

**Beretning til statsrevisorerne
om**

**harmonisering og tilpasning af
Danmarks bilaterale bistand til
programsamarbejdslandene**

**Februar 2006
RB A201/06**



Rigsrevisionen

Indholdsfortegnelse

	Side
I. Undersøgelsens resultater	5
II. Baggrund, formål og afgrænsning	9
A. Baggrund.....	9
B. Formål og afgrænsning	13
III. Har Udenrigsministeriet tilrettelagt grundlaget for den bilaterale bistand, så det understøtter de tiltrådte erklæringer om harmonisering og tilpasning?	14
A. Overdragelse af administrativ og faglig kompetence til de danske ambassader i programsamarbejdslandene.....	15
B. Justering af politikker, procedurer mv. for at efterleve de tiltrådte erklæringer om harmonisering og tilpasning	17
IV. Hvordan er den danske bilaterale bistand fordelt på lande og sektorer?.....	23
A. Koncentration af bistanden på programsamarbejdslande	24
B. Fokuseringen af bistanden på sektorprogrammer i programsamarbejdslandene	27
V. Ydes den danske bilaterale bistand i stigende grad som budget- og sektorprogramstøtte?	30
VI. Følger Udenrigsministeriet op på harmoniserings- og tilpasningsinitiativerne?	36
VII. Har Udenrigsministeriet gennemført den bilaterale bistand i overensstemmelse med de tiltrådte erklæringer om harmonisering og tilpasning?..	40
A. Status for harmoniserings- og tilpasningsinitiativer	42
B. Udarbejdelse af landestrategier i Tanzania og Vietnam	43
C. Tilrettelæggelse og gennemførelse m.m. af bistandsaktiviteter	44
D. Opbygning og anvendelse af modtagerlandenes administrative systemer	49
Bilag:	
1. Ordliste og forklaringer	52

Rigsrevisionen afgiver denne beretning til statsrevisorerne i henhold til § 8, stk. 1, og § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997. Beretningen vedrører finanslovens § 06.11. Udenrigstjenesten og § 06.32. Bilateral bistand.

Beretning om harmonisering og tilpasning af Danmarks bilaterale bistand til programsamarbejdslandene

I. Undersøgelsens resultater

1. Denne beretning vedrører Udenrigsministeriets koordinering og samarbejde med andre donorer og programsamarbejdslande i forbindelse med tilrettelæggelsen af Danmarks bilaterale udviklingsbistand.

Statsrevisorerne anmodede på baggrund af et besøg i Sydafrika, Mozambique, Tanzania og Uganda rigsrevisor om at undersøge Udenrigsministeriets tilrettelæggelse af og opfølgning på Danmarks bistand til programsamarbejdslandene under hensyn til bl.a. koordinationen med modtagerlande og donorer, bekæmpelse af korruption samt ministeriets beslutning om decentralisering.

2. Der er i det internationale udviklingssamarbejde kommet en stigende erkendelse af, at både modtagerlandene og donorerne skal yde en indsats for at effektivisere udviklingsbistanden, herunder særligt at øge samarbejdet og koordineringen mellem donorerne og modtagerlandene. Et andet element i effektiviseringen af bistanden er at opnå en øget fokusering og koncentration af bistanden på lande og indsatsområder. Danmark har tilsluttet sig flere internationale erklæringer om effektivisering af udviklingsbistanden, og den 25. februar 2003 tilsluttede Danmark sig sammen med en række andre donorlande, modtagerlande og institutioner, der arbejder med udviklingsstøtte, den såkaldte Rom-erklæring om harmonisering, der er det centrale dokument for denne undersøgelse. De centrale begreber i denne forbindelse er *harmonisering*, hvor donorerens indsats skal være indbyrdes afstemt, og *tilpasning*, hvor donorerne skal basere deres bistand på modtagerlandenes egne udviklingsstrategier, institutioner og procedurer. Nogle af de elementer, der indgår i Rom-erklæringen, er målsætningen om en øget budget- og sektorprogramstøtte.

3. Hovedformålet er at undersøge, om Udenrigsministeriet tilrettelægger og følger op på bistanden til programsamarbejdslandene i overensstemmelse med internationale erklæringer om at harmonisere udviklingsbistanden og tilpasse støtten til modtagerlandenes egne systemer og prioriteringer.

Hovedformålet er opdelt i følgende delformål:

- Har Udenrigsministeriet tilrettelagt grundlaget for den bilaterale bistand, så det understøtter de tiltrådte erklæringer om harmonisering og tilpasning?
- Hvordan er den danske bilaterale bistand fordelt på lande og sektorer?
- Ydes den danske bilaterale bistand i stigende grad som budget- og sektorprogramstøtte?
- Følger Udenrigsministeriet op på harmoniserings- og tilpasningsinitiativerne?
- Har Udenrigsministeriet gennemført den bilaterale bistand i overensstemmelse med de tiltrådte erklæringer om harmonisering og tilpasning?

Undersøgelsens resultater

Harmonisering og tilpasning har gennem de seneste 3 år stået højt på dagsordenen i det internationale bistandssamarbejde, og det er Rigsrevisionens vurdering, at alle involverede aktører fortsat må prioritere indsatsen højt, hvis bistanden skal effektiviseres som forudsat i de internationale erklæringer om bistandssamarbejdet.

Det er samlet Rigsrevisionens vurdering, at Udenrigsministeriet i vid udstrækning har tilrettelagt og fulgt op på bistanden til programsamarbejdslandene i overensstemmelse med internationale erklæringer. Det er endvidere Rigsrevisionens vurdering, at Udenrigsministeriet har deltaget aktivt i det internationale arbejde med harmonisering og tilpasning.

Udenrigsministeriet har generelt tilrettelagt grundlaget for den bilaterale bistand, så det understøtter de internationale erklæringer om harmonisering og tilpasning.

Denne vurdering er baseret på følgende forhold:

- Decentraliseringen mellem Udenrigsministeriet og ambassaderne understøtter arbejdet med harmonisering og tilpasning af den danske bilaterale bistand. Med decentraliseringen har ambassaderne fået øgede beføjelser og muligheder for at yde en sammenhængende indsats i de enkelte modtagerlande.

- Målsætningen om harmonisering og tilpasning af den bilaterale bistand har indtaget en stadig større rolle i regeringens årlige 5-årsplaner for de udviklingspolitiske prioriteter og er i vid udstrækning indarbejdet i ministeriets administrative retningslinjer.
- Den gældende politik samt retningslinjerne for evalueringsaktiviteterne er ikke justeret efter tilslutningen til Romerklæringen. Ministeriet har dog siden 2003 taget forskellige initiativer i samarbejde med andre donorer til en sådan opdatering, der forventes afsluttet i 2006.
- Det er tilfredsstillende, at ministeriet sammen med ligesindede donorer har påbegyndt overvejelser om, hvordan ansvaret for gennemførelsen af bistandsaktiviteter kan overdrages til andre donorer i form af såkaldt delegeret samarbejde.

Den danske bistand er koncentreret på 15 programsamarbejdslande, der modtager ca. 2/3 af den samlede bilaterale bistand, og hvor støtten hovedsagelig er bygget op omkring bistand til et begrænset antal sektorprogrammer.

Denne konstatering er baseret på følgende forhold:

- Den danske bilaterale bistand er ved udgangen af 2005 især koncentreret på 15 programsamarbejdslande. Danmark yder dog i lighed med andre donorlande støtte til en række lande uden for kredsen af programsamarbejdslandene.
- Støtten til programsamarbejdslande har i perioden 2001-2005 varieret fra 60 % til 70 % af den samlede bilaterale bistand uden en klar tendens i udviklingen. Udenrigsministeriet forventer en mindre stigning i bistandsandelen til programsamarbejdslandene som følge af, at Mali i 2006 bliver programsamarbejdsland.
- Den danske indsats er typisk rettet mod 3-4 sektorer i hvert programsamarbejdsland, men der ydes dog også i et vist omfang bistand til aktiviteter, der ikke direkte hører under de valgte sektorer, men som er tværgående. Resultatet er, at bistandsaktiviteterne i flere programsamarbejdslande er spredt over et stort antal sektorer. Udenrigsministeriet har anført, at der generelt endnu ikke er foretaget en tilstrækkelig fokusering af de enkelte programindsatser (sektorprogrammer og andre programmer) i programsamarbejdslandene.

Den danske bilaterale bistand ydes i stigende grad som sektorprogramstøtte, og der er i 2005 taget initiativ til at øge budgetstøtten.

Denne konstatering er baseret på følgende forhold:

- I perioden 2000-2004 har der været en udvidelse i brugen af sektorprogramstøtte fra 54 % til 64 % af den samlede bilaterale bistand, mens andelen i 2005 faldt til ca. 60 %. Det er ikke muligt at spore en klar udvikling i brugen af generel budgetstøtte. Fra 2000 til 2005 har denne støtteform ligget på 3-7 % af den samlede bistand.
- Den internationale udvikling går i retning af en øget anvendelse af budgetstøtte, og ministeriet har i den seneste tid gennemført eller forberedt øget budgetstøtte til 3 programsamarbejdslande. Undersøgelsen har vist, at ministeriet er opmærksom på de særlige problemstillinger, der gør sig gældende for denne støtteform, herunder bl.a. modtagerlandets kapacitet til at administrere.
- Det er utilfredsstillende, at ministeriet endnu ikke kan levere præcise tal for omfanget af de forskellige støtteformer, særligt set i lyset af at budgetstøtte og sektorprogramstøtte indgår som centrale parametre i Rom- og Paris-erklæringerne.

Udenrigsministeriet følger op på udviklingen i harmoniserings- og tilpasningsinitiativerne og har etableret nogle nyttige redskaber hertil. Rigsrevisionen forventer, at ministeriet videreudvikler rapporteringsformen for ambassadernes indberetninger.

Denne vurdering er baseret på følgende forhold:

- Der er behov for en videreudvikling og præcisering af rapporteringsformen for ambassadernes indberetninger for at opnå en større ensartethed i rapporteringerne.
- Udenrigsministeriets Kvalitetssikringskontors periodevise Performance Reviews udmunder i konkrete anbefalinger og handlingsplaner for ambassaderne og udgør et godt grundlag for det videre arbejde.

Udenrigsministeriet har gennemført den bilaterale bistand i overensstemmelse med de tiltrådte erklæringer om harmonisering og tilpasning. Niveauer og udviklingen i harmoniseringen og tilpasningen varierer mellem programsamarbejdslandene, hvilket beror på forskelle i landenes struktur og tilgang til problemstillingen i landene og på sammensætningen af donorkredsen.

Denne vurdering er baseret på følgende forhold:

- Der er betydelige forskelle i niveauet for og udviklingen i harmonisering og tilpasning i programsamarbejdslandene og mellem sektorerne i de enkelte lande.

- Udenrigsministeriet har medvirket til at bringe de overordnede rammer for harmonisering og tilpasning på plads i Tanzania og Vietnam, og ministeriet deltager i den forbindelse aktivt i donorsamarbejdet i disse lande på alle niveauer.
- Tanzania har i samarbejde med donorerne, herunder Danmark, udarbejdet udkast til en fælles landestrategi.
- Udenrigsministeriet har i samarbejde med Tanzania og Vietnam udarbejdet sektorprogrammer under hensyn til landenes prioriteringer. Samarbejdet med andre donorer om udarbejdelse af sektorprogrammer er især sket i forbindelse med fællesfinansierede aktiviteter.
- Udenrigsministeriet har bidraget til at styrke de administrative systemer i Tanzania og Vietnam, og hvor systemerne har den fornødne effektivitet, benyttes de ved administration af bistanden.
- Udenrigsministeriet har etableret et samarbejde med myndighederne i Tanzania og Vietnam samt donorerne i disse lande om korruptionsbekæmpelse. Det er endnu for tidligt at rapportere om konkrete resultater af dette samarbejde.

II. Baggrund, formål og afgrænsning

A. Baggrund

4. Denne beretning vedrører Udenrigsministeriets koordinering og samarbejde med andre donorer og programsamarbejdslande i forbindelse med tilrettelæggelsen af Danmarks bilaterale udviklingsbistand.

Danmark anvendte i 2004 i alt ca. 6,1 mia. kr. på bilateral bistand, hvoraf 66 % af støtten gik til programsamarbejdslande.

5. I august 2004 aflagde statsrevisorerne besøg i Sydafrika, Mozambique, Tanzania og Uganda. På baggrund af besøgene blev rigsrevisor anmodet om at afgive et notat om tilrettelæggelse og indhold i en beretningsundersøgelse om Udenrigsministeriets tilrettelæggelse af og opfølgning på Danmarks bistand til programsamarbejdslandene under hensyn til bl.a. koordinationen med modtagerlande og donorer, bekæmpelse af korruption samt ministeriets beslutning om decentralisering.

Undersøgelsen blev behandlet i et faktuel notat til statsrevisorerne af 15. marts 2005, og notatet blev tiltrådt på statsrevisormødet den 30. marts 2005 med en præcisering af, at undersøgelsen tillige skulle behandle decentralisering af beslutningskompetence til ambassaderne.

6. Dansk udviklingspolitik er baseret på lov om internationalt udviklings samarbejde, jf. lovbekendtgørelse nr. 541 af 10. juli 1998. Den nuværende overordnede strategi for dansk bistandspolitik er fastsat i ”Partnerskab 2000”, der i oktober 2000 blev vedtaget af Folketinget. ”Partnerskab 2000” bygger bl.a. på, at Danmark skal støtte modtagerlandenes egne bestræbelser på at bekæmpe fattigdom og skabe bedre vilkår for alle. Udgangspunktet er landenes egne resurser og strategier for udvikling – deres fattigdomsstrategier – og deres vilje til at gennemføre de nødvendige forandringer. Regeringens seneste udviklingspolitiske prioriteringer for 2006-2010 er desuden fastsat i ”Globalisering – fremskridt i fællesskab”. De udviklingspolitiske planer opdateres årligt.

Siden 1985 har der været bred politisk enighed i Danmark om, at den bilaterale bistand skal koncentreres om en begrænset gruppe modtagerlande, de såkaldte programsamarbejdslande. Bistanden til programsamarbejdslandene tager udgangspunkt i en landestrategi, der er udarbejdet på grundlag af landenes nationale strategier og politikker. Landestrategien fastsætter de overordnede rammer og prioriteringer for den danske bistand til det pågældende programsamarbejdsland. Med udgangspunkt i landestrategien udarbejdes et antal sektorprogrammer, der udmønter den konkrete bistand inden for sektorer som fx landbrug og sundhed. Programsamarbejdslandene modtager også andre former for støtte, fx projektbistand, men sektorprogramstøtten udgør fundamentet i den danske bistand.

For tiden yder Danmark bistand til følgende 15 programsamarbejdslande: Tanzania, Mozambique, Uganda, Kenya, Zambia, Benin, Burkina Faso, Ghana, Egypten, Nicaragua, Bolivia, Bangladesh, Bhutan, Vietnam og Nepal. I det følgende anvendes betegnelsen programsamarbejdslande om netop disse lande, mens betegnelsen modtagerland anvendes bredere for et land, der modtager udviklingsbistand.

7. I september 2000 forpligtede FN's medlemslande sig til en række målsætninger for det internationale udviklingsarbejde, de såkaldte 2015 Mål, der bl.a. omfatter en halvering af den globale fattigdom inden 2015.

Det internationale udviklingsarbejde er imidlertid præget af mange aktører med forskellige interesser, der pålægger modtagerlandene modstridende og resursekrævende krav. Ved tilstedeværelsen af mange donorer med forskellige strategier, procedurer og prioriteringer øges risikoen for, at modtagerlandets transaktionsomkostninger stiger, fordi der skal tages særskilte hensyn til hver enkelt donor. Med transaktionsomkostninger menes alle de resurser, modtagerlandene og donorerne anvender på at modtage og yde bistanden, fx administrative omkostninger, herunder fx høj mødeaktivitet og afreporteringer til donorer.

Verdensbankens "World Development Report" fra 2004 præsenterer således en opgørelse over tilstedeværelse af donorer i modtagerlandene, der viser, at der i gennemsnit er 14 bilaterale donorer i et modtagerland og 26 donorer, hvis man også medregner de multilaterale donorer. Ifølge Komitéen for Udviklingsbistand under OECD (OECD/DAC) er der i det internationale donorsamfund 37 bilaterale donorer og ca. 30 multilaterale donorer, og antallet forventes at stige.

Der er i det internationale udviklingssamarbejde en stigende erkendelse af, at opfyldelse af 2015 Målene kræver, at både modtagerlandene og donorerne yder en indsats for at effektivisere udviklingsbistanden, herunder særligt øger samarbejdet og koordineringen mellem donorerne og modtagerlandene. Danmark har tilsluttet sig flere internationale erklæringer om effektivisering af udviklingsbistanden, og den 25. februar 2003 tilsluttede Danmark sig sammen med en række andre donorlande, modtagerlande og institutioner, der arbejder med udviklingsstøtte, den såkaldte Rom-erklæring om harmonisering, der er det centrale dokument for denne undersøgelse.

8. I Rom-erklæringen anvendes generelt betegnelsen "harmonisering" om alle indsatsområder vedrørende samarbejde og koordinering. Denne definition har ikke været tilstrækkelig præcis, og i den senere Paris-erklæring om bistandseffektivitet, som Danmark tilsluttede sig i foråret 2005, er begrebsapparatet vedrørende samarbejde og koordinering udviklet og præciseret. Indsatsområderne er nu op-

delt i ejerskab, harmonisering, tilpasning, resultatstyring og gensidig ansvarlighed, og nogle af de elementer, der tidligere blot blev betegnet som harmonisering, er nu opdelt på bl.a. ejerskab, harmonisering og tilpasning.

De centrale områder for denne undersøgelse er:

- *harmonisering*, hvor donorernes indsats skal være indbyrdes afstemt, gennemsigtig og samlet effektiv
- *tilpasning*, hvor donorerne skal basere deres bistand på modtagerlandenes egne udviklingsstrategier, institutioner og procedurer.

9. I **tabel 1** er i skitseform angivet de områder i Rom-erklæringen, som Rigsrevisionen anvender i undersøgelsen, opdelt på henholdsvis harmonisering og tilpasning.

Tabel 1. Centrale elementer i Rom-erklæringen

Centrale elementer i Rom-erklæringen
<p>Harmonisering:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Donorerne skal gennemgå og identificere politikker, procedurer og praksis med henblik på at fremme harmoniseringen. • Donorerne skal arbejde for at reducere donormissioner, reviews og rapportering og skal strømline bistandsbetingelser samt forenkle og harmonisere dokumentation. • Donorerne skal bestræbe sig på at anvende delegeret samarbejde. <p>Tilpasning:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Donorerne skal i stigende omfang anvende budget- og sektorprogramstøtte. • Udviklingsbistanden skal ydes i dialog med modtagerlandet og i overensstemmelse med dets nationale strategier. • Donorerne skal hjælpe modtagerlandene til at styrke en tilstrækkelig administrativ kapacitet, så landene kan lede udviklingsindsatsen. • Når modtagerlandenes administrative systemer er egnede, skal donorerne basere udviklingsbistanden på landenes egne systemer.

10. Udenrigsministeriet har generelt til Rigsrevisionens undersøgelse anført, at Rom- og efterfølgende Paris-erklæringen ikke er internationale aftaler eller traktater i folkeretlig forstand, men erklæringer, som på en række områder udstikker hensigter, som parterne forsøger at gennemføre og leve op til. På trods af politisk opbakning og vilje fra dansk side til at gennemføre ordlyden i erklæringerne, så er denne sondring væsentlig, idet gennemførelsen af de nødvendige tilpasninger er frivillig og kan ske i forskelligt tempo fra land til land. Ministeriet bemærker yderligere, at teksten i en hensigtserklæring i reglen vil være dynamisk og løben-

de blive erstattet af nye erklæringer, der afspejler fremskridt mellem parterne.

Rigsrevisionen er principielt enig i Udenrigsministeriets bemærkninger, men skal understrege, at når Danmark har valgt at tilslutte sig erklæringerne, bør opfyldelsen af erklæringernes hensigter indgå som en klar målsætning i tilrettelæggelsen af den danske bistand og bør være indarbejdet i ministeriets retningslinjer for gennemførelse af bistandssamarbejdet. Udenrigsministeriet har erklæret sig enig heri.

B. Formål og afgrænsning

11. Hovedformålet er at undersøge, om Udenrigsministeriet tilrettelægger og følger op på bistanden til programsamarbejdslandene i overensstemmelse med internationale erklæringer om at harmonisere udviklingsbistanden og tilpasse støtten til modtagerlandenes egne systemer og prioriteringer.

Hovedformålet er opdelt i følgende delformål:

- Har Udenrigsministeriet tilrettelagt grundlaget for den bilaterale bistand, så det understøtter de tiltrådte erklæringer om harmonisering og tilpasning?
- Hvordan er den danske bilaterale bistand fordelt på lande og sektorer?
- Ydes den danske bilaterale bistand i stigende grad som budget- og sektorprogramstøtte?
- Følger Udenrigsministeriet op på harmoniserings- og tilpasningsinitiativerne?
- Har Udenrigsministeriet gennemført den bilaterale bistand i overensstemmelse med de tiltrådte erklæringer om harmonisering og tilpasning?

12. Den undersøgte periode omfatter 2003-2005. Dette er primært begrundet i, at Rom-erklæringen blev indgået den 25. februar 2003. Efterfølgende har Danmark tilsluttet sig Paris-erklæringen, men da det først er sket i 2005, har undersøgelsen først og fremmest taget udgangspunkt i Rom-erklæringens hensigter og målsætninger.

13. Undersøgelsen af arbejdet med harmonisering og tilpasning omfattede såvel ministeriets centrale enheder som de stedlige danske ambassader. Som led i undersøgelsen blev

der foretaget en nærmere gennemgang af Danmarks støtte til sundhedssektorprogrammet og generel budgetstøtte i Tanzania samt landbrugssektorprogrammet og generel budgetstøtte i Vietnam.

Tanzania blev udvalgt som den største modtager af dansk bilateral bistand, mens Vietnam blev udvalgt som en bistandsmodtager uden for Afrika. Herudover blev begge lande udvalgt som modtagere af budgetstøtte. Generel budgetstøtte er interessant, da det er en støtteform, som blandt flere donorer vinder stadig mere frem, og som er anbefalet i både Rom- og Paris-erklæringen.

14. Undersøgelsen har i udkast været forelagt Udenrigsministeriet, og ministeriets bemærkninger er i videst muligt omfang indarbejdet i beretningen.

III. Har Udenrigsministeriet tilrettelagt grundlaget for den bilaterale bistand, så det understøtter de tiltrådte erklæringer om harmonisering og tilpasning?

Rigsrevisionens bemærkninger

Udenrigsministeriet har generelt tilrettelagt grundlaget for den bilaterale bistand, så det understøtter de internationale erklæringer om harmonisering og tilpasning.

Denne vurdering er baseret på følgende forhold:

- Decentraliseringen mellem Udenrigsministeriet og ambassaderne understøtter arbejdet med harmonisering og tilpasning af den danske bilaterale bistand. Med decentraliseringen har ambassaderne fået øgede beføjelser og muligheder for at yde en sammenhængende indsats i de enkelte modtagerlande.
- Målsætningen om harmonisering og tilpasning af den bilaterale bistand har indtaget en stadig større rolle i regeringens årlige 5-årsplaner for de udviklingspolitiske prioriteter og er i vid udstrækning indarbejdet i ministeriets administrative retningslinjer.
- Den gældende politik samt retningslinjerne for evalueringsaktiviteterne er ikke justeret efter tilslutningen til Rom-erklæringen. Ministeriet har dog siden 2003 taget forskellige initiativer i samarbejde med andre donorer til en sådan opdatering, der forventes afsluttet i 2006.

- Det er tilfredsstillende, at ministeriet sammen med ligsindede donorer har påbegyndt overvejelser om, hvordan ansvaret for gennemførelsen af bistandsaktiviteter kan overdrages til andre donorer i form af såkaldt delegeret samarbejde.

15. Det indgår som et element i Rom-erklæringen, at donorerne skal gennemgå deres fastlagte politikker, procedurer og praksis for bistandsarbejdet med henblik på at justere dem i forhold til målsætningerne om harmonisering og tilpasning. Tilsvarende medfører harmoniseringen og særligt målsætningen om en øget tilpasning til de enkelte programsamarbejdslandes politikker og systemer, at stadig flere beslutninger skal kunne træffes af de stedlige danske ambassader. Det fremgår af Rom-erklæringen, at donorlandene skal øge fleksibiliteten for ministeriets medarbejdere, der er udstationeret i modtagerlandene, så de kan håndtere landeprogrammer og projekter mere effektivt. Der kan derfor være behov for at justere ansvars- og kompetencefordelingen mellem Udenrigsministeriet og de stedlige danske ambassader. Rigsrevisionen har derfor undersøgt, om

- ministeriet har overført administrativ og faglig kompetence til ambassaderne i programsamarbejdslandene, så de fleksibelt og kompetent kan håndtere den stedlige administration af den danske bistand
- ministeriet har justeret politikker, procedurer mv., så de er lagt an på at efterleve de tiltrådte erklæringer om harmonisering og tilpasning.

A. Overdragelse af administrativ og faglig kompetence til de danske ambassader i programsamarbejdslandene

16. Udenrigsministeriet iværksatte i september 2003 en decentralisering af administrationen af udviklingsbistanden til en række ambassader. Det overordnede formål var at bidrage til en forbedring af bistandens kvalitet gennem en effektivisering af bistandsadministrationen. Det var tillige hensigten at lægge ansvaret for forberedelse og gennemførelse af bistanden så tæt på samarbejdspartnerne som muligt.

17. Udenrigsministeriet fastsætter i årlige resultatkontrakter med de enkelte ambassader de forventede resultater samt

fordelingen af ansvar og bemyndigelse i forbindelse hermed. Ambassaderne har ansvar for identifikation, forberedelse og implementering, herunder monitorering, af program- og projektaktiviteter. Forberedelsen omfatter bl.a. udarbejdelse af indstilling om nye programmer og bevillingsforelæggelser til Styrelsen for Internationalt Udviklingssamarbejde samt udkast til bevillingsansøgning til Finansudvalget efter gældende regler.

Ambassaderne har endvidere en lang række opgaver i forbindelse med den løbende drift af danske bilaterale aktiviteter. Ambassaden skal bl.a. lede opfølgningen på alle aktiviteter uden for de egentlige sektorprogrammer, ligesom ambassaden skal følge op på problemer, der er blevet rejst af sektorprogrammernes styringskomitéer. Det er endvidere ambassadens ansvar at sikre, at økonomirapporteringer indkommer rettidigt, at revisionen udføres, og at fornødne indkøb vedrørende aktiviteterne følger gældende regler. Ambassaden står også centralt i relationerne til modtagerlandet og til koordineringen med andre donorer, ligesom ambassaden skal udarbejde det danske grundlag for de bilaterale konsultationer med programsamarbejdslandet, som fra dansk side ledes af ministeriet.

Til støtte for ambassadernes arbejde har ministeriets Bistandsfaglige Tjeneste en vigtig rolle i forbindelse med kvalitetssikringen og erfaringsopsamlingen i forberedelses- og implementeringsfaserne af bistanden.

18. I Udenrigsministeriet er etableret 3 landekontorer, der har ansvar for at følge den overordnede udvikling i en række lande. Endvidere forelægges visse dokumenter i udkast fra ambassaden til gennemgang i landekontorerne. Det drejer sig bl.a. om færdiggørelse af notitser til brug for højniveau-konsultationer med programsamarbejdslandene. Kontorerne har desuden det overordnede ansvar for forberedelse og revision af landestrategier, hvilket sker i tæt samarbejde med ambassaderne. Herudover deltager landekontorerne i møder med andre donorer og leder i visse tilfælde konsultationer med programsamarbejdslandene. Ministeriet oprettede i 2003 Kvalitetssikringskontoret, som i periodevisse Performance Reviews foretager en stedlig gennemgang og vurdering af, om administrationen og effektiviteten af udviklingsbistanden i programsamarbejdslandene er i overensstemmelse med centralt fastsatte politikker, planer og procedurer.

Ledelsens tværgående kvalitetssikring af bistandsindsatserne søges sikret gennem Programkomitéen. Programkomitéen har en rådgivende rolle i forhold til planlægningen af sektorprogrammer samt nye programfaser og består af repræsentanter fra bl.a. ledelsen, Evalueringskontoret, Udviklingskontoret, Kvalitetssikringskontoret og Bistandsfaglige Tjeneste. Endelig har Kontoret for Evaluering af Udviklingsbistand en væsentlig rolle for erfaringsopsamling og dokumentation af bistandens virkning på længere sigt.

19. Rigsrevisionens besøg på ambassaderne i Vietnam og Tanzania viste, at der generelt var tilfredshed med decentraliseringen. De ansatte har fået mere indflydelse på deres arbejde og større manøvrerum, samtidig med at der er kommet nye opgaver. Det blev endvidere fremhævet, at decentraliseringen havde lettet mulighederne for at deltage i samarbejdet med andre donorer.

Ambassaderne bemærkede, at Udenrigsministeriets retningslinjer for bistandsarbejdet havde stor betydning i det daglige arbejde, fordi mange beslutninger nu tages på ambassaderne, hvilket giver ambassadørerne større indflydelse end tidligere.

20. Det er samlet Rigsrevisionens vurdering, at decentraliseringen mellem Udenrigsministeriet og ambassaderne understøtter arbejdet med harmonisering og tilpasning af den danske bilaterale bistand. Med decentraliseringen har ambassaderne fået øgede beføjelser og muligheder for at yde en sammenhængende indsats i de enkelte programsamarbejdslande.

B. Justering af politikker, procedurer mv. for at efterleve de tiltrådte erklæringer om harmonisering og tilpasning

21. Udenrigsministeriets politikker, strategier, ledelsesværktøjer og retningslinjer for den bilaterale udviklingsbistand udgør et meget forskelligartet og omfangsrigt materiale. Rigsrevisionens undersøgelse af, om Rom-erklæringens indsatsområder er indarbejdet i ministeriets politikker mv., tager derfor udgangspunkt i en gennemgang af de væsentligste dokumenter vedrørende:

- overordnede politikker for bilateral bistand
- strategier for bilateral bistand
- landestrategier og sektorprogrammer
- opfølgning/monitorering
- evaluering.

Udgangspunktet for Rigsrevisionens gennemgang er, at målsætningerne om harmonisering og tilpasning bør være indarbejdet i ministeriets overordnede politikker og strategier og udmøntet i de konkrete retningslinjer.

22. Udenrigsministeriet har sammen med Sverige, Norge, Finland, England, Holland og Irland (Nordic+ samarbejdet) udarbejdet en fælles handlingsplan for arbejdet med erklæringens målsætninger. Ministeriet følger løbende fremdriften i Nordic+ samarbejdet, og den fælles handlingsplan opdateres ligeledes løbende og er senest opdateret i november 2005.

Nordic+ samarbejdet har bl.a. resulteret i fælles retningslinjer: ”Guidelines for Joint Financing” fra februar 2004, ”Joint Procurement Guidelines” fra november 2004 og ”Nordic+ Complementarity Principles” fra november 2005.

Overordnede politikker for bilateral bistand

23. ”Partnerskab 2000” udgør den overordnede strategi for den danske udviklingspolitik og er som sådan den referenceramme, som Udenrigsministeriets politikker, strategier og retningslinjer holdes op imod.

Som supplement til ”Partnerskab 2000” afgiver regeringen årligt en politikplan med bud på prioriteringer for dansk udviklingsbistand i en 5-årig periode. De såkaldte udviklingspolitiske prioriteringer fokuserer primært på de politiske målsætninger for den danske bistand, fx fattigdomsbekæmpelse, menneskerettigheder mv. I et mindre omfang behandler planerne dog også tilrettelæggelsen af den danske bistand.

Det fremgår af regeringens planer for perioden 2003-2005, at spørgsmålet om harmonisering og tilpasning spiller en stadig større rolle, og i den seneste plan fra 2005 indgår en række konkrete initiativer, herunder at yde en større bistandsandel i form af budgetstøtte og at arbejde for fælles donorstrategier i de enkelte programsamarbejdslande.

Strategier for bilateral bistand

24. Udenrigsministeriets overordnede ramme for forberedelse og gennemførelse af bistandsindsatser er fastsat i ”Modalities for the Management of Danish Bilateral Development Cooperation”, der senest er opdateret i juni 2005. I ”Operationalisering af fattigdomsmålsætningen i Danmarks udviklingspolitik” fra 2003 beskrives udmøntningen af fattigdomsmålsætningen inden for den bilaterale udviklingsbistand. Dette dokument beskriver samarbejdet med modtagerlande og andre donorer.

Rigsrevisionen har, jf. **tabel 2**, gennemgået de 2 strategier for at vurdere, om de indeholder Rom-erklæringens målsætninger om harmonisering og tilpasning.

Tabel 2. Rom-erklæringens målsætninger i ”Modalities for the Management of Danish Bilateral Development Cooperation” og ”Operationalisering af fattigdomsmålsætningen i Danmarks udviklingspolitik”

Krav i Rom-erklæringen	”Modalities”	”Operationalisering”
I stigende grad at anvende budget- og sektorprogramstøtte	Ja	Ja
Udarbejde landestrategier og programmer i dialog med andre donorer	Delvist	Nej
Udarbejde landestrategier og programmer i dialog med program-samarbejdslandet	Ja	Ja
Gennemføre, monitorere og evaluere bistanden i samarbejde med andre donorer	Ja	Ja
Gennemføre, monitorere og evaluere bistanden i samarbejde med programsamarbejdslandet	Ja	Ja
Styrke programsamarbejdslandenes administrative kapacitet	Ja	Ja
Anvende programsamarbejdslandenes administrative systemer til håndtering af støtte, hvis disse er egnede	Ja	Ja
Villig til at medvirke til at delegerer samarbejde mellem donorerne	Nej	Nej

Rigsrevisionens gennemgang har vist, at ministeriet fuldt ud har indarbejdet 6 af de undersøgte målsætninger fra Rom-erklæringen i ministeriets strategier, mens ministeriet kun delvist eller slet ikke har indarbejdet de resterende 2 målsætninger. Ministeriet har ikke i de 2 ovennævnte dokumenter konkret angivet, om og i hvilket omfang andre donorer skal inddrages i udformningen af danske landestrategier og programmer.

25. Det fremgår endvidere af tabellen, at Udenrigsministeriet endnu ikke har taget stilling til anvendelse af et delegeret samarbejde, som er en samarbejdsform, hvor donorerne i en given sektor på grundlag af aftaler overdrager hele el-

ler dele af ansvaret for samarbejdet med programsamarbejdslandet, inkl. ansvaret for de finansielle midler, til en ledende donor i en given sektor. På grundlag af en sådan aftale mellem donorerne vil den ledende donor indgå en bilateral aftale med programsamarbejdslandet, som omfatter alle donorerers støtte. De øvrige donorer modtager rapportering mv. gennem den ledende donor og henvender sig i princippet ikke til programsamarbejdslandet.

Lande som Norge, Sverige, England og Holland har arbejdet med denne samarbejdsform, og gennem det seneste år har flere donorer henvendt sig til ministeriet med ønske om at bidrage til danskstøttede aktiviteter. Danmark har i enkelte tilfælde påtaget sig ansvar for andre donorerers støtte til danskstøttede sektorprogrammer, men har hidtil ikke selv afgivet ansvar for forvaltning af danske midler til andre donorer. Fra dansk side har man hidtil fastholdt, at man ikke finder anledning til at indgå i denne form for samarbejde, idet den danske bistand allerede er meget koncentreret på lande og sektorer med henblik på udvikling af høj dansk kapacitet og profil på de danskstøttede områder.

Ministeriet har medio 2005 taget de første skridt til en afklaring af, i hvilket omfang Danmark skal deltage i delegeret samarbejde. Ministeriet er ved at udarbejde retningslinjer herfor og samarbejder med Nordic+ landene om at afklare, hvordan donorerne kan udnytte mulighederne i delegeret samarbejde.

Rigsrevisionen finder, at det er tilfredsstillende, at ministeriet sammen med ligesindede donorer har påbegyndt overvejelser om, hvordan ansvaret for gennemførelsen af bistandsaktiviteter kan overdrages til andre donorer i form af såkaldt delegeret samarbejde.

Landestrategier og sektorprogrammer

26. Ministeriet udarbejder landestrategier på grundlag af "Guidelines for Revision of Country Strategies" fra juni 2005. Retningslinjerne for gennemførelse af sektorprogrammer er indeholdt i "Guidelines for Programme Management" fra april 2005. Retningslinjerne omfatter forberedelse, implementering og monitorering af sektorprogrammer, særlige miljøinitiativer og andre programmer med bevillinger større end 30 mio. kr.

27. Rigsrevisionens gennemgang har vist, at målsætningerne om harmonisering og tilpasning i vid udstrækning er indarbejdet i retningslinjerne for revision af landestrategier. Retningslinjerne lægger dog ikke op til et egentligt samarbejde mellem donorerne om koordination af målsætningerne for strategien og om fastlæggelse af fælles indikatorer til brug for monitoreringen. Udenrigsministeriet har oplyst, at der er nedsat en taskforce, der bl.a. har fået til opgave at udarbejde et sæt retningslinjer for fælles landestrategier. Ministeriet har endvidere oplyst, at der bl.a. til brug for vejledninger opsamles erfaringer fra Zambia, Tanzania og Uganda, hvor der sammen med andre donorer gennemføres arbejde med fælles landestrategier.

Ministeriet har bemærket, at de eksisterende guidelines nævner involvering af andre donorer flere steder, om end det fremstår mere som opfordringer end som en egentlig regel. Ministeriet har oplyst, at der i forbindelse med taskforcens udarbejdelse af nye retningslinjer er fokus på, at andre donors rolle bliver mere fremtrædende. Rigsrevisionen finder dette tilfredsstillende.

28. Retningslinjerne for gennemførelse af sektorprogrammer er vejledende for fælles aktiviteter med andre donorer, men udgør det administrative grundlag for ”rene” danske aktiviteter. Rigsrevisionens gennemgang af retningslinjerne har vist, at målsætningerne om harmonisering og tilpasning er indeholdt i alle væsentlige faser af udformningen og driften af sektorprogrammer.

Opfølgning

29. Udenrigsministeriet gennemfører opfølgning som sektor- og programopfølgning. Sektor- og programopfølgning er beskrevet i ”Guidelines for Programme Management”, og omfanget og målene for reviews er fastsat i kommissoriet for det konkrete review. Målsætningerne om harmonisering og tilpasning er i vid udstrækning indarbejdet i retningslinjerne. Når der gennemføres en fælles opfølgning, der dækker danskstøttede aktiviteter, er der ikke behov for en separat dansk opfølgning. Den specifikke plan for opfølgningen skal tilpasses den nationale partners planlægnings- og budgetcyklus.

Ministeriet har oplyst, at der i en udgave af ”Guidelines for Programme Management”, der er opdateret efter under-

søgelsens afslutning, er fastsat et minimumsindhold, der skal udgøre kernen i alle fremtidige reviews.

Evaluering

30. Danidas evalueringspolitik blev udformet i 1997 og er ikke revideret efterfølgende. Rigsrevisionens gennemgang har vist, at evalueringspolitikken kun indeholder enkelte elementer, der også kan findes i Rom-erklæringen. Fx skal Evalueringskontoret bidrage til opbygning af evalueringskapacitet i Danidas samarbejdslande, ligesom relevante repræsentanter for modtagerlandene skal inddrages i forberedelsen af evalueringerne.

Evalueringspolitikken inddrager imidlertid ikke spørgsmålet om tilpasning til modtagerlandets administrative cyklus, prioriteringer og evalueringsbehov, og i beskrivelsen af planlægning, gennemførelse mv. af evalueringer mangler omtale af samarbejde, koordinering, informationsudveksling, fælles retningslinjer mv. med andre donorer.

Danidas evalueringspolitik er udmøntet i retningslinjerne ”Evaluation Guidelines” fra februar 1999. Retningslinjerne er således ikke justeret efter Danmarks tilslutning til Rom-erklæringen. Enkelte elementer fra Rom-erklæringen findes dog i retningslinjerne for evaluering, fx nævnes fælles evalueringer kort, og det påpeges bl.a., at de kan give større troværdighed og ejerskab til resultaterne.

31. I januar 2003 afgav 3 eksterne eksperter en rapport vedrørende en udredning af Danidas evalueringsfunktion. Rapporten konkluderede, at Evalueringskontorets retningslinjer var omfattende og godt formulerede, og at de havde været en model for andre landes evalueringenheder. Det fremgår imidlertid videre, at retningslinjerne skal tage større hensyn til Udenrigsministeriets sektorprogram-strategier, til udvikling mod resultatbaseret ledelse, til betydningen af modtagerlandenes fattigdomsstrategier og til det øgede samarbejde om evalueringer med andre bistandsorganisationer. Eksperterne anbefalede bl.a. på denne baggrund, at Evalueringskontoret bør revidere såvel evalueringspolitikken som retningslinjerne for evaluering.

32. Udenrigsministeriet har oplyst, at politik og retningslinjer for evaluering er under revision, og at de nye retningslinjer vil lægge yderligere vægt på fællesevalueringer, herunder

fællesevalueringer ledet af programsamarbejdslandene inden for rammerne af landenes fattigdomsstrategier. Evalueringskontoret tog i efteråret 2003 fat på revisionen af retningslinjerne, men forberedelserne trak ud, fordi Danmark tog initiativ til at etablere et Nordic+ samarbejde om fælles evalueringsguidelines i Rom-erklæringens ånd. I løbet af 2004 (efter at et første udkast forelå) blev det dog klart, at Storbritannien og Sverige ville udarbejde egne organisationsspecifikke guidelines. Sideløbende påbegyndte DAC i starten af 2004, på bl.a. dansk initiativ, udarbejdelsen af 2 væsentlige grundlag for evalueringsarbejdet: DAC's "Guidance for Conducting Effective Joint Evaluations" og "Evaluation Quality Standards", som forventes godkendt i marts 2006. Ministeriet afventer endvidere Finansministeriets kommende publikation om evaluering, som ligeledes forventes at foreligge i foråret 2006. På baggrund heraf blev arbejdet med udarbejdelse af ny politik og retningslinjer sat bero i 2005 med henblik på indarbejdelse af principperne fra disse publikationer.

Rigsrevisionen kan konstatere, at ministeriet siden 2003 har taget en række initiativer med henblik på at opdatere politik og retningslinjer for evaluering, og at opdateringen forventes afsluttet i 2006. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at den opdaterede udgave af politik og retningslinjer for evaluering vil lægge vægt på fællesevalueringer ledet af programsamarbejdslandene.

IV. Hvordan er den danske bilaterale bistand fordelt på lande og sektorer?

Rigsrevisionens bemærkninger

Den danske bistand er koncentreret på 15 programsamarbejdslande, der modtager ca. 2/3 af den samlede bilaterale bistand, og hvor støtten hovedsagelig er bygget op omkring bistand til et begrænset antal sektorprogrammer.

Denne konstatering er baseret på følgende forhold:

- Den danske bilaterale bistand er ved udgangen af 2005 især koncentreret på 15 programsamarbejdslande. Danmark yder dog i lighed med andre donorlande støtte til en række lande uden for kredsen af programsamarbejdslandene.

- Støtten til programsamarbejdslande har i perioden 2001-2005 varieret fra 60 % til 70 % af den samlede bilaterale bistand uden en klar tendens i udviklingen. Udenrigsministeriet forventer en mindre stigning i bistandsandelen til programsamarbejdslandene som følge af, at Mali i 2006 bliver programsamarbejdsland.
- Den danske indsats er typisk rettet mod 3-4 sektorer i hvert programsamarbejdsland, men der ydes dog også i et vist omfang bistand til aktiviteter, der ikke direkte hører under de valgte sektorer, men som er tværgående. Resultatet er, at bistandsaktiviteterne i flere programsamarbejdslande er spredt over et stort antal sektorer. Udenrigsministeriet har anført, at der generelt endnu ikke er foretaget en tilstrækkelig fokusering af de enkelte programindsatser (sektorprogrammer og andre programmer) i programsamarbejdslandene.

33. Der har i de seneste år i donorsamfundet været opmærksomhed på, at donorerne bør koncentrere deres bilaterale indsats på færre programsamarbejdslande og fokusere den indsats, de yder i det enkelte land, på færre sektorer for at undgå for stor spredning og overlap med andre donoreres aktiviteter. Behovet for koncentration af bistanden skal ses i lyset af, at der ofte i programsamarbejdslandene er mange donorer til stede, og at disse yder bistand ud fra mange forskellige strategier og procedurer. På denne baggrund har Rigsrevisionen undersøgt:

- koncentrationen af bistanden på programsamarbejdslande
- fokuseringen af bistanden på sektorprogrammer i programsamarbejdslandene.

A. Koncentration af bistanden på programsamarbejdslande

34. Dansk bilateral bistand gives primært til Danmarks programsamarbejdslande. Folketingets Udenrigsudvalg har opstillet 7 kriterier for valg af et programsamarbejdsland. I statsrevisorernes beretning nr. 5/01 om Udenrigsministeriets styring af den bilaterale udviklingsbistand er valget af samarbejdslande behandlet, jf. pkt. 85-93. Ministeriet har på baggrund af beretning nr. 5/01 indført en procedure, hvorefter der i forbindelse med revision af landestrategier for

programsamarbejdslandene skal udarbejdes en analyse af, hvorvidt kriterierne for landevalg fortsat er opfyldt.

35. Ifølge ”Partnerskab 2000” skal Danmark samarbejde med et begrænset antal programsamarbejdslande. Denne målsætning findes ligeledes i regeringens seneste plan for de udviklingspolitiske prioriteter 2006-2010 ”Globalisering – fremskridt i fællesskab”. For tiden samarbejder Danmark med 15 programsamarbejdslande. Foruden støtten til programsamarbejdslandene yder Danmark støtte i form af overgangs-, genopbygnings- eller regionalbistand til en række lande. I henhold til finansloven for 2005 er der planlagt aktiviteter af en sådan art i 11 lande i 2005, bl.a. til Irak og Sudan. Hertil kommer den særlige miljøbistand, som i 2005 var planlagt til at gå til 11 lande i Afrika og Sydøstasien, heraf 5 programsamarbejdslande.

I **tabel 3** er for 2001-2005 vist den danske bilaterale bistand opdelt på støtte til programsamarbejdslande og øvrig bilateral bistand.

Tabel 3. Fordelingen af den danske bilaterale bistand i perioden 2001-2005¹⁾

	Støtte til program-samarbejdslande	Øvrig bilateral støtte	Støtte til program-samarbejdslande i % af samlet bilateral støtte
	----- Mio. kr. -----		%
2001	4.467	1.942	70
2002	3.829	2.048	65
2003	3.953	1.837	68
2004	4.074	2.081	66
2005	3.761	2.505	60

¹⁾ Tallene for 2005 er foreløbige, da regnskabsåret 2005 ikke er endeligt afsluttet. Tabellens beløb er opgjort i løbende priser.
Kilde: Danidas årsberetninger 2001-2004. Tallene for 2005 er oplyst af Udenrigsministeriet.

Tabellen viser, at støtten til programsamarbejdslandene i perioden 2001-2005 har varieret fra 60 % til 70 % af den samlede bilaterale bistand uden en klar tendens i udviklingen. Det skal dog bemærkes, at en endelig opgørelse for 2005 først kan udarbejdes, når regnskabsåret 2005 er endeligt afsluttet. Hertil kommer, at andelen af den bilaterale bistand til programsamarbejdslandene vil blive øget, når støtten til bl.a. ngo'erne bliver fordelt på lande.

Udenrigsministeriet har oplyst, at regeringen har besluttet at vælge Mali som nyt programsamarbejdsland fra 2006. Ministeriet forventer, at det indebærer en mindre stigning i den relative andel af den bilaterale udviklingsbistand til programsamarbejdslandene.

36. Rigsrevisionen har sammenlignet Danmarks koncentration af bistanden til lande med bistanden fra de 6 donorer, der sammen med Danmark indgår i Nordic+ samarbejdet. En opgørelse af, hvor mange programsamarbejdslande de enkelte donorlande yder bistand til, besværliggøres dog af, at der blandt donorerne er forskellige tilgange til at give bistand, og ikke alle opererer med begrebet programsamarbejdslande. Hertil kommer, at donorlandenes størrelse og omfanget af bistanden påvirker antallet af mulige programsamarbejdslande.

Til sammenligning med Danmark yder Norge bistand til 7 primære modtagerlande og 18 andre modtagerlande, Sverige yder bistand til ca. 120 lande, hvor 30 lande kan kaldes primære modtagerlande, og Holland har 36 primære modtagerlande. Irland og Finland har til gengæld hver koncentreret deres bistand til 7 modtagerlande.

Ministeriet har oplyst, at en analyse af de 10 vigtigste donorerers landefokus viste, at samtlige af de vigtigste donorer (på nær Norge og Danmark) fordelte deres bilaterale udviklingsbistand på et meget stort antal modtagerlande på trods af OECD's anbefaling om at koncentrere bistanden på færre modtagerlande og på trods af enkelte donorerers egne hensigtserklæringer om øget fokus. Som eksempel yder USA bistand til omkring 100 lande, og Tyskland har 36 primære modtagerlande og yderligere 29 modtagerlande.

37. Undersøgelsen har vist, at den danske bilaterale bistand ved udgangen af 2005 især er koncentreret på 15 programsamarbejdslande, hvilket er færre end for de fleste af de donorlande, Danmark normalt sammenligner sig med. I lighed med disse donorlande yder Danmark dog støtte til en række lande uden for programsamarbejdslandene. Støtten til programsamarbejdslandene har i perioden 2001-2004 varieret fra 60 % til 70 % af den samlede bilaterale bistand uden en klar tendens i udviklingen.

B. Fokuseringen af bistanden på sektorprogrammer i programsamarbejdslandene

38. Sektorprogramstøtten udgør det centrale omdrejningspunkt for bistanden til programsamarbejdslandene. Ifølge "Partnerskab 2000" skal den bilaterale bistand koncentreres på 2-4 sektorer. I regeringens plan for de udviklingspolitiske prioriteter 2006-2010 er et af de konkrete initiativer endvidere at begrænse antallet af sektorprogrammer i de enkelte programsamarbejdslande, og derfor vil oprettelse af nye sektorprogrammer være ledsaget af samtidig nedlæggelse af andre sektorprogrammer. Ligeledes er det regeringens plan, at sektorprogrammerne skal være mere fokuserede, hvilket betyder, at der skal opereres med færre komponenter og delkomponenter i de enkelte sektorprogrammer. Det betyder, at der ved forberedelse af et nyt sektorprogram eller ved udarbejdelse af nye faser i et sektorprogram højst må forekomme 3 komponenter og 3 delkomponenter i et sektorprogram. Hvis der i et program er behov for mere end 3 komponenter og/eller delkomponenter, skal der redegøres grundigt herfor.

39. Fordeling af bistanden på sektorprogrammer i programsamarbejdslandene kan ses af **tabel 4**. Foruden sektorprogramstøtte yder Danmark støtte til tværgående aktiviteter til fremme af menneskerettigheder, demokrati og god regeringsførelse i en eller anden form i alle programsamarbejdslandene.

Tabel 4. Danske programsamarbejdslande og sektorer i 2005

	Landbrug	Oprindelige folk	Vej, infrastruktur og transport	Vand og sanitet	Sundhed	Uddannelse	Miljø	Erhverv	Energi	Fiskeri	Menneskerettigheder, demokrati og god regeringsførelse	Generel budgetstøtte	Sektorprogrammer og større projekter/programmer i alt
Bangladesh	X		X	X							(X)		3+1
Benin	X		X	X		X					(X)	(X)	4+2
Bhutan					X	X	X				(X)		3+1
Bolivia	X	X				X	X				(X)		4+1
Burkina Faso	X			X		X			X		(X)	(X)	4+2
Egypten							X				(X)		1+1
Ghana			X	X	X			X			(X)	(X)	4+2
Kenya	X			X	X		(X)	X			(X)		4+2
Mozambique	X				X	X	(X)		X		(X)	(X)	4+3
Nepal						X	X				(X)		2+1
Nicaragua	X		X			X	X				(X)		4+1
Tanzania	X		X		X		(X)	X			(X)	(X)	4+3
Uganda	X		X	X	X						(X)		4+1
Vietnam	X			X			(X)	X		X	(X)	(X)	4+3
Zambia				X	X	X	(X)				(X)		3+2
I alt	10	1	7	8	7	8	5+5	4	2	1	15	6	
Note: Alle kryds i parentes (X) symboliserer en større aktivitet, der ikke er et egentligt sektorprogram, men som har lignende karakteristika. Der ydes støtte til fremme af demokrati, respekten for menneskerettigheder og god regeringsførelse til Egypten via indsatser under det "Arabiske Initiativ". Kilde: Finansloven for 2005.													

Tabellen viser, at bistanden med enkelte undtagelser er fokuseret på 3-4 sektorer, hvilket ligger inden for målet i "Partnerskab 2000", og at der er en forholdsmæssig stor andel af programsamarbejdslandene, hvor der ydes støtte til 4 sektorer. Støtten til Egypten er under udfasning til kun at omfatte miljøbistand, da ministeriet har vurderet, at samarbejdet med Egypten ikke har haft den ønskede fremdrift.

Ser man samtidig på støtten til aktiviteter til fremme af menneskerettigheder, demokrati og god regeringsførelse i programsamarbejdslande, omtales disse aktiviteter ofte samlet som programmer og behandles som sektorstøtte. Medregner man disse aktiviteter som sektorstøtte, er der 10 ud af 15 programsamarbejdslande, hvor der ydes støtte til mere

end 4 sektorer. Oveni kommer, at der i 6 programsamarbejdslande også ydes generel budgetstøtte, som også udarbejdes og omtales som programmer. Ligeledes skal det bemærkes, at der i Tanzania, Zambia, Mozambique og Kenya også er omfattende aktiviteter på miljøområdet, og selv om ministeriet ikke betegner disse som sektorprogrammer, adskiller de sig ifølge ministeriet ikke væsentligt i størrelse eller styringsmæssigt fra miljøprogrammerne. Det fremgår således af tabellen, at der ud over sektorprogrammerne ydes støtte til 1-3 andre større aktiviteter i alle programsamarbejdslandene.

Ministeriet har anført, at Rigsrevisionens analyse af programfokuseringen tager udgangspunkt i sektorprogrammerne. I forhold til Paris-erklæringen er det væsentligt at se på den samlede fokusering af landeprogrammerne, dvs. den samlede portefølje af bistandsaktiviteter. I den henseende udgør sektorprogrammerne en (større) delmængde af de samlede bistandsaktiviteter. Ud over sektorprogrammer er der en række tværgående programmer, herunder budgetstøtte og støtte til god regeringsførelse, miljøprogrammer under den særlige miljøbistand, nærområdeindsatser, Privat Sektorprogrammet, blandede kreditter mv. Ministeriet har anført, at der generelt endnu ikke er foretaget en tilstrækkelig fokusering af de enkelte programindsatser (sektorprogrammer og andre programmer) i programsamarbejdslandene.

40. Undersøgelsen har vist, at den danske indsats typisk er rettet mod 3-4 sektorer i hvert programsamarbejdsland, men at der dog også i et vist omfang ydes bistand til tværgående aktiviteter. Resultatet er, at bistandsaktiviteterne i flere programsamarbejdslande er spredt over et stort antal sektorer. Rigsrevisionen har noteret sig, at Udenrigsministeriet har anført, at der endnu ikke er foretaget en tilstrækkelig fokusering, og finder det velbegrundet, at regeringen i planen for de udviklingspolitiske prioriteringer 2006-2010 har lagt vægt på at fortsætte tidligere års indsats for at fokusere den danske bistand.

V. Ydes den danske bilaterale bistand i stigende grad som budget- og sektorprogramstøtte?

Rigsrevisionens bemærkninger

Den danske bilaterale bistand ydes i stigende grad som sektorprogramstøtte, og der er i 2005 taget initiativ til at øge budgetstøtten.

Denne konstatering er baseret på følgende forhold:

- I perioden 2000-2004 har der været en udvidelse i brugen af sektorprogramstøtte fra 54 % til 64 % af den samlede bilaterale bistand, mens andelen i 2005 faldt til ca. 60 %. Det er ikke muligt at spore en klar udvikling i brugen af generel budgetstøtte. Fra 2000 til 2005 har denne støtteform ligget på 3-7 % af den samlede bistand.
- Den internationale udvikling går i retning af en øget anvendelse af budgetstøtte, og ministeriet har i den seneste tid gennemført eller forberedt øget budgetstøtte til 3 programsamarbejdslande. Undersøgelsen har vist, at ministeriet er opmærksom på de særlige problemstillinger, der gør sig gældende for denne støtteform, herunder bl.a. modtagerlandets kapacitet til at administrere.
- Det er utilfredsstillende, at ministeriet endnu ikke kan levere præcise tal for omfanget af de forskellige støtteformer, særligt set i lyset af at budgetstøtte og sektorprogramstøtte indgår som centrale parametre i Rom- og Paris-erklæringerne.

41. Det indgår som et element i Rom-erklæringen, at donorerne bør tilstræbe at give bistanden som budget- og sektorprogramstøtte.

Formålet med dette afsnit er at belyse, om den danske bilaterale bistand gennem de senere år er forskudt over mod en øget anvendelse af budget- og sektorprogramstøtte.

42. Sektorprogramstøtte er en bistandsform, hvor der kan opbygges et langsigtet samarbejde mellem donoren og programsamarbejdslandet og de øvrige donorer inden for samme sektor, og hvor der skabes gode betingelser for harmonisering og tilpasning.

Ved generel budgetstøtte forstås støtte fra en donor, som kanaliseres ind i modtagerlandets statskasse, hvor den som en integreret del af de samlede resurser heri medfinansierer det nationale budget. Støtten er således ikke øremærket, og den forvaltes efter de nationale regler og procedurer for

økonomiforvaltning. I forhold til andre støtteformer har budgetstøtte en række fordele, idet bistanden i højeste grad er tilpasset programsamarbejdslandets administrative og økonomiske systemer, ligesom den anvendes i fuld overensstemmelse med landenes egne prioriteringer. Endelig betyder denne støtteform også, at programsamarbejdslandene i udpræget grad opnår ejerskab og ansvar for anvendelsen af midlerne.

Budgetstøtte indebærer imidlertid også nogle særlige problemstillinger. For det første er denne støtteform afhængig af, at myndighederne i programsamarbejdslandene har tilstrækkelig kapacitet og vilje til at gennemføre ambitiøse fattigdomsstrategier i form af koordination, prioritering og monitorering. For det andet indebærer støtteformen de såkaldte finansielle risici, der bl.a. er tæt knyttet til problemer med lav administrativ kapacitet og lav effektivitet i udnyttelsen af budgettets midler. Korruption udgør ligeledes en del af de finansielle risici, men Udenrigsministeriet har anført, at det er tvivlsomt, om – og i givet fald på hvilken måde – korruptionsproblemet er mere relevant for budgetstøtte end for andre bistandsformer. Ministeriet har bemærket, at den øgede anvendelse af budgetstøtte er i tråd med den viden, man internationalt har opbygget om korruptionsbekæmpelse og om fremme af god regeringsførelse generelt. Det er således antagelsen, at budgetstøtte i hvert fald på længere sigt er en del af løsningen snarere end af problemet, hvad angår korruption. Dette skyldes bl.a. den rationalisering og simplificering samt den langt højere grad af transparens og overskuelighed i den finansielle styring, som budgetstøtten giver mulighed for – i modsætning til andre former for bistand, der ofte opererer med hver deres systemer for indkøb, regnskab, kontrol, mv. og som sådan fragmenterer budgetprocessen i alle dens led. Der kan således ikke påvises nogen entydig sammenhæng mellem budgetstøtte og øget risiko for korruption, og uanset valget af bistandsform vil Danmark fastholde sin nultolerance over for korruption.

For det tredje kan budgetstøtte udgøre et internt dansk problem, idet synligheden af den danske bistand og tilstedeværelse i programsamarbejdslandene reduceres væsentligt med denne støtteform. Ministeriet har hertil anført, at den traditionelle synlighed med dansk finansiering af bygninger mv. reduceres, men tilsvarende øges de kollektive produkter, og den samlede effekt er større.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at ministeriet er opmærksom på de særlige problemstillinger, der gør sig gældende for budgetstøtte, herunder bl.a. modtagerlandets kapacitet til at administrere.

43. Det har gennem de seneste 10-15 år været dansk politik at yde bilateral støtte som sektorprogramstøtte. Det skal bemærkes, at sektorprogramstøtten ikke omfatter én støtteform, men kan ydes som fx teknisk rådgivning, støtte til konkrete projekter, sektorbudgetstøtte mv.

I Udenrigsministeriets retningslinjer ”Modalities for the Management of Danish Bilateral Development Cooperation” er de overordnede retningslinjer for de forskellige støttetyper beskrevet.

Det fremgår, at dansk udviklingsbistand skal gives gennem en kombination af forskellige støttetyper, herunder sektorprogramstøtte og budgetstøtte. Det fremgår videre, at Danmark i overensstemmelse med Paris-erklæringen skal vælge og udvikle de støttetyper, der giver den højeste grad af tilpasning til programsamarbejdslandets nationale politikker, systemer og procedurer, og som giver den største effekt. I henhold til retningslinjerne er sektorprogramstøtte den primære danske støtteform, mens budgetstøtte ydes som medfinansiering til programsamarbejdslandenes nationalbudget.

I regeringens plan for de udviklingspolitiske prioriteringer 2006-2010 ”Globalisering – fremskridt i fællesskab” fra august 2005 er det klart angivet, at regeringen i de kommende år vil arbejde for bl.a. at yde en større bistandsandel i form af budgetstøtte til lande, hvor der er den fornødne offentlige forvaltningspraksis og en vilje til at gennemføre en fattigdomsreducerende politik. Ministeriet har oplyst, at der i den seneste tid er vedtaget eller forberedt øget budgetstøtte til 3 programsamarbejdslande. Et nyt budgetstøtteprogram til Burkina Faso blev godkendt i december 2005, og øget budgetstøtte til Tanzania og Ghana er under forberedelse og forventes vedtaget i foråret 2006.

44. De nærmere retningslinjer for anvendelse af budgetstøtte er fastsat i ”Guidance Note on the Provision of Budget Support” fra oktober 2003. Det fremgår af disse retningslinjer, at det er et langsigtet mål, at budgetstøtte skal anvendes som det væsentligste finansielle instrument i den

danske bistand til fattigdomsbekæmpelse. Det er imidlertid understreget, at der er langt til, at bl.a. programsamarbejdslandenes fattigdomsstrategier, finansielle styring og opfølgning gør det muligt generelt at overgå til budgetstøtte. På mellemlangt sigt skal Danmark anvende budgetstøtte som supplement til andre støttetyper. Sektorbudgetstøtte, der er en form for budgetstøtte, vil endvidere i stigende omfang blive anvendt. Sektorbudgetstøtte omfatter finansiell støtte fra en donor, som kanaliseres ind i modtagerlandets statskasse, hvor den som en integreret del af de samlede ressourcer heri medfinansierer en sektors budget. Støtten er øremærket og forvaltes efter de nationale regler og procedurer for økonomiforvaltning.

Udenrigsministeriet har oplyst, at retningslinjerne forventes at blive revideret i den nærmeste fremtid.

45. På grundlag af oplysninger fra Udenrigsministeriet om den danske bilaterale bistand til programsamarbejdslandene har Rigsrevisionen opstillet **tabel 5**, der viser fordelingen af de forskellige støtteformer i perioden 2000-2005. Støtteformerne omfatter sektorprogrammer, andre programmer (aktiviteter over 30 mio. kr.), projekter og generel budgetstøtte. Støtteformerne andre programmer og projekter rummer ud over større og mindre projekter også bistand gennem blandede kreditter, gældslettelse og multilateral gælds-eftergivelse.

Ministeriet har oplyst, at den opgørelse af de forskellige bistandsformer, der ligger bag tabellen, kan være behæftet med en vis usikkerhed.

Tabel 5. Den danske bistand til programsamarbejdslandene opdelt på støtteform (forbrug), 2000-2005

Bistandsform	2000	2001	2002	2003	2004	2005 ¹⁾
	----- % -----					
Sektorprogrammer.....	54	54	60	63	64	60
Andre programmer	23	18	14	17	12	21
Projekter.....	20	21	22	15	19	12
Generel budgetstøtte.....	3	7	4	5	5	6
I alt (afrundet).....	100	100	100	100	100	100

¹⁾ Opgørelsen for 2005 er foreløbig, da regnskabsåret 2005 ikke er endeligt afsluttet.
Kilde: Baseret på tal fra Udenrigsministeriet.

Tabellen viser udviklingen i forholdet mellem de forskellige støtteformer i perioden 2000-2005. Det fremgår, at der i perioden frem til 2004 har været en udvidelse i brugen af sektorprogramstøtte, og at den øgede anvendelse af denne støtteform primært er sket ved, at ministeriet har reduceret støtten til kategorien andre programmer. Bistand til projekter har derimod ligget på omkring 20 % af den samlede støtte i perioden, dog med et mærkbart fald i 2003, hvor denne støtteform kun udgjorde 15 %. 2005 bryder i et vist omfang tendensen fra de øvrige år, da andelen af bistand til sektorprogramstøtte og projekter falder, mens støtten til andre programmer stiger markant. Det er ikke muligt at spore en klar tendens i brugen af generel budgetstøtte fra 2000 til 2005, hvor denne støtteform har ligget på 3-7 % af den samlede bistand.

Ministeriet har supplerende oplyst, at sektorprogrammer typisk bliver indgået for 5 år, hvorfor en omlægning af støtteformer, herunder generel budgetstøtte, vil tage tid. Ministeriet har endvidere oplyst, at der under støtteformerne andre programmer og projekter har været store og varierende beløb til blandede kreditter, gældslettelse, multilateral gældseftergivelse og støtte til ngo'erne.

46. Rigsrevisionen finder, at det er uhensigtsmæssigt, at ministeriet ikke kan levere præcise tal for omfanget af de forskellige støtteformer, særligt set i lyset af at valg af støtteform indgår som en central parameter i Rom- og Paris-erklæringerne.

Udenrigsministeriet har oplyst, at den danske bistandsstatistik er baseret på en fælles norm defineret af OECD/DAC. Ministeriet medgiver, at denne norm på nuværende tidspunkt ikke i tilstrækkelig grad dækker de behov, der bl.a. er fremhævet i Rom- og Paris-erklæringerne. Ministeriet er opmærksom på det uhensigtsmæssige i dette. Ministeriet har oplyst, at der ikke internationalt er vedtaget entydige definitioner af terminologien, hvilket også afspejles i ministeriets retningslinjer, hvor det af og til medfører problemer med inkonsistent brug af terminologi. Danmark er ikke alene om at have dette problem, som søges løst gennem internationalt samarbejde. Ministeriet har oplyst, at når det internationale arbejde er tilendebragt, vil der i løbet af 2. halvår af 2006 blive skabt konsistens i den danske anvendelse af terminologien. Udenrigsministeriet arbejder med tekniske modifice-

ringer, der vil gøre det muligt for ministeriet i løbet af 2006 at rapportere mere præcist på udviklingen i de anvendte bistandsformer.

47. Udenrigsministeriets Bistandsfaglige Tjeneste har opsamlet de senere års erfaringer med budgetstøtte i en notits af 20. april 2005. Det fremgår, at Danmark yder budgetstøtte til Mozambique, Tanzania, Vietnam, Ghana og Benin.

Det er angivet i notitsen, at der internationalt er en udvikling i retning af at øge andelen af budgetstøtte. Især Verdensbanken og EU samt en række bilaterale donorer, fx Storbritannien, Holland, Sverige og Norge, omlægger i stigende grad bistanden fra projekt- og sektorstøtte til budgetstøtte. I nogle modtagerlande udgør budgetstøtte i dag næsten halvdelen af den samlede bistand. Det fremgår af notitsen, at Danmark yder budgetstøtte i et betydeligt mindre omfang, idet denne støtteforms andel af bistanden til de enkelte programsamarbejdslande ligger mellem 0 % og 20 %.

Ministeriet er i gang med at forberede en ny støtteperiode for Tanzania og Ghana, som forventes vedtaget i foråret 2006. Derudover blev budgetstøtte til Burkina Faso godkendt i december 2005.

48. Undersøgelsen har vist, at der i perioden 2000-2004 har været en udvidelse i brugen af sektorprogramstøtte fra 54 % til 64 %, mens andelen i 2005 faldt til 60 %. Det er ikke muligt at spore en klar tendens i brugen af generel budgetstøtte fra 2000 til 2005, hvor denne støtteform har ligget på 3-7 % af den samlede bistand. Den internationale udvikling går i retning af en øget anvendelse af budgetstøtte, og regeringen udmeldte i 2005 som politisk målsætning i de kommende år at tage initiativ til at øge budgetstøtten til lande, hvor der er den fornødne offentlige forvaltningspraksis og fattigdomsreducerende politik.

Undersøgelsen har vist, at ministeriet endnu ikke kan levere præcise tal for omfanget af de forskellige støtteformer. Det er særligt utilfredsstillende set i lyset af, at budgetstøtte og sektorprogramstøtte indgår som centrale parametre i Rom- og Paris-erklæringerne.

VI. Følger Udenrigsministeriet op på harmoniserings- og tilpasningsinitiativerne?

Rigsrevisionens bemærkninger

Udenrigsministeriet følger op på udviklingen i harmoniserings- og tilpasningsinitiativerne og har etableret nogle nyttige redskaber hertil. Rigsrevisionen forventer, at ministeriet videreudvikler rapporteringsformen for ambassadernes indberetninger.

Denne vurdering er baseret på følgende forhold:

- Der er behov for en videreudvikling og præcisering af rapporteringsformen for ambassadernes indberetninger for at opnå en større ensartethed i rapporteringerne.
- Udenrigsministeriets Kvalitetssikringskontors periodevise Performance Reviews udmunder i konkrete anbefalinger og handlingsplaner for ambassaderne og udgør et godt grundlag for det videre arbejde.

49. På nuværende tidspunkt er det vanskeligt at vurdere, om harmoniseringen og tilpasningen konkret har medført en mere effektiv bistand. Udenrigsministeriet har bl.a. oplyst, at for både donorer og modtagere indebærer harmoniserings- og tilpasningsinitiativerne generelt højere transaktionsomkostninger i den første fase, hvor de ”gamle” systemer fastholdes, mens ”nye” indføres. Først efterfølgende kan der høstes en gevinst af initiativerne.

Målevanskelighederne bør efter Rigsrevisionens vurdering imidlertid ikke afholde ministeriet fra at følge op på initiativerne. Ministeriet bør løbende følge, om der sker fremdrift i harmoniseringen og tilpasningen i de enkelte programsamarbejdslande, og om ambassaderne yder en tilstrækkelig indsats i arbejdet. Rigsrevisionen har derfor undersøgt, om ministeriet har etableret et system til opfølgning af udviklingen i harmoniserings- og tilpasningsinitiativerne.

50. Udenrigsministeriet har som led i mål- og resultatstyringen etableret 2 systemer til opfølgning over for ambassaderne i programsamarbejdslandene. De enkelte ambassader skal årligt afgive en indberetning, der dels omfatter en vurdering af udviklingen i det danske landeprogram, dels en vurdering af fremdrift og målopfyldelse af de enkelte sektorprogrammer. Hertil kommer, at Kvalitetssikringskontoret gennemfører Performance Reviews, hvor landeprogram-

merne bliver gennemgået og drøftet med ambassaderne i programsamarbejdslandene og Sydafrika.

Disse opfølgningssystemer omfatter også udviklingen i harmoniserings- og tilpasningsinitiativerne.

51. Hver repræsentation i programsamarbejdslandene skal i en årlig indberetning give en vurdering af opfyldelsen af en række målsætninger med en simpel pointgivning. Den korte, standardiserede form skal give Udenrigsministeriet mulighed for at identificere tendenser på tværs af lande og sektorer.

Ambassaderne skal for hvert af de opstillede mål give en karakter på skalaen ”meget tilfredsstillende”, ”tilfredsstillende”, ”mindre tilfredsstillende” eller ”meget utilfredsstillende”.

52. I indberetningen skal ambassaderne give en generel vurdering af målsætningen om harmonisering og tilpasning. Herunder skal ambassaderne give en vurdering af status og fremskridt på en række udvalgte indikatorer.

I september 2005 foretog Udenrigsministeriet en revision af konceptet for ambassadernes indberetninger, der bl.a. medførte en udbygning af de indikatorer, de skulle vurdere vedrørende harmonisering og tilpasning. Der skal bl.a. redegøres for gennemførelse af monitorering og reviews, procedurer for rapportering, indikatorer for monitorering, fælles arrangementer blandt donorerne og praksis for, at donorerne deler resultatet af analytiske arbejder

53. Rigsrevisionen har gennemgået ambassadernes indberetninger fra 2005. Gennemgangen har vist, at mange af ambassaderne i indberetningen har søgt at give et godt billede af status for harmoniserings- og tilpasningsinitiativerne. Det er imidlertid Rigsrevisionens vurdering, at indberetningernes form gør det vanskeligt at uddrage nogle generelle konklusioner om udviklingen. Gennemgangen har således vist, at der er betydelige forskelle i ambassadernes tilgang til afrapporteringen. Nogle har beskrevet arbejdet med harmonisering og tilpasning for donorgruppen som helhed, mens andre ambassader særligt har fokuseret på danske forhold. Hertil kommer, at enkelte ambassader redegør for arbejdet på programniveau, mens de øvrige har udarbejdet en samlet vurdering. Der er endvidere en væsent-

lig forskel på, hvor udtømmende de enkelte ambassader har udfyldt indberetningen.

Udenrigsministeriet har endvidere foretaget en nødvendig opdatering af konceptet for landevurderingerne med henblik på at gøre dem mere målrettede mod indholdet i Paris-erklæringen. Dette har imidlertid betydet, at det ikke er muligt at foretage sammenligninger mellem 2004 og 2005. Endelig har Rigsrevisionens undersøgelse vist, at ambassaderne i enkelte tilfælde har misforstået spørgsmålene eller har undladt at besvare dele af spørgsmål.

54. Rigsrevisionen har anmodet Udenrigsministeriet om at redegøre for, hvordan ministeriet kvalitetssikrer og følger op på ambassadernes indberetninger.

Ministeriet har oplyst, at der arbejdes systematisk på løbende at forbedre kvaliteten og metoden i rapporteringen fra repræsentationerne, herunder i relation til harmonisering og tilpasning. Det sker ved, at ministeriet giver en skriftlig tilbagemelding på ambassadernes årsrapport om opnåede resultater i forhold til mål- og resultatkontrakten. Herudover drøftes anvendelsen af landevurderingsskemaet i de årlige dialogmøder om mål- og resultatskemaerne og virksomhedsplanlægningsaftalen mellem ambassadens ledelse og Sydgruppens ledelse. For yderligere at sikre en løbende kvalitetsforøgelse i anvendelsen af lande- og sektorvurderingsskemaet gennemgår ministeriets Kvalitetssikringskontor skemaerne systematisk med ambassadens ledelse og med de ansvarlige sagsbehandlere på ambassaderne i forbindelse med Performance Review.

Ministeriet har oplyst, at ambassaderne i forbindelse med processen vil blive bedt om supplerende oplysninger, hvis det vurderes, at der er mangler i indberetningerne.

55. Ambassaderne skal ud over vurderingen af det samlede landeprogram vurdere harmonisering og tilpasning i relation til de enkelte programmer under strategien. Denne vurdering foretages ved afslutningen af en gennemgang af større bistandsprogrammer og omfatter en vurdering af de 3-4 vigtigste donorer på området tilgang til at arbejde med programmer. Herudover skal muligheder og forhindringer for anvendelse af budgetstøtte i programmet vurderes. Der er efter Rigsrevisionens opfattelse tale om nogle meget specifik-

ke oplysninger, der ikke dækker det generelle billede af harmoniseringen i relation til de enkelte sektorprogrammer.

56. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at der er behov for en videreudvikling og præcisering af rapporteringsformen for ambassadernes indberetninger for at opnå en større ensartethed i rapporteringerne.

Udenrigsministeriet er enig i, at der er et sådant behov. Ministeriet understreger dog, at formålet med spørgsmålene i relation til harmonisering og tilpasning i landevurderingsskemaet er at vurdere niveauet for fremskridt i det pågældende land i forhold til det foregående år, herunder navnlig hvordan den danske indsats har bidraget hertil. Det er derimod ikke formålet at give en detaljeret fremstilling af den generelle harmoniserings- og tilpasningssituation i landet, da dette analysearbejde typisk foretages af henholdsvis OECD/DAC og Verdensbanken eller af Udenrigsministeriet i samarbejde med andre udviklingspartnere. Den første opfølgning på Paris-erklæringens målopfyldelse gennemføres således i 1. halvår 2006 og vil ud over status på landeniveau også give et billede af, hvor langt de enkelte donorer er kommet i arbejdet med harmonisering og tilpasning.

Ministeriet har endvidere oplyst, at tværgående analyser af udviklingen i arbejdet med harmonisering og tilpasning på tværs af samarbejdslandene bliver offentliggjort i ministeriets årsrapport for kvalitetssikring, hvor alle elementerne i landevurderingsskemaet bliver gjort til genstand for en tværgående behandling. En mere detaljeret gennemgang af status for harmonisering og tilpasning i de enkelte sektorprogrammer foretages i forbindelse med udarbejdelsen af sektorvurderingsskemaerne, der udarbejdes i forbindelse med reviews af sektorprogrammer og andre aktiviteter over 30 mio. kr. Hovedpunkter fra disse sektorvurderingsskemaer indarbejdes i det årlige landevurderingsskema.

57. Udenrigsministeriets væsentligste instrument til brug for vurdering af harmoniserings- og tilpasningsbestræbelserne er Kvalitetssikringskontorets løbende Performance Reviews. Et Performance Review afsluttes i en rapport samt en handlingsplan, hvor rapporten indeholder en gennemgang af undersøgelsens resultater, vurderinger og anbefalinger, mens handlingsplanen gennemgår de forhold, som repræsentationen skal følge op på.

58. I perioden 2003-2005 blev den 1. runde Performance Reviews gennemført. Den omfattede 15 programsamarbejdslande og Sydafrika. Det indgik som et element i undersøgelserne, at Kvalitetssikringskontoret skulle vurdere harmonisering, ejerskab, programsamarbejdslandenes styring af sektorprogrammerne og koordination mellem donorerne. I 2005 påbegyndte kontoret den 2. runde af Performance Reviews, hvor der er blevet lagt større vægt på vurdering af fremskridtene i harmoniseringen og tilpasningen.

59. Rigsrevisionen har gennemgået udvalgte rapporter om gennemførte Performance Reviews.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at Kvalitetssikringskontoret gennemfører en hensigtsmæssig opfølgning på harmoniserings- og tilpasningsarbejdet, der udmunder i konkrete anbefalinger til ambassaderne, og som udgør et godt grundlag for det videre arbejde.

VII. Har Udenrigsministeriet gennemført den bilaterale bistand i overensstemmelse med de tiltrådte erklæringer om harmonisering og tilpasning?

Rigsrevisionens bemærkninger

Udenrigsministeriet har gennemført den bilaterale bistand i overensstemmelse med de tiltrådte erklæringer om harmonisering og tilpasning. Niveaue og udviklingen i harmoniseringen og tilpasningen varierer mellem programsamarbejdslandene, hvilket beror på forskelle i landenes struktur og tilgang til problemstillingen i landene og på sammensætningen af donorkredsen.

Denne vurdering er baseret på følgende forhold:

- Der er betydelige forskelle i niveaue og udviklingen i harmonisering og tilpasning i programsamarbejdslandene og mellem sektorerne i de enkelte lande.
- Udenrigsministeriet har medvirket til at bringe de overordnede rammer for harmonisering og tilpasning på plads i Tanzania og Vietnam, og ministeriet deltager i den forbindelse aktivt i donorsamarbejdet i disse lande på alle niveauer.

- Tanzania har i samarbejde med donorerne, herunder Danmark, udarbejdet udkast til en fælles landestrategi.
- Udenrigsministeriet har i samarbejde med Tanzania og Vietnam udarbejdet sektorprogrammer under hensyn til landenes prioriteringer. Samarbejdet med andre donorer om udarbejdelse af sektorprogrammer er især sket i forbindelse med fællesfinansierede aktiviteter.
- Udenrigsministeriet har bidraget til at styrke de administrative systemer i Tanzania og Vietnam, og hvor systemerne har den fornødne effektivitet, benyttes de ved administration af bistanden.
- Udenrigsministeriet har etableret et samarbejde med myndighederne i Tanzania og Vietnam samt donorerne i disse lande om korruptionsbekæmpelse. Det er endnu for tidligt at rapportere om konkrete resultater af dette samarbejde.

60. Hensigten med de internationale erklæringer om harmonisering og tilpasning er, at erklæringerne skal udmøntes i konkrete handlinger på landeniveau. Udenrigsministeriet skal således harmonisere planlægningen og gennemførelsen af bistandsaktiviteterne med andre donorer og skal tilpasse dem til modtagerlandet. Rigsrevisionen har derfor undersøgt, om

- der generelt sker forbedringer i niveauet af harmoniseringen og tilpasningen i programsamarbejdslandene vurderet ud fra Udenrigsministeriets egne rapporteringer
- Udenrigsministeriet har udarbejdet landestrategier i Tanzania og Vietnam under hensyn til harmonisering og tilpasning
- Udenrigsministeriet har tilrettelagt, gennemført og monitoreret bistandsaktiviteterne i Tanzania og Vietnam under hensyn til harmonisering og tilpasning
- Udenrigsministeriet har bidraget til at opbygge den nationale administrative kapacitet i Tanzania og Vietnam, og om ministeriet anvender denne kapacitet, hvis den er vurderet egnet hertil.

A. Status for harmoniserings- og tilpasningsinitiativer

61. Som nævnt i kap. VI er det vanskeligt at give en konkret vurdering af status for harmoniserings- og tilpasningsinitiativerne på grundlag af ambassadernes indberetninger. Det er dog Rigsrevisionens vurdering, at indberetningerne kan give et overblik over tendenser i det konkrete arbejde med harmonisering og tilpasning. Ambassaderne har i sine indberetninger for 2005 vurderet udviklingen lidt mere positivt end i de foregående 2 år, idet kun ca. 12 % af indberetningerne vurderer udviklingen som ”mindre tilfredsstillende”, mens denne andel i de foregående år var henholdsvis 25 % og 38 %. Hertil skal dog bemærkes, at udviklingen i hvert enkelt land er vurderet i forhold til niveauet og målene for det pågældende land.

62. Ambassaderne har fra 2005 skullet basere den generelle vurdering af harmonisering og tilpasning på et antal indikatorer. Rigsrevisionens gennemgang af ambassadernes indberetninger viste, at der – baseret på udviklingen i disse indikatorer – er en betydelig variation mellem, hvor langt donorerne og programsamarbejdslandet er kommet med harmoniseringen og tilpasningen, ligesom der også er betydelige variationer mellem sektorerne inden for de enkelte lande.

63. Samme konklusioner om harmonisering og tilpasning fremgår af de Performance Reviews, som Udenrigsministeriet årligt gennemfører. Der er dog en tendens til, at tilpasningen til modtagerlandets strukturer og prioriteringer er mest markant i sektorprogrammer, og især hvor samarbejdspartnerne er offentlige institutioner.

Det er ministeriets vurdering, at tilpasningen fremmes, hvis sektorprogramstøtten i højere grad sammenkædes med støtte til reformer i den offentlige sektor og til antikorrupsionsinitiativer, ligesom mindre komplekse programmer vil lette tilpasningen.

Ministeriet har anført, at meget varierende politiske og administrative forhold i programsamarbejdslandene giver forskelle i mulighederne for at gennemføre harmonisering og tilpasning. Herudover er der forskel på den vægt, de enkelte programsamarbejdslande lægger på tilpasningsdagsordenen, ligesom sammensætningen af donorgruppen kan påvirke tilslutningen til harmoniseringsarbejdet.

64. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at der er betydelige forskelle i niveauet for og udviklingen i harmonisering og tilpasning i programsamarbejdslandene og mellem sektorerne i de enkelte lande.

B. Udarbejdelse af landestrategier i Tanzania og Vietnam

65. Tanzania har sammen med landets donorer besluttet at tilpasse bistanden til landets egne prioriteringer, som de fremtræder i Tanzanias fattigdomsreduktions- og vækststrategi fra 2005. Tilpasningen forventes at ske ved udarbejdelse af en fælles landestrategi for Tanzania, som fra 2006 skal erstatte den hidtidige tanzaniske strategi for allokering af bistandsmidler samt de enkelte donorerers bilaterale landestrategier. Baggrunden herfor er et fælles ønske om at mindske den administrative byrde på den tanzaniske administration, at styrke det nationale ejerskab til og lederskab af bistandsaktiviteterne samt at sikre en bedre udnyttelse af donorressourcerne ved fælles finansieringsarrangementer og tilrettelæggelse af de konkrete aktiviteter. Tanzania har ledet denne proces og har efter omfattende konsultationer med donorerne fremlagt udkast til den fælles landestrategi.

66. I Vietnam pågår der ikke forhandlinger om en fælles landestrategi, men der er opnået enighed mellem landet og donorerne om, at bistanden skal tilpasses Vietnams socio-økonomiske 5-årsplan for 2006-2010, hvis udformning har været drøftet med donorerne. Vietnam og donorerne er endvidere i færd med at udarbejde en overordnet plan, som kan sikre, at nye programmer målrettes mod højt prioriterede områder.

Udkast til Danmarks kommende landestrategi for bistanden til Vietnam er udarbejdet af ambassaden under hensyn til den vietnamesiske 5-års udviklingsplan. Udkastet er forelagt den vietnamesiske regering, hvis bemærkninger er indarbejdet i det udkast, som Styrelsen for Internationalt Udviklingssamarbejde fik forelagt i august 2005. Udenrigsudvalget forventes at få det endelige udkast forelagt i foråret 2006. Da der er tale om en bilateral landestrategi, har behovet for dialog med andre donorer været mindre, end tilfældet var i Tanzania, men drøftelser med andre donorer om udformningen af konkrete programmer har indgået i grundlaget for udformning af landestrategien.

67. Undersøgelsen har vist, at Udenrigsministeriet sammen med Tanzania og andre donorer har udarbejdet udkast til en fælles landestrategi, der er tilpasset landets prioriteringer.

C. Tilrettelæggelse og gennemførelse m.m. af bistandsaktiviteter

Samarbejde med andre donorer og modtagerlandet om tilrettelæggelse af sektorprogrammer

68. I Tanzania er det danske sundhedssektorprogram igangværende 3. fase fastlagt med udgangspunkt i drøftelser med myndighederne om landets egne prioriteringer samt med erfaringerne fra tidligere faser, ligesom programmets mål er tilpasset Tanzanias aktuelle sundhedssektorstrategi. Sektorprogrammet understøtter en vedtagen national decentraliseringsreform ved at fokusere på indsats i distrikterne. Administrationen af programmet er tilpasset nationale systemer i det omfang, disse har vist sig velegnede. Udenrigsministeriet har desuden drøftet programmet med andre donorer for at sikre det mod forekomst af overlappende aktiviteter. Der har været et tæt samarbejde mellem en række donorer om donorfonde, som udgør en stor del af sektorprogrammet.

69. Det nuværende danske program for generel budgetstøtte til Tanzania er fastlagt i et programdokument, hvis indhold følger fælles donorbeslutninger om fx indikatorer for vurdering af budgetstøtten, monitorering af programmets gennemførelse og retningslinjer for samarbejdet vedrørende budgetstøtten. Programmet tager udgangspunkt i Tanzanias prioriteringer fra landets første fattigdomsstrategi, og budgetstøttedonorerne er nu sammen med Tanzania i færd med at udarbejde et nyt aftalegrundlag med udgangspunkt i fattigdomsreduktions- og vækststrategien fra 2005.

70. Forberedelsen af et nyt dansk landbrugssektorprogram i Vietnam er sket med bistand fra bl.a. det vietnamesiske Landbrugsministerium, som har deltaget i en arbejdsgruppe herom. Målet er, at landbrugsprogrammet skal tilpasses den nye vietnamesiske landbrugsudviklingsplan for 2005-2010, som prioriterer decentralisering og den private sektors rolle i landbrugsudviklingen. Der vil i det nye landbrugssektorprogram blive lagt vægt på at indarbejde aktiviteterne i provinsernes og distrikternes egne planer, og samtidig vil

de vietnamesiske samarbejdspartnere i højere grad end hidtil få ansvaret for gennemførelsen på tilsvarende måde, som det vil ske i andre danskstøttede programmer i Vietnam. Der vil endvidere blive færre komponenter og delkomponenter i programmet.

Udenrigsministeriet har oplyst, at andre donorer vil blive hørt i forbindelse med udarbejdelsen af landbrugsprogrammet for at sikre koordination med andre aktiviteter.

71. Danmarks og andre donorerers generelle budgetstøtte til Vietnam ydes i sammenhæng med kreditter fra Verdensbanken. Den generelle budgetstøtte tilrettelægges i samarbejde med Vietnam og under hensyn til prioriteringerne i landets strategi for fattigdomsreduktion og vækst. Vilklårene for den generelle budgetstøtte er forhandlet i detaljer med Vietnam og de øvrige donorer, og udbetalingerne af donorerens bidrag og Verdensbankens kreditter er betinget af en række initiativer – bl.a. en antikorrupsionslov – som Vietnam har forpligtet sig til at gennemføre.

Samarbejde med andre donorer og modtagerlandet om gennemførelse mv. af sektorprogrammer

Det overordnede donorsamarbejde

72. Det overordnede donorsamarbejde i Tanzania finder primært sted i et fast struktureret samarbejdsforum, hvis formål er at fremme harmoniseringen af donorerens indsats for at øge effektiviteten af bistanden og lette belastningen af Tanzanias administration. Som en del af det overordnede donorforum er der oprettet undergrupper, som beskæftiger sig med sektorspecifikke eller tværgående problemstillinger.

Herudover mødes EU-Kommissionen og medlemslandene månedligt – primært med henblik på orientering og udveksling af information. Ambassaden finder, at udbyttet heraf er begrænset, bl.a. fordi EU-Kommissionen og medlemslandene ikke udgør en naturlig kreds af donorer med sammenfaldende holdninger og et nogenlunde ensartet bistandsengagement.

73. I Vietnam udgør den såkaldte Consultative Group det centrale forum for den tværgående dialog mellem donor-samfundet og den vietnamesiske regering. De halvårslige møder, som ledes af Verdensbanken og den vietnamesiske

regering, vedrører bl.a. udviklingen i den vietnamesiske reformproces, som er af afgørende betydning for effekten af donorernes finansielle bistand. Sideløbende hermed er der på dansk initiativ for nylig etableret en ambassadørgruppe, som mødes med omkring 1½ måneds mellemrum for at drøfte overordnede politiske og udviklingsmæssige spørgsmål.

Endvidere dannede Danmark og en række andre donerlande i 2001 en uformel gruppe, der fremtræder som et overordnet forum for donorkoordinering. Det er dog ambassadens vurdering, at gruppen nu med fordel vil kunne sammenlægges med en lignende gruppe for de tilstedeværende EU-lande, hvor det bredere donorsamarbejde, på dansk foranledning, drøftes.

Endelig er der dannet et donorforum for den løbende dialog med den vietnamesiske regering om effektivitet i bistanden. Dette forum har bl.a. fremlagt en plan for harmonisering i praksis samt stået bag udarbejdelsen af det såkaldte Hanoi Core Statement, som konkretiserer gennemførelsen af Paris-erklæringen i Vietnam. Ambassaden har deltaget i dialogen vedrørende udarbejdelsen af Hanoi Core Statement.

Samarbejdet om generel budgetstøtte

74. Samarbejdet mellem de donorer, der yder generel budgetstøtte til Tanzania, sker i en fast struktur under skiftende ledelse, som påtager sig en række fællesopgaver og repræsenterer donorerne ved højniveausamtaler med myndighederne om budgetstøtten. Der er skabt enighed med Tanzania om grundlaget for vurdering af budgetstøtten og om de indikatorer, der benyttes til at vurdere effekten af denne. Bl.a. på foranledning af den danske ambassade er donorgruppens struktur nu tilpasset, så der er opnået et mere effektivt samarbejde internt og i forhold til Tanzania. Med henblik på at mindske belastningen af den tanzaniske administration har Tanzania og donorerne i fællesskab afgivet en erklæring, der udstikker de overordnede rammer for budgetstøtten samt indeholder de grundlæggende principper, der skal være opfyldt for at yde budgetstøtte, etablere dialogfora m.m. Udenrigsministeriet har oplyst, at Danmark i videst muligt omfang vil tilrettelægge sin budgetstøtte i overensstemmelse med denne erklæring, men vil dog stadig indgå en bilateral regeringsaftale med Tanzania om budgetstøtte. Med henblik på forenkling er en række separate analyser, som fokuserer på den offentlige finansforvaltning, nu afløst

af én fælles, årlig analyse. Et fælles review af de offentlige udgifter finder løbende sted.

75. Den vietnamesiske regering er nu stærkere involveret end tidligere i at søge landets udviklingsmål nået, og der er som udtryk herfor oprettet koordinationsenheder i en lang række linjeministerier og styrelser.

Verdensbanken udarbejder med bistand fra de vietnamesiske myndigheder kvartalsvise rapporter om fremskridt i den vietnamesiske reformproces, og der er udarbejdet et standardformat til at monitorere fremskridtene. Vietnam bidrager endvidere til processen i en særlig national styringskomité, som ledes af vicepremierministeren, og hvori ministrene for de berørte områder er repræsenteret.

Sundhedssektorprogrammet i Tanzania og landbrugssektorprogrammet i Vietnam

76. Samarbejdet mellem donorerne vedrørende støtte til Tanzanias sundhedssektor finder primært sted i et permanent forum med en veludviklet samarbejdsstruktur. Formålet hermed er bl.a. at fremstå mere samlet i det samarbejde med Tanzania, som foregår i en særlig komité under forsæde af sundhedsministeren. Komitéen har primært til formål at bistå regeringen med at styrke indsatsen i sundhedssektoren ved bl.a. at sikre en monitorering af indsatsen og resultaterne af denne samt at fremme en harmonisering af donorstøtten.

Der er etableret et effektivt samarbejde med Tanzania om monitorering af det danske programs gennemførelse, som indebærer, at et sekretariat i Sundhedsministeriet varetager den daglige monitorering, mens den overordnede monitorering varetages af en styrekomité med deltagelse af ledende repræsentanter for den tanzaniske centraladministration og ambassaden. Mens hver enkelt donor tidligere gennemførte egne resursekrævende reviews vedrørende udviklingen i den samlede sundhedssektor, spares der væsentlige ressourcer ved nu at gennemføre dette som ét årligt fælles review, der i det væsentlige fokuserer på resultaterne af indsatsen og bidrager til at opsætte milepæle for det følgende år. Den danske ambassade gennemfører dog fortsat et kortfattet bilateralt review vedrørende nogle danske aktiviteter, og tilsvarende gør andre donorer.

Danidas evalueringsenhed havde sammen med en række øvrige donorer planlagt en evaluering påbegyndt i efter-

året 2004, men den er indtil videre udskudt, da både donorerne og Tanzania rejste tvivl om tidspunktets hensigtsmæssighed i forhold til den igangværende reformproces i sundhedssektoren, ligesom der ikke var sikret en klar afgrænsning af opgaven i forhold til den løbende monitorering.

77. Et centralt led i fremme af samarbejde og koordination i landbrugssektoren i Vietnam er en lokalt bemandet enhed, International Support Group, som på donorerne foranledning oprettedes i 1997 med henblik på at fremme en effektiv udnyttelse af udviklingsbistanden. Enhedens væsentligste funktioner er at lette Landbrugsministeriets administrative byrde forbundet med dels at fastholde og udbygge koordinationen mellem donorerne og ministeriet, dels at sikre en koordination mellem relevante ministerier. Sektoren er imidlertid præget af mange og ofte små aktiviteter, og enheden savner endnu informationer, der kan give et fuldt overblik over alle donorfinsierede aktiviteter. Danmark er repræsenteret i enhedens styringsråd. Ud over denne enhed er der endvidere etableret 2 mere politikskabende fora, hvori ambassaden er repræsenteret. En række donorer, herunder Danmark, bidrager til finansieringen af International Support Group i et trustfondsamarbejde.

Udenrigsministeriet har oplyst, at der ikke har været et fuldt tilfredsstillende samarbejde med de vietnamesiske myndigheder i forbindelse med det igangværende landbrugssektorprogram. Ansvaret herfor synes at påhvile Landbrugsministeriet, der ikke som forudsat har påtaget sig den ledende rolle i implementeringen af programmet, mens underliggende involverede styrelser har udvist større ansvar for implementeringen. Donorkoordination vedrørende aktiviteterne under det igangværende danske landbrugssektorstøtteprogram sker under de enkelte delkomponenter i landbrugssektorprogrammet.

78. Undersøgelsen har vist, at Udenrigsministeriet har medvirket til at bringe de overordnede rammer for harmonisering og tilpasning på plads i Tanzania og Vietnam, og at ministeriet i den forbindelse deltager aktivt i donorsamarbejdet i disse lande på alle niveauer.

Ministeriet har i samarbejde med Tanzania og Vietnam udarbejdet sektorprogrammer under hensyn til landenes prioriteringer. Samarbejdet med andre donorer om udarbejdel-

se af sektorprogrammer er især sket i forbindelse med fællesfinansierede aktiviteter.

D. Opbygning og anvendelse af modtagerlandenes administrative systemer

Udenrigsministeriets indsatsområder til opbygning af den administrative kapacitet i modtagerlandene

79. Undersøgelsen viste, at ambassaden i Tanzania i overensstemmelse med landestrategien har iværksat en række projekter og aktiviteter til opbygning af den administrative kapacitet i den offentlige finansforvaltning. Projekterne komplementerer den generelle budgetstøtte til Tanzania og omfatter støtte til bl.a. et moderniseringsprogram for skatteforvaltningen, forbedringer i finansforvaltningen, levering af offentlige serviceydelser og en lønreform for ansatte i det offentlige. Støtten til en lønreform skyldes det lave lønniveau for embedsmænd i statsadministrationen, der forårsager en ringe levering af offentlige ydelser samt grobund for bestikkelse og korruption.

Udenrigsministeriet har oplyst, at Danmark gennem støtten til reformprogrammet i finansforvaltningen også støtter opbygning af kapaciteten i Tanzanias rigsrevision. Denne støtte er ifølge ministeriet koordineret med Sverige, der støtter rigsrevisionen uden for den fælles donorfond.

80. Undersøgelsen viste, at ambassaden i Vietnam yder støtte til en række relevante foranstaltninger såsom støtte til den administrative reformproces, herunder at gøre indkøbsprocedurer og -regler mere gennemsigtige. Disse aktiviteter finansieres sammen med andre ligesindede donorer igennem multidonortrustfonde. Indsatsen styrker og forbedrer forvaltningen af de offentlige finanser samt medvirker til at gøre bistandsindsatsen i form af budgetstøtte effektiv. Rigsrevisionen bemærkede, at det er Verdensbanken, der administrerer midlerne, og et privat revisionsfirma, der udfører revisionen af programmerne. Danmark har endvidere støttet gennemførelsen af en ny revisionslov og vil støtte den vietnamesiske rigsrevision med at gennemføre loven.

81. I Tanzania og Vietnam er der både fra modtagerlandenes og donorerens side fokus på korruptionsbekæmpelse bl.a. som resultat af, at der nu ydes mere budgetstøtte. Ini-

tiativer til bekæmpelse af korruption er dog først og fremmest udgået fra donorerne. I Tanzania er der nedsat en donorgruppe, der beskæftiger sig med korruptionsbekæmpelse. Danmark deltager p.t. ikke i denne gruppe, men følger gruppens arbejde, som er tæt knyttet til arbejdet med opbygning af de tanzaniske systemer med fokus på gennemsigtighed og ansvarlighed. De seneste bilaterale forhandlinger mellem Tanzania og Danmark havde desuden korruptionsbekæmpelse på dagsordenen, og ved forhandlingerne var det Udenrigsministeriets budskab, at Tanzania skulle bestræbe sig på at sætte større fokus på antikorruption, og ministeriet understregede den betydning, man fra dansk side tillægger korruptionsbekæmpelse med henvisning til Danidas handlingsplan for korruptionsbekæmpelse, som blev præsenteret ved samme lejlighed.

I Vietnam har mange donorer markeret interesse i at støtte initiativer til bekæmpelse af korruption, og for at undgå overlap af aktiviteter er Sverige af donorerne valgt som ledende donor på området. Danmark bidrager sammen med andre donorer til en fond, der støtter Statsinspektoret, som har udarbejdet Vietnams første antikorrupsionslov, der blev vedtaget af Nationalforsamlingen den 28. november 2005. I den forbindelse aflagde Statsinspektoret besøg i Danmark i foråret og havde bl.a. møde med Rigsrevisionen. Formålet med besøget var at indhente erfaringer med antikorrupsion fra andre lande.

Udenrigsministeriets brug af modtagerlandenes administrative systemer

82. Udenrigsministeriet har vurderet, at det tanzaniske regnskabssystem er tilstrækkeligt velfungerende. Der foreligger offentligt tilgængelige regnskabstal senest 2 uger efter kvartalets afslutning. Samtidig medfører systemet en udgiftskontrol, så der eksempelvis ikke kan udbetales midler, medmindre der er tilgængelige resurser på den tilhørende budgetlinje. Reformen af den offentlige finansforvaltning er ved at komme i gang, og det offentlige regnskabssystem er ifølge ministeriet egnet til at håndtere de danske bistandsmidler. Budgetprocessen er styrket, og gennemsigtigheden i finanssystemet er øget. Dog er der visse problemer med opfølgning på kritik i de årlige revisionsrapporter. De undersøgte sektorprogrammer er forankret hos de tanzaniske myndigheder, fx er koordinatoren for det danske sundhedssektor-

program en af de ansatte i sekretariat for sundhedssektorreformen under det tanzaniske sundhedsministerium. Denne organisering er med til at sikre, at det danske sundhedssektorprogram er forankret i det tanzaniske administrative system, og at den daglige gennemførelse af programmet sker i sammenhæng med det tanzaniske sundhedsprogram.

83. Udenrigsministeriet har konstateret, at Vietnams statsbudget kun er offentliggjort i hovedtræk, og at det er vanskeligt at sammenholde udgifter med budgettet. Den danske støtte til programmerne fremgår ikke af landets finanslov, og støtten gennem trustfondene registreres ikke i officielt tilgængelige regnskaber. Der er for at styrke monitoreringen på alle niveauer i den statslige administration oprettet styresystemer for informationer om udgifter. Ambassaden arbejder aktivt for øget harmonisering med vægt på vietnamesisk ejerskab og integration af bistanden i de nationale budgetter. I den vietnamesiske udmøntning af Pariserklæringen, Hanoi Core Statement, er et af målene, at donorerne fremover undgår at oprette parallelle projektimplementeringsenheder. Ambassaden i Vietnam har oplyst, at dette har været et af de punkter, som ambassaden har bidraget til at få på dagsordenen.

84. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at Udenrigsministeriet har bidraget til at styrke de administrative systemer i Tanzania og Vietnam, og at systemerne, hvor de har den fornødne effektivitet, benyttes ved administration af bistanden.

Udenrigsministeriet har etableret et samarbejde med myndighederne i Tanzania og Vietnam samt donorerne i disse lande om korruptionsbekæmpelse. Det er endnu for tidligt at rapportere om konkrete resultater af dette samarbejde.

Rigsrevisionen, den 15. februar 2006

Henrik Otbo

/Hans Andersen

Bilag 1

Ordliste og forklaringer

2015 Målene	<p>FN's Årtusindeerklæring blev vedtaget i september 2000 af stats- og regeringschefer fra 189 lande. Erklæringen samler en række sammenhængende og gensidigt forpligtende udviklingsmål, i alt 8 konkrete mål for, hvordan verden skal udvikle sig. De såkaldte 2015 Mål (Millennium Development Goals) er skrevet ind i Millennium-erklæringen. Målene sætter fokus på de største udviklingsproblemer, der bl.a. går på at bekæmpe fattigdom, sult, sygdomme, analfabetisme, forringelse af miljøet og diskrimination af kvinder. Det er især mål 8, <i>om at skabe et globalt partnerskab for udvikling</i>, som donorerne har ansvar for at opfylde. Dette skal bl.a. ske ved at gøre bistanden bedre.</p>
Aid Management Guidelines (AMG)	<p>Den samlede betegnelse for alle Danidas politikker, strategier, ledelsesværktøjer og retningslinjer, der danner grundlag for dansk bistand til modtagerlande.</p>
Danida	<p>Danida er betegnelsen for de aktiviteter, der er relateret til Danmarks bistandssamarbejde</p>
Delegeret samarbejde	<p>En avanceret form for arbejdsdeling mellem donorerne, hvor den enkelte donor afgiver myndighedsansvar eller på vegne af andre donorer påtager sig et myndighedsansvar for gennemførelsen af en aktivitet. Den ledende donors ansvar (lead donor) vil omfatte opgaver som kanalisering af midler, monitorering af gennemførelse, herunder finansiel kontrol, samt dialog med de ansvarlige myndigheder om politik og sektorfaglige spørgsmål. Den delegerende donor vil modtage rapportering inkl. revision mv. fra den ledende donor. Ansvar vil være formelt og baseret på en bilateral aftale. I henhold til Paris-erklæringen har donorerne forpligtet sig til at udnytte deres respektive komparative fordele og delegerede ansvar for gennemførelse af (sektor)programmer.</p>
Generel budgetstøtte	<p>Finansiel støtte fra en donor, som kanaliseres ind i modtagerlandets statskasse, hvor den som en integreret del af de samlede resurser heri medfinansierer det nationale budget. Støtten er således ikke øremærket, og den forvaltes efter de nationale regler og procedurer for økonomiforvaltning.</p>
Hanoi Core Statement	<p>Vietnams eget politikpapir på opfølgning og udmøntning af målene i Paris-erklæringen.</p>
Landestrategi	<p>En partnerskabsaftale mellem Danmark og et programsamarbejdsland, der er blevet til gennem en konsultationsproces baseret på modtagerlandets udviklingsprioriteter, som er indeholdt i nationale strategier og politikker og Danmarks politik for udviklingssamarbejde. Strategien bygger på de erfaringer, der er opnået i udviklingssamarbejdet.</p>
Non-governmental organisation (ngo)	<p>Privat bistandsorganisation.</p>
Nordic+ gruppen	<p>Gruppen omfatter 7 ligesindede donorer, Danmark, Sverige, Norge, Finland, Holland, Irland og Storbritannien, der i 2002 indledte et samarbejde om harmonisering og koordinering af udviklingssamarbejdet. Island deltager på chefniveau i en del møder, og Tyskland og Canada deltager i møder om indkøb.</p>
OECD/DAC	<p>Organisation for økonomisk samarbejde og udvikling/Komité for udviklingsbistand under OECD. DAC-komitéen består af 21 lande, der tager sig af spørgsmål vedrørende samarbejde med udviklingslande</p>

Paris-erklæring	Denne erklæring er en opfølgning på Rom-erklæringen, der blev vedtaget i marts 2005 af en lang række donorer, modtagerlande og institutioner. Paris-erklæringen indeholder et mere præcist og veludbygget begrebsapparat, og der er foretaget en udvikling, konkretisering og en kvantificering af indsatsområderne: ejerskab, harmonisering, tilpasning, resultatstyring og gensidig ansvarlighed.
Partnerskab 2000	Overordnet strategi for dansk udviklingsbistand, der bl.a. bygger på, at Danmark skal støtte modtagerlandenes egne bestræbelser på at bekæmpe fattigdom og skabe bedre vilkår for alle. Vedtaget af folketinget i efteråret 2000.
Performance Review	Formålet med gennemgangen (review), som udføres af Udenrigsministeriets Kvalitetssikringskontor, er ved en grundig vurdering i det enkelte land at kvalitetssikre gennemførelsen af bistandsaktiviteter og at forsyne såvel ambassadens som Sydgruppens ledelse med oplysninger om fremskridt i og status for landeprogrammet og forvaltningen af det.
PRSP (Poverty Reduction Strategy Paper)	Betegnelse for et udviklingslands egen fattigdomsstrategi.
Rom-erklæring	En hensigtserklæring fra februar 2003, hvori en lang række donorlande forpligter sig til at respektere modtagerlandenes udviklingsprioriteter og til i samarbejde med andre donorer at harmonisere bistandsindsatsen på grundlag af landenes egne procedurer. Hensigten er at fremme modtagerlandets ejerskab til udviklingsprocessen og at reducere den byrde, som administrationen af bistanden pålægger dem.
Sektorbudgetstøtte	Finansiell støtte fra en donor, som kanaliseres ind i modtagerlandets statskasse, hvor den som en integreret del af de samlede resurser heri medfinansierer en sektors budget. Støtten er nominelt øremærket og forvaltes efter de nationale regler og procedurer for økonomiforvaltning. Støtten kan ydes til en fond med et øremærket formål, der administreres efter aftale mellem parterne separat for sektorbudgettet (<i>basket fund</i>), eller den kan være øremærket til et bredt formål i et sektorbudget med en særlig aftale om betingelser, rapportering, regnskabsafklæggelse og kontrol (<i>pooled fund</i>).
Sektorprogramstøtte	Støtte til et modtagerlands egne sektorprogrammer. Langt størstedelen af støtten går til øremærkede komponenter såsom opbygning af institutionel kapacitet eller konkrete aktiviteter for befolkningen i distrikter, fx bygning af sundhedsklinikker og forbedring af dyrkningsmetoder. Hvor de nationale forhold tillader det, kan støtten gives til et sektorbudget.
Transaktionsomkostninger	Alle de resurser, modtagerlande og donorer anvender på at modtage og yde bistanden, herunder administrative omkostninger, fx mødeaktivitet og rapportering til donorer.