



Beretning til Statsrevisorerne om udviklingsbistanden til Bhutan og Bangladesh

Januar
2008

revision
revision
revision

Indholdsfortegnelse

I.	Undersøgelsens resultater	1
II.	Indledning	4
	A. Baggrund	4
	B. Formål, afgrænsning og metode.....	5
	C. Fakta om Bhutan og Bangladesh.....	6
III.	Tilrettelæggelsen af udviklingsbistanden	10
	A. Bistandseffektivitet	11
	B. Tilrettelæggelsen af bistanden til Bhutan	14
	C. Tilrettelæggelsen af bistanden til Bangladesh	19
IV.	Gennemførelsen af sektorprogrambistanden	25
	A. Sektorprogrammer i Bhutan	26
	B. Sektorprogrammer i Bangladesh	30

Rigsrevisionen afgiver denne beretning til Statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997 som ændret ved lov nr. 590 af 13. juni 2006. Beretningen vedrører finanslovens § 6. Udenrigsministeriet.

I. Undersøgelsens resultater

1. Denne beretning vedrører Udenrigsministeriets udviklingsbistand til Bhutan og Bangladesh og er foranlediget af Statsrevisorernes planlagte besøg i Bhutan og Bangladesh i februar 2008. Rigsrevisionens undersøgelse blev påbegyndt i marts 2007.

2. Udenrigsministeriets bistand til de enkelte programsamarbejdslande skal afspejle de nationale udviklingspolitiske mål, strategier m.m. og de internationale aftaler, som Danmark har tiltrådt, herunder især Paris-erklæringen om effektivisering af bistandsindsatsen. Dermed har Udenrigsministeriet forpligtet sig til at tilstræbe, at bistanden er:

- *Fokuseret*, dvs. at den danske bistand ydes inden for 2-4 sektorer, og at indsatsen inden for disse er sammenhængende.
- *Tilpasset* til modtagerlandenes politikker, institutioner, systemer, procedurer mv., så bistanden ydes i henhold til samarbejdslandenes egne prioriteter og så vidt muligt administreres af landenes egne institutioner og i henhold til landenes egne regler. I den danske udviklingsbistand benyttes finansieringsmetoder med varierende grad af tilpasning til modtagerlandenes institutioner og procedurer spændende fra generel budgetstøtte til øremærket støtte, der administreres entydigt efter danske regler og procedurer.
- *Harmoniseret* med andre donorerers indsatser, bl.a. gennem fælles bistandsaktiviteter med brug af fælles regler og procedurer.

Rigsrevisionens undersøgelse vurderer, om ministeriets tilrettelæggelse af bistanden til Bhutan og Bangladesh afspejler disse forpligtelser, samt om udviklingen i den igangværende sektorprogrambistand i de 2 lande er tilfredsstillende.

3. Bhutan og Bangladesh er begge programsamarbejdslande. Bhutan er relativt mindre fattigt end Bangladesh. Samtidig er Bhutan kendetegnet ved en mere effektiv offentlig sektor og mindre udbredt korruption end Bangladesh. Bistanden til Bhutan planlægges udfaset over en periode frem til 2015/2016.

UNDERSØGELSENS RESULTATER

Udenrigsministeriets forvaltning af bistanden til Bhutan og Bangladesh er generelt tilfredsstillende. Tilrettelæggelsen følger generelt de udviklingspolitiske målsætninger om øget bistandseffektivitet, og fremdriften og de foreløbige resultater af den igangværende sektorprogrambistand er generelt i overensstemmelse med de opstillede mål for aktiviteterne.

Denne samlede vurdering er baseret på følgende:

Udenrigsministeriets tilrettelæggelse af udviklingsbistanden understøtter generelt målet om øget bistandseffektivitet.*Bhutan*

- Udenrigsministeriet yder bistand til 4 sektorer i Bhutan. Under hensyn til at landerammen kun udgør 60 mio. kr., bør ministeriet overveje at reducere antallet af sektorprogrammer. Udenrigsministeriet har oplyst, at antallet af sektorprogrammer vil blive reduceret, i takt med at der fases ud fra Bhutan.
- Miljø- og byudviklingsprogrammet samt sektorprogrammet for god regeringsførelse bør i henhold til ministeriets retningslinjer fokuseres yderligere, og i det førstnævnte sektorprogram bør sammenhængen mellem komponenterne styrkes. De 2 andre sektorprogrammer er derimod efter Rigsrevisionens opfattelse tilstrækkeligt fokuserede.
- Bhutans offentlige administration er generelt velfungerende. Udenrigsministeriet har tilpasset bistanden til Bhutans nationale politikker, institutioner og procedurer gennem anvendelse af sektorbudgetstøtte, ligesom den øremærkede bistand i vidt omfang er tilpasset. Prioriteringen af de danske indsatsområder er sket i samarbejde med Bhutan.
- På baggrund af Udenrigsministeriets egne vurderinger af Bhutans kapacitet til at forvalte budgetstøtte vil ministeriet med Bhutans regering vurdere og beslutte, om sektorbudgetstøtte skal indgå i nye faser af sektorprogrammerne. Rigsrevisionen finder, at også spørgsmålet om generel budgetstøtte til Bhutan bør indgå i disse drøftelser for yderligere at ruste landet til at kunne foretage nationale prioriteringer, når den danske bistand udfases i løbet af få år.
- I Bhutan har Udenrigsministeriet understøttet arbejdet for øget donorharmonisering. Selv om der er få donorer i Bhutan, er der fortsat uudnyttede muligheder for øget donorharmonisering i Bhutan.

Bangladesh

- Bistanden til Bangladesh er i de seneste år blevet yderligere fokuseret på færre sektorer og komponenter inden for disse sektorer. Sammenhængen mellem komponenterne i de enkelte sektorprogrammer kan dog styrkes yderligere.
- Sektorprogrammerne, der er øremærkede, er alle tilpasset nationale politikker. Programmerne er generelt forankret i nationale institutioner, men ofte administreret som særskilte projekter inden for den pågældende institutions opgaveportefølje og efter Udenrigsministeriets regler. Udenrigsministeriet har tilstræbt at øge tilpasningen af sektorprogrammerne. Ministeriets egne undersøgelser har dog vist, at der er mulighed for at tilpasse de 3 sektorprogrammer yderligere, fx ved øget brug af nationale indkøbssystemer og procedurer. Udenrigsministeriet har derfor igangsat initiativer, der løbende skal sikre en yderligere tilpasning.
- Udenrigsministeriet har bidraget til at fremme donorharmoniseringen i Bangladesh. Der er dog fortsat behov for yderligere harmonisering blandt det store antal donorer, og Udenrigsministeriet vil fortsat arbejde for at øge harmoniseringen.

Udenrigsministeriets igangværende sektorprogrambistand i Bhutan og Bangladesh viser i det væsentlige fremdrift og foreløbige resultater, som er i overensstemmelse med aktiviteterne formål.

Bhutan

- I Bhutan er fremdriften og resultaterne af sektorprogrammerne generelt i overensstemmelse med de opsatte mål, herunder målet om kapacitetsopbygning i offentlige institutioner. Fx har støtten til Bhutans rigsrevision bidraget til, at revisionen er systematisk planlagt og med fokus på væsentlighed. Kvaliteten og rettidigheden af revisionsrapporter er ligeledes øget.

Bangladesh

- I Bangladesh er fremdriften og resultaterne af sektorprogrammerne generelt i overensstemmelse med de opsatte mål. Fx har en række resultater af landbrugssektorprogrammet dannet forbillede for den nationale indsats på landbrugsområdet.

Fælles for Bhutan og Bangladesh

- Dokumentation for fremdrift og resultater af bistandsaktiviteter kan forbedres på en række områder. Fx er formålsbeskrivelsen og sammenhængen mellem mål og midler i enkelte tilfælde så kompliceret, at det vanskeliggør en klar vurdering af fremdriften og resultater. Udenrigsministeriet er enig i denne vurdering og vil overveje, hvordan dette problem kan imødegås. Ligeledes er dokumentationen vedrørende afsluttede aktiviteter til tider væsentligt forsinket.

II. Indledning

A. Baggrund

4. Denne beretning vedrører Udenrigsministeriets udviklingsbistand til Bhutan og Bangladesh. Foranlediget af Statsrevisorernes planlagte besøg i Bhutan og Bangladesh i februar 2008 gav rigsrevisor på statsrevisormødet i februar 2007 tilsagn om, at Rigsrevisionen ville forelægge en beretning om bistanden til de 2 lande på statsrevisormødet i januar 2008. Rigsrevisionens undersøgelse blev påbegyndt i marts 2007.

5. Formålet med dansk udviklingssamarbejde er bl.a., at Danmarks statslige bistand til udviklingslandene gennem et samarbejde med disse landes regeringer og myndigheder skal støtte landenes bestræbelser på at opnå økonomisk vækst for derigennem at medvirke til sikring af landenes sociale fremgang og politiske uafhængighed. Formålet er udmøntet i Danmarks udviklingspolitiske strategi "Partnerskab 2000", hvori det anføres, at fattigdomsbekæmpelse er det overordnede formål med dansk udviklingspolitik, og at Danmark vil bidrage til at bekæmpe fattigdom i verden gennem et langsigtet og forpligtende partnerskab med udviklingslandene. Strategien fremhæver bl.a. målsætningen om gradvist at overdrage ansvaret for gennemførelse af aktiviteter og administration af resurser til modtagerlandene.

6. Regeringen udmelder årligt udviklingspolitiske prioriteter for en 5-årig periode. Der udmeldes traditionelt nye prioriteter på baggrund af nye udviklingspolitiske udfordringer, og der følges op på tidligere års udmeldte politiske målsætninger. Effektivisering af bistanden har været prioriteret i en lang årrække. Et af initiativerne til at effektivisere bistanden yderligere har været at begrænse antallet af sektorer, Danmark støtter i de enkelte programsamarbejdslande, og samtidig gøre støtten inden for de valgte sektorer mere målrettet og fokuseret. De udmeldte prioriteter retter sig bl.a. mod opfyldelsen af Paris-erklæringen om bistandseffektivitet.

7. Paris-erklæringen blev vedtaget i 2005 og har nu tilslutning af over 100 donorer og modtagerlande (Bhutan har dog ikke tilsluttet sig Paris-erklæringen, men landet har erklæret sig enig i principperne bag den). Paris-erklæringen har som formål at effektivisere bistanden ved en række initiativer, jf. boks 1.

BOKS 1. PARIS-ERKLÆRINGENS PRINCIPPER

Ejerskab: Modtagerlande udøver effektiv ledelse over for deres egne udviklingspolitikker og strategier og koordinerer udviklingstiltag.

Tilpasning: Donorer baserer deres samlede støtte på modtagerlandenes nationale udviklingsstrategier, institutioner og procedurer.

Harmonisering: Donorers aktiviteter er mere harmoniserede, gennemsigtige og fælles effektive.

Resultatstyring: Resursestyring og forbedret beslutningstagning, der er resultatorienteret.

Gensidig ansvarlighed: Donorer og modtagerlande er ansvarlige for udviklingsresultater.

Det er relevant at nævne, at både modtagerlande og donorer skal arbejde for gennemførelsen af de 5 principper i Paris-erklæringen. Fx skal modtagerlandene udvise ejerskab over for landenes egen udvikling, og donorerne skal i den forbindelse respektere landenes ejerskab og understøtte dette gennem kapacitetsopbygning. Endvidere skal donorerne tilpasse bistanden til modtagerlandenes nationale strategier og institutioner, hvilket stiller krav til modtagerlandene om at tilstræbe at effektivisere de nationale administrative systemer. Der er dog flest forpligtelser for donorerne i forbindelse med efterlevelsen af principperne om tilpasning og harmonisering.

I perioden 2008-2010 vil OECD evaluere, om gennemførelsen af Paris-erklæringen har ført til en øget bistandseffektivitet. Danmark deltager i evalueringens styregruppe og varetager ledelsen af evalueringssekretariatet.

B. Formål, afgrænsning og metode

8. Undersøgelsens hovedformål er at vurdere, om Udenrigsministeriet har forvaltet udviklingsbistanden til Bhutan og Bangladesh hensigtsmæssigt. Hovedformålet er undersøgt ved at besvare følgende 2 spørgsmål:

- Har Udenrigsministeriet tilrettelagt udviklingsbistanden til Bhutan og Bangladesh, så den understøtter målet om større bistandseffektivitet?
- Viser Udenrigsministeriets sektorprogrambistand fremdrift og resultater i overensstemmelse med de opsatte mål?

9. Undersøgelsen omfatter sektorprogrambistanden, herunder støtte til god regeringsførelse, som udgør den væsentligste del af den samlede bistand til de 2 lande. I undersøgelsen indgår alene ikke-afsluttede sektorprogrammer. De fleste sektorprogrammer gennemføres i flere faser, og i undersøgelsen indgår først og fremmest den fase af de pågældende sektorprogrammer, som for tiden er under gennemførelse. Hvor den igangværende fase netop måtte være påbegyndt, er den foregående fase dog medtaget i vurderingen.

10. Ved vurderingen af om Udenrigsministeriet har tilrettelagt bistanden, så den understøtter målet om større bistandseffektivitet, har Rigsrevisionen undersøgt, om Udenrigsministeriet har fokuseret bistanden i de 2 lande. Endvidere har Rigsrevisionen med udgangspunkt i 2 af de centrale principper i Paris-erklæringen undersøgt, om Udenrigsministeriet har tilrettelagt bistanden med henblik på at tilpasse bistanden til nationale politikker, institutioner og procedurer, og om Udenrigsministeriet har fremmet harmoniseringen af den danske bistand med andre donorer. Netop principperne om tilpasning og harmonisering er centrale, fordi donorerne har forpligtelser særligt knyttet sig hertil. Ved vurderingen af programernes gennemførelse har Rigsrevisionen undersøgt, om fremdrift og resultater er i overensstemmelse med de opsatte mål.

11. Rigsrevisionens vurderinger er baseret på såvel ministeriets egen dokumentation som uafhængigt udarbejdet dokumentation. I tilslutning hertil gennemførte Rigsrevisionen tjenesterejse til de 2 lande i april/maj 2007 samt i september 2007. Ved besøgene blev der afholdt møder med en række lokale myndigheder, enkelte donorer og de stedlige danske repræsentationer samt gennemført besøg ved udvalgte projekt- og programaktiviteter.

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

C. Fakta om Bhutan og Bangladesh

Bhutan

12. Bhutan ligger i Himalaya omgivet af Kina og Indien. Landet dækker et areal på 47.000 km² (Danmark: 43.000 km²). Befolkningstallet var i 2006 på ca. 647.000, og der er dermed en befolkningstæthed på 14 personer pr. km². Befolkningstilvæksten er på 1,3 % årligt. Omkring 75 % af befolkningen er buddhister, mens de resterende 25 % er hinduer.



13. Bhutan er et kongedømme, hvor kongen indtil 1998 tillige var regeringschef. Denne post besættes nu på skift af regeringens 10 ministre efter indstilling fra kongen og efterfølgende godkendelse af landets nationalforsamling, som mødes 2 gange årligt. Nationalforsamlingen består af 150 medlemmer, hvoraf befolkningen vælger 105 medlemmer, som er valgt indirekte og lokalt uden noget formelt politisk tilhørsforhold, da der indtil slutningen af 2007 ikke var dannet politiske partier i landet. I 2001 igangsatte kongen udarbejdelsen af en forfatning, som skal danne grundlag for overgangen til parlamentarisk demokrati. Det første valg til et parlament med normale demokratiske beføjelser ventes afholdt primo 2008, og landet ledes indtil da af et forretningsministerium af embedsmænd og tidligere ministre, der ikke stiller op til det kommende parlamentsvalg.

14. Bhutan er i forhold til andre udviklingslande relativt velstående med en BNI pr. indbygger i 2006 på 1.420 USD. Landets økonomi er tæt forbundet til Indien, hvortil 87 % af eksporten går. Betydelige vandkraftressurser bruges til produktion af el, som udgør en væsentlig del af eksporten og var medvirkende til en økonomisk vækst i 2006 på 7,8 %. Den private sektor er endnu lille og ikke særligt udviklet.

Udenlandsk bistand er fortsat afgørende for den bhutanske økonomi, men en forventning om stigende indtægter fra især eksport af el til Indien antages at kunne reducere denne afhængighed. Den samlede udenlandske bistand til landet udgjorde 90 mio. USD i 2005, svarende til ca. 141 USD pr. indbygger. Den samlede bistand til landet udgør ca. 11 % af BNI. Efter ønske fra Bhutan er bistandssamarbejdet koncentreret om få og relativt små donorer bortset fra Indien. Bhutan har bevidst fravalgt store bilaterale donorer som USA, Storbritannien, Frankrig og Kina. Indien anses som en venligsinde alliancepartner og nabo med særligt ansvar. Fra 1959 til 1971 var Indien den eneste udviklingspartner og siden langt den største bistandsyder – i øvrigt den eneste, der yder generel budgetstøtte. Danmark er med en landeramme på ca. 66 mio. kr. årligt den næststørste donor efter Indien, mens FN, Den Asiatiske Udviklingsbank, Japan, Verdensbanken, Østrig, Nederlandene, Canada og Schweiz er andre betydende donorer.

15. Korruption har ikke hidtil udgjort noget væsentligt problem i Bhutan. Landet var i 2006 opført på Transparency Internationals korruptionsindeks som nr. 32 af 163 lande og dermed placeret blandt verdens 20 % mindst korruptionsplagede lande. Bhutans nationalforsamling vedtog i 2006 en antikorrupsionslov. Forinden var der i 2004 blevet oprettet en uafhængig Anti Corruption Commission (ACC), som har til formål at forberede nationale antikorrupsionsstrategier og -programmer, undersøge mulig korruption på baggrund af mistanke, fremsætte forslag til forbedringer af den offentlige administration samt levere undervisning og information til forebyggelse af korruption. ACC har fungeret i omkring 1 år. Chefen for ACC bekræftede ved et møde med Rigsrevisionen i maj 2007, at korruption ikke er udbredt, men formentlig vil øges ved den kommende indførelse af parlamentarisk demokrati og ved en større udvikling af den private sektor. Chefen fremhævede, at der er udviklet et velfungerende samarbejde med den nationale rigsrevision, som overdrager sager til ACC, hvor der er mistanke om korruption. For at imødegå risikoen for korruption har Bhutans skatteministerium (Department of Revenue and Customs) endvidere intensiveret kontrolforanstaltningerne og iværksat intern undervisning af medarbejderne. Udenrigsministeriet har både ydet støtte til Bhutans skatteministerium og rigsrevision.

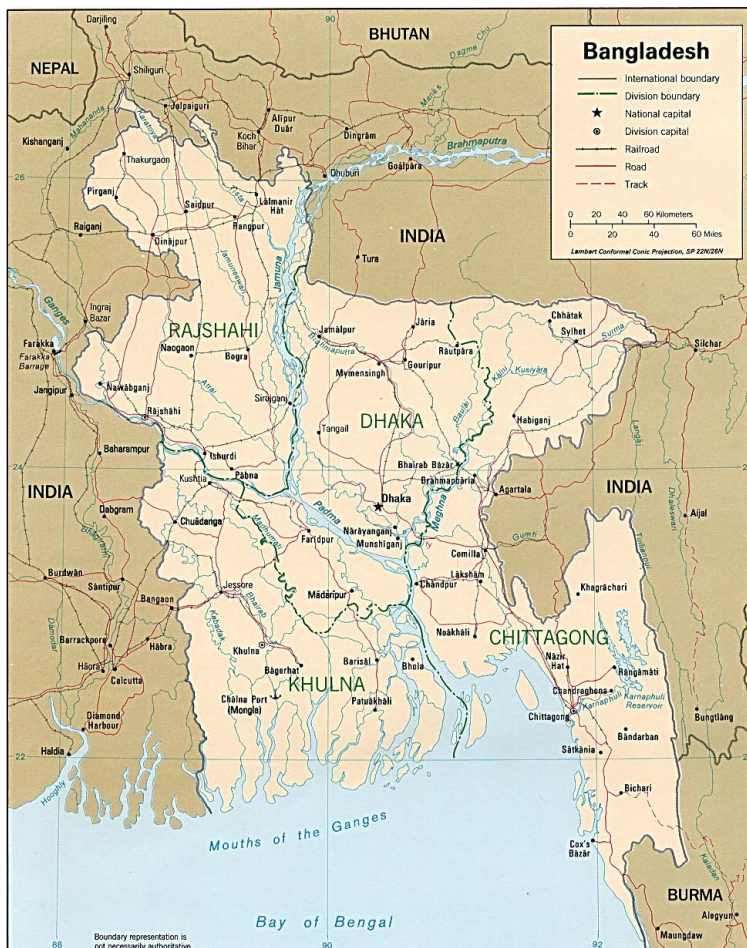
16. Bhutan gennemførte i 2004 en fattigdomsanalyse med indikatorer for fattigdom på nationalt og regionalt niveau og for forskellige befolkningsgrupper. Målingen af fattigdommen videreføres i en igangværende analyse i 2007 og vil blive udbygget af en fattigdomskortlægning på distriktsniveau. Fattigdommen blev i 2004 målt til 31,7 % af befolkningen, og den planlægges nedbragt til 20 % ved udgangen af den 10. planperiode i 2012. Ifølge Verdensbanken er der i perioden 2000-2005 sket forbedringer på en række indikatorer, bl.a. vedrørende sundhed og økonomisk vækst.

17. Bhutan har modtaget dansk udviklingsbistand siden 1978. Frem til 1985 skete det gennem multilaterale organisationer, herefter i form af bilaterale udviklingsprogrammer. Siden 1989 har landet haft status som programsamarbejdsland, og udviklingsaktiviteterne gennemføres derfor i henhold til en partnerskabsaftale (landestrategi), som Danmark indgår med programsamarbejdslandet.

Udviklingsbistanden til Bhutan vil blive udfaset over en periode frem til 2015/2016, og Udenrigsministeriet har oplyst, at de sidste tilsagn vil blive givet i 2011. Den konkrete udfasning af programmerne vil bl.a. ske på baggrund af en vurdering af bæredygtigheden af de opnåede resultater, og i hvilket omfang de afledte driftsomkostninger vil blive båret af Bhutans regering. Administrationen af den danske bistand varetages af et repræsentationskontor i hovedstaden Thimphu. Kontoret hører under den danske ambassade i New Delhi i Indien.

Bangladesh

18. Bangladesh dækker et areal på 144.000 km² med en betydelig kystlinje til den bengalske havbugt. Landet er stort set omgivet af Indien, men med en kortere grænse til Myanmar (Burma). Befolkningstallet blev i 2006 anslået til at være på ca. 144 mio. med en befolkningstilvækst på 1,8 % årligt. Landet har en befolkningstæthed på ca. 1.000 personer pr. km². Omkring 90 % af befolkningen er muslimer, mens hovedparten af den øvrige befolkning er hinduer.



19. Bangladesh har i mange år været præget af politisk ustabilitet. Det seneste parlamentsvalg blev afholdt i oktober 2001, og efter 5 år afgav regeringen i henhold til forfatningen magten til en overgangsregering, der skulle varetage afholdelsen af et nyt valg inden for 3 måneder. Valget skulle have været afholdt i januar 2007, men stridigheder mellem landets 2 dominerende partier førte i stedet til, at landet på det tidspunkt blev erklæret i undtagelsestilstand, og overgangsregeringen besluttede herefter, at valget ville blive afholdt senest ved udgangen af 2008. Beslutningen herom var begrundet med ønsket om at gennemføre en række reformer i den offentlige og i den finansielle sektor. Ifølge Transparency International er Bangladesh et af verdens mest korruptionsplagede lande. Overgangsregeringen har dog igangsat en markant styrkelse af indsatsen mod korruption. Den nationale antikorrupsionskommission er gjort funktionsdygtig og har medvirket til, at en række prominente erhvervsfolk og politikere er blevet retsforfulgt. Der er endvidere rejst sigtelse mod landets 2 seneste premierministre og ledere af landets største politiske partier. Indsatsen har dog også været præget af vilkårlige arrestationer og væsentlige brud på menneskerettighederne.

Danmark yder på forskellige områder støtte til korruptionsbekæmpelse, bl.a. til et projekt vedrørende styrkelse af den lokale administration og til en kommende reform af den offent-

lige administration (Public Financial Management Reform). Danmark yder endvidere støtte til den nationale antikorrupsionskommission.

20. Bangladesh er et af verdens fattigste lande med en BNI pr. indbygger på 480 USD (2006). Landet har i de senere år oplevet en betydelig vækst i industri- og landbrugssektorerne, som har medvirket til en økonomisk vækst på omkring 6 % årligt.

21. Den samlede udenlandske bistand til Bangladesh udgjorde 1,3 mia. USD i 2005, svarende til ca. 9 USD pr. indbygger. Denne bistand udgør dog kun lidt over 2 % af landets BNI. Kredsen af donorer i Bangladesh er stor. Verdensbanken, Japan, Storbritannien og Den Asiatiske Udviklingsbank yder tilsammen ca. 80 % af bistanden til landet. Danmark er med en landeramme på ca. 200 mio. kr. årligt blandt de 10 største donorer. Den danske landeramme svarer til ca. 4 % af den samlede bistand.

22. Bangladesh foretog senest en opgørelse af udviklingen i fattigdommen i september 2006. Opgørelsen, som beregner fattigdom ud fra graden af dækning af basale behov, viser, at den nationale fattigdom faldt 1,8 % pr. år i perioden 2000-2005, mens faldet i 10-årsperioden forud havde været 1 % pr. år.

23. Bangladesh har været et af hovedmodtagerlandene af dansk udviklingsbistand siden 1971. Landet blev dansk programsamarbejdsland i 1989, og udviklingsaktiviteterne gennemføres derfor i henhold til en partnerskabsaftale (landestrategi), som Danmark indgår med programsamarbejdslandet. Administrationen af den danske bistand varetages af den stedlige ambassade.

III. Tilrettelæggelsen af udviklingsbistanden

RIGSREVISIONENS BEMÆRKNINGER

Udenrigsministeriets tilrettelæggelse af udviklingsbistanden understøtter generelt målet om øget bistandseffektivitet.

Denne vurdering er baseret på:

Bhutan

- Udenrigsministeriet yder bistand til 4 sektorer i Bhutan. Under hensyn til at landerammen kun udgør 60 mio. kr., bør ministeriet overveje at reducere antallet af sektorprogrammer. Udenrigsministeriet har oplyst, at antallet af sektorprogrammer vil blive reduceret, i takt med at der fases ud fra Bhutan.
- Miljø- og byudviklingsprogrammet samt sektorprogrammet for god regeringsførelse bør i henhold til ministeriets retningslinjer fokuseres yderligere, og i det førstnævnte sektorprogram bør sammenhængen mellem komponenterne styrkes. De 2 andre sektorprogrammer er derimod efter Rigsrevisionens opfattelse tilstrækkeligt fokuserede.
- Bhutans offentlige administration er generelt velfungerende. Udenrigsministeriet har tilpasset bistanden til Bhutans nationale politikker, institutioner og procedurer gennem anvendelse af sektorbudgetstøtte, ligesom den øremærkede bistand i vidt omfang er tilpasset. Prioriteringen af de danske indsatsområder er sket i samarbejde med Bhutan.
- På baggrund af Udenrigsministeriets egne vurderinger af Bhutans kapacitet til at forvalte budgetstøtte vil ministeriet med Bhutans regering vurdere og beslutte, om sektorbudgetstøtte skal indgå i nye faser af sektorprogrammerne. Rigsrevisionen finder, at også spørgsmålet om generel budgetstøtte til Bhutan bør indgå i disse drøftelser for yderligere at ruste landet til at kunne foretage nationale prioriteringer, når den danske bistand udfases i løbet af få år.
- I Bhutan har Udenrigsministeriet understøttet arbejdet for øget donorharmonisering. Selv om der er få donorer i Bhutan, er der fortsat uudnyttede muligheder for øget donorharmonisering i Bhutan.

Bangladesh

- Bistanden til Bangladesh er i de seneste år blevet yderligere fokuseret på færre sektorer og komponenter inden for disse sektorer. Sammenhængen mellem komponenterne i de enkelte sektorprogrammer kan dog styrkes yderligere.
- Sektorprogrammerne, der er øremærkede, er alle tilpasset nationale politikker. Programmerne er generelt forankret i nationale institutioner, men ofte administreret som særskilte projekter inden for den pågældende institutions opgaveportefølje og efter Udenrigsministeriets regler. Udenrigsministeriet har tilstræbt at øge tilpasningen af sektorprogrammerne. Ministeriets egne undersøgelser har dog vist, at der er mulighed for at tilpasse de 3 sektorprogrammer yderligere, fx ved øget brug af nationale indkøbssystemer og procedurer. Udenrigsministeriet har derfor igangsat initiativer, der løbende skal sikre en yderligere tilpasning.
- Udenrigsministeriet har bidraget til at fremme donorharmoniseringen i Bangladesh. Der er dog fortsat behov for yderligere harmonisering blandt det store antal donorer, og Udenrigsministeriet vil fortsat arbejde for at øge harmoniseringen.

24. Som nævnt i indledningen er det en del af de udviklingspolitiske målsætninger at effektivisere udviklingsbistanden, bl.a. gennem fokusering af indsatsen i de enkelte program-samarbejdslande, tilpasning til landenes politikker, institutioner og procedurer og gennem harmonisering. I det følgende præsenteres begreberne fokusering, tilpasning og harmonisering og derefter Rigsrevisionens vurdering af Udenrigsministeriets tilrettelæggelse af bistanden under hensyn til målet om øget bistandseffektivitet i henholdsvis Bhutan og Bangladesh.

A. Bistandseffektivitet

Fokusering

25. Effektivisering af bistanden kan bl.a. ske ved at fokusere den, så antallet af programmer i et programsamarbejdsland begrænses. Derfor besluttede Udenrigsministeriet i 2005, at bistanden fremover skulle ydes gennem færre, men større programmer i de enkelte lande. Samtidig skulle programmerne så vidt muligt begrænses til at indeholde højst 3 komponenter og højst 3 underkomponenter. Fokusering indebærer endvidere, at der er en klar sammenhæng mellem komponenterne og deres bidrag til opfyldelse af programmets overordnede mål. Ministeriet har oplyst, at målsætningen kan fraviges, hvor særlige grunde taler for yderligere komponenter og/eller underkomponenter. Antallet af komponenter i programmer, vedtaget før målet om fokusering var gældende, vil over en periode blive reduceret i samarbejde med modtagerlandet.

En øget fokusering skal endvidere bidrage til at gøre den danske administration af bistanden mindre resursekrævende.

Tilpasning

26. Øget bistandseffektivitet kan endvidere opnås ved at sikre gennemførelsen af Paris-erklæringens mål om tilpasning. Det indebærer, at bistanden understøtter nationale politikker og helt eller delvist administreres gennem nationale institutioner og i henhold til nationale procedurer frem for gennem parallelle donorenheder.

Graden af tilpasning kommer i vidt omfang til udtryk gennem den valgte finansieringsmetode. Udenrigsministeriet benytter hovedsageligt 3 finansieringsmetoder, jf. boks 2.

BOKS 2. FINANSIERINGSMETODER

Generel budgetstøtte indebærer, at bistanden vil være fuldt tilpasset landets politikker, procedurer og systemer gennem landets budgetproces, der afspejler de reelle prioriteter i landet og sikrer, at budgettet reelt gennemføres. Dialogen mellem donorer og modtagerlandet er fokuseret på makro-problemstillinger og tværgående problemstillinger. Med generel budgetstøtte foretager modtagerlandet selv prioritering af statsbudgettets udgifter i forhold til de opsatte mål i fattigdomsreduktionsstrategien, og resultaterne vurderes på indikatorer for opfyldelsen af målene i landets fattigdomsreduktionsstrategi.

Sektorbudgetstøtte ydes på samme måde som generel budgetstøtte. Med sektorbudgetstøtte er dialogen fokuseret på sektorspecifikke problemstillinger, og donorerne bidrager derved med at sikre allokeringer til en bestemt sektor. Resultaterne vurderes i forhold til mål og indikatorer for den pågældende sektor.

Til generel budgetstøtte og sektorbudgetstøtte kan der være knyttet betingelser, fx at forsvarsudgifterne ikke må stige, eller at reformer på udvalgte områder skal gennemføres. Kun bistand ydet som budgetstøtte giver modtagerlandets parlament mulighed for at udøve kontrol med anvendelsen af midlerne, fordi disse er fuldt integreret i statens budget og regnskab.

Øremærket bistand betegner en finansieringsmetode, hvor bistandsmidlerne er bundet til gennemførelse af en specifik aktivitet. Midlerne holdes adskilt fra modtagerlandets statskasse, og forbruget rapporteres særskilt for den øremærkede støtte. Disse forhold betyder, at øremærket bistand ikke kan være fuldt tilpasset. Det er dog muligt at opnå en høj grad af tilpasning, hvis bistanden fx er reflekteret i partnerlandets budgetproces, og hvis bistanden administreres gennem nationale systemer og i henhold til nationale procedurer.

Generel budgetstøtte kan i henhold til Udenrigsministeriets retningslinjer som generel regel udgøre op til 25 % af den samlede danske bistand til et land over en årrække.

27. Udenrigsministeriet har oplyst, at målet om tilpasning er højt prioriteret, men at det ikke kan gennemføres fuldstændigt på kort sigt. Mange programmer, der ikke er så tilpassede, som de kunne være, er under implementering. Tilpasning i programmet kan fx ske ved at ændre finansieringsmetoden undervejs i programperioden. Hvorvidt tilpasningen hensigtsmæssigt kan øges i implementeringsperioden, må dog vurderes ud fra omkostningerne ved at ændre på noget velfungerende og ud fra, om en øget tilpasning inden for programmets løbetid sikrer den forventede målopfyldelse.

28. Tilpasningen kan som omtalt øges ved at benytte generel budgetstøtte. Udenrigsministeriet har opstillet 10 kriterier til brug for vurderingen af, om denne finansieringsform kan anvendes, jf. boks 3.

BOKS 3. 10 KRITERIER FOR GENEREL BUDGETSTØTTE**God regeringsførelse**

1. Rimelig regeringsførelse omfattende et minimum af respekt for menneskerettigheder, den frie presse, pluralistisk demokrati og retsstatsprincipper, herunder uafhængighed for den dømmende magt.
2. Ansvarlig korruptionsbekæmpelse med tiltag inden for såvel forebyggelse som kontrol og opfølgning med henblik på positivt advancement på det internationale korruptionsindeks.

Fattigdomsbekæmpelsespolitikker

3. God strategi for fattigdomsbekæmpelse og vilje til gennemførelse.
4. Gode erfaringer med udviklingssamarbejdet generelt og budgetstøtte specifikt samt løbende dokumentation af konkrete udviklingsresultater.

Offentlig økonomiforvaltning

5. Finanslovproces med offentliggørelse af budget og regnskab samt parlamentarisk behandling.
6. Regler for offentlige indkøb er af tilnærmelsesvis international standard.
7. Tilstedeværelse af en uafhængig rigsrevisionsfunktion eller lignende kontrolfunktion, der fungerer.
8. Ekspertvurdering af kvalitet og kapacitet i den offentlige økonomiforvaltning.

Partnerskab

9. Gensidig efterlevelse af aftalte forpligtelser.
10. Enighed blandt alle budgetstøttedonorere om tilgang, herunder regler for overførsel og monitorering samt betingelser for generel budgetstøtte.

Kriterierne indgår i ambassadernes årlige gennemgang af landeprogrammet for løbende at vurdere landets evne til at administrere generel budgetstøtte.

De samme kriterier benyttes i forbindelse med overvejelser om sektorbudgetstøtte, hvor de bagvedliggende vurderinger dog vil være mere sektorspecifikke. Beslutningen om at yde budgetstøtte vil blive taget ud fra en samlet vurdering, som også omfatter landets vilje og evne til at implementere vanskelige politiske reformer, udviklingsresultater og forventningen om fremgang på kritiske områder.

29. Herudover undersøger ministeriet for tiden, om analyser af landenes økonomiforvaltning mere systematisk kan lægges til grund for beslutning om tilpasning af bistanden, herunder også tilpasning af den øremærkede bistand. Beslutningen om tilpasning vil dog også kunne ske på baggrund af politiske prioriteringer, som kan medføre et andet tilpasningsniveau, end en bistandsfaglig vurdering ville have tilsagt.

Andre donorer arbejder også på at systematisere vurderingerne af, hvornår et samarbejdslands nationale institutioner kan bruges til kanalisering af bistanden. Udenrigsministeriet har oplyst, at ministeriet vil lade sig inspirere af disse landes metoder og modeller for valg af tilpasningsniveau.

Harmonisering

30. Udenrigsministeriet er i medfør af Paris-erklæringen forpligtet til også at søge effektiviteten af bistanden øget gennem harmonisering, som kan lette modtagerlandenes administration. Paris-erklæringen nævner 3 områder under harmonisering: 1) implementering af fælles indsatser og simple procedurer, 2) øget arbejdsdeling blandt donorerne og 3) at donorer og modtagerlande styrker incitamenterne for gennemførelsen af Paris-erklæringens mål. I henhold til Udenrigsministeriets retningslinjer vil Danmark bidrage til donorharmonisering ved at:

- finansiere bistandsaktiviteter i fællesskab med andre donorer
- harmonisere procedurer vedrørende udbetaling, monitorering og rapportering til nationale regeringer om donoraktiviteter og allokering af udviklingsbistand

- gennemføre analytiske undersøgelser i samarbejde med andre donorer
- udarbejde fælles retningslinjer
- undgå donorpraksis, der er markedsforvridende, fx vedrørende lønforhold og kontrakter.

Som nævnt kan harmoniseringen fremmes ved bl.a. fælles indsatser og ved en bedre arbejdsdeling mellem donorerne. Det forudsætter, at donorindsatserne tilrettelægges, så de dels komplementerer hinanden, dels varetages af de donorlande, som har de bedste faglige forudsætninger herfor. I henhold til Udenrigsministeriets retningslinjer skal den danske indsats derfor vurderes i forhold til andre donorerers indsats ved udarbejdelsen af en landestrategi.

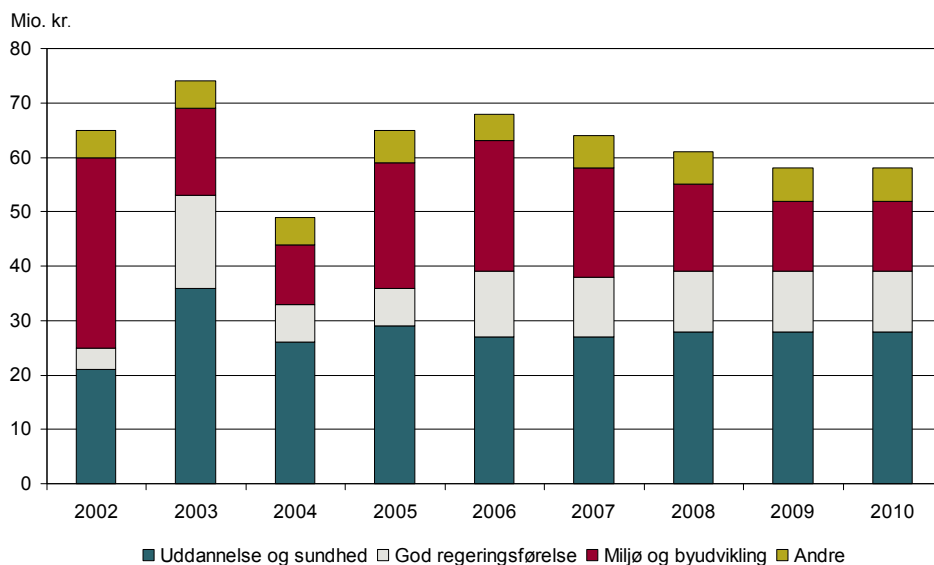
B. Tilrettelæggelsen af bistanden til Bhutan

Fokusering af landeprogrammet i Bhutan

31. Det overordnede mål for udviklingsbistanden til Bhutan er fattigdomsbekæmpelse gennem fremme af en bæredygtig økonomisk udvikling og styrkelse af demokratiseringsprocessen, herunder folkelig deltagelse, god regeringsførelse, ligestilling mellem kønnene og respekt for menneskerettighederne. Figur 1 viser fordelingen af bistanden på indsatsområder i perioden 2002-2010.

Rigsrevisionen har besøgt det ene af de 2 hospitaler, der er støttet under sundhedssektorprogrammet, samt en række vandforsyningsprojekter i landområderne støttet under komponent 3. Herudover besøgte Rigsrevisionen Bhutans undervisningsministerium, hvor ministeriets ledelsesinformationssystem blev demonstreret.

Figur 1. Danmarks bistand til Bhutan 2002-2010 (udbetalinger og tilsagn)



Note: Beløbene for 2002-2005 er regnskabstal baseret på udbetalinger. Beløbene for 2006-2010 er budgettal baseret på tilsagn.

Kategorien "Andre" dækker udbetalinger til aktiviteter, der ligger uden for sektorprogrammerne.

Kilde: Finansloven for 2007.

Som det fremgår af tabellen, er støtten primært rettet mod sundhed og uddannelse. Siden 2002 er støtten til sundhed og uddannelse samt til god regeringsførelse øget, mens støtten til miljø og byudvikling er reduceret.

32. Det igangværende *sundhedssektorprogram* omfatter 3 komponenter, hvoraf en budgetstøttekomponent udgør 74 % af programmets budget. De 2 øvrige komponenter er øremærket støtte til henholdsvis kapacitetsopbygning i ledelse og monitorering og til det nationale program for vand og sanitet i landområder. Den tidligere fase af sundhedssektorprogrammet havde 5 komponenter.

Det igangværende *uddannelsesprogram* omfatter 2 komponenter, hvoraf en budgetstøttekomponent udgør 75 % af programmets budget. Den anden komponent omfatter støtte til kapacitetsudvikling og monitorering. Udenrigsministeriet og Bhutans regering aftalte i 2001 at yde støtte til uddannelsessektoren, der ikke tidligere havde fået støtte fra Danmark. Beslutningen herom var betinget af, at støtten til miljøsektoren blev udfaset.

Støtten til sundheds- og uddannelsessektoren vil fra 2008 blive samlet i ét socialsektorprogram, som vil udgøre langt det største af sektorprogrammerne, og den overvejende del af programmet vil være sektorbudgetstøtte, der ydes direkte til Bhutans finansministerium. Eftersom det samlede antal af komponenter vil blive reduceret fra 5 til 3, vil dette fokusere landeprogrammet yderligere.

Støtten til miljøet blev imidlertid ikke helt udfaset, men blev i stedet sammen med aktiviteterne under et tidligere byudviklingsprogram samlet i et nyt *miljø- og byudviklingsprogram*. Det nye program består af følgende 5 komponenter: 1) gennemførelse og administration af miljølovgivning, 2) decentralisering af naturresurseforvaltning, 3) miljøregulering og indførelse af ren teknologi for industri og minedrift, 4) planlægning, lovgivning, politikudvikling og uddannelse for bysektoren og 5) udvikling og administration af distriktsbyer. Programmet er udarbejdet, før Udenrigsministeriets retningslinjer om maksimalt 3 komponenter i et sektorprogram forelå. Selv om der er tale om et samlet program, så efterlader de årlige rapporter indtrykket af, at komponenterne kunne være mere integrerede. Fx rapporteres der hovedsageligt på komponentniveau, men ikke i særlig høj grad på det samlede programs fremgang. Det fremgår af indstilling til den nye landestrategi, at støtten til miljø og byudvikling fremover vil bestå af budgetstøtte og øremærket støtte til kapacitetsopbygning. Dette kan være en indikator for, at programmets næste fase bliver mere fokuseret.

Sektorprogrammet for god regeringsførelse har 4 komponenter: 1) støtte til decentralisering/offentlig administration, 2) støtte til det lovgivningsmæssige/juridiske område, 3) støtte til medier og 4) støtte til offentlige finansielle institutioner (Bhutans rigsrevision og skatteministerium). Udenrigsministeriet har oplyst, at programmet vil blive fokuseret i programmets næste fase fra 2008.

33. Udenrigsministeriet yder bistand til 4 sektorer i Bhutan. Under hensyn til at landerammen kun udgør 60 mio. kr., bør ministeriet overveje at reducere antallet af sektorprogrammer. Udenrigsministeriet har oplyst, at antallet af sektorprogrammer vil blive reduceret, i takt med at der fases ud fra Bhutan. Det sidste tilsagn til god regeringsførelse gives således i 2008, og når det sektorprogram er afsluttet, vil der kun være 2 programmer tilbage, henholdsvis socialsektorprogrammet og sektorprogrammet for miljø og byudvikling.

Miljø- og byudviklingsprogrammet samt sektorprogrammet for god regeringsførelse bør i henhold til Udenrigsministeriets retningslinjer fokuseres yderligere, og i det førstnævnte sektorprogram bør sammenhængen mellem komponenterne styrkes. De 2 andre sektorprogrammer er derimod efter Rigsrevisionens opfattelse tilstrækkeligt fokuserede.

Tilpasning af udviklingsbistanden til Bhutan

34. Bhutans 9. 5-års-plan udgør landets fattigdomsreduktionsstrategi. Planen dækker perioden 2002-2007. Bhutan forbereder for tiden den 10. 5-års-plan, der er planlagt at skulle dække perioden medio 2008 - medio 2013.

Bhutans 9. 5-års-plan har 5 overordnede målsætninger: 1) forbedre livskvaliteten og indkomstniveauet, især for de fattige, 2) sikre god regeringsførelse, 3) fremme væksten i den private sektor samt jobskabelse, 4) beskytte og fremme den kulturelle arv og bevaring af miljøet og 5) opnå hurtig økonomisk vækst og transformation. De 5 udviklingsmålsætninger søges opnået gennem 4 underliggende strategier vedrørende 1) udvidelse af infrastrukturen, 2) fornuftig makroøkonomisk politik, 3) sikring af god regeringsførelse og 4) forbedring af adgangen til og kvaliteten af de udbudte sociale serviceydelser.

Rigsrevisionen har besøgt aktiviteter under miljø- og byudviklingsprogrammet, herunder et spildevandsanlæg i Babesa og et vandrensningsanlæg i Thimphu. Rigsrevisionen har også besøgt Bhutans valgkommission, rigsrevision, skatteministerium og antikorrupsionskommission, der alle støttes under sektorprogrammet for god regeringsførelse.

Udenrigsministeriets landeprogram har til formål at støtte gennemførelsen af Bhutans væsentligste udviklingspolitikker, som de kommer til udtryk i landets 5-års-plan. Målene for de danske indsatsområder er identiske med målene i Bhutans 9. 5-års-plan og dermed tilpasset de nationale udviklingsmål.

35. Danmark yder ikke generel budgetstøtte til Bhutan, men det stedlige repræsentationskontor indstillede i foråret 2006, at bistanden til Bhutan burde overgå til generel budgetstøtte. Indstillingen var bl.a. baseret på gode erfaringer med sektorbudgetstøtte i uddannelses- og sundhedssektoren, en fortsat styrket offentlig økonomiforvaltning, gennemsigthed i budgettet og i regnskabsaflæggelsen og et meget lavt korruptionsniveau. Indstillingen lagde op til, at støtten til Bhutan skulle overgå til generel budgetstøtte, i takt med at de igangværende faser af sektorprogrammerne blev afsluttet. Udenrigsministeriet ville hermed få mulighed for at overvåge den nationale forvaltning af budgetstøtten, inden hele landeprogrammet efter indstillingen skulle overgå til generel budgetstøtte i 2009.

Udenrigsministeriet har oplyst, at de bhutanske myndigheder udtrykte interesse for generel budgetstøtte, men at der ville være behov for flere personaleresurser til at overvåge anvendelsen af midler på det decentrale niveau. Udenrigsministeriet vurderede derfor, at de offentlige økonomiforvaltningssystemer endnu ikke var helt robuste nok til generel budgetstøtte. Udenrigsministeriet har oplyst, at det bl.a. derfor blev besluttet, at støtten til Bhutan fortsat skulle ydes som sektorbudgetstøtte til de sociale sektorer (uddannelse og sundhed) og ikke som generel budgetstøtte. Udenrigsministeriet forventer, at sektorbudgetstøtten til de sociale sektorer vil udgøre ca. 35 % af de årlige udbetalinger til Bhutan i den kommende landestrategiperiode.

Udenrigsministeriet har oplyst, at de 10 kriterier vedrørende generel budgetstøtte ikke var gældende, da spørgsmålet om at yde generel budgetstøtte til Bhutan blev drøftet i foråret 2006, og at beslutningen om ikke at yde generel budgetstøtte til Bhutan blev taget på baggrund af en samlet bistandsfaglig og politisk vurdering.

I efteråret 2006 var de 10 kriterier for generel budgetstøtte blevet indført, og disse blev gennemgået i forbindelse med landevurderingen, som repræsentationskontoret i Bhutan udarbejdede for 2006. I vurderingen af de 10 kriterier fik Bhutan karakteren meget tilfredsstillende. Den samme vurdering gav repræsentationskontoret i landevurderingen for 2007. Bhutans planlægningskommission, som varetager ansvaret for donorsamarbejdet i Bangladesh, tilkendegav ved et møde i efteråret 2007 med Rigsrevisionen, at landet ønskede at modtage generel budgetstøtte. Udenrigsministeriet har dog fortsat ingen planer om, at bistanden til Bhutan skal overgå til generel budgetstøtte.

36. Udenrigsministeriet yder som omtalt størstedelen af bistanden til sundhed og uddannelse som sektorbudgetstøtte. Det giver Bhutan mulighed for at allokere resurser og ændre prioriteter inden for sektorerne med henblik på at nå de mål, der er opsat i sektorplanerne. Baggrunden for at yde sektorbudgetstøtte er, at Udenrigsministeriet har vurderet, at Bhutans sektorpolitikker og planer på sundheds- og uddannelsesområdet er så solide, at de kan anvendes til styring af indsatser inden for områderne.

37. *Sundhedssektorprogrammet* er i vidt omfang tilpasset, da 74 % af støtten ydes som sektorbudgetstøtte. At den resterende del ydes som øremærket støtte beror på en vurdering af, at Bhutan erfaringsmæssigt prioriterer mere umiddelbare og klinisk relaterede opgaver og i mindre grad kvalitetssikring og informationssystemer. Udenrigsministeriet har vurderet, at der er behov for mere moderne forvaltningsmodeller for at sikre gennemførelsen af Bhutans sundhedsministeriums 5-års-plan, og at det derfor er nødvendigt at øremærke en del af støtten til kapacitetsudvikling og monitorering. Støtten under sundhedssektorprogrammet overføres til Bhutans finansministerium og integreres i Bhutans statskasse og administreres efter gældende bhutanske regler og procedurer. Den øremærkede støtte reflekteres i det nationale budget og administreres efter nationale regler.

38. *Uddannelsessektorprogrammet* er i vidt omfang tilpasset, da 75 % af støtten ydes som sektorbudgetstøtte. Den øremærkede del af støtten går til uddannelse af lærere, teknisk rådgivning og støtte til Bhutans undervisningsministerium inden for nøgleområder som undervisningsplanlægning, ledelse og støttefunktioner. I tilfælde af at Bhutans undervisningsministerium helt eller delvist vil finansiere de aktiviteter, der er givet øremærket støtte til, kan uforbrugte midler til denne komponent overføres til budgetstøttekomponenten. Denne mulighed for reallokering har senest været anvendt i programperioden i september 2007.

Udenrigsministeriet har oplyst, at Bhutans undervisningsministerium har ønsket at sikre sin kapacitetsudviklingsplan gennem øremærkede midler til kapacitetsopbygning. Dette skyldes, at kapacitetsopbygning af offentligt ansatte ligger under Bhutans kommission for offentligt ansatte (Royal Civil Service Commission – RCSC), og Bhutans undervisningsministerium har ikke været sikker på at få tilstrækkelige midler til at understøtte deres egen kapacitetsudviklingsplan gennem RCSC. Udenrigsministeriet har oplyst, at en kombination af centrale midler til kapacitetsopbygning og decentrale midler ofte vil være hensigtsmæssig i en opbygningsfase, som tilfældet var med denne støtte. På sigt, og med en klarere rollefordeling mellem RCSC og linjeenheder – snart også distrikter og kommuner, vil kapacitetsopbygning og kompetenceudvikling indgå som en integreret del af sektorbudgetstøtten eller bloktilskud. Den øremærkede støtte administreres på samme måde som den øremærkede støtte til sundhedssektorprogrammet.

39. *Miljø- og byudviklingssektorprogrammet* understøtter mål i Bhutans 9. 5-års-plan. Sektorprogrammet er et tværgående tema i de forskellige sektorer, og de enkelte komponenter i programmet understøtter derfor forskellige politikker og planer på området. Støtten under miljø- og byudviklingssektorprogrammet ydes som øremærket støtte. Miljø- og byudviklingssektorprogrammets finansielle administration sker i overensstemmelse med Bhutans finansielle lovgivning og regler. Processen for budgettering følger Bhutans budgetmanual, og regnskabsførelsen følger de principper, der er udstukket i Bhutans finansielle regelsæt. Rapportering følger ligeledes budgetmanualen. Midlerne bliver via Bhutans finansministerium overført til de implementerende linjeministerier. Det er administrations- og økonomifunktionen i linjeministerierne, der er ansvarlig for anmodning om frigivelse af midler fra Bhutans finansministerium, udbetaling, regnskabsførelse og -aflæggelse samt kvartårlig og årlig fremskridtsrapportering. Hver enkelt komponent har sin egen bankkonto. Programmet bliver revideret af Bhutans rigsrevision.

Sektorbudgetstøtte blev overvejet i forbindelse med forberedelsen af sektorprogrammet, men de bhutanske myndigheder fandt det for kompliceret på grund af forholdsvis mange aktører. Samtidig ønskede myndighederne at høste yderligere erfaringer med sektorbudgetstøtten til sundheds- og uddannelsessektoren, inden budgetstøtte blev indført i miljø- og byudviklingsprogrammet. Den nye landestrategi anfører, at den næste fase i miljø- og byudviklingsprogrammet forventes at indeholde sektorbudgetstøtte.

40. *Sektorprogrammet for god regeringsførelse* ydes som øremærket støtte. Sektorprogrammet støtter målene i den 9. 5-års-plan vedrørende god regeringsførelse, herunder decentralisering. I 2005 udarbejdede Bhutan dokumentet "Good Governance Plus", der udstikker de strategiske rammer for god regeringsførelse. En gennemgang af sektorprogrammet i 2005 anbefalede, at programmet skulle tilpasses til "Good Governance Plus"-dokumentet. Udenrigsministeriet har oplyst, at tilpasningen af programmet for god regeringsførelse er iværksat i oktober 2007. I det nuværende udkast til den nye landestrategi fremgår det, at støtten til god regeringsførelse fortsat vil være øremærket.

Midler til programmet bliver ført gennem Bhutans finansministerium i de tilfælde, hvor der er tale om støtte til regeringsinstitutioner, fx støtten til Bhutans kommunikationsministerium. Derimod bliver midler til støtte af fx Bhutans rigsrevision overført direkte i henhold til gældende bhutanske regler. I Udenrigsministeriets programdokument anføres det, at regnskabsaflæggelse og revision skal ske i henhold til Udenrigsministeriets retningslinjer herfor.

41. Det er Rigsrevisionens vurdering, at Bhutans offentlige administration generelt er vel-fungerende. Udenrigsministeriet har tilpasset bistanden til Bhutans nationale politikker, institutioner og procedurer gennem anvendelse af sektorbudgetstøtte, ligesom den øremærkede bistand i vidt omfang er tilpasset. Prioriteringen af de danske indsatsområder er sket i samarbejde med Bhutan.

På baggrund af Udenrigsministeriets egne vurderinger af Bhutans kapacitet til at forvalte budgetstøtte vil ministeriet med Bhutans regering vurdere og beslutte, om sektorbudgetstøtte skal indgå i nye faser af sektorprogrammerne. Rigsrevisionen finder, at også spørgsmålet om generel budgetstøtte til Bhutan bør indgå i disse drøftelser for yderligere at ruste landet til at kunne foretage nationale prioriteringer, når den danske bistand udfases i løbet af få år.

Med henblik på at sikre et bedre grundlag for at kunne overgå fra øremærket støtte til budgetstøtte har Udenrigsministeriet sammen med Verdensbanken og Bhutan kortlagt, hvilke forbedringer Bhutan skal gennemføre, for at bistanden kan tilpasses fuldt ud til Bhutans offentlige økonomiforvaltning og indkøbssystemer. De fleste initiativer forventes at være gennemført i løbet af 2008.

Harmonisering af udviklingsbistanden til Bhutan

42. Landestrategien for perioden 2003-2007 beskriver, hvilke andre donorer der yder støtte til Bhutan, samt hvilke sektorer de støtter. De andre donorerers indsatser vurderes dog ikke i forhold til, hvordan de spiller sammen med de danske indsatsområder. I forbindelse med støtte til uddannelsessektoren er det dog nævnt, at der vil blive etableret et tæt samarbejde med andre donorer i sektoren, som ventes at omfatte Verdensbanken og Schweiz. Udenrigsministeriet valgte i forbindelse med forberedelse af landestrategien for 2003-2007 at udvide støtten til Bhutan til også at omfatte uddannelsessektoren, som ikke tidligere havde været støttet. Bhutan anmodede i forbindelse med revision af landestrategien Danmark om at udvide støtten til også at dække dette område, da Bhutan havde prioriteret dette område i 5-års-planen, og da der var behov for ekstern finansiering for at opfylde de ambitiøse mål i planen. Dette hensyn har tilsyneladende vejet tungere end hensynet til, at Udenrigsministeriet bør have erfaring med det pågældende område fra tidligere indsatser. Dog fremgår det af forarbejdet til landestrategien, at erfaringer fra støtte til uddannelse i Nepal ville indgå i vurderingen af, hvorvidt Danmark skulle støtte uddannelsessektoren i Bhutan. Danmark har støttet sundheds- og miljøområdet siden 1990.

Danmark er, bortset fra Indien, den mest betydende donor i sektorerne miljø og byudvikling, sundhed og uddannelse. Indien er den absolut største donor, men opfatter sig ikke som donor på linje med andre donorer og koordinerer stort set ikke med andre donorer. Udenrigsministeriet har oplyst, at fordeling af roller og indsatser drøftes løbende sektorvis med de øvrige, mindre donorer. Det fremgår af de enkelte sektorprogramdokumenter, hvorledes den danske bistand komplementerer andre donorerers indsatser. Det er dog uklart, om der er udarbejdet egentlige analyser af, om Danmark har særlige forudsætninger på de valgte områder i forhold til andre donorer. Bhutans regering anser sektorbudgetstøtte, som Danmark yder til uddannelses- og sundhedssektoren, som mere hensigtsmæssig og fleksibel end de øvrige donorerers ofte øremærkede projektbistand.

43. Ifølge Udenrigsministeriet er der ikke tale om en egentlig overordnet donorkoordinering, men snarere regelmæssige møder med udveksling af nyttige informationer blandt de stedlige donorrepræsentanter. Sektorvis er der god kontakt mellem de implicerede donorer – med undtagelse af Indien. Repræsentationskontoret havde bl.a. været fortalere for, sammen med en række af repræsentationscheferne, at få fastlagt en mødestruktur. Kun få donorer møder dog op regelmæssigt, hvilket hæmmer donorsamarbejdet. I landevurderingen fra 2005 fra Bhutan vurderer repræsentationskontoret, at der fortsat er behov for at arbejde for harmonisering af procedurer og praksis blandt donorerne. Landevurderingen fra 2006 nævner blot, at der generelt er fremskridt mod harmonisering. Udenrigsministeriet finder, at der er behov for øget harmonisering af procedurer og praksis blandt donorerne, selv om der er

få donorer, og bistanden fra mange af disse er relativt begrænset. Hermed vil den administrative byrde på Bhutans centraladministration blive lettet.

Under Rigsrevisionens besøg i Bhutan blev denne vurdering bekræftet ved møder med andre donorer i landet. De donorer, Rigsrevisionen talte med, gav dog udtryk for, at de bhutanske myndigheder ikke hidtil havde presset på for en øget harmonisering. Udenrigsministeriet vurderer imidlertid, at denne situation nu er ændret, bl.a. efter at ansvaret for donorsamarbejdet i 2007 er overgået fra Bhutans finansministerium til planlægningskommissionens sekretariat. Holdningen til donorharmonisering er gradvist blevet ændret, bl.a. på grund af Bhutans åbning mod omverdenen og overgangen til demokratisk, parlamentarisk styre.

44. Det er dog blevet til konkrete harmoniseringsaktiviteter i Bhutan. Bl.a. gennemførte Danmark og Verdensbanken i fællesskab en gennemgang af støtten til sundhedssektoren. Endvidere er der igangsat en række initiativer vedrørende harmonisering af regler og procedurer, fx på indkøbsområdet. Danmark har sammen med Verdensbanken udarbejdet en køreplan for opnåelse af fuld tilpasning til Bhutans systemer og procedurer. Danmark har desuden sammen med en række andre donorer bidraget til en evaluering, foretaget af UNDP, af decentraliseringsindsatser i Bhutan.

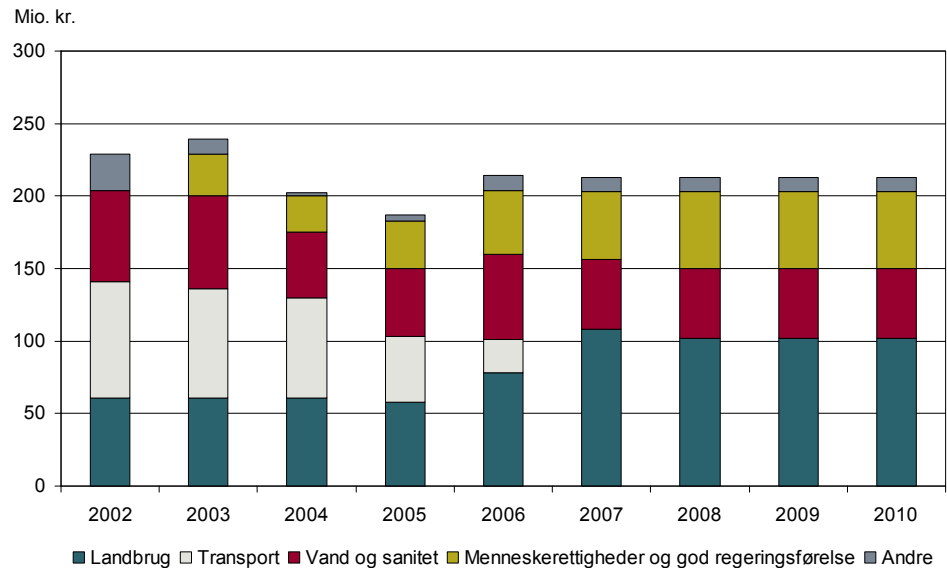
45. Det er Rigsrevisionens vurdering, at Udenrigsministeriet har understøttet arbejdet for øget donorharmonisering. Selv om der er få donorer i Bhutan, er der fortsat uudnyttede muligheder for øget donorharmonisering i Bhutan.

C. Tilrettelæggelsen af bistanden til Bangladesh

Fokusering af landeprogrammet i Bangladesh

46. Det fremgår af landestrategien for perioden 2005-2009, at det overordnede formål med bistanden til Bangladesh er fattigdomsbekæmpelse gennem fremme af en bæredygtig udvikling og styrkelse af de demokratiske processer. Den danske bistand er især rettet mod støtte til øget økonomisk vækst på landet, hvor størsteparten af befolkningen lever, og hvor fattigdommen er mest udbredt. Der er særligt fokus på fattigere husholdninger og husholdninger med kvindelige hovedforsørgere samt på de oprindelige folk i Chittagong Hill Tracts og andre steder med ekstrem fattigdom. Fremme af økonomisk vækst i den private sektor støttes ligeledes for at øge beskæftigelsesmulighederne uden for landbrugssektoren. Figur 2 viser fordelingen af bistanden på indsatsområder i perioden 2002-2010.

Figur 2. Danmarks bistand til Bangladesh 2002-2010 (udbetalinger og tilsagn)



Note: Beløbene for 2002-2005 er regnskabstal baseret på udbetalinger. Beløbene for 2006-2010 er budgettal baseret på tilsagn.

Kategorien "Andre" dækker udbetalinger til aktiviteter, der ligger uden for sektorprogrammerne.

Kilde: Finansloven for 2007.

Som det fremgår af tabellen, er næsten halvdelen af bistanden rettet mod landbrug. Endvidere udgør støtten til menneskerettigheder og god regeringsførelse en relativ større andel end tidligere. Inden for dette program støttes forskellige reformtiltag, herunder bl.a. reformer vedrørende offentlig økonomiforvaltning og decentraliseringsreformer. I tillæg hertil støttes valgreformer. Endelig ses det, at transportsektorprogrammet er udfaset i midten af perioden. Udfasningen af transportsektorprogrammet skete, bl.a. fordi et samarbejde vedrørende færgetransport ikke var forløbet tilfredsstillende, og fordi Bangladesh nu er i stand til at optage lån på gunstige vilkår, fx fra Verdensbanken, til udvikling af infrastrukturen. En komponent vedrørende biveje i landdistrikterne fra det tidligere transportsektorprogram er dog videreført i landbrugssektorprogrammet.

47. Den gennemførte reduktion i antallet af sektorer er ledsaget af en lignende reduktion i antallet af komponenter i sektorprogrammerne.

Landbrugssektorprogrammet (2006-2010) har nu 3 komponenter, hvor den tidligere fase i landbrugsprogrammet havde 13 komponenter. De 3 komponenter er: 1) landbrugsrådgivning for marginaliserede bønder, 2) effektivisering af regionalt husdyrhold og fiskeri og 3) udbygning af biveje. Integreringen af bivejskomponenten i landbrugssektorprogrammet skete, fordi styrkelsen af infrastruktur i landdistrikterne kan øge landbrugsprodukters adgang til markeder og dermed bidrage til øget vækst i landbrugssektoren. Desuden er der et geografisk sammenfald mellem aktiviteterne under bivejskomponenten og landbrugssektorprogrammet.

Vand- og sanitetssektorprogrammet indeholder nu 4 komponenter mod tidligere 6 komponenter. De 4 komponenter er: 1) politikudvikling, 2) støtte til drikkevandsforsyning og sanitet, 3) kapacitetsopbygning og 4) vand og sanitet i Chittagong Hill Tracts. Udenrigsministeriet har oplyst, at for at sikre en hensigtsmæssig udmøntning af landestrategiens målsætning om en fortsat særlig indsats til støtte af udviklingen i Chittagong Hill Tracts med sektormæssig tyngde på vandforsyning, hygiejne og sanitet blev der med dette formål i tillæg til sektorprogrammets 3 komponenter undtagelsesvist inkluderet en særskilt komponent i fase II af vand- og sanitetssektorprogrammet.

Rigsrevisionen har besøgt en række aktiviteter under landbrugssektorprogrammet, bl.a. byggeri af en mindre vej, landbrugsskoler for marginaliserede bønder samt kvindegrupper med øget husdyrhold. Rigsrevisionen besøgte også vandforsyningscentralen i Patuakhali, skolelætriner og vandpumper, som alle er relateret til vandsektorprogrammet.

Sektorprogrammet for menneskerettigheder og god regeringsførelse er blevet mere fokuseret i 2. fase af programmet (2006-2010), der omfatter følgende 3 komponenter: 1) adgang til retsvæsenet, 2) gennemsigtig og ansvarlig regeringsførelse og 3) fremme af respekt for menneskerettigheder. Den tidligere fase af programmet var præget af enkeltstående projekter og indsatser, hvor finansiering til de enkelte indsatser var sket gennem forskellige kanaler og derfor også havde forskellige rapporteringskrav. 1. fase af programmet havde heller ikke egentlige komponenter, men i stedet 7 fokusområder, der ikke var opsat mål for. Den nuværende fase har samlet indsatserne, og der er nu opsat mål for de 3 komponenter under programmet. En fremskridtsrapport fra 2006 nævner i den forbindelse, at der er behov/potentiale for at styrke sammenhængen mellem komponent 2 og de 2 øvrige komponenter. Programledelsen udarbejdede derfor en fokuseringsstrategi, der bl.a. skal imødegå risikoen for, at aktiviteterne under de 3 komponenter bliver for lidt fokuseret i forhold til målsætningerne for de enkelte komponenter.

48. Undersøgelsen har vist, at de 3 sektorprogrammer i Bangladesh fremstår som rammer, hvorunder en række særskilte projekter implementeres. Dette skyldes bl.a., at den formelle godkendelse af programmerne i henhold til de gældende procedurer i Bangladesh medfører en opsplitning af det enkelte program i en række enkeltprojekter. I visse tilfælde betyder denne opsplitning, at sammenhængen mellem komponenterne fremstår uklar.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at bistanden til Bangladesh i de seneste år er blevet yderligere fokuseret på færre sektorer og komponenter inden for disse sektorer. Sammenhængen mellem komponenterne i de enkelte sektorprogrammer kan uagtet begrænsningerne i de nationale procedurer styrkes yderligere.

Tilpasning af udviklingsbistanden til Bangladesh

49. Den nationale fattigdomsreduktionsstrategi i Bangladesh udstikker indsatsområderne for bekæmpelse af fattigdom i Bangladesh. Strategien er fra 2005.

Målet om fattigdomsbekæmpelse søges nået gennem indsatser inden for 4 strategiske blokke. Det drejer sig om: 1) forstærket fattigdomsorienteret vækst, 2) styrkelse af økonomiske sektorer centrale for den fattigdomsorienterede vækst, så den øgede vækst kommer de fattige til gode, 3) indførelse af effektive sikkerhedsnet og målrettede programmer til beskyttelse af de fattige – især kvinder – og 4) styrkelse af den menneskelige udvikling gennem fokus på uddannelse, sundhed, sanitet og rent drikkevand mv. De 4 strategiske blokke understøttes af 4 strategier vedrørende: 1) sikring af deltagelse, social inklusion og adgang til indflydelse for alle grupper og klasser i samfundet, 2) fremme af god regeringsførelse gennem gennemsigthed, ansvarlighed og retssikkerhed, 3) fremme en effektiv levering af serviceydelser og 4) hensyn til miljøet og langsigtet bæredygtig udvikling.

50. Det fremgår af landestrategien, at den danske udviklingsbistand skal bidrage til opfyldelsen af de mål, der er formuleret i den bangladeshiske fattigdomsreduktionsstrategi. De prioriterede indsatsområder i det danske landeprogram svarer til prioriteringen i Bangladeshs fattigdomsstrategi, og landeprogrammet er godkendt af de bangladeshiske myndigheder.

51. Udenrigsministeriet har vurderet, at der i Bangladesh ikke for tiden er grundlag for at benytte generel budgetstøtte som finansieringsmetode, som er den mest vidtgående tilpasning til nationale institutioner, systemer m.m. I ambassadens landevurdering fra 2006 blev landets opfyldelse af de 10 kriterier for generel budgetstøtte vurderet som utilfredsstillende, mens vurderingen i 2007 var mindre tilfredsstillende. Det er Udenrigsministeriets vurdering, at landets administrative systemer heller ikke endnu er klar til at kunne forvalte sektorbudgetstøtte. På linje hermed vurderede Verdensbanken senest i 2006, at den offentlige økonomiforvaltning stadig er svag i Bangladesh.

52. Tilpasningsovervejelserne går derfor primært på, om der er områder, hvor bistanden gradvist kan tilpasses mere, fx ved at overføre større ansvar for gennemførelsen af aktiviteter til nationale institutioner, og om nationale procedurer og regler kan benyttes i stedet

Rigsrevisionen besøgte et center for voldsramte kvinder, antikorrupsionskommissionen, en skole for underprivilegerede børn og observerede et borgermøde arrangeret af Transparency International i Bangladesh. Alle aktiviteterne var støttet af sektorprogrammet for menneskerettigheder og god regeringsførelse.

for specifikke regler udstedt af Udenrigsministeriet. Ambassaden analyserede i forbindelse med forberedelse af sektorprogrammer i perioden 2004-2006 muligheden for tilpasning i forbindelse med udarbejdelsen af de nye faser af sektorprogrammerne. Målet skulle bl.a. være at reducere omfanget af projekter og programmer styret af rådgivere i parallelle strukturer. Ambassaden udarbejdede i forbindelse hermed en handlingsplan for tilpasning af bistanden i de 3 sektorprogrammer.

53. *Landbrugssektorprogrammet* er øremærket støtte. Programmet er sammenkædet med Bangladeshs fattigdomsreduktionsstrategi, der understreger, at landbrug og udvikling i landområderne er vigtige sektorer for fattigdomsreduktion og fattigdomsorienteret vækst. Udviklingen i landbruget og landområderne søges gennemført i henhold til forskellige nationale politikker og handlingsplaner, som også programdokumentet tager udgangspunkt i. Programmet er forankret med et programsekretariat i planlægningskommissionens landbrugsafdeling. Midler overføres fra ambassaden til specifikke konti under programmet.

I landbrugsprogrammet er der 2 tekniske støtteenheder i Noakhali og Patuakhali, som kan defineres som parallelle implementeringsenheder, dvs. enheder, der ligger uden for de nationale institutioner.

Generelt deler Danida-rådgivere og nationale Project Directors ansvaret for udbetaling af midler fra programmets konti. En undtagelse vedrører bivejskomponenten under landbrugsprogrammet, hvor den nationale Project Director alene er ansvarlig for kontrakter og andre større indkøb, der udgør en stor del af budgettet. Dette er et tegn på øget tilpasning i forhold til de andre komponenter i programmet, hvor både Danida-rådgiveren og den nationale Project Director er underskrivere i forbindelse med sådanne transaktioner. Omvendt har bivejskomponenten en enhed, hvor der er afsat midler, som Danida-rådgiveren alene råder over uden medvirken fra nationale regeringsrepræsentanter.

Bogføringen finder sted i separate systemer, idet den i bivejskomponenten dog er integreret i det bangladeshiske system.

54. *Vand- og sanitetssektorprogrammet* er øremærket støtte. Den overordnede strategi for sektorprogrammet er Bangladeshs nationale politik vedrørende sikker drikkevandsforsyning og sanitet fra 1998 samt en strategisk ramme for sektoren udarbejdet af de bangladeshiske myndigheder i 2004. Programmet er forankret i Bangladeshs ministerium for lokal regeringsførelse og udvikling i landområder og er hovedsageligt relateret til dette ministerium. Midler overføres fra ambassaden til specifikke konti under programmet.

Generelt deler Danida-rådgivere og nationale Project Directors ansvaret for udbetaling af midler fra programmets konti. En undtagelse fra dette vedrører en fond, der er oprettet med det formål at administrere midler til decentrale vandforsynings- og sanitetsprojekter. Her autoriserer fondens direktør udbetalinger. Under vandsektoren er der ligeledes oprettet et NGO-forum, hvor midler til kapacitetsopbygning i vandsektoren administreres gennem NGO'er. Her autoriserer NGO-forummets direktør udbetalinger.

55. *Sektorprogrammet for menneskerettigheder og god regeringsførelse* er øremærket støtte. Programmet er ikke relateret til en enkelt politik eller strategi, men understøtter en række mål fra Bangladeshs fattigdomsreduktionsstrategi. Programmet er forankret i en programstøtteenhed (projektkontor) bestående af en international rådgiver og et antal programmedarbejdere. Projektkontoret er placeret uden for ambassaden og nationale institutioner. Midler overføres fra henholdsvis ambassaden og projektkontoret til de forskellige projekter under programmet. En undtagelse fra dette vedrører et projekt påbegyndt i 2007 til støtte af decentraliseringsprocessen under sektorprogrammet. Midlerne fra dette projekt overføres til en fælles donorbasket og derfra til den bangladeshiske finanskonto, der vedrører bloktilskud til det niveau, der svarer til kommuner. Udbetalinger herfra følger bangladeshiske regler.

56. I april 2007 gennemførte Udenrigsministeriet en undersøgelse af tilpasning og harmonisering i Bangladesh. Rapporten konkluderede, at der allerede var betydelige resultater af ambassadens bestræbelser på at tilpasse bistanden mere, herunder udarbejdelse af handlingsplaner for tilpasning i de 3 sektorprogrammer samt gennemførelse af disse. Rapporten konkluderer, at mulighederne for at tilpasse bistanden imidlertid hæmmes af en fortsat meget svag offentlig sektor i Bangladesh. Rapporten fremhævede, at Bangladesh nu har et regelsæt for offentlige indkøb, der lever op til internationale standarder. Ambassaden burde derfor øge brugen af dette regelsæt og følge op med relevante sikkerheds- og kontrolmekanismer, fx revision af indkøb. Ambassaden blev endvidere anbefalet at øge kendskabet til Bangladeshs økonomiforvaltningssystemer og andre donorers praksis og erfaring med anvendelse af disse, herunder godkendelsesprocedurer for udbetalinger, brugen af nationale regnskabssystemer mv. Ambassaden burde desuden tage skridt til afskaffelse af parallelle implementeringsenheder. Derimod blev det anbefalet, at ambassaden afventede tilpasning til de nationale systemer for revision og fremskridtsrapportering, da disse endnu blev vurderet at være af for ringe kvalitet.

Rapporten anbefalede også en øget videndeling på tværs af sektorprogrammerne for at eliminere forskelle i administrationen af de enkelte sektorprogrammer, som ikke kunne tilskrives programmernes særegenhed, bl.a. vedrørende godkendelsesprocedurer for udbetalinger, bogføring/regnskabsaflæggelse, indkøbsregler mv. Ambassaden har derfor oprettet et forum, hvor programmedarbejderne (både lokalt ansatte og udsendte) mødes én gang om måneden for bl.a. at drøfte status for tilpasning i de enkelte sektorprogrammer.

57. Undersøgelsen har vist, at sektorprogrammerne, der er øremærkede, alle er tilpasset nationale politikker. Programmerne er generelt forankret i nationale institutioner, men ofte administreret som særskilte projekter inden for den pågældende institutions opgaveportefølje og efter Udenrigsministeriets regler. Udenrigsministeriet har tilstræbt at øge tilpasningen af sektorprogrammerne. Ministeriets egne undersøgelser har dog vist, at der er mulighed for at tilpasse de 3 sektorprogrammer yderligere, fx ved øget brug af nationale indkøbssystemer og procedurer. Udenrigsministeriet har derfor igangsat initiativer, der løbende skal sikre en yderligere tilpasning.

Harmonisering af udviklingsbistanden til Bangladesh

58. Kredsen af donorer i Bangladesh er meget betydelig, men tegnes i væsentlig grad af Verdensbanken, Japan, Storbritannien og Den Asiatiske Udviklingsbank, som tilsammen yder ca. 80 % af bistanden til landet. Uden for denne gruppe er der etableret en gruppe af "Like Minded Donors", som Danmark har tilsluttet sig. Danmark er den 10. største donor. Den formelle donorkoordinering sker gennem Local Consultative Group (LCG), hvori 32 bi- og multilaterale donorer og Bangladeshs finansministerium er repræsenteret. Ambassaden har i en årrække anført i de årlige landevurderinger, at den bangladeshiske regering ikke har påtaget sig en ledende rolle i koordineringen af ekstern bistand. Først i den seneste landevurderingsrapport vurderer ambassaden, at den bangladeshiske regering er begyndt at tage en mere aktiv koordinerende rolle.

59. Undersøgelsen om tilpasning og harmonisering, som Udenrigsministeriet gennemførte i april 2007, konkluderede, at harmonisering blandt donorerne i Bangladesh er mindre udviklet end i de andre danske programsamarbejdslande.

60. Landestrategien for Bangladesh beskriver kort, hvilke større donorer der er til stede i Bangladesh, men ikke hvilke områder de arbejder inden for. Der er ikke en systematisk gennemgang af, hvilke donorer der har de samme fokusområder som Danmark. Derved er det heller ikke klart, hvordan de danske indsatser komplementerer andre donoreres indsatser. Forarbejdet til de enkelte sektorprogrammer tegner et billede af, at det primært er i denne sammenhæng, at muligheden for samarbejde med andre donorer har været undersøgt.

Ved udarbejdelsen af landestrategien har ambassaden haft løbende uformel kontakt med andre donorer, herunder EU, Verdensbanken, Storbritannien og de stedlige ambassadører. Storbritannien havde fx netop afsluttet udarbejdelsen af en ny landestrategi for Bangladesh og fungerede derfor som en nyttig sparringspartner for den danske ambassade i forbindelse med udarbejdelsen af landestrategien.

Danmark har ydet bistand til de valgte indsatsområder i en lang årrække, fx er vand- og sanitetsområdet blevet støttet siden 1972 og siden 1999 som egentlig sektorprogramstøtte. Dermed har Danmark stor erfaring med de udvalgte områder.

61. For at skabe større sammenhæng mellem donorenes indsatser tog den danske ambassade i Bangladesh i maj 2007 kontakt til en række donorer med henblik på udarbejdelsen af en fælles landestrategi, der vil kunne tilpasses Bangladeshs næste fattigdomsreduktionsstrategi, som træder i kraft i 2010. Den fælles landestrategi skal bidrage til, at donorindsatserne komplementerer hinanden bedre og i højere grad understøtter de nationale politikker og indsatser, herunder også sikre, at væsentlige områder i fattigdomsstrategien dækkes af bistand. Det første skridt i arbejdet hermed har været at skabe et overblik over donorenes konkrete indsatser. Der foreligger allerede oversigter over alle donorens indsatser, men større detaljeringsgrad vil ifølge Udenrigsministeriet være nødvendig, når de konkrete drøftelser om arbejdsdeling og komplementaritet påbegyndes.

62. Den bangladeshiske regering har i samarbejde med donorerne udarbejdet en harmoniseringshandlingsplan, der udstikker rammerne for, hvordan Bangladesh sammen med donorerne kan fremme harmoniseringen. Planen er nu ved at blive konkretiseret i mål, indikatorer og en tidsplan for arbejdet.

63. I forbindelse med tilrettelæggelsen af nye indsatser undersøger ambassaden i LCG mulighederne for at harmonisere disse med andre donorens indsatser. LCG har 21 undergrupper, der er opdelt efter sektor eller tværgående fokusområder. I disse undergrupper pågår et løbende arbejde for at harmonisere donorindsatsen på sektorniveau. I den forbindelse er der for de fleste undergrupper udarbejdet matrixer, der skitserer de enkelte donorens indsatser med henblik på at fremme koordinering og harmonisering og undgå duplikering.

64. En række harmoniseringsinitiativer er sat i gang vedrørende konkrete bistandsindsatser. Under sektorprogrammet for menneskerettigheder og god regeringsførelse er der taget en række initiativer. 17 bi- og multilaterale donorer arbejder med retspleje og menneskerettigheder, og ambassaden deltog i en workshop om harmonisering i retsplejesektoren, der bl.a. resulterede i en rapport om mulighederne for harmonisering i denne sektor. I retsplejesektoren har Danmark ligeledes arbejdet for en fælles donorstøtte til højesteret. Under sektorprogrammet for menneskerettigheder og god regeringsførelse har Danmark og en række andre donorer taget initiativ til fælles finansiering af reformer inden for offentlig økonomiforvaltning. Herudover er der taget skridt til at støtte decentralisering/local governance sammen med Verdensbanken, UNDP/UNCDF og Europa-Kommissionen. Endelig støttes bl.a. antikorrupsionskommissionen sammen med Den Asiatiske Udviklingsbank, parlamentet støttes sammen med UNDP, og en ny fase af projektet til støtte for underprivilegerede børn – UCEP – støttes sammen med Storbritannien.

I vand- og sanitetssektoren er der ligeledes konkrete eksempler på, at Udenrigsministeriet har arbejdet for større donorharmonisering. I vand- og sanitetssektoren går bestræbelserne bl.a. på at udvikle en mere programmatisk tilgang til vand- og sanitetssektoren, der omfatter så forskellige aspekter af sektoren som forvaltning af vandressurser, drikkevand, vandkvalitet, sanitet og vandforurening, og som varetages af forskellige ministerier.

65. Det er Rigsrevisionens vurdering, at Udenrigsministeriet har bidraget til at fremme donorharmoniseringen i Bangladesh. Der er dog fortsat behov for yderligere harmonisering blandt det store antal donorer, og Udenrigsministeriet vil fortsat arbejde for at øge harmoniseringen.

IV. Gennemførelsen af sektorprogrambistanden

RIGSREVISIONENS BEMÆRKNINGER

Udenrigsministeriets igangværende sektorprogrambistand i Bhutan og Bangladesh viser i det væsentlige fremdrift og foreløbige resultater, som er i overensstemmelse med aktiviteterens formål.

Denne vurdering er baseret på:

Bhutan

- I Bhutan er fremdriften og resultaterne af sektorprogrammerne generelt i overensstemmelse med de opsatte mål, herunder målet om kapacitetsopbygning i offentlige institutioner. Fx har støtten til Bhutans rigsrevision bidraget til, at revisionen er systematisk planlagt og med fokus på væsentlighed. Kvaliteten og rettidigheden af revisionsrapporter er ligeledes øget.

Bangladesh

- I Bangladesh er fremdriften og resultaterne af sektorprogrammerne generelt i overensstemmelse med de opsatte mål. Fx har en række resultater af landbrugssektorprogrammet dannet forbillede for den nationale indsats på landbrugsområdet.

Fælles for Bhutan og Bangladesh

- Dokumentation for fremdrift og resultater af bistandsaktiviteter kan forbedres på en række områder. Fx er formålsbeskrivelsen og sammenhængen mellem mål og midler i enkelte tilfælde så kompliceret, at det vanskeliggør en klar vurdering af fremdriften og resultater. Udenrigsministeriet er enig i denne vurdering og vil overveje, hvordan dette problem kan imødegås. Ligeledes er dokumentationen vedrørende afsluttede aktiviteter til tider væsentligt forsinket.

66. Sektorprogrammer omfatter aktiviteter over en længere årrække og opdeles derfor ofte i faser, som giver mulighed for at nyttiggøre indvundne erfaringer til at foretage en justering af formål, prioritering og finansieringsmetoder. Sektorprogrammerne vil normalt omfatte flere indsatsområder (komponenter) og også ofte indsatsområder herunder (underkomponenter). Ud over overordnede, langsigtede mål for et sektorprogram vil der være knyttet mere kortsigtede mål til hvert af programmets komponenter og delkomponenter. Målene vil imidlertid ofte være af en karakter, så opfyldelsen af dem kun vanskeligt eller slet ikke kan kvantificeres, og der opstilles derfor indikatorer, som i denne sammenhæng er kvantitative mål, der skal være opfyldt, for at det egentlige mål kan siges at være opfyldt.

I Bhutan ydes en stor del af støtten som sektorbudgetstøtte. Det betyder, at det ikke umiddelbart er muligt at foretage en præcis vurdering af resultatet af det danske bidrag. Resultatet af det danske bidrag vurderes derfor i forhold til den samlede udvikling i den pågældende sektor, som imidlertid også vil være betinget af landets eget bidrag samt bidrag fra eventuelle andre donorer.

Rigsrevisionen har undersøgt, om fremdriften i gennemførelsen af igangværende sektorprogrammer er sket som forudsat. Til brug herfor har Rigsrevisionen sammenholdt den dokumentation, der er udarbejdet for programmernes gennemførelse, med målene i ministeriets programdokumenter.

A. Sektorprogrammer i Bhutan

Sundhedssektorprogram

Sundhedssektorprogrammet omfatter:

- sektorbudgetstøtte
- kapacitetsopbygning
- vand og sanitet.

67. Det overordnede formål med sundhedssektorprogrammet er at støtte gennemførelsen af den bhutanske sundhedspolitik, som gennem udvikling af et professionelt og dynamisk sundhedsvæsen vil bidrage til befolkningens sociale, mentale og økonomiske velfærd samt hæve befolkningens livskvalitet i overensstemmelse med principperne for lighed og social retfærdighed.

75 % af støtten til programmet ydes som sektorbudgetstøtte, og fremdriften vil derfor blive vurderet på den samlede udvikling i sundhedssektoren. En gennemgang af sundhedssektoren, som Udenrigsministeriet i 2006 for første gang gennemførte i samarbejde med Verdensbanken, viste, at udviklingen i sundhedssektoren på hovedparten af de undersøgte parametre havde været tilfredsstillende, fx var kvaliteten i sundhedsydelser forbedret. Sundhedsområdets andel af det statslige budget var fastholdt, omend der havde været en tendens til et underforbrug på både drifts- og anlægsbudgetterne. Det var dog den samlede konklusion, at der var opnået væsentlige resultater på sundhedsområdet, og at der uden forbehold kunne anbefales en fortsat anvendelse af budgetstøtte.

Foruden sektorbudgetstøtte omfatter programmet støtte til kapacitetsopbygning samt vand og sanitet i landområderne. Målet for efteruddannelse af sundhedspersonale i forbindelse med kapacitetsopbygningskomponenten er nået. Under komponenten for vand og sanitet blev målet om, at 80 % af landbefolkningen skulle have adgang til rent drikkevand, nået i 2005. Ubenyttede midler blev herefter, efter anmodning fra de bhutanske myndigheder, anvendt til uddannelse af landsbybeboere i vedligeholdelse af vandanlæg og til hygiejneoplysning.

Opførelsen af 2 hospitaler og en administrationsbygning skulle have været færdiggjort i en tidligere fase af sundhedssektorprogrammet, men blev forsinket og først afsluttet i den nuværende fase. Forsinkelsen skyldtes dårlig byggestyring, og det udførte arbejde vedrørende navnlig det ene af hospitalerne (Trongsa Hospital) var kritisabelt, idet dele af byggeriet var blevet gennemført uden anvendelse af fornødne planer og tegninger. For alle byggerierne gjaldt det, at den afsluttende finish på bygningerne og færdiggørelsen af de ubebyggede dele af grundene var meget mangelfuld.

68. Fremdriften i det samlede sundhedssektorprogram vurderes i landevurderingen 2007 som tilfredsstillende.

69. Baseret på en gennemgang af dokumentationen for gennemførelsen af sundhedssektorprogrammet er det Rigsrevisionens vurdering, at programmet i det væsentlige har haft den forventede fremdrift.

Uddannelsessektorprogram

70. Formålet med uddannelsesprogrammet er at støtte gennemførelsen af den bhutanske regerings uddannelsespolitik for planperioden 2002-2007, der med fokus på lighed og kvalitet vil sikre fuld adgang for alle til det primære uddannelsessystem. Det igangværende sektorprogram omfatter sektorbudgetstøtte og kapacitetsopbygning i offentlige institutioner.

For så vidt angår sektorbudgetstøtte viste en gennemgang af uddannelsessektorprogrammet, som blev gennemført i juni 2006, bl.a., at kvaliteten af uddannelserne ikke er helt tilfredsstillende. Den viste endvidere, at der på visse klasseniveauer fortsat er problemer med at hæve indskrivningsprocenten, og at problemet er særligt markant i visse dele af landet. En strategi er under udarbejdelse, der skal sikre lige adgang til uddannelse for børn i land-områderne. Efter Rigsrevisionens opfattelse indeholder gennemgangen ikke en klar vurdering af, om de nationale myndigheder vil kunne indfri de nationale målsætninger for uddannelsessektoren og dermed målene for Udenrigsministeriets sektorprogram.

Fremskridtsrapporten for 2007 vedrørende sektorbudgetstøtten indeholder en oversigt over udviklingen på en lang række indikatorer knyttet til nogle overordnede mål, som tilsammen giver et detaljeret billede af udviklingen i uddannelsessektoren. På hovedparten af disse indikatorer er der registreret en tilfredsstillende udvikling, fx er antallet af 6-12-årige børn i underskolen steget fra 61,4 % i 2002 til 83,7 % i 2007. Ligeledes er antallet af elever pr. lærer faldet fra 38 i 2002 til 28 i 2007. Programmet er dog kendetegnet ved en målstruktur, som efter Rigsrevisionens opfattelse forekommer unødigt kompliceret og vanskeliggør en umiddelbar vurdering af programmets målopfyldelse.

71. For så vidt angår Udenrigsministeriets støtte til kapacitetsopbygning blev der i 2006 foretaget en evaluering af kapacitetsudviklingen i institutioner, som ministeriet har støttet. Vedrørende uddannelsessektoren konkluderede evalueringen, at planlægningsafdelingen (Policy and Planning Division) under Bhutans undervisningsministerium (Ministry of Education) havde fået større fokus på politikformulering, fastsættelse af mål og forventede resultater samt på evaluering af indsatsen i uddannelsessektoren.

Repræsentationskontorets fremskridtsrapport for 2007 vedrørende kapacitetsudvikling viste, at målene i det væsentlige var nået.

72. Den danske repræsentation har i sin gennemgang fra 2007 af landeprogrammet vurderet, at fremdriften i det samlede uddannelsessektorprogram er tilfredsstillende i forhold til opfyldelsen af målene for programmet.

73. Det er Rigsrevisionens vurdering, at dele af den foreliggende dokumentation for udviklingen i uddannelsessektoren har en karakter, der gør det vanskeligt at vurdere, om uddannelsessektoren udvikler sig, som det har været forventet ved ydelsen af den danske sektorbudgetstøtte.

Sektorprogram for miljø og byudvikling

74. Formålet med sektorprogrammet for miljø og byudvikling er at sikre en balanceret udvikling, der er social, økonomisk og miljømæssigt bæredygtig. Dette skal ske gennem håndhævelse af hensigtsmæssig lovgivning og politikker, decentraliseret naturresurseforvaltning, hensigtsmæssig udvikling af industrier og miner, styrket kapacitet til fremme af decentraliseret byforvaltning samt levering af effektive serviceydelser.

Programmets gennemførelse er dokumenteret i en gennemgang af programmet fra 2006, i repræsentationskontorets fremskridtsrapport fra august 2007 og i evalueringen af kapacitetsopbygning i bhutanske offentlige institutioner, som har modtaget dansk støtte. Gennemgangen af programmet i 2006 vurderer, at programmet generelt kan fremvise en positiv udvikling og forventes at kunne indfri hovedparten af målene.

Uddannelsessektorprogrammet omfatter:

- sektorbudgetstøtte
- kapacitetsudvikling.

Sektorprogrammet for miljø og byudvikling omfatter:

- miljølovgivning
- decentralisering
- renere teknologi
- styrket byforvaltning
- udvikling og administration af distriktsbyer.

National Environment Commission Secretariat (NECS), som har det overordnede ansvar for miljøforvaltningen i Bhutan, har stået bag udformningen af lov om miljøvurdering. NECS forventes også at understøtte udviklingen af nyoprettede miljøenheder i visse linjeministerier. Udenrigsministeriet har støttet NECS fra 1998 under særlige komponenter i sektorprogrammerne vedrørende miljø. I det igangværende program for perioden 2004-2008 ydes der teknisk støtte med bl.a. en seniorrådgiver permanent placeret i sekretariatet.

Vedrørende de enkelte komponenter anfører gennemgangen fra 2006, at NECS er blevet styrket og er i færd med at decentralisere varetagelsen af miljøvurderinger, som i henhold til lov om miljøvurdering fra 2000 skal foretages i forbindelse med gennemførelsen af større projekter. Et miljøinformationssystem forventes taget i brug inden for kort tid. En særlig vandlov forventes at kunne foreligge medio 2008. Bhutans landbrugsministeriums planlægningsafdeling (Policy and Planning Division) har forestået udarbejdelse af policygrundlaget for decentralisering, herunder forberedelse af ny lovgivning, og forbereder nu den konkrete decentralisering. Bhutans ministerium for handel og industri (Ministry of Trade and Industry) har skabt det nødvendige grundlag for en effektiv håndhævelse af relevante love. Der er udarbejdet miljøstandarder for de mest miljøbelastende industrisektorer, og der er etableret en særlig enhed til rådgivning af særlige industriområder og etablering af demonstrationsprojekter. Endelig udstedes der nu miljøgodkendelser til projekter med risiko for miljøbelastning. Endelig støttes 5 byer med kapacitetsopbygning, teknisk støtte og bloktilskud til at etablere grundlæggende infrastruktur. Repræsentationskontorets fremskridtsrapport fra august 2007 viser, at den positive udvikling i det væsentlige er fortsat.

For så vidt angår institutioner med relevans for sektorprogrammet for miljø og byudvikling viste den omtalte evaluering af kapacitetsopbygning, at Department of Urban Development and Engineering Services (DUDES) har udviklet sig til at blive en væsentlig drivkraft i at sikre grundlaget for en hensigtsmæssig byudvikling gennem tilvejebringelse af politikker, udkast til lovgrundlag, byudviklingsplaner og planlægning af infrastrukturprojekter. Udenrigsministeriet har primært bidraget hertil gennem finansiell støtte til DUDES' budget og rådgiverbistand.

75. Den danske repræsentation vurderer i landevurdering fra 2007, at fremdriften i miljø- og byudviklingsprogrammet er tilfredsstillende i forhold til opfyldelsen af målene for programmet.

76. Rigsrevisionen finder på baggrund af den foreliggende dokumentation vedrørende gennemførelsen af programmet, at fremdriften og de foreløbige resultater har været i overensstemmelse med målene for bistanden til sektoren.

Sektorprogram for god regeringsførelse og menneskerettigheder

77. Det overordnede formål med programmet er at bidrage til regeringens målsætning om at fremme god regeringsførelse gennem udvikling af en lille, effektiv og professionel offentlig sektor, fremme af retssikkerhed samt øget deltagelse af befolkningen i beslutningsprocesser gennem decentralisering. Bistanden ydes som øremærket støtte.

Eksterne konsulenter foretog i 2007 for Udenrigsministeriet en gennemgang af fremdrift i og resultater af sektorprogrammet. Det fremgår heraf bl.a., at et mål om at styrke en central nøgleinstitution til at lede decentraliseringen blev opnået, da Bhutans ministerium for indenrigs- og kulturelle forhold (Ministry of Home and Cultural Affairs) i 2005 oprettede Department of Local Governance (DLG). DLG har igangsat uddannelsesprogrammer for lokaladministrationen og etablering af kontorer i alle kommuner (geogs). Desuden forbereder DLG lovgrundlaget for den lokale administration (Local Governance Act). Der er ydet støtte i form af uddannelsesprogrammer til Royal Civil Service Commission (RCSC), som har ansvaret for samtlige offentligt ansatte ned til distriktsniveau. RCSC har dermed til opgave at sikre, at den fornødne kapacitet er til stede i den offentlige forvaltning. Der er ydet it-støtte, som har sikret driften af personnel management-system i distriktsadministrationerne. Støtte til Royal Institute of Management (RIM), som er den ledende udbyder af uddannelse/efter-

Sektorprogrammet for god regeringsførelse mv. omfatter:

- decentralisering
- fremme af retssikkerhed
- støtte til medier
- offentlige finansielle institutioner.

uddannelse af embedsmænd i Bhutan, har styrket decentraliseringsprocessen gennem kurser til lokaladministrationen, og RIM har også i samarbejde med udenlandske universiteter ledet udviklingen af en plan for professionalisering af den offentlige administration. Rigsadvokatens kontor er styrket gennem uddannelse, men mangler fortsat fornøden kapacitet. Gennemgangen konkluderede videre, at støtten til nationalforsamlingens sekretariat og til valgkommissionen gennemføres planmæssigt, hvilket bl.a. vil bidrage til en betryggende gennemførelse af parlamentsvalget i 2008.

Bhutans skatteministerium (Department of Revenue and Customs) har effektiviseret inddrivelsen af skatter, og der er indført personlig beskatning. Ministeriet har velfungerende regnskabs- og revisionsfunktioner, som mindsker risikoen for korruption. Udenrigsministeriet har støttet kapacitetsopbygning i ministeriet, primært gennem finansiering af it-udstyr, biler samt rådgiverbistand til bl.a. implementering af it-systemer og udarbejdelse af lovgrundlaget for skattereformen.

Danmark har i perioden 2001-2006 støttet Bhutans rigsrevision med ca. 10 % af det samlede budget. Støtten har særligt været fokuseret på it-anskaffelser og -systemudvikling, uddannelse, anskaffelse af køretøjer samt opførelsen af et hovedkontor. Støtten til rigsrevisionen har bl.a. bidraget til, at revisionen er systematisk planlagt og med fokus på væsentlighed. Kvaliteten og rettidigheden af revisionsrapporter er ligeledes øget, hvilket bl.a. skyldes udvikling af standardiserede revisionsmanualer. Bhutans rigsrevision har desuden fået øget fokus på forvaltningsrevision.

Som led i støtten til den demokratiske udvikling og i forberedelsen til parlamentsvalget i 2008 omfatter sektorprogrammet støtte til udvikling af Bhutan Broadcasting Service (BBS). Konsulenternes gennemgang konkluderede, at stort set alle mål med denne støtte er opnået.

78. Den næste gennemgang af programmet ventes gennemført i oktober 2007, hvor missionen bl.a. vil blive anmodet om at undersøge, om der er konsistens mellem programmets indikatorer og landeprogrammets mål for indsatsen vedrørende god regeringsførelse m.m.

Den danske repræsentation vurderer i landevurderingen fra 2007, at fremdriften i programmet for god regeringsførelse og menneskerettigheder er meget tilfredsstillende i forhold til opfyldelsen af målene for programmet.

79. Rigsrevisionen finder, at der er dokumenteret en styrkelse af centrale institutioner, som er i overensstemmelse med sektorprogrammets formål.

Sammenfattende om gennemførelsen af sektorprogrammerne

80. Det er Rigsrevisionens vurdering, at fremdriften og resultaterne af sektorprogrammerne i Bhutan stort set er i overensstemmelse med de opsatte mål, herunder målet om kapacitetsopbygning i offentlige institutioner. Fx har støtten til Bhutans rigsrevision bidraget til, at revisionen er systematisk planlagt og med fokus på væsentlighed. Kvaliteten og rettidigheden af revisionsrapporter er ligeledes øget.

Dokumentation for fremdrift og resultater af bistandsaktiviteter kan forbedres på en række områder. Fx er formålsbeskrivelsen og sammenhængen mellem mål og midler i enkelte tilfælde så kompliceret, at det vanskeliggør en klar vurdering af fremdriften og resultater. Udenrigsministeriet er enig i denne vurdering og vil overveje, hvordan dette problem kan imødegås. Ligeledes er dokumentationen vedrørende afsluttede aktiviteter til tider væsentligt forsinket.

B. Sektorprogrammer i Bangladesh

Landbrugssektorprogram

81. Programmets mål er at forbedre levevilkårene for fattige og marginaliserede bønder gennem styrkelse af en bæredygtig og integreret produktion på husstands- og landsbyniveau.

Landbrugssektorprogrammet omfatter:

- landbrugsrådgivning
- effektivisering af regionalt husdyrhold og fiskeri
- udbygning af biveje.

Sektorprogrammets fase I afsluttedes i 2005. Det vurderes i ambassadens afslutningsrapporter for programmets enkelte komponenter og for det samlede program, at fase I generelt havde opnået positive resultater. Aktiviteter på landsbyniveau var gennemført som planlagt og i henhold til målene, og det planlagte antal husstande var nået. Det er dog ikke lykkedes at integrere produktionen på husstands- og landsbyniveau tilstrækkeligt, fx integration af dyrkning af afgrøder med opdræt af fisk og rejer (dambrug). Dette skyldes, at aktiviteter under nogle af sektorprogrammets komponenter er gennemført isoleret fra hinanden på trods af målet om integration af aktiviteter. I de tilfælde, hvor bønder succesfuldt har integreret dyrkning af afgrøder med husdyrhold, er det nærmere sket på trods af projekterne end på grund af projekterne.

Som nævnt tidligere blev en komponent fra transportsektorprogrammet vedrørende etablering af biveje inddraget i landbrugssektorprogrammet. Aktiviteterne i denne komponents første fase blev generelt vurderet som tilfredsstillende bortset fra de aktiviteter, der skulle have været gennemført i Chittagong Hill Tracts. Disse blev udskudt og aldrig igangsat på grund af en forringet sikkerhedssituation i området. Det blev desuden vurderet, at bivejskomponenten havde haft en meget tilfredsstillende effekt på fattigdomsreduktionen i de berørte områder samt en ligeledes meget tilfredsstillende effekt i forhold til ligestilling, fordi aktiviteterne var målrettet den fattigste og mest udsatte del af den kvindelige befolkning i landområderne.

Ifølge Udenrigsministeriet er en række indsatser fra landbrugssektorprogrammet overført til den nationale landbrugspolitik og bredt ud i hele landet. Fx er det nu en national strategi at udbrede viden om dyrkningsmetoder mv. på landsbyniveau gennem Farmer Field Schools, som er udviklet under landbrugssektorprogrammet, ligesom tilgangen til etablering af biveje er blevet kopieret i andre dele af Bangladesh.

Påbegyndelsen af fase II er blevet forsinket på grund af den bangladeshiske regerings manglende udarbejdelse og godkendelse af nationale projektdokumenter, og forberedelsesfasen er derfor blevet forlænget. Det fremgår af ambassadens landevurdering fra 2007, at fremdriften i landbrugsprogrammet er mindre tilfredsstillende, hvilket helt overvejende skyldes de forsinkelser der har været i programmets igangsættelse. Ambassaden forventer dog, at forsinkelserne vil kunne indhentes i løbet af 2008.

Vand- og sanitetssektorprogram

82. Programmets mål er at bidrage til gennemførelsen af den nationale politik for drikkevandsforsyning og sanitet samt at reducere fattigdom gennem forbedrede standarder for folkesundhed og forbedret bæredygtigt miljø.

Sektorprogrammet for vand og sanitet omfatter:

- politikudvikling
- drikkevandsforsyning og sanitet
- kapacitetsopbygning
- vand og sanitet i Chittagong Hill Tracts.

Vedrørende fase I blev der i tilslutning til ambassadens egen afslutningsrapport gennemført en ekstern evaluering. Det fremgår af rapporten herom, at relevansen af den danske bistand var høj, og at Udenrigsministeriet havde bidraget væsentligt til et større engagement fra den bangladeshiske regering i løsningen af sektorens problemer. Derimod gennemførtes programmets aktiviteter fortsat relativt isoleret fra den nationale sektorpolitik og uden væsentlig inddragelse af de relevante myndigheder, der kunne sikre en institutionel styrkelse af de pågældende myndigheder og fastholdelse af fokus på problemerne i vand- og sanitetssektoren. Derimod havde de ikke-statslige organisationer, der var inddraget i programmet, fået styrket kapaciteten.

Ud over en forbedring af adgangen til vand var programmet også rettet mod at reducere indholdet af arsenik i vandet – et omfattende problem vedrørende vandforsyningen i Bangladesh. Programmets aktiviteter vedrørende vandforsyning var koncentreret om de fattige kystområder, men evalueringen påpegede dog samtidig, at programmet ikke havde omfattet de ca. 20 % af befolkningen i disse områder, som var ekstremt fattige. I 2005 var der imidlertid med støtte fra Udenrigsministeriet udarbejdet en særlig strategi vedrørende denne befolkningsgruppe i relation til vandsektoren.

Konklusionerne i ambassadens egen afslutningsrapport var i overensstemmelse med konklusionerne i den eksterne evaluering. Ambassadens afslutningsrapport anførte endvidere, at aktiviteterne under en af programmets store komponenter, vandforsyning og sanitet, vurderedes at have forbedret adgangen til latriner for omkring 630.000 husstande, svarende til omkring 3,5 mio. mennesker, mens omkring 2,6 mio. mennesker vurderedes at have fået adgang til nye vandinstallationer. Programmet havde endvidere ydet institutionel udvikling til en særlig policyenhed (Unit for Policy Implementation), som havde styrket grundlaget for gennemførelsen af den nationale politik for området. Enheden havde således stået bag udformningen af et sektorudviklingsprogram, en investeringsplan og et sektorreform- og kapacitetsudviklingsprogram.

Påbegyndelsen af fase II i 2006 blev forsinket på grund af den bangladeshiske regerings manglende udarbejdelse og godkendelse af nationale projektdokumenter, og forberedelsesfasen blev derfor forlænget. Udenrigsministeriet har oplyst, at der under hensyn til den forsinkede igangsættelse af programmets fase II først forventes gennemført en første gennemgang af denne fase i november 2008. Ambassaden anfører dog i sin landevurdering fra 2007, at fremdriften i vand- og sanitetsprogrammets fase II er tilfredsstillende i forhold til opfyldelsen af målene for programmet.

Sektorprogram for menneskerettigheder og god regeringsførelse

83. Formålet med programmet er at bidrage til, at befolkningen aktivt deltager i demokratiske processer og lever i et retssamfund, der respekterer menneskerettigheder.

I 2005 afsluttedes fase I af sektorprogrammet, som omfattede aktiviteter vedrørende følgende 4 mål: 1) øget bevidsthed og respekt i regeringsinstitutioner for borgerrettigheder, 2) øget ansvarlighed, gennemsigtighed og effektivitet i den offentlige administration, 3) fremme af ytringsfrihed og offentlig bevidsthed om menneskerettigheder og god regeringsførelse og 4) styrkelse af civilsamfundet. Det fremgik af ambassadens afslutningsrapport for programmets fase I, at aktiviteterne havde bidraget væsentligt til opfyldelsen af mål 3 og 4, mens effekten på mål 1 og særligt mål 2 havde været begrænset.

Programmets fase II blev igangsat i 2006. Det fremgår af den seneste fremskridtsrapport vedrørende 2006, at de igangværende projekter i det væsentlige har givet de resultater, der var forudsat for perioden. Det fremgår dog også, at der er en kritisk holdning til programmet fra de stedlige myndigheder og politikere, som vil udgøre en ikke uvæsentlig risiko for, at programmet ikke vil kunne gennemføres som planlagt. Den nye overgangsregering har dog udvist en mere positiv tilgang til området. Rapporten fremhæver, at væsentlige udfordringer for programmet bl.a. vil være at sikre en tilfredsstillende kvalitet af de enkelte projekter. Det fremgår af en fremskridtsrapport for 1. halvår 2007, at der er registreret fremskridt på de fleste indikatorer under 2 af de 3 komponenter, mens der under komponent 2) fremme af en transparent og ansvarlig regeringsførelse kun er registreret fremskridt på 3 af komponentens 8 indikatorer, mens der for de resterende indikatorer ikke er fremskridt, da få projekter hidtil er igangsat. Det gælder især etablering af ombudsmandsinstitutioner og støtte til antikorrupsionsinstitutioner. Støtten til antikorrupsionskommissionen, decentralisering og offentlig økonomiforvaltning var under forberedelse i rapporteringsperioden.

84. Sektorprogrammet vil fra 2008 også omfatte projektet *"Multi-Sectoral Programme on Violence Against Women"*, som indtil da vil være et selvstændigt projekt. Projektet har til formål at sikre rådgivning, behandling og resocialisering af voldsramte kvinder samt øget

Sektorprogrammet for menneskerettigheder og god regeringsførelse omfatter:

- adgang til retsvæsenet
- gennemsigtig og ansvarlig regeringsførelse
- respekt for menneskerettigheder.

offentlig opmærksomhed om dette problem. Med disse formål har projektet bl.a. omfattet oprettelse af 6 krisecentre for voldsramte kvinder med læger, psykologer, politi og advokater tilknyttet samt dna-laboratorier på centrene til brug for forberedelse af sager i retssystemet.

Den seneste fremskridtsrapport for projektet omfatter 1. halvår 2007 og følger op på en ekstern gennemgang af projektet, som blev gennemført i marts 2007. Det fremgår af fremskridtsrapporten, at alle centre var oprettet, men at centrenes kapacitet – bortset fra det centrale center – langt fra blev udnyttet, ligesom den juridiske rådgivning og resocialiseringsindsatsen heller ikke fungerede tilfredsstillende. En del af ansvaret herfor påhviler ifølge rapporten de bangladeshiske myndigheder, som ikke har stillet tilstrækkelige og kvalificerede resurser til rådighed eller lettet fastholdelsen af allerede fungerende personale i en rimelig årrække.

85. Sektorprogrammet vil fra 2008 også omfatte projektet "*Underprivileged Childrens Educational Programs (UCEP)*", som indtil da vil være et selvstændigt projekt. Projektet har til formål at styrke underprivilegerede børns rettigheder. Støtten bidrager til forbedring af kvinder og børns uddannelses- og beskæftigelsesmuligheder, fattigdomsreduktion for eleverne og deres familier samt øger bevidstheden i lokalsamfundene om betydningen af uddannelse og fremme af børns rettigheder. Aktiviteterne retter sig mod: 1) General Education og 2) Vocational Education og i tilslutning hertil også Employment of UCEP Graduates, som i den seneste fase er blevet opprioriteret. Projektet rapporterer halvårligt om fremdriften i projektet.

Den seneste fremskridtsrapport for 1. halvår 2007 dokumenterer, at der på output-niveau generelt er væsentlige fremskridt. Ambassaden betegner i sin landevurdering fra 2007 projektet som meget tilfredsstillende i forhold til opfyldelsen af målene for programmet.

Sammenfattende om gennemførelsen af sektorprogrammerne

86. Det er Rigsrevisionens vurdering, at fremdriften og resultaterne af sektorprogrammerne i Bangladesh stort set er i overensstemmelse med de opsatte mål. Fx har en række resultater af landbrugssektorprogrammet dannet forbillede for den nationale indsats på landbrugsområdet.

Dokumentation for fremdrift og resultater af bistandsaktiviteter kan forbedres på en række områder. Fx er formålsbeskrivelsen og sammenhængen mellem mål og midler i enkelte tilfælde så kompliceret, at det vanskeliggør en klar vurdering af fremdriften og resultater. Udenrigsministeriet er enig i denne vurdering og vil overveje, hvordan dette problem kan imødegås. Ligeledes er dokumentationen vedrørende afsluttede aktiviteter til tider væsentligt forsinket.

Rigsrevisionen, den 9. januar 2008

Henrik Otbo

/Bjørn Olsen