

15/2011

STATSREVISORERNE



Beretning om Danmarks bistandssamarbejde med Bolivia



15/2011

Beretning om Danmarks bistandssamarbejde med Bolivia

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 2012

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.

Udviklingsministeren og udenrigsministeren afgiver en redegørelse til beretningen.

Rigsrevisor afgiver et notat med bemærkninger til ministrenes redegørelser.

På baggrund af ministrenes redegørelser og rigsrevisors notat tager Statsrevisorerne endelig stilling til beretningen, hvilket forventes at ske midt i november 2012.

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 2011, som afgives i april 2013.

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
Hjemmeside: 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
Hjemmeside: www.rosendahls-schultzgrafisk.dk

ISSN 2245-3008
ISBN 978-87-7434-383-7

Statsrevisorernes bemærkning

BERETNING OM DANMARKS BISTANDSSAMARBEJDE MED BOLIVIA

Denne beretning om bistandssamarbejdet med Bolivia er en del af grundlaget for Statsrevisorernes besigtigelsesrejse til Bolivia i august 2012.

Beslutningen om besigtigelsesrejsen blev truffet, efter at regeringen i marts 2010 besluttede at udfase bistanden til Bolivia. Formålet med rejsen var bl.a. at besigtige, hvordan udfasningen er blevet forvaltet i praksis. Under arbejdet med beretningen har regeringen i november 2011 tilkendegivet, at man overvejer at fortsætte bistandssamarbejdet med Bolivia. Endelig beslutning herom vil dog først blive truffet i forbindelse med forslag til finansloven for 2013.

Bolivia er Sydamerikas fattigste land, og Danmark har ydet udviklingsbistand til Bolivia siden 1970'erne. Udviklingssamarbejdet blev dog afbrudt i 1980 på grund af den politiske situation i landet og blev først genoptaget i 1993. Bolivia har siden 1994 været programsamarbejdsland og har de senere år modtaget bistand for knap 200 mio. kr. årligt. Bistanden ydes overvejende som programbistand på områderne landbrug, uddannelse og miljø.

Statsrevisorerne finder det ikke tilfredsstillende, at de seneste års beslutninger om henholdsvis ikke at yde og yde bistand til Bolivia er blevet taget, uden at væsentlige internationale principper for langsigtede partnerskaber og gensidig ansvarlighed er fulgt:

- Udfasningen blev besluttet uden forudgående orientering af Bolivia.
- Beslutningen blev ikke meddelt via de officielle kanaler, men af pressen.
- Overvejelserne om en eventuel fortsættelse af samarbejdet blev ligeledes udmeldt i pressen.
- Der er fortsat usikkerhed om, hvorvidt Danmark ønsker at fortsætte bistandssamarbejdet efter 2013.

Det afgøres naturligvis politisk, om og i hvilket omfang Danmark skal yde udviklingsbistand til programsamarbejdslande som Bolivia. Imidlertid bør man leve op til de internationale og nationale bistandsprincipper.

Efter beslutningen om udfasning af bistanden har bistandsarbejdet i Bolivia særligt haft fokus på bæredygtighed, fx sikring af andre finansieringskilder. En udfasning af bistanden over en kort årrække kan være problematisk i forhold til at opnå planlagte mål og sikre, at allerede opnåede positive resultater kan fortsætte, når bistanden ophører.

Statsrevisorerne,
den 20. juni 2012

*Peder Larsen
Henrik Thorup
Helge Adam Møller
Kristian Jensen
Mogens Jensen
Klaus Frandsen*



Beretning til Statsrevisorerne om Danmarks bistandssamarbejde med Bolivia

Rigsrevisionen afgiver hermed denne beretning til Statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012. Beretningen vedrører finanslovens § 6. Udenrigsministeriet.

Indholdsfortegnelse

I.	Introduktion og konklusion	1
II.	Indledning	3
	A. Baggrund	3
	B. Formål, afgrænsning og metode.....	7
III.	Fakta om bistanden til Bolivia	8
	A. Fakta om Bolivia	8
	B. Fakta om den danske bistand til Bolivia.....	9
IV.	Danmarks dialog og samarbejde med Bolivia.....	11
	A. Udenrigsministeriets principper for valg af partnerlande.....	12
	B. Kommunikation og inddragelse af Bolivia i samarbejdet	13
V.	Bæredygtigheden af bistanden til Bolivia.....	17
	A. Landeprogrammet i Bolivia	19
	B. Bæredygtigheden af bistandsprogrammerne.....	22
	Bilag 1. Ordliste.....	31
	Bilag 2. Forkortelser	32

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 - oktober 2011

Udenrigsminister Villy Søvndal: oktober 2011 -

Udviklingsminister Ulla Tørnæs: februar 2005 - februar 2010

Udviklingsminister Søren Pind: februar 2010 - oktober 2011

Udviklingsminister Christian Friis Bach: oktober 2011 -

I. Introduktion og konklusion

1. Denne beretning handler om Danmarks bistandssamarbejde med Bolivia og er et led i forberedelsen af Statsrevisorernes planlagte besøg i Bolivia i august 2012. Beretningen blev igangsat i august 2011, hvor der forelå en beslutning om at udfase bistanden fra Bolivia.

2. I marts 2010 besluttede den daværende udviklingsminister, at Danmark skulle udfase udviklingsbistanden fra Latinamerika, herunder Bolivia, for i stedet at fokusere den danske bistand på fattigere lande i Afrika. Udfasningen fra Bolivia skulle efter planen være afsluttet medio 2013. Beslutningen har præget det danske bistandssamarbejde med Bolivia i de sidste par år, fordi der har været fokus på at afslutte mange års samarbejde.

I marts 2012 besøgte den nuværende udviklingsminister Bolivia for at undersøge mulighederne for et fortsat samarbejde med landet. Ministeren har bl.a. i pressen indikeret, at Danmark vil fortsætte bistandssamarbejdet med Bolivia, hvor der vil være fokus på rettigheder i en række af de sektorer, hvor Danmark i forvejen giver støtte. Regeringen vil tage beslutning om det fremtidige samarbejde med Bolivia ved udarbejdelsen af forslag til finansloven for 2013.

3. Formålet med undersøgelsen er at belyse, hvordan Udenrigsministeriet har forvaltet samarbejdet med Bolivia under hensyn til principperne for samarbejde med partnerlande og bistandens bæredygtighed.

Første del af undersøgelsen vedrører Udenrigsministeriets principper for samarbejde med partnerlande, og om de er blevet fulgt i dialogen med Bolivia om henholdsvis at udfase og fortsætte den danske bistand til landet. De væsentligste principper i bistandssamarbejdet er princippet om, at partnerskaber er langsigtede, og princippet om, at donorer og partnerlande er gensidigt ansvarlige for udviklingsresultaterne. Gensidig ansvarlighed indebærer bl.a., at både donorer og modtagerlande skal fremme ansvarlighed og gennemsigtighed i udviklingsbistanden, og at donorerne skal sørge for, at bistanden er forudsigelig, så modtagerlandene kan planlægge herefter. Rigsrevisionen har endvidere belyst, hvilke generelle principper ministeriet har for valg og fravalg af partnerlande.

Det er ministeriets mål, at den danske bistand er bæredygtig, dvs. at de goder, der er forbundet med et udviklingsprojekt, også vil fortsætte, efter at den danske bistand ophører, og at de opnåede resultater og aktiviteter ikke falder til jorden, når bistanden stopper.

I anden del af undersøgelsen har Rigsrevisionen derfor vurderet, om Udenrigsministeriet har haft fokus på at sikre bæredygtigheden af bistanden til Bolivia i perioden fra marts 2010, hvor beslutningen om at udfase bistanden blev taget, og frem til maj 2012. Rigsrevisionen har i den forbindelse bl.a. set på, hvilke analyser ministeriet har foretaget af bæredygtigheden, da ministeriet tilrettelagde de seneste bistandsprogrammer.

Udenrigsministeriet anvender begrebet **udfasning** om en periode, hvor en donor afvikler udviklingsbistanden til et modtagerland. Udfasning af bistanden kan både ske fra et sektorprogram og fra landet som helhed.

Partnerlande er lande, hvor Danmark er til stede med et langsigtet perspektiv og med politisk og finansiel tyngde. Udgangspunktet for Danmarks engagement er, for hovedparten af partnerlandene, et samarbejde med landets regering.

UNDERSØGELSENS HOVEDKONKLUSION

Skiftende udviklingspolitiske prioriteringer har medvirket til, at Udenrigsministeriet i dialogen og samarbejdet med Bolivia ikke altid har fulgt væsentlige internationale principper om langsigtede partnerskaber og gensidig ansvarlighed, herunder at bistanden skal være forudsigelig. Bolivia er fx ikke i alle tilfælde blevet inddraget i beslutningerne om det fremtidige samarbejde med Danmark, og ministeriet forberedte ikke Bolivia på den politiske beslutning i 2010 om at udfase bistanden. Ministeriet bør også ved ændringer af udviklingspolitiske prioriteringer bestræbe sig på at efterleve principperne for langsigtede partnerskaber og gensidig ansvarlighed.

Udmeldingerne om, at Danmark overvejer at fortsætte bistanden til Bolivia, betyder, at der ikke er klarhed om det fremtidige samarbejde, da der endnu ikke er taget endelig beslutning om dette fra regeringens side. Det afgøres først ved udarbejdelsen af forslag til finansloven for 2013.

Bistandssamarbejdet mellem Danmark og Bolivia har de seneste år haft fokus på at sikre bæredygtigheden, dvs. varige resultater af bistanden, da Udenrigsministeriet siden 2010 har været i gang med at udfase bistanden fra landet. Ministeriets vurderinger af programmerne viser generelt gode muligheder for at opnå bæredygtighed. Flere sektorprogrammer har dog også en række udfordringer i forhold til at opnå bæredygtighed. Rigsrevisionen finder, at ministeriet bør være særligt opmærksom på, at det kan være vanskeligt at sikre bæredygtigheden, når ministeriet planlægger at udfase bistanden over en kort årrække, som det var tilfældet i Bolivia. Ministeriet har oplyst, at ministeriet i forbindelse med overvejelserne om at fortsætte bistanden til Bolivia bl.a. overvejer at fortsætte støtten til de dele af programmerne, der har svært ved at opnå bæredygtighed.

II. Indledning

A. Baggrund

4. Beretningen handler om Danmarks bistandssamarbejde med Bolivia med fokus på dialogen i samarbejdet mellem Danmark og Bolivia og på bæredygtigheden af den danske bistand til Bolivia. I 2011 gav Danmark 191 mio. kr. i udviklingsbistand til Bolivia.

Langsigtede partnerskaber

5. Udgangspunktet for Danmarks udviklingspolitiske engagement er langsigtede partnerskaber, fordi det er internationalt anerkendt, at langsigtede partnerskaber skaber størst troværdighed og giver de bedste muligheder for resultater.

Udenrigsministeriets mål om langsigtede partnerskaber kan ses som en erkendelse af, at udvikling tager tid, og som et ønske om at skabe kontinuitet i bistandssamarbejdet. De lande, Danmark samarbejder med, har derfor en forventning om, at samarbejdet er langsigtet, hvilket gør det vigtigt at sikre en god dialog og et godt samarbejde, når Danmark enten beslutter at igangsætte et bistandssamarbejde med et partnerland eller at udfase bistanden.

Ifølge Udenrigsministeriet skal partnerskaber bygge på åbenhed og gensidige forpligtelser, hvor Danmark stiller krav til sine partnere og selv er parat til at leve op til de forpligtelser, som Danmark indgår.

6. Både Danmark og Bolivia har tilsluttet sig Paris-erklæringen i 2005, hvis formål er at effektivisere udviklingsbistanden. Over 100 lande tilsluttede sig erklæringen, som også tager afsæt i, at udviklingsbistanden er forankret i partnerskaber. Paris-erklæringen er ikke en international aftale i folkeretlig forstand, men en erklæring, som landene har tilkendegivet, at de vil arbejde for at gennemføre. En international evaluering af gennemførelsen af Paris-erklæringen fra maj 2011 konkluderede, at Udenrigsministeriet er engageret i at gennemføre Paris-erklæringens principper i planlægningen og gennemførelsen af den danske bistand.

Paris-erklæringen opstiller 5 principper, der skal bidrage til at effektivisere bistanden, jf. boks 1. For hvert princip er der en række mål, som donorer og partnerlande skal arbejde for at opfylde.

Et partnerskab i et partnerland kan være med bl.a. regeringen, ministerier, civilsamfundet, medier, uddannelses- og forskningsinstitutioner og det private erhvervsliv.

BOKS 1. PARIS-ERKLÆRINGENS 5 PRINCIPPER

1. Ejerskab	Modtagerlande udøver effektiv ledelse over for deres egne udviklingspolitikker og strategier og koordinerer udviklingstiltag.
2. Tilpasning	Donorer baserer deres samlede støtte på modtagerlandenes nationale udviklingsstrategier, institutioner og procedurer.
3. Harmonisering	Donorers aktiviteter er mere harmoniserede, gennemsigtige og fælles effektive.
4. Resultatstyring	Resursestyring og forbedret beslutningstagning, der er resultatorienteret.
5. Gensidig ansvarlighed	Donorer og modtagerlande er ansvarlige for udviklingsresultater.

Kilde: "The Paris Declaration on Aid Effectiveness", 2005.

De 5 principper stiller krav både til donorer og partnerlande. Fx skal et partnerland udvise ejerskab over for landets egen udvikling ved eksempelvis at udvikle og implementere egne udviklingspolitikker, og donorerne skal respektere partnerlandets ejerskab og tilpasse bistanden til landets nationale strategier og institutioner mv.

7. Paris-erklæringen er siden 2005 blevet fulgt op og suppleret flere gange. I 2008 fulgte underskriverne af Paris-erklæringen op på arbejdet med at forbedre bistanden og vedtog i den forbindelse "Accra Agenda for Action" – en handlingsplan med 43 punkter, der skulle bidrage til at fremskynde opnåelsen af Paris-erklæringens mål. Ifølge Udenrigsministeriet arbejder Danmark målrettet for, at udviklingsbistanden følger målsætningerne i Paris-erklæringen, og ministeriet har systematisk fulgt op på de 43 punkter i handlingsplanen.

I slutningen af 2011 blev der igen fulgt op på Paris-erklæringen med et møde i Busan i Sydkorea. Sluterklæringen fra Busan, der er underskrevet af 158 lande, understreger bl.a., at de allerede afgivne løfter for bistandseffektivitet i Paris-erklæringen og "Accra Agenda for Action" skal opfyldes, og at der er behov for at øge fokus på at håndtere risici og bruge modtagerlandets systemer for derigennem at sikre øget nationalt ejerskab.

8. Ét af Paris-erklæringens 5 principper vedrører gensidig ansvarlighed. Princippet er med til at sætte rammen for bistandssamarbejdet, hvor både donorer og modtagerlande skal fremme ansvarlighed og gennemsigtighed i udviklingsbistanden. Det fremgår af erklæringen, at donorerne skal sørge for, at bistanden er forudsigelig ved at give rettidig, gennemsigtig og fuld information om planerne for bistanden, så modtagerlandene kan indrette sig herefter.

I dokumentet fra Busan fremhæves princippet om forudsigelighed i bistanden også. Det fremgår, at de lande, der har forpligtet sig til at forbedre forudsigeligheden af bistanden gennem "Accra Agenda for Action", fra 2013 vil opstille 3-5 års udgiftsrammer eller implementeringsplaner for alle de lande, de samarbejder med, hvilket vil indikere donorenes forventede støtte til landene. Forudsigelighed i bistanden er dermed fortsat et princip, som donorer og modtagerlande vurderer er væsentlige for at yde god og gennemsigtig bistand.

9. I EU-regi er der også indgået aftaler om effektivisering af bistandssamarbejdet. I 2007 vedtog EU "EU-adfærdskodeks om arbejdsdeling i udviklingspolitik", som bygger på principperne i Paris-erklæringen. Det er frivilligt for EU-landene at efterleve kodekset. Kodekset opstiller konkrete foranstaltninger, der kan fremme arbejdsdelingen blandt EU-donorerne og bidrage til, at de enkelte EU-donorers styrker og resurser udnyttes bedst muligt i samarbejdet med modtagerlandene. Der er 10 principper i adfærdskodekset. Det 5. princip handler om, at EU-donorerne skal styrke deres geografiske fokus, dvs. at den enkelte EU-donor ikke skal sprede sit bistandsengagement til for mange partnerlande. Fokuseringen på færre lande skal ske gennem en dialog inden for EU under hensyntagen til de samlede donorforpligtelser. Dette princip er væsentligt i forhold til valg og fravalg af partnerlande.

10. Udenrigsministeriet udarbejdede i 2008 sammen med en række andre donorer en evaluering om udfasning af bistand. Evalueringen anbefalede, at donorer drøfter udfasningen af bistanden med partnerlande, allerede når samarbejdet starter, eller når nye faser i samarbejdet bliver forhandlet. Det fremgår ligeledes af Udenrigsministeriets retningslinjer for administrationen af udviklingsbistanden fra 2011, at det er for sent at overveje, hvordan udfasningen af bistanden fra et sektorprogram skal foregå, når beslutningen er taget. Disse overvejelser skal komme meget tidligere. Det skal dog bemærkes, at dette ikke var indskrevet i ministeriets retningslinjer, da beslutningen om udfasning fra Bolivia blev taget.

Bæredygtighed af bistanden

11. Det er Udenrigsministeriets udgangspunkt, at bistand af natur altid er midlertidig, da målet med bistanden netop er, at partnerlandet på et tidspunkt kan klare sig på egen hånd. Det er altid målet, at den danske bistand skal være bæredygtig, så de opnåede resultater og aktiviteter ikke falder til jorden, når bistanden ophører. Ifølge ministeriet er det overordnede mål at sikre bæredygtigheden af støtten, når ministeriet udfaser bistanden. Det er derfor relevant at belyse, hvordan ministeriet løbende arbejder med at sikre bæredygtigheden af bistanden i Bolivia, særligt set i lyset af, at det oprindeligt var planen, at bistanden skulle udfases i 2013.

Det fremgår af Udenrigsministeriets vejledning vedrørende udfasning, at det er en grundlæggende forudsætning for at sikre bæredygtighed, at bistanden hele tiden søges tilpasset mest muligt til modtagerlandets systemer, strategier etc., og at tilpasningen hele tiden skal forfølges i bistandssamarbejdet. Målet om bæredygtig bistand hænger således sammen med Paris-erklæringens principper. Fx er der større chancer for, at resultaterne af bistanden bliver bæredygtige, hvis de er tilpasset nationale systemer. Hvis donorernes bistand er bygget på donorernes egne systemer, er der større risiko for, at aktiviteter og resultater ikke vil fortsætte, efter at bistanden ophører.

12. Udenrigsministeriet anvender den samme definition af bæredygtighed som OECD's komité for udviklingsbistand (DAC). Rigsrevisionen tager i beretningen udgangspunkt i denne definition, jf. boks 2.

BOKS 2. DEFINITION AF BÆREDYGTIGHED

DAC's definition af bæredygtighed: "The continuation of benefits from a development intervention after major development assistance has been completed. The probability of continued long-term benefits. The resilience to risk of the net benefit flows over time." (DAC, Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management, 2002).

Bæredygtighed betyder således, at de goder, der er forbundet med et udviklingsprojekt, også vil fortsætte, efter at donorfinansiering ophører, og at det er sandsynligt, at de langsigtede goder er vedvarende. Det betyder ligeledes, at der er robusthed over for risikoen for, at de goder, der er forbundet med projektet, vil forsvinde over tid.

Forskellige typer af bæredygtighed

Begrebet bæredygtighed er bredt og kan dække over forskellige typer af bæredygtighed. Rigsrevisionen har i denne beretning fokus på 3 typer af bæredygtighed, som Udenrigsministeriet også anvender i forskellige sammenhænge:

Finansiell bæredygtighed siger noget om, i hvilket omfang finansieringen til institutionerne i programmerne kan fortsætte efter udfasningen, fx ved egen finansiering eller finansiering fra andre donorer eller staten. Institutioner kan være offentlige såvel som private eller være folkelige organisationer.

Institutionel bæredygtighed siger noget om, i hvilket omfang en institution dels kan videreføres som hidtil, når den eksterne finansiering ophører, dels har kapaciteten til at varetage institutionens opgaver.

Bæredygtighed af resultaterne siger noget om, i hvilket omfang de allerede opnåede resultater i programmerne kan opretholdes, når bistanden ophører.

13. Rigsrevisionen har i boks 3 givet eksempler på, hvordan de 3 typer af bæredygtighed kan komme til udtryk i et udvalgt sektorprogram.

BOKS 3. EKSEMPLER PÅ FORSKELLIGE TYPER AF BÆREDYGTIGHED I LANDBRUGSPROGRAMMET

Danmark støtter EMPODERAR i landbrugsprogrammet, som er et program for små landbrug under Bolivias landbrugsministerium. Formålet er bl.a. at give bønder mulighed for at øge deres produktion. Det sker gennem rådgivning og finansiell hjælp til sammenslutninger af bønder. Bønderne bidrager med egen finansiering på 30 % af investeringerne. I ét af de projekter, Rigsrevisionen besøgte, havde EMPODERAR hjulpet en sammenslutning af bønder med rådgivning og finansiell støtte til at købe og opdrætte malkekøer med henblik på at sælge frisk mælk til mejerier og dermed øge bøndernes indkomst. Eksempler på bæredygtighed i forhold til de 3 typer kunne være:

Finansiell bæredygtighed: Bolivias landbrugsministerium har pengene til at fortsætte programmet EMPODERAR og dermed økonomiske resurser til at fortsætte deres arbejde med at rådgive og give finansiell støtte til bønderne. På sigt kunne den finansielle bæredygtighed også være, at bønderne på grund af deres øgede kompetencer og produktion bliver i stand til at optage lån og få kreditter i formelle kreditinstitutioner og dermed ikke længere har behov for finansiell støtte via EMPODERAR.

Institutionel bæredygtighed: EMPODERAR har fortsat den viden og det personale, der skal til for at varetage opgaverne, herunder rådgivere med de rette kompetencer til at rådgive bønderne.

Bæredygtighed af resultater: Bønderne kan opretholde den øgede produktion – som er et resultat af den rådgivning, de har fået – efter at støtten stopper. Som i projektet med køerne ville det fx være et bæredygtigt resultat, hvis bønderne var i stand til at holde køerne i live, producere kvalitetsmælk og forøge deres besætning, så indtjeningen øges.

Som det kan ses af eksemplet i boks 3, hænger de forskellige typer af bæredygtighed tæt sammen. Fx vil den finansielle bæredygtighed ofte påvirke den institutionelle bæredygtighed og bæredygtigheden af resultaterne i programmet.

B. Formål, afgrænsning og metode

14. Som nævnt har bistandssamarbejdet med Bolivia de senere år været præget af beslutningen om, at Danmark skulle udfase bistanden i 2013. Med den nuværende udviklingsministers indikationer af at bistanden til Bolivia vil fortsætte, er denne beslutning sat i bero. Hovedparten af Rigsrevisionens revision er gennemført, mens der stadig var planer om at udfase bistanden.

15. Formålet med undersøgelsen er at belyse, hvordan Udenrigsministeriet har forvaltet samarbejdet med Bolivia i denne situation under hensyn til principperne for samarbejde med partnerlande og bistandens bæredygtighed. Det har Rigsrevisionen undersøgt ved at besvare følgende 2 spørgsmål:

- Har Udenrigsministeriets samarbejde og dialog med Bolivia fulgt principperne om langsigtede partnerskaber og gensidig ansvarlighed?
- Har Udenrigsministeriet haft fokus på at sikre bæredygtigheden af bistandsprogrammerne i Bolivia?

16. Samarbejde og en god og åben dialog er centralt i et langsigtet partnerskab og kan medvirke til, at modtagerlandet tager ansvar og ejerskab for bistandsaktiviteterne, hvilket er væsentligt, hvis de skal blive bæredygtige. Udenrigsministeriet fremhæver selv i sin vejledning om udfasning af bistanden, at medinddragelse og god kommunikation med alle samarbejdspartnere er essentielt.

17. Første del af undersøgelsen handler om, hvorvidt Udenrigsministeriets generelle principper for samarbejde med partnerlande er blevet fulgt i samarbejdet med Bolivia. Rigsrevisionen har i denne sammenhæng belyst, hvilke generelle principper ministeriet har for valg og fravalg af partnerlande, og hvordan ministeriet har kommunikeret med Bolivia om henholdsvis at udfase og fortsætte bistanden til Bolivia. Rigsrevisionen har dermed ikke set på alle aspekter af samarbejdet, men kun det, der vedrører dialogen om det mulige fremtidige samarbejde.

Anden del af undersøgelsen handler om, hvorvidt Udenrigsministeriet har haft fokus på at sikre bæredygtigheden af bistandsprogrammerne siden 2010, hvor ministeriet gik i gang med at udfase bistanden.

Rigsrevisionen har undersøgt, hvordan Udenrigsministeriet har sikret bæredygtigheden af 3 udvalgte programmer: uddannelsesprogrammet, landbrugsprogrammet og miljøprogrammet. De 3 programmer udgjorde ca. 65 % af den samlede bistand til Bolivia i 2011. Rigsrevisionens gennemgang er baseret på Udenrigsministeriets analyser af programmerne, efter det var meldt ud, at bistanden til Bolivia skulle udfases. Endvidere har Rigsrevisionen gennemgået forelæggelserne for Styrelsen for Internationalt Udviklingssamarbejde og ambassadens overordnede strategi for udfasningen fra maj 2011, da der også i disse indgår vurderinger af programmernes bæredygtighed.

18. Undersøgelsen bygger på gennemgang af dokumenter og interviews med Udenrigsministeriet og på oplysninger fra Rigsrevisionens tjenesterejse til Bolivia i december 2011, hvor Rigsrevisionen holdt møder med de bolivianske partnere, herunder repræsentanter fra ministerier, lokale myndigheder, civilsamfundsorganisationer, andre donorer og Udenrigsministeriets personale på ambassaden.

19. Undersøgelsen vedrører perioden marts 2010 - maj 2012. Beretningen har i udkast været forelagt Udenrigsministeriet, hvis bemærkninger i videst muligt omfang er indarbejdet.

20. Bilag 1 indeholder en ordliste, der forklarer udvalgte ord og begreber. Bilag 2 indeholder en oversigt over de anvendte forkortelser.

III. Fakta om bistanden til Bolivia

A. Fakta om Bolivia

21. Bolivia er beliggende ved Andesbjergene i Sydamerika, omgivet af Peru, Brasilien, Paraguay, Argentina og Chile, og har ingen adgang til havet. Landet dækker et areal på 1,1 mio. km² og er dermed ca. 25 gange større end Danmark. Landet har 3 forskellige højdeniveauer: højlandet, dalene og lavlandet. $\frac{2}{3}$ af Bolivias befolkning bor i højlandet. Bolivia er inddelt i 9 departementer, jf. kortet.



22. La Paz har status af administrativ hovedstad, og det er her, parlamentet og regeringen har hovedsæde. Sucre er i henhold til Bolivias forfatning landets hovedstad, og det er her Bolivias højesteret er placeret.

23. Befolkningen er på ca. 10 mio., hvoraf 60 % udgøres af oprindelige folk. Befolkningsvæksten var i perioden 2005-2008 på 1,8 %. Hovedsproget er spansk, men mange bolivianere taler ikke spansk. Der er mere end 36 folkeslag og over 30 sprog i landet, hvor spansk, aymara og quechua er de mest udbredte. Over 90 % af befolkningen er katolikker.

24. Bolivia er Sydamerikas fattigste land. De seneste tal fra 2010 viser, at BNP pr. indbygger er på 11.071 kr. Til sammenligning er BNP pr. indbygger i Danmark på 311.030 kr. Væksten i BNP pr. indbygger i Bolivia var i 2010 på 4,2 %. Der er betydelige forskelle i levestandarden blandt det bolivianske folk. Ca. halvdelen af befolkningen lever i fattigdom, og ca. 1/3 i ekstrem fattigdom.

Landet er rigt på naturressurser (olie, naturgas og mineraler), der eksporteres. Brasilien er den vigtigste handelspartner og aftager ca. 60 % af Bolivias eksport. Landbrugserhvervet er det største erhverv for den bolivianske befolkning.

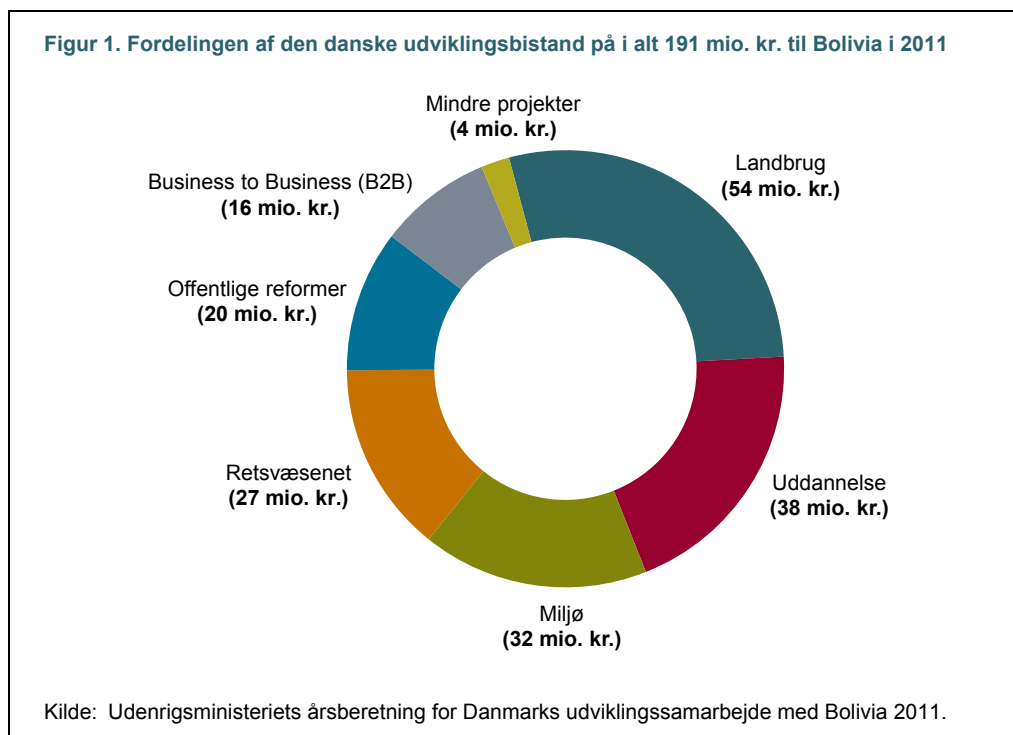
25. Bolivia er en republik. Landet fik i 2006 sin første indianske præsident, da Evo Morales fra partiet MAS (bevægelsen for socialisme) blev valgt. Morales blev genvalgt i december 2009. Ved valget fik MAS 2/3 af pladserne i det bolivianske parlament.

26. Bolivia gennemførte i 2009 en folkeafstemning om en ny forfatning. Med forfatningen anerkendes oprindelige folks rettigheder til fx sprog, kultur og uddannelse, og der gives mulighed for, at præsidenten kan sidde 2 valgperioder. Ligeledes har regeringen gennemført en række offentlige reformer af bl.a. retsvæsenet, valgsystemet og civilsamfundet samt en landreform, der skal sikre bedre adgang til jord for de mange jordløse bønder i Bolivia.

B. Fakta om den danske bistand til Bolivia

27. Bolivia har siden 1970'erne modtaget udviklingsbistand fra Danmark. I 1980 blev udviklingssamarbejdet afbrudt på grund af den politiske situation i landet. Samarbejdet blev genoptaget i 1993, og i 1994 blev Bolivia valgt som dansk programsamarbejdsland på baggrund af landets høje fattigdom. I perioden 2007-2011 har den danske bistand været på knap 200 mio. kr. årligt.

Figur 1 viser fordelingen af den danske udviklingsbistand til Bolivia i 2011 i udbetalinger.



Figur 1 viser, at de 3 største programmer i 2011 var landbrugsprogrammet med udbetalinger på 54 mio. kr., uddannelsesprogrammet på 38 mio. kr. og miljøprogrammet på 32 mio. kr. Den danske udviklingsbistand til Bolivia udgjorde i 2011 i alt 191 mio. kr.

28. Da 60 % af befolkningen i Bolivia er oprindelige folk, har støtten til oprindelige folk været et tværgående tema for bistanden til Bolivia og er integreret i de programmer, som Danmark støtter. Derudover havde Danmark i perioden 1998-2010 et særligt program til støtte af Bolivias oprindelige folks rettigheder med et samlet forbrug på 436 mio. kr. Programmet havde til formål:

- at få udviklet en national strategi for oprindelige folks rettigheder
- at opmåle og udstede skøder på oprindelige folks territorier
- at støtte oprindelige folk i administrationen af deres fællesområder.

Arbejdet med oprindelige folk i fx uddannelsessektoren har ført til, at 1.956 lærere er blevet uddannet i tosproglig undervisning, og 573 studerende har afsluttet en tosproglig uddannelse. Desuden er der blevet udgivet undervisningsmateriale på 19 indianske sprog. Oprindelige folks rettigheder er nu inkluderet i den nationale lovgivning, bl.a. i Bolivias nye forfatning fra 2009.

Programmet for oprindelige folks rettigheder blev afsluttet med henblik på at fortsætte arbejdet i sektorprogrammerne, da lovgivningen nu var på plads.

IV. Udenrigsministeriets samarbejde og dialog med Bolivia

Skiftende udviklingspolitiske prioriteringer i Danmark har medvirket til, at Udenrigsministeriet på nogle punkter ikke altid har fulgt principperne om langsigtet partnerskab og forudsigelig bistand i samarbejdet med Bolivia.

Beslutningen om at udfase bistanden fra Bolivia blev taget i 2010 uden at forberede eller konsultere Bolivia, og Udenrigsministeriet kommunikerede ikke beslutningen om at udfase bistanden på en systematisk og velovervejet måde til samarbejdspartnerne i Bolivia. Udmeldingerne om, at Danmark overvejer at fortsætte bistanden til Bolivia, betyder, at der endnu ikke er klarhed om det fremtidige samarbejde, da der på nuværende tidspunkt ikke er taget en endelig beslutning.

29. Rigsrevisionens undersøgelse af Udenrigsministeriets samarbejde og dialog med Bolivia har vist følgende:

Principper for valg af partnerlande

- Udenrigsministeriet har fastlagt en indkomstgrænse for, hvornår et udviklingsland kan modtage bilateral bistand. Bolivia ligger under denne grænse. Ministeriet har derudover 3 overordnede principper for valg og fravalg af partnerlande, men fremhæver, at valg af partnerlande altid er en politisk beslutning. Principperne handler om partnerlandes udviklingsbehov og bistandens relevans samt bistandens resultater og effekter. Indkomstgrænsen og de 3 overordnede principper forholder sig således til faktorer vedrørende det enkelte partnerland og ikke til, hvordan den danske bistand skal prioriteres mellem lande.
- Beslutningen i 2010 om at udfase bistanden fra Bolivia var baseret på en ny udviklingspolitisk strategi om at fokusere den danske bistand på fattigere lande i Afrika. Beslutningen byggede dermed på en samlet vurdering af, hvilke lande der havde størst behov for bistand. Begrundelsen for eventuelt at fortsætte bistanden til Bolivia er relateret til landets udviklingsbehov, relevansen af den danske bistand og bistandens resultater og forholder sig dermed til Udenrigsministeriets 3 principper for valg af partnerlande.

Kommunikation og inddragelse af Bolivia i bistandssamarbejdet

- Udenrigsministeriet havde ikke drøftet mulighederne for en fremtidig udfasning af bistanden med Bolivia forud for beslutningen i 2010 om at udfase bistanden. Ministeriet gav indtryk af, at Danmark som minimum ville støtte landet frem til 2015. Det var således ikke forudsigeligt for Bolivia, at Danmark besluttede, at bistanden til Bolivia skulle ophøre med udgangen af 2013, og ministeriet fulgte dermed ikke princippet om forudsigelig bistand.
- Bolivia blev ikke involveret i at fastsætte tidsrammen for udfasningen og blev heller ikke inddraget i overvejelserne i 2011 om at fortsætte bistanden, før Udenrigsministeriet meldte muligheden ud offentligt. Den planlagte tidsramme for udfasningen betød endvidere, at Udenrigsministeriet ikke var i stand til at indfri det, ministeriet havde stillet Bolivias regering i udsigt. Dette følger ikke princippet om, at bistanden er baseret på langsigtede partnerskaber, eller Paris-erklæringens princip om gensidig ansvarlighed, hvor udviklingsbistanden skal være forudsigelig for partneren ved, at donoren giver rettidig, gennemskuelig og fuld information om donorbistanden. Disse principper har vist sig vanskelige at imødekomme i en virkelighed med skiftende udviklingspolitiske prioriteringer.
- Danmark var ikke i dialog med de øvrige EU-donorer i Bolivia, inden beslutningen om at udfase bistanden blev meldt ud, hvilket ikke er i overensstemmelse med EU's adfærdskodeks. Rigsrevisionen finder, at et øget fokus på international arbejdsdeling mellem EU-donorer vil øge mulighederne for at sikre bæredygtigheden af bistanden, når et donorland udfaser sin bistand.
- Beslutningen om at udfase bistanden fra Bolivia blev ikke kommunikeret på en systematisk og velovervejet måde. Den danske ambassadør i Bolivia var ikke orienteret, inden det blev offentliggjort, at Danmark skulle udfase bistanden fra Bolivia. Det betød bl.a., at de bolivianske samarbejdspartnere hørte nyheden i medierne, før ambassaden fik mulighed for at orientere dem.

A. Udenrigsministeriets principper for valg af partnerlande

30. Rigsrevisionen har undersøgt, om Udenrigsministeriet har fastlagt principper for, hvornår Danmark vælger at yde bistand til eller udfase bistanden fra et partnerland, og om principperne ligger til grund for Danmarks beslutning om henholdsvis først at udfase bistanden fra Bolivia og senere overvejelserne om at fortsætte bistanden til Bolivia.

31. Udenrigsministeriet har fastlagt, at dansk bilateral program- og projektbistand kan ydes til lande med et BNI på 2.650 USD eller derunder. Denne indkomstgrænse er defineret ud fra en opgørelse, som Verdensbanken udarbejder over landes indkomstniveau. Bolivia er med et BNI på 1.810 USD pr. indbygger kategoriseret af Verdensbanken som et lavere middelindkomstland, men ligger et godt stykke under den maksimale indkomstgrænse, der er fastsat for dansk bilateral bistand.

Udenrigsministeriet har fastsat en regel om, at et land skal have ligget over den gældende indkomstgrænse i 2 på hinanden følgende år, når BNI-grænserne bruges som kriterium for at udfase bistanden. Dette er fastlagt for at undgå, at et enkelt års udsving får betydning for landenes mulighed for at modtage dansk bistand.

32. Ud over brugen af indkomstgrænser til at udvælge partnerlande har Udenrigsministeriet 3 overordnede principper, som Danmark lægger vægt på i forhold til valg og fravalg (udfasning) af partnerlande. Det fremgår dog af ministeriets strategi for udviklingssamarbejdet fra 2010, at valg og fravalg af partnerlande altid er en politisk beslutning. Principperne er beskrevet i boks 4.

Verdensbankens BNI-kategoriseringer:

Lavindkomstlande har et BNI pr. indbygger på 1.005 USD eller derunder. Lavere middelindkomstlande har et BNI pr. indbygger på 1.006 USD - 3.975 USD.

BOKS 4. UDENRIGSMINISTERIETS 3 PRINCIPPER FOR DANMARKS ENGAGEMENT I PARTNERLANDE

Udviklingsbehov: Behovet kan være kort- eller langsigtet og vurderes ud fra en bred forståelse af fattigdom, frihed, sårbarhed og bæredygtig udvikling.

Relevans: Vurderes ud fra de behov og udfordringer, som landet står over for. Danske interesser i engagementet indgår i vurderingen.

Effekt og resultater: Vurderes i forhold til mulighederne for, at Danmark kan gøre en forskel og være med til at skabe resultater. Centrale aktørers vilje til at forandre sig, efterspørgsel efter danske kompetencer og andre donoreres engagement samt mulighederne for arbejdsdeling blandt donorerne indgår ligeledes i vurderingen.

33. De 3 principper for valg og fravalg af partnerlande er formuleret som meget brede principper. Rigsrevisionen vurderer, at de 3 principper er anvendelige som pejlemærke for, hvad der er relevant at se på i valg eller fravalg af et partnerland. Principperne er dog ikke så specifikke, at de kan afgøre, om Danmark skal udfase bistanden fra et partnerland, eller hvordan Danmark skal prioritere, hvilke af de lande, som ligger under indkomstgrænsen, der skal modtage dansk bistand.

34. Begrundelsen i 2010 for at udfase bistanden fra Bolivia var, at Danmark med den nye udviklingspolitiske strategi fra 2010 ønskede at fokusere den bilaterale bistand på lande i Afrika, der er fattigere end Bolivia. Med den begrundelse er der ikke taget afsæt i en vurdering af de 3 principper: Bolivias udviklingsbehov, relevansen eller effekten og resultaterne af bistanden til Bolivia. Beslutningen om at fokusere bistanden på Afrika har i stedet været en vurdering af, hvor i verden der var størst behov for udviklingsbistand. Det var dermed ikke indkomstgrænsen og de 3 principper, der lå til grund for beslutningen om at udfase bistanden fra Bolivia, men i stedet en ændring i den samlede prioritering af den danske bistand.

35. I overvejelserne om at fortsætte bistanden til Bolivia er der lagt vægt på, at der stadig er et udviklingsbehov i Bolivia, og at Danmark kan gøre en forskel og være med til at skabe resultater i Bolivia. Begrundelserne kan således relateres til de 3 principper om valg og fravalg af partnerlande.

B. Kommunikation og inddragelse af Bolivia i samarbejdet

36. Rigsrevisionen har undersøgt, om Danmark har drøftet med Bolivia, hvornår landet var modent til at klare sig uden dansk bistand, og Danmark dermed kunne begynde at udfase bistanden. Rigsrevisionen har endvidere undersøgt, hvordan Bolivia er blevet orienteret og inddraget i beslutningen om først at udfase bistanden og derefter om eventuelt at fortsætte bistanden.

Drøftelser mellem Danmark og Bolivia om samarbejdet

37. Udenrigsministeriet har hvert andet år et møde med repræsentanter fra partnerlandets regering, hvor kerneområderne for udviklingsarbejdet drøftes. På mødet mellem Danmark og Bolivia i september 2008, som var det seneste møde, inden beslutningen om at Danmark ville udfase bistanden fra Bolivia, drøftede partnerne ikke muligheden for, at Danmark på sigt skulle udfase bistanden. På dagsordenen var bl.a. principper for et fornyet samarbejde for perioden 2010-2015 og nye programmer, bl.a. et 5-årigt tematisk program med fokus på klima.

Ifølge referatet fra mødet drøftede landene ikke, hvad fremtidsperspektiverne på langt sigt var for samarbejdet eller muligheden for, at Danmark snart ville udfase bistanden.

38. I december 2009 under COP15 mødtes den daværende udviklingsminister med Bolivias miljøminister. Af talepunkterne til mødet fremgår det, at Danmark ville bekræfte det fortsatte udviklingsengagement i Bolivia. Referatet fra dette møde giver heller ikke indtryk af, at Danmark havde planer om at udfase udviklingsbistanden fra Bolivia.

Danmark havde således – 3 måneder før beslutningen om udfasningen blev offentliggjort – ikke til hensigt at bringe udviklingssamarbejdet med Bolivia til ophør.

39. Udenrigsministeriet vurderede i efteråret 2009 i forbindelse med perspektiver og idéer til det fremtidige danske udviklingsengagement i Latinamerika, at der i det kommende årti fortsat ville være massiv ulighed og udbredt fattigdom, som ville berettige et fortsat dansk bistandsengagement i Bolivia. Denne vurdering pegede heller ikke i retning af, at Danmark overvejede at udfase bistanden.

40. Danmark har således ikke – forud for udmeldingen om at udfase bistanden – drøftet med Bolivia, hvornår det ville være hensigtsmæssigt at afslutte den danske bistand til landet. Danmark har heller ikke tilkendegivet over for Bolivia, at Danmark havde til hensigt at udfase bistanden fra Bolivia. Derimod har Danmark givet udtryk for, at man som minimum frem til 2015 ønskede at fortsætte samarbejdet med Bolivia. Det har således ikke været forudsigeligt for Bolivia, at Danmark ønskede at ophøre med at yde bistand, og Danmark fulgte således ikke princippet om forudsigelig bistand.

Rigsrevisionen finder, at Udenrigsministeriet burde have benyttet møderne med Bolivias regering til også at drøfte, hvad der skal til, for at landet kan klare sig uden bistand. Ministeriet har ved udfasningen af bistanden fra fx Vietnam og Bhutan haft en meget tidlig drøftelse med landene om udfasningen – op til 10 år før den endelige udfasning.

Beslutningen om at udfase bistanden

41. Den 19. marts 2010 holdt den daværende udviklingsminister et pressemøde, hvor et udkast til Danmarks nye udviklingspolitiske strategi blev præsenteret. På pressemødet fremgik det, at regeringen havde besluttet, at bistanden til Latinamerika – og dermed Bolivia og Nicaragua – ville blive udfaset for at kunne fokusere den danske bistand på fattigere lande i Afrika. Den tidsmæssige ramme for at udfase blev ikke berørt, men det fremgik, at udfasningen ville komme til at ske på en ordentlig måde.

42. Bolivia blev ikke inddraget eller orienteret om beslutningen om at udfase bistanden fra Bolivia, før beslutningen blev offentliggjort. Udenrigsministeriet levede dermed ikke op til princippet om gensidig ansvarlighed.

43. Danmark har heller ikke været i dialog med de øvrige EU-donorer i Bolivia om beslutningen om at udfase bistanden, som EU's adfærdskodeks ellers tilsiger. EU-donorerne i Bolivia har påpeget, at Danmark tog beslutningen uden at konsultere de øvrige EU-donorer først.

På et møde mellem EU-donorerne i Bolivia i april 2010 blev det fremhævet, at der var behov for drøftelser blandt EU-landene om den internationale arbejdsdeling. Det skyldes, at når en donor trækker sig ud af et land, så er det ofte i forventning om, at andre donorer kan overtage nogle af forpligtelserne eller videreføre samarbejdet i en given sektor, hvis der er behov for det. En dansk beslutning om at udfase får således konsekvenser både for det land, der udfases fra, og for de andre donorer, der arbejder i landet. Udenrigsministeriet har oplyst, at ministeriet vil undersøge muligheden for at tage problemstillingen op på et mellemstatsligt niveau.

44. Udenrigsministeriet havde ikke en plan for, hvordan og hvornår beslutningen om at udfase bistanden skulle kommunikeres fra ministeriets side i København og fra ambassadens side til de forskellige samarbejdspartnere i Bolivia. Ambassaden i Bolivia blev først orienteret om beslutningen efter pressemødet.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at ambassadens ledelse reagerede hurtigt på nyheden og samme dag lagde nyheden på ambassadens hjemmeside, da det var konstateret, at nyheden allerede var i de bolivianske medier. Herefter blev Bolivias udenrigsministerium orienteret om beslutningen.

45. I april 2010 – en måned efter, beslutningen var meldt ud – besluttede den daværende udviklingsminister, at udfasningen skulle ske over en 3-årig periode. Tidsrammen for udfasningen blev ikke drøftet med Bolivias regering eller andre donorer i Bolivia, som Danmark har et tæt samarbejde med. Bolivia tilkendegav over for Danmark et ønske om at udfase over en længere årrække (gerne 5 år) for at kunne planlægge en fornuftig overgang. Danmark besluttede dog, at udfasningen skulle være afsluttet i løbet af 3 år.

46. Den fastsatte tidsramme på 3 år betød, at nogle forventede tilsagn ikke blev givet, og at andre tilsagn og programperioder måtte justeres og reduceres. Rigsrevisionen finder, at processen for beslutningen og den forholdsvis korte periode til at udfase ikke er i overensstemmelse med princippet om forudsigelighed i bistanden. Med den nye udmelding om at fortsætte bistanden er der nu mulighed for, at tidligere tilsagn alligevel kan indfries.

Overvejelserne om at fortsætte samarbejdet med Bolivia

47. I november 2011 oplyste den nuværende udviklingsminister til pressen, at Danmark ønskede at fastholde et engagement i Latinamerika. Danmark overvejede et fortsat bilateralt samarbejde med Bolivia og var samtidig ved at udarbejde et nyt regionalt program i Latinamerika, som skulle fokusere på menneskerettigheder, oprindelige folks rettigheder og faglige rettigheder.

48. Bolivia var ikke på forhånd blevet orienteret om de nye overvejelser om samarbejdet, før de blev meldt ud i pressen. Efterfølgende bad Bolivias ambassadør i Danmark om et møde med Udenrigsministeriet for at drøfte de nye udmeldinger. Ministeriet fortalte, at ministeriet var i en overvejselsfase vedrørende det bilaterale engagement i Bolivia. Bolivias ambassadør bad om en formel meddelelse fra dansk side for at kunne orientere de bolivianske myndigheder. Ministeriet har oplyst, at Danmark ikke kunne give Bolivia en formel meddelelse på grund af udmeldingens foreløbige karakter.

Efterfølgende kom 2 møder i stand på den bolivianske ambassadørs opfordring. På det første møde i november 2011 orienterede Udenrigsministeriets Amerika-kontor om overvejelserne om at fortsætte bistanden, og på det andet møde i december 2011 fik Bolivias ambassadør en orientering fra udviklingsministeren. Ministeren tilkendegav på mødet, at Danmark overvejede at fortsætte bistanden til Bolivia efter 2013, men at der ikke var truffet nogen beslutning endnu. Ministeren oplyste endvidere, at han ville besøge Bolivia for at drøfte et eventuelt fortsat bistandssamarbejde med Bolivias regering og andre samarbejdspartnere.

De første orienteringer fra Udenrigsministeriet til Bolivia om Danmarks nye overvejelser skete først efter et vedvarende ønske fra Bolivias side. Rigsrevisionen finder, at dette ikke er i overensstemmelse med princippet om, at partnerskabet skal bygge på gensidig ansvarlighed og åbenhed.

49. Ministeriet har efterfølgende taget initiativ til at drøfte overvejelserne om det fremtidige bistandssamarbejde med Bolivia. Udviklingsministeren mødtes med Bolivias viceudenrigsminister i forbindelse med møder i Busan i Sydkorea om bistandseffektivitet i slutningen af november 2011. Budskabet om, at Danmark var i en overvejsesfase, blev overleveret på dette møde, og med besøget i Bolivia i marts 2012 initierede ministeren drøftelser med Bolivia om et eventuelt fortsat samarbejde.

Ca. 7 måneder efter den første udmelding i medierne om, at Danmark overvejede at fortsætte bistanden til Bolivia, har Bolivia dog ikke fået en endelig udmelding om, hvorvidt samarbejdet fortsætter efter 2013.

50. Udmeldingen i efteråret 2011 om, at Danmark overvejede at fortsætte bistanden til Bolivia, har skabt uvished om det fremtidige samarbejde med Bolivia, og hvilke konsekvenser det vil få for de igangværende bistandsprogrammer. Det var Rigsrevisionens opfattelse under revisionsbesøget i Bolivia i december 2011, at disse nye udmeldinger gjorde det uklart, hvad Danmarks fremtidige engagement i landet ville være blandt de partnere, der modtager dansk bistand, og de øvrige donorer i Bolivia. I forbindelse med udviklingsministerens besøg i Bolivia i foråret 2012 blev det igen meldt ud, at Danmark ønsker at fortsætte samarbejdet med Bolivia. Det er dog endnu uklart, hvilke programmer der vil blive udfaset som oprindeligt planlagt, og hvilke der eventuelt fortsætter. Danmark vil tage endelig stilling til et fortsat samarbejde ved udarbejdelsen af forslag til finansloven for 2013. Udenrigsministeriet har sat forskellige aktiviteter omkring den ellers planlagte udfasning i bero, da ministeriet afventer en ny beslutning om bistanden til Bolivia.

V. Bæredygtigheden af bistanden til Bolivia

Udenrigsministeriet har i perioden 2010-2012 haft fokus på at sikre bæredygtigheden af bistanden til Bolivia.

Bistandsprogrammerne har ifølge Udenrigsministeriets vurderinger generelt gode muligheder for at opnå bæredygtighed. Det kræver dog, at der fortsat er fokus på at sikre bæredygtigheden, da der er flere af de støttede samarbejdspartnere i programmerne, der har udfordringer med at finde andre finansieringskilder. Dette kan få konsekvenser for partnernes mulighed for at opretholde deres institutioner, som de er i dag. Udenrigsministeriet overvejer et fortsat samarbejde med nogle af disse partnere, hvis Danmark fortsætter støtten til Bolivia.

Udenrigsministeriet bør generelt være opmærksom på, at det kan være vanskeligt at opnå bæredygtighed af indsatser, hvor en stor del af samarbejdspartnerens budget støttes af én donor. Ministeriet bør, når ministeriet vælger at sammensætte bistanden på denne måde, sammen med modtageren af bistanden afklare, hvordan ministeriet vil sikre den finansielle bæredygtighed på langt sigt, allerede når partnerskabet indgås.

51. Rigsrevisionens undersøgelse af, om Udenrigsministeriet har haft fokus på at sikre bæredygtigheden af bistanden til Bolivia, har vist følgende:

- Udenrigsministeriet har haft fokus på at sikre bæredygtigheden af bistanden i bl.a. den overordnede styring af landeprogrammet ved at udstikke nogle strategiske principper i en overordnet udfasningsstrategi. Principperne er bl.a., at bistandsprogrammerne skal tilpasses mest muligt til samarbejdspartnerens politikker, planer og systemer, og at der skal være fokus på at konsolidere indsatserne. Ministeriet har endvidere haft fokus på at sikre bæredygtigheden af programmerne i tilrettelæggelsen af de igangværende faser af programmerne.
- Et princip for den oprindeligt planlagte udfasning var også, at ambassaden sammen med samarbejdspartnerne skulle forsøge at få andre donorer til at fortsætte finansieringen af nogle af de indsatser, Danmark har støttet. Dette har dog vist sig vanskeligt i praksis, bl.a. fordi Nederlandene i 2011 besluttede at udfase bistanden fra Bolivia. Dette har udfordret den finansielle bæredygtighed af bistanden, idet Nederlandene er en betydelig donor i både uddannelsessektoren og miljøsektoren.

- Udenrigsministeriet vurderer, at uddannelsesprogrammet generelt er bæredygtigt. Dog er det stadig uafklaret, om Bolivias uddannelsesministerium og de oprindelige folks uddannelsesråd (CEPOS) kan finde andre finansieringskilder, når den danske bistand til sektoren ophører. Der er ikke udarbejdet en udfasningsstrategi for uddannelsesprogrammet, men der har i samarbejdet med Bolivia været fokus på de udfordringer, der er forbundet med udfasningen.
- Udenrigsministeriet har for at sikre bæredygtigheden af landbrugsprogrammet bl.a. valgt at konsolidere resultaterne i det nationale program for små landbrug (EMPODERAR) i de områder, ministeriet allerede arbejdede i frem for at udvide støtten til nye områder. Flere samarbejdspartnere i programmet har svært ved at opnå finansiell bæredygtighed. Ambassaden har ikke for alle institutionerne i programmet udarbejdet udfasningsstrategier, selv om det er anbefalet i ministeriets egne retningslinjer og i det seneste review af programmet. I dele af programmet er der udfordringer med at nå at gennemføre projekter inden for den planlagte programperiode.
- Udenrigsministeriet har – for at sikre bæredygtigheden af miljøprogrammet – sammen med Nederlandene og Bolivias viceministerium for miljø, biodiversitet og klimaændringer og skovforvaltning udarbejdet en udfasningsstrategi for at sikre, at de 2 landes planlagte udfasning vil få så få konsekvenser som muligt. Alle de bolivianske samarbejdspartnere i miljøprogrammet har udarbejdet udfasningsstrategier. Disse strategier giver et godt grundlag for at fastlægge, hvilke tiltag der skal til for at sikre bæredygtigheden af indsatserne. Den største udfordring for bæredygtigheden af programmet er, at samarbejdspartnerne får en stor del af deres samlede budget dækket af den danske bistand – i nogle tilfælde op til 70 % af budgettet. Det bør Udenrigsministeriet adressere i forbindelse med overvejelserne om at fortsætte støtten til miljøområdet.
- Bolivias regering har i 2012 udarbejdet et nyt dekret, som er med til at understøtte bæredygtigheden af bistanden. Dekretet dikterer, at personalet i ministerierne fremover skal aflønnes med resurser fra statens eget budget. Dette imødekommer problematikken om, at Bolivia er afhængig af donorer til at betale løn til personale og konsulenter i ministerierne, hvilket kan medføre, at ministerierne har vanskeligt ved at opretholde kapaciteten ved ophør af bistanden.
- Udenrigsministeriet har i programmet for støtte til retssektoeren haft fokus på at få konsolideret de igangværende aktiviteter, herunder opførelse af 7 retscentre. For at opnå bæredygtighed af støtten til reformer af den offentlige sektor har Udenrigsministeriet fokuseret på kun at gennemføre de aktiviteter, hvor de involverede institutioner i forvejen havde kapacitet, og hvor der var tid til at opnå solide resultater. Ministeriet overvejer nu at fortsætte støtten til begge programmer.

A. Landeprogrammet i Bolivia

52. Landeprogrammet i Bolivia består af 3 sektorprogrammer: uddannelsesprogrammet, landbrugsprogrammet og miljøprogrammet samt 2 tematiske programmer: programmet for offentlige reformer og programmet for retsvæsenet. Derudover er der et B2B-program, som består af forskellige projekter mellem bolivianske og danske virksomheder. Rigsrevisionen har i gennemgangen fokuseret på de 3 største programmer (uddannelsesprogrammet, landbrugsprogrammet og miljøprogrammet), der dækkede 65 % af den samlede bistand til Bolivia i 2011.

Uddannelsesprogrammet

53. Formålet med uddannelsesprogrammet er at yde støtte til Bolivias regering, så den kan gennemføre den nationale udviklingsplan inden for uddannelsesområdet. Programmet støtter primært Bolivias uddannelsesministeriums strategiske plan for uddannelsessektoren. Den strategiske plan har 4 mål:

- at sikre lighed og lige muligheder for uddannelse
- at forbedre kvaliteten og relevansen af undervisningen
- at fremme erhvervsrelateret undervisning
- at styrke den institutionelle kapacitet i sektoren.

Danmark støtter investeringer, men ikke løbende driftsudgifter. Danmark har bl.a. været med til at støtte opførelsen af 5 nye kostskoler, der skal forbedre adgangen til sekundær uddannelse på landet. Derudover giver Danmark som en mindre del af programmet støtte til de oprindelige folks uddannelsesråd (CEPOS), som har fokus på at fremme oprindelige folks rettigheder i uddannelsessystemet.

54. Danmark har støttet uddannelsessektoren siden 2005. Den nuværende fase af uddannelsesprogrammet, som er den 2. fase, gennemføres i perioden september 2010 - august 2013 med en bevilling på 115 mio. kr. Udenrigsministeriet overvejer at fortsætte støtten til uddannelsesprogrammet til udgangen af 2014, så støtten følger perioden for ministeriets strategiske plan. Boks 5 viser et eksempel på, hvad Danmark støtter gennem uddannelsesprogrammet.

BOKS 5. EKSEMPEL PÅ STØTTEN TIL UDDANNELSESSEKTOREN

Rigsrevisionen besøgte i december 2011 en række aktiviteter under uddannelsesprogrammet, bl.a. 2 tekniske skoler. Danmark har gennem den fælles basketfond til Bolivias uddannelsesministerium bl.a. givet støtte til opbygning af uddannelsesfaciliteter. Den ene skole, Rigsrevisionen besøgte, havde fået en ny skolebygning med mere moderne faciliteter, mens den anden skole havde meget lidt teknisk udstyr, få undervisningslokaler og ingen varme i bygningerne. Denne skole ventede på, at byggeriet af en ny skolebygning blev færdigt. Den nye skolebygning stod i kontrast til den gamle og var et godt eksempel på, hvad uddannelsesfaciliteter betyder for læringsmiljøet.

Tekniske uddannelser er populære i Bolivia, fordi der er stor beskæftigelsesfrekvens efter afsluttet uddannelse.

Der er 2 partnere i uddannelsesprogrammet:

1. Bolivias uddannelsesministerium
2. De oprindelige folks uddannelsesråd (CEPOS).

CEPOS består af én hovedorganisation og 8 regionale medlemsorganisationer.

Støtten til Bolivias uddannelsesministerium ydes gennem en fælles basketfond med Sverige, Spanien og Nederlandene. En **basketfond** er betegnelsen for, at flere donorer samler deres bidrag til et program eller projekt, som forvaltes efter ens regler.

Der er 6 partnere i landbrugsprogrammet:

1. Bolivias landbrugsministerium, herunder programmet for små landbrug (EMPODERAR), og det nationale institut for land- og skovbrugsinnovation (INIAF), som er en forskningsinstitution
2. Det nationale industrikammer
3. Fonden Valle
4. Fonden Altiplano
5. Den nationale udviklingsbank (BDP)
6. Fonden PROFIN.

Andre donorer i sektoren er bl.a. Verdensbanken, USAID og Schweiz.

Der er 4 partnere i miljøprogrammet:

1. Bolivias viceministerium for miljø, biodiversitet, klimaændringer og skovforvaltning
2. Den nationale service for beskyttede områder (SERNAP)
3. Bolivias statslige mineselskabs (COMIBOL) miljøenhed
4. Paraplyorganisationen for miljøorganisationer, ligesom til forsvar for miljøet (LIDEMA).

Nederlandene støtter Bolivias vicemiljøministerium og SERNAP, og Sverige støtter Bolivias vicemiljøministerium.

Landbrugsprogrammet

55. Formålet med landbrugsprogrammet er at bistå Bolivias regering med at gennemføre den nationale udviklingsplan for landbrug inden for 3 områder:

- at støtte udviklingen i landområderne, herunder rådgivning til landmænd, og støtte forskning og innovation inden for landbrug
- at øge værditilvæksten især i små og mellemstore virksomheder hovedsageligt med fokus på forarbejdning af landbrugsvarer
- at forbedre adgangen til finansiering for småbønder samt små og mellemstore virksomheder.

Boks 6 viser et eksempel på den danske støtte til landbrugssektoren.

BOKS 6. EKSEMPEL PÅ STØTTEN TIL LANDBRUGSSEKTOREN

Rigsrevisionen besøgte en sammenslutning af bønder, der havde fået støtte gennem Bolivias program for små landbrug (EMPODERAR) under landbrugsprogrammet. Bønderne havde fået lån fra den nationale udviklingsbank til at købe malkekøer for. Hver bonde kunne få lån til køb af 2 køer. Landbrugsprogrammet støtter med teknisk rådgivning i forbindelse med opdræt af malkekøer og mælkeproduktion. 85 % af rådgivningen finansieres af programmet, og 15 % af bønderne selv. Sammenslutningen af bønder fik en tank af kommunen, som mælken kunne opbevares i, indtil tankbilen fra mejeriet kom og hentede mælken. EMPODERAR støttede bønderne i at bygge et opbevaringsrum til mælketanken og støttede indkøb af udstyr til at kontrollere mælke kvaliteten med. 70 % af disse udgifter blev betalt af programmet, og 30 % af bønderne selv.

Bønderne havde fået undervisning i at kontrollere kvaliteten af mælken, bl.a. procenten af fedtindholdet. Målet med projektet var at øge bøndernes indtægt, hvilket var lykkedes. Bønderne ønskede dog at få flere køer for at tjene mere. Bønderne fortalte, at køerne i perioder kun producerede lidt mælk, og at det påvirkede deres mulighed for at afdrage på deres lån. Udenrigsministeriet har dog oplyst, at der var taget højde for dette i afdragsordningen på lånet, da der i perioder med lav eller ingen mælkeproduktion ikke skulle tilbagebetales på lånet.

56. Danmark har støttet Bolivias landbrugssektor siden 1999. Den nuværende fase af landbrugsprogrammet gennemføres i perioden oktober 2010 - september 2013 og har en bevilning på 170 mio. kr. Fasen blev på grund af beslutningen i 2010 om at udfase bistanden justeret ved, at Udenrigsministeriet forkortede det oprindeligt planlagte program fra 4 til 3 år og reducerede rammen for programmet fra 190 mio. kr. til 170 mio. kr. Udenrigsministeriet overvejer nu at fortsætte støtten til landbrugssektoren efter 2013.

Miljøprogrammet

57. Formålet med miljøprogrammet er at styrke miljøforvaltningen gennem Bolivias viceministerium for miljø, biodiversitet, klimaændringer og skovforvaltning (Bolivias vicemiljøministerium) og den nationale service for beskyttede områder (SERNAP). Ligeledes støtter programmet det statslige mineselskabs (COMIBOL) miljøenhed med at bekæmpe forurening fra minedrift, bl.a. med at sikre floder og bortskaffe mineaffald på en miljørigtig måde. Endelig støtter programmet folkelige miljøorganisationer og bidrager til at styrke miljøorganisationernes paraplyorganisation, ligesom til forsvar for miljøet (LIDEMA). Boks 7 viser eksempler på den danske støtte til miljøet i Bolivia.

BOKS 7. EKSEMPLER PÅ STØTTEN TIL MILJØSEKTOREN

Rigsrevisionen besøgte en nedlukket minefabrik i Potosi, hvor der har været ophobet en mængde forurenende affald fra fabrikken. Affaldet var placeret tæt ved en flod, som løb ned i byen. Danmark har givet støtte til Bolivias statslige mineselskab (COMIBOL) under miljøprogrammet til at rydde op i og flytte det forurenende affald. COMIBOL benyttede sig også af teknisk hjælp fra Danmark til at håndtere affaldet.

Rigsrevisionen besøgte også en mine, hvor der ikke var ryddet op efter minedriften. Området, der lå lige op ad en by, var stærkt forurenet, og vandet i floden var sundhedsfarligt. De 2 besøg gav et godt billede af de miljømæssige konsekvenser ved minedriften, og hvordan forureningen kan afhjælpes.

Rigsrevisionen besøgte endvidere en fabrik, som udvinder mineraler fra minerne. Fabrikken havde fået støtte fra CPTS, som er et rådgivningscenter for bæredygtig teknologi. CPTS har gennem rådgivning hjulpet fabrikken med at indføre renere teknologi, når de udvinder mineraler. Fabrikken har således øget udvindingen af zink med ca. 5-7 % og sølv med ca. 15 %. Derudover er fabrikkens forbrug af vand og el faldet med henholdsvis ca. 65 % og ca. 8 %. Endelig er sikkerheden for medarbejderne på fabrikken forbedret. CPTS har i perioden 2006-2011 fået støtte fra Danmark.

58. Danmark har støttet miljøsektoren siden 1999. Den nuværende fase af miljøprogrammet gennemføres i perioden januar 2012 - juni 2013 og har en bevilling på 30 mio. kr. Miljøprogrammet skulle oprindeligt afsluttes med udgangen af 2011 og var derfor i den afsluttende del af programfasen, da det blev meldt ud, at bistanden til Bolivia skulle udfases. Udenrigsministeriet var i foråret 2010 i gang med at overveje, hvordan et nyt 5-årigt tematisk program med fokus på klima kunne designes. Da det blev besluttet, at den danske bistand i Bolivia skulle slutte med udgangen af 2013, valgte ministeriet at forlænge det igangværende miljøprogram med 1½ år frem for at iværksætte et nyt program med nye indsatser.

Udenrigsministeriet overvejer at fortsætte støtten til miljøsektoren som led i overvejelserne om at fortsætte støtten til Bolivia.

Øvrige programmer

Programmet til støtte af retssektoren

59. Formålet med programmet til støtte af retssektoren er at forbedre adgangen til retsvæsenet særligt for sårbare grupper som oprindelige folk og kvinder. En stor del af programmet vedrører opførelsen af en række retscentre. Programmet sigter både på at forbedre udbuddet af offentlig service med fokus på at løse især oprindelige folks og kvinders juridiske problemer og på at styrke retssektoren på længere sigt gennem institutionel opbygning af centrale institutioner inden for retssektoren.

60. Støtten til retssektoren gennemføres i perioden 2009-2012 og har en samlet bevilling på 80 mio. kr.

Programmet for offentlige reformer

61. Formålet med programmet for offentlige reformer i den offentlige sektor er at bidrage til den bolivianske regerings bestræbelser på at løse strukturelle problemer i den offentlige administration gennem institutionelle reformer og formuleringen af politikker for den offentlige sektor. Programmet opererer både på centralt og decentralt niveau af den offentlige administration.

62. Støtten til reformer i den offentlige sektor løb oprindeligt i perioden december 2007 - december 2010, men blev forlænget til medio 2013 på grund af forsinkelser i de planlagte aktiviteter. Bevillingen til programmet er på 110 mio. kr.

63. Udenrigsministeriet overvejer at videreføre støtten til retsvæsenet og støtten til reformer i den offentlige sektor.

Der er 7 partnere i programmet til støtte af retssektoren:

1. Det bolivianske justitsministerium
2. Domstolene (domstolsstyrelsen)
3. Statsanklageren
4. Den offentlige forsvarer
5. Ombudsmanden
6. FPS, som er en fond til produktive og sociale investeringer
7. NGO-netværket Red de Participación y Justicia, der omfatter mere end 50 medlemsorganisationer spredt ud over hele Bolivia.

De øvrige donorer i retssektoren er bl.a. Sverige og Spanien.

Der er 6 partnere i programmet for offentlige reformer:

1. Præsidentens kontor
2. Ministeriet for autonomi
3. Statsanklageren
4. Den nationale enhed for finansielle undersøgelser (La Unidad de Investigaciones Financieras)
5. Bolivias rigsrevision
6. Fonden til produktive og sociale investeringer.

Andre donorer i sektoren er bl.a. Verdensbanken, Schweiz og Sverige.

Business to Business-projekter

64. Formålet med Business to Business-projekterne (B2B) er at skabe langsigtede forretningsforbindelser mellem private danske virksomheder og lokale bolivianske virksomheder. Partnerskaberne skal resultere i økonomisk vækst og beskæftigelse og derigennem bidrage til fattigdomsreduktion og bæredygtig udvikling.

65. I 2011 var der 23 B2B-projekter, der samlet modtog støtte på i alt 16 mio. kr. Projekterne ligger især inden for industri, der bearbejder landbrugsprodukter, it, grafisk design, smykkeproduktion, tekstiler og turisme. Boks 8 viser eksempler på den danske støtte til B2B-projekter.

BOKS 8. EKSEMPLER PÅ STØTTE TIL B2B-PROJEKTER

Rigsrevisionen besøgte 2 B2B-projekter. Det ene projekt var et samarbejde mellem et dansk bageri og en boliviansk virksomhed om produktion og forarbejdning af quinoa, som er en proteinrig kornsort, der nyder stor popularitet i Europa og USA. Prisen for quinoa er tredoblet på verdensmarkedet siden 2006. Den bolivianske partner eksporterer til USA, Canada, Brasilien, Colombia, Chile og Europa. Samarbejdet mellem de 2 partnere har bl.a. gennem fælles markedsføring yderligere åbnet markederne i Danmark og Nordeuropa for økologisk quinoa og medført udvikling af nye produkter, som er kommet begge partnere til gode. Forretnings samarbejdet mellem de 2 virksomheder vil fortsætte, efter projektet er afsluttet.

Det andet projekt var et samarbejde mellem et boliviansk og et dansk it-firma. Det bolivianske firma leverer it-løsninger til opsamling af viden i virksomheder. Sammen har firmaerne udviklet en chatkomponent. Det danske firma har bidraget med forskellige værktøjer, og løsningen er udviklet med danske standarder. Endvidere har det danske firma bidraget med viden og erfaring til det bolivianske firma og hjulpet med bl.a. medarbejderhåndtering (ansættelsesvilkår mv.). Fordelene for det danske firma har bl.a. været, at firmaet har fået adgang til det bolivianske marked via en lokal repræsentant, fået lavere udviklingsudgifter til nye produkter og mulighed for i fællesskab med det bolivianske firma at udvikle nye produkter.

66. Beslutningen i 2010 om at udfase bistanden havde ingen konsekvenser for de projekter, der allerede var i gang, da de kunne nå at blive gennemført inden udgangen af 2013. Udmeldingen om at udfase kom dog ca. ½ år efter, at ambassaden havde afholdt en messe for at bringe danske og bolivianske virksomheder sammen. Messen resulterede i mange interesserede virksomheder. Den planlagte udfasning betød, at flere af de interesserede virksomheder ikke kunne få støtte til at indgå partnerskaber med bolivianske virksomheder, da Udenrigsministeriet besluttede ikke at starte nye projekter efter sommeren 2010 set i lyset af beslutningen om at udfase bistanden.

B. Bæredygtigheden af bistandsprogrammerne

67. Rigsrevisionen har undersøgt, om Udenrigsministeriet har haft fokus på at sikre bæredygtigheden af bistandsprogrammerne i perioden 2010-2012.

68. I Udenrigsministeriets retningslinjer fremgår det, at udfasning skal overvejes fra starten af et program og løbende herefter. Allerede når Udenrigsministeriet forbereder et program, skal der dermed være fokus på at udarbejde en udfasningsstrategi for programmet. Fokus på udfasning fra starten af en programfase og udarbejdelse af en udfasningsstrategi skal bidrage til, at ambassaden og de partnere, der modtager bistand, overvejer programmets bæredygtighed fra starten af programfasen.

Udenrigsministeriets retningslinjer fremhæver en række spørgsmål, som kan indgå i ambassadens og samarbejdspartnerens overvejelser om udfasningsstrategien for programmet. Det kan fx være spørgsmål om, hvorvidt aktiviteter kan fortsætte med midler fra andre donorer, kapacitetsopbygning, kommunikation, evaluering af programmet og reallokering af midler for at sikre bæredygtige resultater inden afslutningen af programmet.

Rigsrevisionen har undersøgt, om der er udarbejdet udfasningsstrategier for programmerne i Bolivia.

69. For at skabe bæredygtighed og ejerskab til bistanden er det også vigtigt, at programmerne tilpasses nationale strategier, planer, procedurer mv., når bistanden tilrettelægges. Derfor er tilpasning af bistanden et af Udenrigsministeriets overordnede principper for tilrettelæggelsen af udviklingsbistanden. I Udenrigsministeriets vejledning om udfasning står der, at en grundlæggende forudsætning for at sikre bæredygtighed er, at bistanden hele tiden søges tilpasset mest muligt, og at det princip skal forfølges hele tiden.

Rigsrevisionen har derfor i vurderingen af, om Udenrigsministeriet har fokus på at sikre bistandsprogrammernes bæredygtighed, undersøgt, om ministeriet har forholdt sig til tilpasning af programmerne.

70. I boks 9 beskrives Udenrigsministeriets sektorprogrammets cyklus, hvor det bl.a. fremgår, hvilke analyser Udenrigsministeriet gennemfører i forbindelse med, at ministeriet forbereder og gennemfører programmerne, som ligger ud over den løbende monitorering og resultatopsamling i programmerne.

BOKS 9. UDENRIGSMINISTERIETS CYKLUS FOR SEKTORPROGRAMMER

Forberedelsen af et sektorprogram starter med, at ambassaden udarbejder et koncept for programmet, som fremhæver strategiske overvejelser, udviklingsmål, forventede resultater, programmets rettigheder mv. Når konceptet er godkendt, går formuleringen af programmet og en kvalitetssikring af dette i gang. Det er i denne fase, at programdokumentet udarbejdes med detaljer om udviklingsmål, budget, aktiviteter mv. Det er ambassaden, der er ansvarlig for udarbejdelsen af programdokumentet.

Herefter er der en kvalitetssikringsproces, hvor Udenrigsministeriets udviklingsfaglige eksperter fra Udviklingsfaglig Tjeneste gennemgår og vurderer gennemførligheden af programmet og giver anbefalinger til eventuelle justeringer, inden programmet godkendes. Når flere donorer giver støtte sammen, gennemføres der ofte en fælles kvalitetsproces med en vurdering af programmet.

Inden udviklingsministeren godkender et sektorprogram, forelægger Udenrigsministeriet programmet for Styrelsen for Internationalt Udviklingssamarbejde, som rådgiver ministeren.

I løbet af et programs løbetid gennemfører Udviklingsfaglig Tjeneste reviews ca. hvert andet år. Reviewene har til formål at vurdere fremdrift i programmet og give anbefalinger til at justere programmet, hvis der er behov for det for at nå programmets mål. Et review kan også gennemføres som fælles review, hvor flere donorer går sammen med partnerlandet om at reviewe en hel sektor. Sådanne reviews suppleres eventuelt af Udviklingsfaglig Tjeneste, hvis der er specifikke danske indsatser, der skal vurderes, som de øvrige donorer ikke har interesse i.

Strategi for bistandssamarbejdet i perioden 2010-2012 med Bolivia

71. Udenrigsministeriet har for hvert partnerland en landestrategi, som beskriver principperne og rammerne for samarbejdet mellem Danmark og partnerlandet. Den seneste landestrategi for Bolivia dækkede perioden 2005-2010. Da det i 2010 blev besluttet at udfase bistanden fra Bolivia, udarbejdede ministeriet en udfasningsstrategi for perioden 2010-2013 i stedet for en ny landestrategi. Udfasningsstrategien lå færdig i maj 2011.

I strategien står der, at udfasningen vil blive styret efter de generelle principper i Paris-erklæringen om bistandseffektivitet for at sikre bæredygtigheden af støtten. I den sammenhæng fremhæver ministeriet harmonisering, fx fælles donorfinansiering, og tilpasning til nationale planer, systemer og procedurer. Disse principper er ifølge strategien blevet integreret i sektorprogrammerne, og ambassaden har oplyst, at principperne har været styrende for planlægningen i de enkelte sektorer. Det vigtigste for ambassaden i den tilbageværende periode har været at sikre konkrete og bæredygtige resultater og konsolidere de resultater, der allerede var opnået, ligesom det var et mål at sikre, at samarbejdspartnerne får ejerskab til indsatserne på alle de områder, som Danmark støtter.

Derudover ville ministeriet anvende resurserne på de områder i sektorprogrammerne, der viste fremdrift, og følge indsatserne tæt, så ambassaden og samarbejdspartnerne kunne justere programmerne, for at de områder, der havde størst behov for tilførsel af midler, kunne få det.

72. I marts 2011 meldte Nederlandene ud, at de også ville udfase bistanden fra Bolivia. Nederlandene er en betydelig donor i både miljøsektoren og uddannelsessektoren og støtter nogle af de samme institutioner, som Danmark støtter.

Det fremgår ikke af Udenrigsministeriets strategi fra maj 2011, at den nederlandske bistand også udfases, og hvilke konsekvenser denne udfasning vil få for Danmarks strategi. Rigsrevisionen finder, at det vil være relevant i en strategi for samarbejdet også at forholde sig til, hvordan andre donoreres fremtidige bidrag kan påvirke bæredygtigheden. Udenrigsministeriet har oplyst, at det ikke var muligt på tidspunktet for strategiens udarbejdelse at tage højde for Nederlandenes udfasning, da tidshorizonten og økonomien for den nederlandske udfasning endnu var ukendte. Rigsrevisionen finder dog, at Udenrigsministeriet burde have nævnt i strategien, at der var en risiko for, at strategien om, at andre donorer skulle overtage finansieringen af danske indsatser, kunne være vanskelig at forfølge, når der var indikationer af, at Nederlandene ville udfase bistanden.

Bæredygtigheden af uddannelsesprogrammet

73. Rigsrevisionen har undersøgt, om Udenrigsministeriet har haft fokus på at sikre bæredygtigheden af uddannelsesprogrammet.

Støtten til Bolivias uddannelsesministerium

74. Danmark yder sammen med Sverige, Spanien og Nederlandene størstedelen af støtten til uddannelsesprogrammet gennem en basketfond til Bolivias uddannelsesministerium. 87 % af den samlede danske støtte til uddannelsesprogrammet går til basketfonden. Fondens midler går bl.a. til implementering af ministeriets egne planer. Støtten er dermed i høj grad tilpasset ministeriets politikker, strategier og budgetlægning. Udviklingsfaglig Tjeneste og de øvrige donorer vurderer på den baggrund, at den institutionelle bæredygtighed af støtten til uddannelsesprogrammet er høj.

75. Ambassaden vurderer, at bæredygtigheden af uddannelsesprogrammet generelt er høj, fordi den bolivianske stats andel af støtten til sektoren er på 97 %, og der er etableret en basketfond, hvor andre donorer vil fortsætte støtten, efter den danske støtte til sektoren stopper. Rigsrevisionen konstaterer dog, at selv om den bolivianske stat overordnet set finansierer 97 % af udgifterne til uddannelsessektoren, finansierer donorerne tilsammen 15 % af gennemførelsen af den strategiske plan i uddannelsessektoren.

Udviklingsfaglig Tjeneste er et rådgiverkontor i Udenrigsministeriet, som har til opgave at rådgive i bistandsfaglige forhold.

Kontoret gennemgår og vurderer gennemførligheden af programmer og giver anbefalinger til eventuelt at justere programmerne. Kontoret foretager også reviews af programmerne.

76. I de 4 donoreres fælles vurdering af programmet betragtes den finansielle bæredygtighed af støtten til Bolivias uddannelsesministerium som svag, fordi investeringsudgifter næsten udelukkende er dækket af donorer. Donorstøtten forventes desuden at være faldende, da Danmark ophører med at yde støtte til sektoren, og andre donorer sandsynligvis vil yde mindre end forventet til ministeriets budget. Danmark og Nederlandene finansierer henholdsvis ca. 20 % og ca. 35 % af basketfonden i perioden 2010-2014. Når den indeværende periode er slut, vil der derfor være 2 donorer færre til at støtte uddannelsessektoren. Det bidrager til et finansieringsgab i ministeriets strategiske plan. Der vil derfor være behov for, at Bolivias regering enten øger selvfinansieringen, finder andre donorer eller omprioriterer på uddannelsesområdet.

Udviklingsfaglig Tjeneste vurderer, at den finansielle bæredygtighed er stærk, fordi Bolivia har adgang til resurser, der kan allokere til uddannelsessektoren. Så selv om den bolivianske stat på nuværende tidspunkt primært anvender egne midler til løbende driftsudgifter, vurderer Udviklingsfaglig Tjeneste, at der også er resurser til investeringsudgifter.

77. Et af ambassadens principper for den planlagte udfasning i Bolivia var at harmonisere bistanden med andre donorer, så andre donorer kunne tage over, når Danmark fasede ud. Samarbejdet med andre donorer i uddannelsessektoren bidrager ifølge Udenrigsministeriet til at sikre en bæredygtig udfasning af den danske støtte. Da Nederlandene også udfaser deres bistand fra uddannelsessektoren, og da donorstøtten til sektoren generelt vurderes at være faldende, kan denne strategi til at opnå bæredygtighed ikke stå alene.

78. I forhold til vurderingen af den institutionelle bæredygtighed vurderer Udviklingsfaglig Tjeneste, at der er resurser til rådighed for Bolivias uddannelsesministerium til at investere i kapacitetsudvikling i ministeriet. Dermed har ministeriet mulighed for at styrke kapaciteten i ministeriet på de områder, hvor kapaciteten i dag vurderes som svag.

79. Udviklingsfaglig Tjeneste anbefaler i vurdering af programmet, at finansieringsgabets skal håndteres af Bolivias uddannelsesministerium, og at der generelt skal være fokus på sektorens institutionelle og finansielle bæredygtighed. Rigsrevisionen konstaterer, at donorerne har pointeret finansieringsproblemet over for Bolivias myndigheder, og at der dermed er fokus på problemstillingen. Udenrigsministeriet har oplyst, at den bolivianske uddannelsesminister har meldt ud, at Bolivias uddannelsesministerium vil gennemføre sin strategiske plan under alle omstændigheder, men at implementeringen måske vil strække sig over længere tid.

Støtten til de oprindelige folks uddannelsesråd, CEPOS

80. Udviklingsfaglig Tjeneste anbefaler i et review fra juli 2010, at der skal være fokus på at sikre den finansielle og institutionelle bæredygtighed af støtten til CEPOS. Specielt er der store udfordringer i forhold til at sikre den finansielle bæredygtighed, idet Danmark og andre donorerer støtte til CEPOS udgør 80 % af rådets budget. I den danske støtte til CEPOS er der derfor fokus på at styrke rådets administrative kapacitet og dets muligheder for at finde andre finansieringskilder, fx den bolivianske stat.

81. Udviklingsfaglig Tjeneste anbefalede i juli 2010, at ambassaden skulle undersøge, om Nederlandene kunne øge sit bidrag til CEPOS' 5-årige plan som kompensation for, at den danske støtte skulle stoppe. Den nederlandske udfasning af bistanden påvirker derfor i høj grad mulighederne for at sikre CEPOS' institutionelle og finansielle bæredygtighed. Det kan blive meget svært for CEPOS på kort tid at finde ny finansiering.

Danmark og Nederlandene har støttet CEPOS i arbejdet med at tilpasse rådet til en situation med mindre ekstern finansiering, bl.a. ved at justere organisationens strategiske plan.

82. Udviklingsfaglig Tjeneste vurderer, at der har været fremskridt i den institutionelle bæredygtighed i de 8 regionale medlemsorganisationer. Ambassaden oplyser ligeledes, at Danmark gennem paraplyorganisationen FAUTAPO har støttet CEPOS i udviklingen af den administrative og planlægningsmæssige kapacitet centralt i rådets organisation og i forhold til de 8 regionale medlemsorganisationer. Den finansielle styring hos medlemsorganisationerne er også blevet styrket med det resultat, at én af de 8 medlemsorganisationer nu fungerer selvstændigt. Ambassaden forventer, at de øvrige bliver selvstændige inden for de kommende 2 år. Dette kan ses som et skridt på vejen mod, at CEPOS kan opnå institutionel bæredygtighed.

Opsamling

83. I donorenes fælles vurdering af støtten til uddannelsessektoren vurderer donorerne, at politikkerne på uddannelsesområdet og deres effekt er bæredygtige, og Udenrigsministeriet vurderer den generelle bæredygtighed til at være høj. Ud over denne vurdering forholder de analyser af programmet, som Rigsrevisionen har gennemgået, sig ikke specifikt til bæredygtigheden af programmets resultater, men har primært fokus på den finansielle og institutionelle bæredygtighed.

84. Udenrigsministeriet har ikke, som anbefalet i Udenrigsministeriets vejledning, udarbejdet udfasningsstrategier for samarbejdspartnerne i uddannelsesprogrammet, selv om støtten til sektoren stopper efter denne fase af programmet. Udenrigsministeriet har dog i analyser af programmet belyst de udfordringer, der vedrører bæredygtigheden, når Danmark udfaser bistanden, og har adresseret disse udfordringer sammen med de øvrige donorer i sektoren i forberedelsen og gennemførelsen af den nuværende fase af programmet.

85. Det er Rigsrevisionens vurdering, at uddannelsesprogrammets bæredygtighed i forhold til investeringer i høj grad afhænger af, om sektoren får allokeret midler fra den bolivianske stat, der kan erstatte de midler, som donorerne p.t. bidrager med. Driften i uddannelsessektoren er dog finansielt bæredygtig, da den bolivianske regering næsten fuldt ud finansierer driften. Den finansielle bæredygtighed af CEPOS er usikker, og der er ligeledes udfordringer i forhold til den institutionelle bæredygtighed, men der er sket en fremgang i rådets kapacitet.

Bæredygtigheden af landbrugsprogrammet

86. Rigsrevisionen har undersøgt, om Udenrigsministeriet har haft fokus på at sikre bæredygtigheden af landbrugsprogrammet i perioden 2010-2012.

87. Udviklingsfaglig Tjeneste anbefalede i maj 2010, at ambassaden i forhold til støtten til EMPODERAR skulle sikre fuldt samarbejde og tilpasning med Verdensbanken, der også støtter programmet. Ifølge Udviklingsfaglig Tjenestes review fra april 2011 er der foretaget de nødvendige tiltag for at tilpasse den danske støtte til EMPODERAR, og Udenrigsministeriet har oplyst, at Verdensbankens og den danske støtte bliver koordineret af en national koordinator.

I forhold til de andre dele af programmet har Udenrigsministeriet oplyst, at støtten er tilpasset nationale systemer og strategier. Fx er støtten til INIAF fuldt ud integreret i Bolivias landbrugsministerium og fuldt ud harmoniseret med Verdensbankens støtte.

88. Udviklingsfaglig Tjeneste konstaterer i et review af programmet i maj 2010, at der er usikkerhed om det finansielle bidrag fra den bolivianske regering og andre donorer, og at der derfor er risiko for, at nogle dele af programmet ikke kan gennemføres. Udviklingsfaglig Tjeneste konkluderer igen i reviewet fra april 2011, at der stadig er en stor risiko for manglende finansiering fra den bolivianske regering og andre donorer.

89. Ambassaden vurderer i 2010, at utilstrækkelig institutionel kapacitet og manglende finansiering fra donorer eller Bolivias regering udgør en risiko for bæredygtigheden af 2 af partnerne i programmet EMPODERAR og INIAF. For at minimere denne risiko har ambassaden understreget over for den bolivianske regering, at den skal medfinansiere en substantiel del af budgettet til INIAF, og ambassaden har afgrænset støtten til de regioner, hvor programmet i forvejen opererer – dvs. at man ikke udvider programmet til nye regioner.

Ambassaden har i marts 2012 oplyst, at Bolivias regering nu finansierer en stigende del af budgettet til INIAF, og at Verdensbanken også bidrager til finansieringen af institutionen. Ligeledes overvejer ambassaden at fortsætte støtten til institutionen set i lyset af overvejelserne om at fortsætte udviklingsbistanden til Bolivia.

90. Ambassaden har i 2010 vurderet, at EMPODERAR eventuelt stopper sine aktiviteter i 2013, hvis der ikke findes anden finansiel støtte fra Bolivias regering eller fra andre donorer. Repræsentanter fra EMPODERAR oplyste på et møde med Rigsrevisionen i december 2011, at der ikke var andre donorer, der havde garanteret støtte, men at Verdensbanken muligvis vil øge sin støtte til programmet.

91. Udviklingsfaglig Tjeneste vurderer i et review i maj 2010, at kapaciteten i Bolivias landbrugsministerium er relativt lav. I reviewet af landbrugsprogrammet fra april 2011 fremgår det, at Bolivias landbrugsministerium er i gang med at opbygge kapaciteten i ministeriet ved at ansætte 46 konsulenter.

Udviklingsfaglig Tjeneste fremhæver i reviewet, at ministeriets kapacitet er afhængig af eksterne konsulenter, der er ansat for ét år og finansieret af donorstøtte. Denne løsning bidrager ikke til at fastholde kompetencer og viden på længere sigt i ministeriet, og det kræver eksternt finansiering at aflønne konsulenterne.

92. Udenrigsministeriet har oplyst, at et nyt dekret fra 2012 fra den bolivianske regering kræver, at alt personale i ministerierne fremover aflønnes med resurser fra statens eget budget. Dette vil bl.a. betyde, at de eksterne konsulenter i Bolivias landbrugsministerium i princippet skal overflyttes, og at de får status som fast personale, som bliver aflønnet af den bolivianske stat. Udenrigsministeriet oplyser, at det endnu er uafklaret, i hvilket omfang dette vil komme til at gælde alt det personale, der p.t. er finansieret med donorstøtte, men dekretet påpeger, at det fremover ikke er muligt at ansætte konsulenter, der aflønnes med eksterne midler.

93. Ambassaden har oplyst, at udfasningsstrategier for de enkelte samarbejdspartnere i programmet indgik implicit i den løbende planlægning af den seneste programfase, idet støtten til enheder under Bolivias landbrugsministerium allerede var fuldt integreret i ministeriets egne strukturer, og partnerne i den private sektor allerede havde taget højde for afslutningen af det danske samarbejde i deres fremadrettede planlægning. Ambassaden har derfor ikke udarbejdet udfasningsstrategier for samarbejdspartnere i programmet. På trods af dette fandt Udviklingsfaglig Tjeneste i et review i april 2011, at der var behov for, at ambassaden og partnerne udarbejdede udfasningsstrategier for bl.a. at sikre bæredygtigheden af resultaterne og afklare, hvilke aktiviteter der kunne fortsætte, og hvilke der skulle lukke, når støtten ophørte. Rigsrevisionen finder, at ambassaden burde have udarbejdet udfasningsstrategier, som det er anbefalet både i reviewet fra 2011 og i Udenrigsministeriets egne retningslinjer.

94. En del af landbrugsprogrammet støtter det nationale industrikammer og fondene Valle og Altiplano. Ambassaden har i den del af programmet lagt vægt på, at støtten går til projekter, som kan blive bæredygtige inden for landbrugsprogrammets periode på 3 år. Udviklingsfaglig Tjeneste vurderer dog i reviewet fra april 2011, at der er visse udfordringer i forhold til fondenes støtte til små producenter, fordi landbrugsprogrammet er blevet forkortet fra 4 til 3 år. Det nævnes fx, at hvis processen for at udvælge sammenslutninger af små landbrug forsinkes, vil der være under 2 år til at støtte småproducenterne i deres nye forretningsmæssige situation, og der vil ikke være tid til at anvende de opnåede erfaringer med projekterne.

Rigsrevisionen konstaterer, at selv om ambassaden har haft fokus på, at projekterne skulle kunne afsluttes på 3 år, så viser erfaring, at der ofte kan opstå forsinkelser i bistandsprogrammer.

Opsamling

95. Ambassaden har kun udarbejdet én udfasningsstrategi for én af de støttede institutioner i landbrugsprogrammet. 2 ud af 6 samarbejdspartnere i programmet har haft svært ved at opnå finansiell bæredygtighed. Dette er dog til dels løst ved, at Bolivia vil finansiere en stigende del af budgettet til INIAF. Den institutionelle bæredygtighed af Bolivias landbrugsministerium er udfordret af lav kapacitet og mange eksterne konsulenter. Landbrugsprogrammet er grundet beslutningen i 2010 om at udfase bistanden forkortet med et år, hvilket kan betyde, at det kan blive vanskeligt at nå at gennemføre alle aktiviteter i programmet. Ambassaden overvejer – set i lyset af overvejelserne om at fortsætte bistanden til Bolivia – at fortsætte landbrugsprogrammet, ligesom Bolivia selv og andre donorer overvejer at øge deres finansielle støtte til de samarbejdspartnere, der har svært ved at opnå finansiell bæredygtighed.

Bæredygtigheden af miljøprogrammet

96. Rigsrevisionen har undersøgt, om Udenrigsministeriet har haft fokus på at sikre bæredygtigheden af miljøprogrammet i perioden 2010-2012.

97. Udviklingsfaglig Tjeneste har vurderet, at miljøprogrammet – i den udstrækning det er muligt – er tilpasset de støttede institutioners egne planer, hvilket medvirker til at sikre bæredygtigheden af bistanden.

98. Nederlandene og Danmark udarbejdede i samarbejde med Bolivias vicemiljøministerium en samlet udfasningsstrategi for miljøsektoren for at sikre, at udfasningen kom til at påvirke sektoren så lidt som muligt. I strategien indgik nogle overordnede principper for at udfase bistanden samt nogle fokusområder, fx at der skulle udarbejdes en fælles systematisering af erfaringer og en risikoanalyse, og at der skulle samarbejdes tæt med de øvrige donorer i sektoren. Udarbejdelsen af en fælles udfasningsstrategi følger princippet om at harmonisere bistanden blandt donorerne.

En del af strategien var ligeledes at udvide og styrke den politiske dialog med bolivianske myndigheder for at skabe større budget til miljøområdet og Bolivias vicemiljøministerium. Rigsrevisionen finder, at dette også kan ses som en indsats til at skabe større bæredygtighed generelt, fordi det kan give ministeriet større råderum og sikre ministeriet en mere stabil finansiering af miljøområdet.

99. Alle samarbejdspartnere i miljøprogrammet udarbejdede i samarbejde med ambassaden udfasningsstrategier for, hvordan udfasningen skulle gribes an, hvilket er i overensstemmelse med Udenrigsministeriets retningslinjer. Disse strategier indeholder fx en vurdering af, om aktiviteterne kan fortsætte med støtte fra andre finansieringskilder, og en revurdering af behovet for kapacitetsudvikling af de institutioner, der støttes. Udfasningsstrategierne forholder sig således både til den finansielle og institutionelle bæredygtighed samt behovet for kapacitetsudvikling.

100. 3 af de 4 samarbejdspartnere i miljøprogrammet får en stor del af deres budget dækket af den danske bistand. På baggrund af den finansielle afhængighed anbefalede Udviklingsfaglig Tjeneste, at ambassaden i samarbejde med de støttede institutioner udarbejdede en strategi, for, hvordan institutionerne skulle omorganiseres for at tilpasse sig en situation uden dansk støtte. Der skulle bl.a. tages stilling til, hvordan ansvarsfordelingen, kapaciteter og redskaber i organisationen skulle udvikles for at tilpasse institutionen til, at Danmark fx ikke længere vil finansiere løn til personale.

101. COMIBOL foreslår i sin udfasningsstrategi, at ambassaden hjælper med at finde andre donorer. Udenrigsministeriet har dog oplyst, at ministeriet forventer, at COMIBOL øger egenfinansieringen af deres miljøenhed. Der er således stadig usikkerhed om den fremtidige finansiering.

102. Det er også en del af miljøprogrammet at omorganisere Bolivias vicemiljøministerium, da det oprindeligt var planlagt, at både den danske og den nederlandske støtte til ministeriet skulle ophøre. Dette indebar bl.a. en øget decentralisering og afskedigelser af personale i ministeriet, da en stor del af donorstøtten er gået til personalets løn. Udviklingsfaglig Tjeneste anbefalede, at der i programmet blev gjort mere ud af, at ministeriet gør sine planer og strategier for processen for at sikre institutionel og finansiell bæredygtighed mere eksplicitte, herunder ministeriets løsninger til at administrere afskedigelser af personale og konsulenter.

Det nye dekret fra den bolivianske regering om, at personalet i ministerierne fremover skal aflønnes med resurser fra statens eget budget, vil løse problemet med, at det ved ophør af bistand fra en donor kan blive vanskeligt at opretholde personalet og de tilsvarende kompetencer i ministeriet, fordi donoren har finansieret en stor andel af personalets løn.

103. Udviklingsfaglig Tjeneste anbefalede også, at LIDEMA styrkede sin organisation for at sikre institutionel og finansiell bæredygtighed, og at Danmark gav teknisk støtte til LIDEMA for at systematisere god praksis og styrke administrationen.

104. Det er endnu ikke afklaret, om de 3 samarbejdspartnere kan få en anden finansieringskilde, der kan bidrage til finansiell bæredygtighed. Rigsrevisionen anbefaler derfor, at Udenrigsministeriet – set i lyset af udmeldingen om eventuelt at fortsætte udviklingssamarbejdet med Bolivia – får afklaret, hvordan disse problemstillinger håndteres i den fortsatte støtte, så institutionerne fremover er mindre sårbare over for forandringer i den eksterne finansiering. Udenrigsministeriet har dog oplyst, at det forventes, at LIDEMA i fremtiden får støtte fra Sverige.

105. I forhold til støtten til SERNAP har Udenrigsministeriet oplyst, at EU har besluttet at finansiere SERNAP. Vicemiljøministeriet skal opfylde en række krav for at kunne modtage EU-støtte til naturparkforvaltning, da der er tale om budgetstøtte. Formålet med den danske støtte til SERNAP i det forlængede program har således været at gøre SERNAP klar til at leve op til kravene til at modtage EU-støtte. Samarbejdet mellem EU og Danmark er et eksempel på, at donorerne har sikret en kontinuerlig støtte til en samarbejdspartner, hvilket kan være med til at sikre bæredygtigheden af SERNAP.

106. Ambassaden har vurderet, at den institutionelle ustabilitet og manglende kontinuitet i Bolivias vicemiljøministerium udgør en risiko i forhold til at sikre bæredygtige resultater. Ambassaden skriver i sin strategi, at man vil prøve at minimere denne risiko ved at sikre fleksibilitet i programmet, så resurser kan allokeres til de områder, hvor der er størst fremdrift.

Den danske støtte udgør 70 % af Bolivias statslige miniselskabs (COMIBOL) miljøenheds budget i 2012 og 40 % i 2013.

Den danske støtte til LIDEMA udgør 70 % af organisationens budget i 2012.

Den nederlandske, svenske og danske bistand til Bolivias vicemiljøministerium udgjorde 64 % i 2011 af ministeriets budget, herunder lønninger til personale. 80 % af ministeriets arbejdspladser er afhængige af den danske og nederlandske støtte.

Opsamling

107. Udenrigsministeriet har haft fokus på bæredygtigheden af miljøprogrammet, bl.a. ved at udarbejde udfasningsstrategier. Den største udfordring i forhold til bæredygtigheden af miljøprogrammet er, at Danmark har støttet en stor andel af de støttede institutioners budget. Det betyder, at det oprindeligt planlagte ophør af dansk bistand i høj grad påvirker institutionernes institutionelle og finansielle bæredygtighed. Muligheder for at sikre anden finansiell støtte bliver dog løbende udforsket af ambassaden og samarbejdspartneren i programmet, men der er stadig ingen endelig løsning på dette. Ambassaden overvejer – set i lyset af overvejelserne om at fortsætte bistanden til Bolivia – fortsat at støtte miljøsektoren.

Bæredygtigheden af de øvrige programmer

Program til støtte af retssektoren

108. Udviklingsfaglig Tjeneste udarbejdede et review af programmet til støtte af retssektoren i august 2010. Reviewet havde fokus på bæredygtigheden af støtten, og fremhævede de tiltag, der skulle gennemføres i den sidste del af programmet for at sikre, at indsatserne i den afsluttende fase af programmet blev konsolideret. Ambassaden skulle bl.a. tæt følge, om Bolivias regering efterlevede aftalerne om at støtte aktiviteterne i programmet.

Ambassaden har vurderet, at Bolivia fuldt ud vil kunne overtage finansieringen af programmet til støtte af retsvæsenet, og at de fleste af donorerne på området fortsætter deres støtte. Hovedfokus i den afsluttende del af programmet vil være på at opføre lokale retscentre, hvor de relevante myndigheder vil være samlet under ét tag. Disse centre vil give den fattigere del af befolkningen lettere adgang til retshjælp. Opførelsen af centrene har dog været konfliktfyldt, idet Bolivias justitsministerium, domstolsstyrelse, den offentlige anklager og offentlige forsvarer har været uenige om konceptet for centrene. Dette har medført forsinkelse i opførelsen af centrene. Derudover er centrene blevet dyrere end først forventet, hvilket har betydet, at det kun har været muligt at opføre 7 ud af 15 planlagte centre.

Program for reformer af den offentlige sektor

109. Udviklingsfaglig Tjeneste gennemførte et review af programmet for reformer i den offentlige sektor i oktober 2010 og gav anbefalinger til, hvilke indsatser ambassaden skulle satse på i den afsluttende del af programmet. En af anbefalingerne var, at ambassaden og samarbejdspartnerne skulle fravælge de aktiviteter, der ikke var kommet i gang i oktober 2010, da der ikke ville være tid og kapacitet i de involverede institutioner til at gennemføre aktiviteterne inden for den fastsatte tidsramme. I stedet skulle ambassaden fokusere på at konsolidere det, der allerede var sat i søen. En anden anbefaling var, at støtten skulle forlænges til midten af 2013, hvilket blev efterlevet.

Ambassaden har vurderet, at fremdriften i programmet har været lav. Ambassaden vurderede også, at den bolivianske regering ikke vil fortsætte med en ny fase af programmet efter Danmarks oprindeligt planlagte udfasning, og at der er en risiko for, at der ikke er efterspørgsel, engagement og kapacitet i Bolivias regering til at forbedre den offentlige service. Det fremgår ikke af den generelle udfasningsstrategi, om ambassaden vurderer, at dette vil have konsekvenser for bæredygtigheden af de resultater, der allerede er opnået gennem programmet.

Udenrigsministeriet har oplyst, at det vil blive afdækket i den fortsatte dialog med Bolivias regering, hvorvidt der er et ønske om fortsat samarbejde på udvalgte områder inden for offentlige reformer.

Rigsrevisionen, den 13. juni 2012

Lone Strøm

/Lene Schmidt

Bilag 1. Ordliste

Basketfond	En bistandsform, hvor flere donorer går sammen og samlet støtter et program eller et projekt.
Bilateral bistand	Bistand ydet direkte fra ét land til et andet land.
Partner	En samarbejdspartner, der modtager bistand. En partner kan fx være regeringer, ministerier, civilsamfund, medier, uddannelses- og forskningsinstitutioner eller det private erhvervsliv i partnerlandene.
Partnerlande	Lande, hvor Danmark er til stede med et langsigtet perspektiv og med politisk og finansiel tyngde.
Review	En gennemgang, evaluering eller undersøgelse af fx et bistandsprogram.
Styrelsen for Internationalt Udviklings samarbejde	Styrelsen er rådgivende for udviklingsministeren. Styrelsen drøfter Udenrigsministeriets oplæg til bilaterale og multilaterale programmer samt oplæg til nye strategier og handlingsplaner.
Udviklingsfaglig Tjeneste	Et rådgiverkontor i Udenrigsministeriet, som har til opgave at rådgive i bistandsfaglige forhold.
Udfasningsstrategi	En strategi, som beskriver, hvordan udfasningen af bistand skal tilrettelægges.

Bilag 2. Forkortelser

B2B	Business to Business
BDP	Den nationale udviklingsbank (Bank for Productive Development)
CEPOS	De oprindelige folks udviklingsråd (Indigenous Peoples' Educational Councils) (Consejos Educativo de los Pueblos Originarios)
COMIBOL	Bolivias statslige mineselskab (Bolivian Mining Corporation) (Corporación Minera de Bolivia)
CPTS	Center for promovering af bæredygtig teknologi (Centre for the Promotion of Sustainable Technologies) (Centre de Promoción de Tecnologías Sostenibles)
DAC	OECD's komité for udviklingsbistand (Development Assistance Committee)
EMPODERAR	Det nationale program for små landbrug (The National Productive Programme for small scale farmers with potential)
FAUTAPO	Uddannelsesstiftelsen for udvikling (en paraplyorganisation for folkelige organisationer, der arbejder med uddannelse og udvikling) (Fundación Educación para el Desarrollo)
FPS	Fonden til produktive og sociale investeringer (Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social)
INIAF	Det nationale institut for land- og skovbrugsinnovation (National Institute for Agricultural and Forestry Research) (Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria y Forestal)
LIDEMA	Ligaen til forsvar for miljøet (en paraplyorganisation for miljøorganisationer) (League in Defence of the Environment) (Liga de defensa del Medio Ambiente)
MAS	Bevægelsen for socialisme (Movimiento al Socialismo-Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos)
PROFIN	Fonden for innovative finansielle projekter (Financial Innovations Projects (now a foundation) (Proyecto de innovaciones Financieras)
SERNAP	National service for beskyttede områder (National Service for Protected Areas) (Servicio Nacional de Áreas Protegidas)
USAID	Den amerikanske stats organisation for udviklingsbistand (United States Agency for International Development)