
MANDATNOTAT

Til: J.nr.: 104.P.3.Tanzania

Fra: Ambassaden Dar es Salaam / Afrika Dato: 30. marts 2006
Kontoret

Emne: Udkast til mandat for tilslutning til
fælles landestrategi i Tanzania.

Resume

I forbindelse med udarbejdelse af en fælles landestrategi for Tanzania vil Danmark for så vidt angår den danske bistand arbejde for at:

- *fokuserer sektorprogrambistanden indenfor miljø, sundhed og erhverv.*
- *fortsætte støtte til tværgående reformer og god regeringsførelse.*
- *udfase sektorprogrambistanden til landbrug og veje; dog overveje fortsat støtte til biveje.*
- *støtte til makroøkonomiske reformer, herunder budgetstøtte, fastlægges for 2006-2010 med en ny fase, jf. Finansloven 2006.*
- *fastholde det hidtidige finansieringsniveau. De med udfasningen frigjorte midler vil blive anvendt på de tilbageværende sektorer/områder.*
- *i øget omfang omlægge faglig bistand til generelle puljer (frem for faglig bistand knyttet til enkelte projekter og programmer).*
- *fastholde krav om mulighed for anvendelse af egne revisorer og indkøbsagenter.*
- *forenkling af programmet ved at gå i retning af færre komponenter og øget brug af fælles fonde, inkl. sektorbudgetstøtte, indenfor sektorprogrammer.*

Centrale danske bistandspolitiske målsætninger som miljø, kvinder, hiv/aids, reproduktiv sundhed og god regeringsførelse søges i videst muligt omfang fremmet og afspejlet i den kommende fælles landestrategi, samt at den aftalte arbejdsdeling sikrer at der er finansiering hertil.

Introduktion

En landevalgskriterieanalyse har vist, at Tanzania fortsat opfylder Udenrigsudvalgets kriterier for programsamarbejde.

Det overordnede mål for det danske udviklingssamarbejde med Tanzania er at bistå landet i at gennemføre sin strategi til bekæmpelse af fattigdom og opnåelse af 2015-målene gennem miljømæssigt bæredygtige indsatser til fremme af økonomisk vækst og social fremgang.

Tanzanias fattigdomsstrategi

Efter en omfattende konsultationsproces med landets civilsamfund og bistandsydere, vedtog Tanzanias parlament i februar 2005 landets anden fattigdomsstrategi. I modsætning til den første fattigdomsstrategi, som fokuserede på at sikre en håndfuld prioritetssektorer tilstrækkelige ressourcer ("input"), fokuserer den nye strategi på at opnå bestemte resultater ("out-comes") inden for tre områder: 1) økonomisk vækst og reduktion af fattigdom, 2) forbedrede levevilkår og sociale forhold, 3) god regeringsførelse og "accountability". Til hvert af disse områder er der knyttet specifikke mål, indsatser og indikatorer. Strategien lægger vægt på styrkelse af

rammevilkårene for den private sektor som et middel til at opnå en fortsat høj økonomisk vækst. Strategien dækker en femårs periode fra 2005/06 til 2009/10 (finansår).

Blandt de store udfordringer ved gennemførelsen af strategien bliver at sikre en socialt og geografisk balanceret vækst samt forbedret regeringsførelse, herunder bekæmpelse af korruption.

Fælles landestrategi

Tanzanias regering har besluttet at formulere en fælles landestrategi i dialog med donorerne. Danmark har tilsluttet sig dette arbejde som led i bestræbelserne på at opnå en mere effektiv bistand. Den nuværende danske landestrategi for bistandssamarbejdet med Tanzania, som udløb med udgangen af 2005, vil i væsentligt omfang blive erstattet af den fælles landestrategi.

For Tanzania er målsætningerne med en fælles landestrategi at styrke ejerskabet, etablere et mere enkelt og struktureret samarbejde med donorerne, frigøre administrative ressourcer til udvikling frem for til servicering af donorerne, og fremme et skift fra projektbistand til sektorprogrambistand og, især, budgetstøtte. For Danmark og andre donorer er motivationen for at arbejde for en fælles landestrategi at opnå mere effektiv bistand, en mere overskuelig og fokuseret portefølje og et velfungerende donor-samarbejde.

I Tanzania er det regeringen under ledelse af finansministeriet, som udarbejder udkast til den fælles landestrategi. Arbejdet er stærkt inspireret af de internationale erklæringer om harmonisering, koordination, tilpasning, ejerskab hos modtagerlandet og partnerskabsbaseret udviklingssamarbejde. Tanzania har spillet en prominent rolle i de internationale drøftelser af disse spørgsmål og har formået at bringe det hjemlige udviklingssamarbejde ganske langt i denne retning. Tanzania har i drøftelserne om en fælles landestrategi artikuleret et klart ønske om at opnå en bedre arbejdsdeling mellem donorerne gennem fokusering af de enkelte donoreres lande-programmer. Dette er dels i tråd med Paris-erklæringen om bistandseffektivitet fra marts 2005, dels med den enighed der er opnået i "Nordic Plus"-kredsen (de nordiske lande, Holland, Irland og Storbritannien) om, at hver enkelt donor bør være aktiv i højst tre sektorer pr. land.

Strategien opregner principper og retningslinjer for øget harmonisering, styrkelse af national kapacitet (herunder gennem afbinding af faglig bistand), arbejdsdeling mellem regeringen og donorerne og mellem donorerne indbyrdes, finansieringsinstrumenter og bistandsformer, ordninger for forpligtigelser og udbetalinger af bistandsmidler, indkøb, revision, dialog mellem regering og donorer, civilsamfundets rolle, behandling af forskellige risikofaktorer og endelig monitorering og evaluering af strategiens implementering.

Fra dansk side har man fra starten støttet udarbejdelsen af den fælles landestrategi. Med forbehold for det politiske niveau accept er der blevet givet principielt tilsagn om at ville bidrage til bestræbelserne på fokusering og forenkling af landeprogrammet, budget- og reformstøtte, tættere samarbejde med andre donorer og anerkendelse af et voksende tanzanisk ejerskab og lederskab i bistandssamarbejdet. Det anbefales, at Danmark fortsætter denne linje, herunder arbejder for en gradvis omlægning af faglig bistand (inklusiv rådgiverbistand) til generelle puljer, frem for faglig bistand knyttet til enkelte projekter og programmer. Det anbefales samtidigt, at Danmark fastholder sin hidtidige hårde position i anti-korruptions spørgsmål, herunder opretholder krav om mulighed for anvendelse af egne revisorer og indkøbsagenter.

Det igangværende danske bistandsprogram til Tanzania består af følgende elementer:

- Landbrugssektorprogram, fase II (2003 – 2007)
- Erhvervssektorprogram, fase II (2003 – 2008)
- Sundhedssektorprogram, fase III (2004 – 2009)
- Vejsektorprogram, fase III (2006 – 2010)
- Særlig miljøbistand inden for bymiljø, vådområder og skovbrug (miljøsektorprogram under forberedelse for 2007 – 2012)
- Makroøkonomiske reformer, herunder budgetstøtte (ny fase under forberedelse for 2006 – 2010)
- Nærområdeindsats, fase II (2006 – 2008)
- Projekt til støtte af pastoralister, fase II (2003 – 2008)
- Projekt til støtte af skatteforvaltningen, fase II (2003 – 2008)
- Projekter inden for menneskerettigheder, demokrati og retsvæsen (løbende)
- PS-program (løbende)

Forslag til strategiske danske prioriteringer

Følgende kriterier kan lægges til grund for fokusering af det danske bistandsprogram: i) miljømæssigt bæredygtige produktive og sociale indsatser; ii) hidtidige danske erfaringer og resultater af at arbejde i sektoren; iii) forventninger til fremtidige muligheder for at opnå resultater i sektoren; iv) den danske ressourcebases styrke indenfor sektoren; v) vilje og evne til evt. at påtage sig lederskab blandt donorerne i sektoren; vi) antallet og den relative vægt af øvrige donorer i sektoren; vii) opbakning til dansk tilstedeværelse i sektoren.

Udgangspunktet er, at fokuseringen af bistanden ikke skal påvirke omfanget af den danske bistand. Der vil blive ydet det samme som hidtil men til færre områder. Det betyder - som hidtil - at Danmark ikke selv kan yde finansiel støtte til alle prioriterede områder. Der vil i arbejdet med færdiggørelsen af den fælles landstrategi fra dansk side imidlertid blive arbejdet for, at de centrale danske bistandspolitiske hensyn (miljø, kvinder/ligestilling, hiv/aids bekæmpelse, reproduktiv sundhed, god regeringsførelse m.m.) inddrages i den fælles landstrategi, og at den aftalte arbejdsdeling sikrer, at der er fornøden finansiering på disse områder.

Det anbefales på denne baggrund at ambassaden arbejder for at opnå enighed med de tanzanianske myndigheder om, at det fremtidige landeprogram bygges op omkring en videreførelse og udvikling af miljø-, erhvervs- og sundhedssektorprogrammerne.

Danmark har støttet miljøsektoren siden 1980'erne. Danmark har som ledende donor på området de øvrige donorer opbakning til at fortsætte med at lede dialogen med myndighederne om integrering og prioritering af miljøhensyn i implementeringen af fattigdomsstrategien og de underliggende sektorstrategier. Danmark har bidraget aktivt til formuleringen af den nye miljølov, der blev godkendt i 2005, og har en betydelig erfaring, indsigt og faglig kapacitet på området. Miljø er en højt prioriteret målsætning i dansk udviklingspolitik.

Den ny fattigdomsstrategi lægger vægt på styrkelse af rammevilkårene for den private sektor som et middel til at opnå en fortsat høj økonomisk vækst. Dette er i fuld overensstemmelse med målsætningerne for erhvervssektorprogrammet, der har opnået flotte resultater på ganske få år.

Den danske sektortilgang er desuden enestående blandt donorerne i Tanzania og har bidraget til en særlig bred indsigt i erhvervslivets vilkår og udfordringer.

Danmark har ydet sektorprogrambistand til sundhedssektoren siden midten af 1990'erne og er fortsat en af de største donorer på området, og tilmed en af de eneste donorer der er aktiv og har erfaring med at arbejde på Zanzibar. Sundhedssektoren er samtidig den eneste sociale sektor i det eksisterende landeprogram, og supplerer dermed de øvrige indsatser. Den danske ressourcebase er solid og anerkendt.

I forlængelse af ovennævnte tilvalg, anbefales det, at ambassaden arbejder for at opnå enighed med de tanzanianske myndigheder om, at Danmark faser landbrugssektoren og vejsektoren ud. Idet det hidtidige finansieringsniveau vil blive fastholdt vil de med udfasningen frigjorte midler blive anvendt på de tilbageværende sektorer/områder.

Hvad landbrugssektoren angår, er anbefalingen især begrundet i, at sektoren er domineret af en række meget store donorer (Verdensbanken, EU, Afrikanske Udviklingsbank og IFAD), og at den nationale implementeringskapacitet har vist sig mere begrænset end antaget. Det danske sektorprogram har dermed haft svært ved at opnå den ønskede gennemslagskraft, og resultaterne af den hidtidige danske indsats har på flere områder ikke været tilfredsstillende. Den indeværende bevilling udløber i 2007 og det vil derfor relativt hurtigt være muligt at demonstrere villighed til at efterleve ønsket om fokusering, og opnå den tilhørende harmoniseringsgevinst. Den relativt succesfulde privatsektorkomponent kunne overvejes at fortsætte under erhvervssektor-programmet.

Også vejsektoren er domineret af en række meget store donorer (Verdensbanken, EU, Afrikanske Udviklingsbank og Japan). Eftersom der for nylig er indledt en ny femårig fase vil der – modsat indenfor landbrug – være god tid til at planlægge en udfasning. Fortsat støtte til biveje efter udløbet af den nye fase vil kunne overvejes i løbet af strategiperioden.

De næste bilaterale højniveaukonsultationer, der forventes at finde sted i Dar es Salaam i juni 2006, vil blive udnyttet til at opnå enighed med de tanzanianske myndigheder om konturerne af det kommende landeprogram, herunder fravalg af sektorer.

Det anbefales desuden, at ambassaden overvejer hvilke skridt, der vil kunne tages indenfor de fortsatte sektorprogrammer i retning af en enklere og mere sammenhængende opbygning med færre komponenter og en større andel af midlerne kanaliseret via fælles donorfonde, inkl. sektorbudgetstøtte. Endelig vil der være behov for fremover at vise tilbageholdenhed med fritstående projekter på enkeltområder af særlig interesse fra dansk side.

Arbejdsplan for den fælles landestrategi

Ultimo marts	Tanzania fremlægger tredje udkast til fælles landestrategi
Primo april	Konsultationer med donorerne
Ultimo april	Tanzania fremlægger endeligt udkast til fælles landestrategi
Maj	Tanzanias regering godkender fælles landestrategi
Juli	Fælles landestrategi træder i kraft