

Utvecklingssamarbetets tvärgående mål

Revisionen inriktade sig på följande tvärgående teman som ingår i statsrådets utvecklingspolitiska program för år 2004

- förbättra kvinnors och flickors rättigheter och ställning och stärka jämställdheten mellan könen samt jämlikheten i samhället
- ta hänsyn till miljöfrågor
- förbättra de handikappades rättigheter och likvärdiga möjligheterna till deltagande.

Dessa teman utgör tyngdpunktsområden i Finlands biståndspolitik som vårt land, som en del av det internationella samfundet, har förbundit sig att främja. Genom temafrämjande insatser påverkar man direkt till exempel minskandet av fattigdomen som är det centralaste målet för Finlands utvecklingssamarbete. Betydelsen av biståndsinsatser som tar hänsyn till miljön poängteras i och med den globala klimatförändringen. Teman är också starkt sammankopplade med FN:s millenniemål som det är meningen att uppnå senast år 2015. Avsikten är att främjandet av teman skall ske antingen genom att inkludera dem i all projektverksamhet (mainstreaming) eller i form av separata projekt.

Främjandet av jämställdheten och beaktandet av miljöaspekterna ingår som huvudsakligt mål eller viktigt delmål i en betydande del av Finlands utvecklingssamarbetsprojekt. I statsbudgeten för 2008 är anslagen för det egentliga utvecklingssamarbetet 668 miljoner euro.

På basen av revisionen har Finlands åtgärder på policynivå för att främja och beakta tvärgående teman varit huvudsakligen adekvata och tillräckliga. I det praktiska samarbetet har policymålen likväl realiserats endast delvis och temans betydelse har rent av minskat.

Målsättningen för utrikesministeriets jämlikhetsstrategi har varit att avsevärt öka effekterna av Finlands biståndspolitik i frågor som gäller främjande av jämställdhet och kvinnors rättigheter. Detta avspeglas inte åtminstone i de stödbeslut som syftar till att främja jämställdheten. Dessas finansieringsandel av samtliga bilaterala projekt har under de senaste åren varit så gott som oförändrad. Finansieringsandelen motsvarar inte den vikt

som främjandet av jämställdheten givits i det utvecklingspolitiska programmet.

Stödet till miljöförbättrande åtgärder har minskat under de senaste åren och det har förekommit stora årliga variationer i det stöd som riktats till utvecklingsländerna för förverkligande av internationella miljöförpliktelser. Utrikesministeriet saknar en fastställd miljöstrategi.

Enligt revisionen syns det biståndspolitiska programmets principer och rekommendationerna från evalueringen av handikappsfrågor dåligt i det praktiska utvecklingssamarbetet. Ministeriet saknar en strategi för handikappsfrågor till grund för verksamhetens utveckling. Förbättringen av de handikappades ställning är fortsättningsvis i huvudsak en uppgift för medborgarorganisationerna. Under de senaste fem åren har finansieringen för att förbättra de handikappades ställning ökat endast marginellt.

Mainstreaming av teman i praktiken är förknippat med flera utmaningar och utvecklingsbehov. Mainstreaming förutsätter tillräckliga personalresurser och tillräcklig finansiering, definiering av personalens ansvar, kunskapsutveckling och systematisk uppföljning. Ett generellt problem verkar vara att beaktandet av tvärgående teman är institutionellt slumpmässigt och för mycket beroende av enskilda individers intresse, kunnande och erfarenhet.

I utrikesministeriets utvecklingspolitiska planering har man tillsvidare inte uppställt penningmässiga mål för olika teman. För att skärpa verksamhetens målinriktning och den biståndspolitiska styrningen vore detta emellertid motiverat. En presentation av sambandet mellan målen och de finansiella resurserna skulle också förbättra förutsättningarna för en utvärdering av verksamhetens effekter.

Styrningen av verksamheten borde härledas ur de nyckeltal som grundar sig på FN:s millenniemål samt ur övriga uppföljnings- och utvärderingskriterier som avspeglar utvecklingssamarbetets effekter så att sambandet mellan projekt/projektresultat och effekterna av den verksamhet som främjar tvärgående teman kan konstateras. Nyckeltalen borde också möjliggöra en utvärdering av hur ekonomisk och kostnadseffektiv verksamheten har varit. Ministeriets kvalitetsgrupp för utvecklingssamarbete borde ha till sitt förfogande ett arbetsredskap med vars hjälp man kunde försäkra sig om att tvärgående teman beaktas i projekten. Också enheten för medborgarorganisationer samt ambassaderna borde använda sig av ett dylikt redskap då de fattar sina stödbeslut.

Informationssystemen för utvecklingssamarbete betjänar inte tillräckligt bra ministeriets behov av uppföljning, statistik och rapportering. Till exempel interventionssystemets uppgifter om projektens biståndspolitiska

målsättningar täcker ordentligt endast de bilaterala projekt som avtalas mellan regeringarna. Registreringen av uppgifterna i systemet har också varit inkonsekvent. Informationssystemen borde utvecklas så att innehållet i dem skulle vara tillräckligt täckande och pålitligt för att svara på uppföljningens, statistikföringens och rapporteringens behov och utgöra grunden för den biståndspolitiska styrningen.

Tvärgående teman har inte behandlats i utrikesministeriets effektivitetsrapportering eller berättelse om utvecklingssamarbete. Enligt revisionen är det skäl att med hjälp av nyckeltal och klart definierade uppföljnings- och utvärderingskriterier följa upp effekterna av och effektiviteten i den verksamhet som främjar tvärgående teman samt de olika verksamhetsformernas kostnadseffektivitet.

Lokalt utfördes revisionen i Etiopien och Tanzania. I de granskade projekten hade främjandet av tvärgående teman beaktats på ett varierande sätt. Målet för samtliga projekt har likväl varit att främja åtminstone ett tema. Främjandet av temat utgjorde vanligtvis ett betydande delmål för projektet. I medborgarorganisationernas projekt för de handikappade var förbättrandet av de handikappades ställning likväl ofta huvudmål. Främjandet av samtliga tvärgående teman i samma projekt var sällsynt. Kravet på att beakta alla tvärgående teman i alla projekt ansågs inte heller i revisionen vara ändamålsenligt emedan detta kan försämra verksamhetens effektivitet.

Risken med mainstreaming är att de för temat uppsatta målen fördunklas under projektets gång, särskilt då det vanligtvis inte upptagits separata medel för temat i projektbudgeten. En temabaserad budgetering skulle gagna verksamhetens målinriktning och genomsynlighet.

Projektens uppföljning och rapportering hade sin tyngdpunkt i presentationen av resultat. Rapportering om verksamhetens effekter ägde rum i mindre utsträckning. I många organisationer och projekt höll man likväl på med att utveckla rapporteringen av effekter. Det fanns brister i uppföljningen och rapporteringen av data specificerat enligt kön.

I budgetstödet till Tanzania framgår främjandet av tvärgående teman väl ur målen för landets fattigdomsbekämpningsprogram. Verkställandet av dem i praktiken är emellertid problematiskt. Ordandet av en ändamålsenlig uppföljning av tvärgående teman i samband med budgetstödet pågår fortfarande.

Användningen av anslaget för lokalt samarbete för främjande av tvärgående teman var klart mera heltäckande i Finlands ambassad i Etiopien jämfört med ambassaden i Tanzania. Ambassaden i Etiopien beviljade stöd till samtliga temaområden. År 2006 beviljade ambassaden i Tanzania

däremot inte alls stöd till projekt som tar miljöhänsyn. Stödet för övriga tvärgående teman var även det ringa.

Enligt revisionsverket borde utvärderingen på projektnivå och dess resultat bättre än hittills kopplas samman med en helhetsbedömning och -rapportering av det tematiska stödet.

Förfaringssätten och rutinerna inom utrikesministeriet och mellan ministeriet och ambassaderna för att säkra komplementariteten och samordningen mellan det bilaterala och multilaterala utvecklingssamarbetet verkade huvudsakligen fungerande.

I samarbetet mellan biståndsgivarna på landnivå utgör samarbetsstrategin mellan mottagarlandets regering och biståndsgivarna den mest konkreta samarbetsformen. Avsikten är att fördela biståndet jämnt på olika sektorer och att det inom respektive sektor agerar högst tre biståndsgivare. Av huvudmottagarländerna för Finlands bistånd har koordineringen framskridit längst i Tanzania, där samarbetsstrategin undertecknades år 2006. Enligt arbetsfördelningen bildar miljöfrågorna Finlands särskilda kompetensområde. Arbetsfördelningen har till alla delar inte lyckats i och med att ett flertal biståndsgivare har dragit sig helt tillbaka från utbildningssektorn.

Europeiska unionen och FN:s organisationer har startat sina egna processer för en utveckling av komplementariteten och arbetsfördelningen. I samarbetet på landnivå strävar de internationella organisationerna ofta till en aktiv ledarställning i alla frågor som de innehar kompetens och förhåller sig motvilligare till en arbetsfördelning än de bilaterala aktörerna.

I samländernas förvaltning har ministerierna och ämbetsverken sina respektive sektorbaserade ansvarsområden emedan främjandet av tvärgående teman utgör en sekundär uppgift för dem. Därför är också behandlingen av till exempel miljö- jämställdhets- och handikappfrågorna sektorbaserad även i arbetsfördelningen mellan biståndsgivarna vilket försvårar uppföljningen av tvärgående teman.