

Paris-erklæringen og den internationale bistandsdagsorden

“We’ll always have Paris”, sagde Rick (Humphrey Bogart) til Ilsa (Ingrid Bergman) i slutningen af filmen *Casablanca* fra 1942, og siden er denne sætning blevet udødelig og anvendt i en række forskellige sammenhænge.¹ Spørgsmålet er, om det samme gælder for den Paris-erklæring, der blev vedtaget af mere end 100 donorer, organisationer og modtagerlande i Paris i marts 2005.² Mange ser Paris-erklæringen som et afgørende skridt mod en mere effektiv udviklingsbistand, og der arbejdes nu på at gennemføre erklæringens indhold. Samtidig er der dog også en begyndende diskussion af Paris-erklæringen. Indeholder den egentlig noget nyt? Har den et indhold, der kan løse de udfordringer, udviklingsbistanden står overfor? Har den en jordisk chance for at blive gennemført? Er det ikke bare endnu en erklæring fra et internationalt møde, som om få år vil blive afløst af en ny international erklæring? Findes der noget reelt alternativ til gennemførelsen af Paris-erklæringen?

Der har i de senere år har været en lang række større internationale møder med udviklingsbistanden på dagsordenen. Der var mødet i Monterrey 2002, derefter fulgte mødet i Rom i februar 2003, i Marrakech i februar 2004, og så Paris i 2005 (se også Petersens artikel i dette nummer af *Den Ny Verden*). Hvert møde har ledt til fælles erklæringer. Siden er fulgt andre møder i for eksempel Gleneagles i juli 2006, hvor G8-landene blandt andet forpligtede sig til en fordobling af udviklingsbistanden til Afrika og til en massiv gældslettelse. Dertil kommer flere internationale møder om opfyldelsen af 2015-målene. Siden år 2000 har der været en international mødeaktivitet uden sidestykke med fokus ikke bare på udviklingsbistandens størrelse, men også på, hvordan den leveres og dens resultater.

Paris-erklæringen

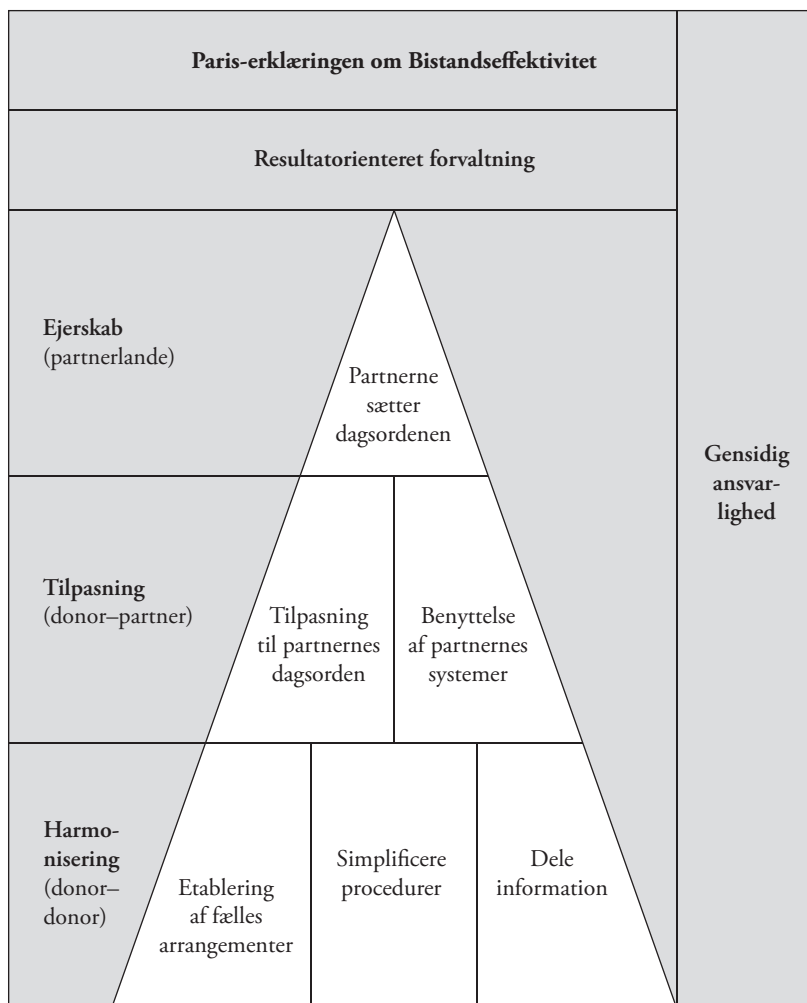
Når Paris-erklæringen bliver opfattet som et helt centralt og måske også varigt dokument, er det dels fordi så mange donorer og modtagerlande har tilsluttet sig denne erklæring, og dels fordi den ikke bare sammenfatter,



men i et vist omfang også udvider beslutningerne fra de tidligere møder i Rom og Marrakech. Derudover er det nok også manges vurdering, at tiden nu er mere moden til internationalt samarbejde efter 'bistandstrætheden' i 1990'erne, og at der er en voksende politisk forståelse for, at de tiltag, der er indeholdt i Paris-erklæringen, er nødvendige. Samtidig indeholder erklæringen ikke bare nogle principper, men er også praktisk orienteret, og den lægger vægt på både modtagerlandenes og donorerens ansvar.³

Paris-erklæringen indeholder i alt 56 grundlæggende elementer, der er organiseret i fem principper: (1) ejerskab, (2) tilpasning, (3) harmonisering, (4) resultatorienteret forvaltning, *managing for results*, (5) gensidig ansvarlighed, *mutual accountability* (se figur 1). Hvert element er beskrevet i Paris-erklæringen, herunder henholdsvis modtagerlandenes og donorerens ansvar, og til en række af elementerne er der knyttet fremskridtsindikatorer og mål (se boks med indikatorerne).

Figur 1



Ejerskab betyder i Paris-erklæringen, at modtagerlandene forpligter sig til at udvikle operationelle udviklingsstrategier – eksempelvis i form af fattigdomsstrategier (PRSS) – og til at sikre en sammenhæng mellem disse strategier og de nationale budgetter. Væsentlige elementer er et større fokus på modtagerlandenes finanslov som styringsinstrument og på reformer af den offentlige sektor. Donorerne forpligter sig til gengæld til at respektere disse udviklingsstrategier.

Tilpasning omfatter i Paris-erklæringen en række elementer, og som det fremgår af boksen nedenfor, fokuserer 7 af de i alt 12 fremskridtsindikatorer på tilpasning. Donorerens udviklingsbistand skal tilpasse sig modtagerlandenes udviklingsstrategier, og donorerne skal anvende modtagerlandenes institutioner og systemer. Dette forudsætter en styrkelse af den nationale kapacitet, og at modtagerlandene udvikler velfungerende systemer. Der har i den forbindelse især været fokus på, at udviklingsbistanden reflekteres i modtagerlandenes nationale budgetter, offentlige indkøb, offentlig finansiel styring, koordinering af teknisk bistand, afvikling af særlige implementeringsenheder og afbinding af bistanden.

Harmonisering lægger op til langt større donorsamarbejde, men også arbejdsdeling. Udgangspunktet er mere programbistand, og et centralt element er, at donorerne skal komplementere hinanden, bl.a. baseret på vurderinger af de enkelte donoreres komparative fordele, og at der etableres fælles programmer, fælles analyser og fælles missioner. Paris-erklæringen peger endvidere på, at det er nødvendigt at etablere incitament, der kan styrke donorharmoniseringen på både donor- og modtagerside.

Resultatorienteret forvaltning medfører, at modtagerlandene skal have systemer for resultatmåling, som kan danne grundlag for politiske og administrative beslutninger, men også at både donorerne og modtagerlandene skal anvende de samme resultatmålingssystemer. Derudover forpligter både donorer og modtagerlande sig til at tilrettelægge bistanden med eksplicit fokus på at opnå de ønskede resultater.

Gensidig ansvarlighed betyder, at der på både donor- og modtagerside skal etableres mere gennemsigtige systemer. Det betyder blandt andet, at den politiske proces i forbindelse med vedtagelsen af strategier og budgetter skal gøres mere gennemsigtig, men også at donorerne skal blive bedre til at informere – i tide – om den udviklingsbistand, der gives. Derudover skal der etableres fælles mekanismer for vurderinger af udviklingsbistanden, herunder af opfyldelsen af indgåede aftaler og forpligtelser. Endelig betyder det accept af, at både modtagere og donorer må anerkende, at den anden part skal stå til regnskab over for egen befolkning, parlament, skatteydere etc.

Alle fem principper i Paris-erklæringen er vigtige og understøtter gensidigt hinanden. I den offentlige debat har der dog nok været mest fokus på de

Paris-erklæringens 12 indikatorer

Ejerskab

1. Modtagerne skal have operationelle fattigdomsstrategier

Tilpasning

2. Modtagerne skal have troværdige offentlige systemer med særlig fokus på offentlige indkøb og økonomiforvaltning
3. Donorer skal tilpasse bistanden til nationale prioriteter
4. Modtagerlandenes kapacitet skal styrkes gennem bedre koordineret bistand til kapacitetsopbygning
5. Donorerne skal øge brugen af modtagernes systemer for offentlige indkøb og økonomiforvaltning
6. Modtagernes kapacitet skal øges ved at mindske donorerens anvendelse af parallelle systemer og strukturer til gennemførelse af aktiviteter
7. Modtagerlandene skal sikres bedre planlægningsmuligheder ved at gøre bistanden mere forudsigelig både inden for det enkelte finansår og på mellemlangt sigt
8. Donorerne skal afbinde deres bistand yderligere

Harmonisering

9. Anvendelsen af fælles arrangementer og procedurer gennem programmer skal øges
10. Anvendelsen af fælles analyser og fælles missioner skal øges

Resultatorienteret forvaltning

11. Modtagerlandene skal etablere resultatorienterede monitorerings-systemer knyttet til fattigdomsstrategierne og sektorprogrammer

Gensidig ansvarlighed

12. Modtagere og donorer skal gennemføre fælles vurderinger af fremskridtene mod mere effektiv bistand

første tre principper (ejerskab, tilpasning og harmonisering), hvor ejerskab og tilpasning endda ofte diskuteres i sammenhæng, ud fra den betragtning at tilpasning forudsætter, at der eksisterer relevante nationale udviklingsstrategier, og at tilpasning samtidig netop vil kunne lede til øget ejerskab.

Selv tillægger OECD-DAC det stor betydning, at man har fået etableret et system til at monitorere implementeringen af erklæringen. Således skal der være et vigtigt møde i Accra i Ghana i september 2008, hvor der skal ske en første vurdering af, hvordan det går med implementeringen. Som det nævnes i Dabelsteins artikel i dette *DNV*, er der allerede sat en evaluering i gang. Og selv om Accra-mødet finder sted midtvejs i perioden frem mod 2010, som er det år, der er sat for opfyldelse af Paris-erklæringens mål, vil 2008-mødet give et vigtigt fingerpeg om, i hvilket omfang Paris-erklæringen vil blive gennemført.

Hvor ny er den nye dagsorden?

Nogle har peget på, at harmonisering og tilpasning ikke er nye målsætninger. Ønsket om harmonisering har således været på dagsordenen i de sidste 30 år, og der har i mange år været argumenteret for, at spredningen af udviklingsbistanden på mange projekter og programmer gjorde det vanskeligt at sikre en effektiv anvendelse af ressourcerne. Allerede i 1969 kunne man således læse i Pearson-rapporten, at “det nuværende store antal bistandsorganisationer og deres mangel på koordinering fører til en masse unødvendigt overlappende arbejde” (Easterly 2006, 4). En rapport fra 1981 fra Verdensbanken skriver: “Det erkendes, at bistandskoordinering både inden for landene og mellem de store bistandsorganisationer er af voksende betydning...” (Easterly 2002, 17). I en artikel fra midten af 1980'erne står der: “arbejdet med at implementere det store antal individuelle donorfinansierede projekter med deres specifikke mål og rapporteringskrav tager meget mere tid og kræfter end rimeligt er” (Morss 1984, 465). De tre citater, som er henholdsvis 38, 26 og 23 år gamle, kunne lige så godt stamme fra et af dokumenterne op til mødet i Paris i 2005.

Harmonisering og tilpasning er sund fornuft

Erkendelsen af, at donortilpasning og -harmonisering er centrale forudsætninger for en mere effektiv udviklingsbistand, er således ikke af ny dato. Samtidig er det nu en udbredt opfattelse, at mange udviklingslandes kapacitet til effektivt at anvende udviklingsbistanden er under hårdt pres og vil komme det endnu mere, hvis løfterne fra de senere års internationale møder om en markant vækst i udviklingsbistanden opfyldes (se f.eks. Moss & Subramanian (2005) og Barder (2006)). Paris-erklæringen må derfor også ses i sammenhæng med de senere års tilsagn fra donorerne om en betydelig vækst i udviklingsbistanden.

Dertil kommer, at en række analyser (se f.eks. Knack & Rahman (2004), Acharya, Fuzzo de Lima & Moore (2006) og Roodman (2006)) ikke bare har vist, at bistanden leveres spredt og uden sammenhæng, men også at disse problemer er voksende. Konsekvensen af fragmenteringen og spredningen af udviklingsbistanden bliver alt for høje omkostninger ved at forvalte udviklingsbistanden – det man kalder transaktionsomkostningerne⁴ – for både donorerne og modtagerlandet. Samtidig betyder det, at det er vanskeligt for modtagerlandet effektivt at planlægge anvendelsen af de ressourcer, der er til rådighed, hvilket går ud over det lokale ejerskab. Der er forskellige metodemæssige problemer forbundet med at måle spredningen af udviklingsbistanden, men analyserne peger på følgende overordnede tendenser:

Antallet af donorer er vokset hurtigere end udviklingsbistanden, og der er i dag ca. 200 forskellige donororganisationer. Hertil kommer en række nye finansieringskilder og et meget stort antal ngo'er. Alt i alt er der efterhånden ca. 1000 forskellige finansieringsmekanismer (Burall, Maxwell & Menocal 2006, 4). Konsekvensen af dette er, at hvert modtagerland må samarbejde med et betydeligt antal donorer. Analyser viser således, at et modtagerland i gennemsnit samarbejder med mere end 20 bilaterale donorer, 20 multilaterale donorer og flere hundrede ngo'er (Acharya, Fuzzo de Lima & Moore 2006, 4). Programmerne bliver styret gennem utallige donorbesøg og møder med forskellige regeringsrepræsentanter, som forventes at modtage kommentarer til donorudarbejdede rapporter – og at reagere på dem. Det skønnes for eksempel, at Tanzania modtager 1000 donorbesøg om året og derudover skal udarbejde 2400 rapporter til donorerne. Andre har peget på, at disse tal endda er alt for lave (Roodman 2006b, 1-2).

En anden indikator for spredningen af udviklingsbistanden er antallet af projekter og programmer, som tilsyneladende ikke falder. Nogle analyser viser oven i købet en stigning. Selv om noget af denne vækst nok skyldes bedre rapportering, tyder stigningen også på, at mens der foregår en vis harmonisering på nogle områder, bliver dette opvejet af nye aktiviteter på andre områder. At antallet af projekter og programmer fortsat er meget højt, dokumenteres af, at en række udviklingslande laver 1-2 nye aftaler om bistandsprogrammer og -projekter om dagen (Roodman 2006b, 7).

En tredje indikator er donorerens spredning af deres bistandsaktiviteter over mange lande. Til trods for anbefalinger fra eksempelvis OECD-DAC opererer nogle donorlande i visse tilfælde i over 100 modtagerlande og ofte med et utal af små bistandsaktiviteter (Birdsall 2005 og Acharya, Fuzzo de Lima & Moore 2006).

Der er heller ikke nogen tendens til, at modtagerlandenes afhængighed af donorerne bliver mindre. Hvis donorbistanden var relativt lille, gjorde det måske ikke så meget, hvis den blev givet spredt og ikke var tæt koor-

dineret. Men antallet af lande, der modtager en betydelig donorbistand, synes ikke på vej ned. Det er endda sådan, at spredningen af bistanden til programmer og projekter synes at være størst i de lande, der er mest afhængige af udviklingsbistand.

Set i det lys synes harmonisering og tilpasning at være sund fornuft. Alle og enhver kan forstå, at det ikke er effektivt at levere udviklingsbistanden så spredt og ukoordineret. Det rammer især modtagerlande med begrænset kapacitet, hvor administrationen af de mange bistandsprojekter lægger et stort beslag på den relativt knappe kapacitet. Det er endda blevet påvist, at de modtagerlande, der får den mest spredte bistand, også har den dårligste kapacitet i den offentlige sektor (Knack & Rahman 2004). Tilpasningen af bistanden til modtagerlandenes administrative og politiske institutioner giver endvidere mulighed for at sikre en større grad af lokalt ejerskab, fordi det bliver lettere for lokale beslutningstagere og administratorer at få overblik over de ressourcer, der er til rådighed. Og fordi de så selv får større indflydelse på, hvad bistanden skal bruges til.

Er harmonisering og tilpasning ikke bare en ny form for kolo-nialisme?

Paris-erklæringen – og ikke mindst afsnittene om gensidig ansvarlighed – giver det klare indtryk, at donorerne og modtagerlandene grundlæggende vil det samme. De er partnere. Glemte er tilsyneladende tidligere tiders sprogbrug om kontrakter og betingelser. Umiddelbart giver donorharmonisering – og ikke mindst tilpasningsdagsordenen – da også modtagerlandene et øget ejerskab.

Men taler man med repræsentanter fra modtagerlandene, er de ofte skeptiske og kritiske over for den nye bistandsdagsorden. Det er imidlertid som regel ikke de overordnede målsætninger om harmonisering, tilpasning og ejerskab, der kritiseres. Alle kan hurtigt blive enige om, at den spredte udviklingsbistand er en unødvendigt stor belastning af modtagerlandene og fører til alt for høje transaktionsomkostninger. Det er heller ikke svært at blive enige om, at det er vigtigt, at modtagerlandenes ejerskab bliver styrket. Kritikken går mere på, hvordan denne dagsorden føres ud i livet.

Flere modtagerlande har således peget på, at deres transaktionsomkostninger endnu ikke er faldet. Tværtimod er de måske endda steget i nogle lande. Grunden til, at harmoniserings- og tilpasningsdagsordenen kan føre til stigende transaktionsomkostninger, er, at der mange steder – ud over den direkte kontakt mellem den enkelte donor og modtagerlandet – er etableret et meget stort antal lokale koordinationsgrupper, som modtagerlandenes myndigheder forventes at deltage i, ofte helst på et højt embedsmandsniveau. Et centralt spørgsmål er derfor, om man på sigt

kan få reduceret antallet af grupper og mødefrekvensen i disse grupper. Hvorvidt dette vil ske, afhænger af en række forhold, herunder donorerens villighed til at acceptere en vis indbyrdes arbejdsdeling og modtagerlandets lokale ejerskab.⁵ Det, der skulle være en lettelse for modtagerlandene, kan således ende med at blive en belastning.

Kritiske røster i modtagerlandene har endvidere peget på, at det eksisterende internationale system med planer og mål har betydet, at der er meget lidt råderum og få politiske frihedsgrader på lokalt plan. Synspunktet støttes af forskellige analyser. For eksempel er der sat spørgsmålstegn ved, hvor meget lokalt ejerskab, der egentlig er til fattigdomsstrategierne og internationale mål som 2015-målene, og hvilken karakter dette ejerskab har (se også Schleimanns artikel i dette *DNV*).

Derudover er der ikke meget, der tyder på, at donortilstedeværelsen i modtagerlandene er blevet mindre. Antallet af donormissioner er fortsat meget højt og synes ikke at være faldende. I tilgift har flere donorer decentraliseret deres administration og givet større beslutningskompetence til deres lokale repræsentationer. Det betyder, at donorerne engagerer sig endnu mere i modtagerlandene og er mere aktive i den lokale dialog. Når der forhandles med donorerne, er det ofte med en koordineret donorgruppe, som typisk vil stå meget stærkt over for modtagerlandet. Harmoniserings- og tilpasningsdagsordenen kræver således stor disciplin blandt donorerne, og der er en risiko for, at betydningen af de normale politiske processer i modtagerlandene bliver reduceret og delvist erstattet af donormøder. Tilsammen betyder disse tendenser, at modtagerlandene nok får lov (ja, de tilskyndes ligefrem) til at tage ejerskab for donorfinansierede udviklingsaktiviteter, men det er ejerskab inden for rammer, der først og fremmest defineres af donorerne. Det er derfor forståeligt, at nogle modtagerlande har reageret og indført perioder, hvor de ikke modtager donormissioner.

Lykkes det denne gang?

Som nævnt ovenfor har behovet for harmonisering og tilpasning været diskuteret i mange år. Er der grund til særlig optimisme denne gang? Det bedste argument for, at det nu vil lykkes, er, at der er en voksende og bredere erkendelse end tidligere af, at den nuværende organisering af udviklingsbistanden med stor spredning og dårligt udviklet donorkoordination ikke fungerer effektivt. Dette argument er i de senere år blevet underbygget af en række analyser, hvoraf nogle er refereret i det foregående. Samtidig er der formentlig også en voksende forståelse af, at det er nødvendigt med løsninger, der rækker ud over det enkelte donorlands interesser. Et andet argument er, at hvis ikke det lykkes at gennemføre Paris-erklæringen helt eller delvist, vil man som reaktion få endnu flere ukoordinerede løsninger, som for eksempel forskellige globale fonde.

Selv om der er sket fremskridt siden 1980'erne, er der alligevel grund til at dæmpe optimismen. De første analyser af harmoniserings- og tilpasningsbestræbelserne efter Paris-erklæringens underskrivelse viser således, at det går langsommere end håbet (se Selberviks artikel i dette *DNV*), og at der er langt igen før målsætningerne i erklæringen nås.

*Ole Winckler Andersen er chef for Danidas evalueringskontor
Ole Therkildsen er seniorforsker på DIIS*

Noter

¹ Check selv internettet. Omskrivninger af sætningen er der ligeledes mange eksempler på. En af dem er: 'Unfortunately we will always have Paris', men her tænkes der på Paris Hilton, som mest er kendt for vilde fester, en ikke særligt imponerende sangstemme og et afbrudt fængselsophold.

² Paris-erklæringen og en række dokumenter og analyser kan findes på OECD-DACs hjemmeside, http://www.oecd.org/department/0,2688,en_2649_33721_1_1_1_1_1,00.html

³ Se OECD-DACs hjemmeside, http://www.oecd.org/department/0,2688,en_2649_33721_1_1_1_1_1,00.html

⁴ Dette begreb er centralt i diskussionen af bistandens effektivitet, men er ikke veldefineret (se f.eks. vores artikel "Fra drøm til virkelighed" i dette *DNV* og evt. også Andersen og Therkildsen (2007)).

⁵ Nogle af de forskellige interesser, der kan være knyttet til donorharmonisering, er diskuteret i Andersen og Therkildsen (2007) og i artiklen "Fra drøm til virkelighed" i dette *DNV*.

Litteratur

Acharya, A., A. Fuzzo de Lima, & M. Moore. 2006. Proliferation and fragmentation: transaction costs and the value of aid. *Journal of Development Studies*, vol. 42, no. 1: 1-21.

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

Barder, O. 2006. *Are the planned increases in aid too much of a good thing?* Center for Global Development Working Paper Number 90. Washington DC: Center for Global Development. <http://www.cgdev.org/content/publications/detail/8633>, 17.10.2007.

- Birdsall, N. 2005. *Seven deadly sins: reflections on donor failings*. Center for Global Development Working Paper Number 50. December 2004 (revised 2005). Washington DC: Center for Global Development. <http://www.cgdev.org/content/publications/detail/2737>, 17.10.2007.
- Burall, S., S. Maxwell, & A. R. Menocal. 2006. *Reforming the international aid architecture: Options and ways forward*. ODI Working Paper 278. London: ODI. http://www.odi.org.uk/publications/working_papers/wp278.pdf, 17.10.2007.
- Easterly, W. 2002. *The elusive quest for growth*. Cambridge and London: The MIT Press.
- Easterly, W. 2006. Are aid agencies improving? Paper prepared for the Panel Meeting of Economic Policy, Helsinki, Finland, 20–21 October 2006. <http://www.nyu.edu/fas/institute/dri/DRIWP/DRIWP25.pdf>, 17.10.2007
- Knack, S. & A. Rahman. 2004. *Donor fragmentation and bureaucratic quality in aid recipients*. World Bank Policy Research Working Paper 3186. Washington DC: World Bank. http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2004/02/04/000012009_20040204091915/Rendered/PDF/WPS3186.pdf, 17.10.2007.
- Moos, T. & A. Subramanian. 2005. *After the big push? Fiscal and institutional implications of large aid increases*. Center for Global Development Working Paper 71. Washington DC: Center for Global Development. <http://www.cgdev.org/content/publications/detail/4436>, 17.10.2007
- Morss, E. R. 1984. Institutional destruction resulting from donor and project proliferation in sub-Saharan countries. *World Development*, vol. 12, no. 4: 465-70.
- Roodman, D. 2006a. *Aid project proliferation and absorptive capacity*. Center for Global Development Working Paper 75. Washington DC: Center for Global Development. <http://www.cgdev.org/content/publications/detail/5673>, 17.10.2007.
- Roodman, D. 2006b. *Competitive proliferation of aid projects: a model*. Center for Global Development Working Paper 89. Washington DC: Center for Global Development. <http://www.cgdev.org/content/publications/detail/8488>, 17.10.2007.