

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

1. I mit notat af 20. juni 2002, jf. Endelig betænkning over statsregnskabet for finansåret 2001, s. 116, anførte jeg, at jeg fandt det meget tilfredsstillende, at Udenrigsministeriet ville arbejde for et mere effektivt mål- og resultatstyringskoncept for den bilaterale bistand.

Samtidig tilkendegav jeg, at jeg i et senere notat ville orientere statsrevisorerne om udviklingen i Udenrigsministeriets arbejde i forbindelse med:

- Styringsgrundlaget, herunder
 - A. konkretisering af den overordnede strategi for den bilaterale udviklingsbistand og
 - B. revision af retningslinjerne for vurdering af opfyldelsen af Udenrigsudvalgets landevalgskriterier og udarbejdelse af landestrategier for programsamarbejdslandene.
- Styringsprocesserne, herunder
 - A. planlægnings- og rapporteringssystemer for den bilaterale udviklingsbistand og resultatmåling på landeniveau
 - B. rapportering af sektorprogrammer og

C. styring af udbetalingerne.

- Rapportering om resultater, herunder

A. rapportering af resultater og effekt i Program- og projektorienteringen, Danidas årsberetning samt Udenrigsministeriets årsrapport.

2. Rigsrevisionens opfølgning er baseret på drøftelser og brevveksling vedrørende ovenstående punkter samt gennemgang af det materiale, som Udenrigsministeriet i forbindelse med besvarelsen har tilsendt Rigsrevisionen. Materialet omfatter strategier og retningslinjer, som ministeriet har udarbejdet med henblik på at styrke mål- og resultatstyringen af bistanden samt rapporteringen af den bilaterale bistand for 2003 i Program- og projektorienteringen, Danidas årsberetning og Udenrigsministeriets Årsrapport.

Notatudkastet har været forelagt Udenrigsministeriet. Ministeriets bemærkninger er i videst muligt omfang indarbejdet i notatet.

3. Udenrigsministeriet har oplyst, at der har været en stærk ledelsesmæssig opbakning til at følge op på anbefalingerne i Rigsrevisionens beretning. Ministeriet har således siden 2002 opbygget et omfattende system med henblik på at sikre en effektiv og systematisk mål- og resultatstyring af den bilaterale udviklingsbistand.

Med henblik på at vurdere rapporteringssystemets styringsrelevans på program-, ambassade- og ministerieniveau foretog ministeriet i 2002 en undersøgelse af, hvordan rapporteringssystemet fungerede på missionen i Vietnam. På missionens anbefaling gennemførte ministeriet efterfølgende en gennemgribende revision af retningslinjer, politikker, strategier, tekniske guidelines mv. Rapporteringssystemet blev dermed gjort mere styringsrelevant og tilpasset de ændrede ansvars- og kompetenceforhold i forbindelse med decentraliseringen af den bilaterale udviklingsbistand.

Ansvar for videreudviklingen af mål- og resultatstyringssystemet er placeret i ministeriets Kvalitetssikringskontor, der blev oprettet i foråret 2003 som opfølgning på Rigsrevisionens undersøgelse.

I. Styringsgrundlag

A. Konkretisering af den overordnede strategi for den bilaterale udviklingsbistand

4. I begyndelsen af 2003 udarbejdede Udenrigsministeriet således den såkaldte "Operationalisering af fattigdomsmålsætningen i Danmarks bilaterale udviklingspolitik". Redegørelsen beskriver, hvad der skal forstås ved partnerskab, præciserer, hvilke sektorer den danske indsats primært retter sig imod (landbrug, sundhed, uddannelse, vand/sanitet, biveje/transport, miljø og erhvervssektoren), eksemplificerer, hvilke delprogrammer/delformål der kan indgå i de respektive sektorprogrammer samt i de tværgående hensyn (ligestilling, menneskerettigheder og miljø) og særlige prioritetsområder (globalisering, voldelige konflikter, børn og unge samt HIV/AIDS).

5. Derudover har ministeriet etableret en række mekanismer med henblik på at styrke sammenhængen mellem den overordnede strategi og de indsatser, der planlægges og gennemføres. Disse omfatter dels en hjemmeside (Aid Management Guidelines), hvor alle dokumenter vedrørende styringen og gennemførelsen af bistanden er samlet og gjort offentligt tilgængelige, dels en programkomité under ledelse af den bilaterale chef, der med udgangspunkt i en drøftelse af de planlagte sektorprogrammer skal sikre, at de forskellige hensyn og prioritetsindsatser i den overordnede strategi tilgodeses i den samlede bilaterale bistand.

6. Jeg finder det tilfredsstillende, at ministeriet har udarbejdet en samlet redegørelse for, hvad der bør lægges vægt på i forbindelse med udformningen og gennemførelsen af den overordnede strategis forskellige hensyn i de konkrete lande- og sektorprogrammer.

Jeg vil følge, om konkretiseringen af den overordnede strategi, det forhold, at retningslinjerne nu er samlet og blevet gjort lettere tilgængelige, samt om programkomitéens drøftelse af de enkelte sektorprogrammer giver sig udslag i, at der i forbindelse med den fremtidige planlægning og implementering af programmer og projekter skabes en klar sammenhæng mellem den overordnede strategi og ministeriets indsatser.

B. Revision af retningslinjerne for vurdering af opfyldelsen af Udenrigsudvalgets landevalgskriterier og udarbejdelse af landestrategier for programsamarbejdslandene

7. Udenrigsministeriet har som opfølgning på Rigsrevisionens beretning indført en procedure, hvorefter der i forbindelse med revisionen af landestrategierne (som foretages hvert 5. år) skal udarbejdes en analyse af, hvorvidt landevalgskriterierne fortsat er opfyldt. Analysen skal munde ud i en samlet rapport til sydgruppens ledelse, der beskriver, i hvilket omfang dansk udviklingsbistand kan bidrage til at bekæmpe fattigdom og sikre en langsigtet bæredygtig udvikling i det pågældende programsamarbejdsland. Såfremt der konstateres alvorlige problemer med at overholde kriterierne, skal rapporten forelægges ministeren. Til brug for analysen har ministeriet udarbejdet retningslinjer for ”Konkretisering af Udenrigsudvalgets landevalgskriterier”.

8. Jeg finder det positivt, at ministeriet fremover vil foretage en regelmæssig vurdering af de enkelte programsamarbejdslandes opfyldelse af Udenrigsudvalgets kriterier. Jeg finder endvidere, at ministeriets retningslinjer på tilfredsstillende vis operationaliserer Udenrigsudvalgets kriterier. Endelig finder jeg, at de 4 analyser af landevalgskriterier (for henholdsvis Benin, Burkina Faso, Vietnam og Uganda), som ministeriet til dato har udarbejdet, giver et tilfredsstillende grundlag for at konkludere, at Udenrigsudvalgets landevalgskriterier er opfyldt.

9. Rigsrevisionens undersøgelse viste endvidere, at ministeriets *sektorvalg* i de enkelte programsamarbejdslande til en vis grad skete på et grundlag, der ikke var konsekvent og gennemskueligt.

Ministeriet har som opfølgning på Rigsrevisionens beretning udarbejdet nye retningslinjer for revision af landestrategier. Ifølge retningslinjerne skal der i landestrategierne i forbindelse med beskrivelsen af de udvalgte sektorprogrammer redegøres for de strategiske overvejelser i forbindelse med sektorvalget. Desuden skal der redegøres for, hvorledes de pågældende sektorprogrammer forventes at bidrage til fattigdomsbekæmpelse.

Jeg vil følge, om ministeriets valg af sektorer, som følge af de nye retningslinjer, fremover bliver mere gennemskueligt.

10. Udenrigsministeriet har som et eksempel på en landestrategi udarbejdet efter de nye retningslinjer vedlagt den seneste landestrategi for Ghana. Det fremgår af landestrategien, at den danske sektorprogramstøtte til sundhed, vand og sanitet har som målsætning at hjælpe den ghanesiske regering med at nå de hovedmålsætninger, der er fastsat i Ghanas strategi for fattigdomsbekæmpelse samt de specifikke målsætninger, der er sat for sundhed og vand. Det fremgår imidlertid ikke, hvilke strategiske overvejelser ministeriet har foretaget forud for sektorvalget samt, hvilke faktorer der har været udslagsgivende for valget.

Det er min vurdering, at ministeriet med fordel kunne have redegjort for de strategiske overvejelser i forbindelse med valget af sektorer.

II. Styringsprocesser

A. Planlægnings- og rapporteringssystemerne for den bilaterale udviklingsbistand og resultatmålinger på landeniveau

11. Udenrigsministeriet har oplyst, at ministeriet siden 2002 har opbygget et omfattende system med henblik på at sikre en effektiv og systematisk mål- og resultatstyring. Systemet består af 3 dele, *virksomhedsplanlægningsaftaler* med ambassaderne, *ambassadernes vurderinger* af udviklingen i lande- og sektorprogrammer samt "*Performance Reviews*".

Virksomhedsplanlægningsaftalerne indeholder mål for forbrug, afslutning af tilskudsregnskaber samt indikatorer for de gennemførte aktiviteter. Indikatorerne omfatter outputindikatorer for hver delkomponent i alle programmer over 30 mio. kr. Virksomhedsplanlægningsaftalerne vil fra 2005 indgå i ministeriets resultatkontrakter med ambassaderne og danne grundlag for den årlige drøftelse mellem Udenrigsministeriets ledelse og ambassaderne.

Ambassadernes vurdering omfatter analyser af udviklingen med hensyn til de generelle mål for landeprogrammet, de tværgående hensyn, sektorprogrammerne samt udviklingen i koordineringen med donorer og modtagerlandet og en række andre strategiske hensyn. Analyserne indgår i "Annual Performance Reports" og vil fremover indgå i Danidas årsberetning. Som et led i vurderingen skal ambassaden bl.a. anføre, hvilke tiltag den planlægger med henblik på at følge op på identificerede problemområder. Vurderingerne tjener som ledelsesinformation og indgår i den årlige

drøftelse af virksomhedsplanlægningsaftalen mellem sydgruppens ledelse og ambassaden.

Med hensyn til ”Performance Reviews” indeholder disse vurderinger af betingelserne i det enkelte land for gennemførelse af bistandsaktiviteter, den strategiske ledelse af landeprogrammet, de etablerede monitoreringssystemer og et kvalitetstjek af ambassadens vurderinger af målopfyldelsen og fremdriften i landeprogrammet. Formålet med vurderingerne er bl.a. at tilvejebringe styringsrelevant ledelsesinformation med henblik på at vurdere behovet for justeringer af lande- og sektorprogrammer samt at sikre en optimal ressourceanvendelse. ”Performance Reviews” gennemføres hvert 2. år af ministeriets kvalitetssikringskontor i alle programsamarbejdslandene.

12. Det er min vurdering, at ministeriets nye planlægnings- og rapporteringssystem er et hensigtsmæssigt redskab for ledelsen til at opsamle erfaringer på tværs af lande- og sektorprogrammer med henblik på at forbedre igangværende eller fremtidige programmer.

Samtidig finder jeg det positivt, at ministeriet har oplyst, at ministeriet løbende forbedrer målfastsættelsen i forbindelse med udarbejdelsen af nye landestrategier og fastsættelse af mål- og indikatorer på programniveau, da det er min opfattelse, at operationelle mål er en forudsætning for en systematisk opfølgning.

B. Rapporteringen af sektorprogrammer

13. Udenrigsministeriet har oplyst, at formatet for ”Project Completion Reports” er blevet revideret, så der nu også skal udarbejdes rapporter ved afsluttede faser af sektorprogrammer. Ifølge retningslinjerne skal rapporterne bl.a. indeholde oplysninger om de opnåede resultater og en vurdering af graden af målopfyldelse.

Jeg finder dette tilfredsstillende.

C. Styring af udbetalingerne

14. Rigsrevisionens undersøgelse viste, at ministeriets opfølgning fokuserede på det regnskabsmæssige forbrug for at sikre, at udbetalingerne svarede til den politisk fastsatte målsætning om at anvende 1 % af BNI. Rigsrevisionen fandt i den forbindelse,

at ministeriet burde overveje, om der kan opnås en bedre styring, planlægning og resourceudnyttelse, hvis kravet om årlig udbetaling af et fast rammebeløb blev lempet.

15. Ministeriet har oplyst, at regeringen i øjeblikket overvejer mulighederne for at overgå til tilsagnsstyring på udviklingsområdet. Der er i den forbindelse nedsat en arbejdsgruppe, der skal vurdere mulighederne herfor, så en ny ordning i givet fald kan træde i kraft fra 2006. Ministeriet har endvidere oplyst, at spørgsmålet om styringen af udbetalingerne indgår i arbejdsgruppens arbejde.

16. Jeg finder det tilfredsstillende, at spørgsmålet om fleksibel styring af udbetalingerne indgår i en samlet vurdering af mulighederne for at overgå til tilsagnsstyring af udviklingsområdet.

III. Rapportering om resultater

A. Rapportering af resultater og effekt i Program- og projektorienteringen, Danidas årsberetning og Udenrigsministeriets årsrapport

17. Rapporteringen i *Program- og projektorienteringen* omfatter fra 2002 en (systematisk) gennemgang af årets resultater i relation til de opstillede mål for programmer og projekter over 3 mio. kr. samt oplysninger om status og udviklingen i væsentlige risikoelementer.

Jeg finder, at resultatvurderingen på program- og projektniveau i *Program- og projektorienteringen* for 2003 indeholder de centrale elementer og giver de bevilgende myndigheder og offentligheden mulighed for at få overblik over og vurdere, hvilke aktiviteter der var gennemført, og hvilke resultater der var opnået. Jeg har ikke i denne sammenhæng vurderet, om rapporteringen er korrekt. I forbindelse med revisionen af statsregnskabet for 2003 har Rigsrevisionen dog konstateret, at oplysningerne om forbrug på de enkelte programmer og projekter ikke er i overensstemmelse med oplysningerne om forbrug og regnskabsafslutning i ministeriets økonomisystem.

18. Rapporteringen af administrationen af udviklingsbistanden i *Udenrigsministeriets årsrapport* for 2003 omfatter for det bilaterale område en status over andelen af program- og projektindikatorer, der blev vurderet som opfyldt, delvist opfyldt eller

ikke opfyldt, det faktiske forbrug sammenholdt med det planlagte, den faktiske geografiske fordeling af bistandsmidlerne sammenholdt med den planlagte samt andelen af afsluttede tilskudsregnskaber.

Rigsrevisionen fandt på baggrund af gennemgangen af ministeriets årsrapport fra 2003 ministeriets arbejde med at styrke mål- og resultatstyringen på udviklingsbistandens område tilfredsstillende, hvilket fremgår af beretning om revisionen af statsregnskabet for 2003. I forbindelse med den udvidede gennemgang af ministeriets årsrapport fra 2003 konstaterede Rigsrevisionen dog samtidig, at det ikke på baggrund af de opstillede mål var muligt at vurdere, i hvilket omfang målsætningen om fattigdomsbekæmpelse eller de tværgående hensyn var realiseret.

Ministeriet har oplyst, at ministeriet i ”Annual Performance Report” for 2003 har rapporteret om målopfyldelsen i relation til bl.a. fattigdomsbekæmpelse og de tværgående hensyn. Rapporteringen for 2003 bygger på ambassadernes vurdering af situationen i modtagerlandet. Ministeriets kvalitetssikringsenhed validerer i forbindelse med de såkaldte ”Performance Reviews” disse vurderinger. Vurderingerne af målopfyldelsen på overordnet niveau vil fremover udgøre en central del af rapporteringen om den bilaterale udviklingsbistand i ministeriets årsrapport.

19. Med hensyn til den udviklingsmæssige effekt omfatter rapporteringen i Danidas årsberetning for 2003 en status for FN’s internationale udviklingsmål sammenholdt med den danske indsats på de forskellige områder på overordnet niveau og en oversigt over udviklingen i 3 fattigdomsindikatorer (børnedødelighed, andel børn, indskrevet i grundskole og andel af befolkningen, som har adgang til vandressourcer) på landeniveau.

I betragtning af problemerne med at måle effekten af den danske indsats finder jeg, at rapporteringen af den samlede danske indsats sammenholdt med udviklingen i de internationale fattigdomsindikatorer giver et rimeligt grundlag for at vurdere den udviklingsmæssige effekt på overordnet niveau. Jeg finder dog ikke, at rapporteringen af den udviklingsmæssige effekt på landeniveau giver tilstrækkeligt grundlag for at vurdere effekten, da der oftest ikke er sammenhæng mellem de sektorer, som Danmark støtter, og de 3 udvalgte fattigdomsindikatorer (børnedødelighed, andel børn, indskrevet i grundskole og andel af befolkningen, som har adgang til vandressourcer). Dette gælder fx for rapporteringen vedrørende Bolivia. Her støtter Danmark sek-

torerne landbrug, miljø og oprindelige folk og folkelig deltagelse, men alligevel rapporterer ministeriet om udviklingen i børnedødelighed, andel børn, indskrevet i grundskole og andel af befolkningen, som har adgang til vandressourcer.

20. Samlet omkring rapporteringen om resultater og effekt finder jeg med hensyn til resultatvurderingen på program- og projektniveau, at Program- og projektorienteringen for 2003 indeholder de centrale elementer og giver de bevilgende myndigheder og offentligheden mulighed for at få overblik over og vurdere, hvilke aktiviteter der var gennemført, og hvilke resultater der var opnået.

Med hensyn til rapporteringen på overordnet niveau mener jeg ikke, at rapporteringen i *Udenrigsministeriets årsrapport* for 2003 giver et tilstrækkeligt grundlag for at vurdere, i hvilket omfang målsætningen om fattigdomsbekæmpelse eller de tværgående hensyn var realiseret. Jeg finder det derfor tilfredsstillende, at ministeriet fremover vil inddrage ambassadernes og kvalitetssikringsenhedens vurdering af målopfyldelsen i relation til fattigdomsbekæmpelse og de tværgående hensyn i ministeriets årsrapport.

Med hensyn til den udviklingsmæssige effekt finder jeg det positivt, at ministeriet er begyndt at arbejde med systematisk rapportering om effekten af den danske indsats. Jeg vil følge spørgsmålet om, hvorvidt ministeriets rapportering af den udviklingsmæssige effekt på landeniveau giver et tilstrækkeligt grundlag for at vurdere effekten på landeniveau.

IV. Afslutning

21. Det er min vurdering, at ministeriet nu har etableret et tilfredsstillende styringsgrundlag for så vidt angår retningslinjer mv. for den bilaterale udviklingsbistand.

I relation til styringsproces og rapportering om resultater kan jeg konstatere, at ministeriet i øjeblikket er i færd med at samle og integrere de eksisterende overvågnings- og rapporteringssystemer. I den forbindelse vil jeg anbefale, at ministeriet sigter mod at etablere et enstrengt mål- og resultatstyringssystem baseret på få styringsrelevante kriterier.

22. Da lande- og sektorprogrammer revideres eller udarbejdes med flere års mellemrum, er det imidlertid for tidligt at vurdere, om programmerne er udarbejdet samt bli-

ver overvåget og rapporteret i overensstemmelse med de nye procedurer og retningslinjer.

Jeg vil derfor fortsat følge sagen og orientere statsrevisorerne om følgende forhold:

- Er der i forbindelse med den fremtidige planlægning og implementering af programmer og projekter en klar sammenhæng mellem den overordnede strategi og ministeriets indsatser?
- Er ministeriets valg af sektorer i programsamarbejdslandene konsekvent og gennemskueligt?

I forbindelse med denne opfølgning vil jeg endvidere vurdere dette sidste forhold:

- Giver ministeriets rapportering af den udviklingsmæssige effekt et tilstrækkeligt grundlag for at vurdere effekten på landeniveau?

Henrik Otbo