

NOTAT til Folketingets Præsidium og til Finansudvalget

STATSREVISORERNE



**NOTAT OM STATSREVISORERNES
BESIGTIGELSESRJSE TIL BANGLADESH OG BHUTAN
FEBRUAR 2008**

Efter en besigtigelsesrejse afgiver Statsrevisorerne enten en beretning – som ministeren skal forholde sig til – eller et notat, som summerer rejsens indtryk. Notatet kan evt. indeholde en anmodning til rigsrevisor om afgivelse af et notat eller en beretning.

Statsrevisorerne besigtigelsesrejser indebærer ikke egentlig revision. Ved besøg på stedet ønsker Statsrevisorerne at se institutioner og projekter i virkeligheden og at møde relevante samarbejdspartnere og institutioner for at få indtryk af de forskellige aktiviteter og de betingelser, hvorunder aktiviteterne bliver udført.

Dette notat er en formidling af de indtryk, som Statsrevisorerne har fået under besøg, møder og besigtigelser i Bangladesh og Bhutan.

9.4.2008

Ref.: 07-000386-70

Konklusion og resumé

Statsrevisorerne afgav i januar 2008 Rigsrevisionens beretning nr. 6/2007 om udviklingsbistanden til Bhutan og Bangladesh til Folketinget. Beretningen viste to eksempler på Danmarks udviklingspolitiske strategi om at bekæmpe fattigdom i verden gennem langsigtede og forpligtende partnerskaber med de udviklingslande, der har status som programsamarbejdslande. Beretningen viste også, hvordan det er muligt gradvist at overdrage ansvaret for gennemførelse af aktiviteter og administration af resurser til programsamarbejdslandet, idet det fx er sket og vil ske i Bhutan.

Beretningen viste, at Udenrigsministeriets forvaltning af udviklingsbistanden til Bhutan og Bangladesh generelt er tilfredsstillende. Bistanden forvaltes med sigte på de udviklingspolitiske målsætninger om øget bistandseffektivitet, idet bistanden søges fokuseret på et antal begrænsede og sammenhængende sektorer og er tilpasset Bhutans og Bangladesh's egne prioriteter og muligheder. Bistanden søges tillige harmoniseret med andre donorlande.

Beretningen viste helt generelt, at sektorprogrammernes fremdrift og resultater i Bhutan og Bangladesh er i overensstemmelse med de opstillede mål, men også, at dokumentationen for de opnåede resultater på nogle områder bør forbedres.

Statsrevisorerne har på besigtigelsesrejsen til Bangladesh og Bhutan ikke erfaret sådanne forhold, som nødvendiggør, at ministeren afgiver redegørelse – ud over den lovbestemte ministerredøgørelse til beretning nr. 6/2007 om udviklingsbistanden til Bhutan og Bangladesh, som udviklingsministeren har afgivet den 17. marts 2008.

Derfor afgiver Statsrevisorerne dette notat om indtrykkene fra besigtigelser mv. i Bangladesh og Bhutan. Notatet består dels af en kort beskrivelse af landet og den nuværende situation og dels en kort beskrivelse af de forskellige sektorprogrammer, hvortil er knyttet Statsrevisorernes konstateringer og konklusioner vedrørende de bistandspolitiske mål.

Efter at have besøgt de to meget forskellige lande finder Statsrevisorerne det oplagt, at der er truffet beslutning om, at Bhutan udfases som programsamarbejdsland. Det er et fundamentalt politisk krav, at dansk udviklingsbistand er fattigdomsorienteret - og det er fx tydeligt, at behovet for bistand er langt større i Bangladesh end i Bhutan.

I den forbindelse gør Statsrevisorerne opmærksom på, at man tidligere har anbefalet, at der fortsat er fokus på muligheder for og konsekvenser af en yderligere koncentration af dansk udviklingsbistand om færre programsamarbejdslande. Målet med donorkoordination er at reducere transaktionsomkostninger, fremme opbygning af national kapacitet, og at øge overblik og forudsigelighed. Men donorkoordination er i sig selv en transaktionsomkostning, og Statsrevisorerne finder, at det ville være enklere og give større udviklingseffekt, hvis der var færre donorer i det enkelte land. Hvis den danske bistand fordeles på færre programsamarbejdslande, vil koordineringen blive lettere og mulighederne for at påvirke udviklingen i de udvalgte lande blive større.

Anbefalingen af yderligere koncentration gælder også antallet af de sektorprogrammer, som Danmark yder bistand til. I takt med udbredelsen af donorkoordination må det være oplagt helt at forlade de sektorer, som ikke længere prioriteres. I Bangladesh prioriteres transportsektoren ikke længere, men fx ydes fortsat støtte til det bivejsprojekt, som Statsrevisorerne besigtigede i Patuakhali, idet projektet er overflyttet til landbrugssektorprogrammet. I Bhutan er bistanden relativt mindre fokuseret, skønt landerammen er begrænset. Det fremgår af nedenstående gennemgang af sektorprogrammer mv., at Statsrevisorerne finder det oplagt, at der bør gennemføres en reduktion i antallet af komponenter på stort set alle bistandsområder i Bhutan.

- ./. Med notatet følger et bilag, hvori rejsens enkelte programpunkter er søgt refereret i en form, som skulle muliggøre en identifikation af de indtryk, der er refereret nedenfor under de respektive sektorprogrammer.

Bangladesh

Landebeskrivelse

Bangladesh har et areal på 144.000 km² – ca. 3 gange større end Danmarks. Befolkningstallet er imidlertid på godt 150 mio. – eller 30 gange større end Danmarks befolkning. De store floder fra bjergene i nord betyder, at op mod 1/3 af landet oversvømmes i monsun-/sommerperioden, hvilket både giver problemer, men også fordele i form af vand til afgrøder mv.

Bangladesh er et af verdens fattigste lande med en BNI/pers. på knap 500 USD om året. Omkring 50 % af befolkningen lever under fattigdomsgrænsen. Landbruget beskæftiger over 50 % af arbejdsstyrken, og landet er næsten selvforsynende med fødevarer. Industrien bidrager med under 20 % af BNP, men er stærkt afhængig af import – bl.a. til tekstilproduktionen, som udgør 75 % af eksporten.

Til trods for at landet er belastet af naturkatastrofer, er tæt ved at være overbefolket og dets fattige udgangspunkt, har det i mange år været muligt at konstatere en beskeden udvikling, idet den nationale fattigdom falder mellem 1 og 2 % om året.

I forhold til fx Pakistan har Bangladesh generelt et mere veludbygget civilsamfund, en mere moderat muslimsk kultur (87 %) og en mere demokratisk orienteret befolkning.

Bangladesh erklærede sig i 1971 selvstændigt, idet militæret – med støtte fra Indien – dannede staten på baggrund af det tidligere Østpakistan. Landet var et militærdiktatur til 1991, hvor demokrati blev indført.

De 2 største politiske partier – Bangladesh Nationalist Party (BNP) og Avami League (AL) – har siden skiftevis været ved magten i 5-årsperioder. Partierne har gennem en årrække været ledet af 2 stærke kvinder – Khalada Zia (BNP) og Sheikh Hasina (AL).

BNP forsøgte i efteråret 2006 at sætte sig på det forretningsministerium, som skulle forberede valget, der var fastsat til den 22. januar 2007. Situationen var præget af utilfredshed, strejker, blokader og voldelige demonstrationer og kulminerede den 11. januar 2007 i undtagelsestilstand med indsættelse af en militært støttet overgangsregering, hvis etablering ikke er omfattet af forfatningen.

Overgangsregeringen ledes af en embedsmand, Fakhruddin Ahmed, nu Chief Adviser. Overgangsregeringens primære mål er at gennemføre frie og retfærdige valg i slutningen af 2008. For at nå målet er der taget hul på de problemer, som i årevis har præget landet med hensyn til regeringsførelsen. Valgkommissionen og Antikorrupsionskommissionen er omstruktureret, og der er taget skridt til adskillelse af den dømmende og udøvende magt. Flere personer fra erhvervslivet og partierne er fængslede pga. korrupsionsanklager – herunder de to førnævnte politiske ledere Khalada Zia og Sheikh Hasina. Overgangsregeringens initiativer har generelt støtte i befolkningen og fra det internationale samfund, men der er stadig en reel risiko for en mere direkte indblanding fra militæret i det politiske liv.

Undtagelsestilstanden har således givet militæret vide rammer, og de civile myndigheders kontrol med politi og militær er mangelfuld. Overgreb på personer i politiets og militærets varetægt er almindelige og retsvæsenet er korrupt og mangler ressourcer. Skønt befolkningens tilsyneladende opbakning til overgangsregeringens reformer, er samfundet fortsat plaget af udbredt vold og lovløshed, så den generelle menneskerettighedssituation giver fortsat anledning til bekymring.

Bangladesh har således store økonomiske og politiske problemer at slås med, og det kan blive helt afgørende for udviklingen – herunder for støtten fra det internationale samfund – om det lykkes for overgangsregeringen at gennemføre de planlagte frie og demokratiske valg i slutningen af 2008.

Sektorprogrammer i Bangladesh

Statsrevisorerne konstaterer, at sektorprogrammerne bidrager til bistandseffektivitet, ved at fokusere på et begrænset antal sektorer og ved at være tilpasset til og understøtte de nationale politikker. Den samlede årlige bistand fra Danmark udgør godt 200 mio. kr.

De danske programmer er helt grundlæggende fattigdomsorienterede. Derfor har de for en umiddelbar betragtning karakter af socialhjælp, men Statsrevisorerne finder, at det af alle programmerne fremgår, at der er lagt vægt på hjælp til selvhjælp. Det ses bl.a. af, at der er lagt vægt på uddannelse, inddragelse af kvinder og børn og på at samarbejde om og institutionalisere aktiviteterne. Programmerne er generelt forankret i nationale institutioner, og den bangladeshiske regering har indledt et samarbejde med donorerne om en harmoniseringsplan – bl.a. på dansk initiativ.

Statsrevisorerne kan støtte Udenrigsministeriets vurdering af, at der ikke for tiden er grundlag for at benytte generel budgetstøtte. Dels er der pt. tale om en overgangsregering, og dels er landets administrative systemer ikke klar til at forvalte budgetstøtte.

Vand- og sanitetssektorprogrammet er øremærket støtte til politikudvikling, drikkevandsforsyning og sanitet samt kapacitetsopbygning (og til vand og sanitet i Chittagong Hill Tracts – et område med ekstremt fattige, oprindelige folk).

Statsrevisorerne konstaterer, at programmet er fattigdomsorienteret og tilpasset landets egne prioriteter og muligheder.

Landsbrugssektorprogrammet er øremærket støtte til udvikling af små, resourcesvage landbrug. Programmet skal ved træning og demonstrationsbrug forøge afkastet fra de små familiebrug og inddrager husdyrhold og fiskeri i damme og søer. Da transportsektorprogrammet er udfaset, er den komponent herfra, som vedrører vedligeholdelse og etablering af små biveje, videreført i landbrugssektorprogrammet – bl.a. for at forbedre markedsadgangen. Der gøres en særlig indsats for at inddrage kvinder. I fase 2 af programmet yder Danida i perioden 2006-2011 et bidrag på 531 mio. kr. mens regeringens bidrag er 79 mio. kr.

Statsrevisorerne konstaterer, at programmet er fattigdomsorienteret og tilpasset landets egne prioriteter og muligheder.

Sektorprogrammet for menneskerettigheder og god regeringsførelse har 3 komponenter: Forbedret adgang til retsvæsenet, fremme ansvarlig og transparent regeringsførelse og styrkelse af respekten for menneskerettigheder.

Kvinder, børn og oprindelige folk er prioriterede grupper. Fase 2 af programmet har i perioden 2005-2010 en bevilling på 220 mio. kr., hvilket er en væsentlig forøgelse fra fase 1, hvor der blev brugt 48,7 mio. kr. i periode 2001-2005.

Statsrevisorerne konstaterer, at programmet er fattigdomsorienteret. Bangladesh har under overgangsregeringen tilkendegivet og i et vist omfang også vist, at man er interesseret i en transparent regeringsførelse og i at bekæmpe korrupsion og styrke menneskerettighederne. Imidlertid har undtagelsestilstanden og antikorrupsionsindsatsen også givet militæret vide rammer, og rapporter om ubegrundede vilkårlige arrestationer og efterfølgende mishandling er bekymrende.

Business to Business (B2B) programmet skal lette etableringen af langsigtede, forpligtende samarbejder mellem private danske og bengalske virksomheder. B2B åbner støttemuligheder til at finde partnere og lave forundersøgelser til identifikation af de kommercielle muligheder. Herefter kan der ydes støtte til fx træning, uddannelse og miljøforbedringer, idet det overordnede sigte er overførsel af viden og teknologi. Der er siden 1999 bevilget i alt 186 mio. kr. og ydet tilsagn om støtte til 56 samarbejder.

Statsrevisorerne konstaterer, at målet er at bidrage til fattigdomsbekæmpelse ved at fremme økonomisk vækst og social udvikling i den private sektor.

Bhutan

Landebeskrivelse

Bhutan er lidt mindre end Danmark og har en befolkning på ca. 650.000. Landet ligger højt og er bjergrigt, idet det grænser op til Himalaya. Buddhister udgør 75 % af befolkningen, mens resten er hinduer.

BNI er på 1.420 USD/pers, og landet er dermed relativt velstående (fx i forhold til Bangladesh), hvorfor den danske støtte skal være udfaset i 2015. Den danske støtte er pt. på ca. 60 mio. kr. om året – dvs. pr. indbygger ca. 70 gange så stor som støtten til Bangladesh – og landet er til trods for en gunstig økonomisk udvikling stadig i betydelig grad afhængig af udenlandsk bistand. Landet har en betydelig vandkraft, som også udgør en væsentlig del af eksporten. Salget af el sker til Indien og forventes at stige kraftigt, men selv om vandkraftsektoren giver indtjening, skaber den ikke meget arbejde. Landbrugets betydning er faldende og udgør 25 % af bruttonationalproduktet, mens vandkraft, industriens og servicefagenes andel udgør 75 %.

Det er Statsrevisorernes opfattelse, at den beskudne private sektor bærer præg af, at regeringen hidtil har været mere optaget af at bevare den specielle kultur end af at udvikle erhvervslivet og erhvervsamarbejdet med udlandet. Bhutan er i forvejen belastet af at være et lille, ufremkommeligt land med en fåtallig forbrugerskare, som også har en begrænset privatøkonomi. Regeringen har imidlertid indset, at der må skabes en privat sektor for at beskæftige de mange veluddannede unge, som forlader skolerne i disse år. Hidtil har de

veludannede kunnet få beskæftigelse som embedsmænd i den offentlige sektor, men selv om administrationen fortsat styrkes, er den ikke i stand til at beskæftige alle de nyuddannede. Et særkende i Bhutan – og i den offentlige administration i Bhutan – er i øvrigt det begrænsede omfang af korruption i dette udviklingsland. Bhutan var i 2006 opført på Transparency International's korruptionsindeks som nr. 32 af 163 lande.

Bhutan er et kongedømme, men den tidligere konge – den 4. konge Jigme Singye Wangchuck – står bag en demokratiseringsproces, hvorunder han bl.a. – på eget initiativ – trådte tilbage fra posten som regeringschef i 1998. Processen er fortsat af hans søn – den 5. konge Jigme Khesar Namgyel Wangchuck, som siden slutningen af 2006 har været statsoverhoved. Landet er nu midt i den sidste del af demokratiseringsprocessen, idet man omkring årsskiftet fik valgt medlemmer til Nationalrådet (overhuset) og var ved at forberede sig til valget af medlemmer til Nationalforsamlingen (underhuset) under Statsrevisorernes besøg i februar. Valget var fastlagt til den 24. marts 2008 og er ifølge internationale observatører blevet vel gennemført og med en meget høj stemmeprocent på 79,4. Resultatet er imidlertid blevet, at det ene parti – DPT – nu sidder på 45 af 47 pladser i underhuset, hvilket yderligere kompliceres af, at det andet parti – PDP – pt. har nedlagt sine mandater i en protest mod uregelmæssigheder i valgkampen. Valgkampen er ført under meget restriktive former, og det har ført til en protest mod DPT for at have påvirket vælgerne i en "sidste øjeblikskampagne". Valgresultatet illustrerer konsekvensen af et valgsystem, som indebærer valg i 47 enkeltmandskreds (kun 2 partier var opstillingsberettigede). Det er i øvrigt en pudsighed, at valget af det engelske system med over- og underhus er inspireret af Danmarks erfaringer og en af grundene til at afskaffe Landstinget i 1953: at lovgivningsprocessen kan være langsommelig i et tokammersystem. Der er næppe tvivl om, at kongens reformiver ikke har bekommet de herskende embedsmænd vel: kongen har været en god beskytter af embedsvældet og har været at fortrække for det kommende – og mere uforudsigelig – politikervælde!

Sektorprogrammer i Bhutan

Statsrevisorerne konstaterer, at sektorprogrammerne er fattigdomsorienterede og bidrager til bistandseffektivitet, men bistanden bør fokuseres yderligere ved en begrænsning i antallet af sektorer – bl.a. henset til, at den samlede danske støtte kun udgør ca. 60 mio. kr. årligt. Statsrevisorerne bemærker således, at bistanden reelt ikke fokuseres ved, at der i 5-års perioden 2008-2013 ydes støtte til et Social Sektorstøtte Program (SSPS), såfremt programmet omfatter alle komponenterne fra det tidligere sundhedssektorprogram og uddannelsessektorprogram.

Udviklingsbistanden til Bhutan er tilpasset til og understøtter de nationale politikker. Således ydes en betydelig del af støtten som sektorbudgetstøtte, dvs. via landets budgetsystem, men med specifikke krav til anvendelsen. Derudover ydes øremærket støtte - bl.a. til kapacitetsopbygning i fagministerierne

(som ikke altid kan være sikre på at blive prioriteret ved tildeling af ressourcer fra Bhutans kommission for offentligt ansatte (RCSC)). Det er alligevel Statsrevisorernes opfattelse, at Udenrigsministeriets overvejelser om i højere grad at overgå til generel budgetstøtte kan nyde fremme. Landet opfylder stort set kriterierne for ydelse af generel budgetstøtte, er interesseret i at modtage generel budgetstøtte, og – frem for alt – vil det være en passende led i udfasingen af bistanden til Bhutan. Statsrevisorerne skal bemærke, at det i udviklingsministerens redegørelse af 17. marts 2008 til beretningen om udviklingsbistanden til Bhutan og Bangladesh fremhæves, at også andre faktorer end landets forvaltningskapacitet indgår ved vurderingen af valget af bistandsform. Udenrigsministeriet arbejder for øget donorharmonisering i Bhutan, men skønt antallet af donorer og bistandens omfang er begrænset, er der fortsat behov for øget harmonisering af procedurer og praksis – både blandt donorer og i forhold til regeringen.

Støtten til sundhedssektorprogrammet ydes for størstedelen som sektorbudgetstøtte, mens en mindre del er øremærket støtte til kapacitetsudvikling i Sundhedsministeriet. Det overordnede mål er, at støtte gennemførelsen af den bhutanske sundhedspolitik om at bidrage til befolkningens sociale, mentale og økonomiske velfærd. Under programmet ydes også støtte til vand og sanitet i landområderne. I perioden 2002-2007 har været afsat 82 mio. kr. til sundhedssektoren, mens der til vand- og sanitetskomponenterne har været afsat 44,5 mio. kr. i perioden 1999-2007.

Statsrevisorerne konstaterer, at programmet er fattigdomsorienteret og tilpasset landets egne prioriteter og muligheder. Programmets komponenter fortsættes 2008-2013 i Social Sektorstøtte Program.

Støtten til uddannelsessektorprogrammet ydes ligeledes helt overvejende som sektorbudgetstøtte, mens en mindre del er øremærket støtte til uddannelse af lærere og kapacitetsudvikling i Bhutans undervisningsministerium. Bhutan har siden den først 5-årsplan i 1960 haft fokus på uddannelsessystemet, og det er stadig en vigtig prioritering, hvis mål er at sikre gratis adgang til minimum 11 års skolegang for alle. Andelen af børn som går i grundskole var i 2005 steget til 84 % mod 63 % i 1990. Den danske bistand er på 80,5 mio. kr. i indeværende 5-årsperiode.

Statsrevisorerne konstaterer, at programmet er fattigdomsorienteret og tilpasset landets egne prioriteter og muligheder. Programmets komponenter fortsættes 2008-2013 i Social Sektorstøtte Program.

Miljø- og byudviklingsprogrammet er nyt, idet man har samlet 5 komponenter fra de tidligere programmer for støtte til miljøsektoren og byudvikling. Programmets fokus er naturressourceforvaltning i bred forstand og støtte til byudvikling, herunder vandforsyning og spildevandsrensning. Bhutan har et unikt og velbevaret miljø, som er i fokus for regeringens stramme miljøpolitik. Bistanden ydes i indeværende 5-årsperiode som øremærket støtte, der over-

føres til linjeministerierne inden for de af Bhutans finansministerium afstukne budgetrammer og -regler. I næste fase forventes programmet at indeholde sektorbudgetstøtte. Bevillingen er i perioden 2004-2009 på i alt 124,4 mio. kr. Statsrevisorerne konstaterer, at programmet til dels er fattigdomsorienteret, og at det bør fokuseres omkring færre komponenter.

Sektorprogram for god regeringsførelse har 4 komponenter, idet der ydes støtte til decentralisering af administrationen, kapacitetsopbygning i administrationen, medier samt Bhutans Rigsrevision og skatteministerium. Antallet af komponenter vil blive reduceret i den nye 5-årsplan 2008-2013, hvor bevillingen vil være på niveau med indeværende periode, dvs. ca. 50 mio. kr. Danmarks bidrag vil blive harmoniseret og integreret i et fælles samarbejde med bl.a. UNDP og UNDCDF og flere lande. Bhutan ser ud til at blive et demokrati baseret på principperne om god regeringsførelse, men den faktiske gennemførelse udestår, ligesom der er uløste spørgsmål vedrørende menneskerettigheder, herunder for nepalesiske indvandrere. Statsrevisorerne finder det velbegrunderet, at der fremover vil blive fokuseret på færre komponenter. Det er dog vigtigt, at der fortsat bliver fokuseret på de begrænsede borgerlige og politiske rettigheder, herunder betingelserne for bhutanesisk statsborgerskab.

Statsrevisorerne peger i fortsættelse af ovenstående på, at yderligere fokusering af bistanden også vil gøre den danske administration mindre ressourcekrævende. Det kan afslutningsvis tilføjes, at der ud over ovenstående sektorprogrammer ydes en mindre støtte til Bhutans meget beskedne private sektor via B2B-programmet og blandede kreditter, ligesom repræsentationen har lokal bevillingskompetence på ca. 10 % af landerammen – dvs. 6 mio. kr. årligt.

Bilag:

PROGRAMPUNKTER – Statsrevisorernes besigtigelser mv. under rejsen til Bangladesh og Bhutan, den 7. – 17. FEBRUAR 2008