



NGO-forum

Syv notater om Danmarks ny udviklingspolitik

Følgende organisationer står bag de fremførte synspunkter og forslag;

ADRA Danmark, CARE, Dansk Missionsråds Udviklingsafdeling, Dansk Røde Kors, Dansk Ungdoms Fællesråd, Danske Handicaporganisationer, Folkekirkens Nødhjælp, Ghana Venskabsgrupperne, IBIS, KULU - Kvindernes U-landsudvalg, Mellempfolkeligt Samvirke, Mission Øst, Projektrådgivningen, Red Barnet, Sex & Samfund, U-landssekretariatet, U-landshjælp fra Folk til Folk, WWF Verdensnaturfonden

NOVEMBER 2009

www.ngoforum.dk



NGO-forum Fremtidens udviklingspolitik Notat nr. 1; Det globale paradigmeskift November 2009

I det vedlagte notat giver NGO-forum sit bud på fremtidens udviklingspolitik. Notatet omfatter syv korte positionspapirer: En overordnet omverdensanalyse og seks tematiske papirer. Dette papir sætter fokus på det globale paradigmeskift og kan læses uafhængigt eller i sammenhæng med de øvrige papirer. Papiret indeholder en kort introduktion og analyse samt NGO-forums anbefalinger til den fremtidige danske udviklingsstrategi (GRØN) samt bud på indsatser som efter NGO-forums opfattelse vil være uacceptable (RØD).

En ny global verden kræver nye globale svar

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.

Mange fattige lande har i det seneste årti oplevet en ny renæssance med færre konflikter, øget økonomisk vækst og styrket politisk ansvarlighed. Verdensbanken og en række FN organisationer vurderer, at mange fattige lande har opbygget tilstrækkelig institutionel kapacitet til at kunne modtage øgede investeringer og udnytte dem fornuftigt både kvantitativt og kvalitativt.

Der er gået ni år siden, verdenssamfundet med 2015-målene vedtog de mest ambitiøse målsætninger om global fattigdomsbekæmpelse nogensinde. Indfrielsen af 2015 målene er sammen med kampen for at redde klimaet vor tids største globale udfordringer. De fremskridt, vi har set, viser at visionen om en verden uden afgrundsdyb ulighed og fattigdom er en mulighed. Men samtidig er realiteten, at vi lever i en globaliseret verden, hvor de fattigste i stigende grad mærker de negative konsekvenser af vores levevis. Blot i de sidste tre år har verden oplevet en række store globale kriser, som tilsammen udgør en gigantisk udviklingskrise og udfordring for bekæmpelsen af den globale fattigdom. Det er anerkendt, at verdens fattigste rammes hårdest af de globale kriser. Kriserne sætter derfor rammerne for fremtidens udviklingspolitik, idet de ændrer eller udfordrer det grundlæggende økonomiske vækstbegreb, forholdet mellem staten og markedet og behovet for kohærens og sammentænkning mellem de forskellige politikområder.

Vi begynder at ane omfanget af det paradigmeskifte, verden har behov for, men vi ved endnu ikke i hvilken udstrækning det slår igennem. Oprettelsen af G20 og indlemmelsen af Brasilien, Indien og Kina i kredsen af verdens rigeste og mest indflydelsesrige lande er et markant vendepunkt i den globale magtbalance. Samtidig har Verdensbanken og i særdeleshed IMF fået styrket sit politiske og økonomiske mandat – mens FN står svækket og uden økonomiske midler til at kunne sætte handling bag de flotte politiske visioner.

Der er enighed om en række afgørende globale forandringer, som også vil få stor indvirkning på det traditionelle udviklings samarbejde, således som det har udviklet sig i Danmark i samspil mellem udenrigsministeriet, civilsamfundet og en række andre aktører, herunder det danske erhvervsliv.

De mest afgørende ændringer af betydning for udviklingssamarbejdet, der kan beskrives i 2009, er formentlig:

- **Klimaforandringerne** og deres konsekvenser for verdens fattigste lande, herunder det nye samspil og den nye konkurrence mellem udviklingsbistand og klimabistand. Der opstår behov for nye og udvidede fokusområder i den traditionelle udviklingsbistand, blandt andet fordi klimaændringerne giver enorme udfordringer for fremtidens fødevarer sikkerhed og energiforsyning, samt for omfanget og arten af humanitære katastrofer. I lyset af de forventede negative konsekvenser for fødevarerproduktionen må der arbejdes for en samlet global strategi, der markant styrker fødevarer sikkerheden og landbrugsudviklingen i verdens fattigste lande.
- Det stigende fokus på **statslig regulering** af markedet er bl.a. udtrykt i sætningen ”The Washington Consensus is over”¹. Fokus har i en årrække været på deregulering, liberalisering og privatisering, men det neoliberale fokus er nu afløst af langt større enighed om behovet for offentlig regulering, og om at regeringer skal skabe rammer for markedet og en økonomisk udvikling, som sikrer større bæredygtighed og bedre beskæftigelseseffekter.
- Selvom **den globale økonomiske krise** muligvis aftager, er krisen langt fra overstået i verdens fattigste lande, som tværtimod er blevet endnu mere afhængige af international bistand. Ifølge Verdensbankens analyser betyder finanskrisen i værste fald et tab for verdens fattigste lande på 700 milliarder dollars, svarende til seks års international udviklingsbistand fra de rige lande. Samtidig er den globale økonomiske vækst ikke kommet alle til gode. Ifølge Verdensbanken er antallet af fattige langt større end forventet. Hele 1,4 milliarder mennesker lever i ekstrem fattigdom svarende til et niveau på under 1,25 dollar om dagen, og 2,6 milliarder mennesker lever for mindre end to dollar om dagen. Verdensbanken forudser, at antallet af fattige ikke vil reduceres mærkbart inden 2015, hvis ikke indsatsen forstærkes markant.
- **Befolkningstilvæksten** betyder, at over halvdelen af befolkningerne i udviklingslandene er børn og unge, hvilket giver en særlig demografisk udfordring og behov for massive indsatser i sundhed og uddannelse. Samtidig skaber befolkningstilvæksten og den kraftigt voksende ressourceknaphed et øget pres på de fundamentale ressourcer, både u-landenes traditionelle eksportråvarer som olie, metaller og tømmer, men også mere basale ressourcer som vand og jord, herunder landbrugsjord. Rigere lande med fødevarer knaphed opkøber i stigende grad landbrugsjord i de fattigste lande.
- **Befolkningens væksten** kan og skal reduceres ved at give universel adgang til seksuel og reproduktiv sundhed baseret på respekt for menneskerettigheder. Hvis ikke der sættes markant ind på dette område, vil befolkningsvækstprognosen blive større end 50 % og alle de øvrige udviklingsmål endnu vanskeligere at nå. Der er formelt sket et paradigmeskift fra befolkningskontrol til seksuelle og reproduktive rettigheder – men i praksis har verden ikke prioriteret sine indsatser ift. dette nye paradigme.
- Den globale efterspørgsel efter **olie og andre naturressourcer** har donorernes store interesse, og derfor modtager lande som Nigeria og Sudan store mængder udviklingsbistand, selvom disse lande selv kunne udrydde fattigdommen, hvis ressourcerne blev fordelt mere ligeligt. De nye globale magtstrukturer og især de asiatiske landes voksende interesser i Afrika giver et nyt konkurrenceforhold mellem traditionelle og nye donorer, men også nye samarbejds muligheder og et nyt pres for at reformere de globale og multilaterale systemer.

¹ UK's premierminister Gordon Brown i april 2009. Her citeret fra Christian Aid's paper om privat sektor udvikling "Getting back on the rails".

- Ændringerne i **det økonomiske vækstbegreb**. Kravet om udvikling på basis af CO2-neutralitet, nye teknologier og vedvarende energi, samt den mere fundamentale anfægtelse af det traditionelle økonomiske mål for vækst. I dag opgøres alle former for økonomisk aktivitet som positiv økonomisk vækst, også hvis væksten har negative sociale, menneskelige og/eller miljø- og klimamæssige konsekvenser. Kravet om et mere bæredygtigt vækst- og udviklingsbegreb stilles nu fra en lang række sider.²
- **Den nye sikkerhedspolitiske virkelighed**, hvor national og international sikkerhed i langt højere grad end tidligere også vil blive påvirket af kriser, der udspringer af klimaforandringer, vækst i antallet af natur- og menneskeskabte katastrofer, befolkningstilvækst og fattigdom. Sikkerhed vil blive defineret ud fra flere indikatorer end tidligere, men samtidig vil der være en øget risiko for, at civil bistand og nødhjælp primært ses som et element i sikkerhedspolitikken. Det skaber en øget risiko for, at det overordnede formål ændrer sig fra at være hjælp til udvikling for de fattigste til beskyttelse af de rige vestlige samfund.
- I de senere år er der sket en **religiøs opblomstring**. Ikke mindst opleves en global styrkelse af islam som kulturel referenceramme, og fundamentalistiske religiøse bevægelser, herunder både islamiske, kristne og hinduistiske synes at have stigende opbakning i befolkningerne mange steder. De religiøse organiseringer er til tider blandt de få markante oppositionskræfter i ikke-demokratiske lande. Billedet er komplekst med stor mangfoldighed i organisationer, hvis indflydelse går i forskellige retninger politisk, socialt og kulturelt, ligesom de politiske visioner, mål og midler er meget forskellige. Øget polarisering mellem reformvenlige aktører og religiøse fundamentalister kan bidrage yderligere til vold og ustabilitet ikke mindst i regioner og stater, der i forvejen karakteriseres som skrøbelige eller ustabile. Lokalt kan kravet være indflydelse og menneskerettigheder, mens den globale trend er en udfordring af idéer om demokrati og menneskerettigheder. Samtidig er ekstremister - nationalt og globalt - med til at fremprovokere og fastholde nationale og internationale konflikter, hvilket skaber en yderligere udfordring til den i forvejen eksisterende udfordring mod FN-sporet. I dette lys er det interessant, at DFID vil fordoble støtten til "faith based groups".
- De langsigtede konsekvenser af **Paris-deklarationen**. Kravet om forenkling, koordination og samordning stiller en række nye krav både til nationale og internationale donorsystemer.

De fleste konsekvenser af de nye udfordringer og deres indflydelse på Danmarks udviklingsstrategi behandles i seks tematiske fokus-papirer fra NGO-forum.

Disse 6 papirer behandler følgende temaer:

- Fattigdomsforståelse og fattigdomsorientering
- Kohærens og sammentænkning mellem udvikling, sikkerhed og klima.
- Multilateral bistand og aktiv multilateralisme
- Økonomisk vækst, beskæftigelse og fattigdomsbekæmpelse
- Social udvikling og årtusindmålsætningerne (2015-målene)
- Civilsamfundets rolle

Visionen om at udrydde global fattigdom er realistisk. Vi har ressourcerne til det. Men det overordnede skift i rammer og vilkår for udviklingssamarbejdet medfører, at der må stilles en række nye og

² Bl.a. a) Prosperity without Growth. UK, 2009, b) Communication from the Commission: GDP and beyond. Measuring progress in a changing world. EU-Commission August 2009, og c) Stiglitz m.fl. Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress. 2009

overordnede krav til det globale udviklingssamarbejde. Disse krav skal også på helt afgørende vis præge en ny dansk udviklingsstrategi. Der må således være et meget stærkt fokus på, at udviklingsbistanden på samme tid har som sit mål at bidrage til radikal økonomisk omfordeling i verden og til en langt mere bæredygtig forvaltning af klodens samlede ressourcer, herunder naturressourcerne.

Danmark har altid spillet en progressiv rolle og været en vigtig fortaler for verdens fattigste, og på trods af de senere års nedskæringer i udviklingsbistanden er Danmark fortsat blandt de få lande, der yder mere end FN-målsætningen om bistand på 0,7 % af BNP. Det er dog en klar forudsætning, at Danmark øger den samlede bistand, således at den bringes op på samme niveau som før årtusindskiftet. Herudover skal Danmark bidrage med sin andel af den nødvendige nye klimabistand.

Anbefalinger til en fremtidig dansk udviklingsstrategi;



Dansk officiel udviklingsbistand skal udgøre mindst 1 % af Danmarks BNP, og bistanden skal have fattigdomsbekæmpelse som sit helt centrale overordnede mål. Det kræver en række forskellige indsatser og samordning af mange politikker (kohærens), men dette fattigdomsfokus på grundlag af bæredygtig udvikling og en langt mere bæredygtig ressourceforvaltning er det overordnede mål.



Den fattigdomsorienterede udviklingsbistand må hverken direkte eller indirekte beskæres ved at midler fra bistandsrammen benyttes til andre formål, herunder sikkerhedspolitik, klimapolitik, flygtningemodtagelse mv. Der er klart behov for alle midler til fattigdomsbekæmpelse og global omfordeling.

Indsatser som efter vores opfattelse ikke bør inkluderes;



En ny dansk udviklingsstrategi må ikke prioritere fremme af traditionel økonomisk vækst uden hensyn til bæredygtighed, inklusion af de fattige og social sikkerhed. Verden står overfor et paradigmeskift. Vækst, som virker ekskluderende i forhold til de fattige, eller som yderligere belaster miljø og klima, er ikke acceptabel.



NGO-forum Fremtidens udviklingspolitik Notat nr. 2; Fattigdommen og dens dimensioner November 2009

I det vedlagte notat giver NGO-forum sit bud på fremtidens udviklingspolitik. Notatet omfatter syv korte positionspapirer: En overordnet omverdensanalyse og seks tematiske papirer. Dette papir sætter fokus på det globale paradigmeskift og kan læses uafhængigt eller i sammenhæng med de øvrige papirer. Papiret indeholder en kort introduktion og analyse samt NGO-forums anbefalinger til den fremtidige danske udviklingsstrategi (GRØN) samt bud på indsatser som efter NGO-forums opfattelse vil være uacceptable (RØD).

Et stærkt fattigdomsfokus kræver større mod og risikovillighed

Verdensbanken måtte sidste år revurdere fremskridtene i den globale fattigdomsbekæmpelse. Antallet af fattige er langt større, end vi havde troet, idet leveomkostningerne er højere end forventet. Hele 1,4 milliarder mennesker lever under fattigdomsgrænsen, svarende til 1,25 dollar om dagen, og 2,6 milliarder mennesker lever for mindre end to dollar om dagen. Tallet er vokset med mere end 100 millioner mennesker under den økonomiske krise, og Verdensbanken forudser, at antallet af fattige ikke reduceres mærkbart inden 2015, hvis ikke indsatsen forstærkes markant. Samtidig viser de seneste tal fra FNs fødevarerorganisation FAO, at antallet af sultende er steget med mere end 100 millioner mennesker de seneste år. Det bringer det samlede antal mennesker som lider af sult og hungersnød op på over en milliard – det højeste tal i mere end 40 år.

De globale kriser understreger, at fattigdom har mange ansigter. Fattigdom kan både skyldes mangel på mad, mangel på penge, mangel på sundhed og helt grundlæggende mangel på muligheder. Og selv om Afrika ofte er fokus i indsatser for at bekæmpe sult og fattigdom, så findes ”kun” en fjerdedel af de permanent underernærede i Afrika, mens to tredjedele lever i Asien og Stillehavsregionen.

I en verden, hvor halvdelen af den globale befolkning nu lever i byer, må en indsats for at bekæmpe fattigdom både sætte ind overfor fattige subsistensbønder på landet og overfor byernes fattige, hvis sult i de seneste år i vid udstrækning skyldes dramatisk højere fødevarerpriser. Der er brug for en bredere forståelse af det komplekse fattigdomsbegreb og for indsatser, der målrettet sigter på at styrke fattiges egne muligheder for at skabe sig et bedre liv. De nationale politikker skal fokusere stærkere på en omfordelende økonomisk politik (pro-poor) på politik, som giver de fattige mere social sikkerhed og på indsatser, der gør det lettere at bryde fattigdommen. Det skal stå klart, at udviklingsbistandens opgave er at medvirke til omfordeling til fordel for de fattigste.

Omkring en tredjedel af verdens fattigste er kronisk fattige, dvs. fattigdommen er blevet et livsvilkår, som følger dem fra vugge til grav og gives videre til den næste generation. For denne gruppe er fattigdommen en ond og selvforstærkende spiral, og disse fattige nås sjældent med de nationale og internationale hjælpeprogrammer. Det er vigtigt med et skarpt fokus på børn og unge, hvis man skal bryde den fattigdomscirkel, hvor fattigdom og social eksklusion går i arv mellem generationerne³.

En ny dansk udviklingsstrategi må klart signalere, at Danmark står på de fattiges side, og at udviklingsindsatsen i alle samfund og uanset disses forskellighed har som primært formål at afhjælpe fattigdom. Det kræver fokus på fattigdommens forskellige dimensioner fra kronisk sult og

³ The Chronic Poverty Research Centre 2009

samfundsmæssig marginalisering til forskellige udtryk for sårbarhed, ulighed og mangel på livsmuligheder. Der er i stigende grad behov for et supplement til den traditionelle fattigdomstænkning, der ofte baseres på måling af BNP pr. indbygger. Den samlede strategi skal baseres på en fattigdomsopfattelse, som sikrer fattigdomsfokus i alle former for bistand og udviklingssamarbejde.

Det er vigtigt, at indsatser for at bekæmpe fattigdom tager højde for, at de dybereliggende årsager til fattigdom som regel skal findes i samfundsmæssige strukturer. En væsentlig del af sigtet i fattigdomsbekæmpelsen må være at støtte de fattiges egne bestræbelser på at ændre de strukturelle forhold, herunder magtforhold, som fastholder dem i fattigdom. Fattige mennesker er ikke blot fattige men mangler indflydelse på deres egne livsvilkår. De har ikke adgang til de ressourcer f.eks. jord, grundlæggende sundhed eller beskæftigelse, som for alvor kunne ændre deres liv. Bistand, som øger de fattiges indflydelse på egne livsvilkår, vil derfor opleves som særlig værdifuld.

Fattigdom er mere udbredt blandt kvinder end mænd. Det har også strukturelle årsager, idet de fleste samfund har bevaret stærke patriarkalske træk, hvor kvinderne er underlagt mændene. Samtidig har kvinderne som regel hovedansvaret for at opretholde familien og et stort ansvar for at tilvejebringe en del af det materielle grundlag (f.eks. gennem dyrkning og husdyrhold i landbruget). Også børn og unge bidrager til arbejdet i hjemmet, landbruget og den uformelle sektor, hvilket hæmmer deres skolegang og muligheden for at bryde ud af fattigdom. Derfor skal konkrete bistandsindsatser baseres på kønsanalyser og målrettes på baggrund af disse analyser, som der er tradition for i dansk bistand. Her bør være særlig fokus på bistand, som udfordrer undertrykkende patriarkalske strukturer og mekanismer og giver både mænd og kvinder lige mulighed for at bidrage til og drage fordel af udviklingstiltag. Den lave grad af seksuelle og reproduktive rettigheder i udviklingslande er ikke kun en tragedie for familien, men også for den enkelte kvinde, som bliver uønsket gravid, livsvarigt syg under børnefødsel eller alene skal tage vare på en al for stor børneflokk, men det er også en alvorlig hindring for fattigdomsbekæmpelse, idet kvindernes rolle som udviklingsdrivere i samfundet hermed undermineres og alt for ensidigt overlades til mændenes magtsfære.

Klimaforandringerne rammer de fattige hårdt. Men det betyder ikke, at udviklingsbistand derfor kan omdefineres som klimabistand. Hvis klimabistand finansieres via udviklingsbistanden, fører det til en reduktion i andre fattigdomsfokuserede indsatser og dermed ikke til en reduktion i antallet af fattige. Klimaindsatser skal derfor som udgangspunkt finansieres over separate bevillinger. Danmark må gå forrest i klimaforhandlingerne for at skabe en international konsensus om en klar definition af hhv. udviklings- og klimabistand. Samtidig bør Danmark følge det britiske initiativ, som sætter en øvre grænse for, hvor mange udviklingsmidler der kan afsættes til klimaindsatser.

De globale kriser er en chance for at gentænke prioriteter og målsætninger for at skærpe bistandens fattigdomsfokus. Fokuseringen på de såkaldte ”donor darlings”, en lille gruppe relativt velfungerende lande, som har øget deres egen institutionelle kapacitet til at bekæmpe fattigdom, er problematisk, fordi det reelt har udelukket de såkaldte svage og skrøbelige stater eller ’aid orphans’, som rummer stor og udbredt fattigdom. I disse lande sulter store dele af befolkningen, de er ikke garanteret hjælp fra f.eks. politi og retsvæsen, og staten opfylder ikke sin forpligtigelse til at sikre befolkningen adgang til uddannelse og sundhed.

Et stærkt dansk fattigdomsfokus forudsætter større mod og risikovillighed og indebærer bl.a. en øget indsats i konfliktområder og i skrøbelige situationer og stater⁴. Det indebærer samtidig et tættere strategisk samarbejde og partnerskab med multilaterale organisationer og civilsamfundsorganisationer, som kan arbejde udenom udemokratiske magthavere, der sjældent ønsker ekstern tilstedeværelse eller indblanding. Fremtidens danske udviklingspolitik må øge støtten til spirende folkelige organisationer og bevægelser, som kæmper for god regeringsførelse, og til danske og internationale

⁴ Se også OECD DAC Peer Review of Denmark (2007)

civilsamfundsorganisationer og organisationer, som kan sikre basale behov som mad og rent drikkevand til marginaliserede og fattige grupper.

Menneskerettigheder og en rettighedsbaseret tilgang til udvikling er nødvendige elementer i kampen mod fattigdom, herunder retten til social beskyttelse og adgangen til vand, mad, sundhed, uddannelse, anstændigt arbejde og grundlæggende sociale ydelser. Opfyldelsen af disse grundlæggende rettigheder er en forudsætning for udvikling. I skrøbelige og konfliktprægede stater må fattige menneskers adgang til retfærdighed i et juridisk system og til opfyldelse af basale rettigheder omfattes af strategier, som fokuserer på pro-poor-udvikling og fattigdomsreduktion.

Det fælles budskab fra en række aktuelle rapporter om global fattigdom er, at fattigdomsorientering og et bredere syn på fattigdom skal bygges ind i alle former for udviklingsindsatser fra den overordnede dialog om national pro-poor-orienteret politik til indholdet i de konkrete programmer og til fattigdomsorienterede projekter. Samtidig fremhæver den britiske hvidbog en række andre indsatsområder end bistand, herunder kampen mod klimaforandringer, kampen mod handelsrestriktioner og kampen mod korruption.

Anbefalinger til en fremtidig dansk udviklingsstrategi;



Social sikkerhed er ofte vigtigere for de fattige end absolut økonomisk vækst. Dansk bistand må derfor tage en rettighedsbaseret tilgang, som understøtter de fattiges egne muligheder for at kæmpe sig ud af fattigdommen. I hvert modtagerland skal det analyseres, hvor og i hvilke dele af civilsamfundet det er muligt at støtte en fattigdomsafhjælpende indsats, som styrker fattiges egne muligheder for udvikling.



Ethvert landevalg – også valg af skrøbelige og særligt sårbare stater – skal begrundes i den overordnede målsætning om fattigdomsbekæmpelse. Ethvert tematisk valg skal begrundes i en fokuseret målsætning om at nå de fattige. Sektorprogramstøtte og budgetstøtte skal baseres på målsætninger om at skabe bedre rammevilkår for en udvikling, der inkluderer de fattigste.



Støtte til et programsamarbejdsland skal understøtte en samlet pro-poor-orienteret økonomisk politik og inddrage fattigdommens forskellige dimensioner – igennem analyser af fattigdommens forskellige former i landdistrikterne og i byerne og forskellige virkninger i relation til alder, køn, handicap, etnicitet etc. Kampen mod fattigdom er ofte en kamp for øget fødevarer sikkerhed og forudsætter støtte til småbønder på landet og indsatser for at sikre billige fødevarer i byerne.



Fattigdomsorienteret bistand til skrøbelige/sårbare stater forudsætter analyser af hvilke faktorer og aktører, der kan sikre, at bistanden giver øget social sikkerhed og udviklingsmuligheder for de fattige.

Indsatser som efter vores opfattelse ikke bør inkluderes;



Bistandens fattigdomsfokus må ikke udhules af, at bistandsmidler bruges til andre formål, herunder klimaindsatser, militære og sikkerhedspolitiske indsatser eller erhvervsstøtte, der ikke er baseret på en klar fattigdomsanalyse.



Trickling down-effekten, som satser på, at vækst gradvist siver ned gennem samfundet, virker ikke eller er helt utilstrækkelig. Mange lande har haft stor økonomisk vækst, uden at fattigdommen er reduceret markant. Trods stor økonomisk vækst rummer Asien to tredjedele af verdens sultende. Bistand uden et klart fattigdomsfokus må afvises.



Landbrugsstøtte som alene sigter på det kommercielle landbrug og landbrugsindustrien (agrobusiness) afvises, fordi den ikke forholder sig til de fattigste småbønders problemer. Kvinders rolle er central i smålandbruget, og det er vigtigt, at støtten baseres på kønsanalyser.



NGO-forum Fremtidens udviklingspolitik Notat nr. 3; Kohærens og sammentænkning November 2009

I det vedlagte notat giver NGO-forum sit bud på fremtidens udviklingspolitik. Notatet omfatter syv korte positionspapirer: En overordnet omverdensanalyse og seks tematiske papirer. Dette papir sætter fokus på det globale paradigmeskift og kan læses uafhængigt eller i sammenhæng med de øvrige papirer. Papiret indeholder en kort introduktion og analyse samt NGO-forums anbefalinger til den fremtidige danske udviklingsstrategi (GRØN) samt bud på indsatser som efter NGO-forums opfattelse vil være uacceptable (RØD).

Løsningen af de globale kriser forudsætter kohærens

Der er en stærk sammenhæng mellem de globale udfordringer og kriser, som rammer de fattige og truer klodens klima. Derfor er det også mere end nogensinde nødvendigt at sammentænke nationale og internationale indsatser og politikker, der kan fremme bæredygtig udvikling, sikre mere forsvarlig omgang med naturens ressourcer og bekæmpe fattigdom.

EU arbejder med udviklingen af en ”whole-of-the-Union”-tilgang i erkendelse af, at tæt ”økonomisk interaktion har ført til en situation, hvor næsten alle politiske beslutninger i de udviklede lande har enten direkte eller indirekte konsekvenser for udviklingslande og deres kapacitet til at bekæmpe fattigdom og opnå årtusindmålsætningerne (MDG-målene)”⁵

Kravet om sammentænkning mellem relevante politikområder er gammelt, men der er et væld af eksempler på, at forskellige politikker modvirker hinanden og skader bæredygtig udvikling. I dansk og i EU-sammenhæng har nogle af de mest markante eksempler på intern politik, der modvirker udvikling i fattige lande, været EU's fælles landbrugspolitik, og store dele af EU's handelspolitik.

EU's prioriterede områder

EU-udspillet prioriterer fem områder, hvor sammentænkning er særlig vigtig:

- Kampen mod klimaforandringer og sikringen af udviklingskomponenten i EU's politikker på klimaområdet.
- Sikring af global fødevarer sikkerhed og afspejling af udviklingslandenes behov i alle relevante EU-politikker.
- Arbejdet for at få migration til at fremme udvikling i de lande, de migrerende kommer fra.
- Fremme af mulighederne for at få intellektuelle ejendomsrettigheder til at fremme udvikling.
- Fremme af sikkerhed og fred som led i udvikling.

Udspillet nævner en række andre centrale områder, herunder forskning i sundhed, landbrug og fødevarer, politikker om miljøregulering og forbrugerbeskyttelse og fiskeripolitik. Et centralt økonomisk område er de såkaldte remitter, dvs. de pengeoverførsler som migranter i udviklede lande sender til deres hjemlande. Beløbet har de senere år været større end den samlede udviklingsbistand, men er ramt af den økonomiske krise. Via samarbejde med diasporaorganisationer kan remitter måske

⁵ Policy Coherence for Development – Establishing the policy framework for a whole-of-the-Union approach”, Communication from the Commission of the European Communities. 15.9.2009.

få større betydning for udvikling. Ifølge EU-papiret er det også en af de politiske udfordringer at se om EU's medlemslande er parate til at tilbyde virkelige muligheder for indvandring og mobilitet for borgere i ulande, som søger uddannelse og legal beskæftigelse i EU.

EU's praksis afviger meget betydeligt fra disse overordnede politiske målsætninger. En ny rapport fra den europæiske NGO-samarbejdsorganisation Concord taler om "kløften mellem EU's intentioner og realiteterne"⁶. Men Concord understreger, at de nye globale realiteter gør kohærens vigtigere end nogensinde. På landbrugsområdet fremhæves det, at voksende vandmangel og miljønedslidning af landbrugsjord stiller helt nye krav til fødevarerikkerhed og international landbrugspolitik. De store udfordringer kan ikke løses, når forskellige politikområder modvirker hinanden.

Øget behov for dansk sammentænkning

Siden den 11. september 2001 er terrorbekæmpelse blevet en afgørende faktor, når der skal fordeles bistandsmidler globalt, og lande som Irak, Afghanistan og Indonesien topper i dag listen over hovedmodtagere af global udviklingsbistand. Også i Danmark er der i de sidste 10 år sket en dramatisk vækst i udgifterne til Danmarks internationale militære indsatser, mens de samlede udgifter til udviklingsbistand har været stagnerende, så de i 2010 ligger på samme niveau som for godt 10 år siden. Der er endnu ikke taget beslutninger om finansiering af selvstændig klimarelateret bistand uden for rammen af udviklingsbistanden. Over godt 10 år er de samlede forsvarsudgifter øget med 50 %, mens udgifterne til udviklingsbistand er på uændret niveau. De store ændringer i den økonomiske prioritering af de danske internationale indsatsområder er aldrig blevet sammentænkt.

En ny dansk udviklingsstrategi må bygge på sammentænkning (kohærens) både af direkte internationale indsatser og af de mange dele af den nationale politik, der har betydning for kampen for en bæredygtig global udvikling og imod fattigdom. De aktuelle kriser og i særdeleshed klimakrisen har fået en permanent karakter, og sammenhængen mellem kriserne understreger at rigtig sammentænkning af forskellige kriseelementer gør det muligt at lave positive koordinerede indsatser. Utilstrækkelig eller forkert sammentænkning vil modsat forværre kriser og øge fattigdom, fødevarerikkerhed og miljømæssige ødelæggelser.

De følgende eksempler illustrerer, hvordan samspillet også berører Danmark:

- a) **Den aktive danske udenrigspolitik** med et militært udgangspunkt har nedtonet Danmarks tidligere førerposition på det udviklingspolitiske område og de fredsbevarende indsatser. Fredsbevarende indsatser på et klart FN-mandat kan være en nødvendig komponent i indsatser for at skabe forbedringer for fattige mennesker i fejlslagne stater. Men udviklingssamarbejdet skal altid have fattigdomsbekæmpelse som sit fokus, og militære indsatser må ikke hverken direkte eller indirekte finansieres af bistandsmidler. Yderligere er det vigtigt, at strategien klart sonderer mellem neutrale humanitære projekter, der er upolitiske i natur og militære stabiliseringsaktioner, der er politiske i natur. Sammenblanding af roller og begreber bringer både lokalbefolkningen og hjælpearbejdere i fare og indskrænker civilsamfundets muligheder for at nå og hjælpe de sårbare i konflikter.
- b) **Sikkerhedspolitikken** er under forandring med nye sikkerhedstrusler. Det er ikke kun traditionelle krige, der truer menneskers sikkerhed, men også klimaændringer og andre typer af natur- og menneskeskabte katastrofer vil skabe flere klima- og miljøflygtninge. En politik, der alene via afvisning og grænsekontrol prøver at modvirke klimaflygtninge,

⁶ Spotlight on Policy Coherence. Report 2009. Concord (October 2009).

vil øge sociale spændinger, sult og konflikter. En samordnet indsats baseret på international byrdefordeling vil gøre det muligt at dæmpe spændinger og flygtningestrømme.

c) Den store **befolkningstilvækst** kan skabe dramatisk øget arbejdsløshed og øge fattigdom, miljønedslidning og udsigten til store flygtningestrømme. Svaret er en vifte af forskellige politikker, fra indsatser for at skabe beskæftigelse, landbrugsudvikling og fødevarerikkerhed til sociale og sundhedspolitiske indsatser, herunder bistand til fremme af social sikkerhed og en kraftig opprioritering af bistand til kvinders seksuelle og reproduktive rettigheder (inkl. familieplanlægning). Ingen enkeltindsatser kan stå alene.

d) OECD og herunder Danmark, har gennemført en række initiativer, der lukker eller begrænser mulighederne for **skatteunddragelse** via skattelylande. Men udviklingslande mister hvert år 850-1000 milliarder US dollars illegalt via skattesvig⁷. Pengene ender i vid udstrækning i skattelylande, og i forhold til ulandene er der ikke sket forbedringer. I Danmark er skatteministeriet kun optaget af at ”lukke huller” i det danske system, men skattesvig i ulande kan kun reduceres via indsatser, der koordineres med de udviklede lande. Sådanne indsatser kan økonomisk være lige så vigtige som udviklingsbistand.

e) **Samspelet mellem energikrise, klimakrise, fødevarerkrise og finanskriser** understreger behovet for kohærens også i det danske svar på kriserne. Hvis svaret på finanskrisen alene er stimulering af ny ikke-bæredygtig økonomisk vækst, vil løsningen af finanskrisen medføre en forværring af de øvrige kriser. Hvis løsninger sammentænkes, og kriserne bruges til et mere fundamentalt skift i udviklingsretning mod større bæredygtighed, større fokus på bekæmpelse af ulighed og fattigdom og mere forsvarlig brug af naturressourcer, kan de rette indsatser trække i positiv retning.

Ændringerne af krisebegrebet og samspelet mellem kriser viser, at det er afgørende, hvordan sammentænkningen af indsatser finder sted. Danmark vil i fremtiden typisk operere med internationale indsatser af tre forskellige typer: 1) Civil udviklingsbistand, 2) Klimabistand med henblik på klimatilpasning (adaptation) og med sigte på at begrænse klimaændringer (mitigation), samt 3) internationale militære indsatser. Forholdet til de fattige lande påvirkes derudover af mange andre former for national og EU lovgivning.

Fokus i samspelet skal altid være indsatser, som forbedrer vilkårene for de fattigste og øger udviklingens bæredygtighed. I nødhjælpsindsatser har princippet ”do no harm” i mange år været bærende netop ud fra erfaringer, som viser, at forkerte indsatser kan forværre problemerne. Det samme grundprincip må gælde i forhold til alle danske indsatser. Sammentænkning skal omfatte en analyse af de mest relevante indsatsniveauer, herunder af hvor henholdsvis bilaterale og multilaterale indsatser er mest relevante.

Anbefalinger til en fremtidig dansk udviklingsstrategi;



Enhver sammentænkning må have udvikling og fattigdomsbekæmpelse som det overordnede mål. Vi kan ikke skabe varige resultater, hvis vore egne indenrigs- og udenrigspolitiske interesser står over hensynet om fattigdomsbekæmpelse. Danmark skal derfor inden vedtagelse af nye politikker, der påvirker internationale forhold, foretage en analyse af konsekvenser for ulandene og de fattige med særligt fokus på fattigdom, bæredygtighed og klima.

⁷ IBIS Analyse. Skattely skader Udviklingslande. September 2009



Udviklingssamarbejdet skal aktivt støtte indsatser for at gøre udviklingen i modtagerlandene mere bæredygtig og fattigdomsinkluderende. Samspillet med regeringer og civilsamfund skal styrke fattige samfunds egne muligheder for at vælge en mere bæredygtig udvikling baseret på inkludering af og demokratisk indflydelse for de fattige.



Strategien skal være klar i sin begrebsafklaring og klart sondre mellem neutrale humanitære projekter og militære stabiliseringsaktioner. Sammentænkning af disse har uønskede negative implikationer for lokalbefolkningens sikkerhed samt civilsamfundsorganisationers og internationale organisationers mulighed for at operere i konfliktområder.

Indsatser som efter vores opfattelse ikke bør inkluderes;



Midler fra udviklingsbistanden må aldrig anvendes til militære operationer eller andre formål, der er i strid med det overordnede mål om fattigdomsbekæmpelse.



Det er uacceptabelt alene at besvare nye og mere komplekse ulandsudfordringer med øget satsning på traditionel økonomisk vækst.



NGO-forum Fremtidens udviklingspolitik Notat nr. 4; En aktiv multilateralisme November 2009

I det vedlagte notat giver NGO-forum sit bud på fremtidens udviklingspolitik. Notatet omfatter syv korte positionspapirer: En overordnet omverdensanalyse og seks tematiske papirer. Dette papir sætter fokus på det globale paradigmeskift og kan læses uafhængigt eller i sammenhæng med de øvrige papirer. Papiret indeholder en kort introduktion og analyse samt NGO-forums anbefalinger til den fremtidige danske udviklingsstrategi (GRØN) samt bud på indsatser som efter NGO-forums opfattelse vil være uacceptable (RØD).

Bæredygtig global udvikling i et stærkt multilateralt system

Over de senere år er respekten for grundlæggende menneskerettigheder, og herunder for de humanitære organisationers arbejde, blevet mindre, primært i konfliktområder. Såvel terror som den internationale kamp imod terror har været med til at svække menneskeretsbegrebet og det humanitære råderum. Et stærkere multilateralt system er en af forudsætningerne for, at det humanitære råderum igen kan udvides og respekten for humanitære organisationer i felten øges.

Det internationale udviklingssamarbejde udvikles i et multilateralt system under hastig forandring. FN-systemet og dets særorganisationer er under pres for reformer og krav om øget effektivitet. Svagheder i det multilaterale system er ikke mindst blevet illustreret under finanskrisen, hvor G20 nærmest har fungeret som en art udemokratisk erstatning for FN. Alligevel er FN på mangfoldige områder uerstattelig, og man kan ikke forestille sig en langsigtet og bæredygtig global udvikling uden et stærkere FN. En ny klimaafnåftale forudsætter FN, og kampen for årtusindmålsætningerne (MDG) ville ikke have været mulig uden FN.

De aktuelle klimaforhandlinger understreger, at der er brug for nye bindende og altomfattende internationale mekanismer både til finansiering af bekæmpelse af klimaændringer og tilpasning til uundgåelige og eksisterende ændringer (mitigation og adaptation). Samtidig betyder ændringerne i den globale magtstruktur, at de internationale finansinstitutioner skal have en ny og mere demokratisk beslutningsstruktur, der i højere grad reflekterer ulandenes interesser.

Trods effektivitetsmangler både i FN og EU og store demokratiske mangler i de internationale finansinstitutioner IMF og Verdensbanken understreger de internationale udfordringer, at der er et meget stort behov for et stærkt internationalt system, men også for betydelige reformer af de eksisterende systemer. Et sådant internationalt system må udover det mellemstatslige samarbejde også inkludere det internationalt organiserede civilsamfund.

Danmark har i de senere år ikke haft tilstrækkelig prioritet på at øge indflydelse på EU samarbejdet. Med vedtagelsen af Lissabon traktaten må Danmark øge kapaciteten og den strategiske tilgang til EU samarbejdet. Dette fokus kunne f.eks. udmøntes i en særlig EU strategi i lyset af Lissabon traktaten. Danmarks fremtidige udviklingspolitik må i fremover sikre et større samspil og kohærens mellem de bilaterale og multilaterale indsatser. Danmark må i samarbejde med ligesindede lande være med til at påvirke de internationale systemer ved at sætte stærkere ind både indefra og udefra via 'aktiv multilateralisme'.

Danmark vil fortsat være aktiv internationalt, både med civil udviklingsbistand, med klimaorienterede indsatser og med militære operationer. I den sammenhæng er FN-grundlaget også centralt, herunder forankringen af fredsbevarende militære indsatser i klare FN-mandater, samt opretholdelse af folkeretten gennem den humanitære folkeret.

Den andel af den danske udviklingsbistand, der kanaliseres via de multilaterale organisationer er faldende. Den multilaterale bistand har historisk udgjort tæt ved 50 % af den samlede danske bistand, men var i 2008 kun godt en tredjedel. Hvor ”Aktiv multilateralisme” tidligere har været brugt som et instrument til at sikre størst mulig effektivitet i de enkelte multilaterale organisationer og til at sikre indflydelse på reformprocesser, så har der de senere år været eksempler på, at nedskæringer i multilateral bistand primært er begrundet i et ønske om at finansiere nye bilaterale opgaver ved at reducere multilaterale bidrag. Aktuelt er det blandt andet planen at finansiere større bilateral støtte til privatsektoren via beskæringer af den multilaterale bistand.

Den britiske hvidbog om bekæmpelse af verdensfattigdom⁸ oplyser, at den britiske regering i takt med væksten i bistandsprogrammerne og de nødvendige reformer vil øge den andel af nye bistandsmidler som går til multilaterale organisationer.

Hvidbogen angiver fem hovedbegrundelser:

- Nye internationale aftaler om globale spørgsmål er forudsætningen for, at fattige lande har indflydelse, og for at vi kan holde hinanden ansvarlige
- Samarbejde fremmer bedre internationale standarder for eksempel om menneskerettigheder, på miljøområdet og i økonomien
- Der skabes mulighed for at løfte udviklingsprogrammer, som bilaterale programmer ikke magter, også i områder, som det enkelte bilaterale program ikke kan nå.
- Det giver mulighed for hurtigere udviklingsfremskridt via nye partnerskaber og nye former for finansiering
- Det giver mulighed for hurtig og effektiv reaktion på humanitære og sikkerhedsmæssige kriser

Der sker i disse år også en internationalisering af nationale civilsamfund. Nogle steder kan det multilaterale system og kombinationen af nationale og internationale civilsamfundsorganisationer sammen løse opgaver, som falder udenfor et stat-til-stat-samarbejde. En dansk indsats i skrøbelige stater og situationer vil i vid udstrækning kræve et samspil med et stærkt multilateralt system ofte i et samarbejde med danske, lokale og internationale civilsamfundsorganisationer.

Anbefalinger til en fremtidig dansk udviklingsstrategi;



Danmark skal – også via det multilaterale system - spille en aktiv rolle for at sikre de globale goder som led i fattigdomsbekæmpelsen og den multilaterale samlede andel af dansk bistand skal øges..



Danmark skal spille en foregangsrolle som et land, der klart arbejder for at styrke det internationale system. I samarbejde med ligesindede lande skal Danmark gå langt mere aktivt ind i den internationale reformproces, herunder være med til at sikre en mere demokratisk repræsentation i IMF og Verdensbanken. Dette indebærer en markant styrkelse af den strategiske indsats og økonomiske støtte til de multilaterale organisationer.

⁸ DFID og UKAid: Eliminating World Poverty: Building our Common Future (2009)



Danmark skal gennemføre en offentlighedspolitik i forhold til sit multilaterale engagement, som sikrer, at eksempler på misbrug og inkompetence i det internationale system offentliggøres og angribes, hvad enten dette gælder FN, EU eller de internationale finansieringsinstitutioner.



Danmark skal fokusere stærkere på bistand til skrøbelige stater, der rummer en meget stor del af verdens allerfattigste. Indsatser skal blandt andet baseres på styrkelse af det multilaterale systems kapacitet, men også på nationale og internationale civilsamfundsorganisationer.

Indsatser som efter vores opfattelse ikke bør inkluderes;



Danmark må aktivt arbejde for, at skabe et stærkere FN inden for alle arbejdsområder. Dette indebærer, at yderligere reduktioner i de danske FN bidrag vil være i modstrid med en langsigtet og bæredygtig global udvikling.



Midler fra udviklingsbistanden må aldrig anvendes til militære operationer eller andre formål, der er i strid med det overordnede mål om fattigdomsbekæmpelse.



NGO-forum

Fremtidens udviklingspolitik

Notat nr. 5; Økonomisk vækst, beskæftigelse og Fattigdomsbekæmpelse

November 2009

I det vedlagte notat giver NGO-forum sit bud på fremtidens udviklingspolitik. Notatet omfatter syv korte positionspapirer: En overordnet omverdensanalyse og seks tematiske papirer. Dette papir sætter fokus på det globale paradigmeskift og kan læses uafhængigt eller i sammenhæng med de øvrige papirer. Papiret indeholder en kort introduktion og analyse samt NGO-forums anbefalinger til den fremtidige danske udviklingsstrategi (GRØN) samt bud på indsatser som efter NGO-forums opfattelse vil være uacceptable (RØD).

Selvom økonomisk vækst er en forudsætning for fattigdomsbekæmpelse i ulandene – går væksten ofte udenom de fattigste. Væksten siver ikke automatisk ned gennem samfundene. Trods flere års høj økonomisk vækst er den globale ulighed stærkt voksende. 20 procent af verdens befolkning tjener kun 2 procent af den globale indkomst⁹. Den voksende ulighed viser sig både mellem rige og fattige lande og internt i mange lande – også i vores del af verden. Og tendensen forstærkes nu yderligere med den økonomiske krise.

På trods af betydelig økonomisk vækst i Asien står dette kontinent stadigvæk med omfattende fattigdomsproblemer. Samtidig viser klimakrisen med al tydelighed, at den økonomiske vækst, vi hidtil har satset på, ikke er bæredygtig. Der er en voksende international erkendelse af, at vækstbegrebet¹⁰ må ændres, og at det ikke alene drejer sig om øget produktion og udvidelse af markedet. Der er en stigende international kritik af BNP som den eneste målestok for udvikling, fordi den hverken tager højde for bæredygtighed, spredningseffekt eller aktiviteterne i den uformelle økonomi. I stedet introduceres begreber om menneskelig udvikling og bred og inkluderende vækst som et supplement til de økonomiske vækstrater.

I 2009 har en række nye økonomiske rapporter introduceret en række forslag, som fundamentalt vil ændre eller supplere vækstbegrebet med nye indikatorer. Kommissionen for måling af økonomisk performance og socialt fremskridt ledet af Joseph Stiglitz og Amartya Sen fremhæver begrebet well-being (velfærd) som et multidimensionalt begreb, hvor levestandard, sundhed, uddannelse, personlige aktiviteter og arbejde, politisk indflydelse og regeringsførelse samt miljø (nu og i fremtiden) skal levere et mere retvisende billede af de menneskelige fremskridt. Også EU-Kommissionen overvejer i en rapport fra 2009 behovet for miljøindikatorer, der omfatter a) klimaændringer og energiforbrug, b) udviklingen i natur og biodiversitet, c) luftforurening og sundhedspåvirkninger, d) vandforbrug og forurening samt e) affald og ressourceforbrug¹¹. Endelig har den britiske bæredygtighedskommission i rapporten "Prosperity without Growth" fokus på; at opbygge en bæredygtig makro-økonomi; at beskytte forudsætningerne for udvikling samt; at respektere de økologiske grænser.

⁹ Prosperity without Growth. The transition to a sustainable economy. Tim Jackson. Sustainable Development Commission. UK. 2009

¹⁰ a) Prosperity without Growth (2009), b) Communication from the Commission: GDP and beyond. Measuring progress in a changing world. EU-Commission (August 2009), og c) Stiglitz m.fl. Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress (2009).

¹¹ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. "GDP and beyond. Measuring progress in a changing world" (20.08.2009).

Der er ofte langt fra erkendelse og diskussion til formelle beslutninger om ændringer i udviklingsøkonomien. Der er dog enighed om behovet for stærkere styring og regulering af markedet. F.eks. understreger den britiske regering i sin nye udviklingspolitiske hvidbog ”Eliminating World Poverty:”¹², at et snævert væksthfokus er utilstrækkeligt, og at krisen giver mulighed for at gentænke den hidtidige prioritering.

En ny dansk strategi for udviklingssamarbejde må reflektere og forholde sig til manglerne i det eksisterende vækstbegreb og til behovet for stærkere politisk styring af den økonomiske udvikling. I lighed med f.eks. England og Norge må Danmark inkludere bæredygtighed og klima samt fattigdom og ulighed som væsentlige parametre for danske strategier og indsatsområder.

Beskæftigelse spiller en stigende rolle for tilvejebringelse af social og økonomisk sikkerhed. Ikke mindst Afrika oplever i disse år en stigning i antallet af børn og unge, der migrerer til de store metropoler, som følge af klimaforandringer, konflikter og øget ulighed mellem land og by. Her lever de yderst udsat for skadeligt arbejde og misbrug og frustreres af den manglende indflydelse på eget liv og samfundsudviklingen. Frustrationen giver grobund for ustabilitet og fundamentalisme. Udviklingssamarbejdet skal være med til at skabe de rette forudsætninger for mere og ordentlig beskæftigelse. Det kræver fokuserede indsatser med et klart fokus på ungdomsgenerationer med det formål at inkludere de fattigste i indsatserne. Danmark må derfor være med til sikre ulandenes ret til at formulere egne politikker, introducere nødvendige reguleringer og opbygge institutioner, der styrker forbindelsen mellem den private sektor og udvikling, og sikrer, at de fattige og udsatte unge inkluderes. Det opnås bl.a. igennem et klart fokus på de sociale og økonomiske rettigheder, miljømæssig bæredygtighed og social sikkerhed og en styrkelse af ”anstændigt arbejde” dagsordenen.

I anbefalingerne fra den danske Afrika-kommission lægges op til, at dansk privatsektorbistand fordobles i 2014, og at stigningen finansieres igennem en omlægning af andre indsatsområder. Udenrigsministeriets egne evalueringer af privatsektorbistanden de senere år dokumenter ikke en klar positiv effekt for fattige befolkningsgrupper. Hvis den planlagte omlægning alene fokuserer på vækst i private virksomheder (f.eks. gennem tilførsel af kapital), vil den ikke være fattigdomsorienteret og ikke nødvendigvis bæredygtig. Derudover vil den i mange tilfælde risikere at virke konkurrenceforvridende og direkte fremme nepotisme og korrupsion. Hvis disse forhold ikke medtages, når Afrika-kommissionens anbefalinger skal omsættes til konkrete indsatser, vil den danske Afrika-kommission kunne gøre mere skade end gavn.

Endelig må Danmark forholde sig til, at en stor del af verdens allerfattigste bor i skrøbelige eller svage stater med svage eller ikke-fungerende regeringssystemer. Det er vigtigt at satse på relevant beskæftigelse til (gen)opbygning af infrastruktur og til økonomisk udvikling, fødevarer sikkerhed og øget social sikkerhed her, men det gøres først og fremmest via andre typer af fattigdomsorienterede indsatser.

- Bistandens vigtigste funktion for at fremme beskæftigelse er at bidrage til de bedst mulige rammebetingelser, herunder et velfungerende regeringsapparat, en acceptabel infrastruktur, relevante undervisnings- og sundhedssystemer, der modsvarer behovene og omfatter alle, samt et skatte- og afgiftssystem, der sikrer, at økonomisk vækst omfordeles til fordel for en bred, inkluderende og fattigdomsorienteret samfundsudvikling. Udviklingslandene mister hvert år op mod 1.000 milliarder dollars som følge af skattesvig¹³. Danmarks fremtidige udviklingspolitik må i samspil med andre politikområder være med til at lukke disse skattehuller.

¹² DFID/UKAid: Eliminating World Poverty: Building our Common Future (2009)

¹³ IBIS analyse . September 2009. Skattely skader udviklingslandene

- De høje fødevarerpriser giver potentielt nogle af verdens fattigste lande en chance for at vitalisere en hensygnende landbrugssektor og forbedre den økonomiske udvikling. Men det kræver massive investeringer i landbrugssektoren både fra nationale regeringer og de internationale donorer, hvis fattige landmænd skal kunne klare sig i den internationale konkurrence. En væsentlig forhindring er ulandenes store transportudgifter, som i mange tilfælde betyder en fordobling af priser på landbrugsvarer. Samtidig er det fortsat svært for fattige landmænd at få adgang til nødvendige input som såsæd, kunstgødning og rådgivning. Fokus på de fattigste bønder er centralt for en mere positiv landbrugsudvikling, som også gavner beskæftigelsen og ikke fører til stor afvandring fra landbruget. I mange ulande er udenlandske jordopkøb med til at presse de fattige væk fra landområderne og øge den miljømæssige nedslidning.
- Danmark bør have en sammenhængende strategi for at styrke afsætningsmulighederne for ulandenes produkter. Danmark må arbejde aktivt for, at udviklingslandenes eksport ikke rammes af protektionisme eller tekniske handelshindringer, og europæiske krav om standarder f.eks. på miljø eller fødevarerikkerhed må suppleres med bistand og teknisk assistance til at efterleve standarderne.
- God grunduddannelse og øgede investeringer i relevante tekniske uddannelser er en forudsætning for vækst. Fatal mangel på kvalificeret faglært arbejdskraft er en af de væsentligste hindringer for økonomisk vækst. Uddannelse er en af de vigtigste rammebetingelser for vækst i den private sektor
- Millioner af fattige mennesker er beskæftiget i den såkaldte uformelle økonomi. Beskæftigelsesfremme skal primært omfatte de uformelle sektorer både i byer og landdistrikterne, herunder forbedring af vilkårene for mandlige og kvindelige entreprenørers opstart af virksomhed i de uformelle sektorer.
- I skrøbelige eller konfliktramte stater kan udviklingspolitikker der fremmer anstændig beskæftigelse både virke konfliktforebyggende og være helt nødvendige led i genopbygningen af infrastruktur, hvor der er brug for unge faglærte.

Anbefalinger til en fremtidig dansk udviklingsstrategi;



I forhold til den private sektor er bistandens vigtigste opgave at skabe forbedrede rammebetingelser. Støtte må ikke virke konkurrenceforvridende, den sociale dialog skal sikres, og dagsordenen om ”anstændigt arbejde” skal være udgangspunktet for indsatser. Støtte til fokuserede mikrokreditsystemer, som inkluderer de fattige, skal sikre lånerne mod udnyttelse. Der skal gives teknisk bistand til modtagerne af lån og sikres en demokratisk struktur, som giver lånerne indflydelse på politikker og retningslinjer.



Danmark skal tilbyde samarbejdslande bistand til udvikling af mere bæredygtige udviklingsstrategier, som samtidig er bedre til at involvere de fattige. Bistanden skal være med til at gøre økonomisk vækst bæredygtig ved at bistå modtagerlandene til bedre ressourceforvaltning og low carbon-udvikling. De enkelte bistandsindsatser, herunder sektorprogramstøtte og budgetstøtte skal omfatte strategier og indikatorer, der sikrer en udvikling i bæredygtig retning.



Bistanden skal fokusere på et pro poor vækstbegreb, der er inkluderende og involverende i forhold til de fattige og baseres på strategier for fattigdomsreduktion og en governance-støtte, som sikrer folkelig indsigt, demokratisk lokalindflydelse og en udvikling, som omfatter de fattigste grupper. I skrøbelige og fejlslagne stater skal det analyseres, hvad forudsætningerne er for at skabe økonomisk udvikling og større social sikkerhed og bedre levedmuligheder for den enkelte.



Bistanden skal omfatte politisk støtte til en fattigdomsorienteret omfordelingspolitik og bidrage til at lukke skattehuller både i forhold til beskatningen af nationale og udenlandske indkomster. I stater med stor ulighed og et gennemsnitligt BNP-indkomstniveau over de normale kriterier for udviklingsbistand kan der under visse forhold ydes støtte til en fattigdomsorienteret omfordelingspolitik.



Klimaændringerne og udsigten til vanskeligere landbrugsforhold i tropiske ulande gør øget bistand til landbrug til et centralt element i en vækstorienteret og fattigdomsbekæmpende bistandsindsats. Bistanden må som udgangspunkt styrke det eksisterende smålandbrug, bl.a. med støtte til relevant uddannelse, konsulentvirksomhed og input, der fremmer fødevarerikkerhed og styrker mulighederne for produktiv beskæftigelse i landområderne. Der skal gives øget støtte til landbrugsforskning, herunder forskning i ændrede produktionsvilkår.

Indsatser som efter vores opfattelse ikke bør inkluderes;



Vækstfremmende bistandsindsatser må ikke indebære forringelse af miljøet eller påvirke klimaet negativt. Og bistanden må ikke ensidigt satse på middelklassen og reelt være ekskluderende i forhold til de fattige.



Det er – bortset fra fokuserede og fattigdomsintegrerede mikrokreditsystemer - ikke bistandens opgave at tilføre investeringskapital til private virksomheder, hverken nationale eller internationale. Direkte virksomhedsstøtte via statslige bistandsmidler vil ofte virke konkurrenceforvridende og vil i mange tilfælde fremme nepotisme og korrupsion. Rammebetingelserne for den private sektor skal forbedres, men direkte virksomhedsstøtte giver ingen sikkerhed for spredningseffekt i samfundet og bekæmpelse af fattigdom og ulighed.



NGO-forum Fremtidens udviklingspolitik Notat nr. 6; 2015 målene og social udvikling November 2009

I det vedlagte notat giver NGO-forum sit bud på fremtidens udviklingspolitik. Notatet omfatter syv korte positionspapirer: En overordnet omverdensanalyse og seks tematiske papirer. Dette papir sætter fokus på det globale paradigmeskift og kan læses uafhængigt eller i sammenhæng med de øvrige papirer. Papiret indeholder en kort introduktion og analyse samt NGO-forums anbefalinger til den fremtidige danske udviklingsstrategi (GRØN) samt bud på indsatser som efter NGO-forums opfattelse vil være uacceptable (RØD).

2105-målene er en forudsætning for udvikling

På intet andet område er beviserne for bistandens positive effekter så stærke som i den sociale sektor. Sundhedsindsatser virker. De fører til mindre dødelighed og bedre livskvalitet. Uddannelsesindsatser virker. De giver børn og unge bedre muligheder for at klare sig under vanskelige vilkår og medvirker til demokratisk udvikling og økonomisk vækst. Uddannelse af piger fører til større lighed, bedre udviklingsmuligheder, lavere fødselstal og mere bæredygtige familier. Styrkelse af pigers og kvinders seksuelle og reproduktive rettigheder styrker udviklingsmulighederne.

Derfor har der længe været en massiv satsning på at opfylde FN's 2015-mål, som bl.a. skal halvere fattigdom og sult og bekæmpe sygdomme, analfabetisme og diskrimination af kvinder inden år 2015. I en lang række lande har der været betydelige fremskridt, men det er klart, at målene slet ikke nås i mange af de fattigste ulande, ikke mindst i Afrika, samt at der er særligt massive problemer i sårbare eller fejlslagne stater uden et fungerende offentligt system. Her har 2015-målene næsten ingen positive effekter haft.

Finanskrisen og fødevarekrisen har medført, at antallet af fattige og hungerramte er langt højere i 2009 end forudset for blot 2-3 år siden. Fødevarekrisen har øget antallet af sultne med omkring 100 millioner mennesker, og mere end en milliard af jordens indbyggere lever i dag under sultegrænsen. Tallet er ifølge FAO og WFP det højeste i 40 år. Antallet af ekstremt fattige er også langt større end tidligere forudset. 1,4 milliarder mennesker lever under fattigdomsgrænsen på 1,25 dollar pr. person om dagen. Finanskrisen har øget dette tal, og mange af de fremskridt, der var nået i bestræbelserne på at nå 2015-målene, er afløst af tilbagegang.

Antallet og omfanget af de humanitære katastrofer er voksende, og det er kun omkring en tredjedel af FN's humanitære appeller i de mindst udviklede lande, som finansieres. I de kommende år vil klimakrisen bidrage yderligere til øget fattigdom og sult i mange lande. Afrika vil blive hårdest ramt af klimaforandringerne, men de vil også vanskeliggøre sociale fremskridt på andre kontinenter blandt andet i Sydøstasien.

Målet om at halvere sult og fattigdom inden 2015 nås tydeligvis ikke, men det er centralt, at de målsætninger, der er indbygget i 2015-målene, fastholdes og yderligere styrkes i bistandssamarbejdet gennem f.eks større fokus på rettigheder og lighed, idet de nuværende mål bygger på gennemsnit, der ofte overser særligt marginaliserede grupper. Fremtidige indsatser skal derfor have et særligt fokus på marginaliserede grupper.

Den britiske regerings hvidbog om bekæmpelse af fattigdom kalder kapitlet om 2015-målene ”Keeping our promises in a Downturn”¹⁴. Den nuværende internationale krise gør det helt centralt at sikre, at de rige lande holder de løfter, de for længst har givet om økonomisk bistand til at opfylde 2015-målsætningerne.

Kampen for 2015-målene er mange steder i Afrika grundlaget for at styrke den sociale sikkerhed for den enkelte familie. Selv om der siden årtusindeskiftet er satset på at opnå fremskridt omkring de fleste af målene, er der også områder, hvor indsatsen er svækket. International bistand til seksuel og reproduktiv sundhed og rettigheder har i en række år været stærkt faldende, selv om støtte på dette område entydigt giver positive resultater. Høje fødselstal har en tæt sammenhæng med stor fattigdom, høj dødelighed, manglende individuelle rettigheder og lavt uddannelsesniveau. Styrkelse af social sikkerhed og af mænds og kvinders rettigheder er en forudsætning for en bæredygtig udvikling, som også fører til reduceret befolkningstilvækst.

Kampen mod fattigdom forudsætter højere sociale og sundheds- og uddannelsesmæssige standarder, og sondringen mellem socialt orienteret og produktivt orienteret bistand er forældet. De fattigste lande kan ikke tiltrække investeringer udefra eller skabe en langsigtet bæredygtig vækst i beskæftigelsen uden en bedre social infrastruktur. Forbedringer af den sociale infrastruktur forudsætter inddragelse og dialog med både brugere og offentligt ansatte som led i indsatser for at styrke god regeringsførelse både nationalt og lokalt.

I skrøbelige og fattige stater kan fokuserede indsatser for at styrke social sikkerhed og rettigheder være en vigtig forudsætning for mere generelle fremskridt og herunder for færre konflikter og bedre regeringsførelse.

Sociale indsatser kan ikke stå alene. De skal indgå i en samlet overordnet national politik, som bygger på omfordeling og ansvarlig udnyttelse af ressourcer samt inddragelse af alle befolkningsgrupper. Forbedret uddannelse skal følges op af beskæftigelsesindsatser, og i mange lande er arbejdsløshed blandt uddannede unge et stigende problem. De forskellige indsatser forudsætter hinanden og er forudsætningen for langsigtet bæredygtig udvikling.

Det er specielt vigtigt, at de sociale indsatser har fokus på børn og unge samt på særligt marginaliserede grupper. Forbedrede sociale vilkår for piger og unge kvinder er en forudsætning for at nedbringe mødre- og børnedødelighed, reducere fertilitet og styrke kvinders samfundsmæssige rolle. Forbedrede sociale kår for børn og unge er, i kombination med arbejdsskabende indsatser, en forudsætning for at undgå massiv ungdomsarbejdsløshed og voksende sociale spændinger og konflikter. Forbedrede vilkår for særligt marginaliserede grupper, og herunder handikappede, er en forudsætning for, at de selv får styrke til at løse flere af deres problemer.

Anbefalinger til en fremtidig dansk udviklingsstrategi;



Fremtidige bistandsindsatser omkring 2015-målene skal revurderes på grundlag af en aktuel analyse af Millennium-erklæringen og ændringerne i de overordnede rammevilkår for de fattigste lande siden 2000. Centrale elementer i analysen skal være udviklingen i fødevarepriser, finanskrisen samt klimaændringerne. På grundlag af landespecifikke analyser skal de sociale indsatser styrkes som led i bistanden for at skabe bedre rammer for en mere bæredygtig økonomisk udvikling, som også inkluderer de fattigste.

¹⁴ DFID og UKAid: Eliminating World Poverty: Building our common Future. 2009



Sociale bistandsindsatser i skrøbelige stater skal opprioriteres. Det er først og fremmest i de skrøbelige stater, der ikke er markante fremskridt i forhold til 2015-målene f.eks. uddannelse. En hastigt voksende andel af verdens sultne og fattige lever i skrøbelige eller sårbare stater uden velfungerende regeringssystemer.



Rettighedsbaserede sociale bistandsindsatser, der styrker det enkelte individ og ikke mindst pigers og kvinders rettigheder, skal være med til at styrke en mere bæredygtig langsigtet befolkningsudvikling. Danmark skal gå i spidsen for at indsatser for styrkelse af seksuel og reproduktiv sundhed og rettigheder skal stå langt stærkere både i den danske strategi og internationalt.

Indsatser som efter vores opfattelse ikke bør inkluderes;



Opfyldelsen af 2015 målene er et fælles dansk og globalt anliggende, som kræver øjeblikkelig politisk handling. Hverken finanskrise eller nye og supplerende bistandsmålsætninger må føre til en svækkelse af bestræbelserne på at opfylde 2015-målene. Netop i en økonomisk krisetid er det afgørende, at de internationale donorerers afgivne løfter holdes. 2015-målene er forudsætningen for udvikling og må derfor ikke svækkes ved, at bistandsmidler overføres til andre formål.



NGO-forum Fremtidens udviklingspolitik Notat nr. 7; Civilsamfundets rolle November 2009

I det vedlagte notat giver NGO-forum sit bud på fremtidens udviklingspolitik. Notatet omfatter syv korte positionspapirer: En overordnet omverdensanalyse og seks tematiske papirer. Dette papir sætter fokus på det globale paradigmeskift og kan læses uafhængigt eller i sammenhæng med de øvrige papirer. Papiret indeholder en kort introduktion og analyse samt NGO-forums anbefalinger til den fremtidige danske udviklingsstrategi (GRØN) samt bud på indsatser som efter NGO-forums opfattelse vil være uacceptable (RØD).

Et stærkt civilsamfund er uundværligt

Partnerskab 2000¹⁵ anerkendte nationalstatens rolle og ansvar i fattigdomsorienteret udvikling, men den så også dens begrænsning.

”Udviklingslandene befinder sig i en forandringsproces, hvor grupper med forskellige interesser naturligt søger indflydelse på samfundets udvikling og fremtidige indretning. Ikke alle grupper har demokratisering og en udvikling orienteret mod fattigdomsbekæmpelse som prioritet. Forandringsprocessen kendetegnes som oftest af konflikter. Udviklingssamarbejdet søger at påvirke denne proces. Det kræver et grundigt kendskab til formelle og uformelle politiske og økonomiske beslutningsprocesser og det dynamiske samspil mellem forskellige interesser i stat og civilsamfund i udviklingslandene. Danmark vil søge at støtte de grupper, som gennem formelle og uformelle kanaler arbejder for en demokratisk forandringsproces, der kommer de fattige til gavn” (Partnerskab 2000).

NGO-forum finder, at dansk bistandssamarbejde i al for høj grad fokuserer ensidigt på staten og især bureaukратиernes rolle og i for lille grad lever op til målsætningen ovenfor. Først når staten for alvor fejler, skifter fokus i bistanden til det civile samfund og borgernes inddragelse. I forhold til den øgede fokusering på den private sektor, er det relevant at se på, hvem der primært agerer positivt i forhold til fattigdomsdagsordenen og kampen for demokrati.

Den demokratiske udvikling er blevet styrket mange steder de senere år, og antallet af demokratiske valgte regeringer er højere end nogensinde. Alligevel lever store dele af verdens befolkning uden grundlæggende civile og politiske rettigheder eller lige adgang til basale serviceydelser som mad, vand, sundhed og uddannelse. De fattigste og mest marginaliserede befolkningsgrupper deltager meget sjældent i den demokratiske debat.

Civilsamfundet har en afgørende rolle i at stimulere en demokratisk og inkluderende politisk deltagelse, skabe dialog mellem forskellige interessegrupper, løse konflikter, informere og oplyse befolkningen samt sikre inddragelsen af særligt marginaliserede grupper. Det er civilsamfundene, der kan støtte udviklingen af et aktivt medborgerskab. Derfor bør civilsamfundet ses som meget mere end et instrument i udviklingsprocessen. Et mangfoldigt, folkeligt civilsamfund har i sig selv en uundværlig værdi som katalysator for debat, forståelse og formidling af viden og rettigheder og skabelsen af de nødvendige forudsætninger for udvikling.

Forandringspotentialet findes ofte i civilsamfundet, og styrkede civilsamfund er i sig selv dynamoer for positiv forandring i fattige samfund under udvikling. Den danske Strategi for støtten til civilsamfundet i

¹⁵ ”Partnerskab 2000”. Danmarks gældende udviklingsstrategi fra år 2000

udviklingslande fra 2008¹⁶ anerkender denne centrale rolle for civilsamfundet, men der skal også være fokus på, at stærke civilsamfund er et mål i sig selv i den overordnede danske udviklingsstrategi. Støtten til udviklingen af civilsamfundene skal være et stærkere fokusområde for de danske ambassader og skal ske i samarbejde og dialog med danske, lokale og internationale civilsamfundsorganisationer.

Den overordnede demokratisering, der de sidste mange år har præget store dele af den fattige verden, har de fleste steder skabt bedre og mere frie muligheder for lokal og national organisering, selv om restriktioner stadig mange steder præger civilsamfundets vilkår. I mange lande har civilsamfundet trods begrænsninger et potentiale for at styrke demokratisering og god regeringsførelse nedefra for eksempel med aktive bidrag til kampen mod korruption, med krav om lokal indflydelse og folkelig involvering i nationale og lokale fattigdomsstrategier, og i mobiliseringen og styrkelsen af fattige mennesker som aktive medborgere med egne rettigheder. Stærke nationale civilsamfund er også en forudsætning for, at resultaterne af Paris-deklarationen og andre koordinerende overordnede indsatser kan få et folkeligt grundlag og mandat.

Civilsamfundet er under stigende pres i lande, der gennemfører strengere og mere restriktiv lovgivning, som svækker civilsamfundets arbejdsvilkår. Det indskrænkede humanitære rum komplicerer også det humanitære arbejde, der udføres af udviklings- og nødhjælpsorganisationer, og det går hårdest ud over de befolkningsgrupper, der i forvejen er mest sårbare og udsatte. Derfor skal kampen for de basale rettigheder styrkes.

Demokrati og folkelig deltagelse kan ikke udvikles fra toppen, men forudsætter folkelig bevidsthed og aktive borgere med selvværd. Det er vigtigt, at denne udvikling "ejes" og drives lokalt og nationalt, men dialog og støtte udefra er afgørende for civilsamfundets organisationer, der fortsat mange steder er nye og svage.

Civilsamfundsorganisationerne har ikke kun lokale og nationale opgaver. Globaliseringen har øget nødvendigheden af, at de folkelige internationale organisationer i fællesskab bidrager aktivt til løsningen af de globale problemer:

- Det er vigtigt, at danske folkelige organisationer indgår i internationale netværk, fordi de globale problemer ikke løses nationalt - men netop globalt. Danske folkelige organisationer bør føre en form for 'aktiv multilateralisme' i de internationale netværk, de er knyttet til. De skal opstille strategier og handlingsplaner for hvordan, de aktivt indgår, styrker og påvirker internationale netværk, alliancer og konsortier.
- De folkelige organisationer i de lande Danmark samarbejder med skal tilsvarende støttes til at blive i stand til at bidrage mere aktivt til internationale netværk og til den globale diskussion af nationale og internationale udfordringer.

I skrøbelige og fejlslagne stater har civilsamfundsorganisationer også meget vanskelige vilkår. Nationale og internationale organisationer begrænses i deres muligheder, nogle steder af krig, konflikt eller kriminalitet, andre steder af formelle begrænsninger i deres aktiviteter. I de værst ramte områder kan kombinationer af forbud og manglende sikkerhed gøre det næsten umuligt at arbejde. Alligevel vil samspelet mellem det internationale civilsamfund (herunder danske og internationale humanitære organisationer) samt FN-systemet ofte være det, der giver mulighed for at forbedre vilkårene i skrøbelige og fejlslagne stater. Humanitære indsatser kan være indledning til længerevarende indsatser, der kan styrke lokalbefolkningers muligheder for langsigtet at forbedre deres egne vilkår. Øgede

¹⁶ Civilsamfundsstrategien. Strategi for dansk støtte til civilsamfundet i udviklingslandene. Udenrigsministeriet (december 2008).

indsatser i skrøbelige og fejlslagne stater forudsætter et tæt samarbejde med civilsamfundsorganisationer og giver ofte mulighed for styrkelse af organisationerne.

Anbefalinger til en fremtidig dansk udviklingsstrategi;



En stærk støtte og strategisk inddragelse af de folkelige organisationer i dansk udviklingspolitik er et mål i sig selv og skal fremstå som en selvstændig målsætning i Danmarks udviklingsstrategi. Støtten skal have et stærkt fokus på styrkelse af civilsamfundene og på aktiv borgerinvolvering af alle typer borgere - uanset alder, køn, handicap og etnicitet - i udviklingen i danske samarbejdslande. Støtten til civilsamfunds-organisationer (danske og i modtagerlandene) skal udgøre en større del af den samlede danske bilaterale bistand end i dag. Andelen skal over de kommende fem år fordobles.



Dansk udviklingspolitik skal i højere grad forholde sig til konkrete analyser af, hvilke aktører i samarbejdslandene der i virkeligheden arbejder for fattigdomsbekæmpelse, menneskerettigheder og demokrati. Og fremtidige indsatser skal tilrettelægges ud fra dette perspektiv.



Ambassaderne skal være mere aktive i den politiske dialog med de nationale regeringer og de danske, lokale og internationale civilsamfundsorganisationer. Udenrigsministeriet og ambassaderne skal have tilført de fornødne ressourcer og kapacitet til at styrke den strategiske civilsamfundsindsats.



Indsatser i skrøbelige og/eller fejlslagne stater skal baseres på analyser af det lokale, nationale og internationale civilsamfunds potentielle roller i samspil med andre aktører.

Indsatser som efter vores opfattelse ikke bør inkluderes;



Støtte til udvikling af demokrati og god regeringsførelse må aldrig indskrænkes til alene at være en støtte til overordnede statslige og parlamentariske institutioner.