
Notits

Udenrigsministeriet

Sydsøjlen

Til: J.nr.: 104.A.1.e.62. + 104.A.1.e.72.

CC: Bilag:

Fra: EVAL (med bidrag fra UDV vedr. Dato: 11. juni 2008
Udenrigsministeriets kommentarer)

Emne: Sammenfatning af evaluering af Paris-erklæringens gennemførelse (første fase)

Resumé:

Første fase af evalueringen af Paris-erklæringens gennemførelse nærmer sig sin afslutning. Synteserapporten vil blive offentliggjort i forbindelse med det internationale højniveau-møde (HLF III) i Accra i september 2008, men vil forinden blive gjort offentligt tilgængelig på OECD/DACs hjemmeside. Det danske delstudie er færdiggjort og konkluderer, at Danmark er godt på vej til at gennemføre Paris-erklæringens hovedprincipper, men at det tager tid og ressourcer. Evalueringen fremhæver behovet for øget risikovillighed ved en mere systematisk anvendelse af samarbejdslandenes egne forvaltningssystemer, og at gennemførelsen af Paris-erklæringen stiller nye – og øgede – krav til de ansatte i Udenrigsministeriet. Specielt på repræsentationerne er der behov for at sikre, at kompetenceudviklingen (også blandt lokalt ansatte) og incitamentsstrukturen modsvarer de nye krav, der følger i kølvandet på Paris-erklæringen.

Udenrigsministeriets overordnede kommentarer til evalueringen:

Evalueringen kommer på et godt tidspunkt, nemlig tre år efter vedtagelsen af Paris-erklæringen og lige før det tredje højniveau-møde i Accra i 2008, der skal diskutere yderligere tiltag til forbedring af bistands-effektiviteten. Processen med at føre principperne i Paris-erklæringen ud i livet har ikke været i gang så længe, og Danmarks og de øvrige donorerers fremskridt skal selvfølgelig bedømmes på den baggrund. I det lys er det Udenrigsministeriets opfattelse, at evalueringen vil yde et værdifuldt bidrag til diskussionerne i Accra.

Paris-erklæringen bringer et afgørende skift i den måde, bistandssamarbejdet tilrettelægges på. Erklæringen handler i høj grad om ændrede holdninger til, hvordan god og bæredygtig bistand ydes. Både den overordnede evaluering og det danske delstudie er baseret på undersøgelser af holdninger, og supplerer på den måde fint den mere kvantitative undersøgelse af Paris-erklæringen (2008 Survey on Monitoring), der ligeledes vil blive offentliggjort før HLF III.

Det danske studie afspejler såvel de væsentlige fremskridt, Danmark har gjort i forhold til at gennemføre Paris-erklæringens principper, som nogle af de udfordringer, der fortsat er til stede. Danmark har siden 2005 arbejdet målrettet på at gennemføre Paris-erklæringens principper i dansk bistand og vil også fremover yde sit bidrag hertil.

Baggrund

Første fase af evalueringen af Paris-erklæringen gennemførelse afsluttes med fremlæggelse af en evalueringsrapport på HLF III i Accra d. 1. – 3. september 2008. Danmark har dels været koordinator for hovedevalueringen, dels bidraget med et studie af det danske bidrag til implementeringen af Paris-erklæringen.

Synteserapporten bygger på i alt 8 landeevalueringer og 11 evalueringer af forskellige bistandsorganisationer. USA, Japan, Verdensbanken og EU har – af forskellige årsager – ikke ønsket at bidrage med delstudier til evalueringen, men har fulgt arbejdet bl.a. via regelmæssige orienteringer i OECD/DACs evalueringsnetværk, deltagelse i workshops m.v.

Den overordnede evaluering/synteserapporten

Synteserapporten fokuserer på tre spørgsmål: a) Hvilke betydningsfulde tendenser er der i denne tidlige fase af gennemførelsen af Paris-erklæringen? b) Hvilke hovedfaktorer øver indflydelse på samarbejdslandenes og donorerens adfærd i forbindelse med gennemførelsen af erklæringen? c) Fører igangværende processer hen imod en opfyldelse af Paris-erklæringens målsætninger om øget ejerskab, tilpasning og harmonisering af bistanden, resultatorientering og fælles ansvarlighed?

Alle evalueringshold blev bedt om at fokusere på tre faktorer, der anses for specielt væsentlige, hvis Paris-erklæringen skal blive til virkelighed – nemlig graden af engagement i og opbakning til erklæringen, kapaciteten til at føre erklæringens principper ud i livet samt tilskyndelserne (incitamenterne) til at arbejde for en gennemførelse af erklæringens principper.

Synteserapporten peger på, at det kræver politisk vilje at ændre den måde bistanden forvaltes på såvel hos donorerne som i samarbejdslandene. Blandt donorerne kræver det mod og vilje til at gå i dialog med offentligheden og parlamenterne om vanskelige spørgsmål såsom graden af synlighed i bistanden, viljen til at løbe kalkulerede risici ved f.eks. at bruge nationale systemer mod til at gengæld at opnå større ejerskab, viljen til at sikre større forudsigelighed i bistanden og endelig mulighederne for at håndtere politiske problemer i samarbejdslandene på en måde, der ikke underminerer det nationale ejerskab.

De fleste samarbejdslande bør ifølge evalueringen arbejde på at sikre a) mere politisk engagement og lederskab i forhold til effektiv koordination og tilpasning af bistanden og b) en højere grad af fælles ansvar for udvikling og brug af bistanden i samarbejde med alle dele af statsapparatet, parlamenterne og civilsamfundet samt den private sektor i de respektive lande.

Evalueringen påpeger, at en af de væsentligste forhindringer for gennemførelsen af Paris-erklæringen er den manglende kapacitet og svagheder i systemerne i samarbejdslandene. Dette til trods for at de lande, der er omfattet af evalueringen, hører til i den bedste ende af spektret. Evalueringen rejser spørgsmålet, om der i virkeligheden er tale om en form for ”vane-tænkning” hos donorerne, hvor man reelt godt kunne gå længere i forhold til at anvende de

nationale systemer baseret på de forbedringer, der er sket i forvaltningen af udviklingsbistanden i landene.

Fortolkningen af Paris-erklæringen varierer ifølge evalueringen meget. Erklæringen opfattes af nogle som en løs hensigtserklæring. Af andre som et bindende dokument. Specielt blandt samarbejdslandene er der en opfattelse af, at erklæringen er for uforpligtigende for donorerne, mens den stiller meget specifikke krav til, hvad samarbejdslandene skal gøre.

Der er, ifølge evalueringen, behov for mere klarhed om, hvordan Paris-erklæringen kan bruges i forskellige sammenhænge. Med andre ord må brugen af Paris-erklæringen tilpasses lokale forhold, uden at man taber de kollektive mål om forbedret bistandseffektivitet af syne.

Evalueringen understreger, at en alt for rigid fokusering på de udvalgte tolv indikatorer for fremskridt i gennemførelsen af Paris-erklæringen er u hensigtsmæssig og allerede har haft utilsigtede konsekvenser. En ensidig fokusering på enkelte indikatorer begrænser debatten om øget bistandseffektivitet. Det er vigtigt at arbejde på mange forskellige fronter og se på Paris-erklæringen i sin helhed.

Vedrørende principperne i erklæringen finder evalueringen, at der er en række væsentlige muligheder for synergi, men også elementer af konflikt og spændinger mellem de forskellige principper. Samarbejdslandene finder for eksempel, at donorharmoniseringen bør ledes af landene selv og bør understøtte tilpasningen til landenes egne systemer og det nationale ejerskab. Heroverfor synes donorerne at lægge mere vægt på resultatorientering, harmonisering og fælles ansvarlighed overfor udviklingsprocessen.

Endelig peger evalueringen på, at der er store udfordringer omkring håndtering af transaktionsomkostningerne ved at yde bistand. Donorstudierne peger på, at omlægningen af bistanden i overensstemmelse med Paris-erklæringens principper er tids- og ressourcekrævende, og at eventuelle rationaliseringsgevinster endnu ikke har indfundet sig. Evalueringen noterer sig, at dette muligvis er et overgangsfænomen, og at der er brug for at følge udviklingen nøje på dette punkt. Landeevalueringerne indeholder ikke meget om udviklingen i transaktionsomkostningerne.

Paris-erklæringen er ifølge landeevalueringerne relevant for en række væsentlige forhold vedrørende effektiv og strategisk bistand, men den giver ingen skræddersyede svar på de mest presserende udviklingsspørgsmål, herunder spørgsmålet om decentralisering, kapacitetsudvikling, bæredygtighed, ligestilling, miljø m.v. Med andre ord ses Paris-erklæringen som relevant for dens særlige område (bistandseffektivitet), men ikke som et universalmiddel til løsning af landenes udviklingsmæssige udfordringer.

Spørgsmålet om, hvorvidt engagementet, den politiske vilje, kapaciteten og incitamentene til at gennemføre Paris-erklæringen er på plads, besvares med et både-og. Nogle lande er klart kommet længere end andre, og nogle donorer har taget Paris-erklæringen langt mere til sig end

andre. Der er også donorlande, hvor andre politik hensyn, kommercielle interesser og inerti i bistandsforvaltningerne står i vejen for en hurtig og effektiv gennemførelse af Paris-erklæringens principper i praksis.

De vigtigste *lessons learned* fra evalueringen kan sammenfattes som følger:

1. Der er behov for en revitalisering og fastholdelse af det politiske engagement bag Paris-evalueringen.
2. En succesfuld gennemførelse af Paris-erklæringens principper er mere sandsynlig i lande, hvor der er en bred (folkelig og politisk) forståelse for behovet for effektivisering af bistanden.
3. Der er behov for, at nationale 'champions' stiller sig i spidsen for de forandringer, der er nødvendige i samarbejdslandene, og at donorerne sikrer tilstrækkelig beslutningskapacitet og ressourcer på deres repræsentationer ude i samarbejdslandene.
4. Styrkelsen af de nationale systemer og kapaciteten til forvaltning af bistanden samt anerkendelse af de fremskridt, der er sket, er afgørende for yderligere fremskridt i gennemførelsen af Paris-erklæringens principper. Den bedste måde, donorerne kan hjælpe på, er ved i højere grad at anvende de nationale systemer med de risici, det nødvendigvis indebærer. Derved kan kapaciteten i de nationale systemer gradvist bygges op.
5. Paris-erklæringens indre sammenhæng og balancen mellem de forskellige principper skal fastholdes. Derudover skal det såkaldte Monitoring Survey og specifikke indikatorer bruges med stor omtanke.
6. Det er vigtigt, at der sker en tilpasning af principperne i Paris-erklæringen til den lokale kontekst.

Evalueringen rummer på denne baggrund en række strategisk vigtige anbefalinger til såvel donorer som samarbejdslande og endelig til den planlagte anden fase af evalueringen af Paris-erklæringens gennemførelse (2008-2010).

Samarbejdslandene bør definere prioriterede indsatser til fremme af bedre lederskab og koordination af bistanden og give klare retningslinjer til donorerne for, hvilken støtte de har brug for. De bør også sikre en gennemskuelig ramme for bred folkelig deltagelse i bistandsforvaltningen og reformer heraf. Endelig bør de udvikle passende systemer for resultatbaseret styring af bistanden, som både understøtter de nationale procedurer for planlægning, forvaltning og rapportering og samtidig udgør et tilstrækkeligt grundlag for at tiltrække donorerne.

Donorerne anbefales at informere deres parlamenter og befolkninger om fremskridt vedrørende reformer til fremme af bistandseffektiviteten og understrege behov og planer for yderligere skridt til fremme af nationalt ejerskab og øget harmonisering af bistanden. De bør offentliggøre deres planer for øget decentralisering af beslutningskompetencer og allokering af tilstrækkelige ressourcer til repræsentationer i samarbejdslandene med henblik på fuld deltagelse

i tilrettelæggelsen af en mere tilpasset og harmoniseret bistand under ledelse af samarbejdslandene. Donorerne bør forbedre deres planer for rapportering og planlægning af fremtidig bistand, så information herom kan indgå i samarbejdslandenes planlægning, budgettering og afrapporteringscyklus. Flerårige tilsagn er essentielle i den sammenhæng. Der bør – i en overgangsperiode – afsættes ressourcer til ekstra personale og kompetenceudvikling, således at den ekstra arbejdsbelastning ved overgangen til nye bistandsformer dækkes. Endelig bør der afsættes flere ressourcer til at støtte samarbejdslandene i at opbygge kapacitet til mere effektiv håndtering af udviklingsbistanden.

Det danske studie

Det danske delstudie fokuserer på tre forhold: graden af dansk forpligtigelse og engagement i implementeringen af erklæringen, kapaciteten i dansk bistand til at håndtere Paris-erklæringens udfordringer og endelig de incitamenter og barrierer der eksisterer for medarbejderne til konstruktivt at bidrage til gennemførelse af erklæringens fem hovedprincipper.

Hovedkonklusionen i det danske delstudie er, at Danmark er godt i gang med at føre den internationale dagsorden om øget bistandseffektivitet ud i livet. Men evalueringen konkluderer også, at det ikke er alle principperne i erklæringen, der har fået lige stor vægt. Øverst på den danske dagsorden har stået tilpasningen af bistanden til samarbejdslandenes egne prioriteringer og harmonisering af den danske indsats med de andre donorer. Principperne om ejerskab, resultatorientering og gensidig ansvarlighed for udviklingsprocessen har fået mindre opmærksomhed. Men det er også på disse områder, der hersker størst usikkerhed om, hvad Paris-erklæringen egentlig indebærer. Og helt som forventet har alle de praktiske elementer af bistanden – det, der populært sagt, foregår i maskinrummet – fået den største opmærksomhed. Det handler om procedurer, regler, rapporter og nye måder at arbejde sammen på.

En anden hovedkonklusion er, at det tager tid og ressourcer at omlægge bistanden, og at det stiller nye krav til personalet ude på de danske ambassader og repræsentationer, der beskæftiger sig med bistand. Omlægningen har således ikke på det korte sigt gjort det lettere eller mindre ressourcekrævende at forvalte bistanden, men det forventes dog, specielt fra ledelsens side, at omlægningen på længere sigt vil reducere ressourcekravene. I den sammenhæng spiller det også ind, at der fra dansk side har været en vis tøven overfor at gå over til en gennemført brug af nationale systemer grundet usikkerhed om de nationale systemers effektivitet, risikoen for korruption m.v. Evalueringen fremhæver her, at der er brug for en større grad af risikovillighed, hvis Danmark skal leve op til intentionerne i Paris-erklæringen på dette område.

Ansatte i Udenrigsministeriet, der beskæftiger sig med udviklingsbistanden både hjemme og ude, betragter generelt Paris-erklæringen som både relevant og brugbar. Informationsniveauet om erklæringen er højt, og Udenrigsministeriets retningslinjer vurderes på mange måder at afspejle Paris-erklæringens intentioner. For eksempel er der indenfor de seneste år udarbejdet fælles retningslinjer i Nordic+ regi vedrørende fælles finansiering af bistandsindsatser og fælles retningslinjer for indkøb. Ambassaderne savner dog bedre retningslinjer for, hvordan man tackler de dilemmaer, der også opstår og for, hvordan man omsætter Paris-erklæringens

principper til praksis. Som centrale dilemmaer fremhæves dilemmaet omkring ejerskab og opbygning af national kapacitet versus behovet for (hurtige) resultater samt dilemmaet mellem nationalt ejerskab og særlige danske prioritetsområder i bistanden.

UDV & EVAL