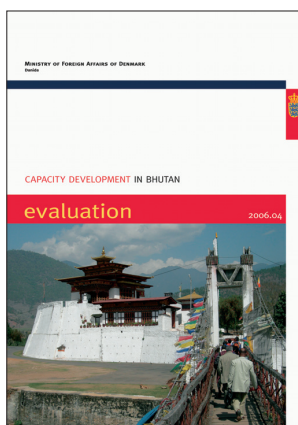


Danida

UDENRIGSMINISTERIET

DAC sektor: 51010 Generel programbistand



DANSK STØTTE TIL KAPACITETSOPBYGNING I BHUTAN

evalueringresumé

2006.04

Det er ikke den danske bistand til Bhutan som sådan, der er fokus for denne evaluering. Den fokuserer derimod på opbygningen af kapacitet i seks af Bhutans offentlige organisationer, der spiller en afgørende rolle for den danske bistand og dermed for bistandens bæredygtighed. Det danske landdeprogram i Bhutan udfases i perioden frem til 2012, og derfor er kapacitetsopbygning i Bhutan særligt aktuel. Som indikator for kapacitetsopbygningen i de offentlige organisationer ser evalueringen på, hvordan deres ydelser eller produkter har ændret sig.

Evalueringen vil blive brugt til at forbedre den danske støtte til kapacitetsopbygning i landprogrammets afsluttende fase og til at styrke bæredygtigheden af de opnåede resultater. Den er også første trin i en planlagt evaluering af hele landprogrammet.

Evalueringen er bestilt af Danidas Evalueringskontor og Bhutans Planlægningskommission, og udført i første halvdel af 2006 af International Development Department, School of Public Policy, University of Birmingham, med Dr. George Larbi som leder.

Overordnede konklusioner

Den danske blanding af forskellige typer af bistand har fungeret godt. Den har været en blanding af sektorbudgetstøtte, øremærket støtte til kapacitetsopbygning på områder med særlige behov og strategisk brug af rådgiverbistand. Støtten har været rettet mod de områder, Bhutans regering selv prioriterer, og den har samtidig fokuseret på at opbygge kapacitet i Bhutan.

Der er flere årsager til succesen

Bhutan har velformulerede nationale strategier og planer, der sikrer gode rammer for donorstøtten og for fordelingen af ressourcer. Og Danida har demonstreret et langsigtet engagement og en fleksibilitet, der gjorde det muligt at tilpasse bistanden i takt med, at lokale behov og planer ændres.

Danidas støtte har på fremragende vis tilpasset sig bhutanske prioriteringer. For nogle organisationer kan de forbedrede resultater og den øgede kapacitet direkte tilskrives Danida. I andre organisationer må Danida "nøjes med" at have leveret et betydeligt bidrag til fremskridtene.

I uddannelsessektoren har dansk sektorbudgetstøtte sikret, at støtten både var fleksibel og forudsigelig, og evalueringen vurderer, at Bhutan samlet set har den kapacitet, der skal til, og opfylder betingelserne for, at udvidet budgetstøtte kan ydes.

En stor donor i et lille land

Danmark har i mange år været den næststørste donor i Bhutan – kun overgået af Indien. Den danske, multilaterale bistand startede i 1978, mens det bilaterale udviklingssamarbejde indledtes i 1985. I 1989 blev Bhutan et af Danmarks programsamarbejdslande. Siden 1992 har den langsigtede, danske bistand været koncentreret om sundhed, miljø og forvaltning af natursressourcer samt byudvikling. Uddannelse, demokratisering, god regeringsførelse og decentralisering er kommet til senere.

Den totale, danske bistand til Bhutan siden 1989 løber op i mere end 1 milliard kroner. Med Bhutans lille befolkning på omkring 700.000 svarer det til 1.429 kr. i dansk bistand for hver bhutaneser – eller omkring 90 kr. om året. Det gør Bhutan til det land, der har modtaget den største danske bistand pr. indbygger.

Bhutans indtægter fra vandkraft-eksport til Indien forventes at vokse så meget de kommende år, at Bhutan ikke længere vil have behov for udviklingsbistand. Derfor besluttede den danske regering i 2003 at udfase den danske bistand i det følgende årti.

Bhutan er godt på vej til demokrati og modernisering

Bhutan er i gang med et gradvist systemskifte fra en feudal stat til et moderne, demokratisk land med markedsøkonomi og en moderne, offentlig sektor. Overgangen til konstitutionelt demokrati er planlagt til at finde sted i 2008. Den årlige, økonomiske vækst har de seneste år ligget omkring 14 pct., og en middelklasse – der er parat og i stand til at betale skat – er ved at udvikle sig. Derimod har væksten i den private sektor været skuffende. Bhutan har en forholdsvis velfungerende offentlig sektor, som rekrutterer ansatte udelukkende på basis af kvalifikationer. Der er ikke megen korruption, og den smule, der er, er i småtingsafdelingen.

Organisationerne – beskrivelse og delkonklusioner

De seks nøgle-organisationer blev udvalgt til evalueringen ud fra kriterier som deres geografiske dækning, om de repræsenterede de fire sektorer, Danida støtter i Bhutan, om de både opererer på nationalt og lokalt niveau, og om de er relevante i forhold til budgetstøtte.

Departementet for Byudvikling, DUDES

DUDES er den ansvarlige organisation for byudvikling i Bhutan og har leveret væsentlige resultater på området. Helt i tråd med Bhutans strategi om privatisering har DUDES' rolle gradvist ændret sig fra selv at gennemføre byudvikling til at lægge rammerne for den. Siden 2001 har Danida leveret 43 pct. af DUDES' samlede ressourcer.

DUDES' indsats har ført til vigtige resultater såsom en mere kontrolleret byudvikling og bedre infrastruktur, vandforsyning, kloakering og affaldshåndtering i bykerne.

Der er flere årsager til de gode resultater. Blandt de vigtigste er langsigtet og betydelig støtte fra Danida og andre donorer, en dynamisk ledelse og

velkvalificerede ansatte med stærke tekniske kompetencer.

Der er lagt et solidt grundlag for organisationens tekniske bæredygtighed. Men konkurrencen med den private sektor om velkvalificerede ingeniører er stigende, og hvis det skal lykkes at fastholde ingeniør-arbejdskraften, skal det gøres noget for at sikre, at offentlig ansættelse forbliver attraktiv. I lyset af den nuværende afhængighed af donorbistand til kapacitetsopbygning er den økonomiske bæredygtighed derimod usikker.

Undervisningsministeriets Departement for Planlægning og Politik, PPD

Der er en stigende bevidsthed om værdien af uddannelse i Bhutan, og der er på alle niveauer, helt op til kongen, stor opbakning til forandringer på området. Det førte i 2003 til, at undervisning fik sit eget ministerium, og det har været med til at sikre bedre vilkår for uddannelse.

I 1997 oprettede Bhutan Departementer for Planlægning og Politik, PPD, i samtlige ministerier for at sikre en bedre koordinering. Undervisningsministeriets departement har en central rolle i bestræbelserne på at nå regeringens langsigtede vision om uddannelse for alle i 2020. Regeringen bruger 14-15 pct. af det nationale budget på uddannelse, og den andel skal fastholdes, hvis målet skal nås.

Bhutans uddannelsessektor er dybt afhængig af donorstøtte, men donorkoordinationen i uddannelsessektoren har ikke fungeret så godt som ventet. Bhutans prioriteringer vedr. uddannelse er langt hen ad vejen i tråd med Danidas. Danida kom relativt sent ind i sektoren, nemlig i 2003.

Trods den sene start har Danida bidraget meget til den øgede kapacitet i ministeriets Departement for Planlægning og Politik og til de forbedrede resultater. De øvrige donoreres støtte til uddannelsessektoren er fortrinsvist gået til infrastruktur, men det skal følges op med støtte til at opbygge kapacitet. Ellers bliver det umuligt at uddanne tilstrækkeligt med kvalificerede lærere til de nybyggede og nyrenoverede skoler, især i landdistrikterne.

Sekretariatet for Den Nationale Miljøkommission, NECS

NECS har det overordnede ansvar for miljøforvaltningen i Bhutan. En ny lov om miljøvurdering er et af flere vigtige resultater af sekretariatets indsats, og det har også bidraget til generelt at øge miljøbevidstheden i Bhutan, og til at andre ministerier tager miljøhensyn alvorligt. Derimod er det ikke lykkedes at få vedtaget love på to vigtige områder – vandforsyning og miljøbeskyttelse, selv om det har været på den nationale dagsorden længe.

Kongens opbakning og donorstøtten til miljø har været med til at sikre NECS' gode resultater. Danida er NECS' største donor og har i perioden 2001-06 bidraget med omkring 50 pct. af NECS' samlede ressourcer. Til sammenligning har Bhutans regering bidraget med 28 pct.

Det er hævet over enhver tvivl, at støtten fra Danida både har spillet en betydelig rolle i etableringen og senere udvikling af NECS, og generelt for de politiske og juridiske rammer for miljøforvaltning i Bhutan.

Det er imidlertid ikke lykkedes at udnytte den politiske opbakning og den økonomiske støtte fra donorerne til miljø fuldt ud. Der har længe været tale om at oprette et nyt ministerium, der skal tage sig af miljø, vand og skove. Men det er ikke sket, ligesom Den Nationale Miljøkommission slet ikke har holdt nogen møder i flere år. Hvis NECS skal bevare sin centrale rolle på miljøområdet, skal sekretariatet udvikle sit samarbejde med og påvirkning af andre aktører og have en politisk og administrativ ledelse, der er både fokuseret og dynamisk. Det vil sætte organisationen i stand til at prioritere sine opgaver og samarbejde med centrale aktører.

Bhutans rigsrevision, RAA

Den offentlige forvaltning i Bhutan er generelt pålidelig og troværdig, og det kan Rigsrevisionen med sin høje status og store effektivitet tage en del af æren for. Rigsrevisionen er blevet stadig mere professionel, som det fremgår af den imponerende udvikling fra 1986. Dengang var samtlige revisionsrapporter forsinkede. I dag kommer de alle til tiden og er godt planlagt. Indførelsen af IT

har bidraget til, at der nu gennemføres mange flere revisioner end tidligere.

Rigsrevisionens ledelse har spillet en uvurderlig rolle i organisationens forandring, godt bakket op af kompetente ansatte, og den danske støtte til Rigsrevisionen er et eksempel på, at partnerskabsmodellen fungerer i de tilfælde, hvor en donor giver fleksibel støtte til kapacitetsopbygning, og der i den modtagende organisation er en stærk og stabil ledelse, som er i stand til at opstille en strategisk vision.

Danida har støttet Rigsrevisionen siden 1994 og med kapacitetsopbygning siden 1997. Støtten er særligt gået til IT, uddannelse og opførelsen af et hovedkontor. I gennemsnit har Danida bidraget med 10 pct. om året af Rigsrevisionens samlede ressourcer de seneste fem år.

Rigsrevisionens ansatte anser selv bygningen til det nye hovedsæde, IT og biler som de tre ting, der har bidraget mest til øget kapacitet, og ingen af disse ting var blevet til noget uden Danida-støtte.

Told og Skattedepartementet, DRC

Departementet for Told og Skat hører under Finansministeriet og er ansvarligt for at inddrive og administrere de nationale skatte- og toldindtægter. Et udvidet skattegrundlag og indførelsen af personindkomstskat er blandt de vigtigste resultater af departementets indsats siden 1986. Danidas støtte indledtes i 1997 og er gået til træning, IT og rådgivning.

Støtten fra Danida og andre donorer – især til IT – har været afgørende for den øgede kapacitet i Told og Skat, og har gjort det muligt at lave statistikker og reducere skattesnyd. Danida har bidraget med 6-14 pct. af Told og Skats samlede ressourcer siden 2001. Uden støtten til IT vurderer de ansatte, at de ville have været 7-8 år efter det niveau, de har nået nu.

På trods af fremskridtene står Told og Skat over for betydelige udfordringer i den nærmeste fremtid: Det er nødvendigt at udvide skattegrundlaget yderligere, ligesom Bhutans optagelse i Verdenshandelsorganisationen, WTO, vil stille store tekniske krav.

Punakha Dzongkhag (Distrikt)

Punakha blev etableret i 1637 og er dermed den næstældste dzongkhag (distrikt) i Bhutan. Under den nuværende fem-års-plan er der sat yderligere skub i decentraliseringen, både via lovgivningen og i praksis. Den nye forfatning lægger mere magt ud til dzongkhag og gewog (blok), f.eks. blev lederne af blokkene i 2002 for første gang direkte valgt. Planlægningen af basale ydelser som uddannelse og sundhed er blevet decentraliseret, og distrikterne modtager og administrerer nu 20 pct. af de offentlige udgifter, blokkene 4 pct. Det har ført til en øget politisk bevidsthed lokalt.

Punakha – og andre distrikter – nyder indirekte godt af donorstøtte til sektorer som uddannelse, sundhed og miljø og af støtten til decentralisering. Det er i sagens natur vanskeligt at tilskrive denne indirekte støtte æren for de resultater, distriktet har opnået. Men der er ingen tvivl om, at distriktet nyder godt af de danske sektorprogrammer (f.eks. uddannelse, sundhed og miljø). Distriktet får også støtte gennem Danidas program for god regeringsførelse.

Mens distrikterne forekommer bæredygtige, kan der sættes spørgsmålstejn ved blokkenes bæredygtighed. De har ikke kapacitet til at skaffe sig indtægter og mangler kvalificerede folk.

Konklusioner og erfaringer

Overvejelser for Danida og andre donorer

Danida-støttens fleksibilitet

Alle fem centrale organisationer bemærkede, at Danida har ydet effektiv støtte og formået at tilpasse støtten til regeringens prioriteringer under den nuværende femårsplan. Danidas fleksibilitet og langvarige engagement på den ene side og velformulerede nationale planer og sektorplaner på den anden har givet et solidt grundlag, hvor en blanding af sektorbudgetstøtte, øremærket støtte til kapacitetsopbygning og strategisk brug af rådgiverbistand har fungeret godt og medført forbedrede resultater.

Effektiv brug af rådgiverbistand

Generelt har rådgiverbistanden været brugt strategisk og støtten til kapacitetsopbygning har fungeret godt på afgørende områder som IT.

Rådgiverbistand virker bedst, når rådgiveren matches med en kompetent lokal kollega og passer ind i den modtagende organisation, der viser ejerskab og har kapacitet til at tage imod bistanden.

Bredere resultater af sektorprogramstøtte

Et tidligere studie anbefalede, at flere myndigheder ud over Departementet for Byudvikling, DUCES, skulle inddrages i planlægningen af Danidas støtte til miljø- og byudvikling. Det kunne sikre bredere effekter af støtten. Ved f.eks. at inddrage Sekretariatet for den Nationale Miljøkommission kunne miljøeffekten styrkes. Det ser imidlertid ikke ud til, at dette råd er blevet fulgt, og det er gået ud over miljøhensynene.

Synergier og erfaringer vedrørende IT er ikke brugt på tværs af organisationer

Flertallet af de undersøgte organisationer er i gang med at udvikle IT-systemer med støtte fra Danida, men der synes ikke at være nogen samlet tilgang, der sikrer, at man kan udnytte synergier og udveksle erfaringer på tværs.

Overvejelser for de udvalgte organisationer og Bhutans regering

Mangel på teknisk personale

De offentligt ansatte i Bhutan er relativt veluddannede, kompetente og engagerede. Men landet har svært ved at uddanne tilstrækkeligt mange kvalificerede inden for områder som matematik og naturvidenskab, særligt ingeniører. Mangel på matematiklærere er en af årsagerne til, at der uddannes for få ingeniører.

Der mangler kapacitet på lokalniveau

Der er gjort betydelige fremskridt med at decentralisere, men der mangler uddannede folk på de lokale niveauer til at gennemføre decentraliseringen.

resumé af evaluering / 2006.04

Anbefalinger for Danida og andre donorer

- Der er fortsat brug for rådgiverbistand, men på meget afgrænsede områder, kombineret med støtte til sektorprogrammer, budgetstøtte og øremærkning.
- Fremtidig Danida-støtte bør omfatte øget støtte til kapacitetsopbygning på distriktsniveau.
- Planlægningen af sektorprogramstøtte bør ske i en bred høringsproces, som skal inddrage alle involverede.
- Bhutan planlægger at indføre konstitutionelt demokrati i 2008. Danida – og andre donorer – skal tage højde for de igangværende og kommende reformer, når de planlægger deres fremtidige støtte.

- På IT-området bør støtten gives på en mere strategisk måde, der sikrer, at eksisterende ressourcer samles og udnyttes på tværs af organisationer. Det vil øge effektiviteten og mindske risikoen for systemsammenbrud.

Anbefalinger for Bhutans regering

- Hvis Bhutan skal fastholde sin lille, men effektive, offentlige sektor, bliver det nødvendigt at opretholde attraktive arbejdsvilkår for de offentligt ansatte, fordi den voksende private sektor vil medføre øget konkurrence om de få veluddannede.
- De enkelte organisationer bør have større indflydelse på mixet af og kvalifikationerne hos de ansatte, de har brug for. Det vil være i tråd med decentraliseringspolitikken.

- Der bør kanaliseres flere ressourcer til kapacitetsopbygning ud fra centralt til decentralt regeringsniveau. Muligheden for at give distrikter og blokke øgede bloktilskud bør undersøges.
- Nogle organisationer (som f.eks. Sekretariatet for den Nationale Miljøkommission) er understøttet med mandater fra flere forskellige steder. De bør koordineres.
- Vanskelige institutionelle reformer og beslutninger bør gennemføres før overgangen til konstitutionelt demokrati i 2008.

DANIDA'S KOMMENTARER

Kapacitetsopbygning er og har været en nøglekomponent i den danske støtte til Bhutan. Det vil den fortsat være også i fremtidige bistandsfaser. Evalueringen viser tydeligt, at Bhutan har haft viljen og evnen til at gøre god brug af støtten til kapacitetsudviklingen. En gennemgang af den danske sektorbudgetstøtte konkluderede i 2004, at budgetstøtte var en velegnet bistandsform for støtte til Bhutan, når man tog det relativt fremskredne stadie for Bhutan's finansielle styringsystem (PFM) i betragtning. Gennemgangen påpegede imidlertid også, at teknisk rådgivningsbistand stadig er relevant. Behovene har dog udviklet sig over tid, og er i dag primært begrænset til områder, hvor der ikke findes national teknisk kompetence såsom PFM, strategisk planlægning – både i finansministeriet's planlægningskontor og i nogle af linjeministerierne – og inden for regeringsførelse. Baseret på behovsanalyser for teknisk bistand vil der blive taget

højde herfor i den fremtidige danske bistand til Bhutan, i første omgang for det Sociale Sektorstøtte Program, hvor langtids- og korttidsbistand vil blive ydet inden for strategiske områder med fornøden fleksibilitet til at blive tilpasset, når omstændighederne kræver det.

I november 2005 tog Bhutan's regering initiativ til en gennemgang af regeringsførelsen inden for den offentlige sektor. Som følge heraf fremkom en række anbefalinger for at styrke og tilpasse regeringssystemet også med henblik på at indføre flerparti-demokrati i 2008. Disse anbefalinger er for tiden under gennemførelse. En af dem foreslår ligesom evalueringen at optimere den rette blanding af færdigheder og kvalifikationer i de forskellige regeringsorganisationer ved at decentralisere rekrutteringen og udvælgelsen af de fleste medarbejderkategorier til de respektive ministerier, distrikter og styrelser.

Vedrørende PFM anbefales det at indføre moderne finansielle styringsystemer, herunder rullende flerårig budgettering og budgetrammestyring på mellemlangt sigt, for bedre at kunne forudsige behov og ressourcer. Danida og Verdensbanken er aktivt engageret i disse aktiviteter og støtter 'Køreplanen for universel tilpasning til Bhutan's nationale Systemer'. Den har til formål at styrke indkøbs- og finansielle styringsystemer, så de kan klare de fremtidige krav om PFM, men også for at sætte donorerne i stand til at tilpasse deres procedurer til Bhutan's. Endelig anbefales en videre finansiell decentralisering til de lokale myndigheder, og i retningslinjerne for forberedelsen af den 10. Femårsplan vil 30 pct. af det totale budget blive bloktilskud til distrikter og gewogs (blokke). Danida vil i overensstemmelse hermed støtte disse tiltag igennem sektorbudgetstøtten.