

MENS VI VENTER PÅ MIRAKLET **Udviklingsmålene mod 2015**

D E N N Y V E R D E N
TIDSSKRIFT FOR INTERNATIONALE STUDIER

DIIS • København • 2005

2015 Målene og dansk udviklingspolitik

Med 2015 Målene er der i FN-regi etableret en fælles politisk forpligtelse for alle verdens lande til at accelerere den globale udvikling, så målene – og ikke mindst det overordnede og helt centrale mål om en halvering af den globale fattigdom – rent faktisk nås i 2015. Ikke på noget tidligere tidspunkt har der været så bred international opbakning bag en udviklingsmålsætning. Det er 2015 Målenes helt afgørende politiske betydning.

2015 Målene repræsenterer derimod ikke en forpligtelse for os eller for andre til at fastsætte, hvad der er vigtigst for det enkelte udviklingsland. Om Nepal, Tanzania eller Bolivia måtte finde, at grunduddannelse for alle er det højest prioriterede mål, eller om det er en reduktion af børnedødeligheden, der er mest hastende, skal vi ikke bestemme. Det er det enkelte udviklingsland selv, der skal afgøre, hvordan de konkrete udviklingsmæssige udfordringer skal håndteres og i hvilken rækkefølge, det skal ske. Det følger af det for længst knæsatte princip i alt udviklingsarbejde: nationalt ejerskab. Uden nationalt ejerskab fra samarbejdslandets side virker udviklingsprocessen ikke. Det er der mange sørgelige eksempler på. Hovedveje, der bygges på rekordtid af et hold vestlige ingeniører og asfaltarbejdere, og derefter lynhurtigt forfalder af mangel på den vedligeholdelse, som ingen har lært modtagerne værdien af, og som ingen egentlig tager ansvaret for, for “vi har jo ikke selv besluttet at bygge den vej”.

Princippet om nationalt ejerskab i udviklingslandene er også grundlaget for at forstå 2015 Målenes forpligtelser for de enkelte aktører på globalt plan. De otte mål udgør en samlet pakke, men retter sig mod forskellige aktører.

Mål 1-7, herunder ikke mindst den overordnede målsætningen om at halvere fattigdommen inden 2015 eller at stoppe spredningen af hiv/aids, er alle målsætninger, som udviklingslandene hver især har forpligtet sig på at arbejde hen imod. Det skal ske ved at sikre, at målene indarbejdes i de nationale fattigdomsstrategier, i konkrete udviklingsplaner og i de nationale budgetter. Men de fleste udviklingslande kan ikke gøre det alene.



De har brug for både finansiel og teknisk bistand, og i det hele taget for et intensiveret internationalt samarbejde på snart sagt alle felter.

Vi må derfor også fra dansk side gøre brug af vores viden og know-how på områder, der er dækket af 2015 Målene, og hvor vi samtidig føler, vi har særlige forudsætninger for at bidrage. Men altså ikke sådan, at vi bestemmer prioriteringen, eller for den sags skyld nødvendigvis kan eller skal identificere nøjagtigt, hvilket af de syv mål vi understøtter. Når vi giver generelle økonomiske bidrag til et udviklingsland (i form af budgetstøtte), er det uomtvisteligt et vigtigt bidrag til opfyldelsen af 2015 Målene i det pågældende land, da bistanden jo gives til gennemførelse af den nationale fattigdomsstrategi. Men hvilke konkrete mål midlerne går til – det kan vi ikke altid se.

Danmarks mere konkrete ansvar i forhold til 2015 Målene er forankret i mål 8, som rummer en forpligtelse til at etablere et globalt partnerskab for udvikling. Det er i sagens natur et lidt luftigt begreb, som kræver nærmere præcisering for at kunne anvendes i praksis. Der er enighed om, at dette partnerskab bl.a. indebærer en forpligtelse for udviklingslandene til at skabe de rette rammebetingelser, herunder at respektere principperne for demokrati og god regeringsførelse, som er væsentlige forudsætninger for udvikling. Der er også enighed om, at forpligtelserne for de industrialiserede lande bl.a. omfatter:

- En forøgelse af den statslige udviklingsbistand
- En forbedring af bistandens kvalitet
- En yderligere liberalisering af verdenshandlen
- Gældslettelse
- Adgang for udviklingslandene til teknologi og livsvigtig medicin

FN har opstillet 48 indikatorer for opfyldelsen af 2015 Målene, heraf alene 15 for opfyldelsen af mål 8. Hovedparten af disse 15 indikatorer, fx den statslige bistand i forhold til bruttonationalindkomsten, er rettet mod de industrialiserede lande, herunder altså også Danmark. Det er i forhold til disse indikatorer, vi for alvor skal måles for vores indsats til fremme af 2015 Målene.

Uden for den udviklingsmæssige dimension af 2015 Målene må for god ordens skyld nævnes, at mål 7 om sikring af miljømæssig bæredygtighed også indeholder direkte forpligtelser for de industrialiserede lande til at sikre "orden i eget hus" på det miljømæssige område, fx ved at sænke energiforbruget målt i forhold til bruttonationalindkomsten og at sænke forbruget pr. indbygger af ozonnedbrydende gasser.

Endelig påkalder to af 2015 Målene sig en helt særlig opmærksomhed fra såvel industrilandene som udviklingslandene. Det drejer sig om Mål 1 om reduktion af fattigdom generelt og mål 6 om at standse spredningen

af hiv/aids og andre smitsomme sygdomme. Målet om reduktion af den globale fattigdom er som nævnt den helt overordnede målsætning – og selve den paraply, der dækker hele formålet med den globale udviklingsindsats. Derfor drejer det sig for Danmark som industriland om at sikre fattigdomsorienteringen af vores bistand – og for udviklingslandene om at indrette de nationale udviklingsplaner, så de grundlæggende har fattigdomsreduktion som sigte, bl.a. gennem den nationale fordelingspolitik. Det nytter jo ikke meget, at bruttonationalindkomsten fordobles, hvis det kun kommer de rigeste 10% af befolkningen til gode.

For så vidt angår hiv/aids gælder det, at når op mod 30% af befolkningen i den arbejdsdygtige alder er smittet med sygdommen, som det er tilfældet i visse dele af det sydlige Afrika, så er det en fundamental trussel mod hele samfundsudviklingen. Uden at få styr på hiv/aids-epidemien nytter alle andre udviklingstiltag intet. Mål 6 bliver dermed – ud over at være et specifikt mål – også en *forudsætning* for hele udviklingsprocessen.

Udviklingsbistandens rolle

Den primære udfordring for udviklingssamarbejdet er som nævnt at sikre, at både den danske udviklingsbistand og den internationale indsats generelt bidrager så effektivt og kompetent som muligt til at mindske fattigdommen i verden. Kort sagt: at udviklingsbistanden er fattigdomsorienteret. Mere end 30% af den totale danske bistand gives til de mindst udviklede lande. Det er en større andel end for langt de fleste andre donorer. Med fattigdomsorienteringen som sigtet i den danske udviklingsbistand er det naturligt at koncentrere en stor del af den bilaterale støtte om Afrika syd for Sahara – det fattigste kontinent og det, der står over for de største udviklingsproblemer i de kommende år. I 2003 gik 58% af den danske bilaterale bistand til Afrika.

Dansk bilateral bistand er koncentreret om forholdsvis få lande og ydes primært til de 15 programsamarbejdslande, som er blandt verdens fattigste lande. Disse lande er først og fremmest udvalgt på basis af studier af de pågældende landes behov og udviklingsmuligheder. Danmark lægger stor vægt på, at udviklingslandet selv forfølger en effektiv, fattigdomsorienteret politik med respekt for god regeringsførelse, demokrati og menneskerettigheder – og med en fordelingspolitik, der sikrer, at de fattigste befolkningsgrupper også får del i udviklingsprocessen. Fattigdomsorienteringen i Danmarks udviklingsbistand afspejles i valget af de 15 programsamarbejdslande: Bangladesh, Benin, Bhutan, Bolivia, Burkina Faso, Egypten, Ghana, Kenya, Mozambique, Nepal, Nicaragua, Tanzania, Uganda, Vietnam og Zambia. Af disse 15 lande har vi – netop med øjnene på fattigdomsorienteringen – besluttet over en årrække at udfase bistanden til de to relativt bedrestillede lande, Bhutan og Egypten.

Det er vigtigt at følge gennemførelsen af 2015 Målene nøje i de enkelte lande for at kunne justere indsatsen, hvor det er nødvendigt. Det gælder efter dansk opfattelse også i forhold til donorlandenes forpligtelser ifølge Mål 8. Danmark offentliggjorde derfor i september 2003, som det første land i verden, en mål-8-rapport. Det skabte stor opmærksomhed ikke mindst i FN, og vi høstede megen anerkendelse også fra udviklingslandene.

Danmark er gået i spidsen i OECD-kredsen for at udvikle en fælles standard for rapporteringen, og i september 2003 udsendte Danmark så sin anden mål-8-rapport baseret på et sådant fællesformat. Desuden har Danmark ydet teknisk bistand til de nye EU-landes fremtidige rapportering.

Op gennem 1990'erne lå den danske udviklingsbistand på 1% af BNI, dvs. et pænt stykke over FN's bistandsmål på 0,7%, og det er fortsat dansk politik, at Danmark skal være blandt de førende donorlande. Udviklingsbistanden forventes i 2004 at beløbe sig til omkring 0,85% af BNI, og Danmark ligger således fortsat højt, også i det lille i felt af donorlande, der opfylder 0,7% målet: Norge, Danmark, Holland, Luxembourg og Sverige.

Også på europæisk hold presser Danmark på for at få forøget bistandsindsatsen. EU's medlemslande yder over halvdelen af verdens samlede udviklingsbistand. På Det Europæiske Råds møde i Barcelona i 2002 besluttede EU's medlemslande, ikke mindst efter pres fra Danmark og andre ligesindede lande, så hurtigt som muligt at tage konkrete skridt for at nå FN's mål på 0,7% af BNP. Mere konkret var det imidlertid, at EU-landene også blev enige om, at de medlemsstater, som endnu ikke opfyldte minimumsmålet på 0,7% af BNP, senest i 2006 skulle øge deres bistand til mindst 0,33%. Opfyldelsen af denne forpligtelse vil indebære en markant stigning i EU's samlede udviklingsbistand – og indebære en samlet stigning fra 0,33% i 2001 til 0,39% i 2006. Udviklingen efter 2002 gør, at det er meget sandsynligt, at EU endda når Barcelonamålene før 2006. Faktisk tyder alt på, at EU-landenes bistand i 2006 samlet vil ligge på 0,42% af BNP.

Under EUs forberedelser til FN-topmødet om fremskridt i gennemførelsen af Årtusindeerklæringen, som skal finde sted i New York i september 2005, vil Danmark igen presse på for, at EU går i spidsen med et konstruktivt fælles udspil til over en bred front at øge de globale ressourcer, der stilles til rådighed for udvikling. Der bør kunne sikres enighed om et nyt ambitiøst mål for de 25 EU-lande, som vil kunne fastlægges i løbet af første halvår 2005. Og man kan så håbe på, at et sådant udspil fra EU's side vil kunne få en gunstig indflydelse også på lande som USA og Japan, der i dag forholdsmæssigt yder langt mindre i udviklingsbistand.

Men udviklingsbistand er ikke kun et spørgsmål om kvantitet. Også kvaliteten af den samlede bistand må øges. Det er blandt andet et spørgs-

mål om at sørge for, at den danske bistand hænger sammen med den bistand, som andre donorer yder. Danmark har sammen med Finland, Irland, Holland, Norge, Sverige og Storbritannien udarbejdet en fælles handlingsplan om *harmonisering* af bistanden, dvs. anvendelse af samme regler og procedurer på bistandsområdet. Det er bestræbelser, der klart letter modtagerlandets administration og sikrer en højere effektivitet i indsatsen. Handlingsplanen består af en række strategiske og konkrete initiativer, som på landeniveau skal fremskynde og lette harmoniserings- og tilpasningsprocessen. Som et konkret resultat kan nævnes, at der nu findes fælles retningslinjer for samfinansiering mellem landene.

I 2003 underskrev syv donorer, herunder Danmark, en aftale om harmonisering med Zambias regering. Aftalen pålægger både donorer og modtagerlandet en række forpligtelser for at fremme harmoniseringen og for at bane vej for en forbedret koordinering og en mere effektiv bistand.

Effektiv udviklingsbistand kan i princippet ikke bindes til betingelser om indkøb af varer og tjenester i donorlandene. Som et konkret skridt mod afbinding besluttede den danske regering, at danske indkøb af varer og tjenesteydelser til brug i bistandssammenhæng fra og med 2004 skal leve op til EUs tjenesteydelsesdirektiv. Det betyder, at den danske bistand nu er blevet afbundet i forhold til andre EU-lande. Men vi vil videre, og vi støtter derfor de fortsatte bestræbelser på afbinding i OECD og i EU-regi.

Handel og gældslettelse

Forpligtelserne under mål 8 vedrører som nævnt ikke kun udviklingsbistand. Målet er udtryk for et partnerskab, hvor industrilandene forsøger at støtte udviklingslandenes egne bestræbelser, og her spiller udviklingslandenes aktive deltagelse i verdenshandlen selvsagt en afgørende rolle.

EU har givet fri *markedsadgang* til eksportprodukter fra de allerfattigste lande i verden til EUs marked. Alt undtagen våben, "Everything But Arms" – med nogle få undtagelser. Sukker er en af undtagelserne, og den gælder nogle år endnu. Men det er et eksempel på, at den danske regering faktisk er rede til at tilsidesætte danske interesser og kæmpe for markedsadgang for sukker fra de fattigste lande – selv om det betyder øget konkurrence for de danske sukkerproducenter.

Det er imidlertid ikke tilstrækkeligt blot at have fri markedsadgang og slet ikke, hvis det fx kun er råvarer, som udviklingslandene eksporterer. De generelt faldende priser på andre råvarer end olie indebærer en stadig forringelse af bytteforholdet for de råvareeksporterende lande. Det betyder, at landenes eksportindtægter har svært ved at hævde sig på en måde, der gør, at de reelt kan finansiere deres egen udvikling. Derfor er vi optaget

af, hvordan vi kan øge forarbejdningsgraden og skabe eksportprodukter i udviklingslandene, og hvordan vi kan flytte disse lande fra at være producenter af råvarer til at være producenter af halvfabrikata, færdigvarer eller serviceydelser.

Det er tydeligt, at specielt de fattigste udviklingslande har svært ved i praksis at udnytte den frie adgang til industrilandenenes markeder, herunder EUs store indre marked, som de har fået i kraft af handelsliberaliseringen. Vi er derfor de seneste år gået ind i egentlige erhvervssektorprogrammer i Tanzania, Ghana og Vietnam og vil snart også begynde at tage fat i Kenya. Målet er at bistå med at skabe de rette rammebetingelser for erhvervslivet og dermed udbygge landenes eksportkapacitet. Vi bistår også en række afrikanske lande med at forberede deres forhandlinger med Verdenshandelsorganisationen, WTO.

På virksomhedsniveau har vi desuden privatsektorprogrammer i programsamarbejdslandene. Her stiller vi bistand til rådighed for konkrete samarbejder mellem ulandsvirksomheder og danske virksomheder. Gennem overførsel af viden og teknologi kan det hjælpe udviklingslandenes produkter til en bedre platform på verdensmarkedet. Det handler fx om at styrke produktsikkerhed og kvaliteten i forarbejdningen – selv om evalueringerne viser, at det i praksis er sværere end som så.

Det er klart et problem i handelsmæssig sammenhæng, at EU's landbrugsstøtte er med til at fastholde en produktion i verden, som ikke er hensigtsmæssig ud fra ideen om global arbejdsdeling. Vi fastholder en produktion i Europa, som ikke er konkurrencedygtig. Det kan der være mange gode grunde til i forhold til landbrugserhvervets interesser, men Danmark hører faktisk til de lande i Europa, som ønsker at få afviklet det system, vi har i dag. Vi arbejder for at få reduceret og omlagt landbrugsstøtten, så den bliver mindre protektionistisk og mindre negativ i sin indvirkning over for udviklingslandenes produkter. Det kræver imidlertid et bredt flertal, og der er som bekendt forskellige interesser i EU.

Danmark var også blandt de første lande, som anerkendte, at de fattigste og mest forgældede landes *gældsproblemer* kun kunne løses ved at reducere gældens størrelse. Efter vedtagelsen af en UNCTAD-resolution herom i 1978 begyndte Danmark at eftergive tilbagebetalinger på statslån til de mindst udviklede lande. Ved Det Sociale Topmøde i København i 1995 eftergav vi samtlige statslån til de mindst udviklede lande.

Derfor støttede vi også Gældsinitiativet for de stærkt forgældede fattige lande (HIPC) helt fra begyndelsen i 1996. Og Danmark forpligter sig stadig til, at initiativet bliver gennemført fuldt ud.

Gældsreduktion bør imidlertid fortsat reserveres til de fattigste, stærkt forgældede lande, hvor behovet herfor er uomgængeligt. "Ingenting kommer

af ingenting, undtagen lommeuld” – sagde Storm P., og det gælder også her: De midler, der anvendes til at eftergive gæld, er ofte donorlandenes generelle bistandsbevillinger; midler, som, hvis de ikke blev brugt til gældslettelse, kunne bruges til fx indsatser mod hiv/aids eller grunduddannelse. Derfor må princippet for hel eller delvis gælds eftergivelse som udgangspunkt være “need to have”, ikke “nice to have”.

Samtidig bør der dog også være større opmærksomhed om de enkelte landes behov for finansiering. Vi må undgå, at de lande, der allerede har draget fordel af HIPC-processen, påny ender i en gældsfælde. Det forudsætter bl.a., at der sker en styrkelse af udviklingslandenes kapacitet til at håndtere deres egen gæld. Derfor vil Danmark arbejde for, at Verdensbanken og Den Internationale Valutafond giver teknisk bistand, som sigter mod at integrere gældshåndtering bedre i udviklingslandenes makroøkonomiske politik.

God regeringsførelse – og bekæmpelse af korrupcion

Som tidligere nævnt omfatter mål 8 også en direkte forpligtelse for udviklingslandene til at skabe de rette rammebetingelser for bistanden, herunder ikke mindst at sørge for at regeringsførelsen fremmer og ikke hindrer udviklingen. Det indebærer bl.a., at korrupcion, som desværre er et udbredt fænomen i mange udviklingslande, må bekæmpes. Verdensbanken skønner, at korrupcionen på globalt plan beløber sig til over 1.000 milliarder dollar – det er næsten femten gange så meget som den samlede udviklingsbistand og mere end de globale militære udgifter. Bekæmpelse af korrupcion er ikke en forudsætning, som indgår blandt de mange indsatsområder, som udviklingslandene selv kan vælge at prioritere højt eller lavt. Det er et krav, vi fra donorside må stille, hvis vi over for os selv skal kunne forsvare at yde den nødvendige bistand. Til gengæld er vi også på det område klar til at støtte landenes egen indsats.

Hvis man skal undgå korrupcion i et samfund, kræver det, at man har nogle fornuftige lønstrukturer, og at folk generelt – selvsagt mere eller mindre godt, men i hvert fald uden at være nødt til at supplere den på ulovlig vis – kan leve af den løn, de tjener. I mange udviklingslande kan man se, at lønningerne er meget lave og reelt baseret på, at de pågældende skal have penge for hver eneste ekspedition eller hver eneste sagsbehandling, de gennemfører. Det tager tid at flytte den slags; det kræver også penge til at øge lønningerne. Samtidig er der i de fleste udviklingslande mange – og også for mange – offentligt ansatte i forhold til de meget små offentlige økonomier. Udfordringen er derfor generelt at effektivisere den offentlige sektor. At flytte den del af medarbejderne, der i realiteten ikke er behov for, over i produktive sektorer, oftest i privat regi. Og samtidig give de tilbageværende bedre lønninger og flere kompetencer og få systemerne til at fungere bedre.

Korrupsionsbekæmpelse indgår som et væsentligt element i dansk bistand til god regeringsførelse. I august 2003 lancerede Danmark en handlingsplan for korrupsionsbekæmpelse. Formålet er at forebygge korrupsion i bistandsadministrationen; at forebygge korrupsion i modtagerlandenes brug af bistanden; og at hjælpe med at bekæmpe korrupsionen bredt i de lande, der modtager dansk bistand. Siden september 2003 har det derfor været fast praksis at overveje, hvordan støtte til korrupsionsbekæmpelse bedst kan indarbejdes i landeprogrammerne.

En fortsættelse eller en udbygning af bistandssamarbejdet med et land er vitalt afhængig af, at korrupsionsproblemerne kommer under kontrol. Kenya er et godt eksempel. Op gennem 1990'erne var den politiske udvikling i landet præget af tiltagende korrupsion og hertil betydelige krænkelse af menneskerettighederne. I lyset heraf besluttede en række donorer, herunder Danmark, at neddrole eller omlægge bistandssamarbejdet med landet. Efter valget i december 2002 blev der imidlertid igangsat en omfattende reformproces, bl.a. med sigte på at stoppe korrupsion. For at støtte regeringens bestræbelser besluttede Danmark påny at øge bistanden til Kenya, men det er klart, at vi omhyggeligt vil følge implementeringen af reformerne for at se, om der er basis for en fortsat opjustering af bistanden.

Mål 1-7: Danmark støtter udviklingslandenes egen prioritering

Mål 1-7 handler som nævnt i første række om udviklingslandenes egne forpligtelser til at bekæmpe fattigdom, om de sociale sektorer, sundhed, uddannelse og forbedring af kvinders forhold.

Tidligere havde vi som donorlande vores egne programmer, vores egne projekter og vores eget samarbejde med myndighederne. Den situation er vi nu ved at arbejde os væk fra. I dag skal hele bistandsindsatsen gennemføres inden for en samlet ramme, hvor regeringer, parlamenter og folkelige bevægelser i udviklingslandene er dem, der i fællesskab definerer, hvad det er for mål, landet har, hvordan det vil nå disse mål, og hvordan vi, og andre lande der bistår, kan være med til at understøtte indsatsen. På en måde er vores handlefrihed som donorer på sæt og vis blevet begrænset. Vi kan ikke længere som tidligere gå ud og sige: "Vi vil gerne lave det her, det synes vi er vigtigt". Nu er det blevet mere: "Det her er vigtigt for det pågældende udviklingsland. Det har man taget politisk stilling til, vil Danmark være med?" – og hvis Danmark er med her, så er vi også bundet op på de prioriteter, som det pågældende land selv har lagt.

Dette sagt, så har vi naturligvis fortsat vore egne erfaringer, viden og holdninger at bidrage med i gennemførelsen af udviklingslandenes planer.

Værdien heraf skal ikke undervurderes. Et afgørende eksempel herpå er indsatsen for kvinders rettigheder.

Kvindens adgang til at deltage i samfundet på lige fod med mænd er helt afgørende. Kvinder har som fuldgældige individer de samme rettigheder som mænd til at være borgere i samfundet, til at deltage som erhvervsaktive og til at få tilgodeset deres behov. Det er en ret, som er vigtig ud fra en ligestillingsbetragtning. Men der er selvfølgelig også et andet element, som hedder "kvinder som en ressource". Kvinder er en meget stærk ressource, som selvfølgelig skal aktiveres for at drive samfundene frem, for at øge produktionen og for at skabe den nødvendige økonomiske vækst.

Inddragelsen af kvinder er vigtig for den måde, vi i det hele taget konstruerer vores bistandssamarbejde på. Når vi går ind i at støtte en sektor, sikrer vi, at der bliver taget højde for køns aspektet. Når man fx ser DANIDA-finansierede anlægsarbejder og vejprogrammer, kan det virke lidt overvældende at se en masse kvinder, som udfører hårdt fysisk arbejde. Man glemmer, at kvinderne i forvejen er vant til endog meget krævende fysisk arbejde, de er bare ikke vant til at få penge for det. Dermed bliver vejarbejdet egentligt grænseoverskridende og bidrager til at trække kvinderne ud af subsistensøkonomien og bringe dem ind i en pengeøkonomi, hvor de får indtægter og derved nye økonomiske muligheder.

Det samme kan man sige om programmerne med mikrolån, som bl.a. er en meget central del af de danske landbrugssektorprogrammer. Ved at låne ud til kvinder, som ønsker at starte en lille produktion – det kan være en lokal sæbeproduktion eller en beskeden landbrugsproduktion – skaber man en økonomisk platform for, at de også kan blive en del af pengeøkonomien. Det har selvfølgelig en afgørende betydning. Der er ting, kvinderne lige pludselig kan købe til dem selv og til deres børn, og som hidtil har været lukket land. De får nogle muligheder, også for at hævde sig selv i den familiesituation, de befinder sig i. Det skaber en form for frigørelse, som på et helt basalt niveau er med til at styrke kvindernes placering i samfundet.

Det betyder, at vi – når vi finansierer programmer og projekter i fx Tanzania eller Uganda – hele tiden er opmærksomme på, hvilken betydning det har for ligestillingen. Er det noget, der er med til at frigøre kvinder som ressource og styrke de rettigheder, som kvinder har, eller er det tværtimod noget, som vil kunne risikere at gå den modsatte vej?

Uddannelse og sundhed

Uddannelse er ikke alene et mål i sig selv – uddannelse har en omfattende indflydelse på udviklingsprocessen som sådan. Derfor har Dan-

mark de seneste år besluttet at udvide indsatsen på uddannelsesområdet betydeligt.

Vi bestræber os på at sikre den nødvendige balance mellem kvalitative og kvantitative elementer i vores bidrag til udvikling af uddannelsessektoren. Det indebærer bedre adgang til uddannelse gennem etablering af tilstrækkelige skolefaciliteter og forbedring af uddannelserne, hvad angår såvel indhold som kvalitet. Konkret kan det for eksempel dreje sig om forbedrede læseplaner, mere kompetenceudvikling af lærere og kapacitetsopbygning på alle niveauer i uddannelsessystemet. I denne sammenhæng er institutionel kapacitetsopbygning særlig vigtig for at nå de langsigtede mål om bæredygtighed.

Vi regner med i 2008 at allokere omkring 15% af den danske bilaterale bistand til uddannelse. Fra 2007 vil uddannelsessektoren være den største enkeltsektor i dansk bilateral bistand. Til den tid vil vi være godt i gang med de fem nye bilaterale uddannelsessektorprogrammer, som er besluttet iværksat i Benin, Burkina Faso, Bolivia, Nicaragua og Bhutan. Der er i forvejen uddannelsesprogrammer i programsamarbejdslandene Mozambique, Nepal og Zambia. Desuden er der uddannelsesprogrammer i Afghanistan og Sydafrika. Multilateralt fortsætter Danmark med at støtte uddannelsesbistand gennem blandt andre UNICEF, Verdensbanken og UNESCO.

Tre ud af de otte 2015-mål – 4, 5 og 6 – handler om *sundhed*. Det drejer sig hovedsagelig om at nedsætte dødeligheden blandt gravide og fødende, at bekæmpe hiv/aids og andre smitsomme sygdomme og at nedbringe børnedødeligheden.

Forbedring af sundhedsforhold, herunder kampen mod hiv/aids, og befolkningsspørgsmål udgør hovedmålene i regeringens vision for nye prioriteter i den danske udviklingsbistand 2005-2009: *Sikkerhed, vækst – udvikling*, der blev fremlagt i august 2004. Det afspejler også den vægt, som den danske regering tillægger opnåelsen af 2015 Målene.

Den danske bistand på sundhedsområdet er fokuseret på at opbygge stærke nationale systemer, som er i stand til at stille helt basale sundhedsydelser til rådighed for befolkningerne. Velfungerende sundhedssystemer på centralt og regionalt niveau er en forudsætning for både basal sundhedspleje og for mere sygdomsspecifikke programmer. Selv om seksuel og reproduktiv sundhed på grund af den stigende modstand herimod i nogle lande ikke nævnes direkte i 2015 Målene, anser Danmark ligeledes gennemførelsen af handlingsprogrammet fra befolkningskonferencen i Cairo i 1994 som centralt for at nå 2015 Målene.

Vi støtter sundhedssektoren i syv af de femten programsamarbejdslande. Støtten kanaliseres gennem nationale sektorprogrammer og tager fat på

emner som sundhedssektorreform og regional sundhedspleje. I 2003 gik 11% af den danske bilaterale støtte til sundhed, og dette tal forventes at stige til 12% i 2008.

Hiv/aids-epidemien påvirker i stadigt stigende grad udviklingsudsigterne for de hårdest ramte lande, specielt i det sydlige Afrika, hvor Danmark især har fokuseret sin bistand. Epidemiens indflydelse understreger behovet for at tage bredt baserede strategier i anvendelse i kampen mod hiv/aids – ikke kun rettet mod sundhedssektoren, men også mod andre nøglesektorer som uddannelse, landbrug og infrastruktur. Denne bredt baserede multisektor-tilgang er udgangspunktet for den danske bistandsstrategi i kampen mod hiv/aids.

De nationale planer for bekæmpelse af hiv/aids udgør grundlaget for danskstøttede programmer. Derudover holder Danmark fast i, at aktiviteter på landeniveau skal være velkoordinerede for at undgå overlappende programmer og høje administrationsomkostninger for de nationale myndigheder.

Danskstøttede aktiviteter inden for både hiv/aids og reproduktiv sundhed fokuserer på kvinder og unge. Et eksempel er støtte til reproduktiv sundhed inden for sundhedssektorprogrammet i Mozambique, hvor særlige “ungdomsvenlige” klinikker er blevet etableret.

Regeringen har besluttet at øge den bilaterale indsats i kampen mod hiv/aids ved at allokere yderligere 40 mio. kr. årligt i perioden 2005 til 2008. Danmark er også en stor bidrager til flere internationale organisationer, som arbejder med hiv/aids – såsom WHO, UNFPA, UNAIDS og Den Globale Fond. Regeringen har besluttet at allokere yderligere 45 mio. kr. i 2005 til arbejde inden for sundhed og befolkningsudvikling gennem FN og andre internationale organisationer, med særligt fokus på kampen mod hiv/aids og seksuel og reproduktiv sundhed og rettigheder.

FN vurderer chancerne for succes i 2005

På det kommende FN-topmøde i september 2005 er det meningen, at stats- og regeringscheferne skal drøfte, hvordan det foreløbigt er gået med at gennemføre Årtusindeerklæringen. Det indebærer en drøftelse af en bred vifte af sikkerhedspolitiske, menneskeretlige og udviklingsspørgsmål – foruden alle spørgsmålene om reformer af FN-systemet.

Fra dansk side arbejder vi for at styrke FN's evne til at håndtere krisesituationer, herunder ikke mindst i Afrika, hvor de meget skrøbelige udviklingsperspektiver i høj grad afhænger af, at man kan få styr på de mange konflikter, der hærger eller truer med at hærge kontinentet. Det

danske medlemskab af FN's sikkerhedsråd fra 1. januar 2005 skal bl.a. bruges til at fremme disse spørgsmål.

På udviklingssiden er der næppe tvivl om, at stats- og regeringscheferne vil kunne konkludere, at 2015 Målene sandsynligvis nås globalt. Det sørger alene udviklingen i verdens to folkerigeste lande, Indien og Kina, for.

Fra dansk side vil vi imidlertid stå fast på, at 2015 Målenes gennemførelse ikke med mening alene kan anskues globalt. De ekstremt fattige afrikanske lande syd for Sahara har ingen umiddelbar gavn af, at udviklingen i Kina og Indien går så stærkt. Man må nødvendigvis se på udviklingen i de enkelte lande, og ikke mindst inden for rammerne af EU's forberedelse af topmødet vil Danmark udfolde ganske betydelige anstrengelser for, at fokus også i de kommende ti år frem mod målstregen i 2015 bliver rettet mod at få Afrika med.

Samtidig vil vi gøre en ekstra indsats for at bidrage konstruktivt til analysen af, hvordan man kan mobilisere de nødvendige ressourcer til at nå målene globalt. FN's egne analyser viser, at hvis man udelukkende sætter sin lid til, at udviklingsprocessen skal finansieres gennem en forøgelse af den statslige udviklingsbistand, vil det betyde, at denne skal øges med op til 125 mia. dollar årligt i forhold til de 68 mia. dollar årligt, den udgør i dag. Det vil sige op til en tredobling af bistanden, hvilket i øvrigt ikke engang tilnærmelsesvis vil bringe bistanden op på 0,7% af donorlandenes globale BNI.

Sachs-rapporten fra december 2004 dokumenterer, at den samlede internationale udviklingsbistand til opfyldelse af 2015 Målene må bringes op på 0,54% af BNI, hvis vi på globalt plan skal gøre os håb om at opfylde målene. Det er ikke urealistisk, at EU-landene vil kunne løfte denne opgave, men det vil kræve en høj grad af politisk vilje at nå til enighed herom. Danmark vil selvsagt arbejde herfor.

Men selv hvis EU-landene lever op til målsætningerne i Sachs-rapporten, vil dette ikke være nok. Også andre donorlande, og ikke mindst USA og Japan, må tage udfordringen op.

Fra EU's side må vi presse på for at sikre dette, vel vidende at der ikke eksisterer nogen internationale mekanismer, der kan gennemtvinge den markante forøgelse af udviklingsbistanden, som der er behov for. Så samtidig med, at vi presser på for at få andre rige lande til at øge bistanden, må vi også tænke kreativt. Og omhyggeligt vurdere hvilke andre muligheder, der eksisterer for at øge omfanget af den internationale udviklingsfinansiering. Øget liberalisering af verdenshandelen, effektivisering af bistanden gennem bedre samarbejde og øget harmonisering, bedre brug af overførselsindkomster fra diasporaer, mobilisering af udviklings-

landenes egne ubrugte ressourcer – ja, sågar et internationalt lotteri og internationale afgifter er mulige brikker i dette puslespil. Mulighederne er mange, og vi vil meget nøje analysere dem alle – og flere til – inden topmødet i september.

Skal målene nås, også i Afrika, må der på 2005-topmødet bygges bro og skabes konsensus om midlerne – ikke graves grøfter. Det vil være en vigtig opgave for Danmark at bidrage hertil.

Manuskriptet er afsluttet primo januar 2005.

Carsten Staur, udenrigsråd, ambassadør og chef for Sydgruppen (DANIDA) i Udenrigsministeriet.

