



Rigsrevisionens notat om beretning om

Danmarks bistands- samarbejde med Bolivia



revision
revision

revision

Opfølgning i sagen om Danmarks bistandssamarbejde med Bolivia (beretning nr. 15/2011)

6. december 2016

RN 1412/16

1. Rigsrevisionen følger i dette notat op på sagen om Danmarks bistandssamarbejde med Bolivia, som blev indledt med en beretning i 2012. Vi har tidligere behandlet sagen i notat til Statsrevisorerne af 28. september 2012 og 28. august 2014.

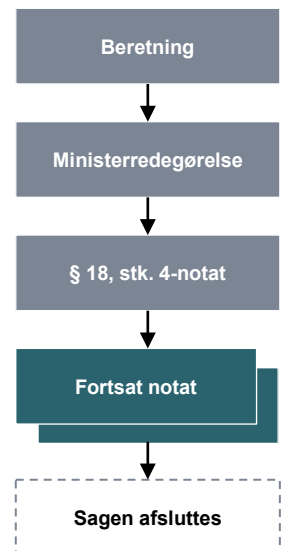
KONKLUSION

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Udenrigsministeriet har udarbejdet en exitstrategi for Danmarks udviklingssamarbejde med Bolivia, og vurderer, at sagen kan afsluttes.

Rigsrevisionen baserer konklusionen på følgende:

- Exitstrategien er en overordnet udfasningsplan, der indeholder overvejelser omkring landeprogrammets resterende løbetid, inkl. en plan for, hvordan administrationen af samarbejdet overtages af en "Temporary Steering Unit" efter lukningen af ambassaden i La Paz i august 2017.
- Udfasningsplanen baserer sig på ministeriets vejledende note fra marts 2015 for udfasning af bilateralt samarbejde. Dermed har Udenrigsministeriet i udarbejdelsen af planen lagt vægt på bl.a. dialog med den bolivianske regering, overholdelse af indgåede aftaler, at sikre opnåelse af aftalte resultater og at sikre højst mulig grad af bæredygtighed.
- Udenrigsministeriet er blevet enig med de enkelte bolivianske partnere om de nødvendige tekniske og finansielle justeringer af aktiviteter, outcomes og outputs. På denne baggrund er der udarbejdet nye handlings- og udbetalingsplaner for alle partnere. Udenrigsministeriet gør dog opmærksom på, at den korte tidshorisont for udfasningen giver udfordringer i forhold til at opnå enkelte mål og at sikre den finansielle og institutionelle bæredygtighed af Danmarks indsatser.

Sagsforløb for en større undersøgelse



Du kan læse mere om forløbet og de enkelte step på www.rigsrevisionen.dk

I. Baggrund

2. Rigsrevisionen afgav i juni 2012 en beretning om Danmarks bistandssamarbejde med Bolivia. Beretningen handlede om Udenrigsministeriets dialog og samarbejde med Bolivia og om bæredygtigheden af bistandsprogrammerne i Bolivia. Beretningen var et led i forberedelsen af Statsrevisorernes besøg i Bolivia i august 2012. Beretningen viste, at Udenrigsministeriet i dialogen og samarbejdet med Bolivia ikke altid fulgte de væsentligste principper om langsigtede partnerskaber og gensidig ansvarlighed, men havde fokus på at sikre bæredygtigheden af bistanden til Bolivia.

3. Da Statsrevisorerne behandlede beretningen, bemærkede de, at det ikke var tilfredsstillende, at de seneste års beslutninger om henholdsvis ikke at yde og yde bistand til Bolivia blev taget, uden at væsentlige internationale principper for langsigtede partnerskaber og gensidig ansvarlighed blev fulgt.

4. Som svar på beretningen afgav udenrigsministeren og udviklingsministeren en redegørelse til Statsrevisorerne i henholdsvis august og september 2012. Udviklingsministeren oplyste, at de bolivianske partnere løbende var blevet orienteret om de overvejelser, der var i Danmark efter regeringsskiftet i 2011, om eventuelt at fortsætte bistanden til Bolivia. Ministeren oplyste desuden, at den danske ambassade i Bolivia havde været i dialog med Bolivias planlægningsminister om det mulige indhold af et eventuelt fortsat samarbejde. Udenrigsministeren tilsluttede sig udviklingsministerens samlede redegørelse.

5. På baggrund af beretningen og Statsrevisorernes bemærkninger har vi fulgt op på følgende punkter:

Et opfølgningspunkt afsluttes, når Statsrevisorerne på baggrund af indstilling fra Rigsrevisionen vurderer, at myndighedernes initiativer er tilfredsstillende.

Opfølgningspunkt	Status
Udenrigsministeriets orientering og dialog med de bolivianske samarbejdspartnere omkring den endelige beslutning om det danske fremtidige samarbejde med Bolivia.	Afsluttet i forbindelse med notat til Statsrevisorerne af 28. august 2014.
Udenrigsministeriets arbejde med at formulere exitstrategier for udfasningen af det nuværende landeprogram for Bolivia.	Behandles i dette notat.

6. Vi redegør i dette notat for resultaterne af opfølgningen på de punkter, der ikke tidligere er afsluttet.

Hele sagen og dens dokumenter kan følges på www.rigsrevisionen.dk og på www.ft.dk/Statsrevisorerne.

II. Udenrigsministeriets initiativer

7. Vi gennemgår i det følgende Udenrigsministeriets initiativer i forhold til det udestående opfølgningspunkt.

8. Rigsrevisionen har siden afgivelsen af notat til Statsrevisorerne af 28. august 2014 afventet udfærdigelsen af midtvejsevalueringen af landeprogrammet i 2015/2016, hvori Udenrigsministeriet havde oplyst, at exitstrategier ville indgå.

9. Siden afgivelsen af Rigsrevisionens seneste notat er der sket væsentlige ændringer i Danmarks udviklingssamarbejde med Bolivia. I forbindelse med vedtagelsen af finansloven for 2016 i november 2015 blev det formelt besluttet at stoppe for udviklingsbistanden ved udgangen af det nuværende landeprogram (2014-2018) og lukke ambassaden i Bolivia.

10. Udenrigsministeriet fremsendte den 26. september 2016 midtvejsevalueringen inklusiv en exitstrategi til Rigsrevisionen. Rigsrevisionens gennemgang er baseret på det fremsendte materiale.

Udenrigsministeriets udarbejdelse af exitstrategier

11. Statsrevisorerne bemærkede, at Udenrigsministeriet efter beslutningen i 2010 om at udfase bistanden til Bolivia havde haft særligt fokus på bæredygtigheden af bistandsprogrammerne, fx sikring af andre finansieringskilder. Statsrevisorerne bemærkede dog også, at en udfasning af bistanden over en kort årrække kan være problematisk i forhold til at opnå planlagte mål og sikre, at allerede opnåede positive resultater kan fortsætte, når bistanden ophører.

12. Udviklingsministeren oplyste i sin redegørelse af september 2012 til beretningen, at det var vigtigt, at Udenrigsministeriet – for at sikre bæredygtigheden af den danske indsats i Bolivia – udarbejdede relevante exitstrategier i tæt sammenspil med de bolivianske samarbejdspartnere, når ministeriet formulerede nye bistandsprogrammer. Ministeren oplyste desuden, at der generelt fra starten af udviklingsprogrammerne og løbende herefter skal gøres overvejelser om udfasningen. Dette fremgår ligeledes af ministeriets retningslinjer.

13. I notat af 28. august 2014 fulgte Rigsrevisionen op på Udenrigsministeriets arbejde med at formulere exitstrategier for det nye landeprogram for Bolivia, der løber i perioden 2014-2018, og herunder for de 3 tematiske programmer. Rigsrevisionen konstaterer i notatet, at Udenrigsministeriet ikke har udarbejdet en exitstrategi og finder, at ministeriet tidligere burde have haft mere fokus på bæredygtigheden af bistandsindsatsen og herunder have udarbejdet exitstrategier, allerede da det nye landeprogram blev formuleret i 2013, sådan som udviklingsministeren oplyste i sin redegørelse, at ministeriet ville.

14. Udenrigsministeriet har oplyst, at ambassaden i La Paz, som følge af beslutningen om at udfase alt dansk udviklingsbistand til Bolivia ved det nuværende landeprogram (2014-2018) udløb har udfærdiget en exitstrategi. Exitstrategien er en overordnet udfasningsplan, der indeholder strategiske, tekniske og finansielle overvejelser omkring landeprogrammets resterende løbetid, inkl. en plan for, hvordan administrationen af samarbejdet overtages af en "Temporary Steering Unit" (TSU) efter lukningen af ambassaden i La Paz i august 2017. TSU'en skal således sikre implementeringen og den efterfølgende nedlukning af landeprogrammet. TSU'en er placeret ved EU-delegationen i La Paz, og den vil gradvist blive reduceret antalmæssigt og forventes helt lukket ned ved udgangen af 2019, dog senest midt 2020.

Udenrigsministeriet har videre oplyst, at udfasningsplanen baserer sig på ministeriets vejledende note fra marts 2015 for udfasning af bilateralt samarbejde. Notens lægger bl.a. vægt på, at udfasningen skal ske i dialog med regeringerne i samarbejdslandene, at indgåede aftaler skal overholdes, at opnåelsen af aftalte resultater skal sikres, og at højst mulig grad af bæredygtighed skal sikres, herunder bl.a. ved at hjælpe partnere med at finde alternative finansieringskilder, hvor det er muligt.

15. Det fremgår videre af exitstrategien, at det er et styrende princip for udfasningen, at indgåede aftaler med regeringen i Bolivia vil blive overholdt, og at programmer vil blive implementeret som planlagt. Udenrigsministeriet er nået til enighed med de enkelte bolivianske partnere om de nødvendige tekniske og finansielle justeringer med hensyn til aktiviteter, outcomes og outputs. På denne baggrund er der udarbejdet nye handlings- og udbetalingsplaner for alle partnere.

16. Ifølge exitstrategien vil alle resterende programaktiviteter blive implementeret i perioden 2016 - august 2018 og endeligt lukket ultimo 2018 og 2019. Der er endvidere ifølge strategien forsøgt at tage højde for den finansielle og institutionelle bæredygtighed samt opnåelsen af aftalte resultater, og partnere er blevet forelagt konkrete exitanbefalinger.

Det faktum, at adskillige andre internationale donorer inden for de sidste 5 år har trukket sig ud af Bolivia, medfører dog, at der inden for den relativt korte tidshorizont er begrænsede muligheder for at sikre alternativ donorfinansiering, der kan sikre bæredygtigheden af danske aktiviteter. Udenrigsministeriet vurderer desuden, at det vil være en udfordring for den bolivianske regering at overtage finansieringen på grund af landets nuværende finansielle situation.

Ministeriet vurderer endvidere, at de fleste bolivianske partners institutionelle bæredygtighed er sikret. Dog udgør den vedvarende udskiftning i nogle partnerinstitutioners ledelse og blandt disses medarbejdere en risiko i forhold til både at sikre implementeringen af forudsatte aktiviteter ultimo august 2018 og for den generelle bæredygtighed af nogle af aktiviteterne set i et længere perspektiv.

Ifølge udfasningsplanen forventes det, at majoriteten af aftalte resultater vil blive nået, men at det i nogle tilfælde af tekniske grunde er nødvendigt at lave justeringer, samt at der i enkelte tilfælde er risiko for, at mål ikke vil blive opnået.

17. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at der nu foreligger en exitstrategi for landeprogrammet, der baserer sig på Udenrigsministeriets retningslinjer. Rigsrevisionen vurderer på den baggrund, at denne del af sagen kan afsluttes.

Lone Strøm