

RIGSREVISIONEN



Notat til Statsrevisorerne om
tilrettelæggelsen af en større
undersøgelse om udviklingsbistand
til Tanzania, herunder Danidas brug
af evalueringer mv.

September
2009

revision
revision
revision

Tilrettelæggelsen af en større undersøgelse om udviklingsbistand til Tanzania, herunder Danidas brug af evalueringer mv.

7. september 2009

A502/09

I. Indledning

1. Statsrevisorerne skal på besigtigelsesrejse til Afrika i 2010 og har besluttet at besøge Tanzania og eventuelt Kenya og Uganda. Jeg har derfor valgt at gennemføre en større undersøgelse af udviklingsbistanden til Tanzania, så en beretning kan afgives inden Statsrevisorernes rejse. Beretningen skal danne grundlag for Statsrevisorernes drøftelser med Udenrigsministeriet og andre relevante parter om den danske udviklingsbistand til Tanzania.

Undersøgelsen vil derfor særligt se på resultaterne af udviklingsbistanden til Tanzania, herunder hvordan Danida opsamler og bruger viden om resultater og effekter af bistanden. Undersøgelsen vil desuden indeholde en vurdering af de væsentligste udfordringer for, at den danske bistand til Tanzania giver de ønskede effekter, samt hvilke udfordringer Udenrigsministeriet står over for, når det skal administrere bistanden til Tanzania.

2. Statsrevisorerne anmodede mig på deres møde den 17. juni 2009 om at undersøge en række forhold vedrørende Danidas brug af evalueringer. Statsrevisorernes anmodning vil indgå som en del af undersøgelsen af udviklingsbistanden til Tanzania.

Statsrevisorerne har bedt Rigsrevisionen undersøge:

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

Anmodningen er foranlediget af, at en række eksperter, konsulenter og tidligere medarbejdere i Udenrigsministeriet i foråret 2009 har kritiseret Udenrigsministeriet for, at der ikke følges tilfredsstillende op på negative evalueringer af bistandsindsatsen. Ifølge kritikerne indebærer dette, at fejlslagne bistandsprogrammer og bistandsprojekter fortsætter uændret med risiko for, at bistandsmidler spildes, og effekten udebliver.

3. Jeg har valgt at inddrage Statsrevisorernes spørgsmål i en undersøgelse af bistanden til Tanzania, fordi det giver mulighed for samlet at undersøge resultaterne af et konkret bistandssamarbejde og samtidig undersøge den måde, Danida evaluerer og løbende opsamler viden om indsatserne med henblik på at forbedre bistanden. Da det ikke er alle udviklingsindsatser, der bliver evalueret, vil undersøgelsen også indeholde aspekter vedrørende den erfaringsopsamling, der sker i løbet af gennemførelsen af bistanden. I den sammenhæng vil det være væsentligt at se på reviews, som er regelmæssige, faglige gennemgange af udviklingsindsatserne.

Danida er den del af Udenrigsministeriets virksomhed, der retter sig mod udviklingspolitik og de statsligt finansierede aktiviteter til bekæmpelse af fattigdommen i udviklingslandene. Forkortelsen står for Danish International Development Assistance.

4. Jeg vil benytte dette notat til at redegøre for, hvordan en sådan undersøgelse vil blive tilrettelagt, og hvordan Statsrevisorernes spørgsmål om Danidas brug af evalueringer vil blive besvaret.

II. Bistanden til Tanzania

5. Tanzania har modtaget udviklingsbistand fra Danmark siden 1962 og er det land, der har modtaget mest bistand fra Danmark. Undersøgelsen vil se på de resultater, samarbejdet mellem Danmark og Tanzania har resulteret i, samt de udfordringer, som Udenrigsministeriet står over for, når Danida yder bistand til landet.

6. Danida yder generel budgetstøtte til gennemførelsen af Tanzanias plan for reduktion af fattigdommen, støtte til sundhedssektoren, erhvervssektoren, miljø, veje, god regeringsførelse, landbrug samt transportsektoren. For så vidt angår de 2 sidstnævnte sektorer udfases støtten i henholdsvis 2008 og 2010. Dette sker bl.a. på baggrund af en arbejdsdeling blandt donorerne foranlediget af Tanzanias regering. Arbejdsdelingen skal bidrage til, at donorerne koncentrerer deres udviklingsbistand på færre sektorer. Aftalen om arbejdsdeling er et resultat af den fælles landestrategi, som Tanzanias regering og alle multilaterale og bilaterale donorer i Tanzania har formuleret i fællesskab. I den fælles landestrategi for Tanzania beskrives donorenes indsatser til at understøtte Tanzanias strategi for bekæmpelse af fattigdom. Strategien dækker perioden 2007-2011.

7. Undersøgelsen vil foruden resultaterne af den danske bistand til de ovennævnte områder også se på erfaringerne med at tilrettelægge bistanden med udgangspunkt i en fælles landestrategi. Erfaringer med bistandssamarbejdet i Tanzania er vigtige, da samarbejdet af Udenrigsministeriet betegnes som et af de mest avancerede i Afrika.

III. Viden om resultater af udviklingsbistanden

8. Det er et klart mål for Danida, at udviklingsbistanden skal være så effektiv som muligt, så der opnås mest bistand for de bevilgede midler. En måde at arbejde med effektivisering af udviklingsbistanden er at indsamle og bruge erfaringer om, hvad der virker, og hvad der ikke virker, for derefter at bruge denne viden til at forbedre nye og igangværende indsatser.

Nogle af de vigtigste værktøjer, som Danida har til at opsamle viden om bistandens virkning, er reviews og evalueringer. For at evalueringer og reviews er anvendelige og kan bidrage til at forbedre fremtidige aktiviteter, er det en vigtig forudsætning, at de er troværdige, dvs. at relevante problemer bliver belyst, og at upopulær kritik ikke bliver udeladt for ikke at støde opdragsgiveren eller de evaluerede. Derudover er det selvsagt nødvendigt, at anbefalinger fra evalueringer og reviews gennemføres, hvis de skal bidrage til at forbedre indsatserne.

Evalueringer

9. Evalueringer af udviklingsbistanden har et dobbelt formål. De skal både dokumentere resultaterne af bistanden over for offentligheden og bidrage med viden om indsatser, der virker eller ikke virker. Evalueringer skal således dokumentere effekt og være med til at forbedre bistanden. Dokumentationsdelen er især møntet på den brede offentlighed og har til formål at kontrollere anvendelsen af de midler, som Folketinget har bevilget til udviklingsbistand. Vidensdelen er især møntet på Udenrigsministeriets medarbejdere, praktikere (den såkaldte bistandsfaglige resursebase) og samarbejdspartnere i modtagerlandene, der arbejder med at gennemføre udviklingsbistanden, og har til formål at generere læring med henblik på at gennemføre bedre bistandsaktiviteter.

10. I 2003 fik Udenrigsministeriet lavet en udredning af Danidas evalueringsfunktion. Arbejdet blev igangsat på baggrund af en debat i efteråret 2002 om evalueringsfunktionens uafhængighed, kvalitet og nytte. Udredningen blev foretaget af 3 eksterne, udenlandske evaluerings eksperter. De konkluderede, at Danidas evalueringsystem grundlæggende var solidt sammenlignet med de alment anerkendte internationale standarder for evaluering,

og at Danidas evalueringspraksis i mange henseender var klart bedre end gennemsnitsstandarden blandt andre donorer. Det blev fremhævet, at der på nogle områder var tale om meget høj standard, der kunne tjene som eksempel på god praksis.

Reviews

11. Formålet med reviews er, at donor sammen med partnerlandet foretager periodiske vurderinger af programindsatser i forhold til fremdrift, udfordringer og behov for korrektioner. Reviewet skal munde ud i fremadskuende anbefalinger til de programansvarlige, så disse eventuelt kan foretage korrektioner af aktiviteterne. De involverede i implementeringen af programmer får gennem reviewet viden om, hvor der er behov for at justere indsatsen, så de opsatte mål kan nås inden for de fastsatte rammer.

12. Reviews danner grundlag for ambassadernes årlige rapportering om resultaterne i sektorprogrammerne. Vurderingen af sektorprogrammerne indgår i ministeriets resultatmålingssystem. Reviews adskiller sig fra evalueringer, fordi de er et internt ledelsesværktøj, der bruges i den løbende monitorering af udviklingsindsatsen, ligesom de ikke nødvendigvis gennemføres af uafhængige eksterne eksperter.

IV. Tilrettelæggelse af en undersøgelse om bistanden til Tanzania, herunder Danidas brug af evalueringer mv.

13. Rigsrevisionen har i en række beretninger undersøgt, hvordan Udenrigsministeriet administrerer udviklingsbistanden og arbejder med at effektivisere den bilaterale udviklingsbistand. Rigsrevisionen har bl.a. undersøgt Udenrigsministeriets styring af den bilaterale bistand (beretning nr. 5/01), Udenrigsministeriets arbejde med harmonisering og tilpasning af den bilaterale udviklingsbistand med henblik på at effektivisere bistanden (beretning nr. 9/05) og tilrettelæggelsen og resultaterne af bistanden til 2 udvalgte programsamarbejdslande (beretning nr. 6/2007).

14. En undersøgelse, der både ser på resultaterne af et langt bistandssamarbejde og på, hvordan ministeriet dokumenterer resultaterne og bruger erfaringer fra igangværende og afsluttede bistandsindsatser, vil bidrage til et fortsat fokus på Udenrigsministeriets arbejde med at effektivisere udviklingsbistanden. Statsrevisorernes konkrete spørgsmål om Danidas brug af evalueringer passer godt ind i en sådan undersøgelse.

15. Jeg har valgt at fokusere undersøgelsen på bistanden til ét programsamarbejdsland – Tanzania – frem for også at se på Kenya og Uganda for at sikre, at undersøgelsen ikke bliver for bred og overordnet. Hvis Statsrevisorerne også vil besøge Kenya og Uganda, vil jeg inddrage aspekter vedrørende udviklingsbistanden til disse lande i det omfang, der kan perspektiveres til bistanden til Tanzania. Alle 3 lande ligger i Østafrika og har fået dansk bistand i mange år, hvorfor der vil kunne være aspekter, hvor det vil være naturligt at inddrage eksempler fra Kenya og Uganda.

16. Undersøgelsen tilrettelægges, så den falder i 2 dele. Én del, der handler om resultater og væsentlige udfordringer ved at yde udviklingsbistand til Tanzania, og én del, der handler om Udenrigsministeriets opsamling og brug af viden om bistandens virkning ud fra cases fra Tanzania. Statsrevisorernes spørgsmål vedrørende Danidas brug af evalueringer vil blive besvaret i denne del af undersøgelsen.

Del 1 – Udviklingsbistanden til Tanzania

17. Denne del vil indeholde en vurdering af, om den danske bistand til Tanzania har opnået tilfredsstillende resultater. Undersøgelsen ser både på generel budgetstøtte, sektorprogrammer og projekter. Rigsrevisionen vil desuden se på erfaringerne med den fælles landestrategi og støtte til den nationale revision i Tanzania. I denne del vil Rigsrevisionen også vurdere, hvilke væsentlige problemstillinger der har haft betydning for, at forventede resultater eventuelt ikke er opnået.

Del 2 – Viden om resultaterne af bistanden

18. Denne del vil indeholde en vurdering af den måde, hvorpå Udenrigsministeriet opsamler viden om og dokumenterer resultater af bistanden samt anvendelsen af denne viden til forbedring af igangværende og nye udviklingsindsatser. Undersøgelsen vil blive gennemført med udgangspunkt i reviews og evalueringer af udviklingsbistanden til Tanzania, ligesom en række faktuelle oplysninger, herunder en opgørelse over udgifter til evalueringer og reviews i de seneste 5 år, vil fremgå af denne del. Et bredere udsnit af evalueringer vil blive gennemgået i det omfang, der er behov herfor for at besvare Statsrevisorernes spørgsmål vedrørende Danidas brug af evalueringer.

19. Rigsrevisionen planlægger en tjenesterejse til Tanzania med henblik på at besigtige udvalgte bistandsaktiviteter, interviewe ansatte på ambassaden, rådgivere på sektorprogrammer, relevante samarbejdspartnere og repræsentanter for bistandsindsatsernes målgrupper. Interviews med eksterne konsulenter, der har deltaget i henholdsvis reviews og evalueringer, vil ligeledes indgå i undersøgelsen.

20. Rigsrevisionen vil også være opmærksom på forhold i Kenya og Uganda, der kunne være relevante for undersøgelsen og ikke mindst Statsrevisorernes rejse, og vil løbende drøfte dette med Udenrigsministeriet i forbindelse med gennemførelsen af undersøgelsen. Ligeledes vil Rigsrevisionen være opmærksom på, om der er projekter e.l. i Tanzania, Kenya og Uganda, som kunne være særligt interessante for Statsrevisorerne at besigtige.

V. Afslutning

21. Hvis Statsrevisorerne er indforstået hermed, vil jeg iværksætte undersøgelsen i overensstemmelse med det ovenfor skitserede med henblik på, at jeg kan afgive en beretning til Statsrevisorernes møde i juni 2010.

Jeg skal for god ordens skyld understrege, at der undervejs vil kunne ske ændringer i tilrettelæggelsen og afgrænsningen af undersøgelsen i forhold til det skitserede oplæg.

Kirsten Leth-Nissen
fg.