

# **“We’ll always have Paris”**

**Paris-erklæringen om bistandseffektivitet: sund fornuft  
eller nykolonialisme?**

D E N N Y V E R D E N

TIDSSKRIFT FOR INTERNATIONALE STUDIER

# Evaluering på parisisk

Paris-erklæringen forpligter partnerne til “at undersøge mulighederne for uafhængige monitorings- og evalueringsprocesser på tværs af lande ... for at give en bedre forståelse for hvordan mere effektiv bistand bidrager til at opnå (2015) udviklingsmålene”. DACs evalueringsnetværk har taget udfordringen op og tog allerede få måneder efter erklæringens underskrivelse initiativet til at udforme en evaluering.

Første skridt var udarbejdelsen af et såkaldt ‘options paper’ (Booth & Evans 2006), der dels diskuterer, om det overhovedet er muligt at evaluere Paris-erklæringens gennemførelse, dels, da denne diskussion munder ud i et forsigtigt ‘ja’, anviser forskellige måder at organisere en evaluering på.

Optionspapiret understreger, at Paris-erklæringen er baseret på en række implicite forudsætninger, der, netop fordi de er implicite, tillader ganske forskellige tolkninger af erklæringens egentlige indhold. Det forudsættes bl.a. at udviklingslandenes ‘ejerskab’ til bistanden vil øge kapaciteten til at udforme og gennemføre politikker med fokus på resultater, og udnytte bistanden bedre; at en sådan øget kapacitet vil forbedre kvaliteten af offentlige investeringer og serviceydelser, herunder et bedre klima for private investeringer, og at dette vil medføre mere udvikling i form af økonomisk vækst og opnåelse af 2015-målene. En anden formodning er, at (donor) harmonisering er et ubetinget gode. En formodning, som Andersen og Therkildsen (2007) sætter spørgsmålstegn ved.

Implicite, tolkbare forudsætninger er ikke et ukendt fænomen ved forhandlede erklæringer/aftaler. Puritanere ville anføre, at hvis der er uklarhed om tolkningen af mål og midler, er en evaluering næsten umulig. Booth og Evans (2006, 4) argumenterer dog, at det ikke er ukendt, at der er uklarhed eller uenighed om mål og midler, og at en evaluering netop kan bidrage til større klarhed – måske endog til konsensus.

Her kunne vi (DACs evalueringsnetværk) have startet et større teoretisk skoleår med henblik på at designe den ultimative evaluering af Paris-erklæringens resultater: at etablere de kausale sammenhænge mellem



gennemførelse af erklæringens handlinger, mere effektiv bistand og mere 'udvikling' og finde (målelige) indikatorer. Dette kunne have resulteret i en 'traditionel' donorledet evaluering.

## En pragmatisk proces

I stedet valgte netværket, i overensstemmelse med option-papirets anbefaling, at starte en proces, der involverede udviklingslandene som lige partnere i både udformning og udførelse af evalueringen i Paris-erklæringens ånd. Ikke nogen let opgave, i og med at de overordnede rammer (konceptet) allerede var udstykket af netværket, om end kun skematisk.

Danidas evalueringskontor tilbød at facilitere denne proces og, hvis tilstrækkelig interesse var til stede, at koordinere evalueringen.

Den første udfordring var at etablere en dialog med udviklingslandene om evalueringen – at 'sælge' ideen på et tidspunkt, hvor konceptet kun var rudimentært udviklet. Konceptet omfattede på det tidspunkt (juli 2006) en evaluering i to faser. Den første fase skulle fokusere på at evaluere, i hvilket omfang Paris-erklæringens underskrivere rent faktisk ændrer adfærd i overensstemmelse med erklæringen, mens den anden fase skulle søge at evaluere, om denne ændrede adfærd (i det omfang den har fundet sted) har medført den forventede større bistandseffektivitet og 'mere udvikling'. Den første fase, der skal rapportere til High Level Forum (HLF) i Accra i september 2008, omfatter fem elementer:

- Udvikling af en 'fælles ramme' for evalueringen
- Gennemførelse af en række case studies i partnerlande
- Gennemførelse af en række case studies i donorlande/-organisationer
- Gennemførelse af nogle tematiske studier på tværs af lande og donorer
- En syntese af resultaterne af case-studierne

Straks efter Paris-erklæringens underskrivelse blev DAC Working Party on Aid Effectiveness (WP-EFF) udvidet til at omfatte repræsentanter for udviklingslandene, ligesom en række undergrupper, heriblandt the Joint Venture on Monitoring the Paris Declaration (JV-MPD) optog partnerlande som medlemmer. DACs evalueringsnetværk var (og er stadig) donorerens netværk. Så der måtte findes en måde at engagere partnerlandene konstruktivt på.

Konceptet (en evaluering i to faser, som beskrevet ovenfor) blev præsenteret for WP-EFF og JV-MPD i juli-august 2006, hvor det blev modtaget positivt. Derefter blev det præsenteret på en række regionale møder (Afrika i september 2006; Latinamerika og Asien i oktober

2006), hvor der var mulighed for mere grundige diskussioner om evalueringens fokus.

De regionale møder, hvor DACs evalueringsnetværk var repræsenteret af DACs sekretariat og Danidas evalueringskontor, var meget vigtige, dels i forhold til at engagere udviklingslandene i evalueringen, dels til at opfange, hvad de anser som væsentlige emner, som evalueringen skal dække. Konceptet blev præsenteret som det, det var – en overordnet ramme, der dels kunne ændres, dels skulle udfyldes i et ligeværdigt samarbejde mellem udviklingslandene og donorerne.

Fremgangsmåden er ikke ukendt for Danidas evalueringskontor, som nok har taget initiativ til en evaluering, men som derefter har mødt partnerne med 'et blankt stykke papir' som udgangspunkt for at udforme evalueringen. Et godt eksempel er evalueringen af Ugandas landbrugsudviklings-program (Danida 2005).

Det var væsentligt, at konceptet også udstak rammerne for styringen af evalueringen: At der skulle etableres en referencegruppe, der var åben for deltagelse af alle interesserede lande og donorer, og at den daglige ledelse skulle forestås af en paritetisk sammensat Management Group.<sup>1</sup>

Denne åbne tilgang var usædvanlig for mange partnerlande, men de greb muligheden for at være med som lige partnere, og 10 udviklingslande meldte sig som case study-lande: Bangladesh, Bolivia, Mali, Filippinerne, Senegal, Sydafrika, Sri Lanka, Uganda, Vietnam og Zambia.

Ideelt set burde case-landene være valgt ud fra objektive kriterier som geografisk repræsentation, størrelse, udviklingsniveau, bistandsafhængighed osv. Men selv om landene ikke er 'valgt', men har meldt sig frivilligt, er de 10 lande ikke et dårligt udsnit. Kun er Latinamerika underrepræsenteret. Blandt donorerne har 11 meldt sig.<sup>2</sup> Her mangler helt klart nogle væsentlige aktører: EU, Verdensbanken og USA, som det ikke har været muligt at engagere.

Referencegruppen omfatter 31 repræsentanter for udviklingslande, donorer, multilaterale organisationer og civilsamfundet.<sup>3</sup> Denne gruppe og ledelsesgruppen støttes af et sekretariat, der finansieres af Danida og huses af DIIS. Evalueringen finansieres af frivillige bidrag fra en række donorer.

Referencegruppen holdt det første møde den 5.-6. marts 2007, hvor den godkendte udkastet til den generelle ramme for evalueringen, men forkastede udkastene til Terms of Reference for både landeevalueringerne og donorevalueringerne som værende alt for detaljerede. Ledelsesgruppen blev sendt hjem med pålæg om at udarbejde reviderede opgavebeskrivelser.<sup>4</sup>

## Evaluering af både donorer og modtagerlande

Som nævnt omfatter evalueringen 10 landeevalueringer og 11 donorevalueringer samt et endnu ikke fastlagt antal tematiske studier. Udfordringen har været at formulere 'generiske opgavebeskrivelser', der på den ene side fastlægger rimeligt faste rammer, der tillader en senere syntese af resultaterne, og på den anden side er tilstrækkeligt fleksible til, at de enkelte lande og donorer kan udforme evalueringer, der tilgodeser deres egne behov og ønsker.

Opgavebeskrivelserne for landestudierne fokuserer på tre dimensioner, der alle drejer sig om adfærdsændringer:

- Hvordan opfatter partnerne Paris-erklæringens anvendelighed/brugbarhed i relation til bistandseffektivitet? Er den tilstrækkeligt tydeligt formuleret til at tillade en fælles forståelse? Er der tilstrækkelig sammenhæng mellem målsætninger og indikatorer til at måle fremskridt?
- I hvilket omfang har donorerne ændret adfærd? Tillader de udviklingslandene at opstille og forfølge egne prioriteter? Overlader de ansvaret for økonomisk/finansiell styring til partnerne? 2006-monitoreringsrapporten (se Selberviks artikel i dette *DNV*) viser, at der er begrænsede fremskridt på en række områder. Evalueringen søger at afdække incitamenter og barrierer.
- I hvilket omfang har udviklingslandene ændret adfærd? Har de taget reelt ejerskab (og har de fået plads til det af donorerne)? Har de kapacitet til at hamle op med donorerne (hvis harmoniseringstiltag kan gøre dette vanskeligt)?

Det står hvert land frit at udforme deres evalueringer (inden for de fælles rammer), så de fokuserer på enkelte sektorer (produktive eller sociale) eller på temaer (kapacitetsopbygning, decentralisering) og evt. tværgående temaer som hiv/aids, god regeringsførelse. Mulighederne er mange, og kombinationsmulighederne endnu flere.

Vi har endnu ikke set alle landenes opgavebeskrivelser, men de få, vi har set, indikerer, at alle behandler Paris-erklæringens centrale temaer, men at spredningen på sektorer og tværgående temaer er stor, hvilket betyder, at der er en stor udfordring for det team, der skal sammenfatte resultaterne i en synteserapport.

Mens landeevalueringerne søger at afdække adfærdsændringerne hos både udviklingslandene og donorerne, fokuserer donorevalueringerne på, om donorpolitikker, -retningslinier og -incitamenter er ændret, så de støtter Paris-erklæringen:

- Er donorerne parat til at overlade ejerskab og lederskab til partnerne? Hvor langt kan donorerne strække sig uden at give køb på egne politiske prioriteter?
- Har donorerne tilpasset regler, procedurer og medarbejderes kvalifikationer til de nye samarbejdsformer?
- Er donorerens belønningssystemer (incitament) justeret, så overholdelse af Paris-erklæringens principper belønnes?

## Tre store udfordringer

Den største udfordring i den første fase af evalueringen er organisatorisk. Det er første gang, en evaluering søges gennemført med en så høj grad af decentralisering og afgivelse af donorkontrol med processen. Mange af de deltagende partnerlande har ikke institutionaliseret uafhængige evalueringer, så evalueringen er forankret i de dele af administrationen, der er ansvarlig for gennemførelse/monitorering af Paris-erklæringen, og de lokale referencegrupper omfatter både donorer og partnere, der skal evalueres. Findes den nødvendige kapacitet til at udforme og styre en sådan evaluering? Vil evalueringen blive tilstrækkelig uafhængig til at være troværdig?

De (relativt få) lande- og donor-specifikke opgavebeskrivelser, vi har set indtil nu, tyder på, at der både i partnerlandene og hos donorerne er en ærlig vilje til at gå bag om retorikken og se på det, der er allervæsentligst i en evaluering: de forklarende faktorer bag ændringer – eller manglende ændringer. Den virkelige test på uafhængigheden kommer, når evalueringskonsulenterne afleverer deres rapporter. Hvor kritiske får de lov til at være?

Hvad angår den 'tekniske' evalueringskapacitet, har donorerne evalueringsskontorer tilbudt at støtte partnerne som rådgivere, og der er etableret en række partnerskaber, der ser ud til at fungere. Der er dog eksempler på, at donorerne ikke helt lever op til Paris-erklæringens intentioner om partnerskab og partnerlandenes ejerskab, ligesom binding af bistanden stadig er tydelig: I nogle af de lokale referencegrupper søger donorerne at undgå, at evalueringen kommer til at 'pege fingre', og ønsker stærk kontrol med rapporterne. Dette søges imødegået ved hjælp af internationale peer reviewers, der er kontraheret af evalueringens sekretariat. I nogle tilfælde er donorerne finansielle støtte til evalueringen betinget af, at kontrahering af evalueringskonsulenter foregår efter donorens indkøbsregler, ikke partnerlandets. Det er ren binding af bistanden.

Den sidste store udfordring er, at tidsplanen for den første fase af evalueringen er meget stram: Lande- og donorstudierne skal være færdige senest i december, og syntesen skal foreligge i marts 2008 for at kunne forelægges på HLF i Accra.

Vil eksperimentet med at lade partnerlandene reelt stå for evalueringerne lykkes? – kun tiden vil vise det.

Som tidligere omtalt omfatter evalueringen også nogle tematiske studier, ud over de ovennævnte 10 lande- og 11 donorstudier. Disse er tænkt som supplement til de meget konkrete casestudier og skal omfatte temaer, der ikke vil blive tilstrækkeligt dækket. De overordnede "Rammer for opgavebeskrivelser" foreslår følgende temaer (OECD 2007): Rådgiverbistand (som en væsentlig del af kapacitetsudvikling); afbinding af bistanden; civilsamfundets rolle; svage stater; og de tværgående temaer menneskerettigheder, kønsdimensionen, miljø og hiv/aids. Endelig er der det måske vigtigste: udredningen af de kausale sammenhænge mellem Paris-erklæringen, bistandseffektivitet og udviklingseffektivitet.

Rådgiverbistanden og svage stater bliver prioriteret højt af mange deltagere, afbindingen ligeså, men møder stærk modstand fra nogle donorer. Civilsamfundstemaet er blevet overhalet indenom af andre initiativer, der gør det overflødig, og de tværgående temaer har, som sædvanligt, trange kår.

For øjeblikket samler interessen sig mest om udredningen af de kausale sammenhænge mellem Paris-erklæringen, bistandseffektivitet og udviklingseffektivitet. Dette studie skal danne grundlag for udformningen af evalueringens 2. fase, der skal søge at evaluere resultaterne af Paris-erklæringen.

*Niels Dabelstein leder Evalueringssekretariatet for Paris-erklæringen, der er placeret på DIIS*

## Noter

<sup>1</sup> Managementgruppen består af repræsentanter fra Danmark, Holland, Nicaragua (endnu ikke bekræftet), Sydafrika, Vietnam (siden afløst af Sri Lanka) og UNDP.

<sup>2</sup> Den Asiatiske Udviklingsbank, Australien, Danmark, Finland, Frankrig, Tyskland, Luxemburg, Holland, New Zealand, Storbritannien og UNEG (som dækker IFAD, UNAIDS, UN ECA, UNIFEM og UNDP).

<sup>3</sup> AFREA, Den Asiatiske Udviklingsbank, Bangladesh, Belgien, Bolivia, Cambodien, Danmark, EURODAD, Finland, Frankrig, Tyskland, Irland, Japan, Mali, Marokko, Nicaragua, Norge, OECD/DAC, Filippinerne, Reality of Aid, Senegal, Sydafrika, Spanien, Sri Lanka, Sverige, Holland, Uganda, UNDP, Storbritannien, Vietnam, Verdensbanken og Zambia.

<sup>4</sup> Se referatet af mødet samt alle dokumenter vedr. evalueringen på [www.oecd.org/dac/evaluationnetwork](http://www.oecd.org/dac/evaluationnetwork).

## Litteratur

Andersen, Ole Winckler & Ole Therkildsen. 2007. *Harmonisation and alignment: the double-edged sword of budget support and decentralised aid administration*. DIIS Working Paper 2007:4. Copenhagen: DIIS. <http://www.diis.dk/sw32922.asp>, 17.10.2007.

Booth, David & Alison Evans. 2006. *Follow-up to the Paris Declaration on aid effectiveness: an options paper*. Paris: DAC Evaluation Network. <http://www.oecd.org/dataoecd/8/3/38255452.pdf>, 17.10.2007.

Danida. 2005. *Uganda's plan for the modernisation of agriculture*. Danida Evaluation Report no. 2005/6. Copenhagen: Danida. <http://www.um.dk/NR/rdonlyres/EC07DF06-CF0B-49EE-9495-C8DA2E572C04/0/200506PMAevaluation.pdf>, 17.10.2007.

OECD. 2007. *Framework terms of reference for the first phase evaluation of the implementation of the Paris Declaration*. [http://www.oecd.org/secure/pdfDocument/0,2834,en\\_21571361\\_34047972\\_38478112\\_1\\_1\\_1\\_1,00.pdf](http://www.oecd.org/secure/pdfDocument/0,2834,en_21571361_34047972_38478112_1_1_1_1,00.pdf), 17.10.2007.

