

Nicaragua-Danmark Partnerskab



Nicaragua-Danmark Partnerskab

Strategi for
udviklingssamarbejdet
2004-2009

Danida
Udenrigsministeriet
2004

Indholdsfortegnelse

1. Indledning	5
1.1. Danmarks udviklingspolitik	5
1.2. Nicaragua som programsamarbejdsland	6
1.3. Erfaringer fra det hidtidige dansk-nicaraguanske samarbejde	7
2. Fattigdom og udvikling i Nicaragua	8
2.1. Fattigdomsprofil	8
2.2. Nicaraguas strategi til bekæmpelse af fattigdommen	9
3. Samarbejdet mellem Nicaragua og Danmark	12
3.1. Overordnede målsætninger for den danske bistand til Nicaragua	12
3.2. Strategiske valg	12
3.3. Tværgående hensyn	15
3.4. Overordnede mål og indikatorer for bistanden	16
3.5. Mål for integration af bistanden og harmonisering med andre donorer	17
3.6. Forpligtelser for begge parter	18
4. Fokusektorer og tematiske emner	19
4.1. Støtte til transportsektoren	19
4.2. Støtte til landbrugssektoren	20
4.3. Støtte til miljøsektoren	21
4.4. Støtte til uddannelsessektoren	22
4.5. Tematisk støtte til decentralisering og reform af den offentlige sektor	23
4.6. Støtte til demokrati og menneskerettigheder	25
4.7. Privat Sektor Programmet og blandede kreditter	25
5. Tilsyn med landeprogrammet	27
Bilag 1: Økonomiske og sociale nøgletal for Nicaragua	28



Nicaragua



1. Indledning

1.1. Danmarks udviklingspolitik

Den overordnede målsætning for Danmarks udviklingspolitik er at fremme en bæredygtig udvikling gennem fattigdomsorienteret vækst. Den danske bistand sigter mod at hjælpe den fattige del af befolkningen i udviklingslandene ved at bidrage til, at der foretages væsentlige investeringer i uddannelse og sundhed, at der opbygges en infrastruktur, som hjælper de fattige befolkningsgrupper, og at der er en privat sektor, som skaber øget beskæftigelse og vækst. Det er en vigtig målsætning, at kvinderne tager del i udviklingen, og at der fokuseres på menneskerettigheder og demokrati. Et hovedprincip er at yde virkningsfuld og effektiv støtte ved hjælp af strategisk, resultatorienteret styring af bistandsmidlerne.

Størstedelen af Danmarks bilaterale bistand går til en udvalgt gruppe af programsamarbejdslande, som udviser engagement og evne til reelt at fremme en langsigtet, bæredygtig udvikling. De lande, der opfylder kriterierne for at modtage bistand, er dem, der kæmper med store fattigdomsproblemer, men som samtidig er parate til at tage kampen op mod disse problemer ved at udarbejde og gennemføre langsigtede nationale strategier for fattigdomsbekæmpelse, og som også arbejder på at konsolidere demokratiet, fremme god regeringsførelse og respekten for menneskerettigheder.

Partnerskab er en af grundpillerne i det danske udviklingssamarbejde og baseres på realistiske aftaler, fælles visioner og målsætninger, samt gensidige forpligtigelser. En forudsætning for at kunne fremme og opnå en effektiv fattigdomsbekæmpelse er, at der etableres velfunderede partnerskaber med de nationale myndigheder og andre, som er involverede i at udforme, gennemføre og monitorere programmerne. Alle, der berøres af indsatserne – regeringer, den private sektor, civilsamfundet, herunder de fattige og marginaliserede – skal deltage i partnerskabet. Det er et gennemgående træk i den danske udviklingspolitik, at samarbejdet baseres på programsamarbejdslandenes egne strategier og politikker.

Denne landestrategi fastlægger principperne for det dansk-nicaraguanske udviklingssamarbejde over en 5-årig periode (2004-2009) og udgør samtidig den strategiske ramme for det langsigtede partnerskab med Nicaragua.

1.2. Nicaragua som programsamarbejdsland

Nicaragua er et dansk programsamarbejdsland dels fordi Nicaragua næst efter Haiti er det fattigste land i Latinamerika, og dels fordi den nicaraguanske regering har udvist vilje til at fremme en bæredygtig fattigdomsorienteret økonomisk politik inden for rammerne af et demokratisk styre. Det er forventningen, at den danske bistand således fortsat kan gavne de fattiges muligheder for at forbedre deres levevilkår.

De sociale og økonomiske forhold i Nicaragua er fortsat præget af mange års borgerkrig, dårlig økonomisk ledelse og naturkatastrofer. BNP pr. indbygger har tidligere været opgjort til 478 dollars, men er senest opgjort til 779 dollars. Den store forskel skyldes, at Nicaragua nu systematisk søger at indregne den store og voksende uformelle sektor i nationalregnskabet, bl.a. de ikke ubetydelige overførsler fra nicaraguanere, som arbejder i nabolandene og i Nordamerika. Nicaragua er som andre lande i Syd- og Mellemerika kendetegnet ved store indkomstmæssige uligheder.

Antallet af mennesker, der lever i fattigdom i Nicaragua, er faldet fra 50 pct. af befolkningen i 1993 til 46 pct. i 2002. Heraf levede 19 pct. i ekstrem fattigdom i 1993 mod 17 pct. i 2002. Over 65 pct. af befolkning i landdistrikterne regnes som fattige, og heraf betegnes næsten 30 pct. som ekstremt fattige. I henhold til målsætningerne i strategien til bekæmpelse af fattigdom skal antallet af fattige i Nicaragua reduceres til halvdelen i 2015.

Den nicaraguanske regering har i en årrække aktivt arbejdet for vækst og bekæmpelse af fattigdommen. Nicaraguas Strengthened Growth and Poverty Reduction Strategy (SGPRS) fra 2001 er den overordnede ramme for Nicaraguas indsats for at skabe bedre levevilkår for landets befolkning og udgør samtidig rammen for det danske bistandsprogram. En revideret fattigdomsreduktionsstrategi er under udarbejdelse i 2004. Den nye strategi lægger vægt på de produktive sektorer og fremme af økonomisk vækst og udvikling. Strategien tager udgangspunkt i den langsigtede nationale udviklingsplan (PND).

Den nuværende regering arbejder for at styrke de demokratiske institutioner og forbedre effektivitet og transparens i forvaltningen. Et vigtigt element i denne politik er at styrke den offentlige sektor, herunder en række demokratiske nøgleinstitutioner. Dette gælder eksempelvis højesteret, rigsrevisionen og valgrådet. Regeringen er dog blevet kritiseret for, at der kan være langt mellem de erklærede politiske intentioner og den faktiske førte politik, som ofte er begrænset af manglende politisk konsensus i parlamentet. Således er det blevet hævdet, at regeringen endnu ikke har været i stand til at tilvejebringe de nødvendige midler til gennemførelsen af strategien for fattigdomsreduktion, bl.a. inden for uddannelse og sundhed.

1.3. Erfaringer fra det hidtidige dansk-nicaraguanske samarbejde

I 1981 begyndte Danmark at yde bistand til Nicaragua, og i 1993 blev landet udvalgt som programsamarbejdsland. Hovedmålsætningen for den hidtidige danske bistand til Nicaragua var "at støtte en bæredygtig og socialt retfærdig økonomisk vækst gennem indsatser i sektorer og geografiske områder, hvor potentialet for at inddrage den fattige befolkning er stort". Den danske støtte har fokuseret på programmer inden for transportsektoren, landbrugssektoren og miljøsektoren foruden en række tematiske programmer og projekter (decentralisering, menneskerettigheder og demokrati samt minerydning). Indsatsen har været koncentreret om de fattigste områder i Nicaragua, som er regionerne ved Atlanterhavskysten og den nordlige del af landet.

I 2002 blev den danske bistand i perioden 1991-2001 evalueret. Evalueringen anbefalede at fortsætte bistandssamarbejdet inden for de eksisterende sektorprogrammer, at involvere den private sektor yderligere og at give højere prioritet til kønsspørgsmålet, børn og unge og hiv/aids. Evalueringen anbefalede desuden, at andelen af den samlede landeramme, som i fremtiden allokteres til vejsektoren, skulle reduceres, og at bistandsmidlerne ville finde bedre anvendelse ved konstruktion af biveje i fattige landområder. Endvidere vurderede evalueringsrapporten at:

- *Bistanden har været relevant i forhold til de opstillede mål i landestrategien.* Samtlige programmer har fulgt de generelle principper om fattigdomsbekæmpelse, bæredygtig udvikling, folkelig deltagelse og demokratisering. Samtidig er de valgte sektorer i overensstemmelse med den nicaraguanske regerings prioriteter.
- *Effektiviteten af bistanden har generelt været tilfredsstillende.* Dog varierer effektiviteten fra program til program.
- *Bæredygtigheden af programmerne har generelt været problematisk,* navnlig på grund af svage nicaraguanske institutioner med meget begrænsede egne midler til finansiering af drift og vedligeholdelse.
- *Der er taget højde for tværgående hensyn som kønsspørgsmål, demokrati, menneskerettigheder og miljø.* Dog er der behov for større systematik i behandlingen af kønsdimensionen i de enkelte programmer og projekter.
- *Dialogen med de nicaraguanske myndigheder har været åben og ærlig,* men uden at det i særlig grad har ført til, at Nicaragua har overtaget en større del af ejerskabet til og ansvaret for de enkelte programmer og projekter.

2. Fattigdom og udvikling i Nicaragua

2.1. Fattigdomsprofil

46 pct. af Nicaraguas befolkning lever i fattigdom, og 17 pct. lever i ekstrem fattigdom. Samtidig er indkomstfordelingen meget ulige, både mellem forskellige erhvervsgrupper og mellem by- og landområder. Det nordlige Nicaragua og Atlantkysten er de mindst udviklede og fattigste områder. Man skønner, at 60 pct. af befolkningen i disse områder lever i fattigdom, og at 29 pct. lever i ekstrem fattigdom.

Den demografiske udvikling i Nicaragua udgør en trussel mod økonomisk udvikling og fattigdomsreduktion. Den nicaraguanske befolknings aldersfordeling, hvor halvdelen er under 18 år, gør, at arbejdsstyrken de næste 10-12 år må forventes at vokse med 50 pct. Arbejdsmarkedet kan langt fra sikre beskæftigelse til den hastigt voksende arbejdsstyrke. Konsekvensen heraf vil være dels en meget høj arbejdsløshed og underbeskæftigelse, dels en massiv udvandring af arbejdskraft til især Costa Rica og USA. Alene i Costa Rica anslås i dag at være ca. en halv million nicaraguanske legale og illegale gæstearbejdere, hvilket er flere arbejdere end i den samlede formelle sektor i Nicaragua.

Landbrugssektoren spiller en central rolle for den økonomiske udvikling og reduktion af fattigdommen i Nicaragua. Selvom sektorens andel af BNP er faldende, skønnes det, at landbruget fortsat beskæftiger ca. 40 pct. af arbejdsstyrken og bidrager med mere end 50 pct. af landets eksportindtægter. Landbrugssektoren kendetegnes ved lavt udbytte og lav produktivitet, og der er store indtægtsforskelle mellem de små landbrug i højlandet og de kommercielle landbrugsbedrifter. Nicaraguas landdistrikter karakteriseres desuden ved store skævheder i fordelingen af jord samt ved en forholdsvis stor gruppe af ufaglært arbejdskraft.

Den nicaraguanske regering har bl.a. med miljøhandlingsplanen fra 2001 og strategien til bekæmpelse af fattigdommen sat fokus på, hvorledes fraværet af en bæredygtig miljøforvaltning er med til at generere fattigdom. I Nicaragua er afskøvning og jorderosion en væsentlig hindring for store befolkningsgruppers muligheder for at forbedre deres indkomstniveau. Forurening af vandressourcer og manglende rensningsfaciliteter til både industri- og husholdningsaffald vil belaste kommende generationer.

Et tidligere relativt velfungerende undervisningssystem er gradvist blevet nedslidt, og af de 80 pct. af en årgang, der starter i grundskolen, fuldfører kun en ud af tre elever sjette klasse. Det offentlige sundhedssystem har få ressourcer, og adgangen til gratis medicin er stærkt indskrænket. Den registrerede forekomst af hiv/aids er lav, men stigningskatten er alarmerende. 21 pct. af befolkningen mangler tilfredsstillende adgang til drikkevand.

Fattigdommen i Nicaragua skal også ses i relation til en række grundlæggende problemer, som præger regionen. Forhold som korruption og nepotisme er udbredte og en væsentlig barriere for udviklingen. Hertil kommer betydelige problemer knyttet til narkotikahandel, prostitution, vold og kriminalitet.

Et særligt problem knytter sig til ulighederne mellem mænd og kvinder. De sociale indikatorer i Nicaragua viser, at 30 pct. af nicaraguanske kvinder er udsat for vold i hjemmet. Nicaragua har stadig ikke en ligestillingslov.

2.2. Nicaraguas strategi til bekæmpelse af fattigdommen

Den nicaraguanske regering udarbejdede i 2001 en strategi for bekæmpelse af fattigdommen. Strategien var en forudsætning for, at Nicaragua kunne kvalificere sig til låntagning fra Valutafonden og til efterfølgende at blive inkluderet i gældslettelsesinitiativet for de meget forgældede fattige lande (HIPC – highly indebted poor countries). Strategien var baseret på en ambitiøs høringsproces af mange aktører i samfundet, hvoraf nogle efterfølgende har kritiseret regeringen for ikke at medtage tilstrækkeligt mange af høringsbidragene i den endelige strategi. Strategien gælder for perioden 2001-2005, men den opstiller en række langsigtede målsætninger frem mod 2015 (baseret på 2015 Målene). Strategiens hovedmålsætninger er at reducere den andel af befolkningen, der lever i absolut fattigdom fra 17 pct. i 2002 til 9 pct. i 2015 og at reducere analfabetismen fra 19 pct. til 10 pct. i samme periode.

Strategien har fire søjler og tre tværgående temaer. *Første søjle* omhandler skabelse af økonomisk vækst orienteret mod landområderne, herunder udvikling af landbrugssektoren samt af små og mellemstore virksomheder og udvikling i de autonome regioner ved Atlanterhavskysten. *Anden søjle* omhandler investering i menneskelige ressourcer, herunder forbedring i udbredelsen og kvaliteten af offentlig uddannelse, sundhed, ernæring og serviceydelser primært i landområderne. *Tredje søjle* omhandler etablering af sociale sikkerhedsnet for de fattigste. *Fjerde søjle* sætter fokus på fremme af god regeringsførelse og institutionel udvikling. De tværgående temaer er 1) miljøhensyn, 2) social lighed og 3) decentralisering. Et monitorerings- og evalueringssystem for fremdrift i opfyldelsen af strategiens målsætninger er blevet etableret, og to fremskridtsrapporter er blevet udarbejdet.

Finansiering af strategien for bekæmpelse af fattigdom

Regeringen prioriterer finansieringen af strategien højt i finansloven og har i 2002 og 2003 allokeret 53 pct. af de offentlige udgifter til formålet. Denne andel forventes at stige til 65 pct. i 2005. Regeringens finansiering udgør en vigtig forudsætning for at gennemførelsen af strategien kan lykkes. Gennemførelsen af strategien finansieres ligeledes af donorbistand og låntagning (i alt ca. 297 mio dollars i 2003). Herudover finansieres strategien af de penge, som Nicaragua sparer i forbindelse med HIPC-gældslettelsen. Samtlige renter og afdrag, som Nicaragua ellers skulle have betalt til sine internationale kreditorer, går til reduktion af fattigdommen (ca. 100 mio dollars i 2003).

Nicaragua er et af de lande i verden, der modtager mest udviklingsbistand pr. indbygger. De største multilaterale donorer er Den Interamerikanske Udviklingsbank (IDB), FN-systemet, Verdensbanken og EU, mens de væsentligste bilaterale donorer er de skandinaviske lande, USA, Japan og Spanien. For at sikre bæredygtighed frem for afhængighed arbejdes der for, at den størst mulige andel af bistandsmidlerne kanaliseres gennem nationale institutioner.

Svagheder ved strategien

Idet strategien til bekæmpelse af fattigdom er den første af sin art i Nicaragua, har den en del svagheder. Strategien bygger på en forudsætning om årlig økonomisk vækst på 5 pct. I lyset af de faldende vækstrater i de seneste år, der bl.a. skyldes fald i verdensmarkedsprisen på kaffe og stigningen i oliepriserne, er det tvivlsomt, om det vil være muligt at opnå den nødvendige økonomiske vækst i de kommende år. En del donorer og internationale NGO'er, heriblandt Danmark, har fremført, at strategiens målsætninger derfor er urealistiske.

Strategien indeholder ikke klare målsætninger for omfordeling af indkomst til de fattige befolkningsgrupper. For de sociale sektorer – sundhed og uddannelse – er der udarbejdet klare målsætninger, mens strategien ikke indeholder klare målsætninger for, hvordan Nicaragua kan forbedre sin produktive kapacitet. Den private sektors rolle som vækstlokomotiv i de kommende år er i det hele taget utilstrækkeligt behandlet i strategien. I lyset af de kommende års store udfordringer inden for korruptionsbekæmpelse og fremme af god regeringsførelse og demokratisering synes strategiens behandling af disse områder desuden at være mangelfuld.

Der er behov for at forbedre monitoreringen af strategien, så man på tilfredsstillende vis kan registrere resultaterne af aktiviteterne og deres virkning på reduktion af fattigdommen. Et omfattende monitoreringssystem af fattigdoms-indikatorer (SINASIP) er i begyndelsen af 2004 under udvikling. Det nationale statistik-institut (INEC) og linjeministerierne har gjort betydelige fremskridt i indsamling af statistisk materiale til fattigdomsmonitoreringen. Men der er fortsat behov for en betydelig indsats for at bringe de

indsamlede data i anvendelse og gøre dem til grundlag for politiske beslutninger, både på centralt og regionalt niveau.

Den Nationale Udviklingsplan

For at imødekomme de svagheder, som strategien til bekæmpelse af fattigdom udviser i sin behandling af økonomisk vækst og god regeringsførelse, har Nicaraguas regering taget en række nye initiativer. Det vigtigste af disse er udarbejdelsen af Den Nationale Udviklingsplan (PND). Planen er en langsigtet udviklingsplan for de kommende 25 år og tager sigte på at fremme økonomisk udvikling ved at tiltrække investeringer til den private sektor gennem målrettede investeringer i infrastruktur og fremme af det generelle erhvervsklima, herunder en effektivisering af den offentlige sektor. Desuden har planen som målsætning at fremme de nicaraguanske virksomheders konkurrenceevne ved at satse på udvikling af virksomheder inden for forskellige sektorer: Turisme, kaffe-produktion, kød- og mælkeprodukter, skovbrug, fiskeri, minedrift, tekstil og energi. Forventningen er, at den reviderede strategi til bekæmpelse af fattigdommen, som forventes godkendt i 2004, vil afspejle prioriteterne i Den Nationale Udviklingsplan.

3. Samarbejdet mellem Nicaragua og Danmark

3.1. Overordnede målsætninger for den danske bistand til Nicaragua

Formålet med den danske bistand er – i tæt samarbejde og gennem kritisk og konstruktiv dialog med alle aktører, herunder Nicaraguas regering, oppositionen, civilsamfundet og andre donorer – at bidrage til at reducere fattigdommen i Nicaragua. Bistanden sker som en koordineret indsats i sektorer og geografiske områder, hvor den forventes at få de mest positive resultater for den fattigste del af befolkningen. Der er her tale om de to Atlanterhavsregioner (Den Nordlige og Sydlige Autonome Region) samt den nordlige del af landet. Det er netop i disse områder, at store dele af de oprindelige befolkninger bor. Bistandssamarbejdet udmøntes gennem en langsigtet støtte til den igangværende reformproces i Nicaragua. Strategien til bekæmpelse af fattigdommen udgør den overordnede ramme for den danske bistand. Der ydes støtte til fire sektorprogrammer: Transport, landbrug, miljø og uddannelse. Danmark støtter ligeledes udarbejdelse og gennemførelse af regeringens decentraliseringsstrategi, fremme af menneskerettigheder og demokrati samt reformen af den offentlige sektor. Tværgående udviklingshensyn (kønsspørgsmål, miljø, menneskerettigheder og demokrati) søges integreret i alle aktiviteter.

3.2. Strategiske valg

Udviklingsamarbejdet mellem Danmark og Nicaragua er baseret på langsigtede strategiske indsatser i de nævnte sektorer. Inden for de sektorer, hvor danske bistandsmidler hidtil er blevet anvendt, er der skabt værdifulde erfaringer og dermed et godt udgangspunkt for fortsættelse af samarbejdet. Med udgangspunkt i evalueringen af den hidtidige danske indsats er Danmark og Nicaragua blevet enige om følgende nøgleområder for udviklingsamarbejdet i 2004-2009:

- Bæredygtig økonomisk vækst i fortrinsvis fattige regioner (gennem støtte til transport-, landbrugs- og miljøsektorerne samt støtte til Privat Sektor Programmet).
- Bæredygtig udvikling af menneskelige ressourcer (gennem støtte til undervisningssektoren og kapacitetsopbygning i alle samarbejdssektorer).
- Fremme af menneskerettigheder, demokrati og god regeringsførelse (gennem støtte til Menneskerettigheder og Demokrati (MRD), decentralisering og reform af den offentlige sektor).

Hertil kommer en styrkelse af koordinationen af de tværgående hensyn samt en generel prioritering af støtten til opbygning af den institutionelle kapacitet til at gennemføre Nicaraguas strategi til bekæmpelse af fattigdommen. Der vil blive tilstræbt en større bæredygtighed i programmerne ved at overdrage ansvar for gennemførelsen af flere aktiviteter til de nicaraguanske myndigheder og organisationer. Danmark vil følge udviklingen i den offentlige sektor og støtte bestræbelsen på at øge effektiviteten og gennemsigtheden i administrationen af de statslige midler. Danmark vil endvidere i det omfang, de rette betingelser opstår, overveje at yde en del af den danske bistand til Nicaragua som sektorbudgetstøtte. Dette vil i så fald ske i tæt samarbejde med regeringen og øvrige donorer.

Regeringen Bolaños befinder sig i en vanskelig parlamentarisk situation uden fast flertal til at gennemføre sit reformprogram. Det er derfor nødvendigt at føre en kritisk og konstruktiv dialog med såvel regeringen som oppositionen for at sikre en stringent fattigdomsorientering i de nationale politikker. Herigennem vil Danmark bl.a. lægge vægt på behovet for at skabe en øget prioritering af indsatserne, samt at skabe rammerne for en fortsat og styrket deltagelse af repræsentanter for civilsamfundet i udarbejdelsen af nye politikker. I den politiske dialog om gennemførelsen af strategien for fattigdomsbekæmpelse vil Danmark inddrage konsekvenserne af den regionale udvikling for Nicaragua.

Valget af sektorer begrundes ud fra følgende betragtninger: Uddannelsesniveaet er lavt i Nicaragua, og uddannelsessystemet er præget af store geografiske og sociale uligheder. Reform af uddannelsessektoren er en hovedprioritet i Nicaraguas strategi til bekæmpelse af fattigdommen.

Nogle af de fattigste regioner er reelt afskåret fra resten af landet, og udviklingen i landområderne er ofte hæmmet af mangelfuld infrastruktur. Adgang til skoler, sundhedsklinikker o.l. afhænger af en basal infrastruktur. Udvikling af transportsektoren vurderes dermed som et kardinalpunkt i Nicaraguas overordnede strategi for at reducere fattigdommen og skal ses i sammenhæng med udviklingen af andre centrale sektorer. Bistanden til transportsektoren koncentrerer sig i de fattigste regioner i landet og forventes derfor primært at sikre de fattige flere udviklingsmuligheder.

Landbrugssektoren beskæftiger ca. 40 pct. af den samlede arbejdsstyrke, hvoraf mange er ufaglærte. En forøgelse af produktiviteten og forbedring af indtjeningsmulighederne forventes derfor at få relativ stor fattigdomsreducerende effekt. Sektorprogrammet vil fortsat prioritere aktiviteter, som effektiviserer produktionen og skaber et nyt og bedre indkomstgrundlag for den overskydende arbejdskraft i landbruget.

Nicaragua er rigt på ressourcer, men rovdrift på naturen og en svag miljøadministration truer fortsat med at skabe alvorlige miljøproblemer. For at sikre en miljømæssig bæredygtig udvikling fortsættes støtten derfor til miljøsektoren med henblik på bl.a. at opbygge menneskelig og institutionel kapacitet i de offentlige miljøorganisationer.

Bistanden til institutionelle reformer i den offentlige sektor samt decentralisering af den offentlige administration udgør ikke i sig selv en sektor i bistandssamarbejdet, men støtten hertil vurderes som vigtig, idet en velfungerende offentlig sektor, såvel centralt som decentralt, kan bidrage til den økonomiske, sociale og politiske udvikling. Samtidig er institutionelle forbedringer af afgørende betydning for sektorindsatserne. I decentraliseringsprogrammet støttes bl.a. udarbejdelsen af en national decentraliseringsstrategi. Denne strategi skal udmøntes i de relevante sektorer, herunder transport, miljø og uddannelse, som er danske prioritetssektorer. Støtte til styrkelsen af den kommunale kapacitet til planlægning, administration og projektplanlægning og -implementering forventes ligeledes at komme indsatserne i sektorprogrammerne til gode. Ved at decentralisere den offentlige forvaltnings opgaver arbejdes der på, at serviceydelser inden for eksempelvis uddannelse rykker tættere på borgerne, hvilket især forventes at komme de svageste samfundsgrupper til gavn.

Det danske bistandsprogram hviler i høj grad på inddragelse af civilsamfundet og har som en selvstændig målsætning at skabe bedre rammer for dialog mellem stat, kommuner og civilsamfund. I flertallet af de danske programmer spiller repræsentanter fra civilsamfundet, herunder NGO'er, en rolle i gennemførelsen af aktiviteterne, og civilsamsfundsorganisationer er repræsenteret i styringskomiteer for flere af programmerne. Erfaringerne fra de danske sektorprogrammer demonstrerer over for lokale og centrale myndigheder, at civilsamfundets organisationer med fordel kan inddrages i løsning af offentlige opgaver. Et godt eksempel herpå er de brugerkomiteer, som er etableret til vedligeholdelsen af veje i transportsektorprogrammet.

Fremme af demokrati og menneskerettigheder, herunder god regeringsførelse, vurderes som en væsentlig forudsætning for at sikre en demokratisk, bæredygtig udvikling og skabe et stabilt samfund. Danmark fortsætter derfor støtten til regeringens reformer på dette område.

I den kommende femårsperiode vil den danske udviklingsbistand nå følgende sektorfordeling. Fordelingen er fastlagt på baggrund af konsultationer med Nicaraguas regering:

Sektor	Fordeling
Uddannelse	15%
Transport	30%
Landbrug	15%
Miljø	15%
Decentralisering	15%
Reform af den offentlige sektor	5%
Demokrati og menneskerettigheder	5%

Foruden støtten til de større programmer støtter Danmark udviklingen i Nicaragua igennem PS-Programmet og ved at yde blandede kreditter.

3.3. Tværgående hensyn

Tværgående hensyn – dvs. kønsaspektet, fremme af menneskerettigheder og demokrati samt miljøhensyn – er medtænkt i designet af sektorprogrammerne og andre større programmer. Arbejdet omfatter bl.a. særskilte analyser af køns- eller miljømæssige forhold relateret til bestemte aktiviteter, herunder f.eks. lige adgang til uddannelse for piger og drenge eller miljømæssige konsekvenser af konstruktion af nye vej- og transportanlæg. I forbindelse med nedsættelse af lokale vej- og miljøkomiteer arbejdes der løbende med at sikre en ligelig deltagelse af såvel kvinder som mænd.

For at skabe et samlet overblik over de indsatser, der pågår, og for at sikre en fælles strategisk målsætning med arbejdet med de tværgående hensyn vil ambassaden i Managua i 2004 udarbejde og lancere en strategi for styrkelse af integrationen af de tværgående hensyn i de danske sektorprogrammer. Strategien vil blive baseret på indhøstede erfaringer fra de forskellige sektorer og vil blive udarbejdet i samarbejde med lokale samarbejdspartnere. Formålet med strategien er at fastsætte en række fælles målsætninger for arbejdet med de tværgående hensyn samt identificere behov for eventuelle fælles indsatser på tværs af programmerne.

Prioritetsområder for det danske bistanðssamarbejde omfatter indsatsen for børn og unge, kampen imod hiv/aids og arbejdet med oprindelige folk. Med igangsættelse af et sektorprogram for uddannelse i 2005 sættes der særligt fokus på børns og unges vilkår og prævention mod hiv/aids. Den strategiske støtte til andre hiv/aids-projekter vil samtidig fortsætte. Endelig prioriteres støtten til oprindelige folk gennem de danske programmer, ikke mindst i kraft af en prioritering af støtte til Atlanterhavskysten. Blandt konkrete eksempler kan nævnes støtte til oprindelige folks rettigheder, deltagelse af den oprindelige befolkning i vejprojekter og støtte til flersproget undervisning.

3.4. Overordnede mål og indikatorer for bistanden

De overordnede mål for det danske bistandssamarbejde med Nicaragua tager udgangspunkt i en række målsætninger og indikatorer beskrevet i den nationale strategi til bekæmpelse af fattigdommen, herunder ikke mindst målsætningen om at opnå en væsentlig reduktion i fattigdommen i 2015. Strategien rummer imidlertid endnu ikke mål og indikatorer for alle nøglesektorer. Det vil således være en væsentlig opgave i den kommende periode – sammen med regeringen og igennem de etablerede koordinationsfora for sektorerne – at skabe konkrete og koordinerede målsætninger og indikatorer for alle sektorer.

Nedenstående overordnede mål og indikatorer er udvalgt som værende de mest centrale i forhold til den danske sektorbistand. Det er klart, at den danske bistand ikke alene kan sikre en opfyldelse af målsætningerne. Den nicaraguanske regerings egen indsats, den økonomiske udvikling, andre donoreres bistand o.l. spiller en afgørende rolle for, hvorvidt de opstillede mål kan opnås. Den reviderede strategi til bekæmpelse af fattigdommen forventes godkendt i 2004, hvorefter strategiens nye måltal for udviklingen frem til 2008 vil blive integreret i evalueringen af den danske bistand.

Overordnet målsætning	Måltal 2015 (MDG)	Status 2004	Strategien til bekæmpelse af fattigdom, 2001 (Baseline)
Reduktion af antallet af personer, der lever i ekstrem fattigdom	50 % reduktion i ekstrem fattigdom	17 % af befolkningen lever i ekstrem fattigdom	17 % af befolkningen lever i ekstrem fattigdom
Uddannelse til alle	90 % af en årgang starter i grundskolen	82 % af en årgang starter i grundskole	77 % af en årgang starter i grundskolen
Reduktion i analfabetismen	10 % af befolkningen	16 % af befolkningen	19 % af befolkningen
Reduktion i spædbørns- og børnedødeligheden (under 5 år)	20 pr. 1000 nyfødte	n/a	40 pr. 1000 nyfødte
Reducere fejl og underernæring	7 % lider af fejl- og underernæring	16 % lider af fejl- og underernæring	20 % lider af fejl- og underernæring

Anvendelsen af ovenstående indikatorer i forhold til den danske landstrategi er forbundet med en række usikkerheder og vanskeligheder. For det første er tidshorisonten for målsætningerne for strategien til bekæmpelse af fattigdommen mere langsigtet end landstrategiens (2015 Målene). For det andet er der en række usikkerheder knyttet til opfølgningen på indikatorerne, herunder den vanskelige adgang til præcise data.

3.5. Mål for integration af bistanden og harmonisering med andre donorer

Der er med udviklingen af en strategi til bekæmpelse af fattigdommen samt med lanceringen af en række fora for drøftelse af indsatsen i forskellige sektorer taget et væsentligt skridt i retning af koordination af bistanden under ledelse af Nicaraguas regering. Der udestår imidlertid et stort arbejde fra såvel regeringens som fra donorerens side med at udfylde denne overordnede ramme for samarbejde og koordination. Det er ikke mindst væsentligt at skabe yderligere harmonisering mellem regeringens procedurer og donorerens bistand, samt i størst muligt omfang at få integreret bistanden i Nicaraguas egne strukturer og budgetprocedurer. Dette arbejde er først netop begyndt.

En forudsætning for, at harmoniseringen af bistanden vil lykkes, er, at bistandsaktiviteterne i højere grad integreres i de nicaraguanske institutioner. Det er derfor nødvendigt, at institutionerne øger deres kapacitet til at administrere bistanden. Danmark bestræber sig således på i størst muligt omfang at bidrage til opbygning af kapaciteten i offentlige såvel som private institutioner med henblik på gennemførelse af planlagte aktiviteter.

I tilknytning til harmonisering af udviklingssamarbejdet er følgende målsætninger og indikatorer blevet opstillet for det danske bistandsarbejde i Nicaragua. En opnåelse af målsætningerne vil kræve en fælles og koordineret indsats mellem Danmark og partnere i Nicaragua:

Målsætninger	Indikatorer
Dansk bistand støtter aktivt gennemførelsen af Nicaraguas strategi til bekæmpelse af fattigdommen.	- Alle bistandsprogrammer bidrager til opfyldelsen af nationale målsætninger om reduktion af fattigdommen.
Dansk bistand bidrager aktivt til at øge donorkoordination, harmonisering og samfinansiering.	- Danmark påtager sig frem til 2009 rollen som donorrepræsentant i mindst to sektorkoordinationsfora. - 50 % af den danske sektorprogrambistand ydes i 2009 under budgetstøttelignende vilkår eller som samfinansiering med andre donorer.
Den danske bistand integreres yderligere i nationale planer og budgetter.	- Mindst 70 % af indkøb og betalinger under de dansk finansierede programmer er overført til de nicaraguanske samarbejdspartnere i 2007. - Sektorprogrammernes tekniske langtidsgiverbistand er integreret i nationale samarbejdsinstitutioner i 2007. - Al dansk støtte, som administreres af statslige institutioner, fremgår af Nicaraguas nationalbudget i 2007/8.

<p>Den danske bistand anvender i øget omfang fælles nationale procedurer.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Alle sektorprogrammer ledes senest i 2009 af en styrekomite eller lign., som er integreret i nationale institutioner. - I 2006 er der etableret fælles reviews i sektorer, som modtager koordineret donorstøtte. - Danmark benytter fra 2005 – sammen med andre donorer – nationale monitoreringssystemer i de sektorer, hvor sådanne eksisterer. I dansk-støttede sektorer, hvor der ikke findes nationale monitoreringssystemer, vil Danmark tilbyde støtte til etablering heraf senest i 2006.
---	---

3.6. Forpligtelser for begge parter

Rammerne for det overordnede bistandssamarbejde mellem Danmark og Nicaragua er fastlagt i samarbejdsaftalen mellem de to lande af 2. marts 1994. Hertil kommer underskrevne regeringsaftaler for hvert bistandsprogram eller projekt, hvoraf forpligtelserne for henholdsvis Danmark og Nicaragua fremgår.

Danmark er forpligtet til regelmæssigt at rapportere om tilgangen af midler til Nicaraguas myndigheder for at sikre gennemsigtighed og forudsigelighed. Danmark vil arbejde for at placere en større del af den totale finansiering inden for Nicaraguas statsbudget under forudsætning af en forsvarlig forvaltning af de offentlige midler i Nicaragua.

Nicaragua vil fortsat styrke demokratiet og øge forvaltningens transparens og effektivitet. Nicaragua vil endvidere videreudvikle strategien til bekæmpelse af fattigdom og andre tilknyttede udviklingsplaner, ligesom der er en forventning om, at bekæmpelsen af korruptionen vil blive yderligere effektiviseret. Strategien for bekæmpelse af fattigdommen vil danne grundlag for donorkoordineringen.

4. Fokussektorer og tematiske emner

En overordnet strategisk tilgang til reduktionen af fattigdommen er relativ ny i Nicaragua. Af samme grund er der væsentlige forskelle på, hvor langt man er kommet i de enkelte sektorer med at opstille konkrete mål og indikatorer for indsatsen. Den danske bistand til sektorerne benytter i det omfang, det er muligt, Nicaraguas egne målsætninger og indikatorer. Bistanden bidrager også i flere tilfælde til at etablere sektorspecifikke målsætninger og indikatorer ved at yde støtte til udarbejdelse af sektorpolitikker og kapacitetsopbygningen af relevante institutioner. Ved at støtte Nicaraguas egne strategier i de enkelte sektorer, ofte i samarbejde med andre donorer, skabes der et samarbejde, hvor partnerne i Nicaragua gives det fulde ejerskab til processen.

4.1. Støtte til transportsektoren

Ifølge Nicaraguas strategi for bekæmpelse af fattigdommen og den nationale udviklingsplan er de overordnede målsætninger for transportsektoren at støtte den grundlæggende infrastruktur for dermed at fremme en bæredygtig økonomisk og social udvikling, ikke mindst i de fattigste områder af Nicaragua. Behovene for fortsat forbedring og udbygning af infrastrukturen er store i Nicaragua.

En national transportsektorplan blev vedtaget i 2000. Ifølge planen skal transportministeriet fokusere mere på planlægning, regulering og monitorering/kontrol end på gennemførelse af entreprenørogaver, der i stedet udliciteres til private. En selvstændig vejfond blev med planen gjort ansvarlig for vedligeholdelse af det centrale vejnetværk, og ansvaret for mindre veje blev delegeret til kommunerne. Vejfonden er først begyndt at virke i 2003, mens decentraliseringen af ansvaret for mindre veje til kommunerne har været mere vanskelig at gennemføre. Disse forhold er medtænkt i den nationale udviklingsplan fra 2003 og forventes inkluderet i den planlagte revision af fattigdomsstrategien. Regeringen har samtidig forpligtet sig til at iværksætte opkrævning af en særskat på brændstof til finansiering af vejfonden.

Den danske indsats vil i overensstemmelse med disse principper søge at medvirke til en koordineret indsats for vedligeholdelse af det nationale transportnetværk i tæt samarbejde med øvrige udviklingspartnere samt aktivt støtte en decentralisering af ansvaret for forbedring og vedligeholdelse af lokale transportinfrastrukturnetværk.

Programmet omfatter tre hovedkomponenter: 1) Institutionel støtte til institutioner, der er ansvarlige for transportinfrastruktur, 2) forbedring af biveje i de to Atlanterhavsregioner og i den nordlige region samt 3) støtte til forbedring og vedligeholdelse af transportinfrastruktur i de samme tre regioner.

Transportministeriet har sammen med kommunerne det fulde ejerskab og ansvar for al transportinfrastruktur i Nicaragua. Den institutionelle støtte vil i samarbejde med øvrige partnere (Verdensbanken og IDB) omfatte bistand til forbedring af den nationale sektorplan og forbedring af både offentlige og private samarbejdspartneres kapacitet til at planlægge og gennemføre infrastrukturprojekter. Der vil endvidere blive ydet institutionel støtte til en vejfond, som skal sikre vedligeholdelsen af det nationale transportnetværk.

Bivejskomponenten finansierer forbedring af veje, stier og fodgængerbroer i kommuner og landsbyer i de fattige regioner på Atlanterhavskysten og den nordlige del af landet. Regionale råd er ansvarlige for planlægning, prioritering og godkendelse af projekterne. Alle aktiviteter gennemføres af lokalbefolkningen under vejledning og tilsyn af kommunen, som får teknisk støtte fra dansk-finansierede lokale støtteenheder i hver region.

Det danske sektorprogram bidrager til vedligeholdelse og forbedring af det lokale transportnetværk. Den danske støtte er primært rettet mod punktrepARATIONER af kritiske vejstrækninger og omfatter bl.a. udbedring eller konstruktion af dræn, vandunderføringer, broer, havnemoler, kanaler m.v. I fortsættelse af tidligere dansk støtte til forbedring af transportkorridorerne mellem Atlanterhavskysten og det øvrige Nicaragua planlægges det, i samarbejde med Verdensbanken, at medvirke til at forbedre transportmulighederne til Bluefields i den sydlige Atlanterhavsregion.

I transportsektorprogrammet deltager kvinder på lige fod med mænd i vejkomiteerne, som etableres til planlægning og gennemførelse af projekter. Ved rekruttering af personale prioriteres kvalificerede kvindelige ansøgere. I Las Segovia er en tredjedel af arbejdsformændene således kvinder. Miljøhensynet er en integreret del i forberedelsen af et vejprojekt, idet der oftest er væsentlige miljømæssige aspekter ved at anlægge veje i f.eks. områder med naturskov.

4.2. Støtte til landbrugssektoren

Med udsigt til en frihandelsaftale for Centralamerika og med et stort behov for at fremme beskæftigelse og reducere fattigdommen fokuserer Nicaraguas regering på at skabe en forøgelse af landbrugets produktivitet og eksport. Både fattigdomsstrategien fra 2001 og den nationale udviklingsplan fra 2003 betegner landbrugsproduktionen og fødevarieeksporten som drivkraften for den økonomiske vækst.

Regeringen giver høj prioritet til forøgelse af indkomstniveauet i erhvervet gennem en kombination af private og offentlige investeringer. Bedre adgang til viden, teknologi og produktionsmidler (bl.a. forbedret såsæd), forarbejdning og afsætning samt øget adgang til finansielle serviceydelser regnes derfor for kritiske faktorer i forsøget på at forbedre sektorens produktivitet. Den danske bistand til sektoren i perioden 2004 til 2009 videreføres med udgangspunkt i regeringens politik for styrkelse af produktion og øget investering.

Det danske landbrugssektorprogram omfatter to hovedområder: Det første område er støtte til regeringens teknologiprogram omfattende anvendt forskning, efterspørgselsdrevet landbrugsrådgivning og regulerende og normsættende foranstaltninger på området. Støtten gives i tæt samarbejde med de vigtigste øvrige udviklingspartnere (herunder Verdensbanken og den Internationale Fond for Landbrugsudvikling IFAD). Det andet område er støtte til finansielle serviceydelser inden for programmer rettet mod subsistenslandbrug og mindre landbrug. Herudover omfatter programmet en støttefunktion, der skal bistå regeringen med videreudvikling af landbrugs- og handelspolitikker, herunder kontrol med farlige pesticider, m.v.

Programmet sigter mod at integrere relevante initiativer i nationale institutioner, såvel offentlige som private. Der tages særligt hensyn til indsatser, som styrker kvinders levevilkår. På længere sigt og med konsolideringen af regeringens teknologiprogram og udviklingsstrategi for landdistrikterne vil der blive arbejdet for at etablere et endnu tættere samarbejde og evt. fælles finansiering med andre donorer.

Miljø indgår som et vigtigt tværgående hensyn i den nye fase af landbrugsprogrammet. Samtlige samarbejdspartnere vil skulle analysere de miljømæssige konsekvenser af deres arbejde. Hertil kommer, at bæredygtige produktionsteknikker introduceres gennem programmets landbrugsrådgivning, og at der gennemføres miljøkonsekvensanalyser som en del af programmets kreditgivning.

4.3. Støtte til miljøsektoren

Regeringen i Nicaragua vedtog en miljøhandlingsplan i 2001. Planen løber til 2005, hvorefter en ny forventes godkendt. Fremme af en miljømæssig bæredygtig udvikling er et tværgående hensyn i den nationale strategi til begrænsning af fattigdommen.

Miljøtilstandsrapporterne og Nicaraguas miljøhandlingsplan bekræfter eksistensen af en række alvorlige miljøproblemer i landet, herunder forurening af vandressourcerne, afskovning, jorderosion og manglende håndtering af både industri- og husholdningsaffald. Hertil kommer vanskeligheder med at beskytte naturparkerne og særlige områder, såsom mangroveskove ved kyststrækninger. Truslerne mod den biologiske biodiversitet er mange. Viden om og opmærksomhed på miljøproblemer er begrænset, og i mange

tilfælde håndhæves miljølove og regler ikke. Satsninger på kortsigtede økonomiske gevinster undergraver ligeledes i et vist omfang bestræbelserne på at skabe en bæredygtig forvaltning.

Regeringens miljøhandlingsplan udgør grundlaget for den danske sektorstøtte. Sektorprogrammet indeholder både støtte til offentlige institutioner og til civilsamfundets organisationer. Der er gjort fremskridt med henblik på samarbejde med andre væsentlige donorer.

Der ydes støtte til styrkelse af miljøforvaltningen både centralt i ministerierne, decentralt i miljøtekniske afdelinger og til miljøanklagemyndigheden. Forvaltningen af naturparkerne Bosawas og Indio-Maíz er et andet danske indsatsområde. Danmark støtter ligeledes uddannelses- og oplysningsaktiviteter.

Det nuværende miljøsektorprogram udløber ultimo 2005. I løbet af 2004 skal grundlaget og prioriteterne for en ny fase af miljøsektorprogrammet undersøges (2006-2010). Den nicaraguanske regerings handlingsplan vil være udgangspunktet for den danske støtte. Danmark vil fortsat støtte en forbedring af kontrollen med og forvaltningen af naturressourcer, især i og omkring sårbare økosystemer (f.eks. regnskovsområder, vådområder og kystzoner). Det overvejes endvidere at støtte forbedringer af vandressourceforvaltningen. Den danske miljøstøtte vil sikre lokalbefolkningens inddragelse i programmets gennemførelse og tilpasse aktiviteterne til konsekvenserne af regeringens nye økonomiske investeringsplaner og vækststrategier. Man vil fra dansk side se på kompetencer for miljøkontrol mellem forskellige institutioner på centralt og decentralt niveau. Endelig skal donorerne støtte til brede miljøindsatser harmoniseres og koordineres, herunder bl.a. støtte til miljøfonde.

4.4. Støtte til uddannelsessektoren

Behovet for støtte til uddannelsessektoren i Nicaragua er stort. Op til 34 pct. af børn og unge mellem 3 og 18 år har ikke adgang til uddannelse, og i gennemsnit går hver nicaraguaner kun 4,6 år i skole. Af en skoleårgang afslutter 33 pct. grundskolen (til 6. klassetrin), mens 17 pct. afslutter folkeskolens overbygning (yderligere 6 års skolegang). Knap 19 pct. af befolkningen er analfabeter. Disse tal dækker over store geografiske og sociale udsving. Endvidere er der problemer med selve kvaliteten af undervisningen. Lærertilønnen er lave, og undervisningsmaterialer og metoder er ofte sparsomme og forældede.

Nicaraguas regering erkender, at adgangen til god og relevant uddannelse er en forudsætning for, at fattigdommen kan reduceres afgørende i landet. Reform af uddannelsessektoren står således højt på dagsordenen i regeringens fattigdomsstrategi, og undervisningsministeriet har i lyset af "Education for All/Fast Track Initiative", Dakar 2000,

og 2015 Målene iværksat en række initiativer for at styrke såvel adgangen til uddannelse som uddannelsens kvalitet. Blandt disse initiativer er en national plan for undervisningssektoren og et ambitiøst initiativ til at decentralisere administrationen af sektoren til regioner, kommuner og lokalsamfund.

Regeringen i Nicaragua har samtidig taget initiativ til at etablere et sektorforum med deltagelse af nationale aktører og donorer, ligesom der er blevet taget initiativ til en række arbejdsgrupper, som skal koordinere indsatsen. Dette initiativ er ved indgangen til 2004 i sin spæde begyndelse, og der vil være behov for aktivt at støtte regeringen i ledelsen af koordinationen, således at der gives et konkret og substantielt indhold til det etablerede samarbejde om reform af uddannelsessektoren.

Det danske uddannelsessektor-program i Nicaragua vil blive udarbejdet i tæt samarbejde med de nationale myndigheder. Programmets første fase, som forventes at kunne starte i 2005, vil vare fem år. De nærmere indsatsområder for det danske sektorprogram vil blive udvalgt på baggrund af en forundersøgelse. Da den danske bistand geografisk fokuserer på de fattigste regioner, vil den omfatte støtte til udviklingen af uddannelsesinstitutionerne i Atlanterhavsregionerne, herunder styrkelse af den flersprogede undervisning til de forskellige etniske grupper i regionerne. Forundersøgelsen vil bl.a. vurdere, om en dansk støtte til miljøundervisning er relevant, og om der er behov for et særligt fokus på integration af handicappede i uddannelsessystemet. Muligheden for at støtte erhvervsuddannelserne vil ligeledes indgå i overvejelserne om uddannelsessektorprogrammets indhold. Designet af programmet vil lægge vægt på nationalt ejerskab af aktiviteterne samt på, at de nationale myndigheder etablerer transparente og åbne processer for såvel administrationen af programmet som for gennemførelse af aktiviteterne. Desuden vil en effektiv koordination og harmonisering mellem aktørerne blive prioriteret højt. Dette indebærer ikke mindst samarbejde om etablering af et veldefineret indikatorsystem for bistanden til sektoren.

Der arbejdes i undervisningsministeriet i samarbejde med centrale donorer, herunder Verdensbanken, IDB, EU og Canada, på at iværksætte en plan vedrørende etablering af en fælles og koordineret sektorindsats, som bl.a. rummer sektorbudgetstøtte til undervisningsministeriet. Danmark støtter denne proces og vil, såfremt rapporteringskapaciteten og de institutionelle, finansielle og politiske betingelser opfyldes, overveje at yde sektorbudgetstøtte til uddannelsessektoren.

4.5. Tematisk støtte til decentralisering og reform af den offentlige sektor

Mens den politiske vilje i Nicaragua til at fremme decentraliseringsprocessen op gennem 90'erne har været meget svingende, er det nu en prioritet for regeringen at fremme landets udvikling gennem en styrkelse af decentraliseringen af den offentlige

forvaltning. Nicaraguas regering har således gjort decentralisering til en integreret del af den påbegyndte moderniserings- og reformproces i den offentlige sektor. Der er taget en række vigtige skridt for at styrke decentraliseringsprocessen. Blandt disse er færdiggørelsen af en længe ventet national politik for decentralisering og lokal udvikling, der udgør den overordnede ramme for decentraliseringsprocessen. Endvidere har regeringen fremmet en række væsentlige lovforslag, herunder en lov om bloktilskud til kommunerne, der blev énstemmigt vedtaget i Nationalforsamlingen i juli 2003. Fra 2004 vil 4 pct. af statens indtægter blive overført til kommunerne.

Den overordnede ramme for den danske støtte til decentralisering er Nicaraguas strategi til bekæmpelse af fattigdommen. Forventningen er, at decentraliseringen vil bringe gennemførelsen af strategien nærmere de fattige gennem en styrkelse af kommunernes kapacitet til at forbedre den sociale og økonomiske infrastruktur (f.eks. konstruktion og vedligeholdelse af veje, vand og sanitet, markeder samt sundheds- og uddannelsesfaciliteter).

Gennem tværgående indsatser inden for decentralisering og reform af den offentlige sektor ønsker Danmark at styrke det samlede bistandsprogram i Nicaragua. Danmark har ydet støtte til kommunal udvikling og decentralisering i Nicaragua siden 1994 og vil iværksætte en ny indsats for perioden 2004-2009.

Decentraliseringsprogrammet vil støtte regeringens arbejde med at udarbejde og gennemføre en national handlingsplan for decentralisering samt støtte integrationen af denne i landets overordnede udviklingsplaner. Danmark vil i særlig grad arbejde for og indgå i dialog med den nicaraguanske regering om en gradvis udvidelse af decentraliseringen af forvaltningen til kommunerne. Danmark vil aktivt arbejde for at fremme koordination af donorstøtten til decentraliseringsområdet.

Danmark vil endvidere i samarbejde med andre udviklingspartnere støtte regeringens bestræbelser på at modernisere den offentlige sektor. Et vigtigt element i denne moderniseringsproces er reformen af det statslige budget- og økonomistyringssystem, som skal sikre gennemsigtighed, ansvarlighed og effektivitet i styringen af de offentlige midler. Den nicaraguanske regering arbejder endvidere på at gennemføre en reform af hele regeringsstrukturen, bl.a. med det formål at tilpasse regeringens struktur til landets økonomiske formåen og styrke tilstedeværelsen på lokalt niveau af centrale regeringsinstitutioner. Desuden vil man gennemføre en omfattende embedsmændsreform, der vil indeholde oprettelse af et klassificerings- og lønsystem for ansatte i statslige institutioner, indførelse af transparente ansættelsesprocedurer for offentligt ansatte samt indførelse af periodevis evaluering af disse. Endelig ønsker regeringen at fremme civilsamfundets rolle i monitoreringen og gennemførelsen af fattigdomsstrategien og den tilknyttede nationale udviklingsplan.

4.6. Støtte til demokrati og menneskerettigheder

En demokratiseringsbølge fulgte i kølvandet på afslutningen af borgerkrige og interne uroligheder i en række mellemamerikanske lande i 80'erne og 90'erne, herunder Nicaragua. Fred og forsoning gav en åbning for at styrke demokratiet og at fremme overholdelsen af menneskerettighederne.

Erfaringen har imidlertid vist, at etableringen af konsoliderede demokratier og udbredelsen og sikringen af menneskerettighederne tager tid. Der spores således fortsat problemer med både demokratiets institutionalisering og med overholdelsen af menneskerettighederne. I Nicaragua har regeringen sat konsolideringen af demokratiet højt på den politiske dagsorden og arbejder gennem de nationale strategier og planer for at reformere centrale demokratiske institutioner, ikke mindst retsvæsenet, som i høj grad har været præget af politiske udnævnelser, og det Højeste Valgråd, som ikke har fungeret effektivt. Politisk er der bred enighed om behovet for at skabe gennemsigtighed og forudsigelighed i de offentlige myndigheders arbejde og i det hele taget reducere omfanget af korruption i samfundet. Reduktion af korruptionen er en forudsætning for også at reducere fattigdommen.

Den danske støtte til demokrati og menneskerettigheder vil tage udgangspunkt i mere end 10 års erfaring på området. Aktiviteterne er gennemført fortrinsvist i samarbejde med lokale NGO'er, forskningsinstitutioner og nationale menneskerettighedsinstitutioner, såsom f.eks. ombudsmandsinstitutionen. En ny fase af programmet vil blive iværksat i 2005.

Indsatsen vil fortsat fokusere på konsolidering af demokratiet, overholdelse af de universelle menneskerettigheder og styrkelse af god regeringsførelse, herunder korruptionsbekæmpelse. Programmet vil give mulighed for at yde støtte til strategiske indsatser på områder, hvor væsentlige resultater kan opnås med forholdsvis små investeringer. En væsentlig udfordring består i at medvirke til at skabe et mere konstruktivt og udbytte-rikt samarbejde mellem statslige og ikke-statslige organisationer på MRD-området. En anden udfordring består i at skabe øget harmonisering mellem donorerne indbyrdes samt mellem donorerne og de nationale aktører. Samfinansiering af aktiviteter og udvikling af fælles monitoreringssystemer vil blive prioriteret, ligesom der vil blive lagt øget vægt på etableringen af indikatorer på MRD-området.

4.7. Privat Sektor Programmet og blandede kreditter

PS-Programmet i Nicaragua blev påbegyndt ultimo 2003. Programmet har hidtil beskæftiget sig med den private sektor inden for følgende områder:

- Landbrugsindustri
- Skovbrug

- Vindenergi
- Konsulentvirksomhed
- Turisme

PS-Programmet i Nicaragua sigter på i den kommende periode at oprette mindst otte nye samarbejdsaftaler om året, svarende til 40 virksomhedssamarbejder over den kommende strategiperiode fra 2004-2009.

Samhandlen mellem Nicaragua og Danmark er beskeden, og danske virksomheder har hidtil været tilbageholdende med at engagere sig i Mellemamerika. Med udsigten til en frihandelsaftale mellem Mellemamerika og USA forventes adgangen til det nicaraguaniske marked imidlertid at blive mere attraktiv.

Blandede kreditter

Nicaragua har i slutningen af 2003 fået adgang til omfattende gældslettelse under HIPC-initiativet (Highly Indebted Poor Countries) og er berettiget til at deltage i programmet for blandede kreditter. Mulighederne undersøges for at yde blandede kreditter til en planlagt privatfinansieret vindmøllepark.

5. Tilsyn med landeprogrammet

Tilsynet med landeprogrammet finder sted på flere forskellige niveauer. De generelle fremskridt for landeprogrammet skal ses i lyset af de generelle fremskridt for Nicaraguas strategi til bekæmpelse af fattigdommen, og målingen af resultater forventes i stigende grad at blive erstattet af regeringens monitorering af fattigdomsstrategien og af udviklingsplanerne for de enkelte sektorer. Regeringens monitorering er endnu under udvikling, men forventes at blive styrket i takt med konsolideringen af strategien til bekæmpelse af fattigdommen. Der bliver oprettet styringskomiteer for alle relevante sektorprogrammer. Målsætningen er at komiteerne vil blive en del af de nationale institutioner og ministerier. Fra dansk side arbejdes der for, at styringskomiteerne inkluderer alle væsentlige aktører i hver sektor, herunder statslige organisationer, civilsamfundet og donorerne.

Som en del af reformen af den offentlige sektor i Nicaragua arbejdes der på at styrke kontrollen med de offentlige udgifter og indtægter, herunder bistandsmidlerne. Et afgørende element i denne moderniseringsproces er reformen af det statslige budget- og økonomistyringssystem, hvilket er vigtigt for at højne gennemsigtighed, ansvarlighed og effektivitet i styringen af de offentlige midler. Denne proces vil blive støttet og fulgt nøje af donorerne, herunder Danmark.

Overvågningen af bistanden foregår på flere niveauer. Der afholdes periodevis Consultative Group (CG)-møder for Nicaragua, hvor donorerne sammen med Nicaraguas regering og civilsamfundet drøfter centrale problemstillinger for udviklingsbistanden. For den danske bistand vil der desuden blive afholdt højniveau-forhandlinger mellem Nicaragua og Danmark ca. hvert andet år, eller når der opstår særlige behov. Hertil kommer regelmæssige gennemgange af de enkelte programmer. Endvidere er der løbende drøftelser med det nicaraguanske udenrigsministerium, som koordinerer bistanden i landet. De forskellige evaluerings-/monitoreringsinstrumenter vil tage deres udgangspunkt i konkrete indikatorer for hver enkelt sektor.

Bilag 1: Økonomiske og sociale nøgletal for Nicaragua

Økonomiske nøgletal	
Areal (km ²)	130.000
Befolkning (mio., 2001)	5,2 ¹
BNI (mio. USD, 1998)	1.800 ²
BNI pr. indbygger (USD, 2000)	370 ³
BNP (mio. USD, 2001)	4.051 ⁴
BNP pr. indbygger (USD, 2000)	779 ⁴
Gennemsnitlig årlig økonomisk vækst (BNP, 1990-2001)	2,8 % ¹
Vækst i BNP pr. indbygger (1992-2002)	0,9 % ³
Værditilvækst i % af BNP (landbrug, 1998)	32,4 ²
Værditilvækst i % af BNP (industri, 1998)	22,1 ²
Værditilvækst i % af BNP (tjenesteydelser, 1998)	45,5 ²
Officiel udviklingsbistand pr. indbygger (USD, 2000)	111 ¹
Samlet udlandsgæld (mio. USD, 2000)	7.019 ¹
- heraf multilateral gæld	2.663
Nutidsværdi af udlandsgæld (% af BNP)	306 ⁵
Gældsbetjening (gennemsnit 1999-2001)	37 % ⁵

Sociale nøgletal	
Befolkningstilvækst (1990-2001)	2,8 % ¹
Forventet levealder (2000)	69 ¹
Børnedødelighed pr. 1000 (børn under 5 år, 2000)	41 % ¹
Adgang til forbedrede vandressourcer (% af befolkningen, 2000)	23 % ⁶
Adgang til sundhedsfaciliteter (2000)	15 % ⁵
Antal læger pr. 100.000 (2002)	61 ⁵
Analfabetisme (over 15, 2000)	19 %
Primæruddannelse (% af befolkningen)	81 % ⁵
- piger	81 % ⁵
Offentlige udgifter til sundhedssektoren (% af BNP, 1998-2000)	7 % ⁵
Andel af offentlige udgifter til militæret (2001)	1,1 % ⁵
Indkomstfordelingen, fattigste 10 % (1993)	0,7 % ¹
Indkomstfordelingen, rigeste 10 % (1993)	48,8 % ¹
Andel af befolkningen, der lever i fattigdom (1998)	43 %

1) World Development Report 2003

2) World Bank Country Data Profile 2003

3) World Bank Country-at-a-glance 2003

4) Banco Central de Nicaragua

5) Global Development Finance 2003

6) Human Development Report 2003

Danida
UDENRIGSMINISTERIET

Produktion:

© 2004

Udenrigsministeriet
Asiatisk Plads 2
DK-1448 København K
Tel: 3392 0000
Fax: 3254 0533
E-mail: um@um.dk
Internet: www.um.dk

Design:

Schultz Grafisk

Tryk:

Udenrigsministeriet
MF-centralen

Forsidefoto:

Nana Reimers

Publikationen kan downloades fra:

www.danida-publikationer.dk

ISBN-numre:

Trykt version: 87-7667-082-1

Elektronisk version: 87-7667-084-8

Redaktionen afsluttet 15. juni 2004

Danida
UDENRIGSMINISTERIET

Udenrigsministeriet
Asiatisk Plads 2
DK-1448 København K
Danmark
Telefon: 3392 0000
Fax: 3254 0533
E-mail: um@um.dk
Internet: www.um.dk