



FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN

April 2019

Rigsrevisionens notat om

tilrettelæggelsen af en større undersøgelse af Danmarks udviklings- samarbejde med Myanmar

Tilrettelæggelsen af en større undersøgelse af Danmarks udviklingssamarbejde med Myanmar

2. april 2019

RN 1403/19

I. Indledning

1. Statsrevisorerne besluttede på deres møde den 18. januar 2019 at besigtige udviklingssamarbejdet med Myanmar på en rejse fra den 27. oktober til den 2. november 2019.

Statsrevisorerne har anmodet Rigsrevisionen om en undersøgelse af udviklingssamarbejdet med Myanmar, som skal indgå i forberedelsen af deres besigtigelsesrejse, jf. rigsrevisorlovens § 8, stk. 1. Dette notat beskriver, hvordan en større undersøgelse kan tilrettelægges.

Undersøgelsen kan gennemføres, så Rigsrevisionen kan afgive en beretning til Statsrevisorerne på deres møde den 11. oktober 2019 inden den planlagte rejse.

II. Baggrund

2. Danmark har siden 2006 ydet ca. 700 mio. kr. i bistand til Myanmar og til flygtninge i nabolandene. Udviklingsindsatsen blev frem til 2016 gennemført gennem støtte til organisationer uden om regeringen, idet landet var underlagt sanktioner. Da sanktionerne blev ophævet i 2013, begyndte Danmark at samarbejde mere aktivt med Myanmar's regering, og landet blev udnævnt til prioritetsland for dansk udviklingssamarbejde. I 2014 åbnede en dansk ambassade i landet, og man begyndte at forberede det første samlede landeprogram for Myanmar for perioden 2016-2020.

Landeprogrammet omfatter bilaterale tilsagn for 470 mio. kr. med det formål *"at bidrage til et fredeligt og mere demokratisk samfund med forbedret velstand gennem bæredygtig økonomisk vækst"*. Hertil kommer 35 mio. kr., som finansieres af Klimapuljen, og bevillinger for ca. 10 mio. kr. til en række mindre projekter, der ligger inden for formålet med udviklingssamarbejdet med Myanmar. Landeprogrammet udmøntes gennem 3 underliggende temaprogrammer med fokus på: 1) fred, retsstat og menneskerettigheder, 2) grunduddannelse og 3) inkluderende og bæredygtig økonomisk vækst.

III. Tilrettelæggelsen af undersøgelsen

3. Rigsrevisionen vil gennemføre en undersøgelse af udviklingssamarbejdet med Myanmar. Undersøgelsen vil tage udgangspunkt i 3 delmål, som vedrører:

- Udenrigsministeriets design af landeprogrammet for Myanmar
- Udenrigsministeriets implementering af landeprogrammet og de underliggende udviklingsaftaler
- Udenrigsministeriets opfølgning på og afrapportering af landeprogrammets fremdrift og resultater.

Under *første* delmål vil vi undersøge, om Udenrigsministeriet har fulgt sine egne retningslinjer ved udviklingen af landeprogrammet for Myanmar.

Under *andet* delmål vil vi undersøge, om Udenrigsministeriets implementering af landeprogrammet og de underliggende udviklingsaftaler er i overensstemmelse med ministeriets egne retningslinjer og med statslige principper for god tilskudsforvaltning. Det indebærer bl.a., at der foreligger aftaler med klare mål og resultatkrav, og at tildelingen og udbetalingen af tilskud følger relevante forvaltningsretlige regler. Det indebærer også, at der følges op på anvendelsen og resultaterne af de tildelte tilskud.

Under *tredje* delmål vil vi undersøge, om Udenrigsministeriet har fulgt op på landeprogrammets samlede fremdrift og resultater og om nødvendigt har foretaget relevante tilpasninger af programmet. Vi vil også undersøge, om ministeriet har sørget for en ekstern afrapportering, der skaber gennemsigtighed i landeprogrammets fremdrift og resultater.

4. Undersøgelsen vil tage udgangspunkt i Rigsrevisionens revision af Udenrigsministeriets forvaltning af landeprogrammet for Myanmar og de underliggende udviklingsaftaler. Revisionen fandt sted ved et besøg i perioden 10.-20. marts 2019.

5. Vi har ved revisionen undersøgt implementeringen af de enkelte udviklingsaftaler på ambassaden, hos Udenrigsministeriets udviklingspartnere og helt ude hos målgruppen. Vi har således både holdt møder med ambassaden og med partnerne, og vi har besøgt skoler, fiskersamfund, små og mellemstore virksomheder og juridiske uddannelsesinstitutioner for at få realistisk billede af udviklingssamarbejdets implementering, fremdrift og resultater.

6. Vi udvalgte udviklingsaftalerne på baggrund af en gennemgang af alle ambassadens udviklingsaftaler i Myanmar. Vi brugte i udvælgelsen kriterier om økonomisk væsentlighed og synlige resultater samt et kriterium om at afspejle alle 3 temaer i landeprogrammet og forskellige måder at tilrettelægge udviklingssamarbejdet på.

Den endelige planlægning af revisionsbesøget blev foretaget i dialog med ambassaden i Yangon af hensyn til bl.a. sikkerheden og rejsetiden.

7. I bilag 1 har vi beskrevet landeprogrammet og de konkrete udviklingsaftaler, vi har revideret. Bilaget kan eventuelt bruges til Statsrevisorernes planlægning af besigtigelsesrejsen. Vores vurdering af såvel det samlede udviklingssamarbejde som de enkelte engagementer i Myanmar vil først fremgå af den endelige beretning.

8. Vores vurderinger af udviklingssamarbejdets implementering, fremdrift og resultater forventes at afspejle, at landeprogrammet først blev underskrevet i december 2016, og implementeringen således først begyndte i 2017.

9. Rigsrevisionen skal for god ordens skyld understrege, at der undervejs vil kunne ske ændringer i forhold til det skitserede oplæg.

Lone Strøm

Bilag 1. Landeprogrammet for Myanmar og de udvalgte udviklingsaftaler

Landeprogrammets overordnede mål er "at bidrage til et fredeligt og mere demokratisk samfund med forbedret velstand gennem bæredygtig økonomisk vækst". Dette mål forfølges gennem 3 temaer og 9 underliggende udviklingsaftaler (engagementer). En udviklingsaftale indgås mellem ambassaden og en implementerende partner, som modtager tilskudsmidlerne og er ansvarlig for at implementere alle de aktiviteter, som er indeholdt i udviklingsaftalen.

Tabel 1 indeholder en oversigt over landeprogrammet i Myanmar. De udviklingsaftaler, som Rigsrevisionen udvalgte til nærmere undersøgelse, er understreget.

Tabel 1
Danmark-Myanmar landeprogram 2016-2020

(Mio. kr.)

Det oprindelige landeprogram, som blev underskrevet i december 2016		
Tema 1. Fred, retsstat og menneskerettigheder		
Engagement	Joint Peace Fund	50
Engagement	<u>Rule of Law and Human Rights</u>	70
Andre midler	Monitorering og evaluering	5
	Midler til senere allokering	25
Tema 2. Grunduddannelse		
Engagement	Myanmar Decentralizing Funding to Schools project	100
Engagement	<u>Support to Myanmar Education Consortium Trust Fund</u>	40
Andre midler	Rådgivning, evaluering mv.	10
Tema 3. Inkluderende og bæredygtig økonomisk vækst		
Engagement	<u>Responsible Business Fund</u>	80
Engagement	<u>Sustainable Coastal Fisheries</u>	66
Engagement	Myanmar Enterprise Monitoring System	10
Andre midler	Fond til støtte af partnerskaber med danske virksomheder	2
	Evalueringer og studier	4
	Midler til senere allokering	8
		470
Udviklingsaftaler, som blev underskrevet i 2017		
Under tema 2, finansieret af uallokerede midler inden for programmet		
Engagement	Capacity Development Fund	20
Under tema 3, tilføjelse finansieret uden for programmet (af Klimapuljen)		
Engagement	<u>Climate Adaptation in Coastal Communities in Myanmar: Improved Management of Mangrove Forests. 2018-2023.</u>	35

Rule of Law and Human Rights

Udviklingsaftalens formål er at fremme retsstat og menneskerettigheder. Aftalen er indgået med et joint venture mellem International Commission of Jurists og Dansk Institut for Menneskerettigheder. Partneren er fundet ved offentligt udbud.

Udviklingsaftalens indsatser består i: 1) støtte til 2 universiteter til bl.a. forbedringer af den juridiske uddannelse og forbedret adgang til viden om menneskerettigheder, 2) støtte til civilsamfundslige organisationer og advokatsamfund som fortalere for menneskerettigheder og 3) kapacitetsopbygning i domstolsvæsenet og den offentlige anklagemyndighed med hensyn til fremme af menneskerettigheder. Disse partnere modtager ingen finansiell støtte, men modtager alene støtte fra partneren i form af fx træninger, bøger og workshops.

Projektet foregår primært i Yangon, hvor de 2 universiteter ligger, og i Naypyidaw, som er regeringshovedstad (se kort over Myanmar sidst i bilaget).

Vi har mødtes med konsortiet, som implementerer aftalen. Vi har besøgt det ene af de 2 universiteter, der deltager i projektet. Her så vi et Legal Information Centre, hvor jurastuderende yder rådgivning til lokale borgere, og et afsnit af universitetets bibliotek, der var indrettet som Human Rights Ressource Centre. Vi talte med dekanen for universitetets juridiske afdeling og med studerende og ansatte. Vi har endvidere besøgt den offentlige anklagemyndighed, hvor vi mødtes med ledelsen.



Legal Information Centre på East Yangon University.

Foto: Rigsrevisionen

Support to Myanmar Education Consortium Trust Fund

Formålet med udviklingsaftalen er at øge kvaliteten af den uddannelse, der udbydes af uofficielle skoler, som drives af etniske bevæbnede grupperinger og klosterorganisationer. Sigtet er at få skolerne anerkendt og integreret i det nationale uddannelsessystem. Aftalen er indgået med Myanmar Education Consortium (MEC), der er et multidonorprogram, som drives af Save the Children (Red Barnet).

MEC samarbejder med en klosterorganisation, som har aktiviteter flere steder i landet, og med 3 etniske grupperinger i syd (Mon), øst (Karen) og nordøst (Kachin). Indsatserne foregår flere steder i Myanmar i forholdsvist vanskeligt tilgængelige områder.

Vi har holdt møde med MEC og besøgt en high school under Karen Educational Development. Skolen lå i det østlige Myanmar 4-5 timers kørsel fra Yangon. Vi mødte skolens leder, embedsmænd fra den etniske skoleforvaltning, lokale rådsmedlemmer og forældre til de børn, der går på skolen.



Forældre til børn på skole under Karen Educational Development.

Foto: Rigsrevisionen

Responsible Business Fund

Udviklingsaftalens formål er at give tilskud til små og mellemstore virksomheders investeringer inden for: 1) energi, vand og affaldshåndtering, 2) arbejdsvilkår, arbejdsmiljø og levnedsmiddelsikkerhed og 3) personaleforvaltning og HR. Investeringerne skal have en demonstrationseffekt, så bl.a. andre små og mellemstore virksomheder kan se, at investeringer i grøn teknologi og social ansvarlighed kan øge profitabiliteten. Investeringerne skal også ruste virksomhederne til at indgå i international handel og partnerskaber.

Aftalen er indgået med FCG – et svensk firma, som er fundet ved offentligt udbud. FCG forvalter tilskudsfonden og samarbejdet med virksomhederne.

Der er indtil videre givet tilskud til 105 virksomheder fordelt i det meste af Myanmar – dog ikke i konfliktområder.

Vi har holdt møde med FCG. Vi har desuden besøgt en producent af snacks i Yangon, som har fået tilskud til et solcellepanel og et vandrensningsanlæg, og en sardinfabrik i Myiek, Thanintharyi, der har fået støtte til et vandrensningsanlæg. Sardinfabrikken i Myiek har synergi med fiskeriprojektet i Thanintharyi, idet investeringen forbedrer levnedsmiddelsikkerheden og værdikæden omkring fisk.



Et vandrensningsanlæg, som er finansieret med støtte fra Responsible Business Fund.

Foto: Rigsrevisionen

Sustainable Coastal Fisheries

Udviklingsaftalens formål er at skabe mere bæredygtige levevilkår for kystsamfund. Dette skal ske ved at opbygge en samfundsbaseeret fiskeriforvaltning i et samarbejde mellem kystsamfundene og det ansvarlige ministerium. Aftalen er indgået med afdelingen for fiskeri (DOF) i Myanmar's ministerium for landbrug, husdyr og vanding. Aftalen stiller krav om at udvikle ministeriets politikker og implementeringskapacitet på lokalt niveau og om at skabe en praksis for lokal medforvaltning af fiskeresurser. Det er også et mål at øge fangstens værdi i hele værdikæden ved bedre håndtering, transport, markedsføring mv.

Indsatserne foregår i 10 fiskersamfund i den nordvestlige delstat Rakhine og i den sydlige delstat Thanintharyi. Hvor sidstnævnte er fredeligt, er Rakhine præget af etniske uroligheder mellem regeringen og rakhinske grupper og af hærens fordrivelse af det muslimske Rohingya-mindretal, som også er bosat i området.

Rigsrevisionen har holdt møde med DOF og Myanmar's rigsrevision, som reviderer ministeriets regnskaber. Vi har endvidere besøgt en fiskerlandsby i Thanintharyi. Vi mødte bl.a. medlemmer af den lokale fiskeriforening, som har udarbejdet regler for det lokale fiskeri. Foreningen har også deltaget i patruljering af en beskyttet zone for en værdifuld fiskeart (Indian Threadfin) sammen med inspektører fra DOF.



En fiskerbåd lægger til ved en fiskeopkøber ud for en fiskerlandsby i Thanintharyi.

Foto: Rigsrevisionen

Klimatilpasning: bedre forvaltning af mangroveskove

Mangroveskove er et vigtigt element i tilpasningen til og forebyggelsen af klimaforandringer i Myanmar, idet de gør kystsamfund mindre sårbare over for fx oversvømmelser og samtidigt lagrer CO₂.

Udviklingsaftalens formål er at støtte partnerskaber mellem Myanmar's skovministerium og landsbysamfund med det formål at beskytte mangroven. Desuden indeholder udviklingsaftalen aktiviteter, der skal gøre samfundenes levevilkår mindre sårbare over for klimaforandringer. Aftalen er indgået med afdelingen for skov i Myanmar's ministerium for naturressurser og miljøbeskyttelse.

Aktiviteterne er primært placeret i delstaten Rakhine, hvor mangroven flere steder er væk. Der er også aktiviteter i Thanintharyi, hvor mangroveskoven er i bedre stand, og hvor der allerede findes lokale skovforvaltningsgrupper. Aktiviteterne i Thaninthay i skal give gode erfaringer med lokalsamfundsbaseret skovforvaltning, som kan overføres til Rakhine.

Vi har holdt møde med ministeriets afdeling for skov og har besøgt et landsbysamfund i Thanintharyi, som havde en skovforvaltningsgruppe. Vi har af sikkerhedshensyn ikke besøgt aktiviteterne i Rakhine.



Medlemmer af den lokale skovforvaltningsgruppe foran en planteskole, der er oprettet som led i mangroveprojektet.

Foto: Rigsrevisionen

Tabel 1
De udvalgte udviklingsaftaler (engagementer)

Engagement	Implementerende partner	Beliggenhed	Projektets målgrupper
Rule of Law and Human Rights	Joint venture mellem International Commission of Jurists og Dansk Institut for Menneskerettigheder	• Yangon • Naypyidaw	• 2 universiteter • Myanmars højesteret • Myanmars offentlige anklagemyndighed • civilsamfunds organisationer • brancheforening for advokater
Support to Myanmar Education Consortium Trust Fund	Myanmar Education Consortium	• Yangon • Flere områder i Myanmar	Udbydere af uddannelse uden for det officielle skolesystem (etniske skoler og klosterscholer)
Responsible Business Fund	FCG Swedish Development AB	• Yangon • Mange steder i Myanmar	105 små og mellemstore virksomheder har indtil videre fået tilskud
Sustainable Coastal Fisheries	Afdelingen for fiskeri (DOF) under ministeriet for landbrug, husdyr og vanding	• Naypyidaw • Rakhine • Thanintharyi	Fiskersamfund
Climate Adaptation in Coastal Communities in Myanmar. Improved Management of Mangrove Forests	Afdelingen for skov (FD) under ministeriet for naturresurser og miljøbeskyttelse	• Naypyidaw • Rakhine • Thanintharyi	Lokalsamfund i områder med mangroveskov

Figur 1
Kort over Myanmar



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