

Kritisk eftersyn af den multilaterale bistand

Udenrigsministeriet, august 2005

Konklusion

Som opfølgning på regeringsgrundlaget (februar 2005) har Udenrigsministeriet gennemført et kritisk eftersyn af den multilaterale danske bistand.

Eftersynet er opdelt i to dele henholdsvis:

- (i) en analyse af hvor meget Danmark forholdsmæssigt yder i multilateral bistand sammenlignet med ligesindede donorer (en dataanalyse); og
- (ii) en gennemgang af den danske bistand til de enkelte multilaterale organisationer (en organisationsspecifik gennemgang).

Dataanalysen viser, at Danmark i de senere år har givet ca. 50-380 mio. kr. mere i multilateral bistand end gennemsnittet af en række ligesindede donorer.

Gennemgangen indeholder en vurdering af, hvorvidt de enkelte multilaterale organisationers aktiviteter er i overensstemmelse med regeringens udviklingspolitiske prioriteter samt af de enkelte organisationernes effektivitet

Som følge af eftersynet har regeringen besluttet, at der samlet omprioriteres i alt 150 mio. kr. fra den multilaterale til den bilaterale bistand. Der er ikke tale om en besparelse, men om en overflytning af midler fra multilateral til bilateral bistand. Herved bringes den multilaterale bistand mere på niveau med ligesindede lande. Samtidig styrkes udbyttet af den enkelte bistandskrone i forhold til indfrielsen af regeringens udviklingspolitiske prioriteter. Omprioriteringerne er indgået i regeringens forslag til FL06.

Omprioritering af 100 mio. kr. gennemføres ved følgende reduktioner:

- 30 mio. kr. til den Internationale Fond for Landbrugsudvikling (IFAD) – henset til organisationens begrænsede merværdi i forhold til andre organisationer på området, især Verdensbanken.
- 10 mio. kr. til det Internationale Handelscenter (ITC) – henset til ønsket om at skabe et økonomisk råderum til et nyt dansk erhvervssektorprogram i Afrika. Samlet set vil der være tale om en opprioritering af den danske bistand til handel og udvikling.
- 10 mio. kr. fra multilaterale rådgivere – henset til at Danmark finansierer forholdsmæssigt mange rådgivere i FN-organisationerne.
- 50 mio. kr. fra den multilaterale regionalbistand, der anvendes til en lang række mindre bidrag til regionale organisationer – henset til ønsket om at fokusere den multilaterale bistand på færre og større bidrag.

Hertil omprioriteres 50 mio. kr. af den del af den multilaterale miljøbistand, som gives til mange små internationale miljøorganisationer. De frigivne midler vil i stedet blive anvendt til mere fokuserede bilaterale miljøindsatser i de danske programsamarbejdslande. Regeringen høje prioritering af miljøet fastholdes dermed samlet set.

Som følge af gennemgangen af den multilaterale bistand er det endvidere besluttet, at afvikle den danske bistand til den Nordiske Udviklingsfond (NDF). Beslutningen skyldes, at der - om end NDF er en effektiv organisation - i dag kan stilles spørgsmål ved NDF's eksistensberettigelse. Bindingen af NDF's indkøb i Norden stemmer ikke længere overens med den danske holdning til afbinding af bistanden. Derved forsvinder NDF's vigtigste eksistensberettigelse.

Dataanalyse – samlede resultater

Den vedlagte dataanalyse (bilag 1) viser, at Danmark i årene 1999-2003 ydede mere i multilateral bistand end andre ligesindede lande. Hvor meget mere Danmark gav afhænger af opgørelsesmetoden.

Analysens forudsætninger:

De ligesindede lande opfattes i analysen som de andre lande, der yder over 0,7% af BNI i bistand - Norge, Sverige, Holland og Luxembourg – samt Finland og UK, der udviklingspolitisk ligger på samme linie som Danmark.

Dataanalysen er baseret på en korrektion af den bistand, som Danmark har rapporteret til OECD, således at der skabes et sammenligneligt grundlag i forhold til de ligesindede lande.

Korrektionen indebærer, at nedenstående poster henregnes til den bilaterale bistand, og ikke til den multilaterale som angivet på finansloven:

- i) Ekstraordinær humanitær bistand og det internationale humanitære beredskab
- ii) Bidraget til den Globale Fond for bekæmpelse af hiv/aids
- iii) Ordinære bidrag til den Internationale Røde Kors komité og FN's højkommisær for menneskerettigheder

Uden denne korrektion vil det være vanskeligt at opnå et grundlag, hvorved Danmarks multilaterale bistand meningsfyldt kan sammenlignes med de ligesindede lande. Generelt er der blandt de ligesindede lande forskellige opfattelser af, hvorledes multilateral bistand defineres, hvilket vanskeliggør analysen. De internationale definitioner af multilateral bistand er ikke i overensstemmelse med, hvad der alment kan opfattes som multilateral bistand. For eksempel opgøres øremærkede bidrag til internationale organisationer som bilateral bistand. I Danmark har man haft en fast praksis for i opgørelsen over bistanden i finansloven og i Danidas årsberetning at opgive sådanne bidrag som multilaterale.

De forskellige opgørelsesmetoder

Dataanalysens resultater kan teknisk udformes i henhold til tre forskellige udregningsmetoder, som kan lægges til grund for en sammenligning mellem Danmark og de ligesindede landes multilaterale bistandsandel:

1. Der kan tages en helhedsbetragtning, hvor der udregnes et vejet gennemsnit over de seks ligesindede landes fordeling mellem multilateral og bilateral bistand. Dette vil indebære, at store landes bistand (f.eks. UK) indgår med større vægt end små landes bistand (f.eks. Luxembourgs). Denne beregningsmetode viser, at der er en begrænset forskel mellem Danmark og de ligesindede landes multilaterale bistandsandel. Gennemsnitlig lå den danske multilaterale bistandsandel i 1999-2003 ud fra denne udregningsmetode ca. ½ procentpoint højere end de ligesindede landes (ca. 50 mio. kr.).

2. Der kan udregnes et simpelt gennemsnit over de seks ligesindede landes fordeling mellem multilateral og bilateral bistand, hvor alle landenes bistand uanset størrelse tildeles samme vægt. Denne beregning viser, at Danmark i perioden 1999-2003 gennemsnitlig gav ca. 1½ procentpoint mere i multilateral bistand end de ligesindede (ca. 150-200 mio. kr.)
3. Analysen kunne indsnævres til alene at omfatte kredsen af 0,7% donorers fordeling mellem multilateral og bilateral bistand (dvs. fire ligesindede lande, hvorved UK og Finland ikke medregnes). Med dette sammenligningsgrundlag gav Danmark i perioden 1999-2003 mindst 3 procentpoint mere i multilateral bistand end de øvrige lande (Sverige, Norge, Nederlandene og Luxembourg). Et hypotetisk fald i den danske multilaterale bistand på 3 procentpoint i 1999-2003 (lidt over 300 mio. kr./år) ville have bragt Danmark på niveau med Sverige.
4. Endelig kunne der tages udgangspunkt i en opgørelse over ligesindede landes bidrag per indbygger til de multilaterale organisationer. Denne opgørelse viser, at Danmark lå højere end de ligesindede lande med undtagelse af Norge. Opgørelsen afspejler den høje gennemsnitlige danske bistandsprocent (ca. 0,98% af BNI) i perioden 1999-2003 sammenlignet med de ligesindede landes gennemsnitlige bistandsprocent (ca. 0,64% af BNI). Hvis de øvrige lande havde haft samme bistandsprocent som Danmark ville beregningen vise, at Danmark i perioden 1999-2003 gennemsnitlig gav ca. 380 mio. kr. mere end de ligesindede på årsbasis. Hvis Danmark efter denne beregningsmodel skulle bringe sig på niveau med de ligesindede lande ville bl.a. bidrag til UNDP og WFP skulle reducere med hhv. ca. 95 mio. kr./år og ca. 102 mio. kr./år.

Denne sammenligning med de ligesindede lande medregner ikke de yderligere øremærkede bidrag til de multilaterale organisationer, som opgives til OECD som bilateral bistand. Hvis disse øremærkede bidrag medregnes, da vil det påvirke forskellen mellem Danmarks og de ligesindede lande. Som et eksempel kan det nævnes, at Sverige i 2003 ydede ca. 62 mio. USD i kernebidrag til UNDP, medens Danmark samme år gav ca. 55 mio. USD. Sverige gav derimod ca. 43 mio. USD i øremærkede bidrag, hvor Danmark gav ca. 13 mio. USD. Samlet var Sveriges bidrag til UNDP således ca. 55% højere end det danske. Hvis man kun så på kernebidragene var Sveriges bistand ca. 13% højere end den danske.

Bilag 1: Dataanalyse

Generelt er der ikke tale om en ensartet fordeling i OECD-kredsen mellem bilateral og multilateral bistand.

Danmarks rapporterede til OECD i 1999-2003 gennemsnitlig ca. 39% af den danske bistand som multilateral bistand og ca. 61% som bilateral bistand.

Danmarks ligesindede lande rapporterede i samme periode gennemsnitligt henholdsvis ca. 31,5% som multilateral bistand og ca. 68,5% som bilateral bistand til OECD.

Dataanalysen er baseret på en korrektion af den bistand, som Danmark har rapporteret til OECD, således at der skabes et sammenligneligt grundlag i forhold til de ligesindede lande.

Korrektionen indebærer, at nedenstående poster henregnes til den bilaterale bistand, og ikke til den multilaterale som angivet på finansloven:

- ekstraordinær humanitære bistand og det internationale humanitære beredskab (ca. 4,6% af den samlede bistand i 2002-2003)
- bidraget til den Globale Fond for bekæmpelse af hiv/aids (ca. 0,8% af den samlede bistand i 2002-2003)
- ordinære bidrag til ICRC og UNHCHR (ca. 0,2% af den samlede bistand i 2002-2003).

De sammenlignelige tal er i nedenstående angivet som Danmark (*).

Tabel 1: Danmarks multilaterale bistandsandel sammenlignet med ligesindede lande 5-års gennemsnit 1999-2003:

	ODA	Bilateral	Multilateral	Fordeling
Danmark *	1.684,66	1.137,19	547,47	67:33
Norge	1.543,50	1.097,56	445,94	71:29
Sverige	1.901,22	1.328,51	572,71	70:30
Finland	439,40	248,44	190,96	57:43
Holland	3.352,08	2.405,60	946,48	72:28
Luxembourg	144,23	111,93	32,30	78:22
Storbritannien	4.742,60	2.989,36	1.753,24	63:37

Den ovenstående tabel giver en oversigt over forholdet mellem Danmarks multilaterale og bilaterale bistand sammenlignet med en række ligesindede lande.

Ligesindede lande opfattes i analysen som de lande, der yder mindst 0,7 pct. af BNI i bistand og lande som har udviklingspolitiske prioriteter, der ligger tæt på Danmarks.

Hvis opgørelsen af den danske multilaterale bistand bringes i overensstemmelse med de ligesindede landes tilgang udgjorde den danske multilaterale bistand set over en 5-årig periode (1999-2003) gennemsnitlig ca. 33%, medens den bilaterale bistand udgjorde ca. 67%.

De ligesindede lande gav i samme periode ca. 32,5% i multilateral bistand og ca. 67,5% i bilateral bistand, hvis der tages en helhedsbetragtning over landenes samlede bistand (dvs. et vejet gennemsnit).

Ud fra denne beregningsmetode var den danske multilaterale bistand ca. 1/2 procentpoint højere end de ligesindede lande, hvilket svarer til ca. 50 mio./år.

Hvis man i stedet tager et simpelt gennemsnit af de ligesindede landenes fordeling, hvor alle landenes bistand medregnes med samme vægt, udgjorde den multilaterale bistand ca. 31,5% og den bilaterale bistand ca. 68,5%.

Ud fra denne beregningsmetode var den danske multilaterale bistand ca. 1 1/2 procentpoint højere end de ligesindede lande, hvilket svarer til ca. 150-200 mio. kr./år.

Tabel 1 viser, at Danmark set over perioden 1999-2003 forholdsmæssigt gav mindre multilateral bistand end Finland og UK. På den anden side gav Danmark større multilateral bistand end Norge, Sverige, Holland og Luxembourg.

Hvis Danmark skulle bringe sig på niveau med de lande, som yder mindst 0,7% af BNI i bistand, da viser tabel 1, at det ville have krævet en stigning i den bilaterale bistandsandel på mindst 3 procentpoint i perioden 1999-2003.

Med sidstnævnte ændring ville fordelingen mellem Danmarks multilaterale og bilaterale bistand have svaret til Sveriges. Det ville have krævet overførsel af lidt over 300 mio. kr./år fra den multilaterale til den bilaterale ramme.

Tabel 2: Den organisationspecifikke bistand (i pct.), inkl. EU-systemet

Organisation	Danmark *	Norge	Sverige	Finland	UK	Holland	Luxembourg
Total FN-organisationer:	41,0	60,9	43,5	37,1	19,0	38,9	26,6
Heraf:							
- UNDP	11,4	19,3	10,6	6,8	3,8	8,7	3,3
- UNICEF	5,1	9,4	5,8	6,3	1,6	4,1	1,8
- UNRWA	1,3	3,0	3,2	1,2	1,7	1,5	3,0
- UNFPA	4,8	6,1	3,4	6,8	1,2	7,1	1,6
- UNHCR	3,2	5,0	7,6	3,7	1,2	3,8	1,8
- WFP	5,3	5,9	3,9	4,9	0,4	2,2	0,0
- Andre FN-organisationer	9,9	12,1	9,1	7,3	9,0	11,4	15,0
Total EU-systemet	18,5	0,0	17,8	34,4	55,2	23,9	45,0
Total Verdensbank-systemet	14,9	17,3	19,4	12,8	14,9	18,9	16,3
Total regionale banker og fonde	9,0	12,3	13,8	11,9	5,4	6,0	1,4
Heraf:							
- AsDB	0,4	0,3	1,2	0,1	0,6	0,5	1,0
- AsDF	1,0	1,1	0,9	1,8	1,3	0,6	0,0
- AfDB	0,3	0,2	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0
- AfDF	5,1	8,2	7,7	5,6	3,0	1,4	0,0
Total andre multilaterale bidrag (incl. IFAD/IMF)	16,6	9,6	5,5	3,8	5,5	12,3	10,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabel 2 viser en række træk ved den forholdsmæssige fordeling mellem organisationer af den multilaterale danske bistand set i sammenligning med Danmarks ligesindede lande.

Tabellen viser generelt, at bidragene til EU har stor betydning for, hvordan de ligesindede lande fordeler deres multilaterale bistand. Hovedparten af bistanden til EU ydes som pålignede bidrag gennem budgettet.

Lande med en forholdsmæssig lille bistandsprocent såsom Finland og UK anvender som følge af deres pålignede bidrag en forholdsmæssig høj andel af deres multilaterale bistand på EU-systemet. Samme gør sig gældende for Luxembourg, hvilket dog skyldes landets begrænsede multilaterale bistand, der giver de pålignede bidrag til EU en betydelig vægt.

Det bedste sammenligningsgrundlag for fordeling til forskellige multilaterale organisationer opnås ved at trække EU-systemet ud af det samlede billede og se på fordelingen til FN-systemet, Verdensbanken, regionale banker og fonde samt andre typer af multilaterale bidrag. Det muliggør også en sammenligning med Norge, som ikke yder bidrag til EU-systemet.

Tabel 3 viser fordelingen, hvis EU-bistanden ikke medregnes, hvilket giver et bedre sammenligningsgrundlag.

Tabel 3: Den organisationsspecifikke bistand (i pct.), eksklusiv EU-systemet - gennemsnit 1999-2003

Organisation	Danmark *	Norge	Sverige	Finland	UK	Holland	Luxemburg
Total FN-organisationer:	50,3	60,9	52,9	56,5	42,4	51,1	48,3
Heraf:							
- UNDP	13,9	19,3	12,9	10,4	8,6	11,5	6,0
- UNICEF	6,2	9,4	7,0	9,6	3,7	5,4	3,3
- UNRWA	1,7	3,0	3,9	1,9	3,7	2,0	5,5
- UNFPA	5,9	6,1	4,1	10,4	2,7	9,3	2,9
- UNHCR	3,9	5,0	9,2	5,6	2,7	5,0	3,3
- WFP	5,3	5,9	4,7	7,5	1,0	2,9	0,0
- Andre FN-organisationer	12,1	12,1	11,0	11,1	20,2	15,0	27,3
Total Verdensbank-systemet	18,3	17,3	23,6	19,5	33,2	24,9	29,7
Total regionale banker og fonde	11,1	12,3	16,8	18,2	12,0	7,9	2,5
Heraf:							
- AsDB	0,4	0,3	1,5	0,1	1,2	0,6	1,9
- AsDF	1,2	1,1	1,1	2,7	3,0	0,8	0,0
- AfDB	0,3	0,3	0,2	0,7	0,1	4,2	0,0
- AfDF	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0
Total andre multilaterale bidrag (incl. IFAD/IMF)	20,3	9,6	6,7	5,8	12,3	16,1	19,6
Total	100	100	100	100	100	100	100

Tabel 3 viser ikke et entydigt billede i forhold til Danmarks ligesindede landes bidrag til FN-organisationer. Danmark gav forholdsmæssigt mere til FN-organisationerne end Luxembourg og UK, medens Danmarks forholdsmæssige bidrag var mindre end bidragene fra Norge, Sverige, Finland og Holland.

For så vidt angik bidraget til Verdensbanken viser tabel 3, at kun Norge gav et forholdsmæssigt mindre bidrag end Danmark, mens Sverige, Finland, UK, Holland og Luxemburgs forholdsmæssige bidrag var højere.

Efter de netop afsluttede forhandlinger om genopfyldning af Verdensbanken (IDA-14) for 2005-2008 ligger Danmark målt ud fra bidragsandelen nu som nr. 16 i donorkredsen. I forhold til de ligesindede lande lå Norge nr. 12, Holland nr. 9, mens Sverige som nr. 6 havde bidraget med mere end alle de andre nordiske lande tilsammen.

Tabel 3 viser, at Danmark skiller sig ud ved et forholdsmæssigt stort bidrag uden om de store FN-organisationer, Verdensbanken, EU og de regionale banker. Dette kan henføres til de mange danske bidrag til mindre organisationer. Godt 20% af den danske multilaterale bistand blev i 1999-2003 anvendt i denne kategori. Tabel 4 giver en oversigt over sammensætningen af

de multilaterale bidrag i 2003-2004 uden om de store organisationer (FN, EU, Verdensbanken og regionale banker).

Tabel 4: Andre multilaterale bidrag	2003	2004
Beløb i mio. d. kr.	561,5	537,3
Antal modtagerorganisationer	119	106
Antal modtagere, der modtager ≤ 1. mio. kr.	61	55

Som det fremgår af tabel 5 var der tale om mange mindre bidrag. Danmark rapporterede hhv. 119 og 106 multilaterale bidrag til OECD i 2003 og 2004, som lå uden for de store organisationer. Samlet var der tale om bidrag på godt en halv milliard kroner. Cirka halvdelen af bidragene blev givet ved bidrag på 1 mio. kr. eller mindre.

Endelig kan der opnås et indtryk af den multilaterale bistands forholdsmæssige størrelse ved at se på det absolutte bidrag til de multilaterale organisationer per person i Danmark og sammenligne dette bidrag med de ligesindede lande. Denne sammenligning fremgår af tabel 5.

**Tabel 5: Multilateral bistand (i USD) per person til organisationer
- gennemsnit 1999-2003**

Organisation	Danmark *	Norge	Sverige	Finland	UK	Holland	Luxemburg
Total FN-organisationer:	42,2	59,9	27,0	13,4	5,4	22,9	19,4
Heraf:							
- UNDP	11,7	19,0	6,5	2,5	1,1	5,2	2,4
- UNICEF	5,2	9,3	3,6	2,3	0,5	2,4	1,3
- UNRWA	1,4	2,9	2,0	0,5	0,5	0,9	2,4
- UNFPA	5,0	5,9	2,1	2,5	0,4	4,2	1,2
- UNHCR	3,3	4,8	4,6	1,3	0,3	2,3	1,4
- WFP	5,4	5,7	2,5	1,7	0,1	1,3	0,0
- Andre FN-organisationer	10,1	12,2	5,7	2,6	2,5	6,7	10,8
Total EU-systemet	19,1	0,0	11,0	12,9	15,6	14,2	33,0
Total Verdensbank-systemet	15,4	17,9	13,8	4,8	5,2	11,4	11,9
Total regionale banker og fonde	9,0	11,8	8,9	4,2	1,6	3,5	1,3
Heraf:							
- AsDB	0,4	0,4	0,7	0,0	0,1	0,3	1,0
- AsDF	1,0	1,0	0,5	0,7	0,4	0,4	0,0
- AfDB	0,3	0,2	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
- AfDF	5,1	8,1	5,1	2,0	0,9	0,8	0,0
- NDF	2,0	0,0	0,0	1,2	0,0	0,0	0,0
- Andre regionale banker/fonde (1)	0,0	2,0	2,4	0,3	0,1	0,1	0,3
Total andre multilaterale bidrag							
Heraf:	17,0	9,3	3,7	1,5	1,6	7,3	7,9
- IFAD	1,0	0,5	1,2	0,2	0,0	0,7	0,7
- IMF	0,0	1,6	0,0	0,0	0,2	0,0	1,8
Total	102,7	98,8	64,4	36,7	29,4	59,2	73,5

(1) Indeholder bidrag til NDF for Norge og Sverige

Tabel 5 viser, at Danmark målt i kroner og ører per dansker gav et forholdsmæssigt højt bidrag til en række multilaterale organisationer i forhold til kredsen af ligesindede lande. Niveaueet var for perioden 1999-2003 omtrent på højde med Norges bidrag per person. Det bemærkes, at de svenske bidrag til de multilaterale organisationer forventes at stige i de kommende år som følge af målet om en stigende svensk bistand.

Opgørelse over de ligesindede landes bidrag per indbygger til de multilaterale organisationer afspejler den høje gennemsnitlige bistandsprocent (ca. 0,98% af BNI) i perioden 1999-2003 sammenlignet med de ligesindede landes gennemsnitlige bistandsprocent (ca. 0,64% af BNI).

Hvis de øvrige lande havde haft samme bistandsprocent som Danmark ville beregningen vise, at Danmark i perioden 1999-2003 gennemsnitlig gav ca. 380 mio. kr. mere end de ligesindede på årsbasis. Skulle Danmark efter denne beregningsmodel bringe sig på niveau med de ligesindede lande ville bl.a. bidrag til UNDP og WFP skulle reducere med hhv. ca. 95 mio. kr./år og ca. 102 mio. kr./år. Denne sammenligning med de ligesindede lande medregner ikke de yderligere øremærkede bidrag til de multilaterale organisationer, som opgives til OECD som bilateral bistand.

Bilag 2: Gennemgang af de multilaterale organisationer

Indledning:

Den internationale udviklingsdebat har i mange år været præget af intense diskussioner om, hvilke former for politik der fremmer nedbringelse af fattigdommen i udviklingslandene. Bekæmpelse af fattigdom er da også den helt grundlæggende målsætning for dansk udviklingspolitik, samtidig med at udviklingspolitikken indgår som et centralt udenrigspolitisk instrument.

Centralt i drøftelserne af samspillet mellem udviklingsbistandens aktører og de nationale aktører i udviklingslandene står erkendelsen af, at positive sociale og politiske forandringer i udviklingslandene ikke fremmes ved, at eksterne partnere forsøger at drive landenes politik. Bistanden må understøtte udviklingslandenes egne visioner og planer.

I september 2000 vedtog FN's stats- og regeringschefer en omfattende "Årtusindeerklæring", der indeholdt et løfte om at samarbejde for at garantere fred og sikkerhed og for at bekæmpe fattigdom. På udviklingsområdet har FN's generalsekretær siden uddraget de otte såkaldte 2015 Mål af erklæringen, hvorved der er skabt en fælles politisk ramme for det globale bistandssamarbejde.

Den øgede vilje til at trække på samme hammel i udviklingssamarbejdet er også kommet til udtryk i form af øget vilje til samarbejde blandt de multilaterale organisationer. De multilaterale organisationer har erkendt, at et positivt udfald af udviklingssamarbejdet afhænger af, om de enkelte organisationer får mulighed for at tage sig af de områder, hvor de har særlige forudsætninger.

På det operative plan er både bilaterale og multilaterale organisationers bistand til de fattigste lande i stigende grad blevet forankret i udviklingslandenes egne nationale fattigdomsstrategier (PRSPs). Der er herigennem skabt en ramme, der kan bringe alle parter ind i et forpligtende og langsigtet samarbejde.

Regeringen ønsker fortsat en høj dansk profil og prioritering af det multilaterale felt, som gør Danmark til en indflydelsesrig donor, der er med til at påvirke og sætte den internationale udviklingsdagsorden.

Danmark kan sammen med ligesindede donorer påvirke de multilaterale organisationer i retning af danske udviklingspolitiske prioriteter. Herved er der reelt set tale om betydelige midler, som bliver løftet i retning af den danske politik - f.eks. på miljøområdet eller i forhold til indsatsen mod hiv/aids.

Udgangspunktet for den følgende gennemgang af de enkelte multilaterale organisationer er en vurdering af, hvorvidt de enkelte multilaterale organisationers aktiviteter er i overensstemmelse med danske udviklingspolitiske prioriteter samt af organisationernes effektivitet.

Verdensbanken, de regionale udviklingsbanker og IMF.

Udviklingsbankerne - Verdensbanken (IBRD), Den afrikanske Udviklingsbank (AfDB), Den asiatiske Udviklingsbank (AsDB) og Den inter-amerikanske Udviklingsbank (IDB) - og IMF udgør tilsammen den væsentligste samlede multilaterale kilde til finansiering af udvikling.

Udviklingsbankerne består alle af en bank, der låner penge til mellemindkomstlande på markedsvilkår og en udviklingsfond, der yder lån til de fattigste lande på meget bløde vilkår. Udviklingsbankerne bistår de låntagende lande med at gennemføre en udviklingsorienteret politik og reformer, der på sigt skal sætte dem i stand til at klare sig selv. Udviklingsbankerne yder fortrinsvis projektlån, men en voksende del af långivningen stilles til rådighed som budgetstøtte til gennemførelse af strukturelle, sociale og institutionelle reformer.

I krisesituationer træder bankerne til med lån rettet mod stabilisering, reformer og afbødning af sociale virkninger. Bankerne tiltrækker også private investeringer – indirekte gennem blåstempling af den førte politik og støtte til reformer, der frigør produktive kræfter i den private sektor - og direkte gennem medfinansiering af nye og ofte banebrydende investeringer. Bankerne anses generelt som meget professionelle med betydelig ekspertise og som effektive organisationer.

Bankernes idegrundlag og fokus er ændret i takt med policy udviklingen og ændringerne i de låntagende landes situation. Danmark har sammen med de øvrige nordiske lande været stærkt medvirkende til den markante orientering af udviklingsbankerne imod fattigdomsreduktion og levevilkårsforbedringer for den brede befolkning, som navnlig har fundet sted i 1990'erne. Fattigdomsstrategier er allerede udarbejdet eller under udarbejdelse i langt de fleste af de over 80 lande, der har adgang til lån i udviklingsfondene. Desuden har decentralisering af især Verdensbanken medført en intensiveret dialog med udviklingslandene og styrket samarbejdet på lokalt plan.

I 2004 bidrog Danmark i alt med ca. 600 mio. kr. til Verdensbanken og ca. 300 mio. kr. til de regionale udviklingsbanker. Ud over fondsopfyldningerne omfatter samarbejdet bidrag til trustfonde, der fremmer danske virksomheders deltagelse i bankernes arbejde og bidrag til tematiske trustfonde der ruste bankerne til at intensivere indsatsen på danske prioritetsområder - f.eks. god regeringsførelse, miljø og vedvarende energi - samt bidrag til privatsektor- og andre faciliteter, som Danmark vurderer som betydningsfulde.

Verdensbanken

Med en andel på omkring 35 pct. af de totale multilaterale overførsler til udviklingslandene er Verdensbanken den største og vigtigste donor i lavindkomstlandene. Bankens overordnede mål er at bidrage til fattigdomsbekæmpelse. Verdensbanken spiller en afgørende rolle på den udviklingspolitiske scene; dels som normsætter og førende vidensbase på udviklingsområdet, og dels som følge af bankens operationelle styrke med tilstedeværelse i næsten alle lavindkomstlande.

Gennem de seneste 10 år har Verdensbanken bevæget sig fra et mere snævert fokus på strukturtilpasning og store infrastrukturprojekter til i højere grad at rette sin støtte mod sociale sektorer baseret på landenes nationale fattigdomsstrategier. I hovedparten af de danske

programsamarbejdslande er Verdensbanken den vigtigste eksterne samarbejdspartner for Danmark.

Verdensbankens strategi for fattigdomsbekæmpelse har to strenge: (i) at skabe de rette betingelser for bæredygtig vækst og investeringer med henblik på skabelse af jobs; og (ii) at styrke de fattiges deltagelse i udviklingsprocessen gennem investering i uddannelse, sundhed og social beskyttelse. Herudover indgår indarbejdelse af tværgående hensyn som ligestilling mellem kønnene, miljømæssig bæredygtighed og god regeringsførelse. Desuden støtter Danmark aktivt en bedre integration af menneskerettighedsaspekter i Verdensbankens aktiviteter. Vurderinger af implementering af de tværgående hensyn er generelt tilfredsstillende, men der er dog stadig behov for mindre justeringer

Det centrale i Verdensbankens tilgang til bekæmpelse af fattigdom er landestrategier udarbejdet i partnerskab med modtagerlandene og baseret på nationale fattigdomsstrategier. Landestrategierne udgør en pakke, der kombinerer finansiering, policy-rådgivning og institutionel støtte. Som følge heraf indtager Verdensbanken ofte en lederrolle i donorsamarbejde, selv om der er rapporteret om nogle vanskeligheder, fra danske bistandsambassader, især hvor Verdensbanken ikke har egne decentrale landerepræsentationer.

Med den netop afsluttede 14. genopfyldning (2005-2008) vil Verdensbankens indsats til fordel for vækstfremmende aktiviteter blive intensiveret. Der vil i særlig grad blive fokuseret på at øge investeringerne i uddannelse, sundhed og i basal infrastruktur vedrørende vand-, elektricitet og kommunikation. Endelig udgør Verdensbankens støtte til udvikling af udviklingslandenes handel med omverdenen et vigtigt grundlag for styrkelse af landenes økonomiske vækst.

I Verdensbankens overordnede målsætning om bæredygtig vækst indgår den private sektor – særligt de små og mellemstore virksomheder - som det grundlæggende element til at skabe produktivitet, vækst og jobs. Staten skal på den anden side sikre fornuftige makroøkonomiske politikker, transparent og ansvarlig styring af de offentlige finanser og finansiering af infrastruktur, herunder i partnerskab med private investeringer.

Under den 14. genopfyldning vil der blive anvendt en ny mekanisme ved fordeling af gaver og lån, der tager udgangspunkt i landenes gældssituation. De lande med gode politikker og resultater tildeles udelukkende lånebistand, mens de lande, der ikke kan betale deres gæld tilbage udelukkende tildeles gavebistand. En gruppe midt mellem tildeles en 50/50 blanding af lån og gaver.

God regeringsførelse er i sidste halvdel af 1990'erne blevet et højt prioriteret område og Verdensbanken har bidraget væsentligt til, at god regeringsførelse, korruptionsbekæmpelse og ansvarlig forvaltning i dag indgår som centrale elementer i udviklingssamarbejdet, navnlig indenfor den offentlige og den finansielle sektor.

Verdensbanken har gennem de seneste år – bl.a. på opfordring af Danmark og en række andre donorer – oparbejdet en større kapacitet inden for støtte til LICUS-landene (Low Income Countries Under Stress), herunder post-konflikt situationer. Der arbejdes på at styrke

samarbejdet med FN systemet på dette område. Endelig bidrager Verdensbanken (og IMF) også til at begrænse hvidvask af penge og terrornetværks muligheder for at overføre midler.

I forhold til Verdensbankens effektivitet på landeniveau finder tildeling af midler sted på basis af et præstationsafhængigt tildelingssystem baseret på i hvilken udstrækning landene er i stand til at føre en forsvarlig økonomisk politik, sikre god regeringsførelse og fokusere på bekæmpelse af fattigdom. Der gøres dog undtagelser i post-konflikt situationer samt i svage og sårbare lande.

Resultatmålingssystemet vil blive styrket i den 14. genopfyldning ved hjælp af et todelt monitoringsystem. Der vil dels blive målt udfra 14 aggregerede landeindikatorer inden for områder som sundhed, uddannelse, vand, energi og privatsektor. Verdensbankens landestrategier og projekter/programmer vil blive designet således, at det er muligt at måle de konkrete resultater af indsatsen. Verdensbanken vil også styrke sit bidrag til de nationale statistiksystemer.

Danmarks bidrag til IDA-14 (2005-2008) udgør 1.448 mio. kr. Bidraget vil blive udbetalt gennem udstedelse af i alt fire statsforskrivninger på henholdsvis 188 mio. kr. i 2005 og 420 mio. kr. i hvert af årene 2006-08. Herudover giver Danmark traditionelt bidrag til et antal trustfonde under Verdensbanken.

Vurdering:

Verdensbanken vurderes at være en effektiv organisation, som spiller en vigtig operativ og normativ rolle på udviklingsområdet. Verdensbankens aktiviteter er i god overensstemmelse med de danske udviklingspolitiske prioriteter, herunder gennem en aktiv indsats for bekæmpelse af fattigdom ved at skabe rammer for bæredygtig økonomisk vækst i fattige lande.

Den afrikanske Udviklingsbank

I Afrika-banken ejer de afrikanske lande 60% af aktierne, hvilket giver den et styrket lokalt/regionalt ejerskab og et godt grundlag for en reel udviklingspolitisk dialog med de afrikanske lande. Med lånetilsagn på et niveau op mod 10 mia. kr. i de senere år står Afrika-banken for ca. 12 pct. – og i visse programsamarbejdslande såsom Benin og Ghana op mod 20 pct. – af den multilaterale bistand til Afrika Syd for Sahara.

Med en stigning på 40 pct. i genopfyldningsniveauet i den Afrikanske Udviklingsfond i forbindelse med den sidste 3-årige genopfyldning (den 10. genopfyldning), som blev afsluttet i december 2004, vil bankens betydning som udviklingsaktør i Afrika blive styrket. Det blev under genopfyldningsforhandlingerne besluttet, at Fondens aktiviteter i de svageste og mest forgældede lande skal omlægges fra rentefrie lån til gavebistand efter stort set samme model som i Verdensbanken. Tildelingen af gavebistand vil dermed blive baseret på en række kriterier for bæredygtig gæld. Det er Afrika-bankens vurdering, at modellen vil resultere i et niveau for gavebistand på omkring 44 pct.

Afrika-bankens fokus på landdistriktsudvikling, herunder infrastruktur, uddannelse og sundhed (inklusiv smitsomme sygdomme), privatsektoraktiviteter, god regeringsførelse, samt de

tværgående hensyn ligestilling og miljø er i overensstemmelse med de overordnede danske bistandsprioriteter.

Derudover arbejder Fonden på linie med Danmark for at fremme regionalt økonomisk samarbejde og integration. Som et nyt fokusområde har Afrika-banken iværksat et særligt initiativ rettet mod vandforsyning og sanitet i landområder, ligesom banken er vært for Den Afrikanske Vandfacilitet.

Med den nye genopfyldning er der lagt op til, at Fonden i højere grad skal bidrage til finansieringen af låntagerlandenes sektorprogrammer. Det er et område, som man fra dansk side har lagt stor vægt på. Fonden vil også deltage i budgetstøtte. Flere store donorer, herunder Japan og USA, har dog udtrykt skepsis overfor budgetstøtten, hvorfor det ikke kan forventes, at Fonden vil benytte instrumentet i større omfang.

I forbindelse med midtvejsevalueringen af den 10. genopfyldningsperiode vil der blive gjort status for arbejdet med en yderligere fokusering af Bankens indsatser baseret på organisationens komparative fordele.

En nyligt gennemført fælles donor vurdering samt Udenrigsministeriets egne evalueringer viser, at banken stadig kæmper med at omsætte sine politikker til praksis. Aktiviteterne på landeniveau er præget af mange forsinkelser. Grundet den manglende erfaring og begrænsede tilstedeværelse og gennemslagskraft på landeniveau formår banken ikke at deltage aktivt i den lokale donorkoordination og dialog med de lokale myndigheder. Hvor de overordnede politikker er ved at være på plads, må man konstatere, at det stadig halter med gennemførelsen.

Danmarks ordinære tilskud til Den afrikanske Udviklingsbank og Den afrikanske Udviklingsfond ligger for 2005-2007 på 117,5 mio. kr. årligt, hvoraf de 100 mio. kr. årligt er et resultat af den seneste genopfyldning. I opfølgning på verdensstopmødet om bæredygtig udvikling i Johannesburg, og som en del af opprioriteringen af miljøindsatser i Afrika, er der desuden for 2005 og efterfølgende år afsat kr. 75 mio. årligt til den afrikanske Udviklingsbank til særlige vand- og sanitetsprogrammer i Afrika.

Vurdering:

Regeringen prioriterer bekæmpelse af fattigdom og forbedringer af miljøet i Afrika højt. I det lys er der god overensstemmelse mellem bistanden til Afrika-banken og de danske udviklingspolitiske prioriteter.

Den asiatiske Udviklingsbank

Den asiatiske udviklingsbank (AsDBs) overordnede målsætning er fattigdomsbekæmpelse gennem bæredygtig økonomisk vækst, social udvikling og god regeringsførelse. Der blev i juni 2004 foretaget en gennemgang af bankens fattigdomsstrategi fra 1999. Gennemgangen bekræftede strategiens relevans, men anbefalede tillige en række justeringer rettet mod at skabe grundlag for en mere effektiv implementering. Der peges bl.a. på behovet for en styrkelse af bankens landefokus, herunder en mere resultatorienteret tilgang ved udarbejdelse og gennemførelse af landestrategier.

Anbefalingerne falder i god tråd med en række initiativer, som AsDB allerede har iværksat. AsDB har - i opfølgning på drøftelser med donorerne under genopfyldningen af bankens udviklingsfond i 2003/2004 - etableret rammerne for en styrket mål og resultatstyring på alle niveauer i bankens arbejde. Der arbejdes fortsat med den nødvendige udbygning af bankens resultatmålingssystem med henblik på en bedre rapportering om opnåede resultater på landeniveau.

Det gælder på landeniveau - i forhold til de enkelte modtagerlande - og internt i banken selv. Repræsentationerne i de enkelte lande er blevet styrket og har fået større ansvar i relation til udviklingen og gennemførelsen af bankens landestrategier, og samarbejdet med øvrige donorer - der tidligere kunne være vanskeligt - tillægges generelt stadig større betydning. I stedet for tidligere at indgå særskilte partnerskabsaftaler med de enkelte lande, koncentrerer banken sig nu om i samarbejde med andre donorer at bidrage til gennemførelsen af landenes egne strategier for fattigdomsbekæmpelse. Foreløbige meldinger fra andre donorer i regionen tyder på, at der allerede er sket betydelige fremskridt på dette område.

På hovedkvarterniveau er et af de vigtigste tiltag en ny personalestrategi, der tager sigte på at styrke personalets kompetencer og etablere et effektivt system til at arbejde med de enkelte medarbejders svagheder og styrker.

AsDB er en både administrativt velfungerende og effektiv bank, der - foruden at være finansielt velfunderet - nyder stor tillid og respekt i regionen. Banken er den tredjestørste udviklingsinvestor i regionen. Banken har reageret hurtigt og konstruktivt på bl.a. kritik fra donorkredsen og arbejder på at blive en mere effektiv samarbejdspartner for såvel låntagere som andre donorer. Den faktiske implementering af de iværksatte tiltag er igangsat og vil strække sig over de næste år.

Danmark ejer 0,35 pct. (1,3 mia. DKK) af bankens aktier og har en stemmevægt på 0,6 pct. og en bidragsandel ved de seneste genopfyldninger af bankens udviklingsfond på 0,89 pct. Den sidste genopfyldning (AsDF IX, 2005-2008) blev bragt på plads i efteråret 2004 med et dansk bidrag på 183 mio. kr., eller 46 mio. kr. i hvert af finansårene 2005-2008. Danmark støtter derudover med i alt 15 mio. kr. årligt en række trustfonde i banken, herunder til indsatser for ligestilling og vedvarende energi.

Vurdering:

Den asiatiske udviklingsbank vurderes at være en effektiv organisation, hvis aktiviteter generelt er i overensstemmelse med dansk udviklingspolitik, herunder gennem fokus på bekæmpelse af fattigdom og god regeringsførelse.

Den Inter-amerikanske Udviklingsbank

Baggrunden for det danske medlemskab i den Inter-amerikanske Udviklingsbank (IDB) er de betydelige udviklingsudfordringer, Latinamerika står overfor koblet med Bankens tyngde i regionen med årlige udlån (2003) på 9 mia. USD. IDB er den vigtigste udviklingsinstitution i regionen. Bankens komparative fordel ligger i dens regionale forankring, hvilket er fremmende

for tillidsforholdet og dialogen med låntagerlandene om bl.a. politisk og kulturelt følsomme emner.

Banken yder lån til udviklingsprojekter der fremmer bæredygtig økonomisk og social udvikling. Der opereres med fire prioritetsområder: social udvikling, reform af den offentlige sektor, øget konkurrencedygtighed/privatsektorudvikling samt regional integration.

Gennem et samarbejde med IDB - bistandsmæssigt og på erhvervssiden - kan Danmark nå bredt ud til i alt 26 låntagerlande. Den målrettede danske indsats i IDB ses som et supplement til det bilaterale arbejde i regionen. Danmark har en aktie og stemmeandel på 0,17% hvilket er sammenligneligt med Norge og Finland, og betydeligt mindre end Sverige (0,32%). Danmark har desuden aktier i Inter-American Investment Cooperation (IIC), en søsterorganisation til IDB, der har til formål at fremme investeringerne i små og mellemstore virksomheder. Det samlede danske bidrag til Banken er i 2005 på 12,6 mio. kr.

Tilbagemeldingen fra danske bistandsrepræsentationer i regionen er kritisk overfor IDBs tilpasning og støtte til gennemførelse af nationale fattigdomsstrategier, deltagelse i donor koordination og IDB's opnåede resultater på landeniveau.

I modsætning til de øvrige nordiske lande har Danmark i de seneste år ikke ydet bistand til ubundne tematiske trust fonde under IDB, og IDB har generelt siden 2003 været betydeligt lavere prioriteret i Danmark end i særligt Sverige og Norge.

Vurdering:

Den inter-amerikanske udviklingsbank spiller en vigtig rolle i Latinamerika og er som følge heraf en vigtig samarbejdspartner for Danmark i den bilaterale bistand til Bolivia og Nicaragua. I det lys anses det som vanskeligt yderligere at reducere bistanden til den inter-amerikanske udviklingsbank, om end bankens effektivitet ikke er optimal.

Den internationale Valutafond (IMF)

IMF er den internationale monetære institution, der skal sikre monetær stabilitet. Fonden overvåger løbende den makroøkonomiske og monetære udvikling i medlemslandene og stiller kortsigtede likviditetslån til rådighed for de medlemslande, der har behov for det. Denne långivning er ledsaget af betingelser om gennemførelse af reformer i låntagerlandene.

For at fastholde sin tilstedeværelse i de fattigste lande har Fonden introduceret et blødt lånevindue, som i dag betegnes PRGF (Poverty Reduction & Growth Facility). Udlån fra PRGF var oprindeligt beregnet for de højt forgældede fattige lande, men faciliteten anvendes i dag også til andre fattige lande. Gaveelementet i faciliteten finansieres delvis ved Fondens egne indtægter, dels ved donorbidrag. Danmark har i alt bidraget med ca. 125 mio. kr. til IMF's koncessionelle udlån.

I forhold til Danmarks bistandsaktiviteter spiller IMF en vigtig rolle, idet bilaterale budgetstøtteprogrammer og Danmarks støtte til gældslettelse typisk er snævert forbundet med

IMF's periodiske analyser af landenes økonomiske situation i forbindelse med arrangementer under IMF.

Vurdering:

IMF spiller en central rolle for udviklingslandene i forbindelse med sikring af deres makroøkonomiske stabilitet.

NDF

Nordisk Udviklings Fond (NDF) blev i 1988 oprettet af Nordisk Ministerråd. NDF har til formål at fremme økonomisk og social udvikling i de fattigste udviklingslande gennem ydelse af bløde lån til finansiering af projekter af nordisk interesse, dvs. projekter som er med til at fremme nordiske landes bistandspolitiske prioriteter og med rod i den nordiske ressourcebase.

Fondens grundkapital udgør ca. 7,1 mia. kr. Danmarks andel udgør 22 pct. af den indbetalte fondskapital på 4,3 mia. kr. ultimo 2004. De årlige indbetalinger for Danmark varierer mellem 50-110 mio. kr. afhængigt af NDF's planlagte aktivitetsniveau det pågældende år.

NDF er en lille udviklingsinstitution. Med blot 15 ansatte er fonden ikke selv ansvarlig for projektplanlægning- og implementering. Fonden yder kreditter i form af samfinansiering med andre multilaterale og bilaterale donorer, herunder især med Verdensbanksgruppen og de regionale udviklingsbanker. I mindre omfang gennemføres projekter med de nordiske bistandsorganisationer, herunder Danida.

NDF er en omkostningseffektiv organisation, som har høj kvalitet i udlansprodukterne, ligesom der traditionelt har været en betydelig interesse fra nordisk erhvervsliv til samarbejde med Fonden. Efter nogle år med en forholdsvis lav implementeringsrate er der inden for de sidste to år sket en væsentlig forøgelse i såvel implementeringen som indgåelsen af nye kontrakter. Bestyrelsen har i samarbejde med NDF's ledelse arbejdet målbevidst herpå.

Selvom NDF er en effektiv organisation, kan der i dag stilles et reelt spørgsmålstejn ved NDF's eksistensberettigelse. Bindingen af NDF's indkøb i Norden stemmer ikke længere overens med den nordiske holdning til afbinding af bistanden. Derved forsvinder NDF's vigtigste eksistensberettigelse og det kan være vanskeligt at se, at den merværdi NDF tilføjer finansieringsprocessen overstiger de øgede transaktionsomkostninger for modtagerlandet.

NDF's finansieringsform i form af støtte til enkeltprojekter har heller ikke fulgt med udviklingen i andre udviklingsbanker og blandt de bilaterale donorer, hvor der i stigende grad anvendes støtte til hele sektorer/programmer (sundhed, uddannelse el. lign.) eller generel budgetstøtte. NDF har i dag fuldt ud forpligtet sin kapital. Den næste genopfyldning (NDF V) er under forhandling. Indbetalingerne til NDF V først vil falde om ca. seks år. Afvikling af NDF er realistisk at overveje set i forhold til relevansen for dansk bistand.

Vurdering:

Om end NDF vurderes at være en effektiv organisation kan der i dag stilles et reelt spørgsmålstejn ved NDF's eksistensberettigelse henset til afbindingen af dansk bistand.

UNDP

FN's udviklingsprogram, UNDP, har til opgave at finansiere og koordinere faglig bistand til udviklingslandene. UNDP gennemfører desuden konkrete udviklingsaktiviteter. Med kontorer i ca. 130 lande indtager UNDP en central position i FN-systemet.

UNDP's indsats bygger primært på fire elementer: Styrkelse af god regeringsførelse og administration til fremme af bæredygtig udvikling; som koordinator af FN-systemets udviklingsamarbejde; og som fortaler for de fattigste landes interesser. Selvom denne fokusering er et skridt i den rigtige retning, er områderne for UNDP fortsat meget vide, og der er fortsat behov for en afgrænsning inden for de enkelte områder.

UNDP's globale tilstedeværelse muliggør en hurtig indsats i f.eks. krisesituationer. UNDP har opbygget en solid erfaring, når det gælder kapacitetsopbygning på lokalt niveau i de fattigste lande. De nære kontakter med FN-systemets politiske og fredsbevarende organer giver UNDP mulighed for at følge op i overgangen fra konflikt til genopbygning. I dette arbejde tillægger UNDP ikke på samme måde som Verdensbanksystemet modtagerlandenes "præstationer" afgørende betydning.

Bistand til såvel god regeringsførelse og demokrati som post-konflikthåndtering indebærer ofte håndtering af følsomme spørgsmål i forhold til modtagerlandenes regeringer, hvor UNDP's komparative fordel består i det opbyggede tillidsforhold. UNDP opfattes generelt som upartisk, f.eks. når det gælder bistand inden for menneskerettigheds- og demokratiserings spørgsmål.

UNDP spiller en central rolle i forhold til overvågning og opfyldning af 2015 Målene. UNDP's administrator er leder af den gruppe (UN Development Group, UNDG), der varetager den overordnede koordination af FN-systemets udviklingsindsats, såvel som koordineringen af FN-organisationernes indsatser på landeniveau.

Den nuværende administrator, der tiltrådte i 1999, har gjort en målrettet indsats for at omlægge programaktiviteterne til rådgivning og teknisk bistand på et overordnet policy niveau og har gennemført en organisatorisk opstramning. Det har indebåret omfattende personale-reduktioner, decentralisering og indførelse af resultatbaseret ledelse. Disse foranstaltninger har betydet, at UNDP's landekontorer bedre er blevet i stand til at leve op til rollen som koordinator for FN-systemet i marken.

Til trods for disse fremskridt har UNDP stadig et behov for at øge sin effektivitet og styrke sit fokus, når det gælder indsatsen i de enkelte lande. Dette er en vurdering, der bekræftes i den fælles multilaterale monitorering, som blev gennemført i 2004 blandt en række ligesindede lande (MOPAN). Den generelle tilbagemelding fra danske bistandsambassader er, at UNDP på landeniveau bør styrke arbejdet for koordineret donorindsatser og harmonisering af retningslinjer og procedurer for udviklingsamarbejdet.

I 2003 udgjorde de samlede bidrag til UNDP's generelle budget (kernebudget) 770 mio. USD, hvilket indebærer en stigning i de generelle ressourcer for tredje år i træk. Bidragene til UNDP's generelle budget kommer for knap 90 procents vedkommende fra 10 donorlande, herunder

Danmark, som er på syvende pladsen med et årligt bidrag på 370 mio. DKK. Norge har i 2004 overhalet USA som største donor.

Vurdering:

UNDP spiller en central rolle i det globale bistandssamarbejde og i FN-systemet.

Selvom der i de senere år er gennemført omfattende reformer, der har styrket UNDP's rolle som koordinator for FN-systemet, er der fortsat behov for, at UNDP yderligere fokuserer sine aktiviteter på færre indsatsområder og bliver mere synlige i koordineringen på landeniveau.

FN-Centeret i København og UNICEF's lager i Frihavnen

Danmark finansierer løbende bl.a. husleje, kommunikation og flytteudgifter for at tilskynde FN-organisationer til at etablere afdelinger i København. Som koordinator for FN's operationelle udviklingsaktiviteter administreres dette samarbejde omkring FN-centeret i København af UNDP.

Tilstedeværelsen af FN-organisationer i København indebærer en række fordele for såvel FN som for Danmark, ikke mindst i kraft af en markant større generelle synlighed af FN i Danmark. Derved bidrager tilstedeværelsen også til at styrke bevidstheden om FN-systemets muligheder og den brede offentlige forståelse for FN's centrale placering i dansk udviklings- og udenrigspolitik. Samtidig har FN organisationerne bedre muligheder for løbende at forstå og fortolke danske synspunkter i forhold til de pågældende organisationer.

Hertil kommer klare økonomiske og beskæftigelsesmæssige konsekvenser af placering af så relativt mange internationale stillinger i Danmark. Der er tale om ikke ubetydelige offentlige indtægter fra internationale embedsmænds forbrug og indirekte skatter, der er for tiden 253 danskere beskæftiget i FN-organisationerne i København.

Der har været en tendens til, at man i de senere år ved overflytning af yderligere FN-enheder til København i højere grad end tidligere har satset på ansættelse af lokal dansk arbejdskraft frem for den langt dyrere løsning at udsende internationalt ansatte til København. Tilstedeværelsen af en højtuddannet og velkvalificeret arbejdsstyrke i Danmark har da også angiveligt spillet ind ved beslutninger om flytning af enheder til Danmark.

Placering i København af indkøbsafdelinger fra FN-organisationerne (IAPSO, UNOPS, UNFPA, UNICEF) letter danske virksomheders muligheder for at give tilbud på leverancer til disse organisationer – både tjenesteydelser og varer. Dette har samlet ført til en markant stigning i de danske leverancer over de sidste 10 år. F.eks. er den danske andel af FN's indkøbsorganisation, IAPSO's samlede indkøb steget klart fra 8,15% i 1997 til 20,12 % i 2002.

Vurdering:

Der er klare politiske og økonomiske fordele ved at bidrage til FN-centeret i København og UNICEF's lager i frihavnen.

Bistand til sundhed herunder støtte til seksuel og reproduktiv sundhed og rettigheder og bekæmpelse af hiv/aids

Befolknings- og sundhedsspørgsmål spiller en central rolle i udviklingsprocessen. De nationale sundhedssystemer i udviklingslandene er generelt svage og dårligt udbyggede. Mange dør af helt banale sygdomme. Der er fortsat en høj børnedødelighed i mange af de fattigste lande, og det er ikke lykkedes at nedbringe mødredødeligheden væsentligt. Støtte til en forbedring af de nationale sundhedssystemer med fokus på styrkelse af den primære sundhedssektor er afgørende for at fremme den menneskelige udvikling i verdens fattigste lande. Tilstrækkelige forsyninger af basal medicin og opbygning af systemer, der kan nå ud til de fattigste områder og de mest sårbare grupper i samfundet er afgørende elementer heri.

Hiv/aids epidemien har i en række lande i Afrika nået et omfang, hvor den har sat den sociale og økonomiske udvikling alvorligt tilbage og udgør en risiko for den sociale stabilitet og sikkerhed. Fattige lande rammes hårdest af hiv/aids, og i de fattigste lande er kvinderne de mest udsatte for smitte. I Afrika syd for Sahara er over 25 millioner ramt af sygdommen, heraf er 55 pct. kvinder.

En række multilaterale organisationer herunder UNICEF, UNFPA, WHO, den Globale Fond og UNAIDS yder en betydelig indsats i bekæmpelsen af hiv/aids både inden for forebyggelse, behandling og støtte til smittede og støtte til berørte af sygdommen som f.eks. forældreløse børn. Bekæmpelse af hiv/aids og en styrket indsats for fremme af seksuel og reproduktiv sundhed og rettigheder er blandt regeringens prioriteringen for udviklingsindsatsen.

Mange udviklingslande er stadig præget af en høj befolkningstilvækst. FN's konference om befolkning og udvikling i Kairo i 1994 markerede et skift fra en snæver fokusering på demografiske målsætninger og kontrol af befolkningstilvæksten i retning af en bredere tilgang, der fokuserer på fremme af reproduktiv sundhed og rettigheder, herunder familieplanlægning. Den internationale udviklingsindsats på befolkningsområdet omfatter således i dag ikke kun sundhedssektoren, men inddrager også andre sektorer, ikke mindst uddannelse.

Styrkelse af global sundhed og forebyggelsen og bekæmpelsen af hiv/aids har stået blandt regeringens klare udviklingspolitiske prioriteter i de senere år.

WHO

FN's verdenssundhedsorganisation, WHO, har som sit formål at sikre og forbedre sundhedstilstanden i verden. Organisationen har som sit mandat at lede og koordinere den internationale indsats på sundhedsområdet, først og fremmest med sigte på en styrkelse af den primære sundhedspleje i udviklingslandene, og at fastsætte internationale standarder.

Ved Gro Harlem Brundtlands tiltrædelse som generaldirektør i 1998 indledtes en meget tiltrængt og gennemgribende omstrukturering af organisationen, og en redefinering af WHO's opgaver. Med reformprocessen er det generelt lykkedes WHO at genindtage sin plads som den centrale, internationale aktør på sundhedsområdet, særligt i forhold til fastsættelse af normer og standarder for sundhedsområdet.

Fra dansk side prioriteres den videre reformproces med fokus på fælles arbejdsplan og -budget, decentralisering og resultatbaseret ledelse og en styrkelse af WHO's landekontorer og disses evne til at støtte udviklingen af nationale sundhedssystemer med fokus på den primære sundhedstjeneste. Endvidere prioriteres en styrkelse af WHO's arbejde inden for reproduktiv og seksuel sundhed og en strategisk og afbalanceret WHO indsats inden for hiv/aids behandling og forebyggelse, herunder initiativet "3 by 5".

Udviklingen i WHO giver grund til optimisme. Den resultatbaserede tilgang styrkes vedvarende og WHO har taget væsentlige skridt i retning af øget transparens og effektivitet. Hertil forventes decentraliseringen af organisationen, at blive konsolideret i de kommende år, hvilket vil styrke organisationens arbejde på landeniveau med at opbygge national kapacitet. Der udestår imidlertid fortsat et betydeligt arbejde for at få udviklet en sammenhængende organisationskultur og få styrket den overordnede sammenhæng mellem organisationens prioriteringer inden for de 36 indsatsområder.

Der lægges fra dansk side vægt på, at WHO's indsats inden for seksuel og reproduktiv sundhed opprioriteres. Dette gælder tillige de øvrige sundhedsrelaterede 2015 mål, som generelt ikke prioriteres tilstrækkeligt højt i WHO's budget, og hvor der er al for stor afhængighed af frivillige bidrag til gennemførelsen af disse indsatser.

På hiv/aids området vurderes WHO at have ydet en god indsats med hensyn til prækvalificering af medicin og reducerede priser på ARV-behandling. I forhold til behandlingsinitiativet "3 by 5" er WHO noget tilbageholdende med at erkende, at det opstillede mål ikke kan forventes nået i 2005.

Vurdering:

Der er med reformprocessen og WHO's centrale rolle på sundhedsområdet grundlag for et fortsat tæt og solidt samarbejde med organisationen.

UNICEF

FN's børnefond (UNICEF) er fortalere for børns rettigheder og bistår udviklingslandene med at forbedre levevilkårene for børn, unge og kvinder. UNICEF's strategi for 2002-2005 er fokuseret på følgende fem prioritetsområder: Pigers uddannelse, integrerede indsatser for børns tidlige udvikling, vaccinationsprogrammer, bekæmpelse af hiv/aids og forbedret beskyttelse af børn mod vold, udnyttelse, misbrug og diskriminering. Handlingsplanen fra FN's børnetopmøde i 2002 og 2015 målene udstikker rammerne for organisationens indsatser i de kommende 10 år.

Fra dansk side er det vurderingen, at UNICEF udfører et vigtigt arbejde for at fremme børns rettigheder og forbedre deres levevilkår. Organisationen opstiller præcise målsætninger og arbejder systematisk med indfrielse af resultater. Tilbagemeldingerne fra de danske bistandsambassader er imidlertid kritisk i forhold til UNICEF's tilpasning og støtte til nationale fattigdomsstrategier samt organisationens deltagelse i donorkoordination og harmonisering af egne retningslinjer for udviklingssamarbejdet.

I 2004 gennemførte UNICEF en midtvejsevaluering af deres strategi for 2002-2005, som skal danne grundlag for den kommende strategi 2006-2009. Overordnet set blev de danske prioriteter tilfredsstillende tilgodeset. Den nye strategi ventes at fastholde de fem prioritetsområder og øge koncentrationen om 2015-målene., Herudover vil UNICEF bl.a. sikre større engagement i nationale fattigdomsstrategier og sektorprogramssamarbejde, og yderligere udvikle og tilpasse den rettighedsbaserede tilgang.

I forhold til ressourcefordelingsmekanismen for regulære bidrag forventes det, at man i 2005 når målsætningen om, at minimum 60% af ressourcerne anvendes i lavindkomstlande. Målet om anvendelse af 50% i Afrika syd for Sahara blev nået i 2004.

Vurdering:

UNICEF's komparative fordel er et klart defineret mandat, en tradition for at levere konkrete resultater, en stærk tilstedeværelse på landeniveau, samt fordelene af både at være en udviklings- og humanitær organisation.

Det vurderes, at FN's børnefond (UNICEF) gennemfører et vigtigt arbejde for at fremme børns levevilkår. UNICEF opstiller præcise målsætninger og arbejder systematisk for indfrielse af resultater.

UNICEF bør dog fortsat forbedre sin indsats for tilpasse sig og støtte nationale fattigdomsstrategier samt forbedre sin deltagelse i donorkoordination og harmonisering af egne retningslinier for udviklingssamarbejdet.

UNAIDS

FN's koordinerende aids program (UNAIDS) blev etableret i 1996. Det er et fælles program af samfinansierende organisationer: UNDP, UNFPA, UNICEF, WHO, UNDCP, UNESCO, ILO og Verdensbanken.

Programmets opgave er at lede og koordinere den globale indsats mod hiv/aids, at bistå nationale regeringer i bekæmpelse af epidemien, at fremme en bred politisk og social mobilisering i de enkelte lande og gennem indsamling af data stå for den globale oplysningsvirksomhed om alle sygdommens aspekter.

UNAIDS har med en dynamisk ledelse og et relativt lille sekretariat medvirket til en bred politisk mobilisering, og har etableret sig som den autoritative kilde til oplysninger om hiv/aids.

Organisationen udfylder samtidig en vigtig rolle i forhold til koordination af hiv/aids bekæmpelse både på globalt og på landeniveau. Senest har UNAIDS med styrket sit fokus på koordination og samarbejde på landeniveau og derigennem spillet en vigtig rolle for en effektivisering af indsatsen på området.

Vurdering:

UNAIDS vurderes at spille en vigtig funktion gennem sin koordinerende rolle for den globale indsats mod hiv/aids, der er en klar dansk udviklingspolitisk prioritet.

Den Globale Fond til Bekæmpelse af AIDS, TB og Malaria

Den Globale Fond til bekæmpelse af Aids, TB og Malaria (GFATM) blev oprettet i januar 2002. Fonden bygger på et partnerskab mellem den offentlige og den private sektor og yder støtte til offentlige, private og NGO-projekter i udviklingslandene, der sigter på forebyggelse, behandling og omsorg for berørte af hiv/aids, tuberkulose og malaria.

Fonden har forpligtet sig til at vise hurtige resultater og har siden etableringen tiltrådt bevillinger for i alt 3.1 mia. USD fordelt på 127 lande. Fonden er hermed blevet en betydelig spiller i bekæmpelse af de tre sygdomme og anslås at bidrage med 45% af den samlede finansiering af malariaprogrammer, 66% af den samlede TB-indsats og 20% af finansieringen af bekæmpelse af hiv/aids. Fonden indeholder en række nyskabende elementer og har bl.a. medvirket til en øget involvering af det civile samfund, herunder de hiv smittedes organisationer i hiv/aids indsatsen ligesom arbejdet er præget af en høj grad af transparens.

Der lægges i Fondens grundlæggende principper og arbejdsform op til en høj grad af resultatstyring. Der er til det formål udarbejdet et selvstændigt system for monitorering af Fondens bevillinger. Systemet er omfattende og det bør overvejes, om det ville være mere hensigtsmæssigt at baserer sig på de fælles rapporteringssystemer, der eksisterer mange steder. Herudover kunne højere grad af integration af Fondens aktiviteter i øvrige indsatser for bekæmpelse af hiv/aids være ønskelig.

Danmark er indtrådt i Fondens bestyrelse i april 2005 for en toårig periode.

Vurdering:

Den Globale Fond til Bekæmpelse af hiv/aids, tuberkulose og malaria spiller en afgørende rolle i den globale indsats mod de tre sygdomme.

Regeringens bidrag til fonden er udtryk for den høje danske prioritering af området.

UNFPA

FN's befolkningsfond (UNFPA) har til formål at opbygge viden og kapacitet på befolkningsområdet, herunder fremme forståelsen for sociale, økonomiske, miljømæssige og menneskeretlige aspekter af befolkningsudviklingen. UNFPA skal sikre gennemførelse og koordination af det 20-årige internationale handlingsprogram, der blev vedtaget på FN konferencen om befolkning og udvikling i Kairo i 1994 (ICPD) og resultaterne fra opfølgingskonferencen i 1999 (ICPD+5). De tre overordnede udviklingsmålsætninger er: 1) adgang for alle til seksuel og reproduktiv sundhed, inkl. familieplanlægning; 2) sikre balance mellem befolkningsudvikling og social og økonomisk udvikling; 3) ligestilling og styrkelse af kvinders retsstilling.

UNFPA gør en væsentlig indsats som fortaler for en styrket indsats på befolkningsområdet, og Samarbejder med en række aktører i bestræbelserne på at gennemføre anbefalingerne fra det tyveårige ICPD-handlingsprogram.

Organisationen arbejder aktivt for at bekæmpe hiv/aids, blandt andet ved at sikre større fokus på unges seksuelle og reproduktive rettigheder og yder endvidere en væsentlig indsats for at forbedre kvinders stilling.

UNFPA har en ledende rolle i at afhjælpe det store og akutte behov for prævention i udviklingslandene. Dette arbejde fokuserer på at opbygge udviklingslandenes kapacitet til at planlægge, finansiere, indkøbe og levere forsyninger og ydelser.

UNFPA har gennemgået en reformproces, som blev igangsat af eksekutivdirektøren i 2001. Organisationens deraf følgende nye strategiske fokus er et vigtigt skridt i bestræbelserne på at gøre organisationen mere effektiv og målrettet i udøvelsen af sit mandat. UNFPA har deltaget konstruktivt i processen med at styrke koordinationen på landeniveau.

UNFPA arbejder fortsat med en styrkelse af deres mål og resultatstyring og deres finansielle rapporteringssystemer, hvilket er blevet drøftet ved de årlige forhandlinger med Danmark.

Vurdering:

UNFPA spiller en vigtig rolle inden for befolkningsområdet, herunder i forhold til adgang for alle til seksuel og reproduktiv sundhed, som er et højt prioriteret område i dansk udviklingspolitik.

Det vurderes, at organisationen har taget vigtige skridt til at styrke sin effektivitet.

IPPF

Den internationale NGO, International Planned Parenthood Federation (IPPF), er den største internationale NGO på befolkningsområdet. IPPF har et verdensomspændende netværk af nationale familieplanlægningsforeninger med aktiviteter i over 150 lande.

IPPF's overordnede formål er at fremme seksuel og reproduktiv sundhed, som defineret på FN's befolkningskonference i Kairo i 1994, herunder styrkelse af kvinders stilling, øget indsats overfor unge, samt fremme af familieplanlægning med særligt henblik på fattige og marginaliserede gruppers behov.

IPPF samarbejder med nationale regeringer, internationale organisationer og private organisationer. Gennem sit særlige netværk af nationale familieplanlægningsorganisationer, kan organisationen nå ud i landdistrikterne, hvor andre bistandsaktører kan have vanskeligt ved at arbejde.

Fra dansk side har man i samarbejdet prioriteret en intensivering af IPPF's indsats som global fortaler for seksuel og reproduktiv sundhed, en klarere holdning til abort og hiv/aids bekæmpelse, og en mere fokuseret rolle for IPPF med en klarere definition af IPPF's komparative fordele og øget vægt på involvering i partnerskaber. I relation til gennemførelse af aktiviteter på landeniveau er der behov for at styrke kapaciteten i de nationale familieplanlægningsorganisationer.

Med vedtagelsen af IPPF's nye strategiske ramme for 2005-2015 er disse prioriteter blevet imødekommet. Strategien fokuserer bl.a. på indsatsen mod hiv/aids.

Vurdering:

Regeringen lægger i sine udviklingspolitiske prioriteter vægt på IPPF's formål om at fremme reproduktiv og seksuel sundhed.

Organisationens strategiske ramme for 2005-2015 vurderes generelt at ville styrke organisationen.

Bistanden til landbrug og fødevarer

Sult er langt den mest indgribende konsekvens af fattigdom. Det vurderes at omkring 800 millioner mennesker i udviklingslandene sulter. På Verdensfødevaretopmøde i Rom i 1996 forpligtede deltagerne sig til inden 2015 at halvere antallet ramt af sult og underernæring i verden. Denne målsætning blev bekræftet ved fastsættelsen af 2015 Målene. I 2005 er andelen af mennesker, der sulter faldet, men det absolutte antal ligger fortsat omkring 800 millioner mennesker. Især i Kina og Indien er der sket store fremskridt i de senere år. I Afrika syd for Sahara vokser antallet af mennesker der sulter og der er fortsat store grupper af sultne i mange asiatiske lande.

Det multilaterale samarbejde på landbrugs- og fødevarerområdet i FN-regi finder hovedsageligt sted i de tre Rom-baserede organisationer, Verdensfødevarerprogrammet (WFP), Den Internationale fond for landbrugsudvikling (IFAD) og FN's fødevarer og landbrugsorganisation (FAO).

Verdensfødevarerprogrammet (WFP)

Det overordnede mål for WFP er at bekæmpe fattigdom og sult og fremme økonomisk og social udvikling ved anvendelse af fødevarer. Organisationen har mandat både indenfor udvikling og nødhjælp.

Danmark var i 2003 den tredjestørste donor på udviklingsområdet og trettende størst for WFP samlet. Bidraget til udviklingsaktiviteter udgjorde ca. 160 mio. kr., mens bidraget til nødhjælpsarbejdet var ca. 100 mio. kr. Det danske bidrag til WFP's udviklingsarbejde ydes i form af ca. 2/3 danske fødevarer (hvedemel, rapsolie og flækærter) og 1/3 som kontantbidrag til dækning af administration, transport mv.

De seneste 10 år har der været et kraftigt fald i WFP's udviklingsaktiviteter fra ca. 70 pct. af aktiviteterne til kun 12 pct. Der er sket et fald i de fødevareroverskud, der førhen motiverede mange landes bidrag, og flere donorer er i stigende grad blevet skeptiske over for fødevarerbistand til udvikling. Den igangværende diskussion i bl.a. WTO og under Fødevarekonventionen om afbinding af fødevarerbistand vil antageligt styrke denne tendens. Den danske fødevarerbistand vil efter en overgangsperiode på fire år være helt afbundet fra 2009.

WFP yder en effektiv indsats i katastrofesituationer samt i forhold til flygtninge og internt fordrevne. Organisationen har tillige stor erfaring i anvendelse af fødevarebistand i udviklingsøjemål. WFP har med udgangspunkt i sine aktiviteter inden for fødevare nødhjælp gennem årene opbygget en omfattende logistisk ekspertise, herunder i indkøb, transport og fordeling af fødevarer.

Der blev i 2003-04 gennemført en fælles donorevaluering af WFP's udviklingsaktiviteter. Med dansk formandskab for bestyrelsen pågår der overvejelser om en styrket international indsats til imødegåelse af sult blandt børn.

Udviklingsaktiviteterne udgør en stadig mindre del af organisationens virke. WFP's aktiviteter er i dag placeret mellem nødhjælp og udvikling. Det giver sig udslag ved at organisationens indsatser i langvarige nødhjælpsoperationer og indsatser rettet mod gentagne tilbagevendende katastrofer er steget.

Vurdering:

Det er nødvendigt med en klarere definition af WFP's rolle i udviklingsaktiviteter og en større grad af målretning af støtten til de områder – nødhjælp og udviklingsorienteret nødhjælp – hvor organisationen har sine komparative fordele.

Den Internationale Fond for Landbrugsudvikling (IFAD)

IFAD's formål er at yde lån på gunstige vilkår til projekter i udviklingslandene med sigte på at øge fødevarerproduktion, forbedre ernæringsforhold og bekæmpe fattigdom i landområderne. Finansieringen sker ved periodiske genopfyldninger. Organisationen arbejder fortrinsvis i de mindst udviklede lande og formår i disse, i kraft af sit klare fokus og deltagerorienterede arbejdsmetoder, at nå målgruppen af de fattigste befolkningsgrupper.

I forbindelse med oprettelsen af IFAD i 1977 var der en forventning om, at OPEC-landene ville påtage sig en væsentlig del af finansieringen af Fondens virksomhed. Historisk set har der været et klart fald i udviklingslandenes andel fra 35 pct. ved Fondens oprettelse til en andel på omkring det halve. Denne udvikling dækker over et endnu mere udtalt fald i OPEC landenes andel.

Fra dansk side vurderes IFAD som en organisation, der har kunne kombinere FN-systemets politiske kontakter med udviklingsbankernes arbejdsform. Der er i 2004 gennemført en uafhængig evaluering IFAD, som fremhæver, at IFAD har fastholdt sit fokus som en af de få internationale organisationer, der i dag er koncentreret omkring udvikling i landområder. Evalueringen nævner dog samtidig, at effektiviteten af projekterne i mange tilfælde ikke er overbevisende.

Under den 6. genopfyldning, der dækker perioden 2004-2006 yder Danmark et bidrag til IFAD på 170 mio. kr. svarende til 3,9%. Danmark er den 11. største donor. IFAD's præsident har forud for 7. genopfyldning (2007-2009) lagt op til en betydelig forøgelse af aktivitetsniveauet for de kommende år med årlige stigninger på 10 pct.

Vurdering:

IFAD har med sin nuværende struktur en svag tilstedeværelse på landeniveau og er i henhold til gældende retningslinjer i vidt omfang henvist til at støtte sig til andre aktører i gennemførelsen og monitoreringen af aktiviteterne. Andre kritikpunkter vedrørende IFAD's arbejdsmåde har været, at Fonden kun opererer med et eller nogle få projekter i de enkelte modtagerlande, og at IFAD, til dels i sammenhæng med den svage deltagelse i felten, ikke deltager tilstrækkeligt i bistandskoordinationen på landeniveau.

Selv om IFAD efter dansk opfattelse udfører en god og målrettet indsats i forhold til de fattigste befolkningsgrupper i landdistrikterne, der er organisationens primære målgruppe, så kniber det med at få IFAD's projekter integreret i de enkelte landes fattigdomsstrategier. Hertil kommer, at IFAD ikke som forudset har fået støtte af OPEC-landene.

Det vurderes generelt, at IFAD kun har en begrænset merværdi i forhold til andre organisationer på området, især Verdensbanken.

FN's Fødevarer og Landbrugsorganisation (FAO)

FAO har som sit formål at indsamle, analysere og offentliggøre oplysninger inden for ernæring, fødevarer, landbrug, skovbrug og fiskeri, fremme nationale og internationale indsatser og politikker og yde faglig bistand til især udviklingslandene. Danmark og en række andre donorer har siden midt i firserne forholdt sig kritisk overfor FAO, fordi organisationen var for centralistisk opbygget, savnede langsigtet planlægning og fordi ledelsen ikke var lydhør overfor medlemmernes ønsker. I 1987 blev der truffet beslutning om at standse dansk støtte til nye FAO-aktiviteter.

Den nuværende generaldirektør, der tiltrådte i 1993, igangsatte i sin første embedsperiode reformer i organisationen. Siden er reformprocessen imidlertid gået noget i stå.. Der vil blive iværksat en uafhængig evaluering af FAO, der forventes at foreligge om et par år

Vurdering:

Der forventes ikke på kort sigt at være udsigt til gennemgribende reformer af FAO, som kunne føre til genovervejelse af et dansk bidrag.

Øvrige FN-organisationer

ILO

ILO's mandat er at arbejde for en global forbedring af arbejds- og levevilkår gennem vedtagelse af internationale konventioner og anbefalinger, som fastsætter minimumskrav vedrørende løn, arbejdstid, ansættelsesvilkår og social sikkerhed. ILO bygger på samarbejde mellem arbejdsgivere, arbejdstagere og regeringer.

ILO's overordnede mål er at fremme "anstændigt arbejde", hvilket styrer såvel ILO's generelle som bistandsmæssige aktiviteter. ILO arbejder for at fremme og realisere fundamentale

arbejdsmarkedsprincipper og -rettigheder, skabe større beskæftigelsesmuligheder, udvide den sociale beskyttelse og styrke den sociale dialog mellem arbejdsmarkedets parter.

En evaluering gennemført i 2002 viste, at ILO ikke havde formået at anvende den daværende rammeaftale med Danmark til en styrkelse af sine strategiske mål, eller at få den tilsigtede gennemslagskraft over for andre partnere på landeniveau. Der var behov for yderligere at sikre fokuseringen af samarbejdet med ILO under rammeaftalen, hvorfor rammen blev reduceret.

I maj 2004 indgik Danmark og ILO aftale om rammen for programsamarbejdet for 2004-2005 med en årlig støtte på DKK 20 mio. Med denne ramme er støtten til ILO nu fokuseret bekæmpelse af børnearbejde og støtte til oprindelige folk – samt i lidt mere begrænset omfang metodeudvikling med hensyn til indarbejdelse af beskæftigelseshensyn i de nationale fattigdomsstrategier.

Vurdering:

Der vurderes, at der med den danske rammeaftale med ILO for 2004-2005 er fundet et fornuftigt niveau og fokus for bistanden til ILO.

UNESCO

UNESCO's mandat er at bidrage til fred og sikkerhed ved at fremme internationalt samarbejde inden for undervisning, videnskab, kultur og kommunikation.

UNESCO fik i efteråret 1999 ny generaldirektør, japaneren Matsuura, der har indledt en tiltrængt reform af organisationen, som bl.a. sigter på en styrket involvering af UNESCO i arbejdet inden for det samlede FN-system. Et af organisationens vigtigste mål er gennemførelse af den internationale målsætning fra uddannelsesstopmødet i 1990 om "Uddannelse for Alle (EFA)". Målsætningerne for EFA står centralt i 2015 Målene: at skaffe grunduddannelse til alle i 2015 og at fjerne kønsbetingede forskelle i uddannelse i grundskolen og det videre skoleforløb i 2005.

Samarbejdet med UNESCO foregik i perioden 1996-2002 inden for rammerne af en program-samarbejdsaftale. Denne blev opsagt i konsekvens af regeringens gennemgang af udviklingsbistanden primo 2002. Den igangværende reformproces har bevæget organisationen i den rigtige retning og øget værdien af organisationen som et centralt forum for menneskerettigheder, tolerance og læring.

Vurdering:

Regeringen prioriterer udbredelsen af uddannelse for alle højt og vil støtte UNESCO's igangsatte reformer. Den danske bistand til UNESCO forventes øget til 20 mio. kr. i 2006.

UNODC

UNODC's formål er at styrke de internationale bestræbelser på at bekæmpe narkotikamisbrug, transnational kriminalitet og terrorisme. Fra dansk side lægges der vægt på at give narkotika- og kriminalitetsbekæmpelse et tværgående sigte ved bl.a. partnerskab med andre FN-

organisationers programmer, f. eks. på sundheds- og uddannelsesområdet. Grundet utilfredsstillende administrativ ledelse af kontoret indstilledes det danske bidrag i 2001.

På baggrund af de gennemførte reformer i UNODC er det med Finanslov 2004 besluttet at genoptage samarbejdet med et generelt bidrag på 5,0 mio. kr. årligt. Bidraget til UNODC vil indgå som element i regeringens handlingsplan for den danske udviklingsindsats mod terrorisme. Der overvejes desuden yderligere dansk støtte til UNODC's operationelle aktiviteter på landniveau i forbindelse med opfølgning på UNSCR 1373-relaterede aktiviteter i udvalgte lande.

I forbindelse med en øget fokus på narkotikasmugling fra Afghanistan bidrager Danmark i 2004 med 5 mio. kr. i støtte til et UNODC projekt i Pakistan. Projektet har til formål at opbygge kapaciteten i den pakistanske efterretningstjeneste for så vidt angår opsporing af narkotikasmugling fra eller via Pakistan. Især narkotikasmugling fra Afghanistan udgør et centralt problem for de pakistanske myndigheder.

Vurdering:

Det vurderes, at UNODC efter de gennemførte reformer har opnået en effektivitet, der fortsat begrundet et mindre dansk generelt bidrag. Herudover kan der i konkrete tilfælde være mulighed for øremærkede bidrag til bl.a. narkotikabekæmpelse, som falder i tråd med regeringens indsats mod terrorisme.

UNIDO

UNIDOs mandat er at yde bistand til at fremme industriel udvikling i udviklingslandene samt bidrage til samarbejdet på dette område globalt, regionalt og nationalt og inden for de enkelte sektorer. UNIDO har et alment anerkendt mandat som den eneste FN-organisation, der har til opgave at fremme bæredygtig industriel udvikling i udviklingslandene. Samtidig har UNIDO en rolle på områder som f.eks. udarbejdelse af internationale normer på industriområdet og de miljømæssige aspekter af en bæredygtig industriel udvikling.

Utilfredshed med UNIDO førte i starten af 1990'erne til, at Danmark i lighed med en række andre kritiske medlemslande overvejede at melde sig ud af organisationen. I 1997 gennemførtes en dansk konsulentundersøgelse af UNIDO, som anbefalede fortsat dansk medlemskab på baggrund af en række væsentlige fremskridt i en igangværende reformproces, ikke mindst en fokusering af organisationens virke på kapacitetsopbygning og policy rådgivning. UNIDO mangler dog fortsat gennemslagskraft i udviklings samarbejdet i en række lande.

Danmark yder 5 mio. kr./år til UNIDO, som udgør det pålignede bidrag, som er betingelsen for fortsat dansk medlemskab af særorganisationen..

Vurdering:

Trods visse fremskridt mangler UNIDO fortsat gennemslagskraft. Det vurderes i det lys, at Danmark fortsat kun bør yde sit pålignede bidrag til organisationen.

Multilateral konfliktforebyggelse og post-konfliktindsats

Stabilitet og sikkerhed er af direkte betydning for levevilkårene i udviklingslandene og en afgørende forudsætning for effekten af den langsigtede udviklingsindsats. Som led i regeringens udviklingspolitik er udviklingsbistandens bidrag til multilaterale organisationers bestræbelser på området blevet opprioriteret.

Voldelige konflikter udgør en af de væsentligste hindringer for økonomisk og social fremgang i udviklingslandene. Der sigtes med bidragene på at støtte politiske og udviklingsorienterede indsatser, der kan bidrage til at skabe et effektivt samspil mellem udviklingspolitikken og de udviklingspolitiske målsætninger vedrørende stabilitet, sikkerhed og kampen mod terrorisme.

Indsatser i Afrika gives prioritet med fokus på strategiske konfliktforebyggende og post-konflikt indsatser, og den øvrige ramme fordeles mellem aktiviteter i Asien, Latinamerika og Mellemøsten. Der fokuseres på konkrete projektindsatser til understøttelse af fredsprocesser og aktiviteter, der leder op til demokratifremmende indsatser og længerevarende udviklingsprocesser.

Generelt vurderes de multilaterale organisationer at have en komparativ fordel i forbindelse med post-konfliktindsatser.

I 2004 blev midlerne først og fremmest givet til post-konfliktindsatser inden for rammerne af forskellige FN-organisationer, herunder især UNDP, UNODC og UNHCR.

Den samlede bevilling til konfliktforebyggelse gennem multilaterale organisationer blev i 2005 forhøjet fra 35 mio. kr. til 75 mio. kr.

Vurdering:

Fra dansk side prioriteres indsatsen for konfliktforebyggelse og -håndtering højt. Basis for opprioriteringen på det multilaterale område har været et ønske om at yde et dansk bidrag til styrkelse af de multilaterale organisationers kapacitet til at yde en fokuseret international indsats for fred, stabilitet og konfliktløsning.

Multilateral regional og genopbygningsbistand

Formålet med den multilaterale regionale bistand er at støtte regionalt samarbejde i de 3 regioner: Afrika, Sydøstasien og Mellemamerika. Indsatsen skal bl.a. fremme regionalt samarbejde om handel, bæredygtig naturresourceforvaltning, transport, kommunikation, miljø, fremme af menneskerettigheder og demokratisering samt konfliktforebyggelse og -løsning. Den danske bistand på dette område ydes gennem en række regionale organisationer.

Der vil i 2005 blive ydet 85 mio. kr. i multilateral regionalbistand.

Den multilaterale genopbygningsbistand ydes typisk i kortere perioder – typisk 3 til 5 år – til lande, der gennemgår en vidtgående samfundsmæssig forandring, eller har været hærget af krig, borgerkrig, naturkatastrofer mv.

Der vil i 2005 blive ydet 50 mio. kr. i multilateral genopbygningsbistand. Midlerne er øremærket til aktiviteter i Afghanistan.

Vurdering:

Regional og genopbygningsbistand er ofte rettet mod indsatser i konkrete lande eller regioner. I det lys vil bistanden i nogle tilfælde med fordel kunne kanaliseres bilateralt - uden at ændre ved formålet. For den multilaterale regional bistands vedkommende anvendes midlerne til at støtte en lang række projekter, som kanaliseres gennem regionale organisationer.

De globale miljøprogrammer

Regeringen fremlagde i 2004 en ny strategi for Danmarks samlede indsats på miljøområdet i udviklingslandene for 2004-2008. Regeringen arbejder konsekvent for at gøre Danmarks internationale miljøindsats endnu bedre, og miljøindsatsen er i dag en uomgængelig del af den danske udviklingsbistand.

Bevillingen til de globale miljøprogrammer er på 220 mio. kr. i 2005 og forudses i 2006 at stige til 265 mio. kr. Denne og de efterfølgende års stigning blev meldt ud i regeringens udviklingspolitiske prioriteter i *Sikkerhed, vækst - udvikling* (august 2004).

Bevillingerne finansierer Danmarks bidrag til Den Global Miljøfacilitet (GEF) og til klimafondene under GEF, de frivillige bidrag til FN's Miljøprogram (UNEP) og den Internationale Naturbevarelsessammenslutning (IUCN) samt en række øvrige indsatser til fremme af det internationale samarbejde om miljø og bæredygtig udvikling. Alle bidrag – bortset fra 33 pct. af bidraget til GEF - afholdes over udviklingsbistanden.

Regeringen prioriterer indsatsen for det globale miljø meget højt og vil fastholde den opprioritering af miljøet, som blev meldt ud i 2003 og 2004. For at opnå mest muligt for hver bistandskrone og for yderligere at kunne øge indsatsen på klimaområdet er der ikke nødvendigvis behov for at bevare den eksisterende fordeling mellem multilaterale og bilaterale miljøaktiviteter.

UNEP

UNEP's mandat omfatter analyse af det globale miljø, fremme af international miljølovgivning, rådgivning af FN's medlemslande i miljøspørgsmål og koordination af FN's miljøindsatser. Med udgangspunkt i dette mandat og UNEP's rolle som FN-systemets miljøfaglige organisation bidrager UNEP til at styrke det globale miljøsamarbejde.

De særlige UNEP-centre i Danmark arbejder inden for de strategiske områder energi/klima samt vand. Både vand og energi var centrale emner på Verdenstopmødet om bæredygtig udvikling i 2002, hvor statsministeren på EU's vegne lancerede EU's initiativer på området.

Centrene bidrager til den opfølgning på topmødet, som finder sted i FN's Kommission for bæredygtig udvikling (CSD). Risø-centret arbejder desuden med Kyoto-protokollens fleksible mekanismer, som er centrale i regeringens klimastrategi.

Der foreligger ikke nogen nyere eksterne/uafhængige evalueringer af, hvordan UNEP efterlever sit mandat. UNEP har i en årrække været præget af svag organisatorisk ledelse, men fik i 1999 med sin nuværende eksekutivdirektør styrket sin organisatoriske og – især – politiske ledelse. De årlige ministermøder – hvor miljøministeren som regel deltager - giver mulighed for en politisk prioritering af globale miljøindsatser.

I 2004 blev der fra dansk side set nærmere på UNEP's arbejdsprogram og budget med henblik på at fastlægge, hvorledes et ekstrabidrag til organisationen kunne udmøntes. Analysen viste bl.a., at UNEP's prioriteringer ofte ikke kommer klart frem i organisationens budget og arbejdsplan. Det vurderes, at prioriteringerne i realiteten er stærkt donordrevne. Desuden er resultatbaseret ledelse ikke fuldt ud slået igennem i UNEP.

De danske iagttagelser har været drøftet med organisationens eksekutivdirektør, der vil tage initiativ til en konsultationsproces om, hvorledes større gennemsigtighed og sammenhæng i UNEP's egen program- og budgetlægning kan støtte en mere stabil finansieringssituation. Det er aftalt, at man fra dansk side til den indledende fase stiller eksterne konsulenter til rådighed for arbejdet, som bør føre til konkrete resultater inden for en tidshorisont på 1-2 år.

UNEP finansieres næsten udelukkende af frivillige bidrag i form af dels uøremærkede bidrag til Miljøfonden og dels øremærkede bidrag til en lang række trustfonde. Dertil kommer finansieringsstrømme og aktiviteter som følge af UNEP's rolle som implementerende organisation for GEF og som sekretariat for visse miljøkonventioner.

De danske bidrag til UNEP vil i 2005 være på i alt ca. 45 mio. kr. fordelt med et uøremærket bidrag til miljøfonden på 15,5 mio. kr., et ekstraordinært bidrag til integreret vandressourceforvaltning på 15,5 mio. kr. samt bidrag til UNEP-centrene på henholdsvis Risø og DHI med henholdsvis små 10 mio. kr. og 4 mio. kr. Derudover kanaliseres det pålignede bidrag på 11,6 mio. kr. til Ozon-fonden under Montreal-protokollen gennem UNEP.

Vurdering:

Fra dansk side er det en prioritet at støtte bestræbelser i UNEP på at skabe større gennemsigtighed og sammenhæng i organisationens program- og budgetlægning.

UNEP varetager en central rolle som faglig rådgiver i international miljøspørgsmål herunder ikke mindst i forhold til udviklingslandene, eksempelvis deres bestræbelser på at udarbejde planer for integreret forvaltning af deres vandressourcer.

Den Globale Miljøfacilitet (GEF)

GEF er den centrale finansieringsmekanisme for afhjælpning af globale miljøproblemer. GEF samfinansierer projekter i ulande og lande med overgangsökonomier i Østeuropa og SNG for at fremme disse landes implementering af de multilaterale miljøaftaler (klima, biodiversitet,

kemikalier, ørken). UNEP, UNDP og Verdensbanken m.fl. implementerer projekterne for GEF.

Forhandlinger om den 4. genopfyldning af GEF indledes i år for en ny fireårig periode 2006-10. Fra dansk side har man tilkendegivet ønske om en substantiel genopfyldning med den begrundelse, at behovet for indsats til fordel for det globale miljø er voksende, og at GEF bør styrkes yderligere for at forebygge krav om oprettelse af nye fonde og organisationer til finansiering af de mange miljøkonventioner.

Der forventes medio 2005 at foreligge en uafhængig international evaluering af GEF's arbejde. GEF's effektivitet er i høj grad afhængig af de implementerende organisationers effektivitet.

Danmarks bidrag til GEF udgør pt. 1,3 pct. af det samlede budget. Danmark yder i perioden 2002-06 et samlet bidrag på 298 mio. kr. eller 65 mio. kr. årligt.

Frivillige ekstrabidrag oveni påligningsskalaen er ikke normale i forbindelse med GEF. Fremrykket indbetaling giver dog en renterabat, som donorerne ofte vælger at lade tilfalde GEF, som et ekstrabidrag. Dette var bl.a. tilfældet ved seneste genopfyldning, hvor de fleste EU-lande, inkl. Danmark under Johannesburg-topmødet på denne måde tilvejebragte ekstrabidrag, der bragte genopfyldningen op på de 3 mia. USD, som oprindeligt havde været målet fra europæisk side. Det danske ekstrabidrag var på 36 mio. kr.

Vurdering:

Fra dansk side vurderes GEF at være den centrale internationale finansieringsmekanisme på miljøområder, som er rettet mod effektiv gennemførelse af de internationale miljøkonventioner.

Regeringen vil arbejde for en substantiel genopfyldning af GEF for 2006-2010.

Klimafondene

Danmarks internationale indsats på klimaområdet er baseret på regeringens klimastrategi fra 2003. Med klimastrategien vil Danmark på den mest omkostningseffektive måde leve op til vores internationale forpligtelser i forhold til Kyoto-protokollen om reduktion af globale udledninger af drivhusgasser.

Klimafondene under GEF er oprettet som led i den udmøntning af Kyoto-aftalen, der blev forhandlet på plads i Bonn i 2001. Her påtog 20 industrialiserede lande sig at afsætte i alt 410 mio. USD i perioden 2005-08 til støtte for projekter, der forebygger klimaforandringer i udviklingslande og overgangsøkonomier. Det samlede danske bidrag til klimafondene forventes at ville være i alt ca. 136 mio. kr. fordelt med 34 mio. kr. i hvert af årene 2005-08.

Vurdering:

Regeringen prioriterer indsatsen for at beskytte det globale klima meget højt, hvilket er formålet med klimafondene. Fondene understøtter Kyoto-protokollen, som er trådt i kraft i 2005. Som følge heraf er det endnu for tidligt at vurdere fondenes effektivitet.

IUCN

Den Internationale Naturbevaringssammenslutning (IUCN) er den eneste internationale miljøorganisation, der arbejder både globalt og på landniveau. IUCN er desuden kendetegnet ved en helt særlig medlemskreds, der omfatter både regeringer og NGO'er og et vidtforgrenet netværk af videnskabsfolk og eksperter.

IUCN fik ny ledelse i 2001. Dette skift har skabt fremdrift og fornyelse i organisationen. Der er gennemført eksterne evalueringer af IUCN i 1999 og 2003. Den seneste konstaterer, at IUCN's ledelse i det store og hele har gennemført anbefalingerne fra 1999, men at der fortsat må arbejdes på bl.a. øget medlemsengagement

IUCN finansieres af medlemsbidrag samt frivillige donorbidrag i form af dels uøremærkede bidrag under en multidonorraammeaftale, dels øremærkede bidrag. Det årlige danske frivillige bidrag på 20 mio. kr. ydes som uøremærket bidrag under bevilling på i alt 80 mio. kr. (2005-08). Den fireårige rammeaftale blev underskrevet af udviklingsministeren og IUCN's generaldirektør på et møde i København i december 2004.

Vurdering:

Fra dansk side vurderes IUCN som en central aktør i det internationale arbejde med bæredygtig udvikling og sammenhængen mellem fattigdom og naturressourcer i udviklingslandene.

Ligestilling og udvikling

I 2004 udarbejdede Udenrigsministeriet en ny strategi for ligestilling i udviklingsbistanden. Strategien fokuserer på kvinders rettigheder, adgang til ressourcer og mulighed for at få indflydelse. Vold mod kvinder og kvinder i konflikter vægtes højt i strategien. Fremme af kvinders rettigheder og mænd og kvinders ligestilling er en forudsætning for opnåelsen af resultater indenfor seksuel og reproduktive sundhed og bekæmpelse af HIV/AIDS epidemien. Ligestillingsstrategien vil således blive implementeret i sammentænkning med den nye HIV/AIDS strategi og den nye befolkningspolitik.

FN's Udviklingsfond for Kvinder (UNIFEM)

UNIFEMs mandat er at virke som katalysator for kvindespørgsmålene i FN-organisationerne og give teknisk og finansiel støtte til kvinder i udviklingslande. Organisationen har i de seneste år tillige markeret sig stærkt på kvinders rolle i konfliktløsning og fredsskabelse og vold mod kvinder. UNIFEMs har haft en aktiv rolle i arbejdet for kvinders lige rettigheder i Afghanistan efter konfliktens ophør. Dette arbejde er blevet støttet af Danmark med 7,5 mio. kr.

UNIFEM nyder stor anseelse både inden for FN-systemet og i NGO-verdenen. Et tegn på dette er de stigende bidrag til organisationen. Siden 2000 er det samlede bidrag steget fra 19 mio. USD til 34,6 mio. USD i 2003.

Det danske bidrag har siden 2001 ligget på 5 mio. kr. pr. år.

Vurdering:

UNIFEM's aktiviteter, herunder fremme af kvinders rettigheder, vurderes at være i overensstemmelse med de danske udviklingspolitiske prioriteter.

Handel og Udvikling

Handel er nøglen til vækst. Også for verdens fattigste lande. Og fremme af erhvervsudvikling i udviklingslandene er en central forudsætning for økonomisk vækst og bekæmpelse af fattigdom.

Der er netop blevet udarbejdet en ny og opdateret dansk strategi for *handel, vækst og udvikling*. Hermed understreges det, at Danmark lægger afgørende vægt på denne del af udviklingssamarbejdet og også fremover skal ligge i front når det gælder om at yde handelsrelateret bistand. Dette gælder bilateralt såvel som multilateralt.

Danmark vil særligt arbejde for:

- at indarbejde handel i udviklingslandenes fattigdomsbekæmpelsesstrategier.
- at bidrage til at skabe forbedrede rammer for erhvervslivet – makroøkonomi, lovgivning og offentlig administration.
- styrkelse af økonomisk og finansiel infrastruktur (veje, energi- og vandforsyning, kommunikation og låntagningsmuligheder).
- forbedring af produktkvalitet

I den nuværende Doha-forhandlingsrunde i Verdenshandelsorganisationen, WTO, støtter Danmark, at der vedtages særlige overgangsordninger for de fattigste udviklingslande. Udviklingslandene skal have en årrække til at tilpasse deres økonomiske strukturer til en øget konkurrence på et globalt verdensmarked. Danmark vil for eksempel støtte en videreudvikling af WTO's bestemmelser om "Særlig og differentieret behandling" af udviklingslandene, og Europa-kommissionens udmelding om, at de fleste udviklingslande helt vil kunne undgå at påtage sig nye WTO forpligtelser i forbindelse med resultatet af Doha-forhandlingerne.

Danmark har over en treårig periode (2004-2006) afsat ca. 135 mio. kroner til at fremme integrationen af handel og udvikling under ulandsrammen. Fra dansk side ønsker man yderligere at fokusere denne støtte. Det gælder særligt:

Den integrerede ramme, som er et samarbejde mellem ITC, WTO, UNCTAD, UNDP, Verdensbanken og IMF, som har til formål at sikre indarbejdelse af handelshensyn i LDC'ernes udviklingsstrategier, i første omgang PRSP'er. Den integrerede ramme er det overordnede samarbejde, som definerer behovsområder, hvorefter de enkelte organisationer og bilaterale donorer, vil få til opgave at varetage hver deres andel af gennemførelsen.

Det internationale handelscenter (ITC) i Geneve, som primært yder teknisk bistand til små og mellemstore virksomheder fra de fattigste lande inden for områderne eksportfremme, etablering af kvalitets- og standardiseringsnormer og produktudvikling.

Endeligt vil der fra dansk side blive ydet støtte til udviklingslandenes deltagelse i de internationale handelsforhandlinger, herunder støtte til WTO's globale trustfund.

Vurdering

Integration af udviklingslande i verdensøkonomien er en høj prioritet for regeringen. Et vigtigt formål for bistanden til området er at sætte udviklingslandene i stand til at anvende eksisterende og nye markedsmuligheder. Dette kræver ikke mindst opbyggelse af et positivt erhvervsklima i udviklingslande, som bl.a. er i fokus under den bilaterale danske udviklingsbistand.

Regeringen vil samlet set opprioritere den danske bistand til handel og udvikling - om end ikke nødvendigvis gennem den nuværende balance mellem multilaterale og bilaterale bistand

Det vurderes generelt, at der gennem en styrket og fokuseret bilateral indsats kan opnås et øget udbytte af den danske bistand til handel og udvikling. Det Internationale Handelscenter (ITC) multilaterale aktiviteter har således været spredt på mange modtagere. Fokus vil kunne skærpes gennem bilaterale aktiviteter.

Konfliktforebyggelse og kriseindsatser: Humanitær Bistand

Humanitær bistand generelt

Den humanitære bistand er i sin kerne rettet mod at imødekomme de nødlidendes grundlæggende behov for hjælp og beskyttelse. Det seneste årti har været præget af en stigning i antallet af kriser, voldelige konflikter og naturkatastrofer. Verdenssamfundets vilje og evne til at bistå mennesker i nød er mange gange blevet stillet på en alvorlig prøve. Etniske udrensninger, massive menneskerettighedskrænkelser og udtalt mangel på respekt for grundlæggende humanitære principper har siden den kolde krigs afslutning drevet millioner af mennesker på flugt og stillet det internationale samfund over for kolossale opgaver.

En række humanitære kriser vil med sikkerhed fortsætte også gennem de kommende år i Afrika, Asien og Latinamerika, og antallet af flygtninge og internt fordrevne må forventes fortsat at ville ligge højt.

Internationalt er de midler, der stilles til rådighed for nødhjælpsarbejde, blevet mere end fordoblet siden begyndelsen af 1990'erne. Behovene er imidlertid steget endnu mere. På denne baggrund har nødvendigheden af effektivitet og størst mulig kvalitet i gennemførelsen af det internationale nødhjælpsarbejde præget drøftelserne i relevante fora. Ved kriseindsatser må der lægges afgørende vægt på effektivitet ved valg af bedst egnede kanal. FN-organisationer og andre internationale organisationer har forskellige ekspertiser, som skal udnyttes optimalt.

De multilaterale FN-organisationer har en central placering i dansk humanitær bistand. FN-systemets organisationer har et globalt mandat inden for deres respektive ansvarsområder som udgør et naturligt udgangspunkt for den samlede indsats i disse situationer.

I tilrettelæggelsen af den danske humanitære bistand anlægges et bredt perspektiv. Det gælder ikke mindst koblingen til kriseforebyggende og post-konfliktindsatser, hvor størst mulig lokal forankring og sammenhæng med mere langsigtede, udviklingsprægede aktiviteter søges sikret.

Den danske humanitære bistand ydes som generelle bidrag til FN-systemets humanitære organisationer (UNHCR, WFP, OCHA og UNRWA) og Den Internationale Røde Kors Komite (ICRC) og som øremærkede ekstraordinære humanitære bidrag til relevante FN organisationer, internationale organisationer (ICRC, IFRC og IOM) og private hjælpeorganisationer.

Danske NGO'er er i besiddelse af en stor og internationalt anerkendt ekspertise inden for områder som logistik, naturkatastroferespons, sundhed, humanitær minerydning og beskyttelse/reintegration af flygtninge og fordrevne. NGO'erne spiller således en vigtig rolle i forbindelse med den konkrete indsats i krisesituationer og ofte i tæt samspil med de internationale hjælpeorganisationer.

I forbindelse med den konkrete krisesituation vurderes hvilke organisationer, det vil være mest hensigtsmæssigt at kanalisere midlerne igennem, idet der bl.a. ses på geografisk kendskab, sektorerfaring og lokale kontakter. De ekstraordinære humanitære bidrag ydes til specifikke formål eller indsatser i bestemte lande/regioner i forbindelse med naturkatastrofer eller menneskeskabte katastrofer.

Danmarks humanitære bistand for perioden 1992-98 var i 1999 genstand for en omfattende vurdering, der konkluderede, at den generelt havde været vellykket og i overensstemmelse med formål og behov.

Der er intet ønske om at ændre profilen for håndteringen af den danske humanitære bistand.

FN's flygtningehøjkommissariat (UNHCR)

UNHCR yder et vigtigt og afgørende bidrag i forbindelse med international beskyttelse og bistand til verdens flygtninge og arbejder for varige løsninger i form af repatriering til oprindelseslandet, integration i opholdslandet eller genbosættelse i et tredjeland. Organisationens normskabende virksomhed på det flygtninge- og asylpolitiske område er af fundamental betydning for den internationale beskyttelse af flygtninge. UNHCR er FN-systemets allervigtigste aktør på flygtningeområdet, herunder for indsatser for flygtninge i nærområder, og organisationen har gennem de senere år fået en stadig mere central rolle i det internationale nødhjælpsarbejde.

Fra dansk side værdsættes UNHCR's evne til at omstille sig i forhold til de udfordringer der løbende opstår bl.a. på det flygtninge- og asylpolitiske område. UNHCR spiller en central rolle for Danmarks indsats i forhold til nærområderne, herunder arbejdet med at finde varige løsninger for flygtninge og internt fordrevne. UNHCR understreger korrekt, at varige løsninger er afgørende for skabelse af stabilitet i post-konfliktsituationer. I forhold til hiv/aids har UNHCR udviklet en klar strategi, som støttes fra dansk side.

UNHCR samarbejde med en række FN organisationer og NGO'er. For at sikre bedst mulig arbejdsdeling og effektivitet, har UNHCR indgået diverse samarbejdsaftaler bl.a. med WFP og EU Kommissionen. UNHCR har et omfattende indikator system, som løbende udvikles m.h.p. at sikres størst mulig effektivitet

FN's Børnefond (UNICEF)

UNICEF spiller en vigtig rolle i den humanitære bistand, idet organisationen sætter fokus på bistand til og beskyttelse af børn (og mødre), herunder børn i væbnede konflikter. UNICEFs aktiviteter på det humanitære område falder inden for bl.a. uddannelses-, sundheds-, ernærings- og vand- og sanitetssektorerne, herunder beredskabsplanlægning og overvågning vedrørende udbredelse af smitsomme sygdomme. Dertil kommer arbejdet med beskyttelse af børn (og mødre) og deres rettigheder.

FN's humanitære koordinationskontor (OCHA)

OCHA er tillagt det overordnede koordinationsansvar for FN-systemets humanitære bistand. Med udarbejdelsen af FN's konsoliderede appeller, der redegør for de humanitære behov og FN-systemets strategi i konkrete katastrofesituationer, har OCHA i løbet af de seneste år sikret en forbedret koordination i de store komplekse kriser. Koordinationen kan dog fortsat forbedres og OCHA forventes fra dansk side at spille en aktiv rolle herfor.

Det er en dansk prioritet, at OCHA kan forestå policy udvikling og koordinationsfunktioner for FN's generalsekretær og udfylde en fortalerrolle i forhold til FN-systemet og offentligheden i humanitære spørgsmål. Med den norske chef, Jan Egeland, har OCHA formået at markere sig i højere grad på disse områder.

M.h.t. OCHA's effektivitet er der sket en positiv udvikling over de seneste år. Således udgiver OCHA nu årligt en appel, som prioriteret inden for hver aktivitetsområde angiver ressourcebehov. Tilbagemeldingen fra OCHA på appellen er en årlig rapport, som angiver ressourcer modtaget og aktiviteter gennemført. OCHA skal stadig arbejde på at gøre deres indikatorer mere operationelle (i stil med UNHCR's), hvilket man fra dansk side gør opmærksom på – senest ved de årlige forhandlinger i februar 2005.

FN's Hjælpeorganisation for Palæstina-flygtninge i Mellemøsten (UNRWA)

UNRWA er FN's hjælpeorganisation for palæstinensiske flygtninge, der blev etableret af FN's generalforsamling i opfølgning på den arabisk-israelske konflikt i 1948. Da man ikke i mellemtiden har fundet en løsning på det palæstinensiske flygtningeproblem, er organisationens mandat løbende blevet forlænget.

UNRWA yder bistand især på undervisningsområdet og social- og sundhedsområdet til de palæstinensiske flygtninge i Jordan, Syrien, Libanon samt i Gaza og på Vestbredden. Af de over 4 millioner palæstinensiske flygtninge registreret hos UNRWA, lever ca. 1,3 millioner i lejre drevet af organisationen. UNRWA varetager også den primære humanitære rolle i de palæstinensiske selvstyreområder, hvor den humanitære situation er blevet markant forværret som følge af de seneste års konflikt.

Det er UNRWAs overordnede målsætning at fremme de palæstinensiske flygtnings menneskelige udvikling og at styrke befolkningens selvtillid. Danmark kan tilslutte sig denne målsætning i erkendelse af, at flygtningelejre præget af fattigdom og mangel på håb er et arnested for nye konflikter, terror og had.

Danmark yder p.t. konsulentbistand med henblik på gennemførelsen af en ligestillingsstrategi inden for organisationens arbejde.

Arbejdsgrupper med repræsentanter fra UNRWA, donorer (herunder Danmark) og flygtnings værtslande vil i maj måned 2005 præsentere forslag til, hvorledes mere effektive konsultationer mellem organisationen og dens donorer kan føre til større gennemsigtighed i organisationens arbejde og til en forbedret overordnet dialog med donorerne.

FN's Kontor for Højkommissæren for Menneskerettigheder (OHCHR)

Mandatet for Menneskerettighedshøjkommissæren omfatter fremme og beskyttelse af menneskers rettigheder i henhold til FN's Charter og menneskerettighedsinstrumenter.

Arbejdet foregår dels på landeniveau med støtte til gennemførelse og efterlevelse af nødvendig lovgivning, dels i FN's Menneskerettighedskommission i Genève. Hertil kommer indsatser i krisituationer, hvor OHCHR spiller en væsentlig rolle ved at sikre, at menneskerettighedshensynet indgår som et centralt element i alle FN-indsatser, samt det direkte diplomati som Menneskerettighedskommissæren kan udøve overfor nationale regeringer.

I forhold til danske udviklingspolitiske prioriteter er OHCHR's mandat i sig selv relevant. Hertil kommer de akutte indsatser i krisituationer som f.eks. i Darfur/Sudan, hvor OHCHR gør en forskel i henseende til beskyttelse af befolkningen mod overgreb. Afrika er også en prioritet for OHCHR's indsatser.

Effektiviteten i OHCHR er i en positiv udvikling, efter at kontoret i nogle år sammen med donorerne har arbejdet på opstramning af ledelse, planlægning og administration. Den næste effektiviseringsindsats vil ske på området overvågning, evaluering og opfølgning af virksomheden.

Verdensfødevareprogrammet (WFP)

WFP spiller en central rolle i den humanitære bistand som leverandør af fødevarer i krisituationer og har vist stor kapacitet til hurtigt at levere fødevarebistand i stor skala. Darfur i Sudan er et af de seneste eksempler herpå. WFP er en særdeles vigtig kanal for dansk nødhjælp til en række lande, herunder lande, hvor danske NGO'er ikke er til stede. Danmark har gennem de senere år ydet et generelt bidrag til WFP til humanitær fødevarebistand.