

**Danida**

UDENRIGSMINISTERIET

DAC sektor: 99810

Evaluation  
of the implementation of the  
Paris Declaration



Synthesis  
report

EVALUERING AF  
PARIS-ERKLÆRINGENS GENNEMFØRELSE



# evalueringresumé

2008.02

*Denne evaluering ser på, hvordan det er gået med at føre Paris-erklæringen ud i livet i perioden marts 2005 til slutningen af 2007, og i hvilket omfang modtagerlande og donorer har ændret praksis for at fremme principperne i Paris-erklæringen. Men evalueringen fælder ikke dom over, hvorvidt bistanden er blevet mere effektiv. Den bygger på i alt 19 evalueringer, der hver især undersøger, hvordan henholdsvis otte modtagerlande og 11 donorlande og multilaterale organisationer gennemfører erklæringen. Rapporten er udfærdiget af et uafhængigt hold bestående af Dorte Kabell fra Danmark, Nansozi Muwanga fra Uganda, Francisco Sagasti fra Peru og med Bernard Wood fra Canada som team leader. I 2011 vil fase 2 af evalueringen vurdere Paris-erklæringens bidrag til bistandseffektivitet og dens effekt på resultaterne af udviklingssamarbejdet.*

## Overordnede konklusioner

Donorer og modtagerlande er enige om, at Paris-erklæringen er – og bør være – en politisk handlingsplan. Men ind til nu er det kun dem, der arbejder direkte med den, der er bedst vidste om, hvor langt dens potentiale rækker, og erklæringen risikerer helt at forsvinde ud af den politiske debat og blot blive genstand for dialog imellem bistandsbureaukrater. Hvis donor- og modtagerlande ønsker at realisere erklæringens vision, bevare dens troværdighed og undgå "bistands-træthed", bliver de nødt til at vise politisk vilje til at omsætte ord til handling.

Målsætningen om øget bistandseffektivitet og herunder Paris-erklæringen er en fælles dagsorden, men der er uenighed på nogle punkter. Nogle repræsentanter for modtagerlande mener for eksempel, at erklæringen er for donordrevet og i for høj grad dikterer, hvad modtagerlandene skal gøre, mens den i langt mindre grad forpligter donorerne. På donorsiden kniber det til gengæld med tilliden til systemerne i modtagerlandene, og derfor

er donorerne tilbageholdende med at give administrationen af bistandspengene fra sig.

Erklæringen vurderes at være et godt grundlag for at gøre bistanden mere effektiv og for at skabe øget fokus på de overordnede mål for udviklingsarbejdet, men den kommer ikke med skræddersyede løsninger på alle de mange forskellige udfordringer, udviklingslandene står over for.

## Baggrund

Paris-erklæringen om bistandseffektivitet blev tiltrådt af mere end 100 lande og multilaterale organisationer i marts 2005, og den er en milepæl i det internationale udviklings-samarbejde. Erklæringen bygger på næsten to årtiers bestræbelser på at forbedre udviklingsbistanden og dens effekt. Den knæsætter de fremskridt, der er opnået, indeholder en praktisk køreplan for det videre arbejde og beskriver de fem hovedprincipper, effektiv bistand hviler på:

## 19 lande og donorer med i evalueringen

De otte evalueringer af modtagerlande foregik i Bangladesh, Bolivia, Filippinerne, Senegal, Sydafrika, Sri Lanka, Uganda og Vietnam. De respektive lande ledede selv evalueringerne, der i de fleste tilfælde blev støttet, økonomisk og teknisk, af donorer. De 11 evaluerede donorlande og multilaterale organisationer omfattede Den Asiatiske Udviklingsbank, Australien, Danmark, FN's Udviklingsgruppe, Finland, Frankrig, Nederlandene, Luxembourg, New Zealand, Storbritannien og Tyskland.

1. Modtagerlandenes ejerskab
2. Tilpasning til modtagerlandenes strategier, systemer og procedurer
3. Harmonisering blandt donorer
4. Resultatorienteret forvaltning
5. Gensidig ansvarlighed

Erklæringen opregner 12 indikatorer, der tilsammen dækker de fem principper, og for alle indikatorer forpligter både udviklingslande og donorer sig til at opnå konkrete mål i 2010.

### Fremskridt og udfordringer i forhold til de fem forpligtelser

#### *Ejerskabet er styrket, men stadig snævert*

Evalueringerne viser, at modtagerlandene har styrket deres nationale udviklingspolitik og strategier, siden de underskrev erklæringen i 2005. Men i de lande, hvor det nationale ejerskab er stærkt, er det snævert forankret hos de centrale myndigheder snarere end hos de lokale myndigheder og i den brede offentlighed.

Også i donorlandene er forståelsen for og støtten til erklæringen snæver, og udviklings-NGO'er udtrykker bekymring for, at erklæringen fører til øget fokus på regering-til-regering-samarbejde, og til at civilsamfundets rolle indsnævres.

Eksempler både fra donor- og modtagerlande viser, at chancerne for, at erklæringen gennemføres i praksis, er størst de steder, hvor forståelsen for og engagementet i erklæringen udvides fra snævre specialistikredse til også at omfatte parlamenter og civilsamfund.

*"... evalueringsholdet er enig i konklusionen fra 2006 om, at ejerskabet ligger i finansministeriet og hos andre centrale, nationale myndigheder. Alle andre steder er ejer- og lederskab sporadisk".*

*Evalueringen af Sydafrika*

Siden 2005 har alle de evaluerede donorer taget yderligere skridt til at anerkende og respektere modtagerlandenes ejerskab. Men samtidig sætter de fleste donoreres egne politiske og administrative systemer grænser for hvor stort ejerskab, de i praksis kan overgive til modtagerlandene.

Målet om ejerskab skal ikke ses som en absolut betingelse, men som en proces, der gradvist skal udvikle sig.

#### *Tilpasning i ord snarere end praksis*

Donorerne tilpasning til modtagerlandenes nationale strategier og systemer har været meget uensartet. De er blevet bedre til at tilpasse strategierne for deres bistand til nationale prioriteringer, men også på dette område kniber det med den praktiske opfølgning. Donorerne er ikke så ivrige efter at tilpasse deres bevillinger, at benytte – og dermed hjælpe med at opbygge – nationale systemer, at begrænse antallet af parallelle projekt-implementeringsenheder og koordinere deres støtte til lokal kapacitetsopbygning. De bilaterale donorer har heller ikke gjort ret meget for at afbinde deres bistand til køb i donorlandene eller for at give rettidig information om omfanget af deres bistand, så modtagerlandene får bedre mulighed for at planlægge og prioritere.

Ofte øremærker donorerne stadig deres bistand til de særlige områder og tværgående hensyn, som de selv prioriterer. Det ses også blandt de donorer, der bakker principperne i Paris-erklæringen mest aktivt op. En del donorer ønsker et stærkere fokus på ligestilling, miljø, demokrati og regeringsførelse, selv om sådanne prioriteringer potentielt står i modsætning til, at de har forpligtet sig til at tilpasse deres bistand til modtagerlandenes prioriteringer.

#### *Harmonisering træder i baggrunden*

Evalueringen viser hverken tegn på frem- eller tilbageskridt i forhold til harmonisering, men der synes at være flere forhindringer for yderligere harmonisering: Donorerne mangler tillid til andre donorer systemer; de enkelte donorer har interne, formelle bestemmelser, der sætter grænser for, hvor langt de kan gå i aftaler om harmonisering; og der er interne barrierer imellem de forskellige ministerier og departementer, der har med bistanden at gøre. Et yderligere problem er det stærke pres for at bevare den direkte synlighed af donorens "egen" bistand og det direkte ansvar for den.

*"...der er en opfattelse i marken om, at hovedkvarteret ønsker synlighed, især i forhold til de tværgående hensyn, fordi det gør det nemmere at stå til ansvar for bistanden over for interessegrupper derhjemme. Men det skaber et pres for gammel-dags projektbistand, hvor synligheden er større, og resultaterne nemmere kan forbindes med særlig, målrettet bistand. Det skaber en mulig konflikt med ønsket om harmonisering."*

*Evalueringen af Danmark*

Interessant nok er der adskillige modtagerlande, der ikke skubber på for at øge brugen af fælles kanaler for bistanden yderligere. De er bekymrede for, at donorerne skal "rotte sig sammen" imod modtagerlandene og f.eks. ikke blot bruge budgetstøtte som en gulerod, men også som en stok. Hertil kommer, at fagministerier, lokale myndigheder og NGO'er nærer modvilje imod at sige farvel til "deres" donorer, fordi de er bange for at blive overset, hvis al bistanden skal fordeles efter harmoniserede systemer, der aftales mellem hele donorgruppen og centrale ministerier.

*"Ikke alle bestræbelserne [på at harmonisere] opfattes positivt. Donorer, der indgår indbyrdes partnerskaber, kan underminere modtagerlandets regerings position, og den er ofte svag i forvejen."*

*Evalueringen af Nederlandene*

## Den danske landeevaluering

Danmark er kommet godt i gang med at føre Paris-erklæringen ud i livet, og ansatte i både Udenrigsministeriet og på ambassaderne har taget Paris-målene til sig. Dét konkluderer den danske landeevaluering. Men evalueringen siger også, at frygten for korrupsion i samarbejdslandene i nogle tilfælde har gjort Danmark tilbageholdende med at anvende nationale systemer til forvaltning af bistanden, og at Danmark skal vise større risikovillighed for helt og fuldt at leve op til Paris-erklæringens intentioner. Evalueringen peger endvidere på, at de mange særlige prioriterede temaer og tværgående hensyn i dansk udviklingsbistand kan være vanskelige at forene med ønsket om at styrke samarbejdslandenes ejerskab til udviklingsprocessen. Endelig kan der være en modsætning imellem ønskerne om på den ene side at overføre mere ansvar til samarbejdslandene og på den anden side at sikre resultater på kort sigt.

2008.02 / resumé af evaluering

Generelt træder harmoniseringen mere og mere i baggrunden for bestræbelserne på at tilpasse bistanden til modtagerlandets systemer. Sådant skal det være. Hvis ikke modtagerlandet viser et stærkt engagement og lederskab, kan donorharmonisering og -arbejdsdeling faktisk modarbejde tilpasning og ejerskab.

### **Resultatorienteret forvaltning viser kun små fremskridt**

Der bliver ikke rapporteret om store fremskridt på dette punkt. Resultatstyring forudsætter pålidelige data og statistisk kapacitet til at skaffe dem, og det mangler mange modtagerlande. I de modtagerlande, hvor kapaciteten er der, har donorerne faktisk forbedret deres resultatstyring. Donorerne bliver nødt til at støtte, stole på og bruge modtagerlandenes systemer, selv om donorerne presses af parlamenter, medier mm. i deres hjemlande til at fokusere på områder – f.eks. ligestilling og menneskerettigheder, som der er stor opbakning til hjemme, og til direkte at tilskrive resultaterne deres "egen" indsats.

*"Donorer bliver ved med at bruge deres egne systemer til overvågning og evaluering, fordi modtagerlandenes systemer er svage og usammenhængende, selv om de har forpligtet sig til at styrke modtagerlandenes systemer. At bistå med at opbygge national kapacitet på statistik-området er en helt central forudsætning."*

*Evalueringen af FN's Udviklingsgruppe*

### **Gensidig ansvarlighed**

Selv om gensidig ansvarlighed er en grundlæggende forudsætning for, at hele erklæringen bevarer sin troværdighed, opfattes det af nogen som et meget komplekst begreb, som det er vanskeligt at overvåge og omsætte i praksis. Men evalueringerne viser, at der findes brugbare metoder, og at de bliver anvendt, dog ikke så meget, som de faktisk kunne. Politiske ledere bør sørge for, at arbejdet med denne helt centrale forpligtelse bliver bragt tilbage på sporet. Regeringer

i både donor- og modtagerlande bør bane vejen for øget gensidig ansvarlighed ved helt åbent at stå til ansvar over for offentligheden i deres hjemlande, først og fremmest via parlamenterne.

*"Gensidig ansvarlighed bør bygge på offentlig ansvarlighed."*

*Evalueringen af Sri Lanka*

## **Centrale iagttagelser og erfaringer**

### **Hønen og ægget-problemet**

En afgørende hindring for at gennemføre erklæringen er donorerne manglende tillid til modtagerlandenes kapacitet og systemer. Selv i modtagerlande med veludviklede systemer og procedurer, forhindres nogle donorer i at bruge systemerne af deres egne hovedkvarterer. Det skaber et "hønen og ægget-problem": Modtagerlandenes kapacitet og systemer vil blive styrket og fremstå mere pålidelige ved at blive brugt, men der er for få donorer, der er parate til at bruge dem, til, at de for alvor kan blive styrket. Samtidig synes donorerne parate til fortsat at støtte kapacitetsopbygning, men det sker ved at øge deres tekniske og økonomiske bistand til formålet.

*"Der er en modsætning mellem teori og praksis, for selv om der forlanges større institutionel kapacitet hos vores regering, forlanger en stor del af de internationale hjælpeorganisationer alligevel, at der hyres ekstern assistance til at stå for administration og/eller indkøb, og det svækker blot vores egen kapacitet endnu mere ..."*

*Evalueringen af Bolivia*

### **Forskellige vilkår kræver fleksibilitet**

Blandt de otte modtagerlande, der er blevet evalueret, er nogle, der allerede anerkendes som stærke fortalere for og udøvere af lederskab i udviklingssamarbejdet, og der var ingen skrøbelige stater blandt de evaluerede lande. Alligevel varierer viljen, kapaciteten og incitamentene til at føre erklæringen ud i livet meget. Det understreger, at erklæringen ikke er en opskrift, der uden videre kan

bruges i alle sammenhænge, selv om det er det image, den har – især i modtagerlande. Der er grund til at gentage, at erklæringen kan justeres og skal tilpasses de lokale forhold samtidig med, at der skal holdes fast i de grundlæggende dele af erklæringen.

### **Manglende incitament**

Paris-erklæringen havde bl.a. til formål at afskaffe enkeltstående, donordrevne projekter og de alt for mange parallelle enheder til at gennemføre projekter. Men de benyttes fortsat af donorer, der ønsker at forfølge deres egne, hjemlige dagsordner, fremvise konkrete resultater af "deres" bistand og "mest udvikling for pengene". Også nogle modtagerlande har øget antallet af parallelle enheder, som ofte tilbyder de bedste karrieremuligheder, anerkendelse og arbejdsbetingelser. Det tyder på, at der fortsat er behov for sådanne fleksible og skræddersyede enheder, og det understreger, at der mangler konkrete incitament for den enkelte til at fremme Paris-erklæringen. Der kan være gode grunde til, at donor- og modtagerlande etablerer selvstændige enheder til at gennemføre projekter, men de skal være integrerede enheder, ikke parallelle arrangementer, som overbebyrder og forstyrrer modtagerlandet og underminerer dets ejerskab.

### **Er "transaktionsomkostningerne" blevet mindre?**

Et af de vigtigste formål med erklæringen var at mindske det besvær og de voldsomme transaktionsomkostninger, modtagerlandene har, når de skal samarbejde med så mange forskellige donorer, der hver har deres systemer, strategier, missioner osv. Men evalueringerne giver ikke noget svar på, om disse omkostninger er – eller vil blive – reduceret. De forudsiger heller ikke, hvordan de forventede fordele vil blive fordelt mellem donor- og modtagerlande. Indtil nu må det konstateres, at hvis der overhovedet er sket forbedringer, så er det ikke nogen, modtagerlandene

## resumé af evaluering / 2008.02

rapporterer om, ligesom det er uklart, om tidligere belastninger blot er erstattet af nye. Samtlige donorer, derimod, fortæller om tilpasningsvanskeligheder i overgangsperioden og om øgede transaktionsomkostninger indtil nu.

### **Decentralisering virker**

Det vigtigste enkeltstående skridt, donorerne kan tage for at sikre de bedste rammer for en vellykket gennemførelse af erklæringens grundprincipper, er at uddelegere mere autoritet og kapacitet til deres landekontorer. De fleste evaluerede donororganisationer fortæller, at forståelsen for og engagementet i ejerskab er stærkest hos det personale, der er direkte involveret i programmerne, særligt i felten. Og de donororganisationer, hvor decentraliseringen er nået længst, og som er mest orienterede mod den praktiske gennemførelse, er også dem, som har været bedst i

stand til at bryde med vanetænkning og acceptere modtagerlandenes øgede ejerskab.

### **Vejen frem**

#### **Anbefalinger**

Synteserapporten indeholder talrige anbefalinger til både donorer og modtagerlande. Med i dette resumé er kun de mere brede og langsigtede råd til donorer og modtagere om, hvordan de kan puste nyt liv og energi i bestræbelserne på at effektivisere udviklings-samarbejdet:

**Donorerne** bør tilpasse deres love og regler og sikre folkelig opbakning med henblik på:

- at mindske bestræbelserne på at gøre "deres" bistand synlig og binde den til egne leverandører
- at acceptere og håndtere de risici, der er ved at bruge modtagerlandes og andre donorerers systemer i stedet for at insistere på fortsat at bruge deres egne

- at uddelegere større beslutningskompetence til personale ude i landene
- at sikre større forudsigelighed i bistanden
- at løse politiske uenigheder med modtagerlandene på en måde, der ikke underminerer det langsigtede partnerskab
- at stoppe (mis)brugen af bistand til at forfølge egne udenrigspolitiske, kommercielle eller institutionelle interesser.

I de fleste modtagerlande er der behov for:

- en stærkere politisk vilje til at påtage sig lederskabet i bestræbelserne på at tilpasse, koordinere og harmonisere bistanden
- at de centrale myndigheder deler ansvaret for udvikling og bistand med andre, heriblandt lokale myndigheder, parlamentarikere, civilsamfundet, den private sektor og den brede offentlighed i det hele taget.

## DANIDAS KOMMENTARER

Udenrigsministeriet byder evalueringen af Paris-erklæringens gennemførelse velkommen. Evalueringen kommer kun tre år efter Paris-erklæringens vedtagelse, men i rette tid til at føde ind i diskussionerne på højniveaumødet i Accra i september 2008 om øget bistandseffektivitet. Paris-erklæringen handler i høj grad om ændringer af holdninger og adfærd. Og evalueringens karakter af et "perceptions-studie" er i den sammenhæng et relevant supplement til den mere kvantitative opgørelse som monitorerings-øvelsen vedr. Paris-erklæringens gennemførelse udgør.

Evalueringen afspejler såvel de fremskridt, der på relativt kort tid er opnået, som mange af de udfordringer, der fortsat knytter sig til Paris-erklæringens gennemførelse. Udenrigsministeriet er enig i behovet for politisk vilje

til og opbakning bag principperne om øget ejerskab, bedre tilpasning og harmonisering af bistanden, resultatstyring og gensidig ansvarlighed. Men erklæringen og dens principper skal først og fremmest ses som et redskab til at opnå de langsigtede målsætninger for bistanden – herunder ikke mindst 2015 målene – snarere end som et mål i sig selv.

Udenrigsministeriet finder, at gennemførelse af Paris-erklæringens principper er en langsigtet proces, hvor det afgørende er, at der i stigende grad opbygges kapacitet i modtagerlandene til at overtage ansvaret for udviklingsaktiviteterne – og at bistands-samarbejdet foregår i et åbent og konstruktivt klima. Dialog – også om vanskelige spørgsmål såsom korruption og fejlagtig brug af

ressourcer – samt øget fokus på resultater er nøgleord i den forbindelse.

Danmark hører i Paris-sammenhæng med til den gruppe af donorer, der er kommet længst med at gennemføre erklæringens principper og vil også i fremtiden søge at fremme disse såvel i internationale fora som i det konkrete danske bistandssamarbejde. Det er vigtigt, at analysere mulighederne for at omsætte erklæringens principper til praksis også når det gælder vurderingen af risici. Det kræver konkrete analyser af kapaciteten i det enkelte land. Det er et gensidigt anliggende, der også kræver politisk vilje i modtagerlandet til at sikre gennemsigtighed i administrationen af offentlige midler samt følge op på de sager om misbrug og korruption, der uvægerligt vil opstå.