

“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

Tilpasning og harmonisering

Erfaringer fra projektstøtte til lokal selvforvaltning i Bangladesh

I denne artikel behandler jeg to vigtige og nært relaterede argumenter, baseret på erfaringerne med donorbistand til lokalt selvstyre i Bangladesh. Jeg argumenterer for, at donortilpasning og harmonisering i Bangladesh står over for store udfordringer. For det første er en klar og sammenhængende regeringspolitik en forudsætning for, at en tilpasning af donorbistanden kan finde sted. For det andet er udformningen og implementeringen af donorerens bistand til lokal selvforvaltning i Bangladesh ikke harmoniseret. Det stresser de lokale regeringer med konfliktfyldte donorkrav og en overdreven arbejdsbyrde, og det styrker og tilskynder interesser, der modarbejder ethvert forsøg på at fremme lokaldemokrati.

De to problemer illustreres ved hjælp af en kort præsentation af elementerne i det nuværende lokale selvstyresystem i Bangladesh samt nogle af de konsekvenser, donorbistanden har for dette system.

Forsøget på at demokratisere lokalt selvstyre

I 2007 igangsatte Verdensbanken og Bangladeshs regering, i samarbejde med UNDP, UNCDF, Danida og EU-Kommissionen et projekt, der har til formål at styrke lokalforvaltningernes – i Danmark ville det være kommunernes – demokratiske rolle (Local Governance Strengthening Project – LGS-projektet). Projektets seks komponenter fokuserer alle på at styrke Bangladeshs 4488 Union Parishads (se næste afsnit) med henblik på at gøre dem mere effektive, mere ansvarlige over for borgerne og ikke mindst mere fattigdomsorienterede i deres serviceydelser og deres fremme af lokal udvikling. Projektet har et samlet budget på 189,9 millioner USD fordelt over en periode på fem år og er et af de mere omfattende initiativer i landets overordnede udviklingsstrategi. Det fremstår da også som om, der er en klar sammenhæng mellem donor- og regeringspolitik i forhold til lokalt selvstyre i dette projekt. Men skinnet bedrager.

I Bangladeshs landområder er den eneste valgte lokalforvaltningsinstitution den såkaldte Union Parishad (UP), mens der i byerne er valgte



kommunale myndigheder. Over UP'en står 'Upazila udviklings- og koordineringskomitéen' (UDCC), hvori UP-formændene er medlemmer sammen med repræsentanter fra de relevante ministerier. UDCC skal koordinere regeringens programmer og aktiviteter på niveauet mellem UP'en og distriktet. Det lokale parlamentsmedlem har observatørstatus i UDCC. Den uheldige, men bredt accepterede, konsekvens af dette arrangement er, at UDCC er blevet et organ, der først og fremmest arbejder for parlamentsmedlemmets politiske dagsorden på lokalt niveau. UP'erne står derfor alene og til en vis grad isoleret som det eneste reelt valgte, repræsentative organ i landdistrikterne.

Tabel 1. Lokalforvaltningsinstitutioner i Bangladesh (2006)

Lokalforvaltningsinstitution	antal
Division	6
Zila (distrikt)	64
Upazila (UDCC komité)	481
Thana	596
Union Parishad (valgt råd i landdistrikterne)	4498
Kommunal myndighed (valgt råd i byerne)	308

UP'ernes største problem i nyere tid har således været manglen på institutionelle kanaler til at fremme deres interesser på nationalt niveau. Den væsentligste forbindelse til dette niveau går via UP'ens formelle placering under Afdelingen for Lokalt Selvstyre (LGD) under Ministeriet for Lokalt Selvstyre, Landdistriktsudvikling og Kooperativer (MLGRDC) og via de forskellige ministerialkontorer, som implementerer projekter gennem UP'erne. Ingen af disse giver mulighed for indflydelse nedefra.

De politiske partier kunne være en anden institutionel kanal opad, men de er centralt styrede og ikke ansvarlige nedadtil. Politikerne køber befolkningens velvilje ved at skaffe projekter og ressourcer til deres opstillingskredse. Dertil kommer, at de lokale organisationer, som findes, er organisatorisk svage, ikke særligt repræsentative og ofte partipolitiske. UP'erne er således i princippet nok demokratiske organer, men – som ovenstående antyder – ikke en del af et velfungerende demokratisk system.

UP'erne kan beskrives som (kommunal)råd med formål og ansvar inden for en række offentlige serviceområder og -programmer, herunder drikkevand, primær uddannelse, lokalt retsvæsen, kvinders udvikling, landbrug, fiskeri og primær sundhed. Lovgivningen om lokalforvaltning peger specifikt på 13 komitéer, som UP'en kan nedsætte til at forestå sine aktiviteter. De valgte medlemmer¹ af en UP støttes administrativt af en enkelt sekretær og nogle gange en regnskabsassistent på deltid. Derudover er det de forskellige ministeriers lokale enheders opgave at yde teknisk

og rådgivningsmæssig støtte til de projekter og programmer, UP'erne implementerer.

Der er en tendens til, at ministeriernes lokale enheder ikke gør dette særlig godt. Regeringens embedsmænd er ikke kendt for deres lydhørhed over for lokalbefolkningens ønsker. Og eftersom UP'en ikke har incitamenter eller sanktioner til rådighed over for disse embedsmænd, er UP'en ikke i stand til at yde den service eller tilvejebringe de ressourcer, som den burde.

Al teknisk støtte til lokale offentlige serviceydelser og udviklingsaktiviteter leveres af medarbejdere på landsby- og UP-niveau, som arbejder fra de Upazila-kontorer, som de hører ind under. Skønt de relevante kontorer og afdelinger i ministerierne for landbrug, uddannelse, sundhed og husdyrbrug har mandat til at yde teknisk støtte og rådgivning på landsbyniveau og til at samarbejde med UP'erne, sikrer det lineære hierarki i disse ministerier, at der i praksis kun er få incitamenter eller sanktioner, der kan tilskynde medarbejdere på landsbyniveau til at leve op til deres roller og forpligtelser i forhold til UP'erne. UP'erne har altså i praksis få eller ingen midler til at sikre den støtte og de ydelser, som ministerierne har mandat til at levere.

Bedre regeringsførelse gennem betingelser

Local Government Strengthening-projektets tilgang er at benytte tekniske instrumenter til at styrke de valgte lokaladministrationers demokratiske funktion og praksis, og i særlig grad Union Parishad'ernes. Støtten følges op med oplæring i kapacitetsopbygning og med bloktilskud til at finansiere lokale udviklingsaktiviteter. Det har givet UP'erne væsentlig selvbestemmelse i forhold til, hvad disse bloktilskud skal bruges til,² og LGS-projektet sikrer, at midlerne bruges ansvarligt og effektivt. Til den ende benytter LGS-projektet et sæt minimumsbetingelser, især inden for finansiel styring. De sætter en minimumsstandard for, hvad der skal nås, før yderligere ressourcer kan tilføres en UP.

LGS-projektet benytter desuden et sæt præstationsmål eller indikatorer, der afspejler, hvorvidt UP'erne lever op til deres målsætninger. Hvis det går godt i forhold til disse indikatorer, modtager UP'erne yderligere finansielle ressourcer det efterfølgende år; hvis ikke, så reduceres midlerne. Det er en simpel mekanisme, men erfaringer fra projekter i Bangladesh og andre steder viser, at den er effektiv til styrkelse af lokalt demokrati, specielt i forhold til at forbedre serviceydelser og forøge produktionsmæssige aktiviteter på lokalt plan.

LGS-projektet er baseret på en noget anderledes vision for lokal selvforvaltning end den, man tidligere kunne finde inden for lokalpolitik og -praksis i Bangladesh. Tidligere blev udviklingsmidler kanaliseret til

UP'erne gennem ministerierne og deres kontorer og afdelinger og var øremærket til sektorspecifikke aktiviteter. LGS-projektets blottilskud er derimod ikke sektorbundne, og de gives direkte til UP'erne. Regeringen har selv givet UP'erne et mindre blottilskud, men LGS-projektet kommer med mange flere midler. UP'erne udvikler og implementerer lokale projekter i overensstemmelse med de opstillede betingelser, ikke mindst hvad angår deltagelse og ansvarlighed i programplanlægning og -implementering.

I dag får UP'erne ikke den administrative støtte, som tjenestemænd i ministeriernes lokale enheder burde yde, men i takt med at LGS-projektet får fodfæste, er det meningen, at UP'erne selv skal vælge og tilkøbe sig tjenesteydelser fra de forskellige ministerier.³ Det vil repræsentere en ganske dramatisk ændring i det lokale selvstyres rolle og status.

Tilpasning til en usammenhængende politik for lokalt selvstyre?

Dette fører os tilbage til de to oprindelige problemstillinger fra artiklens indledning. Det er et faktum, at Bangladeshs regering er indforstået med LGS-projektet og yder medfinansiering som en del af projektets budget og har forankret projektet i Afdelingen for lokalt selvstyre (DLG) under Ministeriet for lokalt selvstyre, landdistriktsudvikling og kooperativer (MLGRDC).

Inden for det samme ministerium har Afdelingen for lokale konstruktionsarbejder (LGED) længe haft ansvaret for den tekniske implementering af en række regering-donor-samarbejdsprojekter på lokalt niveau, som omfatter aktiviteter relateret til infrastruktur⁴. Men afdelingen er ikke partnerorganisation i LGS-projektet, og selvom den ikke ligefrem er imod projektet, vil den stå over for svære udfordringer med hensyn til rolle og status, hvis det lokale selvstyre styrkes.⁵ Så afdelingen, der har en magtfuld stemme i regeringens planer og politikker, støtter ikke aktivt LGS-projektets tilgang til lokalt selvforvaltning, fordi den frygter at blive forbigået i de besluttende fora, hvor den spiller en stor rolle i dag.

Det Nationale Institut for Lokalt Selvstyre (NILGD) er placeret i samme ministerium. Som navnet antyder, har det som en central opgave at sikre uddannelsen af lokale regeringsansatte og embedsmænd, og det opererer under LGDs auspicer. Som allerede nævnt forsøger LGS-projektet (sammen med LGD) på længere sigt at bevæge sig i retning af en efterspørgselsdrevet tilgang til træning og uddannelse, hvor UP'erne i stadig højere grad vil skulle identificere behovet for kapacitetsopbygning og på den måde udnytte de uddannelsesmidler, der er sat af til dette formål. Denne træning har indtil nu i høj grad været udbudsrevet og meget præget af topstyring og med begrænset input fra lokale regeringer i form

af kursuskrav, indhold, tidsplaner og så videre, og instituttets folk ser ingen grund til at ændre denne tilgang.⁶

Planlægningsministeriet, som blandt andet har ansvar for udvikling af den fysiske og sociale infrastruktur i landområderne, blev ikke informeret om detaljerne i LGS-projektet ved projektets start.⁷ Andre ministerier, der er direkte engageret i UP'erne (eksempelvis Landbrugsministeriet og Ministeriet for fiskeri og husdyrbrug), er lige så dårligt orienteret og har en klar tendens til at bruge UP'erne som organer til gennemførelse af ministeriernes egne projekter, snarere end som organer med selvstændig kompetence, som det ellers var meningen med LGS-projektet. I betragtning af regeringens usammenhængende politik over for UP'erne og den iøjnefaldende mangel på entydighed i dens holdning til LGS-tilgangen, er det vel forståeligt, at donorer stiller spørgsmålet: Hvordan kan man tilpasse sig til en regeringspolitik i forhold til lokalt selvstyre, når der ikke eksisterer nogen entydig, sammenhængende politik at tilpasse sig til?

Den implicitte kritik i dette spørgsmål er velbegrunderet: Der er ingen klar stemme i regeringen i forhold til lokalt selvstyre; der er mange stemmer, og de taler meget forskellige sprog. Bangladeshs politik i forhold til lokal selvforvaltning i almindelighed, og til UP'erne i særdeleshed, er en lang historie om initiativer, der trækker i forskellige retninger. Når nationale regeringer er blevet skiftet ud, og politikker derfor har ændret sig, er de ofte kun blevet delvist implementeret. Spørgsmålet er, om LGS-projektet kan blive til regeringens politik for lokalt selvstyre baseret på dets støttegrundlag, som først og fremmest er donorerne anført af Verdensbanken. Dette er usikkert. Det ville være skønt at forestille sig, at projektet har tilstrækkelig tyngde og autoritet til ikke blot at komme godt fra start, men også til sidenhen at skabe en positiv forandring, som, da der ikke kan ses noget alternativ, kunne gøre projektets idé til gældende politik på området for lokalt selvstyre.

Harmonisering mellem konkurrerende donorer?

Dette leder os videre til det andet problem, jeg lagde ud med, nemlig spørgsmålet om donorharmonisering. Den historiske udvikling i donorbistanden til lokalt selvstyre i Bangladesh mangler kontinuitet og sammenhæng 1) over tid, 2) mellem forskellige donorerers programmer på et givent tidspunkt, og 3) mellem sektorprogrammer og projekter inden for den samme donors arbejdsområder. Denne mangel på harmonisering på alle niveauer kan tilskrives manglen på en klar regeringspolitik i forhold til lokalt selvstyre, men donorerne må påtage sig en væsentlig del af skylden for den noget kaotiske situation.

LGS-projektet har derfor sat donorsamfundet i noget af et dilemma: skal man deltage, eller skal man vente og se, hvad der sker med regeringens

egen politik? Verdensbanken har taget et projekt, som har haft betydelig succes i ét distrikt, nemlig Sirajgunj, og har efter aftale med regeringen indført det som nationalt program – en proces der er forløbet over meget kort tid sammenlignet med mange andre projekter og programmer. En række donorer, herunder Danida og EU-kommissionen, har bidraget med midler til visse projektkomponenter og er derved kommet på banen. Andre donorer erkender åbent, at de ser til fra sidelinien. Men er der en sidelinie at se til fra, én som er neutral i forhold til lokalt selvstyre? Det korte svar er nej.

Donorstøttede programmer og projekter, som ikke direkte beskæftiger sig med lokalt selvstyre, involverer sig ofte med UP'erne for at få en organisationsmæssig forankring af aktiviteter implementeret på landsbyniveau. Mange af sektorprojekterne kanaliseres gennem det relevante ministeriums distrikts- og Upazila-kontorer. Dermed forstærkes og fremmes den vertikale sektortilgang til UP'erne og ministeriers og regeringskontorers position som leverandører af ydelser og ressourcer, og LGS-projektets beståelse på at styrke uddelegering af beslutningskompetence undermineres. Dette er imidlertid kun en del af problemet.

Der er en tendens til, at hver enkelt donor har sine egne krav og betingelser, når den støtter et sektorbaseret projekt med UP'erne som implementerende aktør, ikke mindst hvad angår kanaliseringen af midler, finansiel styring, kapacitetsopbygning og de dertil hørende implementeringsmanualer. Resultatet er alt for ofte en underbemandet UP, som står over for et større antal planlægnings-, regnskabs-, hørings-, monitorerings- og rapporteringskrav, som bevirker, at træning og uddannelse bliver ukoordineret og afspejler forskelligartede, og til tider modstridende, projekttilgange. Tilførslen af ressourcer er ligeledes ukoordineret. Midlerne flyder ad mange forskellige kanaler og har sommetider form af separate, projektspecifikke bevillinger med deres egne bestyrelser, omend disse ledes af regeringsembudsmand. Sidst men ikke mindst er det hele dokumenteret i en betydelig samling projektimplementeringsmanualer, som UP'ens enlige sekretær forventes at have indgående kendskab til.

Det er ikke kun UP'en, der lider under denne mangel på koordinering, for de samme problemer fortsætter op gennem ministerielle afdelinger og kontorer og ind i deres ministerier. Det ligger også i den bureaukratiske politiks natur, at disse hierarkier forfølger egne sektorinteresser, har deres egne budgetter, og opretholder deres position i regeringens administration. Men set i forhold til formålet med diskussionen i denne artikel, er det vigtigt, at donorstøttede projekters effekt på UP'erne klart anerkendes. Ikke fordi man skal ignorere det faktum, at hvert enkelt donorprojekt og sektorprogramkomponent har sin egen logik med rødder i en række behov, og en kontekst som er specifik for netop det projekt eller den komponent. Imidlertid udgør disse adskilte logikker, set ud fra UP'ens perspektiv, tilsammen en samling krav, som det er umuligt for den at

opfylde. Og dens manglende evne hertil udnyttes så af stærke bureaukratiske og politiske interesser, der er modstandere af enhver forandring i forhold til lokal selvforvaltning. For disse interesser bliver det let en demonstration af den lokale ledelses manglende evne til at lede, samt det uhensigtsmæssige i styrkelsen af lokalt valgte regeringsorganers rolle i lokalt selvstyre.

Vil LGS-projektet gøre en forskel?

Så hvad betyder dette for LGS-projektet og visionen om en stærkere, mere inkluderende og effektiv Union Parishad? Udfordringen er betydeligt større, end Verdensbanken og donorerne åbent erkender. Men to faktorer er i projektets favør, nemlig presset på donorerne for at arbejde hen imod en eller anden grad af harmonisering (afledt af Paris-erklæringen) og det pres, som UP'erne og deres indbyggere kan begynde at udøve i forhold til politikker og politikere i deres egne lokalområder, fordi UP'erne nu modtager ikke-øremærket (blok)støtte.

Selvom LGS-projektet er baseret på tekniske instrumenter, er det instrumenter, der sigter mod at fremme inklusion og ansvarlighed i forhold til den måde, hvorpå lokal ledelse i dag fungerer – og dét er politisk. Vi må imidlertid vente og se, om regeringen virkelig ønsker at fremme større lokalt selvstyre, og om donorerne i praksis vil yde den koordinerede støtte, som er nødvendig for, at reformerne kan gennemføres.

Neil Webster er seniorforsker på DIIS

Artiklen er oversat af Tina Maria Jensen

Noter

¹ Der er 9 valgte valgkredsmedlemmer (1 pr. valgkreds), 3 valgte kvinder (hver især repræsenterer en valgkreds bestående af 3 distrikter), samt en direkte valgt formand.

² Der kan vælges fra en bred vifte af investeringer.

³ UP'ernes evne til nærme sig en situation, hvori de selv identificerer behovene inden for kapacitetsopbygning, og begynder at selv vælge og købe sig service, oplæring etc., er en del af LGS-projektets langsigtede mål

- ⁴ Eksempelvis mindre veje, bygning af skoler, primær-sundhedsklinikker etc.
- ⁵ Det ressourcestærke LGED har ingen interesse i en udvikling i retning af et mere uddelegerende ledelsessystem, hvori lokale forvaltninger har større kontrol over offentlige udgifter.
- ⁶ Interview med direktøren for NILGD, oktober 2006
- ⁷ Interview med M.H. Rahman, divisionschef, marts 2007