

De årlige statusrapporter siden 2003 har registreret stigende økonomisk vækst (6 pct. i 2006). Nye tal viser, at andelen af befolkningen i Kenya der lever under fattigdomsgrænsen er blevet reduceret fra 56 pct. i 2000 til ca. 46 pct. i 2005. Der ligger imidlertid et stort arbejde forude med hensyn til offentlig udgiftsstyring, reformer og forbedringer i de sociale sektorer for at reducere fattigdommen yderligere og nå 2015 målene.

Regeringen har gennemført en række overordnede reformer. Oprettelse af en særlig anti-korruptionskommission, indførelse af retningslinier for ministre og embedsmænds adfærd, ny indkøbslovgivning, privatisering af bl.a. jernbaner og telefonselskaber, resultatkontrakter for de ledende embedsmænd, vidnebeskyttelseslovgivning mv. Et bredt program, der dækker god regeringsførelse, retsvæsen samt lov og orden (GJLOS) er igangsat. Der er også for nylig påbegyndt en reform af offentlig finansiel styring, der over en bred kam vil reformere budgetlægning, -gennemførelse, regnskab og revision. Danmark yder bistand til disse tiltag. Selvom der i Kenya generelt er adgang til en relativt veluddannet arbejdskraft, så er der imidlertid fortsat lang vej til en moderne og service-minded offentlig sektor.

4. Den nuværende landestrategi for Kenya

Den nuværende landestrategi for Kenya blev offentliggjort i 2006. Det overordnede mål er fattigdomsreduktion gennem dansk støtte til regeringens reformprogram, deltagelse i donorharmonisering og et skifte fra projekt til programbistand. Strategien dækker programmer indenfor otte områder:

- Landbrug: omfatter støtte til politikformulering, opbygning af kapacitet på distriktsniveau samt til små private virksomheder, der forarbejder landbrugsprodukter – erhvervskomponenten gennemføres uden om regeringsapparatet.
- Sundhed: anden fase af sektorprogrammet påbegyndtes i 2007 med fokus på primære sundhedsklinikker, der får støtte til medicin, vedligeholdelse og sygeplejepersonale samt teknisk støtte.
- Vandsektoren: vandforsyning i landområderne støttes gennem tilskud til en særlig fond samt opbygning af støtte til institutioner; endvidere støttes vandressourceforvaltning.
- Erhvervssektorprogrammet startede i 2006 og støtter gennemførelse af regeringens privatsektorstrategi og forbedring af erhvervsklimaet, styrkelse af små og mellemstore virksomheders konkurrenceevne samt udvikling af det kenyanske arbejdsmarked. Programmet understøttes af et betydeligt business-to-business program.
- Miljøsektorprogrammet startede sent i 2006 og støtter regeringens indsats på overordnede politkniveau og opbakning af opfølgingskapacitet på nationalt og distriktsniveau og mindre konkrete projekter. Programmet administrerer 70 mio.kr. som Sida har delegeret til den danske ambassade.
- Regeringsførelsesprogrammet støtter både god regeringsførelse, retsvæsen og lov og orden samt valgprocessen, og det sker både gennem regeringsinstitutioner og private organisationer. Ydermere ydes tilskud til kapacitetsopbygning i udvalgte private organisationer.
- Indsatsen for fred og stabilitet er nøje knyttet til regeringsførelsesprogrammet, men fokuserer på det muslimske samfund ved kysten.
- Endelig støttes flygtninge, lokalbefolkningen omkring flygtningelejrene og flygtningemyndigheder gennem nærområdebistanden.

Sektorfordeling nuværende og forventet fremtidig indsats:

Sektor	Nuværende sektorfordeling (2006)	Sektorfordeling efter omlægning (2011)
Produktive sektorer		
- Landbrug	17%	-
- Erhverv	12%	29%
Sociale sektorer		
- Sundhed	34%	29%
- Vand og Sanitet	21%	-
Øvrige		
- Miljø og naturressource for- valtning ¹	2%	21%
- God regeringsførelse	14%	21%
I alt	100%	100%

Det forventes at en række erhvervsrelaterede bistandsinstrumenter vil supplere dette program. Der er identificeret konkret synergipotentiale indenfor mejeribrug og vindenergi.

5. Donorkoordination og harmonisering

Donorerne i Kenya spiller en mere beskedne rolle sammenlignet med mange andre danske programsamarbejdslande. I budgettet for 2006-07 udgør donorbistanden officielt kun knap 5 pct. Regeringen opkræver modsvarende 23 pct. af BNI som skatter og afgifter og har således et solidt finanspolitisk udgangspunkt.

Der er ganske mange og forskellige donorer til stede i Kenya. Traditionelle donorer, som Norge, Nederlandene og Finland, har valgt at holde deres programmer på 1990-niveauet og fastholde fokus på god regeringsførelse. Overvejelser om et bredere engagement i de sociale og økonomiske sektorer pågår for indeværende. Donorer som Frankrig og Italien er pengemæssigt store ligesom flere arabiske fonde, Kina og Sydkorea.

Donorers anstrengte forhold til det tidligere regime medførte, at Kenya i en årrække ikke var på højde med den seneste udvikling i bistandssamarbejdet og var uvant med den nye tids krav til donorsamarbejde og sektorprogrammer. I de enkelte sektorer er der stadig betydelige forskelle mht. regeringens rolle i relation til både udstikning af konkrete sektorpolitikker og aktiv eller ledende rolle i donorkoordinationen. Kenya har imidlertid de sidste år gjort betydelige fremskridt på mange områder. Bl.a. for at sætte rammerne for denne proces og gøre det muligt for regeringen at lede samarbejdet med donorerne er en External Resources Policy under udformning.

Det interne samarbejde under Verdensbankens formandskab mellem donorerne er blevet styrket betragteligt over de sidste år. De 20 sektorgrupper, der mødes jævnligt alt efter behov, fungerer generelt godt og er drivkraft i de fortsatte forsøg på at fremme harmoniseringsdagordenen i Kenya. Regeringen – især finansministeriet – er meget interesseret i en forenkling af bistanden, men overlader de fleste detaljer til donorerne.

¹ Omfatter både udviklingsbistands- og miljømidler, men ikke uddelegeret svensk bistand.

Donorkoordinationsgruppen (DCG) har en særlig undergruppe for Harmonisation, Alignment and Coordination (HAC), som Danmark er formand for. Denne gruppe har til opgave at udvikle metoder til at forbedre det interne donorsamarbejde og at bistå den kenyanske regering med at forbedre samarbejdet med donorerne.

6. Den fælles landestrategi

HAC gruppens vigtigste opgave i øjeblikket er udarbejdelsen af en Kenya Joint Assistance Strategy (KJAS). Der er nu efterhånden udviklet et bredt ejerskab af processen. Finansministeriet bakker op om KJAS. De betydeligste donorer² og sektorgrupper engagerer sig indgående i processen. I februar-marts gennemførtes konsultationer med alle involverede parter inklusive kenyansk erhvervsliv og civilsamfund. Målsætningen er at afslutte processen inden forberedelserne til valget, der forventes i december 2007, for alvor går i gang.

Den fælles landestrategi er en foreløbig kulmination på de sidste års bestræbelser på at drive udviklingssamarbejdet og donorkoordinationen med Kenya ind i en ny fase. KJAS tager udgangspunkt i Paris erklæringen om harmonisering, tilpasning og koordination og bygger endvidere på den nuværende genopretningsstrategi. Der er i høj grad tale om en proces og arbejdsdeling mellem donorer snarere end en egentlig strategiudvikling. Arbejdet koordineres tæt med den fattigdomsanalyse og den nye udviklingsstrategi, som begge er under forberedelse. Det forventes, at hovedelementerne i den nuværende strategi vil blive bevaret uanset udfaldet af valget senere i år.

KJAS skal sikre en mere effektiv udnyttelse af bistanden til Kenya. Det vil ske ved at etablere klare prioriteter for samarbejdet mellem donorer og regering og samtidig udstikke retningslinier for god donoradfærd. En væsentlig del af dette arbejde vil være en fælles bestræbelse blandt donorlandene for at effektivisere deres bistand gennem en mere klar og enkel arbejdsdeling. En mindre gruppe donorer³ har som led i KJAS processen udtrykt ønske om at deltage i disse bestræbelser. Den kenyanske regering har hilst en sådan udvikling velkommen. Donorerne vil aftale arbejdsdelingen indbyrdes.

Der er også være behov for en bredere harmoniserings- og tilpasningsindsats. Der vil kunne gennemføres en mere effektiv arbejdsdeling og koordinering på sektorniveau, en bedre afspejling af bistanden i regeringens budgetter og regnskaber, gennemførelse af fælles studier, missioner og teknisk bistand samt øget anvendelse af finansieringsmodeller, der følger regeringens procedurer men effektivt sikrer mod misbrug. Anvendelse af sektorprogrammer, der i øjeblikket eksisterer indenfor uddannelse og god regeringsførelse, vil blive udstrakt til flere sektorer, bl.a. sundhed, og samarbejdet uddybet. Udarbejdelse af konkrete resultatmål pågår i øjeblikket.

7. Danmarks deltagelse i en mere effektiv arbejdsdeling blandt donorerne

En mere effektiv arbejdsdeling vil være central for processen, og der vil derfor også være behov for at overveje en forenkling og fokusering af Danmarks indsats inden for de forskellige sektorer og en udfasning af engagementet i nogle sektorer.

² Undtagelser er bl.a. Kina

³ Primært Danmark, Sverige og Storbritannien men Japan og Verdensbanken har også udtrykt interesse. Norge, Finland og Nederlandene har mindre programmer og EU er kun til stede i tre sektorer. Andre donorer, bl.a. USA har indikeret, at man ville være interesseret i at drøfte arbejdsdeling på sub-sektorniveau.

Til trods for at et omfattende reformprogram for finansiel styring af den offentlige sektor er iværksat, ses *budgetstøtte* ikke som et muligt dansk indsatsområde. Europakommissionen er i øjeblikket den eneste donor, der yder budgetstøtte, mens Sverige har tilkendegivet, at man vil overveje det om nogle år, såfremt styringen af de offentlige udgifter forbedres. Kenyas meget blakkede historie, når det drejer sig om god regeringsførelse og korrupsion, giver så afgjort anledning til bekymring, selvom nye bedømmelser af Kenyas situation giver en lidt mere nuanceret vurdering⁴.

Bistanden til *sundhedssektoren* er i øjeblikket den største danske sektorindsats. Danmark har været med til at igangsætte formuleringen af et egentlig multi-donor sektorprogram og spiller en betydelig rolle i sektoren. En række reformer, der især vil styrke den primære sundhedstjeneste, er ved at blive sat i værk. Regeringens målsætning for sundhedsydelse til hele befolkningen er ambitiøse og vil kræve en betydelig indsats over en længere periode. Det vil derfor være oplagt at fortsætte det danske engagement på dette område.

Opstarten på det nye *erhvervssektorprogram* har demonstreret gode muligheder for at udnytte de forskellige erhvervsrelaterede udviklingsinstrumenter – sektorprogram, B2B, blandede kreditter, IFU osv. - i et meget dynamisk erhvervsliv og også skabe synergi mellem dem f.eks. i mejerisektoren. Kenyas nye privatsektorstrategi er meget ambitiøs og giver gode muligheder for, at donorer kan spille en konstruktiv rolle i videreudvikling af sektoren. Denne bistand er stadig beskedent og relativt ukoordineret men under udvikling, og der vil være mange spændende muligheder i de kommende år.

Betydningen af *god regeringsførelse* for udviklingen i Kenya gør det naturligt, at Danmark fortsat er engageret i sektoren. Igangsatte reformer indenfor retsvæsen, lov og orden, offentlig sektorreform og finansiel styring vil være afgørende for, om Kenya vil nå sine ambitiøse udviklingsmål. Mange donorer er interesseret i dette område, så det vil kunne overvejes at fokusere den danske indsats på udvalgt(e) delområder, f.eks. retsvæsenet. Den særlige bistand til fred og stabilitet, som er blevet udmøntet i styrkelse af civilsamfundet blandt Kenyas muslimske befolkning, vil blive videreført som en integreret del af regeringsførelsesprogrammet. En række andre aktiviteter som hidtil har været selvstændige – anti-terror, reform af den offentlige sektor og dens finansielle styring – forventes fremover at blive indarbejdet i programmet for god regeringsførelse. Bistand til valgstøtte forventes ikke ydet fremover.

Danmark har været involveret i *vandsektoren* gennem mange år. Oprindeligt med vandforsyning i mindre byer, senere som led i integreret landdistriktsudvikling og siden 2004 med en sektorindsats med særlig vægt på vandforsyning i landområderne. Danmark og Sverige har sammen med regeringen etableret en særlig fond for vandforsyning i landområderne. En række donorer bl.a. Frankrig, Tyskland og Verdensbanken er aktive i sektoren, men flere fokuserer på vandforsyning i større eller mindre byer. Den danske støtte ydes tæt samarbejde med Sverige, der er ledende donor på området og udfører en række fælles administrative opgaver. Der forventes etableret et delegeret partnerskab med Sida som ansvarlig for administration under udfasningen af den danske bistand indtil udløbet af det eksisterende program (2009). En større komponent påtænkes overført til et nyt naturressourceprogram (udgør 22 pct. af nuværende sektorprogram). Danmarks udtræden af vandsektoren skønnes ikke at ville påvirke den overordnede indsats i sektoren negativt de kommende år. Dels forventes Sverige at ville tilføre sektoren flere

⁴ Global Integrity Index: <http://www.globalintegrity.org/data/2006index.cfm>

midler, som følge af de trækker sig fra sundhedsområdet, dels vil den Afrikanske Udviklingsbank indtræde i sektoren og endelig er det forventningen, at både Frankrig og Tyskland vil øge deres engagement i vandsektoren.

Danmark har også været involveret i *landbrugssektoren* i mange år. I de sidste 15-20 år med særlig vægt på de tørre områder i Eastern og Coast Province. Forholdene i sektoren er imidlertid ændret betydeligt de senere år. Der er truffet principbeslutning om, at den statslige konsulenttjeneste, der støttes af 14 donorer, skal privatiseres. Struktur- og politikspørgsmål samt ikke mindst den private sektors rolle er nu hovedemner. Verdensbanken, USA, Europakommissionen, Storbritannien og Sverige er alle betydelige donorer, som har engageret sig stærkt i disse spørgsmål. Den danske støtte til små, private producenter gennemføres udenom landbrugsministeriet og er tæt forbundet med de aktiviteter, der gennemføres under erhvervssektorprogrammet. Det danske engagement i landbrugssektoren forventes udfaset i 2009. Med stigende privatisering og faldende behov for donorbistand forventes en dansk tilbagetrækning ikke at have negative konsekvenser. En væsentlig del af programmet, som udgøres af erhvervskomponenten (29 pct. af sektorprogrammet), påtænkes videreført i erhvervssektorprogrammet. Endvidere forventes det nye naturressourceprogram at omfatte støtte til bekæmpelse af jorderosion i tørre og halvtørreområder. Infrastrukturinvesteringer i landområderne kan finansieres gennem den statslige Constituency Development Fund. Sverige og andre donorer vil stadig støtte konsulenttjenesten, men sammenslutninger af private producenter vil kunne søge støtte gennem erhvervsprogrammet.

Det danske engagement i *miljøsektoren* er relativt nyt, men giver gode muligheder for at gøre en markant forskel i sektoren. Regeringen er i færd med at formulere en national miljøpolitik, der må følges op med integration af miljøhensyn i diverse sektorpolitikker og opbygning af implementeringskapacitet. Der er relativt få donorer - USA og EU Kommission er de vigtigste – og Danmark vil bl.a. takket være et supplerende bidrag fra Sida, som har delegeret ansvaret for et bidrag på 70 mio.kr. til den danske ambassade, være en betydelig donor i sektoren.

Der vil være mulighed for at etablere en mere *fokuseret og koncentreret indsats indenfor naturressourceforvaltning*. Kernen heri vil være miljøsektorprogrammet men det kan suppleres med en særlig vandressource- og erosionsbekæmpelsesindsats særligt i de tørre egne, hvor Danmark traditionelt har været engageret. De tørre områder er Kenyas fattigste primært pga. det svage naturressourcegrundlag, og er nu yderligere udsat for belastning pga. klimaforandringer. Programmet forventes udformet i perioden 2008-10.

Der bør udføres ”klimacheck” af de danskstøttede udviklingsaktiviteter med henblik på at ”klimasikre” bistanden.

Nærområdebistanden forventes ikke berørt af den fælles landestrategi.

Der vil være gode mulighed for at forfølge udviklingspolitiske hensyn og prioriteter også i et mere koncentreret program. Sundhedsprogrammet vil fokusere på primære sundhedsyndelser som helt overvejende efterspørges af mødre og børn, mens kvinders rolle i samfundet vil blive styrket gennem både regeringsførelses- og erhvervssektorprogrammerne. God regeringsførelse vil ikke alene blive styrket gennem det særlige sektorprogram men også gennem øget brugerindflydelse i styringen af primære sundhedsklinikker samt mobilisering af lokalsamfundene gennem miljøprogrammet. Der er afsat mange ressourcer til bekæmpelse af hiv/aids i Kenya, men der

er plads til en særlig dansk indsats til ekstra sygeplejersker og i B2B og OPP-projekter. Det nye naturressourceprogram vil give gode muligheder for at forebygge effekterne af klimaforandring og støtte Kenyas kapacitet til at håndtere naturkatastrofer i fremtiden.

Afrikakontoret