

## Strateginote for Danmarks samarbejde med Mali 2006-2011

Regeringen besluttede i 2005 yderligere at styrke fattigdomsorienteringen og Afrika-fokus i den danske udviklingspolitik. Valget af et nyt programsamarbejdsland var et væsentligt element i udmøntningen af denne beslutning. Efter en grundig analyseproces besluttede regeringen i januar 2006 at indlede et langsigtet udviklings samarbejde med Mali.

### 1. Resumé af centrale prioriteringer i samarbejdet

- I den kommende fattigdomsstrategi, CSLP II, vil der være øget satsning på fødevarerikkerhed og produktive sektorer, hvor også øget beskæftigelse står centralt. Kun med øget vækst kan målene for fattigdomsreduktion nås. Det dansk-maliske samarbejde skal understøtte denne prioritering, hvilket afspejles i sektorvalget.
- De maliske kvinder er dårligere uddannede end mændene, har ringere adgang til økonomiske ressourcer og sociale ydelser og er svagt repræsenteret i politiske instanser. Dansk bistand skal bidrage til at opbløde barriererne og have særligt fokus på at fremme kvinders lige rettigheder og deltagelse.
- Malis regering har vist en bemærkelsesværdig vedholdende vilje til at decentralisere. Programmet skal gå i spidsen og medvirke til konkret implementering af den omfattende overdragelse af opgaver til kommunerne og understøtte overførsel af midler og budgetansvar til de decentrale myndigheder.
- Endnu anvender kun få ministerier i Mali en SWAp og projektilgang er fortsat udbredt. I samarbejde med regeringen og donorerne skal programmet understøtte bestræbelserne på at fremme programtilgang, alignment og harmonisering.
- Sektorprogrammet for drikkevandsforsyning og naturressourcer vil blive indledt inden udgangen af 2006. I 2007 indledes erhvervssektorprogrammet og landbrugssektorprogrammet, mens et tematisk program for menneskerettigheder, demokrati og god regeringsførelse vil blive igangsat i 2008. Endelig forventes der ydet generel budgetstøtte fra 2009.

### 2. Overordnede udviklingstendenser og Malis fattigdomsstrategi

Mali er et af verdens fattigste lande og ligger som nr. 174 fjerde sidst på UNDP's Human Development Index. Den gennemsnitlige indkomst er 371 dollars pr. indbygger og ca. 72% af befolkningen lever under FNs fattigdomsgrænse. De næsten 12 mio. indbyggere bebor et land, der geografisk ligger midt i Sahel-området. Denne geografiske placering indebærer en række udfordringer - manglende adgang til havet, store klimatiske variationer, samt et ørkenområde, som dækker over halvdelen af landets samlede areal. Siden 1991 har Mali været karakteriseret ved en relativt stabil demokratisk udvikling. Gennemførelsen af en omfattende decentraliseringsreform har yderligere bidraget til at styrke befolkningens indflydelse og ejerskab. Alle valg er afholdt planmæssigt med stigende stemmeprocenter og magtoverdragelser er foretaget fredeligt. Malis skiftende regeringer har udvist vilje og evne til at udvikle politikker og planer af god kvalitet og derigennem sikre den overordnede ramme til at understøtte landets udviklingsproces.

### Makroøkonomiske tendenser

Mali vurderes overordnet set at være inde i en sund økonomisk udvikling med positive vækstrater. På indtægtssiden er Mali stærkt afhængig af eksportprodukterne bomuld og guld og dermed meget sårbar over for eksterne påvirkninger. I 2004 faldt væksten til 2,2%, mod 7,4% i 2003. Den lave vækst i 2004 skyldtes primært fejlslagen høst på grund af regnmangel og græshoppeangreb, krigen i Elfenbenskysten samt nedgang i guldudvindingen. I sine seneste vurderinger skønner IMF at væksten i 2005 kan opgøres til 5,9%, mens forventningen for 2006 er nedjusteret til 5,1 (fra 5,4%). Væksten holdes i 2006 oppe af de høje verdensmarkedspriser på guld, der opvejer de mindre favorable priser på bomuld og især de stærkt forhøjede olieudgifter. Væksten skal i øvrigt sammenholdes med en inflationsrate på - 3,1 i 2004, 6,4 i 2005 og 1,9 i 2006 (seneste skøn fra IMF), samt med en gennemsnitlig årlig befolkningstilvækst på ca. 2,5%.

Bomuld har traditionelt været Malis langt vigtigste eksportafgrøde. Problemerne i bomuldssektoren, herunder primært med stabilisering af afregningspriserne til bønderne på verdensmarkedsniveau, er historisk betingede og dybt forankrede i politiske alliancer både i og uden for Mali. Sektorens udvikling vil på kort og mellemlang sigt være afgørende for Malis økonomiske vækst, både i kraft af sit realøkonomiske potentiale og i kraft af sektorens potentielle indvirkning på statsfinanserne.

De igangværende reformer i sektoren er aftalt mellem Malis regering, bondeorganisationerne, Bretton Woods og donorerne. Reformerne fokuserer på delvis privatisering og outsourcing af dele af det statslige bomuldsselskab og er begyndt at vise resultater, selvom gennemførelsen er ramt af forsinkelser. Det bliver imidlertid de kommende parlaments- og især præsidentvalg, der for alvor vil vise, om reformerne i sektoren er tilstrækkeligt solide - især om man fra politisk side kan modstå fristelsen til at love bønderne afregningspriser, der ligger over verdensmarkedets.

### Fattigdomsstrategien

Malis første fattigdomsstrategi, Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté, CSLP I, dækker perioden 2002-2006. Det overordnede mål er at reducere fattigdommen fra 64% i 2001 til 47,5% i 2006. For at nå dette mål fokuserer strategien på tre hovedområder:

- I) Styrke kapaciteten i den offentlige forvaltning og konsolidere udviklingen inden for demokrati, folkelig deltagelse og decentralisering;
- II) Udvide mulighederne for uddannelse og adgang til basale sundhedsydelser,
- III) Udvikle infrastrukturen og de produktive sektorer.

CLSP I bygger desuden på fem makroøkonomiske forudsætninger:

- gennemsnitlige årlige vækstrater på 7% i perioden 2002-2006
- de offentlige investeringer skal udgøre 22,6% af BNP
- inflationsrate under 3%
- løbende betalingsbalanceunderskud under 9% af BNP
- begrænse det samlede underskud på statens finansielle operationer

Ifølge de seneste skøn er fattigdommen i 2005 reduceret til 59,16%. Fattigdommen er størst på landet, hvor 73% af befolkningen lever under den monetære fattigdomsgrænse, mod 20% af befolkningen i byerne. De seneste skøn indikerer desuden, at fattigdommen er stigende på landet – 91% af Malis fattige befolkning skønnes i 2005 at leve på landet, mod 87% i 2001. Samtidig anslås andelen af budgetudgifterne, der anvendes til fattigdomsbekæmpelse at være steget fra 59,13% i 2003 til 60,39% i 2005. Der er opnået fremskridt inden for de sociale sektorer, både inden for uddannelse og sundhed. Andelen af børn der går i grundskolen er steget fra 64% i 2002 til 74% i 2005, og andelen af borgere der bor mindre end 5 km fra et fungerende sundhedscenter er steget fra 44% i 2002 til 50% i 2005. Også inden for vaccinationskampagner og fødselsforberedelse er der sket fremskridt, mens den høje børnedødelighed ikke har ændret sig. 7% flere maliere har fået adgang til rent drikkevand (fra 57% i 2002 til 64% i 2005).

Principperne for udarbejdelsen af Malis nye fattigdomsstrategi, CSLP II, blev lanceret på et seminar i 2006, og strategien skal være færdig til vedtagelse i parlamentet i slutningen af september 2006. Ligesom CLSP I vil udmøntningen løbende blive tilpasset resultaterne af de fortløbende fattigdomsundersøgelser og konsolidere de opnåede resultater, bl.a. inden for de sociale sektorer.

Den afgørende forskel på CSLP I og CSLP II er, at Malis regering i erkendelse af de manglende resultater i de produktive sektorer ønsker at lægge mere vægt herpå. Hvis det skal lykkes gennem CSLP II at styrke de produktive sektorer kræver det reformer, som dels skal sigte på kapacitetsopbygning, dels på værdiforøgelse inden for naturressourcerne. Der forventes i den nye strategi at være særligt fokus på i) øget fødevarerproduktion gennem overrisling af uudnyttede jorde; ii) øget værditilvækst gennem lokal forarbejdning; iii) råvareudvinding; iv) styrkelse af menneskelig kompetence; v) øget anvendelse af vedvarende energi.

### 3. Programmets mål

Det bilaterale udviklings samarbejde mellem Mali og Danmark skal understøtte Malis kommende fattigdomsstrategi, CSLP II, og bidrage til at indfri strategiens mål, især vedrørende: 1) Fattigdom i landdistrikterne, 2) Beskæftigelse, 3) Ligestilling og 4) Bæredygtig udvikling.

Ved tilrettelæggelsen af bistandsprogrammet vil det blive tilstræbt at sektorprogrammerne understøtter hinanden og producerer synlige resultater til gavn for de fattige, især på landet, og at de berørte befolkningsgrupper bliver inddraget i forberedelsen og gennemførelsen af programmerne.

Samarbejdet vil omfatte indsatser i tre sektorer, som alle er nært relateret til fattigdomsprofilen i landdistrikterne: 1) vand og naturressourceforvaltning, 2) landbrug og 3) erhvervsfremme. Sidstnævnte sektor omfatter beskæftigelsesfremme, faglige uddannelser og støtte til iværksættelse af privat virksomhed. Udover de nævnte tre sektorer kommer endvidere et tematisk program for støtte til menneskerettigheder, demokrati og god regeringsførelse. Forudsat at forudsætningerne herfor er opfyldt, ventes der fra 2009 ydet generel budgetstøtte.

Den foreløbige, indikative fordeling af bistandsmidlerne, som forventes at nå 800 mio. kr. i perioden 2006-2011, fremgår af nedenstående tabel. Når samarbejdet er fuldt udbygget forventes det at medføre udbetalinger på ca. 200 mio. kr. om året.

Indikativ budgetfordeling på sektorer	
Drikkevandsforsyning og Naturressourceforvaltning*	25% til 35%
Landbrug	20% til 25%
Erhvervsfremme	20% til 25%
Tværgående hensyn (ligestilling, decentralisering, god regeringsførelse)	10%
Budgetstøtte	10%
Andet	5%

\* Sektorprogrammet for drikkevandsforsyning og naturressourcer vil blive finansieret over den særlige miljøbistand.

I opbygningen af samarbejdet med Mali vil Danmark bygge på de omfattende erfaringer fra det mangeårige bistandssamarbejde med de øvrige programsamarbejdslande i Vestafrika. Navnlig erfaringerne fra Burkina Faso og Benin er relevante, da de tre frankofone programsamarbejdslande har mange fælles træk, ikke mindst på grund af den koloniale historie. Alle tre lande bygger på en fransk inspireret lov- og forvaltningstradition og er stærkt afhængige af bomuld som primær eksportafgrøde. Danmark har gennem en årrække ydet støtte til landbrugssektoren og vandsektoren i både Burkina Faso og Benin. De mangeårige erfaringer herfra vil blive nyttiggjort i samarbejdet med Mali, såvel i landbrugs- og vandsektoren som i erhvervssektoren.

### 3.1 Sektorprogram for vand, sanitet og naturressourcer

Danmark vil bidrage til fattigdomsbekæmpelsen på landet og i mindre byer i Mali gennem øget adgang til rent drikkevand, forbedret hygiejne og udbredelse af latriner samt bedre og mere ligelig forvaltning af vandressourcerne. Programmets overordnede ramme vil være CSLP II, den nationale vandpolitik, den nationale strategi for vand og sanitet i landområder og mindre byer samt Vandloven.

Mali har ikke i dag et egentligt sektorprogram eller en sektortilgang for aktiviteterne i vand- og sanitetssektoren. Det danske program vil skulle bidrage til at færdigudvikle det nationale vandsektorprogram og fremme iværksættelsen af en SWAp. Programmet vil desuden bidrage til udvikling af en national strategi for sanitet og forbedret hygiejne, samt til udarbejdelse af en national handlingsplan for integreret vandressourceforvaltning. Den strategiske tilrettelæggelse af programmet skal sikre, at programmet understøtter Malis decentraliseringsreform, som indebærer, at bygherreansvaret er overdraget til kommunerne. Der vil blive lagt særlig vægt på at programmet medvirker til at fremme kvinders aktive deltagelse, ikke mindst i beslutningsprocesser på lokalt plan.

Støtten til forbedring af dækningsgraden for drikkevandsforsyning samt forbedring af hygiejne og sanitære forhold vil blive koncentreret i to regioner. De strategiske hovedelementer i støtten vil omfatte decentraliseret ansvar for planlægning og udførelse (målsætningen er at kommunerne bliver bygherrer, mens de regionale vanddirektorater rådgiver og kontrollerer), en

særlig indsats for forbedring af hygiejne og promovering af latriner i private husholdninger samt skoler og sundhedscentre (i det omfang der er behov herfor), støtte til miljømæssig sanering i store landsbyer, involvering af privatsektoren i form af lokale rådgivende ingeniører, entreprenører og NGO'er samt professionalisering af drift og vedligehold af vandforsyningen.

### 3.2 Landbrugssektorprogram

Fødevareresikkerhed og beskæftigelse i landdistrikterne står centralt i Malis prioriteter for den kommende strategiperiode. Midlerne skal være udvidelse af det dyrkbare areal, diversifikation af landbrugsproduktionen, øget forarbejdning og bedre markedsadgang. Indsatsen skal spille tæt sammen med Malis erhvervsfremmeplan, og den samlede satsning skal tilvejebringe den vækststigning, der er nødvendig for at sikre øget fattigdomsreduktion.

Denne samtænkning er helt afgørende i et land som Mali, hvor omkring 80% af befolkningen er beskæftiget i landbruget. Derfor vil også den danske støtte til de to områder skulle tilrettelægges i tæt sammenhæng og opgaver skal placeres der, hvor de løftes mest effektivt. Et konkret eksempel herpå er forbedret kreditadgang, der indgår som et centralt element i både landbrugssektoren og i erhvervssektoren med særligt fokus på kvinder. Mikrofinansiering hører under Ministeriet for Investeringsfremme og Små og Mellemstore Virksomheder. Den danske indsats for forbedret kreditadgang vil derfor blive placeret i erhvervssektorprogrammet for at sikre tæt koordination med ressortmyndighederne og harmonisering af den samlede donorstøtte.

Landbruget er forsynet med en overordnet sektorplan med omkring 20 tilhørende underplaner. Kunstvanding, biveje, kreditfaciliteter og uddannelse/landbrugsrådgivning står centralt i planerne for landbruget. Også decentralisering og konfliktløsningsmekanismer har fået mere fremtrædende pladser i sektorplanerne i konsekvens af erhvervets forskelligartede og sammensatte natur, herunder de ofte modsætningsfyldte forhold mellem fastboende, agerdyrkende bønder og kvægopdrættende nomader. Konkurrencen om knappe ressourcer som vand og græsningsarealer er ofte hård og næsten ethvert projekt eller programelement vil skulle tage hensyn til disse forhold.

Den danske støtte ventes rettet mod fødevareresikkerhed (såvel produktion som opbevaring), kvægbrugs sub-sektoren, mindre infrastruktur (veje, dæmninger, broer) og uddannelse af bønder. Ligestilling og fremme af kvinders fulde deltagelse i sektoren vil være et centralt element i alle programmets aktiviteter. Decentralisering vil skulle indtænkes i alle de danskfinansierede aktiviteter, herunder rammerne for konfliktforebyggelse og den politiske kontekst de lokale prioriteter udstikkes i. Transparens i lokalforvaltningen og folkelig deltagelse både i foreningsregi og i kommunalt regi vil være vigtige målsætninger i landbrugsprogrammet.

Den principielt mest potente sub-sektor i landbruget er bomuldssektoren. Den står centralt i CSLP II og i Malis aftaler med Bretton Woods-institutionerne samt flere større bilaterale donorer (USA, Frankrig m.fl.). Danmark har ikke særlige forudsætninger for at yde bistand til bomuldssektoren. Der er p.t. ganske stor donorinteresse for sektoren og policydialogen er intens, både mellem donorerne regeringen og internt mellem donorerne og i regeringen. En

dansk indsats i sektoren vil ikke gøre markant forskel, og det er derfor valgt, at den danske støtte til landbrugssektoren ikke vil omfatte bomuldssektoren.

### 3.3 Erhvervssektorprogram

Beskæftigelsesfremme og virksomhedsudvikling har fået en fremtrædende plads i Malis udviklingsplaner siden 2002 – og i den rækkefølge. Mangel på beskæftigelse for Malis talstærke ungdom er både økonomisk og politisk den største udfordring i Mali i de kommende år. Halvdelen af befolkningen er i den erhvervsaktive alder og heraf har kun en tredjedel af kvinderne og to tredjedele af mændene et job.

Erhvervsfremmeplanen omfatter 7 hovedområder, hvoraf de centrale er: 1) rammebetingelser/lovgivning, 2) tekniske og erhvervsrettede uddannelser, 3) kredit og 4) iværksætterstøtte. Øvrige elementer i planen er bl.a. større infrastrukturarbejder, der delvist forudses finansieret med privat kapital, og fortsat privatisering af offentlige virksomheder. Især i banksektoren går privatiseringerne langsomt, hvilket bl.a. hænger sammen med omlægningen af bomuldssektoren.

Den danske støtte til Malis erhvervsudvikling ventes at omfatte især faglige uddannelser, iværksætterstøtte og kreditfaciliteter. Aktiviteterne vil blive gennemført i tæt samarbejde med arbejdsmarkedets parter og relevante organisationer. På regeringsniveau vil de primære partnere være Arbejdsministeriet (uddannelse) og Ministeriet for Investeringsfremme og Små og Mellemstore Virksomheder.

Der vil ikke mindst i relation til faglig uddannelse skulle sættes på udbygning af uddannelsesmulighederne uden for Bamako. I tillæg til uddannelsesstilbud til unge ventes et stærkt element at blive efteruddannelse af voksne med henblik på at fastholde dem i beskæftigelse eller omskoling til anden beskæftigelse. I tråd med arbejdsministeriets planer vil der blive opsat separate målsætninger for uddannelse af mænd og kvinder.

Iværksætterstøtte omfatter hjælp til etablering af egen virksomhed – gennem feasibility studier, rådgivning vedrørende formalia og finansieringsmuligheder og en følgeordning i virksomhedens første leveår (planteskolekonceptet fra Frankrig).

Et særligt område, der vil blive genstand for yderligere undersøgelser er elektrificering af yderområder ved alternativ energi, hvor anlægsarbejderne i sig selv skaber beskæftigelse og derudover skaber mulighed for efterfølgende erhvervsudvikling.

Programmet vil i sin helhed skulle indrettes så det understøtter udviklingen af andre regioner end Bamako, gennem støtte til ministeriernes dekoncentrerede enheder og til den fortsatte decentralisering.

### 3.4 Tematisk program for menneskerettigheder, demokrati og god regeringsførelse

Den danske støtte inden for dette område forventes at fokusere på at fremme ligestilling og på yderligere at rodfæste det maliske demokrati.

De maliske kvinder halter langt bagud i forhold til mændene på næsten alle områder. Kvinderne er dårligere uddannet, har ringere adgang til økonomiske ressourcer og er svagt repræsenteret i de politiske instanser. Der er stigende opmærksomhed på skævhederne, men de kulturelle og religiøse barrierer er massive. Programmet skal medvirke til at øge fokus på nødvendigheden af at kvinder inddrages fuldt i udviklingsprocessen og skal understøtte de aktører, offentlige og private, som aktivt arbejder for at nedbryde barriererne og sikre kvinders lige rettigheder og deltagelse. En ligestillingsanalyse gennemføres i maj/juni 2006 og skal bidrage til nærmere at afklare de konkrete indsatsområder. Emner som vedtagelse af en ny civilretslov, regelsæt om kvinders deltagelse i politiske partier og instanser og bekæmpelse af kvindelig omskæring forekommer oplagte for dansk støtte.

Siden 1991 har Mali gennemgået en bemærkelsesværdig demokratiseringsproces og landets skiftende regeringer har demonstreret reel og vedholdende vilje til at rodfæste demokratiet i landet. Den omfattende decentraliseringsreform er et væsentligt element i denne proces og har som hovedformål yderligere at forankre demokratiet lokalt og at fremme udviklingen lokalt og regionalt. Decentraliseringen byder samtidig på oplagte muligheder for at fremme de maliske kvinders deltagelse i beslutningsprocesserne. Programmet skal medvirke til at styrke decentraliseringsreformen. Der forventes at blive særlig opmærksomhed på etablering af dialogmekanismer mellem de kommunalvalgte og befolkningen, styrkelse af kvinders deltagelse i lokaldemokratiet og mekanismer for overførsel af finansielle ressourcer til kommunerne.

Endelig forventes det, at programmet vil bidrage i indsatsen for god regeringsførelse og korrupsionsbekæmpelse. En nærmere analyse af de væsentlige administrative reformer og deres målsætninger i CSLP II skal nærmere afklare de konkrete indsatsområder.

4. Strategiske overvejelser om prioritetssektorer og omfanget af dansk støtte m.v. Omfanget af bistandssamarbejdet med Mali er for perioden 2006-2011 fastsat til ca. 800 mio. kr. (tilsagn), hvilket forventes udmøntet i et årligt aktivitetsniveau stigende fra ca. 10 mio. kr. i 2006 til 160 mio. i 2011. Valget af prioritetssektorer er foretaget i tæt dialog med de maliske myndigheder med udgangspunkt i CLSP II's prioriteter.

Udviklingen af samarbejdet vil ske hurtigst muligt og sideløbende indenfor de prioriterede indsatsområder, herunder også et tematisk program for støtte til menneskerettigheder, demokrati og god regeringsførelse. Erfaringer i alle tre sektorer, herunder mulighederne for at skabe synergi mellem indsatserne er vigtige at indhøste inden midvejsevaluering foretages mhp. justering af strategien frem mod CSLP 3 fra 2011. Det vil derfor være vigtigt at sikre, at fokus i samarbejdet fastholdes på de prioriterede indsatsområder. Klare prioriteter og enkelthed i planlægningen af den danske bistand vil være af central betydning.

Skiftet i fokus fra CSLP I til CSLP II - fra de sociale sektorer til de produktive - samt det forhold, at de sociale sektorer er relativt velfinansierede, har været afgørende for de maliske myndigheders stærke ønske om, at det dansk-maliske bistandssamarbejde koncentrerer inden for sektorerne 1) vand, sanitet og naturressourceforvaltning, 2) landbrug og 3) erhvervsudvikling.

Fokus i CSLP II er velbegrunder og klar. Fattigdomsprofilen i Mali er ret entydig i geografisk og ressourcemæssig forstand. Behovene er størst i landdistrikterne og knaphed på vand er blandt de stærkest begrænsende faktorer for udvikling og vækst. Potentialet for øget produktion og især beskæftigelse uden for de større byer er nært forbundet med landbruget og de tilstødende erhverv inden for service og forarbejdning.

De valgte sektorer repræsenterer på en gang betydelige muligheder for synergi mellem de kommende indsats samt risiko for overlappende aktiviteter. Det er i praksis ofte umuligt at skelne mellem drikkevand og brugsvand og mellem erhvervsfremme og landbrugsudvikling. Det afgørende er målsætningerne i CSLP II og en stringent indarbejdelse af disse i de forskellige sektorer og institutioners målsætninger og indikatorvalg.

Flere sektorer er valgt fra efter drøftelse med de maliske myndigheder. Især de sociale sektorer (sundhed og uddannelse) har været overvejet som elementer i programmet, det samme gælder energi og transportsektorerne, som kunne være relevante, især i kombination med erhvervssektor og landbrugsstøtte. Den valgte sektorkombination er primært begrundet i 5 overordnede hensyn:

- 1) Ønske om fokusering på maksimalt 3 sektorer;
- 2) Relativt rigelig finansiering fra Malis regering og andre donorer i sundhed og uddannelse bl.a. i kraft af sektorenes centrale placering i CSLP I;
- 3) Ønske om at reflektere reorienteringen og prioriteterne i CSLP II;
- 4) Betydelige muligheder for synergi mellem de valgte tre sektorer;
- 5) Ønske om en stærk miljøprofil i programmet.

To af de tre koncentrationssektorer er kendetegnet af meget svag sektorkoordination og spredt institutionelt ansvar. I modsætning til de sociale sektorer er landbruget og erhvervssektoren kendetegnet af mange aktører, både i og uden for den offentlige sektor. Koordination og samordning bliver en væsentlig udfordring i disse sektorer og dansk bistand vil kun i mindre grad kunne indgå i de offentlige budgetter. En betydelig del vil blive ydet gennem civilsamfundet, i form af private organisationer i erhvervslivet, menneskerettighedsorganisationer og decentrale kommunale forvaltninger.

I alle tre sektorer er der gode muligheder for at gøre en særlig indsats for at inddrage kvinder og udnytte deres potentiale for at bidrage til økonomisk udvikling.

Samarbejdet i de tre koncentrationssektorer ventes kombineret med generel budgetstøtte fra 2009. Forudsætningen for at iværksætte budgetstøtte er, at de ti kriterier til vurdering af effektiviteten af generel budgetstøtte er opfyldt. Derudover skal der kunne konstateres fortsat fremdrift i de vedtagne reformer i Mali - især vedrørende bomuldssektoren og korrupsionsbekæmpelse. En vurdering af forudsætningerne for dansk budgetstøtte vil blive gennemført i 2008. Dansk budgetstøtte vil blive ydet i samarbejde med de øvrige budgetstøttedonorer (Frankrig, Holland, Sverige, Norge, EU-Kommissionen og Verdensbanken). Introduktion af budgetstøtte eller provenuets alternative anvendelse vil indgå i midtvejsevalueringen af landestrategien.



#### 4.1 Strategiske overvejelser om tværgående hensyn

Blandt de tværgående hensyn er ligestilling blevet fremhævet som et prioritetsområde i det dansk-maliske samarbejde. De maliske kvinders deltagelse i udviklingsprocessen hæmmes af mange faktorer, og de sociale indikatorer viser klart at kvinder og piger i mindre grad end mændene nyder gavn af samfundets tilbud. Kvindernes deltagelse i beslutningsprocesser er klart begrænset i forhold til mændenes, både på centralt og lokalt niveau. Den danske bistand til alle tre udvalgte sektorer vil have et stærkt element af ligestillingstiltag. Samtidig vil ligestillingsindsatser udgøre et væsentligt element i et tematisk program for menneskerettigheder, demokrati og god regeringsførelse. En overordnet ligestillingsanalyse der gennemføres i maj/juni 2006 vil give indikationer på konkrete indsatsområder.

Der vil blive lagt vægt på at samarbejdet bidrager til Malis indsats for en bæredygtig forvaltning af naturressourcerne. Såvel landbrugssektorprogrammet og sektorprogrammet for vand, sanitet og naturressourceforvaltning vil konkret bidrage hertil. Alle tre sektorprogrammer vil tage skyldigt hensyn til miljøet og i så høj grad som muligt bidrage til en forbedring af miljøets tilstand. I overensstemmelse med målsætningerne i FN's Klimakonvention vil sektorprogrammet for vand og naturressourceforvaltning bidrage til adaptation til klimaforandringer gennem støtte til de nationale bestræbelser og kapacitetsopbygning inden for området vandressourcestyring. Det vil desuden bidrage til dæmpning (mitigation) af følgerne af klimaforandringer gennem anvendelse af solenergi på relevante steder. Der vil desuden blive ydet støtte til et pilotprojekt for vedvarende energi med to elementer: i) teknisk rådgivning og hjælp til udvikling af en handlingsplan for vedvarende energi, baseret på udkastet til national strategi, og ii) assistance til gennemførelsen af pilotaktiviteter vedrørende produktion af biobrændsel.

God regeringsførelse er af afgørende betydning for dels administrationen af bistandsmidlerne, dels for at skabe grundlaget for at tiltrække private investeringer samt for at opbygge kapacitet i det enkelte samfund. Dette tværgående hensyn vil således også indgå i den danske bistand til Mali, hvor støtte til decentraliseringsprocessen og til de i fattigdomsstrategien forudsatte administrative reformer især vil blive prioriteret.

#### 4.2 Strategiske overvejelser om privatsektor/handel, hiv/aids, børn/unge

Fattigdomsstrategien for 2007-2011 vil ifølge regeringens indikationer som tidligere nævnt lægge vægt på de produktive sektors bidrag til fattigdomsbekæmpelsen, dels gennem tilvejebringelse af bedre forhold for privatsektoren, dels gennem redefinering af statens rolle og heraf følgende øget anvendelse af privatsektoren i udviklingssammenhæng. Danmarks samarbejde med Mali vil støtte denne politik på flere måder: sektorvalget er i sig selv en manifestation heraf, og de tre sektorprogrammernes strategier vil afspejle prioriteringen. Eksempelvis vil sektorprogrammet for vand, sanitet og naturressourcer blive baseret på anvendelse af private rådgivende ingeniørfirmaer og entreprenører til planlægning og udførelse af de fysiske arbejder.

HIV/AIDS er endnu ikke voldsomt udbredt i landet; prævalensen blandt de 15-49 årige er omkring 1,9% (2004), men den er voksende, især for kvinder, der som i andre afrikanske lande

er særligt udsatte. Den danske bistand vil mainstreame HIV/AIDS i sektorprogrammerne, eksempelvis ved at sørge for at NGO'er, der arbejder med oplysning om vand og sanitet i landområderne kan svare på spørgsmål om forebyggelse, og ved at kræve at entreprenører sørger for oplysning til de arbejdshold, der arbejder i landsbyerne.

Mulig dansk støtte til forbedring af mulighederne for de mest udsatte grupper af børn og unge i overensstemmelse med Børneretskonventionens Stående Komités observationer om Mali vil blive overvejet i tæt samarbejde med myndighederne, lokale NGO'er og donorerne. Eventuelle aktiviteter på dette område vil primært blive udmøntet inden for rammerne af erhvervssektorprogrammet.

Migration er et vigtigt emne i Mali, der af borgere fra en række afrikanske lande benyttes som transitland på vejen mod Europa. Der vil ikke i landeprogrammet være specifikke aktiviteter rettet mod migrationsproblematikken i Mali, men mange af programmets aktiviteter forventes indirekte – gennem fattigdomsreduktion, forbedrede levevilkår og jobskabelse - at kunne have en gunstig indvirkning på den rent maliske migration. Fra dansk side vil man følge arbejdet med migration i regi af EU Fællesskabssamarbejdet med Mali. En ny strategi for dette samarbejde vil blive udarbejdet i løbet af det kommende år, og migration forventes at indgå som tværgående emne heri.

#### 4.3 Vurdering af status og perspektiver for harmonisering

Den danske bistand vil blive formuleret så den i så vid udstrækning som overhovedet muligt støtter Malis regerings og civilsamfunds erklærede politikker og strategier. Bistanden vil især søge at støtte Malis decentraliseringspolitik med henblik på at gøre denne til en realitet i landets kommuner. Som led heri vil den danske bistand, i det omfang et studie af statens budget- og finanssystem viser muligheder herfor, blive kanaliseret til de decentraliserede niveau'er (kommuner og cercles) eller eventuelt det dekoncentrerede niveau (regioner).

Danmark vil i tæt samarbejde med ligesindede donorer og den maliske regering arbejde for at øge bistandseffektiviteten i Mali. Den danske programbistand formuleres i åbenhed i tæt dialog med den maliske regering og civilsamfundet og med løbende konsultationer med de øvrige donorer. Der lægges særlig vægt på mulighederne for harmonisering af indsatserne og prioriteringerne.

Donorernes generelle opslutning om fattigdomsstrategien og 2015-målene betyder at grundlaget for harmonisering af donorernes indsatser gradvist bliver bedre. Billedet er dog stadig i nogen grad præget af, at Mali nyder godt af støtte fra et relativt bredt spektrum af donorer og at landet ikke er omfattet af en Consultative Group-proces. Kun meget få sektorer har udviklet en egentlig SWAp, og donorernes støtte ydes hovedsagelig som projektstøtte. Dette indebærer en uforholdsmæssig tung administrationsbyrde for den maliske forvaltning, der i forvejen kæmper med knappe ressourcer og begrænset kapacitet.

I vandsektoren er en SWAp under udvikling. Den danske bistand vil aktivt støtte denne proces og bidrage til udarbejdelsen af de konkrete værktøjer, der skal muliggøre en programmatisk sektorprogramplanlægning. I landbrugssektoren og erhvervssektoren er situationen mere

kompleks og det er ikke givet, at der kan eller bør udvikles en SWAp. Både fordi flere fagministerier er involveret i at udstikke de nationale politikker og prioriteter, men også – og især – fordi en bred vifte af private aktører er impliceret i udviklingen i disse sektorer.

#### 5. Generel vurdering af behovene for teknisk bistand

Mali vil have behov for teknisk bistand i de kommende år. Den danske bistand må tage højde for, at kommunerne endnu hverken har de tekniske eller finansielle ressourcer til at virkeliggøre visionerne i decentraliseringen, og dertil kommer at de dekoncentrerede enheder har begrænset kapacitet til at løfte de rådgivningsopgaver de er blevet pålagt i forbindelsen med decentraliseringen. Også på det statslige niveau er der behov for bistand til at modernisere ministerierne og hjælpe med at gennemføre den reduktion af statens rolle, der er en konsekvens af decentraliseringen og det overordnede politiske ønske om at slanke administrationen.

Behovet for teknisk bistand vil blive vurderet konkret i forbindelse med programudformningen, herunder hvorvidt den tekniske bistand mest hensigtsmæssigt tilbydes som Danida rådgivere eller som firmarådgivere.

#### 6. Monitorering og evaluering

I skrivende stund er indikatorerne for CSLP II ved at blive formuleret. CSLP-indikatorerne og 2015-målene vil i videst muligt omfang blive anvendt som den overordnede reference.

Sektorministeriernes monitoreringssystemer vil blive anvendt i videst muligt omfang. Såfremt disse ikke er tilstrækkelige, vil den danske støtte bidrage til at udbygge systemerne i det omfang, det er formålstjenligt. Dette indebærer principielt såvel indsamling som bearbejdning af data, men det må forudses at der af hensyn til effektiviteten af den danske bistand må gøres en programspecifik indsats for at sikre monitoreringens kvalitet. En del af den danske rådgiverassistance forventes anvendt til gradvist at sikre størst mulig harmonisering mellem regeringens og de danskfinansierede programmers indikatorer. Endvidere vil der blive defineret indikatorer, som måler fremskridt på de tværgående hensyn – eksempelvis ligestilling og decentralisering, herunder involvering af kommunerne i planlægning og implementering.

Når et nyt programsamarbejde indledes, må der i sagens natur være mange aspekter, som ikke er fuldt belyst. De første års erfaringer med det dansk-maliske udviklingssamarbejde vil betydeligt udbygge kendskabet til den konkrete maliske kontekst og mulighederne for yderligere at inddrage Danmarks komparative fordele. For at sikre, at denne viden nyttiggøres i samarbejdet, vil der blive gennemført et review af strateginoten midtvejs i gennemførelsen i 2009.

#### 7. Forudsætninger og risici.

Der henvises til landevalgsanalysens konklusioner, hvoraf det bl.a. fremgår, at Malis demokratiske udvikling og offentlige administration rangerer blandt de mest lovende i Afrika. Ligeledes fremgår det af analysen, at Malis geografiske placering i det uroplagede Vestafrika indebærer en betydelig risiko for eksterne påvirkninger i negativ retning.

Mali vurderes at være blandt de mindst korrupte lande i Afrika (og blandt danske programsamarbejdslande). CSLP er relevant og repræsenterer et stærkt politisk engagement i fattigdomsbekæmpelse. Risiciene for at de danskfinansierede indsatser ikke reelt kommer den fattige befolkning til gode synes i særlig grad forbundet med en svag offentlig administration, hvilket der vil blive søgt taget højde for i tilrettelæggelsen af programmerne.

## 8. Tentativ Proces Action Plan

Tidsfrist	Aktivitet	Ansvarlig
Landestrateginote		
19. maj 2006	Drøftelse i programkomitéen	AFR
14. juni 2006	Forelæggelse for Styrelsen	AFR
Herefter ekstern høringsproces og forelæggelse for udenrigsudvalget inden årsskiftet		
Programmering		
Tværgående studier		
Maj/juni 2006	Overordnet ligestillingsanalyse	AFR
Maj/juni 2006	PFM-studie	AFR/BFT
Vand og naturressourcer		
19. maj 2006	Drøftelse i programkomitéen	AFR
Maj/juni 2006	Formulering, 2.del	AFR
September 2006	Appraisal	BFT
November 2006	Forelægges for Styrelsen	Bamako
December 2006	Forelæggelse for Finansudvalget	Bamako
December 2006	Regeringsaftale	Bamako
Landbrug		
Maj/juni 2006	Identifikation, 1. del	BFT
August 2006	Drøftelse i programkomitéen	AFR
September 2006	Identifikation, 2.del	BFT
December 2006	Formulering	BFT
April 2007	Appraisal	BFT
August 2007	Forelægges for Styrelsen	Bamako
September 2007	Regeringsaftale	Bamako
Erhvervsprogram		
Oktober 2006	Formulering, fase 1	Bamako(/BFT)
Ultimo november 2006	Formulering, fase 2	Bamako
Januar 2007	Drøftelse i programkomitéen	Bamako(/BFT)
Maj 2007	Appraisal	BFT
August 2007	Forelægges for Styrelsen	Bamako
September 2007	Regeringsaftale	Bamako

Tematisk MRD-program		
Oktober 2007	Formulering	Bamako
Januar 2008	Drøftelse i programkomitéen	Bamako
Februar 2008	Appraisal	BFT
Maj 2008	Forelægges for Styrelsen	Bamako
Maj 2008	Regeringsaftale	Bamako