

Danida
UDENRIGSMINISTERIET

Bhutan-Danmark Partnerskab



Strategi for udviklings samarbejdet 2003-2007

Danida
UDENRIGSMINISTERIET

Produktion:

© 2004

Udenrigsministeriet

Asiatisk Plads 2

DK-1448 København K

Tlf.: 3392 0000

Fax: 3254 0533

E-mail: um@um.dk

Internet: www.um.dk

Design:

Schultz Grafisk

Tryk:

Udenrigsministeriet

MF-centralen

Forsidefoto:

Mikkel Østergaard

Publikationen kan downloades fra:

www.danida-publikationer.dk

ISBN-mumre:

Trykt version: 87-7964-989-0

Elektronisk version: 87-7964-991-2

Redaktionen afsluttet september 2003

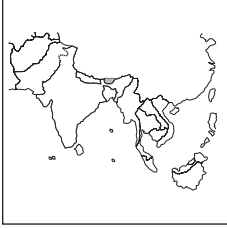
Bhutan-Danmark Partnerskab

Strategi for
udviklingssamarbejdet
2003 – 2007

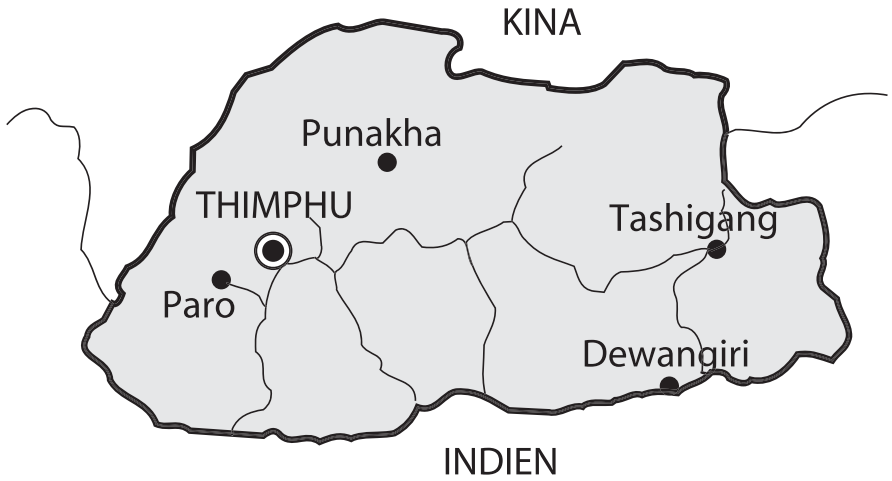
Danida
Udenrigsministeriet
2004

Indholdsfortegnelse

1. Indledning	5
1.1 Danmarks udviklingspolitik	5
1.2 Bhutan som programsamarbejdsland	6
2. Baggrund	8
2.1 De politiske, økonomiske og sociale udfordringer	8
2.2 Den nationale udviklingsramme	12
2.3 Donorstøtte og erfaringer fra tidligere dansk bistand	14
3. Dansk udviklingssamarbejde med Bhutan 2003-2007	15
3.1 Hovedmål	15
3.2 Strategier og prioriterede sektorer	15
3.3 Mål for samarbejdet mellem Danmark og Bhutan	17
3.4 Forudsætninger, forpligtelser og risikofaktorer	18
3.5 Tværgående og andre prioriterede emner	19
3.6 Implementeringsspørgsmål	20
4. Samarbejdet mellem Danmark og Bhutan 2003-2007: Programmet	22
4.1 Sundhed	22
4.2 Uddannelse	24
4.3 Miljø og byudvikling	25
4.4 God regeringsførelse/reformer i den offentlige administration/ menneskerettigheder	27
5. Bilateral bistand uden for landeprogrammet	29
6. Overvågning af landeprogrammet	30
Bilag 1	31
Økonomiske og sociale nøgletal	31



Bhutan



1. Indledning

1.1 Danmarks udviklingspolitik

Fattigdomsbekæmpelse er den overordnede målsætning for dansk udviklingspolitik. Dansk bistand er målrettet imod at hjælpe fattige befolkningsgrupper ved at sikre væsentlige investeringer i mennesker og fremme bæredygtig udvikling gennem fattigdomsorienteret økonomisk vækst. Fortsatte fremskridt på demokratiseringsområdet vil fra dansk side blive søgt understøttet. Kvinders deltagelse i udviklingsprocessen, et bæredygtigt miljø og fremme af menneskerettigheder og demokrati er vigtige hensyn for dansk bistand. Det er et fundamentalt princip at levere effektiv bistand gennem strategiske resultatorienterede indsatser med sektorprogramstøtte som det centrale omdrejningspunkt.

Danmarks bilaterale bistand kanaliseres primært til en udvalgt gruppe af program-samarbejdslande, som demonstrerer vilje og evne til effektivt at fremme en langsigtet bæredygtig udvikling. De lande, som opfylder betingelserne for at modtage dansk bistand, udfordres af alvorlig fattigdom, men lever samtidig op til deres ansvar om at imødegå denne udfordring ved at formulere og iværksætte langsigtede nationale fattigdomsstrategier og stræbe efter en konsolidering af demokratiet, respekten for menneskerettighederne og god regeringsførelse.

Partnerskab er en hjørnesteen i Danmarks udviklingssamarbejde. Effektiv fattigdomsbekæmpelse kræver, at der etableres partnerskaber over en bred front såvel med de nationale og internationale aktører, som er involverede i formulering, iværksættelse og monitorering af programmerne som med modtagere af bistand og med andre aktører, som påvirkes af indsatsen - regeringer, den private sektor, civilsamfundet, herunder de fattige og marginaliserede. Det er centralt for dansk udviklingspolitik, at dette samarbejde baseres på samarbejdslandets egne strategier og politikker.

1.2 Bhutan som programsamarbejdsland

Kongeriget Bhutan er en lille indlandsstat i Himalayabjergene, der i nord grænser op mod Kina (Tibet) og på de øvrige tre sider mod Indien. Landets areal er på 38.394 km², og indbyggertallet er ca. 800.000. Bhutans BNP pr. indbygger er beregnet til USD 755. Landet er af FN klassificeret som tilhørende gruppen af mindst udviklede lande og var i 2001 nr. 140 ud af 173 lande på UNDP's Menneskelige Udviklingsindeks.

I de senere år har Bhutan gennemgået en gradvis moderniserings- og demokratiseringsproces. Der er etableret en nationalforsamling og en regering, og kongens beføjelser er gradvist blevet overdraget til disse institutioner. Desuden har gennemgribende reformer i den offentlige sektor betydet større gennemsigtighed og ansvarlighed i den offentlige administration. Denne målrettede proces ventes at nå et højdepunkt i strategiperioden med formulering og vedtagelse af landets første skrevne forfatning.

De økonomiske udsigter på mellemlangt og langt sigt er positive, og det forventes, at Bhutan inden for de næste 10 år vil være i stand til selv at finansiere størstedelen af landets udvikling. Historisk set har økonomien været afhængig af landbruget, men i de senere år har der været en kraftig vækst i udnyttelsen af vandkraft, som er muliggjort af landets bjergige terræn.

Landet står dog stadig over for store sociale og økonomiske udfordringer. Det største problem er fortsat fattigdommen, som især er udbredt i landdistrikterne. Sundhedsvesenet og uddannelsessektoren skal forbedres, regeringen skal fortsætte demokratiseringsprocessen, og der skal gøres en større indsats for at diversificere økonomien og dermed skabe forhold, som muliggør en bredt funderet økonomisk vækst og sikre beskæftigelsesmuligheder for den voksende befolkning.

Det danske udviklingssamarbejde med Bhutan blev indledt i 1978, og i 1989 blev Bhutan udvalgt som et af Danmarks programsamarbejdslande. Bistanden har indtil nu været koncentreret om fire områder: Sundhed, byudvikling, miljø og god regeringsførelse. Den første landestrategi blev udarbejdet i 1997 og dækkede perioden 1998-2002. Danmark har i en årrække været en af landets største donorer.

Bhutan vil også i de kommende år være et programsamarbejdsland for dansk udviklingsbistand. Denne beslutning er baseret på, at landet fortsat har behov for bistand til at understøtte udviklingsmæssige udfordringer, at regeringen har vist fortsat engagement i og kapacitet til at få det maksimale udbytte af bistanden, at der indenrigspolitisk er stærk fokus på at bekæmpe fattigdommen og på fremme af demokratiske forandringer, og endelig de positive erfaringer med den hidtidige danske bistand.

Denne landestrategi dækker perioden 2003-2007, som er sammenfaldende med Bhutans niende femårsplan. Den er resultatet af en konsultativ proces baseret på Bhutans udviklingsmæssige prioriteringer og Danmarks udviklingspolitik, „Partnerskab 2000“. Det overordnede mål med samarbejdet med Bhutan er fortsat at bekæmpe fattigdommen ved at fremme en bæredygtig økonomisk udvikling og styrke de demokratiske processer. Danmark vil støtte fire områder: Sundhed, uddannelse, miljø- og byudvikling og god regeringsførelse. Derudover ydes der støtte i forbindelse med Ordningen for Blandede Kreditter og Privatsektorprogrammet.

2. Baggrund

2.1 De politiske, økonomiske og sociale udfordringer

Demokratisering, regeringsførelse og menneskerettigheder

Der er iværksat en gradvis demokratiseringsproces i Bhutan, som skal omdanne landet til et moderne demokrati. Hans Majestæt Kong Jigme Singye Wangchuck har siden sin tronbestigelse i 1972 gennemført vidtrækkende politiske ændringer i landet, der foreløbig kulminerede i 1998 med overdragelse af alle udøvende beføjelser til et ministerråd, som er valgt af Nationalforsamlingen.

Demokratiseringsprocessen ventes at fortsætte i strategiperioden med formulering og vedtagelse af landets første skrevne forfatning. I 2001 gav kongen mandat til nedsættelse af en forfatningskommission på 39 medlemmer, som skulle udarbejde et udkast til en forfatning, der på den ene side sikrer, at Bhutan internationalt anerkendes som et demokratisk samfund baseret på retssikkerhed, og på den anden side tager hensyn til landets unikke historie og kultur. Når udkastet er færdigt, ventes det bl.a. at adressere forholdet mellem staten og de ikke statslige aktører, det fremtidige politiske system, herunder spørgsmålet om politiske partier, og befolkningens civile og politiske rettigheder.

Sideløbende med demokratiseringsprocessen er der gennemført reformer i den offentlige sektor, som har til formål at styrke god regeringsførelse, retssikkerheden og den folkelige deltagelse i beslutningsprocessen ved at forbedre effektiviteten, ansvarligheden og gennemsigtigheden i administrationen. Disse reformer omfatter en omstrukturering af ministerier, en forbedring af den økonomiske styring, antikorrupsionslovgivning og etablering af et kompetencebåret karrieresystem i statsadministrationen. Reformerne har ført til oprettelse og styrkelse af forskellige kontrolinstanser, herunder et kontor for juridiske spørgsmål, et ledelsesinstitut, en revisionsmyndighed og en statsforvaltningskommission.

Derudover er der sket en gradvis decentralisering af den politiske beslutningsproces. Etableringen af distriktsudviklingskomiteer (dzongkhag) i 1981 og kommunale udviklingskomiteer (geog) i 1991 har ført til større folkelig deltagelse i udviklings- og beslutningsprocessen. Decentraliseringsbestræbelserne ses af Bhutan som et vigtigt element i opfyldelsen af visionen om demokratisering og god regeringsførelse. I 2002

fortsatte decentraliseringsprocessen med overdragelse af administrative og økonomiske beføjelser til distrikterne og kommunerne. Samme år gennemførtes valg af formændene for kommuneudviklingskomiteerne. Den niende femårsplan 2003-2007 indeholder ambitiøse planer for yderligere fremskridt i denne proces. Denne overordnede plan er baseret på input fra de 201 kommuner og 20 distrikter og implementeres af de lokale komiteer. Det er den ambitiøse målsætning, at 25 % af de forudsete udgifter i den niende femårsplan skal administreres lokalt.

Menneskerettighedssituationen i Bhutan er fortsat genstand for international bevågenhed. Der er ikke rapporter om systematiske brud på menneskerettighederne, men der er fortsat visse begrænsninger i de civile og politiske rettigheder. Bhutan har underskrevet konventionen om børns rettigheder og konventionen om afskaffelse af al diskrimination mod kvinder, men har endnu ikke tiltrådt konventionerne om civile og politiske rettigheder, konventionen om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder og konventionen mod tortur. Landet har underskrevet, men ikke ratificeret, konventionen om race-diskrimination. Bhutan har tilkendegivet, at man forventer at kunne underskrive de resterende konventioner inden for kort tid og derefter indlede ratifikationsprocessen.

Et andet område der giver anledning til bekymring vedrører forholdene for etniske minoriteter, herunder specielt personer af nepalesisk oprindelse. Bhutans befolkning er sammensat af forskellige etniske grupper. Den ene af de to hovedgrupper er drukpaerne i den nordlige del af landet, som igen kan opdeles i tre undergrupper: ngalong i vest, bumthap i det centrale Bhutan og sharchop i øst. Den anden hovedgruppe er lhots-hampæerne, der er af nepalesisk oprindelse, og som fortrinsvis bor i den sydlige del af landet. Ngalongerne, bhumtap'erne og sharchop'erne er med undtagelse af de forskellige sprogtalende en homogen gruppe. Andre mindre etniske grupper er tibetanere, doyaer, khenger, adishavier, brokpas monpa, gongduk lhop/doya og kurteop'er.

I 50'erne og 60'erne oplevede Bhutan en betydelig indvandring fra Nepal. Det førte til et stop for lovlig indvandring i 1958. Indvandringen fortsatte imidlertid, og i 1985 strammede regeringen reglerne for opnåelse af statsborgerskab og ophævede opholdstilladelser for indvandrere for at styrke en national identitet med rod i sprog, religion og traditionel bhutansk kultur. Dette lovindgreb fremkaldte uroligheder i det sydlige Bhutan, som kulminerede i begyndelsen af 90'erne og førte til at personer af nepalesisk afstamning flygtede. Antallet af flygtninge udgør i dag mere end 100.000, som stadig bor i lejre i Nepal. Der har været ført bilaterale forhandlinger mellem Bhutan og Nepal med henblik på at finde en retfærdig og varig løsning på problemet. I 2003 nåede man frem til en aftale om at påbegynde repatriering af personer, som opfylder nærmere fastsatte kriterier, fra indledningsvist en lejr. Bhutans regering ønsker at finde frem til en retfærdig og varig løsning, som kan accepteres af alle parter, også flygtningene.

Der er rapporter om diskrimination mod lhotshampabefolkningen f.eks. adgang til statsborgerskab, udstedelse af sikkerhedsgodkendelsescertifikater, ansættelse i den offentlige sektor og adgang til offentlige ydelser, herunder uddannelse på højt niveau. Det kan dog ikke fastslås om denne diskrimination er systematisk og regelmæssig.

Demokratiseringsprocessen i Bhutan er godt på vej, men der udestår endnu forbedringer, især med hensyn til forankring af demokratiet og sikring af menneskerettighederne. Disse områder vil stadig være genstand for international opmærksomhed og bistand og vil være et centralt område for den danske bistand i strategiperioden. Det forventes, at forfatningsprocessen vil skabe et godt grundlag for yderligere forbedringer af politiske og minoritetsrettigheder.

Bhutan støtter kampen mod terrorisme og har tiltrådt en række internationale konventioner om terrorisme og våbenkontrol. En større udenrigspolitisk udfordring er tilstedeværelsen af indiske separatistbevægelser, f.eks. United Liberation Front of Assam (ULFA), National Democratic Front of Bodoland (NDFB) og Kantipur Liberation Organisation (KLO) i det sydlige Bhutan. Regeringen har forstærket sin indsats for at finde frem til en hurtig løsning.

Økonomisk udvikling

Bhutan har et BNP pr. indbygger på USD 755 (2003). Det er af FN placeret i gruppen af mindst udviklede lande og var i 2001 nr. 140 ud af 173 lande på UNDP's Menneskelige Udviklingsindeks.

Bhutan er et relativt ressourcerigt land. Vandkraftssektoren udgør et betydeligt potentiale sammen med skove og mineralforekomster. Det bjergrige terræn og den fjerne placering hæmmer imidlertid udviklingen. Økonomien domineres af to sektorer: Landbrug, hovedsageligt subsistenslandbrug, og vandkraft. 79 % af befolkningen er fortsat afhængige af landbruget, men sektorens økonomiske betydning er dalende og udgør ca. 33 % af BNP, mens vandkraften er steget til omkring 11 %. De resterende 56 % af BNP kommer fra byggeriet, servicesektoren og industrien.

I de senere år har Bhutan haft en stabil årlig økonomisk vækst på omkring 6-7 %. Regeringen fører en forsigtig finanspolitik. Økonomien er tæt forbundet med den indiske økonomi, og Bhutans nationale valuta (ngultrum) er bundet til den indiske rupee. Over 90 % af Bhutans eksport går til Indien, og 70 % af Bhutans samlede import kommer fra Indien. Handelsunderskuddet er stigende, hovedsageligt på grund af en vækst i importen af fødevarer og byggematerialer til vandkraftanlæg. Bhutan har en lav gældsbyrde på USD 406 mio. (2003).

Bhutan har traditionelt opretholdt et begrænset underskud på de offentlige finanser, men på grund af befolkningstilvæksten og voksende investeringer i de sociale sektorer er underskuddet steget og udgjorde i 2003 10 % af BNP. Staten afholder selv alle løbende offentlige udgifter i den niende femårsplan, men er forsat afhængig af udenlandsk bistand til finansiering af investeringsudgifterne. Statens indtægter forventes at beløbe sig til 20% af BNP i de næste fem år. For at udvide skattegrundlaget indførte man i 2002 en personlig indkomstskat.

De økonomiske udsigter er gode, idet der forventes en stigning i indtægterne fra vandkraftsektoren. I 1996 påbegyndte Bhutan med økonomisk og faglig bistand fra Indien opførelsen af vandkraftværket Tala med en kapacitet på 1020 MW. Når det og en række mindre vandkraftværker er færdige, ventes det, at indtægten fra salg af elektricitet vil blive betydeligt højere end i dag. Der er derfor en reel mulighed for, at Bhutan inden for en rimelig tidshorisont vil blive uafhængig af økonomisk bistand fra udlandet. Udsigterne er dog usikre. Indtægterne fra vandkraften afhænger af den økonomiske udvikling, det fremtidige energiforbrug i Indien, og hvilke priser der kan opnås. Desuden vil det fortsat være en udfordring at omsætte den forventede stigning i egne indtægter til en reel økonomisk og social udvikling. Udviklingspotentialet uden for vandkraftsektoren er stadig begrænset, og store anstrengelser er nødvendige for at skabe grundlag for en bredere funderet økonomisk vækst ved styrkelse af andre sektorer og etablering af en ramme for udvikling af den private sektor. Samtidig øger den hurtige befolkningstilvækst behovet for arbejdspladser.

Der er sket betydelige fremskridt inden for sundhed og uddannelse i de senere år. Et stigende antal børn og unge får en uddannelse. Det giver et solidt potentiale for økonomisk vækst i fremtiden, men stiller også krav til regeringen om beskæftigelsesmuligheder. Samtidig er de grundlæggende sundhedsmæssige indikatorer blevet betydeligt bedre i de sidste 10 år. HIV/AIDS er med en anslået smitterate på 16/100.000 ikke et større problem, men der skal gøres en indsats for, at problemet ikke vokser.

Fattigdomsproblemer

Fattigdom er fortsat et problem i Bhutan. Større og mere omfattende undersøgelser afventes stadig, men en pilotundersøgelse fra 2000 viste, at 29 % af befolkningen i landdistrikterne og 3 % af befolkningen i byerne lever under fattigdomsgrænsen.

De fattige er oftest subsistenslandbrugere i fjerntliggende og isolerede landdistrikter med begrænset adgang til markeder, børnerige familier, personer med begrænset uddannelse og med begrænset jord meget få eller ingen husdyr. Undersøgelser fra de senere år viser, at fødevarerituationen var usikker i 31 % af kommunerne i Bhutan. 22 % af kommunerne lå under den gennemsnitlige optagelsesandel i grundskole, 33 % havde

slet ingen grundskoler, 61 % havde ikke adgang til elektricitet, og 33 % havde ingen vejforbindelse til resten af landet.

En høj befolkningstilvækst og en opfattelse af tilknyttede økonomiske fordele har resulteret i en stor tilflytning til byerne. Der foreligger endnu ikke nogen undersøgelser af, hvad denne afvandring fra landområderne betyder for forvaltningen af landdistrikternes naturressourcer og den samlede landbrugsproduktion, men det har skabt voksende fattigdomsproblemer i byerne.

Regeringen har identificeret en række faktorer, der fører til fattigdom, herunder manglende vejforbindelser (begrænser adgangen til uddannelse og sundhed og muligheder for at sælge overskudsproduktion), mangel på landbrugsjord og lav produktivitet. Stigende offentlige investeringer i sundhed og uddannelse har i de senere årtier betydet, at mange landsbyboere nu har adgang til primæruddannelse og basal sundhedsservice. Men mange landsbyboere er nødt til at rejse langt for at få en højere uddannelse og komme på hospitalet.

Der synes ikke at være den store forskel på fattigdommen hos mænd og kvinder. Kvinderne har en høj grad af ligestilling, og der diskrimineres ikke mod dem i lovgivningen eller socialt. Faktisk favoriserer visse dele af lovgivningen, f.eks. arvelovgivning, kvinderne. I 1981 ratificerede Bhutan FN's konvention om afskaffelse af diskrimination mod kvinder. Kvinderne er dog stadig ringere stillet end mændene på en række områder, og denne tendens forstærkes tilsyneladende af den gradvise ændring fra landbosamfund til industri-servicesamfund. Det er en højere andel af drenge end piger, der går i skole, og som senere får en højere uddannelse. Meget få kvinder har opnået en ledende stilling i erhvervslivet, i statsadministrationen eller i det politiske liv.

2.2 Den nationale udviklingsramme

I dokumentet „Bhutan 2020, a vision for peace, prosperity and happiness“ fra 1998 angives landets overordnede udviklingsmål at være „Gross National Happiness“. Dette begreb lægger vægt på fremme af livskvaliteten frem for alene at basere sig på økonomisk vækst. Der fokuseres på fem mål: Menneskelig udvikling, afbalanceret og retfærdig udvikling, god regeringsførelse, bevarelse af kultur og kulturarv og miljøbeskyttelse. 2015-målene¹ er centrale for at opnå Gross National Happiness, og regeringen er fast besluttet på at opfylde 2015-målene, og gerne før tid.

¹ 2015-målene, på engelsk „Millennium Development Goals (MDGs)“. Ved årtusindskiftet i september 2000 bekræftede FN's medlemslande deres tilsagn om at arbejde for en verden, hvor støtte til udvikling og afskaffelse af fattigdom ville have den højeste prioritet. 2015-målene er blevet almindelig accepteret som en målestok for udviklingskridt.

Den langsigtede vision for Bhutan er at udvikle en mere bredt funderet økonomi ved at udnytte vandkraftpotentialer og udvikle konkurrencedygtige, vidensbaserede industrier. Det kan være industrier, som er baseret på energi til konkurrencedygtige priser, og højteknologiske industrier, hvis afsætningsmuligheder ikke hindres af landets bjergrige geografi og placering. Stigende skatteindtægter fra vandkraft og flere og flere veluddannede unge ses som en mulighed for at forfølge denne vision. Hvis regeringen skal nå disse mål, skal den bl.a. styrke uddannelses-, IT- og kommunikationssektoren samt andre former for infrastruktur. Samtidig vil udviklingspotentialer inden for øvrige sektorer, f.eks. traditionelle produktionsindustrier og landbrugsproduktion blive forfulgt på trods af vanskeligheder med at markedsføre disse produkter på grund af landets fjerne beliggenhed.

Det overordnede mål for den niende femårsplan er fattigdomsbekæmpelse gennem vækst (særligt i landområderne), udvikling af den private sektor, skabelse af nye arbejdspladser, fremme af en effektiv offentlig sektor blandt andet gennem styrkelse af kapaciteten i administrationen og øget decentralisering samt bevarelse af Bhutans miljø og kulturarv. Disse mål søges opnået gennem en række prioritetsområder: Implementering af bæredygtige makroøkonomiske politikker, yderligere forstærkning af den politiske og administrative reformproces i forbindelse med den igangværende forfatningsproces, udvikling af infrastrukturen, forsat udvikling af de sociale sektorer med fokus på forbedring af kvaliteten af de offentlige ydelser, udvikling af menneskers og institutioners kapacitet, forstærke udviklingen af den private sektor, decentralisere og effektiv anvendelse og forvaltning af den eksterne bistand.

Det samlede budget for den niende femårsplan er USD 1,517 mio. (USD 756 mio. til kapitalinvesteringer, USD 686 mio. til driftsudgifter og USD 75 mio. til afdrag på gæld). De offentlige indtægter forudses at dække driftsudgifter, mens hovedparten af kapitalinvesteringerne dækkes af ekstern bistand. Ifølge finansieringsplanen mangler der dog stadig finansiering af USD ca. 173 mio. i femårsperioden. Regeringen har planer om bl.a. at øge de offentlige indtægter via forbedrede metoder til opkrævning af skatter og vil herved kunne dække en del af den manglende finansiering. De sociale sektorer er et centralt element i regeringens strategi. De står for mere end 25 % af de offentlige udgifter.

Med det stærke fokus på fattigdomsbekæmpelse og decentralisering falder den niende femårsplan godt i tråd med dansk udviklingspolitik. Planen udgør samtidig en fattigdomsbekæmpelsesstrategi for Bhutan, idet man knytter fattigdomsanalyse, formulering af politikker og fordeling af midler sammen med målet om at skabe effektiv og fattigdomsorienteret vækst. Det er en ambitiøs plan, men i betragtning af, at Bhutan tidligere har overholdt de foreliggende udviklingsplaner er der tillid til, at regeringen vil implementere den. Implementeringen vil dog afhænge af mulighederne for at få dækket den manglende finansiering.

2.3 Donorstøtte og erfaringer fra tidligere dansk bistand

Bhutan har valgt at samarbejde med en begrænset gruppe af partnere. I 2001 var Indien den største donor efterfulgt af Danmark og FN. Andre større donorer var ADB, Japan, Verdensbanken, Østrig, Holland og Schweiz. Finansministeriet er den centrale koordinationsmyndighed for udviklingsbistanden. Bistandskoordineringen på højeste niveau finder sted ved Round Table Meetings, der afholdes hvert andet år. På landeniveau er der ikke nogen formel koordineringsmekanisme, men der er flere uformelle kanaler, hvor donorerne kan mødes og drøfte emner af fælles interesse. Dialogen med regeringen foregår på en konstruktiv og gennemsigtig måde, og der er adgang til beslutningstagere på alle niveauer.

På grund af regeringens stærke ejerskab af udviklingsprocessen og udviklingsbistanden er der etableret en effektiv arbejdsdeling mellem de større donorer. De vigtigste områder der får støtte er: Indien (generel budgetstøtte, vandkraft og infrastruktur), Japan (landbrug og kommunikation), Østrig (energi og skovbrug), Holland (bæredygtig udvikling), FN (HIV/AIDS, sundhed og miljø), ADB (fysisk og social infrastruktur og den private sektor) og Verdensbanken (uddannelse).

Danmark har ydet udviklingsbistand til Bhutan siden 1978. Bistanden blev i starten givet gennem multilaterale organisationer, men i 1985 blev det første bilaterale udviklingsprogram iværksat. I 1989 blev Bhutan valgt som programsamarbejdsland. I de sidste fem år har den danske bistand være koncentreret på fire områder: Sundhed (DKK 120 mio. til kerneprogrammet med en ekstra komponent til vandforsyning og sanitet på landet på DKK 44,5 mio.), miljø- og ressourceforvaltning (DKK 85 mio.), god regeringsførelse og reformer i den offentlige sektor (DKK 42 mio.) og byudvikling (DKK 77 mio.).

Erfaringerne med samarbejdet mellem Danmark og Bhutan har været gode, og Danmark har via sin position som en af de største donorer haft en enestående mulighed for at påvirke landets udvikling. Programmet har været karakteriseret af et stærkt bhutansk ejerskab og medvirken ved gennemførelsen. Landets begrænsede størrelse har gjort det muligt at skabe meget synlige resultater, som må anses for at være væsentlige for Bhutans udvikling.

Dansk udviklingsbistand har således spillet en vigtig rolle for landets udvikling på en række områder. Sundhedsudviklingen er forbedret, f.eks. illustreret ved den betydelige forbedring af indikatorer for dødeligheden blandt børn og mødre og den forventede levetid. Miljøet er forbedret bl.a. gennem etablering af nødvendig miljølovgivning. Endelig har den danske bistand bidraget til forbedret regeringsførelse gennem støtte til institutioner, der er centrale for demokratisering, god regeringsførelse og decentralisering.

3. Dansk udviklingsamarbejde med Bhutan 2003-2007

3.1 Hovedmål

Overordnet mål:

- Fattigdomsbekæmpelse gennem fremme af en bæredygtig økonomisk udvikling og styrkelse af demokratiseringsprocessen, herunder folkelig deltagelse, god regeringsførelse, ligestilling mellem kønnene og respekt for menneskerettighederne.

Delmål:

- Bedre adgang til sundhedsydelser af høj kvalitet for alle i Bhutan, især for de fattige og dårligt stillede dele af befolkningen.
- Bedre adgang til uddannelse af høj kvalitet for alle, især de fattige og dårligt stillede dele af befolkningen.
- Fremme af bæredygtig og effektiv forvaltning af naturressourcer og forureningsbekæmpelse.
- Fremme af bæredygtig byudvikling og rammer for skabelse af nye arbejdspladser.
- Fremme af retssikkerhed, god regeringsførelse, demokrati og menneskerettigheder, effektivitet og professionalisme i den offentlige administration og folkelig deltagelse i beslutningsprocessen.

3.2 Strategier og prioriterede sektorer

Landeprogrammet vil bidrage til det overordnede mål om fattigdomsbekæmpelse gennem en flerstrengt strategi som omfatter støtte til forbedringer i adgangen til og kvaliteten af sundheds- og uddannelsesydelser især for fattige og dårligt stillede grupper, tiltag rettet mod at forhindre vækst i fattigdommen i byerne gennem understøtning af jobskabelse i den private sektor samt fokus på bæredygtig anvendelse af naturressourcegrundlaget i landområderne. Endelige vil der blive givet støtte til demokratiserings- og decentraliseringsprocessen for at fremme befolkningens deltagelse i og indflydelse på udviklingsprocessen.

De områder Danmark vil yde bistand til er udvalgt i tæt samarbejde med Bhutans regering ud fra ovennævnte mål og delmål, erfaringerne fra det langvarige dansk-bhutanske udviklingssamarbejde, Bhutans sektorspecifikke behov og den samlede donorsituation. Det er opnået enighed om, at programmet i perioden 2003-2007 skal dække sektorernes sundhed, uddannelse samt miljø- og byudvikling. Derudover ydes der støtte til god regeringsførelse, offentlige og administrative reformer og menneskerettigheder (herefter kaldet god regeringsførelse). Endelig ydes der støtte uden for landeprogrammet i forbindelse med Ordningen for Blandede Kreditter og Privatsektorprogrammet.

Programmet har til formål at støtte gennemførelsen af Bhutans væsentligste udviklingspolitikker, herunder primært den niende femårsplan. Indsatsområderne er væsentlige for Bhutan, hvis 2015-målene skal opnås. Det overordnede mål er i overensstemmelse med den niende femårsplans fokus på fattigdomsbekæmpelse. Forbedringer i sundhed og uddannelse betragtes som væsentlige elementer i fattigdomsbekæmpelsen, og en styrkelse af kvaliteten og dækningen af ydelserne på disse områder er vigtige elementer i regeringens udviklingsstrategi. Miljøet er valgt, fordi de fattigste dele af befolkningen hovedsageligt er afhængige af naturressourcer som indtægtsgrundlag. Byudvikling betragtes som væsentlig for at forbedre mulighederne for vækst og beskæftigelse i byerne og forhindre, at problemer, der følger i kølvandet på urbaniseringen, især fattigdom i byerne, vokser. Støtte til god regeringsførelse, reformer i den offentlige sektor og decentralisering bidrager til at øge den folkelige deltagelse i udviklingsprocessen, hvilket igen fører til forbedringer i levestandarden for de fattige, og samtidig støtter gennemførelsen af hele den niende femårsplan.

Justeringerne i landeprogrammet i den nuværende planlægningsperiode har til formål at sikre, at bistandens overordnede mål fremmes. Efter anmodning fra Bhutan introduceres støtte til uddannelsessektoren for at sikre kvalitetsuddannelse for alle. Endvidere vil støtte til miljø og byudvikling, som tidligere har været givet som separate sektorprogrammer, blive sammenlagt i ét miljø- og byudviklingsprogram, hvor der lægges vægt på forvaltning af naturressourcer og en miljømæssigt bæredygtig udvikling af byerne. Endelig forventes det, at sundhedssektoren ved strategiperiodens udgang har nået et niveau, hvor betydelig dansk bistand ikke længere er nødvendig. Dermed forventes tredje fase af sundhedssektorprogrammet at blive den sidste omfattende fase af sektorprogrammet.

I strategiperioden fordeles bistanden på følgende områder med de angivne procenter:

Sundhed/vandforsyning på landet	35 %
Uddannelse	18 %
Miljø- og byudvikling	35 %
God regeringsførelse/offentlige og forvaltningsmæssige reformer/ menneskerettigheder	12 %

Forventningerne til stigningen i de indenlandske indtægter som følge af udviklingen i vandkraftsektoren i de kommende 10 år tyder på, at Bhutan gradvist vil blive i stand til at dække en stadig større andel af udviklingsinvesteringerne. Som følge heraf forudses det, at den danske bistand til Bhutan gradvist vil blive tilpasset denne nye situation. Bistanden i de kommende fem år er udformet med dette for øje og søger, hvor det er muligt, at understøtte denne udvikling, herunder i forbindelse med valg af implementeringsmetoder.

3.3 Mål for samarbejdet mellem Danmark og Bhutan

De overordnede mål for samarbejdet mellem Danmark og Bhutan vil være fremskridt mod de opstillede mål for strategiperioden (se ovenfor), og på længere sigt mod 2015-målene. Der er endnu ikke formuleret detaljerede mål for fattigdomsbekæmpelse pga. mangel på pålidelige fattigdomsstatistikker. Nye undersøgelser er ved at afhjælpe dette problem. Der vil blive udviklet specifikke mål for fattigdomsbekæmpelse, i løbet af den niende femårsplanperiode. Det forventes, at en mekanisme til overvågning og evaluering af fattigdommen vil være på plads inden for kort tid. Når denne er på plads, integreres de heri fastsatte mål for fattigdomsbekæmpelse i det dansk-bhutanske samarbejdsprogram.

På sektorniveau er målene de samme som regeringens mål i den niende femårsplan. For at kunne overvåge fremskridtene i samarbejdet mellem Danmark og Bhutan på dette niveau, er der i femårsplanen udvalgt 4-5 mål, som anses for at være de mest relevante for samarbejdet. De findes i kapitel 4.

Ud over det overordnede formål, som er fattigdomsbekæmpelse, er der udviklet en række programmål, som skal overvåge den generelle gennemførelse af programmet og tværgående emner. Se skemaet side 19.

Fremskridt mod program- og sektormålene overvåges løbende i hele strategiperioden i tæt samarbejde mellem Danmark og Bhutan. Som en del af landeprogrammet ydes der via programmet for god regeringsførelse støtte til de vigtigste regeringsinstitutioner, herunder Overvågnings- og evalueringsekretariatet i Planlægningskommissionen, for at sikre og udvikle den nødvendige overvågningskapacitet.

3.4 Forudsætninger, forpligtelser og risikofaktorer

Samarbejdet er i strategiperioden styret af en række gensidige forudsætninger og forpligtelser. De vigtigste kan opsummeres, som følger:

Danmark skal:

- Bidrage med finansiering og faglig bistand til implementering af programmet som beskrevet i denne strategi
- Koordinere med andre relevante donorer
- Regelmæssigt rapportere til Bhutans regering om midler til rådighed

Bhutan skal:

- Fortsætte med at gennemføre og styrke demokratiseringsprocessen og fremme menneskerettighederne, herunder
 - Vedtagelse af en demokratisk forfatning
 - Ratificering af FN's konventioner om civile og politiske rettigheder, økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, racediskrimination og mod tortur.
 - Fortsættelse af decentraliseringspolitikken
- Bidrage til finansiering og implementering af den niende femårsplan med fokus på politikker til fordel for de fattige med henblik på at opfylde 2015-målene.

Den politiske situation i Bhutan er stabil, de økonomiske udsigter er relativt gode, og regeringen er opsat på at få mest muligt ud af udviklingsbistanden. Der er en dog række faktorer, som vil have indflydelse på udviklingen i Bhutan i årene fremover, og derfor også vil have betydning for samarbejdets succes. Det drejer sig om fremskridt i demokratiseringsprocessen, herunder bl.a. en tilfredsstillende løsning på problemerne med menneskerettigheder/flygtninge; implementering af de ambitiøse planer for decentralisering; realisering af de optimistiske prognoser for makroøkonomisk udvikling, der primært afhænger af, om der kan sælges betydelige mængder elektricitet til Indien til en passende pris; og om den det lykkes at diversificere økonomien herunder gennem udvikling af den private sektor og etablering af nye beskæftigelsesmuligheder. På kort sigt er den mest usikre faktor tilstedeværelsen af de udenlandske militante grupper i det sydlige Bhutan, som kan resultere i en langvarig konflikt i dele af landet og dermed trække opmærksomheden væk fra andre vigtige emner og have en negativ indvirkning på den økonomiske udvikling.

3.5 Tværgående og andre prioriterede emner

I overensstemmelse med Danmarks udviklingspolitik indarbejdes tre tværgående hensyn på alle niveauer i den danske bistand i strategiperioden. Det er ligestilling mellem kønnene, miljø og god regeringsførelse/menneskerettigheder. Derudover vil støtte til decentraliseringsprocessen blive behandlet som et tværgående hensyn i Bhutan, på grund af processens vigtighed og relevans for alle sektorer. Flere detaljer om strategien for integration af de tværgående hensyn findes i afsnittene om de enkelte sektorprogrammer i kapitel 4.

Programsmål	Indikatorer
Fremme yderligere udvikling af nationale strategier for fattigdomsbekæmpelse	<ul style="list-style-type: none"> • Alle sektorprogrammer i strategiperioden er udformet, så de understøtter den niende femårsplan • Fattigdoms- og evalueringsmekanisme på plads senest i 2005
Fremme decentralisering	<ul style="list-style-type: none"> • Indholdet af alle indsatser fastlagt med henblik på at støtte den bhutanske regerings mål for decentralisering • 25 % af statusbudgettet administreres på lokalt niveau.
Fremme god regeringsførelse, reformer i den offentlige sektor og menneskerettigheder	<ul style="list-style-type: none"> • Alle sektorprogrammer i strategiperioden udformet, så de understøtter god regeringsførelse, reformer i den offentlige sektor og menneskerettigheder • Styrket kapacitet i den bhutanske regering
Fremme ligestilling mellem kønnene	<ul style="list-style-type: none"> • Alle sektorprogrammer i strategiperioden udformet, så de støtter ligestilling mellem kønnene og indikatorer er udviklet på sektor niveau • Styrket kapacitet i den bhutanske regering
Fremme miljøbevidsthed og en bæredygtig udvikling	<ul style="list-style-type: none"> • Alle sektorprogrammer i strategiperioden udformet, så de understøtter en bæredygtig udvikling og indikatorer udviklet på sektor niveau • Kapacitet til miljøvurdering på alle niveauer i den bhutanske regering
Yderligere styrkelse af den bhutanske regerings ejerskab af programimplementering	<ul style="list-style-type: none"> • Dansk bistand i form af sektorbudgetstøtte i strategiperioden øget • Styrket implementeringskapacitet på alle niveauer af den bhutanske regering • Reduktion i antallet af internationale rådgivere
Forbedre koordineringen mellem internationale donorer under den bhutanske regerings ledelse	<ul style="list-style-type: none"> • Etablering af formel donorkoordineringsmekanisme under den bhutanske regerings ledelse

En række nye områder, herunder børn og unges rettigheder, konfliktforebyggelse, HIV/AIDS og udvikling af den private sektor, vil blive adresseret hvor relevant. Med hensyn til børn og unge er de den primære målgruppe for støtten til uddannelsessektoren. I sundhedssektorprogrammet vil der være fokus på forbedring af børnesundhed med vægt på at reducere spædbørns- og børnedødelighed. Endvidere er det planen, at støtten til byudvikling skal understøtte beskæftigelsesmuligheder for den voksende andel af befolkning uden for landbrugssektoren. Med hensyn til konfliktforebyggelse koncentrerer aktiviteterne sig om at forbedre rettigheder via programmet for god regeringsførelse og sektorprogrammerne for uddannelse og sundhed, hvor adgang for alle er et vigtigt mål. Et andet indsatsområde med et klart konfliktforebyggende potentiale er støtte til repatriering og reintegration af flygtninge fra lejrene i Nepal, når der er fundet en acceptabel løsning på flygtningeproblemet. HIV/AIDS behandles i sundhedssektorprogrammet som en vigtig del af den primære sundhedspleje og sundhedsinformation. Det sikres her, at der er tilstrækkelige midler til forebyggelse og helbredelse med henblik på at holde smitteraten nede på et lavt niveau og endog reducere denne. Endelig fremmes den private sektor gennem Privatsektorprogrammet, som støtter joint ventures mellem danske og bhutanske virksomheder. Ordningen for Blandede Kreditter giver også mulighed for samarbejde mellem den private sektor i Danmark og i Bhutan.

3.6 Implementeringsspørgsmål

Nationalt ejerskab er en grundlæggende udviklingspolitik i Bhutan. Bhutans regering er derfor fortsat hovedpartneren, og udviklingsbistanden kanaliseres gennem regeringen. Derfor karakteriseres planlægningen og implementeringen af danskfinansierede programmer af et stærkt bhutansk engagement og nationalt ejerskab, og aktiviteterne integreres nøje i de nationale strukturer. Den danske bistand er en integreret del af budgettet for den niende femårsplan.

Fokus på et begrænset antal sektorer har øget Danmarks rolle og indsigt i sektorerne, både finansielt og fagligt. Det har ført til en stærkt forbedret dialog og et tættere samarbejde med både regeringen og andre donorer. Tiltag til at integrere den danske bistand fuldt og helt i regeringens egne systemer og budgetter vil fortsætte. Længst fremme i den henseende er sundheds- og uddannelsessektoren, hvor Danmark introducerer sektorbudgetstøtte.

Sektorbudgetstøtten er baseret på en række faktorer, heriblandt Bhutans klart formulerede mål og planer, og at landet har vist vilje og evne til at implementere dem. Korrup-tion er begrænset, og overvågningsmekanismerne er stærke. Danmark har ydet betydelig støtte til udvikling af kontrolmekanismer, herunder den kongelige revisionsmyndighed, som generelt anses for at være velfungerende. Den ventede stigning i den direkte sektorbudgetstøtte inden for sundhed og uddannelse suppleres med midler, som er øremærket til faglig bistand, især inden for strategisk planlægning, økonomistyring og ledelses-

informationssystemer. Udviklingen mod sektorbudgetstøtte kan ses som en naturlig udvikling i samarbejdet mellem Danmark og Bhutan, hvor der gennem mange år er opbygget kapacitet i vigtige institutioner og tillid til det bhutanske system fra dansk side, men også som et led i en gradvis overdragelse af programmerne til Bhutan i takt med at landet i stigende grad selv bliver i stand til at finansiere egen udvikling.

Den tekniske bistand ventes at fortsætte, men på et lavere niveau end før. Selvom der er opbygget kapacitet i centrale regeringsinstitutioner, er der stadig behov for begrænset, men målrettet, faglig bistand for at bidrage til en fuld implementering af den niende femårsplan.

Der er kun tre registrerede NGO'er i Bhutan. Men der er en række uformelle institutioner og traditionelle grupper i lokalsamfundene. Danmark vil som et supplement til samarbejdet med regeringen søge at udvide sine partnerskaber med disse grupper og andre, der måtte blive dannet, for at støtte et spirende civilt samfund.

4. Samarbejdet mellem Danmark og Bhutan 2003-2007: Programmet

4.1 Sundhed

Mål, der skal være opfyldt i 2007:

- Reduktion af spædbørnsdødeligheden fra 60/1000 til 30/1000
- Reduktion af børnedødeligheden (under 5) fra 84/1000 til under 50/1000
- Reduktion i moderdødeligheden fra 255/100.000 til 150/100.000
- Forbedring af adgang til rent drikkevand i landdistrikterne fra 73 % til 100 %

Bhutan prioriterer sundhedssektoren højt. Den ottende femårsplan allokerede 13 % af det samlede budget til denne sektor. Det langsigtede fokus på sektoren har resulteret i store forbedringer i befolkningens sundhedstilstand. Spædbørnsdødeligheden er faldet fra 103 pr. 1000 i 1984 til 60 pr. 1000 i 2000. I samme periode er børnedødeligheden (under 5) faldet fra 162 pr. 1000 til 84, og moderdødeligheden fra 773 pr. 100.000 til 255, og den forventede levetid er steget fra 46 til 66 år. Den langvarige danske støtte til sektoren har bidraget til disse positive resultater, men der er stadig plads til forbedringer. Kvaliteten af ydelserne er ikke høj nok, og en betydelig del af befolkningen har fortsat ikke adgang til primær sundhedspleje. Det gælder især i de fattigste og mest fjernliggende egne af landet.

Fase III af den dansk finansierede sundhedssektorprogramstøtte (HSPS III) implementeres i løbet af den niende femårsplan. Beslutningen om fortsat støtte til sektoren er baseret på en vurdering af, at sektoren spiller en vigtig rolle i forbedringen af leveforholdene for den fattige del af befolkningen, på regeringens stærke engagement i forbedring af sundhedsydelserne og på de positive erfaringer fra tidligere støtte. Bhutans sundhedspolitik er med sit stærke fokus på lige adgang for alle på linje med danske udviklingspolitiske mål.

Målene for den danske støtte er de samme som målene i den niende femårsplan. På langt sigt er målet at opnå et sundt liv for folk, så de kan have et socialt, psykisk og økonomisk produktivt liv. Visionen for strategiperioden er fortsat at styrke sundhedsydelserne, med særlig vægt på at opretholde de opnåede resultater og forbedre kvaliteten

og adgangen til dem. En anden prioritet er den seksuelle og reproduktive sundhed med henblik på at sænke spædbørnsdødeligheden yderligere, forbedre kvindernes sundhed og reducere befolkningstilvæksten.

Hovedstrategien for opnåelse af disse mål er at støtte en bedre dækning og kvalitet af den primære sundhedspleje. Programmet består af to dele: A. sektorbudgetstøtte og B. støtte, der er øremærket til uddannelse, langtidspanlægning, faglig bistand, overvågning og evaluering. Der er opstillet enkelte forudsætninger som grundlag for udbetalinger fra Danmark, herunder, at allokeringen af offentlige udgifter til sundhedssektoren udgør minimum 11-12 % af de samlede løbende udgifter i den niende femårsplan, at Bhutans regering ikke foretager større ændringer i den planlagte fordeling mellem løbende udgifter og kapitalinvesteringer, og at andelen af sundhedsudgifterne til den primære sundhedstjeneste fastholdes på minimum 50 % af de løbende udgifter til sundhed. Danmark vil i samarbejde med Bhutan overvåge forløbet tæt. Derudover vil støtten til den i 2000 påbegyndte vand- og sanitetskomponent fortsætte. Komponenten sigter på en udbygning og forbedring af forsyning af rent vand og sanitære installationer til husholdninger og skoler i landområderne med henblik på at opnå fuld dækningsgrad med rent vand ved strategiperiodens udløb.

Sundhedssektorprogrammet retter sig mod alle tre tværgående emner. Ligestilling mellem kønnene vil programmet støtte gennem bedre adgang til sundhedsydelser for kvinder, forbedring af den seksuelle og reproduktive sundhed og reduktion af moderdødeligheden. Endvidere vil programmet fremme advancementsmulighederne for kvindelige ansatte i sundhedssystemet. Miljøet støtter programmet ved implementering af regeringens retningslinjer for håndtering af farligt hospitalsaffald og sikring af tilstrækkelige miljøvurderinger i forbindelse med infrastrukturudvikling. God regeringsførelse/menneskerettigheder fremmes ved skabelse af en ansvarlig sundhedsforvaltningen, der sikre at alle har adgang til sundhedsydelserne. Desuden støtter programmet den igangværende decentralisering af sundhedsforvaltningen.

Ved strategiperiodens udgang forudses det, at Bhutan har et sundhedssystem som alle har adgang til, som leverer sundhedsydelser af forbedret kvalitet samt at der er sket væsentlige fremskridt til sikring af sundhedssektorens institutionelle og økonomiske bæredygtighed. Det er således forventningen, at HSPS III bliver den sidste egentlige fase i den danske støtte til sundhedssektoren i Bhutan. Dog kan det ikke udelukkes, at det kan blive nødvendigt at supplere med mindre bidrag efter 2007 til sikring af en forsvarlig udfasning af de enkelte aktiviteter, herunder uddannelse og kapacitetsudvikling.

4.2 Uddannelse

Mål, der skal være opfyldt i 2007:

- Andelen af børn, der går i primærskole, øget fra 72 % til 90 %
- Forbedring af andelen af ikke-analfabeter fra 54 % til 80 %
- Forbedre pige/dreng forholdet på mellemskoleniveau fra 82/100 til 89/100

Udviklingen i den bhutanske uddannelsessektor har i lighed med sundhedssektoren været særdeles positiv i de seneste årtier. Andelen af befolkningen der kan læse og skrive er siden begyndelsen af 1960'erne firedoblet til omkring 54 % i 1999. Andelen af børn, der går i primærskole, er steget fra 63 % i 1990 til 72 % i 1999. Antallet af skoler og elever er steget fra 31 og 440 i 1959 til 361 og 117.693 i 2001. I lighed med sundhedssektoren skyldes forbedringerne, at regeringen har prioriteret denne sektor højt. I løbet af den niende femårsplan forudses det, at 15 % af budgettet vil gå til uddannelse, og det vil derfor være den største enkeltpost i planen. Men der er fortsat betydelige problemer i uddannelsessektoren, især med hensyn til adgang for alle også til primærskoler og undervisningens kvalitet.

Det første danske uddannelsessektorprogram i Bhutan iværksættes under strategiperioden. Dette sker i anerkendelse af, at uddannelse er et vigtigt element i fattigdomsbekæmpelsen, og fordi der er behov for ekstern finansiering for at opfylde de ambitiøse mål i den niende femårsplan. Støtte til uddannelse vil styrke de fattiges stilling, så de kan forbedre deres økonomiske situation og få fuldt udbytte af deres sociale og politiske rettigheder. Det er vigtigt i en situation, hvor befolkningstilvæksten betyder, at en stigende del af landbefolkningen skal skaffe deres udkomne fra andre kilder end det traditionelle subsistenslandbrug, og det skal ses i sammenhæng med den overordnede vision om at fremme Bhutan som et vidensbaseret samfund.

Det overordnede formål med den danske bistand er at støtte gennemførelse af den bhutanske regerings uddannelsespolitik, der med fokus på lighed og kvalitet vil sikre fuld adgang for alle til basisuddannelse. Regeringens prioritetsområder omfatter forbedringer af kvaliteten af uddannelse med hensyn til undervisning og indhold, skoleuddannelse for alle op til 10. klassetrin, indførelse af IT, øget fokus på den private sektor i uddannelsen, udvikling af større synergi mellem uddannelsessystemet og færdighedskravene på arbejdsmarkedet, formulering af klare politikker for konstruktion af og driftsansvar for grundskoler i byerne og på landet og opbygning af en solid data- og informationsbase, således at man kan tage velfunderede beslutninger og planlægge rationelt.

Den danske bistand til uddannelsessektoren forudses primært at blive ydet som sektorbudgetstøtte. Sektorbudgetstøtten vil blive baseret på specifikke indikatorer for udvik-

lingen i sektoren, som vil skulle overvåges løbende. Den resterende del af støtten vil blive øremærket til kapacitetsudvikling inden for uddannelsessystemet, herunder træning og teknisk støtte inden for sektorens plan for udvikling af de menneskelige ressourcer. Synergier med og forbindelser til erhvervsuddannelser vil også blive taget i betragtning. Der vil blive etableret et tæt samarbejde med andre donorer til sektoren, som ventes at omfatte Verdensbanken og Schweiz.

Programmet retter sig mod alle tre tværgående emner. Ligestilling mellem kønnene støttes gennem fokus på pigers adgang til uddannelse på alle niveauer og fremme af avancementsmuligheder for kvindeligt ansatte i undervisningssektoren. Miljøet integreres gennem indarbejdelse af miljøundervisning i skolernes undervisningsplaner. God regeringsførelse støttes ved sikring af lige adgang for alle til uddannelsesydelserne samt fremme af en gennemsigtig og ansvarlig forvaltning i uddannelsessektoren. Endvidere muliggør øget deltagelse i et demokratisk samfund. Desuden støtter programmet den igangværende decentralisering af uddannelsesforvaltningen.

Ved strategiperiodens udgang vil der i overensstemmelse med ovennævnte mål være opnået betydelige forbedringer i adgangen til og kvaliteten af uddannelserne i Bhutan. Det forventes dog, at støtten til uddannelsessektoren fortsætter i en anden fase med særlig fokus på at forbedre kvaliteten og bidrage til Bhutans langsigtede vision om at udvikle sig til et vidensbaseret samfund.

4.3 Miljø og byudvikling

Mål, der skal være opfyldt i 2007:

- Vedtagelse af National Environmental Protection Act
- Bevarelse af 60 % skovdækning
- Forbedret byinfrastruktur
- Udvidelse af kapaciteten for byforvaltning, herunder vedligeholdelse af infrastruktur

Bhutan har et unikt og velbevaret miljø med en rig flora og fauna. Det er resultatet af regeringens stramme miljøpolitik. Men en række faktorer, f.eks. et stort befolkningspres på opdyrket jord, vejbygning, udvidelse af industrien, modernisering af landbrugssektoren og yderligere udvikling af vandkraft og minedrift, vil lægge et forstærket pres på miljøet i fremtiden. Et område, der især fortjener opmærksomhed, er bymiljøet. Urbaniseringen er stadig begrænset i Bhutan, idet kun 21 % af befolkningen bor i byområder. Men en hurtigt voksende befolkning og manglende beskæftigelsesmuligheder i landdistrikterne ventes at resulterer i en øget tilflytning til byerne. Det stiller store krav til infrastrukturen og byplanlægnings- og byforvaltningskapaciteten.

Den danske støtte blev tidligere givet i separate programmer for henholdsvis miljø og byudvikling. I strategiperioden lægges de to sammen til et samlet miljø- og bysektorprogram med en klar miljøfokus. Støtten til miljøet fortsættes da det er et vigtigt led i naturressourceforvaltningen og dermed fattigdomsbekæmpelsen. Endvidere vil støtten til den fortsatte kapacitetsopbygning på alle niveauer i regeringen for så vidt angår naturressourceforvaltning blive fortsat. Støtte til byudvikling vil med sammenlægningen med miljøprogrammet tillige rette sig mod kravet om en miljømæssig bæredygtig udvikling af infrastrukturen i byerne, herunder vandforsyning og spildevandsrensning samt behovet for kapacitet til planlægning og forvaltning af byer på en miljømæssigt bæredygtig måde. Målet er at undgå en forværring af problemer relateret til fattigdom i byerne.

Den niende femårsplan prioriterer både miljø og byudvikling højt. For miljøets vedkommende er hovedmålene for strategiperioden en styrkelse af den overordnede miljøforvaltning og -koordinering, etablering af den nødvendige lovgivningsramme, fremme af øget miljøbevidsthed og implementering af forureningsbekæmpelses- og miljøforvaltningsskemaer. Inden for bysektoren er der fokus på udarbejdelse af planer for arealanvendelse og forvaltningsplaner for byområder, udarbejdelse af konkrete planer for regionale vækstcentre omkring mindre provinsbyer og formulering af byudviklings- og boligpolitikker og -regler.

For den danske støtte relaterer det dobbelte formål sig til: (1) opnåelse af udviklingsmålet for den nationale miljøstrategi „the middle path“ og fattigdomsbekæmpelse gennem bæredygtig, retfærdig og effektiv forvaltning af naturressourcer og forureningsbekæmpelse og (2) bekæmpelse og forebyggelse af fattigdom i mindre byer gennem en miljømæssigt bæredygtig byudvikling. Programmet vil basere sig på de erfaringer og resultater, der hidtil er opnået gennem de danskstøttede aktiviteter.

For at nå målene støtter programmet (1) gennemførelse af miljølovgivning ved kapacitetsudvikling af de håndhævende myndigheder og styrkelse af lovgivningsrammen (2) feltundersøgelser og dokumentation af mere bæredygtig, effektiv og retfærdig forvaltning af jord og vand, som fører til reduktion af fattigdommen, højere levestandard og større miljøbevidsthed i alle sektorer i samfundet, (3) fremme af renere teknologi/miljøforvaltning, (4) øget kapacitet på alle niveauer til at forvalte og udvikle bysektoren på en miljømæssigt bæredygtig måde og (5) støtte til infrastrukturudvikling.

Programmet vil støtte ligestilling mellem kønnene ved at sikre deltagelse af kvinder i naturressourceforvaltningen. Den igangværende decentraliseringsproces vil blive støttet inden for sektoren, bl.a. gennem kapacitetsopbygning til vurdering af miljøpåvirkninger på decentralt plan.

Ved udgangen af strategiperioden er kapaciteten til forvaltning af miljø og byer styrket i Bhutan og infrastrukturen forbedret. Det forventes dog, at støtten til udvalgte komponenter inden for miljø og byudvikling fortsættes efter 2007 for at sikre bæredygtigheden af den danske støtte på langt sigt.

4.4 God regeringsførelse/reformer i den offentlige administration/ menneskerettigheder

Mål, der skal være opfyldt i 2007:

- Vedtagelse af en demokratisk forfatning
- Ratificering og implementering af FN's konventioner om civile og politiske rettigheder, økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, racediskrimination og mod tortur
- 25 % af regeringens ressourcer administreres på distrikts- og kommuneniveau

Bhutan har gjort store fremskridt inden for god regeringsførelse i de senere år. Omfattende administrative reformer er gennemført siden 1999 med det sigte at skabe en effektiv, gennemsigtig og ansvarlig forvaltning. Forfatningsprocessen, som blev indledt i 2001, og decentraliseringsprocessen, som har taget fart med vedtagelsen af den niende femårsplan, er andre eksempler herpå. Den danske støtte har spillet en betydelig rolle for opnåelsen af disse resultater. Selvom Bhutan således ser ud til at være på vej til at blive et demokrati er der dog stadig store udfordringer, der skal tages fat på. Disse omfatter gennemførelsen af de politiske reformer, løsning af spørgsmål vedrørende menneskerettigheder og flygtninge samt problemet vedrørende tilstedeværelsen af de udenlandske militante grupper i Bhutan.

Det overordnede mål for regeringens politik er at skabe mulighed for, at enkeltpersoner og samfundet kan udvikles inden for en struktur, der er reguleret af lovgivning og socialt ansvarlige politikker. Den niende femårsplan opsætter en række strategier, heriblandt en styrkelse af retssikkerheden og reformer af retsvæsenet, forøget ansvarlighed og gennemsigtighed i forvaltningen af offentlige midler samt fremme af økonomisk og politisk decentralisering. Vigtige milepæle i strategiperioden forventes at være vedtagelse af en forfatning og sikring af decentraliseringsprocessen gennem overførsel af øget kompetence til kommune- og distriktsadministrationerne og opbygning af kapacitet.

Fase II af programmet (GG/PARP II 2003-2007) implementeres under strategiperioden. Fortsat udvikling af demokrati og god regeringsførelse på både centralt og lokalt niveau er vigtigt for den folkelige deltagelse i og indflydelse på udviklingsprocessen.

Programmet har som overordnet mål at fremme effektivitet og professionalisme i forvaltningen, styrke retssikkerheden og øge den folkelige deltagelse i beslutningsprocessen. Det baseres på resultaterne af fase I og koncentrerer den danske støtte på fire områder: 1.) decentralisering og styrkelse af den offentlige administration ved at styrke kapaciteten hos de institutioner på centralt plan, som er ansvarlige for processen, 2.) yderligere udvikling af retssikkerheden, herunder institutioner, som er ansvarlige for regeringens juridiske rådgivning, støtte til udvikling af strafferetten og medielovgivningen, 3.) støtte til radiotransmission, der har til formål at udvide radiodækningen til hele landet og forbedre public service-udsendelsernes kvalitet, og 4.) støtte til nøgleinstitutioner, der er ansvarlige for de offentlige finanser, herunder revisionsmyndighederne og skattemyndigheder. Programmet vil også bidrage til en række af de fremtidige udfordringer for Bhutan, herunder nye demokratiske institutioner der vil følge af forfatningen, styrkelse af nationalforsamlingen og udvikling af kapacitet til ratificering og implementering af FN-konventionerne om menneskerettigheder.

Gennem programmets generelle støtte til implementering af decentraliseringsreformer vil programmet støtte tiltag på dette område i øvrige sektorer. Koordination og synergier mellem disse tiltag vil blive sikret og udviklet. Med hensyn til ligestilling mellem kønnene vil programmet støtte kvinders deltagelse i det politiske liv og på arbejdsmarkedet samt deres avancementsmuligheder i den offentlige sektor.

Ved udgangen af strategiperioden forventes det, at de demokratiske institutioner og den offentlige forvaltning er blevet styrket yderligere i Bhutan. Det forventes, at støtten til demokrati/god regeringsførelse/offentlig administration fortsætter efter 2007, specielt på decentraliseringsområdet og vedrørende kapacitetsudvikling på lokalt niveau. Formålet hermed er at konsolidere de resultater, der er opnået. Endvidere ventes støtte til nye institutioner der opstår som følge af forfatningen fortsat.

5. Bilateral bistand uden for landeprogrammet

Ud over bistanden til de fire ovennævnte områder forudses der også støtte gennem Ordningen for Blandede Kreditter og Privatsektorprogrammet.

Støtte under disse programmer er især vigtig med henblik på styrkelse af den private sektor. Hidtil har udviklingen i den private sektor i Bhutan været begrænset, men regeringen har gjort det til en prioritet i den niende femårsplan for at skabe betingelser for en bredere funderet økonomisk vækst i fremtiden og skabe beskæftigelsesmuligheder uden for den offentlige sektor til det stigende antal unge mennesker, der kommer ud af skolen.

Med hensyn til blandede kreditter er Bhutan, fordi landet er programsamarbejdsland og et af de mindst udviklede lande, egnet til støtte efter den bundne og ubundne ordning for blandede kreditter med et subsidieelement på mindst 50 %. Danida har godkendt den blandede kreditfinansiering i den første del af projektet for telekommunikation på landet med en anslået entreprisværdi på USD 20 mio. Støtten efter Ordningen for Blandede Kreditter vil så vidt muligt sigte på at understøtte aktiviteterne i landeprogrammet. Mulighederne for at støtte andre infrastrukturprojekter via Ordningen for Blandede Kreditter undersøges.

Privatsektorprogrammet blev iværksat i 2002. Der er forberedelser på vej til joint ventures mellem en række bhutanske og danske virksomheder inden for bl.a. byggeri, landbrug og økoturisme.

6. Overvågning af landeprogrammet

Alle danskstøttede sektorprogrammer er omfattet af strenge krav til overvågning og evaluering i fuld overensstemmelse med Danidas retningslinjer. Der afsættes midler i programmet til at sikre, at regeringen har kapacitet til at udføre overvågnings- og evalueringsfunktionerne.

Der gennemføres en gennemgang af de prioriterede sektorer, om muligt sammen med andre donorer. Resultatet af disse gennemgange indgår som grundlag for de overordnede drøftelser mellem Bhutan og Danmark om fremdriften i programmet. Ligeledes gennemgås den danske støtte til aktiviteter uden for de prioriterede sektorer regelmæssigt.

Der anvendes verificer- og målbare indikatorer til at overvåge programmets forløb. Bhutan har endnu ikke udviklet generelle indikatorer for fattigdomsbekæmpelse, som skal gennemføres under den niende femårsplan. Der er oprettet en ny division i planlægningskommissionen (en overvågnings- og evalueringsdivision), som har ansvaret for at udvikle og overvåge indikatorer. Danmark har som en del af det danskstøttede program for god regeringsførelse tilbudt at bistå ved etableringen af en mekanisme til overvågning af fattigdommen. Det forventes, at der fastsættes nationale indikatorer for fattigdomsbekæmpelse i 2004.

Der er ud fra indikatorerne i den niende femårsplan identificeret en række vigtige indikatorer (mål) på sektorniveau, og de vil blive brugt til at måle forløbet af strategiens implementering. De er angivet under de enkelte sektorer i kapitel 4.

Desuden forventes det, at der i løbet af strategiperioden bliver foretaget en evaluering af landeprogrammet, som vurderer de opnåede resultater og giver retningslinjer for det fremtidige udviklingsamarbejde mellem Danmark og Bhutan.

Bilag 1

Økonomiske og sociale nøgletal

Økonomiske nøgletal	
Areal	38.395 km ²
Befolkning (cirka)	800.000
BNP pr. indbygger	USD 755
Årlig økonomisk vækst (BNP) (1997-2002)	7 %
Økonomiske sektorer:	
Landbrug	33 %
Industri	37 %
Tjenesteydelser	30 %
Udviklingshjælp pr. indbygger, 2001 (OECD)	USD 59
Udlandsgæld, 2003	
Samlet udlandsgæld	USD 406 mio.

Sociale nøgletal	
Befolkningsstivækst pr. år, 2003	2,5 %
Forventet levetid, 2003	66 år
Spædbørnsdødelighed pr. 1000 levende fødte, 2000	60
Ingen adgang til rent drikkevand	22 %
Ingen adgang til sundhedsfaciliteter	10 %
Antal læger i alt pr. 100.000 indbyggere	17
Voksne analfabeter, 2000	46 %
Primær skoleuddannelse, 2000	72 %
Piger i grundskoleuddannelse, 1998	62 %
Social sektor, procent af offentlige udgifter	25 %

Vigtigste udviklingsindikatorer

	1990	2000	9. femårsplan 2007 ²	2015 Målene ³
Udbredelse af fattigdom i pct.	-	-	-	-
Udbredelse af ekstrem fattigdom i pct.	-	-	-	-
Andelen af børn der går primær skole i pct.	55	72	90	100
Dødelighedskvotient for børn under 5 år pr. 1000 levende-fødte børn	123	84	50	41
HIV/AIDS tilfælde konstaterede	0	38	-	-
Moderdødelighed pr. 100.000 fødsler	560	255	150	140

2 Udvalgte mål fra den niende femårsplan

3 UNDP – MDG Progress Report 2002

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