

Høringsvar fra NGO-forum til regeringens udkast til Danmarks ny udviklingsstrategi:

”Frihed fra fattigdom – Frihed til forandring: Udvikling 2.0”



13. april 2010

Generelle kommentarer

”Vi er den første generation, som har chancen for at udrydde global fattigdom og nå de ambitiøse 2015 mål. For 30 år siden var den globale velstand langt mindre, og opgaven kunne synes umulig. I dag har vi mulighederne. De seneste års indsats har vist, at global fattigdom og ulighed rent faktisk kan bekæmpes. På få år er der mange steder sket vigtige fremskridt, og resultaterne inden for sundhed og uddannelse er eksempelvis i mange lande imponerende.”

Med disse ord indleder NGO-forum syv notater om Danmarks fremtidige udviklingsbistand, som vi udsendte i november 2009. Vi ønsker med denne indledning at sætte fokus på, at det faktisk lykkes mange steder og på, at vi kan gøre en forskel. Udkastet til ny dansk udviklingspolitik er på mange måder både ambitiøst og progressivt og lægger sig dermed på samme fremadskuende linie. På hver eneste af de 30 sider tales der flere gange om, at Danmark: ”Vil styrke indsatsen”, ”Øge fokuseringen på”, ”Fremme udviklingen af”, ”gå i spidsen for...” etc. Det kan vi godt lide, for vi mener faktisk, at Danmark har vist, at vi har noget at bidrage med!

Mange af intentionerne i udkastet til den nye danske udviklingsstrategi er gode – men udfordringerne fra klimaforandringer, sult og fattigdom stiger i de kommende år, så skal udkastets mål nås, vil det kræve flere midler. Helt afgørende bliver det, at omkostningerne til u-landenes klimatilpasning dækkes uden for den almindelige ramme for udviklingsbistand. Holdbarheden af udkastets smukke ord vil blive testet og bedømt ud fra den faktiske udmøntning. Det glæder os, at udkastet fastholder et klart fattigdomsorienteret sigte. Det ligger i overskriften: ”Frihed fra fattigdom...” og det understreges både i indledningen og i kapitel 1. Udkastet lægger op til en bred fattigdomsforståelse. Og bekæmpelsen går lige fra afhjælpningen af helt basale menneskelige behov for mad, vand og husly til sikring af skolegang, ordentlige sundhedsforhold og sikring af politiske og økonomiske rettigheder. En sådan bred fattigdomsforståelse er vi helt enige i, og fattigdomsbekæmpelse i denne brede forstand har netop været dansk bistands styrke.

NGO-forums notater indledes med en omverdensanalyse og efterfølges af seks kerneområder, som nødvendigvis må adresseres i en ny overordnet politik. I relation til de seks kerneområder glæder det os, at udkastet til en ny strategi for dansk udviklingspolitik ”Frihed fra fattigdom – frihed til forandring. Udvikling 2.0” på mange områder præsenterer tanker og vinkler, som vi fra civilsamfundsorganisationerne kan være enige i. Det er dog kendetegnende for strategien, at den undlader at forholde sig konkret til mange af de prioriterings spørgsmål, som er helt afgørende for udformningen af den konkrete udviklingspolitik. Spørgsmålet om den geografiske spredning lægges ikke fast. Skal Danmark fortsat være udviklingspolitisk aktiv på tre kontinenter? Hvilke principper ligger til grundlag for landevalg? Spørgsmålet om den bilaterale kontra den multilaterale tilgang - og hvad der bestemmer den - behandles ikke på en retningsgivende måde. Spørgsmålet om omfanget af støtten gennem staten og støtten gennem civilsamfundet afklares ikke. På den måde er der en tendens

til, at strategidokumentet bliver et 'hensigtspapir,' der udskyder væsentlige strategiske diskussioner og beslutninger.

På et område er strategien til gengæld skarp i sin prioritering. Den opstiller fem hovedprioriteter for dansk udviklingspolitik, og man må derfor forvente, at den fremtidige indsats vil fokusere på disse fem områder. NGO-forum mener, at det er helt afgørende for en balanceret dansk udviklingspolitik, at de sociale sektorer repræsenteres markant i disse prioriteter. Som vi skriver nedenfor, anbefaler vi derfor en sjette prioritet på de sociale sektorer (sundhed og uddannelse). Disse sektorer spiller en helt afgørende rolle i fattigdomsbekæmpelsen og i 2015 målene, som Danmark har tilsluttet sig, og Danmark har nogen af sine bedste erfaringer med den hidtidige udviklingspolitik på netop disse områder.

Fattigdomsorienteret vækst:

Det nye i udkastet er vægtningen på privatsektordrevet vækst. Vi er enige i, at der skal skabes vækst for at sikre bæredygtig udvikling. Men for os er det altafgørende, at væksten kommer de fattigste til gode. Det er vigtigt, at værdikæden når helt ned til bønderne på landet. Al erfaring viser, at bæredygtig vækst begynder, hvor folk er – nemlig i landdistrikterne. Ca. 70 % af verdens fattigste bor på landet. Den vigtigste erhvervsmand er en kvinde, der dyrker sine marker og holder husdyr. Det er vigtigt, at vores vækstprogrammer adresserer denne kvinde. Løftes hun ud af fattigdom, fører det til vækst i hele samfundet, og det smitter af på hele familien. Samtidig er det utroligt vigtigt med et fokus på fødevarerikkerhed i en verden, hvor 1 milliard mennesker sulter. Der er i strategien behov for et klarere fokus på fattigdomsorienteret vækst, så strategien ikke åbner op for en generel og ukritisk støtte til erhvervsvirksomheder i udviklingslandene. Spørgsmål om økologisk og økonomisk bæredygtighed samt 'anstændigt arbejde dagsordenen' og social dialog må integreres i såvel landenes politikker som i forbindelse med tilrettelæggelsen af den danske støtte.

Endvidere er vi meget optaget af, hvor det er, at bistanden kan gøre mest gavn. Gentagne evalueringer af dansk bistand har vist, at bistandens styrke er at sikre gode rammebetingelser for den private sektor, at højne uddannelsesniveaet, støtte sundhedsvæsenet, styrke demokratiet, retsvæsenet etc. Alt sammen afgørende betingelser for at skabe vækst. Vi forventer, at indsatsen på væksthæmmende tiltag tager sit afsæt i veldokumenterede empiriske analyser.

I afsnittet om vækst henviser man flere gange til konklusionerne fra Afrika Kommissionen, og i den sammenhæng kan det undre, at Afrika Kommissionens fokus på unge er så svagt reflekteret. Vi vil konkret foreslå, at de unge skrives ind som målgruppe i denne sammenhæng.

De sociale sektorer

Vi anerkender, at de sociale sektorer er nævnt flere steder i strategien, ikke desto mindre læser vi strategien som en markant nedprioritering af de sociale sektorer som uddannelse og sundhed. En sådan nedprioritering vil være et kraftigt brud med den hidtidige udviklingspolitik og med arbejdet indenfor sundhed og uddannelse, hvor dansk bistand har opnået fornemme resultater. Et sådant brud finder vi ikke belæg for i strategiens generelle analyse og i de signaler ministeren er kommet med i øvrigt. Vi mener derfor, at der skal indskrives en sjette prioritet, som nævner de sociale sektorer.

Samtænkning

Udkastet understreger klart, at udviklingsbistand ikke kan ses løsrevet fra øvrige politikområder, og det er for os at se en styrke. Vi er enige i, at der må skabes større kohærens, så handelspolitik, skattepolitik, klimapolitik, sikkerhedspolitik etc. ikke i praksis modarbejder de udviklingspolitiske mål.

Det er et vigtigt mål at sikre, at alle relevante aktører, og ikke mindst de centrale internationale institutioner, stater, civile organisationer og private aktører baserer deres arbejde på en forståelse af, at et sundt miljø, et stabilt klima, en bæredygtig forvaltning af naturressourcerne og en mere ligelig fordeling af ressourcegoderne mellem nord og syd er en forudsætning for opnåelsen af bæredygtig økonomisk vækst og vedvarende eliminering af sult og fattigdom i verden. Det stiller store krav til samtænkning (koherens) mellem miljø- og udviklingsbistand og de nationale/ regionale udviklingsstrategier i den vestlige verden.

Hvad angår samtænkning mener vi, at det er vigtigt at holde den humanitære bistand ude af kohærens-tænkningen og i stedet nævne nødvendig koordinering mellem denne og diplomatiske, udviklings- og sikkerhedsindsatser. Den nye danske humanitære strategi slår fast, at den danske humanitære indsats vil respektere og fremme de grundlæggende humanitære principper: Medmenneskelighed, neutralitet, upartiskhed og uafhængighed. Derfor kan denne type indsatser ikke underlægges eller ”samtænkes” med udenrigs- og sikkerhedspolitiske målsætninger. Derimod bør man selvfølgelig give mulighed for den koordination, der er nødvendig for at undgå u hensigtsmæssige overlap og duplikeringer af de forskellige indsatser.

Civilsamfundets rolle

Vi noterer os med tilfredshed, at der henvises til den foreliggende civilsamfundsstrategi og ikke mindst, at civilsamfundet er nævnt under en række øvrige områder. Vi finder dog, at der i en overordnet strategi skal bruges lidt flere ord på at beskrive rationale og ramme for, at Danmark lægger stor vægt på civilsamfundsudvikling som en del af en udviklingsstrategi. Der er i Danmark en lang tradition for, at civilsamfundet har et stort råderum og mulighed for at disponere indenfor nogle meget brede politiske rammer. Støtten til antiapartheid-arbejdet er et markant eksempel på, hvordan civilsamfundet, med offentlig støtte, havde mulighed for at spille en rolle, som efterfølgende blev til stor gavn for Danmark. Den tradition skal fortsætte, og Danmark skal med det som eksempel også støtte udviklingen af civilsamfund i udviklingslandene, som kan arbejde frit og ansvarligt.

Civilsamfundet er i mange udviklingslande under et betydeligt pres. Dansk støtte - både politisk og konkret - til at sikre civilsamfundet rettigheder og råderum skal være tydelig. Fokus på civilsamfundets rettigheder bør samtidig kobles med dets ansvar og kan styrkes ved at inkludere krav til, at civilsamfundet lever op til legitimitets- og ansvarsmæssige standarder.

Synet på civilsamfundets rolle fremstår for unuanceret, idet der er for smalt fokus på civilsamfundets meget vigtige rolle i at være fortalere for befolkningers politiske rettigheder. Civilsamfundets rolle i.f.t. sikring af rettigheder skal ses i en bredere forstand i udvikling og sikring af sociale, kulturelle og ikke mindst økonomiske rettigheder. Det gælder ikke mindst i en tid med enorme uligheder og betydelig korrupsion i en række udviklingslande. Fortalervirksomhed i.f.t. markedet er eksempelvis også helt fraværende.

Strategien bør beskrive civilsamfundets meget bredere rolle som ramme for, at mennesker organiserer sig om egen udvikling på alle niveauer, sikrer almen deltagelse i samfundslivet, udvikling af nye idéer og marginaliserede gruppers egen organisering. Den stabiliserende faktor, der ligger i et organiseret, mangfoldigt og bredt civilsamfund, er uhyre væsentlig for varig udvikling til gavn for de fattigste.

Endelig må civilsamfundet ses som havende en vigtig rolle i f.t. skrøbelige stater og situationer, hvor mellemstatslig intervention er svær eller umulig.

Den folkelige oplysning

NGO-forum så gerne, at den udviklingspolitiske strategi understreger behovet for en stærk, uafhængig og mangfoldig oplysningsindsats om dansk udviklingsbistand. Udenrigsministeriets evaluering af Danidas og organisationernes u-landsrelaterede oplysning (2008) fremhæver kvaliteten og effektiviteten af den folkelige oplysning og understreger samtidig de folkelige organisationers helt centrale bidrag til et øget kendskab og forståelse i den danske befolkning. Strategien bør derfor skabe grundlag for en finansiell styrkelse af den folkelige oplysning med det formål at udvide målgruppen, iværksætte større og koordinerede indsatser samt afsætte midler til kapacitetsopbygning og erfaringsopsamling.

NGO-forum vil gerne fremhæve de mange perspektivrige forslag, som blev fremsat af den fælles arbejdsgruppe, som bl.a. anbefalede, at 'aktørforbuddet' ophæves (dvs. at projektbærende organisationer ikke kan ansøge om støtte fra andre ministerielle oplysningspuljer), således at både små og store projektbærende organisationer kan søge tilskud fra oplysningsbevillingen på lige fod med alle andre. Samtidig er vi meget enige i evalueringens anbefalinger om behovet for kapacitetsopbygning omkring kommunikations-faglighed, læring og innovation. Der bør derfor etableres et kommunikationsfagligt forum, som sikrer kapacitetsopbygning og rådgivning omkring faglighed, læring og innovation for de folkelige organisationer og andre relevante aktører.

Endelig vil vi gerne understrege behovet for et øget samarbejde mellem de folkelige organisationer, Udenrigsministeriet og Undervisningsministeriet med det formål at sikre en bedre koordinering og sammentænkning mellem de forskellige indsatser. NGO-forum har i år taget initiativ til en fælles kampagne- og oplysningsindsats om 2015 målene, og den udviklingspolitiske strategi bør skabe rammerne for en fortsættelse af dette samarbejde for at sikre en fortsættelse af kampagnen frem mod 2015.

Klima

Finansiering af den nødvendige indsats for at afbøde og forebygge konsekvenserne af klimaforandringerne for verdens fattigste lande skal være ekstra penge og gives i anerkendelse af, at klimaforandringerne skyldes overforbrug og manglende bæredygtighed i den rige del af verden. Derfor er det et stort problem, at afsnittet mangler tydelige forpligtelser og henvisninger til behovet for yderligere klima-finansiering. Her vil det være afgørende, at strategien bekræfter princippet om, at klimapengene skal være ekstra finansiering og have det nødvendige omfang i forhold til situationens alvor. Vores klare anbefaling er, at der sikres yderligere klimafinansiering ud over udviklingsbistanden, og at Danmark aktivt arbejder for, at denne klimafinansiering også tilvejebringes gennem innovative finansieringsmekanismer.

Global udviklingspolitisk tilstedeværelse

Endelig glæder vi os over, at strategien tilkendegiver en fortsat global dansk udviklingspolitisk tilstedeværelse. Vi er enige i, at der bør være særligt fokus på Afrika, men den globale tilstedeværelse må betyde, at der stadig skal gå dansk udviklingsbistand til Latinamerika og Asien. Lande og befolkninger på disse kontinenter står over for store udfordringer netop inden for Danmarks prioritetsområder og kernekompetencer såsom menneskerettigheder, demokratiopbygning, fattigdomsbekæmpelse, miljø og klima. At vi fra dansk side giver bistand til Afrika, Asien såvel som Latinamerika understøtter Danmark som en global aktør og sikrer dansk tilstedeværelse – som det også påpeges i regeringens globaliseringsanalyse fra 2006. Global tilstedeværelse bør være et kriterium ved en eventuel reduktion af partnerlande.

Implementering af strategien

Udviklingsstrategien er meget overordnet. Den konkrete udmøntning og de politikker og strategier, som må forudsættes at skulle styre udmøntningen, bliver afgørende for, hvad der konkret kommer til at ske som resultat af den nye strategi.

Vi finder det besynderligt, at det ved lanceringen af strategien blev annonceret, at udviklingsbistanden til Latinamerika skal udfases. En række organisationer har kommenteret dette specifikt, og vi henviser til deres svar for så vidt angår selve beslutningen.

Man kan ikke læse grundlaget for beslutningen om Latinamerika ud af strategiens tekst, snarere tværtimod. Det stiller spørgsmålstejn ved høringsprocessens lødighed, når en så markant omlægning annonceres som en beslutning, før høringsprocessen overhovedet er startet. Og det stiller spørgsmålstejn ved, om strategien overhovedet kan anvendes som styringsinstrument, eller om de virkelige beslutninger reelt er truffet eller bliver truffet uden offentlig debat.

NGO-forum finder det helt centralt, at vi, som udviklingsorganisationer sammen med andre relevante aktører, inddrages aktivt og reelt i arbejdet med implementeringen af den overordnede strategi, når den er vedtaget.

På vegne af NGO-forum



Henrik Stubkjær
Formand