

“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

Kontrol – kun oppefra eller også nedefra?

For mange kokke fordærver maden, og for mange donorer fordærver bistanden. I hvert fald var det overskriften på et nyhedsstelegram fra Inter Press Service (IPS) i juli 2007, at “For mange donorer ødelægger hjælpen”.

Teksten refererer resultaterne af en undersøgelse, som Overseas Development Institute (ODI) (IPS 16. juli 2007) har gennemført for EU-parlamentets udviklingskomité. ODI har set på EU-bistand til Cambodja, Mozambique og Peru og har vurderet, at disse lande alene i deres samarbejde med EU har at gøre med 15-17 bilaterale donorer plus EU-kommissionen. Ja, rapporten fortæller, at tallet bliver endnu højere, hvis man medregner regioner som Catalonien i Spanien og Flandern i Belgien, der begge har kontorer i Mozambique.

En af konklusionerne er, at det er gået (for) langsomt med at forbedre EU-bistandens effektivitet. Selv om der er lavet et regelsæt for, hvordan man gebærder sig, et *code of conduct* for at undgå dublering og overlappning i bistandssystemet, så har mange EU-lande været mere end tøvende med at overføre større magt til Kommissionen på bistandsområdet.

I en kommentar siger svenske Anders Wijkman fra EU-parlamentet, at der er enorme transaktionsomkostninger ved at have for mange donorer og for mange forskellige krav om rapportering.

Det lyder alt sammen både genkendeligt og rigtigt. De nationale donorer vil alle selv have ansvar, succes historier og ros. De har (formentlig) alle deres komparative fordele og kan let henvise til sendrægtighed og bureaukrati i EU-systemet, når de argumenterer for national bilateral bistand. Men det ændrer ikke ved, at det er tungt for modtagerne.

ODI-rapporten nævner Peru som et særligt grelt eksempel. Trods hurtig vækst er halvdelen af befolkningen stadig fattig, og en femtedel lever i ekstrem fattigdom for under en dollar om dagen. Bistanden har ikke



ændret meget. Og det peruvienske agentur for internationalt samarbejde, der blev oprettet i 2002 for at koordinere donorerne, har at gøre med 900 organer, der implementerer bistand. I alt er der tale om 2.500 private og offentlige projekter hvert år.

Rapporten fortæller om kontorer, der føler, de er ved at drukne i administrative opgaver og projekt-krav.

Fint nok. Men...

ODI-EU-rapporten er endnu en af de mange rapporter, der stiller et berettiget krav om bedre harmonisering mellem donorerne. Og i EU-familien burde det jo sådan set kunne lade sig gøre.

Rapporten lægger sig med sine anbefalinger godt op ad Paris-erklæringen om mere effektiv bistand via bedre harmonisering, større lokalt ejerskab og lavere transaktionsomkostninger.

Det er let at være enig, og det er oven i købet nødvendigt. Så det er lidt surt at skulle tilføje et "men" og nogle betingelser.

Men her kommer de sure forbehold så alligevel. De munder dog ud i nogle anbefalinger baseret på både frihed, folkelighed og demokrati, som primært har til formål at sikre, at det lokale og nationale ejerskab til bistandsprocessen bliver lige så reelt, som Paris-erklæringen hævder, at det skal være.

Det er således slet ikke så surt alligevel. Snarere både positivt og progressivt. Det handler om de mennesker, hvis liv bistanden, ideelt set, har til hensigt at gøre lidt lettere og bedre.

Ansvarlighed, men over for hvem?

Udviklingen i bistanden går i retning af stadigt større programmer. I mange år har vi talt om sektorprogramstøtte og i stigende grad handler det også om budgetstøtte, selv om de fleste donorer er meget forsigtige med rent faktisk at implementere direkte budgetoverførsler. I de store regeringsprogrammer er der nu færre enkeltprojekter end tidligere og langt mere sektororienteret programstøtte, som giver modtagerregeringer ejerskab og muligheder for at planlægge.

Udviklingen gør det muligt for donorerne at lave en arbejdsdeling. Paris-erklæringen lægger op til, at hver enkelt bilateral donor skal arbejde i færre sektorer pr. land. Danmark planlægger at komme ned på tre sektorer i hvert programsamarbejdsland. Men man svigter jo ikke bare sine venner,

så man deler opgaverne: “Hvis I tager sundhed, fortsætter vi med uddannelse”, eller “Vi er blevet nødt til at trække os ud af uddannelsessektoren, var det noget for jer at tage over?”

Det lyder lidt som en snak mellem donorer, men det hedder jo også donorharmonisering og donorkoordination. Spørgsmålet er imidlertid, hvem der koordinerer hvem. Koordineres den nye udvikling af modtagerlandets regering? Eller finder koordineringen primært sted mellem donorerne indbyrdes med skyldigt hensyn til 2015-målene, til ‘donor darlings’ (lande, som donorerne helst vil støtte), og til ønsket om at undgå at komme til at hænge på de vanskeligste og mest risikable lande og programmer.

Ejerskab er jo et lidt upræcist og flydende ord. Hvornår starter ejerskabet for eksempel for en modtagerregering? Er det først for alvor, når donorerne er færdige med deres egne indbyrdes harmoniseringsforhandlinger, og pengene begynder at flyde, eller er det også i vurderingen af bistandsbehovene og opgavefordelingen mellem donorer og nationale institutioner, allerede inden der er lavet harmonisering?

ODI udgav i januar 2006 et arbejdspapir med titlen *Hvilken vej går bistanden?* (Menocal & Rogerson 2006).

Overordnet hedder det i dette papir, at

set i bistandsmodtagernes perspektiv er det ikke umiddelbart oplagt, at grupperingen af donorerne i et fælles program med det samme sæt af betingelser ubetinget er i landets interesse. Risikoen for, at man kommer til at stå over for en forenet front af donorer – eller et donor-kartel – kan godt veje tungere end de besparelser, man får i transaktionsomkostninger, fordi man ikke længere skal forhandle separat med en mængde forskellige donorer. (Menocal & Rogerson 2006, 9)

Hvad enten man er enig i denne vurdering eller ej, peger den på et centralt forhold i forbindelse med udviklingen mod større donorharmonisering: Modtagerregeringerne vil være nødt til at opruste eller kapacitetsudvikle, som det hedder. De skal være stærkere til at styre og forhandle, end mange af dem er i dag, og i forhold til den internationale udviklingsbistand vil de primært bruge deres kompetencer og energi og kapacitet på at være effektive med- og modspillere over for de forenede donorer. Deres egne demokratiske systemer bliver (let) mindre vigtige.

Et andet af de krav, der stadig stærkere stilles, er kravet om økonomisk ansvarlighed og gennemsigtighed, *accountability*. Det er et nødvendigt krav, for uden stor ansvarlighed og gennemsigtighed giver det ikke mening at snakke sektorprogramstøtte – endsige budgetstøtte.

Men ansvarlighed og gennemsigtighed i forhold til hvem?

I samme ODI-papir, med synspunkter fra Civilsamfundene i Syd, gives der med en række forskellige formuleringer udtryk for, at donorerne krav om ansvarlighed og gennemsigtighed er præget af et temmelig ensidigt fokus på, hvad modtagerregeringer skal leve op til netop i forhold til donorerne. Der mangler to ting:

1. Langt mere præcise regler om donoråbenhed og ansvarlighed, så de også kan kigges i kortene, samt
2. Langt større ansvarlighed, åbenhed og villighed hos modtagerregeringerne til at blive kigget i kortene af deres egne befolkninger.

Papiret nævner eksempelvis, at “et voksende antal kritikere hævder, at donorbetingelser (konditionalitet) underminerer normal demokratisk politik ved at gøre regeringerne ansvarlige (accountable) opad i systemet i forhold til donorerne, snarere end i forhold til deres egne befolkninger” (Menocal & Rogerson 2006, 11-12).

Derfor kræver disse kritikere også, at alle donorerne betingelser skal være offentligt tilgængelige, og så er vi tilbage i det første punkt, om at de krav om åbenhed og ansvarlighed, man stiller over for modtagere, også må stilles til donorerne.

Synspunktet om, at befolkningerne i Syd skal inddrages, er jo langt fra nyt. Udviklingen af fattigdomsbekæmpelsesstrategierne (PRSP) som afløsning for strukturtilpasningsprogrammer, der kom som diktater oppefra og ned, er blandt andet udtryk for en sådan tænkning. Det er meningen, at modtagerlandenes befolkninger, blandt andet via civilsamfundet, skal inddrages i brede konsultative processer, når fattigdomsstrategierne udarbejdes. Det er almindeligt anerkendt, og der er ingen ideologisk uenighed om det.

Langt hen ad vejen har alle – undtagen korrupte regeringer – også en interesse i, at det sker. Eksempelvis citeres Moreblessings Chidaushe fra AFRODAD i ODI-papiret for at sige at “et mere afbalanceret syn på gensidig ansvarlighed må også tage fat på nogle af de kritiske forhold i modtagerlandene, som bidrager til bistandens ineffektivitet. Det er forhold som mangelfulde regeringssystemer, korruption og svag institutionel kapacitet” (Menocal & Rogerson 2006, 11).

Både donorer og modtagerlandenes befolkninger har en åbenbar interesse i, at der på demokratisk vis ‘holdes øje’ med regeringerne, og at de på demokratisk vis drages til ansvar.

Sagen er imidlertid også, at mange (for ikke at sige de fleste) regeringer i modtagerlandene har en tradition for lukkethed i forhold til egne

befolkninger. Samtidig er civilsamfundene i de fleste af landene svage og mange steder relativt unge. Deres reelle inddragelse, for eksempel i PRSP-processerne, har ofte været svag og helt utilstrækkelig.

Modtagerlandenes regeringer vil gerne have ngo'erne til at udføre sociale og sundhedsmæssige opgaver for regeringerne. Men de er ikke interesseret i kritiske og besværlige ngo'er, der blander sig i politiske processer.

Der er derfor ikke blot behov for at styrke modtagerregeringernes kapacitet og kompetencer. Der er også brug for at styrke de nationale folkelige muligheder for at indgå i de demokratiske processer, både omkring udvikling og prioritering af strategier og vedrørende kontrol af implementering (checks and balances).

Men vil det bistandspolitiske systems forsøg på at leve op til Paris-erklæringen være med til at rette op på dette problem?

Der er gang i en statsliggørelse af bistanden

I begyndelsen af 2007 skrev jeg et notat for den danske 92-gruppe (Forum for Bæredygtig Udvikling) om manglen på civilsamfundsprioritering i den danske regerings udviklingspolitiske prioriteter for 2007 til 2011 (Vilby 2007).

Budskabet var, at Danida og Udenrigsministeriet i de udviklingspolitiske prioriteter *Vilje til udvikling* (august 2006) næsten har glemt civilsamfundet. Det står nævnt her og der, men de lovede civilsamfundsanalyser er ikke gennemført, og selv om man netop i overensstemmelse med Paris-erklæringen prioriterer fremme af god regeringsførelse, så går stort set alle nye bevillinger til dette formål (i alt 500 millioner kroner) til den offentlige sektor. Ikke et eneste sted nævnes planer om øgede civilsamfundsbevillinger for at styrke god regeringsførelse.

Danidas fokus er klart stat-til-stat-bistand – eller sagt på en anden måde: samarbejdet mellem regeringer. Der er tale om en statsliggørelse af bistanden, som svarer meget godt til Paris-erklæringens fokus, men egentlig ret dårligt til en borgerlig regering.

Det hedder i teksten i *Udvikling! Folkestyret eller statsstyret?* blandt andet, at

decentraliseringen af dansk bistand med øget kompetence til ambassaderne og den fortsatte udvikling af programsektortilgangen og forskellige former for budgetstøtte har været vigtig for at sikre nationalt ejerskab til udviklingsprioriteter og for at få et stærkt kontinuerligt samarbejde omkring sektorprogrammerne i det en-

kelte samarbejdsland. Men tilgangen har også medført et stærkt fokus på regering, stat og centraladministration i samarbejdet. Finansministeriet og de enkelte fagministerier er meget vigtige samarbejdspartnere og Danidas rådgivning retter sig ofte mod disse niveauer. I de ganske mange tilfælde, hvor regeringer og centraladministrationer undervurderer potentialet i civilsamfundet, eller hvor man direkte forholder sig modvilligt eller afvisende overfor et aktivt civilsamfund, giver det en betydelig risiko for, at Danida får et overdrevent fokus på staten og statsapparatet og et utilstrækkeligt fokus på den nødvendige inddragelse af civilsamfundet. (Vilby 2007, 14-15)

Den danske regerings udviklingspolitiske prioriteter er i høj grad præget af Paris-erklæringen. Deklarationen har et meget teknisk og administrativt fokus. Den fokuserer især på staten med målsætningerne om forbedrede planlægningsystemer, styrket finansiel styring og ledelse og højere effektivitet. Den har derimod kun et meget beskedent fokus på civilsamfundet og god regeringsførelse. Faktisk nævnes civilsamfundet kun direkte et eneste sted, nemlig i afsnit 14 om ejerskab, hvori det hedder, at partnerlandene (det vil sige modtagerlandenes regeringer) skal gå i spidsen i koordinationsbestræbelserne "i dialog med donorerne og i bestræbelser på at fremme deltagelse af civilsamfundet og den private sektor" (Paris Declaration 2005, punkt 14, side 3).

Civilsamfundet nævnes altså på niveau med den private sektor. Begge sektorer er nødvendige, men deres roller unægtelig helt forskellige. Det nævnes ikke.

Der er andre steder i erklæringen, hvor der er indirekte henvisninger til nødvendigheden af folkelig deltagelse. Det hedder i punkt 3.iii, at man skal øge såvel donorerers som partnerlandes ansvarlighed og gennemsigtighed i forhold til deres indbyggere og parlamenter, og der står i punkt 22 noget om, at kapacitetsudvikling også må baseres på et "bredere socialt, politisk og økonomisk miljø" i modtagerlandene, og i punkt 37 at man skal opmuntre til bred deltagelse af et udvalg af nationale aktører, når udviklingsprioriteterne fastsættes. Blot et enkelt sted (punkt 39) nævnes også ikke-statslige systemer, men det er specielt som bistandsleverandører i de meget svage og skrøbelige stater.

Man kan roligt fastslå, at det samlet set er både tyndt, vagt, uforpligtende og uprioriteret. Paris-erklæringens fokus på at effektivisere bistanden ved at sikre bedre koordination og undgå overlapning og duplikering af indsatser peger derfor i retning af, at staternes og de statsstyrede institutioners rolle bliver endnu mere centrale end tidligere. Men meget betydelige bistandsmidler kanaliseres allerede i dag ind i statslige strukturer, der ofte er svage og præget af manglende folkelig opbakning og politisk demokratisk kontrol. Hvis ikke de folkelige kontrolmekanismer styrkes,

er der stor risiko for, at resultatet af Paris-erklæringen kan blive en meget uheldig kombination af yderligere statsliggørelse af bistanden og reduceret demokratisk kontrol med den samlede udviklingsindsats.

Det er en af konklusionerne i 92-gruppens papir. Det fastslår, at civilsamfundet naturligvis ikke blot skal inddrages for civilsamfundets skyld, "men fordi aktive civilsamfundsorganisationer er afgørende for, at reformer og sektorprogrammer reelt gennemføres og bliver vellykkede, også i det yderste led." (Vilby 2007, 14).

Danidas ensidige økonomiske fokus på den offentlige sektor i forbindelse med indsatserne for god regeringsførelse er et klart eksempel på, hvordan Paris-erklæringen tenderer mod en statsliggørelse af bistanden. Og den internationale debat om Paris-erklæringen og civilsamfundet peger i retning af, at den danske regerings tolkning af den og prioritering af det statslige regeringssamarbejde er udtryk for en generel tendens.

Et notat (i udkast) fra den internationale Alliance 2015 (2007), der har Ibis som dansk medlem, beskæftiger sig med reformer af bistandssystemet og stiller krav forud for det næste højniveau-møde om bistandseffektivitet i Accra i 2008. Notatet søger at opstille forudsætninger for, at 2015-målene kan nås via effektiv og ansvarlig bistand.

Alliance 2015 skriver, at "Paris-erklæringens forpligtelse til gensidig ansvarlighed og gennemsigtighed kun fokuserer på forholdet mellem donorer og partnerlande. Dette fokus skal udvides og understrege behovet for ansvarlighed og gennemsigtighed nedad i systemet. Det må inkludere civilsamfundet, når dagsordenen for udvikling sættes, og når bistandspraksis monitoreres." (Punkt 6, s. 2).

I en anbefaling til donorerne hedder det, at "demokratisk ejerskab er en forudsætning for at bistand kan bidrage til at udrydde fattigdom. Når donorerne giver budget- eller sektorstøtte til regeringer, skal støtte til civilsamfundenes og specielt kvindeorganisationernes deltagelse i og monitorering af regeringsplaner være et integreret element." (Punkt 3, s. 1-2).

Brian Pratt, der er leder af ngo-trænings- og forskningscentret INTRAC, skriver i en artikel fra maj 2006 (Intrac/Ontrac 2006), at efter at vi i en række år i 1980'erne og 90'erne så markante forsøg på at 'rulle staterne tilbage', blandt andet i forbindelse med strukturtilpasningsprogrammerne, så har vi i de seneste år set mange forsøg på at genetablere staten som udviklingens eneste motor. Civilsamfundet og ngo'erne ses i denne udvikling alene som mulige underleverandører til det store statslige bistandssystem. Civilsamfundet må imidlertid ikke ende med at blive statens instrument. Organisationerne skal tværtimod have en uafhængighed, der gør det muligt for dem at fungere i rollen som vagthund.

Da formanden for den Afrikanske Union, Alpha Oumar Konaré, i foråret 2006 var i København, sagde han ved mødet med de danske ngo'er, at "I skal være vores vagthunde. I skal være vores samvittighed. I skal lægge pres på regeringerne. I er civilsamfundet og vær på vagt: I er ikke regeringen."

Sandheden er konkret – også i civilsamfund i Syd

Civilsamfund i forhold til udvikling og bistand er som bekendt mange ting. Det er miljø- og udviklingsorganisationerne i Nord. Det er ngo'erne og de små lokale cbo'er, *community based organisations*, i Syd. Det er også – og måske i stigende grad – de internationale ngo'er, de såkaldte ingo'er, der i kraft af størrelse og kræfter præger en stor del af den internationale bistandsdebat.

Men diversiteten er endnu større. I Syd er ngo'er og cbo'er også alverdens ting. Alt fra enmandsforetagender med entreprenante ambitioner, der lige så godt kunne kalde sig virksomheder, over store diffuse folkelige organisationer med uklare mandater og struktur, og til rimeligt effektive miljø- og udviklingsorganisationer og folkelige bevægelser, der er i stand til at påvirke og flytte noget lokalt.

Syd-ngo'erne har deres egne problemer. Nogle er velfungerende inden for rammerne af deres mandat, men har interne demokratiske problemer. Nogle er så donorafhængige, at det truer deres uafhængighed, og andre er gevækster på regeringssystemerne med den afhængighed, det giver. Og korrupsion finder også sted i ngo'er, ikke bare internt i regeringssystemet.

Det er med civilsamfundsorganisationer som med donorer og med modtagerregeringer. Man kan godt have generelle holdninger, men når det kommer til implementering, er det vigtigt at huske, at sandheden er konkret, som Brecht har sagt i en helt anden sammenhæng. Ønsket om øget støtte til civilsamfundet skal altså ikke tages som udtryk for et ukritisk ønske om at støtte hvad som helst. Konkret støtte må baseres på konkrete vurderinger. Det er blandt andet derfor, det i en dansk sammenhæng er ærgerligt, at Danida ikke har fået lavet de civilsamfundsanalyser i de enkelte modtagerlande, som man bebudede i civilsamfundsstrategien i 2000. Dengang hed det netop, at "der er brug for en grundig analyse af samspillet mellem civilsamfundet og staten. Civilsamfundets organisationer er ikke per se gode eller dårlige. De har meget forskellig legitimitet og kan hverken erstatte den offentlige sektor eller repræsentative demokratiske organer. Men gennem folkelige bevægelser og græsrodsorganisationer kan fattige og marginaliserede kvinder og mænd få en stemme og inddrages i politikformulering og gennemførelse af konkrete programmer." (Udenrigsministeriet 2000, 6)

Det er vigtigt at understrege, at det i denne sammenhæng handler om civilsamfundet i Syd. Vestlige ngo'er, og herunder de danske, har en rolle at spille blandet andet via kapacitetsopbygning i partnerskaber og som fundraisere og nogle gange med teknisk ekspertise. Men hverken donor-ngo'er eller ingo'er kan sikre involveringen af fattige og marginaliserede mennesker eller kontrollen med tvivlsomme regeringer. Det kan kun et stærkt lokalt civilt samfund i samspil med andre formelle nationale kontrol- og demokratisystemer.

En bunden opgave, hvis massiv svindel skal undgås

I virkeligheden er der tale om en bunden opgave, som alle burde være interesseret i at løse. Hvis udviklingen går som bebudet, således at bi-standens omfang stiger voldsomt, specielt til de fattigste lande, samtidig med at der helt overvejende bliver tale om programsektorbistand og budgetstøtte, så vil ikke nok så mange monitorerende kontrolbesøg og statsautoriserede revisorer kunne sikre donorer og modtagere mod et omfattende misbrug.

Det ved alle involverede godt, og det er naturligvis en af de væsentligste grunde til, at det går så langsomt med for alvor at få introduceret budgetstøtten, som er den vanskeligste at kontrollere.

Det er vigtigt at søge at skabe offentlig forståelse for, at en videreudvikling af bistandssamarbejdet og en øget fokusering på lokalt og nationalt ejerskab både må være baseret på en vis tillid til de lokale systemer og på en erkendelse af, at der vil ske et vist misbrug. Det gjorde der også i projektbistandens dage, og man må hele tiden afveje fordele og ulemper ved forskellige metoder og strategier. Bistandssamarbejde uden misbrug er en illusion.

Men det er en lige så stor en illusion at tro, at alle problemer kan løses på et makroniveau via et samarbejde med et velkoordineret donorkartel i Nord og finansministerier suppleret af fagministerier i Syd.

Et eller andet sted handler det om fattige mennesker og fattige stater, som har behov, de søger at få opfyldt. Og hvis der overhovedet skal være indhold i alle de fine politiske ord om støtte til demokrati, frihed og folkestyre, så må det være en grundforudsætning for bistandssamarbejde på makroplan, at det nede i bunden er funderet i en helt almindelig menneskelig og demokratisk debat om prioriteringer og kontrol med anvendelsen.

I en række af de fattige lande, der modtager udviklingsbistand, sker der rent faktisk i disse år en demokratisk opbygning. Mange års erfaringer med civil og fredelig bistand viser, at kampen for demokrati heldigvis kan føres på andre måder, end man hævder at have ført den i Irak.

Men netop derfor må en fortsat udvikling og harmonisering af bistands-samarbejdet baseres på en yderligere styrkelse af de demokratiske mekanismer og strukturer, som er en forudsætning for succes.

Det behøver ikke at være en hindring for harmonisering eller effektivisering. Men det kræver et stærkt fokus, og i nogle lande vil det også forudsætte et donorpres på systemer, der ikke selv har lyst til åbenhed eller kontrol.

Knud Vilby er journalist, forfatter og konsulent

Litteratur

Alliance 2015. 2007. Reforming the aid system: reaching the MDG 2015 through effective and accountable aid. Draft. June 2007. Alliance 2015.

Intrac/Ontrac. 2000. *Aid harmonisation: challenges for civil society*. Oxford: Intrac/Ontrac. <http://www.intrac.org/docs.php/2554/Ontrac33.pdf>, 16.10.2007.

IPS. 2007. *Too many donors spoil the aid*. News file. July 16.

Menocal, Alina Rocha & Andrew Rogerson. 2006. *Which way the future of aid? Southern civil society perspectives on current debates on reform to the international aid system*. ODI Working Paper 259. London: ODI. http://www.odi.org.uk/publications/working_papers/wp259.pdf, 16.10.2007.

Paris Declaration. 2005. *Paris Declaration on Aid Effectiveness*. http://www.oecd.org/document/18/0,2340,en_2649_3236398_35401554_1_1_1_1,00.html, 16.10.2007.

Vilby, Knud. 2007. *Udvikling! – Folkestyret eller statsstyret?* København: 92-gruppen – Forum for Bæredygtig Udvikling. <http://www.92grp.dk/politik/Udvikling%20-%20folkestyret%20eller%20statsstyret.pdf>, 16.10.2007.

Udenrigsministeriet. 2000. *Civilsamfundsstrategien*. København: Udenrigsministeriet.