

Til medlemmerne af Folketingets
Udenrigsudvalg og deres stedfortrædere

Asiatisk Plads 2
DK-1448 København K
Telefon +45 33 92 00 00
Telefax +45 32 54 05 33
E-mail: um@um.dk
<http://www.um.dk>
Girokonto 3 00 18 06

Bilag

Journalnummer

104.P.3.Mali.

Kontor

AFR

18. juni 2014

Notat vedr. udviklingssamarbejdet med Mali

På baggrund af anmodning fra Ellen Thrane Nørby til handels- og udviklingsminister Mogens Jensen på samråd vedrørende udviklingssamarbejdet med Mali i Udenrigsudvalget den 27. maj 2014 følger nedenfor et notat om konsekvenserne for udviklingssamarbejdet med Mali i lyset af eksterne omstændigheder siden 2011, herunder militærkuppet i marts 2012 og den forværrede sikkerhedssituation.

Notatet er delt i tre: 1) Først kommer en gennemgang af hvorledes udviklingssamarbejdet er blevet påvirket af eksterne omstændigheder siden 2011 inden for de enkelte områder, hvor Danmark er engageret. 2) Dernæst følger en kort gennemgang af de konkrete resultater der er opnået. 3) Slutteligt følger en kort orientering om hvorledes det danske udviklingssamarbejde efter omlægningen foregår i dag.

1) Konsekvenserne for udviklingssamarbejdet med Mali i lyset af eksterne omstændigheder

Givet det relativt beskedne danske engagement i Malis tre nordlige regioner har de *konkrete militære konfrontationer* og de væbnede gruppers kontrol med regionerne kun haft begrænset direkte indflydelse på udviklingssamarbejdet med Mali. Den *politiske situation* i landet - herunder statskuppet i marts 2012 - og den deraf følgende suspendering af dansk samarbejde gennemført via regeringskontrollerede institutioner har derimod haft stor betydning for den måde, hvorpå udviklingssamarbejdet gennemføres i hele Mali.

Mens målsætninger og resultater for samarbejdet kunne bibeholdes, blev der i lyset af statskuppet truffet beslutning om at identificere alternative

kanaler til gennemførelse af udviklingssamarbejdet, bl.a. parastatslige institutioner, FN organisationer samt internationale og nationale civilsamfundsorganisationer. Denne beslutning var direkte foranlediget af den forfatningsstridige magtovertagelse, men lå allerede i kortene da ambassaden i juni 2011 gjorde status over fem års indsats i Mali overfor den daværende Styrelse for Internationalt Udviklingssamarbejde. Ved den lejlighed kunne man nemlig konstatere, at resultaterne generelt var mere beskedne, end man oprindeligt havde forestillet sig, da man i 2007 åbnede ambassaden og begyndte at engagere sig i Mali med et ambitiøst landeprogram.

I løbet af 2012 viste det sig hurtigt, at omlægningen resulterede i en betydelig fremgang i aktivitetsniveauet, som snart medførte flere resultater. Denne udvikling kulminerede i 2013 i det højeste danske aktivitetsniveau i Mali siden udviklingssamarbejdets påbegyndelse i 2006-2007.

Omlægning af aktiviteterne har således betydet, at resultatfokuseringen i dag er styrket væsentligt til gavn for de mange fattige, der skal nyde godt af støtten. Derimod har aktiviteter med fokus på kapacitetsopbygning på centralt niveau i stort omfang måttet indstilles, og det vurderes desværre fortsat vanskeligt at genoptage disse aktiviteter, hvor nødvendige de end er. De mange regeringsskift siden kuppet i 2012 har ført til omfattende udskiftninger af embedsmænd i administrationen, og grundvilkårene for en meningsfuld kapacitetsopbygningsindsats i statsapparatet forekommer p.t. ikke at være til stede.

Parallelt med den løbende tilpasning til de ændrede vilkår og fortsat gennemførelse af de planlagte aktiviteter har Udenrigsministeriet som et direkte resultat af krisen taget en række nye initiativer. Omlægningen af udviklingssamarbejdet tjente således også som anledning til at introducere nye indsatser, der bl.a. sigter på at styrke bred folkelig deltagelse, og en øget involvering i dialog- og forsoningsprocesser. Indsatser, som har betydelig relevans i den nye kontekst i Mali.

For så vidt angår konkrete aktiviteter, der har måttet opgives, gengives nedenfor i kort form nogle væsentlige eksempler på, hvilke konsekvenser de eksterne omstændigheder i Mali siden 2011 har haft for det danske engagement i Mali.

Ambassadens lokale bevillingskompetence

Støtte fra ambassadens lokale bevillingskompetence til et center for teknisk uddannelse af kvinder i byen Goundam i Timbuktu-regionen har

ikke kunnet gennemføres pga. sikkerhedssituationen i området. Centeret modtog i 2008 et foreløbigt bidrag på 2,3 mio. DKK, som blandt andet havde til formål at etablere et IT-lokale, et nyt klasseværelse, et nyt tag der kunne modstå de særlige vejrforhold samt støtte til centerets drifts- og træningsaktiviteter. Aktiviteterne var planlagt til at løbe over tre år (2008-2010), men aktiviteterne indledtes først i slutningen af 2008, ligesom gennemførelsen tog længere tid end oprindeligt forudset. Siden 2010 har det ikke været muligt for ambassaden at føre tilsyn med centeret. Projektet var ikke færdiggjort, da den islamistiske offensiv i det nordlige Mali blev indledt i kølvandet på kuppet i marts 2012. Centret blev af de islamistiske ledere anvendt som militært hovedkvarter, og da styrkerne trak sig tilbage i forbindelse med den franske operation Serval i januar 2013 stod centeret tilbage røvet for alle værdier. Det har endnu ikke været muligt for ambassaden ved selvsyn at vurdere ødelæggelserne, ligesom borgmesteren der var primus motor i projektet, heller ikke er vendt tilbage til Goundam. En forudset revision i februar 2012 måtte indstilles pga. sikkerhedssituationen og har ikke siden kunnet genoptages. Det vurderes ikke at være muligt at rette op på skaderne i den nærmeste fremtid. Senest i maj 2014 omkom to hjælpearbejdere fra Norsk Flygtningehjælp, da de kørte på en mine på ruten mellem Goundam og Timbuktu.

Privatsektorprogrammet (2010-2014)

Privatsektorprogrammet blev oprindeligt gennemført gennem det maliske Beskæftigelsesministerium og omfattede både direkte støtte til små og mellemstore virksomheders investeringer i produktionsapparatet på lokalt niveau og kapacitetsopbygning på centralt niveau i Beskæftigelsesministeriet. Som følge af kuppet blev den direkte støtte til ministeriet indstillet. Støtten til virksomhederne blev videreført via private konsulentfirmaer, som tidligere havde rådgivet Beskæftigelsesministeriet og opnåede hurtigt en betydelig resultatfremgang. En lettere sagsbehandling nedsatte behandlingstiden for ansøgende virksomheder og bidrog til, at langt flere ansøgninger kunne behandles. Allerede i 2012 godkendte man således dobbelt så mange ansøgninger i den sidste halvdel af året som i hele 2011. Ca. 8,7 mio. DKK som oprindeligt skulle have været anvendt til kapacitetsopbygning på centralt niveau til bl.a. opbygning af databaser, udarbejdelse af kommunikationsplaner og analyser samt efteruddannelse af ministeriets medarbejdere blev omdirigeret til private virksomheder. Således bidrog den danske støtte til at fastholde arbejdspladser i den private sektor og fremme investeringer på et tidspunkt, hvor økonomien i Mali generelt led under den skrøbelige politiske situation og sikkerhedssituationen i de nordlige regioner.

På det politiske niveau i Mali har der blandt skiftende ministre kunnet konstateres fuld opbakning til omlægningen og den øgede fokus på at kanalisere mere støtte hurtigere ud til de private virksomheder. Ambassaden opretholder fortsat en tæt dialog med Beskæftigelsesministeriet, også indenfor rammerne af det nye privatsektorprogram (2014-2018), og har fortsat mulighed for at støtte relevante kapacitetsopbygningstiltag, som ministeriet måtte ønske.

Landbrugssektorprogrammet (2010-2014)

Landbrugssektorprogrammet blev genoptaget ca. tre måneder efter, at det blev suspenderet i marts 2012 men uden anvendelse af statslige finansielle kanaler. Der blev samarbejdet med NGO'er og parastatslige institutioner for at sikre, at planlagte indsatser kunne gennemføres til fordel for udviklingen af sektoren i Mopti-regionen. Efter genopstarten i juli 2012 fokuserede programmet på at færdiggøre igangværende infrastrukturprojekter, som f.eks. kommuneveje, markeder, pastorale brønde, mindre kornlagre og små damme, som tilsammen udgjorde ca. 90 pct. af de planlagte indsatser.

Pga. sikkerhedssituationen i de nordlige dele af Mopti-regionen var det nødvendigt at skrinlægge en række planlagte infrastrukturprojekter, som tilsammen udgjorde de resterende ca. 10 pct. med et samlet budget på 8 mio. DKK. Disse omfattede bl.a. et marked og en kommunevej i Boni, et marked og en kommunevej i Douentza, forbedring af 80 hektar jord med henblik på risdyrkning i Youwarou og vaccinationsparker til kvæget i Tenenkou og Youwarou.

Den institutionelle støtte til Landbrugsministeriet, som havde til formål at gå fra projekt- til programtilgang, blev ikke videreført og savnede i øvrigt opbakning fra andre udviklingspartnere, der fortsat foretrak en projektorienteret tilgang. Daværende udviklingsminister Christian Friis Bach besluttede, at midlerne (ca. 10,7 mio. DKK) i 2012 og 2013 i stedet blev anvendt til at støtte den kritiske fødevarer-situation i områderne omkring Mopti og Timbuktu gennem uddeling af såsæd, gødning og dyrefoder til de fattigste husholdninger i ca. 300 landsbyer.

Landbrugsministeriet har bakket op om omlægningen af programmet.

Vandsektorprogrammet (2010-2015)

Vandsektorprogrammet blev oprindeligt gennemført i samarbejde med hhv. Vand- og Energiministeriet og Miljø- og Sanitetsministeriet. Programmet var samfinansieret med den statslige svenske

udviklingsorganisation, SIDA, hvis finansiering på i alt 15 pct. af det samlede budget bl.a. var målrettet en subkomponent for naturressourceforvaltning. Programmets overordnede formål var at sikre adgang til rent drikkevand og basale sanitære installationer (latriner) samt at støtte koordination og reformer inden for vand- og sanitetssektoren. I marts 2012, efter mere end to års levetid svarende til ca. 40 pct., havde den operationelle gennemførelse af konkrete vandforsyningsprojekter nået en gennemførelsesprocent på kun to pct.

Den direkte årsag til omlægningen af programmet var således den forfatningsstridige magtovertagelse i marts 2012, men der var allerede inden da lagt an til at justere programmet på baggrund af de beskedne resultater, der hidtil var opnået. Det førte til en videreførelse af komponenterne for rent drikkevand i by- og landområder, som i dag gennemføres via to parastatslige organisationer, hvilket har medført en øget resultatfokusering og en klarere ansvarsfordeling mellem de forskellige aktører.

SIDA valgte i løbet af 2013 ikke at genoptage støtten til programmet, hvilket resulterede i, at den samlede finansiering blev reduceret. I fællesskab med de maliske institutioner, blev det derfor besluttet ikke at fortsætte støtten til styrkelse af koordinationen på centralt niveau mellem berørte ministerier og styrelser, samt afslutte støtte til reformprocessen og støtte til naturressourceforvaltning. Desuden måtte et antal forsyningssystemer, bl.a. også på grund af stigende priser på udstyr og serviceydelser, opgives for at holde programmets budget. Men i forhold til at programmet sigter efter at forbedre vandforsyning for mere end 500.000 mennesker, er der tale om en mindre justering, som kun indirekte skyldes omlægningen.

På grund af samarbejdet med SIDA var selve arbejdet med omlægningen af programmet meget tidskrævende, og først i september 2013 kunne indsatsen genoptages. De foreløbige erfaringer viser en væsentlig forøgelse i antallet af leverede vandinstallationer og latriner ift. perioden før omlægningen af programmet.

Det tematiske program for god regeringsførelse (2009-2015)

Et samarbejde imellem UNODC (FN's organisation for bekæmpelse af narkotika og kriminalitet) og det maliske Justitsministerium, som fokuserede på bekæmpelse af grænseoverskridende kriminalitet og terrorbekæmpelse, blev indstillet i 2012. Projektet havde igennem en længere periode ikke leveret de forventede resultater, ligesom fremdriften generelt var meget langsom, bl.a. på grund af samarbejdsproblemer

mellem enkelte af Justitsministeriets centrale embedsmænd og UNODC. Da støtten til Justitsministeriet som følge af statskuppet blev suspenderet, besluttede de tre partnere (UNODC, det maliske Justitsministerium og den danske ambassade) således at lukke projektet før tid. Ikke forbrugte midler er blevet tilbagebetalt. Der er imidlertid enighed om, at problemet med grænseoverskridende kriminalitet og terrorisme stadig er højaktuelt i den nuværende kontekst. Derfor har Danmark og UNODC i forbindelse med det nyligt lancerede Sahelprogram indgået en aftale om at yde støtte til organisationens regionale program. Et samarbejde mellem Justitsministerierne i Niger, Burkina Faso og Mali formidlet af UNODC forventes at kunne tilføre det maliske Justitsministerium ny dynamik indenfor dette vigtige område.

Støtte til gennemførelse af Justitsministeriets udviklings- og investeringsplan, som Danmark oprindeligt bidrog til via et delegeret partnerskab med Canada, blev på tidspunktet for statskuppet midlertidigt indstillet. Viljen til at gennemføre ministeriets udviklings- og investeringsplan havde siden samarbejdets opstart i 2010 vist sig begrænset, og der var kun opnået meget beskedne konkrete resultater. En omlægning af støtten blev hæmmet af, at Canada p.g.a. regeringsskifte ikke kunne opnå den nødvendige politiske opbakning hertil, og derfor først i april 2014 har haft mulighed for at genoptage udviklingssamarbejdet med Mali. På den baggrund, og i lyset af den korte tidshorisont for det nuværende program for god regeringsførelse (indtil december 2014), er det vurderingen, at samarbejdet ikke kan genoptages meningsfyldt i 2014. Ambassaden har på den baggrund netop bedt Canada om at tilbageføre midler, der ikke allerede er udbetalt til Justitsministeriet. De midler, der allerede er overført til Justitsministeriet, vil enten blive anvendt i overensstemmelse med grundlaget for programmet inden udgangen af 2014 eller blive tilbageført. Overvejelser om fremtidig dansk støtte til justitssektoren indgår i formuleringen af et overgangsprogram for 2015-2016.

Generel Budgetstøtte (2012-2014)

Den daværende Styrelse for Internationalt Udviklingssamarbejde godkendte i februar 2012 et nyt program for generel budgetstøtte på 110 mio. DKK i perioden 2012-2014 (24 måneder). Efter godkendelsen fremsendte ambassaden d. 21. marts 2012 udkast til en regeringsaftale til det maliske udenrigsministerium, og d. 22. marts fandt statskuppet sted. På den baggrund var det ikke muligt at underskrive regeringsaftalen om generel budgetstøtte, og midlerne blev således aldrig udbetalt.

Støtte til et særligt program for fred, sikkerhed og udvikling i det nordlige Mali (PSPSDN)

Programmet modtog i 2011 en etårig finansiering på i alt 9,8 mio. kr. og havde til formål at øge og styrke den maliske stats tilstedeværelse i de tre nordlige regioner, Timbuktu, Gao og Kidal, gennem støtte til indkøb af ikke-militært materiel til sikkerheds- og rets-sektoren, støtte til lokale regeringskontorer og til små projekter rettet mod kvinder og unge. Programmet modtog støtte fra en lang række donorer, herunder EU, Frankrig, Storbritannien og Belgien. Da programmet blev implementeret gennem en statslig institution, suspenderedes støtten efter kuppet i marts 2012, og blev efterfølgende indstillet helt, da det ikke vurderedes muligt at genoptage aktiviteterne inden for en realistisk tidsramme.

Programmets aktiviteter blev revideret i 2012 frem til suspenderingen. Revisoren kunne dog ikke rejse til de nordlige regioner på grund af sikkerhedssituationen, og har derfor ikke kunnet verificere og kontrollere det indkøbte materiel og udførte arbejde, ligesom det heller ikke har været muligt for ambassaden ved selvsyn at vurdere tilstanden af eksempelvis de garnisonsbygninger, der er etableret med dansk støtte. Der var ved suspenderingen af den danske støtte, uforbrugte midler på i alt 3,8 mio. kr., der er tilbagebetalt til ambassaden i maj 2014.

2) Konkrete resultater af udviklingssamarbejdet

På trods af vanskelighederne i gennemførslen af aktiviteterne, er der både før og efter omlægningen opnået betydelige resultater af det danske udviklingssamarbejde.

I *landbrugssektoren* har udviklingssamarbejdet i perioden 2006-2011 bl.a. resulteret i videreuddannelse af 1.500 medlemmer af landbrugsorganisationer (bogholderi, alfabetisering, dyrkningsmetoder m.m.), vandingssystemer er etableret på 100 ha landbrugsjord, der er repareret næsten 100 km landbrugsveje og gennemført 35 infrastrukturprojekter (markeder, vaccinationsstationer m.m.).

Inden for dansk støtte til *privatsektorudvikling* kan fremhæves støtte til 600 mindre og små virksomheder i to regioner, fastholdelse og skabelse af omkring 6.000 jobs samt støtte til styrkelse af 23 mindre kreditorganisationer. Danmarks indsats indenfor *vandsektoren* har i perioden 2006 og frem til i dag sikret adgang til rent drikkevand for godt 500.000 personer både i byer og på landet. I mere end 600 landsbyer er der forberedt udrulning af hygiejniske latriner. Vi er således godt på vej til at opfylde en målsætning om latriner i husholdninger i ca. 900

landsbyer i Sikasso, Mopti og Koulikoro regionerne, mens 350 skoler vil nyde godt af forbedrede sanitære forhold.

Budgetstøtteprogrammet blev oprindeligt udarbejdet og gennemført i tæt sammenhæng med det tematiske program for god regeringsførelse. Sidstnævnte program har som overordnet formål at styrke Mali som retsstat med indsatser møntet på at styrke den parlamentariske kontrol, gennemføre retssekterreformer og forbedre adgang til retshjælp i lokalområderne, styrke det maliske civilsamfund samt fremme forsoning og dialog i det nordlige Mali. I *retssektoren* er der opnået særligt gode resultater, hvor uddannelse af indtil videre 210 barfodsjurister (heraf er over halvdelen kvinder) har forbedret rettighedssituationen for tusindvis af maliere, som bl.a. har fået bilagt stridigheder og har modtaget hjælp til opnåelse af identitetspapirer og anerkendelse af deres jordrettigheder. Herudover er den nationale menneskerettighedskommission blevet styrket, således at den nu spiller en rolle i den offentlige debat.

3) Det danske udviklingssamarbejde med Mali efter omlægningen

Efter militærkuppet i marts 2012, og den efterfølgende suspendering af den del af bistanden der blev kanaliseret via statslige institutioner (ca. 75 pct.), tog ambassaden initiativ til at accelerere en allerede iværksat reorientering af de tre største programmer i Mali: landbrugssektorprogrammet, vand- og sanitetsprogrammet samt privatsektorprogrammet. Reorienteringen fandt sted med fuld opbakning fra de regeringsinstitutioner, som ambassaden tidligere havde samarbejdet med. I hvert enkelt tilfælde blev de tidligere partnere bedt om at tilbageføre penge til ambassaden m.h.p. at kunne udbetale dem til nye samarbejdspartnere. Dette skete helt uden uregelmæssigheder. I dag gennemføres programmerne af parastatslige institutioner, civilsamfunds- og interesseorganisationer og private serviceudbydere i fuld overensstemmelse med målsætningerne i den maliske fattigdomsreduktionsstrategi.

Reorienteringen af udviklingssamarbejdet har givet den danske ambassade i Mali mulighed for at gøre op med tidligere samarbejdsmodaliteter og derved øge resultatorienteringen. De nye rettighedsbaserede elementer og nye samarbejdspartnere, der er blevet inddraget i det danske udviklingssamarbejde, er med til at imødegå nogle af de underliggende årsager til krisen, som Mali nu med hjælp af det internationale samfund er på vej ud af.

Et bredt folkeligt engagement er vigtigt for at kunne skabe de nødvendige politiske og institutionelle forandringer i Mali, hvorfor ambassaden engagerer sig aktivt i at involvere almindelige maliere i de politiske processer. Via støtte til organisationen Deme So er Danmark med til at sikre, at tusindvis af helt almindelige maliere bliver oplyst om deres rettigheder som borgere og lærer, hvordan man for eksempel stemmer til et valg og hvordan man undgår at blive snydt af korrupte embedsmænd. Vi samarbejder derudover med EU om et stort nationalt dialogprojekt, som rækker ud til almindelige mennesker i hele landet for at inddrage dem i tværgående diskussioner om Malis fremtid. Endelig støtter vi på forsøgsbasis tre lokale civilsamfundsorganisationers arbejde for at øge statens sociale ansvarlighed og transparens. Dette gøres bl.a. ved at engagere den brede befolkning i spørgsmål om brug af offentlige indtægter og ved at undersøge, hvorvidt budgetterne stemmer overens med de politiske løfter. Ambassadens forventning er, at disse forsøg fra 2017 vil blive udviklet til et større program, som sigter på at styrke kontrakten mellem stat og borger og fremme social ansvarlighed og transparens. I alle disse initiativer tages der særlige hensyn for at inddrage kvinder og unge.

Begivenhederne i 2012 kom som en overraskelse for maliere såvel som for donorsamfundet i Mali. Det vi lærte i Mali i 2012 vil påvirke det bilaterale udviklingssamarbejde i mange år fremover, og udviklingssamarbejdet vil løbende være genstand for vurderinger af, hvorvidt vi nu også gør det rigtige i den givne og meget omskiftelige kontekst.

Vi inddrager disse erfaringer i forbindelse med planlægningen af det fremtidige danske udviklingssamarbejde, hvor der vil blive lagt særlig fokus på at tilskynde til bred offentlig deltagelse og at fremme en inklusiv og konfliktfølsom udvikling, hvor der leveres konkrete resultater på lokalt plan. Udviklingssamarbejdet i Mali skal være åbent for forandring, og vi skal være klar til at skifte modaliteter, partnere og strategisk retning, hvis konteksten foreskriver det.