

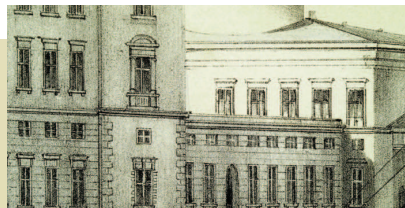
# 12/2009

---

STATSREVISORERNE



## Beretning om Danmarks bistand til Tanzania



12/2009

## Beretning om Danmarks bistand til Tanzania

Statsrevisorerne fremsender denne beretning med deres bemærkninger til Folketinget og vedkommende minister, jf. § 3 i lov om statsrevisorerne og § 18, stk. 1, i lov om revisionen af statens regnskaber m.m.

*København 2010*

Denne beretning til Folketinget skal behandles ifølge lov om revisionen af statens regnskaber, § 18: Statsrevisorerne fremsender med deres eventuelle bemærkninger Rigsrevisionens beretning til Folketinget og vedkommende minister.

Udenrigsministeren og udviklingsministeren afgiver en redegørelse til beretningen.

Rigsrevisor afgiver et notat med bemærkninger til ministrenes redegørelser.

På baggrund af ministerens redegørelser og rigsrevisors notat tager Statsrevisorerne endelig stilling til beretningen, hvilket forventes at ske midt i november 2010.

Ministrenes redegørelser, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorerne eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorerne Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i april måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2009, som afgives i april 2011.

---

Henvendelse vedrørende  
denne publikation rettes til:

Statsrevisorerne  
Folketinget  
Christiansborg  
1240 København K  
Telefon: 33 37 59 87  
Fax: 33 37 59 95  
E-mail: [statsrevisorerne@ft.dk](mailto:statsrevisorerne@ft.dk)  
Hjemmeside: [www.ft.dk/statsrevisorerne](http://www.ft.dk/statsrevisorerne)

Yderligere eksemplarer kan  
købes ved henvendelse til:

Rosendahls-Schultz Distribution  
Herstedvang 10  
2620 Albertslund  
Telefon: 43 22 73 00  
Fax: 43 63 19 69  
E-mail: [distribution@rosendahls-schultzgrafisk.dk](mailto:distribution@rosendahls-schultzgrafisk.dk)  
Hjemmeside: [www.rosendahls-schultzgrafisk.dk](http://www.rosendahls-schultzgrafisk.dk)

ISSN 0108-3902  
ISBN 978-87-7434-339-4

# Statsrevisorernes bemærkning

## BERETNING OM DANMARKS BISTAND TIL TANZANIA

Denne beretning om Danmarks udviklingsbistand til Tanzania skal ligge til grund for Statsrevisorernes besigtigelsesrejse til Tanzania og Uganda i august 2010. Beretningen indeholder endvidere en undersøgelse af Udenrigsministeriets praksis for evaluering af udviklingsbistandens resultater og effekt, som Statsrevisorerne har anmodet om. Baggrunden for Statsrevisorernes anmodning var kritik i medierne af, at Udenrigsministeriet ikke i tilstrækkelig grad fulgte op på negative evalueringer af indsatsen, og kritik af, at de konsulenter, som udfører evalueringerne, ikke var tilstrækkeligt uafhængige af Udenrigsministeriet.

Danmark har ydet udviklingsbistand til Tanzania siden 1962, og Tanzania er samlet set det land, der har modtaget mest bistand fra Danmark. I 2009 var den samlede bistand til Tanzania på 571 mio. kr. Heraf udgjorde hovedparten støtte til et program eller projekt inden for bestemte sektorer (sundhed, veje og miljø, erhverv, god regeringsførelse mv.).

Statsrevisorerne finder det tilfredsstillende, at Udenrigsministeriet sammen med Tanzania overordnet set har opnået positive resultater i forhold til de opstillede mål for udviklingsbistanden. Statsrevisorerne finder det imidlertid ikke helt tilfredsstillende, at ingen af de 4 undersøgte sektorprogrammer fuldt ud har opfyldt målene, og at flere af målene ikke har kunnet opgøres, fordi de ikke var tilstrækkeligt operationelle. En større målopfyldelse vil kunne opnås, når man i Tanzania har gennemført en række reformer og styrket kapaciteten hos myndighederne.

Statsrevisorerne finder det positivt, at Udenrigsministeriet gennem systematiske reviews og evalueringer af udviklingsbistanden får viden om, hvilke indsatser der giver de bedste resultater – en viden, der kan nyttiggøres i den fremtidige indsats. Statsrevisorerne bemærker dog, at Udenrigsministeriet i højere grad bør systematisere og følge op på anbefalingerne i reviews og evalueringer. Rigsrevisionen konstaterer, at Udenrigsministeriet løbende har vurderet, om de konsulenter, der skal evaluere, er uafhængige.

Statsrevisorerne,  
den 23. juni 2010

*Peder Larsen  
Henrik Thorup  
Helge Adam Møller  
Svend Erik Hovmand  
Mogens Lykketoft  
Manu Sareen*





## Beretning til Statsrevisorerne om Danmarks bistand til Tanzania

Rigsrevisionen afgiver hermed denne beretning til Statsrevisorerne i henhold til § 8, stk. 1, og § 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.



---

# Indholdsfortegnelse

---

I.	Introduktion og resultater .....	1
II.	Indledning .....	6
	A. Baggrund .....	6
	B. Formål, afgrænsning og metode .....	7
	C. Baggrund om bistanden til Tanzania .....	9
	D. Landefakta om Tanzania .....	11
III.	Resultaterne af bistanden til Tanzania.....	12
	A. Udenrigsministeriets operationalisering af sektorprogrammerne.....	12
	B. Programmet for støtte til makroøkonomiske og institutionelle reformer (programmet for generel budgetstøtte).....	15
	C. Programmet for god regeringsførelse, menneskerettigheder og demokrati .....	20
	D. Erhvervssektorprogrammet.....	23
	E. Sundhedssektorprogrammet.....	30
IV.	Reviews af sektorprogrammer .....	35
	A. Omfang af reviews .....	35
	B. Kvalitetssikring af reviews.....	36
	C. Uafhængighed og kompetencer.....	37
	D. Læring og opfølgning på reviews.....	38
V.	Evaluering af udviklingsbistanden.....	40
	A. Omfang og temaer for Udenrigsministeriets evalueringer .....	40
	B. Kvalitetssikring af evalueringer .....	41
	C. Evalueringskontorets og konsulenterne uafhængighed .....	42
	D. Læring og opfølgning på evalueringerne .....	43
	Bilag 1. Ordliste.....	45
	Bilag 2. Forkortelser .....	47



---

Beretningen vedrører finanslovens § 6. Udenrigsministeriet.

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre:

Udenrigsminister Per Stig Møller: november 2001 - februar 2010

Udenrigsminister Lene Espersen: februar 2010 -

Udviklingsminister Ulla Tørnæs: februar 2005 - februar 2010

Udviklingsminister Søren Pind: februar 2010 -

---

# I. Introduktion og resultater

1. Beretningen handler om Udenrigsministeriets udviklingsbistand til Tanzania og er et led i forberedelsen af Statsrevisorernes planlagte besøg til Tanzania og Uganda i august 2010. Rigsrevisionen har begyndt undersøgelsen i juni 2009.

2. Statsrevisorerne bad i juni 2009 rigsrevisor om at undersøge en række forhold vedrørende Udenrigsministeriets evalueringer af udviklingsbistanden. Baggrunden for anmodningen var, at der i foråret 2009 var en debat i medieme, der bl.a. vedrørte spørgsmålet om Udenrigsministeriets evalueringspraksis, herunder om konsulenter, der gennemfører evalueringerne, er tilstrækkeligt uafhængige af Udenrigsministeriet.

Statsrevisorerne tiltrådte på deres møde i september 2009, at forholdene blev undersøgt i forbindelse med denne beretning.

3. Formålet med beretningen er at undersøge resultaterne af udviklingsbistanden til Tanzania og de udfordringer, som Udenrigsministeriet og Tanzania står over for, når de skal måle resultaterne af bistanden. I den forbindelse har Rigsrevisionen undersøgt Udenrigsministeriets retningslinjer for og praksis med at gennemføre faglige gennemgange (reviews) og evalueringer af udviklingsbistanden.

Dette er undersøgt ved at besvare følgende spørgsmål:

- Er resultaterne af udviklingsbistanden til Tanzania tilfredsstillende i forhold til målene?
- Understøtter Udenrigsministeriets retningslinjer og praksis for gennemførelse af reviews, at bistanden forløber som planlagt og justeres efter behov?
- Følger Udenrigsministeriets retningslinjer for evaluering god praksis på området, og bruger ministeriet retningslinjerne?

4. Besvarelsen af spørgsmål 1 tager udgangspunkt i en gennemgang af 4 udvalgte sektorprogrammer. Alle programmer skal bidrage til, at Tanzania kan opfylde målene i landets fattighedsstrategi (MKUKUTA).

5. Ved besvarelsen af spørgsmål 2 og 3 har Rigsrevisionen belyst Udenrigsministeriets brug af reviews og evalueringer til at forbedre udviklingsbistanden. Rigsrevisionen har gennemgået reviews af de 4 udvalgte sektorprogrammer, som indgår i besvarelsen af spørgsmål 1, og de 3 evalueringer, der er udarbejdet om udviklingsbistanden i Tanzania i perioden 2005-2009.

Reviews er et internt ledelsesværktøj, som Udenrigsministeriet bruger i den løbende monitorering af udviklingsindsatsen, mens evalueringer skal dokumentere resultaterne af afsluttede bistandsprogrammer over for offentligheden og bidrage med viden om bistandens effekter. Evalueringerne udføres af eksterne konsulenter.

## De 4 sektorprogrammer

1. Programmet for støtte til makroøkonomiske og institutionelle reformer (også kaldet programmet for generel budgetstøtte).
2. Programmet for god regeringsførelse, menneskerettigheder og demokrati.
3. Erhvervssektorprogrammet.
4. Sundhedssektorprogrammet.

## UNDERSØGELSENS RESULTATER

Udenrigsministeriet har sammen med Tanzania opnået positive resultater i forhold til at opfylde de opstillede mål i 4 udvalgte sektorprogrammer. Nogle af de større indsatser, som Danmark har støttet, har dog haft en række udfordringer, der har medført, at nogle af målene ikke er nået. Det skyldes bl.a., at Tanzania er i gang med at gennemføre mange vigtige reformer, samtidig med at mange institutioner har lav kapacitet. Udenrigsministeriet kan i samarbejde med Tanzania og andre donorer forbedre operationaliseringen af målene i programmerne.

Udenrigsministeriets reviews og evalueringer bidrager til, at ministeriet får værdifuld viden om bistandens resultater. Ministeriet bør mere systematisk følge op på, om anbefalinger fra reviews og evalueringer bliver fulgt. Udenrigsministeriet overholder generelt retningslinjerne for reviews og evalueringer.

Denne samlede vurdering er baseret på følgende:

**Udviklingsbistanden til Tanzania viser generelt tilfredsstillende resultater i forhold til at opfylde de opstillede mål. Ingen af de 4 programmer har dog opfyldt målene fuldt ud. Den manglende målopfyldelse skyldes bl.a., at nogle af de tanzaniske myndigheder, der skal gennemføre programmerne, har lav kapacitet. Det har dog i en del tilfælde ikke været muligt at vurdere målopfyldelsen, da målene ikke har været operationaliseret.**

### *Grundlaget for vurderingen af målopfyldelsen*

- Udenrigsministeriet anvender så vidt muligt de mål, som Tanzania selv har formuleret, og landets egne rapporteringssystemer, når der opstilles mål og rapporteres om sektorprogrammernes resultater. Derved understøtter ministeriet Tanzanias ejerskab til indsatserne. Det giver ministeriet en udfordring i forhold til at styre indsatserne, fordi ministeriet og Tanzania deler ansvaret for at operationalisere målene. Det er ministeriets opgave som donor alene eller sammen med andre donorer at støtte Tanzanias arbejde med at operationalisere målene.
- Operationaliseringen af målene i programmerne og den afsluttende rapportering kan forbedres. Der mangler bl.a. ofte data for udgangspunktet (baselinedata), og målene er ofte upræcise. Det gør det vanskeligt efterfølgende at vurdere, om de opstillede mål er opfyldt.

### *Programmet for støtte til makroøkonomiske og institutionelle reformer (også kaldet programmet for generel budgetstøtte)*

- Et af de overordnede mål for den generelle budgetstøtte er at sikre en høj økonomisk vækst i Tanzania. Tanzania har de senere år haft relativt høje vækstrater og makroøkonomisk stabilitet, og der er formentligt sket et beskedent fald i andelen af fattige i landet.
- I 2009 blev kun lidt over halvdelen af de mål, som blev opstillet på det årlige review af generel budgetstøtte i 2008, opfyldt.

- Den del af programmet, som skal reformere den offentlige økonomistyring, er kompleks, og fremskridtene har ikke været tilfredsstillende. Det skyldes bl.a., at kapaciteten til at gennemføre så komplekse reformer kun langsomt opbygges i Tanzania. Samtidig omfatter denne del af programmet en række tværgående indsatsområder, som involverer mange aktører både på statsligt og regionalt niveau, hvilket gør styringen vanskelig. Tanzanias offentlige økonomistyring er dog fortsat relativt god sammenlignet med andre afrikanske lande, og nogle af de væsentlige kontrolorganer inden for statslig økonomistyring, bl.a. Tanzanias rigsrevision, er blevet styrket i de senere år.
- Med betydelig forsinkelse er hovedparten af de planlagte aktiviteter, der skal reformere de offentlige serviceydelser, sat i gang.

#### *Programmet for god regeringsførelse, menneskerettigheder og demokrati i Tanzania*

- Programmets resultater har ikke været helt tilfredsstillende. Det skyldes, at fremdriften i den del, der vedrører retsreformer, har været mangelfuld. Udenrigsministeriet har oplyst, at det er en reform, som er vanskelig at implementere, og få donorer er derfor villige til at gå ind og støtte den, selv om det er et centralt reformprogram. Det er efter ministeriets opfattelse væsentligt, at donorerne ikke afstår fra at engagere sig i vigtige områder, hvor effekterne på forhånd ser usikre ud.

#### *Erhvervssektorprogrammet*

- Erhvervssektorprogrammet har bidraget til at opbygge kapacitet i de institutioner, der skal understøtte udviklingen af erhvervssektoren i Tanzania, og har dermed påvirket erhvervslivet positivt på en række områder. Fx har Udenrigsministeriet sammen med sine tanzaniske partnere haft betydelig succes med at skabe rentabel bank- og finansieringsvirksomhed i Tanzania, som betjener de dele af den tanzaniske befolkning, der ikke tidligere har haft adgang til finansielle serviceydelser.
- Den del af programmet, der skulle forbedre rammebetingelserne for erhvervslivet i Tanzania, har haft vanskeligt ved at levere de forventede resultater. Der er dog resultater på en række områder i denne del af programmet. Fx er der etableret nye konfliktløsningsinstitutioner for arbejdsmarkedets parter. De udeblevne resultater skyldes bl.a. lav kapacitet hos de tanzaniske myndigheder, der skulle gennemføre indsatserne. Problemerne har betydet, at denne del af erhvervssektorprogrammets nye fase, der løber fra 2008 til 2013, endnu ikke er kommet i gang. Stærke politiske udmeldinger fra præsidenten om, at erhvervsudvikling er en forudsætning for Tanzanias udvikling, har skabt fornyet engagement hos de tanzaniske myndigheder. Ambassaden har derfor begrundet håb om, at denne del af erhvervssektorprogrammet vil komme i gang i løbet af 2010.

#### *Sundhedssektorprogrammet*

- Sundhedsområdet har i programperioden (2004-2009) udviklet sig positivt, og tanzaniernes sundhedstilstand er på flere parametre blevet bedre. Hovedparten af programmets mål er således enten helt eller delvist opfyldt, og det er realistisk, at mindst halvdelen af målene på sundhedsområdet i Tanzanias fattigdomsstrategi bliver opfyldt i 2010.

- Kapacitetsopbygning i distrikterne, forsyning og brug af medicin samt støtte til strategiske initiativer i sundhedssektoren er områder, hvor der har været fremgang. Reformen af administrationen af hospitalerne og styrkelsen af de administrative systemer for regionerne og distrikterne har kun i mindre grad opfyldt målene, hvilket bl.a. skyldes manglende kapacitet hos de tanzaniske myndigheder.
- Hovedparten af aktiviteterne under sundhedssektorprogrammets seneste fase (2009-2014) vedrørende støtte til sundhedssektoren på fastlandet, støtte til Zanzibars sundhedssektor og bekæmpelse af hiv/aids er igangsat som planlagt.

**Udenrigsministeriets retningslinjer og praksis for reviews understøtter generelt, at ministeriet systematisk følger op på, om bistanden forløber som planlagt. Ministeriet bør dog gøre kvalitetskravene til reviews klarere i sine retningslinjer og systematisere opfølgningen på anbefalinger fra reviews yderligere.**

- Udenrigsministeriets retningslinjer angiver frekvens af reviews, fokus for reviews og forhold vedrørende forberedelse af reviews. Procedurer for reviews gennemført med andre donorer er præciseret i de seneste retningslinjer. Udenrigsministeriet følger i det store og hele retningslinjerne.
- Der er ikke opsat specifikke kvalitetskrav til reviews, men retningslinjerne indeholder en række elementer, der bidrager til at sikre kvaliteten af reviews, og disse følges i de undersøgte reviews. Ministeriet bør præcisere kvalitetskravene til reviews i retningslinjerne.
- Retningslinjerne beskriver, hvordan eksterne konsulenter udvælges til reviews. Udenrigsministeriet udvælger de eksterne konsulenter i henhold til retningslinjerne og besætter reviewteam med konsulenter med relevant faglig baggrund.
- Udenrigsministeriet anvender reviews til at justere og forbedre bistanden i løbet af en programperiode. Det er dog ikke alle anbefalinger, der gennemføres, og det er ikke altid klart begrundet og dokumenteret, hvorfor anbefalingerne ikke er fulgt. Ministeriet bruger endvidere erfaringer fra reviews i formuleringen af nye faser af programmerne.
- Ministeriet bør sikre en mere systematisk opfølgning på reviews, bl.a. ved at skabe overblik over anbefalinger og opfølgningen på disse. Samtidig bør det enkelte review systematisk følge op på det foregående reviews anbefalinger. Ministeriet er enig i, at det bør dokumenteres bedre, hvordan der følges op på anbefalingerne.

**Udenrigsministeriets retningslinjer for evaluering følger god praksis på området, og ministeriet følger generelt retningslinjerne. Ministeriet følger ikke systematisk op på, om anbefalingerne i evalueringerne bliver fulgt, men har i marts 2010 indført et nyt system til at monitorere opfølgningen på evalueringerne.**

- Fordelingen af evalueringer i forhold til lande, sektorer, bistandsinstrumenter mv. afspejler overordnet set fordelingen af den danske bistand. Udbetalingerne til at gennemføre evalueringer har i de seneste år ligget på 17-19 mio. kr.

- Udenrigsministeriet har opstillet klare retningslinjer for kvalitetssikring af evalueringerne. Retningslinjerne er i overensstemmelse med internationale standarder. Ministeriets evalueringskontor, som er ansvarlig for evalueringer, har kvalitetssikret de 3 undersøgte evalueringer efter retningslinjerne.
- Udenrigsministeriets retningslinjer for sikring af konsulenternes uafhængighed følger god praksis. Evalueringskontoret kan endvidere uafhængigt af det øvrige ministerium tilrettelægge og offentliggøre evalueringer.
- Konsulenterne i de 3 undersøgte evalueringer har været uafhængige i deres gennemførelse af og afrapportering på evalueringerne.
- I 2 af de 3 undersøgte evalueringer har enkelte konsulenter tidligere været involveret i de aktiviteter, der blev evalueret. Evalueringskontoret har oplyst, at de før indgåelsen af kontrakten med de enkelte konsulenter har foretaget en konkret vurdering af konsulentens uafhængighed.
- Det fremgår ikke i alle tilfælde klart i Udenrigsministeriets opfølgning på evalueringerne, hvordan ministeriet vil følge op på anbefalingerne, og hvem der er ansvarlig for opfølgningen. Ministeriets evalueringskontor har ikke siden 2007 haft en fast procedure for, hvordan kontoret følger op på, om anbefalingerne fra evalueringerne bliver gennemført. Ministeriet besluttede i marts 2010 at indføre et system, som skal sikre, at der følges op på de 2 foregående års evalueringer.

## II. Indledning

### A. Baggrund

6. Denne beretning handler om Udenrigsministeriets udviklingsbistand til Tanzania og er et led i forberedelsen af Statsrevisorernes planlagte besøg til Tanzania og Uganda i august 2010. Rigsrevisionen begyndte undersøgelsen i juni 2009.

Statsrevisorerne anmodede på deres møde i juni 2009 rigsrevisor om at undersøge en række forhold vedrørende Udenrigsministeriets brug af evalueringer:

- omfang og indhold af Danidas evalueringspraksis
- Danidas praksis for udvælgelse af evaluatore
- hvordan evalueringerne anvendes fremadrettet til eventuelle korrektioner af bistanden
- Danidas udgifter til evalueringer de seneste 5 år.

Statsrevisorernes anmodning kom, efter at der i foråret 2009 var en debat i medierne om bl.a. Udenrigsministeriets evalueringspraksis, herunder om konsulenter, som gennemfører evalueringerne, er tilstrækkeligt uafhængige af Udenrigsministeriet. En række eksperter, konsulenter og tidligere medarbejdere i Udenrigsministeriet kritiserede ministeriet for ikke at følge tilstrækkeligt op på negative evalueringer af bistandsindsatsen. Det indebærer ifølge kritikerne, at fejlslagne bistandsprogrammer fortsætter uændret med risiko for, at bistandsmidler spildes, og effekten udebliver.

Statsrevisorerne tiltrådte på deres møde i september 2009, at anmodningen skulle indgå som en del af undersøgelsen af udviklingsbistanden til Tanzania.

7. Danida er den del af Udenrigsministeriets virksomhed, der retter sig mod udviklingspolitik. Rigsrevisionen bruger i beretningen betegnelsen Udenrigsministeriet i stedet for Danida. Desuden skelner Rigsrevisionen i beretningen mellem Udenrigsministeriet og ambassaden, idet ambassaderne efter Udenrigsministeriets decentralisering har fået et større ansvar for at implementere bistanden. Ambassaderne er fx ansvarlig for vurderingerne af programmerne i de årlige landevurderinger, men Udenrigsministeriet er ansvarlig for den overordnede politikformulering.

Rigsrevisionen har undersøgt resultaterne af udviklingsbistanden til Tanzania og de udfordringer, som Udenrigsministeriet og Tanzania står over for, når de skal måle resultaterne af bistanden. I den forbindelse har Rigsrevisionen undersøgt Udenrigsministeriets retningslinjer for og praksis med at gennemføre evalueringer og faglige gennemgange – såkaldte reviews – af udviklingsbistanden.

8. Det er et centralt mål for Udenrigsministeriet, at udviklingsbistanden skal være så effektiv som muligt, så der opnås de bedst mulige resultater for de bevilgede midler. En måde at effektivisere udviklingsbistanden på er at indsamle og bruge erfaringer om, hvad der virker, og hvad der ikke virker, for derefter at bruge denne viden til at forbedre nye og igangværende indsatser.

9. Reviews og evalueringer er nogle af Udenrigsministeriets vigtigste værktøjer til at samle viden om bistandens resultater. For at ministeriet kan anvende reviews og evalueringer til at forbedre fremtidige aktiviteter, skal de være troværdige. Dvs. at de relevante problemer bliver belyst, og at kritik ikke bliver udeladt for ikke at støde Udenrigsministeriet eller de evaluerede. Derudover skal de relevante anbefalinger fra reviews og evalueringer gennemføres, hvis de skal bidrage til at forbedre indsatsene.

### Reviews

10. Formålet med reviews er, at donor sammen med modtageren af bistanden vurderer programmernes fremdrift, udfordringer og behov for korrektioner. Reviewet skal munde ud i fremadrettede anbefalinger til de programansvarlige, så disse eventuelt kan korrigere aktiviteterne. De involverede i implementeringen af programmer får gennem reviewet viden om, hvor der er behov for at justere indsatsen, så de opsatte mål kan nås inden for de fastsatte rammer.

Reviews er grundlaget for ambassadernes årlige rapportering om resultaterne i sektorprogrammerne. Vurderingen af sektorprogrammerne indgår i ministeriets resultatmålingssystem. Reviews adskiller sig fra evalueringer ved at være et internt ledelsesværktøj, der bruges i den løbende monitorering af udviklingsbistanden, ligesom de ikke udelukkende gennemføres af eksterne konsulenter. Udenrigsministeriet gennemfører løbende reviews af alle sektorprogrammer.

### Evalueringer

11. Evalueringer af udviklingsbistanden har et dobbelt formål. De skal både *dokumentere* resultaterne af bistanden over for offentligheden og *bidrage med viden* om indsatsen, der virker eller ikke virker.

Dokumentationsdelen er især møntet på den brede offentlighed og har til formål at kontrollere anvendelsen af de midler, som Folketinget har bevilget til udviklingsbistand.

Vidensdelen er især møntet på Udenrigsministeriets medarbejdere, praktikere og samarbejdspartnere i modtagerlandene, der arbejder med at implementere udviklingsbistanden. Den har til formål at generere læring med henblik på at gennemføre bedre bistandsaktiviteter. Udenrigsministeriet gennemfører evalueringer af et udvalg af programmer, dvs. at ikke alle programmer evalueres. Evalueringerne udføres af eksterne konsulenter.

## B. Formål, afgrænsning og metode

12. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Udenrigsministeriet har opfyldt målene for udviklingsbistanden til Tanzania. Rigsrevisionen har undersøgt de udfordringer, Udenrigsministeriet har, når opfyldelsen af målene for bistanden skal dokumenteres, og når bistanden skal effektiviseres på baggrund af erfaringer fra tidligere bistandsindsatser. Dette er undersøgt ved at besvare følgende spørgsmål:

- Er resultaterne af udviklingsbistanden til Tanzania tilfredsstillende i forhold til målene?
- Understøtter Udenrigsministeriets retningslinjer og praksis for gennemførelse af reviews, at bistanden forløber som planlagt og justeres efter behov?
- Følger Udenrigsministeriets retningslinjer for evaluering god praksis på området, og bruger ministeriet retningslinjerne?

13. Rigsrevisionen har for at besvare spørgsmål 1 gennemgået udviklingen inden for 4 udvalgte sektorprogrammer. Udbetalingerne til de 4 sektorprogrammer i 2009 udgjorde knap 60 % af den samlede danske bistand til Tanzania, og andelen vil stige i de kommende år. De 4 sektorprogrammer er:

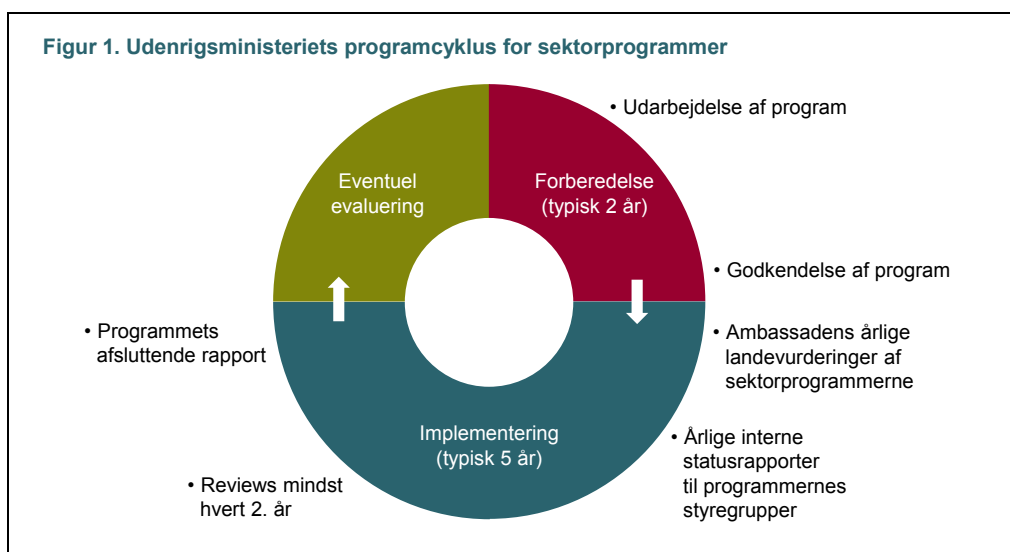


- 1) programmet for støtte til makroøkonomiske og institutionelle reformer i Tanzania (også kaldet programmet for generel budgetstøtte)
- 2) programmet for god regeringsførelse, menneskerettigheder og demokrati
- 3) erhvervssektorprogrammet
- 4) sundhedssektorprogrammet.

Alle programmerne skal bidrage til, at Tanzania kan opfylde målene i landets fattigdomsstrategi (strategi for vækst og fattigdomsbekæmpelse), på swahili kaldet Mkakati wa Kukuza Uchumi na Kupunguza Umaskini, Tanzania (MKUKUTA). I fattigdomsstrategien (2005-2010) er der opstillet mål for udviklingen på en række kerneområder som fx økonomisk vækst, fattigdomsbekæmpelse og udviklingen i sundheds- og uddannelsessektoren. Strategien er det centrale dokument, når udviklingen i Tanzania skal vurderes på overordnet niveau.

Undersøgelsen af spørgsmål 1 dækker aktiviteter gennemført i perioden 2003-2010, idet fokus i beretningen er på udviklingen de seneste år.

14. Rigsrevisionens undersøgelse bygger primært på Udenrigsministeriets eller bistandsmodtagernes rapporter om fremgang og resultater. Figur 1 illustrerer de væsentligste led i Udenrigsministeriets programcyklus, herunder hvilke rapporter der bliver udarbejdet om programmets resultater og fremgang.



Det fremgår af figur 1, at en programcyklus består af en forberedelsesfase, en implementeringsfase og en eventuel efterfølgende evaluering. Det fremgår desuden, at ambassaden udarbejder årlige landevurderinger af sektorprogrammerne. Denne vurdering indgår i ambassadens samlede vurdering af bistanden til det pågældende land. Derudover monitoreres sektorprogrammerne løbende af programmernes styregrupper, og der udarbejdes årlige interne statusrapporter. Der gennemføres også reviews af sektorprogrammerne mindst hvert 2. år. Endelig udarbejder ambassaden ved sektorprogrammets afslutning en afsluttende rapport.

15. Rapporterne bygger på tanzanisk datamateriale. Rigsrevisionen har ikke selv haft mulighed for at vurdere kvaliteten af data, men anvender de samme datakilder som donorerne.

Rigsrevisionens vurdering af målopnåelsen tager udgangspunkt i de mål, der er opsat for det pågældende program. Disse er opsat af Tanzania og Udenrigsministeriet (og eventuelt andre donorer) i fællesskab. Udenrigsministeriet er derfor sjældent eneansvarlig for målopfølgelsen af et program. Rigsrevisionen lægger særlig vægt på de afsluttende rapporter, som ambassaden udarbejder, når en fase af et sektorprogram afsluttes, hvor ambassaden sender sin samlede vurdering af, om programmet har opfyldt sine mål til ministeriet i København.

Herudover har Rigsrevisionen vurderet, at den årlige landevurdering, som ambassaden udarbejder om status på bistanden til Tanzania, er et vigtigt led i dokumentationen af bistanden.

Ud over Udenrigsministeriets eller bistandsmodtagernes rapporter om fremgang og resultater bygger revisionen også på observationer fra Rigsrevisionens tjenesterejse til Tanzania i november 2009, hvor Rigsrevisionen holdt møder med en række af Udenrigsministeriets samarbejdspartnere i landet. Besøget omfattede også besigtigelse af et regionalt hospital, en medicinforsyningsenhed i Iringa samt et distriktshospital og et sundhedscenter i Mufindi.

16. For at besvare spørgsmål 2 har Rigsrevisionen gennemgået reviews af de 4 udvalgte sektorprogrammer i perioden 2003-2009. Rigsrevisionen har gennemgået Udenrigsministeriets retningslinjer for reviews og dokumentation for de gennemførte reviews. Derudover har Rigsrevisionen for et udvalg af reviews interviewet de konsulenter, der deltog i reviewet, og ambassadens medarbejdere. Endelig overværede Rigsrevisionen i november 2009 en del af det review af programmet for generel budgetstøtte, som donorerne og Tanzanias regering årligt afholder.

17. For at besvare spørgsmål 3 har Rigsrevisionen gennemgået Udenrigsministeriets retningslinjer og politik for evaluering og anden dokumentation fra Udenrigsministeriet. Ved vurderingen af Udenrigsministeriets retningslinjer har Rigsrevisionen anvendt OECD's Development Assistance Committees (DAC) kvalitetsstandarder for evalueringer som god praksis på området. Udenrigsministeriets retningslinjer er ligeledes baseret på disse.

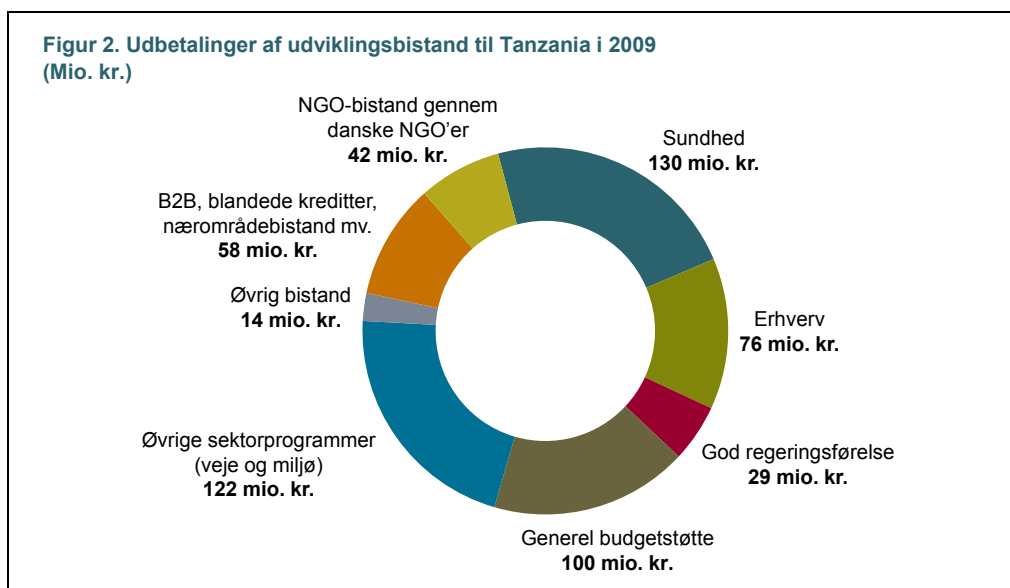
Rigsrevisionen har belyst Udenrigsministeriets evalueringspraksis ved at gennemgå de 3 evalueringer, som blev udarbejdet i perioden 2005-2009 om udviklingsbistanden til Tanzania. Rigsrevisionen har gennemgået kontrakterne for disse evalueringer, korrespondancen mellem Udenrigsministeriets evalueringskontor og konsulentfirmaerne og interviewet teamlederne for evalueringerne og chefen for evalueringskontoret.

18. Bilag 1 indeholder en ordliste med oversættelser eller forklaringer af væsentlige begreber, institutioner, programmer mv. Bilag 2 indeholder en liste med de anvendte forkortelser.

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

### **C. Baggrund om bistanden til Tanzania**

20. Tanzania har modtaget udviklingsbistand fra Danmark siden 1962 og er det land, der samlet set har modtaget mest bistand fra Danmark. Figur 2 viser fordelingen af den danske bistand til Tanzania i 2009 fordelt på de sektorprogrammer, der indgår i Rigsrevisionens undersøgelse, øvrige sektorprogrammer og bistand uden for sektorprogrammerne.



Figur 2 viser, at sundhedssektorprogrammet var det sektorprogram, som havde de største udbetalinger i 2009, idet udbetalingerne var på 130 mio. kr. Udbetalingerne til programmet for god regeringsførelse var med 29 mio. kr. det mindste sektorprogram. Udbetalingerne til erhvervssektorprogrammet og programmet for generel budgetstøtte var henholdsvis 76 mio. kr. og 100 mio. kr. Det betyder, at de samlede udgifter til de 4 sektorprogrammer, som Rigsrevisionen har undersøgt, i 2009 var på 335 mio. kr. Herudover udbetalte Udenrigsministeriet i alt 122 mio. kr. i støtte til andre sektorprogrammer og 114 mio. kr. i bistand til Tanzania uden for sektorprogrammerne. Bistand uden for sektorprogrammer er NGO-bistand, B2B (Business to Business), blandede kreditter, nærområdebistand mv. og øvrig bistand. Den samlede bistand til Tanzania udgjorde 571 mio. kr. i 2009.

21. De programmer, som indgår i Rigsrevisionens undersøgelse, omfatter 3 former for bistand:

- budgetstøtte enten til en sektor eller som generel budgetstøtte
- støtte gennem basketfunding
- direkte dansk støtte til et program eller projekt.

*Budgetstøtte* indgår på lige fod med andre statslige indtægter i Tanzanias statsbudget og kan gives enten som generel budgetstøtte, der kan anvendes inden for alle sektorer, eller som sektorbudgetstøtte, der skal anvendes i en bestemt sektor. Støtten ydes igennem Tanzanias egne økonomistyringssystemer og er derfor administrativt mere effektiv, end hvis hver enkelt donor administrerer sin egen bistand. Budgetstøtten giver samtidig Tanzanias regering mulighed for selv at prioritere indsatserne mellem sektorerne og inden for de enkelte sektorer. Budgetstøtte er den eneste form for bistand, der giver Tanzanias parlament det fulde ansvar for at udøve kontrol med anvendelsen af midlerne, fordi disse er fuldt integreret i statens budget og regnskab.

*Basketfunding* er en bistandsform, hvor en række donorer samlet støtter en aktivitet eller organisation. Midlerne administreres efter aftalte retningslinjer. Det kan være Tanzanias egne eller en af donorenes, fx Verdensbankens administrative retningslinjer. Der aflægges separat regnskab for midlerne. Basketfunding letter de administrative byrder for modtageren (regering eller civilsamfundsorganisation), der skal arbejde direkte sammen med færre donorer, som typisk hver især ville stille forskellige krav til regnskab, rapporter mv.

*Direkte dansk støtte* til et program eller projekt er en bistandsform, hvor midlerne er bundet til gennemførelsen af en specifik aktivitet eller støtte til en organisation. I den henseende ligner denne bistandsform basketfunding. Administrationen af midlerne følger Tanzanias egne administrative retningslinjer og sker gennem landets systemer, i det omfang disse lever op til danske krav. Ellers administreres de ud fra danske retningslinjer.

Et sektorprogram indeholder ofte flere af disse former for bistand. Fx indgår der i sundhedssektorprogrammet både sektorbudgetstøtte, basketfunding og direkte dansk støtte til specifikke indsatser.

#### **D. Landefakta om Tanzania**

22. Der er i de senere år gennemført såvel politiske som økonomiske reformer i Tanzania. Parallelt med de politiske og økonomiske reformer har Tanzania gennemført en række reformer, der skal styrke den offentlige administration. Det drejer sig om reformer af de offentlige finanser og reformer, der skal sikre, at borgerne får bedre offentlige ydelser inden for fx undervisning og sundhed.

23. Tanzania er en forbundsrepublik bestående af det tidligere Tanganyika (fastlandet) og øen Zanzibar. Tanzania dækker et areal på 945.000 km<sup>2</sup> med en betydelig kystlinje til Det Indiske Ocean.

24. Befolkningstallet var i 2008 på 41,9 mio., hvoraf 1,2 mio. boede på Zanzibar. Befolkningstilvæksten var på 2,1 % i 2008. Der er en tendens til, at befolkningstilvæksten aftager, idet væksten gennemsnitligt var 2,7 årligt i perioden 1990-2007. 45 % af befolkningen på fastlandet er muslimer, 45 % er kristne, og 10 % følger oprindelige religioner.

25. Efter en længere periode med etpartisystem blev der igen holdt et demokratisk præsidentvalg i Tanzania i 1995, og landet skal vælge ny præsident i 2010. Regeringspartiet – Chama Cha Mapinduzi (CCM) – der også var ved magten under etpartisystemet, har vundet alle de hidtidige demokratiske valg, og efter det seneste valg i 2005 har CCM haft ca. 90 % af mandaterne i unionsparlamentet.

26. Tanzania er et af verdens fattigste lande med en BNI pr. indbygger på 440 USD i 2008. Tanzania modtager betydelig bistand fra udlandet, og hjælpen svarer i henhold til Verdensbankens oplysninger til ca. 40 % af statsbudgettet. Tanzanias økonomi er fra starten af 1990'erne gradvist blevet omstillet fra socialistisk økonomi til markedsøkonomi. Den økonomiske vækst har i perioden 2002-2008 været på ca. 7 % årligt. Det er Udenrigsministeriets vurdering, at en vækstrate på 8-10 % årligt er nødvendig, hvis Tanzania skal nå sit mål om at blive et mellemindkomstland senest i 2025. En vækstrate på 8-10 % er dog ikke i sig selv tilstrækkelig til at bekæmpe fattigdommen. Udenrigsministeriet oplyser, at det kræver, at den stigende vækst i højere grad sker i landbruget og i den private sektor med henblik på at skabe bæredygtige arbejdspladser.

### III. Resultaterne af bistanden til Tanzania

#### UNDERSØGELSENS RESULTAT

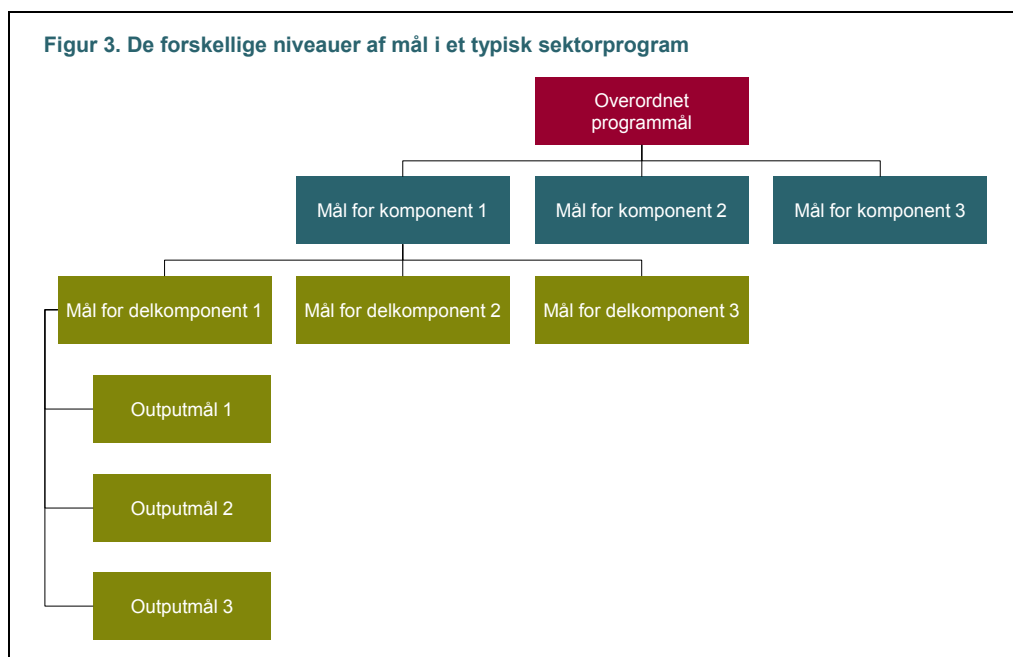
Udviklingsbistanden til Tanzania viser generelt tilfredsstillende resultater i forhold til at opfylde de opstillede mål. Ingen af de 4 programmer har dog opfyldt målene fuldt ud. Den manglende målopfyldelse skyldes bl.a., at nogle af de tanzaniske myndigheder, der skal gennemføre programmerne, har lav kapacitet. Det har dog i en del tilfælde ikke været muligt at vurdere målopfyldelsen, da målene ikke har været operationaliseret.

#### A. Udenrigsministeriets operationalisering af sektorprogrammerne

27. Det var i mange tilfælde vanskeligt for Rigsrevisionen at vurdere målopfyldelsen for programmerne, hvilket skyldes, at det har været en udfordring for Udenrigsministeriet at opstille mål, der efterfølgende kunne følges op på. Rigsrevisionen vil derfor gennemgå nogle af de typiske udfordringer, der er, når Udenrigsministeriet skal opstille mål og måle resultaterne af bistanden.

##### Opstilling af mål i sektorprogrammerne

28. Et sektorprogram har typisk et overordnet mål og en række underliggende mål, og resultaterne af et sektorprogram måles derfor på flere niveauer. Figur 3 illustrerer de forskellige niveauer af mål i et typisk sektorprogram.



Figur 3 viser, at et sektorprogram består af et overordnet program mål og herunder mål for maks. 3 komponenter og 3 delkomponenter.

Målene på program- og komponentniveau vil typisk være mål om en effekt (fx at forbedre tanzaniernes sundhed). Længere nede i målhierarkiet vil målene typisk være outputmål, dvs. mål for, hvilke aktiviteter der skal gennemføres (fx mål for, hvor mange hospitalschefer der skal undervises i planlægning og budgettering i sundhedssektorprogrammet). Der er ingen øvre grænse for, hvor mange outputmål der kan være i et sektorprogram.

Der skal ideelt set være en sammenhæng mellem de aktiviteter, der gennemføres, og målene højere oppe i målhierarkiet. Det varierer dog, hvor stærk sammenhængen er. Fx er økonomisk vækst i Tanzania et af de overordnede mål for 2 sektorprogrammer, men det er svært at bedømme, om en positiv vækst skyldes gennemførte aktiviteter under det ene eller det andet program, eller om udviklingen skyldes helt andre årsager.

29. Udenrigsministeriets opfølgning på bistandens resultater afhænger af bistandsformen. Når Danmark yder budgetstøtte, følger ministeriet op på bistanden på et mere overordnet plan end ved projektbistand. Opfølgningen på bistandens resultater sker på baggrund af et givet lands målesystemer og data. Når en række donorer går sammen, som tilfældet fx er for basketfunding, betyder det, at Udenrigsministeriet ved styringen af programmerne, herunder opstillingen og operationaliseringen af målene, må tage hensyn til både den lokale partner (fx en NGO eller et ministerium) og de øvrige donorer, som deltager i basketfonden.

30. Rigsrevisionen har ved gennemgangen af programmerne konstateret, at der er en række problemstillinger relateret til at operationalisere målene.

De væsentligste svagheder i ministeriets operationalisering af målene er:

- Målene er ikke altid præcise.
- Målene er sjældent vægtede.
- Data for udgangspunktet (baselinedata) og/eller periodiske data om de omstillede mål mangler ofte.
- Ændringer i programmet, fx ændringer i mål, er i en del tilfælde ikke dokumenterede.

Oftentimes er målene ikke præcist beskrevet, og der er ofte tale om procesmål, som er formuleret i så brede termer, at det er vanskeligt efterfølgende at vurdere, om de er nået. Det er fx tilfældet, når det fremgår, at en andel af noget skal stige, uden at det er præciseret, hvor meget den skal stige. Endvidere er der i visse tilfælde ikke opstillet indikatorer til at måle indsatsen. Dette er bl.a. tilfældet for over  $\frac{1}{3}$  af målene i Tanzanias fattigdomsstrategi.

Kun i én af de komponenter, som Rigsrevisionen gennemgik, var målene vægtede. Da der oftest er mange mål, er det vanskeligt at vurdere den samlede målopfyldelse. En vægtning af målene gør det efterfølgende lettere at acceptere, at kun 75 % af målene i et program er nået – hvis de vigtigste er opfyldt. Hvis der ikke er foretaget en vægtning, mangler der et grundlag for en sådan vurdering.

Manglende data for udgangspunktet (baselinedata) er et generelt problem for programmerne. Et eksempel herpå er, at der 4 år inde i den nuværende fattigdomsstrategi, som løber i perioden 2010-2015, mangler baselinedata for mindst  $\frac{1}{3}$  af målene. Det betyder bl.a., at det er uklart, hvilken konkret forbedring der skal opnås, og i hvilken udstrækning der er tale om et ambitiøst og/eller realistisk mål.

Mange af programmerne ændres i løbet af programperioden, men disse ændringer, herunder ændringer af mål, er i flere tilfælde ikke dokumenterede. Det gør det vanskeligt efterfølgende at vurdere målopfyldelsen.

31. Udenrigsministeriet er opmærksom på udfordringerne med at operationalisere mål og fremhæver, at ministeriet lægger vægt på, at sektorprogrammerne har monitoreringssystemer, eller at disse udvikles som en del af programindsatsen. Ministeriets udgangspunkt er at bruge Tanzanias egne systemer, bl.a. for at sikre, at Tanzania får ejerskab til indsatsene. Dette kan dog til tider give udfordringer i forhold til at skaffe præcise og konsistente data om målopfyldelsen.

### **Rapportering af programmernes målopfyldelse**

32. I den afsluttende rapport, som ambassaden udarbejder efter afslutningen på en programperiode, opgøres den samlede målopfyldelse. Rigsrevisionens gennemgang viste, at rapporterne indeholder meget lidt dokumentation for resultaterne i forhold til de mål, der blev sat ved programmets start. De afsluttende rapporter om målopfyldelse redegør således ikke systematisk for resultaterne i forhold til de mål, der blev fastlagt ved programmets start. Derudover rapporteres der ofte ikke på, hvordan de forskellige komponenter i programmet har bidraget til opfyldelse af programmets overordnede mål. Det gør det vanskeligt at vurdere, om Tanzania og Danmark nåede de mål, der var forventet, og at se, hvilke vigtige indsatser der ikke blev gennemført.

Ministeriet er i besiddelse af data fra monitoreringssystemerne i sektorprogrammerne, som kan anvendes til at forbedre dokumentationen i de afsluttende resultatrapporter. Det er dog samtidig Rigsrevisionens opfattelse, at kvaliteten af de afsluttende rapporter i nogen grad afspejler den relativt svage operationalisering af målene i forberedelsesfasen.

33. Udenrigsministeriet er opmærksom på problemerne omkring de afsluttende rapporter og er ved at revidere retningslinjerne herfor.

## Vurdering

34. Udenrigsministeriet anvender så vidt muligt de mål, som Tanzania selv har formuleret, og landets egne rapporteringssystemer, når der opstilles mål og rapporteres om sektorprogrammernes resultater. Derved understøtter ministeriet Tanzanias ejerskab til indsatserne. Det giver ministeriet en udfordring i forhold til at styre indsatserne, fordi ministeriet og Tanzania deler ansvaret for at operationalisere målene. Det er ministeriets opgave som donor alene eller sammen med andre donorer at støtte Tanzanias arbejde med at operationalisere målene.

35. Operationaliseringen af målene i programmerne og den afsluttende rapportering kan forbedres. Der mangler bl.a. ofte data for udgangspunktet (baselinedata), og målene er ofte upræcise. Det gør det vanskeligt efterfølgende at vurdere, om de opstillede mål er opfyldt.

## B. Programmet for støtte til makroøkonomiske og institutionelle reformer (programmet for generel budgetstøtte)

36. Programmet for støtte til makroøkonomiske og institutionelle reformer i Tanzania (programmet for generel budgetstøtte) løber fra 2006 til 2010. Det skal overordnet bidrage til at gennemføre målene i Tanzanias fattigdomsstrategi. Herunder skal det skabe økonomisk vækst og reducere fattigdommen, samtidig med at landet opretholder makroøkonomisk stabilitet. Generel budgetstøtte indgår på lige fod med andre statslige indtægter i Tanzanias statsbudget. Tanzanias regering bestemmer selv over anvendelsen af midlerne inden for de principper, som er aftalt med donorerne. Ud over den generelle budgetstøtte indeholder programmet støtte til centrale reformprogrammer inden for den offentlige sektor.

### Komponent 1 – generel budgetstøtte

37. Danmark har fra 2001 ydet generel budgetstøtte til Tanzania, og det er den bistandsform, som Tanzanias regering foretrækker. Bistanden ydes sammen med 13 andre donorer. Hovedprincipperne for støtten er sund makroøkonomisk udvikling, opfyldelse af målene i fattigdomsstrategien, sund offentlig økonomistyring, respekt for demokrati og menneskerettigheder samt god regeringsførelse. Dele af den generelle budgetstøtte er knyttet til fremskridt inden for nogle kernereformer, bl.a. de 2 programmer, som Danmark har støttet under komponenten.

38. Principperne giver donorerne mulighed for gennem den løbende dialog med Tanzanias regering at påvirke den politik, som landet fører. Som eksempel herpå kan nævnes, at der løbende måles og drøftes, hvor stor en andel af statsbudgettet der anvendes til de sociale sektorer, fx uddannelse og sundhed. Ambassadens opfølgning sker dels løbende i form af møder med nøgleaktører i Tanzania, dels ved et årligt review af generel budgetstøtte.

39. Rigsrevisionens vurdering af målopfyldelsen i programmet er baseret på udviklingen i relevante mål i fattigdomsstrategien og målopfyldelsen i den årlige resultatvurdering (Performance Assessment Framework (PAF)).

40. Fattigdomsstrategien løber fra 2005 til 2010 og har i alt 109 mål. Målene vedrører bl.a. den overordnede økonomiske og sociale udvikling. Det varierer, i hvilken udstrækning der er fastsat konkrete mål i fattigdomsstrategien for udviklingen frem til 2010. Der er generelt opstillet konkrete mål for områderne vækst og fattigdomsreduktion og for den makroøkonomiske udvikling for 2010. Der er dog i mindre udstrækning opstillet baselinedata, som udviklingen kan vurderes i forhold til. For de sociale sektorer er der ligeledes opstillet konkrete mål for, hvad der skal være nået i 2010, og for hovedparten af målene er der baselinedata. For områderne regeringsførelse og ansvarlighed er der kun opstillet konkrete mål for 2 ud af 40 indikatorer.

### Programmets 3 komponenter

**Komponent 1:** Generel budgetstøtte ydes som en fast økonomisk støtte til Tanzanias statsbudget (budget: 475 mio. kr.).

**Komponent 2:** Skal forbedre den offentlige økonomistyring i Tanzania. Komponentten er senere flyttet til et andet program. Rigsrevisionen behandler komponenten under det program, bevillingen oprindeligt blev givet til (budget: 30 mio. kr.).

**Komponent 3:** Skal skabe en effektiv offentlig forvaltning, som er lydhør over for borgernes behov (budget: 30 mio. kr.).

**Performance Assessment Framework (PAF)** anvendes til at vurdere fremskridtene på de årlige reviews af generel budgetstøtte. PAF-målene opstilles årligt og indeholder dels mål fra fattigdomsstrategien, dels mål for nogle af de programmer, som skal understøtte, at målene i fattigdomsstrategien opfyldes.



41. Udviklingen i udvalgte mål i fattigdomsstrategien fremgår af tabel 1.

**Tabel 1. Udviklingen i udvalgte mål i fattigdomsstrategien (%)**

Indikator	2005	2008	Mål i 2010
Vækst i BNP	7,4	7,4	6-8
Vækst i industrisektoren	9,6	9,9	15
Vækst i landbrugssektoren	4,3	4,6	10
Saldo på de offentlige finanser (% af BNP)	+4,9	+1,9	+3 (2008-2009)
Inflation	4,4	10,3	6-8 (tidligere 4)

Tabel 1 viser, at væksten i BNP både i 2005 og 2008 var 7,4 % og dermed lå inden for målet om en vækst på 6-8 % i 2010. Det ses af tabel 1, at væksten i industrisektoren såvel i 2005 som i 2008 lå over væksten i BNP i Tanzania, der som nævnt var 7,4 %. Det er dog tvivlsomt, om målet i fattigdomsstrategien om en årlig vækst på 15 % i industrisektoren i 2010 kan nås, idet væksten i sektoren kun steg fra 9,6 % i 2005 til 9,9 % i 2008. Væksten i landbrugssektoren var 4,3 % i 2005 og 4,6 % i 2008, hvilket ikke tyder på, at målet om en vækst på 10 % i sektoren i 2010 kan opfyldes.

Tabel 1 viser også, at saldoen på de offentlige finanser har vist underskud i 2005 og 2008. Underskuddet på de offentlige finanser var 1,9 % af BNP i 2008. Det var første gang, at underskuddet lå inden for målet om højst at have et underskud på 3 % af BNP i perioden 2008-2009. Inflationen har været stigende fra 4,4 % i 2005 til 10,3 % i 2008. Målet for 2010 var tidligere 4 %. Donorerne har accepteret, at målet for inflationen i 2010 blev hævet fra 4 % til 6-8 %. Væksten er således opnået, samtidig med at Tanzania har haft relativ makroøkonomisk stabilitet.

42. Den største udestående udfordring på makroniveau er at bringe andelen af fattige i Tanzania ned. 33,6 % af befolkningen levede i 2007 (seneste tal) stadig under fattigdomsgrænsen, og andelen er kun faldet svagt fra 35,7 % i 2001. Det svage fald er ifølge Tanzanias statistikkontor ikke statistisk signifikant. Andelen af fattige er centralt i 2015-målene, og den nuværende udvikling tyder ikke på, at Tanzania – trods betydelig økonomisk vækst – vil nå målet om, at højst 19,3 % af befolkningen lever under fattigdomsgrænsen i 2015.

43. Ved det årlige review af den generelle budgetstøtte opstiller Tanzania og donorerne det kommende års målsætninger for programmet i resultatvurderingen (PAF). Tanzanias regering og donorkredsen opgør ligeledes i fællesskab målopfyldelsen for det forløbne år ved reviewet af generel budgetstøtte. Målene i resultatvurderingen (PAF) er i nogen udstrækning de samme som dem i Tanzanias fattigdomsstrategi. Status i resultatvurderingen er derfor en indikation på fremskridtene i fattigdomsstrategien. Ambassaden har oplyst, at reviewet af generel budgetstøtte og resultatvurderingen udgør en god ramme for dialogen mellem donorerne og Tanzanias regering om status for en række reformer og udfordringer, som går på tværs af de forskellige sektorer. Rigsrevisionen er på baggrund af de plenumdrøftelser, Rigsrevisionen overværede under reviewet i november 2009, enig i denne vurdering.

I den resultatvurdering, som blev gennemført på reviewet af generel budgetstøtte i november 2009, blev der fulgt op på 77 mål. 40 mål blev opfyldt, 2 blev næsten opfyldt (moderat tilfredsstillende), og 24 blev ikke opfyldt. Resten af målene, dvs. 11, var der enten ikke opnået enighed om mellem donorerne og Tanzanias regering, eller også var de ikke opgjort endnu.

2015-målene blev opstillet af FN's daværende generalsekretær på baggrund af en FN-resolution. Udryddelse af sult og ekstrem fattigdom er ét af 8 mål.

## Komponent 2 – programmet til reformering af den offentlige økonomistyring

44. Det danske bidrag til programmet til reformering af den offentlige økonomistyring (Public Finance Management Reform Programme) var budgetteret til 30 mio. kr. Tanzanias regering har i alt afsat 385 mio. kr. til programmet frem til 2009 (inkl. bidrag fra donorerne).

Den tanzaniske regering har gennemført reformer af den offentlige økonomistyring siden 1998. Tanzanias makroøkonomiske stabilitet de senere år var et hovedmål i fase 1 af programmet til reformering af den offentlige økonomistyring.

45. Det nuværende program, der er fase 3 af programmet til reformering af den offentlige økonomistyring, blev iværksat før udløbet af fase 2, da resultaterne af fase 2 ikke levede op til forventningerne. Problemerne i fase 2 var manglende forbrug på programmet, manglende resultater samt manglende strategisk styring og implementering af anbefalinger fra reviews. Den igangværende fase af programmet skal bl.a.:

- sikre en bedre styring af regeringens betalingsstrømme
- styrke regeringens bankvirksomhed, betalingsvirksomhed og pengeinddrivelse
- sikre større forudsigelighed i udbetalingerne til ministerier, styrelser og lokale myndigheder og derved skabe forudsætninger for bedre serviceydelser til borgerne
- sikre, at ministerier, regioner og lokalregeringer kan håndtere deres større ansvar for den finansielle styring.

46. Tanzanias regering og donorenes vurdering af fremdriften i programmet til reformering af den offentlige økonomistyring fremgår i den årlige resultatvurdering (PAF). I 2006 og 2007 blev det henholdsvis vurderet, at fremdriften havde været utilfredsstillende, og at programmet havde haft en rimelig fremgang. I 2008 blev det vurderet, at fremdriften var utilfredsstillende med fremskridt på nogle områder. Endelig var der i 2009 uenighed mellem Tanzanias regering og donorerne om vurderingen. Regeringen vurderede, at fremdriften var tilfredsstillende, hvorimod donorerne fandt, at den var utilfredsstillende.

47. Et centralt område, hvor der har været problemer med at implementere intentionerne i programmet, er Tanzanias finansministeriums udbetalinger til ministerier, styrelser og lokale myndigheder. Andelen af regeringsbudgettet, som blev allokeret direkte til de lokale myndigheder efter forudbestemte principper, opfyldte ifølge donorerne ikke målet i resultatvurderingen (PAF) for 2009. Der er en betydelig forskel i parternes vurdering af andelen af regeringsbudgettet i finansåret 2008/2009, som blev allokeret direkte til de lokale myndigheder. Den tanzaniske regering opgiver andelen til 23,9 %, mens donorerne opgiver den til 19,4 %. Målet var 23 %. Desuden er målene om troværdige (forudsigelige) pengestrømme og anskaffelsesplaner i 4 ministerier og styrelser ikke opfyldt.

Det fremgår af resultatvurderingen (PAF) for 2008, at andelen af statens budget, der blev udbetalt, var på 82 % (100 % af driftsbudgettet og 57 % af investeringsbudgettet). En stor del af budgettet blev dog allokeret til modtagerne meget sent i finansåret, hvilket ikke er hensigtsmæssigt, da det gør det svært for modtageren at planlægge aktiviteterne. Problemstillingen blev også drøftet ved reviewet af generel budgetstøtte i november 2009.

48. Det fremgår af ambassadens landevurdering for 2009, at Tanzanias resultater inden for offentlig økonomistyring er dårligere i dag end for få år siden. Tanzanias placering på Verdensbankens bedømmelse af budget- og finansstyring er blevet dårligere, og Tanzanias præstationer på flere af de parametre, som anvendes i vurderingen af offentlig økonomistyring, er blevet dårligere. Tanzanias offentlige økonomistyring er dog fortsat relativt god sammenlignet med andre afrikanske lande. Den faldende kvalitet i den offentlige økonomistyring i Tanzania afspejler i nogen udstrækning, at programmet til reformering af den offentlige økonomistyring ikke er gennemført fuldt tilfredsstillende.

*Tanzanias rigsrevision og styrelsen, som overvåger offentlige indkøb*

49. De institutioner i Tanzania, som har betydning for effektiviteten af den offentlige administration, er typisk relativt svage. På nogle områder har der dog været betydelige fremskridt inden for de senere år. Det gælder bl.a. Tanzanias rigsrevision og den statslige styrelse, som overvåger offentlige indkøb (Public Procurement Regulatory Agency).

50. Det regionale samarbejde mellem Afrikas rigsrevisioner (AFROSAI) evaluerer medlemslandenes rigsrevisioner på en skala fra 1 til 5, hvor 5 er den bedste karakter. Tanzanias rigsrevision har en ambition om at forbedre sin karakter fra 1 til 3 inden for en årrække, og rigsrevisionen har taget skridt til at opfylde målet.

Rigsrevisionens uafhængighed blev styrket med vedtagelsen af en ny lov for rigsrevisionen i 2008. Udbetalingen af en mindre del af den generelle budgetstøtte, som Danmark yder til Tanzania, var et enkelt år betinget af, at et nyt lovgrundlag for Tanzanias rigsrevision blev vedtaget af parlamentet. Tanzanias rigsrevision er styrket med den nye lov på følgende områder:

- Rigsrevisor kan ansætte medarbejdere og fastlægge deres løn og vederlag.
- Rigsrevisor får frihed til at bestemme arten og omfanget af de revisioner, som gennemføres.
- Rigsrevisionens budget skal fortsat sendes til Tanzanias finansministerium, men ministeriet skal nu tage hensyn til råd fra statsrevisorerne i parlamentet.
- Rigsrevisionen skal ikke længere revideres af Tanzanias finansministerium.

Lovændringen betød ikke, at parlamentet fik adgang til at udpege rigsrevisor, idet det fortsat er præsidenten, som har denne beføjelse. En ændring på dette område kræver en forfatningsændring.

51. Ud over de forbedrede rammebetingelser for Tanzanias rigsrevision er rigsrevisionens rapporter ved at få en bedre gennemslagskraft. Det skyldes, at rapporterne er blevet bedre og mere relevante. Rigsrevisionen er således bl.a. begyndt at gennemføre forvaltningsrevisionsundersøgelser, og rigsrevisor sendte i marts 2010 den første større forvaltningsrevisionsrapport til præsidenten. Det fremgår af rigsrevisors forord til beretningen, at de gennemførte lovændringer med de udvidede beføjelser har gjort det muligt at iværksætte forvaltningsrevisionsundersøgelser. Revisionsrapporten omfatter væsentlige og relevante problemer som fx styringen af de primære sundhedsydelse, affaldshåndtering og styringen af de aktiviteter, som skal forebygge oversvømmelser og afhjælpe konsekvenserne heraf.

Timing af rapporterne er også blevet forbedret. Rigsrevisor har således de seneste 3 år sendt revisionens rapporter rettidigt til parlamentet. Spørgsmålet om rettidighed har været drøftet på de årlige reviews af den generelle budgetstøtte.

Selv om ikke alle anbefalinger i Tanzanias rigsrevisions rapporter følges, er det ambassadens vurdering, at nogle af nøgleaktørerne i parlamentet spiller en mere aktiv rolle i tilsynet med de offentlige udgifter. Dette indtryk fik Rigsrevisionen bekræftet ved deltagelsen i reviewet af den generelle budgetstøtte, hvor formanden for statsrevisorerne deltog meget aktivt i debatterne. Posten som formand for statsrevisorerne varetages af et medlem af oppositionen.

52. Offentlige anskaffelser er et område i Tanzania, hvor der er betydelige svagheder. Der blev i 2005 gennemført en ny lov om offentlige indkøb, og regelsættet er i overensstemmelse med international standard, men der er udfordringer i forhold til at få regelsættet implementeret.

Den statslige styrelse, som overvåger offentlige indkøb (Public Procurement Regulatory Agency), har fået tilført resurser de seneste år. Det har betydet, at styrelsen har kunnet igangsætte en systematisk overvågning af de offentlige myndigheders indkøbspraksis.

Andelen af myndigheder, som levede op til regelsættet for offentlige anskaffelser, steg fra 39 % i 2007 til henholdsvis 43 % i 2008 og 50 % i 2009. Den forbedrede regeloverholdelse afspejler, at de offentlige myndigheders indkøbsenheder er blevet styrket. Der er dog fortsat et stykke op til målet om 80 % regeloverholdelse i 2010. Public Procurement Regulatory Agency peger på, at problemerne bl.a. skyldes dårlig sagsdokumentation, afvigelser fra de gældende indkøbskanaler og upassende evaluering af de indkomne tilbud.

Der er dog fortsat udfordringer i forhold til Public Procurement Regulatory Agency's status. I henhold til resultatvurderingen i 2009 (PAF) skulle der i februar 2009 være gennemført en lovændring, som skulle øge Public Procurement Regulatory Agency's beføjelser og øge organisationens autonomi. Denne lovændring er ikke gennemført.

### **Komponent 3 – programmet til reformering af offentlige serviceydelser**

53. Programmet til reformering af de offentlige serviceydelser (Public Sector Reform Programme (PSRP)) skal forbedre de offentlige serviceydelser ved at skabe en mere effektiv offentlig forvaltning, som er lydhør over for borgernes behov. Programmets fase 1 skulle oprindeligt løbe til udgangen af 2004, men blev først forlænget til medio 2006 og senere til december 2007.

54. Danmark ydede 30 mio. kr. i støtte i perioden 2006-2008 til programmet til reformering af de offentlige serviceydelser. Den danske støtte til programmet ophørte ved udgangen af 2008.

55. Et review af programmet viste, at 30 % af programmets mål var gennemført ved udgangen af programmets planlagte løbeperiode i 2004. 36 % var delvist gennemført, og 34 % var ikke igangsat. Ved programmets afslutning i 2007 var 55 % af målene gennemført, 37 % delvist gennemført, og 8 % var ikke gennemført. Forbedringen skyldes delvist, at antallet af mål blev reduceret fra 50 til 38 mellem 2006 og 2007. Målopfyldelsen har været bedst på de komponenter, der vedrører fx ibrugtagning af ledelsessystemer, journalsystemer og hjemmesider. Målopfyldelsen er lavere for komponenter, som mere direkte påvirker de offentligt ansatte, fx iværksættelsen af en lønreform.

### **Vurdering**

56. Et af de overordnede mål for den generelle budgetstøtte er at sikre en høj økonomisk vækst i Tanzania. Tanzania har de senere år haft relativt høje vækstrater og makroøkonomisk stabilitet, og der er formentligt sket et beskedent fald i andelen af fattige i landet.

57. I 2009 blev kun lidt over halvdelen af de mål, som blev opstillet på det årlige review af generel budgetstøtte i 2008, opfyldt.

58. Den del af programmet, som skal reformere den offentlige økonomistyring, er kompleks, og fremskridtene har ikke været tilfredsstillende. Det skyldes bl.a., at kapaciteten til at gennemføre så komplekse reformer kun langsomt opbygges i Tanzania. Samtidig omfatter denne del af programmet en række tværgående indsatsområder, som involverer mange aktører både på statsligt og regionalt niveau, hvilket gør styringen vanskelig. Tanzanias offentlige økonomistyring er dog fortsat relativt god sammenlignet med andre afrikanske lande, og nogle af de væsentlige kontrolorganer inden for statslig økonomistyring, bl.a. Tanzanias rigsrevision, er blevet styrket i de senere år.

59. Med betydelig forsinkelse er hovedparten af de planlagte aktiviteter, der skal reformere de offentlige serviceydelser, sat i gang.

### Programmets 2 komponenter

#### Komponent 1:

Demokrati og ansvarlighed. Komponenten skal styrke demokratiet i Tanzania gennem støtte til nøgleinstitutioner, forskning og uddannelse i demokrati og medierne (budget: 45 mio. kr.).

#### Komponent 2:

Menneskerettigheder og retssikkerhed. Komponenten skal styrke retssektoeren gennem støtte til et reformprogram og til 2 civilsamsfundsorganisationer (budget: 19 mio. kr.).

### Komponent 1

#### Delkomponent 1:

Skal styrke demokratiet i Tanzania, bl.a. gennem støtte til parlament og valgkommissioner.

#### Delkomponent 2:

Skal styrke forskning og uddannelse i demokrati.

#### Delkomponent 3 og 4:

Skal styrke mediernes rolle i den demokratiske udvikling.

## C. Programmet for god regeringsførelse, menneskerettigheder og demokrati

60. Programmet for god regeringsførelse, menneskerettigheder og demokrati løber fra 2008 til 2010. Det skal bekæmpe korrupktion, styrke domstolene og parlamentet, forbedre menneskerettighederne, styrke civilsamsfundet, herunder medierne, og forbedre den offentlige administration.

61. Der eksisterer ikke et egentligt programdokument for programmet. Rigsrevisionens beskrivelse af målene for programmet tager derfor udgangspunkt i det dokument, der er blevet forelagt Udenrigsministeriets styrelse. Det fremgår her, at de overordnede effekter af programmet vil blive målt i forhold til de relevante mål i fattigdomsstrategien. Det er dog kun for komponent 2 – menneskerettigheder og retssikkerhed – at det er muligt at vurdere resultaterne i forhold til strategien.

### Komponent 1 – demokrati og ansvarlighed

62. Komponenten har 4 delkomponenter: styrkelse af demokratiet i Tanzania (Deepening Democracy in Tanzania), forskning og uddannelse i demokrati i Tanzania (Research and Education for Democracy in Tanzania), Tanzanias mediefond (Tanzania Media Fund) og Tanzanias medieråd (Media Council of Tanzania).

#### *Styrkelse af demokratiet i Tanzania*

63. Danmark bidrager i delkomponent 1 med 11 mio. kr. til en basketfond med et samlet budget på 75 mio. kr. til styrkelse af demokratiet i Tanzania. Delkomponenten administreres af UNDP (FN's udviklingsprogram), og den løber fra januar 2007 til juni 2010. Delkomponenten har 5 indsatsområder, der alle skal bidrage til at skabe et velfungerende demokrati i Tanzania. Delkomponenten skal bidrage til at styrke kapaciteten af demokratiske institutioner, dvs. parlamentet, de 2 nationale valgkommissioner (fastlandet og Zanzibar), civilsamsfundsorganisationer, medier og politiske partier.

Der er i delkomponenten et antal mål, som primært har karakter af procesmål. Målene er ikke særligt præcist formuleret, og på den baggrund har Rigsrevisionen haft vanskeligt ved at vurdere målopfyldelsen.

Et eksternt review fra maj 2009 nævner også, at programdokumentet for delkomponenten er uklart, og at målene ikke er operationaliseret på en måde, så målopnåelse og effekter kan vurderes. Reviewet konkluderede, at delkomponentens løbetid burde forlænges, da fremskridtene var begrænset på 2 af de 4 områder, som reviewet undersøgte.

En samlet donorgruppe meddelte i juni 2009 UNDP, at de ikke ønskede at forlænge delkomponenten. Det skyldtes, at UNDP stod foran at skulle administrere og implementere et valgstøtteprogram i 2010, der involverede mange af de samme aktører, som deltog i programmet for styrkelse af demokratiet i Tanzania. Donorerne anså det for uhensigtsmæssigt, at 2 programmer med samme aktører skulle implementeres sideløbende.

#### *Forskning og uddannelse i demokrati i Tanzania*

64. Delkomponent 2 skal styrke rammerne for demokrati og god regeringsførelse i Tanzania og er rent dansk finansieret. Det sker gennem demokratiforskning og projektaktiviteter i form af uddannelse og kurser i demokratiske normer og processer.

Ambassaden finder i landevurderingen for 2009, at delkomponenten har en betydelig indflydelse på udviklingen af demokrati i Tanzania, og konstaterer, at Udenrigsministeriets review i 2009 bedømte programmets resultater som tilfredsstillende. Reviewet konkluderer dog også, at de gennemførte uddannelsesaktiviteter og diskussionsfora fokuserer på at levere sociale ydelser og ikke som forudsat på politisk kapacitetsopbygning. Arbejdet med vælgeruddannelse vurderes som meget vellykket. Ligeledes har dele af det videnskabelige arbejde været af høj kvalitet.

Det fremgår ikke klart af den seneste statusrapport for delkomponenten, hvilke aktiviteter der burde være gennemført ultimo november 2009, og derfor er det vanskeligt at vurdere målopfyldelsen. Det fremgår dog, at en mængde aktiviteter er gennemført, men at nogle udestår.

#### *Støtte til Tanzanias mediefond og Tanzanias medieråd*

65. Udenrigsministeriet giver i delkomponent 3 og 4 bistand til medierne gennem 2 organisationer: Tanzanias mediefond og Tanzanias medieråd. Organisationerne arbejder for at styrke demokratiet i Tanzania ved at styrke medierne. Tanzanias mediefond gør bl.a. dette ved at gennemføre efteruddannelse for journalister. Tanzanias medieråd søger bl.a. at sætte standarder for god journalistik.

2008 var et opstartsår, og der var få fremskridt i begge organisationer i 1. halvår 2009. Det fremgår dog samtidig af de seneste statusrapporter, at der foregår en lang række aktiviteter i begge projekter. For Tanzanias medieråd kan aktiviteterne ikke vurderes i forhold til projektdokumentet eller i forhold til arbejdsplanen for 2009, hvorimod Tanzanias mediefond arbejder med at måle effekterne af arbejdet.

### **Komponent 2 – menneskerettigheder og retssikkerhed**

66. Komponentens støtter dels retsreformprogrammet, dels 3 civilsamfundsorganisationer, der arbejder for at forbedre retssikkerheden i Tanzania.

#### *Retsreformprogrammet*

67. Arbejdet med at reformere retssektoren i Tanzania begyndte i 1990'erne, og det første retsreformprogram (Legal Sector Reform Programme (LSRP)) blev iværksat i 2000. Udenrigsministeriet har i hele perioden støttet programmet. Den igangværende fase af programmet var planlagt til at dække perioden 2005-2008, men er blevet forlænget til 2011. Programmet forventes forlænget til 2013. Programmet er budgetteret til i alt 680 mio. kr. Heraf skulle en basketfond finansiere 300 mio. kr. Den tanzaniske regering forventedes at finansiere en stor andel af det resterende budget. Danmarks bidrag er budgetteret til 35 mio. kr.

Selv om programmet er ét af 4 kernereformprogrammer, som den tanzaniske regering har introduceret, bidrager kun Danmark, Canada og Verdensbanken til programmet. Belgien, Tyskland, Schweiz og UNDP var forudset som yderligere bidragsydere, men Belgien, Tyskland og UNDP bidrog alligevel ikke til basketfonden, mens Schweiz i 2009 udfasede sin støtte.

Udenrigsministeriet har oplyst, at det er et program, som er vanskeligt at implementere, og få donorer er derfor villige til at støtte det, selv om det er nævnt som et centralt reformprogram i fattigdomsstrategien. Det er efter ministeriets opfattelse væsentligt, at donorerne ikke afstår fra at engagere sig i vigtige områder, hvor effekterne på forhånd ser usikre ud.

68. Et omfattende review af programmet fra 2009 viste, at programmet kun i begrænset omfang har nået de forventede resultater. 21 % af målene var fuldstændigt opfyldt eller viste tilfredsstillende fremskridt. 38 % viste betydelige fremskridt, 16 % viste minimale fremskridt, og 25 % af målene viste ingen fremskridt. Vurderingen af målene blev foretaget i sommeren 2009, og alle mål skulle efter planen være gennemført ved udgangen af finansåret 2007/2008. Reviewet konkluderede på den baggrund, at implementeringen af programmet var utilfredsstillende.

69. Som nævnt kan komponentens målopfyldelse kobles til målene i fattigdomsstrategien. Det er dog et problem, at opstillingen af mål for denne del af fattigdomsstrategien er mangelfuld. Samtidig er det meget usikkert, om data i strategien er korrekte på dette område. Det er derfor ikke muligt at vurdere programmets fremskridt i forhold til fattigdomsstrategien.

### **Komponent 2**

#### **Delkomponent 1:**

Støtter retsreformprogrammet, som skal skabe social retfærdighed og forbedre retssikkerheden.

#### **Delkomponent 2-4:**

Støtter 3 civilsamfundsorganisationer, der arbejder på græsrodsniveau for at forbedre retssikkerheden i landet.



### Støtte til 3 civilsamfundsorganisationer

Den nationale organisation for retshjælp er dannet af praktiserende advokater og arbejder for at fremme juridiske og sociale rettigheder samt menneskerettigheder i Tanzania.

Center for retshjælp til kvinder arbejder for at sikre kvinder og børns rettigheder i retssystemet ved at øge kvinders viden om deres rettigheder og ved at ændre retssædvaner, der diskriminerer.

Zanzibars center for retshjælp søger at give underprivilegerede grupper i samfundet en større bevidsthed om de pligter og rettigheder, de har i henhold til lovgivningen.

70. Ambassadens landevurdering for 2008 konkluderede, at der stadig ikke var sket fremskridt i forhold til at operationalisere målene i programmets plandokument eller fattigdomsstrategien. 3 år inde i programmet har regeringen således ikke leveret data om programmets resultater, og der er ikke iværksat måling af resultaterne. Samtidig har rapporter fra programmet i henhold til landevurderingen på flere områder været mangelfuld. Bl.a. har det ikke været muligt at vurdere, om forbruget har været i overensstemmelse med de godkendte budgetter. Endelig har rapporteringen fra programmet været problematisk. Der er ikke afgivet de aftalte kvartalsrapporter, og kvaliteten af de årlige statusrapporter har ikke været god.

Retsreformprogrammet er et centralt reformprogram, og udviklingen i programmet indgår derfor i de årlige resultatvurderinger (PAF). De viser, at programmet ikke har fungeret tilfredsstillende, men vurderingen i 2009 var dog positiv. I 2009 var ambassaden ikke enig i vurderingen i PAF, idet ambassaden i landevurderingen vurderede programmets og sektorens fremskridt som utilfredsstillende, selv om regeringen dog er begyndt at implementere reformer. Hovedproblemet er, at effekterne er svære at se, og Tanzanias retsvæsen rangerer dårligt, når det sammenlignes med andre lande i regionen.

### Støtte til 3 civilsamfundsorganisationer

71. Ud over støtten til retsreformprogrammet yder Danmark sammen med andre donorer støtte til 3 civilsamfundsorganisationer: National Organization for Legal Assistance (den nationale organisation for retshjælp), Womens Legal Aid Center (center for retshjælp til kvinder) og Zanzibar Legal Services Center (Zanzibars center for retshjælp).

Det fremgår af projekternes statusrapporter, at de når et betydeligt antal klienter, og programmerne gør tilsyneladende fremskridt. Da mål- og resultatstyringen kan forbedres, er det vanskeligt at vurdere, hvor store fremskridtene er. Organisationerne arbejder med at forbedre styringen.

### Vurdering

72. Programmets resultater har ikke været helt tilfredsstillende. Det skyldes, at fremdriften i den del, der vedrører retsreformer, har været mangelfuld. Udenrigsministeriet har oplyst, at det er en reform, som er vanskelig at implementere, og få donorer er derfor villige til at gå ind og støtte den, selv om det er et centralt reformprogram. Det er efter ministeriets opfattelse væsentligt, at donorerne ikke afstår fra at engagere sig i vigtige områder, hvor effekterne på forhånd ser usikre ud.

## D. Erhvervssektorprogrammet

73. Udenrigsministeriet har siden 1998 ydet bistand til erhvervssektoren i Tanzania i form af sektorprogramstøtte.

### Erhvervssektorprogrammet – fase 2 (2003-2008)

74. Programmet skulle kapacitetsopbygge de institutioner, der skal understøtte udviklingen af erhvervssektoren i Tanzania.

Programmets 4 komponenter adresserede forskellige områder inden for erhvervsudvikling.

75. Programmet havde 3 mål, som understøtter fattigdomsstrategien. Mål og resultater ved afslutningen af fase 2 fremgår af tabel 2.

**Tabel 2. Erhvervssektorprogrammets mål og resultater**

Mål for 2008	Resultat
Den årlige økonomiske vækst pr. indbygger skulle stige. Væksten var 4 % i 2003	4,6 % i 2008
Indkomstuligheder skulle mindskes. Dette måles ved Gini-koefficienten, som i 2001 var 0,35 <sup>1)</sup>	0,35 i 2007
Andelen af befolkningen, der lever under fattigdomsgrænsen, skulle reduceres. Andelen var 36 % i 2001	33,6 % i 2007

<sup>1)</sup> Gini-koefficienten er et mål for graden af ulighed i en fordeling, fx indkomstfordelingen. Gini-koefficienten ligger mellem 0 og 1. Jo mere ulige fordelingen er, jo større vil Gini-koefficienten være.

Tabel 2 viser, at den årlige økonomiske vækst pr. indbygger steg fra 4 % i 2003 til 4,6 % i 2008. Målet om en højere vækst var således opnået. Målet om at reducere uligheden i indkomsten, målt ved Gini-koefficienten, var derimod ikke nået, da denne var på 0,35 både i 2001 og 2007. Indkomstuligheden i Tanzania er dog relativt lille sammenlignet med nabolandene. Således er de seneste Gini-koefficienter for Uganda, Mozambique og Kenya opgjort til henholdsvis 0,46 (2002), 0,47 (2002) og 0,43 (2008). Tallet for Kenya er baseret på et skøn.

Det svage fald i andelen af befolkningen, der lever under fattigdomsgrænsen, fra 36 % i 2001 til 33,6 % i 2007, er som nævnt ikke statistisk signifikant ifølge Tanzanias statistikkontor.

### Komponent 1 – bedre rammebetingelser for erhvervssektoren

76. Komponenten støttede den tanzaniske regerings erhvervssektorprogram – Business Environment Strengthening for Tanzania (BEST), som havde såvel et offentligt som et privat spor. Programmets overordnede mål var at reducere fattigdommen ved at styrke væksten og udviklingen af erhvervslivet i Tanzania, især udviklingen af små virksomheder. Støtten til komponent 1 blev givet gennem en basketfond.

Den offentlige del af programmet skulle dels reducere virksomheders byrde ved at fjerne procedurer og administrative barrierer, dels forbedre kvaliteten af myndighedernes service til den private sektor.

#### Programmets 4 komponenter

**Komponent 1:** Bedre rammebetingelser for erhvervssektoren (41,9 mio. kr.).

**Komponent 2:** Bedre adgang til markeder (34,9 mio. kr.).

**Komponent 3:** Forbedring af vilkår på arbejdsmarkedet (60 mio. kr.).

**Komponent 4:** Opbygning af rentabel bank- og finansieringsvirksomhed, der kan målrette ydelser mod den fattigste del af befolkningen (34,7 mio. kr.).



Den tanzaniske regerings erhvervssektorprogram er løbende blevet vurderet ved reviews. Tabel 3 viser, hvilken vurdering programmet har fået ved forskellige reviews i perioden 2005-2008.

**Tabel 3. Vurderinger af den tanzaniske regerings erhvervssektorprogram**

2005	Programmet er kommet godt fra start
2006	Tilfredsstillende
2007 (1. halvår)	Tilfredsstillende
2007 (2. halvår)	Marginalt tilfredsstillende
2008 (1. halvår)	Marginalt tilfredsstillende

Tabel 3 viser, at Tanzanias regerings erhvervssektorprogram blev vurderet som tilfredsstillende i 2006 og 2007 (1. halvår) og som marginalt tilfredsstillende i 2007 (2. halvår) og 2008 (1. halvår). Marginalt tilfredsstillende dækker bl.a. over, at aktiviteterne blev gennemført for langsomt, og de forventede resultater var udeblevet, men det blev anerkendt, at der var positive fremskridt på tværs af programmet.

77. De manglende resultater skyldtes generelt, at nogle af de myndigheder, der skulle gennemføre vigtige reformer relateret til erhvervslivet, fx reformer om registrering af virksomheder, manglede kapacitet. Dette har forsinket dele af programmet.

78. Nogle af de positive resultater, som Tanzania og donorerne har fremhævet, er:

- Administrative reformer har gjort tinglysning hurtigere.
- Forbedret erhvervsrelateret konfliktløsning, bl.a. gennem øget adgang til handelsretten på grund af en ny domstol i Mwanza – den næststørste by i Tanzania.
- Den nyetablerede Commission for Mediation and Arbitration (kommission for mægling og voldgift) har truffet beslutning i 5.846 sager, der ellers skulle have været igennem et længere og mere formelt sagsforløb i arbejdsretten.
- Tanzanias investeringscenter har øget sin kapacitet og blev i 2007 kåret som det mest effektive investeringscenter i Afrika af World Association of Investment Promotion Agencies (WAIPA)/United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD).

79. Det private spor af programmet skulle gennem kapacitetsopbygning styrke den interessevaretagelse, som privatsektororganisationer udøver. Den afsluttende rapport fremhæver, at programmet havde levet op til formålet i tilfredsstillende grad, og at indsatserne havde bidraget til større kapacitet til at varetage interesser i de organisationer, der blev støttet. Rapporten lagde dog også vægt på, at der stadig var et stykke vej, før de relevante organisationer ville kunne levere sammenhængende og overbevisende oplæg til myndighederne hver gang.

## Komponent 2 – bedre markedsadgang

80. Komponenten skulle styrke Tanzanias adgang til internationale markeder. Komponentens overordnede mål blev søgt nået gennem 3 delkomponenter.

81. Udenrigsministeriet og Tanzania fastsatte 2 mål på komponentniveau:

- Den årlige stigning i eksport skulle være på 26 %.
- Tanzanias samlede andel af den regionale eksport skulle stige fra 14 % til 20 %.

82. Ambassaden har vurderet, at komponentens målopfyldelse samlet har været tilfredsstillende. Ambassaden har i den afsluttende rapport ikke specifikt rapporteret på det første mål om en årlig vækst på 26 %, men rapporteret, at virksomhedernes eksport næsten er fordoblet i perioden 2003-2007. Der er således tale om en betydelig vækst, men målet i komponenten om en stigning på 26 % er ikke opfyldt. Ambassaden rapporterer ikke på det 2. mål.

83. Rigsrevisionens analyse af målopfyldelsen for delkomponent 1 viser, at målene om, at Tanzania skulle blive bedre til at begå sig i internationale forhandlinger om handelsrelaterede emner, ikke blev helt opfyldt. Det var dog vurderingen i den afsluttende rapport, at kapacitetsopbygningen af Tanzanias ministerium for industri, handel og marketing havde haft positiv virkning på Tanzanias evne til at opnå bedre resultater ved internationale handelsforhandlinger.

Ambassaden rapporterede i forhold til målet i delkomponent 2 om at forbedre kvaliteten af tanzaniske produkter, at tanzaniske virksomheder er blevet bedre til at dokumentere varernes vej fra produktion til forbruger og dermed kunne leve op til EU's krav til fødevarer. Det har betydet øget eksport til EU af 4 væsentlige varer – fisk, cashewnødder, kaffe og te.

Det er svært at vurdere fremdriften i forhold til målet i delkomponent 3 om, at Tanzanias små og mellemstore virksomheders konkurrenceevne skulle styrkes. Men Rigsrevisionen hæfter sig ved den fremgang, der har været i eksporten, som delkomponenten kan have bidraget til.

84. Selv om komponenten ikke helt nåede målene, har ambassaden dokumenteret, at der er sket forbedringer på områder relateret til forbedret adgang til markeder for tanzaniske virksomheder.

## Komponent 3 – forbedring af arbejdsmarkedet

85. Komponentens skulle forbedre reguleringen af arbejdsmarkedet og forbedre dialogen mellem arbejdsmarkedets parter. Komponentens overordnede mål blev søgt nået gennem 5 delkomponenter.

Udenrigsministeriet og Tanzania fastsatte 3 indikatorer for komponenten. Der er dog kun opstillet mål for den ene indikator:

- Andelen af konflikter, der blev løst uden strejke, skulle stige fra 93 % til 95 %.
- Andelen af fagligt organiserede lønmodtagere (der er ikke opstillet mål for 2008, og der er ingen baselinedata).
- Andelen af fagligt organiserede arbejdsgivere (der er ikke opstillet mål for 2008, og der er ingen baselinedata).

86. Et review af erhvervssektorprogrammets fase 2 konkluderede i 2007, at de forventede resultater ikke helt ville blive nået, men at indsatserne i komponenten havde bidraget til at forbedre trepartsdialogen og rammerne for et mere fleksibelt og dynamisk arbejdsmarked.

Ambassaden vurderede, at målopfyldelsen i komponenten samlet har været tilfredsstillende. Ambassaden vurderede i den afsluttende rapport ikke målopfyldelsen på komponentens 3 mål. Støtten har ifølge ambassaden været et uvurderligt bidrag til at etablere og styrke ar-

### Komponent 2

**Delkomponent 1:** Kapacitetsopbygning af Tanzanias ministerium for industri, handel og marketing for at opnå bedre resultater i handelsrelaterede internationale forhandlinger.

**Delkomponent 2:** Forbedre kvaliteten af tanzaniske produkter, så de lever op til internationale standarder om dokumentation og laboratorieprøvning.

**Delkomponent 3:** Forbedre små og mellemstore virksomheders konkurrenceevne gennem kvalitetsudvikling og marketing.

### Komponent 3

**Delkomponent 1:** Kapacitetsopbygning af Tanzanias beskæftigelsesministerium.

**Delkomponent 2:** Kapacitetsopbygning af Tanzanias arbejdsgiverforening – Association of Tanzanian Employers (ATE).

**Delkomponent 3:** Kapacitetsopbygning af det største fagforbund i Tanzania – Trade Union Congress of Tanzania (TUCTA).

**Delkomponent 4:** Kapacitetsopbygning af arbejdsretten (Industrial Court).

**Delkomponent 5:** Kapacitetsopbygning af bedriftssundhedstjenesten – Occupational Safety and Health Authority (OSHA).

bejdsmarkedsorganisationer, operationalisering af den nye arbejdsmarkedslovgivning samt kapacitetsopbygning af Tanzanias beskæftigelsesministerium, arbejdsgiverforeningen, fagforbundet, arbejdsretten og bedriftssundhedstjenesten.

87. Rigsrevisionens analyse af målopfyldelsen på delkomponentniveau bekræfter ikke entydigt ambassadens positive vurdering, da der er store udsving i delkomponenternes succes. Der er sket betydelige fremskridt i kapacitetsopbygningen af Tanzanias største fagforbund (TUCTA) og Tanzanias arbejdsgiverorganisation (ATE). Støtten til Tanzanias beskæftigelsesministerium har i mindre omfang været succesfuld, og fremskridtene i opbygningen af en bedriftssundhedstjeneste (OSHA) har været begrænset. Resultaterne af støtten til arbejdsretten kan ikke vurderes. En vægtning af delkomponenterne kunne have bidraget til at tydeliggøre ambassadens samlede vurdering af komponenten.

#### **Komponent 4 – bæredygtig bank- og finansieringsvirksomhed**

88. Komponent 4 skulle etablere bæredygtige finansielle institutioner, der skulle betjene de grupper af den tanzaniske befolkning, der ikke tidligere havde haft adgang til finansielle serviceydelser. Den tanzaniske bank, CRDB Bank, der også fik støtte under fase 1 af erhvervssektorprogrammet, blev valgt som samarbejdspartner. Komponentens overordnede mål blev søgt nået gennem 3 delkomponenter.

Ved fasens start blev der fastsat et mål for komponenten om, at andelen af indkomst fra mikro-, små og mellemstore virksomheder skulle stige fra 20 % til 50 %. Det er ikke præciseret, hvordan andelen skal opgøres, og ambassaden rapporterer ikke på målet i den afsluttende rapport for komponenten.

89. Et review fra 2007 vurderede, at komponentens resultater var positive, og rådgiverbistanden til CRDB Bank blev fremhævet som en vigtig faktor bag bankens imponerende resultater.

90. Ambassaden vurderede i den afsluttende rapport, at komponentens overordnede formål i vid udstrækning var nået, og at Udenrigsministeriets bidrag var væsentligt for dette resultat. Ambassaden har vurderet, at målopfyldelsen i komponenten samlet var tilfredsstillende. Komponentens 3 delkomponenter har udviklet sig positivt, og det fremhæves, at ledelsen af CRDB Bank og bankens finansielle resultater er blevet forbedret. Adgangen til finansielle serviceydelser er forbedret, da CRDB Bank yder mikrolån, og da en række institutioner for mikrofinansiering nu yder bedre service til deres medlemmer/kunder. Endelig fik små og mellemstore virksomheder øget adgang til lån, og kundernes tilbagebetalingsdisciplin blev forbedret mærkbart. Rigsrevisionens analyse af målopfyldelsen bekræfter, at komponenten har vist meget positive resultater.

#### **Komponent 4**

**Delkomponent 1:**  
Styrkelse af CRDB Bank.

**Delkomponent 2:**  
Gøre mikrofinansiering til en rentabel forretningsområde for CRDB Bank.

**Delkomponent 3:**  
Øge små og mellemstore virksomheders adgang til lånekapital og støtte CRDB Bank i dens bestræbelser på at øge andelen af denne kundegruppe i bankens udlånsportefølje.

### Erhvervssektorprogrammet – fase 3 (2008-2013)

91. Fase 3 af erhvervssektorprogrammet skal bidrage til at forbedre forholdene i Tanzanias erhvervssektor. Fase 3 har 3 komponenter.

Programmet har 2 mål på overordnet niveau, der er relateret til mål i fattigdomsstrategien. De fremgår af tabel 4.

**Tabel 4. Erhvervssektorprogrammets mål**

Mål for 2013	Status 2009/2010
Væksten i BNP pr. indbygger skal være over 7 %. I 2007/2008 var den 4,4 %.	Væksten i BNP pr. indbygger er estimeret til ca. 5,1 % i 2008/2009.
Eksportens andel af BNP skal stige. I 2008 var den 24 %. Ambassaden er ved at fastsætte mål for programperioden.	Tal for 2009 er ikke tilgængelige.

Tabel 4 viser, at væksten i BNP pr. indbygger er steget fra 4,4 % i 2007/2008 til 5,1 % i 2008/2009 (estimat). Eksportens andel af BNP skal stige fra 24 % i 2008. Det endelige mål er ikke fastlagt, og der er endnu ikke tilgængelige tal for 2009. Det er således endnu for tidligt at vurdere fremskridt i forhold til de 2 mål.

Ambassaden skrev i landevurderingen for 2009, at fremskridt i programmet generelt har været tilfredsstillende, men at det dog er for tidligt at vurdere fremskridt i forhold til programmets mål. Ambassaden vurderede, at over 95 % af programmet forløber som planlagt.

#### Komponent 1 – bedre rammer for erhvervslivet

92. Komponent 1 er med enkelte tilpasninger en videreførelse af komponent 1 under erhvervssektorprogrammets fase 2. Formålet med komponenten er at skabe erhvervsregulering, der stimulerer virksomheders vækst og giver incitament til at deltage i den formelle økonomi. Komponent 1 består af 3 delkomponenter.

Komponentens målopfyldelse vurderes på baggrund af Tanzanias samlede placering på Verdensbankens "Doing Business Index". Placeringen skal være bedre end 140. pladsen. Tanzania er placeret som nr. 131 på Verdensbankens "Doing Business Index" for 2010. Tanzania lå de foregående år som henholdsvis nr. 126 i 2009 og 127 i 2008. Til sammenligning ligger nabolandene Kenya, Uganda, Zambia og Rwanda bedre end Tanzania, mens Tanzania ligger bedre end Mozambique, Malawi og Burundi.

#### Støtte til Tanzanias regerings erhvervssektorprogram

93. Alle donorerne, bortset fra Verdensbanken, har tilbageholdt bidrag til delkomponent 1 (det offentlige spor af den tanzaniske regerings erhvervssektorprogram) siden sommeren 2008, da der var betydelige problemer med gennemførelsen af programmet. Problemerne har vedrørt manglende politisk engagement og institutionel kapacitet fra tanzanisk side til at gennemføre de nødvendige reformer.

Erhvervsudvikling var et særligt fokusområde for reviewet af generel budgetstøtte i både 2008 og 2009. Tanzanias præsident udtalte i 2009, at erhvervssektorudvikling var et prioriteret område og afgørende for Tanzanias udvikling. I september 2009 gik Tanzanias regering i gang med at udarbejde en handlingsplan for, hvordan erhvervsklimaet kunne forbedres. Formuleringen af næste fase af det offentlige spor af den tanzaniske regerings erhvervssektorprogram har været sat i bero, indtil handlingsplanen lå klar. Det har betydet, at delkomponent 1 endnu ikke er kommet i gang under fase 3 af erhvervssektorprogrammet.

#### Programmets 3 komponenter

**Komponent 1:** Bedre rammer for erhvervslivet (budget: 123 mio. kr.).

**Komponent 2:** Bedre adgang til markeder (budget: 75,7 mio. kr.).

**Komponent 3:** Udvikling af mikro-, små og mellemstore virksomheder (budget: 244,2 mio. kr.).

#### Komponent 1

**Delkomponent 1:** Støtte til det offentlige spor af Tanzanias regerings erhvervssektorprogram.

**Delkomponent 2:** Støtte til det private spor af Tanzanias regerings erhvervssektorprogram.

**Delkomponent 3:** Støtte til arbejdsmarkedsorganisationer.

Færdiggørelsen af handlingsplanen og gennemførelse af en række af initiativerne i handlingsplanen er inkluderet i resultatvurderingen af generel budgetstøtte i 2010 (PAF). Disse tiltag har skabt fornyet optimisme blandt donorerne for så vidt angår erhvervssektoren i Tanzania.

94. Delkomponent 2 vedrørende det private spor, dvs. støtte til organisationer, der varetager privatsektorens interesser, er godt i gang. Den seneste statusrapport viser, at de støttede projekter kunne vise en bedre målopfyldelse. Ledelsen, der varetager delkomponenten, vil derfor klargøre, hvordan de støttede organisationer bedst griber interessevaretagelse og kapacitetsopbygning an.

#### *Støtte til arbejdsmarkedsorganisationer*

95. Under delkomponent 3 får Tanzanias arbejdsgiverforening (ATE) og fagforbundet (TUCTA) støtte. De seneste fremskridtsrapporter viser, at mange aktiviteter er gennemført, at en del aktiviteter har været en smule forsinket, og at en del planlagte aktiviteter i fagforbundet ikke er igangsat. Ambassaden tilbageholdt midler til fagforbundet i en periode på grund af problemer med de finansielle styringssystemer i TUCTA. Da disse var adresseret, blev udbetalingerne genoptaget. Der er dog fortsat ledelsesmæssige udfordringer, hvorfor ambassaden følger fagforbundet tættere end oprindeligt planlagt.

### **Komponent 2 – bedre adgang til markeder**

96. Komponent 2 bygger videre på de resultater, der blev nået under erhvervssektorprogrammets fase 2. Komponent 2 skal udvikle de menneskelige resurser og den institutionelle kapacitet, så Tanzania kan forbedre landets adgang til internationale markeder. Komponent 2 har 2 delkomponenter.

Det overordnede mål for komponenten er det samme som det ene af de 2 mål, der er opstillet for det overordnede program: en stigning i den samlede eksports andel af BNP, jf. pkt. 91. Udgangspunktet for 2008 er 24 %. Der er ikke fastlagt et mål for 2013, og data for 2009 er endnu ikke tilgængelige.

97. Delkomponent 1 støtter kapacitetsopbygning af Tanzanias ministerium for industri, handel og marketing, så ministeriet bedre kan positionere Tanzania til at forhandle om og implementere internationale handelsaftaler. Det skal bl.a. ske gennem en effektivisering af processer i ministeriet i forbindelse med inddragelse af interessenter og øget kvalitet i beslutningsgrundlaget.

Den seneste statusrapport viser, at der er sket fremgang for de fleste af de planlagte aktiviteter. Der har dog været forsinkelser i nogle af delkomponentens aktiviteter, hvilket især skyldes, at det har taget længere tid end forventet at ansætte eksterne konsulenter.

98. Delkomponent 2 skal styrke kompetencer i den offentlige og private sektor inden for international handel og virksomhedsledelse gennem støtte til undervisningsaktiviteter på fakultetet for handel og ledelse på universitetet i Dar es Salaam.

Det fremgår af den seneste statusrapport, at delkomponenten viser god fremdrift, og kun få aktiviteter er ikke gennemført som planlagt. Aktiviteter i forbindelse med udvidelse af undervisningslokaler var forsinket. Derudover har det været svært at skabe kontakt til de øvrige partnere under erhvervssektorprogrammet. Det er problematisk, da bl.a. disse partnere skal deltage i de kurser, som universitetet udbyder.

#### **Komponent 2**

##### **Delkomponent 1:**

Skal styrke Tanzanias kapacitet i handelsforhandlinger.

##### **Delkomponent 2:**

Skal forbedre uddannelser inden for handel, virksomhedsledelse mv.

### Komponent 3 – udvikling af mikro-, små og mellemstore virksomheder

99. Komponent 3 skal øge virksomheders bidrag til vækst, eksport og beskæftigelse. Komponenten vedrører det kommercielle landbrug samt mikro-, små og mellemstore virksomheder. Komponenten har 3 delkomponenter.

Indikatoren for det overordnede mål for komponenten er andel af udlån til landbrugssektoren. Der er ingen baselinedata, og der er ikke fastsat mål for 2013.

#### *Støtte til Private Agricultural Sector Support (PASS)*

100. Delkomponent 1 støtter Private Agricultural Sector Support – PASS (privat landbrugsudvikling), og støtten er en videreførelse af en komponent under landbrugssektorprogrammet, der nu er udfaset.

101. Et review af erhvervssektorprogrammet, som dækkede perioden marts 2008 - marts 2009, vurderede, at PASS viste fremskridt. Statusrapporten for 2009 for PASS tegner et billede af, at der i 2009 har været et mindre fald i godkendte forretningsplaner i forhold til de 2 foregående år.

#### *Støtte til at forbedre rammebetingelser for mindre virksomheder*

102. Delkomponent 2, der vedrører udvikling af virksomheder, har 2 mål. Det første mål er at forbedre Tanzanias konkurrenceevne inden for fødevarerforarbejdning og markedsføringen af små og mellemstore virksomheder. Støtten ydes gennem den såkaldte Small and Medium Enterprise Competitiveness Facility (SCF), som også rådgiver målgruppen. Det andet mål er at støtte virksomheders vækst og at etablere nye virksomheder.

Et review vurderede i marts 2009, at delkomponenten viste gode fremskridt. Den seneste statusrapport fra oktober 2009 viste dog, at der det første år har været en række problemer i projektadministrationen. Desuden har ansøgningerne fra virksomheder, der søger om støtte fra delkomponenten, været af ringe kvalitet, hvilket har betydet færre godkendte ansøgninger end forventet. 12 små og mellemstore virksomheder, der producerer honning, kaffe, fersk kød og mejeriprodukter, fik støtte i perioden juli 2008 - juni 2009.

103. Delkomponent 3 skal øge udbuddet af private finansielle serviceydelser til mikro-, små og mellemstore virksomheder samt fattige husholdninger gennem støtte til en fond (Financial Sector Deepening Trust), der har til formål at styrke den finansielle sektor i Tanzania.

Den seneste statusrapport fra november 2009 viste fremgang i overensstemmelse med planerne. Et review for perioden oktober 2007 - december 2008 beskrev den foreløbige målopfyldelse som yderst positiv.

### Vurdering

104. Erhvervssektorprogrammet har bidraget til at opbygge kapacitet i de institutioner, der skal understøtte udviklingen af erhvervssektoren i Tanzania, og har dermed påvirket erhvervslivet positivt på en række områder. Fx har Udenrigsministeriet sammen med sine tanzaniske partnere haft betydelig succes med at skabe rentabel bank- og finansieringsvirksomhed i Tanzania, som betjener de dele af den tanzaniske befolkning, der ikke tidligere har haft adgang til finansielle serviceydelser.

Den del af programmet, der skulle forbedre rammebetingelserne for erhvervslivet i Tanzania, har haft vanskeligt ved at levere de forventede resultater. Der er dog resultater på en række områder i denne del af programmet. Fx er der etableret nye konfliktløsningsinstitutioner for arbejdsmarkedets parter. De udeblevne resultater skyldes bl.a. lav kapacitet hos de tanzaniske myndigheder, der skulle gennemføre indsatserne. Problemerne har betydet, at denne del af erhvervssektorprogrammets nye fase, der løber fra 2008 til 2013, endnu ikke er kommet i gang. Stærke politiske udmeldinger fra præsidenten om, at erhvervsudvikling er en forudsætning for Tanzanias udvikling, har skabt fornyet engagement hos de tanzaniske myndigheder. Ambassaden har derfor begrundet håb om, at denne del af erhvervssektorprogrammet vil komme i gang i løbet af 2010.

### Komponent 3

#### Delkomponent 1:

Støtte til Private Agriculture Sector Support (PASS). PASS bidrager bl.a. til, at landbrugs (herunder forædlingsindustrien) investeringer accelereres. PASS hjælper landbrugsvirksomheder med at udvikle forretningsplaner og yder kreditgarantier til virksomhederne.

#### Delkomponent 2 og 3:

Skal forbedre rammebetingelser for mindre virksomheder, bl.a. gennem støtte til markedsføring og gennem udbud af finansielle serviceydelser.



## E. Sundhedssektorprogrammet

### Programmets 3 komponenter

**Komponent 1:**  
Sektorbudgetstøtte  
via donorfond til  
sundhedssektoren  
(326 mio. kr.).

**Komponent 2:**  
Støtte til sundheds-  
ydelse i distrikterne  
(105,8 mio. kr.).

**Komponent 3:**  
Støtte til Zanzibars  
sundhedssektor  
(68 mio. kr.).

105. Udenrigsministeriet har støttet sundhedsaktiviteter i Tanzania siden 1962 og har siden 1996 givet sektorprogramstøtte til sundhedssektoren. Formålet med sundhedssektorprogrammets (Health Sector Programme Support (HSPS)) fase 3 (2004-2009) var at forbedre tanzaniernes sundhed gennem adgang til sundhedsydelser af god kvalitet. Programmet havde 3 komponenter.

### Komponent 1 – sektorbudgetstøtte

106. Støtten gives til Tanzanias sundheds- og velfærdsministerium gennem en fælles donorfond. Resultaterne af sektorbudgetstøtten og den øvrige støtte til sektoren monitoreres bl.a. med udgangspunkt i målene på sundhedsområdet i Tanzanias fattigdomsstrategi. Derudover er der opstillet en række indikatorer i Tanzanias strategiske plan på sundhedsområdet, som ligeledes anvendes til at følge resultaterne i sektoren.

107. Tabel 5 viser udviklingen i de udvalgte mål, der er opstillet i fattigdomsstrategien og i Udenrigsministeriets sundhedssektorprogram. Det fremgår af tabellen, hvad udgangspunktet var i 2005, hvad resultaterne var i 2008, og hvad målet er for 2010. Når Rigsrevisionen har valgt 2005 som udgangspunkt, skyldes det, at det er det første år, hvor der er data for alle indikatorerne.

Tabel 5. Udviklingen i udvalgte mål og resultater for sundhedssektorprogrammet

Mål	Indikator	2005	2008	Mål for 2010	Mål opfyldt før 2010
1	Forventet levetid, år	52 (K) <sup>1)</sup> , 51 (M) <sup>1)</sup>	56 (K) <sup>2)</sup> , 53 (M) <sup>2)</sup>	52	Ja
2	Dødelighed for børn under 1 år (pr. 1.000 fødsler), antal	68	58	50	Nej
3	Dødelighed for børn under 5 år (pr. 1.000 fødsler), antal	112	94	79	Nej
4	Mødredødelighed (pr. 100.000 fødsler), antal	578	362 (2007)	265	Nej
5	Andelen af fødsler, som assisteres af uddannet sundhedspersonale	41 %	51 %	80 %	Nej
6	Andelen af børn, som bliver vaccineret for difteri, kighoste, stivkrampe og hepatitis	81 %	86 %	85 %	Ja
7	Andelen af børn under 5 år, som er moderat under normal størrelse (højde for alder)	38 % (2002)	-	20 %	-
8	Hiv-forekomst blandt 15-24-årige	7,4 %	5,7 %	5 %	Nej
9	Antal hiv-smittede, som får antiretroviral medicinsk behandling	20.588	205.879	440.000	Nej
10	Andelen af helbredte tuberkulosebehandlede	82,6 %	87,7 %	82 %	Ja

<sup>1)</sup> K = kvinde, M = mand.

<sup>2)</sup> Estimerede tal for 2008.

Tabel 5 viser, at 3 af de opstillede mål for 2010 allerede er opnået. Målet om en stigning i den forventede levetid til 52 år i 2010 blev allerede opnået i 2008. Den forventede levetid er steget både for mænd og kvinder. Målet om, at 85 % af alle børn skal vaccineres, blev ligeledes opnået i 2008, og allerede i 2005 blev målet om andelen af helbredte tuberkulosebehandlede opfyldt.

De resterende 7 mål er ikke opnået i 2008, men hvis fremgangen fortsætter som hidtil, kan flere af målene blive opfyldt i 2010. Bl.a. er dødeligheden (pr. 1.000 fødsler) i Tanzania for børn under 1 år faldet fra 68 i 2005 til 58 i 2008. Endvidere kan målet om forekomsten af hiv-smittede blandt 15-24-årige blive opfyldt, idet hiv-forekomsten blandt de 15-24-årige allerede var faldet fra 7,4 % i 2005 til 5,7 % i 2008.

Det eneste mål, hvor den hidtidige udvikling peger på, at målet næppe nås i 2010, er andelen af fødsler, der assisteres af uddannet sundhedspersonale. Andelen er steget fra 41 % i 2005 til 51 % i 2008, men når næppe målet om 80 % i 2010.

### Komponent 2 – støtte til at øge kvaliteten af distrikternes sundhedsydelser

108. Udenrigsministeriet yder i denne komponent af programmet øremærket støtte til distrikterne for at forbedre kvaliteten af sundhedsydelserne.

Der er opstillet 6 overordnede mål for komponenten, men kun 3 af målene er operationaliseret på en måde, så udviklingen kan følges. Tabel 6 viser udviklingen for de 3 mål, hvor der er data som belyser målopfyldelsen.

**Tabel 6. Mål og resultater for støtten til distrikterne**

Mål for 2009	Baseline	Resultat
Antallet af ambulante patienter pr. indbygger er steget	0,79 (2005)	0,68 (2008)
Antallet af dødsfald hos indlagte malariapatienter under 5 år er faldet med 8 % i 2010	10.721 (2004)	8.297 (2006) Et fald på 23 %
Antallet af indlæggelser på offentligt finansierede hospitaler pr. indbygger er steget	0,4 (2004)	0,6 (2005)

Note: De øvrige mål er: 1) antal distrikter, der bruger data fra bl.a. Health Management Information System til at forberede og anvende sundhedsplaner, 2) andel af sundhedsfaciliteter uden tomt lager af medicin mv. og 3) rationel anvendelse af medicin er steget med 20 % i 2008.

Tabel 6 viser, at antallet af ambulante patienter pr. indbygger er faldet fra 0,79 i 2005 til 0,68 i 2008. Dvs. at der har været et fald i antallet af patienter pr. indbygger, som har besøgt læge, sundhedsklinik, hospitaler mv. Målet om en stigning er dermed ikke nået. Det ses også af tabellen, at antallet af dødsfald for indlagte malariapatienter under 5 år er faldet fra 10.721 i 2004 til 8.297 i 2006 – et fald på 23 %. Målet om et fald på 8 % i 2010 er dermed nået i 2006. Antallet af indlæggelser på offentligt finansierede hospitaler pr. indbygger er steget fra 0,4 i 2004 til 0,6 i 2005, og målet om en stigning er derved opfyldt.

109. Komponentens består af 5 delkomponenter med i alt 66 outputmål. 28 af de 66 mål er opfyldt. For 23 af målene er der gennemført aktiviteter på området, men målene er kun delvist opfyldt, og 5 mål er ikke opfyldt. Manglende rapportering betyder, at det ikke er muligt at vurdere, om 10 af målene er opfyldt.

#### *Behovsorienteret kapacitetsopbygning i distrikterne*

110. Delkomponent 1 skal støtte forskellige institutioner i sundhedssektoren i at opbygge deres kapacitet. Institutionerne definerer selv deres behov og ansøger om støtte.

111. Ambassaden rapporterede, at delkomponenten har støttet planlægning decentralt, fx ved at støtte, at de lokale planer på sundhedsområdet er blevet indarbejdet i de lokale monitoreringssystemer, og ved at støtte træning af sundhedsadministratorer på distriktsplan.

### Komponent 2

**Delkomponent 1:**  
Behovsorienteret kapacitetsopbygning i distrikterne.

**Delkomponent 2:**  
Forsyning og forbrug af medicin.

**Delkomponent 3:**  
Styringen af hospitalerne.

**Delkomponent 4:**  
Støtte til administrative systemer.

**Delkomponent 5:**  
Strategiske initiativer.



Delkomponenten har støttet udviklingen af sundhedsplaner på distriktsniveau og udviklingen af et system for feedback på planerne.

Et mål var at styrke relationerne mellem forskellige serviceorganisationer på sundhedsområdet. Det blev bl.a. nået ved at udarbejde retningslinjer for distrikterne og skabeloner for planlægningen for sundhedscentre. Det har medvirket til at klarlægge roller og funktioner mellem de forskellige niveauer i sundhedssystemet.

Ambassaden rapporterede, at delkomponentens mål om at anvende distrikternes erfaringer med at forbedre administrationen på sundhedsområdet til politikudvikling kun er blevet opfyldt i begrænset grad.

112. Ambassaden har samlet vurderet delkomponenten til at være tilfredsstillende.

113. Der er i alt opstillet 26 outputmål for delkomponenten, hvoraf Rigsrevisionen har opgjort, at 10 er opfyldt, 8 er delvist opfyldt, og 4 er ikke opfyldt. Det er ikke muligt at vurdere, om 4 af målene var opfyldt. Der har været mest fremgang i forhold til målet om at øge distrikternes kapacitet til at administrere og planlægge, mens fremgangen inden for politikudvikling og opbygning af relationer mellem forskellige institutioner har været mindre.

#### *Forsyning og brug af medicin*

114. Delkomponent 2 skal forbedre administrationen af forsyningen af medicin på distriktsniveau.

115. Ambassaden konkluderede, at de fleste planlagte aktiviteter er opnået. Fx er der indført et system for rationel brug af medicin, udarbejdet retningslinjer for standardbehandlinger samt udarbejdet og udbredt en central medicinliste til alle sundhedsfaciliteter.

Ambassaden vurderede endvidere, at medicinforsyningsenheden har nået alle de opstillede mål med henblik på at forbedre det nye system for udlevering af medicin. Systemet er i modsætning til tidligere nu baseret på distrikternes efterspørgsel.

116. Der er opstillet 9 outputmål. 6 af målene er opfyldt, 2 er delvist opfyldt, mens det ikke har været muligt at vurdere, om det sidste mål er opfyldt. Outputmålet om at opdatere og implementere en national medicinpolitik og en farmaceutisk plan er fx ikke opfyldt. Planerne forventes at blive implementeret i den nye fase af programmet. Ambassaden har vurderet delkomponenten til at være tilfredsstillende.

117. Evalueringen af sundhedssektoren fra 2007 konkluderede, at forsyningen af medicin og udstyr fra medicinforsyningsenheden er forbedret i perioden 1999-2006, men at mangler og forsinkelser stadig er almindeligt forekommende.

#### *Styringen af hospitalerne*

118. Delkomponent 3 skal forbedre distrikts- og regionalhospitals systemer og kapacitet til at administrere samt forbedre finansiell bæredygtighed, specialitydelser og vedligeholdelse af udstyr på et udvalgt regionalhospital.

Ambassaden rapporterede, at delkomponenten i de første 3 år af programmet har været præget af mangel på fuldtidsansatte i Tanzanias sundheds- og velfærdsministeriums sekretariat for hospitalsreformer. Det har betydet, at de aktiviteter, ministeriet skulle sætte i gang på området, ikke er blevet implementeret. Ambassaden afrapporterede derudover, at mange aktiviteter var opfyldt med tilfredsstillende resultat, men at det ikke er muligt at vurdere, om det har ført til bedre fungerende og mere produktive hospitaler.

119. Rigsrevisionen har opgjort, at 7 ud af 19 outputmål er opfyldt. 8 mål er delvist opfyldt, men det ikke har været muligt at vurdere, om 4 af målene er opfyldt. Rigsrevisionens opgørelse er i overensstemmelse med vurderingen i ambassadens afsluttende rapport, hvor delkomponenten vurderes til at være mindre tilfredsstillende.

#### *Støtte til administrative systemer*

120. Delkomponenten skal støtte regionerne, så de kan udfylde deres rolle med at støtte og vejlede distrikterne samt forbedre de finansielle systemer og administrationen af transport-systemet.

121. Ambassaden har vurderet delkomponenten til at være mindre tilfredsstillende. Det skyldes bl.a., at man fra centralt niveau ikke havde kapacitet til at give den tekniske støtte og vejledning til regionerne og distrikterne, som var planlagt. Derudover havde de regionale sundhedsadministrationsteam ikke et budget til at udføre deres opgaver med at vejlede og støtte distrikterne før 2008. Ambassaden rapporterede, at den finansielle administration er forbedret langsomt, men støt i programperioden.

Rigsrevisionen har opgjort, at 2 ud af de 9 opstillede outputmål er opfyldt. 5 er delvist opfyldt, og ét er ikke opfyldt. Det har ikke været muligt at vurdere, om det sidste mål er opfyldt.

#### *Strategiske initiativer*

122. Delkomponent 5 støtter udviklingen af strategiske initiativer.

Ambassaden vurderede delkomponenten til at være meget tilfredsstillende, da støtten var succesfuldt anvendt til at udarbejde en række politikker og strategier bl.a. hovedsageligt for Tanzanias sundheds- og velfærdsministerium, frivillige organisationer og den private sundhedssektor. Rigsrevisionen har opgjort, at de 3 opstillede outputmål alle er opfyldt.

### **Komponent 3 – støtte til Zanzibar**

123. Komponent 3 skal støtte arbejdet med at sikre adgang til sundhedsydelser af god kvalitet på distriktsniveau på Zanzibar. Det sker bl.a. ved at støtte distrikternes medicinfor- syning og renoveringen af infrastrukturen. Komponent 3 består af 2 delkomponenter, som støtter sundhedssektoren på Zanzibar på henholdsvis centralt niveau og distriktsniveau. I programmet er der opstillet 4 mål for komponenten. Tabel 7 viser mål og resultater for støtten til Zanzibar.

**Tabel 7. Mål og resultater for støtten til Zanzibar**

Mål for 2009	Baseline	Resultat
Antallet af ambulante patienter pr. indbygger er steget	0,5 (2006)	0,9 (2008)
Andelen af fødsler, som assisteres af uddannet personale, er steget	51 % (2005)	44,5 % (2008)
Tilstedeværelsen af medicin i sundhedsfaciliteter er steget	80 % (2005)	80 % (2009)
Antallet af distrikter, som anvender data til at planlægge, er steget	-	10 ud af 10 (2009)

Tabel 7 viser, at antallet af ambulante patienter pr. indbygger er steget fra 0,5 i 2006 til 0,9 i 2008. Det opstillede mål er dermed opfyldt. Derimod er andelen af fødsler, som assisteres af uddannet personale, faldet fra 51 % i 2005 til 44,5 % i 2008, mens tilstedeværelsen af medicin på sundhedsklinikkerne har ligget konstant på 80 %. Disse mål er dermed ikke op-

#### **Komponent 3**

**Delkomponent 1:**  
Støtte til sundheds-  
ydelser i distrikterne.

**Delkomponent 2:**  
Støtte til sundhedssek-  
torreformer og kapaci-  
tetsopbygning af de  
centrale myndigheder.

fyldt, da der skulle have været en stigning. Alle distrikter anvendte i 2008 data til planlægningen. Der er ingen baselinedata for dette mål.

124. Ambassaden rapporterede, at programmets overordnede mål om at sikre adgang til sundhedsydelser af god kvalitet er opfyldt, da alle borgere på Zanzibar inden for 5 km har adgang til basale og effektive sundhedsydelser. Der er dermed sket en forbedring, da 95 % af befolkningen i 2003 havde adgang til sundhedsydelser inden for 5 km. Ambassaden vurderede komponenten til at være tilfredsstillende.

Rigsrevisionen har opgjort, at 8 af de 10 opstillede outputmål for komponenten er opfyldt.

#### **Sundhedssektorprogrammets fase 4 (2009-2014)**

125. Sundhedssektorprogrammets fase 4 har det samme overordnede formål som fase 3 og består af 3 komponenter: støtte til sundhedssektoren på fastlandet, støtte til Zanzibar og støtte til hiv/aids-området. Ambassaden oplyser, at hovedparten af aktiviteterne under programmet er igangsat som planlagt. Det er for tidligt at vurdere fremdriften i programmets fase 4, som startede i september 2009.

#### **Vurdering**

126. Sundhedsområdet har i programperioden (2004-2009) udviklet sig positivt, og tanzanernes sundhedstilstand er på flere parametre blevet bedre. Hovedparten af programmets mål er således enten helt eller delvist opfyldt, og det er realistisk, at mindst halvdelen af målene på sundhedsområdet i Tanzanias fattigdomsstrategi bliver opfyldt i 2010.

127. Kapacitetsopbygning i distrikterne, forsyning og brug af medicin samt støtte til strategiske initiativer i sundhedssektoren er områder, hvor der har været fremgang. Reformen af administrationen af hospitalerne og styrkelsen af de administrative systemer for regionerne og distrikterne har kun i mindre grad opfyldt målene, hvilket bl.a. skyldes manglende kapacitet hos de tanzaniske myndigheder.

128. Hovedparten af aktiviteterne under sundhedssektorprogrammets seneste fase (2009-2014) vedrørende støtte til sundhedssektoren på fastlandet, støtte til Zanzibars sundhedssektor og bekæmpelse af hiv/aids er igangsat som planlagt.

## IV. Reviews af sektorprogrammer

### UNDERSØGELSENS RESULTAT

Udenrigsministeriets retningslinjer og praksis for reviews understøtter generelt, at ministeriet systematisk følger op på, om bistanden forløber som planlagt. Ministeriet bør dog gøre kvalitetskravene til reviews klarere i sine retningslinjer og systematisere opfølgningen på anbefalinger fra reviews yderligere.

### A. Omfang af reviews

#### Frekvensen i gennemførelse af reviews

129. Indtil medio 2009 skulle Udenrigsministeriet som minimum gennemføre reviews af programmer hvert 2. år. I 2009 blev retningslinjerne for administrationen af bistandsprogrammerne ændret. Nu skal alle danskstøttede programmer reviews årligt – helst som led i en reviewproces styret af modtageren af bistanden og i samarbejde med andre donorer. Udenrigsministeriets rådgiverkontor skal helst deltage i reviews hvert 2. år og mindst 2 gange i løbet af et sektorprogramms 5-årige fase. Det gælder programmer med en bevilling på over 33 mio. kr.

130. Rigsrevisionens gennemgang af reviews af de 4 udvalgte sektorprogrammer viste, at der er udført reviews med den frekvens, der har været angivet i retningslinjerne. Der var dog ikke gennemført review af et enkelt rent danskfinansieret projekt i programmet for god regeringsførelse før 2009, selv om projektet blev igangsat i 1992.

#### Fokus i reviews

131. I de gældende retningslinjer fra oktober 2009 og i de tidligere retningslinjer fremgår det, hvad et review skal fokusere på. Boks 1 viser emnerne for reviews, som de fremgik af retningslinjerne i april 2007, og som var gældende for de reviews, Rigsrevisionen har undersøgt.

#### BOKS 1. FOKUSPUNKTER FOR UDENRIGSMINISTERIETS REVIEWS

- Fremskridt og udvikling i sektoren af relevans for sektorprogrammet, inkl. fremskridt i forhold til effekt på sektorområdet og i forhold til outcome-indikatorer.
- Fremskridt i programmet i relation til planlagte aktiviteter, opnåelse af resultater og langsigtede mål.
- Udbetalinger og forbrug, herunder kvaliteten af økonomistyringen.
- Programstyringen, herunder risikostyring.
- Programmets hensyn til tværgående emner (miljø, ligestilling, demokrati og menneskerettigheder) samt hiv/aids og andre relevante udviklingspolitiske prioriteter.

**Rådgiverkontorets** opgave er at rådgive Udenrigsministeriets medarbejdere i bistandsfaglige forhold.

Kontoret gennemfører reviews af bistandsprogrammerne. Kontorets medarbejdere er sektorspecialiserede, og det er derfor kun få af kontorets medarbejdere, der fx kan foretage reviews af sundhedssektoren.

Hovedformålet med reviews er at få en vurdering af indsatsen, som er uafhængig af ambassaden.

Et **bilateralt review** er en gennemgang af bistandsindsatser, der alene er danskfinansierede. De gennemføres af en medarbejder fra Udenrigsministeriets rådgiverkontor og eventuelt af et antal eksterne konsulenter.

Et **fælles review** er en gennemgang af indsatser, hvor der er flere donorer involveret, og indgår ofte som en del af en større dialogproces mellem donorerne og de tanzaniske partnere. Udenrigsministeriets rådgiverkontor deltager ikke altid i fælles reviews.

Det fremgår af boks 1, hvilke 5 emner der skal indgå i reviews. Ved fælles review skal Danmark arbejde for, at emnerne i boks 1 medtages i kommissoriet for reviewet. I kommissoriet kan ambassaden og rådgiverkontoret tilføje andre emner, der er behov for at få belyst i reviewet.

132. De bilaterale reviews, som bliver gennemført af Udenrigsministeriets rådgiverkontor, og som Rigsrevisionen har undersøgt, har i det store hele inddraget alle emnerne i boks 1. Punktet om de tværgående hensyn er ikke systematisk inddraget i reviews før 2007.

133. Fokuspunkterne er meget brede, og retningslinjerne præciserer ikke yderligere, hvordan analysen af fokuspunkterne skal gennemføres. Gennemgangen af reviews viser, at der er stor forskel på, hvordan reviews dækker fokuspunktet om fremskridt i programmet. Det giver på den ene side reviewteamet frie rammer for analysen og rapporteringen, men det sikrer ikke et fælles mindstemål for, hvilket omfang analysen og konklusionerne skal have. Ministeriet har oplyst, at dette præciseres i forbindelse med forberedelse af det enkelte review.

### Vurdering

134. Udenrigsministeriets retningslinjer angiver frekvens af reviews, fokus for reviews og forhold vedrørende forberedelse af reviews. Procedurer for reviews gennemført med andre donorer er præciseret i de seneste retningslinjer. Udenrigsministeriet følger i det store og hele retningslinjerne.

## B. Kvalitetssikring af reviews

135. Der er ikke specifikke kvalitetskrav til reviews i retningslinjerne. Der er dog nogle punkter, som har relation til kvalitetssikring. Rådgiverkontorets interne manual giver anbefalinger til reviewets teamleder om, hvordan reviewet skal gennemføres, bl.a. om dialogen med ambassaden og bistandsmodtagerne og mellem reviewteamets medlemmer. Der lægges også vægt på, at reviewrapporten skal være analyserende, præcis samt konkret og realistisk i sine anbefalinger. Derudover kan fokusemnerne for reviews i boks 1 ses som et kvalitetskrav til, hvad et review skal indeholde.

136. Det er lederen af reviewteamet, der er ansvarlig for kvaliteten af rapporten, og den skal ikke godkendes af ambassaden eller af rådgiverkontorets ledelse.

Reviewrapporten kvalitetssikres ved, at ambassaden får et udkast til rapporten til kommentering, inden den endelige rapport konklusioner og anbefalinger præsenteres for ambassaden og lokale partnere. Ambassaden skal – typisk i samarbejde med de lokale partnere – påpege, hvis der er faktuelle fejl i rapporten, hvis konklusioner ikke stemmer overens med analysen, eller hvis reviewrapporten ikke svarer på reviewets kommissorium. Rådgiverkontoret foretager ikke stikprøver af reviewrapporter for at undersøge, om rapporterne har den ønskede kvalitet. Ministeriet har oplyst, at rådgiverkontoret vil overveje at gennemføre stikprøver af reviewrapporter for at vurdere kvaliteten, hvilket skal bidrage til at sikre et ensartet kvalitetsniveau.

137. Rigsrevisionens gennemgang af de udvalgte reviews viser, at de elementer i retningslinjerne, som kan bidrage til øget kvalitet, fx rapporteringen til ambassaden efter reviewets afslutning, bliver gennemført.

138. Der er ikke i retningslinjerne kriterier for vurderinger i reviews. Det er teamlederens opgave i konsultation med det øvrige reviewteam at vurdere et programs fremdrift. Denne vurdering foretages på baggrund af konsulentens faglige erfaring, det foreliggende datamateriale, statusrapporter fra programmet og vurderinger af sektoren i sin helhed.

Når reviewet er gennemført, skal teamlederen, hvis nødvendigt, justere vurderingen af programmet og underskrive denne sammen med ambassadøren. Vurderingen indgår i ambassadens årlige landevurdering af sektorprogrammet.

## Vurdering

139. Der er ikke opsat specifikke kvalitetskrav til reviews, men retningslinjerne indeholder en række elementer, der bidrager til at sikre kvaliteten af reviews, og disse følges i de undersøgte reviews. Ministeriet bør præcisere kvalitetskravene til reviews i retningslinjerne.

## C. Uafhængighed og kompetencer

### Udvælgelse af rådgiverkontorets medarbejdere og eksterne konsulenter

140. Ministeriet har oplyst, at medarbejdere, der tidligere har været ansvarlige for et sektorprogram på ambassaden, ikke kan deltage i reviews af pågældende sektorprogram de første 1-2 år, de er tilknyttet rådgiverkontoret. Rådgiverkontoret prøver at sikre, at medarbejdere, der tidligere har foretaget reviews af et program, er med på det efterfølgende review for at sikre kontinuitet og kendskab til programmet.

141. Rigsrevisionens gennemgang har vist, at rådgiverkontoret stort set kun anvender medarbejdere på reviews, der ikke for nyligt har været involveret i implementeringen af de sektorprogrammer, som reviews. Gennemgangen viste endvidere, at der er kontinuitet i brugen af rådgiverkontorets medarbejdere på de enkelte reviews, dvs. at den samme medarbejder har været med på flere efter hinanden følgende reviews af det pågældende sektorprogram.

142. Udenrigsministeriet har oplyst, at rådgivningskontorets ledelse udvælger medarbejdere til reviews på baggrund af faglig viden, sprogkunderskaber, landekendskab, erfaring og behov for nye øjne på et program samt under hensyn til den samlede opgavemængde i kontoret.

143. Ministeriet har opsat punkter i retningslinjerne om udvælgelse af eksterne konsulenter til reviews. Punkterne fremgår af boks 2.

#### BOKS 2. PUNKTER TIL HJÆLP FOR UDVÆLGELSE AF EKSTERNE KONSULENTER

- Konsulter kolleger/landeteam/ovholdere om tidligere erfaringer med samarbejde med de konsulenter, der er i betragtning.
- Indhent et opdateret CV – også for konsulenter, der er velkendte.
- Sørg for tværfaglighed i teamet, inkl. kendskab til offentlig økonomistyring og rimelig erfaring med ligestilling, miljø, personaleadministration og andre relevante aspekter.
- Vær sikker på, at konsulenterne kan skrive klart og præcist.
- Drøft mulige konsulentemner med ambassaden.
- Undgå at bruge den samme konsulent igen og igen.

Boks 2 viser, hvad Udenrigsministeriets medarbejdere skal gøre, når de udvælger eksterne konsulenter til at deltage i reviewet. Teamledere og eksterne konsulenter har over for Rigsrevisionen tilkendegivet, at konsulenterne i høj grad udvælges på baggrund af deres erfaringer og anbefalinger fra kolleger i rådgiverkontoret. De eksterne konsulenter får henvendelse fra ministeriets rådgiverkontor og opsøger ikke selv reviewopgaver. Rigsrevisionens gennemgang af reviews har vist, at de eksterne konsulenter alle havde en relevant faglig baggrund for at deltage i det pågældende review.

## Vurdering

144. Retningslinjerne beskriver, hvordan eksterne konsulenter udvælges til reviews. Udenrigsministeriet udvælger de eksterne konsulenter i henhold til retningslinjerne og besætter reviewteam med konsulenter med relevant faglig baggrund.

## D. Læring og opfølgning på reviews

### Opfølgning på anbefalinger i reviews

145. Ambassaden skal sammen med de lokale partnere beslutte, hvordan der skal følges op på reviewets anbefalinger, og sektorprogrammets styrekomité skal efterfølgende sikre, at der bliver fulgt op på, om anbefalinger fra reviewet bliver ført ud i livet. Det fremgår af retningslinjerne, at der for alle bilaterale reviews efter oktober 2009 skal udarbejdes en handlingsplan med de vigtigste mål og opfølgningsaktiviteter, som skal prioriteres indtil næste review.

Rigsrevisionens gennemgang viste, at det ikke er alle anbefalinger, der bliver gennemført. Det samlede billede er dog, at størstedelen af anbefalingerne gennemføres. Ministeriet har givet eksempler på årsager til, at anbefalinger ikke er blevet gennemført. Eksemplerne illustrerer, at der kan være gode forklaringer på, at en given anbefaling ikke bliver fulgt, bl.a. at programmerne gennemføres i en omskiftelig kontekst, der kan betyde, at en anbefaling bliver irrelevant. Ministeriet har oplyst, at sådanne tilfælde bør begrundes og dokumenteres.

146. I reviewene er der mange eksempler på henvisninger til tidligere reviews. Eksemplerne tyder på, at reviewteamet har sat sig ind i tidligere reviews og på nogle områder følger op på, om anbefalinger er blevet fulgt. I reviewrapporterne fra 2006 og 2007 af sundhedssektorprogrammet er der en liste over anbefalingerne fra reviewene, og det fremgår, hvem der er ansvarlig for at gennemføre dem. Dette gør det klart og overskueligt, hvad der skal følges op på. Reviewene følger dog ikke systematisk op på anbefalinger fra tidligere reviews.

For at sikre, at anbefalinger gennemføres, vil det være hensigtsmæssigt, hvis ambassaden samler de anbefalinger, der er opnået enighed om, i et dokument, hvor det fremgår, hvem der har ansvaret for, at anbefalingen gennemføres, tidsplan for opfølgning og status på opfølgningen. Dette kunne naturligt indgå i den handlingsplan, der som noget nyt skal udarbejdes af reviewteamet efter et review.

147. Udenrigsministeriet er enig i, at det bør dokumenteres bedre, hvordan ministeriet følger op på anbefalinger, og foreslår, at det kunne være i form af en tabel, som ambassaden eller de ansvarlige myndigheder udfylder inden reviewet, og som diskuteres og vurderes under reviewet.

### Erfaringsopsamling og overførsel af erfaringer til nye programfaser

148. Det fremgår ikke eksplicit af retningslinjerne, hvordan erfaringer fra reviews skal indgå i formuleringen af nye sektorprogrammer eller nye faser af igangværende sektorprogrammer. Det fremgår dog, at relevant baggrundsmateriale om sektoren skal anvendes i forberedelsesfasen, og at forberedelsen af nye programfaser også skal reviews.

149. Rigsrevisionens gennemgang af reviews viser, at erfaringer fra reviews anvendes på linje med andet relevant baggrundsmateriale, når nye programfaser formuleres. Bl.a. indgår de årlige fælles reviews af sundhedssektoren og generel budgetstøtte i dialogen mellem Danmark og de tanzaniske partnere, når nye faser bliver udarbejdet.

Videndeling til resten af ministeriet sker bl.a. ved, at rådgiverkontoret afholder efteruddannelseskurser med bistanfsfagligt indhold for Udenrigsministeriets medarbejdere. Rådgiverkontoret udarbejder derudover notater om de samlede erfaringer fra forskellige sektorer og programmer for at videregive erfaringer fra bl.a. reviews.

**Vurdering**

150. Udenrigsministeriet anvender reviews til at justere og forbedre bistanden i løbet af en programperiode. Det er dog ikke alle anbefalinger, der gennemføres, og det er ikke altid klart begrundet og dokumenteret, hvorfor anbefalingerne ikke er fulgt. Ministeriet bruger endvidere erfaringer fra reviews i formuleringen af nye faser af programmerne.

151. Ministeriet bør sikre en mere systematisk opfølgning på reviews, bl.a. ved at skabe overblik over anbefalinger og opfølgningen på disse. Samtidig bør det enkelte review systematisk følge op på det foregående reviews anbefalinger. Ministeriet er enig i, at det bør dokumenteres bedre, hvordan der følges op på anbefalingerne.



## V. Evaluering af udviklingsbistanden

### UNDERSØGELSENS RESULTAT

Udenrigsministeriets retningslinjer for evaluering følger god praksis på området, og ministeriet følger generelt retningslinjerne. Ministeriet følger ikke systematisk op på, om anbefalingerne i evalueringerne bliver fulgt, men har i marts 2010 indført et nyt system til at monitorere opfølgningen på evalueringerne.

### A. Omfang og temaer for Udenrigsministeriets evalueringer

#### Gennemførte evalueringer i perioden 2005-2009

152. Udenrigsministeriets evalueringskontor gennemførte 34 evalueringer i perioden 2005-2009. 17 af de 34 var fællesevalueringer, som blev udarbejdet i samarbejde med andre bilaterale eller multilaterale donorer. Alle evalueringer blev gennemført af eksterne konsulenter eller konsulentfirmaer. Evalueringskontoret udfører således ikke selv evalueringer.

153. Evalueringskontoret udarbejder et 2-årigt rullende evalueringsprogram, som opdateres årligt. Relevante kontorer i ministeriet og ambassader mv. bliver rådspurgt, hvorefter kontoret udarbejder det endelige program.

Denne praksis er beskrevet i Udenrigsministeriets retningslinjer for evaluering. I retningslinjerne fremgår det endvidere, at evalueringskontoret skal sikre, at evalueringsprogrammet afspejler fordelingen af dansk bistand i forhold til lande, sektorer, bistandsinstrumenter og prioriteringsområder.

Rigsrevisionens undersøgelse viser, at alle sektorer, relevante lande og bistandsinstrumenter som fx NGO'er og budgetstøtte er blevet evalueret i perioden med undtagelse af gældslettelser.

Udenrigsministeriets evalueringskontor er en uafhængig og specialiseret enhed i ministeriet. Kontoret planlægger, formulerer og styrer evalueringerne om udviklingsbistand og refererer til direktøren for udviklingsanliggender.

## Udgifter til evaluering

154. Tabel 8 viser udbetalingerne til evalueringer i perioden 2005-2009. Evalueringsudgifterne dækker over forberedelse, gennemførelse og formidling af evalueringer og evalueringsstudier. Derudover indgår udgifter til evalueringer udført i fællesskab med andre organisationer.

**Tabel 8. Udbetalinger til evalueringer i perioden 2005-2009 (årets priser)  
(Mio. kr.)**

2005	2006	2007	2008	2009
10,0	19,2	18,5	17,1	18,2

Note: Evalueringskontorets udgifter til løn og drift indgår ikke i opgørelsen.

Evalueringskontoret får udarbejdet evalueringstudier af eksterne konsulenter. Disse tjener dels til at sikre formidling af eksisterende evalueringer til en bredere kreds, dels til at præsentere forskellige metodiske overvejelser i forbindelse med evalueringer.

Tabel 8 viser, at udbetalingerne til evalueringer i 2005 var 10 mio. kr. Udgifterne til evaluering var i perioden 2006-2009 på 17-19 mio. kr. årligt. Udbetalingerne til evalueringer i de enkelte år afhænger bl.a. af evalueringernes størrelse, og i hvilket omfang de gennemføres i samarbejde med andre donorer.

Udbetalingerne til evalueringer udgør omkring 0,1 % af de samlede udgifter til udviklingsbistand.

## Vurdering

155. Fordelingen af evalueringer i forhold til lande, sektorer, bistandsinstrumenter mv. afspejler overordnet set fordelingen af den danske bistand. Udbetalingerne til at gennemføre evalueringer har i de seneste år ligget på 17-19 mio. kr.

## B. Kvalitetssikring af evalueringer

156. Udenrigsministeriets retningslinjer for evalueringer er baseret på OECD's Development Assistance Committees (DAC) kvalitetsstandarder for evaluering. Kvalitetsstandarderne er en række krav til fx gennemførelsen af evalueringen, inddragelse af interessenter, indholdet af evalueringsrapporten og opfølgning på evalueringen.

157. Evalueringskontoret skal ifølge retningslinjerne monitorere gennemførelsen af evalueringen. Dvs. at kontoret skal godkende konsulenternes tilrettelæggelse af evalueringen og sikre, at evalueringsplanen bliver fulgt. Derudover skal evalueringskontoret kvalitetssikre evalueringsrapporterne ved bl.a. at tjekke, om der er faktuelle fejl i rapporten, om analyserne er robuste og konsistente, om anbefalinger og konklusioner er underbygget, og om kommissoriet for evalueringen er blevet opfyldt.

158. Udenrigsministeriet anvendte i 2 af de 3 undersøgte evalueringer eksterne konsulenter til at kommentere konsulenternes plan for gennemførelse af evalueringerne, og i alle 3 evalueringer blev der anvendt eksterne konsulenter til at kommentere på udkast til rapporten.

159. Evalueringskontoret har også kommenteret på konsulenternes detaljerede plan for gennemførelsen af evalueringen og udkast til rapporten. Kommentarerne er bl.a. faktuelle ændringer, omstrukturering af afsnit og/eller rapporten, forslag til flere relevante aspekter eller yderligere analyse, og om kommissoriet for evalueringen er opfyldt.

Alle evalueringer i perioden 2005-2009 har kostet over 500.000 kr. pr. evaluering. Evalueringssopgaver mellem 500.000 kr. og tærskelværdien for EU-udbud (931.638 kr. i 2010-2011) skal annonceres, mens opgaver over 931.638 kr. skal i EU-udbud. Hovedparten af evalueringerne har været i EU-udbud.

Kvalitetssikringen var mest omfattende for HIMA-evalueringen (støtte til landbrug og miljø), da der var mange kommentarer til udkastet til rapporten. Kvalitetssikringen i evalueringen af sundhedssektoren var også omfattende, da det var en fællesevaluering, og de involverede donorer derfor også kommenterede på rapportudkastet.

160. I retningslinjerne fremgår det, at der i kontrakten skal være angivet en navngiven person, som er ansvarlig for kvalitetssikringen. Der blev i alle 3 evalueringer udpeget en navngiven person i kontrakten, og i 2 af evalueringerne, som var i EU-udbud, blev konsulentfirmaets kvalitetssikringssystem endvidere beskrevet i kontrakterne.

161. En del af kvalitetssikringen er også at indhente kommentarer fra de involverede interessenter. Ifølge DAC's kvalitetsstandarder skal interessenterne have mulighed for at kommentere evalueringens resultater, konklusioner og anbefalinger, hvilket de har haft i de 3 evalueringer.

### Vurdering

162. Udenrigsministeriet har opstillet klare retningslinjer for kvalitetssikring af evalueringerne. Retningslinjerne er i overensstemmelse med internationale standarder. Ministeriets evalueringskontor, som er ansvarlig for evalueringer, har kvalitetssikret de 3 undersøgte evalueringer efter retningslinjerne.

## C. Evalueringskontorets og konsulenternes uafhængighed

### Evalueringskontorets uafhængighed

163. Evalueringskontoret er en uafhængig og specialiseret enhed i ministeriet, som planlægger, formulerer og styrer evalueringer om udviklingsbistanden. Evalueringskontoret bestemmer i samråd med Udenrigsministeriets ledelse det endelige evalueringsprogram. Evalueringskontoret har oplyst, at evalueringer kan udgå af eller tilgå programmet, fx hvis der kommer nye politiske ønsker, nye strategier, eller hvis andre evalueringer overflødiggør en dansk evaluering. Evalueringskontoret har oplyst, at ministeriets ledelse aldrig har sløjft evalueringer på evalueringsprogrammet i perioden 2005-2009.

164. Udenrigsministeriet har en særskilt konto på finansloven til evaluering. På kontoen afholdes udgifter til forberedelse, gennemførelse og formidling af evalueringer og danske bidrag til evalueringer udført i fællesskab med andre lande eller organisationer.

### Konsulenternes uafhængighed

#### *Udvælgelse af konsulenterne*

165. Det er individuelle konsulenter eller konsulentfirmaer, der udfører evalueringerne. Det fremgår af retningslinjerne, at Udenrigsministeriet udvælger konsulenterne ud fra konsulenternes professionelle kompetencer, erfaringer, uafhængighed og kvaliteten af det givne tilbud.

I retningslinjerne står der, at medlemmer af evalueringsteamet ikke må have været personligt involveret i de aktiviteter, der evalueres. Ligeledes må de konsulentfirmaer, der udfører evalueringen, ikke have været involveret i forberedelsen eller implementeringen af de aktiviteter, der evalueres.

I 2 af de 3 evalueringer, Rigsrevisionen har gennemgået, havde medlemmer af evalueringsteamet tidligere været involveret i de aktiviteter, der blev evalueret. I den ene evaluering havde teamlederen været involveret i tilrettelæggelsen af støtten til én af de institutioner, som blev evalueret. I den anden evaluering var et teammedlem med i planlægningen af programmet i opstartfasen, men ikke for den periode, som evalueringen omhandlede. Evalueringskontoret har oplyst, at kontoret har foretaget en konkret vurdering i de 2 evalueringer og fundet, at der ikke var et problem med konsulenternes uafhængighed.

Ifølge DAC's kvalitetsstandarder skal evalueringsrapporten indikere konsulenternes uafhængighed. Dette fremgår ikke af de 3 evalueringsrapporter. Det fremgår således ikke, at konsulenterne i 2 af evalueringerne har været involveret i nogle af de aktiviteter, der evalueres. Udenrigsministeriet oplyser, at eventuelle overvejelser om konsulenternes uafhængighed fremover vil fremgå af evalueringsrapporten.

#### *Konsulenternes uafhængighed ved gennemførelsen af evalueringer*

166. For at sikre, at evalueringerne bliver uafhængige og troværdige, har Udenrigsministeriet i retningslinjerne udarbejdet et regelsæt for, hvordan konsulenterne, evalueringsskontorets ansatte, andet personale og andre involverede parter skal forholde sig under gennemførelsen af en evaluering.

Ifølge DAC's kvalitetsstandarder skal konsulenterne have adgang til de relevante dokumenter og data og frit kunne tale med de interessenter, de finder relevante.

Teamlederne for de 3 evalueringer har over for Rigsrevisionen tilkendegivet, at de havde haft adgang til relevante data, og at de har kunnet tale med alle relevante interessenter. Desuden fandt de, at processen var forløbet uden usaglig indblanding fra evalueringsskontoret eller ansatte på ambassaden. Dette bekræftes af korrespondancen mellem evalueringsskontoret og konsulenterne.

167. I 2003 udarbejdede eksterne konsulenter en omfattende udredning af Udenrigsministeriets evalueringssfunktion. De undersøgte uafhængigheden af de konsulenter, der udarbejdede evalueringer i perioden 1997-2001. 25 teamledere på Udenrigsministeriets evalueringer blev interviewet, bl.a. omkring uafhængighed, herunder om de havde følt sig presset til at ændre konklusioner og anbefalinger i evalueringerne. Konklusionen var, at konsulenterne generelt havde en høj grad af uafhængighed, og at konsulenterne kun i få tilfælde havde oplevet pres under deres arbejde. I de fleste tilfælde bøjede konsulenterne sig ikke for presset, og i adskillige tilfælde støttede evalueringsskontoret aktivt konsulenterne i at fastholde deres vurderinger.

#### **Vurdering**

168. Udenrigsministeriets retningslinjer for sikring af konsulenternes uafhængighed følger god praksis. Evalueringsskontoret kan endvidere uafhængigt af det øvrige ministerium tilrettelægge og offentliggøre evalueringer.

169. Konsulenterne i de 3 undersøgte evalueringer har været uafhængige i deres gennemførelse af og afrapportering på evalueringerne.

170. I 2 af de 3 undersøgte evalueringer har enkelte konsulenter tidligere været involveret i de aktiviteter, der blev evalueret. Evalueringsskontoret har oplyst, at de før indgåelsen af kontrakten med de enkelte konsulenter har foretaget en konkret vurdering af konsulentens uafhængighed.

#### **D. Læring og opfølgning på evalueringerne**

171. Det fremgår af retningslinjerne, at der skal udarbejdes et opfølgningsnotat ved afslutningen af en evaluering. Opfølgningsnotatet indeholder Udenrigsministeriets holdninger til evalueringens konklusioner og anbefalinger og angiver, hvem der er ansvarlig for at gennemføre de aftalte aktiviteter. Opfølgningsnotatet diskuteres i Udenrigsministeriets Programkomité, som består af de forskellige fagkontorer i ministeriet, og godkendes af Programkomitéens formand.

172. Evalueringen af sundhedssektoren var tilrettelagt, så konklusioner og anbefalinger kunne indgå i den nye strategiske sundhedssektorplan for Tanzania og i den nye fase af Udenrigsministeriets sundhedssektorprogram. Det fremgår af opfølgningsnotatet, at anbefalingerne indgik i udarbejdelsen af den nye strategiske sundhedssektorplan.

Opfølgingsnotatet til evalueringen af HIMA (støtte til landbrug og miljø) beskriver ikke, hvordan Udenrigsministeriet vil anvende konklusioner og anbefalinger. Det fremgår, at resultaterne af evalueringen vil give input til den løbende strategiske udvikling på området, men det er ikke præciseret, hvem der skal gøre det eller hvornår. På Programkomitéens møde blev det dog påpeget, at evalueringen skal anvendes i ministeriets fremtidige arbejde med at udarbejde politikker på området.

I opfølgingsnotatet til evalueringen af finansielle serviceydelser fremgår ministeriets holdning til anbefalingerne. Det er dog ikke i alle tilfælde tydeligt, hvordan ministeriet vil følge op på anbefalingerne, eller hvem der skal følge op på dem.

Udenrigsministeriet har oplyst, at ansvaret for opfølgningen på de enkelte anbefalinger i de fleste tilfælde vil være fastlagt af den ansvarsfordeling, der er internt i ministeriet, og vil derfor ikke nødvendigvis fremgå af opfølgingsnotatet. I ministeriets retningslinjer fremgår det dog, at det skal fremgå af opfølgingsnotatet.

173. Det fremgår af retningslinjerne, at evalueringskontoret regelmæssigt skal monitorere, at anbefalingerne gennemføres. Det fremgår ikke, hvordan eller hvor ofte dette skal gøres. Evalueringskontoret har ikke siden 2007 haft en fast procedure for at monitorere de enkelte evalueringer. Siden 2007 har evalueringskontoret undersøgt og vurderet forskellige modeller for monitorering af opfølgningen på evalueringer. Baggrunden var, at der efter evalueringskontorets opfattelse var behov for en justering i de procedurer, der blev anvendt ved monitorering af opfølgningen på evalueringer. Udenrigsministeriet har oplyst, at det fremover vil fremgå af opfølgingsnotatet, inden for hvilken tidsmæssig ramme der skal følges op på de konkrete tiltag. Kontoret for kvalitetssikring af udviklingsbistanden vil fra marts 2010 monitorere, at opfølgningen sker for de 2 foregående års evalueringer.

174. Udenrigsministeriet har oplyst, at evalueringskontoret i 2010 vil igangsætte en revision af de nuværende retningslinjer. Ministeriet vil bl.a. indskrive de nye procedurer for opfølgningen på evalueringerne samt præcisere og uddybe, hvordan spørgsmål om uafhængighed håndteres, og justere retningslinjerne, så de afspejler DAC's reviderede retningslinjer fra februar 2010.

### **Vurdering**

175. Det fremgår ikke i alle tilfælde klart i Udenrigsministeriets opfølgning på evalueringerne, hvordan ministeriet vil følge op på anbefalingerne, og hvem der er ansvarlig for opfølgningen. Ministeriets evalueringskontor har ikke siden 2007 haft en fast procedure for, hvordan kontoret følger op på, om anbefalingerne fra evalueringerne bliver gennemført. Ministeriet besluttede i marts 2010 at indføre et system, som skal sikre, at der følges op på de 2 foregående års evalueringer.

Rigsrevisionen, den 16. juni 2010

Henrik Otbo

/Bjørn Olsen

## Bilag 1. Ordlister

Association of Tanzanian Employers (ATE)	Tanzanias arbejdsgiverforening.
Basketfunding	Bistandsform, hvor donorer går sammen og samlet støtter et projekt eller et program.
Baselinedata	Data for udgangspunktet.
Business Environment Strengthening for Tanzania (BEST)	Den tanzaniske regerings erhvervssektorprogram.
Business Sector Programme Support (BSPS)	Erhvervssektorprogrammet.
Chama Cha Mapinduzi (CCM)	Regeringspartiet, som er det største parti i Tanzania med ca. 90 % af mandaterne.
Commission for Mediation and Arbitration	Kommission for mægling og voldgift.
Cooperative and Rural Development Bank (CRDB)	Tanzanisk bank, der bl.a. yder mikrolån.
Deepening Democracy in Tanzania	Program for styrkelse af demokratiet i Tanzania.
Development Assistance Committee (DAC)	Komité for udviklingsbistand, donorforum under OECD.
Doing Business Index	Verdensbankens liste over, hvor let det er at drive virksomhed i et land.
Financial Sector Deepening Trust	Fond, der har til formål at styrke den finansielle sektor i Tanzania.
Gini-koefficienten	Mål for uligheden.
Health Sector Programme Support (HSSP)	Sundhedssektorprogrammet.
Hifadhi ya Mazingira (HIMA)	Miljøbeskyttelse (støtte til miljø og landbrug).
Industrial Court	Arbejdsretten.
Legal Sector Reform Programme (LSRP)	Retsreformprogrammet.
Media Council of Tanzania	Tanzanias medieråd.
Ministry of Industry, Trade and Marketing	Tanzanias ministerium for industri, handel og marketing.
Ministry of Labour, Youth Development and Sports	Tanzanias beskæftigelsesministerium.
Ministry of Health and Social Welfare	Tanzanias sundheds- og velfærdsministerium.
Mkakati wa Kukuza Uchumi na Kupunguza Umaskini, Tanzania (MKUTATA)	Tanzanias strategi for vækst og fattigdomsbekæmpelse (fattigdomsstrategi).
National Organization for Legal Assistance	Den nationale organisation for retshjælp.
Occupational Safety and Health Authority (OSHA)	Bedriftssundhedstjenesten.
Performance Assessment Framework (PAF)	Samlet betegnelse for resultatvurdering af generel budgetstøtte.
Private Agricultural Sector Support (PASS)	Fond, der har til formål at styrke privat landbrugsudvikling.
Public Financial Management	Offentlig økonomistyring.
Public Financial Management Reform Programme (PFMRP)	Programmet til reformering af den offentlige økonomistyring.
Public Procurement Regulatory Agency	Statslig styrelse, som overvåger offentlige indkøb.
Public Service Reform Programme (PSRP)	Programmet til reformering af de offentlige serviceydelser.

Research and Education for Democracy in Tanzania (REDET)	Projekt, der støtter forskning og uddannelse i demokrati i Tanzania.
Review	Faglig gennemgang.
Savings and Credit Cooperative Organisations (SACCOS)	Finansielle institutioner inden for mikrofinansiering.
Small and Medium Enterprise Competitiveness Facility (SCF)	Organisation, der yder støtte til at forbedre små og mellemstore virksomheders konkurrenceevne inden for bl.a. fødevarerbearbejdning.
Support to Good Governance, Human Rights and Democratisation in Tanzania	Programmet for god regeringsførelse, menneskerettigheder og demokrati.
Support to macroeconomic and institutional reforms in Tanzania	Programmet for støtte til makroøkonomiske og institutionelle reformer – også kaldet programmet for generel budgetstøtte.
Tanzania Media Fund	Tanzania mediefond.
Trade Union Congress of Tanzania (TUCTA)	Det største fagforbund i Tanzania.
United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD)	FN's konference for handel og udvikling.
United Nations Development Programme (UNDP)	FN's udviklingsprogram.
Womens Legal Aid Center	Center for retshjælp for kvinder.
World Association of Investment Promotion Agencies (WAIPA)	International forening af investeringsfremmende organisationer.
Zanzibar Legal Services Center	Zanzibars center for retshjælp.

## Bilag 2. Forkortelser

AFROSAI	African Organization of Supreme Audit Institutions
ATE	Association of Tanzanian Employers
BEST	Business Environment Strengthening for Tanzania
BSPS	Business Sector Programme Support
CCM	Chama Cha Mapinduzi – Regeringspartiet i Tanzania
CRDB	Cooperative and Rural Development Bank
DAC	Development Assistance Committee
HIMA	Hifadhi ya Mazingira, Miljøbeskyttelse (støtte til miljø og landbrug)
HSSP	Health Sector Programme Support
LSRP	Legal Sector Reform Programme
MKUKUTA	Mkakati wa Kukuza Uchumi na Kupunguza Umaskini, Tanzania – Tanzanias fattigdomsstrategi
OSHA	Occupational Safety and Health Authority
PAF	Performance Assessment Framework
PASS	Private Agricultural Sector Support
PSRP	Public Service Reform Programme
REDET	Research and Education for Democracy in Tanzania
SACCOS	Savings and Credit Cooperative Organisations
SCF	Small and Medium Enterprise Competitiveness Facility
TUCTA	Trade Union Congress of Tanzania
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UNDP	United Nations Development Programme
WAIPA	World Association of Investment Promotion Agencies