

KVALITETSSIKRING OG ADMINISTRATION AF INITIATIVPULJER 12 grundlæggende principper

Til trods for at udenrigsministeriet i takt med de løbende effektiviseringskrav har tilstræbt at strømline administrationen af udviklingsbistanden mest muligt og herunder så vidt muligt har omlagt bistanden fra mindre projekter til større programmer, har der løbende været behov for at iværksætte nye, relativt begrænsede og ofte relativt administrationstunge tiltag. Det ses bl.a. afspejlet i efterspørgsel efter støttemuligheder, hvorigennem der indenfor relativt korte tidsfrister kan iværksættes særlige initiativer, baseret på behov som identificeres fra politisk eller anden side. Sådanne initiativer kan være meget forskelligartede afhængigt af udviklingsbistandens formål, karakter, målgruppe, samarbejdspartnere m.v.

I dette oplæg fokuseres på puljer,

- i) som bevilges som en strategisk ramme, der udmøntes gennem en række mindre projektbevillinger
- ii) hvor adgangen til at søge om midler fra puljen konkurrenceudsættes gennem en ansøgningsproces og
- iii) som kræver løbende, relativt ensartet administration af en designeret enhed indtil bevillingen er opbrugt eller udfaset.

Sådanne puljer (i det følgende ”initiativpuljer”)¹ er i udgangspunktet åbne puljer, og adskiller sig fra den type lukkede puljer, om hvilke Finansministeriet har iværksat en gennemgang, hvis resultatet – uagtet forskelligheden - kan være relevant også for de her omhandlede initiativpuljer.

De her omhandlede initiativpuljer adskiller sig også fra tiltag i form af en budgetramme - regional eller tematisk -, hvor udmøntningen ikke konkurrenceudsættes og hvor der typisk er tale om en heterogen pakke af enkeltstående indsatser indenfor rammen². Sådanne initiativer er ikke omfattet af dette oplæg.

Indenfor de klassiske hovedspor vedr. bilateralt og multilateralt udviklingssamarbejde er der udviklet homogene og velgennemprøvede retningslinjer. Blandt disse er især ”Guidelines for Programmes or Projects up to/above DKK 37 million” relevante for initiativpuljer. Disse retningslinjer indeholder grundlæggende principper om kvalitetssikring, resultatfokusering, risikovurdering m.v. Imidlertid foreligger der ikke målrettede retningslinjer for de her omhandlede initiativpuljer³. Her savnes der derfor ofte procedurer for kvalitetssikring i henhold til etablerede standarder, herunder eksempelvis bestemmelser om gennemførelse af appraisal. For flere af disse initiativpuljer følges der særlige processer for hver bevillingstype, ligesom der i flere tilfælde er etableret særlige ordninger for bevillingsadministration, herunder udlicitering til eksterne samarbejdspartnere.

¹ Eksempler herpå er CSR-puljen og puljen vedr. Volontør i Verden

² Eksempler herpå er klimapuljen og rammeaftaler under Det Arabiske Initiativ

³ Dog er der for de beslægtede puljeordninger under §06.33.01.12 Puljeordninger og netværk veletablerede retningslinjer og der gennemføres regelmæssige reviews. Erfaringer herfra kan være nyttige i forhold til initiativpuljer.

Blandt udfordringerne ved initiativpuljerne er, at nogle af bevillingerne er relativt små og/eller udgøres af en budgetramme, som udmøntes i flere små projekter/bevillinger. Dermed lægger bevillingsadministrationen ofte beslag på ganske mange ressourcer i de berørte kontorer, ligesom godkendelsesprocedurer kan lægge uforholdsmæssig meget beslag på ledelsestid, herunder i den interne bevillingskomite. Disse forhold kan således gøre det udfordrende at tænke ”LEAN”.

I lyset af ovenstående ses det hensigtsmæssigt at etablere visse grundlæggende principper for kvalitetssikring og forvaltning af initiativpuljer med henblik på at sikre, at der fokuseres på det strategiske niveau i forbindelse med kvalitetssikring og godkendelse af sådanne bevillinger samt sikre, at ministeriets ressourceanvendelse både fsva. godkendelsesproces, kvalitetssikring og forvaltning af bevillingen står i et rimeligt forhold til initiativpuljernes omfang og karakter. En væsentlig overvejelse omhandler, hvorvidt initiativpuljer mest hensigtsmæssigt forvaltes internt eller med fordel kan udliciteres til en ekstern samarbejdspartner og implementeringsenhed. Imod udlicitering taler at transaktionsomkostninger ved udliciteringen kan vise sig disproportionale i forhold til initiativpuljens størrelse og varighed, ligesom det principielt må indgå i de generelle overvejelser om i hvilket omfang forvaltning af udviklings samarbejdet kan eller bør håndteres eksternt.

For udlicitering taler, at administrationstunge initiativpuljer vil lægge beslag på uforholdsmæssig mange interne ressourcer samtidig med at der ikke er vished for, om interne UM-enheder besidder de påkrævede faglige, administrative og netværksmæssige kompetencer for at forvalte initiativerne. Med nedenstående principper gøres udlicitering til det standardmæssige udgangspunkt fsva. forvaltningen af initiativpuljer. Med forvaltning menes som udgangspunkt den samlede håndtering af puljebevillingen, herunder ansvar for udvælgelse af ansøgninger, monitoring, rapportering, regnskabsaflæggelse, etc.

Følgende udgør et bud på 12 grundlæggende principper. Principperne er tredelt i forhold til den tidsmæssige projektcyklus og kan ses som udgangspunkt for en ”checkliste” over skridt, der bør tages i relation til tilrettelæggelse og administration af initiativpuljer:

Fagligt/politisk forberedelsesproces

1. Grundig overvejelse på det tidligst mulige tidspunkt om hensigtsmæssigheden eller nødvendigheden af en initiativpulje, herunder bl.a. i lyset af de ressourcer der vil kræves til administration heraf.
2. Vurdering i forhold til principper for anvendelse af ODA, ikke mindst [OECD/DACs regelsæt](#).
3. Vurdering af om et nyt initiativ vil kunne iværksættes gennem eksisterende programmer eller via en eksisterende implementeringsfacilitet.
4. Udarbejdelse af en evidensbaseret Theory of Change (ToC) for puljen samt en vurdering af hvordan engagementer under puljen vil kunne lede til konkrete og målbare resultater.
5. Vurdering af tidshorizonten for initiativpuljens levetid, herunder fastlæggelse af en strategi for udfasning/exit.
6. Forelæggelse af den samlede initiativpulje for Programkomitéen (initiativpuljer på under 37 mio.kr. kan også forelægges Programkomitéen såfremt de er af særlig strategisk vigtighed). Udlicitering af forvaltningen af en initiativpulje gøres i udgangspunktet til den

tilstræbte praksis med obligatorisk begrundelse overfor Programkomitéen, såfremt dette ikke anses for hensigtsmæssigt.

7. Kvalitetssikring i form af en appraisal af den samlede initiativpulje på samlet bevillingsniveau, evt. suppleret med et ”inception review”.
8. Forelæggelse af initiativpuljen for bevillingskomitéen (intern eller ekstern) på samlet bevillingsniveau. Herefter sker den underliggende udmøntning på enhedsniveau.

Forvaltning

9. I tilfælde af beslutning om intern administration: Ansøgningsproces og tilsagn forvaltes i et standardiseret TilskudsAdministrationsSystem⁴.
10. I tilfælde af beslutning om ekstern administration: Udførelse af en udbudsproces om forvaltning af puljeordningen i henhold til gældende regler for offentlige udbud, herunder vurdering af kapaciteten til at administrere ordningen hos bydende implementeringsenheder fsva. i) administrativ kapacitet, ii) faglig kapacitet og iii) netværkskapacitet.

Læring/erfaringsopsamling

11. Som hovedregel gennemføres et mid-term review eller et teknisk review mhp. erfaringsopsamling, herunder muligt behov for justering af modaliteten for, hvordan initiativpuljen administreres.
12. Uanset valg af implementeringsmodel har den enhed, som er ansvarlig for bevillingens godkendelse, ansvaret for løbende monitorering og rapportering om resultater, herunder rapportering til OpenAid.dk og udarbejdelse af en ”Completion Report”⁵.

Da paletten af initiativpuljer er meget forskelligartet, er ovennævnte principper holdt på et generelt niveau. Måltrettede retningslinjer for forvaltning af de enkelte initiativer må være så harmoniserede som muligt. Det gælder f.eks. regler for en ansøgningsrunde, hvortil der kunne komme alt for mange ansøgninger til et begrænset budget. Her bør offentliggjorte ansøgningskriterier tilpasses initiativpuljens størrelse for dermed at undgå et uforholdsmæssigt stort antal ansøgninger.

Da initiativpuljer ofte kan have karakter af at være innovative er læringsaspektet væsentligt, hvorfor såvel appraisal, eventuelt et ”inception review” og en ”completion report” er væsentlige elementer med henblik på erfaringsopsamling.

På grundlag af principperne vil KVA på baggrund af dialog med relevante enheder søge at operationalisere principperne i forhold til kommende bevillinger. Endvidere kunne mulighederne undersøges for at omlægge administrationen af allerede eksisterende initiativer.

--oo0oo--

⁴ Jf. PKPs administration af oplysningsbevillingen

⁵ I form af en Project Completion Report eller en Final Results Report i henhold til gældende retningslinjer.