



FOLKETINGET
STATSREVISORERNE



FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN

Oktober 2019
– 2/2019

Rigsrevisionens beretning afgivet
til Folketinget med Statsrevisorernes
bemærkninger

Danmarks udviklings- samarbejde med Myanmar

2/2019

Beretning om

Danmarks udviklings- samarbejde med Myanmar

Statsrevisorerne fremsender denne beretning med deres bemærkninger til Folketinget og vedkommende minister, jf. § 3 i lov om statsrevisorerne og § 18, stk. 1, i lov om revisionen af statens regnskaber m.m.

København 2019

Denne beretning til Folketinget skal behandles ifølge lov om revisionen af statens regnskaber, § 18:

Statsrevisorerne fremsender med deres bemærkning Rigsrevisionens beretning til Folketinget og vedkommende minister.

Udenrigsministeren og ministeren for udviklingssamarbejde afgiver en redegørelse til beretningen.

Rigsrevisor afgiver et notat med bemærkninger til ministrenes redegørelser.

På baggrund af ministrenes redegørelser og rigsrevisors notat tager Statsrevisorerne endelig stilling til beretningen, hvilket forventes at ske i februar 2020.

Ministrenes redegørelser, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorerne eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorerne Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i februar måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2019, som afgives i februar 2021.

Statsrevisorernes bemærkning tager udgangspunkt i denne karakterskala:

Karakterskala	
Positiv kritik	• finder det meget/særdeles positivt • finder det positivt • finder det tilfredsstillende/er tilfredse med
Kritik under middel	• finder det ikke helt tilfredsstillende
Middel kritik	• finder det utilfredsstillende/er utilfredse med • påpeger/understreger/henstiller/forventer • beklager/finder det bekymrende/foruroligende
Skarp kritik	• kritiserer/finder det kritisabelt/kritiserer skarpt/og indskærper • påtaler/påtaler skarpt
Skarpeste kritik	• påtaler skarpt og henleder særligt Folketingets opmærksomhed på

**Henvendelse vedrørende
denne publikation rettes til:**

Statsrevisorerne
Folketinget
Christiansborg
1240 København K

Tlf.: 3337 5987
statsrevisorerne@ft.dk
www.ft.dk/statsrevisorerne

**Yderligere eksemplarer kan
købes ved henvendelse til:**

Rosendahls Lager og Logistik
Vandtårnsvej 83A
2860 Søborg

Tlf.: 4322 7300
distribution@rosendahls.dk
www.rosendahls.dk

ISSN 2245-3008
ISBN trykt 978-87-7434-633-3
ISBN online 978-87-7434-634-0

Statsrevisorernes bemærkning

Beretning om Danmarks udviklingssamarbejde med Myanmar

Statsrevisorerne har bedt om denne beretning, så den kan udgøre en del af grundlaget for Statsrevisorernes besigtigelsesrejse til Myanmar i efteråret 2019.

Myanmar er i en langsigtet reformproces på vej væk fra at være et lukket militærstyre med mange interne væbnede konflikter, bl.a. mellem centralstyret og etniske grupper i forskellige dele af landet. Danmark har siden 2011 prioriteret at støtte reformprocessen, der bl.a. har ledt til, at Myanmar i 2015 fik sin første demokratisk valgte civile regering. Formålet med Danmarks første landeprogram for Myanmar er at bidrage til et fredeligt og mere demokratisk samfund med forbedret velstand gennem bæredygtig økonomisk vækst. Danmark har i perioden 2016-2019 samlet udbetalt 474 mio. kr. i bistand til Myanmar.

Statsrevisorerne finder det tilfredsstillende, at Udenrigsministeriet har udarbejdet og nu implementerer landeprogrammet for Myanmar i overensstemmelse med ministeriets retningslinjer.

Statsrevisorerne konstaterer, at programmet udmøntes gennem klare udviklingsaftaler, som er indgået med partnerne i Myanmar, og at Udenrigsministeriets forvaltning af udbetalinger til partnerne generelt har været tilfredsstillende. Statsrevisorerne bemærker, at landeprogrammet er så ambitiøst, at der er risiko for, at implementeringen ikke helt kan gennemføres som planlagt, fx på grund af lav kapacitet hos aftalepartnerne i Myanmar.

Statsrevisorerne finder, at Udenrigsministeriets opfølgning og rapportering til Folketinget og offentligheden om resultater af udviklingssamarbejdet med Myanmar ikke har været tilstrækkeligt systematisk og forståelig.

Statsrevisorerne

11. oktober 2019

Henrik Thorup
Klaus Frandsen
Villum Christensen
Frank Aaen
Britt Bager
Flemming Møller Mortensen

Indholdsfortegnelse

1. Introduktion og konklusion	1
1.1. Formål og konklusion	1
1.2. Baggrund	2
1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning.....	6
 2. Udarbejdelsen af landeprogrammet	 10
2.1. Processen for udarbejdelsen af landeprogrammet	11
2.2. Programdokumentets indhold	14
2.3. Udenrigsministeriets valg af aftalepartnere	18
 3. Implementeringen af udviklingsaftalerne	 20
3.1. Aftalegrundlaget	22
3.2. Udenrigsministeriets opfølgning på udviklingsaftalerne	25
3.3. Udbetalinger til aftalepartnere.....	29
3.4. Aftalepartnernes tilskudsforvaltning.....	31
 4. Opfølgning på og rapportering om landeprogrammet	 33
4.1. Udenrigsministeriets opfølgning på fremdrift og resultater	34
4.2. Rapportering om landeprogrammets resultater	37
 Bilag 1. Metodisk tilgang.....	39
Bilag 2. De 5 udvalgte udviklingsaftaler	42
Bilag 3. Ordliste.....	57

Rigsrevisionen har selv taget initiativ til denne undersøgelse og afgiver derfor beretningen til Statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012.

Rigsrevisionen har revideret regnskaberne efter § 2, stk. 1, nr. 1, jf. § 3 i rigsrevisorloven.

Beretningen vedrører finanslovens § 6. Udenrigsministeriet.

I undersøgelsesperioden har der været følgende:

Udenrigsministre:

Martin Lidegaard: februar 2014 - juni 2015

Kristian Jensen: juni 2015 - november 2016

Anders Samuelsen: november 2016 - juni 2019

Jeppe Kofod: juli 2019 -

Ministre for udviklingssamarbejde:

Ulla Tørnæs: november 2016 - juni 2019

Rasmus Prehn: juli 2019 -

Beretningen har i udkast været forelagt Udenrigsministeriet, hvis bemærkninger er afspejlet i beretningen.

1. Introduktion og konklusion

1.1. Formål og konklusion

1. Denne beretning handler om Danmarks udviklingssamarbejde med Myanmar. Undersøgelsen er igangsat i januar 2019 på foranledning af Statsrevisorernes besigtigelsesrejse til Myanmar i efteråret 2019.

2. Undersøgelsen har fokus på forvaltningen af Danmarks første samlede landeprogram for Myanmar. Landeprogrammet gælder for perioden 2016-2020. Det udmønter bevillinger for i alt 505 mio. kr. I juni 2019 var 53 % af de samlede bevillinger udbetalt til Udenrigsministeriets partnere i Myanmar, og 33 % af bevillingerne var forbrugt.

3. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Udenrigsministeriet har forvaltet landeprogrammet for Myanmar tilfredsstillende. En tilfredsstillende forvaltning indebærer, at ministeriet har sikret åbenhed over for Folketinget og offentligheden om udviklingsbistanden, og at ministeriet har fulgt statens regler om god tilskudsforvaltning og sine egne retningslinjer for udarbejdelse, implementering samt opfølgning på og rapportering om landeprogrammer. Vi besvarer følgende spørgsmål i beretningen:

- Har Udenrigsministeriet fulgt gældende regler og retningslinjer for udarbejdelsen af landeprogrammet for Myanmar?
- Har Udenrigsministeriet fulgt gældende regler og retningslinjer for implementeringen af udviklingsaftalerne i landeprogrammet?
- Har Udenrigsministeriet fulgt gældende regler og retningslinjer for opfølgning på og rapportering om landeprogrammet?



Konklusion

Rigsrevisionen vurderer, at Udenrigsministeriets forvaltning af landeprogrammet for Myanmar for perioden 2016-2020 på de fleste punkter har været tilfredsstillende. Ministeriet har dog ikke sørget for en systematisk og forståelig rapportering, der understøtter gennemsigtighed og ansvarlighed for udviklingssamarbejdets resultater over for Folketinget og offentligheden. Konsekvensen er, at det er svært for Folketinget og offentligheden at få indsigt i de samlede resultater af Danmarks udviklingssamarbejde med Myanmar.

Udenrigsministeriet har udarbejdet landeprogrammet i overensstemmelse med ministeriets retningslinjer, og programmet har den krævede dokumentation. Rigsrevisionen bemærker, at ministeriet har valgt et ambitiøst program med store indbyggede risici for, at implementeringen ikke ville forløbe efter planen. Ministeriet forventede fx målbare resultater fra det første år af implementeringsperioden, selv om flere af ministeriets aftalepartnere i Myanmar havde lav kapacitet.

Udenrigsministeriet har implementeret programmets udviklingsaftaler på grundlag af klare aftaler med partnerne i Myanmar, og ministeriet har sørget for løbende rapportering og opfølgning på aftalerne. Nogle af udviklingsaftalerne har haft langsommere fremdrift end planlagt. Det skyldes bl.a., at det første år af implementeringsperioden primært blev brugt på opstart og generel kapacitetsopbygning.

Udenrigsministeriets forvaltning af udbetalinger til aftalepartnere har generelt været tilfredsstillende. Rigsrevisionen har dog konstateret afvigelser fra nogle af ministeriets egne retningslinjer for udbetalinger. Udenrigsministeriet oplyser, at ministeriet har strammet op på procedurerne på ambassaden i Yangon og har tildelt flere resurser til ambassadens økonomiske forvaltning.

Udenrigsministeriets opfølgning på og rapportering om det samlede landeprogram er ikke helt tilfredsstillende, idet ministeriet ikke har sørget for en systematisk og forståelig rapportering, der understøtter gennemsigtighed og ansvarlighed for udviklingssamarbejdets resultater over for Folketinget og offentligheden. Rigsrevisionen kan samtidig konstatere, at ministeriet ikke har fulgt de procedurer for intern resultatrapportering og resultatorienteret ledelsesdialog, som er beskrevet i ministeriets retningslinjer.

1.2. Baggrund

4. Myanmar er en forbundsrepublik med ca. 55 mio. indbyggere. Landets befolkning består af ca. 135 forskellige etniske grupper, hvoraf den største gruppe, Bamar, udgør ca. 68 %. Der har været interne væbnede konflikter i Myanmar stort set siden uafhængigheden i 1948.

Landet var i mange år et militærstyre med begrænset kontakt til omverdenen. Styret indledte dog politiske reformer i 2010, og i 2015 fik landet sin første demokratisk valgte civile regering med nobelprismodtager Aung San Suu Kyi som de facto-leder. Landets forfatning giver dog stadig hæren stor magt, herunder 25 % af parlamentets pladser og 3 vigtige ministerier med ansvar for sikkerhed. Landet er også stadig hjemsted for en række væbnede konflikter mellem centralstyret og etniske grupper i forskellige dele af landet. Siden efteråret 2017 har den politiske situation været særligt præget af hærens forfølgelse af det muslimske Rohyngia-mindretal i delstaten Rakhine og fordrivelsen af en stor del af denne befolkningsgruppe.

5. Danmark har i en årrække ydet bistand til Myanmar og til flygtninge i nabolandene. Udviklingsindsatsen blev før 2016 gennemført gennem støtte til organisationer uden om Myanmars regering, idet landet var underlagt internationale sanktioner.

Danmark har dog ønsket at bakke op om Myanmar's reformproces ved at optrappe sit engagement i landet og indgå i et aktivt samarbejde med landets regering. Myanmar blev optaget på listen over prioritetslande for dansk udviklingssamarbejde i 2011, og da de internationale sanktioner mod landet blev ophævet i 2013, begyndte Udenrigsministeriet at forberede sit første egentlige landeprogram for Myanmar. Folketinget bevilgede i alt 470 mio. kr. til landeprogrammet på finanslovene for 2016 og 2017. I 2017 blev der desuden afsat 35 mio. kr. af klimapuljen til et projekt i Myanmar om klimatilpasning og beskyttelse af mangroveskove. Udenrigsministeriet forvalter dette projekt som en del af landeprogrammet, idet det har synergi med andre dele af landeprogrammet for Myanmar.

Danmark har ifølge Udenrigsministeriets oplysninger samlet set udbetalt 474 mio. kr. i bistand til Myanmar i perioden 2016-2019. Dette tal omfatter også humanitær bistand, bistand til erhvervsudvikling mv.

Figur 1

Kort over Myanmar



Kilde: Myanmar, Map No. 4168 Rev.3, June 2012, The United Nations.

Prioritetsland

Danmark målretter det meste af sit bilaterale udviklingssamarbejde mod et mindre antal prioritetslande. Danmark har aktuelt 12 prioritetslande, hvoraf 8 ligger i Afrika, og 4 ligger i Asien og Mellemøsten.

Myanmar

Myanmar blev tidligere kaldt Burma. Landet optræder under dette navn i Udenrigsministeriets dokumenter indtil 2013.

Myanmars hovedstad hedder Naypyitaw. Danmarks ambassade ligger i byen Yangon, som var hovedstad indtil 2005.

Tematiske programmer

Et landeprogram kan indeholde op til 3 tematiske programmer, som hvert har et formål, der peger op mod landeprogrammets samlede strategiske formål. Hvert tematiske program indeholder flere udviklingsaftaler.

Udviklingsaftaler

Udenrigsministeriet implementerer udviklingssamarbejdet gennem aftaler med partnere i udviklingslandet. Hver udviklingsaftale har én implementeringsansvarlig aftalepartner. Den har også sit eget formål og aftalegrundlag.

6. Landeprogrammet for Myanmar har til formål at *bidrage til et fredeligt og mere demokratisk samfund med forbedret velstand gennem bæredygtig økonomisk vækst*.

Det indeholder 3 tematiske programmer med fokus på: 1) fred, retsstat og menneskerettigheder, 2) grunduddannelse og 3) inkluderende og bæredygtig økonomisk vækst.

Under hvert tematiske program har Udenrigsministeriet indgået en række udviklingsaftaler med partnere i Myanmar. Hver udviklingsaftale har én aftalepartner, som er ansvarlig for at implementere de aktiviteter, der er omfattet af aftalen. Partneren modtager til dette formål tilskudsmidler fra ministeriet. Landeprogrammet for Myanmar havde 7 udviklingsaftaler, da det blev underskrevet i december 2016. Senere er der tilføjet 2 aftaler, så programmet midt i 2019 indeholdt 9 udviklingsaftaler. Figur 2 viser landeprogrammet og de underliggende udviklingsaftaler. Figuren viser også, hvilke aftaler Rigsrevisionen har udvalgt til revision i denne beretning (markeret med en stjerne).

Figur 2
Danmarks landeprogram for Myanmar 2016-2020

LANDEPROGRAM	UDVIKLINGSAFTALER
 TEMATISK PROGRAM 1 FREMME AF FRED, RETSSTAT OG MENNESKERETTIGHEDER Budget: 130 mio. kr. (Heraf 10 mio. kr. til monitorering, evaluering og senere allokering)	STØTTE TIL "JOINT PEACE FUND" Budget for det danske bidrag: 50 mio. kr. Aftalepartner: FN's projekt services (UNOPS) ★ RETSSTAT OG MENNESKERETTIGHEDER Budget for det danske bidrag: 70 mio. kr. Aftalepartner: International Commission of Jurists i joint venture med Dansk Institut for Menneskerettigheder (fundet ved udbud)
 TEMATISK PROGRAM 2 GRUNDUDDANNELSE Budget: 170 mio. kr. (Heraf 10 mio. kr. til rådgivning og evaluering)	MYANMAR PROJEKT OM DECENTRALISERING AF FINANSIERING TIL SKOLER Budget for det danske bidrag: 100 mio. kr. Aftalepartner: Verdensbanken ★ STØTTE TIL MYANMAR UDDANNELSESKONSORTIUMS FOND Budget for det danske bidrag: 40 mio. kr. Aftalepartner: Myanmar Education Consortium. Drives af Save the Children International KAPACITETSUDVIKLINGSFOND FOR MYANMARS UDDANNELSESMINISTERIUM Budget for det danske bidrag: 20 mio. kr. Aftalepartner: Myanmars Uddannelsesministerium
 TEMATISK PROGRAM 3 INKLUDERENDE OG BÆREDYGTIG ØKONOMISK VÆKST Budget: 205 mio. kr. (Heraf 4 mio. kr. til evalueringer og studier og 2 mio. kr. til en fond til støtte af partnerskaber med danske virksomheder)	★ BÆREDYGTIGT KYSTFISKERI Budget for det danske bidrag: 66 mio. kr. Aftalepartner: Afdelingen for Fiskeri (DOF) under Myanmars Ministerium for Landbrug, Husdyr og Vanding MYANMAR VIRKSOMHEDS MONITORERING SYSTEM Budget for det danske bidrag: 10 mio. kr. Aftalepartner: Den Centrale Statistik Organisation (CSO) under Myanmars Planlægningsministerium ★ KLIMATILPASNING I MYANMARS KYSTSAMFUND Bedre forvaltning af Mangroveskove Budget for det danske bidrag: 35 mio. kr. Aftalepartner: Afdelingen for Skov under Myanmars Natur- og Miljøministerium ★ ANSVARLIG VIRKSOMHEDS FOND (RESPONSIBLE BUSINESS FUND) Budget for det danske bidrag: 80+8 mio. kr. Aftalepartner: FCG Swedish Development AB (fundet ved udbud)

Note: Figuren viser landeprogrammet, som det forelå midt i 2019. De aftaler, Rigsrevisionen har udvalgt til revision, er markeret med en stjerne.

Kilde: Rigsrevisionen.

Regler og principper for Udenrigsministeriets forvaltning af udviklingsbistanden

7. Lov nr. 55 af 18. juni 2012 om internationalt udviklingssamarbejde beskriver bl.a. målsætningen for dansk udviklingssamarbejde og udviklingsministerens rolle og ansvar. Ifølge lovens § 2 påhviler det ministeren at forvalte den danske stats bilaterale og multilaterale udviklingssamarbejde. Ifølge § 3 kan udviklingsministeren i den forbindelse bevilge faglig og finansiel støtte til partnere i udviklingslande, og ifølge § 4 påhviler det ministeren at sikre åbenhed i forvaltningen af udviklingsbistanden. Ministeren skal desuden hvert år fremlægge en 4-års plan for udgiftsrammer for udviklingsaktiviteter.

8. Udenrigsministeriet har udarbejdet en række retningslinjer for forvaltningen af det internationale udviklingssamarbejde. De kan findes på Aid Management Guidelines. amg.um.dk. Her findes bl.a. Guidelines for Programmes and Projects, som er retningslinjer for ministeriets bilaterale programmer og projekter inkl. landeprogrammer.

Rigsrevisionen konstaterede ved revision i 2017, at Udenrigsministeriets retningslinjer for projekt- og programforvaltning var i overensstemmelse med statens principper for god tilskudsforvaltning, som findes i Moderniseringsstyrelsens vejledninger. Rigsrevisionen havde enkelte bemærkninger, som er indarbejdet i den gældende version fra januar 2018.

Danida

Danida er betegnelsen for Danmarks udviklingssamarbejde. Det er organiseret som et aktivitetsområde under Udenrigsministeriet.

9. Ifølge § 4, stk. 2, i lov om internationalt udviklingssamarbejde skal udviklingsministeren fastsætte nærmere regler om åbenhed i forvaltningen af udviklingsbistanden. Lovens intention er udmøntet ved initiativet *Det Åbne Danida*, der dækker over følgende 4 funktioner på Udenrigsministeriets hjemmeside:

- offentliggørelse af sager om mistanke om korruption (såkaldte c-sager)
- offentlig høring af Danidas konceptnoter forud for udarbejdelse af landeprogrammer
- offentliggørelse af dokumenter og referater fra møder i Udviklingspolitisk Råd
- offentliggørelse af data om programmer og projekter på OpenAid.dk.

Funktionerne er understøttet af Udenrigsministeriets interne instrukser og af ministeriets retningslinjer for forvaltning af udviklingsbistanden.

1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning

10. Undersøgelsens formål er at vurdere, om Udenrigsministeriet har forvaltet Danmarks landeprogram for Myanmar tilfredsstillende. Det indebærer, at ministeriet har fulgt gældende regler og retningslinjer under *udarbejdelsen* af landeprogrammet, under *implementeringen* af de enkelte udviklingsaftaler i landeprogrammet samt i *opfølgningen på og rapporteringen om* det samlede landeprogram.

Revisionskriterier

11. Vi har undersøgt, om Udenrigsministeriet har fulgt gældende regler og retningslinjer for udarbejdelsen af landeprogrammet for Myanmar. Vi har i den forbindelse undersøgt, om Udenrigsministeriet har fulgt sine egne retningslinjer for udarbejdelse af landeprogrammer, og om ministeriet har sørget for åbenhed om processen. Vi har også undersøgt, om det endelige landeprogramdokument har det indhold og de bilag, som det skal have ifølge retningslinjerne, og om ministeriet har begrundet og dokumenteret sin udvælgelse af aftalepartnere.

Derudover har vi undersøgt, om Udenrigsministeriet har fulgt gældende regler og retningslinjer under implementeringen af 5 udvalgte udviklingsaftaler under landeprogrammet. Dvs. at ministeriet har fulgt sine egne retningslinjer for implementeringsfasen, og at ministeriets forvaltning er i overensstemmelse med statens regler for god tilskudsforvaltning. Vi har konkret undersøgt: 1) om ministeriet har etableret et aftalegrundlag for hver udviklingsaftale, der sigter mod at nå formålet, 2) om ministeriet har fulgt op på udviklingsaftalerne og har ført tilsyn, 3) om ministeriet har fulgt sine retningslinjer for udbetaling af tilskud til aftalepartnere, og 4) om ministeriet har sørget for, at de aftalepartnere, der udbetaler tilskud til andre, har en tilfredsstillende tilskudsforvaltning.

Endelig har vi undersøgt, om Udenrigsministeriet har fulgt tilfredsstillende op på det samlede landeprogram for Myanmar og har sørget for en tilfredsstillende rapportering. Vi har i den forbindelse undersøgt, om ministeriet har fulgt op på udbetalinger, forbrug og resultater i programmet i overensstemmelse med sine retningslinjer, og om ministeriet har gennemført den obligatoriske midtvejsevaluering af programmet. Vi har også undersøgt, om ministeriet har sørget for at kommunikere og rapportere om programmets resultater i overensstemmelse med sine retningslinjer.

Metode

12. Undersøgelsen af Udenrigsministeriets udarbejdelse af landeprogrammet er baseret på dokumentgennemgang. Vi har gennemgået ministeriets dokumentation for processen, fx høringsvar og faglige vurderingsrapporter, og vi har gennemgået det endelige landeprogramdokument og tilhørende bilag.

Undersøgelsen af implementeringen af udviklingsaftalerne tager udgangspunkt i 5 udviklingsaftaler, som vi har udvalgt for at kunne gå i dybden med den enkelte aftale. Udvalgsen tager udgangspunkt i kriterier om økonomisk væsentlighed, risiko og en bred afspejling af landeprogrammets forskellige temaer og typer af partnerskaber. På grund af kriteriet om risiko har vi udvalgt flere af de udviklingsaftaler, som Udenrigsministeriet har indgået direkte med Myanmar's regeringsinstitutioner, mens vi ikke har udvalgt de aftaler, som ministeriet har indgået med Verdensbanken og FN, der er store, anerkendte aktører inden for udviklingssamarbejde.

De 5 udvalgte udviklingsaftaler fremgår af tabel 1.

Tabel 1
De 5 udvalgte udviklingsaftaler

Udviklingsaftale	Tema	Type af partnerskab	Budget
Retsstat og menneskerettigheder (retsstat)	1	Offentligt udbud af opgaven som implementerende aftalepartner	70 mio. kr.
Støtte til Myanmar's Uddannelseskonsoortiums fond (uddannelse)	2	Støtte til et konsortium af flere internationale donorer	40 mio. kr.
Bæredygtigt kystfiskeri (kystfiskeri)	3	Direkte aftale med en regeringsinstitution i Myanmar	66 mio. kr.
Responsible Business Fund (virksomheder)	3	Offentligt udbud af opgaven som implementerende aftalepartner	88 mio. kr.
Klimatilpasning i Myanmar's Kystsamfund: Bedre forvaltning af mangroveskove (mangroveskove)	3	Direkte aftale med en regeringsinstitution i Myanmar's regering	35 mio. kr.

Note: I parentes er angivet det navn, som vi bruger i resten af beretningen.

Kilde: Rigsrevisionen.

Revisionsbeviset i undersøgelsen af implementeringen af udviklingsaftalerne er baseret på en gennemgang af dokumenter og systemer. Vi har gennemgået de 5 aftaledokumenter og øvrige dokumenter, som udgør det samlede aftalegrundlag, og vi har gennemgået fremdriftsrapporter og finansielle rapporter fra aftalepartnerne, referater fra styregruppemøder mv. Vi har også gennemgået dokumentation for ministeriets grundlag for udbetalinger, og vi har gennemgået ministeriets systemmæssige understøttelse af udviklingssamarbejdet.

Vi har derudover holdt møder med medarbejdere fra Udenrigsministeriet i København og ministeriets ambassade i Yangon og med ministeriets aftalepartnere i Myanmar for at få kendskab til baggrunden for indhold og status i udviklingsaftalerne. Vi har også besøgt de endelige aktiviteter og modtagere af støtte, fx lokale kystfiskersamfund, skoler, virksomheder og universiteter, ligeledes for at få bedre kendskab til aftalernes indhold og implementering. I bilag 2 beskrives de 5 udvalgte udviklingsaftaler, deres aktiviteter og status.

KFU
KFU står for *Kvalitet og Faglighed i Udviklingssamarbejdet*. KFU-enheden står for kvalitetssikring og finansiell og faglig styring af det internationale udviklingssamarbejde.

Undersøgelsen af Udenrigsministeriets opfølgning på og rapportering om landeprogrammet er baseret på dokumentgennemgang og opslag på ministeriets hjemmeside OpenAid.dk, som indeholder oplysninger om udviklingssamarbejdet. Vi har gennemgået mødereferater fra landeprogrammets overordnede styrekomité i Myanmar, og vi har gennemgået den rapportering af programmets resultater, der findes på OpenAid.dk. Vi har derudover holdt møder med sagsbehandlere på ambassaden i Yangon og medarbejdere i Udenrigsministeriets KFU-enhed i relation til ministeriets rapportering af landeprogrammets resultater.

13. Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision, jf. bilag 1.

Afgrænsning

14. Undersøgelsen er afgrænset til perioden medio 2014 - medio 2019. Medio 2014 begyndte udarbejdelsen af en såkaldt konceptnote for programmet, og medio 2019 forelå Udenrigsministeriets midtvejsevaluering af programmet.

Vi lægger til grund, at en tilfredsstillende forvaltning tager udgangspunkt i, at Udenrigsministeriet følger gældende regler og retningslinjer. Dette indebærer, at ministeriets forvaltning er tilrettelagt med henblik på at opnå landeprogrammets formål og planlagte resultater. Programmets succes afhænger dog også af faktorer i Myanmar, som ministeriet ikke har indflydelse på, og som kan være svære at forudse og risikostyre til fulde. Vi ser derfor ikke alle fravigelser fra ministeriets programplanlægning som tegn på utilfredsstillende forvaltning. Vi vurderer dog, om ministeriet har monitoreret og fulgt op på implementeringen af aftalerne og har handlet med henblik på at opnå de planlagte resultater.

Udenrigsministeriet er en enhedsorganisation, og vi skelner derfor ikke i undersøgelsen mellem ambassadens ansvar og Danidas eller ministeriets ansvar.

I bilag 1 er undersøgelsens metodiske tilgang beskrevet. Bilag 2 beskriver de 5 udvalgte udviklingsaftaler. Bilag 3 indeholder en ordliste, der forklarer udvalgte ord og begreber.

2. Udarbejdelsen af landeprogrammet



Delkonklusion

Rigsrevisionen vurderer, at Udenrigsministeriet under udarbejdelsen af landeprogrammet for Myanmar har fulgt de regler og retningslinjer, der var gældende på det pågældende tidspunkt.

Udenrigsministeriet har bl.a. fulgt sine procedurer for offentlig høring og faglig kvalitetssikring af programmet. Ministeriet har desuden forelagt programmet for Danidas daværende bevillingskomité, inden det blev godkendt af udviklingsministeren. Bevillingskomitéen udtalte bl.a., at programmet var ambitiøst og udtryk for stor risikovillighed, og komitéen opfordrede til tydelig kommunikation af programmets resultater. Komitéen rejste også spørgsmålet om, hvordan man ville håndtere den begrænsede kapacitet hos partnerne i Myanmars regeringsapparat. Det blev i den forbindelse bl.a. fremhævet, at begrænset kapacitet hos partnerne er et rammevilkår i Myanmar.

Udenrigsministeriet har sørget for, at det endelige landeprogramdokument har det indhold og de bilag, som det skal have ifølge retningslinjerne. Dokumentet indeholder bl.a. et overblik over programmets planlagte resultater. Rigsrevisionen konstaterer, at ministeriet forventede at opnå målbare resultater i de fleste udviklingsaftaler fra 2017, selv om programmet først blev underskrevet i december 2016. Det fremgår ikke af planlægningen, at der ville være behov for en periode med fokus på opstart og generel kapacitetsopbygning.

Landeprogramdokumentet for Myanmar indeholder begrundelser for udvælgelsen af aftalepartnere, men begrundelserne fremstår ikke systematiske og kriteriebaserede. Rigsrevisionen finder det velbegrundet, at den nyeste version af Udenrigsministeriets retningslinjer indeholder krav om systematisk begrundelse for partnervalget med inddragelse af vurderinger af partnernes kapacitet og behov for kapacitetsudvikling.

15. Dette kapitel handler om udarbejdelsen af landeprogrammet for Myanmar. Vi har undersøgt, om Udenrigsministeriet har fulgt sine retningslinjer for, hvordan man udarbejder et landeprogram, og om det endelige programdokument har det indhold og de bilag, som det skal have ifølge retningslinjerne. Vi har også undersøgt, om dokumentet indeholder systematisk, kriteriebaseret begrundelse for udvælgelsen af de aftalepartnere, der modtager tilskud fra ministeriet.

2.1. Processen for udarbejdelsen af landeprogrammet

16. Vi har undersøgt, om processen for udarbejdelsen af landeprogrammet foregik i overensstemmelse med Udenrigsministeriets retningslinjer for programudarbejdelse, herunder de retningslinjer, der skal sikre åbenhed om udarbejdelsen af programmet.

17. Udenrigsministeriet begyndte at forberede landeprogrammet i 2014, idet regeringen ønskede at støtte op om reformprocessen i Myanmar. Ministeriet udarbejdede først et landepolitikpapir, der beskriver Danmarks interesser og mål for sit samlede engagement i Myanmar. Udenrigsministeren præsenterede landepolitikpapiret, der gælder perioden 2016-2020, for Folketingets Udenrigsudvalg i november 2015.

Landepolitikpapiret indeholder bl.a. en udviklingsmålsætning, som var udgangspunktet for den videre udarbejdelse af landeprogrammet for Myanmar. Målsætningen er: *Et fredeligt og demokratisk samfund med fremgang, der skabes via bæredygtig økonomisk vækst.* I papiret anerkendes det samtidig, at Myanmar befinder sig i en langsigtet overgangsproces, som kan have tilbageslag, og at der derfor vil være behov for tålmodighed og for fleksibel anvendelse af de danske indsatser og tilpasning til udviklingen.

18. Undersøgelsen viser, at udarbejdelsen af selve landeprogrammet foregik i 2 faser: identificeringsfasen og formuleringsfasen. Tabel 2 viser de vigtigste milepæle.

Landepolitikpapir

Et landepolitikpapir beskriver Danmarks interesser og mål for det samlede engagement i et prioritetsland. Papiret skal godkendes af udviklingsministeren og udenrigsministeren og præsenteres for Folketingets Udenrigsudvalg.

Tabel 2

Milepæle i udarbejdelsen af landeprogrammet for Myanmar

Fase	Milepæl	
Identificering	• Identificering af temaer, mål og potentielle partnere samt udarbejdelse af konceptnote for programmet.	Medio 2014 - juli 2015
	• Offentlig høring af konceptnote for landeprogrammet.	30. juli - 12. august 2015
	• Danidas Programkomité behandler konceptnoten.	20. august 2015
Formulering	• Udkast til samlet programdokument.	29. februar 2016
	• KUF-enheden foretager faglig vurdering af programmet.	25. april - 3. maj 2016
	• Danidas Bevillingskomité udtaler sig om programmet.	6. september 2016
	• Udviklingsministeren godkender programmet.	16. september 2016

Kilde: Rigsrevisionen.

Danidas råd og komitéer

Danidas Programkomité er et internt udvalg, der består af repræsentanter fra forskellige kontorer i Udenrigsministeriet.

Udviklingspolitisk Råd (UPR)

er et eksternt rådgivende udvalg med op til 11 medlemmer, der udpeges af udviklingsministeren. De fleste medlemmer repræsenterer danske udviklingsorganisationer eller erhvervsorganisationer.

Indtil 2016 fandtes desuden en *bevillingskomité* med både eksterne og interne medlemmer. I 2017 blev dens opgaver overtaget af UPR.

Det fremgår af tabel 2, at Udenrigsministeriet begyndte at identificere potentielle temaer, mål og partnere for programmet midt i 2014, og at ministeriet på dette grundlag udarbejdede en konceptnote for programmet, som blev sendt i offentlig høring i sommeren 2015. Konceptnoten blev behandlet af Danidas Programkomité i august 2015 sammen med et udkast til landepolitikpapiret. Dette er i overensstemmelse med ministeriets retningslinjer.

I formuleringsfasen udarbejdede Udenrigsministeriet dokumentudkast for landeprogrammet og for de enkelte udviklingsaftaler, og disse udkast blev vurderet af ministeriets KFU-enhed. Herefter blev de endelige dokumenter udarbejdet, og i september 2016 udtalte Danidas daværende bevillingskomité sig om programmet, hvorefter det blev godkendt af udviklingsministeren. Denne proces er også i overensstemmelse med retningslinjerne.

Det fremgår af KFU's rapport, at udarbejdelsen af programmet var forsinket i forhold til den oprindelige plan. Det skyldtes bl.a. folketingsvalget og regeringsskiftet i 2015. I december 2016 blev programmet underskrevet af repræsentanter fra Danmark og Myanmar.

19. Udenrigsministeriets retningslinjer skal bl.a. skabe åbenhed om udarbejdelsen af programmer. Dette sker i identificeringsfasen ved en offentlig høring af en konceptnote for programmet. Ved høringen af konceptnoten for landeprogrammet for Myanmar kom der svar fra 9 civilsamfundsorganisationer (NGO'er), heraf 7 danske. Tabel 3 viser hovedpointerne i deres høringssvar.

Tabel 3**Hovedpointer i NGO'ernes svar på den offentlige høring af konceptnoten for Danmarks landeprogram for Myanmar**

NGO	Hovedpointe i høringssvar
Danmission	Gør opmærksom på betydningen af religiøse forhold – både som led i fredsprocessen og som potentiel konfliktfaktor.
Sex & Samfund	Udtrykker ønske om fortsat støtte til projekter for seksuelle minoriteter. Gør opmærksom på behovet for seksualundervisning og familieplanlægning. Opfordrer til dialog med Myanmar's regering om en ny lov, der potentielt kan bruges til tvangssterilisering og tvangsabort hos etniske minoriteter.
International Media Support	Udtrykker ønske om en ekstra udviklingsaftale om frie medier.
Caritas Danmark	Efterlyser større fokus på NGO'ers rolle og udtrykker ønske om projekter om mikrofinansiering. Efterlyser desuden fokus på komplementaritet mellem udviklingsbistand og humanitær bistand.
Folkekirkens Nødhjælp	Efterlyser mere analyse af flygtningesituationen og mere fokus på NGO'ers rolle.
Dansk Røde Kors	Udtrykker ønske om støtte til sundhedssektoren. Efterlyser desuden fokus på komplementaritet mellem udviklingsbistand og humanitær bistand.
DIGNITY – Dansk Institut Mod Tortur	Argumenterer for, at der med hensyn til retsstat og menneskerettigheder er behov for en holistisk reformindsats med fokus på både politi, anklagemyndighed, domstole, fængsler og støtte til torturofre. Fremhæver desuden, at situationen i Myanmar er meget uforudsigelig, og at donorkoordination kan blive en udfordring.
Asian Legal Ressource Center	Argumenterer for, at der med hensyn til retsstat og menneskerettigheder er behov for en holistisk reformindsats med fokus på både politi, anklagemyndighed, domstole, fængsler og støtte til torturofre. Argumenterer endvidere for, at uddannelse ikke er tilstrækkeligt til at skabe forandringer i Myanmar's retssystem, og at Danmark bør støtte potentielle interne reformkræfter.
Land Core Group	Gør med hensyn til bæredygtigt kystfiskeri bl.a. opmærksom på mulighederne for at samarbejde med andre udviklingsorganisationer.

Kilde: Rigsrevisionen.

Det fremgår af tabel 3, at nogle af NGO'ernes høringssvar har overlappende budskaber. Fx er der flere NGO'er, der efterlyser større fokus på komplementariteten mellem udviklingssamarbejdet og den humanitære indsats og mere fokus på donorkoordination og NGO'ers rolle. Der er også flere, der med henvisning til aftalen om retsstat argumenterer for, at uddannelse og kapacitetsopbygning ikke er tilstrækkeligt til at skabe forandring i Myanmar's undertrykkende retssystem, og at der er brug for en holistisk reformindsats.

Udenrigsministeriet tog i formuleringsfasen højde for nogle af NGO'ernes pointer. Det endelige programdokument indeholder et afsnit om donorkoordination, og det fremgår også, at man vil søge synergi med den humanitære bistand, særligt i delstaten Rakhine. I udviklingsaftalen om retssamfund har ministeriet taget højde for høringssvarene ved at fokusere uddannelsen og kapacitetsopbygningen på menneskerettigheder.

20. Danidas Bevillingskomité anbefalede udviklingsministeren at godkende programmet og den tilhørende bevilling. Bevillingskomitéen bemærkede, at programmet fandt en realistisk balance mellem høje ambitioner og håndterbare transaktionsomkostninger. Komitéen fremhævede også, at Danmark med programmet udforskede nyt territorium, og den opfordrede ambassaden i Yangon til at lægge vægt på at kommunikere resultaterne af den danske bistand.

Bevillingskomitéen bemærkede også, at nogle af de planlagte udviklingsprojekter var behæftet med høj risiko, og at det ville være nødvendigt at være fleksibel, så man kunne tilpasse landeprogrammet til fremgangen i Myanmar's reformer. Komitéen rejste bl.a. spørgsmålet om, hvordan man ville håndtere den begrænsede kapacitet i Myanmar's regeringsapparat. Det blev i den forbindelse fremhævet, at begrænset kapacitet hos partnerne er et rammevilkår i Myanmar, og at kapacitetsudvikling er et nøgleelement i de fleste aktiviteter i landeprogrammet.

Bevillingskomitéens formand konkluderede, at Myanmar var i en kritisk fase af sin transitionsproces, hvilket retfærdiggjorde at tage risici, så længe Udenrigsministeriet sørgede for at tage de nødvendige sikkerhedsforanstaltninger ved forvaltningen af danske midler.

Resultater

Undersøgelsen viser, at Udenrigsministeriet fulgte sine egne retningslinjer under processen for udarbejdelsen af landeprogrammet for Myanmar, og at der var offentlig åbenhed herom. Rigsrevisionen bemærker, at bevillingskomitéen i sin stillingtagen til programmet fremhævede, at programmet var ambitiøst, og at komitéen opfordrede til tydelig kommunikation af programmets resultater. Komitéen bemærkede også, at der var høje risici ved nogle af udviklingsprojekterne, og at det ville være nødvendigt at udvise fleksibilitet i forvaltningen af programmet. Komitéen rejste også spørgsmålet om, hvordan man ville håndtere den begrænsede kapacitet i Myanmar's regeringsapparat, og det blev i den forbindelse bl.a. fremhævet, at begrænset kapacitet hos partnerne er et rammevilkår i Myanmar.

2.2. Programdokumentets indhold

21. Vi har undersøgt, om dokumentationen af landeprogrammet for Myanmar lever op til Udenrigsministeriets retningslinjer. Vi fokuserer her på det overordnede programdokuments indhold og bilag og på dokumentets præsentation af landeprogrammets planlagte resultater og styringsforhold. Vores undersøgelse af programmets enkelte udviklingsaftaler præsenteres i kapitel 3.

22. Undersøgelsen viser, at programdokumentet indeholder beskrivelse af: 1) landeprogrammets kontekst, 2) de enkelte tematiske programmer og udviklingsaftaler og 3) landeprogrammets overordnede styringsforhold og budget. Det har desuden en række obligatoriske bilag om bl.a. partnerne, resultatstyringen i de enkelte udviklingsaftaler, budgettet og risikostyringen.

23. Programdokumentets formidling af de planlagte resultater er baseret på Udenrigsministeriets resultatstyringsmodel. Modellen bruger de engelske resultatbegreber, som vi derfor også bruger her. Figur 3 viser sammenhængen mellem de enkelte resultatbegreber.

Figur 3
Udenrigsministeriets resultatmodel og resultatbegreber



Kilde: Rigsrevisionen.

Det fremgår af figur 3, at Udenrigsministeriets resultatstyringsmodel tager udgangspunkt i, at udviklingsaftalernes resurser og aktiviteter omsættes til *outputs*. Disse outputs skal føre til de planlagte *outcomes* og *impacts*. Hver udviklingsaftale har en forandringsteori, der begrundes, hvorfor de planlagte outputs antages at føre til de ønskede outcomes og impacts.

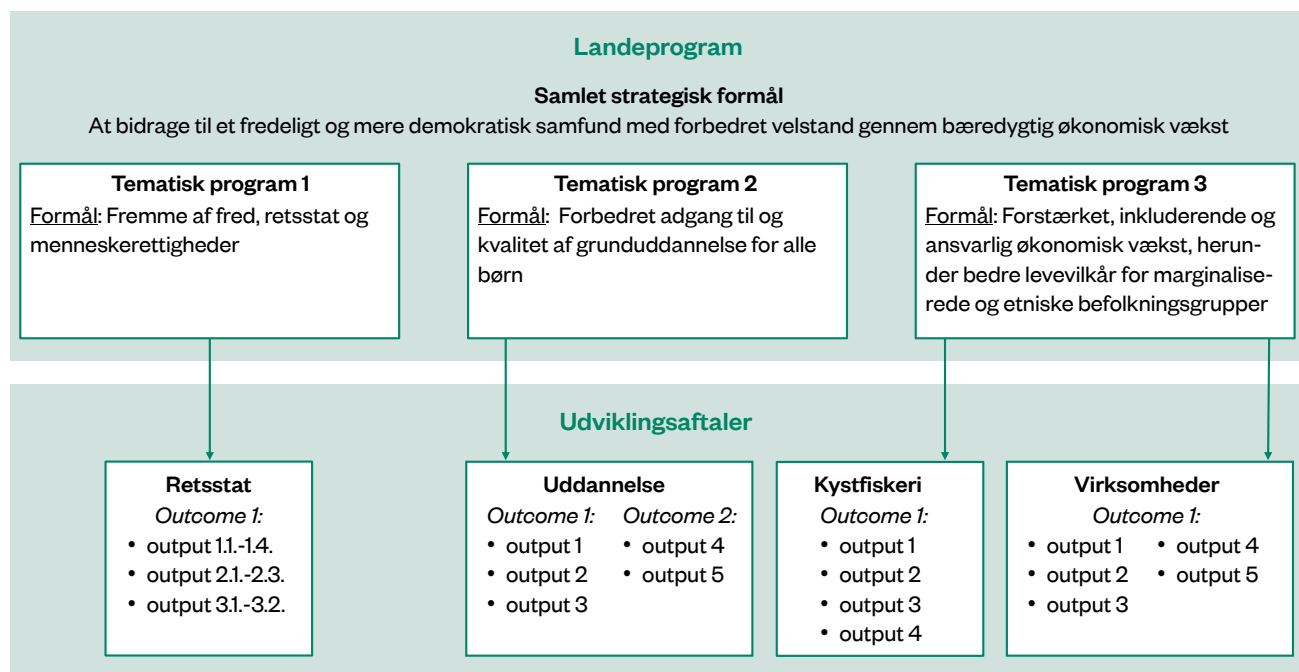
Resultatbegreber

Output = produkt
Outcome = effekt
Impact = langsigtet virkning eller effekt.

Udenrigsministeriets resultatplanlægning er desuden baseret på en hierarkisk logik. Den indebærer, at landeprogrammets formål nedbrydes i formål for de tematiske programmer, som igen nedbrydes i resultatmål for de underliggende udviklingsaftaler.

24. Figur 4 viser de formål, der fremgår af landeprogramdokumentet for Myanmar, og illustrerer, hvordan de nedbrydes i resultatmål for de enkelte udviklingsaftaler. De planlagte resultater af de udviklingsaftaler, som vi har udvalgt til revision, fremgår af bilag 2.

Figur 4
Formål og resultatomål i landeprogramdokumentet for Myanmar



Note: Vi har illustreret de planlagte resultater af de udviklingsaftaler, som indgår i det oprindelige landeprogram, og som vi har udvalgt til revision. Landeprogrammet har i alt 9 underliggende udviklingsaftaler (jf. figur 1), som alle har planlagte outcomes og outputs.

Kilde: Rigsrevisionen.

Det fremgår af figur 4, at de tematiske programmets formål nedbrydes i 1 eller 2 planlagte outcomes for hver udviklingsaftale, og disse outcomes nedbrydes i et antal outputs. Ifølge Udenrigsministeriets retningslinjer bør der være 1 eller 2 planlagte outcomes og op til 5 planlagte outputs pr. udviklingsaftale. Programdokumentet for Myanmar er i overensstemmelse med dette. Dog har aftalen om retsstat hele 9 planlagte outputs.

På hvert niveau (formål, outcome, output) findes indikatorer til måling af resultatopnåelsen og konkrete fremdriftsmål. Fremdriftsmålene for programmets formål og outcomes gælder hele programperioden, mens der er årlige fremdriftsmål for aftalernes outputs.

De første fremdriftsmål gælder i de fleste aftaler (4 ud af 7) for 2017, i 1 aftale gælder de for 2016 (aftalen med Verdensbanken om decentraliseret finansiering af uddannelse). I 2 aftaler (aftalerne om støtte til Joint Peace Fund og Myanmar Education Consortium) blev det planlagt at formulere fremdriftsmål i begyndelsen af implementeringsperioden. Det fremgår ikke, at Udenrigsministeriet forventede en periode med fokus på opstart og generel kapacitetsopbygning.

Tabel 4 viser de tematiske programmets formål og tilknyttede impact-indikatorer, som de fremgår af programdokumentet for landeprogrammet for Myanmar.

Tabel 4

De tematiske programmets formål og impact-indikatorer

Tematisk program 1		Formål: Fremme af fred, retsstat og menneskerettigheder	
Impact-indikator 1	National fredsaftale eller andet fredsinstrument underskrevet af parterne og under implementering.	Baseline 2015: National våbenhvileaftale underskrevet og implementeringen begyndt hos 8 etniske bevæbnede grupper.	
		Målsætning 2020: National våbenhvileaftale og/eller andre fredsinstrumenter underskrevet af alle etniske bevæbnede grupper og under implementering.	
Impact-indikator 2	Bedre rangering i World Justice Projects-indeks over retsstatsprincipper – alle landene rangeres på en skala fra 0-1.	Baseline 2015: 0,42.	
		Målsætning 2020: 0,50.	
Tematisk program 2		Formål: Forbedret adgang til og kvalitet af grunduddannelse for alle børn	
Impact-indikator 1	Forbedrede overgangsrater fra grundskole til mellemskole.	Baseline 2015: 75 %.	
		Målsætning 2020: 85 %.	
Impact-indikator 2	Forbedrede gennemførselsrater for etniske skoler og klosterskoler på grundskoleniveau.	Baseline 2015: indeks for 2015 = 100.	
		Målsætning 2020: 10 % forbedring pr. år på udvalgte skoler.	
Tematisk program 3		Formål: Forstærket, inkluderende og ansvarlig økonomisk vækst, herunder bedre levevilkår for marginaliserede og etniske befolkningsgrupper	
Impact-indikator 1	Forbedret understøttende miljø for virksomheder.	Baseline 2016: Myanmar er rangeret 167 på Ease of Doing Business-indeks. Målsætning 2020: Myanmar er rangeret 140 eller bedre.	
Impact-indikator 2	Skabelse af arbejdspladser i både formelle og uformelle virksomheder.	Baseline 2016: Ingen systematisk politik for små og mellemstore virksomheder baseret på repræsentative data for hele landet.	
		Målsætning 2020: Politikker for små og mellemstore virksomheder afspejler forhold på virksomhedsniveau med udgangspunkt i kvantitative og kvalitative undersøgelser og analyser.	
Impact-indikator 3	Bedre bæredygtig forvaltning af havfiskeresurser.	Udgangspunkt 2015: Overudnyttelse af resurser har ført til ringe levevilkår.	
		Målsætning 2020: Fiskebestand forvaltet bæredygtigt og levevilkår forbedret i pilotlokalsamfund (og derfra videre ud i resten af samfundet).	

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Denmark-Myanmar Country Programme 2016-2020, Country Programme Document.

Det fremgår af tabel 4, at programdokumentet indeholder et antal impact-indikatorer, som skal måle opnåelsen af de tematiske programmets langsigtede formål.

25. Undersøgelsen viser, at programdokumentet også indeholder en oversigt over, hvordan programmet skal styres. Ifølge oversigten skal programmet have en overordnet styrekomité med delt formandskab mellem Myanmars planlægnings- og finansministerium og den danske ambassadør. Desuden skal ambassaden repræsenteres i de enkelte udviklingsaftalers styregruppe eller bestyrelse – i nogle tilfælde som formand for styregruppen.

Resultater

Undersøgelsen viser, at landeprogramdokumentet for Myanmar har det indhold og de bilag, som det skal have ifølge retningslinjerne. Dokumentet og tilhørende bilag giver tilsammen overblik over programmets planlagte indhold, resultater og styreforhold. Det fremgår ikke af programplanlægningen, at Udenrigsministeriet forventede en indledende periode med fokus på opstart og generel kapacitetsopbygning.

2.3. Udenrigsministeriets valg af aftalepartnere

Partnere

Hver udviklingsaftale har én aftalepartner, som modtager Udenrigsministeriets tilskud og implementerer aktiviteterne. Det kan fx være modtagerlandets regeringsinstitutioner, multilaterale regeringssamarbejder, nationale eller internationale NGO'er eller virksomheder.

Nogle af aftalerne har også interessenter, som ikke modtager tilskudsmidler, men hvis samarbejde er afgørende for projekternes succes. Disse parter er ikke forpligtet af udviklingsaftalen, men der kan udarbejdes supplerende forståelsespapirer (Memorandums of Understanding) med dem.

26. Vi har undersøgt, om Udenrigsministeriet har sørget for, at programdokumentationen indeholder begrundelser for udvælgelsen af aftalepartnere. Undersøgelsen skal vise, om ministeriets valg af partnere er i overensstemmelse med statens principper for god tilskudsforvaltning, som indebærer, at en tilskudsforvalter skal begrunde sit valg af tilskudsmottager i kriterier, og at sagsbehandlingen skal være dokumenteret.

27. Undersøgelsen viser, at programdokumentet forskellige steder i teksten indeholder begrundelser for valget af aftalepartnere. Begrundelserne fremstår dog ikke systematiske og kriteriebaserede. Begrundelsen er i de fleste tilfælde, at partneren er den regeringsinstitution i Myanmar, der har ansvaret for området, eller at partneren har et unikt netværk eller et etableret samarbejde med de relevante institutioner i Myanmar. I 2 udviklingsaftaler var der ikke blevet udpeget en aftalepartner under udarbejdelsen af programmet, idet denne skulle findes ved offentligt udbud.

Udenrigsministeriet har hertil bemærket, at Rigsrevisionen ved sin revision af ministeriets retningslinjer i 2017 havde en bemærkning om manglende systematik i partnervalg, og at ministeriet i den nyeste version af retningslinjerne fra januar 2018 har tilføjet krav om systematiske overvejelser og dokumentation for partnervalget med inddragelse af kapacitetsvurderinger af partnerne. Landeprogrammet for Myanmar er dog udarbejdet med udgangspunkt i en tidligere version af retningslinjerne.

Rigsrevisionen bemærker hertil, at kravet om dokumenteret, kriteriebaseret begrundelse for valget af tilskudsmottager indgår i statens principper for god tilskudsforvaltning, som har været gældende i hele perioden. Rigsrevisionen finder det velbegrundet, at Udenrigsministeriets nyeste retningslinjer indeholder krav om systematiske, dokumenterede begrundelser af valg af aftalepartnere med inddragelse af kapacitetsvurderinger af partnerne og deres behov for kapacitetsudvikling.

Resultater

Undersøgelsen viser, at landeprogramdokumentet for Myanmar indeholder begrundelser for udvælgelsen af aftalepartnere. Begrundelserne er dog ikke systematiske og kriteriebaserede. Rigsrevisionen finder det velbegrundet, at den nyeste version af Udenrigsministeriets retningslinjer indeholder krav om systematiske, dokumenterede begrundelser af valg af aftalepartnere med inddragelse af kapacitetsvurderinger af partnerne og deres behov for kapacitetsudvikling.

3. Implementeringen af udviklingsaftalerne



Delkonklusion

Rigsrevisionen vurderer, at Udenrigsministeriet overordnet set har fulgt gældende regler og retningslinjer i implementeringen af de undersøgte udviklingsaftaler under landeprogrammet for Myanmar. Rigsrevisionen har dog konstateret enkelte afvigelser.

Udenrigsministeriet har etableret et grundlag for hver af de undersøgte udviklingsaftaler, som er i overensstemmelse med retningslinjerne. Aftalerne indeholder formål, delmål, resultatkrav, redskaber til risikostyring og beskrivelser af parternes forpligtelser og ansvar. De indeholder endvidere krav til aftalepartnerne om, at de skal monitorere deres resultater og rapportere om fremdriften i aftalerne.

Partnernes fremdriftsrapporter viser, at nogle af de undersøgte udviklingsaftaler har haft den forventede fremdrift, mens andre har haft langsommere fremdrift. Den langsomme fremdrift i nogle af aftalerne skyldes bl.a., at der har været en længere opstartsfasen, og at partnernes behov for kapacitetsudvikling har været større end forudsat under planlægningen. Udenrigsministeriet har dog fulgt op på udviklingsaftalerne og handlet med henblik på at sikre fremdrift og dokumentation af resultaterne.

Udenrigsministeriets forvaltning af udbetalinger har på de fleste punkter været i overensstemmelse med retningslinjerne. Rigsrevisionen har dog konstateret enkelte afvigelser fra de gældende dokumentationskrav i forbindelse med udbetalinger.

Rigsrevisionens undersøgelse viser også, at Udenrigsministeriet har truffet beslutninger om at afvige fra ministeriets retningslinjer for udbetalinger, og at ministeriet ikke har dokumentation for overvejelserne bag disse beslutninger.

Udenrigsministeriets midtvejsevaluering af landeprogrammet viser, at der midt i 2019 er udbetalt 102 mio. kr. mere til aftalepartnerne i Myanmar, end de har forbrugt. Størstedelen af dette beløb er udbetalt til Verdensbanken og en FN-organisation.

Udenrigsministeriet har oplyst, at ministeriet har strammet op på procedurerne på ambassaden i Yangon, og at ambassaden har fået tildelt en økonomifuldmægtig til deling med en anden ambassade.

28. Dette kapitel handler om implementeringen af udviklingsaftalerne i landeprogrammet for Myanmar. Vi har undersøgt, om Udenrigsministeriet har implementeret udviklingsaftalerne i overensstemmelse med sine egne retningslinjer og statens regler for god tilskudsforvaltning. Vi har herunder undersøgt aftalegrundlaget og ministeriets opfølgning på aftalerne og tilsyn med aftalepartnerne. Vi har også undersøgt ministeriets udbetalinger af tilskud til aftalepartnerne og tilskudsforvaltningen hos de aftalepartnere, der uddeler tilskud til underliggende partnere eller støttemodtagere.

29. Undersøgelsen tager udgangspunkt i de 5 udvalgte udviklingsaftaler (jf. tabel 1). I tabel 5 præsenteres disse udviklingsaftalers aftalepartnere og målgrupper. Aftalen om mangroveskove adskiller sig fra de andre aftaler, idet den først er tilføjet til landeprogrammet i december 2017 og løber i perioden 2018-2023.

Tabel 5

De 5 udvalgte udviklingsaftalers aftalepartnere og målgrupper

Udviklingsaftale	Aftalepartner	Målgrupper
Retsstat	Joint venture af International Commission of Jurists (ICJ) og Dansk Institut for Menneskerettigheder	• 2 universiteter i Yangon • Myanmar's højesteret og offentlige anklagemyndighed • NGO'er, der arbejder med menneskerettigheder, samt brancheforening for advokater
Uddannelse	Myanmar Education Consortium (MEC) under Save the Children International	• etniske organisationer og klosterorganisationer, der udbyder uddannelse uden for det officielle skolesystem
Kystfiskeri	Afdelingen for fiskeri (DOF) under Myanmar's ministerium for landbrug, husdyr og vanding	• lokalsamfund, der lever af kystfiskeri • Myanmar's fiskerimyndigheder
Virksomheder	FCG Swedish Development AG (kaldes i sammenhæng med aftalen RBF-sekretariat)	• små og mellemstore virksomheder
Mangroveskove	Afdelingen for skov (FD) under Myanmar's ministerium for naturressurser og miljøbeskyttelse	• lokalsamfund i områder med mangroveskov

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af de 5 udviklingsaftaler.

I de følgende afsnit gennemgår vi resultaterne af vores undersøgelse af aftalegrundlaget, Udenrigsministeriets opfølgning og tilsyn, ministeriets udbetalinger af tilskud og aftalepartnerernes forvaltning af tilskud. Bilag 2 indeholder en mere detaljeret beskrivelse af de 5 udviklingsaftalers formål, rammer, aktiviteter og status.

3.1. Aftalegrundlaget

30. Vi har undersøgt, om Udenrigsministeriet har etableret et grundlag for hver udviklingsaftale, der sigter mod at nå formålet. Vi lægger til grund, at udviklingsaftalerne skal følge ministeriets retningslinjer og indeholde tydelig beskrivelse af aftalens formål, delmål og resultatkrav og af parternes ansvar og forpligtelser. De skal endvidere indeholde redskaber til styring af risici, herunder korruption, og krav til partnerne om monitorering og rapportering.

Aftalegrundlaget består både af officielle aftaledokumenter (såkaldte Development Engagement Documents), som er udarbejdet med udgangspunkt i Udenrigsministeriets skabelon, og af supplerende kontrakter, forståelsespapirer mv., som ministeriet har indgået med aftalepartnerne og med andre interessenter.

Udviklingsaftalernes formål, resultatramme og risikostyring

31. Vores gennemgang viser, at alle de 5 udvalgte udviklingsaftaledokumenter følger Udenrigsministeriets retningslinjer. De indeholder alle en klar beskrivelse af aftalens formål. I tabel 6 præsenteres aftalernes formål.

Tabel 6
De 5 udvalgte udviklingsaftalers formål

Udviklingsaftale	Formål
Retsstat	Forøget anvendelse af og respekt for internationale menneskerettighedsstandarder og retsstatslige principper i Myanmars retssystem.
Uddannelse	At støtte de supplerende uddannelsessystemer i at give de børn, som er sværest at nå, adgang til akkrediteret kvalitetsuddannelse, og at bidrage til et sammenhængende, inkluderende nationalt uddannelsessystem.
Kystfiskeri	At sikre bæredygtige levevilkår for lokalsamfund ved kysten.
Virksomheder	Forøget ansvarlig adfærd og konkurrencedygtighed for små og mellemstore virksomheder.
Mangroveskove	Forøget robusthed over for klimaforandringer blandt sårbare og marginaliserede grupper gennem bæredygtig forvaltning af mangroveskove.

Note: Teksten er oversat fra engelsk til dansk af Rigsrevisionen.

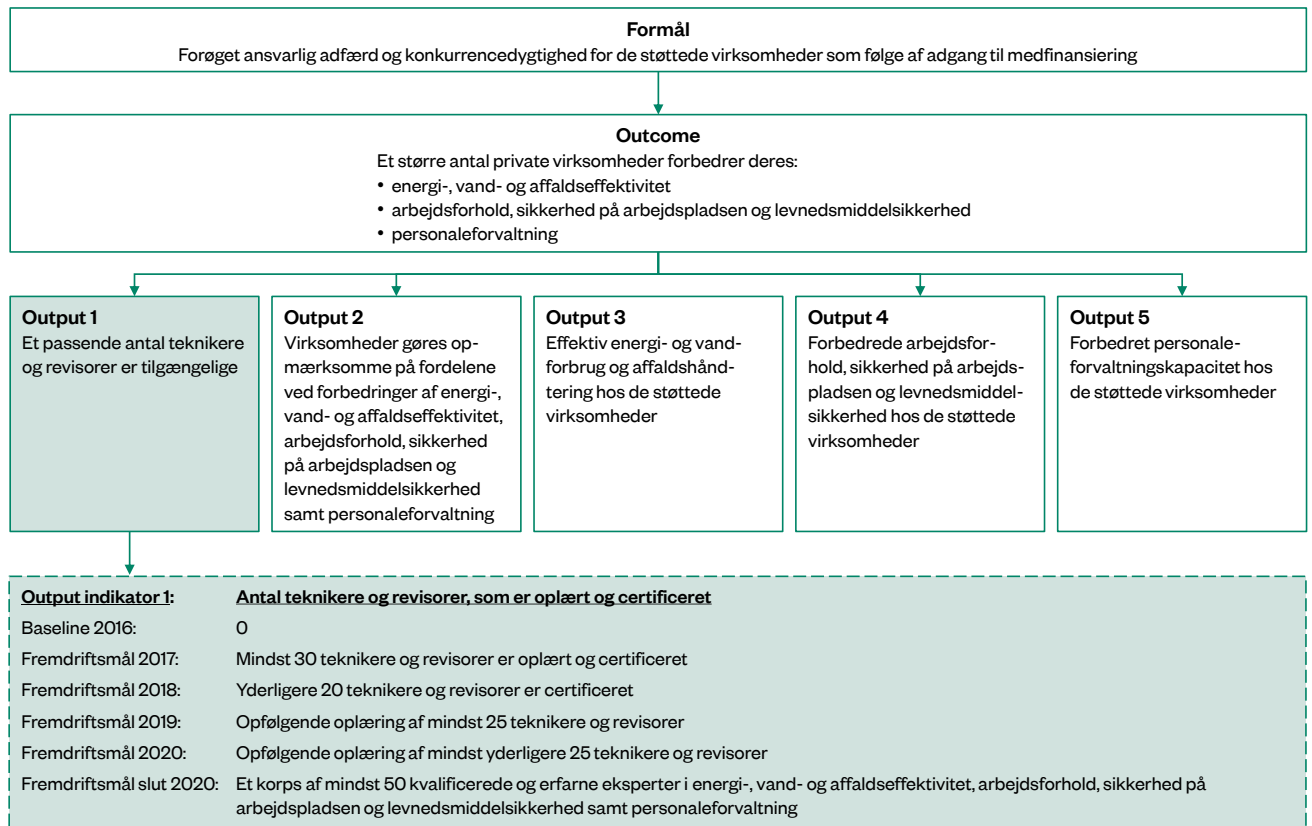
Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af de 5 udviklingsaftaler.

32. Hver aftales formål er nedbrudt i en resultatramme, der viser de planlagte resultater, indikatorer til måling af resultatopnåelsen, baselinemålinger og konkrete fremdriftsmål. I aftalen om uddannelse og i aftalen om mangroveskove er der ikke formuleret konkrete fremdriftsmål, idet det i stedet aftales, at aftalepartneren skal fastsætte baselines og fremdriftsmål som led i den indledende implementering af aftalen. I aftalen om uddannelse skal det ske inden for de første 6 måneder af implementeringsperioden.

I figur 5 har vi som eksempel illustreret resultatrammen i aftalen om små og mellemstore virksomheder.

Figur 5

Resultatrammen i aftalen om små og mellemstore virksomheder



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af aftalen om små og mellemstore virksomheder (RBF Myanmar).

Det fremgår af figur 5, at aftalens formål er udmøntet i et planlagt outcome, som er nedbrudt i 5 planlagte outputs. Der er desuden defineret indikatorer og mål for aftalens opfyldelse af sit formål (dens impact) og for outcomes og outputs. Målene for impacts og outcomes gælder hele programperioden, mens der er årlige fremdriftsmål for aftalens outputs. Figuren viser et eksempel på aftalens output-indikatorer og fremdriftsmål. Eksemplet tager udgangspunkt i output 1, som drejer sig om oplæring af teknikere og revisorer, der kan bistå virksomhederne i at udforme investeringsprojekter og dokumentere deres effekter.

33. Aftaledokumenterne indeholder endvidere et skema for risikostyring, hvor risici vurderes ud fra sandsynlighed og konsekvens, og der angives handlinger for at imødegå risici. Dette er i overensstemmelse med Udenrigsministeriets retningslinjer.

Aftaleparternes forpligtelser

34. Vores gennemgang viser, at aftalerne indeholder beskrivelser af aftaleparternes forpligtelser, og at der indgår et fast afsnit om ansvarsfordeling og ledelsesforhold. Her beskrives det bl.a., hvordan Udenrigsministeriets implementerende aftalepartner er organiseret, og hvilken styregruppe eller bestyrelse, der er ansvarlig for aftalen. Den danske ambassade i Yangon er medlem af alle udviklingsaftalernes styregrupper eller bestyrelser.

I én af udviklingsaftalerne (aftalen om retsstat) har Udenrigsministeriet indgået supplerende forståelsespapirer med de interessenter, som ikke modtager tilskud, men som skal deltage i aftalens aktiviteter og bidrage med egne resurser (fx deres ansattes tid). Det drejer sig om 2 universiteter, Myanmars højesteret, Myanmars offentlige anklagemyndighed og en uafhængig advokatforening. I forståelsespapirerne beskrives parternes forpligtelser.

Krav til aftalepartnerne om monitorering og rapportering

35. Ifølge Udenrigsministeriets retningslinjer skal kravene til budgetlægning, planlægning og rapportering så vidt muligt baseres på aftalepartnerens systemer. Der skal dog mindst udarbejdes én årlig finansiell rapport og én årlig fremdriftsrapport, og der skal være mindst ét årligt møde mellem ambassaden og aftalepartneren. Ministeriet skal desuden sørge for, at aftalepartneren monitorerer sine resultater, risici mv.

36. Vores gennemgang af de 5 udviklingsaftaler viser, at de alle indeholder krav til aftalepartnerne om at sørge for finansiell og faglig monitorering, rapportering og revision.

Tabel 7 viser aftalernes krav til partnerne om finansiell styring og rapportering. Der er i alle aftaler krav om et årsregnskab, som er revideret efter internationale standarder.

Tabel 7

Udviklingsaftalernes finansielle styring og rapportering

Udviklingsaftale	Aftalens finansielle styring og rapportering
Retsstat	ICJ skal følge de danske regler og Udenrigsministeriets guidelines i sin finansielle styring og rapportering til ambassaden.
Uddannelse	MEC skal fremsende konsortiets samlede finansielle rapportering til Udenrigsministeriet. Der er ikke krav om særskilt at kunne følge de danske midler.
Kystfiskeri	Aftalen baserer sig på DOF og Myanmars landbrugsministeriums egne finansielle systemer og sigter mod at styrke disse. Regnskabet revideres af Myanmars rigsrevision efter internationale standarder.
Virksomheder	RBF's sekretariat skal følge de danske regler og Udenrigsministeriets guidelines i sin finansielle styring og rapportering til ambassaden.
Mangroveskove	Aftalen baserer sig på FD's og Myanmars miljøministeriums egne finansielle systemer og sigter mod at styrke disse. Regnskabet revideres af Myanmars rigsrevision efter internationale standarder.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af de 5 udviklingsaftaler.

Det fremgår af tabel 7, at de aftalepartnere, som er dele af Myanmar's regering (DOF og FD), skal følge deres egne retningslinjer for finansiell styring og rapportering, og deres regnskaber skal revideres af Myanmar's rigsrevision. Dette er i overensstemmelse med retningslinjen om så vidt muligt at bruge aftalepartnernes egne finansielle systemer og arbejde med at styrke disse, hvis det er nødvendigt. De 2 partnere, som er fundet ved udbud (ICJ og RBF), skal derimod følge Udenrigsministeriets finansielle retningslinjer. I aftalen om uddannelse administrerer MEC midler fra flere donorer (Danmark, Storbritannien og Australien) til det samme formål, og der stilles derfor krav om en samlet rapportering.

Aftalerne indeholder også bestemmelser om den faglige monitorering og rapportering. Partnerne pålægges i de fleste tilfælde at ansætte en monitorerings- og evaluerings ekspert, hvis de ikke allerede har én, og i nogle aftaler afsættes midler til monitorering af fremdrift og resultater. Aftalerne indeholder desuden bestemmelser om, hvor ofte aftalepartnere skal rapportere til deres respektive styregrupper og bestyrelser. Aftalerne indeholder krav om mindst én halvårlig fremdriftsrapportering.

Resultater

Undersøgelsen viser, at Udenrigsministeriet har etableret et grundlag for hver udviklingsaftale, som er i overensstemmelse med de retningslinjer, der var gældende, da aftalegrundlaget blev udarbejdet. Aftalerne indeholder klare formål, mål og resultatkrav og et risikostyringsskema. De indeholder også beskrivelser af parternes forpligtelser og krav om monitorering og rapportering.

3.2. Udenrigsministeriets opfølgning på udviklingsaftalerne

37. Vi har undersøgt, om Udenrigsministeriet har fulgt op på udviklingsaftalerne i overensstemmelse med gældende retningslinjer, herunder om ministeriet har monitoreret fremdriften og handlet med henblik på at sikre fremdrift og resultater i aftalerne. Vi har også undersøgt, om ministeriet har ført tilsyn med aftalepartnere. Undersøgelsen er baseret på aftalepartnernes fremdriftsrapporter, referater fra styregruppemøder mv.

38. Undersøgelsen viser, at der foreligger årsregnskaber og revisionsrapporter til aftalerne, og at Udenrigsministeriet har gennemgået og godkendt dem. Denne proces understøttes af ministeriets sagsbehandlingssystem GRAM (Grant Management). Revisionsrapporterne for de aftaler, der implementeres af Myanmar's regeringsinstitutioner, har været forsinket, da Myanmar's rigsrevision har haft vanskeligheder ved at levere de ønskede rapporter. Ministeriet rykkede for de udestående rapporter på et møde i programmets styrekomité i december 2018, og de blev leveret i januar 2019.

39. Undersøgelsen viser, at der foreligger årsrapporter og halvårlige fremdriftsrapporter i alle 5 udviklingsaftaler. Den seneste rapport er enten en årsrapport for 2018 eller 2018-2019 eller en halvårsrapport for 1. halvdel af 2019, jf. tabel 8.

Fremdriftsrapporterne tager udgangspunkt i aftalepartnerernes egne systemer og formater, hvilket er i overensstemmelse med Udenrigsministeriets retningslinjer. De indeholder kvalitative beskrivelser af aktiviteter, fremdrift og udfordringer og opgørelser af fremdriften i forhold til resultatrammens indikatorer og fremdriftsmål.

40. Ifølge rapportererne for aftalen om retsstat og for aftalen om virksomheder har fremdriften været nogenlunde som planlagt. I aftalen om kystfiskeri har fremdriften været væsentligt langsommere end planlagt, men der har dog været fremdrift på alle 4 outputs.

MEC og MECs partnere

MEC er aftalepartner i udviklingsaftalen om uddannelse. MEC drives af Save the Children International. MEC har 4 underliggende partnere, som de hjælper med at udvikle kvaliteten af deres uddannelsesstilbud. Partnerne er etniske organisationer og klosterorganisationer, der tilbyder supplerende uddannelsesstilbud til børn, der ellers er svære at nå.

I aftalen om uddannelse har MEC brugt længere tid end aftalt på at etablere baselinemålinger og årlige fremdriftsmål, så man kan vurdere aftalens fremdrift i forhold til planlagte mål. Det er først muligt i forbindelse med årsrapporten for juni 2018 til maj 2019, som Rigsrevisionen har modtaget i september 2019. Det fremgår af denne rapport, at der har været fremdrift på de fleste af aftalens områder, og at MECs underliggende partnere i varierende grad har nået årets fremdriftsmål. Det er også opgjort, i hvor høj grad aftalens samlede mål for året er nået. For de fleste resultatindikatorer er målopnåelsen under 100 %.

I aftalen om mangroveskove har der været fremdrift på 3 ud af 4 outputs. Aftalen gælder dog for perioden 2018-2023, så det er for tidligt at vurdere, om fremdriften er efter planen.

Tabel 8

De 5 udviklingsaftalers fremdrift og resultater

Udviklingsaftale	Seneste rapport	Fremdrift på aftalens outputs
Retsstat	Årsrapport 2018	Fremdriften er nogenlunde som planlagt. Større fremdrift end forventet på de outputs, der handler om universiteternes uddannelse i menneskerettigheder. Mindre fremdrift end forventet på de outputs, der handler om den uafhængige advokatforenings aktiviteter.
Uddannelse	Årsrapport 2018-2019	Fremdriften er langsommere end planlagt. Det har taget længere tid end aftalt at etablere baselinemålinger og mål, så man kan vurdere fremdriften. MECs partnere har i varierende grad opfyldt fremdriftsmålene for 2018-2019. Samlet set er de fleste mål ikke opfyldt.
Kystfiskeri	Årsrapport 2018	Fremdriften er langsommere end planlagt. Der har dog været fremdrift på alle 4 outputs. Der er bl.a. etableret 6 lokale fiskeriforeninger, som dækker 11 pilot-landsbyer. Der er også gennemført træning af 16 community facilitatorer og planlagt træning af et antal fiskeriinspektører og fødevareinspektører i DOF.
Virksomheder	Halvårsrapport, juni 2019	Fremdriften er nogenlunde som planlagt. Mere fremdrift end forventet for uddannelse af rådgivere og for opmærksomhedsskabende begivenheder. Mindre fremdrift end forventet med hensyn til antallet af gennemførte investeringsprojekter. Dette afspejler dog primært en tidsforskydning mellem godkendelse og afslutning af projektet.
Mangroveskove	Årsrapport 2018	Der har været fremdrift på 3 ud af 4 outputs. Fremdriften kan dog endnu ikke vurderes med udgangspunkt i baselinemålinger og konkrete mål for den årlige fremdrift.

Kilde: Rigsrevisionens vurderinger på baggrund af aftalepartnerernes fremdriftsrapporter.

41. Udenrigsministeriet har forholdt sig til aftalepartnerernes rapporteringer og reageret på de udfordringer og forsinkelser, der har været. I det følgende giver vi eksempler på, hvad ministeriet har gjort for at håndtere udfordringerne og skabe fremdrift. Vi tager udgangspunkt i aftalen om kystfiskeri og aftalen om uddannelse, idet fremdriften har været langsommere end planlagt i disse 2 aftaler.

Aftalen om kystfiskeri

42. Aftalens opstartsfasen trak længere ud end planlagt, idet flere af de landsbyer, som skulle indgå i pilotområderne for samforvaltning af fiskeresurser, var befolket af muslimer, som i løbet af 2017 blev fordrevet eller fik frataget deres ret til at fiske. Aftalepartneren foreslog at holde de berørte landsbyer ude af projektet, men Udenrigsministeriet fastholdt, at projektet også skulle tilgode den muslimske befolkning. Dette betød, at det tog længere tid at blive enige om den endelige udvælgelse af pilotområder og pilotlandsbyer.

En anden væsentlig årsag til forsinkelser var, at aftalepartneren manglede procedurer og kompetencer til indkøb af bl.a. både, som skulle bruges til fiskerikontrol. Udenrigsministeriet fastholdt, at indkøbene skulle gennemføres efter internationale standarder, og at der skulle være personale til at sejle og vedligeholde bådene. Aftalens styregruppe kunne først godkende projektets opstartsrapport og standardprocedurer for indkøb i efteråret 2017, og aftalepartneren nåede ikke at gennemføre de planlagte aktiviteter og indkøb i 2017. Det betød, at indkøbene blev forsinket. Indkøbene blev yderligere forsinket, efter at regeringen i Myanmar besluttede at ændre finansåret og at suspendere alle indkøb i den mellemliggende budgetperiode i 2018.

Aftalens styregruppe har reageret på forsinkelserne ved at tildele midler til en konsulent, der kan bidrage til at opbygge den nødvendige kapacitet i DOF. Samtidig har man tilføjet et nyt "output O" om generel kapacitetsopbygning til projektets resultatramme. Det fremgår af referater af styregruppemøderne, at ambassadøren har opfordret DOF til at sætte implementeringstempoet op. DOF har rekrutteret facilitatorer og fiskeriinspektører til projektet og har igangsat en undersøgelse af, om der er NGO'er i de udvalgte lokalområder, der kan bidrage til at implementere de aktiviteter, som handler om at forøge fangstens værdi.

Aftalen om uddannelse

Aftalen om uddannelse har også haft en langsommere opstart end planlagt. MEC har bl.a. været længere om at etablere et kontraktgrundlag for samarbejdet med sine underliggende partnere, hvilket bl.a. skyldes, at partnerens organisationer var svagere og mere komplekse end forudset. Det betød, at MEC senere end planlagt kunne udbetale tilskud til partnerne, og at flere af dem måtte udskyde at gå i gang med de planlagte aktiviteter. MEC holdt opstartsmøder med parterne fra sidst i juli til sidst i oktober 2017, og den sidste kontrakt med en partner blev underskrevet i november 2017. Det har også taget væsentligt længere end planlagt at etablere et grundlag for at kunne vurdere aftalens fremdrift i forhold dens resultatomål.

Udenrigsministeriet har dog oplyst, at ministeriet har vurderet fremdriften i aftalen løbende, både ved de faste styregruppemøder og ved en række møder med MECs ledelse og deres team med ansvar for monitorering. Gennem disse møder er partnerplaner og status for fremtid blevet drøftet. Derudover er der gennemført workshops vedrørende MECs status og fremtid, som også indgår i et review, der planlægges gennemført senere i 2019.

Udenrigsministeriet og den øvrige donorgruppe har desuden afholdt en række møder om MECs ledelse og administration med Save the Children's landedirektør, der er overordnet ansvarlig for programmets gennemførelse. Save the Children har i den proces styrket MECs administration, og der er indsat en ny leder for MEC.

Udenrigsministeriets tilsyn med aftalepartnere

43. Udenrigsministeriet fører et halvårligt finansielt tilsyn med partnerne. Det fremgår af tilsynsrapporten fra marts 2019, at der fortsat var stort behov for opmærksomhed på de 2 regeringspartners (DOF og FD) finansielle monitorering og rapportering.

Det finansielle tilsyn omfatter også Myanmar's rigsrevision. Det blev ved Udenrigsministeriets tilsynsbesøg i februar 2019 aftalt med Myanmar's rigsrevision, at dens revisionsrapporter fremadrettet vil leve op til de aftalte internationale standarder.

44. Udenrigsministeriet fører også fagligt stedligt tilsyn på de steder, hvor partnerne har aktiviteter. Ministeriet har oplyst, at der ikke ligger en plan for dette, men at besøg afholdes, når der er mulighed for det eller ved særligt behov. Endvidere har ministeriet oplyst, at programmets tekniske rådgivere i praksis også bidrager til tilsynet.

Resultater

Undersøgelsen viser, at Udenrigsministeriets aftalepartnere har leveret de aftalte regnskaber og rapporter.

Partnernes fremdriftsrapportering viser, at nogle af udviklingsaftalerne har haft fremdrift som planlagt, mens andre aftaler har haft langsommere fremdrift. Forsinkelserne skyldes bl.a., at opstarten har taget længere tid end planlagt, og at der har været større behov for kapacitetsudvikling end forudset blandt partnerne i Myanmar. I flere af aftalerne blev 2017 primært brugt på opstartsaktiviteter og generel kapacitetsopbygning.

Udenrigsministeriet har dog fulgt op på udviklingsaftalerne og handlet med henblik på at sikre fremdrift og dokumentation af resultaterne, og ministeriet har også ført tilsyn.

3.3. Udbetalinger til aftalepartnerne

45. Vi har undersøgt, om Udenrigsministeriet har forvaltet udbetalingerne af tilskud til aftalepartnerne i overensstemmelse med gældende retningslinjer.

46. Ifølge Budgetvejledning 2016 (2.2.13) må statens myndigheder som hovedregel ikke forudbetale tilskud. Udenrigsministeriet har dog en særlig hjemmel på finansloven (§ 06.3) til at fravige dette princip, så man kan forudbetale tilskud i forbindelse med udviklingssamarbejdet.

47. Udenrigsministeriet har en række retningslinjer for udbetalinger, som bl.a. skal sikre, at de forudbetalte midler anvendes til det rigtige formål, og at der ikke ophobes uforbrugte midler fra Danmark hos aftalepartnerne. Retningslinjerne består af en liste med betingelser for overførsler og af flere andre principper for udbetalinger. Tabel 9 viser alle betingelserne for overførsler og nogle af de andre principper for udbetalinger.

Tabel 9

Uddrag af ministeriets retningslinjer for udbetalinger

Betingelser for overførsler	• Tilfredsstillende brug af tidligere overførsler. • Tilfredsstillende teknisk og finansiell rapportering vedrørende tidligere perioder. • Bekræftet modtagelse af tidligere overførsler. • Alle udeståender med samme partner er opgjort. • Der er en godkendt arbejdsplan og budget for den relevante periode.
Andre principper for udbetalinger	• Hver udbetaling bør dække forventede udgifter for op til 6 måneder. • Udbetalinger tager udgangspunkt i overførselsanmodninger fra partneren. En kvittering skal indgives senest 14 dage efter modtagelse. • Hvis danske penge holdes på separat konto, skal et kontoudtog vedhæftes anmodningen.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af Guidelines for Programmes and Projects.

48. Undersøgelsen viser, at aftalepartnerne har fremsendt det meste af den krævede dokumentation i forbindelse med udbetalinger, men de har ikke konsekvent fremsendt kontoudtog med hver anmodning. Rigsrevisionen konstaterer, at de manglende kontoudtog er en afvigelse fra Udenrigsministeriets gældende retningslinjer. Ministeriet har hertil oplyst, at ambassaden siden Rigsrevisionens besøg har strammet op på procedurene for udbetalinger, så der nu leves op til alle dokumentationskravene i de gældende retningslinjer.

49. Rigsrevisionen har desuden konstateret, at Udenrigsministeriet har udbetalt tilskud til en aftalepartner (DOF), selv om denne endnu ikke havde opbrugt de tidligere udbetalte midler, idet partnerens indkøb af materiel til fiskerikontrol var blevet forsinket. I alt foretog ministeriet 5 udbetalinger frem til juni 2018. Partneren havde derfor på tidspunktet for Rigsrevisionens besøg i marts 2019 ophobet ca. 16 mio. kr. på en konto til formålet. Ministeriet har oplyst, at udbetalingerne skete med ambassadørens godkendelse for at opbygge et tillidsfuldt samarbejde med DOF. Der foreligger dog ikke dokumentation for overvejelserne bag beslutningen.

50. Udenrigsministeriets midtvejsevaluering af landeprogrammet indeholder en oversigt over landeprogrammets bevillinger, udbetalinger og forbrug efter 2. kvartal 2019. Oversigten viser, at ministeriet havde udbetalt 261 mio. kr. af midlerne i landeprogrammet til aftalepartnere, og at disse havde forbrugt 159 mio. kr. Der var således akkumuleret 102 mio. kr. hos partnerne midt i 2019.

De fleste af de akkumulerede midler var ifølge oversigten udbetalt til Verdensbanken eller FN-organisationen UNOPS. Det fremgår fx, at Udenrigsministeriet havde udbetalt 80 mio. kr. til en udviklingsaftale med Verdensbanken om decentraliseret finansiering af Myanmar's skolesystem, og at kun 17,5 mio. kr. af disse midler var forbrugt. Det fremgår også af midtvejsevalueringen, at denne udviklingsaftale var kraftigt forsinket, og at de danske midler først ville bidrage til resultaterne fra skoleåret 2018/19.

Udenrigsministeriet har oplyst, at forudbetaling af midler som udgangspunkt følger et princip om kun at betale for 6 måneders forbrug ad gangen, men at princippet ikke er en håndfast regel og under ingen omstændigheder kan stå alene. Beslutninger om udbetalinger indebærer også en række andre overvejelser, herunder om forventet fremdrift i projektet og om partnerens kapacitet og risici i forhold til at udbetale og akkumulere midler hos partneren.

Udenrigsministeriet har også oplyst, at der ikke foreligger særskilt dokumentation for de overvejelser, der lå bag udbetalingerne til Verdensbanken i 2017 og 2018. Beslutningerne om udbetalingerne blev truffet af den daværende ambassadør.

I Udenrigsministeriets midtvejsevaluering fremgår det, at Verdensbanken og UNOPS betragtes som betroede partnere, hvor risikoen ved at akkumulere midler er begrænset.

51. Undersøgelsen viser i øvrigt, at ambassaden i Yangon er blandt de få danske ambassader, som ikke har en fast medarbejder med ansvar for finansiell styring. Det er i stedet aftalt, at KFU fører finansielt tilsyn med udviklingssamarbejdet og rådgiver ambassaden. Tilsynet føres ved halvårslige besøg på ambassaden og hos partnerne. De seneste besøg har dog haft fokus på partnernes finansielle styring og har ikke forholdt sig til ambassadens sagsange.

Udenrigsministeriet har hertil anført, at det i lyset af bistandsvolumen samt den skrøbelige kontekst i Myanmar er besluttet pr. 1. august 2019 at tildele ambassaden en økonomifuldmægtig, der også vil dække ambassaden i Dhaka.

Resultater

Undersøgelsen viser, at Udenrigsministeriet overordnet set har fulgt sine retningslinjer for udbetalinger til aftalepartnere i Myanmar, men Rigsrevisionen har dog konstateret enkelte afvigelser fra de gældende dokumentationskrav. Ministeriet har oplyst, at man har strammet op på procedurerne, så ministeriet nu opfylder alle gældende dokumentationskrav for udbetalinger.

Rigsrevisionen konstaterer, at Udenrigsministeriet i enkelte tilfælde har besluttet at afvige fra sine principper om kun at udbetale midler til 6 måneders forbrug ad gangen efter dokumentation for partnerens forbrug af tidligere udbetalte midler. Udenrigsministeriet har oplyst, at ministeriet ikke har dokumentation for overvejelserne bag disse beslutninger.

Rigsrevisionen kan samtidig konstatere, at der ifølge Udenrigsministeriets midtvejs-evaluering er akkumuleret over 100 mio. kr. hos aftalepartnerne i Myanmar midt i 2019. Akkumuleringen er dog primært sket hos Verdensbanken og FN-organisationen UNOPS, som ministeriet anser for betroede partnere, hvor risikoen forbundet med at akkumulere midler er begrænset.

3.4. Aftalepartnernes tilskudsforvaltning

52. I 2 af de 5 udvalgte udviklingsaftaler skal Udenrigsministeriets aftalepartnere udbetale tilskud til andre. Vi har undersøgt, om disse 2 aftalepartnere udvælger deres tilskudsmodtagere, så alle potentielle modtagere har lige vilkår for at søge og få tilskud. Det indebærer, at de skal offentliggøre muligheden for at søge tilskuddet, og at de skal kunne dokumentere deres begrundelser for valg af tilskudsmodtagere ud fra faste kriterier. Vi har også undersøgt, om de monitorerer anvendelsen af tilskudsmidlerne og fører tilsyn.

53. Udviklingsaftalen om virksomheder indebærer, at der fra en fond udbetales tilskud til små og mellemstore virksomheder til medfinansiering af investeringer i ansvarlig virksomhedsdrift. Aftalen har en svensk konsulentvirksomhed som aftalepartner. Denne virksomhed har oprettet et sekretariat (RBF-sekretariatet), som står for annoncering af fondsmidlerne, rådgivning og sagsbehandling af ansøgninger. Fonden har desuden en bestyrelse, som tager beslutning om tildeling af tilskud. Bestyrelsen består af repræsentanter fra ambassaden, erhvervsforeninger og Myanmars industriministerium.

RBF-sekretariatet har afholdt arrangementer rundt om i Myanmar og brugt nationale erhvervsforeninger til at gøre opmærksom på muligheden for at søge om tilskud. RBF har derudover brugt sin egen og den danske ambassades hjemmeside og Facebook-side til at indkalde ansøgninger. Sekretariatet har over for Rigsrevisionen kunnet dokumentere, at alle ansøgere er vurderet efter faste kriterier. Hvis der har været tvivl om, hvorvidt en ansøger lever op til kriterierne, har fondens bestyrelse truffet afgørelsen.

RBF-sekretariatet har endvidere indhentet rapporter om anvendelsen af tilskudsmidlerne, herunder billedokumentation for de installationer, der er investeret i, og registreringer af investeringernes betydning for virksomhedernes energiforbrug, økonomi mv. RBF-sekretariatet gennemfører endvidere kontrolbesøg hos de relevante virksomheder.

54. I aftalen om uddannelse udbetaler MEC tilskud til 4 udvalgte partnere, som er etniske organisationer og klosterorganisationer, der tilbyder grunduddannelse.

MEC har afholdt en række møder rundt om i Myanmar for at gøre opmærksom på sit program og på muligheden for at søge om partnerskab. MEC udvalgte de 4 partnere blandt 12 ansøgere på baggrund af et sæt kriterier, som MEC havde udviklet på forhånd.

MEC indhenter løbende rapportering fra partnerne og holder møder med dem. MEC fører desuden tilsyn ved at deltage i partnernes aktiviteter såsom efteruddannelse af lærere.

Resultater

Undersøgelsen viser, at aftalepartnerne har tildelt tilskud efter relevante kriterier, og at de har monitoreret anvendelsen og resultaterne af deres tilskud.

4. Opfølgning på og rapportering om landeprogrammet



Delkonklusion

Rigsrevisionen vurderer, at Udenrigsministeriet ikke har sørget for en helt tilfredsstillende opfølgning på og rapportering om det samlede landeprogram.

Udenrigsministeriet har fulgt op på det samlede landeprogram, idet ministeriet har monitoreret fremdriften og drøftet den med aftalepartnerne og andre repræsentanter fra Myanmar's regering, bl.a. i landeprogrammets overordnede styrekomité. Ministeriet har desuden gennemført en midtvejsevaluering, som har ført til en række anbefalinger om justeringer og forbedringer af programmet. Én af anbefalingerne er, at systemet til resultatmonitorering og evaluering bør gennemgå et større eftersyn og en omorganisering.

Udenrigsministeriet har også sørget for, at landeprogrammet er blevet drøftet i den årlige ledelsesdialog mellem ambassaden i Myanmar og Udenrigsministeriet i København. Ministeriets interne resultatrapportering og resultatorienterede ledelsesdialog har dog ikke fulgt de procedurer, der er beskrevet i ministeriets retningslinjer.

Udenrigsministeriet har ikke sørget for en systematisk og forståelig rapportering om landeprogrammets resultater, der understøtter gennemsigtighed og ansvarlighed over for offentligheden og de bevilgende myndigheder. Ifølge ministeriets retningslinjer er OpenAid.dk det formelle kommunikationsredskab for fremdriftsrapportering til Folketinget om udviklingssamarbejdet. Denne hjemmeside viser dog ikke landeprogrammets fremdrift og resultater på en forståelig måde.

Udenrigsministeriet har heller ikke andre kanaler, der fremstiller de samlede resultater af udviklingssamarbejdet i en letforståelig og systematisk form. Ministeriet har oplyst, at ministeriet er enig med Rigsrevisionen i, at der er et behov for at systematisere resultatrapporteringen og fremstille den i en mere forståelig form.

55. Dette kapitel handler om Udenrigsministeriets opfølgning på landeprogrammet i Myanmar og rapportering om landeprogrammets resultater. Vi har undersøgt, om ministeriet har monitoreret landeprogrammets fremdrift og resultater og fulgt op på resultaterne i overensstemmelse med ministeriets retningslinjer. Vi har også undersøgt, om ministeriet har sørget for en tilfredsstillende rapportering om landeprogrammets resultater i overensstemmelse med ministeriets retningslinjer om kommunikation og rapportering af resultater.

4.1. Udenrigsministeriets opfølgning på fremdrift og resultater

56. Vi har undersøgt, om Udenrigsministeriet har fulgt op på landeprogrammet i Myanmar ved at: 1) monitorere programmets fremdrift og resultater og drøfte dem med repræsentanter fra regeringen i Myanmar, 2) dokumentere programmets fremdrift og resultater og drøfte dem i ministeriets interne ledelsesdialog og 3) gennemføre den midtvejsevaluering af programmet, som er obligatorisk ifølge retningslinjerne.

Opfølgningen gennem dialog med Myanmars regering

57. Ifølge Udenrigsministeriets retningslinjer skal ambassaden have regelmæssige dialogmøder med partnerne på programniveau. På møderne skal man bl.a. drøfte fremdriften hen imod programmets forventede resultater, mulige afvigelser, udbetalinger i den foregående periode, budgetter for den kommende periode og eventuelle re-allokeringer.

Ifølge landeprogramdokumentet for Myanmar skal dialogen foregå i en styrekomité med delt formandskab mellem Myanmars planlægnings- og finansministerium og den danske ambassadør. Komitéen skal mødes årligt og drøfte fremdriften på alle de tematiske programmer. Fokus skal være på den samlede fremdrift i forhold til indikatorer og mål i resultatstyringsrammen, udviklingen i forhold til risikostyring, status på implementering samt anvendelse af ikke-allokerede midler.

58. Styrekomitéen har hidtil holdt 2 møder. Det fremgår af referatet af det seneste møde i december 2018, at Udenrigsministeriets monitorering havde vist, at kun ca. 18 % af programmets budgetterede midler var blevet brugt, selv om programmet var halvvejs i implementeringsperioden. Ambassadøren opfordrede på den baggrund partnerne til at sætte implementeringstempoet op. Komitéen besluttede desuden at allokere 8 mio. kr. til udviklingsaftalen om virksomheder, som havde haft betydelig fremdrift i 2018.

59. Undersøgelsen viser, at man ikke som planlagt drøftede programmets samlede fremdrift i forhold til indikatorer og mål i resultatstyringsrammen. Udenrigsministeriet har oplyst, at ambassaden havde fravalgt at etablere en oversigt over programmets samlede resultater ud fra en vurdering af, at de resurser, der oprindeligt var afsat til at udarbejde en oversigt over resultaterne, i stedet var bedre anvendt til at styrke de enkelte aftalepartners evne til at monitorere deres resultater og til at bistå ambassadens medarbejdere i dialogen med partnerne om deres resultater. På styrekomitéens møde drøftede man i stedet fremdrift og resultater med udgangspunkt i mødedeltageres briefings om de vigtigste resultater og udfordringer i de udviklingssamarbejder, som omfatter offentlige institutioner.

Resultatopfølgningen i Udenrigsministeriet

60. Ifølge Udenrigsministeriets retningslinjer skal udviklingssamarbejdets resultater dokumenteres, så den ansvarlige ambassade og ministeriet som helhed kan lære af, hvad der har virket, og hvad der ikke har virket.

Den årlige rapportering og dialog mellem ambassaden og Udenrigsministeriet i København skal ifølge retningslinjerne baseres på de resultatdata, der rapporteres af ambassaden gennem ministeriets resultatrapporteringssystem. Disse resultatdata skal ifølge retningslinjerne omdannes til et sæt nøgleindikatorer, som skal indgå i en 3 sider rapport (Annual Portfolio Performance Report (APPR)), der danner grundlag for en årlig resultatorienteret dialog mellem ambassaden og ministeriet.

61. Undersøgelsen viser, at ambassaden har indrapporteret mål og resultatdata for alle landeprogrammets 9 udviklingsaftaler undtagen aftalen om mangroveskove, som først er blevet implementeret fra 2018.

62. Undersøgelsen viser videre, at Udenrigsministeriet ikke har udarbejdet den resultatrapport (APPR) for landeprogrammet i Myanmar, som ifølge retningslinjerne skal ligge til grund for den årlige ledelsessamtale mellem ambassaden og ministeriets chef for udviklingssamarbejde. Ministeriet har oplyst, at konceptet for APPR er nyt og under afprøvning på udvalgte ambassader, men ikke ambassaden i Myanmar.

Udenrigsministeriet afholder dog årlige mål- og resultatstyringssamtaler med alle ambassader. I det dokument, der lå til grund for samtalen med ambassaden i Yangon i 2018, indgår landeprogrammets implementering som én af 3 prioriteter. Det fremgår, at programmet er i sit andet driftsår, og at det første år primært blev brugt på at etablere procedurer og samarbejdsformer og på indledende aktiviteter. Ifølge dokumentet forventer ministeriet en accelereret implementeringsrate i 2018 og 2019.

Midtvejsevaluering af landeprogrammet

63. Vi har undersøgt, om Udenrigsministeriet har gennemført den obligatoriske midtvejsevaluering af landeprogrammet.

64. Ifølge Udenrigsministeriets retningslinjer skal der gennemføres faglige midtvejsevalueringer af større programmer. Formålet med midtvejsevalueringen er at vurdere en række faktorer i forbindelse med programmet, herunder dets relevans set i lyset af udviklingen i landet og dets resultater, fremdrift, udfordringer og risikofaktorer.

65. Udenrigsministeriet gennemførte en midtvejsevaluering af programmet i maj-juni 2019. Midtvejsevalueringen skal ifølge retningslinjerne normalt gennemføres 2-3 år inde i implementeringsperioden for et 5-årigt program. Programdokumentet blev underskrevet i december 2016, og implementeringen af programmet begyndte primo 2017. Det er dermed i overensstemmelse med retningslinjerne at gennemføre midtvejsevalueringen i midten af 2019, dvs. 2,5 år inde i implementeringsperioden.

66. Udenrigsministeriet vurderer i evalueringsrapporten fra juni 2019, at landeprogrammet stadig er meget relevant i forhold til at understøtte Myanmar's transition frem mod demokrati, markedsøkonomi og fred. Den politiske udvikling og krisen i Rakhine er en stor udfordring, men ambassadens kombination af støtte, kritisk dialog og pres gennem FN har ifølge rapporten været rigtig indtil nu. Hvis situationen forværres, kan det dog have implikationer for programmet.

Udenrigsministeriet vurderer også, at landeprogrammet stadig er i en tidlig implementeringsfase, og at det er for tidligt at vurdere programmets effekter og virkninger. Det fremhæves i rapporten, at programmets oprindelige design var meget ambitiøst – og måske for ambitiøst givet den politiske kontekst i Myanmar og partnernes lave kapacitetsniveau. Programmet har haft en langsom opstart, men ifølge midtvejsevalueringen er fremdriften accelereret i 2018 og 2019, og ambassaden i Yagon har foretaget handlinger, som ser ud til at kunne skabe mere fremdrift. Fx har ambassaden sørget for at få allokert flere midler til de udviklingsaftaler, der har mest fremdrift (bl.a. aftalen om virksomheder).

Evalueringsrapporten indeholder en række anbefalinger om tilpasninger af programmet, herunder re-allokering af midler fra nogle af de eksisterende udviklingsaftaler til nye initiativer vedrørende antikorruption, støtte til frie medier mv. Udenrigsministeriet fremhæver også i rapporten, at det er vigtigt at få etableret et velfungerende system til monitorering af udviklingsaftalernes resultater. Det eksisterende system fungerer ifølge rapporten ikke efter hensigten, og det anbefales derfor at foretage et større eftersyn og en omorganisering af systemet.

Resultater

Undersøgelsen viser, at Udenrigsministeriet har fulgt op på landeprogrammet ved at drøfte fremdriften med partnerne i programmets overordnede styrekomité, ved at drøfte landeprogrammet i den årlige mål- og resultatstyringssamtale og ved at gennemføre en midtvejsevaluering af programmet. Midtvejsevalueringen viser, at programmets system til resultatmonitorering bør udsættes for et større eftersyn og omorganisering.

Udenrigsministeriet har også sørget for, at ministeriets interne systemer indeholder resultatdata om udviklingsaftalerne i Myanmar, men ministeriet har ikke udarbejdet den resultatrapport, som ifølge ministeriets retningslinjer udgør grundlaget for den årlige resultatorienterede ledelsesdialog.

4.2. Rapportering om landeprogrammets resultater

67. Vi har undersøgt, om Udenrigsministeriet har sørget for en tilfredsstillende rapportering om landeprogrammets resultater til Folketinget og den danske offentlighed.

68. Ifølge Udenrigsministeriets retningslinjer skal resultaterne af udviklingssamarbejdet dokumenteres og kommunikeres, og der skal foretages løbende tilpasninger af ministeriets planer for kommunikation. Dette skal ske *for at sikre ansvarlighed over for de interessenter, vi søger at hjælpe, over for den danske offentlighed og over for beslutningstagerne* (jf. Guidelines for Programmes and Projects, s. 34).

Det fremgår videre af retningslinjerne, at aftalepartnerne skal rapportere med udgangspunkt i projekternes resultatrammer, at Udenrigsministeriets enheder skal indrapportere resultatdata i ministeriets systemer, og at disse data straks offentliggøres på OpenAid.dk. Denne hjemmeside er ifølge retningslinjerne *det formelle Kommunikationsredskab for fremdriftsrapportering til Folketinget om udviklingssamarbejde* (Guidelines for Programmes and Projects, s. 37).

69. OpenAid.dk blev lanceret i 2014. Hjemmesiden erstattede *program- og projektorienteringen* (PPO), som var et årligt udtræk fra Udenrigsministeriets projektdatabase og fungerede som bilag til Danidas årsberetning. OpenAid.dk er ifølge ministeriets hjemmeside om Danidas årsberetninger Danidas nye rapporteringskoncept. Fra og med 2016 har ministeriet således ikke udgivet en årsberetning for Danida, men udkommer løbende med resultathistorier. Alle tal kan desuden findes på OpenAid.dk.

OpenAid.dk er også et vigtigt element i initiativet *Det Åbne Danida*, som udmønter kravet i lov om internationalt udviklingssamarbejde om, at der skal være åbenhed i forvaltningen af udviklingsbistanden, og at udviklingsministeren skal fastsætte regler herom. Ifølge Udenrigsministeriet opfylder OpenAid.dk kravet om åbenhed – eller transparens – i udviklingsbistanden, for så vidt angår offentliggørelse af data om programmer og projekter, idet der gives adgang til dagsaktuelle data fra ministeriets systemer vedrørende hvert eneste projekt, der er finansieret af udviklingsbistanden, under sloganet *publish what you have*.

70. Vores gennemgang af OpenAid.dk viser imidlertid, at hjemmesiden ikke er egnet som kommunikationsredskab for rapportering af udviklingsbistandens fremdrift og resultater til Folketinget eller offentligheden.

Det er muligt at slå op på hvert af de 3 tematiske programmer under landeprogrammet for Myanmar og her finde en kort beskrivelse af det tematiske program og de underliggende udviklingsaftaler samt en liste med resultatindikatorer. Dog afrapporteres der udelukkende med udgangspunkt i en usorteret liste af output-indikatorer. Siden viser ikke Udenrigsministeriets data om, hvilke outcomes og impacts de enkelte output-indikatorer skal bidrage til at realisere, og den formidler heller ikke, hvilke udviklingsaftaler indikatorerne hører til.

Rigsrevisionen konstaterer, at output-indikatorerne ikke alene kan kommunikere landeprogrammets resultater, idet de kun er meningsfulde og forståelige, når de knyttes til de tilhørende udviklingsaftaler, outcomes og impacts.

Resultatstyringen er opbygget hierarkisk

Udenrigsministeriets resultatstyring baserer sig på en såkaldt forandringsteori om, hvordan aftalernes aktiviteter og produkter (outputs) vil føre til de ønskede effekter (outcomes) og langsigtede virkninger eller forandringer (impacts).



Resultathierarkiet er beskrevet i kapitel 2.

Udenrigsministeriet har hertil oplyst, at OpenAids.dks anvendelighed i kommunikationsmæssig sammenhæng kan forbedres – uagtet at dette ikke er hjemmesidens primære formål. Ministeriet anfører dog også, at OpenAid.dk for hvert projekt indeholder kontaktoplysninger for de ansvarlige enheder i ministeriet, der kan kontaktes for yderligere information. Ministeriet har endvidere oplyst, at der findes forskellige kilder til kommunikation af resultater på forskellige platforme, men ingen systemmæssig opsamling, der fremstiller de samlede resultater af udviklingsbistanden i en letforståelig og systematisk form. Dette skyldes mangler i den systemmæssige understøttelse af rapporteringen.

Udenrigsministeriet har oplyst, at ministeriet er enig med Rigsrevisionen i, at der er et behov for at systematisere resultatrapporteringen og fremstille den i en mere forståelig form.

Resultater

Undersøgelsen viser, at Udenrigsministeriet ikke har sørget for en systematisk og forståelig rapportering af landeprogrammets resultater, der understøtter gennemsigtighed og ansvarlighed over for offentligheden og de bevilgende myndigheder. OpenAid.dk er ifølge ministeriets retningslinjer det formelle kommunikationsredskab til fremdriftsrapportering til Folketinget. Hjemmesiden viser imidlertid ikke en forståelig rapportering af resultaterne af landeprogrammet for Myanmar. Det er Rigsrevisionens vurdering, at ministeriet bør sørge for en systematisk og forståelig rapportering af udviklingssamarbejdets resultater gennem bredt tilgængelige kanaler. Ministeriet er enig med Rigsrevisionen i, at der er behov for at systematisere resultatrapporteringen og fremstille den i en mere forståelig form.

Rigsrevisionen, den 3. oktober 2019

Lone Strøm

/Peder Juhl Madsen

Bilag 1. Metodisk tilgang

Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Udenrigsministeriet har forvaltet landeprogrammet for Myanmar tilfredsstillende. Derfor har vi undersøgt følgende:

- Har Udenrigsministeriet fulgt gældende regler og retningslinjer for udarbejdelsen af landeprogrammet for Myanmar?
- Har Udenrigsministeriet fulgt gældende regler og retningslinjer for implementeringen af udviklingsaftalerne i landeprogrammet?
- Har Udenrigsministeriet fulgt gældende regler og retningslinjer for opfølgning på og rapportering om landeprogrammet?

I undersøgelsen indgår Udenrigsministeriet. Revisionen er gennemført ved dokumentgennemgang og møder i ministeriet i København og ved et revisionsbesøg på den danske ambassade i Yangon i marts 2019. Vi skelner i undersøgelsen ikke mellem ministeriets, Danidas og ambassadens ansvar, idet ministeriet er en enhedsorganisation.

Undersøgelsen omhandler perioden medio 2014 - medio 2019. Vi har undersøgt Udenrigsministeriets udarbejdelse af landeprogrammet i perioden 2014-2016, ministeriets implementering af udviklingsaftalerne i perioden 2017-2019 og ministeriets opfølgning på det samlede landeprogram i 2018 og 2019. Vi har indhentet det sidste materiale i september 2019.

Undersøgelsen af Udenrigsministeriets udarbejdelse af landeprogrammet er baseret på forarbejder til programmet, høringssvar, faglige vurderingsrapporter mv. Vi har endvidere gennemgået det endelige programdokument og tilhørende bilag.

Undersøgelsen af Udenrigsministeriets implementering tager udgangspunkt i 5 udvalgte udviklingsaftaler under programmet. Udviklingsaftalerne er udvalgt med udgangspunkt i kriterier om økonomisk væsentlighed, risiko og en bred afspejling af landeprogrammets temaer og samarbejdsformer.

Vi har for hver udviklingsaftale gennemgået aftalegrundlaget, fremdriftsrapporter, finansielle rapporter, referater fra styregruppemøder, og Udenrigsministeriets dokumentation i forbindelse med udbetalinger.

Undersøgelsen af Udenrigsministeriets opfølgning på det samlede landeprogram er baseret på referater fra møder i landeprogrammets styrekomité i Myanmar, dokumenter fra ministeriets mål- og resultatstyring af ambassaden i Yangon, ministeriets midtvejsevaluering af landeprogrammet mv. Endelig har vi foretaget opslag på ministeriets hjemmesider, herunder [OpenAid.dk](https://openaid.dk), som bl.a. viser data om landeprogrammets fremdrift og resultater.

Væsentlige dokumenter

Vi har gennemgået en række dokumenter, herunder:

- landepolitikpapir, konceptnote for landeprogrammet, høringssvar og faglig vurderingsrapport i forbindelse med udarbejdelsen af landeprogrammet
- det endelige landeprogramdokument og tilhørende bilag
- aftalegrundlaget for de 5 udviklingsaftaler (såkaldte Development Engagement Documents, supplerende kontrakter, forståelsespapirer mv.)
- fremdriftsrapporter og finansielle rapporter for de 5 udviklingsaftaler
- referater af styregruppemøder for de 5 udviklingsaftaler
- regnskabsbilag, kontoudtog og anden dokumentation for ambassadens grundlag for udbetalinger
- referater fra møder i landeprogrammets styrekomité og skriftlige briefings i forbindelse med disse møder
- rapporten vedrørende ministeriets midtvejsevaluering af landeprogrammet
- skriftlig rapportering i forbindelse med ministeriets mål- og resultatstyringssamtaler.

Møder

Vi har holdt møder med følgende:

- repræsentanter fra Udenrigsministeriets enhed for kvalitet og faglighed i udviklings-samarbejdet
- ambassadør, souschef og sagsbehandlere på ambassaden i Myanmar
- repræsentanter for ministeriets aftalepartnere i Myanmar
- personer og grupper, som udviklingsaftalerne skal støtte (etniske grupper, fiskere, virksomheder).

Formålet med møderne har været at få indsigt i ambassadens praksis i forbindelse med opfølgningen på udviklingsaftalerne og det samlede landeprogram, tilsyn med aftalepartnere og udbetalinger til aftalepartnere. Møderne har også haft til formål at få indblik i aftalepartnernes tilskudsforvaltning, i de tilfælde hvor det har været relevant.

Systemgennemgang og opslag

Vi har gennemgået Udenrigsministeriets systemmæssige understøttelse af udviklings-samarbejdet, herunder tilsagn, udbetalinger og opfølgning på regnskaber. Formålet med gennemgangen har været at undersøge, i hvilket omfang systemerne understøtter en korrekt forvaltning af tilskudsmidlerne, og om systemerne bliver brugt efter hensigten.

Vi har foretaget opslag på Udenrigsministeriets hjemmesider, herunder ministeriets hjemmeside med interne retningslinjer, ministeriets hjemmesider i forbindelse med Det Åbne Danida og OpenAid.dk.

Formålet med opslagene har været at konstatere, hvilke retningslinjer Udenrigsministeriet har, hvilke dokumenter og data i forbindelse med forvaltningen af udviklingsbistanden som ministeriet giver offentlig adgang til, og hvordan ministeriet rapporterer til Folketinget og offentligheden om udviklingssamarbejdets fremdrift og resultater.

Standarderne for offentlig revision

Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision. Standarderne fastlægger, hvad brugerne og offentligheden kan forvente af revisionen, for at der er tale om en god faglig ydelse. Standarderne er baseret på de grundlæggende revisionsprincipper i rigsrevisionernes internationale standarder (ISSAI 100-999).

Bilag 2. De 5 udvalgte udviklingsaftaler

Aftalen om retsstat og menneskerettigheder

Udviklingsaftalens formål er at fremme anvendelsen af og respekten for internationale menneskerettigheder og retsstatslige principper i Myanmar's retssystem.

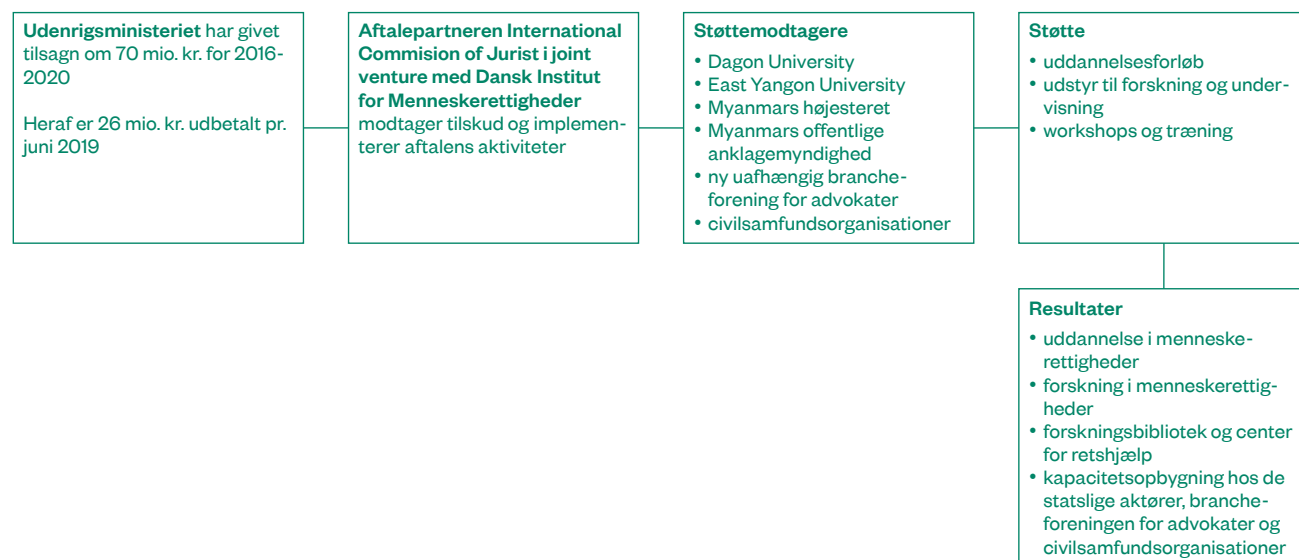
Aftalens partnere, resurser og aktiviteter

Udenrigsministeriet har indgået aftalen med International Commission of Jurists i et joint venture med Dansk Institut for Menneskerettigheder. Partneren er fundet ved offentligt udbud.

Udviklingsaftalens indsatser består i: 1) støtte til 2 universiteter til bl.a. forbedringer af den juridiske uddannelse og adgang til viden om menneskerettigheder, 2) støtte til civilsamfundslige organisationer og advokatsamfund som fortalere for menneskerettigheder og 3) kapacitetsopbygning i højesteret og den offentlige anklagemyndighed med hensyn til fremme af menneskerettigheder. Aktiviteterne foregår primært i Yangon, hvor de 2 universiteter ligger, og i regeringshovedstaden Naypyitaw.

Udenrigsministeriet har indgået forståelsesaftaler med de 2 universiteter, Myanmar's højesteret, den offentlige anklagemyndighed og en ny uafhængig advokatforening. Disse organisationer modtager støtte i form af uddannelsesforløb, workshops, udstyr mv. og skal også selv bidrage med tid og resurser. Figur A viser aftalens resurser, partnere og ydelser.

Figur A
Aftalen om retsstat og menneskerettigheder



Kilde: Rigsrevisionen.

Aftalens resultatramme

Udviklingsaftalen har ét planlagt outcome og 9 planlagte outputs. Aftalepartneren har senere nedbrudt det planlagte outcome i 3 mellemliggende outcomes: ét for hver gruppe af støttemodtagere. Aftalens outcomes er nedbrudt i 9 outputs, som har tilknyttet indikatorer og årlige fremdriftsmål. Tabel A viser aftalens planlagte outcomes og outputs.

Tabel A
Planlagte resultater i aftalen om retsstat og menneskerettigheder

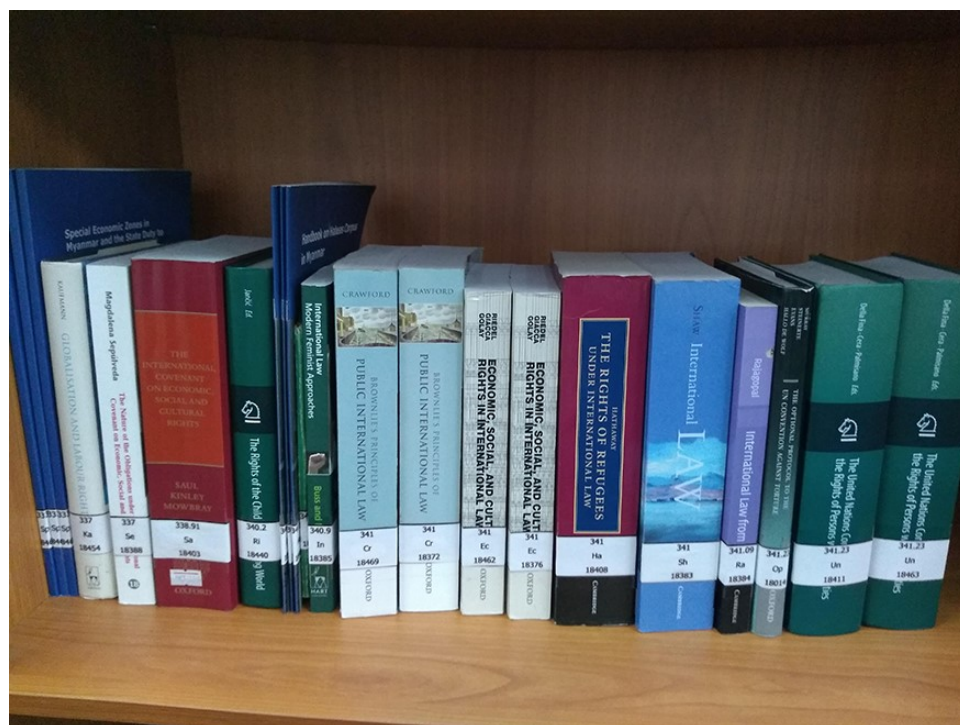
Outcomes	Outputs
Undervisningen i menneskerettigheder ved de 2 universiteter bliver obligatorisk og mere interaktiv og effektiv.	1. Oprettelse af uddannelse i menneskerettigheder. 2. Oprettelse af et resursecenter (forskningsbibliotek). 3. Oprettelse af en klinik for retshjælp. 4. Forskningsbaseret reformmiljø.
Civilretsorganisationer og advokatnetværk arbejder uafhængigt og aktivt sammen for at adressere brud på menneskerettighederne gennem retssystemet.	5. Civilsamfundsorganisationer kan monitorere, dokumentere og advokere mod brud på menneskerettigheder. 6. Den uafhængige advokatforening i Myanmar kan føre principielle sager om menneskerettigheder. 7. Advokatforeningen kan rådgive medlemmer om menneskerettigheder.
Højesteret og anklagemyndigheden har øget sin institutionelle kapacitet til at beskytte og fremme menneskerettigheder.	8. Domstolene kan forstå og bruge menneskerettigheder. 9. Anklagemyndigheden kan bruge menneskerettigheder i sit arbejde, herunder i forskning og i de førte sager.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af aftalegrundlaget.

Status og problemer

Ifølge fremdriftsrapporterne skrider aktiviteterne frem som planlagt. Dog har samarbejdet med den uafhængige advokatforening ikke medført alle de aktiviteter, som var forventet.

I aftalen lægges der op til, at indholdet bør tilpasses i tilfælde af en uventet udvikling eller nye muligheder for at opnå formålet. Ifølge fremdriftsrapporterne har den øgede politiske uro og spændinger mellem militæret og regeringen medført generel usikkerhed om opbakningen til menneskerettigheder i Myanmar, men dette har ikke ført til et behov for større ændringer af aktiviteterne i forhold til aftalen, og det har ikke haft konsekvenser for aftalens fremdrift. Der er dog indsat en ledende medarbejder fra militæret i højesteret, hvilket har medført en mere formel samarbejdsform med denne partner.



Bøger i det nye forskningsbibliotek for menneskerettigheder på East Yangon University. Billedet er fra Rigsrevisionens besøg.

Foto: Rigsrevisionen

Aftalen om grunduddannelse for børn, der er svære at nå

Udviklingsaftalens formål er at øge adgangen til kvalitetsuddannelse for de børn i Myanmar, som er sværest at nå. Det skal ske ved at øge undervisningens kvalitet på skoler, der drives af etniske organisationer og klosterorganisationer, og få dem anerkendt i det nationale skolesystem.

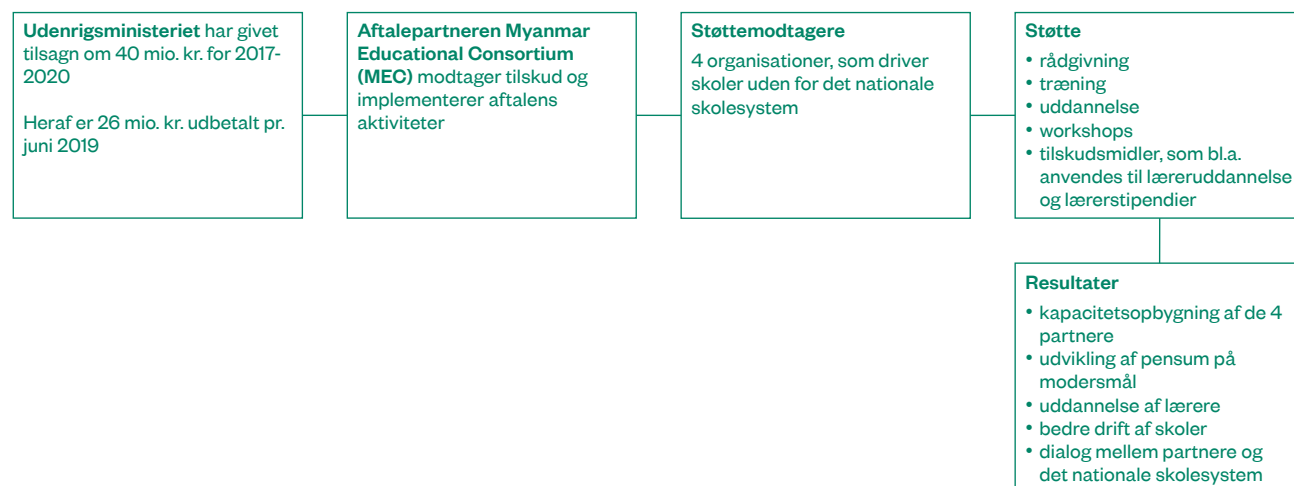
Aftalens baggrund er, at mange etniske grupper i Myanmar savner anerkendelse af deres sprog og kultur i det nationale skolesystem, som heller ikke er udbredt til alle landområder. Derfor har mange etniske grupper drevet deres egne skolesystemer med støtte fra et kludetæppe af NGO'er. Desuden har klostre drevet skoler. Begge typer skoler tilbyder undervisning til børn i de fattigste og mest konfliktramte dele af Myanmar, som ellers er svære at nå. Undervisningen giver dog typisk ikke adgang til det videregående uddannelsessystem.

Aftalens partnere, resurser og aktiviteter

Udenrigsministeriet har indgået en udviklingsaftale med Myanmar Education Consortium (MEC), som drives af Save the Children International og også modtager støtte fra den engelske og den australske udviklingsorganisation.

Aftalens aktiviteter skal bl.a. styrke undervisningens kvalitet og elevernes læringsudbytte. Det skal ske ved efteruddannelse af lærere, udvikling af skolemateriale, styrkelse af skolernes ledelse og opbygning af skolesystemer, som kan støtte skolerne og anvende data om elevernes deltagelse og læringsudbytte. Data skal bl.a. anvendes som dokumentation i forhandlingerne om anerkendelse i det nationale videregående uddannelsessystem.

MEC har indgået partnerskab med 4 organisationer, som driver skoler: Mon National Educational Committee, Monistic Educational Development Group, Karen Education System Strengthening og Kachin Educational Consortium. De 4 partnere modtager bl.a. rådgivning, træning og uddannelse fra MEC og herudover midler til deres egne aktiviteter. Figur B viser aftalens indhold.

Figur B**Aftalen om grunduddannelse for børn, der er svære at nå**

Kilde: Rigsrevisionen.

Aftalens resultatramme

Aftaledokumentet indeholder 2 planlagte outcomes og 5 planlagte outputs. Dokumentet indeholder også resultatindikatorer, men der er ikke fastsat årlige fremdriftsmål. Dette skal ifølge aftalen gøres som led i implementeringen. MEC har under implementeringen af aftalen udviklet en meget detaljeret resultatramme, som bl.a. indeholder årlige fremdriftsmål for hver af MECs 4 partnere. Tabel B viser de planlagte resultater, som fremgår af aftalen mellem MEC og den danske ambassade.

Tabel B**Planlagte resultater i aftalen om uddannelse**

Outcomes	Outputs
Styrkelse af de supplerende uddannelsessystemer.	1. Rammer for skolekvalitet og forbedring for etniske organisationer og klosterorganisationer med deltagelse af lokalsamfund. 2. Lærere trænet i højt prioriterede kompetencer. 3. Tilpasset pensum med passende sprogbrug og rækkefølge.
Forandringer af politik og praksis.	4. Stærkere, mere inkluderende netværk for læring, fortalervirksomhed og dialog om uddannelse. 5. Forskning, analyse og dokumentation af høj kvalitet af læring om vigtige emner.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af aftalegrundlaget.

Status og problemer

Ifølge fremdriftsrapporterne varierer fremdriften mellem de 4 partnere, og 2 af dem har måttet revidere deres planer og mål i opstartsfasen. Det skyldes bl.a. forsinkelser i udbetalinger, som har afholdt nogle af partnerne fra at igangsætte planlagte aktiviteter.

Det fremgår af rapporter og referater, at det har været en udfordring for etableringen af samarbejdet, at de 4 partnere er dårligere organiserede og mere resurssvage end forventet. Manglen på resurser har bl.a. betydet, at MEC har måttet bruge tilskuds-midler på at betale lærerstipendier (dvs. en andel af lærernes løn) for at kunne skabe et stabilt fundament for partnernes aktiviteter. Dette var ikke oprindeligt en del af aftalen. Det er i budgettet for partnerne for skoleåret 2018/19 godkendt, at op til 16 % af midlerne kan bruges til lærerstipendier. Det planlægges at nedbringe denne andel i skoleåret 2019/20.

Det er værd at bemærke, at nogle af de etniske grupper, som driver skoler i MECs program, er væbnede grupper. Dermed har dialogen mellem de etniske skolesystemer og det nationale skolesystem betydning for fredsforhandlingerne i Myanmar og vice versa. Der er fx væbnede etniske grupper, som er med i forhandlinger om skolesystemerne, selv om de har trukket sig fra den nationale våbenhvile.



Skolemateriale, Karen-folkets historiske personligheder og forældre, der deltager i forældresamarbejdet. Billederne er fra Rigsrevisionens besøg på skole for Karen-folket.

Foto: Rigsrevisionen

Aftalen om bæredygtigt kystfiskeri

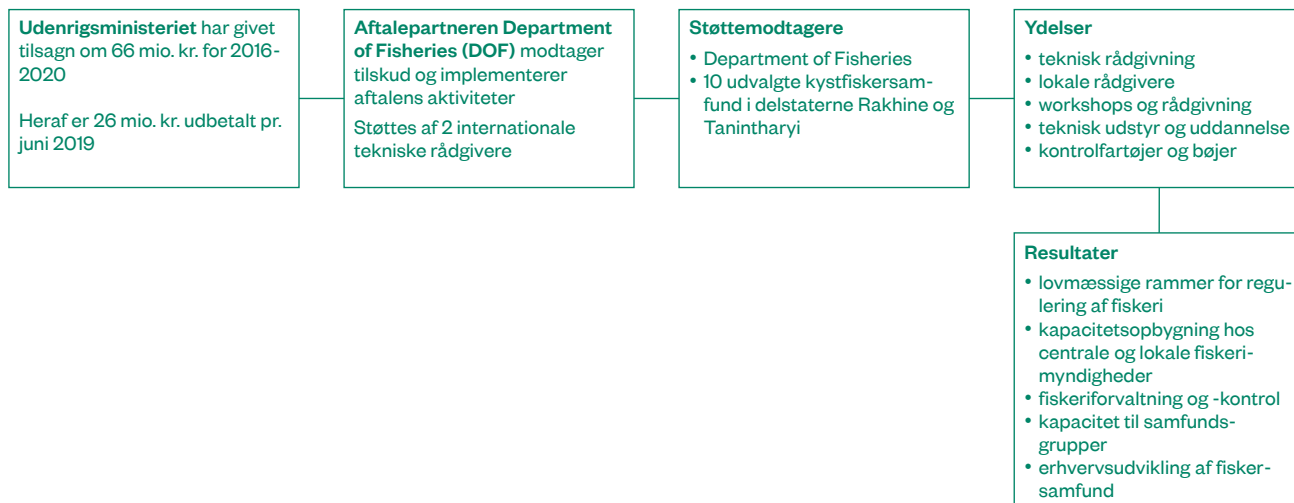
Udviklingsaftalens formål er at skabe mere bæredygtige levevilkår for kystsamfund. Baggrunden er, at ureguleret fiskeri fra bl.a. semiindustrielle fiskerifartøjer (nationale og internationale) har ført til en halvering af bestanden af kommercielle fiskearter. Fiskeri er for mange kystnære samfund den eneste indtægtsmulighed, og de er derfor afhængige af, at fiskeriet reguleres. Det skal ifølge aftalen ske ved at opbygge en fiskeriforvaltning, som er baseret på samarbejde mellem lokalsamfundene og det ansvarlige ministerium.

Aftalens partnere, resurser og aktiviteter

Udenrigsministeriet har indgået aftalen med afdelingen for fiskeri (Department of Fisheries, DOF) i Myanmars ministerium for landbrug, husdyr og vanding. Ministeriet skal også selv bidrage med tid og resurser.

Med aftalen forpligter DOF sig til at udvikle en fiskeripolitik for hele Myanmar, der er baseret på samarbejde mellem lokale fiskerimyndigheder og kystnære lokalsamfund. DOF skal bl.a. sørge for at etablere 10 lokale fiskeriforeninger (co-management committees), der skal formulere lokale regler for fiskeri og håndhæve reglerne sammen med de lokale fiskerimyndigheder. Aftalens 10 fiskeriforeninger er tænkt som forløbere, der skal bruges til at opbygge erfaring til brug en udrulning af samforvaltning af fiskeri til hele Myanmar. Aftalen omfatter også aktiviteter, som skal øge fangstens værdi ved bedre håndtering, transport, markedsføring mv. Aktiviteterne foregår i Naypyitaw, i den nordvestlige delstat Rakhine og i den sydlige delstat Tanintharyi.

Midlerne i aftalen skal bl.a. bruges til at aflønne lokale rådgivere (community facilitators) og til træning, workshops og en studietur til Thailand. Endvidere skal DOF som led i aftalen købe udstyr til fiskerikontrol, herunder 2 kontrolfartøjer og bøger til at afmærke fredede fiskeområder. Den aftalte støtte omfatter også 2 internationalt rekrutterede tekniske rådgivere. Figur C viser aftalens indhold.

Figur C**Aftalen om bæredygtigt fiskeri**

Kilde: Rigsrevisionen.

Aftalens resultatramme

Aftalens planlagte outcome er nedbrudt i 4 outputs med underliggende indikatorer og fremdriftsmål. I de seneste fremdriftsrapporter indgår desuden et output 0, som handler om god generel kapacitetsopbygning som grundlag for forvaltning af programmet hos DOF. Tabel C viser aftalens planlagte resultater.

Tabel C**Planlagte resultater i aftalen om bæredygtigt kystfiskeri**

Outcome	Outputs
Der er introduceret samforvaltning af fiskeriet, og fiskebestandene er bedre forvaltet i pilotområderne.	- DOF har vedtaget og implementeret en lovgivningsramme for samforvaltning af kystfiskeri og for bekæmpelse af ulovligt, urapporteret og ureguleret fiskeri. - DOF har udviklet personalemæssig og teknisk kapacitet til samforvaltning af fiskeri på alle forvaltningsniveauer. - Institutioner til samforvaltning er på plads i de kystsamfund, der indgår som piloter i aftalen. De understøtter fiskeriforvaltning baseret på begrænsning af adgangen til resurserne og territoriale brugerrettigheder. - Lokalsamfundenes levevilkår er forbedret på grund af bæredygtig resurseudnyttelse og tiltag til forøgelse af fangstens værdi.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af aftalegrundlaget.

Status og problemer

Ifølge fremdriftsrapporterne er aftalens aktiviteter bagud i forhold til planen, men der har dog været aktiviteter inden for alle outputs. Der er bl.a. udarbejdet et udkast til en ny fiskerilov, man har rekrutteret og uddannet personale i DOF, og man har etableret lokale fiskeriforeninger. Samlet set har aftalen dog været præget af en række implementeringsudfordringer:

1. Det har været vanskeligt at etablere samforvaltning i flere af de planlagte aktivitetsområder i Rakhine, som er præget af væbnede konflikter mellem regeringen og rakhinske grupper og af hærens fordrivelse af det muslimske Rohingya-folk.
2. Ministerierne i Myanmar har et princip om, at medarbejdere roterer ofte. Dette har gjort det svært at opbygge og fastholde kompetencer og viden i DOF.
3. Ministeriet mangler kapacitet til finansiel styring. Der er nu opstillet mål for udarbejdelse af finansielle guidelines og for oplæring af personale. Der er også ansat konsulenter til implementering.
4. DOF har manglet de nødvendige procedurer og kompetencer til at gennemføre indkøb efter WTO-standarder. Det har betydet, at en række større indkøb af kontrolfartøjer, bøger og biler ikke er blevet gennemført som planlagt. For at rette op på dette, har partnerne tildelt midler til en ekstern konsulent, som skal hjælpe med at opbygge den nødvendige kapacitet i DOF. Indkøbene er dernæst blevet yderligere forsinkede, efter at regeringen i Myanmar besluttede at ændre finansåret og suspendere alle indkøb i det mellemliggende budgetår.



Kystnært fiskeri i Myanmar. Billederne er fra Rigsrevisionens besøg i fiskerlandsbyen i Thanintharyi.

Foto: Rigsrevisionen

Aftalen om små og mellemstore virksomheder

Udviklingsaftalens formål er at øge ansvarlig adfærd og konkurrenceevne hos små og mellemstore virksomheder. Baggrunden er, at erhvervslivet i Myanmar længe har været domineret af konglomerater under statens og militærets kontrol. Aftalen skal understøtte de små og mellemstore virksomheder og dermed bidrage til inkluderende og bæredygtig økonomisk vækst. Den skal også gøre virksomhederne bevidste om deres sociale og miljømæssige ansvar og om de langsigtede fordele ved en ansvarlig forretningsstrategi.

Aftalens partnere, resurser og aktiviteter

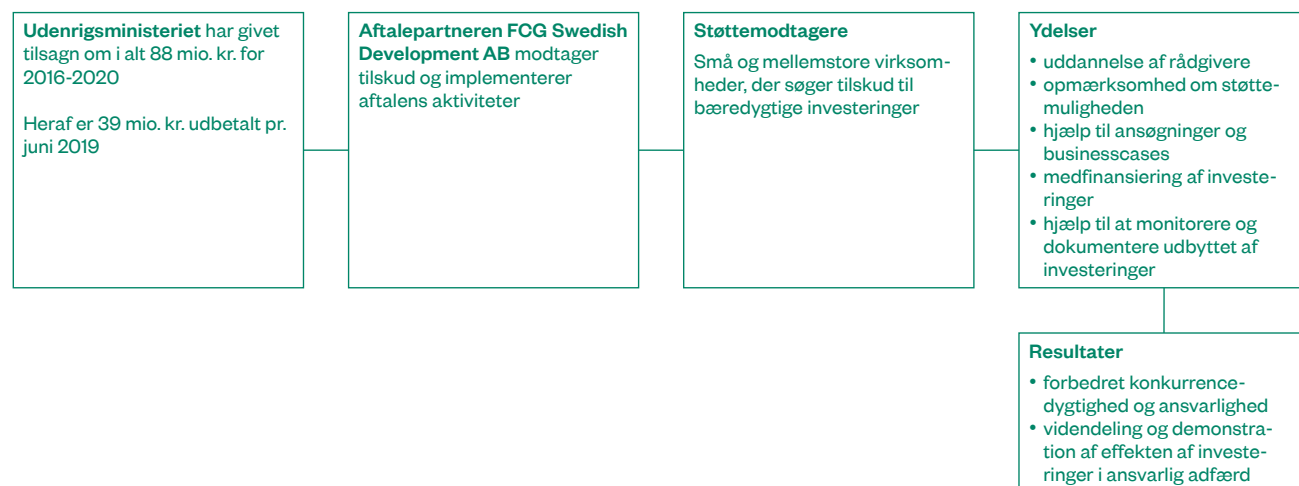
Udenrigsministeriet har oprettet Responsible Business Fund (RBF), som tildeler tilskud til små og mellemstore virksomheder. Tilskuddene anvendes til medfinansiering af investeringer, der kan forbedre virksomhedernes ansvarlige adfærd og konkurrencedygtighed. Fonden har 3 ansøgningsvinduer med temaerne:

1. Effektiv brug af energi og vand samt affaldshåndtering.
2. Arbejdsforhold, sikkerhed på arbejdspladsen og levnedsmiddelsikkerhed.
3. Personaleforvaltningskapaciteter.

RBF har en bestyrelse med repræsentanter fra den danske ambassade, erhvervslivet og Myanmar's industriministerium. Den har også et sekretariat, som drives af den implementerende aftalepartner, der er et svensk konsulentfirma, som er fundet ved offentligt udbud. Denne partner står for alle udbetalinger af tilskudsmidler. Midlerne udbetales dog som udgangspunkt ikke direkte til de små og mellemstore virksomheder. I stedet betaler RBF sin andel af investeringen direkte til virksomhedernes leverandører.

Virksomhedernes investeringer skal fungere som demonstrationsprojekter, der viser andre virksomheder, at det kan betale sig at investere i bæredygtige løsninger. Virksomhederne forpligter sig derfor til at dokumentere de økonomiske resultater, de får ud af deres investering, fx øget produktion eller besparelser på brændstof, og til at dele deres erfaringer med andre virksomheder og interessenter. RBF yder også træning til rådgivere, der hjælper virksomhederne med at udforme deres projekter og ansøgninger og med at opfylde dokumentationskravene.

RBF's sekretariat ligger i Yangon. De støttede virksomheder er spredt over det meste af Myanmar – med undtagelse af de mest konfliktramte områder. Figur D viser aftalens indhold.

Figur D**Aftalen om små og mellemstore virksomheder**

Kilde: Rigsrevisionen.

Aftalens resultatramme

I aftaledokumentets resultatramme indgår et planlagt outcome, som er nedbrudt i 5 planlagte outputs. Der er også indikatorer til måling af outcomes og outputs og konkrete fremdriftsmål. Tabel D viser aftalens planlagte outcomes og outputs.

Tabel D**Planlagte resultater i aftalen om små og mellemstore virksomheder**

Outcome	Outputs
Et øget antal private virksomheder forbedrer deres: 1) energi-, vand- og affaldseffektivitet, 2) arbejdsforhold, sikkerhed på arbejdspladsen og levnedsmiddelsikkerhed og 3) personaleforvaltning.	1. Der er et passende antal teknikere og revisorer (rådgivere) tilgængelig. 2. Virksomheder er opmærksomme på fordelene ved aftalens formål. 3. Effektiv brug af energi, vand og affaldshåndtering blandt støttede virksomheder. 4. Forbedrede arbejdsforhold og levnedsmiddelsikkerhed blandt støttede virksomheder. 5. Forbedringer af personalets færdigheder blandt støttede virksomheder.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af aftalegrundlaget.

Status og problemer

Det fremgår af aftalepartnerens fremdriftsrapporter, at 2017 blev brugt på opstartsaktiviteter, aftaleindgåelse og en pilotansøgningsrunde, og at der har været forsinkelser i behandlingen af ansøgninger i 2018. Målsætningen for antallet af virksomheder, der i 2020 har fået støtte og oplevet forbedringer ser ud til at kunne nås. Der har især været efterspørgsel på tilskud til investeringer inden for energi, vand og affaldshåndtering samt arbejdsforhold, sikkerhed på arbejdspladsen og levnedsmiddelsikkerhed, mens færre virksomheder har været interesserede i at investere i opkvalificering af personalet. Dette skyldes bl.a., at andre donorer har træningsprogrammer uden lokal medfinansiering.

Aftalens udfordringer har bl.a. været, at en del små og mellemstore virksomheder inden for fx landbrug har svært ved at møde RBF's krav. Det gælder fx krav om, at ansøger skal være en registreret virksomhed og/eller aflevere et revideret regnskab, og at de skal indrapportere data for resultaterne af investeringen, og at de selv skal skaffe penge til medfinansiering af investeringen. Endelig har det været en udfordring, at kvaliteten af rådgivningssektoren har været lav. Det er blandt aftalens mål at udvikle kvaliteten af denne sektor, men træningen har måttet begynde på et lavere niveau end forudset.



Et vandrensingsanlæg, som er medfinansieret af RBF, hos en mindre virksomhed, der producerer snacks. Billedet er fra Rigsrevisionens besøg.

Foto: Rigsrevisionen

Aftalen om klimatilpasning og mangroveskove

Udviklingsaftalens formål er at øge modstandsdygtigheden mod klimaforandringer blandt sårbare og marginaliserede grupper gennem bæredygtig forvaltning af mangroveskov. Det skal ske ved samfundsbasert skovforvaltning.

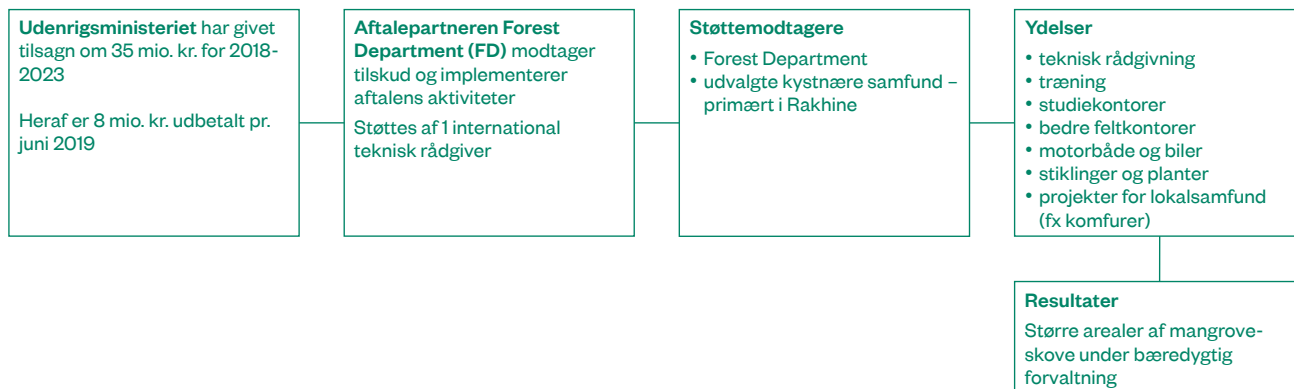
Baggrunden er, at Myanmar forventes at blive ramt hårdt af klimaforandringer, som fører til højere vandstand, flere oversvømmelser og kraftigere storme. Sunde mangroveskove er vigtige for naturens og menneskers modstandsdygtighed mod disse forandringer, fordi de kan holde på aflejringer, mindske jorderosion og afbøde virkningerne af storme og oversvømmelser. Samtidig kan mangroveskove opfange og lagre CO₂. Myanmar har en af verdens største mangroveskove, men den er på retur på grund af skovhugst, og fordi den omdannes til landbrugsjord og rejefarme.

Aftalens partnere, resurser og aktiviteter

Udenrigsministeriet har indgået aftalen med afdelingen for skov, Forest Department (FD), i Myanmars ministerium for naturresurser og miljøbeskyttelse. Aftalen er finansieret af klimapuljen, som Udenrigsministeriet deler med Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet. Aftalen er indgået for perioden 2018-2023.

Aftalen skal hjælpe FD med at realisere Myanmars politik for skovgenoprettelse og samfundsbasert skovforvaltning, som indeholder mål for bæredygtigt forvaltet mangroveskov. For at nå dertil skal FD have bedre kapacitet til at etablere og håndhæve offentlig beskyttet skov, der skal plantes ny mangroveskov, og der skal etableres lokale kyst-skovforvaltningsgrupper og lokalejet skov. Endvidere skal der være lokale projekter, der gør lokalsamfundene mindre tilbøjelige til at overudnytte mangroveskoven (fx. mere brændselseffektive komfurer). Det danske bidrag består af en international teknisk rådgiver og af tilskudsmidler, som FD kan bruge til interne uddannelsesaktiviteter og studieture, indkøb og drift af motorbåde og biler, opgradering af lokale feltkontorer, produktion af stiklinger og genplantning samt udvikling af skovforvaltningsgrupperne og de lokale efterspørgselsdrevne projekter.

Aftalens aktiviteter skal primært foregå i delstaten Rakhine, som er fattig og har store områder af truet mangroveskov. Der vil dog også være aktiviteter i Thanintharyi, hvor mangroveskoven er i bedre stand, og hvor der allerede er lokale skovforvaltningsgrupper. Det skal gøre det muligt at overføre læring fra disse grupper til de nye grupper i Rakhine. Figur E viser aftalens indhold.

Figur E**Aftalen om klimatilpasning og mangroveskove**

Kilde: Rigsrevisionen.

Resultatrammen

Udviklingsaftalen indeholder ét planlagt outcome og 4 planlagte outputs. Det fremgår, at der i 2018 skal etableres baselines for hvert output, som de årlige fremdriftsmål skal tage udgangspunkt i. Tabel E viser aftalens planlagte outcomes og outputs.

Tabel E**Planlagte resultater i aftalen om klimatilpasning og mangroveskove**

Outcome	Outputs
De kystnære lokalsamfunds modstandsdugtighed over for klimaforandringer er styrket gennem forbedret forvaltning af mangroveskove.	1. Forbedret kapacitet i FD til at advokere for, etablere og håndhæve offentlig beskyttet skov, særligt i Rakhine. 2. Etablering af kystnære skovforvaltningsgrupper med hjælp fra FD og eksterne parter såsom NGO'er og universiteter. 3. Genopretning af mangroveskov i udpegede områder i Rakhine. 4. Lokale projekter, der kan lette presset på mangroveskovene og styrke lokalsamfundenes modstandsdugtighed over for klimaforandringer.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af aftalegrundlaget.

Status og problemer

Ifølge aftalepartnerens fremdriftsrapporter modtog man de første midler i juni 2018. Herefter har man bl.a. arrangeret en studietur, hvor landsbyboere og personale fra de nye projektområder kunne studere succesfulde skovforvaltningsprojekter andre steder. Man har også igangsat en såkaldt sårbarhedsvurdering af projektområderne, indkøbt både og biler, forberedt etableringen af base camps ved projektområderne, forberedt etableringen af mere beskyttet skov og lokale skovforvaltningsgrupper, indkøbt materiale til nye planteskoler for mangroveskov mv. Der har således været aktivitet inden for 3 af de 4 output-områder, mens aktiviteterne inden for output 4 afventer resultaterne af sårbarhedsvurderingen.

Der har ifølge rapporten været fokus på at inddrage muslimske samfund i Rakhine i aftalens aktiviteter allerede inden indgåelse af aftalen. I løbet af 2018 besluttede aftalens parter at udvide aftalens fokus til også at omfatte 3 landsbyer med muslimsk befolkning uden for de oprindeligt udpegede mangroveområder. Ifølge årsrapporten for 2018 har man dog ikke kunnet få tilladelse fra delstatsmyndighederne til at arbejde i disse landsbyer. Man sigter i stedet mod at inkludere dem i projekterne under output 4, når disse kommer i stand.



Stiklinger til genetablering af mangroveskov. Billedet er fra Rigsrevisionens besøg hos en lokal skovforvaltningsgruppe i Thanintharyi.

Foto: Rigsrevisionen

Bilag 3. Ordliste

Aftalepartner	Udenrigsministeriets udviklingsaftaler har hver én implementeringsansvarlig partner, som modtager tilskud fra ministeriet og er ansvarlig for at implementere aftalens aktiviteter.
Baselinemåling	Baseline betyder udgangspunkt. Ordet bruges om den situation, som en udviklingsaftale tager udgangspunkt i og har til formål at forandre. Baselinemålinger er målinger af en resultatindikator værdi i udgangspunktet, dvs. inden der er skabt resultater. Baselinemålinger er i mange tilfælde en forudsætning for at kunne fastsætte mål for fremdrift og resultater.
Civilsamfundsorganisation	Folkelig bevægelse eller organisation, som hverken er statslig eller orienteret mod et marked. Bruges ofte synonymt med NGO (Non-Governmental Organization).
Community facilitator	Lokale rådgivere, som i udviklingsaftalen om bæredygtigt kystfiskeri skal understøtte de lokale fiskeriforeningers arbejde og deres samarbejde med DOF.
Donorkoordination	Aftaler og ordninger mellem udviklingssamarbejdets donorer, som skal sikre, at udviklingssamarbejdet samlet set bliver så effektivt som muligt.
Formuleringsfase	En af de 4 faser i Udenrigsministeriets programcyklus. I formuleringsfasen færdiggøres de dokumenter, der senere udgør grundlaget for implementeringen af programmet.
Forståelsespapir (Memorandum of Understanding)	Papir, der beskriver den fælles forståelse, som udgør grundlaget for et samarbejde.
Fremdrift	Det at noget bevæger sig fremad eller udvikler sig i en positiv retning. Vi bruger ordet om udvikling hen imod de ønskede resultater af udviklingssamarbejdet.
Fremdriftsmål	Mål for udviklingen hen imod de ønskede resultater af et udviklingssamarbejde.
Fremdriftsrapport	Rapport om udviklingen hen imod de ønskede resultater af et udviklingssamarbejde.
Identificeringsfase	En af de 4 faser i Udenrigsministeriets programcyklus. I denne fase identificeres mulige temaer, mål og samarbejdspartnere for programmet, og der udarbejdes udkast til nogle af de dokumenter, der senere ligger til grund for programmet.
Impact	Langsigtede effekter eller virkninger af fx et program eller en udviklingsaftale.
Implementering	Gennemførelse eller virkeliggørelse af noget. Bruges i beretningen om gennemførelsen af de planer, der blev udarbejdet i programmets indledende faser.
Kapacitet	Evne til at præstere eller yde noget. Ordet bruges inden for udviklingssamarbejde til at beskrive organisationers (herunder regeringsinstitutioners) kompetencer, procedurer, systemer mv., som udgør grundlaget for, at de kan opnå formålet med det pågældende tilskud.
KFU	Udenrigsministeriets enhed for kvalitet og faglighed i udviklingssamarbejdet. KFU-enheden står for kvalitetssikring og finansiel og faglig styring af det internationale udviklingssamarbejde.
Komplementaritet	Den bedst mulige arbejdsdeling mellem flere aktører for at opnå optimal brug af resurser.

Konceptnote	Et notat, der udarbejdes i forbindelse med Udenrigsministeriets forberedelse af et større program (fx et landeprogram). Konceptnoten udarbejdes under identificeringsfasen og indeholder bl.a. overvejelser om programmets kontekst, mulige mål og resultater, valg af partnere og samarbejdsformer, styringsforhold og budget.
Landepolitikpapir	Et papir, der beskriver Danmarks interesser og mål for det samlede engagement i et prioritetsland. Papiret skal godkendes af udviklingsministeren og udenrigsministeren og præsenteres for Folketingets Udenrigsudvalg.
Landeprogram	En samlet pakke af udviklingssamarbejde med et samlet strategisk mål, der indeholder flere underliggende programmer og projekter.
Midtvejsevaluering	En evaluering midtvejs i et programs implementeringsperiode. Midtvejsevalueringen skal normalt omfatte vurdering af udviklingen i landet, strategiske forhold, programmets fremdrift og dokumentation af resultater, udvikling i risikohåndtering, finansiell styring, udbetalinger mv.
Monitorering	I beretningens sammenhæng bruges ordet til at beskrive arbejdet med at registrere, måle og følge fremdrift og resultater.
Mål- og resultatstyring	Udenrigsministeriet har et system til mål- og resultatstyring, som bl.a. omfatter en årlig proces for at formulere mål for de enkelte ambassadører og følge op på, om de er opnået.
NGO	En ikke-statslig organisation med et socialt eller politisk formål, som ikke er kommercielt. Bruges ofte synonymt med civilsamfundsorganisation.
Outcome	Bruges i Udenrigsministeriets resultatmodel om de planlagte effekter af hver udviklingsaftale i slutningen af programperioden.
Output	Bruges i Udenrigsministeriets resultatmodel om de planlagte produkter eller ydelser, som skal leveres i udviklingsaftalen, og som ifølge forandringsteorien vil føre til de ønskede effekter (outcomes) og langsigtede virkninger (impacts).
Prioritetsland	Et land, som Danmark målretter det meste af sit bilaterale udviklingssamarbejde mod. Danmark har p.t. 12 prioritetslande.
Programdokument	Et dokument, der beskriver programmets kontekst, strategiske begrundelser, underliggende programmer og projekter, ønskede resultater, styringsforhold og budget mv. Programdokumentet og tilhørende bilag er grundlag for den senere implementering af programmet.
Programplanlægning	Den planlægning, der foretages i forbindelse med identificering og formulering af et program.
Resultater	De ønskede effekter og virkninger af et udviklingssamarbejde og de produkter, der ifølge planen skal føre til de ønskede effekter og virkninger.
Resultatindikator	Middel til at måle graden af resultatopnåelse.
Resultatramme	En samlet visning af de planlagte resultater af en udviklingsaftale, inkl. indikatorer til at måle resultaterne, baselinemålinger og fremdriftsmål.
Risikostyring	Handlinger og systemer, som har til formål at identificere og vurdere risici samt planlægge håndteringen af de identificerede risici.
Samforvaltning	Forvaltning, som er baseret på et samarbejde mellem den ansvarlige statslige myndighed og de berørte lokale grupper og samfund.

Styregruppe	Gruppe af mennesker, som har ansvar for styringen af fx et projekt. I beretningen bruges ordet om de grupper, der har ansvaret for styringen af de enkelte udviklingsaftaler. Styregruppernes medlemmer repræsenterer oftest donorerne, aftalepartneren og andre vigtige interessenter.
Styrekomité	Gruppe af mennesker, som er valgt til at varetage en styringsopgave. I beretningen bruges ordet om den gruppe, der har ansvaret for styringen af hele landeprogrammet, og som har delt formandskab mellem den danske ambassade og Myanmar's planlægnings- og finansministerium.
Styringsforhold	Den måde styringen af noget er organiseret på.
Tematisk program	En klynge af udviklingsaftaler med et fælles tema inden for et landeprogram.
Tilskudsforvalter	En myndighed eller anden organisation, som er ansvarlig for at tildele og følge op på en offentlig tilskudsordning.
Udarbejdelse	I beretningen bruger vi ordet om Udenrigsministeriets arbejde i identificeringsfasen og formuleringsfasen med at forberede og planlægge landeprogrammet og formulere de dokumenter, der ligger til grund for den senere implementering af programmet.
Udviklingsaftale	En aftale om tilskud mellem Udenrigsministeriet og en implementerende aftalepartner og tilskudsmodtager. Aftalen angiver formål med tilskuddet, resultatkrav og ansvarsfordelingen i aftalen.
Udviklingssamarbejde	Samlet betegnelse for Udenrigsministeriets indsats for at skabe udvikling gennem udviklingsaftaler.