



Krydsfeltet mellem fattigdom og bæredygtig udvikling

NYE MÅLRETTEDE PARTNERSKABER I DANSK UDVIKLINGSPOLITIK

Fattigdom, klima, katastrofer, flygtninge, rettigheder og bæredygtighed kræver fælles indsats. Målttede partnerskaber løser globale problemer, men udfordrer udviklingspolitikkenes effektivitet og legitimitet.

Kravene vælter ind over udviklingssamarbejdet. Klima, katastrofer, statsammenbrud, flygtninge, ulovlige finansstrømme, smitsomme sygdomme, social og økonomisk ulighed skal tackles – oven i kampen mod fattigdom. I 2015 skal verdens stater vedtage universelle mål for bæredygtig udvikling, mobilisere ressourcer til fattigdomsbekæmpelse og globale fællesgoder samt håndtere klimaændringer. Det internationale system af stater og organisationer er institutionelt

ANBEFALINGER

- Partnerskaberne bør sigte på de mindst udviklede lande, hvor fattigdomsreduktion, bæredygtig udvikling og globale fællesgoder overlapper, og hvor bistanden spiller størst rolle.
- Danmark bør holde partnerskaberne ansvarlige for bæredygtig udvikling og inddragelse af ulandenes myndigheder og befolkning.
- Partnerskaberne bør afkræves konkrete resultater.
- Politikerne bør lede en ny fortælling om udviklingssamarbejde på tværs af fattigdom, bæredygtighed og globale fællesgoder.

Effektive og legitime partnerskaber kræver ulandsdeltagelse og en ny udviklingspolitisk fortælling

Målrættede partnerskaber, som baseres på udviklingsbistand, bør fremme bred, bæredygtig udvikling, men må fokusere på de mindst udviklede lande, sårbare stater og relevante globale fællesgoder

komplekst, finansielt udsultet og politisk udfordret af ændrede magtforhold.

Ind i dette er vokset en palet af internationale, målrættede partnerskaber med offentlige og private aktører samt civilsamfund. Partnerskaberne bidrager til løsning af globale problemer med konkrete aktiviteter, ny viden, fælles normer og nye løfter. Partnerskaber er godt brugt i internationalt samarbejde. FN vil skabe bæredygtighed med offentlige-private partnerskaber; FNs generalsekretær inviterede stats-, virksomheds- og organisationsledere til klimatopmøde i september 2014 for at nå til enighed om nye forpligtelser; EUs udviklingskommissær fremhævede i november 2014 målrættede partnerskaber som centrale for løsning af fattigdoms- og fødevarekriser; og dansk udviklingspolitik fremmer internationale partnerskaber som udviklingsmodel og bistandskanal.

De målrættede partnerskaber afspejler, at udviklingspolitikken forholder sig til globale problemer samtidig med fattigdomsbekæmpelse og bæredygtig udvikling (se boksen). Det kræver en ny, realistisk samtale om bistand og udviklingssamarbejde, som politikerne må

føre med partnerne i ulandene og med skatteborgerne i donorlandene.

Dilemmaer

Målrættede partnerskaber er vigtige i udviklingssamarbejdet, selv om deres omfang er ukendt. De er vokset frem inden for bl.a. sundhed, miljø og rettigheder, specielt siden Bill Gates, udvalgte donorer og internationale organisationer iværksatte vaccinationsinitiativer i 2000. Partnerskaberne kæmper med tre dilemmaer:

- Målet er at inddrage private virksomheder og ulandspartnere i fælles indsats, men partnerskaberne domineres af donorstater, internationale organisationer og NGO'er. Der er sjældent demokratisk kontrol med disse partnerskaber.
- Partnerskaberne bidrager til problemløsning, men også til institutionel knopskydning, som kan underminere effektivitet og legitimitet i arbejdet for fælles udviklingsmål.
- Partnerskaberne gav løfte om ny finansiering fra private fonde og virksomheder, pensionselskaber og institutionelle investorer samt nye kilder – finansskat, flyskat, miljøbetaling osv. – men afhængigheden af udviklingsbistand fortsætter.

GBLE FÆLLESGBDER OG DE MÅLRÆTTEDE PARTNERSKABER

Verdenshave, floder, biodiversitet, solen og atmosfæren er naturgivne fællesgoder. Fællesgoder er til rådighed for alle, og omkostningerne rammer alle, når de forsvinder.

Et bæredygtigt klima er et globalt fællesgode, og klimaforandringer er globale problemer, fordi de rammer alle, om end vidt forskelligt. Viden er et globalt fællesgode, når det er gratis tilgængeligt for alle. Det gælder også fred, økonomisk og politisk stabilitet, fødevarerikkerhed, beskyttelse mod overgreb og smitsomme sygdomme, kommunikation og transport.

Sikring af globale fællesgoder kræver internationalt samarbejde og lokal handling. Hvis ikke alle bidrager til et bæredygtigt klima ved at reducere CO2-udslip, udnyttes fordelene skævt, og omkostningerne fordeles ulige. De svageste lande og befolkninger rammes hårdere af kriser i globale fællesgoder, fordi de mangler ressourcer til at tilpasse sig. Udviklingssamarbejdet skal kompensere for nedgang i globale fællesgoder og styrke de fattige landes bidrag til fælles leverancer af globale goder. Det er udgangspunktet for mange nye målrættede partnerskaber og en uundgåelig rolle for internationalt udviklingssamarbejde.

Styrker og roller

Partnerskaberne fører til handling og inddragelse af nye aktører. Dette er nødvendigt for den dagsorden, der i 2015 bliver udvidet med ambitiøse mål for bæredygtig udvikling og indsats mod globale problemer. Målrettede partnerskaber kan levere globale fællesgoder, herunder handelsfremme, teknologiudvikling og kriseløsning, og er mest effektive, når offentlige og private aktører støtter berørte befolkningsgrupper egen indsats.

Partnerskaberne har brug for tydeligere roller.

Figuren nedenfor viser, hvordan målrettede partnerskaber kan indrettes på kernen – de indre cirkler – i fattigdomsbekæmpelse, bæredygtig udvikling og globale fællesgoder. Global bistand rettes mod bedre levevilkår for ca. 400 millioner ekstremt fattige mennesker i ca. 60 mindst udviklede lande (LDCs, least developed countries) og sårbare stater. Støtten til bæredygtig udvikling omfatter de globale fællesgoder – stabilitet, sikkerhed, beskyttelse, klima, adgang til sundhed, fødevarer, teknologi, osv. – der har direkte virkning for disse mennesker og lande.

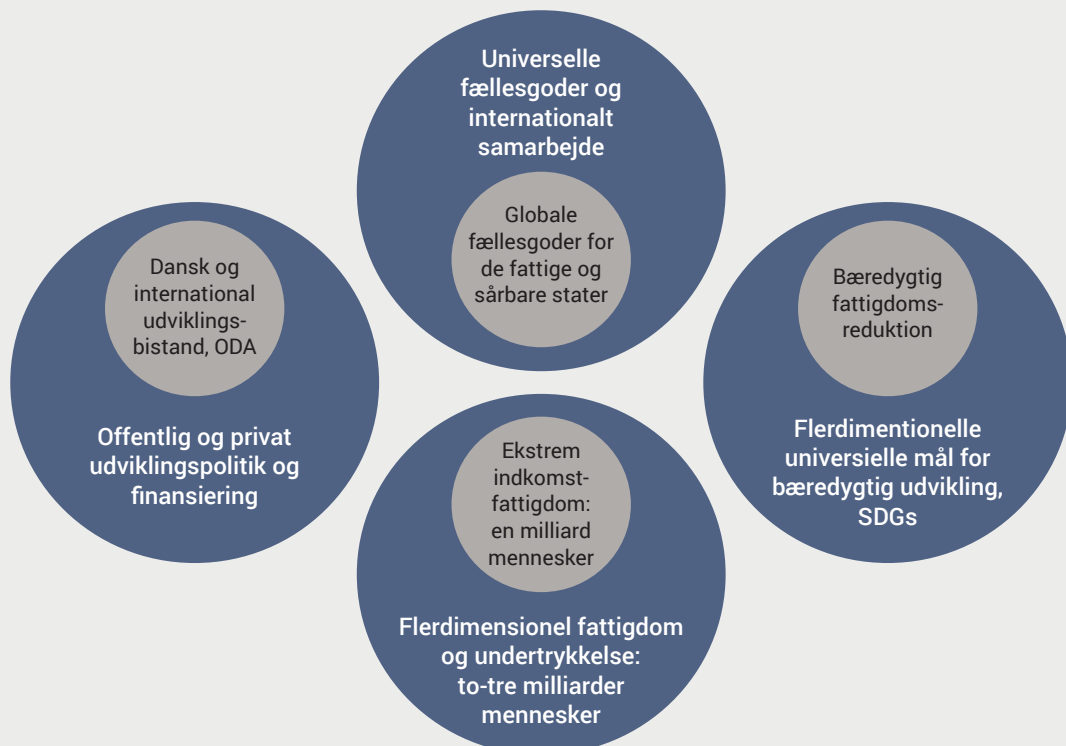
Et langt bredere formål ville ligge i at koble de ydre cirkler i figuren: Offentlige og private aktører i dansk og international udviklingspolitik arbejder for bekæm-

pelse af alle dimensioner af fattigdom for 2-3 milliarder mennesker og bæredygtig udvikling i alle 150 udviklingslande, herunder med alle globale fællesgoder. Der er risiko for, at denne ekstremt ambitiøse dagsorden (de ydre cirkler) kommer til at dominere internationalt udviklingssamarbejde, selvom dets ressourcer forbliver meget begrænsede.

Sikring af effektivitet og legitimitet i partnerskaberne kræver fire afgrænsninger:

1. Målrettede partnerskaber bør arbejde med krydsfeltet mellem fattigdomsbekæmpelse, bæredygtighed og udviklingsrelevante globale fællesgoder. Det er deres komparative fordel – ikke at spredes på alle mål samtidig.
2. Bistandsstøttede partnerskaber bør rettes mod problemer og lande, hvor behovet er størst, og hvor bistand spiller størst rolle, dvs. de 60 LDCs og sårbare stater. Partnerskaber i resten af verden kan finansieres af andet end bistand.
3. Partnerskaberne bør afkræves konkrete mål, resultatbaseret finansiering og inddragelse af ulandenes myndigheder og befolkning.
4. Politikerne bør levere en ny fortælling om udviklingssamarbejde, som inkluderer alle aktører i løsningen af problemer i krydsfeltet mellem

BISTAND OG SAMARBEJDE FOR FATTIGDOMSBEKÆMPELSE, BÆREDYGTIG UDVIKLING OG GLOBALE FÆLLESGODER



fattigdom, bæredygtighed og globale fællesgoder. Den hidtidige fortælling om ulandsejet fattigdomsbekæmpelse er for snæver og svarer ikke til virkelighedens indsats. Fortællingen må tilpasses de globale politiske og økonomiske interesser, som donorlandene forfølger.

Screening af partnerskaber

Donorer og internationale organisationer har støttet partnerskaberne for at inddrage alle samfundsaktører. Med de nye store mål for bæredygtig udvikling bliver der ekstra behov for at screene, om målrettede partnerskaber er effektive og legitime. Screeningen bør sikre, at repræsentanter for ulandenes myndigheder og befolkning tager aktivt del i partnerskaberne, og at de faktisk leverer. Partnerskaberne skal stå til regnskab både for deltagelse og for resultater. De målrettede partnerskaber kan bidrage til de 17 foreløbige mål for universel bæredygtig udvikling:

- Konkrete resultater i LDCs og sårbare stater: 1) fattigdom; 2) fødevarer og landbrug; 3) sundhed og velfærd; 4) uddannelse; 5) lighed mellem kønnene; 6) vand og sanitet; 7) energiomstilling; 8) vækst og jobs; 9) modstandsdygtighed og fornyelse; 10) reduceret ulighed; 13) klimaforandring; 15) økosystemer på land; og 16) inklusion og retfærdighed.
- Ny viden og fælles normer gælder for alle 17 mål samt særligt: 11) byer og bosteder; 12) produktions- og forbrugsmønstre; 14) verdenshavene; og 17) globalt samarbejde.

Muligheder for Danmark

Dansk udviklingspolitik bruger målrettede partnerskaber til at inddrage private selskaber og institutioner i et bredere samarbejde for bæredygtig udvikling og fremme af danske økonomiske og politiske interesser. En screening af partnerskaber bør også vurdere, om de giver bred mulighed for aktiv deltagelse af danske samfundsaktører.

Danmark kan bidrage bedre til effektive og legitime partnerskaber:

1. Dansk bistand til målrettede partnerskaber bør fokusere på udvalgte LDCs og sårbare stater. Af 21 prioritetslande for dansk bistand er 17 LDCs og/eller sårbare stater, ifølge OECD. Samarbejdet med de lande, der hverken er LDCs eller sårbare (Bolivia, Ghana, Indonesien og Vietnam), bør gennemføres af partnerskaber, der er mindre afhængige af dansk bistand.
2. Sammen med partnerne bør Danmark fokusere på krydsfeltet mellem fattigdom, bæredygtighed og globale fællesgoder. Nogle eksempler på krydsfeltet i prioritetslandene er: Stabilisering, fred og sikkerhed i Afghanistan, Myanmar, Somalia og Sydsudan. Klimaresistent landbrug, fødevarerikkerhed, energi og sundhed i Mozambique og Tanzania. Rettigheder, krisestyring og sikkerhed i Kenya, Pakistan og Zimbabwe.
3. Danmark bør screene de målrettede partnerskaber for at undgå at støtte papirtigre, dvs. partnerskaber som har leveret mere snak end resultater.
4. Dansk-støttede partnerskaber kræver fuldt engagement af danske aktører, men ikke detaljestyre af Udenrigsministeriet. Danida bør udnytte mulighederne for resultatbaseret finansiering.
5. Danske politikere bør lede en ny fortælling om udviklingspolitikken, som mobiliserer danske aktører til politisk indsats, investeringer og bistand i krydsfeltet mellem fattigdomsbekæmpelse, bæredygtig udvikling og globale fællesgoder.

Poul Engberg-Pedersen, PhD, former Director-General of Norad, senior development consultant, pengbergpedersen@gmail.com

Dette policy brief er baseret på "Poverty Reduction, Sustainable Development and Global Public Goods: Multi-stakeholder Partnerships in Danish Development Policy", *DIIS Report*, 2014.

Forside foto:

