



Notat til Statsrevisorerne om
beretning om harmonisering og
tilpasning af Danmarks bilaterale
bistand til programsamarbejdslandene

November
2008

revision
revision

revision

Opfølgning i sagen om harmonisering og tilpasning af Danmarks bilaterale bistand til programsamarbejdslandene (beretning nr. 9/05)

17. november 2008

RN A514/08

1. I mit notat til Statsrevisorerne af 30. maj 2006 i henhold til rigsrevisorlovens § 18, stk. 4, tilkendegav jeg, at jeg ville følge op på 2 forhold vedrørende harmonisering og tilpasning af Danmarks bilaterale bistand til programsamarbejdslandene.

Jeg ville konkret følge op på:

- om Udenrigsministeriets format til repræsentationernes rapportering om initiativer til harmonisering og tilpasning sikrer ensartede og præcise rapporteringer
- om Udenrigsministeriet er i stand til at opgøre præcise tal for omfanget af de forskellige støtteformer.

2. Rigsrevisionen har i forbindelse med opfølgningen afholdt møde og brevvekslet med Udenrigsministeriet vedrørende de udestående forhold samt gennemgået det materiale, ministeriet har sendt som dokumentation for udviklingen på de enkelte områder.

Notatudkastet har været forelagt Udenrigsministeriet, og ministeriets bemærkninger er indarbejdet i notatet.

I. Mere ensartet og præcis rapportering om harmonisering og tilpasning

3. Udenrigsministeriet reviderede i sommeren 2006 det format, som ambassaderne årligt benytter til rapportering om udviklingen i landeprogrammet (landevurdering – "Assessment of Country Programme"), herunder rapporteringen om fremskridt inden for harmonisering og tilpasning. Formatet for landevurdering er blevet yderligere justeret i 2008. Omdrejningspunktet er fortsat at rapportere om fremskridt i initiativer til harmonisering af donorenes indsatser samt fremskridt i initiativer til tilpasning af bistanden til modtagerlandenes strategier, systemer og procedurer i de enkelte programsamarbejdslande.

Ambassadernes årlige rapportering anvendes i Udenrigsministeriets dialog med ambassaderne, men indgår desuden i offentliggørelse af indsatsen inden for harmonisering og tilpasning. Til og med 2006 blev dette materiale indeholdt i den såkaldte "Annual Performance Report". Da denne publikation havde et meget lille antal læsere, er det efterfølgende blevet besluttet ikke at fortsætte med udgivelsen. I stedet indgår informationerne på Udenrigsministeriets hjemmeside samt i et vist omfang i Danidas årsberetning. Desuden udgav Udenrigsministeriet i september 2008 publikationen "Fra mål til resultater i dansk udviklingsbistand", som kort forklarer Udenrigsministeriets arbejde med resultatmåling i udviklingsbistanden, herunder indsatsen inden for harmonisering og tilpasning.

4. Rapporteringen vedrørende harmonisering og tilpasning i landevurderingerne falder i 2 dele. Den første del vedrører den overordnede landevurdering. Her vurderes fremskridt i forhold til de overordnede målsætninger, der er anført i landestrategien for det pågælden-

de programsamarbejdsland vedrørende harmonisering og tilpasning. I den overordnede landevurdering vurderer ambassaderne også modtagerlandets og andre donorerers villighed til at fremme harmonisering og tilpasning. Endelig skal ambassaderne kommentere deres bestræbelser på at fokusere landeprogrammet, dvs. bestræbelser på, at den danske bistand ikke spredes på for mange sektorer, samt at antallet af delformål begrænses i sektorprogrammerne.

Den anden del af rapporteringen vedrører specifikke tiltag til harmonisering og tilpasning i de enkelte sektorprogrammer, fx arbejdsdeling mellem donorer, brug af modtagerlandets økonomistyringssystemer mv.

Da indsatserne for harmonisering og tilpasning er afhængige af forholdene i de enkelte programsamarbejdslande, finder Udenrigsministeriet det ikke hensigtsmæssigt at sammenligne indsatserne på tværs af programsamarbejdslande. Niveaue for harmonisering og tilpasning sammenlignes derfor ikke på tværs. Landevurderingerne er i stedet udformet, så der er fokus på fremskridt i indsatserne. Fremskridtene vurderes på en skala fra A-C, hvor A er tilfredsstillende, B er mindre tilfredsstillende, og C er utilfredsstillende. Karaktergivningene giver mulighed for at sætte fokus på de programsamarbejdslande, hvor tiltag til harmonisering og tilpasning ikke går som planlagt. Hvis fremskridt ikke går efter planen, drøftes dette mellem Udenrigsministeriet og ambassaden, bl.a. i forbindelse med kvalitetssikringen af landevurderingerne.

5. Rapporteringen for 2006 omfattede også en statusrapportering på en række indikatorer, som gennemførelsen af Paris-erklæringen om bistandseffektivitet også vurderes ud fra. En indikator for harmonisering af donorerens indsatser var fx andelen af fælles donormissioner i forbindelse med fx evalueringer eller tekniske gennemgange af sektorprogrammer. En indikator for tilpasning til modtagerlandenes politikker og systemer var fx andelen af den danske bistand, der var integreret i partnerlandets nationale budget. Formålet med rapporteringen på disse indikatorer var at analysere niveauet for tilpasning og harmonisering for de danske programsamarbejdslande, som fremskridt kunne måles op imod. Oplysninger fra landevurderingerne fra 2006 dannede baggrund for et afsnit om bistandseffektivitet i Udenrigsministeriets "Annual Performance Report 2006", der samler op på resultaterne af udviklingsbistanden.

Gennemførelsen af Paris-erklæringen følges løbende af OECD's udviklingskomité DAC. DAC har undersøgt gennemførelsen af Paris-erklæringen om bistandseffektivitet i 2005 og 2007. Udenrigsministeriet vurderede derfor, at der ikke var behov for at indhente særskilte data vedrørende indikatorerne i landevurderingerne for 2007. Den seneste undersøgelse, som DAC gennemførte, viste, at Danmark siden 2005 har haft en pæn fremgang i harmonisering og tilpasning. Danmark har allerede i 2007 nået 4 af de 10 mål, som donorerne skal nå senest i 2010, hvis Paris-erklæringens samlede mål om øget bistandseffektivitet skal nås.

6. Ud over at DAC løbende følger Paris-erklæringens gennemførelse, er der også igangsat en evaluering af Paris-erklæringen. Evalueringen gennemføres i 2 etaper. Evalueringens første del ser på, i hvilket omfang modtagerlande og donorer har ændret praksis for at fremme principperne i Paris-erklæringen. Den første del af evalueringen er et supplement til den løbende overvågning, som DAC gennemfører, og skal bidrage med en kvalitativ vurdering af fremgangen i Paris-erklæringens gennemførelse og påpege barrierer for gennemførelsen. I 2011 vil anden del af evalueringen vurdere Paris-erklæringens bidrag til bistandseffektivitet og dens effekt på resultaterne af udviklingssamarbejdet. Første del af evalueringen er netop offentliggjort.

7. Jeg finder det tilfredsstillende, at Udenrigsministeriet har sikret en mere ensartet og præcis rapportering om initiativer til harmonisering og tilpasning, både på landeniveau og på sektorniveau i de enkelte programsamarbejdslande. Jeg finder, at rapporteringerne er et godt supplement til DAC's undersøgelser og evalueringen af Paris-erklæringens gennem-

førelse, som samlet kan bidrage til Udenrigsministeriets fortsatte arbejde med harmonisering og tilpasning af bistanden.

II. Udenrigsministeriets opgørelse af bistandens fordeling på forskellige støtteformer

8. Statsrevisorerne anførte i bemærkningerne til beretningen, at det var utilfredsstillende, at Udenrigsministeriet ikke kunne opgøre præcise tal for omfanget af de forskellige støtteformer. Det fremgik af beretningen, at budgetstøtte og sektorprogramstøtte indgår som centrale parametre i de internationale erklæringer om bistandseffektivitet (Rom-erklæringen og Paris-erklæringen). Det er derfor relevant, at Udenrigsministeriet ved, hvor stor en andel disse støtteformer udgør af den samlede bistand, for at kunne følge udviklingen i brugen af disse. Udenrigsministeriet var enig i dette synspunkt og har derfor udarbejdet et rapporteringsværktøj, så ministeriet kan rapportere andelen af bistanden, der ydes som budgetstøtte, herunder sektorbudgetstøtte, samt fordelingen af bistanden på tværgående hensyn. Det er dog endnu ikke muligt yderligere at specificere andelen af bistand udbetalt i form af andre støtteformer end generel budgetstøtte og sektorbudgetstøtte, fx andelen af projekter og sektorprogrammer. Det skyldes, at ministeriet ikke har udarbejdet endelige definitioner herpå.

Arbejdet med at fastlægge, hvad der definerer et sektorprogram eller et projekt, afventer international konsensus. Der er endnu ikke enighed blandt donorerne om definitionen af disse støtteformer, men arbejdet med at udarbejde klare definitioner er i gang, bl.a. foranlediget af DAC's undersøgelse i 2005 om Paris-erklæringens gennemførelse. Udenrigsministeriet gik i 2007 i gang med at revidere retningslinjerne vedrørende støtteformer, så det seneste års internationale overvejelser på det område bliver afspejlet i disse. Dette arbejde er endnu ikke afsluttet.

Ministeriets opgørelse af fordelingen af bistanden i 2006 og 2007 fremgår af tabel 1.

Tabel 1 Udbetalinger af budgetstøtte i 2006 og 2007 (Kr.)

Aktiviteter pr. land	Udbetalinger 2006	Udbetalinger 2007
Generel budgetstøtte:		
Benin	28.500.000	-
Burkina Faso	40.000.000	40.000.000
Ghana	33.750.000	35.000.000
Mozambique	15.000.000	105.000.273
Tanzania	90.001.267	68.741.691
Vietnam	91.000.000	115.000.000
Generel budgetstøtte i alt	298.251.267	363.741.964
Sektorbudgetstøtte:		
Benin	10.931.460	9.161.458
Bhutan	27.487.288	10.634.858
Nepal	45.743.000	55.930.255
Uganda	52.699.749	82.286.073
Vietnam	10.000.000	34.197.897
Sektorbudgetstøtte i alt	146.861.497	192.210.541
Budgetstøtte i alt	445.112.764	555.952.505
Bilateral bistand i alt (efter DAC's definition)	8.700.028.000	8.983.125.000
Budgetstøttens andel af samlet bilateral bistand	5 %	6 %

9. Ministeriets opgørelse over bistandens fordeling på budgetstøtte har vist, at der i 2006 blev udbetalt i alt ca. 445 mio. kr. som budgetstøtte. Af disse blev ca. 298 mio. kr. ydet som generel budgetstøtte og ca. 147 mio. kr. som sektorbudgetstøtte. Budgetstøtte i bred forstand udgjorde dermed ca. 5 % af den samlede bilaterale bistand i 2006.

I 2007 blev der udbetalt i alt ca. 555 mio. kr. som budgetstøtte. Af disse blev ca. 364 mio. kr. ydet som generel budgetstøtte og ca. 192 mio. kr. som sektorbudgetstøtte. Budgetstøtte udgjorde dermed ca. 6 % af den samlede danske bilaterale bistand i 2007.

10. Der blev i 2006 udbetalt generel budgetstøtte til 6 lande og sektorbudgetstøtte til 5 lande. I 2007 blev der udbetalt generel budgetstøtte til 5 lande og sektorbudgetstøtte til 5 lande.

11. Foruden ministeriets arbejde med at opgøre andelen af bistand, der ydes som budgetstøtte, har ministeriet også udarbejdet en metode, så der kan foretages et skøn over den samlede budgetallokering i den danske bistand til tværgående indsatsområder – ligestilling, miljø, demokrati og menneskerettigheder samt hiv/aids.

En foreløbig opgørelse for 2007 viser, at allokeringen for ligestilling, miljø samt demokrati og menneskerettigheder udgør mellem 15 og 20 % af den samlede udviklingsbistand, mens allokeringen til hiv/aids-indsatser er noget lavere.

12. Jeg finder det tilfredsstillende, at Udenrigsministeriet nu kan opgøre præcist, hvor stor en andel af bistanden der ydes som henholdsvis generel budgetstøtte og sektorbudgetstøtte. Jeg finder det desuden positivt, at ministeriet også har valgt at udvikle en metode, der kan bidrage til at skabe klarhed om, hvordan Danmark prioriterer sin samlede bistand på de tværgående hensyn. Sådanne redskaber giver ministeriet et bedre grundlag for at vurdere, om indsatsen er i overensstemmelse med de opsatte mål, og giver samtidig offentligheden en indsigt i, hvordan den danske bistand prioriteres.

III. Afslutning

13. Det er min samlede vurdering, at Udenrigsministeriet har arbejdet tilfredsstillende med de områder, som blev fremhævet i beretningen og i Statsrevisorernes bemærkninger til beretningen.

Udenrigsministeriet har gjort rapporteringen om initiativer til harmonisering og tilpasning mere ensartet og præcis. Desuden har ministeriet nu sikret, at det kan opgøres præcist, hvor stor en andel af den danske bistand der ydes som budgetstøtte.

Med dette notat betragter jeg beretningssagen som afsluttet.

Henrik Otbo