

Svensk strategi för Multilateralt utvecklingssamarbete



REGERINGSKANSLIET

Beställning av UD:s informationsmaterial
UD:s webbplats: www.ud.se
E-post: information-ud@foreign.ministry.se
Telefon (växel): 08-405 10 00

Layout: Svensk information
Omslag: UD/PIK, foto Scanpix
Tryck: EDITA, Västerås, 2008
ISBN: 978-91-7496-381-6
Artikelnr: UD 07.05

Strategi för multilateralt utvecklingssamarbete

Stockholm april 2007



REGERINGSKANSLIET

Utrikesdepartementet

Innehållsförteckning

Förord	5
Sammanfattning	6
 1. Inledning	 8
1.1. Sveriges multilaterala utvecklingssamarbete idag ...	8
1.2. Syfte och inriktning	9
 2. En svensk strategi för multilateralt utvecklingssamarbete	 11
2.1. Generella prioriteringskriterier för svenskt bistånd via multilaterala organisationer	11
2.2. Bedömning	15
2.3. Principer för beslut om svenskt stöd	15
2.4. Strategisk styrning och påverkan	22
 3. Genomförande av strategin	 25
 4. Sammanfattning av strategins rekommendationer	 31





FÖRORD

Nu förändrar regeringen det svenska biståndet för att vi ska vara säkra på att det ger resultat. Det gäller oavsett om vi arbetar bilateralt med enskilda samarbetsländer eller ger stöd till utvecklingsländer via multilaterala organisationer. Vi har ett ansvar mot såväl människorna i utvecklingsländerna som mot de svenska skattebetalarna att säkerställa att biståndet gör mesta möjliga nytta.

Idag förmedlas en stor del av det svenska biståndet via multilaterala organisationer, främst olika FN-organ, Världsbanken och andra utvecklingsbanker, samt EU. Sverige hör i flera fall till de allra största enskilda givarna. Vi vill få större genomslagskraft för svenska prioriteringar i dessa organisationers utvecklingsinsatser och bidra till att deras verksamhet blir så effektiv som möjligt. Med ett mer strategiskt och målinriktat arbetssätt kan vi verka för att de multilaterala organisationerna stärks och att deras insatser verkligen bidrar till fattiga länders utveckling.

I april 2007 antog regeringen, i linje med Sveriges Politik för Global Utveckling, en *Strategi för multilateralt utvecklingssamarbete*. Strategin är ett av flera verktyg för att nå de resultat vi eftersträvar i det multilaterala utvecklingssamarbetet.

Strategin ska fungera som vägvisare för att Sverige agerar sammanhållet och strategiskt i samarbetet med de multilaterala organisationerna. Svenskt stöd ska gå till de organisationer som är mest relevanta för våra utvecklingsmål, och som mest effektivt bidrar i det internationella utvecklingssamarbetet. Strategin är också en utmaning för oss själva. För departement och myndigheter i Sverige som arbetar med multilaterala organisationer innebär strategin att nya krav ställs på både kompetens och förändrade arbetssätt.

Med genomförandet av Multistrategin tar Sverige ett viktigt steg mot att bidra till att nå Millenniemålet år 2015 om en halvering av andelen fattiga i världen. Det är resultatet som räknas.

Gunilla Carlsson, Biståndsminister

Sammanfattning

Politiken för Global Utveckling (PGU) betonar vikten av ökad samverkan med multilaterala organ och ett ökat engagemang i EU:s utvecklingssamarbete. Den anger även att Sverige bör verka för att de multilaterala organens verksamhet, liksom EU:s utvecklingssamarbete, effektiviseras och stärks. Kanalisering av svenska medel genom dessa organ bör präglas av klara strategiska överväganden för att effektivt nå svenska utvecklingsmål.

Föreliggande strategi syftar till en kvalitetssäkring och effektivitetshöjning av det svenska multilaterala utvecklingssamarbetet, och innebär en fördjupning med ökade ambitioner och behov av kompetensutveckling för svenska aktörer. Strategin utgör en normativ vägledning för de departement och myndigheter som samverkar med FN-systemet och de internationella finansiella institutionerna (IFIs), eller deltar i utvecklingssamarbetet genom EU. Den är övergripande och går endast översiktligt in på enskilda institutioner.

Gemensamma mål och metoder, ökade biståndsvolymer, skalfördelar genom samordning av bistånd och ett ökat fokus på utvecklingsländernas egna strategier utgör goda argument för att kanalisera bistånd genom organisationer med hög multilateral legitimitet, som arbetar mot millennieutvecklingsmålen (MDGs) och som har god effektivitet. För det nödvändiga reformarbetet i det multilaterala systemet krävs ett svenskt pro-aktivt och strategiskt agerande. Bättre resultatorientering, utvecklade redovisnings- och utvärderingsfunktioner och en tydlig rollfördelning mellan olika aktörer i det svenska systemet fordras.

Relevans och effektivitet föreslås bli huvudkriterier vid bedömning av och bidragsbeslut till alla multilaterala kanaler, inklusive vertikala fonder. Med relevans avses dels verksamhetens överensstämmelse med svenska utvecklingsmål, dels organisationens roll i den internationella multilaterala arkitekturen. Med effektivitet avses dels om organisationen bidrar till uppställda relevanta mål, dels om verksamheten är organiserad så att den leder till resultat och effektivt utnyttjar biståndsmedlen.

Ett antal principer för finansiering av utvecklingsverksamhet ska gälla. Principiellt förordas icke-öronmärkta bidrag och långsiktig finansiering. Bidrag till s.k. vertikala fonder bör förekomma endast i särskilda fall och multi-bi-stöd endast ges inom ramen för berörda organisationers landprogram eller till av Sverige prioriterade verksamhetsområden.

Humanitär finansiering bör följa de principer för god humanitär givarpolitik som överenskommits.

Strategin lägger stor vikt vid strategisk styrning, påverkan, samt utvärdering och lämnar förslag om EU-samarbetet, FN och IFIs. Det påtalas att arbete i de formella styrelseorganen måste kompletteras med arbete i tidigare skeden i beslutsprocessen, mer av informella kontakter, väl beredda positioner för förbättrade beslutsunderlag inför viktiga möten, mer alliansskapande arbete i förväg och en bättre koordinering i den svenska aktörskretsen. Åtgärder föreslås också för att främja uppföljning och utvärdering av multilaterala insatser och kanaler.

Vad gäller genomförande av strategin föreslås att en särskild översyn görs av roll- och ansvarsfördelningen mellan Utrikesdepartementet (UD) och Styrelsen för Internationellt Utvecklingssamarbete (Sida). Vidare föreslås att samordningen mellan aktörer i det svenska systemet, framförallt olika departement och myndigheter, byggs ut för att uppnå ett enhetligt agerande gentemot olika organisationer samt för att förbättra beslutsunderlag för strategiska insatser. I det avseendet är ett större engagemang från det svenska samhället i stort i de multilaterala organisationernas arbete önskvärt. Möjligheter till samarbete med dessa aktörer bör uppmärksammas mer i det svenska agerandet.

Personalrekryteringar till de multilaterala organen måste ses i ett strategiskt perspektiv och samordnas. Det föreslås att Sekretariatet för Internationell Rekrytering på UD:s personalavdelning (P-SIR) mer aktivt kopplas till det multilaterala samarbetet och ges en strategisk sammanhållande roll.

Den svenska resursbasen avseende personal, tjänster och varor ska ges möjlighet att agera i de multilaterala systemen på lika villkor med andra intressenter och inte missgynnas i konkurrens.

Strategin har utarbetats som ett första steg mot ett tydligare och mer resultatinriktat svenskt arbete och engagemang i det multilaterala utvecklingssamarbetet. Under 2010 ska en översyn av strategin genomföras.

1. INLEDNING

1.1. Sveriges multilaterala utvecklingssamarbete idag

De multilaterala organisationerna är centrala för att nå millennieutvecklingsmålen (MDGs), för att främja mänskliga rättigheter och för genomförandet av Parisdeklarationen. FN är i sin roll som global normsättare plattformen för MDGs och dess uppföljning. Även EU och de internationella finansiella institutionerna (IFIs) delar dessa centrala målsättningar. Samordning av biståndsresurser inom EU, IFIs och FN innebär skalfördelar, mindre transaktionskostnader och högre effektivitet.

Politiken för global utveckling (PGU), som antogs av riksdagen 2003, poängterar ökad samverkan med och ökat engagemang i multilaterala organisationer, inklusive EU:s utvecklingssamarbete. Sverige har sedan länge ett aktivt samarbete med de multilaterala utvecklingsorganen och är sedan många år en stor bidragsgivare till flera institutioner. Genom EU-medlemskapet är Sverige delaktigt i EU:s utvecklingssamarbete.

I PGU framhålls också att Sverige ska verka för att EU:s utvecklingssamarbete och de multilaterala organens verksamhet effektiviseras och stärks. Sverige ska sträva efter ett ökat genomslag i EU och i övriga organisationers styrelsearbete och reformansträngningar. Kanalisering av svenska medel genom det multilaterala systemet ska präglas av klara strategiska överväganden för att effektivt nå svenska utvecklingsmål. Det övergripande syftet ska vara att få så effektivt genomslag som möjligt för utvecklingspolitiska mål och att samtidigt stödja andra utrikespolitiska målsättningar.

Ett antal studier har under senare år inte desto mindre noterat brister i hanteringen av det multilaterala biståndet (t.ex. *Utrikesutskottets uppföljning av det multilaterala utvecklingssamarbetet*, 2005/06:RFR6 och *Statskontorets Sveriges internationella utvecklingssamarbete*, 2005:31). Det handlar bl.a. om att förbättra det strategiska agerandet, få en bättre resultatorientering, utveckla redovisnings- och utvärderingsfunktioner och tydliggöra rollfördelningen mellan olika aktörer i det svenska systemet. Rekommendationerna liknar de som framkom vid en översyn av det multilaterala samarbete redan 1999, men då inte hörsammades. Föreliggande strategi utgör stommen till ett agerande för att åtgärda dessa tillkortakommanden.

Med denna strategi kommer Sverige att stärka sin ledarroll inom utvecklingssamarbetet och som internationell förespråkare för en samstämmig politik för fattigdomsbekämpning och utveckling, som inbegriper såväl bistånd som andra politikområden. Det finns egentligen inga förslag för en svensk multilateral strategi. Detta trots att OECD/DAC regelmässigt i sina granskningar av enskilda länders bistånd, s.k. "peer reviews", under senare år har rekommenderat att givarlandet i fråga ska satsa på strategiutveckling på det multilateral området. Att givarländerna inte hunnit längre i sitt multilaterala strategiarbete gör det i sig motiverat att utforma en svensk strategi i flera olika steg, så att insikter och erfarenheter från andra länder kontinuerligt kan utnyttjas och gemensamt vidareutvecklas.

1.2. Syfte och inriktning

Föreliggande strategi syftar till en kvalitetssäkring och effektivitetshöjning av det svenska multilaterala utvecklingssamarbetet, och innebär för svenska aktörer en fördjupning med ökade ambitioner och behov av kompetensutveckling. Strategin utgör en normativ vägledning för främst personal inom departement och myndigheter som handlägger multilateralt samarbete. Den ska också i det korta perspektivet (tre-års period) ge operativ vägledning för att definiera och utveckla prioriteringskriterier, finansieringsprinciper och metoder för strategisk styrning av det multilaterala samarbetet. Strategin behandlar frågan om roll- och ansvarsfördelningen bland svenska aktörer för genomförande och uppföljning. Den är övergripande och ger inte utvecklade förslag till operativ vägledning för enskilda institutioner. Däremot ger den klara riktlinjer för utformandet av en första bedömningsmall av multilaterala organisationer som ska vara vägledande inför resursfördelningen till desamma under budgetprocessen 2008. Denna mall kommer att vidareutvecklas inför nästa budgetprocess. Bl.a. på basis av denna bedömningsmall kommer organisationsspecifika, mer detaljerade strategier att utformas efter hand, under ledning av för organisationen huvudansvarigt departement. Denna process tar sin början under andra halvåret av 2007, efter utformandet av en särskild mall för ändamålet, med strategier för stora organisationer så som UNDP och Världsbanken, samt för EU samarbete. Multistrategin identifierar också områden och frågeställningar som

bör bli föremål för särskild analys och ytterligare utredning under den kommande treårsperioden – däribland en utredning om rollfördelningen mellan UD och Sida som snarast ska initieras. År 2010 planeras en översyn, varpå strategin eventuellt kan komma att revideras.



2. EN SVENSK STRATEGI FÖR MULTILATERALT UTVECKLINGSSAMARBETE

Det senaste decenniet har ett paradigmskifte i det internationella utvecklingssamarbetet ägt rum. Det finns i dag, för första gången, en gemensam internationell dagordning som bygger på de erfarenheter som successivt vuxit fram i arbetet mot fattigdomsminskning och för global utveckling. Det innebär inte bara en internationell samsyn på *vad* som måste göras för att bekämpa fattigdomen i världen och främja global utveckling, utan även *hur* det ska göras. Denna samsyn för fattigdomsminskning, uttryckt i FN:s millenniedeklaration, antogs under FN:s millennietoppmöte år 2000. Utifrån denna deklaration har formulerats konkreta effektmål, de s.k. millennieutvecklingsmålen (MDGs), med tillhörande indikatorer. Inom det internationella samfundet finns också en samsyn vad gäller kopplingen mellan hållbar global utveckling och respekten för de mänskliga rättigheterna.

Detta arbete, med bl.a. gemensamma mål och metoder, ökade biståndsvolymer, och ökat fokus på utvecklingsländernas egna strategier utgör goda argument för att kanalisera bistånd genom organisationer med stor multilateral legitimitet, som delar millennieutvecklingsmålen och som har god effektivitet. Samtidigt innebär det stora utmaningar för de multilaterala organisationerna. FN-systemets utvecklingssamarbete måste reformeras för att nå högre effektivitet och bättre samordning mellan olika organ.

I de internationella finansiella institutionerna finns bl.a. behov av en fortsatt utveckling mot att stärka utvecklingsländernas inflytande. Reform av EG-biståndet, d.v.s. det bistånd som förmedlas via kommissionen, pågår vad gäller effektivisering och fattigdomsfokus, och bör drivas vidare med kraft. Generellt måste samtliga multilaterala aktörer leva upp till åtagandena enligt Parisdeklarationen. För att genomföra reformansträngningar i de multilaterala organisationerna krävs ett pro-aktivt och strategiskt svenskt samarbete i olika former. Grundprinciperna för detta utvecklas nedan.

2.1. Generella prioriteringskriterier för svenskt bistånd via multilaterala organisationer

Fördelning av biståndsmedel bör bygga på tydliga strategiska principer som gäller för samtliga berörda departement och myndigheter. Varje organisation ska bedömas enligt ett kvalitativt och strukturerat format, t.ex. en specificerad checklista, vars huvudkriterier är "relevans" (mål

och roll) och "effektivitet". Relevant överensstämmelse mellan multilaterala organisationers mål och strategi å ena sidan och svenska utvecklingsmål å den andra, är en förutsättning för svenskt stöd. I bedömningen av relevans ingår inte enbart frågan om målöverensstämmelse, som är fundamental, utan också att se på organisationens roll som utvecklingsinstitution och dess plats i den internationella biståndssarkitekturen. Det andra huvudkriteriet vid prioritering av biståndsmedel är effektivitet. Det finns därmed fyra huvudkategorier i vilka multilaterala organisationer kan klassificeras enligt följande prioriteringskriterier:

- 1) Relevant och effektiv
- 2) Relevant men med bristande effektivitet
- 3) Icke relevant men effektiv
- 4) Icke relevant och bristande effektivitet

Utfallet ska vara vägledande i prioriteringen av svenskt samarbete och strategisk utgångspunkt för påverkan av, policydialog med, och finansiella bidrag till de multilaterala organisationerna.

Relevans

Relevanta mål

Målet för Sveriges utvecklingssamarbete är att bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor. Utvecklingssamarbetet är en del av den samlade svenska politiken för global utveckling, vars övergripande mål är att bidra till en rättvis och hållbar global utveckling. Stommen är FN:s millenniedeklaration och millennieutvecklingsmålen vilka i sammanhanget kan ses som tidsbundna konkreta etappmål på preciserade områden.

Arbetet mot dessa mål ska enligt PGU vägledas av:

1. Ett rättighetsperspektiv, vilket innebär att mänskliga rättigheter ska utgöra grund för de åtgärder som vidtas för en rättvis och hållbar utveckling.
2. Fattiga människors perspektiv på utveckling, vilket innebär att fattiga människors situation, behov, intressen och förutsättningar ska vara en utgångspunkt i strävandena mot en rättvis och hållbar utveckling.

Det humanitära arbetet nämns också särskilt i PGU som en betydelsefull del av politiken.

Relevant roll

En organisation ska arbeta mot relevanta mål och uppfylla grundläggande krav på förmåga att leverera inom sitt specifika kompetensområde. En organisation med god målöverensstämmelse kan vara mer eller mindre relevant beroende på vilken roll den spelar i den internationella arkitekturen. I detta sammanhang bör poängteras att vissa organisationer inte har utvecklingssamarbete som en central del av sitt mandat, men ändå spelar en viktig roll i utvecklingssamarbetet (t.ex. normativa organ såsom IMF, WTO och ILO). En del utvecklingsaktörer, såsom EU-kommissionen, har också en viktig politisk roll i tillägg till de utvecklingsrelaterade insatserna. Humanitära organisationer har kortsiktiga mål med fokus på att rädda liv och lindra nöd snarare än på långsiktig utveckling.

Effektivitet

De grundläggande frågorna för en organisations effektivitet är: bidrar organisationen till utveckling enligt uppställda relevanta mål och är den organiserad så att verksamheten leder till resultat och effektivt utnyttjar biståndsmedlen, d.v.s. organisationens utvecklingsresultat per biståndskrona. För att kunna bidra till betydande effekter i linje med organisationens mål krävs bl.a. att den har en rimlig finansiell omsättning, intellektuell kapacitet och normativt inflytande inom sitt område, och/eller förtroende hos såväl andra organisationer som givare och berörda utvecklingsländer.

Dessa centrala frågeställningar är emellertid svåra att besvara med kvantitativa metoder. Resultatkedjan är ofta otydlig i utvecklingssamarbetet eftersom den påverkas av en mängd olika faktorer och samtidigt är svår att mäta (institutionsstärkande insatser, polycystöd, påverkansarbete, samordning, deltagande, etc.). Det finns också viktiga skillnader mellan olika utvecklingsorganisationer som försvårar kvantitativa jämförelser. I avsaknad av användbara kvantitativa, direkta mått på effektivitet får därför effektiviteten värderas indirekt med kvalitativ teknik avseende organisationernas strukturella förutsättningar, angreppssätt och prestationer.

Effektiviteten hos de organisationer som Sverige samarbetar med ska följas upp utifrån en rad generella faktorer som nära överensstämmer med Parisdeklarationen. De kan övergripande sammanfattas på följande sätt:

Intern effektivitet

- Strukturella faktorer (t.ex. att ledningen har tydliga visioner och mål som följs upp; att organisationen fokuserar på mandat och mål; och att resurser allokeras strategiskt och följs upp)
- Fokus på resultat (s.k. *Results Based Management*, RBM: t.ex. att det finns en tydlig koppling mellan resurs och resultat på alla nivåer; att det finns en strategisk planeringsprocess för finansiering, genomförande och uppföljning)
- Uppföljning och utvärdering (t.ex. att det finns ett fungerande, oberoende uppföljnings- och utvärderingssystem samt att organisationen är lärande)
- Pålitlig och effektiv intern revision (t.ex. väl fungerande revision med effektiva sanktionsmöjligheter)
- Transparens, revision och rapportering (t.ex. transparens och långtgående offentlighetsprincip, samt väl fungerande och konkurrensneutral upphandling)

Extern effektivitet

- Uppnådda resultat inom fr.a. prioriterad verksamhet
- Samarbets- och samordningsförmåga med andra utvecklingsaktörer (t.ex. att organisationen pro-aktivt arbetar efter Parisdeklarationen på såväl policy- som fältnivå)
- Samarbete med privata sektorn (t.ex. att strategier och verksamheter effektivt genomförs för att främja privatsektorutveckling och det civila samhället)
- Respekt för nationellt ägarskap (t.ex. att verksamheten är anpassad efter nationella utvecklingsstrategier)

Särskilda faktorer att beakta för humanitär verksamhet

De allmänna resonemang och förslag till kriterier som presenterats ovan gäller i sina huvuddrag också för det humanitära samarbetet. Därtill måste dock beaktas att det humanitära arbetet har särdrag som skiljer det från det långsiktiga utvecklingsarbetet. Humanitära insatser kan inte underställas samarbetsländernas eller andra aktörers politiska prioriteringar. Dessa insatser utgår istället från den internationella humanitära rätten och de humanitära grundprinciperna om opartiskhet, neutralitet och oberoende. De ska vidare vara behovsbaserade och det humanitära stödet ska respektera principerna om gott humanitärt givarskap, *Principles and Good Practice of Humanitarian Donorship*. Detta slås fast i Sveriges politik för humanitärt bistånd (Skr.2004/05:52)

2.2. Bedömning

En bedömning ska göras avseende vilken specifik roll som de organisationer har som Sverige ska samarbeta med, liksom deras effektivitet vad gäller att nå uppställda mål. Bedömningen ska utföras inför varje bidragsbeslut av för organisationen huvudansvarigt departement enligt en utvecklad modell och ett gemensamt format (bedömningsmall). Syftet med bedömningen är att vara ett *vägledande* instrument för finansieringsbeslut, fr.a. i samband med den årliga budgetprocessen eller principiellt viktiga finansieringsbeslut såsom påfyllnader. Det ska dessutom vara en utgångspunkt för dialog och påverkan av organisationen. Detta gäller i synnerhet EU samarbetet där finansieringsbeslut endast är aktuellt med flera års mellanrum. Givet den betoning på kvalitativa data som bedömningen innebär, förväntas vid tillämpningen ett visst mått av flexibilitet.

Arbetet med att bedöma en organisations effektivitet ska fokusera på resultaten på landnivå och främst utgöras av de multilaterala organisationernas egen rapportering. Denna rapportering ska systematiskt kommenteras och kompletteras av bland annat utlandsmyndigheter och biståndskontor i fält. Därutöver utgör t.ex. *Multilateral Organisations Performance Assessment Network*, MOPAN, och andra liknande initiativ från givar- och/eller samarbetsländer, liksom utvärderingar utförda av oberoende organ, viktiga underlag för bedömning av organisationer.

2.3. Principer för beslut om svenskt stöd

Beslut om finansiella bidrag och andra former av engagemang bör prövas förutsättningslöst med ledning av kriterierna för relevans och effektivitet. Andra kriterier är tänkbara och bör beaktas vid en samlad bedömning. Dessa bör dock underordnas de två huvudkriterierna. Graden av givardeltagande i processen och bördefördelning är exempel på kriterier som bör ses som sekundära.

Tilldelade bidragsmedel kan distribueras på olika sätt. Det behövs därför principer för organisationsbidragens storlek och finansieringsform. Olika distributionssätt kan dessutom användas som incitament för att driva fram förändringar i organisationen. Detta innebär exempelvis att villkorade bidrag kan bli nödvändiga i organisationer där reformarbete inte går framåt i tillräckligt snabb takt.

Särskild hänsyn måste tas till finansiering av verksamhet i länder som befinner sig i gränsområdet mellan kris (humanitärt stöd) och återhämt-

ning (utvecklingsstöd). Här kan särskilda kriterier kopplade till pågående arbete inom OECD/DAC för stöd till sviktande stater, s.k. "fragile states", behövas.

Principer för finansiering av utvecklingsverksamhet

En övergripande beredning under UD:s ledning bör varje år ske i två steg. Dels bör fördelningen av bilateralt och multilateralt bistånd beredas och diskuteras, dels bör en genomgång av det multilaterala stödet ske där den totala anslagsfördelningen och strategiska prioriteringar diskuteras. I underlaget för genomgången ska ingå bedömningar av olika multilaterala organisationer/insatser. Denna genomgång ska ta sin utgångspunkt i de kriterier som beskrivs nedan.

Principer för prioritering

Sverige ska basera bidragens storlek och finansieringsform på en bedömning av varje enskild organisations effektivitet och relevans. Som ett incitament ska förändringar i form av ökad effektivitet särskilt premieras. Det principiella upplägget för medelsfördelning inom den givna ramen är:

• Höjd effektivitet och relevant = ökade bidrag, icke-örönmärkt och fleråriga bidrag	• Hög effektivitet och relevant = oförändrade bidrag, icke-örönmärkt och fleråriga bidrag
• Låg effektivitet men relevant = minskade bidrag och kort-siktig finansiering	• Icke relevant = minskade bidrag och eventuell utfasning

Denna starkt förenklade modell utgår från att en organisation antingen är relevant eller inte. Det utesluter givetvis inte förändringar över tiden, t.ex. att en organisation som bedöms som icke relevant kan "kvalificera sig" genom att revidera sina mål eller sin roll. Det räcker dock inte med att organisationen ger allmänna löften om att röra sig i rätt riktning eller inleder förändringsarbete. Förändringarna måste ha genomförts och vara så tydliga att en entydig bedömning om relevans kan göras innan substantiella bidrag övervägs.

Bördefördelning

Fördelningen av bidragsbördan mellan givarländerna är inte ett huvudkriterium, men kan ha betydelse för den exakta storleken på de svenska bidragen. Som allmän riktlinje bör gälla att Sverige ska undvika att vara den största givaren i en enskild organisation. I för Sverige viktiga organisationer kan man dock för att få inflytande sträva efter att tillhöra de större givarna. Sverige bör inte heller utan vidare påta sig rollen som "utjämnare" av resurstillflödet till institutioner som andra givare inte vill ge nya bidrag till. Sådana additionella insatser bör endast förekomma om de är motiverade med hänsyn till huvudkriterierna.

Icke öronmärkta bidrag

Finansiering som bidrar till en effektiv, transparent och koherent kärnverksamhet är viktigare än att i detalj kunna styra svenska insatser. Därför gäller principen icke-öronmärkta framför öronmärkta för svenska bidrag. Dock är det av vikt att organisationerna använder basbidragen strategiskt och ansvarsfullt för prioriterad verksamhet. Strategiskt nyttjande är ett incitament för att många givare ska använda denna finansieringsform.

Fragmenterad öronmärkt finansiering riskerar bidra till svag styrning och ledning av multilaterala organisationer och därmed minskad effektivitet och relevans. Öronmärkta bidrag reflekterar i viss mån givarens särskilda intressen och kan potentiellt stå i konflikt med organisationens strategiska planering. En ökande andel öronmärkta bidrag och ökad konkurrens resulterar i bristande fokus på kärnverksamhet och otydlig arbetsfördelning. Vidare riskerar öronmärkt finansiering att underminera interna system för ansvarsutkrävande. Styrelseorgan och ledning har ofta inte fullgod kontroll över verksamhet som finansieras genom projekt eller trustfonder och samarbetsländerna har begränsade möjligheter till inflytande över prioriteringar. Dessutom ökar transaktionskostnaderna med omfattande rapporteringskrav och kostsamma "fund-raising"-aktiviteter. Öronmärkt finansiering kan dock vara befogat i undantagsfall. I sådana fall bör tydliga begränsningar gälla och goda erfarenheter så snart som möjligt inlemmas i ordinarie verksamhet.

Förutsägbar finansiering

Sverige bör i möjligaste mån sträva mot fleråriga bidragsåtaganden. Förutsägbar finansiering är en förutsättning för att en organisation ska kunna genomföra strategiska program med hållbara resultat. Det betyder i sin tur att lösningar bör sökas på de formella problem som finns även i Sverige när det gäller långsiktiga åtaganden av detta slag.

Framförhandlade fleråriga bidrag till de internationella finansiella institutionerna, uttaxerade bidrag till FN-sekretariatets och fackorganens verksamhet eller avgiften till EG-biståndet är exempel på förutsägbar finansiering till multilaterala organisationer. FN:s fonder och program, fackorganens operativa verksamhet och andra multilaterala organisationer finansieras emellertid främst genom frivilliga bidrag.

Frivilliga bidrag tenderar att innebära oförutsägbar och opålitlig finansiering vilket inverkar negativt på den strategiska planeringen och i förlängningen organisationernas effektivitet. Frivillig finansiering behöver emellertid inte vara oförutsägbar. Under senare år har givare på egen hand utlovat fleråriga frivilliga bidrag till organisationernas verksamhet så som till t.ex. Världsbankens fond för låginkomstländer, IDA. Sverige driver inom reformarbetet i FN att mekanismer för förutsägbara framförhandlade bidrag ska utvecklas och etableras för verksamhetsstöd till FN:s fonder och program.



Tematisk finansiering (vertikala fonder)

Tematisk finansiering genom vertikala fonder är öronmärkta bidrag som fokuserar på ett prioriterat ämnesområde och går på landnivå utanför befintliga organisationer, vilket innebär att de efterlevnaden av Paris-deklarationen försvåras. Eftersom huvudprincipen är att inte öronmärka bidrag ska varje bidrag till en vertikal fond bedömas enskilt enligt de fastställda kriterierna och särskilt motiveras. Argument för undantag ska vara om substansen är gränsöverskridande och så omfattande och komplex att den inte kan infogas i befintliga system, såsom HIV/Aids och miljö. Undantag kan också vara befogat om en vertikalfond är enda möjligheten att kanalisera resurser till en verksamhet som är viktig för att nå svenska utvecklingsmål eller om snabbhet i beslutsfattande i en viss fråga är av särskild vikt. Beslut om fortsatta bidrag till vertikala fonder bör fattas med ledning av de huvudkriterier som uppställs i denna strategi. Särskild vikt bör läggas vid att verksamheten utvecklas i riktning mot ökad harmonisering.

Multi-bi-stöd

För att främja ett sammanhängande och samordnat svenskt förhållnings-sätt ska prioriteringskriterier i denna strategi även gälla för Sidas multi-bi-bistånd, d.v.s. Sidas stöd som kanaliseras genom multilaterala kanaler (främst FN och Världsbanken, men också regionalbankerna). Multi-bi-bistånd är emellertid att betrakta som öronmärkt och är därmed behäftat med de principiella svagheter som nämnts ovan. Vidare skapar multi-bi-bistånd problem på landnivå i många fall. Därför är det viktigt att hitta former för hur dessa bidrag kan samordnas och integreras i berörda länder. Principen ska vara att dessa bidrag uteslutande finansierar verksamhetsområden inom ramen för organisationernas landprogram och i nära samordning med andra multilaterala aktörer och givare.

Multi-bi-biståndet är en viktig komplementär kanal för att bland annat stärka multilaterala landprogram i linje med samarbetslandets prioriteringar. Sidas multi-bi-bistånd fyrdubblades under perioden 2002–04, till drygt fyra miljarder kronor, inklusive humanitärt stöd. En anledning till detta är ett ökat fokus på bistånd till sviktande stater och insikten att FN-organisationer har klara komparativa fördelar i dessa situationer. Ur de multilaterala institutionernas synvinkel är det ingen skillnad på bidrag lämnade centralt av Sida och Regeringskansliet. De uppfattar det däremot självfallet som ett problem om Sverige ställer olika krav beroende på den inhemska finansieringskällan.

Låneverksamhetens roll i den internationella finansiella arkitekturen

IFIs har en viktig roll att spela som lånefinansiärer av utveckling. I de olika initiativ som lanserats för att utöka gävoandelen i dessa institutioner ska Sverige verka för att ett gemensamt ansvar säkras för deras långsiktiga finansiering och roll i den internationella finansiella arkitekturen.

Olika aktörer har olika roller att fylla i den internationella finansiella arkitekturen. IFIs är unika i det att de till mycket förmånliga villkor lånar ut pengar till fattiga länder. På detta sätt skapas steg på vägen från att vara en mottagare av gävomedel till att behöva söka finansiering på kommersiella villkor. En principfråga som fått stor uppmärksamhet i utvecklingsbankerna gäller avvägningen mellan lån och gåvor. De additionella fördelar som samarbetsländerna kan få genom en ökad andel gävomedel måste vägas mot risken att den långsiktiga finansieringen av fonderna och därmed den framtida verksamheten äventyras. Liknande risker uppkommer i relation till senaste skuldlättnadsinitiativ där flera stora länder har gjort utfästelser om kompensation som ännu inte infriats.

Konkurrens kontra samverkan multilaterala organisationer emellan

Sverige bör i samarbete med andra länder verka för en optimal arbetsfördelning, och en tydlig rollfördelning mellan de multilaterala organisationerna, i syfte att uppnå så stora synergieffekter som möjligt. I praktiken förekommer konkurrens på det individuella projektplanet, vilket kan vara motiverat, men också i mer allmänna policyfrågor, vilket är tveksamt. Samarbetsländernas perspektiv på synergier ska tas i särskilt beaktande.



Principer för finansiering av humanitär verksamhet

Övergripande principer

Relevans- och effektivitetskriterier gäller också för den humanitära verksamheten. Sverige ska fortsatt vara aktivt i arbetet för att tillse efterlevnad av principerna för humanitär givarpolitik. I detta ingår principen att de humanitära bidragen bör vara icke öronmärkta i syfte att möjliggöra för mottagande organisationer att anpassa insatser efter humanitära behov. Bidragen ska vara förutsägbara i syfte att underlätta för organisationernas planering. Vidare ska bidrag understödja FN:s multilaterala samordning och i högsta möjliga grad samordnas med övriga aktörer som bidrar finansiellt till insatser *inom* samma område.

Principer om verksamhetsstöd

Utgångspunkten är att relevanta FN-organ och andra humanitära organisationer ska ha de finansiella medel som krävs för att de utifrån sina mandat ska kunna inleda och genomföra insatser på ett verkningsfullt sätt. I första hand bör därför organisationerna ha tillräckliga och förutsägbara medel inom sina ordinarie budgetar.

Principer om öronmärkta bidrag

Bidrag kan även göras till insatser i enskilda kriser genom att svara på appeller från FN. Sida har det huvudsakliga ansvaret för att finansiera FN:s appeller. Bidrag till de årliga internationella appellerna ska karaktäriseras av snabbhet så att organisationerna ska få besked i ett tidigt skede. Sida ska bereda beslut efter avvägningar mellan behoven i akuta respektive kroniska kriser i ett globalt perspektiv. En viktig princip bör vara att ge betydande handlingsfrihet åt de humanitära organisationerna. Vidare ska Sida se till att det finns en beredskap för att kunna finansiera humanitära insatser under hela året.

Riktade bidrag på landnivå bör i möjligaste mån samlas med andra givares humanitära bidrag i gemensamma landspecifika fonder (s.k. korgfinansiering) för att bidra till flexibilitet och stödja en samordnad insats.

2.4. Strategisk styrning och påverkan

Former för påverkan avseende samtliga organ

Sverige ska agera pro-aktivt och utnyttja ett brett register för påverkan och styrning. Ett centralt verktyg i detta arbete ska vara organisations specifika strategier. Organisationsstrategierna ska i stor utsträckning bygga på de bedömningar som gjorts inför finansieringsbeslut. De ska utformas enligt ett standardiserat format och syfta till att ge operativ vägledning och stöd åt personal på berörda departement och myndigheter i styrnings- och påverkansarbetet.

Det är inte enbart det formella inflytandet vid möten i styrelseorganen eller i särskilda ministerkommittéer som ska uppmärksammas. Väl så viktigt är att ha kapacitet och kompetens att kunna diskutera och förhandla direkt med institutionernas företrädare så att svenska prioriteringar beaktas. Sverige ska göra sig gällande genom att ha skickliga och pålästa representanter i styrelseorganen, duktiga förhandlare med bra argument och experter som för relevant dialog med sina motsvarigheter i organisationerna såväl vid formella möten som vid informella kontakter.

Positionen som viktig bidragsgivare ska utnyttjas för att påverka institutionens politik enligt principerna om finansiering. En konsekvent resultatorientering och fokus på effektivitet innebär krav på ett än mer bestämt uppträdande. Möjligheten att hålla inne eller reducera bidrag ska utnyttjas när en institution inte anstränger sig för att genomföra nödvändiga förändringar. Sverige ska kunna lämna institutioner eller fonder



som inte lever upp till övergripande mål eller som visar låg effektivitet i verksamheten och bristande vilja till förändringar. Sker positiva förändringar i fråga om relevans och/eller effektivitet ska Sverige kunna återansluta sig.

Samstämmighet ska eftersträvas i det svenska agerandet i olika multilaterala institutioner. Samma prioriteringskriterier och principer ska gälla för samtliga myndigheter och departement i det multilaterala samarbetet så att ett mera koherent svenskt agerande kommer till stånd såväl i de finansiella institutionerna, EU som i FN-systemet. I praktiken förutsätter detta utveckling av existerande samordning mellan berörda instanser i Stockholm, företrädesvis mellan berörda departement, Sida och Riksbanken. Direkta kontakter och system för samordning mellan dem som företräder Sverige i de olika institutionernas styrande organ ska också stärkas. Det förutsätter också policydokument på aktuella områden samt spridning och tillgänglighet av dessa dokument. Det är väsentligt att understryka att regeringen svarar för medlemskapet i de multilaterala institutionerna och att det därför är regeringen som ska lägga fast svensk policy och utfärda instruktioner.

Direkta och delvis informella kontakter på olika nivåer i organisationen ska etableras för att på ett tidigt stadium kunna påverka viktiga

principfrågor och ärenden samt allmänt förbättra framförhållningen. För närvarande läggs, relativt sett, alltför stor del av ansträngningarna på behandlingen i de formella styrelseorganen.

Detta traditionella agerande är överdrivet försiktigt och försvagar Sveriges möjligheter att få gehör för viktiga prioriteringar.

Kontakterna med andra länder ska ytterligare utvecklas för att presentera väl förankrade initiativ som kan tjäna som alternativ till institutionens egna förslag. En speciellt viktig fråga i detta sammanhang är graden av EU-samordning i multilaterala organisationer. En tydlig position om hur EU-samordningen kan användas för att få gehör för svenska ståndpunkter internationellt bör tas fram. En trovärdig EU-samordning förutsätter att samtliga medlemmar ansluter sig och att de stora medlemsländerna är beredda att prioritera en gemensam EU-position framför gemensamt G8-uppträdande.

Utlandsmyndigheterna och Sidas sektionskontor ska spela en aktiv roll i arbetet med att påverka organisationerna i fält. Detta förutsätter ett starkt engagemang och ökade kunskaper om de multilaterala organisationerna samt ökat fokus på uppgiften att följa upp organisationernas arbete. De bilaterala samarbetsstrategier som styr Sidas verksamhet i fält ska i allt högre utsträckning också ge vägledning för Sidas ansvar att påverka och föra dialog med de multilaterala aktörerna. Existerande rutiner för effektivt informationsutbyte ska förstärkas för att främja kontakten mellan utlandsmyndigheterna, delegationerna, Stockholm (Regeringskansliet och andra myndigheter) och andra aktörer i det svenska samhället med relevant erfarenhet.

Specifika påverkansfrågor för enskilda organ

Påverkan på EU-kommissionens bistånd är av särskild betydelse. Sverige har ett väl utvecklat system för deltagandet i rådsarbetsgrupperna. Sverige har även väl fungerande rutiner för deltagande i generaldirektörmöten samt informella och formella ministerrådsmöten. Däremot behöver svenskt inflytande på kommissionen i det tidiga stadiet av policyutveckling stärkas. Resurser hos geografiska och funktionella enheter måste frigöras för att skapa utrymme för informella konsultationer med aktörer i Bryssel.

För att kunna öka inflytandet på utformningen av landprogrammeringen i EG-biståndet behöver också Sida stärka sitt deltagande – inte minst i Bryssel för både formellt kommittéarbete och informell påverkan.

Existerande samordning för framtagande av svenska positioner i IFIs och FN-organen fungerar i stort sett tillfredsställande. Den är dock inriktad på ett mycket sent stadium i beslutsprocessen när många frågor i praktiken är avgjorda. Såväl valkretskontor som svenska företrädare bör därför i ökad utsträckning arbeta direkt med institutionernas staber när viktiga ärenden bereds. De ska också ha ett ansvar för att den policyutveckling som sker inom organisationen återförs till Sverige så att den kan användas för att utveckla den svenska biståndspolitik. En tidigare dialog med utlandsmyndigheterna är vidare önskvärd. Vad gäller erfarenheter från praktiskt utvecklingssamarbete ska utlandsmyndigheter och biståndskontor mer allmänt bidra med underlag och rapportering.

Allmänt sett är en höjning av ambitionsnivån motiverad när det gäller bevakningen av regionalbankerna, inklusive ett större engagemang från den politiska nivån. Dessa banker håller på att få en växande roll i respektive världsdel och kan därmed väntas få ansvar för ett allt bredare spektrum av policyfrågor.

3. GENOMFÖRANDE AV STRATEGIN

Ansvars- och rollfördelning

UD har det övergripande ansvaret för arbetet med föreliggande strategi och dess genomförande. Liksom på andra områden bör Regeringskansliet svara för politiken och myndigheterna för genomförande. Existerande samordning mellan berörda instanser bör utvecklas för att underlätta ett pro-aktivt och samstämmigt svenskt agerande i multilaterala organ. De departement och myndigheter som har viktiga roller i det normativa arbetet i multilaterala fackorgan ska konsekvent inkluderas när deras ansvarsområden berörs. Vidare ska de se till att strategiska frågor rörande fackorganens verksamhet alltid blir föremål för en gemensam beredningsprocess. Detta gäller särskilt när dessa får tydliga politiska konsekvenser för fackorganen.

Det är viktigt att utnyttja den internationella kompetens och erfarenhet som utvecklats i olika departement och myndigheter. De departement som har samordningsansvar bör utveckla metodik för att effektivt dra på sektorspecifika kunskaper där de finns och inte dubblera dem. Det innebär också att försöka renodla och klargöra den egna specifika rollen i olika sammanhang.

Ett genomförande av multistategin förutsätter en starkare samverkan mellan enheter i Stockholm, FN-delegationer i olika städer, valkretskon-



toren på IFIs, representationen i Bryssel, våra ambassader i fält och andra relevanta aktörer i samhället i stort. Denna samverkan är en förutsättning för att effektivt kunna driva svenska ståndpunkter i olika organ. Rutiner för sådan samverkan behöver utvecklas. Bevakning och rapportering om de multilaterala organisationernas verksamhet ska t.ex. ingå som en del av myndighetschefens uppdrag. De geografiska enheternas deltagande i multilateralt samarbete måste också stärkas. En förändring i synsätt krävs även för att, i tillägg till arbetet med svenska samarbetsstrategier med respektive land, öka inflytandet på de strategier som utvecklas i den multilaterala verksamheten. Beröringspunkter och möjliga synergier mellan de bilaterala och multilaterala utvecklingssamarbetet ska också synliggöras. I detta arbete måste samstämmighet mellan olika politikområden beaktas.

Traditionellt har ansvaret för bilateralt bistånd legat på Sida och multilateralt bistånd på UD. På senare år har Sida kommit att hantera allt fler

uppgifter inte minst efter det att gränserna mellan bilateralt och multilateralt börjat luckras upp. Utan en strategisk ansats har detta inneburit att mervärdet av vissa verksamheter inom respektive organisation blivit otydligt och att möjligheter till bättre synergier gått förlorade eller inte tagits till vara. Dessa oklarheter i den otydliga roll- och ansvarsfördelningen har också kommit att bli ett problem för utlandsmyndigheterna som ofta har två huvudmän, med olika rutiner och rapporteringskrav, att svara till.

Ansvarsfördelningen mellan UD och Sida är idag oklar och medelshandlingen är inte rationellt fördelad. Det föreslås därför att en särskild utredning skyndsamt görs om arbetsfördelningen mellan UD och Sida med utgångspunkt i de nämnda principiella riktlinjerna. Slutsatserna i Statskontorets rapport *Sveriges internationella utvecklingssamarbete* (2005:31) bör därvid beaktas. UD måste fokusera på de övergripande och strategiska frågorna och Sida på de verksamhetsnära. Resultatet av utredningen bör tydliggöras i regleringsbrev och få konsekvenser i resursfördelning.

Uppföljning av organisationernas relevans och effektivitet

Betoningen på relevans och effektivitet i det multilaterala samarbetet ställer stora krav på uppföljning och utvärdering, liksom ökade förväntningar på god resultatredovisning. Utrikesutskottets granskning av det multilaterala biståndet noterar brister i statistik, redovisning och utvärdering. Det föreslås därför att en särskild utredning/insats görs för att förbättra statistik och redovisning av det multilaterala biståndet. Detta ska ske i samarbete med Sida. Insatsen bör bl.a. utmynna i detaljerade förslag till hur en regelbunden och utförlig redovisning till riksdagen ska utformas. Hänsyn måste tas till DAC:s statistikkrav.

Ökade ansträngningar måste göras för att följa upp, granska och utvärdera de multilaterala organen och deras verksamhet. Utvärderingar kan med fördel göras i samspel med andra givare både av verksamhet i länder och institutionellt. Det är också angeläget att stimulera och utveckla kapacitet i samarbetsländer för inhemsk granskning och utvärdering av utvecklingsinsatser. Sådana utvärderingar bör vara en del av nationella uppföljnings- och planeringsprocesser.

De flesta multilaterala organ har idag någon form av utvärderingsfunktion. Inom FN finns en arbetsgrupp för utvärdering, UNEG, och en motsvarande, ECG, finns bland IFIs. FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter har dessutom ett särskilt ansvar för utvärdering av hur rättighetsperspektivet integreras i FN-organisationers strategier

och verksamhet. Även EU har interna utvärderingsfunktioner, så som Revisionsrätten.

Även om betydande insatser gjorts under senare år är utvärderingar alltför jämt av mycket varierande kvalitet. De finansiella institutionerna har de mest utvecklade systemen, men kritiseras ändå för bristande oberoende. I FN-systemet återstår mycket att göra. Sverige bör vara en aktiv kravställare, driva på förbättringar och säkerställa att gjorda erfarenheter återförs i verksamheten. Svenska resurser bör ställas till förfogande vid behov.

Sverige bör fortsätta att vara aktivt engagerat i DAC:s arbete. Olika arbetsgrupper har där inrättats för att driva på en ökad samordning och effektivisering av biståndet, inte minst inom ramen för Paris-deklarationen. Betydande framsteg har gjorts under senare år och Sverige bör fortsatt verka för att utveckla och förbättra DAC:s roll och arbete.

Kompetensen för att bedriva ett effektivt arbete i styrelseorganen i för Sverige viktiga organisationer behöver utvecklas och stärkas. Förutom en kompetent och väl fungerande hemmaorganisation, är engagemang och bidrag från fältet viktiga.

Samarbete med andra

Ett samlat agerande i olika grupperingar ger ökad slagkraft i det multilaterala utvecklingsarbetet. Det ska alltid vara en svensk strävan att skapa allianser med andra likasinnade. Samverkan kan handla om att bedriva verksamhet i länder eller att driva överenskommen politik i olika fora. Ibland leder sådan samverkan till att egen profilering försvåras, något som för vissa aktörer har skapat politiska problem, men problemet bör inte överdrivas.

Ett större engagemang från det svenska samhället i stort i de multilaterala organisationernas arbete är önskvärt. Vidare behöver den kunskap som finns inom näringslivet, enskilda organisationer och myndigheter bättre tillvaratas. Således, bör möjligheter till samarbete med dessa aktörer uppmärksammas mer i det svenska agerandet och formerna för detta utvecklas.

Alliansskapande arbete kräver framförhållning, god planering och ändrade arbetsrutiner. Den politiska ledningen kan behöva komma in tidigare än vanligt i ärendehantering och frågor kan behöva beredas i projektform

Rekryterings- och utbildningsbehov samt kommunikation

Den nya strategiska ansatsen på det multilaterala området innebär en avsevärd ambitionshöjning. För att lyckas måste strategisk kompetens utvecklas främst inom UD, men även inom andra departement och olika myndigheter. Det finns ett speciellt behov av personal med multilateral erfarenhet. Vidare behöver kompetensen på det ekonomiska området stärkas. Resursbehov ska bedömas inom ramarna för beslut om nya aktiviteter, varvid besparingar i samband med effektivisering och möjligheter till omfördelning av resurser i förhållande till prioriteringar särskilt ska beaktas.

Vidare behövs generellt bland aktörer i det svenska systemet en fördjupad kunskap om de multilaterala systemen och deras funktionssätt. Detta är angeläget för att bryta den traditionella uppdelningen på multi- och bilateralt stöd, samt för att främja ett helhetsperspektiv. Därmed torde påverkan bli mer effektiv. Den multilaterala strategin bör därför ges rimligt utrymme i chefskurser, utresandekurser, introduktionskurser och liknande. En särskild plan bör utarbetas för introduktions- och utbildningsinsatser. Mer generellt kan behovet av god information och effektiv kommunikation kring det multilaterala samarbetet inte nog understrykas. Här kan finnas skäl för särskilda, målinriktade satsningar inom ramen för befintliga resurser.

Med storlek följer, som tidigare noterats, ett särskilt ansvar att vara engagerad och påverka organisationens verksamhet.

Ytterligare ett sätt för Sverige att påverka organisationer och bidra till förändringsprocesser är att få in svensk personal i dessa organisationer. Svenskar har ofta kunskaper och erfarenheter som passar för många internationella organisationer och bär dessutom med sig en modern förvaltnings- och organisationskultur. Härmed skapas djupare kunskaper och direkta erfarenheter som sedan kan nyttiggöras på olika sätt. Personalrekryteringar till multilaterala organ måste således ses i ett mer strategiskt perspektiv och styras av övergripande prioriteringar. Det gäller personal på alla nivåer, allt ifrån t.ex. Junior Professional Officer, det s.k. JPO-programmet, nationella experttjänster inom EU, sekonderingar och tjänster på mellan-nivå, som bör användas mer strategiskt i dialog mellan Sida och berörda departementen. P-SIR bör i detta arbete ha ett nära samarbete med departement och myndigheter som arbetar med de organisationer till vilka sekonderingar sker. P-SIR bör i detta sammanhang mer aktivt kopplas till det multilaterala arbetet och ses som ett strategiskt instrument att driva rekryterings- och uppföljningsfrågor.

Detsamma gäller EU-kansliet på Statsrådsberedningen avseende EU:s institutioner. I detta arbete bör ingå att i vissa fall av rekrytering till strategiska poster aktivt stödja svenska kandidater. Vidare bör ingå att skapa system för systematisk erfarenhets- och kunskapsåterföring, avrapporteringar etc. och att verka för att multilateral erfarenhet ska räknas som en viktig merit i karriärhänseende.

Transparens och neutralitet i upphandlings- och rekryteringssystem

Det multilaterala utvecklingssamarbetet representerar ungefär hälften av den svenska biståndsbudgeten och är ofta kopplat till institutioner vars verksamheter och budgetar är mångdubbelt större. I de stora multilaterala organen sker en omfattande upphandling av tjänster av olika slag. Det är angeläget att dessa organ uppmärksammas på det svenska utbudet. Formerna för samverkan mellan handelsfrämjande och multilateralt utvecklingssamarbete bör stärkas. Upphandlingssystem bör bevakas och viktig information förmedlas till företagen för att säkerställa att svenska företag inte missgynnas. Sverige ska verka för god information, hög transparens och neutrala konkurrensvillkor.

Det är givetvis viktigt att också svenska resurser och intressen kan göra sig gällande, vare sig det handlar om personal, tjänster, konsulttjänster, institutionellt samarbete eller varor. Huvudprincipen är att det svenska biståndet ska vara obundet och icke öronmärkt. Däremot är det angeläget att säkerställa att upphandlings- och rekryteringssystem är neutrala och transparenta, och att information i dessa frågor är tillgängliga för alla. Den svenska resursbasen ska kunna agera på lika villkor med andra intressenter och inte missgynnas i konkurrens. Vidare är det viktigt att den kunskap om de multilaterala organisationerna som finns inom näringslivet, enskilda organisationer och myndigheter tillvaratas.

4. Sammanfattning av strategins rekommendationer

Föreliggande strategi identifierar behov av nya verktyg och arbetsformer i Sveriges multilaterala utvecklingssamarbete. Vidare identifieras ett antal områden där behov finns av ytterligare analys och utredningar. De viktigaste är:

- ***Översyn av multilaterala organ för att ge vägledning för rationaliseringar och prioriteringar***

Genast efter det att denna strategi antagits ska en första övergripande, preliminär bedömning göras av de multilaterala organ Sverige samarbetar med, för att kunna ge vägledning för prioriteringar och möjliga rationaliseringar. En bedömningsmall ska för detta ändamål utvecklas där betoning läggs på relevans och effektivitet. Denna bedömningsmall ska efter hand förfinas. UD har huvudansvar för detta arbete.

- ***Utformning av organisationsspecifika strategier för de viktigaste institutionerna som Sverige samarbetar med***

Nuvarande format för organisationsstrategier ska ses över med avsikt att ta fram ett nytt format för utformning av strategier för de viktigaste organen som Sverige samarbetar med. För Världsbanken ska strategin utformas gemensamt av Finansdepartementet och UD. För fackorgan utformas strategier av relevant fackdepartement och UD i samarbete. I övrigt, t.ex. för EU-strategin, har UD huvudansvaret för detta arbete. Sida och andra berörda myndigheter ska naturligen ingå i detta arbete.

- ***Översyn av arbetsfördelningen mellan UD och Sida vad gäller det multilaterala utvecklingssamarbetet***

Ansvarsfördelningen mellan UD och Sida är idag oklar och medelshanteringen är inte rationellt fördelad. Principen bör vara att UD ska fokusera på övergripande och strategiska frågor och Sida på de verksamhetsnära. Översynens resultat bör tydliggöras i regleringsbrev. Konsekvenser för fördelning av personalresurser mellan UD och Sida bör tydligt framgå. UD har ansvar för genomförandet av översynen.

- ***Översyn av statistik och redovisning vad gäller det multilaterala samarbetet***

UD och Sida ska samverka för att åstadkomma förbättringar i statistikunderlaget och redovisningen av det multilaterala samarbetet. Hänsyn

måste tas till DAC:s statistikkraV och kriterier och dubbelarbete undvikas. Det är särskilt angeläget att finna goda former för rapportering till riksdagen.

- ***Översyn av rutiner och arbetsmetoder för informationsutbyte mellan Stockholm, utlandsmyndigheter, FN-delegationer, EU-representationen, valkretskontor m.fl. i syfte att effektivisera beredning av beslut och svenska insatser i styrelseorgan***

Ett koherent och konsistent svenskt agerande i dialogen med olika organisationer och i deras styrelseorgan, förutsätter ett nära och aktivt informationsutbyte, inte minst mellan fält och centrum. UD bör se över rutiner och arbetsmetoder för att förbättra och underlätta flödet och utbytet av information. Vidare krävs en allmän kompetenshöjning om det multilaterala samarbetet.

- ***Översyn av rekryteringsfrågor relaterat till multilateralt utvecklings-samarbete***

Sverige ska ha en strategisk och tydlig politik vad gäller främjandet av rekrytering av svenskar till det multilaterala systemet. Politiken ska även innefatta ett system för erfarenhets- och kunskapsåterföring. P-SIR bör ges en nyckelroll i detta arbete.

- ***Insats för att förbättra rutiner och arbetsformer för alliansskapande arbete***

I strategin läggs stor vikt vid alliansskapande arbete för att driva politik, påverka och åstadkomma förändringar, liksom för att genomföra verksamhet. Rutinerna och arbetsformerna för att skapa allianser bör ses över.



Det multilaterala utvecklingssamarbetet verkar inom många områden för att främja global utveckling och bekämpande av fattigdom.

Sveriges Politik för Global Utveckling betonar vikten av samarbete genom multilaterala organisationer och EU för att det ska vara möjligt att nå Millenniemålen. Nästan hälften av den svenska biståndsbudgeten kanaliseras genom multilaterala organisationer. Sverige ger stöd till multilaterala organisationers budget, program och projekt och bidrar även med kunskap och kompetens i utvecklande av policies och strategier. Vårt engagemang ger också möjlighet att verka för att svenska utvecklingsmål och prioriteringar får genomslag i den multilaterala verksamheten.

Strategin för multilateralt utvecklingssamarbete ger ett ramverk för hur vårt stöd kan bli mer strategiskt och effektivt.

Det är många aktörer i Sverige som är involverade i det multilaterala arbetet. Utrikesdepartementet har det övergripande ansvaret för Sveriges multilaterala utvecklingssamarbete. Många andra departement samarbetar och stödjer multilaterala organisationer inom deras specifika ämnesområde. Sida kanaliserar medel till specifika program och projekt. Strategin för multilateralt utvecklingssamarbete är vår gemensamma utgångspunkt.



REGERINGSKANSLIET

Utrikesdepartementet