

UDENRIGSMINISTERIET

Dato: 12. maj 2014
Spørgsmål: URU alm. del. spm. nr. 160 af
14. april 2014.

URU alm. del. spørgsmål nr. 160:

Vil ministeren redegøre for resultaterne af den danske bistand til Mali i perioden 2006-2012, hvor der ifølge Politiken den 11. april 2014 skulle være blevet misbrugt et betydeligt antal bistandsmidler? Vil ministeren i denne sammenhæng redegøre for regeringens antikorrupsionspolitik i forhold til den generelle udviklingsbistand til Mali?

Svar:

Politikens artikel den 11. april 2014 om udviklingsbistanden til Mali er på en række områder behæftet med fejl og skæmmet af udokumenterede påstande. Artiklen indeholder således ikke dokumentation for påstanden om, at 'en stor del' af de 500 mio. kr., der refereres til i artiklen, er havnet i 'lommerne på stammeledere, ministre og embedsmænd'. Politikens historie baserer sig på en 1-sides artikel/analyse fra august 2013 fra et uafhængigt nyhedsbureau IRIN, som er et projekt under FN's organisation for koordination af humanitær bistand, OCHA. Den omtalte 'analyse' generelle budskab er, at det på trods af årtiers udviklingssamarbejde kan være svært at få øje på den generelle fattigdomsreduktion og udvikling i Mali. 'Analysen' baserer sig tilsyneladende på et enkelt UNDP projekt fra begyndelsen af 90'erne og benytter sig derudover blot af anekdoter for at argumentere for, at udviklingssamarbejdet med Mali, nærmere betegnet til det nordlige Mali, generelt har været medvirkende til at skabe konflikter, ligesom pengene skulle være havnet i lommerne på de forkerte. 'Analysen' nævner i øvrigt ikke Danmark. Det er endvidere kun en meget lille del af den danske udviklingsbistand til Mali, der er gået til de tre nordlige regioner, Timbuktu, Gao og Kidal.

Resultater af det danske udviklingssamarbejde med Mali 2006-2012

Danmarks bilaterale udviklingssamarbejde med Mali begyndte i 2006. I tilrettelæggelsen af udviklingssamarbejdet har man fra dansk side fra starten fokuseret på at skabe konkrete resultater for den maliske befolkning samtidig med støtte til statsopbygningen i Mali. Udviklingssamarbejdet mellem Mali og Danmark var i perioden 2006-2011 især fokuseret på at bidrage til at bekæmpe fattigdommen og opbygge meget svage institutioner i det dengang relativt stabile Mali. Det gjorde vi konkret ved at yde støtte indenfor vand og sanitet, styrkelse af den private sektor og jobskabelse samt støtte til landbrugssektoren, hvor fokus særligt var på at forbedre den økonomiske infrastruktur via bl.a. biveje og dæmninger i de fattige landområder.



Mali er et af verdens absolut fattigste lande - nr. 182 af 187 lande på FN's udviklingsindeks i 2013. Det er en af de væsentligste årsager til, at Danmark har et udviklingsmæssigt engagement i landet. I 2006, da første generation af de danske udviklingsprogrammer i Mali blev formuleret, foreskrev bedste internationale praksis (OECD/DAC) - som den i øvrigt stadig gør - at man som donor anvendte de nationale institutioner og systemer – på centralt som lokalt niveau – til at gennemføre de konkrete udviklingsaktiviteter og til dermed at kanalisere udviklingsbistanden ud til målgruppen. Logikken var - og er - at man hermed kunne opbygge og styrke svage offentlige myndigheder, decentraliseringsprocesser og samtidig opnå konkrete udviklingsresultater for de fattigste. OECD/DAC Peer Review af Danmarks udviklingssamarbejde fremhævede i øvrigt Danmark som førende i bistandseffektivitet i Mali, om end man dog også konstaterede, at grænsen for, hvad man kunne opnå i Mali ved at bruge landets egne systemer til at gennemføre udviklingsprogrammer nok var nået.

Det danske udviklingssamarbejde med Mali i perioden 2006-2012 har trods de store udfordringer med meget svage institutioner i landet bidraget til en lang række af konkrete resultater, som har været til stor gavn for befolkningen i Mali.

Danmarks generelle budgetstøtte til Mali (2009-2012) har bidraget til opbygning af de maliske myndigheder og til at styrke de svage institutioner. Herved har den generelle budgetstøtte bl.a. bidraget til at fremme fattigdomsorienterede indsatser i bl.a. de sociale sektorer og til at søge at fastholde udviklingen og dermed stabiliteten af den skrøbelige maliske stat. Danmark har via samarbejdet om budgetstøtten også bidraget til, at Mali i årene op til krisen i 2012 førte en

økonomisk politik, som bl.a. IMF og Verdensbanken på baggrund af en lang række anerkendte kriterier vurderede, var ansvarlig. I disse år blev fattigdommen i Mali reduceret fra 55,6 pct. af befolkningen til 43,6 pct.

Budgetstøtteprogrammet blev oprindeligt udarbejdet og gennemført i tæt sammenhæng med et tematisk program for god regeringsførelse. Sidstnævnte program har som overordnet formål at styrke Mali som retsstat med indsatser møntet på at styrke den parlamentariske kontrol, gennemføre reformer af retssektoeren og forbedre adgang til retshjælp i lokalområderne, styrke det maliske civilsamfund samt fremme forsoning og dialog i det nordlige Mali. I retssektoeren er der opnået særligt gode resultater, hvor uddannelse af indtil videre 210 barfodsjurister - heraf er over halvdelen kvinder - har forbedret rettighedssituationen for tusindvis af maliere, som bl.a. har fået bilagt stridigheder og har modtaget hjælp til opnåelse af identitetspapirer og anerkendelse af deres jordrettigheder. Herudover er den nationale menneskerettighedskommission blevet styrket, således at den nu spiller en rolle i den offentlige debat.

I landbrugssektoeren har udviklingssamarbejdet i perioden 2006-2011 bl.a. resulteret i videreuddannelse af 1.500 medlemmer af landbrugsorganisationer (bogholderi, alfabetisering, dyrkningsmetoder m.m.), vandingssystemer er etableret på 100 ha landbrugsjord, der er repareret næsten 100 km landbrugsveje, gennemført 35 infrastrukturprojekter (markeder, vaccinationsstationer m.m.). Denne positive udvikling fortsatte umiddelbart efter statskuppet i 2012. Landbrugssektorprogrammet blev afsluttet ved udgangen af 2013, og i den sidste periode opnåede programmet stor fremgang (op mod 200 pct. målopnåelse sammenlignet med tidligere år) både i forbindelse med infrastrukturprojekter og støtte af institutionel karakter, som f.eks. udarbejdelse af politikker for landbrugsudvikling og investeringsplaner.

Blandt de hidtil opnåede resultater indenfor dansk støtte til privatsektorudvikling kan fremhæves støtte til 600 mindre- og små virksomheder i to regioner, fastholdelse og skabelse af omkring 6.000 jobs samt støtte til styrkelse af 23 mindre kreditorganisationer.

Danmarks indsats indenfor vandsektoeren har i perioden 2006 og frem til i dag sikret adgang til rent drikkevand for godt 500.000 personer både i byer og på landet. I mere end 600 landsbyer er der forberedt udrulning af hygiejniske latriner. Vi er således godt på vej til at opfylde en målsætning om, at der er latriner i alle husholdninger i ca. 900 landsbyer i Sikasso-, Mopti- og Koulikoro-regionerne, mens 350 skoler vil nyde godt af forbedrede sanitære forhold.

Den centrale udfordring i udviklingssamarbejdet med Mali har været, at erfaringerne om, hvad der fungerer bedst, har skullet indhøstes parallelt med opbygningen af et ambitiøst landeprogram. Krydsfeltet mellem en raffineret malisk kultur og den franske forvaltningstradition har skabt en usædvanlig kompleks offentlig organisationskultur i Mali. Det indebærer, at det tager længere tid at lære, hvordan beslutningsprocesser og magtstrukturer reelt fungerer. Der findes tillige en stor diskrepans mellem kvaliteten af tænkningen på det politiske niveau og kapaciteten til at udmønte denne i praksis. Der er klare begrænsninger i kapaciteten i den offentlige sektor, på alle niveauer, og beskedent know-how i den private sektor. Disse forhold har bidraget til, at alle programmer er præget af langsommere fremdrift end forudset, og kræver usædvanlig tæt opfølgning fra dansk side.

I juni 2011 informerede Udenrigsministeriet den daværende Styrelse for Internationalt Udviklingssamarbejde om udfordringerne med at opnå fremdrift i de dansk-finansierede udviklingsprogrammer. Et nyt privatsektorprogram, påbegyndt i 2014, og en omfattende reorientering af udviklingssamarbejdet – delvist foranlediget af statskuppet i marts 2012 – har imidlertid givet den danske ambassade i Mali mulighed for - som reaktion på de indhøstede erfaringer - at justere samarbejdsmodaliteter, øge resultatorienteringen og inddrage nye rettighedsbaserede elementer. Dette også som et bidrag til at imødegå nogle af de underliggende årsager til den krise, som Mali - med det internationale samfunds hjælp - er på vej ud af. Det er væsentligt at understrege, at denne reorientering af udviklingssamarbejdet skete på baggrund af inertie og svag kapacitet i de statslige institutioner; ikke på baggrund af konkrete eksempler på korrupsion i statsapparatet.

Danmarks anti-korrupsionspolitik i udviklingssamarbejdet

Udenrigsministeriets arbejde med anti-korrupsion i udviklingssamarbejdet fokuserer på fire områder: 1) At forhindre og begrænse korrupsion, 2) at afdække sager om korrupsion, 3) at informere om og følge op på sager vedrørende korrupsion og 4) støtte til opbygning af landenes kapacitet til selv at forebygge og bekæmpe korrupsion.

For at forhindre og begrænse korrupsion indgår korrupsion som et element i den risikovurdering, der foretages forud for indgåelse af et nyt samarbejde med en partner. Forud for kontraktindgåelse med samarbejdspartnere i udviklingslande, sikres det desuden, at kontrakterne indeholder en antikorrupsionsklausul. Klausulen indebærer blandt andet, at samarbejdet straks kan afbrydes, hvis der konstateres korrupsion hos partneren. I samarbejdet med prioritetslande sker der i tillæg til dette en løbende og forebyggende anti-korrupsions dialog og træning af samarbejdspartnere med fokus på kontrolmiljøet.

I arbejdet med at afdække sager om korrupsion har ambassader i de fleste udviklingslande, hvor Danmarks bilaterale udviklingssamarbejde er koncentreret, udsendte økonomistyringsspecialister og således også i Mali. Hensigten er blandt andet at øge kontrollen med tilskudsmidlerne og dermed forebygge sager om svindel og korrupsion i forbindelse med gennemførelse af bistandsprogrammer samt effektivt at kunne følge op på sådanne sager, når de opdages. For skrøbelige stater gælder det, at langt hovedparten af korrupsionssager opdages i forbindelse med de årlige revisioner, som Udenrigsministeriet stiller krav om. Enkelte sager opdages i forbindelse med tilsynsbesøg, men sådanne besøg vanskeliggøres ofte på grund af sikkerheden.

Ambassaderne reagerer desuden på henvendelser fra personer, som har mistanke, eller konkret information, om korrupsion i danskstøttede aktiviteter. Disse henvendelser kommer direkte til ambassaderne eller via Udenrigsministeriets anti-korrupsionshotline.

I arbejdet med at informere om og følge op på sager om korrupsion indgår underretning af Rigsrevisionen i sager om uregelmæssigheder, der giver anledning til begrundet mistanke om korrupsion eller svindel i forvaltningen af dansk udviklingsbistand. Udenrigsministeriet underretter løbende Rigsrevisionen, når der fremkommer væsentligt nyt i en sag. Sagerne offentliggøres som hovedregel på Udenrigsministeriets hjemmeside. I den konkrete opfølgning på en korrupsionssag indgår blandt andet mulighederne for at tilbageholde yderligere

udbetalinger indtil de pågældende forhold er forbedret, afbrydelse af samarbejdet, krav om tilbagebetaling og/eller retslige efterspil.

I indsatsen for at støtte opbygning af landenes kapacitet til selv at forebygge og bekæmpe korrupsion indgår Danmarks støtte til såvel statsopbygning som til god regeringsførelse i bred forstand. Bekæmpelse af korrupsion indgår som et af tre prioritetsområder i den danske strategi for god regeringsførelse, og i prioritetslandene støttes en række indsatser, der skal bistå landene med at bekæmpe korrupsion og fremme god regeringsførelse. Dette omfatter støtte til bl.a. opbygning af kapacitet i landenes finansforvaltning, etablering af anti-korrupsionskommissioner, stærkere retssystemer, rigsrevisioner og parlamentarisk kontrol. Når Danmark støtter dette, er det i erkendelse af, at god regeringsførelse, transparente offentlige institutioner, parlamentarisk opsyn med regeringen etc. er en del af de rammevilkår, som er nødvendige for demokrati og udvikling, og for på sigt at opbygge de demokratiske kontrolmekanismer, der skal til for blandt andet at komme korrupsion til livs.

Anti-korrupsionsindsatsen i Mali

Da man fra dansk side indledte samarbejdet med Mali, var der stort fokus på at etablere tæt dialog med landets myndigheder og samarbejdspartnere på alle niveauer. Dette både for at sikre, at der var det nødvendige kendskab til de grundlæggende betingelser for dansk udviklingsbistand, men også for at opbygge kendskabet til malisk forvaltningstradition. Ambassaden etablerede også fra start en tæt dialog med både de interne og eksterne kontrolmyndigheder i landet.

Spørgsmål vedrørende regeringsførelse, korrupsion og straffrihed er en vigtig og fast del af Danmarks politiske dialog med de maliske myndigheder. Dette gælder både den løbende dialog mellem den danske ambassade og den maliske regering og i forbindelse med højniveaubesøg i Mali. Fx. blev emnet drøftet under handels- og udviklingsministerens nylige besøg med bl.a. den maliske premierminister, udenrigsminister og justitsminister. Også inden for rammerne af det bredere udviklingssamarbejde med den maliske regering står dialog om disse spørgsmål højt på dagsordenen.

Det maliske parlament behandler i øjeblikket en ny lov om ulovlig berigelse ("loi d'enrichissement illicite"). Vedtagelsen af en robust lov om ulovlig berigelse er et af kernemålene i Statsopbygningskontrakten mellem EU og den maliske stat, som Danmark støtter med 50 mio. kr.

Svag kapacitet er et generelt problem i Mali, og det øger selvsagt risikoen for uregelmæssigheder. For at imødegå denne risiko bedst muligt benyttes en række værktøjer i udmøntningen af udviklingssamarbejdet. Der gennemføres regelmæssige revisioner af aktiviteterne, hvori der også indgår en vurdering af de administrative svagheder og styrker ved partnerne. Der gennemføres regelmæssig monitorering af aktiviteterne, og brugen af teknisk assistance til støtte af partnere er øget, herunder til styrket administration, økonomistyring og rapportering.

Samtidig støttes initiativer, der skal styrke den folkelige deltagelse og øge transparens og kontrol af statens budget. Dette gøres blandt andet gennem støtte til det maliske parlament for at styrke parlamentets opsynsrolle vis-a-vis den maliske regering samt via støtte til tre maliske

civilsamfundsorganisationer, der arbejder for at fremme statens sociale ansvarlighed. Ikke mindst det sidstnævnte initiativ er innovativt i en malisk kontekst, hvor der er et stort behov for at styrke befolkningens stemme og sikre, at det primært er det maliske folk og civilsamfund, der selv driver anti-korruptionsdagsordenen og insisterer på god og gennemsigtig regeringsførelse.

For så vidt angår mistanke om misbrug og svindel med udviklingsmidler, som rutinemæssigt indberettes til Rigsrevisionen, har ambassaden i Bamako siden 2007 indberettet i alt tretten sager, hvoraf de ni er afsluttede, mens fire er igangværende. De ni sager omhandlede omkring 1,4 mio. kr., men kun i en enkelt af de ni afsluttede sager måtte ambassaden konstatere et faktisk tab på 21.603 kr. Sagen vedrørte manglende faktura, forfalskning af faktura og to virksomhedsejere, der ikke kunne identificeres, selvom de havde fået udbetalt støtte. De øvrige otte sager er løst ved, at der enten er rettet op på uregelmæssigheder, eller også er de berørte midler blevet tilbagebetalt, typisk af den maliske stat. De fire tilbageværende sager omhandler ca. 0,5 mio. kr., men er endnu ikke afsluttede. Herudover har der været to sager fra Mali, som vedrører støtte udbetalt til danske NGO'er direkte fra Udenrigsministeriet.