

Danida

UDENRIGSMINISTERIET



DANMARKS MULTILATERALE UDVIKLINGS- SAMARBEJDE FREM MOD 2015

August 2008

Danida

UDENRIGSMINISTERIET

DANMARKS MULTILATERALE
UDVIKLINGSSAMARBEJDE
FREM MOD 2015
August 2008

Udgiver

Udenrigsministeriet
Asiatisk Plads 2
1448 København K

Telefon: 33 92 00 00
Fax: 32 54 05 33
E-mail: um@um.dk
Internet: www.um.dk

Design

Pressto Kommunikation og onezone

Tryk

Silkeborg Bogtryk

Publikationen kan downloades eller bestilles på:
www.danida-publikationer.dk

Teksten kan citeres frit

ISBN 978-87-7667-986-6 (trykt version)
ISBN 978-87-7667-988-0 (internet version)

DANMARKS
MULTILATERALE
UDVIKLINGS-
SAMARBEJDE
FREM MOD 2015

August 2008

INDHOLD

1. Indledning	5
2. Rationale og mål	6
3. Udfordringer.....	8
4. Tendenser i bistandsarkitekturen	10
5. Erfaringer	12
6. Principper for dansk multilateralt udviklingsengagement	14
7. Dansk multilateral bistand fra 2009.....	18
8. Afrunding	22

1. INDLEDNING

Fattigdomsbekæmpelse, fred og sikkerhed, bæredygtig udvikling og et stabilt klima er udfordringer, der i en globaliseret tidsalder ikke kan tilvejebringes af de enkelte lande alene – og slet ikke i den fattigste del af verden. Derfor er det mere end nogensinde før nødvendigt med gensidigt forpligtende partnerskaber og internationalt udviklingssamarbejde.

Samtidig står vi over for en multilateral bistandsarkitektur, der ikke er tilstrækkelig tidsvarende. Der er behov for reform og omstrukturering af det multilaterale system for at sikre udvikling til verdens fattige, skabe bæredygtig økonomisk vækst og finde internationale, forpligtende løsninger på nye globale udfordringer.

Regeringen tog i efteråret 2007 initiativ til en gennemgang af det danske multilaterale udviklingssamarbejde med det formål yderligere at fremme kvaliteten og effektiviteten i og af den multilaterale udviklingsbistand. Resultatet fremlægges hermed i form af nye principper for Danmarks multilaterale udviklingsengagement, der viser, hvordan Danmark i de kommende år vil leve op til sit *globale ansvar* inden for det internationale udviklingssamarbejde.

Fattigdomsbekæmpelse er den overordnede målsætning for dansk multilateral udviklingsbistand såvel som for den bilaterale udviklingsbistand. Det er vores partnerlande i Afrika, Asien og Latinamerika, der bedst kan bedømme, om den multilaterale indsats gør den nødvendige forskel. Helt afgørende er det, at udviklingsbistanden tager afsæt i partnerlandenes egne strategier, systemer og programmer i henhold til Paris-erklæringen om øget bistandseffektivitet. Danmark vil arbejde for de fattigste udviklingslandes mulighed for at udøve indflydelse i de internationale organisationer og dermed også for, at partnerlandene får en endnu større stemme i anvendelsen af også den danske multilaterale udviklingsbistand.

Danmark ønsker et *relevant og effektivt* multilateralt udviklingssamarbejde. I den konkrete fordeling af de danske bistandskroner skal der løbende stilles skarpt på, hvor midlerne gør mest gavn. Hvor kan de danske udviklingspolitiske prioriteter bedst forfølges med respekt for organisationernes forskellige mandater? Hvordan sikres det størst mulige udbytte af den enkelte danske multilaterale bistandskrone – og hvor kan der opnås den største gennemslagskraft? Centralt er også, hvordan den danske udviklingsbistand kan bidrage til at *styrke det internationale udviklingssamarbejde* ved at tilskynde til afgørende reformer i den multilaterale bistandsarkitektur.

Danmark vil fortsætte et aktivt multilateralt udviklingsengagement, hvor den danske støtte er målrettet færre organisationer for at opnå større *indflydelse* i udvalgte organisationers politikformulering.

2. RATIONALE OG MÅL

Et stærkere og mere effektivt multilateralt engagement i udviklingsdagsordenen er en forudsætning for bekæmpelse af fattigdom og nød i verdens fattigste lande for at fremme effektive og ansvarlige stater og global sikkerhed. Igennem de multilaterale organisationer kan Danmark fremme grundlæggende værdier og universelle principper om menneskers ligeværd, frihed og ret til et liv i værdighed.

Ansvar, men også egeninteresse. Danmark har først og fremmest et ansvar i forhold til verdens fattige for at medvirke til forbedringer i den globale multilaterale udviklingspolitik og -bistand. Men vores multilaterale udviklingsengagement er også baseret på et element af *egeninteresse*. Lokale problemer bliver hurtigt globale i deres karakter, og ingen stat eller region er i dag en isoleret ø. I globaliseringens tidsalder er vi alle forbundet.

Hjørnesten i det multilaterale udviklingsengagement

Global normdannelse og standardsætning

På FN's Generalforsamling, på internationale konferencer og i det løbende arbejde fastsættes normer for det internationale verdenssamfund. Et eksempel er vedtagelsen af 2015 Målene og Årtusindeerklæringen.

Legitimitet

De multilaterale organisationers globale institutionelle medlemsbase og neutralitet giver legitimitet og dermed handlekraft, ikke mindst i katastrofe-, konflikt- og post-konfliktsituationer.

Offentlige goder

Mange af globaliseringens udfordringer omhandler regionale og globale offentlige goder såsom klimasikring og sikkerhed. De multilaterale organisationer har gode forudsætninger for at danne alliancer også med ikke-traditionelle partnere om forpligtende internationalt udviklingssamarbejde baseret på fælles principper for bæredygtig udvikling.

Stordriftsfordele

F.eks. gennem særlig kapacitet på udvalgte områder – faglig ekspertise og/eller koordinationskapacitet – og mere omfattende landerepræsentation.

Nogle opgaver løses bedst multilateralt. Danmarks multilaterale udviklingsengagement kan ikke ses i isolation, men må betragtes som et tandhjul i udenrigs- og udviklings-

politikken. Engagementet er centralt for Danmarks forhold til verden såvel som verdens forhold til Danmark. Fælles problemer løses bedst i fællesskab.

I nogle situationer løses en opgave bedst gennem en indsats og tilgang, som repræsenterer verdenssamfundet, f.eks. menneskerettigheds- og monitoreringsmissioner og fredsbevarende aktiviteter. Andre opgaver har et sådan omfang, f.eks. opbygning af infrastruktur, at der vil være behov for et stærkt engagement gennem de internationale finansielle institutioner eller EU. Endelig kan partnerlandet have et eksplicit ønske om en multilateral partner med henvisning til neutralitet eller særlig ekspertise. Det er afgørende, at der i den givne situation arbejdes på at etablere den mest effektive arbejdsdeling mellem bilaterale og multilaterale partnere.

Øget gennemslagskraft af det multilaterale udviklingsengagement. Danmark ønsker at optimere sin indflydelse i de multilaterale organisationer i forhold til danske udviklingspolitiske prioriteter og under samtidig respekt for organisationernes forskellige mandater. Vi vil fokusere vores bidrag til organisationerne – både kvantitativt og kvalitativt. Vores bidrag vil blive sammenkædet med resultater og relevans på landeniveau såvel som fremskridt i reformdagsordenen og det normative arbejde.

Mål

Danmark ønsker, at *fattigdomsbekæmpelse* fastholdes som den centrale målsætning for de internationale udviklingsorganisationers aktiviteter. Dette indebærer, at andelen af midler, der går til lavindkomstlande og til at imødekomme de fattigste befolkningsgruppers behov, fortsat er en central parameter til at vurdere organisationerne.

Danmark ønsker, at *de internationale udviklingsorganisationer tilpasser sig til de globale udfordringer og muligheder*, som vi står over for i dag. Dette indebærer, at Danmark vil fokusere den danske multilaterale indsats yderligere i overensstemmelse med ønsket om et effektivt og regelbaseret globalt engagement.

3. UDFORDRINGER

Globaliseringen understreger betydningen af effektive internationale organisationer. Der er en stigende erkendelse af sammenhængen mellem sikkerhed i den vestlige verden og den omfattende og flerdimensionelle fattigdom i udviklingslandene. Global økonomisk vækst og befolkningstilvækst forstærker de internationale klima- og miljøudfordringer og øger konkurrencen om energikilderne og fødevarerforsyningen. Sygdomme kan sprede sig over grænser, og befolkningernes sundhed kræver internationalt samarbejde. Befolkningstilvækst i verdens fattigste lande betyder et endnu større pres på svage sundheds- og uddannelsessystemer, urbanisering og migration. Og det er typisk de fattigste befolkningsgrupper som vil være mest udsatte for de negative konsekvenser af globaliseringen. Hvis et højere prisniveau på fødevarer ikke modsvares af øgede indkomster i udviklingslandene, vil flere mennesker blive skubbet ud i fødevarerusikkerhed og ekstrem fattigdom. Konkurrencen om basale ressourcer øger risikoen for social og politisk uro, og kan i yderste konsekvens føre til egentlige konflikter, særligt i skrøbelige stater.

Goder som f.eks. fred, sikkerhed, et stabilt klima, et rent miljø, velfungerende fødevaremarkeder og sundhed kan med andre ord ikke alene tilvejebringes inden for eller af nationalstaten. Der er tale om globale offentlige goder – problemstillinger der går på tværs af landegrænser. De multilaterale og internationale organisationer har ofte en komparativ fordel i at tilvejebringe disse globale offentlige goder, bl.a. på grund af sammenhængen mellem det normdannende og det operationelle og praktiske arbejde i felten.

Afrika syd for Sahara sakker bagud – en særlig rolle for de multilaterale organisationer.

Andelen af ekstremt fattige er faldet fra en tredjedel af verdens befolkning til mindre end en femtedel mellem 1990 og 2004. Hvis udviklingen fortsætter vil 2015 Målet for fattigdomsreduktion (halvering af andelen af ekstremt fattige) blive nået globalt. Den økonomiske vækst har været betydelig i udviklingslandene siden 2000. Lavindkomstlandene i Afrika og Sydøsten har haft en stærkere økonomisk vækst end på noget tidspunkt siden 1960'erne.

For Afrika er udviklingen, trods de positive træk, utilstrækkelig til at indfri 2015 Målene. Andelen af fattige i Afrika er faldet siden 2000, men den høje befolkningstilvækst betyder, at det samlede antal mennesker, der lever i ekstrem fattigdom, fortsat er højt. De multilaterale organisationer har en særlig rolle i at bekæmpe den globale fattigdom og dermed en forpligtigelse til at arbejde for mere og bedre udviklingsbistand til Afrika syd for Sahara.

Behov for øget multilateralt engagement i skrøbelige stater. Samtidig med, at der sker fremskridt i en række relativt velfungerende udviklingslande, viser fremskrivninger, at

en stadig større andel af verdens ekstremt fattige fremover vil leve i skrøbelige situationer og/eller skrøbelige stater. Med undtagelse af de af landene, der er i verdensopinionens kikkert, som f.eks. Afghanistan, modtager denne gruppe lande ikke officiel udviklingsbistand, der modsvarer deres del af fattigdomsbyrden. En række skrøbelige stater er som følge heraf i risiko for at blive helt marginaliserede.

Den høje risiko for krise og konflikt er en selvstændig problemstilling i skrøbelige stater. Kriser og konflikter medfører menneskerettighedskrænkelser, store sociale og økonomiske omkostninger, der ikke kun har konsekvenser for landene selv, men også har regionale og internationale skadevirkninger. Udviklingsindsatser kan medvirke til at forebygge, mindske og løse konflikter, men det er som regel vanskeligere at yde bistand til skrøbelige lande end til mere velfungerende udviklingslande. Der er tale om komplekse situationer, hvor koordination er påkrævet, og verdenssamfundets samlede værktøjskasse må bringes i anvendelse.

4. TENDENSER I BISTANDSARKITEKTUREN

Reformpres på det multilaterale system. FN og udviklingsbankerne blev oprettet i efterkrigstiden, og deres opbygning afspejler magtbalancen og udviklingen i den internationale dagsorden i årene efter Anden Verdenskrig. I de senere år er der oprettet et væld af nye internationale organisationer og fonde på udviklingsområdet, bl.a. inden for sundhed, uddannelse og klima, i høj grad som reaktion på det eksisterende systems manglende effektivitet ikke mindst på landeniveau. Dermed understreges behovet for en reel reform og omstrukturering af det multilaterale system.

Indfrielse af løfter om øget international udviklingsbistand halter – tendens til stigende multilateral bistand. Der er en tendens til stigende international udviklingsbistand, men dog ikke med den hastighed, som der blev givet løfte om i Monterrey i 2002 og senest i Gleneagles i 2005, og som er en forudsætning for, at 2015 Målene kan indfries.

DAC landenes officielle udviklingsbistand vil også fremover være den dominerende kilde til ikke-kommercielle overførsler til udviklingslandene¹. Men samtidig yder private aktører, NGO'er og private virksomheder i stigende grad bistand direkte eller gennem forskellige former for profilerede partnerskaber med både multilaterale organisationer og bilaterale donorer, f.eks. Gates Foundation og GAVI (Global Alliance for Vaccines and Immunization). Disse aktører er præget af en meget direkte kobling til globale medier og politiske beslutningstagere.

Samlet set indebærer den stigende udviklingsbistand i nogle DAC-lande og stigende private overførsler til udviklingsformål en øget anvendelse af multilaterale kanaler. Det er grundlæggende en positiv udvikling, men det indebærer, at Danmarks relative finansielle størrelse i bl.a. en række FN-organisationer må forventes at blive udfordret.

Forskydning i den globale multilaterale bistand mod EU's Fællesskabsbistand og tematiske vertikale fonde. Der er sket en række forskydninger i den relative størrelse af de multilaterale organisationer.

Fællesskabsbistanden udgjorde i 2006 36 pct. af den internationale officielle *multilaterale* udviklingsbistand (mod 28 pct. i 2000). Samtidig har EU i forhold til den internationale dagsorden en bred palet af politisk-økonomiske mål og instrumenter, der rækker udover bistandsdagsordenen. EU-udviklingsbistanden² er i dag samlet set verdens største udgørende knap 60 pct. af den internationale officielle *globale* udviklingsbistand. En række forhold peger i retning af, at EU og EU-kommissionen vil få en stigende ind-

¹ Sammen med remitter – migranter og flygtninges pengeoverførsler til hjemlandet.

² EU-udviklingsbistanden er den bistand, der ydes af både EU-medlemslandene og Europa-Kommissionen. Fællesskabsbistanden er den bistand, der administreres af Europa-Kommissionen (EC).

flydelse i internationalt udviklingssamarbejde i de kommende år: øgede bistandsbudgetter, global tilstedeværelse, øget koordination mellem medlemslandene og styrkelse af EU som politisk faktor.

Der kan endvidere observeres en eksplosiv stigning i antallet af nye strukturer. Dels som knopskydninger inden for eksisterende organisationer og dels som tillæg til det konventionelle multilaterale system. Et eksempel på sidstnævnte, der spiller en betydelig rolle, er Den Globale Fond for AIDS, tuberkulose og malaria (GFTAM). GFTAM blev oprettet i 2001 og modtog allerede i 2006 seks pct. af den samlede internationale officielle *multilaterale* bistand.

Fragmentering og øremærkning udfordrer bistandseffektiviteten. Der er i dag over 230 forskellige internationale organisationer, fonde og programmer, som alle grundlæggende konkurrerer om at tiltrække de samme donormidler. Generelt er antallet af udviklingspartnere – multilaterale som bilaterale – per udviklingsland stigende. Deraf følger, at den gennemsnitlige indsatsstørrelse er faldende. En anden tilsvarende tendens er øget øremærkning af multilaterale midler til særlige tematiske formål og programmer. På globalt plan var over halvdelen af bidragene til multilaterale organisationer i 2005 således øremærket. Det har generelt medvirket til at mindske det operationelle råderum for de enkelte organisationer.

Nye tilgange hos "nye" donorer. En yderligere tendens i bistandsarkitekturen er den stigende deltagelse af "nye" lande – bl.a. Brasilien, Rusland, Indien, Sydkorea og Kina – som donorer. Der er i denne gruppe lande en tendens til et regionalt fokus, projekttilgang og tæt sammenhæng mellem egne nationale interesser, herunder energisikkerhed, og bistandsindsatserne. Samlet set betyder det flere midler til udvikling, hvilket er positivt. Det bidrager imidlertid også til øget kompleksitet i den globale bistandsarkitektur, og det stiller nye krav til Danmark og ligesindede donorer om at bygge nye alliancer i de multilaterale fora.

Bistandseffektivitet – også en multilateral prioritet. De multilaterale organisationer deltagere i Paris-arbejdet om øget bistandseffektivitet på landeniveau. Det gælder særligt Verdensbanken, men også i stigende grad FN-systemet. FN har dog foreløbigt mere fokus på den interne koordination af FN-organisationerne ikke mindst gennem *Delivering as One*-initiativet. På europæisk niveau har EU-landene med vedtagelsen af *European Consensus* iværksat en proces vedrørende de internationale forpligtelser, der er mere vidtgående og ambitiøse end principperne indeholdt i Paris-erklæringen. En europæisk enighed med ambitiøse principper for at fremme bistandseffektiviteten på det humanitære område er ligeledes udviklet.

5. ERFARINGER

Gode erfaringer med decentralisering af den multilaterale bistand – behov for fokus på samspil mellem bilaterale og multilaterale engagement. Den danske administration af den multilaterale bistand blev decentraliseret i 2005. Decentraliseringen medførte, at FN-missionerne i New York og Genève og ambassaderne i Washington og Rom fik hovedansvaret for forvaltningen af den del af den multilaterale bistand, der går til specifikke organisationer. Hovedopgaverne i de multilaterale kontorer i Udenrigsministeriets fokuseredes på overordnet politik- og strategiudvikling og fremme af tværgående emner som 2015 Målene, FN-reform og international miljøpolitik samt humanitære indsatser og EU-bistanden.

Decentraliseringen har medført, at kvaliteten og effektiviteten af den løbende dialog med organisationerne er styrket. Dialogen, der er forankret i konkrete organisationsstrategier, er blevet mere konkret og resultatorienteret. De foreløbige erfaringer indikerer samtidig, at der er potentiale for en endnu større grad af fælles prioritering og koordination mellem den multilaterale og bilaterale udviklingsbistand. Danmarks bilaterale engagement bør i højere grad styrkes af multilaterale erfaringer og indsatser og *vice versa* i forhold til det multilaterale engagement.

Potentiale for yderligere fokusering. Der er sket en betydelig fokusering af Danmarks multilaterale udviklingsbistand siden 2001. Der er imidlertid fortsat betydelig spredning i fordelingen. I 2002 blev der udbetalt multilateral bistand til 180 organisationer. I 2006 til 133 organisationer. Der er en overvægt af mindre udbetalinger – omkring to tredjedele af modtagerne modtog bidrag på under fem mio. kr. årligt.

Koncentration på de største bidragsmodtagere af multilateral bistand. I tabel 5.1 er angivet de ti største bidragsmodtagere i 2007. Danmark er blandt de ti største bidragsydere i cirka halvdelen af disse. Der er kun mindre variation i, hvem der er blandt de ti største bidragsmodtagere i perioden 2001-07. Se tabellen på næste side.

Tabel 5.1. Ubetalinger til de ti største modtagere af multilateral bistand og Danmarks relative finansielle vægt i 2007³.

Organisation	Mio. kr.	Danmarks placering
EU-systemet	1.313,2	-
Verdensbanken	746,8	16 (IDA 15)
FN's Udviklingsprogram (UNDP)	482,1	7
FN's Børnefond (UNICEF)	204,6	8
Verdensfødevareprogrammet (WFP)	200,5	13
FN's Befolkningsfond (UNFPA)	184,0	6
Den Afrikanske Udviklingsbank og -fond	174,1	10 (ADF 11)
Nordisk Udviklingsfond	161,4	-
FN's Højkommissær for Flygtninge (UNHCR)	140,9	6
Globale Fond for AIDS, tuberkulose og malaria	140,0	15

[Oversigten over placeringen er baseret delvist på 2006-tal, idet 2007-tal endnu ikke er tilgængelige]

Andelen og fordelingen af multilateral bistand er relativt stabil. Den danske multilaterale udviklingsbistand har i perioden 2001-07 udgjort mellem 30,4 og 36,1 pct. af den samlede danske udviklingsbistand. Bistandens andel til henholdsvis FN-organisationerne, Verdensbankgruppen og de regionale banker har været relativt stabil, dog med en stigning i den lovbundne bistand til EU-systemet.

Tabel 5.2. Fordeling af den multilaterale bistand 2001-2007	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Samlet multilateral bistand (mio. kr.)	4.140	4.212	4.146	4.388	4.506	4.589	4.967
Heraf (pct. af samlet):							
- FN-systemet	43	39	41	42	41	40	38
- EU -systemet	18	21	23	24	26	28	26
- Verdensbankgruppen	13	12	12	14	13	12	15
- Regionale udviklingsbanker	7	12	9	7	7	6	8
- Anden multilateral bistand	19	17	15	13	13	14	13
<i>Total</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>
Andel af samlet bistand	30,4	32,5	36,1	35,9	35,6	34,5	35,6

6. PRINCIPPER FOR DANSK MULTILATERALT UDVIKLINGSENGAGEMENT

Fattigdomsorienteret og langsigtet multilateralt udviklingsengagement. Den multilaterale bistandsindsats hviler, ligesom den bilaterale udviklingsbistand, på et langsigtet engagement, hvor Danmarks mål er at gøre en forskel som en troværdig partner, der fastholder fokus på 2015 Målene og fattigdomsbekæmpelse.

Som et lille land med en åben økonomi har Danmark en entydig udenrigspolitisk interesse i et effektivt multilateralt system, der kan løse fremtidens udfordringer. Fra dansk side ydes der derfor betydelig udviklingsbistand gennem de multilaterale organisationer. Denne bistand giver, sammen med et aktivt engagement, Danmark en mulighed for at skabe sig indflydelse, der ligger udover, hvad vi som en lille nation ellers kunne forvente. Det multilaterale system er således med til at frembringe en ramme for at samtænke diplomati, sikkerhed og udvikling.

Mere strategisk og fokuseret tilgang. Den større kompleksitet i den internationale bistandsarkitektur har generelt understreget behovet for en mere strategisk og harmoniseret tilgang både for donorer og modtagere af udviklingsbistand. Kerneudfordringen er at opnå en mere strategisk og fokuseret tilgang, og midlerne kanaliseres derfor gennem de mest effektive organisationer med henblik på at opfylde 2015 Målene og i overensstemmelse med udviklingslandenes egne udviklingsstrategier.

Færre, men større bidrag. Den globale multilaterale udviklingsbistand forventes at stige de kommende år, parallelt med at den internationale bistandsarkitektur og samspillet mellem de forskellige aktører bliver et stadig mere centralt emne. For Danmarks vedkommende vil man i denne situation kunne opnå større udviklingspolitisk gennemslagskraft ved at koncentrere den multilaterale udviklingsbistand på færre organisationer. Betydelige finansielle og langsigtede bidrag vil, sammen med en fokuseret og målrettet indsats i organisationerne, kunne give Danmark en stærkere stemme i forhold til at præge de internationale organisationers politikudvikling, dialogen med udviklingslandene og deres arbejde med at definere globale normer.

Større systematik, mindre automatik. Bidrag til multilaterale organisationer vil fremover systematisk blive vurderet med udgangspunkt i fire parametre. Der vil ikke være nogen automatik i tildelingen af bistandsmidler eller fast fordeling mellem multilateral og bilateral udviklingsbistand. Der er ikke tale om "enten-eller" parametre. De internationale organisationer må forventes at leve op til samtlige parametre – dog i forskelligt omfang. Den konkrete danske bidragspolitik over for organisationen vil afhænge af en løbende og samlet vurdering af parametrene inden for rammerne af regeringens overordnede udviklingspolitiske prioriteter.

De fire parametre for det danske multilaterale udviklingsengagement

1. Partnerskab

Organisationen er seriøs i sit partnerskab med udviklingslandene og øvrige internationale organisationer og vurderes som en konstruktiv og effektiv samarbejdspartner i og af de fattigste udviklingslande.

2. Relevans

Organisationens mandat er relevant i forhold til de danske udviklingspolitiske mål og prioriteter. Organisationen har et relevant mandat og/eller indgår i en klar arbejdsdeling i den internationale bistandsarkitektur.

3. Effektivitet

Organisationen bidrager effektivt til de for organisationen opsatte mål. Det gælder bl.a. organisationens relative effektivitet i forhold til andre relevante kanaler, herunder bilaterale indsatser.

4. Dialog og strategisk indflydelse

Det er muligt for Danmark gennem dialog med organisationen og gennem arbejde i de styrende organer at opnå strategisk indflydelse på organisationens politikformulering, operationelle indsatser og ressourcefordeling.

Vurderinger og evalueringer bygger på eksisterende systemer. Vurderingerne af de fire parametre baseres blandt andet på opfølgningen af de danske organisationsstrategier og på de vurderinger, som andre lande eller forskningsinstitutioner udarbejder. Endvidere vil de multilaterale organisationers egne undersøgelser af partnerlandenes vurderinger af effektivitet og relevans være centrale ("partnership surveys"). Desuden deltager Danmark i MOPAN netværket (Multilateral Organisations Performance Assessment Network) sammen med ti andre donorer, der har en fælles interesse i at monitorere multilaterale organisationers effektivitet.

Kvalitetssikring, som er baseret på information genereret af Udenrigsministeriet, komplementeres af uafhængige evalueringer af de multilaterale organisationers effektivitet. Siden 2004 har det været anerkendt praksis i DAC-regi ikke at evaluere de multilaterale organisationer individuelt, men i stedet at bruge de evalueringer, som produceres af de multilaterale organisationers egne uafhængige evalueringsfunktioner.

EksPLICIT strategi for indflydelse. Danmark vil som en integreret del af organisationsstrategierne redegøre for, hvordan og på hvilke områder, der søges indflydelse i hver enkelt organisation. Det vil ske ved at styrke koblingen mellem finansielle bidrag – kerne- og øremærkede bidrag – dialog, bestyrelsesarbejde og allianceopbygning med såvel lige-sindede lande som nye aktører.

Danmark har også en interesse i at fremme ansættelse af danskere i internationale organisationer, først og fremmest for herigennem at stille kvalificerede personale- og ledelsesmæssige ressourcer til rådighed for organisationerne.

Et effektivt dansk engagement i forhold til de multilaterale organisationer stiller samtidig store krav til en prioritering af de personalemæssige ressourcer med henblik på at sikre, at Danmark maksimerer den indflydelse, bidragene til de internationale organisationer giver mulighed for.

Multilaterale bistandsformer

Kernebidrag

Danmark vil som udgangspunkt yde flerårige kernebidrag. I de organisationer, hvor Danmark er en vægtig kernebidragsyder, vil Danmark prioritere deltagelsen i de rådgivende donorkredse og andre arbejdsgruppefora, hvor strategiske retninger udstikkes. Der vil blive lagt vægt på at yde et betydeligt fagligt indspil i dialogen fra dansk side.

Øremærkede bidrag

Danmark vil anvende øremærkede bidrag som undtagelse snarere end reglen. I de tilfælde, hvor det vurderes hensigtsmæssigt i forhold til at fremme en særlig landespecifik (multi-bi) bistand eller tematisk prioritet (f.eks. gennem en vertikal fond) vil anvendelsen af øremærkede bidrag skulle begrundes eksplicit, herunder hvordan en effektiv koordination sikres på landeniveau.

Fælles donormekanismer på landeniveau

Når Danmark giver landespecifikke bidrag gennem multilaterale organisationer, bør disse i videst muligt omfang indgå i fælles donormekanismer (herunder koordinerede nødhjælpsappeller) eller i nationale strukturer.

For alle bistandsformerne gælder, at tidshorizonten og rammerne for det danske engagement vil fremgå eksplicit for dermed at sikre en løbende vurdering af organisationens mandat i forhold til den aktuelle situation og samtidig sikre et grundlag for konkrete overvejelser om det fremtidige samarbejde.

Fokus i hovedindsatserne på det multilaterale område. For det første er der indsatser rettet mod et særligt *tema*, en særlig *region* eller en *specifik befolkningsgruppe*, der har en sådan karakter, at en international tilgang er nødvendig. Det kan f.eks. være bekæmpelse af hiv/aids, klima- og miljøtiltag, fremme af menneskerettigheder, børn og oprindelige folks rettigheder. Her bør fokus lægges på organisationer, der har et særligt mandat og en komparativ fordel i forhold til den konkrete indsats. F.eks. UNICEF for så vidt angår børn eller IWGIA til fremme af oprindelige folks rettigheder.

For det andet er der indsatser med fokus på at fremme *økonomisk vækst, beskæftigelse og opbygning af infrastruktur*. Her vil der ofte være interesse for et stærkt engagement gennem kapitalstærke organisationer som Verdensbanken, regionale udviklingsbanker eller EU-Kommissionen, som kan kombinere betydelige finansielle midler med høj teknisk ekspertise.

For det tredje er der indsatser rettet mod håndtering af *nye globale problemstillinger*, hvor der endnu ikke er etableret en egentlig global ramme, og hvor der således er behov for udvikling af nye normer og tilgange. Det kan f.eks. være emner som klimaforandringer, migration, terrorisme eller smitsomme sygdomme. FN-systemet vil ofte have en særlig komparativ fordel, når det drejer sig om at udvikle nye tilgange, der kan vedtages på globalt plan.

For det fjerde er der indsatser i *skrøbelige stater og post-konflikt ramte samfund*. Her er der ofte en relativ svag bilateral tilstedeværelse og en stor efterspørgsel efter multilaterale aktører, der opfattes som mere legitime. Efterhånden som landene bevæger sig væk fra konflikt, vil der ofte opstå behov for mere kapitaltunge investeringer, og dermed også et aktivt samarbejde med bl.a. Verdensbanken og bilaterale aktører. EU må forventes at blive en stadig vigtigere partner i skrøbelige stater i kraft af den omfattende repræsentation på landeniveau og solid humanitær og udviklingsbistand til denne gruppe af lande.

For det femte er der de *humanitære indsatser*. Humanitære indsatser har særlige karakteristika, der adskiller det fra det langsigtede udviklingsarbejde og baseres på universelle principper om upartiskhed, neutralitet og uafhængighed. Humanitære katastrofer og konflikter er kendetegnet ved, at de nødlidendes rettigheder og basale behov ikke kan tilgodeses uden international støtte. Dansk støtte skal derfor fokuseres på organisationer, der mest effektivt kan få nødhjælpen frem og forhindre krænkelse af basale rettigheder. På den multilaterale side har specialiserede FN-organisationer som UNHCR og UNRWA samt ICRC/IFRC en særlig komparativ fordel fordi de kombinerer et nødhjælps- og et beskyttelsesmandat. WFP og Røde Kors-bevægelsen har samtidig verdens største logistiske kapacitet til at få nødhjælp frem hurtigt.

7. DANSK MULTILATERAL BISTAND FRA 2009

Bidragspolitiske prioriteter og konsekvenser. I den konkrete fordeling af de danske bistandskroner er der behov for løbende at stille skarpt på, hvor midlerne gør mest gavn. Hvilke organisationer sikrer konkrete og ønskede resultater globalt og på landeniveau, hvordan kan der opnås den største effektivitet – og hvor kan de danske udviklingspolitiske mål på det multilaterale område bedst indfries? Disse spørgsmål er ikke mindst relevante i forhold til fordelingen af bistandsmidler mellem de multilaterale organisationer, der i nogen grad har overlappende mandater. Der er behov for målrettet at fokusere på enkelte organisationers komparative fordele og effektivitet i forhold til specifikke indsatsområder. Der vil blive tale om en løbende prioritering inden for den samlede multilaterale ramme i henhold til principperne for multilateralt udviklingsengagement. I perioden 2009-13 planlægges gennemført en omprioritering af den multilaterale ramme på minimum 2,5 mia. kr.

Fokusering af bidragene til FN. Danmark vil gennemføre en reel fokusering af støtten til FN-systemet bl.a. i henhold til målsætningen om at få gennemført reformer af FN's operationelle aktiviteter, så der sikres et stærkere FN-virke på landeniveau og en effektiv international arbejdsdeling. Den ønskede globale bistandspolitiske arbejdsdeling bør være retningsgivende for de temaer, som FN-organisationerne efter dansk opfattelse skal prioritere i overensstemmelse med deres mandater og komparative fordele. Samlet set bør FN-systemet, herunder navnlig fonde og programmer, fortsat prioritere opnåelse af 2015 Målene på grundlag af en rettighedsbaseret tilgang, som kombinerer organisationernes normsættende og operationelle roller. Også udfordringen omkring fødevarer-sikkerhed vil forudsætte en effektiv og koordineret indsats fra FN i de kommende år.

Dette indebærer bl.a., at den danske støtte til Verdensfødevarerprogrammet (WFP) over perioden 2009-11 forventes fokuseret entydigt på humanitære indsatser (og dermed en udfasning af støtte til udviklingsaktiviteter på 680 mio. kr.). Endvidere planlægges et øget tilsagn i 2009 til den næste genopfyldning af den Internationale Fond for Landbrugsudvikling (IFAD).

Fra dansk side vil en særlig tematisk prioritet være en øget indsats for at styrke kvinders rolle som udviklingsaktører, ikke mindst på det økonomiske område. Her vil det være vigtigt, at FN-systemet arbejder for at styrke sin håndtering af ligestillingsområdet og prioriterer ligestilling højt i forbindelse med indsatsen for 2015 Målene.

FN-systemet, og ikke mindst UNDP, bør videre påtage sig en særlig rolle i forhold til skrøbelige stater, herunder navnlig konflikt- og post-konflikt lande. Udover en fortsat udvikling af de bistandsmæssige indsatser på dette område er det vigtigt, at de ope-

rationelle udviklingsorganisationers indsatser kobles tættere med Sikkerhedsrådets og Fredsopbygningskommissionen arbejde og beslutninger. Endvidere vil Danmark arbejde for en bedre kobling mellem FN og Verdensbanken i forhold til indsatser i skrøbelige stater.

Høj prioritet til billige lån til de fattigste lande gennem Verdensbankens Internationale Udviklingsfond (IDA). IDA's udviklingsprioriteter ligger på linje med de danske med en overordnet målsætning om effektiv fattigdomsbekæmpelse i overensstemmelse med 2015 Målene fokuseret især på Afrika og med udgangspunkt i udviklingslandenes egne strategier og systemer. Herudover har Verdensbanken defineret en række prioritetsområder, som også udgør centrale danske prioriteter f.eks. skrøbelige stater og klimaforandringer.

På landeniveau har IDA en udfordrende dobbeltrolle, hvor organisationen dels leverer finansiel bistand og teknisk rådgivning af en betragtelig størrelsesorden, dels forventes at have en særlig rolle i forhold til arbejdet med at sikre større bistandseffektivitet. Samlet set gør disse forhold IDA til en vigtig strategisk og relevant partner for Danmark i forhold til at fremme danske politikprioriteter over for modtagerlande og andre udviklingspartnere. Hertil kommer tematiske programmer som f.eks. FTI (Fast-Track Initiative) på uddannelsesområdet. Det er særligt vigtigt at arbejde for større synergi mellem IDA, FTI og andre tematiske programmer og det bilaterale engagement inden for de forskellige politikområder. Det begrænsede danske bidrag til Verdensbankens organisation for privatsektorudvikling (IFC) forudses udfaset, idet erhvervsudvikling vil blive koncentreret på bilaterale indsatser.

Afrika-fokus i samarbejdet med regionale udviklingsbanker. Den Afrikanske Udviklingsbank og -fond er med sin igangværende moderniseringsproces og dens unikke afrikanske præg og viden en interessant udviklingspartner for Danmark. De danske bidrag er med til at styrke en afrikansk regional organisation, som spiller en vigtig rolle i den afrikanske udviklingsarkitektur. I lyset af Danmarks øgede fokusering på Afrika vil Danmark have en tæt dialog med den Afrikanske Udviklingsbank og nøje følge reformprocessen og samtidig søge at udnytte de fordele, som et samarbejde med banken og fonden kan byde på.

Den Interamerikanske Udviklingsbank og den Asiatiske Udviklingsbank anses generelt for at være velfungerende og effektive udviklingsbanker, der – foruden at være finansielt velfunderede – nyder betydelig tillid og respekt i regionerne. I lyset af regeringens fattigdomsorientering af bistanden og den geografiske prioritering af Afrika planlægges der ikke nye tilsagn til den Interamerikanske Udviklingsfond og til den Asiatiske Udviklingsfond efter 2009.

Strategi for det udviklingspolitiske EU-samarbejde. Bistandspolitisk er Danmark blandt EU-kredsens mere væsentlige aktører, og vi har langt højere indflydelse end vores bi-

dragsandel kan begrunde. Danmark er i absolutte, finansielle termer en relativ lille donor i EU. Det danske bidrag til Fællesskabsbistanden (EU-budgettet og den Europæiske Udviklingsfond) er obligatorisk og afhænger bl.a. af væksten i dansk økonomi. Bidraget udgør i dag cirka en fjerdedel af den samlede danske multilaterale udviklingsbistand og er dermed den største enkeltandel af dansk multilateral bistand.

Fællesskabsbistanden vil antageligt vokse fremover. Hertil kommer, at EU vil fylde mere i det internationale bistands samarbejde i bred forstand, både i multilaterale fora og på landeniveau. På den baggrund er der behov for, at Danmark yderligere klargør sine holdninger til EU's udviklingssamarbejde og især hvilke områder, der ønskes en særlig indsats inden for. Danmark vil derfor i løbet af 2009 udarbejde en strategi for den danske prioritering af, og tilgang til, EU's udviklingssamarbejde.

Fattigdomsorienteret miljø- og klimabistand. Danmark vil prioritere det internationale miljø- og klimaområde højt, også i lyset af det forestående værtskab for Klimakonventionens 15. Partskonference (COP15) og den efterfølgende implementering af en ny global klimaaftale. Danmark vil arbejde for, at anvendelsen af ressourcer koordineres og integreres bedst muligt.

Den internationale håndtering af miljøudfordringerne er karakteriseret ved en høj grad af normstyring, ved en tematisk og institutionel kompleksitet og ved at være et anliggende for alle verdens lande. Der vil i de kommende år fortsat være behov for, at Danmark bruger sine globale miljøbevillinger til at sikre kapacitet hos centrale internationale miljøaktører til at gennemføre en fattigdomsorienteret miljø- og klimadagsorden.

Det vil fortsat blive tilstræbt, at størstedelen af de globale miljøbidrag ydes som kernebidrag med ingen, meget få, eller meget bløde øremærkninger, og at organisationernes ansvarlighed og effektivitet i stedet styrkes gennem mål- og resultatstyring. Til udviklingsorganisationer som Verdensbanken og UNDP, som ikke har miljø som kernemandat, vil det fortsat være nødvendigt at bruge øremærkede bidrag, som et instrument til dels at sikre, at miljø integreres som et tværgående hensyn, dels at sikre et øget engagement på udvalgte områder.


Fokusering af indsatser til bekæmpelse af hiv/aids og fremme af seksuel og reproduktiv sundhed og rettigheder (SRSR) på færre multilaterale organisationer. Regeringen vedtog i 2006 en fordobling af indsatsen mod hiv/aids til 1 mia. kr. i 2010. Bekæmpelse af hiv/aids og fremme af SRSR er således også i årene fremover en vigtig dansk prioritet – ikke mindst på det multilaterale område. Der vil blive gennemført en omlægning af den danske støtte i 2009-13 på 750 mio. kr., og støtten vil blive fokuseret på kernebidrag til organisationer med brede mandater som FN's Aids-bekæmpelsesprogram (UNAIDS), den Globale Fond for Bekæmpelse af Aids, Tuberkulose og Malaria (GFTAM) samt den Internationale Sammenslutning for Familieplanlægning (IPPF).

Den humanitære bistand: kernebidrag og fleksibilitet. Ved at yde betydelige kernebidrag sikres dansk indflydelse på organisationernes arbejde og strategiske prioriteringer. Som en vægtig kernebidragsyder deltager Danmark i de rådgivende donorkomiteer og andre arbejdsgruppefora, hvor den strategiske retning udstikkes. Samtidig støtter Danmark gennem kernebidrag op omkring *Good Humanitarian Donorship* og organisationernes behov for finansiel forudsigelighed, planlægning og prioritering af ressourcerne.

8. AFRUNDING

Regeringen vil sikre, at Danmarks multilaterale udviklingsengagement bidrager effektivt til, at der udvikles en transparent og regelbaseret bistandsdagsorden, der effektivt bidrager til at indfri 2015 Målene.

Multilaterale organisationer skal fortsat blive bedre til at bidrage til at samarbejde med modtagerlande og bilaterale donorer om fattigdomsbekæmpelse. Og de multilaterale organisationer har en særlig rolle i at tilvejebringe globale offentlige goder, herunder håndtering af konflikter og post-konfliktindsatser, fødevarerikkerhed, humanitære kriser og miljø- og klimaproblemer.



Regeringen tog i efteråret 2007 initiativ til en gennemgang af det danske multilaterale udviklingssamarbejde.

Resultatet fremlægges hermed i form af nye principper for Danmarks multilaterale udviklingsengagement, der viser, hvordan Danmark i de kommende år vil leve op til sit globale ansvar inden for det internationale udviklingssamarbejde.

Danmark ønsker et relevant og effektivt multilateralt udviklingssamarbejde. I den konkrete fordeling af de danske bistandskroner skal der løbende stilles skarpt på, hvor midlerne gør mest gavn. Centralt er også, hvordan den danske udviklingsbistand kan bidrage til at styrke det internationale udviklingssamarbejde ved at tilskynde til afgørende reformer i den multilaterale bistandsarkitektur.

Danmark vil fortsætte et aktivt multilateralt udviklingsengagement, hvor den danske støtte er målrettet færre organisationer for at opnå større indflydelse i udvalgte organisationers politikformulering.

Regeringen vil sikre, at Danmarks multilaterale udviklingsengagement bidrager effektivt til, at der udvikles en transparent og regelbaseret bistandsdagsorden, der effektivt bidrager til at indfri 2015 Målene.

Multilaterale organisationer skal fortsat blive bedre til at bidrage til at samarbejde med modtagerlande og bilaterale donorer om fattigdomsbekæmpelse. Og de multilaterale organisationer har en særlig rolle i at tilvejebringe globale offentlige goder, herunder håndtering af konflikter og post-konfliktindsatser, fødevarerikkerhed, humanitære kriser samt miljø- og klimaproblemer.