel på kvaliteten af den løbende opfølgning for de 3 sektorprogrammer og 2 projekter. Tabel 4 viser, at der for de 3 sektorprogrammer og færgeprojektet i Vietnam er redegjort for de udførte aktiviteter, ligesom der er forklaringer på væsentlige afvigelser i forhold til de planlagte aktiviteter. Dette er ikke tilfældet for Retsvæsenprojektet i Uganda.

Det fremgår endvidere, at der for 2 programmer og 2 projekter ikke er redegjort for de opnåede resultater, og at

der for programmerne og for projektet i Uganda ikke er redegjort for sammenhængen mellem forbrug og aktiviteter.

132. Hvis der i tabellen anføres et Nej vedrørende redegørelse for de udførte aktiviteter, kan dette fx skyldes, at aktiviteterne ikke sammenholdes med de oprindelige planer. I rapporten fra Retsvæsenprojektet i Uganda anføres således, at opførelsen af retsbygningerne var udført på tilfredsstillende vis i de fleste tilfælde. Da oplysningen hverken er præcis eller sammenholdt med målet, er det således ikke muligt konkret at vurdere fremdriften. Hvis der i tabellen anføres et Nej vedrørende redegørelse for de opnåede resultater, kan dette fx skyldes, at der oplyses om aktiviteter og altså ikke om resultater, jf. Vejsektorprogrammet i Uganda. Rigsrevisionen skal bemærke, at udarbejdelse af bl.a. Progress Reports er en forudsætning for opfølgning, men i denne forbindelse kan disse rapporter ikke udgøre en aktivitet eller et resultat.

For så vidt angår Sundhedssektorprogrammet i Tanzania har Udenrigsministeriet henvist til, at der foreligger en række dokumenter, hvori der eksempelvis kan være redegjort for afvigelser mellem de opnåede resultater og de opstillede mål. Da ministeriet ikke har fremlagt dokumentation herfor, har Rigsrevisionen ikke fundet anledning til at ændre svaret i tabellen.

Nej-erne vedrørende redegørelse for sammenhæng mellem forbrug og aktiviteter skyldes enten, at forbruget her knyttes til budgetlinjer, fx udgifter til personale, transport, kurser, m.m. og ikke til aktiviteter, såsom dataindsamling, programmering m.m., jf. Fiskerisektorprogrammet i Vietnam, eller at forbruget ikke er opgjort, så de gennemførte aktiviteter er sammenholdt med de oprindelige budgetter, jf. Vejsektorprogrammet i Uganda.

133. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at den løbende overvågning er mindre tilfredsstillende, idet Udenrigsministeriet ikke generelt følger udviklingen i de opnåede resultater eller undersøger forholdet mellem aktiviteter og det regnskabsmæssige forbrug.

134. Udenrigsministeriet har i høringsfasen oplyst, at man i flere tilfælde ikke er enig i Rigsrevisionens konkrete vurderinger af redegørelserne for den løbende opfølgning.

Rigsrevisionen har på baggrund af en fornyet gennemgang sammen med landekontorerne i ministeriet ikke fundet anledning til at ændre den samlede vurdering. Udenrigsministeriet har tillige bemærket, at det kan være problematisk at sammenfatte store mængder vanskeligt tilgængelig dokumentation i et oversigtsskema.

135. Rigsrevisionen finder, at formålet med den løbende rapportering er at give ledelsen informationer om fremdrift i og resultater af indsatsen. Informationerne skal derfor være korrekt opgjort, og på en ensartet og let tilgængelig måde give oplysning om aktivitet, resultat og forbrug. Indholdet af de rapporter, Rigsrevisionen har gennemgået, er omfattende men lever ikke op til de nævnte krav.

136. I forbindelse med Rigsrevisionens besøg i Tanzania i april 2001 var der lejlighed til at overvære et møde i styringskomitéen. Styringskomitéen varetager opgaver vedrørende gennemførelsen af sektorprogrammet og består af repræsentanter fra relevante institutioner i modtagerlandet, den danske ambassadør samt rådgivere.

Til brug for mødet i styringskomitéen forelå bl.a. Work Plan for 1. juli 2000 - 30. juni 2001 samt Progress Report for 1. juli 2000 - 30. november 2000. I rapporten angives for de enkelte delaktiviteter, i hvilken grad disse er afsluttet. Styringskomitéen drøftede aktivitetsniveauet og bemærkede, at fremdriften på flere områder ikke var tilstrækkelig, og at angivelserne for fuldførelse ikke alle var pålidelige. Endvidere blev status for regnskab og budget gennemgået. Programmets resultater blev ikke drøftet på mødet i styringskomitéen.

137. Ved et møde med den daglige ledelse af sundhedssektorprogrammet i Tanzania blev Rigsrevisionen orienteret om anvendelse af indikatorer, herunder dataindsamling mv. I sundhedssektoren anvendes 3 forskellige sæt af indikatorer, hvilket kræver unødvendigt megen administration og volder problemer ved rapportering om udviklingen.

Sundhedsministeriet i Tanzania havde i 2000 taget initiativ til udarbejdelse af joint sector reviews (fælles redøgørelser) for sundhedssektoren. Det fremgår af rapporten fra marts 2001, at væsentlige milepæle er nået, og at de in-

volverede partnere har valgt visse fælles indikatorer til måling af fremskridt i programmet.

Rigsrevisionen finder det positivt, at der gennemføres en fælles afrapportering for programmer, hvor flere donorer er involveret, og at der vil blive udarbejdet redegørelser for udviklingen i væsentlige indikatorer.

138. I forbindelse med administrationen af programmer og projekter anvender Udenrigsministeriet som nævnt et særligt registreringssystem, Projektdatabasen. Denne indeholder bl.a. oplysninger om finansielle forhold som bevillinger, forbrug, finanslovkonto, modtagerland mv. samt forelæggelser for Styrelsen og Finansudvalget. Oplysninger om forbrug overføres dagligt fra UM-finans.

Projektdatabasen leverer oplysninger til brug for udarbejdelse af bevillingsnotitser, Danidas årsberetning og bevillingskontrollen.

Status vedrørende resultater for mål, output og aktiviteter findes ikke i Projektdatabasen. Databasen understøtter primært de processer, der vedrører opgørelse af det regnskabsmæssige forbrug, herunder en sammenholdelse med bevillingen til det enkelte program og projekt. Udenrigsministeriet har oplyst, at der ingen tekniske barrierer er for registrering af indikatorer samt mål og resultater i Projektdatabasen.

b. Afsluttende rapportering

139. Ved afslutningen af den danske støtte til et projekt eller sektorprogram med en bevilling på mere end 3 mio. kr. udarbejdes en Project Completion Report, hvor der bl.a. skal redegøres for projektets målopfyldelse. Rapporterne udarbejdes normalt af de projektansvarlige og er beregnet til internt brug i Udenrigsministeriet.

140. Det fremgår af ministeriets retningslinjer, at rapporten som minimum skal indeholde følgende:

- a) Oversigt over de etablerede komponenter og udførte aktiviteter sammenholdt med de oprindeligt planlagte aktiviteter og redegørelse for eventuelle afvigelser
- b) En redegørelse for afvigelser mellem regnskab og budget

- c) En vurdering af målopfyldelsen for hvert af projektets udviklingsmål og umiddelbare mål samt redegørelse for eventuel manglende målopfyldelse
- d) En vurdering af projektets fremtidige bæredygtighed, herunder en vurdering af behovet for yderligere begrænset støtte i overgangsperioden
- e) Indikatorer for målopfyldelsen for hvert af de opstillede mål
- f) En analyse af om projektets resultater står mål med omkostningerne.

141. Det er Rigsrevisionens vurdering, at de opstillede retningslinjer, hvis de følges, sikrer en tilfredsstillende rapportering om resultater på programniveau. Dette forudsætter imidlertid, at de opstillede mål er tilstrækkeligt operationelt formulerede til, at målopfyldelsen efterfølgende kan vurderes.

142. Af de 6 programmer og projekter Rigsrevisionen har behandlet i denne undersøgelse, er der kun udarbejdet Project Completion Report for projektet træplantning i flygtningebelastede områder i Tanzania med en bevilling på 3,0 mio. kr.

Sundhedssektorprogrammet i Tanzania, projektet vedrørende støtte til retsvæsenet i Uganda og projektet om rehabilitering og nybygning af færger i Vietnam havde alle en fase 1, der nu er afsluttet. Da der er bevilget yderligere midler til at fortsætte støtten med en fase 2, er der ikke blevet udarbejdet Project Completion Report for 1. fase. Dette er i overensstemmelse med ministeriets retningslinjer.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at der bør udarbejdes Project Completion Report, når et projekt/program er afsluttet og bevillingen anvendt, så det vurderes, om man har nået de resultater, der var ønsket opnået med bevillingen. Dette bør ske, uanset om der bevilges midler til en fortsættelse. Den nuværende praksis betyder bl.a., at der ikke er redegjort for målopfyldelsen for fase 1 af sundhedssektorprogrammet i Tanzania, hvortil der var bevilget 290 mio. kr.

143. Udenrigsministeriet har hertil anført, at ministeriet ikke finder det nødvendigt at udarbejde Project Completi-

on Reports i de tilfælde, hvor der bevilges midler til fortsættelse af projektet/programmet. Ministeriet henviser til, at der i disse tilfælde udføres en appraisal (vurdering) forud for iværksættelsen af den nye fase, hvori der bl.a. redegøres for de hidtidige resultater.

Rigsrevisionen finder, uagtet at der måtte blive redegjort for de hidtidige resultater i appraisal, at der ved afslutningen af en fase i et projekt/program – med udgangspunkt i formålet med bevillingen – bør udarbejdes en redegørelse for, om man har nået de resultater, der var ønsket.

Udenrigsministeriet har i høringsfasen oplyst, at man i forbindelse med den igangværende revision af retningslinjerne vil overveje mulighederne for indførelse af Project Completion Reports ved afslutningen af alle aktiviteter i forbindelse med sektorprogramstøtte.

144. Som et supplement til den Project Completion Report, der er udarbejdet for træplantningsprojektet i Tanzania, har Rigsrevisionen derudover for hvert af de 3 udvalgte samarbejdslande gennemgået det største projekt, der blev afsluttet i 2000. Der er tale om projekterne ”Rehabilitering af Chalinze-Segera-Tanga-vejen” i Tanzania, ”Det Afrikanske Center for Torturofre” i Uganda og ”Vurdering af fiskebestanden i Vietnams havområder”. Projekterne har bevillinger på henholdsvis 573,0 mio. kr., 8,6 mio. kr. og 18,4 mio. kr.

145. Resultatet af Rigsrevisionens undersøgelse af de udvalgte rapporter fremgår af nedenstående [tabel 5](#).

Tabel 5. Rapportering for udvalgte projekter

	Træplantning i flygtningebelastede områder i Tanzania	Rehabilitering af Chalinze-Segera-Tanga-vejen i Tanzania	Det Afrikanske Center for Torturofre i Uganda	Vurdering af fiskebestanden i Vietnams havområder
Redegørelse for afvigelser mellem planlagte og udførte aktiviteter	Nej	Nej	Nej	Ja
Redegørelse for afvigelser mellem regnskab og budget.....	Nej	Ja	Ja	Nej
Vurdering af målopfølgelsen for projektets resultatmål og redegørelse for eventuel manglende målopfølgelse	Nej	Nej	Nej	Ja
Vurdering af projektets fremtidige bæredygtighed	Ja	Ja	Ja	Ja
Indikatorer for målopfølgelsen for hvert af de opstillede mål.....	Nej	Nej	Nej	Ja
Analyse af, om projektets resultater står mål med omkostningerne.....	Nej	Ja	Nej	Ja

146. Som det fremgår af tabel 5, er der stor forskel på kvaliteten af den afsluttende rapportering for de 4 projekter, der dog ikke er fuldt tilfredsstillende for nogen af dem. Undersøgelsen har således vist, at rapporten vedrørende projektet i Vietnam opfylder næsten alle Udenrigsministeriets egne minimumskrav, mens der for Træplantningsprojektet i Tanzania kun er foretaget en vurdering af bæredygtigheden. Vedrørende projektet i Uganda redegøres der for de udførte aktiviteter og opnåede resultater, men da opgørelserne på nær komponenten vedrørende behandling af torturofre ikke er præciseret, kan afvigelser og målopfølgelse ikke vurderes. For så vidt angår Rehabilitering af Chalinze-Segera-Tanga-vejen i Tanzania har ministeriet henvist til en rapport fra december 1994. Denne rapport kan imidlertid ikke anvendes i denne forbindelse, da gennemgangen vedrører projekter, der blev afsluttet i 2000. Ministeriet har videre anført, at arbejdet blev udført på basis af en kontrakt og blev afsluttet – på tilfredsstillende vis – inden for fristen, hvorfor alle spørgsmål bør besvares bekræftende. Da ministeriet ikke har fremlagt dokumentation, der viser, at der er rapporteret om de enkelte punkter,

har Rigsrevisionen ikke fundet anledning til at ændre resultaterne i tabellen.

Udenrigsministeriet har i høringsfasen meddelt, at ministeriet ikke er enig i Rigsrevisionens konkrete vurderinger af rapporteringen af de udvalgte projekter.

147. Udenrigsministeriet har samtidig meddelt, at kvaliteten af de afleverede Project Completion Reports ikke altid er tilfredsstillende. I 1999 blev problemet taget op af ministeriets ledelse, hvor betydningen af gode og rettidigt afleverede rapporter blev indskærpet. Ministeriet er fortsat indstillet på at styrke arbejdet med at sikre en bedre kvalitet af den afsluttende rapportering af programmer og projekter.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionen finder ministeriets retningslinjer for Progress Reports, Annual Sector Reviews og Project Completion Reports tilfredsstillende, men kan konstatere, at ingen af de undersøgte rapporter er udarbejdet i overensstemmelse med disse. Rigsrevisionen finder endvidere, at der fremover bør udarbejdes Project Completion Reports eller tilsvarende, når et projekt/program er afsluttet og bevillingen anvendt, uanset om der bevilges midler til endnu en fase. Udenrigsministeriet vil overveje mulighederne for indførelse af Project Completion Reports ved afslutningen af alle aktiviteter i forbindelse med sektorprogramstøtte.

Rigsrevisionen finder, at formålet med den løbende rapportering er at give ledelsen informationer om fremdrift i og resultater af indsatsen. Informationerne skal derfor være korrekt opgjort og på en ensartet og let tilgængelig måde give oplysning om aktivitet, resultat og forbrug. Indholdet af de rapporter Rigsrevisionen har gennemgået er omfattende, men lever ikke op til de nævnte krav.

Rigsrevisionen finder, at ministeriet bør følge udviklingen i de opnåede resultater og vurdere sammenhængen mellem de udførte aktiviteter og det regnskabsmæssige forbrug. Ministeriet har meddelt, at man fortsat er indstillet på at styrke arbejdet med at sikre en bedre kvalitet af den afsluttende rapportering om programmer og projekter.

B. Styring på landeniveau

148. Udenrigsministeriets styring på landeniveau gennemføres bl.a. ved årsforhandlinger mellem repræsentanter for modtagerlandet og Danida og som forsøg ved ind-

gåelse af virksomhedsplanlægningsaftaler mellem chefen for Udenrigsministeriets Sydgruppe og 4 ambassadører. Til vurdering af ministeriets styring har Rigsrevisionen undersøgt, om der i forbindelse med ovennævnte udarbejdes dokumenter, der indeholder oplysninger om de udførte aktiviteter, de opnåede resultater og for sammenhængen mellem de finansielle data og aktivitetsoplysningerne.

a. Årsforhandlinger

149. På baggrund af bl.a. Annual Sector Reviews udarbejder Udenrigsministeriet en mandatnotits, som danner baggrund for den årlige forhandling med modtagerlandets regering og administration.

150. Rigsrevisionen har undersøgt om væsentlige aktiviteter og opnåede resultater inddrages i forhandlingerne.

Rigsrevisionen har gennemgået referater fra de årsforhandlinger, som Udenrigsministeriet har ført med Tanzania, Uganda og Vietnam om udviklingsbistanden for 2000. Undersøgelsen har vist, at den opfølgning, der foregår, knytter an til den generelle politisk-økonomiske udvikling, til udviklingen inden for de tværgående hensyn samt til sektorprogrammerne. Der er imidlertid ikke nogen systematisk opfølgning på, om de opnåede resultater er tilfredsstillende set i forhold til de opstillede mål i programmet og i landestrategien.

151. Udenrigsministeriet har i høringsfasen oplyst, at parterne ved årsforhandlingerne gennemgår nye udviklingspolitiske udfordringer og eventuelle konstaterede problemområder i samarbejdet. De opnåede resultater drøftes på møder forud for årsforhandlingerne.

Referaterne fra årsforhandlingerne fokuserer i et vist omfang på den politisk-økonomiske situation i modtagerlandene, hvilket ifølge ministeriet afspejler, at de bevilgende myndigheder lægger vægt på at se bistanden i lyset af den generelle udvikling.

b. Virksomhedsplanlægningsaftaler

152. Med henblik på at forbedre styringen af udviklingsbistanden har Udenrigsministeriet i 2000 iværksat et pilot-

projekt med kontraktstyring i form af virksomhedsplanlægningsaftaler (VPA).

I projektet indgår 4 ambassader (beliggende i Benin, Nicaragua, Tanzania og Vietnam). Rigsrevisionen har gennemgået virksomhedsaftalerne for ambassaderne i Tanzania og i Vietnam og undersøgt, om indholdet i aftalerne understøtter mål- og resultatstyring.

153. Ifølge aftalerne skal de pågældende ambassader overvåge det forventede forbrug ved udgangen af hvert kvartal. I aftalerne anføres tillige, hvilke aktiviteter der skal gennemføres i løbet af året fordelt på programmer og projekter med angivelse af, hvem der er ansvarlig for udførelsen. Som eksempler på aktiviteter under sundhedssektorprogrammet i Tanzania kan nævnes: Udarbejdelse af Annual Sector Reviews, mandatnotits og teknisk gennemgang af informationssystemet. For fiskerisektorprogrammet i Vietnam anføres tilsvarende aktiviteter.

I henhold til skabelonen for virksomhedsplanlægningsaftalerne skal der for hovedelementer under landeprogrammet, sektorprogrammer og projekter angives mindst en kvalitativ outputindikator. Indikatorerne skal gøre det muligt for ambassaden at vurdere, om bistandsaktiviteterne i modtagerlandet udvikler sig som planlagt på kort og langt sigt.

Virksomhedsplanlægningsaftalerne for Tanzania og Vietnam indeholder ikke kvalitative outputindikatorer. I aftalen for Vietnam anføres dog, at der pågår et arbejde med at udvikle indikatorer, som skal udformes i forståelse med Vietnams regering.

154. Virksomhedsplanlægningsaftalerne har således fokus på, hvilke aktiviteter ambassaderne skal gennemføre på hvilke tidspunkter, ansvarsfordelingen mellem ambassaden og landekontoret samt den kvartalsvise status for det regnskabsmæssige forbrug sammenholdt med landerammen i henhold til finansloven.

Undersøgelsen har vist, at virksomhedsplanlægningsaftalerne præciserer opgavefordelingen mellem ambassaderne og hjemmetjenesten, men at de ikke understøtter mål- og resultatstyring af den bilaterale udviklingsbistand.

155. Udenrigsministeriet har i høringsfasen oplyst, at ministeriet forventer, at det store flertal af ambassader fremover vil kunne deltage fuldt ud i decentraliseringen af bistandsadministrationen.

I virksomhedsplanlægningsaftalerne for 2002 skal samtlige større bistandsambassader vælge mindst 2 indikatorer for hvert sektorprogram og mindst 1 indikator for hver projektaktivitet med en samlet bevillingsramme på over 20 mio. kr. Indikatorerne skal vælges inden for rammerne af Udenrigsministeriets indikatorsystem eller et nationalt indikatorsystem inden for rammerne af Poverty Reduction Strategy Papers, PRSP, som er omtalt i pkt. 102.

156. Der foreligger ikke en skabelon for, hvorledes afrapportering af aftalen skal udføres. Rigsrevisionens gennemgang af indholdet i afrapporteringen viser da også, at det både er meget forskelligt og mangelfuldt. Rapporterne fra Vietnam og Tanzania indeholder således ikke fuldstændige redegørelser for, hvorvidt alle planlagte aktiviteter blev gennemført. Rigsrevisionen finder det hensigtsmæssigt, at der fastlægges en skabelon for afrapporteringen.

c. Den finansielle styring

157. I forbindelse med administrationen af programmer og projekter på landeniveau anvender Udenrigsministeriet et regnearksbaseret system kaldet pipeline. Dette system indeholder for indeværende finansår og 4 følgende år oplysninger om planlagt og forventet forbrug samt forslag til yderligere forbrug. Det aktuelle planlagte forbrug overstiger normalt den landeramme, som er opført på finansloven. Denne fremgangsmåde skyldes, at man har erfaring med, at mange projekter/programmer ikke forløber som planlagt.

Opgaven for ambassaden er bl.a. i løbet af året at sikre et regnskabsmæssigt forbrug svarende til landerammen. Ambassaderne i Dar es Salaam og Cairo oplyste, at man ikke kunne følge den økonomiske udvikling tæt, idet månedsrapporterne fra Udenrigsministeriet normalt først modtages 1 måned efter regnskabsafslutning.

158. De 4 ambassader, der deltager i pilotprojektet om decentralisering af administrationen, skulle have haft direkte adgang til UM-finans og Projektdatabasen. I forbindelse

med tjenesterejsen til Tanzania i april 2001 blev Rigsrevisionen informeret om, at den direkte adgang til UM-finans og Projektdatabasen endnu ikke var etableret. Ambassaden må således fortsat anvende skufferegnskaber o.l. til at holde styr på det regnskabsmæssige forbrug. Rigsrevisionen kan konstatere, at ambassaderne ikke har de nødvendige økonomistyringssystemer eller rapporter til rådighed for den løbende finansielle styring.

Udenrigsministeriet har i høringsfasen erkendt, at ud-rulningen af Projektdatabasen blev stærkt forsinket i forhold til planen, men har oplyst at den nu er gennemført for alle større bistandsambassader.

Rigsrevisionens bemærkninger

Undersøgelsen har vist, at opfølgningen på landeniveau i forbindelse med årsforhandlingerne fokuserer på den generelle politisk-økonomiske udvikling i modtagerlandet.

Rigsrevisionen finder, at det mere systematisk bør vurderes, om udførte aktiviteter og opnåede resultater på landeniveau er tilfredsstillende i forhold til landestrategiens mål.

Rigsrevisionen finder det positivt, at Udenrigsministeriet, med henblik på at forbedre styringen af udviklingsbistanden, vil anvende virksomhedsplanlægningsaftalerne i deres nye form for samtlige større bistandsambassader. Rigsrevisionen forventer, at aftalerne fra 2002 vil understøtte mål- og resultatstyring af den bilaterale udviklingsbistand.

C. Styring på overordnet niveau

159. En systematisk opfølgning på de udførte aktiviteter og de opnåede resultater er et centralt element i en velfungerende mål- og resultatstyring. Opfølgningen skal give ledelsen mulighed for at analysere og vurdere sammenhænge mellem de opstillede mål, de gennemførte aktiviteter og de opnåede resultater og på den baggrund foretage korrektioner af bistandens tilrettelæggelse.

160. Udenrigsministeriets styring på det overordnede niveau gennemføres bl.a. ved udfyldning af virksomhedsplanlægningssystemet og ved særlig afrapportering til ledelsen. Til vurdering af ministeriets styring har Rigsrevisionen undersøgt, om de relevante dokumenter indeholder

oplysninger om de udførte aktiviteter og de opnåede resultater m.m. på et aggregeret niveau.

a. Virksomhedsplanlægningssystemet

161. Virksomhedsplanlægningssystemet (VPS) omhandler de konkrete handlingsplaner for udviklingsbistanden, herunder ambassadernes bidrag fx til forberedelse og gennemførelse af sektorprogrambistanden. Ambassadernes bidrag til virksomhedsplanlægningssystemet og ministeriets stillingtagen hertil udgør ifølge ministeriet det grundlag, på hvilket den interne kontrol og resultatopfølgning finder sted.

162. Rigsrevisionen har gennemgået bidragene til virksomhedsplanlægningssystemet og rapporteringen heraf for de 3 udvalgte programsamarbejdslande. Undersøgelsen viser, at Udenrigsministeriet har etableret et planlægningssystem, hvis formål er at sikre en rimelig balance mellem personaleressourcerne og opgaverne på de enkelte ambassader og i landekontorerne. Rigsrevisionen har videre konstateret, at ambassadernes driftsbudgetter ikke bygger på en sammenhæng mellem de opgaver, som skal løses, henholdsvis de mål der skal nås og de ressourcer, som er nødvendige.

Efter Rigsrevisionens opfattelse har Udenrigsministeriet ikke via virksomhedsplanlægningssystemet tilvejebragt et hensigtsmæssigt koncept for mål- og resultatstyring, herunder intern kontrol og resultatopfølgning, på udviklingsbistandens område.

Udenrigsministeriet har i høringsfasen oplyst, at styringen af bistandsområdet først integreres i VPS-processen med iværksættelsen af den nye decentraliseringsordning fra 1. januar 2002.

b. Ledelsesrapportering

163. Som det fremgår af de forrige afsnit, modtager Udenrigsministeriet en lang række rapporter om programmets og projekters fremdrift. På landeniveau bliver Udenrigsministeriets ledelse løbende informeret om status i såvel programmerne som den generelle politisk-økonomiske situation i modtagerlandene.

Rigsrevisionen finder, at der tillige bør foretages en systematisk rapportering af udviklingen i forhold til det overordnede mål (fattigdomsbekæmpelse) og i de tværgående hensyn (ligestilling mellem kønnene, hensynet til miljø samt demokrati og menneskerettigheder).

164. Foruden det månedlige regnskab baseret på UM-fi-nans udarbejdes de såkaldte ledelsesrapporter. Disse indeholder oplysninger om det regnskabsmæssige forbrug for året fordelt til modtagerland, program og delaktivitet.

165. Der udarbejdes således ingen rapporter, hvori ministeriet på et overordnet niveau sammenholder udgifter med aktiviteter og resultater.

Rigsrevisionen finder, at ministeriets ledelse bør ændre styringsprocesserne, så der systematisk foretages en opfølgning på forholdet mellem forbrug og aktiviteter for derved at understøtte målopfyldelsen.

166. Som nævnt i kap. III om rammerne for den bilaterale bistand har Danmark i perioden 1992-2001 ydet udviklingsbistand svarende til 1 % af BNI, som vedtaget af et flertal i Folketinget i 1985.

Efter Rigsrevisionens opfattelse bør ministeriet overveje, om der kan opnås en bedre styring, planlægning og resourceudnyttelse, hvis kravet om årlig udbetaling af et fast rammebeløb lempes. Fx kunne kravet om udbetaling opfyldes inden for en rullende 3-årig periode. Rigsrevisionen er opmærksom på, at forslaget muligvis indebærer, at der skal anvendes en anden bevillingstype.

Rigsrevisionens bemærkninger

Undersøgelsen har vist, at der til ministeriets ledelse løbende informeres om status i såvel programmerne som den generelle politisk-økonomiske situation i modtagerlandene, samt at der udarbejdes rapporter om det regnskabsmæssige forbrug for at sikre et aktivitetsniveau, hvor udbetalingerne svarer til nøjagtig 1 % af BNI. Resultatopfølgningen på det overordnede niveau omfatter imidlertid ikke en systematisk rapportering om udviklingen i forhold til det overordnede mål (fattigdomsbekæmpelse) og i de 3 tværgående hensyn.

Rigsrevisionen finder, at virksomhedsplanlægningssystemet primært anvendes til fordeling af personaleressour-

cer, og at Udenrigsministeriet endnu ikke via virksomhedsplanlægningssystemet har tilvejebragt et hensigtsmæssigt koncept for mål- og resultatstyring af udviklingsbistanden.

Rigsrevisionen finder endvidere, at ledelsesinformationer bør indeholde analyser og vurderinger af de gennemførte aktiviteter og de opnåede resultater – sat i forhold til det overordnede mål for bistandsindsatsen, så ledelsen på den baggrund kan foretage korrektioner af bistandens tilrettelæggelse.

Efter Rigsrevisionens opfattelse bør ministeriet overveje, om der kan opnås en bedre styring, planlægning og resourceudnyttelse, hvis kravet om årlig udbetaling af et fast rammebeløb lempes.

Undersøgelsen af styringsprocesser og intern resultatopfølgning har sammenfattende vist, at Udenrigsministeriet prioriterer opfølgningen på forbrug. Ministeriet gennemfører en omfattende rapportering om bistandsfaglige forhold på projekt- og programniveau, mens opfølgning på resultater er usystematisk. Rapporteringen til ledelsen er således uhenigtsmæssig og i visse tilfælde mangelfuld.

Rigsrevisionen finder, at en forbedret opfølgning vil muliggøre en mere fokuseret styring og sætte ministeriet i stand til at dokumentere, i hvilket omfang bevillingerne anvendes effektivt og i overensstemmelse med formålet.

VI. Rapportering om resultater

167. Rapporteringen har til formål at informere de bevilgende myndigheder og offentligheden om, hvordan bevillingerne er anvendt, og hvilke resultater der er opnået. I rapporteringen skal ministeriet gennem analyser og vurderinger redegøre for sammenhængen mellem de opstillede mål, de gennemførte aktiviteter og de opnåede resultater, herunder vurdere om ressourcerne bruges til det rigtige og på den rigtige måde, og om de iværksatte aktiviteter har haft den ønskede kvalitet og effekt.

168. Rigsrevisionen har gennemgået og vurderet de publikationer og systemer, der anvendes til rapportering om resultaterne over for de bevilgende myndigheder og offentligheden. Det drejer sig om Udenrigsministeriets virksomhedsregnskab, Danidas årsberetning, Program- og projektorienteringen, Danidas evalueringer og indikatorsystemet.

A. Udenrigsministeriets virksomhedsregnskab for 2000

169. I virksomhedsregnskabet skal statslige institutioner med udadrettede opgaver redegøre for de opstillede mål, de udførte aktiviteter og de opnåede resultater samt for sammenhængen mellem disse. Det er endvidere her, der skal redegøres for sammenhængen mellem finansielle og faglige resultater. Virksomhedsregnskabet for 2000 er det første, som Udenrigsministeriet har aflagt.

170. Udenrigsministeriets virksomhedsregnskab for 2000 indeholder dels nogle indledende afsnit om hele ministerområdet og dels en resultatanalyse for hvert af de 4 hovedformål: Generelle udenrigspolitiske og økonomiske opgaver, administration af udviklingsbistanden, eksport- og investeringsfremme og konsulære opgaver.

171. Undersøgelsen har vist, at resultatanalysen for udviklingsbistanden indeholder en generel beskrivelse af årets aktiviteter, mens der ikke er kvantitative opgørelser af aktiviteter og resultater i tidsserier eller vurderinger af udviklingen over tid. Der er ingen egentlige analyser af sammenhængen mellem økonomi på den ene side og aktiviteter og resultater på den anden side, og det er ikke muligt at foretage en sammenligning mellem mål og resultater eller vurdere, hvorvidt der er en tilfredsstillende målopfyldelse. Endelig har undersøgelsen vist, at det ikke er muligt ud fra oplysningerne i virksomhedsregnskabet at vurdere, i hvilken grad udviklingsbistanden er blevet anvendt i overensstemmelse med den gældende strategi.

172. Virksomhedsregnskabet afsluttes med en henvisning til Danidas årsberetning 2000 for en mere detaljeret redegørelse for bl.a. resultater. Danidas årsberetning er vurderet i følgende afsnit.

173. Udenrigsministeriet har i høringsfasen oplyst, at ministeriets virksomhedsregnskab for 2002 og frem endvidere vil omfatte en kvalitativ vurdering af fremdrift i og resultater af den bilaterale portefølje set i forhold til det overordnede strategiske mål om fattigdomsbekæmpelse, som det kommer til udtryk i Partnerskab 2000 og de handlingsplaner, der er udarbejdet i tilknytning hertil.

Rigsrevisionens bemærkninger

Undersøgelsen har vist, at resultatanalysen for udviklingsbistanden indeholder en generel beskrivelse af årets aktiviteter, men at der ikke er nogle systematiske opgørelser af aktiviteter og resultater eller vurderinger af udviklingen over tid.

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at ministeriet fremover vil foretage en vurdering af gennemførelsen af strategien, men finder, at virksomhedsregnskabet tillige må indeholde opgørelser vedrørende resultaterne af den danske indsats. Dette kan bl.a. ske ved, at ministeriet vurderer, i hvilket omfang programmer og projekter er gennemført i henhold til strategien, hvordan de tværgående hensyn er realiseret, hvorledes det regnskabsmæssige forbrug fordeles sig på program- henholdsvis projektbistand og eventuelt på formål.

Rigsrevisionen finder det som nævnt tilfredsstillende, at Udenrigsministeriet vil opstille kriterier for programmernes succes med hensyn til, hvor store afvigelser der må anses for acceptable for så vidt angår gennemførelsen af de planlagte aktiviteter og opnåelse af de planlagte resultater. Rigsrevisionen finder det ligeledes tilfredsstillende, at ministeriet vil rapportere herom i virksomhedsregnskabet for 2002.

B. Danidas årsberetning

174. Formålet med Danidas årsberetning er, ifølge ministeriet, at orientere den danske befolkning om det pågældende års væsentligste aktiviteter og resultater. Årsberetningen for 2000 indeholder generelle afsnit om administrationen af udviklingsbistanden, tematiserede afsnit om fx aids, ulandene i den internationale økonomi og erhvervslivets og civilsamfundets rolle og afsnit om de enkelte programsamarbejdslande.

175. Årsberetningen indeholder en lang række beskrivelser og analyser af den generelle udvikling i udviklingslandene, og de udfordringer udviklingsbistanden står overfor. Årsberetningen indeholder ikke dækkende opgørelser over udførte aktiviteter og opnåede resultater eller oplysninger om målinger af aktivitet eller effekt.

176. Udenrigsministeriet har over for Rigsrevisionen anført, at årsberetningen ikke skal opfattes som et detaljeret virksomhedsregnskab, hvor der systematisk redegøres for samtlige aktiviteter.

Rigsrevisionen skal hertil bemærke, at der i Udenrigsministeriets virksomhedsregnskab henvises til Danidas årsberetning for en mere detaljeret redegørelse for bl.a. resultater. Efter Rigsrevisionens opfattelse bør en gennemskuelig rapportering på det overordnede niveau belyse, om resultaterne lever op til målsætningerne i den overordnede strategi, Partnerskab 2000.

177. Den mest eksplicitte opfølgning på resultaterne af bistanden sker i årsberetningens sammenfatning af Danidas evalueringsvirksomhed. I afsnittet foretager Udenrigsministeriet en generel sammenfatning af de udførte evalueringer i 2000, hvoraf det fremgår, at de overordnede konklusioner generelt er positive, og at dansk bistand generelt er fattigdomsorienteret, effektiv og nytænkende. Endvidere præsenteres resultatet af de enkelte evalueringer. Danidas evalueringsvirksomhed er behandlet nærmere i afsnit VI. D.

178. Årsberetningen indeholder tillige en række forskellige fordelinger af forbruget på forskellige kriterier, fx sektorer. Det er kendetegnende for såvel årsberetningen som ministeriets øvrige afrapportering, at der fokuseres på forbrug, frem for på de resultater der opnås med bevillingerne.

179. Danidas årsberetning indeholder som nævnt et afsnit om hvert programsamarbejdsland. Afsnittet indledes med en redegørelse for den økonomiske og politiske udvikling i landet i 2000. I afsnittet om Tanzania berettes der fx om den stabile økonomiske kurs med faldende inflation og vækst på ca. 5 % samt de afholdte præsident- og parlamentsvalg. Derefter følger en redegørelse for Danmarks udviklingssamarbejde med det pågældende land. Denne indeholder beskrivelser af de forskellige sektorprogrammer samt projekter af særlig interesse. I afsnittet om Tanzania berettes der om de 4 sektorprogrammer, om gældslettelse og om støtten til afholdelse af valgene. Der fokuseres på beskrivelser af programmernes formål suppleret med enkelte udvalgte eksempler på resultater.

Undersøgelsen har vist, at der ikke er aktivitetsoversigter eller systematiske oplysninger om, hvilke resultater der er opnået med udviklingsbistanden i de pågældende programsamarbejdslande. Der foretages ikke vurdering af målopfyldelse i relation til landestrategien eller for sam-

menhængen mellem indsatsen i de enkelte programmer og projekter og den samlede udvikling i landet.

Udenrigsministeriet har oplyst, at dette hænger sammen med årsberetningens karakter af lettilgængelig information om de væsentlige begivenheder på udviklings- og bistandsområdet det pågældende år.

180. Hvert af afsnittene om de enkelte programsamarbejdslande indeholder en række nøgletal for det enkelte land, herunder tal for BNI pr. indbygger, børnedødelighed, forventet levealder og analfabetisme. Der er ikke tidsserier for oplysningerne, så det er ikke muligt at vurdere udviklingen i disse forhold. Oplysningerne anvendes alene som baggrundsinformation om modtagerlandet og anvendes således ikke til belysning af ministeriets indsats.

181. Udenrigsministeriet har i høringsfasen oplyst, at der med udgangspunkt i bl.a. PRSP i Danidas årsberetning for 2002 og frem vil blive rapporteret om resultaterne med hensyn til fattigdomsbekæmpelse.

Rigsrevisionens bemærkninger

Undersøgelsen har vist, at det ikke er muligt ud fra årsberetningen at vurdere, i hvilken grad udviklingsbistanden er blevet anvendt i overensstemmelse med landestrategierne eller den overordnede strategi.

Rigsrevisionen finder, at Udenrigsministeriet bør udarbejde opgørelser, der systematisk redegør for målopfyldelsen. Rigsrevisionen finder det i denne sammenhæng positivt, at ministeriet fremover vil rapportere om effekten af udviklingsbistanden ved hjælp af indikatorer for bekæmpelse af fattigdommen.

C. Program- og projektorienteringen

182. Udenrigsministeriet udarbejder, jf. Akt 79 23/11 1983, årligt en orientingsskrivelse til Finansudvalget, Program- og projektorienteringen. Orienteringen er en oversigt over samtlige programmer og projekter og indeholder oplysninger om forbrug, tidsforløbet samt den generelle gennemførelse i relation til beskrivelsen.

183. Rigsrevisionen har for de 6 udvalgte projekter og programmer undersøgt, om der i Program- og projektori-

enteringen for 2000 foretages en systematisk rapportering om de opstillede mål, de opnåede resultater og eventuelle afvigelser mellem disse. For alle de 6 undersøgte projekter og programmer gælder det, at der i en eller anden form berettes om det overordnede formål. Der er imidlertid ikke konsistens i, om det er de umiddelbare mål, udviklingsmålet eller begge, der berettes om.

Der er ingen oplysninger om årets resultater, men for de 3 projekter er der oplysninger om tidligere opnåede resultater.

Undersøgelsen har vist, at der for disse 3 projekter ingen sammenhæng er mellem de formulerede mål og rapporteringen af resultater, hvorfor det ikke er muligt at vurdere målopfyldelsen og afgøre, om det er gået mere eller mindre godt.

Eksempelvis fremgår det af afsnittet om ”Træplantning i flygtningebelastede områder” i Tanzania, at målet var at forbedre vegetationen omkring 33 landsbyer, mens det på resultatsiden fremgår, at der ved udgangen af 1999 var udplantet 1,5 mio. planter på et areal af 188 hektar. Oplysningerne på resultatsiden er både relevante og præcise, men en vurdering af målopfyldelse giver ikke mening, da mål og resultater ikke kan sammenholdes. Der burde derfor i projektdokumentet være defineret mål for, hvor mange planter der skulle udplantes på hvor mange hektar.

184. Efter Rigsrevisionens opfattelse, bør Program- og projektorienteringen indeholde en systematisk redegørelse for årets resultater i relation til de opstillede mål for alle programmer og større projekter. Ifølge ministeriets retningslinjer skal der årligt udarbejdes en status for målopfyldelse for sektorprogrammer (Progress Report). Rigsrevisionen vurderer, at denne naturligt kunne anvendes til rapporteringen i Program- og projektorienteringen.

185. Rigsrevisionens gennemgang af oplysningerne for de 6 udvalgte projekter og programmer har endvidere vist, at rapporteringerne i Program- og projektorientering 2000 for 4 af projekterne/programmerne, bortset fra opdaterede tal for forbruget, er identiske med rapporteringerne i Program- og projektorientering 1999. For 2 projekter er rapporteringerne for 2000, bortset fra opdaterede tal for forbruget, stort set identiske med afrapporteringerne for 1999. For det

ene, færgeprojektet i Vietnam (fase 1), er formuleringen fra 1999 "Projektet forventes videreført gennem en fase 2" ændret til "Projektet videreføres gennem en fase 2". For det andet, Træplantningsprojektet i Tanzania, hedder det i Program- og projektorientering 1999, at projektet "vil blive formelt afsluttet i 2000", hvilket i Program- og projektorientering 2000 er ændret til, at projektet "vil blive formelt afsluttet i 2001". Rigsrevisionens undersøgelse har endvidere vist, at der var forbrug i 2000 på 5 af de 6 bevillinger med et forbrug på Vejsektorprogrammet på 112,45 mio. kr. som det højeste. De manglende oplysninger kan derfor ikke skyldes manglende aktiviteter.

Det er således ikke muligt for Finansudvalget at følge udviklingen fra år til år.

186. Som tidligere nævnt indeholder aktstykkerne oplysninger om væsentlige risikoelementer, der tillægges særlig vægt af Finansudvalget. Program- og projektorienteringen indeholder ikke redegørelser for udviklingen heri.

Udenrigsministeriet har oplyst, at det fremgår af retningslinjerne for bidrag til Program- og projektorienteringen, at der skal redegøres for udviklingen i væsentlige risikoelementer, men at retningslinjerne ikke altid er blevet efterlevet fuldt ud på dette område.

187. Udenrigsministeriet har i høringsfasen oplyst, at ministeriet fra 2002 og frem vil fokusere rapporteringen i program- og projektorienteringen på aktiviteternes formål, status, risikoelementer og udvikling i kvantitative output-indikatorer (kun for programmer og projekter over 20 mio. kr.). Endvidere vil ministeriet redegøre for eventuelle vanskeligheder ved at gennemføre aktiviteterne i henhold til aftalte planer, afvigelser herfra samt de tiltag, der måtte være iværksat med henblik på at sikre, at de fastsatte mål kan opnås.

Ministeriet foreslår, at Program- og projektorienteringen kun medtager projekter, hvortil bevillingen er på 3 mio. kr. eller derover. Denne begrænsning vil betyde, at orienteringen vil omfatte 35 % af projekterne og 95 % af de totale bevillinger – undtaget NGO-rammebevillingerne.

Oplysninger om status og forbrug for samtlige projekter og programmer findes i Projektdatabasen, som ministeriet planlægger at gøre tilgængelig på Internettet. De bevilgen-

de myndigheder og offentligheden vil således fortsat have adgang til informationer om alle projekter og programmer.

Rigsrevisionens bemærkninger

Undersøgelsen har vist, at Program- og projektorienteringen ikke indeholder oplysninger om målopfyldelse for de 6 undersøgte programmer og projekter, og at der ikke foretages en systematisk rapportering af, hvilke resultater der er opnået.

Undersøgelsen har endvidere vist, at rapporteringen for de udvalgte projekter og programmer, bortset fra opdaterede tal for forbruget, ikke systematisk ajourføres hvert år.

Rigsrevisionen finder, at Program- og projektorienteringen bør indeholde en systematisk redegørelse for årets resultater i relation til de opstillede mål for alle programmer og større projekter samt udviklingen i de risikoelementer, som anføres i aktstykkerne.

For så vidt angår ministeriets initiativ til forbedring af Program- og projektorienteringen, forventer Rigsrevisionen, at ændringerne tillige vil medføre, at de bevilgende myndigheder får en mere relevant og overskuelig information om gennemførelsen og resultaterne af programmer og projekter.

D. Evalueringsvirksomheden

188. På Udenrigsministeriets foranledning gennemføres ca. 10 eksterne evalueringer om året af igangværende eller afsluttede projekter og programmer; den danske bistand til et enkelt land, en eller flere sektorer i et land eller en sektor i en række lande af forskellige bistandsformer og af multilateral bistand. Udvælgelsen af programmer mv. til evaluering foregår på baggrund af indstilling fra ministeriets evalueringsenhed, der årligt forelægger et udkast til evalueringsprogram for Udenrigsudvalget med anmodning om ”partiernes eventuelle synspunkter”.

Ifølge ministeriets retningslinjer bør de enkelte evalueringer belyse programmets relevans, målopfyldelse, bæredygtighed, effektivitet, proces og erfaringer.

189. Formålet med evalueringsvirksomheden er ifølge ministeriet at dokumentere bistandens kvalitet og resultater på de ovennævnte felter samt at bidrage til en forbedring af bistanden via erfaringsopsamling.

Rigsrevisionen har undersøgt, hvorledes formålet med evalueringsvirksomheden efterleves.

190. Udenrigsministeriet gennemførte i 2000 8 evalueringer, heraf 4 vedrørende sektorprogram- og projektbistand. Disse omhandler landeprogrammet i Zimbabwe, Rakai-distriktstudviklingsprogrammet i Uganda, sundhedssektorbistand 1988-1997 og vejsektorprogrammet i Ghana.

191. Undersøgelsen har vist, at alle 4 evalueringer i varierende grad belyser programmets relevans, målopfyldelse, bæredygtighed, effektivitet, proces og erfaringer. Eftersom der for ingen af de 4 programmer foreligger operationelle mål eller systematiske opgørelser af resultaterne, bygger konklusionerne imidlertid på vurderinger ikke på systematiske redegørelser for afvigelser mellem mål og resultater.

192. Rigsrevisionen kan konstatere, at evalueringerne primært har til formål at identificere faktorer, der bidrager til programmets succes og fattigdomsbekæmpelse. Rigsrevisionen finder det i den forbindelse positivt, at ministeriet opsamler erfaringer på tværs af programmerne og på landniveau.

193. Udenrigsministeriet har oplyst, at evalueringerne følges op af de berørte landekontorer i ministeriet. Således skal det pågældende kontor kommentere konklusionerne i de enkelte evalueringer. I de tilfælde, hvor kontoret er enig i konklusionerne, skal kontoret angive, hvilke tiltag der vil blive iværksat med henblik på at føre anbefalingerne ud i livet. Evalueringsenheden foretager derefter en opfølgning ca. 2 år senere.

Rigsrevisionens bemærkninger

Undersøgelsen har vist, at ministeriets evalueringer indeholder redegørelser for relevans, bæredygtighed og effektivitet, men at redegørelserne for målopfyldelse i de evaluerede programmer vanskeliggøres af det forhold, at der ikke er opstillet operationelle mål for programmerne.

Rigsrevisionen finder det positivt, at ministeriet får gennemført eksterne evalueringer og har procedurer for opsamling af erfaringer.

E. Indikatorsystemet

194. Udenrigsministeriet påbegyndte i 1997 udviklingen af et indikatorsystem, der havde til formål at kommunikere

resultater af den danske bilaterale bistand til den danske offentlighed. Ambassaderne skulle til støtte herfor indsamle en række kvantitative data, indikatorer.

Udenrigsministeriet har oplyst, at det ikke var muligt at bringe systemet til at virke efter hensigten. Dette skyldtes bl.a., at de valgte indikatorer ikke var tilpasset det enkelte sektorprogram.

195. På baggrund af den kritiske vurdering af det hidtidige system besluttede Udenrigsministeriet at gennemføre en reform og videreudvikling af indikatorsystemet. Det nye indikatorsystem skal både kunne anvendes i den løbende overvågning af bistandens resultater og som led i kommunikationen med offentligheden. Indikatorsystemet vil operere med indikatorer på 3 forskellige niveauer:

- a) Globale indikatorer. Ensartede data for hvert modtagerland, fx levealder, dødelighed, udbredelse af hiv/aids og uddannelsesniveau.
- b) Generelle sektorindikatorer. For et udvalg af sektorer identificeres et begrænset antal data for hver enkelt sektor, som er sammenlignelige på tværs af lande. For disse sektorer vil det være muligt at give en samlet fremstilling over for offentligheden af de umiddelbare resultater af dansk udviklingsbistand.
- c) Sektorprogramspecifikke indikatorer. Der identificeres forskellige indikatorer for hvert sektorprogram, og disse anvendes til overvågning af de enkelte programmer samt til rapportering om resultaterne af de enkelte sektorprogrammer.

196. Det er Rigsrevisionens vurdering, at udviklingen af et indikatorsystem som skitseret ovenfor vil kunne øge kvaliteten af ministeriets styringsprocesser og ministeriets rapportering om resultater. Det vil således være muligt at vurdere udviklingsbistandens resultater over tid med udgangspunkt i opgørelser af kvalitative og kvantitative indikatorer i tidsserier i overensstemmelse med effektiv mål- og resultatstyring. Det er imidlertid samtidig Rigsrevisionens opfattelse, at en egentlig vurdering, af i hvilken grad udviklingsbistanden er blevet anvendt i overensstemmelse med strategien, samt om de opnåede resultater er tilfreds-

stillende, forudsætter, at der til de enkelte indikatorer knyttes operationelle og styringsrelevante mål.

197. OECD's komité for udviklingsbistand, DAC, har iværksat en række initiativer vedrørende mål- og resultatstyring af udviklingsbistand. DAC har bl.a. udarbejdet rapporten "Results based management in the development cooperation agencies", der indeholder en række anbefalinger vedrørende opstilling af mål, valg af indikatorer og afrapportering om resultater og målopfyldelse på henholdsvis programniveau, landeniveau og overordnet niveau. Rigsrevisionen har med tilfredshed noteret sig ministeriets oplysning om, at rapportens indhold vil være et væsentligt input i det videre arbejde med indikatorsystemet.

198. Af ministeriets notits af 8. november 2000 om indikatorsystemet fremgår det, at udviklingen af det nye indikatorsystem og gennemførelsen af pilotprojekter efter den foreslåede tidsplan ville være gennemført inden september 2001. Ministeriet har i skrivelse af 6. juli 2001 til Rigsrevisionen oplyst, at etableringen af indikatorsystemet vil blive forsinket bl.a. som følge af arbejdspresset i forbindelse med opfølgningen på Partnerskab 2000 og omprioriteringen af ministeriets ressourcer i forbindelse med EU-formandskabet i efteråret 2002.

Udenrigsministeriet har i november 2001 oplyst, at man vil påbegynde et nyt pilotprojekt vedrørende resultatmåling. Projektet skal ses som en konkretisering af de principper, som er opstillet ovenfor, idet generelle sektorindikatorer dog skal tage afsæt i en national udviklingsplan, jf. PRSP, der er omtalt i pkt. 102.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionen finder, at Udenrigsministeriet med udviklingen af et indikatorsystem vil have etableret et centralt værktøj til den løbende styring og overvågning på programniveau og landeniveau og til dokumentation af udviklingsbistandens resultater og målopfyldelse over for de bevilgende myndigheder og offentligheden.

Undersøgelsen af Udenrigsministeriets rapportering om resultater har sammenfattende vist, at ministeriet foretager en omfattende opfølgning og rapportering, men at det ud fra rapporteringen ikke er muligt for de bevilgende myndigheder og offentligheden at få overblik over og vurdere, hvil-

ke aktiviteter der er gennemført, og hvilke resultater der er opnået.

Rigsrevisionen finder, at Udenrigsministeriets rapportering fremover bør fokusere på kvantitative opgørelser af aktiviteter og resultater, vurderinger af udviklingen over tid, systematiske redegørelser for målopfyldelsen, herunder en samlet vurdering af i hvilken grad udviklingsbistanden er blevet anvendt i overensstemmelse med strategien.

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Udenrigsministeriet har iværksat en række initiativer vedrørende den årlige rapportering af bistandens resultater set i forhold til de opstillede mål.

VII. Sammenfatning

199. Rigsrevisionens undersøgelse har samlet vist, at Udenrigsministeriet bør forbedre mål- og resultatstyringen af den bilaterale bistand, så ministeriet kan sikre og dokumentere, at strategien efterleves.

Mål- og resultatstyring forudsætter, at der på forhånd foretages en prioritering og opstilles mål, at den interne opfølgning sker i forhold til målene, og at den afsluttende rapportering indeholder oplysninger om og vurderinger af målopfyldelsen.

200. Undersøgelsen af styringsgrundlaget har vist, at Udenrigsministeriet kun i meget begrænset omfang foretager en udmøntning af strategien, og at Udenrigsministeriet ikke har opstillet operationelle resultatmål.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at forud fastlagte mål på alle niveauer er afgørende for at skabe sammenhæng mellem strategi og indsats.

201. Udenrigsministeriet har tilkendegivet at ville iværksætte en række initiativer, der efter Rigsrevisionens opfattelse vil styrke grundlaget for ministeriets mål- og resultatstyring. Rigsrevisionen finder imidlertid, at ministeriet fortsat bør arbejde med at opstille operationelle resultatmål.

Rigsrevisionen finder endvidere, at ministeriet mere systematisk skal vurdere, om et programsamarbejdsland opfylder Udenrigsudvalgets kriterier for valg af modtagerland for hermed at sikre den bedst mulige fordeling af den danske bistand.

202. Undersøgelsen af styringsprocesser og intern resultatopfølgning har vist, at Udenrigsministeriet prioriterer opfølgningen på det regnskabsmæssige forbrug. Ministeriet gennemfører en omfattende opfølgning vedrørende bistandsfaglige forhold på projekt- og programniveau, mens opfølgning på resultater er usystematisk. Informationen til ledelsen er således uhensigtsmæssig og i visse tilfælde mangelfuld. Rigsrevisionen finder, at en forbedret opfølgning vil muliggøre en mere fokuseret styring og sætte ministeriet i stand til at dokumentere, i hvilket omfang bevilningerne anvendes effektivt og i overensstemmelse med formålet.

Rigsrevisionen anbefaler, at informationerne til ledelsen i ministeriet indeholder analyser og vurderinger af de gennemførte aktiviteter og de opnåede resultater. Ledelsen får dermed et bedre grundlag til at foretage korrektioner af bistandens tilrettelæggelse og omdisponeringer af bistanden.

203. Udenrigsministeriet foretager en omfattende rapportering om indsatsen. Det er efter Rigsrevisionens opfattelse dog ikke muligt for de bevilgende myndigheder og offentligheden at få overblik over og vurdere, hvilke aktiviteter der er gennemført, og hvilke resultater der er opnået.

204. Rigsrevisionen anbefaler, at Udenrigsministeriets rapportering fremover fokuserer på kvantitative opgørelser af aktiviteter og resultater, vurderinger af udviklingen over tid, systematiske redegørelser for målopfyldelsen, herunder en samlet vurdering af i hvilken grad udviklingsbistanden er blevet anvendt i overensstemmelse med strategien.

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Udenrigsministeriet fra 2002 vil iværksætte en række initiativer vedrørende den årlige rapportering af bistandens resultater set i forhold til de opstillede mål.

205. Rigsrevisionen finder det væsentligt, at Udenrigsministeriet implementerer et mål- og resultatstyringskoncept for alle niveauer med udgangspunkt i principperne i god statslig økonomistyring og de anbefalinger OECD's komité for udviklingsbistand, DAC, har fremsat.

Endvidere bør ministeriet gennemgå vejledninger og procedurer, som anvendes og justere disse, i det omfang det er nødvendigt for at understøtte styringsmodellen.

Der er efter Rigsrevisionens opfattelse behov for, at ministeriet generelt set overvejer omfang og indhold i opfølgningen og rapporteringen, som vurderes at være meget omfattende men ikke tilstrækkeligt styringsrelevant.

Rigsrevisionen, den 16. januar 2002

Henrik Otbo

/Lone Glahn