



Udenrigsministeriet
Asiatisk Plads 2
Humanitær bistand, Udviklingspolitik og Civilsamfund
1448 København K

Att.: huc@um.dk

COWI A/S
Parallelvej 2
2800 Kongens Lyngby

Telefon 45 97 22 11
Telefax 45 97 22 12
www.cowi.dk

COWI kommentarer til Danidas udkast til ny udviklings strategi

En række COWI eksperter har læst og kommenteret på Danidas udkast til ny strategi for dansk udviklingspolitik med stor interesse. Med afsæt i strategien retter kommentarerne sig hovedsageligt mod den process, som Danidas udmøntning af strategien i en egentlig handlingsplan.

Dato
15. april 2010

Vor ref.
Div/lkb

Overordnede kommentarer

Overordnet set er det væsentligt, at resultaterne af dansk bistand kommer til at afspejle den samlede indsats, som skabes i samarbejde med partnerlandet og andre udviklingsaktører, snarere end den afgrænsede danske indsats.

Strategien virker ikke tilstrækkelig forpligtende uden en mere detaljeret forklaring af dens udmøntning. En sådan konkretisering bør angive den tidshorisont, som skal gælde for strategien og en opridsning af indhold, proces og tidsplan for forberedelse af handlingsplaner for de enkelte prioritetsområder. Det vil gøre Danidas foreslåede indsats indenfor de fem prioritetsområder tydeligere.

Under den antagelse at al dansk bistand fremover skal leveres under de fem prioritetsområder savnes en forklaring af, hvorledes dansk engagement i at nå MDG 2015 vil blive videreført og på hvilket niveau. Det er eksempelvis uklart indenfor hvilket prioritetsområde uddannelse placeres fremover. Et overordnet budgetskøn for de fem udvalgte prioritetsområder fordelt på delområder vil kunne bidrage til den ønskede konkretisering af strategien, særligt hvis et sådant skøn også tydeliggør, hvilken rolle dansk støtte til MDG 2015 vil have fremover.

Handlingsplaner for de enkelte prioritetsområder, kombineret med valg af samarbejdslande og partnere, vil kunne give en første vurdering af, i hvilken udstrækning eksisterende instrumenter såsom general og sektorbudgetstøtte vil være relevante. Det må forventes, at større fokus på skrøbelige stater (prioritetsområde: stabilitet og skrøbelighed), som ikke har et tilstrækkeligt udviklet statsapparat vil medføre en større anvendelse af projektstøtte. Ligeledes vil størstedelen af støtten til den private sektor (prioritetsområde: vækst og beskæftigelse) skulle kanaliseres direkte til sektoren formentlig som projektstøtte. Det kræver særlig forståelse hos en svag regering for den private sektors rolle som udviklingsfaktor. Disse eksempler tilsiger øget anvendelse af pro-

jektstøtte som konsekvens af den nye strategi.

En sidste overordnet iagttagelse er, at den interne læring bør styrkes gennem forskning og evaluering så denne viden kan bruges i planlægning af nye indsatser samt i oplysning om udviklingssamarbejdet (til dette bør den store danske resource base inklusive konsulentfirmaer inddrages). Et første skridt vil være at etablere et nyt internationalt orienteret forskningsprogram, der bl.a. skal forske i måling og dokumentation af resultater af udviklingssamarbejdet. Det vil kunne bidrage til at styrke bindeledene bistandsområderne imellem og til at regeringsførelse bliver løftet op som gennemgående parameter på tværs af bistanden.

Frihed og menneskerettigheder

COWI hilser Danidas fortsatte prioritering af menneskerettigheder i udviklingsbistanden velkommen.

Formuleringen af prioritetsområdet er ambitiøs, men mangler en mere tydelig rammesætning, hvis frihedsrettighederne skal helt i fokus. Det kræver fokus på substans og de enkelte rettigheder og navnlig samspejlet mellem civile, politiske, økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, som alle understøtter MDG 2015 målene og som er samtænkt med effektiv adgang til et velfungerende retsvæsen. En konsekvens heraf må være at projektstøtte fremover gives som substansprojekter, der understøtter en rettighedsbaseret strategi således at politisk vanskelige rettighedsområder også dækkes.

Desuden ville det være fin i tråd med øvrige donorlande hvis strategien inkluderer friheder, eksempelvis rettigheder og forbedring af levevilkår for mindretal og udsatte grupper generelt, herunder seksuelle mindretal – som generelt har hårde vilkår i udviklingslande. Sverige, Schweiz, Holland og flere andre lande har gennem en årrække aktivt støttet tiltag som fremmer accept af seksuelle mindretal i deres samarbejdslande (se eksempelvis SIDA's 'Action plan for Sida's work on sexual orientation and gender identity in international development cooperation 2007-2009).

Som konkrete tiltag ser vi gerne en opdatering af MR strategien fra 2008, støtte til udredninger på MR&D området for Danidas samarbejdslande, og gerne også for overgangslandene med fokus på kommende Danida prioriteter.

Demokrati og ansvarlig regeringsførelse

Det er positivt, at Danida vil styrke forvaltningen af samfundenes ressourcer samt skattesystemerne samt holde særligt fokus på korruptionsbekæmpelse. Det er nødvendigt at modtagerlandene skaber bæredygtig udvikling, og skat er en af vejene hertil.

Politiske partier danner fundamentet for en ansvarlig regeringsførelse, men Danmark har ingen erfaring med at støtte politiske partier. Derfor må det nøje overvejes, hvordan støtten gives.

Vækst og beskæftigelse

COWI hilser det velkomment, at Danida har fokus på at skabe gunstige rammevilkår for den private sektor og effektiv levering af serviceydelser (uddannelse, sundhed, mv. – public goods). Strategien optiller 6 hoved emner til at fremme den økonomiske vækst og beskæftigelse mod fattigdomsbekæmpelse. Disse punkter er alle meget væsentlige i en udviklings sammenhæng og der er mange bagvedliggende intentioner, men der savnes fokus og en prioritering mellem tiltagene.

Arbejde for øget frihandel imellem udviklingslande og støtte til international handel er meget relevant. Spørgsmål er hvordan Danmark særligt kan hjælpe på disse områder. EU's økonomiske partnerskabsaftaler bidrager allerede til at fremme bæredygtig udvikling.

Den private sektors rolle og bidrag til økonomisk vækst og beskæftigelse er ofte hindret af de ramme vilkår erhvervslivet arbejder under. Et sundt erhvervsklima skal gøre det attraktivt for virksomheder at øge deres konkurrencedygtighed og spille en produktiv rolle. En åben dialog mellem de offentlige og private sektor organisationer er et meget vigtig skridt mod en forbedring af rammevilkårene for den private sektor. Offentlige/private partnerskaber kan være eksempler for alternative måder at finansiere projekter og forbedre infrastrukturen i udviklingslandene. Det same kan støtte til interesseorganisationer, der arbejder for fremme af iværksættere og erhvervslivets interesser.

På området for nye teknologier og innovation er det uklart hvad Danmark kan bidrage med rent konkret. Det kunne være interessant at overveje hvorvidt man kunne øge den lokale privat sektors produktivitet og ansvarlige virksomhedsdrift gennem innovation og nye teknologier, så virksomhederne kan fremstille konkurrencedygtige produkter på forsvarlig vis under hensyntagen til miljø og arbejdsmiljø

På det konkrete plan savnes et særligt udsagn om støtte til kvinder i form af f.eks. mikrokreditter.

Ligestilling

Det er meget positivt, at ligestilling er fremhævet som et selvstændigt tema i strategien. Ikke mindst er det meget opmuntrende, at Danmark vil være i front i det internationale arbejde med ligestilling og agter at fokusere på dette i dialogen med partnerlande. Det ville være interessant at se, hvordan disse ambitioner kunne gennemføres og hvilke konkrete prioriteter og mål der vil være for kommende års indsats. For eksempel kunne Danidas innovative tilgang til køns-mainstreaming i alle sektorer og i alle stadier i programmerne gennem toolbox og elearning-kurser kunne bruges til at løfte ligestilling fra ord til handling i samarbejdet med partnerlande og virke som inspiration in den internationale ligestillingsindsats.

På det helt konkrete plan savnes en understregning af, at strategien også dækker arbejdet mod vold mod kvinder i privatlivet samt vigtigheden af, at kvinder har adgang til retsvæsnen til at støtte op om deres rettigheder

Det er dog overraskende, at beskrivelsen af indsatsområderne i kapitel 5 kun handler om indsatser rettet mod kvinder, selv om det internationale ligestillingsarbejde de senere år (inkl. Danmark) har sat fokus på, at ligestilling bedst fremmes ved at afdække samspillet mellem kønnene og inddrage både mænd og kvinder, samt seksuelle mindretal som nævnt ovenfor, i effektive løsninger. Hvis Danmark skal være i front, skal vi bygge videre på de innovative tiltag Danida allerede har skabt, og sammen med partnerlande og internationale partnere dokumentere resultater og vise forpligtende og kreative løsninger på ligestilling.

Stabilitet og skrøbelighed

Det styrkede fokus på stabilitet og skrøbelighed hilses velkommen. Strategi udkastet indeholder mange ambitiøse hensigter, som det er svært at være uenig i, inkl. dansk bistands bidrag til stabilisering og sikkerhed, humanitære behov, tidlig bedring, statsopbyggelse, demokratisering, rettigheder m.m. Processen med at udfolde hensigterne i praksis er nødt til at være meningsgivende for disse forhold og det ville derfor være nyttigt at have indsigt i Danidas strategi på det felt. Nylig erfaring fra skrøbelige og konflikt ramte stater rejser emner som harmonisering, prioritering, timing og rækkefølge - områder, hvor Danmark og det internationale samfund stadig er inde i en læringsproces med at anvende de politiske, bistands-, humanitære og militære instrumenter. Det drejer sig bl.a. om håndteringen af såkaldte 'spoilers'. Men det drejer sig også om måder for at få mest muligt positivt ud af forandringsfaktorer (drivers of change). Som reflekteret i DAC retningslinierne er der både behov for at give opmærksomhed til høj profilerede skrøbelige stater, som allerede får international støtte og til det forholdsvis store antal konfliktområder og lande, som er mindre prioriterede. Det er uklart, hvad den nye strategis standpunkt er til dette.

Det er almindeligt kendt, at stabile stater hurtigt kan blive skrøbelige (f.eks. Kenya 2006/7), og at der findes ustabile regioner i ellers fredelige lande (Uganda). Derfor skal der arbejdes med stabilisering og konfliktforebyggelse i mange forskellige lande, og der kan ikke etableres en permanent liste over stabile hhv. ustabile lande. Kapitlets fokus på samtænkning og helhedsorienterede indsatser er helt up-to-date med international tænkning som ikke mindst Danidas nye humanitære strategi fra 2009 afspejler. Den bedste måde at demonstrere Danmarks commitment til at styrke arbejdet med stabilisering og konfliktforebyggelse vil være at inddrage også et antal p.t. skrøbelige stater blandt partnerlandene, da disse lande ikke mindst har brug for en solid og langsigtet indsats på linie med den, der ydes i 'stabile' partnerlande.

Strategien peger også meget rigtigt på, at der eksisterer et antal internationale, regionale og bilaterale instrumenter, som Danmark kan og vil gøre brug af. Det interessante spørgsmål i den henseende er at se, hvor aktivt Danmark vil vælge at være, hvor og hvordan vi vil prioritere vores finansielle og menneskelige ressourcer. Og endelig hvordan vi vil læne os op ad de allerede eksisterende erfaringer med udviklings-, humanitær og anden erfaring som er tilgængelig i praktisk og sammenhængende form. For at svare på dette er der behov for en konkretisering af strategien og retningslinierne for de, der skal anvende den i praksis.

Miljø og klima

COWI påskønner at indsatsen på miljø- og klima eksplicit sættes i relation til de internationale miljø- og klimaforpligtelser på området og at Danida målrettet vil arbejde med synergien til EU's dagsorden, en større klimafinansiering og en styrkelse af det international samarbejde i øvrigt. COWI finder det også relevant med et større fokus på katastrofeforebyggelse i takt med at klimaændringerne udløser hyppigere katastrofesituationer.

Samtidigt må der imidlertid fokuseres på udviklingslandenes presserende, men også differentierede behov for hurtig og kvalificeret projektforbereelse særligt på klimatilpasning. Her kunne Danida i kraft af sin fleksibilitet være 'first mover' på udviklingen af innovative værktøj og metoder til partner- og udviklingslandene f.eks. i projektforbereelsesøjemed, så landene hurtigere og mere effektivt kan tiltrække og udnytte de internationale midler som stilles til rådighed. Sådanne værktøj vil kunne fremme aftrækket med hensyn til den opskalerede internationale short term finansiering via internationale fonde i øvrigt, uagtet om disse short term midler vil tilgå UNFCCCs eksisterende fonde eller andre klimafinansieringsinstrumenter, og uagtet hvornår finansieringen vil blive givet. Danida kunne overveje udviklingen af sådanne instrumenter i samarbejde med andre bilaterale donorer, GEF, Verdensbanken for at understøtte spredningen af indsatsen.

Den private sektors rolle og engagement på klimasiden er afgørende i relation til de konkrete løsninger både på mitigation og adaptation siden. COWI vil gerne opfordre til at udmøntningen af strategien i konkrete handlingsplaner vil være en åben og dialogbaseret proces, hvor både udførende institutioner, interesseorganisationer og erhvervsliv kan bidrage med erfaringer og lessons learned i en gensidig proces. COWI finder således at det vil styrke implementeringen af strategien hvis Danida mere eksplicit formulerer sin strategi for den fremadrettede indsats på mitigation, adaptation, REDD, teknologioverførsel samt kapacitetsopbygning, ikke mindst med henblik på at bringe dansk erhvervslivs styrkepositioner i spil.