



EVALUERING AF PARIS-ERKLÆRINGENS GENNEMFØRELSE, FASE 2



EVALUERING RESUMÉ

2011.02

Evalueringen af Paris-erklæringens gennemførelse er den mest omfattende evaluering af udviklingsbistand nogensinde. Den undersøger, hvor godt det er lykkedes at gennemføre Paris-erklæringen og nå dens mål om at effektivisere udviklingsbistanden. Evalueringen bygger på mere end 50 forskellige studier, heraf studier af 22 partnerlande og 18 studier af donorlande og multilaterale bistandsorganisationer samt en række tematiske studier af blandt andet afbinding af bistand og Paris-erklæringens anvendelighed i 'skrøbelige situationer'. Synteserapporten er udfærdiget af et hold af syv uafhængige konsulenter under det britiske konsulentfirma IOD PARC. Rapporten indgår som et vigtigt input til Højniveaumødet om mere effektiv udviklingsbistand i Busan i november 2011.

Overordnede konklusioner

De principper, Paris-erklæringen i 2005 knæsatte for bedre og mere effektiv udviklingsbistand, virker. Erklæringen bygger på 50 års erfaringer med udviklingssamarbejde og –bistand og har været med til at sætte en ny og ambitiøs global standard for 'god bistand'. Den har gjort det lettere at lægge pres på lande og organisationer, der ikke lever op til god praksis – men den har også bidraget til mere effektive og gennemsigtige partnerskaber og har – sammen med 2015 Målene – bidraget til, at den samlede udviklingsbistand er øget. Derimod har den (endnu) ikke ført til, at det samlede set er blevet mindre omkostningstungt og ressourcetrækkende at administrere og organisere udviklingsbistanden.

Paris-erklæringen bygger på fem hovedprincipper. Der er sket størst fremskridt inden for ejerskab, idet udviklingslandene har styrket deres 'ejerskab' til bistanden ved i højere grad at integrere den i deres

ationale planer og programmer. Knap så godt går det med donorenes tilpasning til og brug af partnerlandenes egne systemer, ligesom harmoniseringen af de mange forskellige donorets støtte er foregået i et uens tempo. Der er færrest fremskridt at spore med hensyn til principperne om en mere resultatorienteret forvaltning af bistanden og gensidig ansvarlighed.

Reformerne har sat gang i en proces, der ifølge evalueringen hverken kan eller skal ruller tilbage. Tværtimod har reformerne skabt forventninger om endnu bedre bistand, og der er – især i donorlandene – behov for at vise øget politisk vilje til at omsætte ord til handling f.eks. ved i højere grad end hidtil at gøre brug af nationale systemer.

Samtidig påpeger evalueringen, at udvikling er en kompliceret proces, og at der skal mere til end blot udviklingsbistand for at sikre bæredygtig udvikling i fattige (og ofte konfliktramte) lande.

Paris-erklæringens fem grundprincipper

Paris-erklæringen er baseret på fem grundprincipper for, hvordan udviklingsbistanden kan gøres mere effektiv: Ejerskab: Partnerlandene skal tage ansvar for deres egen udviklingsproces og udvikle egne strategier til at bekæmpe fattigdom og korruption, opbygge national kapacitet mm. Tilpasning: Donorerne skal basere deres indsats på partnerlandenes

udviklingsstrategier og systemer. Harmonisering: Donorerne skal blive bedre til at koordinere deres støtte, forenkle procedurer og til at udveksle informationer. Resultatstyring: Der skal opstilles klare målsætninger for udviklingsindsatsen, og den skal løbende monitoreres. Gensidig ansvarlighed: Endelig skal donorlande og partnerlande påtage sig et fælles ansvar for at nå de opstillede mål.

Baggrund

Evalueringen af Paris-erklæringen er gennemført i to faser. I første fase (2007-2008) blev det undersøgt, i hvilket omfang partnerlande og donorer havde ændret praksis for at fremme principperne i Paris-erklæringen. Fase 2 (2008-2011) har undersøgt, om Paris-erklæringen har ført til bedre kvalitet i bistanden og til bedre resultater. Det har været op til partnerlande, donorlande og multilaterale organisationer selv, om de ville deltage i evalueringen. I fase 2 deltog 21 partnerlande samt syv donorlande og multilaterale organisationer. Flere donorer, heriblandt Danmark, opdaterede desuden deres rapporter fra fase 1.

Paris-erklæringen om bistandseffektivitet i 2005 var den foreløbige kulmination på årtiers indsats for at forbedre udviklingsbistanden. Den opfandt ikke nye 'opskrifter', men var alligevel en milepæl i det internationale udviklingssamarbejde, fordi den samlede de hidtidige mere spredte og usystematiske erfaringer i en enkelt erklæring, som både partnerlande og donorer stod bag. Dermed knæsatte den 'best practices'. Processen med at forbedre bistanden er fortsat siden, og evalueringen taler derfor om 'Paris-kampagnen' snarere end Paris-erklæringen.

Delkonklusioner

Partnerlandene har taget Paris-erklæringen til sig

Langt de fleste partnerlande har – langsomt, men sikkert – taget Paris-erklæringens principper til sig, og reformprocessen har i partnerlandene været stærk nok til at modstå politiske skift og kriser af forskellig slags. Reformerne har vist sig at være i landenes egen interesse, fordi de ikke kun bidrager til at håndtere bistanden bedre, men også til mere generelt at styrke partnerlandenes nationale systemer, f.eks. ved at indføre bedre økonomistyring. Manglende kapacitet er i de fleste partnerlande den største hindring for yderligere fremskridt. Det er et gammelkendt problem,

som Paris-erklæringen netop forsøger at sætte ind overfor, bl.a. med opfordringen til donorerne om at harmonisere og tilpasse bistanden. Men evalueringen understreger vigtigheden af, at partnerlandene i højere grad tager teten og med klare, politiske strategier og prioriteringer afstikker kursen for både nationale og internationale indsatser.

Mange donorer halter bagud

Donorlandene har generelt vist mere begrænset politisk vilje til at gennemføre de nødvendige systemændringer end partnerlandene, og i donorlandene taber udviklingsbistanden ofte til indenrigspolitiske eller andre internationale hensyn som handel, sikkerhed og migration i konkurrencen om politisk og folkelig bevågenhed. Reformerne i donorlandene er desuden ofte så svagt forankrede, at de har vist sig sårbare over for nye politiske strømninger – f.eks. når nye regeringer eller ministre kommer til.

Evalueringen viser, at effektiv udviklingsbistand kræver viden om de komplekse problemer, bistanden skal være med til at løse, og om de reformer, der skal til for at løse dem. Manglende forståelse for kompleksiteten i udviklingsarbejdet får undertiden donorlandene til at nære helt urealistiske forventninger om hurtige og fundamentale reformer i partnerlandene. Evalueringen konstaterer dog også, at der er meget store forskelle i gruppen af donorlande, og at der er donorlande, der har gennemført betydelige forandringer. Den sætter ikke navn på disse lande, men efterlyser redskaber og politisk vilje til at øge presset på alle donorlande, også de nye, for at forankre de fremskridt, der er gjort, og bygge videre på dem.

Decentralisering virker, men går trægt

Evalueringen viser, at jo mere donorerne decentraliserer, desto mere effektivt er samarbejdet og partnerskabet på landeniiveau, men her er der – trods store forskelle fra donor til donor – ikke nok fremgang

at spore. Der er donorer som Danmark, der har vist, hvor langt det er muligt at nå med decentraliseringen af forvaltningen af udviklingsbistanden, men i mange donorlande er der – ud over de praktiske og administrative udfordringer – et politisk ønske om at fastholde central kontrol over bistanden.

Særligt fokus på fire områder

Evalueringen har fokuseret særligt på fire områder for at undersøge, hvordan den ændrede bistandspraksis som følge af Paris-reformerne har bidraget til langsigtet udvikling. De fire områder er udviklingen inden for sundhedssektoren, kombinationen af forskellige bistandsformer, fattigdomsorientering og styrkelsen af kapacitet i partnerlandene.

Sundhedssektoren er blevet undersøgt i 21 landestudier, og erfaringerne herfra bekræfter, at et tættere samarbejde mellem partnerlande og donorer på sektorniveau har ført til en mere fokuseret indsats og til bedre resultater. Med hensyn til bistandsformer konkluderer evalueringen, at bistandsreformer, der er inspireret af Paris-erklæringen, har bidraget til mere fokuseret og effektivt bistandssamarbejde, især på sektorniveau. Men den fastslår samtidig, at der ikke er bestemte former for bistand, der automatisk fører til bedre resultater end andre. Den anbefaler derfor heller ikke nogle bestemte bistandsformer frem for andre, men at partnerlande og donorer kombinerer de forskellige bistandsformer – budget-, sektor- og projektstøtte – i det rette miks, der må afpasses efter sammenhængen.

Ømme tæer: Korruption og fattigdom

Evalueringen fremhæver især to områder, hvor der er brug for, at partnerlandene udviser større politisk vilje og handlekraft nemlig kampen mod korruption og kampen mod fattigdom. Korruption beskrives som en 'kræftsygdom, der findes overalt i verden', og ingen af de mange landeevalueringer noterer frem-

Danmark og evalueringen

Danmark har fra start til slut været aktivt engageret i evalueringen af Paris-erklæringen. I første fase lavede Danmark et studie af de danske indsatser for at følge op på Paris-erklæringen og i anden fase er der lavet en kort opfølgende rapport. Derudover har Danmark støttet de generelle omkost-

ninger ved evalueringen, dvs. møder i den internationale reference gruppe, finansiering af det internationale evalueringshold og af det sekretariat, hvorfra evalueringen er koordineret (huset af Dansk Institut for Internationale Studier (DIIS) og ledet af Danidas tidligere evalueringschef Niels Dabelstein).

skridt i kampen mod korruption. Tværtimod nævner flere af dem de mange problemer, der stadig står i vejen for korruptionsbekæmpelsen.

Der er heller ikke sket store fremskridt i den politiske vilje i partnerlandene til at prioritere de fattige, særligt kvinder og piger. Evalueringen understreger, at selv den mest effektive udviklingsbistand ikke kan erstatte politisk vilje i partnerlandene til at bekæmpe ulighed og korruption, og at Paris-erklæringen i sig selv ikke er nogen garanti for, at korruption bekæmpes, eller at fattige og udsatte grupper nås.

Risikovillighed efterlyses

På trods af donorenes erklærede vilje til og gentagne løfter om at øge brugen af partnerlandenes egne systemer – og derigennem styrke dem – viser landeevalueringerne kun begrænsede fremskridt på dette område. Dermed mindskes mulighederne for, at systemerne udvikles og kapaciteten i partnerlandene forbedres. I de seneste år har frygten for korruption og skandaler med fejlslagen bistand i mange lande desuden reduceret donorenes risikovillighed, hvilket ifølge evalueringen kan true bistandens relevans.

Evalueringen fastslår, at risikoen for misbrug af bistanden og skandaler ikke var mindre ved 'gammeldags', tæt donor-kontrollerede projekter. Tværtimod har den nye måde at yde udviklingsbistand på gjort bistanden mere relevant og effektiv, og evalueringen opfordrer donorerne til åbent at erkende, at der er usikkerhed og risici forbundet med alt udviklingsamarbejde, og til – i samarbejde med partnerlandene – at udvikle systemer til at håndtere disse risici.

Bedre bistandskvalitet

Paris-reformerne har ført til et øget fokus på omkostningerne ved at administrere udviklingsbistanden og på, hvordan de fordeles mellem partnerlande og donorer. Evalueringen konstaterer et øget behov i

partnerlandene for at sikre et centralt overblik over den bistand, landene modtager, og dermed styrke styringen af bistanden på højt niveau. Dette overblik har Paris-reformerne bidraget til at sikre, hvilket i de fleste lande har medvirket til at styrke det nationale ejerskab.

Men Paris-reformerne har endnu ikke ført til de lettelser i donorenes administration af udviklingsbistanden og den aflastning af partnerlandenes svage systemer, som der var håb om. Det koster ressourcer at indarbejde nye samarbejdsformer, og det tager tid, inden de helt kan erstatte gamle rutiner. Samtidig har reformerne dog øget kvaliteten af bistanden, ført til øget gennemsigtighed og forudsigelighed i bistanden, mindre overlap og bedre arbejdsdeling mellem donorindsatser, og bedre integration af globale programmer i partnerlandenes strategier.

Det hører også med, at situationen generelt er langt bedre nu end før Paris-erklæringen, hvor forskellige krav og betingelser fra de mange enkelt-donorer overbebyrdede partnerlandene i en grad, så de havde svært ved at bevare det nødvendige overblik over, hvad der rent faktisk foregik 'on the ground'.

De "nye" donorer står udenfor

Bistanden fra – og betydningen af – de såkaldt "nye" donorer som f.eks. Brasilien, Rusland, Indien, Kina og Sydafrika (ikke-DAC-donorer) er kraftigt stigende. Men det er umuligt at sige, hvor stor bistanden fra disse lande egentlig er, da disse lande er meget sparsomme med oplysninger om deres bistand, der i det hele taget er præget af at være meget uigennemskuelig, både for partnerlandene og andre. Et særligt studie gennemført i forbindelse med evalueringen når frem til, at den samlede, årlige bistand fra ikke-DAC-donorer ligger på 28-29,5 mia. dollars, eller under halvdelen af det tal på 60 mia. dollars, der ofte har været nævnt – og betydeligt under den

samlede bistand fra DAC-donorerne på ca. 125 mia. dollars om året.

Men det undergraver alligevel Paris-reformerne og belaster partnerlandene, at så stor en del af bistanden holdes uden for bistandssamarbejdet, og at mange af de nye donorer anvender metoder, som nu anses for at være 'dårlig bistandspraksis'. Derfor er det vigtigt, at der arbejdes aktivt for, at den brede koalition af donorer og modtagere, der støtter op om Paris-reformerne, gøres endnu bredere og for aktiv inddragelse af nye donorer i diskussionerne om bedre bistandseffektivitet.

Erklæringen også relevant i skrøbelige stater

Der var kun en decideret skrøbelig stat – Afghanistan – blandt landeevalueringerne, men den samlede evaluering omfatter også et særligt studie af Paris-erklæringens relevans i skrøbelige stater og 'skrøbelige situationer'. Evalueringen når på den baggrund frem til den klare konklusion, at Paris-erklæringen er relevant i skrøbelige lande og situationer. Spørgsmålet er ifølge evalueringen ikke, hvorvidt erklæringens anbefalinger bør følges i skrøbelige stater, men snarere i hvilket omfang det bør ske, og hvordan erklæringens anbefalinger kan omsættes i praksis under de vanskelige forhold, der gælder her. Netop i skrøbelige stater – og også i forbindelse med humanitære katastrofer, hvor der ofte er mange eksterne aktører og forventninger om at fremvise hurtige resultater – påhviler der donorerne en særlig forpligtelse til at inddrage staten og opbygge lokal kapacitet.

Paris og klimafinansiering

I de seneste år har den traditionelle udviklingsbistand fået følgeskab af finansiering til udviklingslandenes tilpasning til klimaforandringer. Den form for finansiering er stigende og kan om få år overstige den samlede udviklingsbistand. Klimafinansieringen står over for de samme udfordringer som udviklingsbistanden og risikerer at blive fragmentarisk og ukoordineret. Men

indtil videre har der ikke været meget fokus på at sikre en overordnet og koordineret planlægning af klimapengene til udviklingslandene, og her bør erfaringerne fra Paris-reformerne vedrørende god bistandspraksis bringes i anvendelse så snart som muligt.

Vejen frem – anbefalinger

Evalueringen har vist, at den vigtigste drivkraft for at føre Paris-reformerne ud i livet er politisk handlekraft og vilje, både i modtager- og donorlande. På den baggrund kommer evalueringen med en række anbefalinger. De væsentligste er:

At partnerlande og donorer:

- Træffer de svære, men nødvendige politiske beslutninger, står ved dem og gennemfører dem

- I samarbejde øger fokus på åbenhed, gensidig ansvarlighed og fælles risikostyring
- Arbejder på, at reformerne også kommer til at omfatte nye/andre aktører, og at reformerne også kommer til at gælde for andet udviklingssamarbejde end bistanden, f.eks. finansiering til klimatilpasning
- Genetablerer fokus for Paris-reformerne til landeniveau og medvirker til, at reformerne tilpasses situationen i det enkelte land
- Ved Højniveaumødet i Korea i november-december 2011 fokuserer på politiske valg, ikke på bureaukratisk bistandsteknik, og afstikker kursen for fremtidens bistand

At partnerlandene:

- Viser øget politisk vilje til at bekæmpe fattigdom og korruption
- Styrker egne reformer gennem stærkt lederskab
- Udformer konkrete strategier for at styrke national kapacitet

At donorerne:

- Viser, at de tager de globale udfordringer alvorligt ved at leve op til de løfter, de giver
- Viser øget risikovillighed og holder op med at lade deres frygt for fejltagelser blokere for at kanalisere bistand via partnerlandenes systemer
- Øger presset på donorer, der ikke efterlever Paris-erklæringen

DANIDAS KOMMENTARER

Evalueringen af gennemførelsen af Paris-erklæringen sætter fokus på en række af de budskaber og anbefalinger, Danmark aktivt forfølger – og fortsat vil forfølge – for at gøre udviklingsbistanden mere effektiv og opnå bedre resultater. Evalueringen har dermed udgjort et vigtigt input til den danske deltagelse det Højniveauforum for Bistandseffektivitet, der blev afviklet i Busan i Sydkorea i november/december 2011.

Danmark har – med solid dokumentation i evalueringen – arbejdet for, at Busan-mødet ikke blot skulle bekræfte principperne i Paris-erklæringen, men også bidrage til, at donorer og udviklingslande skulle træffe de svære politiske valg, evalueringen peger på som nødvendige for at omsætte principperne i praksis og i konkrete resultater. Danmark tilslutter sig evalueringens konklusion om, at bedre udviklingsresultater

ikke kun er et spørgsmål om bistandsformer, men om politisk vilje til at handle. Udviklingslandene skal opprioritere kampen mod fattigdom, ulighed og korruption, og Danmark vil i sin dialog med partnerlandene arbejde for at sikre, at det sker.

Evalueringen anbefaler også, at donorlandene, inkl. Danmark, i langt højere grad gør brug af partnerlandenes systemer og derved styrker dem, ligesom de skal være mere parate til at engagere sig i skrøbelige stater. Det vil medføre risici for fejltagelser, men det er nødvendigt for at opnå resultater, og donorerne bør derfor være parate til at løbe disse risici og forklare deres egne parlamenter og offentligheden, hvorfor de tager disse risici. Også den anbefaling vil Danmark aktivt forfølge i et tæt samarbejde med partnerlande og andre donorer.

Danmark tilslutter sig også evalueringens anbefaling om, at tiden er kommet til at fokusere på, at principperne omsættes til praksis i de enkelte udviklingslande – og at måden at gøre det på skal afstemmes efter forholdene i de enkelte lande og bestemmes af partnerlandene selv. Det falder godt i tråd med den decentralisering af udviklingsbistanden, Danmark er nået langt med, og som gør det muligt at styrke det lokale ejerskab.

Danmark byder de 'nye donorer' velkommen og er enig i evalueringens konklusion om, at Paris-erklæringens principper er relevant for al udviklingsbistand, og at der ikke skal gælde ét sæt principper for traditionelle donorer, et andet for de 'nye'.