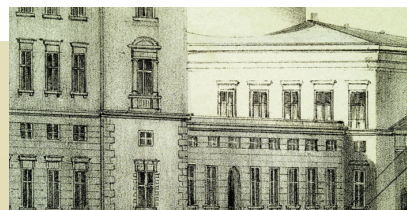


10/2009

STATSREVISORERNE



Beretning om Det Arabiske Initiativ



10/2009

Beretning om Det Arabiske Initiativ

Statsrevisorerne fremsender denne beretning med deres bemærkninger til Folketinget og vedkommende minister, jf. § 3 i lov om statsrevisorerne og § 18, stk. 1, i lov om revisionen af statens regnskaber m.m.

København 2010

Denne beretning til Folketinget skal behandles ifølge lov om revisionen af statens regnskaber, § 18: Statsrevisorerne fremsender med deres eventuelle bemærkninger Rigsrevisionens beretning til Folketinget og vedkommende minister.

Udenrigsministeren afgiver en redegørelse til beretningen.

Rigsrevisor afgiver et notat med bemærkninger til ministerens redegørelse.

På baggrund af ministerens redegørelse og rigsrevisors notat tager Statsrevisorerne endelig stilling til beretningen, hvilket forventes at ske midt i oktober 2010.

Ministerens redegørelse, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorerens eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorerens Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i april måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2009, som afgives i 2011.

Henvendelse vedrørende
denne publikation rettes til:

Statsrevisorerne
Folketinget
Christiansborg
1240 København K
Telefon: 33 37 59 87
Fax: 33 37 59 95
E-mail: statsrevisorerne@ft.dk
Hjemmeside: www.ft.dk/statsrevisorerne

Yderligere eksemplarer kan
købes ved henvendelse til:

Rosendahls-Schultz Distribution
Herstedvang 10
2620 Albertslund
Telefon: 43 22 73 00
Fax: 43 63 19 69
E-mail: distribution@rosendahls-schultzgrafisk.dk
Hjemmeside: www.rosendahls-schultzgrafisk.dk

ISSN 0108-3902
ISBN 978-87-7434-337-0

Statsrevisorernes bemærkning

BERETNING OM DET ARABISKE INITIATIV

Det Arabiske Initiativ er en udenrigspolitisk indsats rettet mod landene i den arabiske verden. Danmark har i perioden 2003-2009 givet 597,8 mio. kr. i bevillinger/tilsagn til aktiviteter under Det Arabiske Initiativ og udbetalt 471,2 mio. kr.

Det Arabiske Initiativ har 2 formål: dels at styrke dialogen, forståelsen og samarbejdet mellem Danmark og den arabiske verden, dels at støtte eksisterende reformprocesser i Mellemøsten og Nordafrika – den såkaldte MENA-region, som omfatter 18 lande.

Statsrevisorerne bad om denne beretning for at få undersøgt, hvilke resultater og hvilken effekt der er kommet ud af initiativet i forhold til nævnte formål.

Statsrevisorerne konstaterer, at Udenrigsministeriet løbende har tilpasset initiativet i forhold til indhøstede erfaringer – herunder en ekstern analyse fra 2006 og et eksternt review fra 2009 – og Folketingets opfordringer i vedtagelse V 80 fra maj 2006.

Statsrevisorerne konstaterer, at der – på trods af vanskelige vilkår især som følge af tegningesagen – er gennemført talrige aktiviteter, som har skabt resultater, men at det endnu er for tidligt at vurdere de langsigtede effekter af initiativet.

Statsrevisorerne finder det mindre tilfredsstillende, at ministeriet ikke noget tidligere og mere aktivt har arbejdet målrettet på at dokumentere (del-)resultater og effekter af Det Arabiske Initiativ.

Statsrevisorerne,
den 19. maj 2010

*Peder Larsen
Henrik Thorup
Helge Adam Møller
Svend Erik Hovmand
Mogens Lykketoft
Manu Sareen^{*)}*

^{*)} Statsrevisor Manu Sareen har ikke deltaget ved behandlingen af denne sag på grund af inhabilitet.



Beretning til Statsrevisorerne om Det Arabiske Initiativ

Rigsrevisionen afgiver hermed denne beretning til Statsrevisorerne i henhold til § 8, stk. 1, og § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997 som ændret ved lov nr. 590 af 13. juni 2006. Beretningen vedrører finanslovens § 6. Udenrigsministeriet.

Indholdsfortegnelse

I.	Introduktion og resultater	1
II.	Indledning	6
	A. Baggrund	6
	B. Formål, afgrænsning og metode.....	8
III.	Udvikling i bevillinger/tilsagn og udbetalinger	12
	A. Udvikling i bevillinger/tilsagn og udbetalinger siden 2003.....	12
IV.	Resultater og effekter af Det Arabiske Initiativ	15
	A. Det bilaterale spor.....	15
	B. Det multilaterale spor	20
V.	Sammenhængen mellem Det Arabiske Initiativs bilaterale spor og multilaterale spor.....	24
	A. Samspil mellem de 2 spor.....	24
	B. Eksempler på erfaringsoverførsel mellem de 2 spor	25
VI.	Sammenhængen mellem Det Arabiske Initiativ og den øvrige udviklingsbistand.....	26
	A. Brugen af erfaringer fra Det Arabiske Initiativ i den øvrige bistand.....	26
VII.	Udenrigsministeriets tilpasning af Det Arabiske Initiativ	28
	A. Ekstern analyse fra 2006	28
	B. Review fra 2009	29
	Bilag 1. Gennemgåede programmer og projekter fordelt på Det Arabiske Initiativs 3 temaer	31

Beretningen vedrører finanslovens § 6. Udenrigsministeriet.

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre:

Per Stig Møller: november 2001 - februar 2010

Lene Espersen: februar 2010 -

I. Introduktion og resultater

1. Beretningen handler om Det Arabiske Initiativ. Rigsrevisionen igangsatte undersøgelsen i september 2009 på baggrund af en anmodning fra Statsrevisorerne.

2. Det Arabiske Initiativ blev lanceret af Udenrigsministeriet i 2003 og er en udenrigspolitisk indsats rettet mod landene i den arabiske verden. Initiativet har 2 formål:

- at skabe grundlag for styrket dialog, forståelse og samarbejde mellem Danmark og den arabiske verden
- at støtte eksisterende lokale reformprocesser i Mellemøsten og Nordafrika.

3. Det Arabiske Initiativ har både et bilateralt spor og et multilateralt spor, som skal fremme initiativets formål på forskellige måder. Det bilaterale spor består af konkrete samarbejdsprojekter og -programmer mellem Danmark og lande i den arabiske verden. Under det bilaterale spor indgår der foruden støtte til bilaterale projekter og programmer også støtte til såkaldte regionale projekter og programmer, hvor flere lande i MENA-regionen (**M**iddle **E**ast & **N**orth **A**frica) støttes.

Det multilaterale spor skal styrke den danske profil i de multilaterale fora for herigennem at yde et aktivt bidrag til reformprocesser i regionen. Det multilaterale spor sigter på at påvirke internationale og multilaterale organisationers – især EU's – støtte til reformprocesser i den arabiske verden. Nogle af de multilaterale fora har også afsat midler til konkrete projekttaktiviteter i landene i regionen.

4. Udenrigsministeriet har valgt at arbejde inden for 3 temaer, som er:

- grundlæggende frihedsrettigheder og god regeringsførelse
- udvikling af vidensbaserede samfund
- fremme af ligestilling mellem kønnene og kvinders deltagelse i det sociale, politiske og økonomiske liv.

Temaerne er udvalgt på baggrund af en rapport fra United Nations Development Programme (UNDP), der udpegede de 3 temaer som de vigtigste for regionen. UNDP er FN's globale udviklingsprogram.

5. Det overordnede formål med undersøgelsen er at besvare følgende spørgsmål fra Statsrevisorerne:

- Hvilken udvikling har der været siden 2003 i bevilling og regnskab for Det Arabiske Initiativ fordelt på formål?
- Hvilke resultater er der kommet ud af Det Arabiske Initiativ?
- Hvilken effekt er der opnået med initiativet i forhold til de opstillede mål?
- Hvordan har Udenrigsministeriet sikret sammenhæng mellem det bilaterale spor og det multilaterale spor?

- Hvordan har Udenrigsministeriet sikret sammenhæng mellem initiativet og den øvrige bistand?
- Har Udenrigsministeriet i tilfredsstillende omfang tilpasset Det Arabiske Initiativ i forhold til indhøstede erfaringer?

6. Rigsrevisionen har undersøgt resultaterne af Det Arabiske Initiativ med udgangspunkt i 2 eksterne vurderinger af Det Arabiske Initiativ fra henholdsvis 2006 og 2009 og en gennemgang af 12 projekter og programmer samt multilaterale indsatser.

Samlet repræsenterer de 12 projekter og programmer bevillinger/tilsagn for 223 mio. kr. Det svarer til ca. 37 % af de samlede bevillinger/tilsagn til Det Arabiske Initiativ i perioden 2003-2009.

Undersøgelsesperioden er 2003-2010 – dog 2003-2009, hvad angår bevillinger/tilsagn og udbetalinger.

UNDERSØGELSENS RESULTATER

Det Arabiske Initiativ har, på trods af til tider svære vilkår for at gennemføre initiativet, vist resultater, der understøtter initiativets formål om at skabe grundlag for styrket dialog, forståelse og samarbejde samt at støtte eksisterende lokale reformprocesser i regionen. Det er endnu for tidligt at vurdere effekter, dvs. de langsigtede virkninger af initiativet.

Ministeriets mål- og resultatstyring af initiativet kan forbedres, bl.a. for bedre at kunne dokumentere resultater af ministeriets indsatser og muliggøre en vurdering på sigt af effekterne.

Udenrigsministeriet har i 2010 formuleret et strategipapir om målsætninger for initiativet og retningslinjer for projektdesign og rapporteringer om de bilaterale indsatser. Dette skal styrke mål- og resultatstyringen. Ministeriet burde tidligere have klarlagt retningslinjer og procedurer for gennemførelse af indsatser. Ministeriet kunne desuden tidligere have kommunikeret strategi og overordnede målsætninger ud til danske og mellemøstlige partnere, der er involveret i gennemførelsen af projekter og programmer under initiativet.

Denne samlede vurdering er baseret på følgende:

Bevillinger/tilsagn og udbetalinger

Udenrigsministeriet har overholdt den samlede økonomiske ramme for Det Arabiske Initiativ. Udviklingen i bevillinger/tilsagn og udbetalinger i perioden 2003-2009 afspejler, at initiativet i perioden 2003-2005 var i en opstartsfasen. Fra 2006 har de årlige bevillinger/tilsagn og udbetalinger været ca. 100 mio. kr. Midlerne anvendes hovedsageligt til bilaterale indsatser.

- Det er ikke muligt at fordele bevillinger/tilsagn og udbetalinger på de 2 formål under Det Arabiske Initiativ, da begge formål ofte vil være integreret i de projekter og programmer, der gennemføres. Størstedelen af bevillingerne/tilsagnene vedrører bilaterale indsatser. Godt 3 % af bevillingerne/tilsagnene går til multilaterale indsatser.

- I perioden 2003-2005 var Det Arabiske Initiativ i en opstartsfasen. Bevillingerne steg i perioden fra 1,6 mio. kr. til 124,1 mio. kr. pr. år. Udbetalingerne steg fra 0 kr. til 54,9 mio. kr. pr. år. Fra 2006 er der årligt samlet givet ca. 100 mio. kr. i bevillinger/tilsagn og udbetalt ca. 100 mio. kr.
- Udenrigsministeriet har siden 2006 styret Det Arabiske Initiativ, så der årligt gives ca. 100 mio. kr. i tilsagn og udbetales ca. 100 mio. kr.
- Samlet har Udenrigsministeriet givet 597,8 mio. kr. i bevillinger/tilsagn og udbetalt 471,2 mio. kr. i perioden 2003-2009.

Resultater og effekter

Der er gennemført talrige aktiviteter under Det Arabiske Initiativs 2 spor, som har givet resultater i relation til de 3 temaer. I forhold til det bilaterale spor har Rigsrevisionen dog konstateret, at Udenrigsministeriet kan forbedre mål- og resultatstyringen. Det er endnu for tidligt at vurdere effekten af indsatserne under Det Arabiske Initiativ, dvs. de langsigtede virkninger.

- En gennemgang af de 2 eksterne vurderinger samt de 12 projekter og programmer har vist, at der under det bilaterale spor er gennemført talrige aktiviteter, som har bidraget til projekternes og programmernes formål og skabt varige resultater i form af fx nye partnerskaber mellem danske og arabiske organisationer. Aktiviteterne har styrket unges deltagelse i samfundet og ligestilling for kvinder samt støttet udvikling af mediesektoren. Nogle indsatser har dog ikke givet de forventede resultater, hvilket ifølge Udenrigsministeriet bl.a. skal ses i lyset af, at projekterne gennemføres i en region præget af relativt fastlåste politiske strukturer og ændrede rammebetingelser for Det Arabiske Initiativ.
- Udenrigsministeriets mål- og resultatstyring af de bilaterale indsatser under initiativet kan forbedres. Bl.a. var nogle af indsatsernes delmål uklare, hvilket gjorde det svært at vurdere resultaterne. Der var også tilfælde, hvor planlagte aktiviteter ikke var blevet gennemført, og hvor det ikke fremgik klart af den afsluttende rapport, om disse planlagte aktiviteter var væsentlige for opnåelsen af projektets eller programmets overordnede formål.
- Under det multilaterale spor har Udenrigsministeriet ydet en aktiv indsats i en række multilaterale fora med henblik på at fremme dialog og støtte reformprocesser i regionen.
- Det er endnu for tidligt at vurdere effekten af indsatserne under de 2 spor i forhold til de 2 overordnede formål om at skabe grundlag for styrket dialog, forståelse og samarbejde mellem Danmark og den arabiske verden samt at støtte eksisterende lokale reformprocesser i Mellemøsten og Nordafrika.

Sammenhængen mellem det bilaterale spor og det multilaterale spor

Udenrigsministeriet har søgt at sikre sammenhæng mellem de 2 spor ved, at initiativets 3 temaer skal være omdrejningspunkt for begge spor. Ministeriet har derudover søgt at bruge erfaringer fra det bilaterale spor i bestræbelserne på at påvirke multilaterale organisationers støtte til reformprocesser. Ministeriet kunne yderligere præcisere, hvorledes det bilaterale spor og det multilaterale spor hænger sammen.

- Udenrigsministeriet har oplyst, at det er hensigten, at de 2 spor skal supplere hinanden og skabe synergi, og finder det relevant at sikre sammenhæng mellem disse. I ministeriets strategipapir kunne det yderligere præciseres, hvordan ministeriet arbejder med at skabe synergi mellem sporene for at give involverede partnere en bedre forståelse af sammenhængen mellem det bilaterale spor og det multilaterale spor.
- Udenrigsministeriet er siden 2006 blevet mere opmærksom på at videndele og skabe sammenhæng mellem de bilaterale og multilaterale aktiviteter, som analysen fra 2006 anbefalede, både ved at koncentrere de 2 spor om de samme temaer og ved at bruge konkrete erfaringer fra det bilaterale spor til at stå stærkere i forhandlinger i multilaterale fora, fx EU-samarbejdet.

Sammenhængen mellem Det Arabiske Initiativ og den øvrige udviklingsbistand

Udenrigsministeriet har sikret sammenhæng mellem Det Arabiske Initiativ og den øvrige udviklingsbistand, i det omfang det har været relevant.

- Udenrigsministeriet har oplyst, at det ikke har været hensigten at sikre direkte sammenhæng mellem Det Arabiske Initiativ og den øvrige udviklingsbistand.
- Udenrigsministeriet har i forbindelse med den øvrige udviklingsbistand i muslimske samfund, fx i Somalia, draget nytte af erfaringer fra Det Arabiske Initiativ.
- Da Det Arabiske Initiativ ikke har fattigdomsreduktion som sit primære formål, ligesom den øvrige udviklingsbistand har, er det Rigsrevisionens opfattelse, at den almindelige erfaringsudveksling, der allerede foregår i ministeriet, er tilstrækkelig.

Udenrigsministeriets tilpasning af Det Arabiske Initiativ

Udenrigsministeriet har tilpasset initiativet tilfredsstillende i forhold til indhøstede erfaringer. Ministeriet burde dog tidligere have udmeldt retningslinjer for projektdesign og rapporteringer, hvilket kunne have forbedret mål- og resultatstyringen, ligesom ministeriet kunne have kommunikeret klarere om den strategiske ramme, som blev fastlagt efter opstartsfasen. Rigsrevisionen finder det positivt, at ministeriet er blevet mere opmærksom på, at det er nødvendigt at dokumentere resultater og effekter af indsatserne.

- De 2 eksterne vurderinger af Det Arabiske Initiativ fra henholdsvis 2006 og 2009 har bidraget til at fokusere initiativet, og ministeriet har arbejdet målrettet med at gennemføre de eksterne vurderingers anbefalinger.

- Folketinget vedtog forslag til vedtagelse V 80 om Det Arabiske Initiativ (samling 2005-06) på baggrund af analysen fra 2006 om initiativets opstartsfasen. V 80 har efterfølgende udgjort den strategiske ramme for gennemførelsen af initiativet.
- Ministeriet burde tidligere have klarlagt specifikke retningslinjer for projektdesign og afrapporteringer. De strategiske udmeldinger for Det Arabiske Initiativ, baseret på analysen fra 2006, kunne være kommunikeret klarere til danske og mellemøstlige partnere, der er involveret i gennemførelse af projekter og programmer under initiativet.
- Rigsrevisionen vurderer, at ministeriet er blevet mere opmærksom på, at det er nødvendigt at dokumentere resultater og effekter af indsatserne. Dette afspejles i en opstramning af retningslinjer og ved, at Udenrigsministeriet har igangsat et studie, der skal vurdere, hvilken betydning deltagelse i Det Arabiske Initiativs projekter har for dialog og gensidig forståelse.

II. Indledning

A. Baggrund

7. Beretningen handler om Det Arabiske Initiativ. Rigsrevisionen igangsatte undersøgelsen i september 2009 på baggrund af en anmodning fra Statsrevisorerne.

8. Det Arabiske Initiativ – på engelsk The Danish Arab Partnership Programme – blev lanceret af Udenrigsministeriet i 2003 og er en udenrigspolitisk indsats rettet mod landene i den arabiske verden. Initiativet har 2 formål:

- at skabe grundlag for styrket dialog, forståelse og samarbejde mellem Danmark og den arabiske verden
- at støtte eksisterende lokale reformprocesser i Mellemøsten og Nordafrika.

Ved lanceringen af Det Arabiske Initiativ blev disse 2 formål ikke operationaliseret yderligere i form af underordnede mål.

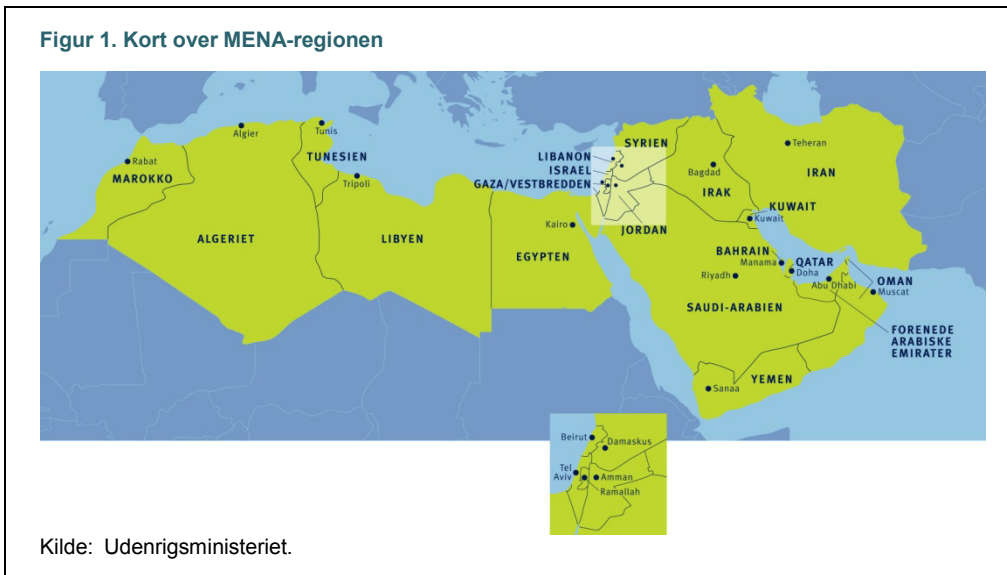
9. De første år af initiativet betegnes som initiativets opstartsfasen. I denne periode blev initiativet udviklet, og Udenrigsministeriet fastlagde den geografiske og tematiske afgrænsning, generelle principper for indsatsen og processen for, hvorledes der skulle gennemføres konsultationer med mellemøstlige partnere og iværksættes pilotprojekter.

I 2006 blev der gennemført en ekstern gennemgang af opstartsfasen, og på baggrund af denne udarbejdede ministeriet anbefalinger for Det Arabiske Initiativs videreførelse. Erfaringerne fra opstartsfasen blev drøftet ved en folketingsdebat den 24. maj 2006. Ved folketingsdebatten blev det med forslag til vedtagelse V 80 om Det Arabiske Initiativ (samling 2005-06) besluttet, at initiativet skulle fortsætte med en række mindre justeringer. Denne folketingsbeslutning har efterfølgende været den strategiske ramme for Det Arabiske Initiativ, som Udenrigsministeriet har arbejdet ud fra.

10. Det Arabiske Initiativ dækker både et bilateralt spor og et multilateralt spor for at fremme initiativets formål på forskellige måder. Det bilaterale spor består af konkrete samarbejdsprojekter og -programmer mellem Danmark og lande i den arabiske verden. Under det bilaterale spor indgår der foruden støtte til bilaterale projekter og programmer også støtte til såkaldte regionale projekter og programmer. At et projekt eller program betegnes som regionalt, betyder blot, at der i indsatsen indgår støtte til flere lande i MENA-regionen (**M**iddle **E**ast & **N**orth **A**frica).

Det multilaterale spor handler om en styrket dansk profil i de multilaterale fora for herigenem at yde et aktivt bidrag til reformprocesser i regionen. Det multilaterale spor sigter på at påvirke internationale og multilaterale organisationer – især EU's – støtte til reformprocesser i den arabiske verden. Nogle af de multilaterale fora har også afsat midler til konkrete projektaktiviteter i landene i regionen.

11. Figur 1 viser landene, som udgør MENA-regionen.



Det fremgår af figur 1, at MENA-regionen dækker Mellemøsten og Nordafrika fra Marokko i vest til Iran i øst.

12. Danmark har ambassader i følgende lande: Marokko, Algeriet, Egypten, Libanon, Syrien, Jordan, Israel, Irak og Iran. Derudover er der repræsentationskontor i de palæstinensiske selvstyreområder. Ambassaderne i Jordan og Algeriet lukkes i 2010.

Udenrigsministeriet har oplyst, at Danmark efter ambassadelukningen i Jordan vil fastholde et nogenlunde uændret engagement i Jordans reformproces gennem Det Arabiske Initiativ. Derfor stiler ministeriet efter at fastholde en udsendt dansk rådgiver i Amman. Hvad angår ambassadelukningen i Algeriet, har ministeriet oplyst, at der fra dansk side vil blive gjort en særlig indsats for at bevare de gode diplomatiske relationer til landet. Danske interesser i Algeriet vil blive varetaget enten af en anden dansk repræsentation i området eller af en rejssende ambassadør med sæde i København.

Det Arabiske Initiativ administreres af Udenrigsministeriet i København og koordineres med ovennævnte ambassader, i det omfang der er behov herfor.

13. Udenrigsministeriet har efter lanceringen af initiativet arbejdet inden for de 3 temaer, som United Nations Development Programme (UNDP) udpegede i "Arab Human Development Report 2004" som de vigtigste for regionen. UNDP er FN's globale udviklingsprogram.

Udenrigsministeriet har for hvert tema formuleret 3 underliggende strategiske indfaldsvinkler for at konkretisere, hvad ministeriet vil arbejde med under de 3 temaer. Disse fremgår af tabel 1.

Tabel 1. Oversigt over temaer og strategiske indfaldsvinkler

Tema	Strategisk indfaldsvinkel
1. Grundlæggende frihedsrettigheder og god regeringsførelse	<ul style="list-style-type: none"> • Menneskerettigheder • Unges samfundsdeltagelse • Frit og effektivt arbejdsmarked
2. Udvikling af vidensbaserede samfund	<ul style="list-style-type: none"> • Medier og pressefrihed • Akademisk samarbejde • Kultur
3. Fremme af ligestilling mellem kønnene og kvinders deltagelse i det sociale, politiske og økonomiske liv	<ul style="list-style-type: none"> • Lovgivning • Deltagelse • Bekæmpelse af vold mod kvinder

Kilde: Udenrigsministeriet.

Det fremgår af tabel 1, at der er 3 temaer, og at der er 3 strategiske indfaldsvinkler for hvert tema.

Udenrigsministeriet formulerede de 3 strategiske indfaldsvinkler under hvert af de forholdsvis bredt definerede temaer for at målrette indsatsen under initiativet. Både bilaterale og multilaterale aktiviteter er omfattet af temaerne.

14. Det Arabiske Initiativs formål og temaer samt brede geografiske fokus betyder, at der er mange indsatser, der kan støttes under initiativet. Det betyder også, at initiativet alene ikke kan forventes at ændre udviklingen i regionen, men skal ses som et bidrag til styrket dialog og støtte til reformer sammen med andre bidrag, fx andre landes og organisationers lignende initiativer til fremme af reformprocesser og dialog i regionen.

Rammebetingelserne for initiativet har udviklet sig, fra initiativet blev lanceret i 2003 til i dag. Et eksternt review fra 2009 peger på 2 områder. For det første er de fundamentale politiske reformer og systemændringer, som ministeriet havde håbet på, udeblevet. For det andet bliver Danmark nu også forbundet med, hvad der kan ses som kampen mellem den islamiske verden og Vesten på grund af tegningesagen. Reviewet konstaterer dog samtidig, at det har været muligt at fortsætte og udvikle Det Arabiske Initiativ på trods af disse udfordringer, og at der stadig inden for en række centrale områder er mulighed for at understøtte reformtiltag.

B. Formål, afgrænsning og metode

Formål

15. Det overordnede formål med Rigsrevisionens undersøgelse er at besvare følgende spørgsmål fra Statsrevisorerne:

- Hvilken udvikling har der været siden 2003 i bevilling og regnskab for Det Arabiske Initiativ fordelt på formål?
- Hvilke resultater er der kommet ud af Det Arabiske Initiativ?
- Hvilken effekt er der opnået med initiativet i forhold til de opstillede mål?
- Hvordan har Udenrigsministeriet sikret sammenhæng mellem det bilaterale spor og det multilaterale spor?
- Hvordan har Udenrigsministeriet sikret sammenhæng mellem initiativet og den øvrige bistand?
- Har Udenrigsministeriet i tilfredsstillende omfang tilpasset Det Arabiske Initiativ i forhold til indhøstede erfaringer?

Afgrænsning

16. Statsrevisorernes 6 spørgsmål besvares fortløbende i kap. III-VII. Spørgsmål 2 og 3 om resultater og effekter behandles begge i kap. IV.

17. Statsrevisorerne spørger både til resultater og effekter af initiativet. Rigsrevisionen definerer i denne beretning resultaterne som de umiddelbare resultater, der er kommet ud af en given indsats i forhold til de mål, der er for indsatsen. Effekter defineres som de langsigtede virkninger af indsatsen.

18. Der er en række problemer med at vurdere effekten af initiativet i forhold til initiativets 2 formål. Afrapporteringer fra de enkelte indsatser kan give et billede af, om projekterne når deres mål, men det kræver dybere analyser for at vurdere, om dialogen, forståelsen og samarbejdet er styrket med udgangspunkt i konkrete indsatser, og om en eventuel forandring eller reform kan og bør tilskrives en specifik danskstøttet aktivitet eller rettere bør tilskrives en eller flere andre bevægelser i samfundet. Dialogskabelse og reformer tager tid, og derfor er det urealistisk at vurdere effekten af initiativet efter 7 år, hvoraf de første år har været opstartsfasen.

Rigsrevisionen har derfor vurderet resultaterne af konkrete projekter og programmer og samtidig beskrevet de tiltag, Udenrigsministeriet har iværksat for i fremtiden at blive bedre i stand til at vurdere effekten af initiativet.

Det Arabiske Initiativ er blevet gennemgået ved eksterne vurderinger i 2006 og 2009. I det omfang disse har vurderet effekter af initiativet, er vurderingerne i relevant omfang inddraget i beretningen.

Metode

19. Statsrevisorerne bad Rigsrevisionen om at undersøge udviklingen i bevilling og regnskab siden 2003. Udenrigsministeriet er i perioden overgået fra udbetalingsstyring til tilsagnstyring (1. januar 2006). I perioden 2003-2006 blev Det Arabiske Initiativ finansieret som en *del* af en underkonto på finansloven til fremme af menneskerettigheder og demokrati. Først i 2007 fik Det Arabiske Initiativ sin *egen* underkonto på finansloven.

Ministeriet brugte i perioden 2003-2005 betegnelsen bevillinger om aftaler om fremtidige indsatser. Fra og med 2006 bruges betegnelsen tilsagn. I perioden 2003-2005 blev bevillinger registreret i ministeriet allerede på det tidspunkt, hvor ledelsen godkendte en given indsats. Fra og med 2006 blev tilsagn først registreret på det tidspunkt, hvor den endelige aftale om indsatsen blev indgået med den pågældende organisation. I beretningen anvender Rigsrevisionen bevillinger/tilsagn, når der er tale om hele undersøgelsesperioden.

Hvad angår regnskabstal, så afspejler regnskabstal under udbetalingsstyring de faktiske udbetalinger. Under tilsagnstyring afspejler regnskabstal de givne tilsagn. Rigsrevisionen har derfor af hensyn til sammenligning over tid valgt at besvare Statsrevisorernes spørgsmål om bevilling og regnskab ved at rapportere om udviklingen på 3 områder: den overordnede ramme for, hvor meget der kunne eller skulle bruges på initiativet, bevillinger/tilsagn samt udbetalinger vedrørende Det Arabiske Initiativ.

20. Da initiativets overordnede formål ikke er operationaliseret i form af underordnede eller umiddelbare mål – ud over fokuseringen på de 3 temaer med tilhørende strategiske indfaldsvinkler – er der ingen konkrete mål at vurdere resultaterne under de 3 temaer i forhold til. En rapportering af resultater må derfor tage udgangspunkt i resultaterne af de enkelte indsatser, som er meget forskelligartede. En skildring af resultaterne af Det Arabiske Initiativ bliver derfor en palet af resultater, jf. temaernes forskellige indfaldsvinkler i tabel 1.

Rigsrevisionen har vurderet resultater opnået under de 3 temaer med udgangspunkt i 2 eksterne vurderinger af Det Arabiske Initiativ. I 2006 foretog Syddansk Universitet en ekstern vurdering af initiativet for Udenrigsministeriet. Analysen blev gennemført for at opsamle erfaringer og viden om resultater af opstartsfasen, som skulle anvendes ved næste fase af initiativet. Vurderingen bygger bl.a. på et udredningsarbejde foretaget af 18 uafhængige medlemstforskere af udviklingstemaer i Mellemøsten, gennemgang af bilaterale projekter og lande- og organisationsanalyser, en spørgeskemaundersøgelse og et udredningsarbejde af samspillet med det multilaterale spor. Analysen havde fokus på, om tilgangen og indsatserne var de rette, og var ikke en evaluering af eksisterende projekter. Analysen forholdt sig heller ikke til organiseringen af Det Arabiske Initiativ.

I 2009 foretog et konsulentfirma en ekstern vurdering af Det Arabiske Initiativ for Udenrigsministeriet. Ministeriet igangsatte dette arbejde, fordi udenrigsministeren i et samråd i Udenrigsudvalget den 9. april 2008 gav tilsagn om en gennemgang af erfaringer med Det Arabiske Initiativ. Analysen bygger på en bred gennemgang af størstedelen af de bilaterale projekter og programmer.

21. Rigsrevisionen har selv gennemgået 12 projekter og programmer for at undersøge, om det enkelte projekts formål er opnået ved at se på, om de planlagte aktiviteter er gennemført. For hvert af de 3 temaer har Rigsrevisionen valgt et regionalt program og 3 landespecifikke projekter. De 3 primære samarbejdslande under Det Arabiske Initiativ – Jordan, Marokko og Yemen – er repræsenteret i projektgennemgangen.

De 12 projekter og programmer svarer i antal til ca. 12 % af alle projekter og programmer (se bilag 1). Beløbsmæssigt er der udvalgt både små og store projekter og programmer, og disse udgør i alt 223 mio. kr. Det svarer til ca. 37 % af de samlede bevillinger/tilsagn i perioden 2003-2009. Rigsrevisionens stikprøve udgør i antal kun en lille del af de samlede projekter, men er gennemført for at få konkrete eksempler på projekt- og programresultater, der kan supplere konklusionerne fra de eksterne vurderinger fra 2006 og 2009.

22. Rigsrevisionens projektgennemgang tager udgangspunkt i projekt- og programdokumenter, halvårslige statusrapporter, afsluttende rapporter og eksterne projektreviews. Projekt- og programdokumenter skal bl.a. beskrive indsatsens formål og planlagte aktiviteter. Den organisation, der har fået tilskud fra Udenrigsministeriet – projektejereren – skal udarbejde statusrapporter om fremdrift i gennemførelse af aktiviteter, opnåelse af projektmål og resultater samt udvikling i væsentlige forudsætninger og risici. Afsluttende rapporter skal ligeledes udarbejdes af projektejereren og skal bl.a. give en samlet vurdering af projektets resultater, opståede problemer mv. Hvor der har været tale om større projekter, har ministeriet endvidere gennemført eksterne reviews af projekterne.

I det omfang de 2 eksterne vurderinger fra henholdsvis 2006 og 2009 specifikt vedrører ét eller flere af de 12 projekter/programmer, som Rigsrevisionen har udvalgt, anvendes disse ligeledes til at belyse det enkelte projekts eller programs resultater.

23. For at vurdere resultater af det multilaterale spor har Rigsrevisionen undersøgt Udenrigsministeriets indsats for at få indflydelse på relevante multilaterale organisationers beslutnings- og strateginiveau. Vurderingen har taget udgangspunkt i Udenrigsministeriets egen selvevaluering af indsatsen og er blevet kvalificeret ved en gennemgang af sagsmateriale fra Udenrigsministeriet.

24. Rigsrevisionen har desuden holdt møder med det konsulentfirma, der har udarbejdet den eksterne vurdering af initiativet i 2009, og med 2 større organisationer, der har fået støtte gennem Det Arabiske Initiativ – civilsamfundsorganisationen International Media Support (IMS) og den selvejende institution Center for Kultur og Udvikling (CKU).

25. For at vurdere sammenhængen mellem de 2 spor og sammenhængen til den øvrige bistand har Rigsrevisionen gennemført interviews med Udenrigsministeriets medarbejdere og gennemgået udleveret materiale.

26. For at vurdere, hvorvidt Udenrigsministeriet har tilpasset initiativet tilfredsstillende, har Rigsrevisionen undersøgt, om Udenrigsministeriet har implementeret anbefalinger fra de 2 vurderinger fra 2006 og 2009.

27. Beretningen har i udkast været forelagt Udenrigsministeriet, hvis bemærkninger er indarbejdet i beretningen.

III. Udvikling i bevillinger/tilsagn og udbetalinger

UNDERSØGELSENS RESULTAT

Udenrigsministeriet har overholdt den samlede økonomiske ramme for Det Arabiske Initiativ. Udviklingen i bevillinger/tilsagn og udbetalinger i perioden 2003-2009 afspejler, at initiativet i perioden 2003-2005 var i en opstartsfase. Fra 2006 har de årlige bevillinger/tilsagn og udbetalinger været ca. 100 mio. kr. Midlerne anvendes hovedsageligt til bilaterale indsatser.

A. Udvikling i bevillinger/tilsagn og udbetalinger siden 2003

28. Bevillinger/tilsagn og udbetalinger kan ikke opdeles på Det Arabiske Initiativs 2 hovedformål, dvs. styrket dialog, forståelse og samarbejde samt støtte til reformprocesser, da begge formål ofte vil være integreret i de programmer og projekter, der gennemføres.

Den overordnede ramme

29. I perioden 2003-2006 blev udgifter til Det Arabiske Initiativ afholdt på en underkonto på finansloven for projekter til støtte for demokrati og menneskerettigheder, dvs. der var ikke en særskilt konto for Det Arabiske Initiativ. Udenrigsministeriet har oplyst, at der blev afsat en beløbsramme på op til 100 mio. kr. om året til de konkrete aktiviteter under Det Arabiske Initiativ. Der var tale om en samlet ramme, der reelt blev finansieret over de midler, som i de første år blev sparet ved, at ministeriet udfasede udviklingsbistanden til Egypten. Det var således hensigten, at aktiviteterne under Det Arabiske Initiativ skulle indføres gradvist over nogle år, indtil man nåede den fastlagte årlige budgetramme.

Fra 2007 fik Det Arabiske Initiativ sin egen underkonto på finansloven. Den fastsatte ramme har siden 2007 været på 100 mio. kr. årligt.

Bevillinger/tilsagn

30. En bevilling eller et tilsagn kan dække et projekt eller et program, der gennemføres over en årrække. Et tilsagn gives fx i 2007, men udbetalinger sker fx både i 2007, 2008 og 2009. Hvis det skal undersøges, hvorvidt de givne tilsagn er kommet til udbetaling, kan de samlede udbetalinger i 2007 derfor ikke sammenlignes med de samlede tilsagn, der er givet i 2007. For at følge udviklingen på tværs af år må hver enkelt bevilling eller tilsagn vurderes.

31. Perioden 2003-2005 var en opstartsfase, hvor initiativet skulle "løbes i gang". Det omfattede en proces, hvor resursebasen i Danmark blev afdækket, europæiske partnerorganisationer blev konsulteret for at lære af deres erfaringer, og initiativet blev præsenteret for regeringer og civilsamfund i en række lande i regionen. Der blev løbende igangsat pilotprojekter over 6-12 måneder, som førte til, at ministeriet kunne begynde at give bevillinger til egentlige projekter og programmer.

32. Tabel 2 viser en oversigt over den overordnede ramme, bevillinger/tilsagn og udbetalinger i perioden 2003-2009.

Tabel 2. Overordnet ramme, bevillinger/tilsagn og udbetalinger i perioden 2003-2009 (Mio. kr.)

	Overordnet ramme	Bevillinger/tilsagn	Udbetalinger
2003	-	1,6	-
2004	-	64,5	32,8
2005	-	124,1	54,9
2006	-	99,5	100,9
2007	100	104,5	100,0
2008	100	100,9	99,2
2009	100	102,7	83,4
I alt i perioden 2003-2009	-	597,8	471,2

Note: I 2005 gav ministeriet bevillinger til 4 projekter, hvor tilsagnene dog først faldt på plads i 2006. Beløbet er medtaget i 2005.

Det fremgår af tabel 2, at ministeriet i 2005 nåede op på samlet at yde bevillinger på i alt 124,1 mio. kr. De samlede bevillinger i 2006 blev noget lavere. Ved overgangen til tilsagnsstyring i 2006 fik Det Arabiske Initiativ en ramme for tilsagn på 100 mio. kr. Fra og med 2007 har det samlede tilsagn ligget på godt 100 mio. kr. årligt. At det samlede tilsagn i disse år har været en smule højere end den overordnede ramme, skyldes, at det samlede tilsagn udgøres af en række mindre tilsagn, hvorfor det ikke kan forventes, at man præcist rammer 100 mio. kr. Der accepteres derfor en mindre afvigelse som del af den overordnede rammestyring.

Det fremgår ligeledes af tabel 2, at bevillinger/tilsagn i perioden 2003-2009 samlet har været på 597,8 mio. kr.

33. Bevillinger eller tilsagn, der helt eller delvist ikke bliver anvendt, tilbageføres til den generelle bistandsramme. Rigsrevisionens undersøgelse viste, at langt den overvejende del af bevillingerne/ tilsagnene kommer til udbetaling.

34. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at godt 3 % af bevillingerne/tilsagnene under Det Arabiske Initiativ går til indsatser under det multilaterale spor.

Udbetalinger

35. Det fremgår af tabel 2, at der ikke fandt udbetalinger sted i 2003. Udenrigsministeriet har oplyst, at dette skyldtes, at der i 2003 blev givet bevillinger til nogle mindre projekter og processer med henblik på at gennemføre pilotaktiviteter, og at udbetalingen til disse først faldt senere. I 2004 udbetalte ministeriet 32,8 mio. kr., og i 2005 blev der udbetalt 54,9 mio. kr. At der ikke har været større udbetalinger i de første år, skyldes, at initiativet stadig var i en opstartsfasen.

Det fremgår af tabel 2, at udbetalingerne i 2006 nåede op på 100,9 mio. kr. Fra og med 2006 har de årlige udbetalinger været ca. 100 mio. kr. I 2009 var der et lille fald i udbetalingerne på ca. 16 % i forhold til 2008. Udenrigsministeriet har oplyst, at faldet i 2009 hovedsageligt skyldtes omlægning i landeprogrammet i Yemen og udskydelse af udbetalinger under den samlede ramme for udviklingsbistand til senere år på grund af færre midler til udviklingsbistand som følge af fald i det danske BNI.

Tabel 2 viser desuden, at der samlet er udbetalt 471,2 mio. kr. i perioden 2003-2009.

36. Selv om Udenrigsministeriet siden 2006 har styret efter tilsagn, prøver ministeriet samtidig at sikre, at der også udbetales ca. 100 mio. kr. årligt.

Vurdering

37. Det er ikke muligt at fordele bevillinger/tilsagn og udbetalinger på de 2 formål under Det Arabiske Initiativ, da begge formål ofte vil være integreret i de projekter og programmer, der gennemføres. Størstedelen af bevillingerne/tilsagnene vedrører bilaterale indsatser. Godt 3 % af bevillingerne/tilsagnene går til multilaterale indsatser.

38. I perioden 2003-2005 var Det Arabiske Initiativ i en opstartsfasen. Bevillingerne steg i perioden fra 1,6 mio. kr. til 124,1 mio. kr. pr. år. Udbetalingerne steg fra 0 kr. til 54,9 mio. kr. pr. år. Fra 2006 er der årligt samlet givet ca. 100 mio. kr. i bevillinger/tilsagn og udbetalt ca. 100 mio. kr.

39. Udenrigsministeriet har siden 2006 styret Det Arabiske Initiativ, så der årligt gives ca. 100 mio. kr. i tilsagn og udbetales ca. 100 mio. kr.

40. Samlet har Udenrigsministeriet givet 597,8 mio. kr. i bevillinger/tilsagn og udbetalt 471,2 mio. kr. i perioden 2003-2009.

IV. Resultater og effekter af Det Arabiske Initiativ

UNDERSØGELSENS RESULTAT

Der er gennemført talrige aktiviteter under Det Arabiske Initiativs 2 spor, som har givet resultater i relation til de 3 temaer. I forhold til det bilaterale spor har Rigsrevisionen dog konstateret, at Udenrigsministeriet kan forbedre mål- og resultatstyringen. Det er endnu for tidligt at vurdere effekten af indsatserne under Det Arabiske Initiativ, dvs. de langsigtede virkninger.

A. Det bilaterale spor

41. Det bilaterale spor består af konkrete indsatser inden for de 3 temaer. Indsatserne betegnes projekter eller programmer. Programmer er oftest større og længerevarende indsatser, men Udenrigsministeriet opererer ikke med en entydig definition heraf. I det følgende betegnes projekter og programmer som indsatser, når der er tale om begge dele.

42. Indsatserne har typisk et overordnet formål og en række delmål afhængigt af projektets eller programmets omfang. Delmålene skal være opfyldt ved indsatsens afslutning og skal være specifikke, målbare, ambitiøse, realistiske og tidsbestemte. Delmålene søges nået gennem en række aktiviteter på flere niveauer. En aktivitet kan fx være, at der afholdes en workshop, men det kan også være en aktivitet, der skal gennemføres, for at en anden aktivitet kan realiseres, fx at der indgås aftaler med oplægsholdere eller udsendes invitationer til workshoppen.

43. Når Udenrigsministeriet godkender en indsats, indgår ministeriet en aftale med den pågældende organisation om tilsagnets størrelse. Udbetalinger sker efterfølgende i rater – som regel halvårslige – på baggrund af organisationernes betalingsanmodning med henvisning til projektets eller programmets status og likviditetsskøn. Det er også ministeriet, der godkender eventuelle budgetmæssige justeringer, fx at midler kan anvendes til andre aktiviteter inden for projektet, hvis en planlagt aktivitet ikke kan gennemføres. Selv om et projekt ikke når sine mål, kan der godt være brugt resurser i forfølgelsen af målet. De halvårslige betalingsanmodninger, der knyttes op på statusrapporteringerne, skal dog sikre en rimelig sammenhæng mellem forbrugte resurser og opnåede resultater.

44. Den bilaterale støtte består af en række landespecifikke indsatser i Jordan, Marokko og Yemen, som Danmark i perioden 2004-2005 har indgået bilaterale partnerskabsaftaler med, og regionale indsatser, der går på tværs af lande i MENA-regionen. Indsatserne i Yemen har undervejs været præget af en forværring af sikkerhedssituationen i landet. Det betød, at den danske rådgiver i Yemen blev trukket ud af landet i 2009. Indsatserne fortsætter dog i reduceret omfang ifølge Udenrigsministeriet. Danmark har ud over partnerskabslandene et samarbejde med Egypten, hvor der bl.a. er etableret Det Dansk-Egyptiske Dialoginstitut, som

Partnerskabsaftaler

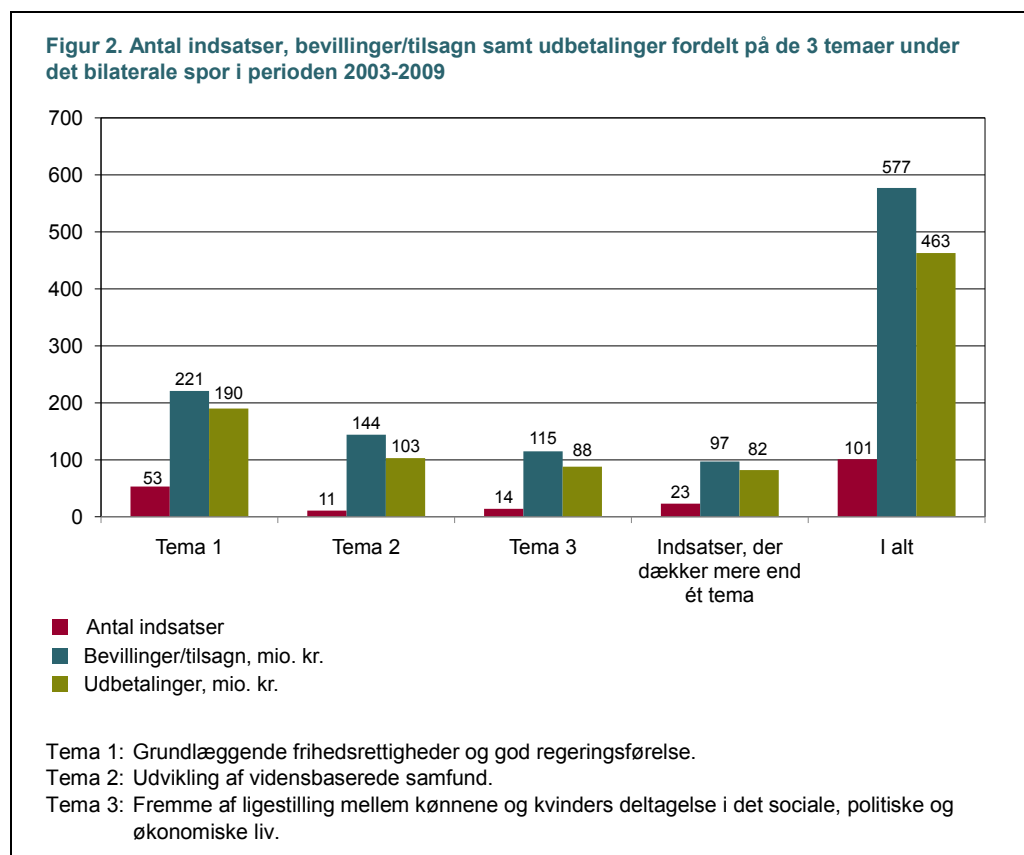
En partnerskabsaftale er en aftale mellem Danmark og det pågældende land og er den overordnede ramme for de landespecifikke projekter og programmer. Aftalerne definerer målsætninger og temaer for de indsatser, partnerne ønsker at støtte i det pågældende land.

skal bidrage til at styrke dialogen mellem Danmark og den arabiske verden gennem aktiviteter inden for tematiske reformområder.

45. Omkring 100 danske interesseorganisationer og 330 arabiske organisationer og institutioner har været involveret i programmerne og projekterne. 19 danske organisationer fungerer som kernepartnere, dvs. projektejere i forbindelse med gennemførelsen af initiativet.

Udenrigsministeriet har bevidst involveret et bredt udsnit af centrale meningsdannere, der spænder fra regeringsansatte til mediepersoner, akademiske kredse og NGO-repræsentanter. Flertallet af de danske organisationer har ikke tidligere samarbejdet med organisationer i den arabiske verden.

46. Figur 2 viser antallet af indsatser, bevillinger/tilsagn samt udbetalinger fordelt på de 3 temaer under det bilaterale spor i perioden 2003-2009.



Det fremgår af figur 2, at der under det bilaterale spor har været gennemført 101 indsatser i perioden 2003-2009. Der er gennemført 53 indsatser under tema 1 om grundlæggende frihedsrettigheder og god regeringsførelse, 11 indsatser under tema 2 om udvikling af vidensbaserede samfund og 14 indsatser under tema 3 om fremme af ligestilling m.m. Derudover er der gennemført 23 indsatser, som går på tværs af temaer.

Der er pr. 31. december 2009 samlet givet 577 mio. kr. i bevillinger/tilsagn og udbetalt 463 mio. kr. til det bilaterale spor i perioden 2003-2009. Tema 1 om grundlæggende frihedsrettigheder og god regeringsførelse er beløbsmæssigt det største tema.

47. Som nævnt i indledningen har rammebetingelserne for Det Arabiske Initiativ udviklet sig, siden initiativet blev startet i 2003. Det har særligt haft betydning for indsatserne under det bilaterale spor. De 2 tegningsager har betydet en forsinkelse af en række aktiviteter, men samarbejdet har i altovervejende grad kunnet videreføres efter ønske fra de arabiske part-

nerorganisationer. Det er ifølge ministeriet en indikation på, at dialog og samarbejde fører til større forståelse og tolerance, og at de forsinkelser, tegningesagen har medført, i højere grad har været forårsaget af det omkringliggende samfund, som ikke har været i direkte dialog med danske partnerorganisationer, end af de arabiske partnerorganisationer selv.

Både danske og mellemøstlige partnerorganisationer har ifølge Udenrigsministeriet udvist betydelig fleksibilitet i forhold til de ændringer af aktivitetsplaner og krav til forholdsregler for så vidt angår personlig sikkerhed, som har været en konsekvens af de 2 tegningesager.

48. Udenrigsministeriet har fremhævet, at ministeriet har gennemført en omfattende monitorering i form af projektbesøg, møder med de danske partnerorganisationer og gennemførelse af eksterne reviews. Denne monitorering har været mere omfattende, end det er praksis for de NGO-projekter, Udenrigsministeriet støtter som en del af den øvrige udviklingsbistand. Udenrigsministeriet har anført, at den tætte monitorering har været nødvendig for løbende at tilpasse aktiviteterne til de ændrede politiske vilkår, og fordi de danske partnerorganisationer ved initiativets opstart havde begrænset erfaring med at arbejde i Mellemøsten. Ministeriet har samtidig oplyst, at den tætte dialog og monitorering har bidraget til opnåelse af resultater på trods af de ændrede rammebetingelser.

49. I de følgende afsnit præsenteres resultaterne af de bilaterale indsatser fordelt på de 3 temaer. De projekter og programmer, Rigsrevisionen har gennemgået, fremgår af bilag 1.

Tema 1 – grundlæggende frihedsrettigheder og god regeringsførelse

50. De overordnede formål med temaet *grundlæggende frihedsrettigheder og god regeringsførelse* er at sikre rettigheder for borgerne og støtte politiske og demokratiske reformer samt frie valg i regionen. Temaets 3 strategiske indfaldsvinkler er *menneskerettigheder*, *unges samfundsdeltagelse* samt *frit og effektivt arbejdsmarked*.

51. Rigsrevisionens gennemgang af et regionalt ungdomsprogram ud af i alt 6 regionale programmer under temaet viste, at programmets formål om at styrke ungdommens kapacitet i politisk og kulturel forståelse formentlig er blevet understøttet, da en stor del af de planlagte aktiviteter blev gennemført. Dog var ikke alle forventede hovedresultater under de enkelte komponenter i programmet nået. Fx blev et dialogcenter i Marokko ikke oprettet som planlagt. Det fremgår ikke klart i den afsluttende rapport, hvilke konsekvenser dette har haft for indfrielse af programmets overordnede formål.

52. Rigsrevisionens gennemgang af 3 landespecifikke projekter vedrørende henholdsvis forebyggelse af tortur i Jordan, det marokkanske arbejdsmarked og menneskerettigheder i Yemen har vist, at der i alle 3 projekter har været gennemført aktiviteter, der bidrager til målopfyldelsen. Det var imidlertid svært nøjagtigt at vurdere graden af målopfyldelse for menneskerettighedsprojektet i Yemen, da der manglede systematisk projektdokumentation. Det skal bemærkes, at dette projekt, der blev gennemført i perioden 2006-2009, var påvirket af tegningesagen og heraf følgende pauser i projektgennemførelsen. De mellemøstlige partnerorganisationer har dog ifølge Udenrigsministeriet udvist fleksibilitet i forhold til ændringer i planer for aktiviteter og krav til personlig sikkerhed.

Der var gennemført aktiviteter i forbindelse med størstedelen af fokusområderne i de 3 projekter, og projekterne har derfor formentlig bidraget til forebyggelse af tortur i Jordan, et styrket trepartssamarbejde om arbejdsmarkedsrelaterede emner i Marokko og kapacitetsopbygning af yemenitiske myndigheder og menneskerettighedsorganisationer. Udenrigsministeriet har oplyst, at den tætte dialog med partnerne og monitorering af projekterne har bidraget til, at der er gennemført aktiviteter og opnået resultater på trods af de udfordringer, som tegningesagen skabte.

De 6 regionale programmer

Menneskerettigheder:

- Euro-Mediterranean Human Rights Network
- Arab-European Human Rights Dialogue.

Unges samfundsdeltagelse:

- MENA-Denmark Youth Action
- Building Bridges for Youth Action.

Frit og effektivt arbejdsmarked:

- Labour Market Programme
- Mediterranean & Gulf Country Network.

Konklusioner i reviewet fra 2009 i forhold til initiativets formål om dialog og reformer

53. Reviewet fra 2009 konkluderer, at danske organisationer gennem dialog og partnerskabstilgangen har fået etableret og styrket regionale netværk med organisationer i MENA-landene. Denne konklusion er baseret på en gennemgang af de 6 regionale programmer under temaet.

Reviewet fra 2009 konkluderer videre, at aktiviteterne under temaet har bidraget til at sikre og støtte kravet om grundlæggende rettigheder for borgerne. Flere indsatser vedrørende grundlæggende frihedsrettigheder har været med til at skabe en bevidsthed om emnet hos regeringerne i landene. De har også fremmet regionale netværk, som arbejder for menneskerettigheder. Endvidere fremhæves det, at ungdomsprogrammet har haft gode resultater i bestræbelserne på at udvikle kapaciteten i ungdomsorganisationer og styrke deres deltagelse i beslutningsprocesser.

Tema 2 – udvikling af vidensbaserede samfund

54. De overordnede formål med temaet *udvikling af vidensbaserede samfund* relaterer sig til friheden til at udtrykke sig. Temaets 3 strategiske indfaldsvinkler er *medier og pressefrihed*, *akademisk samarbejde* og *kultur*. Indsatserne om medier og pressefrihed fylder beløbsmæssigt mest under temaet, bl.a. fordi der er givet relativt store tilsagn til et regionalt medieprogram.

55. Rigsrevisionens gennemgang af et regionalt medieprogram ud af i alt 3 regionale programmer under temaet viste, at en stor del af de planlagte aktiviteter i programmet var gennemført. Programmet har derfor formentlig bidraget til opfyldelse af formålet, som var at fremme ytringsfrihed og en mere nuanceret mediedækning i den arabiske verden og i Danmark, fx gennem samarbejde og udveksling af journalister.

56. Gennemgangen af 3 landespecifikke projekter vedrørende henholdsvis universitetssamarbejde i Jordan, journalisttræning i Marokko og medieudvikling i Yemen viste, at kun projektaktiviteterne inden for journalisttræning i Marokko var afsluttet. Der foreligger derfor ikke en afsluttende rapport om universitetssamarbejdet i Jordan og om medieudvikling i Yemen. Den manglende afslutning på projekterne gjorde det samlet set svært præcist at vurdere mål-opfyldelsen. Der var enkelte tilfælde med planlagte aktiviteter, der var omlagt undervejs. Der var dog mange af de planlagte aktiviteter i projektet i Jordan, der var blevet gennemført og dermed formentlig har bidraget til projekternes formål om opbygning af samarbejdsrelationer mellem danske og jordanske forsknings- og undervisningsinstitutioner. I medieprojektet i Marokko var der stort set uddannet det planlagte antal journalister med henblik på at styrke marokkanske mediers kapacitet inden for dybdeborende journalistik. Dertil har der været ydet støtte til mediesektoren, herunder journalistforbundet i Yemen.

Konklusioner i reviewet fra 2009 i forhold til initiativets formål om dialog og reformer

57. Reviewet fra 2009 vurderer, at det regionale medieprogram resultater vedrørende øget dialog er beskedne.

58. Reviewet fremhæver, at det regionale medieprogram har haft en positiv indflydelse på støtte af reformprocesser og har forbedret mediestandarderne i regionen, på trods af at det er et sensitivt og vanskeligt tilgængeligt område. Programmet har bidraget til reformprocessen inden for mediefrihed og styrket journalistikken.

Reviewet vurderer desuden, at Danmark hidtil har haft succes med at levere relevant viden og erfaring til regionen om medie- og pressefrihed. Selv om større politiske reformer var udeblevet i regionen, er mindre omfattende reformer stadig mulige inden for visse områder, bl.a. medier, så længe de ikke underminerer det siddende regime.

De 3 regionale programmer

Medier og pressefrihed:

- regionalt medieprogram.

Akademisk samarbejde:

- akademisk samarbejdsprogram.

Kultur:

- dansk-mellemøstligt kulturprogram.

Tema 3 – fremme af ligestilling mellem kønnene og kvinders deltagelse i det sociale, politiske og økonomiske liv

59. Det overordnede formål med temaet *fremme af ligestilling mellem kønnene og kvinders deltagelse i det sociale, politiske og økonomiske liv* er at sikre kvinder ligestilling, rettigheder og en bedre deltagelse i samfundslivet. Temaets 3 strategiske indfaldsvinkler er *lovgivning, deltagelse og bekæmpelse af vold mod kvinder*.

60. Rigsrevisionen har gennemgået et regionalt ligestillingsprogram. Dette er det eneste regionale program under temaet. Gennemgangen viste, at størstedelen af de planlagte aktiviteter var gennemført, og at programmet derfor formentlig har bidraget til programmets formål om at fremme ligestilling og kvinders rettigheder i Mellemøsten og Nordafrika og til at styrke samarbejdet mellem kvindeorganisationer i Danmark og i Mellemøsten. Programdokumentet, der bl.a. beskriver projektets formål, burde tydeligere beskrive underliggende mål og indikatorer til at måle udviklingen i programmet.

61. Gennemgangen af 3 landespecifikke projekter vedrørende henholdsvis ligestilling i Jordan, støtte til kvindeorganisationer i Marokko og kampagne mod tidlige ægteskaber i Yemen viste, at størstedelen af de planlagte aktiviteter var gennemført i de 3 projekter. Aktiviteterne har derfor formentlig bidraget til at understøtte formålene om at sikre kvinders ligeværdige deltagelse i familien og samfundet i Jordan, fremme implementeringen af den nyligt vedtagne familielevgivning i Marokko og øge kvinders trivsel og mindske fattigdom hos kvinder og mænd i Yemen.

Manglende statusrapporter og udestående afsluttende rapporter har i enkelte tilfælde medført, at det ikke har været muligt at få et klart overblik over projekternes resultater. Enkelte aktiviteter i projektet i Jordan og projektet i Yemen har været præget af manglende kapacitet hos lokale partnerorganisationer og kendskab til programmets formål. Rigsrevisionens gennemgang har vist, at resultaterne i alle 3 projekter i høj grad er delresultater i forhold til opfyldelse af de opstillede langsigtede mål. Det kan skyldes, at de igangsatte aktiviteter lå relativt tidligt i den proces, der skal føre til de formulerede formål. Der er fx lang vej fra at have oplysningskampagner i landområder om familieleven, til at familieleven rent faktisk praktiseres. Et andet eksempel er, at der er forskel på at påvirke lovgiverne til at overveje at reducere hyppigheden af tidlige ægteskaber, til at lovgivningen rent faktisk formuleres og implementeres.

Konklusioner i reviewet fra 2009 i forhold til initiativets formål om dialog og reformer

62. Reviewet fra 2009 konkluderer på baggrund af det regionale program, at dialog og netværksskabelse, der er det primære formål med programmet, var i gang og sandsynligvis vil blive stærkere funderet inden for den planlagte programperiode på 10 år. Reviewet fra 2009 vurderer, at det også skaber grobund for dialog, at programmet tager udgangspunkt i emner, der er en udfordring både i Mellemøsten og i Danmark.

Reviewet konkluderer også, at det regionale kvindeprogram har støttet reformer på ligestillingsområdet igennem dets engagement i det arabiske CEDAW-netværk (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women – FN's kvindekonvention). Endvidere har programmet støttet promovning af kønseksperter inden for kvindeområdet og igangsat diskussionsfora om kvinder og ligestilling.

Samlet om gennemgangen af indsatserne under det bilaterale spor

63. Rigsrevisionens gennemgang af de 12 projekter og programmer viste, at der er gennemført talrige aktiviteter under de 3 temaer, og at de formentlig har bidraget til opnåelsen af indsatsernes overordnede formål. Indsatserne har ikke altid vist de forventede resultater, hvilket ifølge Udenrigsministeriet bl.a. skyldes interne faktorer som partnerorganisationer, der endnu er novicer på projektstyringsområdet, og eksterne faktorer, fx ændrede rammebetingelser for Det Arabiske Initiativ og relativt fastlåste politiske strukturer i regionen.

Det regionale program

Lovgivning, deltagelse og bekæmpelse af vold mod kvinder:

- Dialogue and cooperation on women's right in the arab region.

64. Rigsrevisionens gennemgang viste, at mål- og resultatstyringen af nogle af indsatserne kunne være bedre. Der var defineret et formål for alle indsatserne, og indsatsernes formål var opdelt i delmål. For nogle indsats var delmålene uklare, da de ikke altid efterlevede kravene om, at de skal være specifikke, målbare, ambitiøse, realistiske og tidsbegrænsede. Derfor var det i nogle tilfælde svært efterfølgende at vurdere, om målet var nået. I andre tilfælde var der ikke opstillet tilstrækkeligt konkrete indikatorer for indsatsen, eller der blev ikke rapporteret om status for alle hovedaktiviteter i statusrapporten. Der var ligeledes eksempler på, at planlagte aktiviteter ikke blev gennemført, uden at det efterfølgende blev begrundet eller dokumenteret, hvorfor aktiviteterne blev sat i bero, og hvad det betød for resten af indsatsen. Den afsluttende rapport og det endelige regnskab var desuden aflagt for sent i forhold til den aftalte frist for nogle af indsatserne. Disse svagheder i mål- og resultatstyringen gjorde det i flere tilfælde svært at få et samlet overblik over indsatsernes resultater.

65. Rigsrevisionens gennemgang viste, at mange af indsatserne havde et formuleret mål om at styrke dialog, forståelse og samarbejde gennem afholdelse af seminarer, konferencer og kampagner. Samtidig var det formålet at skabe netværk og gennemføre konkrete projekter, fx filmprojekter, med nye partnerorganisationer. Om disse aktiviteter også på langt sigt vil bidrage til en større tolerance og gensidig forståelse, skal der mere omfattende studier til for at konkludere.

Ministeriet vurderer, at det er et positivt resultat på dialogområdet, at Det Arabiske Initiativ trods de 2 tegningssager har kunnet opretholde og udvide antallet af arabiske partnerorganisationer (til i alt ca. 330), og at under 10 igangværende eller planlagte partnerskaber har måttet opgives. Desuden viste reviewet af initiativet fra 2009, at en betydelig del af de danske partnerorganisationer betragter projektaktiviteterne under Det Arabiske Initiativ som en langsigtet investering, der vil lede til kontakter og samarbejde efter afvikling af projektaktiviteterne, ligesom ca. 80 % konstaterer, at initiativet har styrket deres kapacitet til at samarbejde med Mellemøsten. Svarene i reviewets undersøgelse indikerede ifølge ministeriet, at der var sandsynlighed for, at effekterne for så vidt angår øget dialog er bæredygtige.

66. Rigsrevisionen konstaterer, at eksterne vurderinger af Det Arabiske Initiativ påpegede, at større politiske reformer i Mellemøsten generelt var udeblevet, samtidig med at mindre reformer var inden for rækkevidde på særlige områder. Ministeriet har oplyst, at de bilaterale partnerskabsaftaler over de sidste år har søgt at fokusere deres indsats på disse særlige områder – kvinders rettigheder, lokalstyre og medier – og her bidraget til, at en række konkrete resultater er opnået.

B. Det multilaterale spor

67. Udenrigsministeriets sigte med det multilaterale spor er at påvirke internationale og multilaterale organisationers støtte til reformprocesser i de arabiske lande.

68. Det multilaterale spor omfatter 4 parallelle indsats. Ministeriet vil:

- yde en aktiv indsats for at styrke EU's strategi for reformer i mellemøstregionen og fremme den politiske dialog mellem EU og de arabiske lande
- søge at medvirke til at skabe et regionalt samarbejdsforum i den arabiske verden, der kan håndtere spørgsmål om fred, sikkerhed, dialog og udvikling i regionen
- aktivt bidrage til udviklingen af NATO's samarbejde og dialog med mellemøstregionen på det militære og sikkerhedspolitiske område
- være en aktiv partner i G8's Forum for the Future.

EU's strategi for reformer i mellemøstregionen og fremme af den politiske dialog mellem EU og de arabiske lande

69. Danmark fik næsten parallelt med lanceringen af Det Arabiske Initiativ i juni 2003 skabt opbakning på Det Europæiske Råds møde til et nordisk-baltisk forslag om partnerskab for fremskridt og reformer med lande i den arabiske verden og i Iran. Det fremhæver Udenrigsministeriet i en pjece fra 2005 om Det Arabiske Initiativ. Af pjecen fremgår det, at Danmark i løbet af efteråret 2003 bidrog til at udarbejde en rapport, der dannede grundlag for EU's videre arbejde med reformer i den arabiske verden og i Iran.

I den eksterne analyse af Det Arabiske Initiativ fra 2006 fremgår det, at Det Europæiske Råd i juni 2004 – efter en række konsultationer, som Danmark også deltog i – vedtog EU's strategiske partnerskab med middelhavsområdet og Mellemøsten. Formålet med det strategiske partnerskab var at fremme reformer i Mellemøsten gennem udbygning og strømlining af EU's eksisterende og fremtidige samarbejdsprogrammer med regionen.

Unionen for Middelhavet

70. Samarbejdet med landene i middelhavsområdet er den centrale del af Det Arabiske Initiativs multilaterale spor, og Udenrigsministeriet gennemfører primært dette gennem Unionen for Middelhavet (tidligere Euro-Middelhavspartnerskabet). Som medlem af EU er Danmark automatisk medlem af Unionen for Middelhavet. Unionen for Middelhavet blev etableret med en fælleserklæring fra et møde for stats- og regeringschefer fra EU-landene og middelhavslandene i Paris den 13. juli 2008. En væsentlig del af samarbejdet er centreret omkring gennemførelsen af stats-, udenrigs- og fagministermøder. Udenrigsministeriet har oplyst, at Danmark har været meget aktiv i forhandlingerne i Unionen for Middelhavet og søgt bredt samarbejde både i EU og med andre lande.

Møderne har resulteret i fælleserklæringer og arbejdsprogrammer. I november 2009 blev der i Unionen for Middelhavet afholdt et ministermøde om styrkelse af kvinders deltagelse i samfundslivet. Udenrigsministeriet har oplyst, at man fra dansk side var med til at styrke teksten i sluterklæringen fra mødet på en række områder, herunder at man på dansk foranledning bl.a. undgik at henvise til "kvinders menneskerettigheder", da det kunne tolkes sådan, at kvinder ikke skulle nyde de samme menneskerettigheder som mænd.

Anna Lindh Euro-Mediterranean Foundation for the Dialogue between Cultures

71. Anna Lindh Euro-Mediterranean Foundation for the Dialogue between Cultures er en officiel institution under Unionen for Middelhavet og udgør en mindre del af samarbejdet. Danmark er som medlem af Unionen for Middelhavet automatisk medlem af fonden. Samtlige 43 lande, som er medlem af Anna Lindh Euro-Mediterranean Foundation, herunder Danmark, sidder i fondens bestyrelse. Fonden støtter en lang række dialogaktiviteter inden for emner som medier, kultur, ungdom, uddannelse og akademisk samarbejde, og dette er i overensstemmelse med Det Arabiske Initiativs 3 temaer. Udenrigsministeriet har oplyst, at Danmark har valgt at bruge bestyrelsesposten aktivt til at påvirke fondens politik og aktiviteter.

72. Fonden er et netværk af nationale netværk af civilsamfundsorganisationer i de 43 medlemslande. Aktiviteterne er kulturrelaterede og omfatter bl.a. langsigtede partnerskaber med fx universiteter, kvinderettighedsorganisationer samt teater- og danseskoler. Center for Kultur og Udvikling (CKU) koordinerer det danske netværk i fonden. Det danske netværk består af 37 medlemmer, hvor flere også er involveret i bilaterale indsatser under Det Arabiske Initiativ.

73. Rigsrevisionen kan konstatere, at Udenrigsministeriets MENA-kontors daglige arbejde med det multilaterale spor i overvejende grad har fokus på de aktiviteter, der finder sted i regi af EU, hvilket er i overensstemmelse med anbefalingerne fra analysen fra 2006.

Etablering af et regionalt samarbejdsforum i den arabiske verden

74. Fra 2003 og en årrække frem samarbejdede Danmark og Canada med tænketanke fra mellemøstregionen om at skabe forudsætninger for etablering af en samarbejds- og sikkerhedsstruktur for Mellemøsten. Udenrigsministeriet har oplyst, at ministeriet imidlertid måtte erkende, at det politiske klima, navnlig på grund af den israelsk-palæstinensiske konflikt, ikke var moden til en sådan mekanisme. Udenrigsministeriet har oplyst, at Danmark og Canada ikke har truffet en formel beslutning om, at initiativet skulle ophøre, men at Danmark uden canadisk deltagelse gør et nyt forsøg på at fremme samarbejdet og tilliden mellem landene i Mellemøsten.

75. Den danske videreførelse af initiativet blev igangsat medio 2009, og initiativet består på nuværende tidspunkt af et udredningsarbejde, som vil kunne munde ud i en anbefaling om, at Danmark skal støtte et begrænset antal konkrete samarbejdsprojekter mellem landene i Mellemøsten. Det adskiller sig fra det oprindelige dansk-canadiske initiativ, som havde til formål at etablere en regional samarbejdsstruktur. Udenrigsministeriet har videre oplyst, at projekterne fx kan omfatte vand, miljø, sundhed, beskæftigelse og unge, og at projekterne kan baseres på erfaringerne fra et landsbrugsprogram, som Udenrigsministeriet gennemfører med deltagelse af Israel og flere arabiske lande.

NATO's samarbejde og dialog med mellemøstregionen på det militære og sikkerhedspolitiske område

76. Multilaterale aktiviteter i regi af NATO omfatter NATO's Middelhavsdialog og Istanbul Cooperation Initiative, som udgør de overordnede rammer for NATO's samarbejde og dialog med de arabiske lande. NATO-samarbejdet varetages af den faste danske repræsentation ved NATO i Bruxelles. Middelhavsdialogen vedrører højniveauforhandlinger og konkrete aktiviteter inden for bl.a. militæruddannelse. Istanbul Cooperation Initiative er møntet på praktisk samarbejde om globale og regionale sikkerhedsspørgsmål.

77. Samarbejdet i Middelhavsdialogen har ifølge Udenrigsministeriet styrket den politiske dialog med Mellemøsten med det formål at fremme reformer med hovedvægten på inkluderende politiske processer og på et styrket samarbejde om forsvarspolitik. Udenrigsministeriet har vurderet, at Middelhavsdialogen og Istanbul Cooperation Initiative på sigt kan medvirke til at fremme sikkerhed og stabilitet i mellemøstregionen. Udenrigsministeriet har oplyst, at samarbejdet ikke direkte er relateret til et af de 3 temaer under Det Arabiske Initiativ, men at samarbejdet er tværgående med fokus på dialog.

Forum for the Future

78. Danmark blev i 2005 inviteret til at deltage i Forum for the Future, der består af regeringsrepræsentanter fra det bredere Mellemøsten, G8-landene samt enkelte andre lande og civilsamfundsorganisationer fra disse lande. Første møde i forummet blev afholdt i 2004. Forummets målsætning er at fremme demokrati og reformer i regionen.

Udenrigsministeriet har oplyst, at ministeriet arbejdede aktivt for at blive inviteret med i forummet, da dette forum har deltagelse af vigtige globale aktører. Ministeriet brugte bl.a. erfaringerne fra Det Arabiske Initiativ som argument for, at Danmark var berettiget til at deltage i denne kreds. Ministeriet anser invitationen som et udtryk for anerkendelse af den danske indsats i mellemøstregionen, herunder navnlig den bilaterale indsats under Det Arabiske Initiativ. På udenrigsministermøderne i forummet har Danmark kunnet henvise til erfaringer fra det bilaterale spor i Det Arabiske Initiativ og kunnet tilbyde at styrke samarbejdet med forummet på det grundlag.

Foundation for the Future, som er en fond under Forum for the Future, har til formål at fremme demokrati, menneskerettigheder og politiske reformer i regionen. Udenrigsministeriet har bl.a. gennem ambassaden i Amman (Jordan) ført en løbende dialog med fonden. Det er målsætningen at få etableret samarbejde mellem fonden og danske partnerorganisationer.

79. Samarbejdet mellem Udenrigsministeriet og Forum for the Future har hidtil primært været gennem dialog med forummets ledelse i Amman og ambassadens deltagelse i konferencer mv. afholdt i Amman. Udenrigsministeriet har oplyst, at det ikke er muligt at dokumentere konkrete resultater af dialogen med fonden. Ministeriet vurderer, at fortsat dialog med fonden er nødvendig for at øge informationsniveauet om fondens og danske aktiviteter.

Vurdering

80. En gennemgang af de 2 eksterne vurderinger samt de 12 projekter og programmer har vist, at der under det bilaterale spor er gennemført talrige aktiviteter, som har bidraget til projekternes og programmernes formål og skabt varige resultater i form af fx nye partnerskaber mellem danske og arabiske organisationer. Aktiviteterne har styrket unges deltagelse i samfundet og ligestilling for kvinder samt støttet udvikling af mediesektoren. Nogle indsatser har dog ikke givet de forventede resultater, hvilket ifølge Udenrigsministeriet bl.a. skal ses i lyset af, at projekterne gennemføres i en region præget af relativt fastlåste politiske strukturer og ændrede rammebetingelser for Det Arabiske Initiativ.

81. Udenrigsministeriets mål- og resultatstyring af de bilaterale indsatser under initiativet kan forbedres. Bl.a. var nogle af indsatsernes delmål uklare, hvilket gjorde det svært at vurdere resultaterne. Der var også tilfælde, hvor planlagte aktiviteter ikke var blevet gennemført, og hvor det ikke fremgik klart af den afsluttende rapport, om disse planlagte aktiviteter var væsentlige for opnåelsen af projektets eller programmets overordnede formål.

82. Under det multilaterale spor har Udenrigsministeriet ydet en aktiv indsats i en række multilaterale fora med henblik på at fremme dialog og støtte reformprocesser i regionen.

83. Det er endnu for tidligt at vurdere effekten af indsatserne under de 2 spor i forhold til de 2 overordnede formål om at skabe grundlag for styrket dialog, forståelse og samarbejde mellem Danmark og den arabiske verden samt at støtte eksisterende lokale reformprocesser i Mellemøsten og Nordafrika.

V. Sammenhængen mellem Det Arabiske Initiativs bilaterale spor og multilaterale spor

UNDERSØGELSENS RESULTATER

Udenrigsministeriet har søgt at sikre sammenhæng mellem de 2 spor ved, at initiativets 3 temaer skal være omdrejningspunkt for begge spor. Ministeriet har derudover søgt at bruge erfaringer fra det bilaterale spor i bestræbelserne på at påvirke multilaterale organisationers støtte til reformprocesser. Ministeriet kunne yderligere præcisere, hvorledes det bilaterale spor og det multilaterale spor hænger sammen.

A. Samspil mellem de 2 spor

84. Udenrigsministeriets første dokumenter om Det Arabiske Initiativ beskrev ikke klart, om og i givet fald hvordan de 2 spor hang sammen. Af analyserapporten fra 2006 fremgik det, at hensigten var, at de bilaterale og multilaterale indsatses skulle supplere hinanden og skabe synergi.

85. Baseret på den eksterne analyse af Det Arabiske Initiativ fra 2006 konstaterede ministeriet, at der i opstartsfasen kun i begrænset omfang var skabt synergi mellem det bilaterale spor og det multilaterale spor. Det skyldtes dels, at den bilaterale indsats på daværende tidspunkt ikke var tilstrækkeligt udviklet, dels at fokusområderne i henholdsvis de bilaterale og de multilaterale indsatses ikke var tilstrækkeligt sammentænkte. Ministeriet valgte på baggrund af anbefalinger fra analysen fra 2006, at de 3 overordnede temaer skulle være fælles omdrejningspunkt for både den bilaterale og den multilaterale indsats. Det er forudsat i analysen, at indhøstede erfaringer og faglig viden fra de bilaterale indsatses i stigende grad vil understøtte de multilaterale bestræbelser. Det ville give Danmark mulighed for at berige samarbejdet i de internationale fora og fremføre synspunkter med større tyngde.

86. Udenrigsministeriet har oplyst, at en fokusering af de multilaterale aktiviteter i forhold til de 3 temaer er yderst relevant og fortsat vil være Udenrigsministeriets strategi for det multilaterale spor.

87. Udenrigsministeriet har i 2010 udarbejdet et strategipapir om Det Arabiske Initiativs målsætninger. Af dette fremgår det, at det er hensigten, at de erfaringer og den kapacitetsopbygning, der skabes i det bilaterale spor, kan anvendes til, at Danmark styrker indsatsen i det multilaterale spor. Det præciseres ikke yderligere i strategipapiret, hvordan ministeriet vil sikre, at erfaringerne fra det bilaterale spor kommer til anvendelse i bestræbelserne på at påvirke internationale og multilaterale organisationers støtte til reformprocesser i de arabiske lande.

En præcisering i strategipapiret kunne bidrage til at målrette og klargøre ministeriets indsatses i forhold til at skabe synergi mellem de 2 spor.

B. Eksempler på erfaringsoverførsel mellem de 2 spor

88. Udenrigsministeriet oplyser, at det er vanskeligt at dokumentere konkrete effekter i det multilaterale spor som følge af de bilaterale aktiviteter. Ministeriet har dog en række eksempler, som tegner et billede af, at erfaringer fra det bilaterale spor er blevet brugt for at styrke multilaterale aktiviteter.

89. Udenrigsministeriet har oplyst, at Danmark på baggrund af de bilaterale projekter i Det Arabiske Initiativ har fået øget indsigt i de samfundsmæssige udfordringer, som partnerlandene i Middelhavsregionen står over for, og dermed øget gennemslagskraft i forbindelse med forhandlinger i Unionen for Middelhavet.

90. Udenrigsministeriet brugte erfaringerne med Det Arabiske Initiativs bilaterale indsatser til at sikre sig en invitation til Forum for the Future, jf. kap. IV.B om det multilaterale spor.

91. Udenrigsministeriet har oplyst, at erfaringerne fra Anna Lindh Euro-Mediterranean Foundation er brugt i det bilaterale spor. Ministeriet har i den sammenhæng oplyst, at der er flere eksempler på synergi mellem bilaterale aktiviteter og aktiviteter i fonden. Fx har en dansk bevillingsmodtager fra fondens netværk og Det Arabiske Initiativ gennemført aktiviteter til fremme af mellempfolkelig forståelse og har samtidig også modtaget midler fra det bilaterale spor.

92. Udenrigsministeriet har også fremhævet, hvordan den danske tilstedeværelse i regionen i bl.a. Rabat (Marokko) og Amman (Jordan) har bidraget til koordinering og samspil mellem bilaterale og multilaterale aktiviteter. Udenrigsministeriet finder også, at dette har styrket mulighederne for at koordinere, udveksle viden og i et vist omfang også påvirke Europa-Kommissionens delegations prioriteringer i forhold til nationale programmer.

Ministeriet lægger også vægt på, at det bilaterale engagement i Jordan og Marokko har givet mulighed for synergi mellem aktiviteterne i Det Arabiske Initiativ og de multilaterale EU-aktiviteter. Ministeriet har brugt den generelle viden, der er blevet indhøstet fra projekterne i Det Arabiske Initiativ, til løbende dialog med EU's delegationskontorer i Rabat og Amman.

93. Endelig har de danske partnerorganisationer og Udenrigsministeriets medarbejdere tilegnet sig faglig viden, som løbende er blevet anvendt ved projektarbejde, politikudvikling og ministerbetjening i henholdsvis bilateralt og multilateralt regi.

94. Ovenstående tegner et billede af, at ministeriet har draget nytte af erfaringerne fra de bilaterale aktiviteter i forbindelse med aktiviteter i det multilaterale spor.

Vurdering

95. Udenrigsministeriet har oplyst, at det er hensigten, at de 2 spor skal supplere hinanden og skabe synergi, og finder det relevant at sikre sammenhæng mellem disse. I ministeriets strategipapir kunne det yderligere præciseres, hvordan ministeriet arbejder med at skabe synergi mellem sporene for at give involverede partnere en bedre forståelse af sammenhængen mellem det bilaterale spor og det multilaterale spor.

96. Udenrigsministeriet er siden 2006 blevet mere opmærksom på at videndele og skabe sammenhæng mellem de bilaterale og multilaterale aktiviteter, som analysen fra 2006 anbefalede, både ved at koncentrere de 2 spor om de samme temaer og ved at bruge konkrete erfaringer fra det bilaterale spor til at stå stærkere i forhandlinger i multilaterale fora, fx EU-samarbejdet.

VI. Sammenhængen mellem Det Arabiske Initiativ og den øvrige udviklingsbistand

UNDERSØGELSENS RESULTATER

Udenrigsministeriet har sikret sammenhæng mellem Det Arabiske Initiativ og den øvrige udviklingsbistand, i det omfang det har været relevant.

A. Brugen af erfaringer fra Det Arabiske Initiativ i den øvrige bistand

97. Det har ikke været Udenrigsministeriets hensigt at skabe direkte sammenhæng mellem Det Arabiske Initiativ og den øvrige bistand. Ministeriet finder det dog naturligt at udveksle erfaringer, hvor det vurderes at være relevant. Det skyldes, at selv om målsætningen for Det Arabiske Initiativ adskiller sig fra den klassiske målsætning i udviklingsbistanden om fattigdomsreduktion, er der en række ligheder mellem nogle af indsatserne under initiativet og indsatserne, som Danmark støtter i de danske programsamarbejdslande. Som eksempel kan nævnes støtte til god regeringsførelse og fokus på ligestilling.

98. Udenrigsministeriet har til brug for udarbejdelsen af denne beretning henvist til nogle eksempler på, hvordan ministeriet sikrer, at der sker en erfaringsudveksling mellem de forskellige indsatser.

Styrelsen for Internationalt Samarbejde, der rådgiver udviklingsministeren og udenrigsministeren i forhold vedrørende udviklingsbistanden, orienteres jævnligt om status for Det Arabiske Initiativ. Større bevillinger, som andrager mere end 10 mio. kr., forelægges ligeledes styrelsen. Aktiviteterne i Det Arabiske Initiativ indgår på den måde i samspillet med den øvrige danske udviklingsbistand.

Et andet eksempel er, at flere af de danske udviklingsorganisationer (NGO'er), der får støtte gennem NGO-bevillingen, også får støtte til at gennemføre projekter under Det Arabiske Initiativ. Erfaringerne fra at gennemføre NGO-projekter overføres dermed til projekter under Det Arabiske Initiativ.

99. Udenrigsministeriet har oplyst, at der ikke er oprettet nye initiativer i de lande, der modtager udviklingsbistand, som er igangsat med de samme 2 formål som Det Arabiske Initiativ. Ministeriet vurderer dog, at det er indsatser i overvejende muslimske samfund, der har haft nytte af erfaringerne fra Det Arabiske Initiativ. Fx har Udenrigsministeriet oplyst, at man under forberedelsen af bistandsindsatsen i Somalia har gjort brug af, at der fra Det Arabiske Initiativ har været erfaringer med fremme af dialog og reformer. Der er tillige gennemført dialogprojekter i de palæstinensiske områder, som er inspireret af metoderne fra Det Arabiske Initiativ.

Vurdering

100. Udenrigsministeriet har oplyst, at det ikke har været hensigten at sikre direkte sammenhæng mellem Det Arabiske Initiativ og den øvrige udviklingsbistand.

101. Udenrigsministeriet har i forbindelse med den øvrige udviklingsbistand i muslimske samfund, fx i Somalia, draget nytte af erfaringer fra Det Arabiske Initiativ.

102. Da Det Arabiske Initiativ ikke har fattigdomsreduktion som sit primære formål, ligesom den øvrige udviklingsbistand har, er det Rigsrevisionens opfattelse, at den almindelige erfaringsudveksling, der allerede foregår i ministeriet, er tilstrækkelig.

VII. Udenrigsministeriets tilpasning af Det Arabiske Initiativ

UNDERSØGELSENS RESULTATER

Udenrigsministeriet har tilpasset initiativet tilfredsstillende i forhold til indhøstede erfaringer. Ministeriet burde dog tidligere have udmeldt retningslinjer for projektdesign og rapporteringer, hvilket kunne have forbedret mål- og resultatstyringen, ligesom ministeriet kunne have kommunikeret klarere om den strategiske ramme, som blev fastlagt efter opstartsfasen. Rigsrevisionen finder det positivt, at ministeriet er blevet mere opmærksom på, at det er nødvendigt at dokumentere resultater og effekter af indsatserne.

A. Ekstern analyse fra 2006

103. Udenrigsministeriet justerede i 2006 Det Arabiske Initiativ på baggrund af en ekstern analyse af initiativets opstartsfasen. Analysen, der blev koordineret af Syddansk Universitet, omfattede gennemførelse af en række landeanalyser og tematiske studier og organisationsanalyser af vigtige samarbejdspartnere. Desuden blev der gennemført en analyse af, hvordan danskere og Danmark bliver opfattet i Mellemøsten, og en spørgeskemaundersøgelse blandt danske organisationer. Blandt konklusionerne fra analysen var, at initiativet fortsat skulle tage udgangspunkt i problemområder defineret af partnerne og dialogbaseret samarbejde, ligesom initiativets 2 formål og langsigtede perspektiv skulle bibeholdes. Det sidste blev fremhævet som essentielt af samtlige danske partnerskabsorganisationer og forskere.

Ministeriet udarbejdede en rapport med anbefalinger for initiativets videreførelse baseret på den eksterne gennemgang. Det Arabiske Initiativs regionale indsatser under det bilaterale spor skulle ramme bredt og dække hele den mellemøstlige og nordafrikanske region (18 lande), hvorimod de landespecifikke projekter under det bilaterale spor skulle gennemføres i maks. 6 lande. Endvidere blev det fastslået, at Det Arabiske Initiativ skulle fokusere på de 3 temaer, som fremgår af tabel 1. I forlængelse heraf definerede Udenrigsministeriet de strategiske indfaldsvinkler for hvert tema for at fokusere initiativet yderligere. Endelig blev det fastslået, at de 3 temaer skulle være fælles omdrejningspunkt for både det bilaterale spor og det multilaterale spor, og at de indhøstede erfaringer og faglig viden fra det bilaterale spor efterhånden skulle understøtte de multilaterale bestræbelser.

Analysen fra 2006 blev efter en sammenskrivning i Udenrigsministeriet behandlet i Folketinget. På baggrund af analysen vedtog Folketinget forslag til vedtagelse V 80 om Det Arabiske Initiativ (samling 2005-06), som efterfølgende har været den strategiske ramme for gennemførelsen af initiativet.

B. Review fra 2009

104. I 2009 blev der gennemført et eksternt review af Det Arabiske Initiativ på baggrund af en anmodning fra Folketingets Udenrigspolitiske Udvalg i 2008. Reviewet blev gennemført af et eksternt konsulentfirma, og dets konklusioner og anbefalinger byggede på en gennemgang af det bilaterale spor fra perioden 2006-2009. Reviewet fra 2009 behandlede ikke det multilaterale spor.

Reviewet konkluderede, at Det Arabiske Initiativ indtil videre havde været en succes. Reviewet anbefalede bl.a. at styrke initiativets engagement inden for køns-, medie- og ungdomsområderne. Dvs. at anbefalingerne gik på forhold under samtlige 3 temaer. Reviewet anbefalede også at styrke synergieffekter, koordinering og informationsudveksling mellem partnerorganisationer og donorer i regionen samt at forbedre styringen af initiativet ved opstilling af strategi og retningslinjer.

Komparativt studie fra 2009

105. Parallelt med reviewet i 2009 foretog German Development Institute, der er en international tænketank for udviklingspolitik, et komparativt studie af Det Arabiske Initiativ og andre lignende initiativer iværksat i regionen af EU, G8, Sverige, England og USA. Studiet blev iværksat på foranledning af Udenrigsministeriet, og formålet var at identificere centrale udfordringer og bedste praksis.

Den overordnede konklusion var, at Det Arabiske Initiativ på vigtige områder udgør en model for bedste praksis. Det fremgår samtidig af det komparative studie, at initiativets succes bl.a. kan forklares med det langsigtede perspektiv og relativt klart definerede design. Det fremgår yderligere, at initiativet på denne måde opfylder kriterier, som forskere har lagt vægt på, når det angår fremme af reformer i regionen. Derfor anbefaler det komparative studie ikke større tilpasninger af Det Arabiske Initiativ. Studiet indgår i reviewet fra 2009.

Ministeriets videre arbejde med at måle effekter

106. Udenrigsministeriet har for at blive klogere på effekterne af indsatserne i forhold til formålet om at skabe grundlag for styrket dialog, forståelse og samarbejde indgået en aftale med Dansk Institut for Internationale Studier (DIIS) om et 2-årigt udredningsarbejde. Formålet er at analysere dialogen og de strategiske netværk, der etableres i forbindelse med Det Arabiske Initiativ. Analysen vil se på styrken af de relationer, der udvikles på institutionelt og personligt plan mellem de danske og arabiske partnerorganisationer under Det Arabiske Initiativ, herunder også på hvilken måde samarbejdet påvirker partnernes gensidige opfattelse af Danmark og Mellemøsten i bredere forstand.

Udenrigsministeriets skærpende af strategi og krav til rapportering af indsatser og resultater

107. Det fremgår af reviewet fra 2009, at der blandt danske partnerorganisationer var behov for, at Udenrigsministeriet tydeligere kommunikerede strategi og overordnede målsætninger for Det Arabiske Initiativ. Analysen har været medvirkende til, at der i 2010 blev formuleret et nyt strategipapir om målsætninger og retningslinjer for gennemførelse af bilaterale projekter under Det Arabiske Initiativ rettet mod de danske partnerorganisationer.

108. Det fremgår også af reviewet fra 2009, at der syntes at være en gængs opfattelse blandt danske partnerorganisationer om, at "traditionelle" metodiske redskaber til at måle og vurdere resultaterne ved udviklingsprogrammer hverken kan eller bør bruges til projekter i Det Arabiske Initiativ, fordi de adskiller sig fra mere traditionelle udviklingsprogrammer. Reviewet fra 2009 fandt, at resultaterne kan og bør opgøres. Udenrigsministeriet er enig heri og har erkendt, at der er behov for at konkretisere kravene til planlagte aktiviteter, bl.a. i form af veldefinerede indikatorer for målopfyldelse og rapportering af resultater.

109. Ministeriet har som opfølgning på reviewet i 2009 skærpet kravene til rapporteringen af indsatser og resultater i de bilaterale indsatser. De væsentligste anbefalinger fra reviewet i 2009 har ifølge Udenrigsministeriet haft indflydelse på justeringen af de strategiske valg af indsatsområder og -former. I ministeriets nye strategipapir præciseres kravene til ansøgerne. Ministeriet indskærper, at der ikke bare skal fastlægges mål for projekterne, men også defineres indikatorer for, hvordan målopfyldelsen kan vurderes. Strategipapiret understøttes af en ny vejledning til projektejerne (de danske partnerorganisationer) om, hvordan de skal udarbejde projekt- og programdokumenter, og hvordan der skal rapporteres om fremskridt og resultater samt udformes afsluttende rapporter. Desuden skal der som noget nyt opstilles indikatorer for tværgående hensyn vedrørende ligestilling og inddragelse af unge i alle indsatser.

Ministeriet har også udarbejdet en sagsbehandlervejledning til ministeriets medarbejdere, der bl.a. præcisere arbejdsdeling mellem MENA-kontoret og ambassaderne, proces vedrørende udvælgelse af projekter og vejledninger til den løbende sagsbehandling.

110. Rigsrevisionen finder, at opstilling af relevante og klare mål og indikatorer, og at der samtidig rapporteres klart i forhold til disse, er centralt, da dette bl.a. skaber bedre forudsætninger for projektstyring. Udenrigsministeriet vil dermed mere konkret kunne vurdere, hvad de enkelte projekter og programmer har skabt af resultater. Udenrigsministeriet burde allerede fra initiativets start have udmeldt klarere retningslinjer for udarbejdelse af projekter, herunder redegørelse for planlagte aktiviteter og dokumentation af opnåede resultater af projekter og programmer under Det Arabiske Initiativ, fx ved at bruge erfaringer fra den traditionelle udviklingsbistand. Disse grundlæggende papirer er først klar i 2010, mens initiativets opstartsfasen udløb i 2005.

Vurdering

111. De 2 eksterne vurderinger af Det Arabiske Initiativ fra henholdsvis 2006 og 2009 har bidraget til at fokusere initiativet, og ministeriet har arbejdet målrettet med at gennemføre de eksterne vurderingers anbefalinger.

112. Folketinget vedtog forslag til vedtagelse V 80 om Det Arabiske Initiativ (samling 2005-06) på baggrund af analysen fra 2006 om initiativets opstartsfasen. V 80 har efterfølgende udgjort den strategiske ramme for gennemførelsen af initiativet.

113. Ministeriet burde tidligere have klarlagt specifikke retningslinjer for projektdesign og af-rapporteringer. De strategiske udmeldinger for Det Arabiske Initiativ, baseret på analysen fra 2006, kunne være kommunikeret klarere til danske og mellemøstlige partnere, der er involveret i gennemførelse af projekter og programmer under initiativet.

114. Rigsrevisionen vurderer, at ministeriet er blevet mere opmærksom på, at det er nødvendigt at dokumentere resultater og effekter af indsatserne. Dette afspejles i en opstramning af retningslinjer og ved, at Udenrigsministeriet har igangsat et studie, der skal vurdere, hvilken betydning deltagelse i Det Arabiske Initiativs projekter har for dialog og gensidig forståelse.

Rigsrevisionen, den 10. maj 2010

Henrik Otbo

/Bjørn Olsen

Bilag 1. Gennemgåede programmer og projekter fordelt på Det Arabiske Initiativs 3 temaer

Tema 1 – grundlæggende frihedsrettigheder og god regeringsførelse

1. Regionalt ungdomsprogram

Formål:

At styrke de unges kapacitet, bl.a. organisatorisk, deres muligheder for at deltage i den demokratiske reformproces og styrke det civile samfund samt forståelsen af kulturelle værdier og øge dialogen mellem unge i landene i Mellemøsten og Nordafrika samt i Danmark.

Administreres af:

Mellemfolkeligt Samvirke og Dansk Ungdoms Fællesråd.

Tilsagn:

42 mio. kr.

Periode:

2006-2009.

2. Menneskerettighedsprojekt i Yemen

Formål:

At skabe et bedre samarbejde mellem relevante institutioner på menneskerettighedsområdet i Yemen for at fremme, at menneskerettigheder efterleves i tæt dialog med civilsamfundet og det akademiske miljø.

Administreres af:

Institut for Menneskerettigheder.

Tilsagn:

13 mio. kr.

Periode:

2008-2009.

3. Program til forebyggelse af tortur i Jordan

Formål:

At forebygge tortur ved at opbygge kapacitet hos politiet og anklagemyndigheden, styrke lovgivningen i Jordan mod tortur og styrke bevidstheden om forebyggelse af tortur i samfundet og organisationer.

Administreres af:

Rehabiliterings- og Forskningscentret for Torturofre.

Tilsagn:

6 mio. kr.

Periode:

2007-2009.

4. Støtte til reformer og kapacitetsudvikling på det marokkanske arbejdsmarked: trepartssamarbejde om social dialog

Formål:

At støtte den igangværende reformproces på arbejdsmarkedet i Marokko ved at støtte en ny arbejdsmarkedslov fra 2004 og skabe rammen for et bilateralt trepartssamarbejde om social dialog i Marokko mellem danske og marokkanske partnerorganisationer.

Administreres af:

Beskæftigelsesministerierne i Danmark og Marokko samt arbejdsgiver- og arbejdstagerorganisationerne i begge lande.

Bevilling:

24,9 mio. kr.

Periode:

2005-2011.

Tema 2 – udvikling af vidensbaserede samfund

5. Regionalt medieprogram

Formål:

At styrke udviklingen af medier i Mellemøsten gennem etablering af stærke professionelle samarbejdsrelationer på regionalt, nationalt og internationalt niveau som led i – og vigtig forudsætning for – reformer med et demokratisk perspektiv.

Administreres af:

International Media Support.

Bevilling:

80 mio. kr.

Periode:

2004-2011.

6. Medieudviklingsprogram i Yemen

Formål:

At støtte nationale partnerorganisationer i at udvikle og gennemføre praktiske tiltag til fremme af ytringsfrihed, adgang til information og udvikling af en professionel og uafhængig medie verden i Yemen.

Administreres af:

International Media Support.

Bevilling:

19,1 mio. kr.

Periode:

2004-2009.

7. Samarbejde mellem Syddansk Universitet og universiteter i Jordan

Formål:

At udbyde uddannelse om EU og Mellemøsten for studerende fra den arabiske verden. Herudover er formålet at udvikle nye samarbejdsrelationer inden for forsknings- og undervisningsverdenen gennem pilotaktiviteter, der skal føre til etablering af et dansk-jordansk forsknings- og universitetscenter i Amman (Jordan). Centret skal ud over det akademiske miljø kunne betjene erhvervsliv, medier, civilsamfundsorganisationer mv. Projektet er i pilotfase.

Administreres af:

Center for Mellemøststudier, Syddansk Universitet.

Tilsagn:

1,3 mio. kr.

Periode:

2008-2009.

8. Journalisttræning i Marokko

Formål:

At styrke marokkanske journalisters kapacitet inden for dybdeborende journalistik. Det er planlagt, at projektets formål skal nås ved at tilbyde uddannelse til 24 journalister fra både landsdækkende og lokale dagblade.

Administreres af:

Media Training Center.

Tilsagn:

86.000 kr.

Periode:

2009.

Tema 3 – fremme af ligestilling mellem kønnene og kvinders deltagelse i det sociale, politiske og økonomiske liv

9. Regionalt kvindeprogram

Formål:

At bidrage til fremme af ligestilling og kvinders rettigheder i Mellemøsten og Nordafrika og styrke samarbejdet mellem kvindeorganisationer i Danmark og i Mellemøsten.

Administreres af:

KVINFO.

Tilsagn:

14 mio. kr.

Periode:

2007-2009.

10. Kampagne mod tidlige ægteskaber i Yemen

Formål:

At øge kvinders trivsel og mindske fattigdom hos kvinder og mænd ved at reducere hyppigheden af tidlige ægteskaber.

Administreres af:

Oxfam.

Bevilling:

8,2 mio. kr.

Periode:

2005-2008.

11. Ligestilling i Jordan

Formål:

At sikre en mere ligelig fordeling af mænds og kvinders deltagelse i den offentlige sfære ved at ændre samfundsbestemte normer og samtidig fokusere på at styrke kvinders muligheder for økonomisk deltagelse i samfundet.

Administreres af:

KVINFO.

Tilsagn:

9,6 mio. kr.

Periode:

2006-2009.

12. Støtte til kvindeorganisationer i Marokko

Formål:

At fremme, beskytte og styrke kvinder i Marokko i familiesfæren, i den politiske sfære og i beslutningssfæren.

Administreres af:

KVINFO.

Tilsagn:

4,9 mio. kr.

Periode:

2006-2007.

Andet: Det Dansk-Egyptiske Dialoginstitut**Formål:**

At yde en selvstændig indsats for at styrke dialogen mellem Danmark og den arabiske verden og for at virke som resurse i forhold til at udvikle og gennemføre øvrige aktiviteter under Det Arabiske Initiativ. Der ydes derudover støtte til enkelte projekter i Egypten. Institutet blev etableret i Kairo i 2004.

Administreres af:

Det Dansk-Egyptiske Dialoginstitut.

Bevilling:

44,5 mio. kr.

Periode:

2004-2009.