

RIGSREVISIONEN



Notat til Statsrevisorerne om beretning om Danmarks bistands- samarbejde med Bolivia

September
2014

revision
revision

revision

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

28. august 2014

RN 1107/14

1. Rigsrevisionen følger i dette notat op på sagen om Danmarks bistandssamarbejde med Bolivia, som blev indledt med en beretning i 2012.

KONKLUSION

Rigsrevisionen finder Udenrigsministeriets orientering og dialog med de bolivianske samarbejdspartnere om den endelige beslutning om at fortsætte bistanden til Bolivia tilfredsstillende og vurderer, at denne del af sagen kan afsluttes.

Rigsrevisionen baserer denne del af konklusionen på følgende:

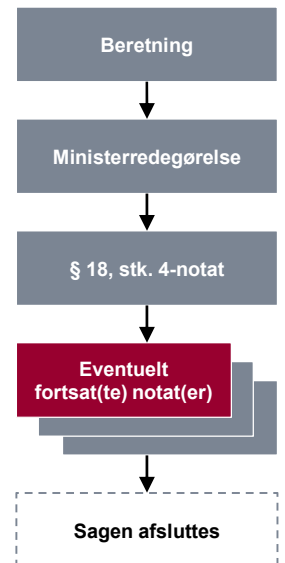
- Udenrigsministeriet har løbende orienteret Bolivias regering om, at Danmark muligvis ville fortsætte støtten til landet frem mod finanslovsforhandlingerne for 2013, hvor det blev endeligt vedtaget, at Danmark fortsatte samarbejdet. Udenrigsministeriet har umiddelbart efter den endelige vedtagelse om at fortsætte bistanden til Bolivia orienteret Bolivias regering om dette via de officielle kanaler.

Rigsrevisionen finder det positivt, at der i samarbejdsaftalerne med de bolivianske samarbejdspartnere er nogle overvejelser om bæredygtighed og exitstrategi, og at Udenrigsministeriet i 2015/2016 vil udarbejde exitstrategier for bistandsprogrammerne. Rigsrevisionen finder dog, at Udenrigsministeriet tidligere burde have haft mere fokus på bæredygtigheden af bistandsindsatsen, fx ved at udarbejde exitstrategier for det samlede landeprogram for Bolivia og for de enkelte bistandsprogrammer, allerede da landeprogrammet blev udarbejdet i 2013. Som det fremgår af Udenrigsministeriets egne retningslinjer, er chancerne for at sikre bæredygtigheden bedre, jo tidligere spørgsmål i relation til at udfase bistanden behandles.

Rigsrevisionen vil fortsat følge udviklingen og orientere Statsrevisorerne om:

- Udenrigsministeriets arbejde med at formulere exitstrategier for udfasningen af det nuværende landeprogram for Bolivia.

Sagsforløb for en større undersøgelse



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

Langsigtede partnerskaber er udgangspunktet for Danmarks udviklingspolitiske engagement og kan ses som en erkendelse af, at udvikling tager tid, og et ønske om at skabe kontinuitet i bistandssamarbejdet.

Gensidig ansvarlighed

Donorer og modtagerlande er ansvarlige for udviklingsresultaterne. Et væsentligt element er, at bistanden er forudsigelig, fx at modtagerlandet ved, hvilken bistand landet kan regne med at få inden for en kommende årrække.

I. Baggrund

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

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

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

5. På baggrund af ministerredegørelserne afgav Rigsrevisionen i september 2012 et notat i henhold til rigsrevisorlovens § 18, stk. 4, hvori Rigsrevisionens planer for den videre opfølgning på beretningen fremgik. Notatet findes i Endelig betænkning over statsregnskabet for 2011. Det fremgik af notatet, at Rigsrevisionen ville følge udviklingen på følgende områder:

- Udenrigsministeriets orientering og dialog med de bolivianske samarbejdspartnere omkring den endelige beslutning om det danske fremtidige samarbejde med Bolivia
- Udenrigsministeriets udarbejdelse af exitstrategier ved opstart af eventuelle nye bistandsprogrammer i Bolivia.

6. Rigsrevisionen redegør i dette notat for resultaterne af opfølgningen.

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

II. Udenrigsministeriets initiativer

7. Rigsrevisionen gennemgår i det følgende Udenrigsministeriets initiativer i forhold til de udestående punkter. Gennemgangen er baseret på en redegørelse fra ministeriet og dokumentation for oplysningerne i redegørelsen.

Udenrigsministeriets orientering og dialog med de bolivianske samarbejdspartnere

8. Beretningen viste, at beslutningen om at udfase bistanden til Bolivia blev taget i 2010 uden at forberede eller konsultere Bolivia, og at Udenrigsministeriet ikke kommunikerede beslutningen på en systematisk og velovervejet måde til samarbejdspartnere i Bolivia.

9. Statsrevisorerne bemærkede:

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

Statsrevisorerne bemærkede endvidere, at det naturligtvis afgøres 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.

10. Rigsrevisionen har undersøgt, om Udenrigsministeriet gennem de officielle kanaler har orienteret de bolivianske samarbejdspartnere om Danmarks endelige beslutning om at fortsætte bistanden til Bolivia, og om Udenrigsministeriet løbende har haft en dialog om det fremtidige samarbejde, herunder indholdet af et eventuelt nyt landeprogram.

11. Den daværende udviklingsminister besøgte Bolivia i marts 2012, hvor han bekræftede, at den danske regering ønskede et fortsat udviklingssamarbejde med Bolivia, og orienterede om, at den formelle beslutning skulle tages i forbindelse med vedtagelsen af finansloven for 2013. Efter ministerens besøg begyndte ambassaden at forberede de bolivianske myndigheder på, at Danmark sandsynligvis ville fortsætte udviklingssamarbejdet med Bolivia. Udenrigsministeriet har oplyst, at ambassaden i Bolivia i maj og september 2012 holdt møder med Bolivias planlægningsminister og Bolivias minister for præsidentembedet for at drøfte et eventuelt fortsat samarbejde og de foreløbige danske planer for kommende bistandsprogrammer fra 2014.

Det blev ved finanslovsforhandlingerne for 2013 endeligt vedtaget, at Danmarks skulle fortsætte udviklingssamarbejdet med Bolivia. Udenrigsministeriet har oplyst, at ambassadøren i Bolivia umiddelbart herefter holdt et møde med Bolivias regering, hvor han orienterede om, at Danmark ville fortsætte samarbejdet. Ambassadøren holdt efterfølgende møder med Bolivias planlægningsminister og Bolivias minister for præsidentembedet i februar, juni og august 2013 om indholdet af det nye landeprogram for perioden 2014-2018.

12. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Udenrigsministeriet løbende har orienteret Bolivias regering om Danmarks eventuelle fortsatte støtte til landet, og at ambassaden – umiddelbart efter den endelige beslutning om at fortsætte bistandssamarbejdet – orienterede Bolivias regering via officielle kanaler.

Udenrigsministeriets udarbejdelse af exitstrategier

13. Beretningen viste, at Udenrigsministeriets vurderinger af bistandsprogrammerne i Bolivia viste gode muligheder for at opnå bæredygtighed, men at der fortsat var behov for at have fokus på at sikre bæredygtigheden, da der var flere af samarbejdspartnere i programmet, som havde udfordringer med at finde andre finansieringskilder.

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

15. Udviklingsministeren oplyste i sin redegørelse, at det var vigtigt, at Udenrigsministeriet – for at sikre bæredygtigheden af den danske indsats i Bolivia – udarbejdede relevante exitstrategier i tæt samspil med de bolivianske samarbejdspartnere, når ministeriet formulerede nye bistandsprogrammer. Ministeren oplyste endvidere, at der fra starten af udviklingsprogrammerne og løbende herefter skal gøres overvejelser om udfasning. Dette fremgår ligeledes af ministeriets retningslinjer.

16. Rigsrevisionen har i opfølgningen undersøgt, om Udenrigsministeriet har fokuseret på bæredygtighed og har udarbejdet exitstrategier, da ministeriet igangsatte det nye landeprogram i Bolivia.

17. Det fremgår af Udenrigsministeriets retningslinjer, at en exitstrategi ideelt set skal være en del af udviklingsstrategien, når Danmark indgår et bistandssamarbejde. Det fremgår endvidere, at jo tidligere udfasningen af bistanden adresseres af Danmark, jo bedre er chancerne for at sikre bæredygtigheden af de opnåede resultater.

I Udenrigsministeriets partnerskabspolitik for samarbejdet mellem Danmark og Bolivia for perioden 2013-2018 fremgår det, at ministeriet forventer, at den bilaterale bistand til Bolivia vil udfases inden for 10 år, da det forventes, at Bolivia inden for 10 år vil nå BNI-loftet for dansk bilateral bistand (2.690 USD pr. person i 2012). Rigsrevisionen finder det positivt, at Udenrigsministeriet har udmeldt en klar tidshorisont for bistanden. I partnerskabspolitikken med Bolivia fremgår det ligeledes, at udfasningen vil blive forberedt i en tæt dialog med de bolivianske samarbejdspartnere.

18. Udenrigsministeriet har dog endnu ikke udarbejdet exitstrategier for det samlede landeprogram for Bolivia eller for alle de 3 bistandsprogrammer, som løber i perioden 2014-2018. Rigsrevisionen konstaterer, at Udenrigsministeriets egen evaluering af udkastet til landeprogrammet for perioden 2014-2018 påpegede, at der i november 2013 ikke var nogle overvejelser om exitstrategier. Evalueringen understregede derfor, at der var behov for, at både landeprogrammet og de indgåede samarbejdsaftaler med de bolivianske samarbejdspartnere meget mere implicit reflekterede over, hvordan bæredygtigheden af den danske indsats skulle sikres. Det var særligt vigtigt at overveje bæredygtigheden i programmet set i lyset af, at nogle af de foreslåede udviklingsaktiviteter i programmet indebar etablering af ny infrastruktur, enheder og systemer, som krævede betydelige investeringer. Derudover indebar programmet en betydelig investering i udstyr. Evalueringen understregede derfor, at det var vigtigt at overveje, hvordan Danmark sikrede, at resultaterne af programmet blev bæredygtige, og herunder sikrede, at udstyret blev anvendt effektivt også efter programets afslutning. Evalueringen fremhævede endvidere, at det var vigtigt, at exitstrategierne blev udarbejdet på et tidligt tidspunkt.

På baggrund af evalueringen vedtog ambassaden, at en midtvejsevaluering i 2015/2016 af landeprogrammet skulle have fokus på at definere exitstrategier, og der blev i samarbejdsaftalerne med de enkelte samarbejdspartnere indføjet et særligt afsnit om bæredygtighed og exitstrategi.

19. Rigsrevisionen finder det positivt, at der i samarbejdsaftalerne med de bolivianske samarbejdspartnere er tilføjet et afsnit om bæredygtighed og exitstrategi, og at Udenrigsministeriet i forbindelse med midtvejsevalueringen af landeprogrammet i 2015/2016 vil udarbejde exitstrategier. Udenrigsministeriet har ligeledes oplyst, at der allerede har været drøftelser om exitstrategier og bæredygtighed med samarbejdspartnerne i Bolivia, og at disse vil blive konkretiseret i den kommende midtvejsevaluering.

Rigsrevisionen finder dog, at Udenrigsministeriet tidligere burde have haft mere fokus på bæredygtighed af bistandsindsatsen, fx ved at udarbejde exitstrategier for det samlede landeprogram og for de enkelte bistandsprogrammer, allerede da landeprogrammet blev udarbejdet i 2013. Som det fremgår af Udenrigsministeriets egne retningslinjer, er chancerne for at sikre bæredygtigheden bedre, jo tidligere spørgsmål i relation til at udfase bistanden behandles.

III. Afslutning

20. Rigsrevisionen finder Udenrigsministeriets orientering og dialog med de bolivianske samarbejdspartnere om den endelige beslutning om at fortsætte bistanden til Bolivia tilfredsstillende og vurderer, at denne del af sagen kan afsluttes.

Rigsrevisionen vil følge udviklingen på følgende områder:

- Udenrigsministeriets arbejde med at formulere exitstrategier for udfasningen af det nuværende landeprogram for Bolivia.

Lone Strøm