



Utrikesdepartementet

Strategi för multilateral utvecklingspolitik

Ärendet

För att skapa ett sammanhållet och strategiskt svenskt samarbete med de multilaterala organisationerna antog regeringen i april 2007 Svensk strategi för multilateralt utvecklingssamarbete (UD2007/07290/MU). Ett omfattande arbete med att genomföra strategin har sedan dess bedrivits inom Regeringskansliet och berörda myndigheter.

Den multilaterala arkitekturen, liksom utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd i stort, har förändrats sedan dess, varför strategin behöver uppdateras och revideras. Föreliggande strategi ersätter därmed 2007 års strategi.

Strategin är styrande för Regeringskansliets arbete med multilaterala organisationer inom utvecklingssamarbetet och det humanitära biståndet. Det innefattar FN-systemet, internationella finansiella institutioner, inklusive multilaterala utvecklingsbanker, samt andra större multilaterala aktörer inom utvecklingssamarbetet och det humanitära biståndet. Strategin ska även vägleda utlandsmyndigheterna, Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) och andra myndigheter i deras arbete med motsvarande frågor.

Regeringens beslut

Regeringen beslutar att anta Strategi för multilateral utvecklingspolitik i enlighet med *bilagan*.

UTDRAG

Svensk strategi för multilateralt utvecklingssamarbete från 2017 ska inte längre gälla.

Utdrag till

Statsrådsberedningen
Utrikesdepartementet
Finansdepartementet
Justitiedepartementet
Näringsdepartementet
Miljö- och energidepartementet
Utbildningsdepartementet
Socialdepartementet
Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete
Sveriges ambassad i Nairobi
Sveriges ambassad i Rom
Sveriges representation i Bryssel
Sveriges representation i Geneve
Sveriges representation i New York
Sveriges representation i Wien
Valkretskontoret Afrikanska utvecklingsbanken
Valkretskontoret, Världsbanken
Valkretskontoret, EBRD
OECD-delegationen i Paris

Utdragets överensstämmelse med
originaliet intygas:

Remilla Almón

STRATEGI FÖR MULTILATERAL UTVECKLINGSPOLITIK

171205

Innehållsförteckning

Inledning	1
Betydelsen av multilateralt utvecklingssamarbete	1
Former och principer för strategisk styrning och påverkan	3
Centrala överväganden.....	3
Verktyg för ett strategiskt svenskt bistånd via multilaterala organisationer	7
Uppföljning och utvärdering av organisationernas relevans och effektivitet	7
Transparens och neutralitet i upphandlings- och rekryteringssystem.....	8
Genomförandet av Sveriges samarbete med multilaterala organisationer.....	9
Ansvars- och rollfördelning.....	10
Samarbete och alliansskapande	12
Kompetens- och resursbehov samt kommunikation.....	12

Inledning

För att skapa ett sammanhållet och strategiskt svenskt samarbete med de multilaterala organisationerna antog regeringen i april 2007 Svensk strategi för multilateralt utvecklingssamarbete (UD2007/7290/MU). Ett omfattande arbete med att genomföra strategin har sedan dess bedrivits inom Regeringskansliet och berörda myndigheter.

Den multilaterala arkitekturen, liksom utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd i stort, har förändrats sedan dess, varför strategin behöver uppdateras och revideras. Föreliggande strategi ersätter därmed 2007 års strategi.

Strategin är styrande för Regeringskansliets arbete med multilaterala organisationer inom utvecklingssamarbetet och det humanitära biståndet. Det innefattar FN-systemet, internationella finansiella institutioner, inklusive multilaterala utvecklingsbanker, samt andra större multilaterala aktörer inom utvecklingssamarbetet och det humanitära biståndet. Strategin ska även vägleda utlandsmyndigheterna, Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) och andra myndigheter i deras arbete med motsvarande frågor.¹ Sveriges humanitära bistånd vägleds av de humanitära principerna och finansiering av humanitär verksamhet vägleds av principerna för gott humanitärt givarskap.

Riksdagen har fastställt målet för Sveriges internationella bistånd: att skapa förutsättningar för bättre levnadsvillkor för människor som lever i fattigdom och förtryck. Det svenska utvecklingssamarbetet – oavsett om det sker geografiskt, tematiskt, i multilaterala organisationer eller genom EU:s utvecklingssamarbete – ska vara baserat på den inriktning som formuleras i Policyramverk för svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd (Skr. 2016/17:60). Policyramverket lägger fast inriktningen för svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt samarbete. Den konkretiseras sedan i budgetpropositioner och genom instruktioner, strategier och regleringsbrev. Politiken för global utveckling, PGU, (prop. 2002/03:122) är central för det svenska utvecklingssamarbetet och betonar vikten av ökad samverkan med multilaterala organisationer.

Betydelsen av multilateralt utvecklingssamarbete

Gemensamma utmaningar hanteras bäst genom internationellt samarbete. De multilaterala organisationernas verksamhet spänner över ett brett fält och inkluderar arbete med komplexa frågor som spelar en avgörande roll för utvecklings- och utrikespolitiken såväl som andra politikområden. Genom att samverka aktivt och strategiskt stärks Sveriges inflytande över de multilaterala organisationerna.

¹ Myndigheterna styrs bland annat genom förordningar, regleringsbrev, separata regeringsbeslut och riktlinjer. Det humanitära samarbetet via Sida styrs av Strategin för humanitärt bistånd genom Sida. EU är inte en multilateral organisation och omfattas inte av denna strategi.

*Bilaga till regeringsbeslut
2017-12-21 (UD2017/21055/FN)*

De multilaterala organisationernas breda medlemskap och opartiska hållning bidrar till deras legitimitet. Samordning av biståndsresurser inom det multilaterala systemet innebär skalfördelar, lägre transaktionskostnader och högre effektivitet.

De multilaterala organisationerna utgör en viktig plattform för normativ påverkan och FN har en särskilt viktig roll som global normsättare, standarder och övervakare av internationella regler och överenskommelser.

Sveriges multilaterala utvecklingspolitik inom ramarna för en ny utvecklingsdagordning

Den nya utvecklingsdagordning som skapades 2015 i och med antagandet av Agenda 2030, Addis Ababa Action Agenda om utvecklingsfinansiering och klimatavtalet från Paris innebär ett paradigmskifte i det internationella utvecklingssamarbetet. Det finns nu en överenskommen global agenda för hållbar utveckling som spänner inte bara över utvecklingssamarbetet utan över alla politikområden, och som gäller samtliga FN:s medlemsstater. Agendan är universell, vilket innebär att FN-systemet, inklusive fackorganen, har en central roll, inte minst vad gäller normbildning och normativ påverkan. Även andra internationella och regionala organisationer utanför FN-systemet bidrar i allra högsta grad i genomförande och uppföljning. Det multilaterala utvecklingssystemet i dess helhet är centralt för måluppfyllelse av Agenda 2030.

De multilaterala organisationerna verkar inte i isolering utan skapar en helhet där de idealiskt kompletterar varandra och är ömsesidigt stärkande. För att nå dit måste det multilaterala utvecklingssystemet stärkas och effektiviseras med sikte på bättre resultat. Genomförande av Agenda 2030, som manar till ökad samordning och leverans, ställer stora krav på det multilaterala utvecklingssystemet och ger möjlighet att skapa ett starkare och mer sammanhållet system. I detta ligger att se över FN:s utvecklingssystemets funktioner, finansiering, styrning och kapacitet till effektiv uppföljning och översyn av Agenda 2030. Funktion ska vägleda arbetsfördelning. Reformering av FN:s utvecklingssystem kan dock inte ske isolerat utan är avhängigt reformer inom andra delar av FN, bl.a. FN:s inre organisation och fred- och säkerhetsarkitekturen. Reformerna måste till stånd såväl vertikalt som horisontellt.

Huvuddelen av världens fattiga människor lever idag i medelinkomstländer. Medan svenskt bilateralt utvecklingssamarbete ska vara fokuserat på de minst utvecklade och mest utsatta länderna har det multilaterala stödet en bredare räckvidd och når även fattiga människor i medelinkomstländer. Stöd via multilaterala organisationer kompletterar Sveriges bilaterala stöd och når även fattiga människor i länder där Sverige inte har bilateralt utvecklingssamarbete eller dit det är svårt att nå av till exempel säkerhetsskäl. Stöd via multilaterala organisationer till medelinkomstländer ska dock ha ett tydligt fokus på minskad fattigdom och förtryck.

En sammanhållen svensk multilateral utvecklingspolitik

Det svenska multilaterala engagemanget går bortom biståndet och det som finansieras över biståndsbudgeten. Även andra politiska målsättningar och prioriteringar ska beaktas i arbetet med vissa multilaterala organisationer. Det är därför viktigt med ett sammanhållet svenskt agerande, såväl i enskilda multilaterala organisationer som mellan det bilaterala och multilaterala engagemanget. Det övergripande syftet ska vara att få så effektivt genomslag som möjligt för svenska utvecklingspolitiska mål och att samtidigt stödja andra utrikespolitiska och sakpolitiska målsättningar. Samstämmighet för utveckling, en grundläggande princip inom PGU, ska råda.

För det multilaterala utvecklingssamarbetet gäller att:

- Sveriges utvecklingssamarbete genom multilaterala organisationer ska bedrivas i syfte att uppnå största möjliga effekt inom av regeringen prioriterade områden.
- Det svenska engagemanget ska syfta till att stärka det multilaterala systemet i dess helhet och organisationernas normativa och operationella arbete, liksom till att göra arbetssätten ömsesidigt förstärkande.
- Svenskt samarbete med och påverkansarbete gentemot multilaterala organisationer ska vara samstämmigt, och synergier mellan olika svenska aktörer – i synnerhet olika departement och myndigheter – ska eftersträvas.
- Sverige ska, i enlighet med regeringsbeslutade organisationsstrategier, nyttja ett brett register för påverkan och styrning i syfte att effektivisera arbetet för bästa möjliga resultat. Strategiska partnerskap med likasinnande ska utnyttjas och nya allianser eftersträvas.

Former och principer för strategisk styrning och påverkan

För att få till stånd viktigare förändringar i de multilaterala organisationerna krävs ett långsiktigt och strategiskt svenskt arbete i olika former och på olika nivåer. Formella och informella kanaler ska nyttjas. Sverige ska verka för att stärka och effektivisera det multilaterala utvecklingssystemet för att uppnå bättre resultat. Störst genomslag får Sverige i samverkan med andra aktörer. Det innebär att olika allianser, arbetsmetoder och processer konstant måste övervägas och prövas. Ett bredare systemperspektiv inkluderar även icke-statliga aktörer, såsom civilsamhället, filantroper och privata sektorn.

Centrala överväganden

Selektivitet – fokus på prioriterade organisationer

I syfte att fokusera det svenska engagemanget i det multilaterala utvecklingssamarbetet och humanitära biståndet ska de för Sveriges del prioriterade multilaterala organisationerna identifieras. Samarbetet med dessa prioriterade organisationer ska styras av organisationsspecifika strategier. Identifiering av prioriterade organisationer bereds på sedvanligt vis och ska stämmas av med ansvarigt statsråd. En löpande bedömning ska göras av vilka organisationer som det svenska engagemanget ska fokuseras till. I den årliga budgetpropositionen anges, när så är lämpligt, för vilka organisationer som regeringen avser utarbeta nya organisationsspecifika strategier.

Identifiering av prioriterade organisationer ska baseras på följande:

- Organisationens relevans för Sveriges internationella utvecklings- och biståndspolitiska mål samt mål för det humanitära biståndet.
- Organisationens förmåga att effektivt bidra till resultat inom utvecklingssamarbetet och/eller det humanitära biståndet.

- Storleken på Sveriges sammanlagda biståndsfähiga stöd till organisationerna (kärnstöd och multi-bi²).

För multilaterala organisationer som också stödjer andra utrikespolitiska och sakpolitiska målsättningar, ska organisationernas relevans och effektivitet även bedömas utifrån dessa målsättningar.

De för Sverige prioriterade organisationerna kan komma att variera över tid då politiska prioriteringar och behov kan förändras. Eventuella ändringar ska vara politiskt avstämda. Långsiktighet ska eftersträvas.

Relevans och effektivitet

Med undantag från de uttaxerade bidragen i FN-systemet, som är att betrakta som medlemsavgifter, ska Sverige basera kärnstödets storlek och utformning på löpande uppföljning och bedömning av varje enskild organisations relevans och effektivitet (såväl intern som extern). En samlad bedömning ska göras inför regeringsbeslut om finansiellt stöd. Det principiella upplägget för medelsfördelning är:

- Relevant och höjd effektivitet = ökat stöd, icke-öronmärkt
- Relevant och hög effektivitet = oförändrat eller ökat stöd, icke-öronmärkt
- Relevant men låg effektivitet = minskat stöd, på sikt eventuell utfasning
- Icke relevant = minskat stöd, på sikt utfasning

Denna förenklade modell utgår från i vilken grad en organisation är relevant eller ej. Relevansen mäts mot gällande svenska utvecklingspolitiska målsättningar och påverkar kärnstödets storlek. Det utesluter givetvis inte förändringar över tid, till exempel att en organisation som bedöms som icke relevant med anledning av omvärldsförändringar eller förändrade politiska prioriteringar, blir relevant igen. Vad gäller effektivitet räcker det i normalfallet inte med att organisationen ger allmänna löften om att röra sig i rätt riktning eller inleder ett förändringsarbete. Förändringarna bör ha kommit så pass långt att en entydig bedömning av påtaglig förändring i relevans eller effektivitet kan göras innan substantiella ökningar av kärnstöd övervägs. Detta är i första hand en politisk bedömning som initieras av det departement som har huvudmannaskap efter beredning med övriga berörda departement.

Möjligheten att hålla inne eller reducera bidrag ska utnyttjas när en organisation inte förmår genomföra nödvändiga förändringar eller prestera förväntade resultat. Sverige ska kunna lämna eller, i de fall där det inte är traktatsmässigt möjligt, minimera sitt engagemang i multilaterala

² Kärnstöd avser icke öronmärkt stöd direkt till organisationens centrala budget, såsom basbudgetstöd, årligt basbidrag, bidrag som lämnas efter påfyllnadsförhandlingar, uttaxerat bidrag/medlemsavgift samt ägarkapital. Hit räknas även det statliga garantikapital som utställs till de multilaterala utvecklingsbankerna. Multi-bi är den del av det bilaterala biståndet som kanaliseras genom multilateral organisationer och är vanligvis öronmärkt för specifika ändamål såsom ett projekt, program, samarbetsland, region, sektor eller tema.

organisationer som inte lever upp till övergripande mål, visar låg effektivitet i verksamheten och bristande vilja eller förmåga till förändringar.

Det är viktigt att dialogen mellan berörda departement i regeringskansliet, Sida och andra berörda myndigheter tar hänsyn till det totala svenska engagemanget och att volym och form för svenskt stöd utformas så att tydliga signaler sänds till organisationen i fråga. Om UD eller ansvarigt departement exempelvis väljer att dra ner kärnstödet till en specifik organisation för att sända en politisk signal bör inte Sida samtidigt höja multibi-stödet till samma organisation – såvida det inte finns en särskild överenskommelse mellan UD eller ansvarigt departement och Sida om att göra just så.

Den relativa fördelningen av kärnstöd mellan givarländer är inte ett huvudkriterium, men kan ha betydelse för storleken på de svenska bidragen. Att vara en av de största finansiärerna till en multilateral organisation innebär möjligheter, men också ett stort ansvar. Det kan finnas ett värde i att tillhöra de allra största givarna i organisationer som är högt prioriterade av Sverige, speciellt när det ger möjlighet till egen representation i en organisations styrelse, eller när ett stort svenskt stöd på annat sätt ökar Sveriges inflytande.

Sverige bör inte utan vidare påta sig rollen som "utjämnare" av resurstillflödet till organisationer som andra givare inte vill ge nya bidrag till. Sådana additionella bidrag bör endast ges om de är motiverade enligt huvudprinciperna om relevans och effektivitet.

Icke-öronmärkta stöd förordas

Finansiering som bidrar till en effektiv, transparent och samstämmig kärnverksamhet är viktigare än att i detalj kunna styra svenska insatser. Icke-öronmärkta kärnstöd är således att föredra. Det är viktigt att organisationerna använder kärnstöden strategiskt och ansvarsfullt för prioriterad verksamhet. Likaså är det viktigt att organisationerna redovisar och kommunicerar resultaten av kärnstöden och att kärnstödsgevare ges hög visibilitet i sådan kommunikation. Ett aktivt svenskt styrelsearbete med fokus på genomförande av överenskomna strategier och policyer är således viktigt.

I de fall som öronmärkt finansiering ges ska denna vara direkt kopplad till genomförandet av berörda multilaterala organisationers strategier och resultatramverk, inklusive budget. När denna koppling saknas riskerar det bidra till svag styrning och ledning av organisationerna, vilket i sin tur kan leda till minskad effektivitet och relevans, exempelvis i termer av bristande fokus på kärnverksamhet och otydlig arbetsfördelning. Vidare riskerar sådan öronmärkt finansiering att underminera interna system för ansvarsutkrävande. Styrelseorgan och ledning har ofta inte fullgod kontroll över verksamhet som finansieras med öronmärkta medel. Dessutom ökar ofta transaktionskostnaderna med omfattande rapporteringskrav och kostsamma och tidskrävande "fund raising"-aktiviteter.

Öronmärkt finansiering som inte är direkt kopplad till genomförandet av multilaterala organisationers strategier kan i undantagsfall vara befogad, exempelvis för att driva särskilda svenska prioriteringar. I dessa fall bör tydliga begränsningar gälla och framsteg så snart som möjligt införlivas i ordinarie verksamhet.

Långsiktigt engagemang förordas

Sveriges engagemang i de multilaterala organisationerna ska vara långsiktigt. Förutsägbar finansiering är en förutsättning för att en organisation ska kunna genomföra strategiska program med hållbara resultat.

Framförhandlade fleråriga kärnstöd till de multilaterala utvecklingsbankerna och uttaxerade bidrag till FN-sekretariatets och fackorganens basverksamhet 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 stöd. Dessa stöd är inte framförhandlade mellan givarna och mottagande organisation, utan oftast beslutade på årsbasis direkt av givarlandet.

Sverige ska inom reformarbetet i FN fortsatt verka för mekanismer som gör att finansieringen av FN:s biståndsverksamhet blir mer förutsägbar, långsiktig och transparent. FN-organisationernas framtagande av fleråriga budgetar, som innehåller kärnstöd såväl som öronmärkt stöd, är ett steg i denna riktning. Med dessa budgetar som grund kan Sverige och andra medlemsstater i de årliga s.k. finansieringsdialogerna främja en mer öppen och långsiktig finansiering av FN-organen.

Ett samordnat och strategiskt svenskt multi-bi stöd

För att främja ett sammanhängande och samordnat svenskt förhållningssätt ska prioriteringskriterierna i denna strategi även vägleda Sveriges multibi-stöd, det vill säga de bilaterala stöd som förmedlas av Sida och andra myndigheter genom multilaterala organisationer. Multibi-stöd kan vara ett viktigt instrument när det är direkt kopplat till genomförandet av berörda multilaterala organisationers strategier och vidhörande budget, inte minst i sviktande stater där flertalet FN-organisationer och multilaterala utvecklingsbanker har klara komparativa fördelar. Multibi-stöd kan också minska den administrativa bördan för såväl givare som mottagare och ge skalfördelar.

Medan kärnstöden på ett övergripande plan styrs av detta dokument, samt på ett mer detaljerat plan genom strategier för respektive organisation, styrs multibi-stödet genom tematiska och geografiska strategier. Målsättningen är att multibi-stödet som helhet ska vara strategiskt inriktat på organisationernas globala tematiska program, region- eller landprogram, alternativt utgöra stöd till hela sektorer i en specifik organisations landprogram. Det kan också vara inriktat på givargemensamma fonder, inklusive humanitära fonder. I länder där *One UN*-fonder har inrättats ska stöd till FN:s verksamhet på landnivå förmedlas via dessa fonder.

Multibi-stöd ska stå i samklang med svenska prioriteringar och förhållningssätt visavi de multilaterala utvecklingsorganisationerna. Avsteg är möjliga, men de ska då motiveras och det ska tydligt framgå av besluten varför multibi-stöd givits. Samråd ska genomföras med berörda departement i Regeringskansliet innan besluten fattas.

Sida ska samråda med berörda departement inför myndighetens beslut som avser större finansiellt bidrag jämfört med Sveriges kärnstöd till organisationen, eller stöd till strategisk policyutveckling eller utveckling inom ett tematiskt område.

Främja samverkan och skapa synergier i det multilaterala systemet

Agenda 2030 ställer nya krav på alla aktörer i det multilaterala utvecklingssystemet. Agendan är universell och integrerad, vilket aktualiserar frågan om vem som ska göra vad. Det är av stor vikt att det på ett övergripande plan förtydligas vilka funktioner som utförs av vilken aktör i det multilaterala systemet.

Sverige bör i samarbete med andra länder verka för en optimal arbetsfördelning och en tydlig rollfördelning mellan de multilaterala organisationerna i syfte att säkra att verksamheterna kompletterar varandra och att så stora synergieffekter som möjligt uppnås. Det är viktigt att samarbetsländernas prioriteringar och perspektiv på synergier, koherens och komplementaritet tas i beaktande. Frågan måste även ses i ett bredare systemperspektiv som inkluderar icke-statliga aktörers roll och ansvar.

Verktyg för ett strategiskt svenskt bistånd via multilaterala organisationer

Sverige ska nyttja ett brett register för påverkan och styrning av multilaterala organisationer. Verktøy och arbetsformer ska vara enkla, tydliga och effektiva.

Samarbete med prioriterade multilaterala organisationer ska styras av organisationsspecifika strategier med tillhörande arbetsplaner, som vägleder finansiering, dialog med och påverkan av organisationerna. Dessa strategier ska främst bygga på erfarenheter från det löpande påverkans- och styrelsearbetet och ta utgångspunkt i svenska organisationsbedömningar. Framtagande, genomförande och uppföljning av dessa organisationsstrategier anges i Regeringens riktlinjer för strategier.

Förutom den informella dialog som sker löpande ska formell dialog i form av samråd hållas, dels organisationsspecifika samråd samt övergripande multisamråd på chefsnivå. Dessutom ska särskilda samråd för det humanitära arbetet hållas mellan UD och Sida.

Vägledning och mallar för organisationsbedömningar, organisationsstrategier ska finnas som stöd, liksom vägledning kring format och innehåll för olika former av samråd.

Strategier och bedömningar för andra än de mest prioriterade multilaterala organisationerna kan tas fram. Processen för att genomföra en bedömning, skriva en strategi och genomföra organisationssamråd kan i sådana fall situationsanpassas. Vilka organisationer som berörs bör identifieras via multisamråd och vara politiskt avstämda.

Samarbete med multilaterala organisationer som saknar organisationsspecifika strategier vägleds på ett övergripande plan av denna strategi. För dessa organisationer gäller gängse beredningsrutiner inom Regeringskansliet och Sida för viktigare beslut om finansiering och strategisk inriktning.

Uppföljning och utvärdering av organisationernas relevans och effektivitet

Betoningen av relevans och effektivitet i det multilaterala samarbetet ställer krav på uppföljning, utvärdering och resultatredovisning. Kontinuerliga konsultationer, inklusive på politisk nivå, är viktiga inslag för uppföljning och utvärdering.

Sverige ska verka för att de multilaterala organisationerna har välfungerande resultatramverk och arbetar resultatfokuserat. Det innebär bl.a. att planeringen utgår från de resultat som ska

uppnås, att verksamheten löpande följs upp och utvärderas såväl kvantitativt som kvalitativt samt att resultatinformation används för lärande, ansvarsutkrävande och kommunikation.

Sverige ska verka för att de multilaterala organisationerna har en kostnadseffektiv verksamhet. Med kostnadseffektivitet menas att resurser används effektivt och att kostnaderna är rimliga i förhållande till nyttan. En förutsättning för att kostnadseffektiviteten ska kunna bedömas är transparens och att resultat finns beskrivna. Det innebär bl.a. att väsentliga kostnadsposter såsom löner, förmåner och resor tydligt framgår i budgeten och att dessa kostnader står i proportion till vad som är rimligt givet organisationens mandat och verksamhet.

De multilaterala organisationerna har system för intern- och externrevision, vars rekommendationer avseende bland annat styrning, riskhantering, korruption och kontroll, Sverige ska följa upp. Revisionens grundprinciper ska vara oberoende, transparens och ansvarsutkrävande. De flesta organisationerna har vidare någon form av utvärderingsfunktion, vars verksamhet också ska följas och stöttas. Sverige ska vara en aktiv kravställare, driva på förbättringar och säkerställa att gjorda erfarenheter återförs i verksamheten. Sverige ska verka för att organisationernas revisions- och utvärderingsverksamheter ges adekvat finansiering i organisationens reguljära budget. För att påskynda, stötta och stärka dessa verksamheter kan svensk stöd övervägas.

Som ett komplement till de interna systemen för utvärdering och uppföljning kan externa och oberoende utvärderingar och bedömningar med fördel göras i samarbete med andra givare. Sveriges engagemang i MOPAN, *Multilateral Organisations Performance Assessment Network*, är ett exempel på sådan verksamhet. MOPAN:s bedömningar av multilaterala organisationer är omfattande och spelar en central roll för svensk bedömning av en organisationens relevans och effektivitet. I de fall en MOPAN-bedömning nyligen gjorts av en organisation kan den, efter granskning, användas som svensk bedömning av organisationens effektivitet kompletterat med en svensk bedömning av dess relevans gentemot svenska utvecklingspolitiska målsättningar. Det är också viktigt att stimulera och utveckla kapacitet i samarbetsländerna för inhemsk granskning och utvärdering av utvecklingsinsatser. Sådana utvärderingar bör vara del av nationella uppföljnings- och planeringsprocesser.

Transparens och neutralitet i upphandlings- och rekryteringssystem

En professionell internationell yrkeskår

Humankapitalet är de multilaterala organisationernas främsta tillgång. Sverige ska verka för transparenta tjänstetillsättningar på basis av meritvärde och befordran ska ske på basis av resultat. Det gäller även posten som högsta chef som inte bör vara vikt åt någon särskild region utan vara öppen för internationell konkurrens – undantaget i det avseende kan vara regionala organisationer där den regionala prägeln på verksamheten har värde i termer av ägarskap. Sverige ska verka för att de multilaterala organisationerna bedriver en aktiv organisations- och personalpolitik som skapar icke-diskriminerande organisationsstrukturer och främjar jämställdhet, inklusive fler kvinnor i ledande positioner.

Antalet svenskar som arbetar i multilaterala organisationer är lågt i relation till den storlek som Sverige har som finansör. Det finns inom den svenska resursbasen kunskaper och erfarenheter som passar för många multilaterala organisationer. Sverige kan således påverka organisationer

och bidra till förändringsprocesser genom att främja rekrytering av svensk personal, inklusive systematiskt arbete med sekonderingar.

UD ska driva rekryterings- och uppföljningsfrågor i multilaterala organisationer. I vissa fall av rekrytering till strategiska poster kan mer aktivt stöd av svenska kandidater vara nödvändigt. Ett nära samarbete mellan UD, berörda departement och myndigheter, framför allt Sida, är en viktig förutsättning för ett effektivt rekryteringsarbete av svenskar till de multilaterala organisationerna.

Medan UD främst arbetar med tjänster på högre nivå handhar Sida tjänster på mellan- och högre nivå genom det s.k. Sekonderingsprogrammet och JPO-programmet. Ett viktigt instrument för Sidas del är sekonderingar som är strategiskt betydelsefulla för att skaffa verksamhetsrelevanta erfarenheter som kan återföras till det svenska systemet. Inriktning på Sekonderingsprogrammet, samt på rekryteringsfrågorna generellt, kan diskuteras i samband med multi- respektive organisationsspecifika samråd.

Upphandling som instrument för utvecklingseffektivitet

Upphandlingssystem är strategiska funktioner. En modern, effektiv, transparent och hållbar upphandling är ett kraftfullt medel för utvecklingseffektivitet liksom för att stimulera utvecklandet av nya innovativa lösningar. Tillämpning av upphandlingsregler fungerar också korruptionshämmande och kan bidra till att mobilisera den privata sektorn affärsmässiga engagemang, vilket i sig kan bidra till ökade privata kapitalflöden.

Sverige ska i enlighet med den exportstrategi som antogs av regeringen i september 2015 påverka och förändra organisationernas upphandlingskrav så att långsiktighet och hållbarhet ges större vikt. Centrala principer som obundenhet, mervärde, icke-marknadsstörande och höga hållbarhetskrav ska respekteras. Andra nyckelparametrar är utvecklingseffektivitet och målluppfyllelse.

Den svenska privata sektorns kompetens och engagemang ska främjas och värnas. Svenska leverantörer ska kunna agera på lika villkor med andra intressenter. Det är viktigt att den kunskap om de multilaterala organisationerna som finns inom näringslivet, enskilda organisationer och myndigheter tillvaratas.

Genomförande av Sveriges samarbete med multilaterala organisationer

Samstämmighet ska eftersträvas i det svenska agerandet i förhållande till de multilaterala organisationerna. Samma prioriteringskriterier och principer ska gälla för departement och myndigheter så att det svenska agerandet är koherent. I praktiken förutsätter det en väl fungerande samordning mellan berörda instanser i Stockholm, framför allt mellan berörda departement och Sida. Kontakter och system för samordning med de som företräder Sverige i de olika institutionernas styrande organ är därför viktiga. Multimyndigheter (representationer, delegationer och ambassader) har viktiga roller som företrädare i styrande organ och genom löpande dialog med organisationernas huvudkontor på olika nivåer. Utlandsmyndigheter ska spela en aktiv roll i arbetet med att påverka organisationerna på plats i samarbetsländerna. Påverkansarbete ska inte begränsas till länder eller sektorer där Sverige bedriver ett bilateralt samarbete, utan ska även ses i den bredare kontexten av att Sverige är en stor kärnstödsgivare och därmed stöttar organisationernas hela verksamhet. Det förutsätter ett starkt engagemang

och gedigna kunskaper om de multilaterala organisationerna, samt uppföljning av deras arbete i samarbetsländerna, vilket bör avspeglas i utlandsmyndigheternas verksamhetsplanering och i andra relevanta styrdokument. Även utlandsmyndigheter utan bilateralt bistånd ska bidra med kunskap om hur multilaterala organisationer fungerar på plats i olika länder samt i dialog lyfta svenska prioriteringar.

Ansvars- och rollfördelning

Det är regeringen som svarar för medlemskapet i de multilaterala organisationerna, lägger fast svensk policy och genom regeringskansliet utfärdar instruktioner.

Utrikesdepartementet har i regel det övergripande ansvaret för Sveriges relationer med multilaterala organisationer inom utvecklingssamarbetet och det humanitära biståndet. De departement och myndigheter som har huvudansvar eller andra viktiga roller i det normativa arbetet i multilaterala organisationer ska konsekvent inkluderas när deras ansvarsområden berörs. Vidare ska ansvarigt departement se till att strategiska frågor rörande fackorganens verksamhet alltid blir föremål för en inkluderande dialog. Det gäller särskilt när dessa frågor får tydliga politiska konsekvenser för fackorganen.

Det är viktigt att nyttja den internationella kompetens och erfarenhet som utvecklats i olika departement och myndigheter. De departement som har samordningsansvar bör utveckla metodik för att effektivt tillvarata ämnesspecifika kunskaper där de finns och inte dubblera dem.

Ansvaret för multilateralt utvecklingssamarbete ligger på UD och bilateralt utvecklingssamarbete på Sida. Icke desto mindre har Sida en viktig roll i det svenska samarbetet med multilaterala organisationer genom den expertkompetens som myndigheten besitter på ett antal områden och genom sitt ansvar för de tematiska och geografiska multibi-stöd som förmedlas via multilaterala organisationer.

I syfte att öka effektiviteten, tydligare renodla roller och för att utnyttja de samlade resurserna optimalt ska som grundprincip följande övergripande ansvarsfördelning råda mellan Regeringskansliet och Sida:

Regeringskansliet ansvarar för:

- beredning och uppföljning av kärnstöd till multilaterala utvecklingsorganisationer, medlemsavgifter samt ledning av påfyllnadsförhandlingarna i banker/fonder och förhandlingar om ägarkapital till multilaterala utvecklingsbanker.
- organisationsbedömningar och organisationsspecifika strategier.
- förberedelser, genomförande och uppföljning av styrelsemöten, samordning av instruktioner inklusive inhämtande av synpunkter och kunskap från Sida och andra intressenter.
- policydialogen med och styrningen av de multilaterala utvecklingsorganisationerna, inklusive de humanitära organisationerna, samt högnivåkonsultationer.
- att utarbeta och vid behov uppdatera relevanta styrdokument såsom riktlinjer, mallar och andra grunddokument.
- organisationsspecifika samråd i syfte att följa upp organisationsspecifika strategier och arbetsplaner.

*Bilaga till regeringsbeslut
2017-12-21 (UD2017/21055/FN)*

- övergripande multisamråd i syfte att samordna det samlade svenska stödet via multilaterala organisationer.
- att identifiera vilka organisationer som olika utlandsmyndigheterna särskilt ska bevaka.

Sida ansvarar som expertmyndighet för att:

- bereda och besluta om finansiella multibi-stöd i linje med angivna riktlinjer och kriterier, efter samråd med berörda departement inom Regeringskansliet.
- följa upp och återföra kunskap från multibi-stöd till Regeringskansliet.
- bistå huvudmän inom Regeringskansliet med expertkunskap i samband med styrelsemöten, högnivåmöten och andra viktigare konsultationer med multilaterala organisationer.
- utföra, inom ramen för utlandsmyndigheternas uppdrag, påverkansarbete och uppföljning på landnivå av prioriterade strategiska policyfrågor i enlighet med de organisationsspecifika strategierna.
- bidra till organisationsbedömnings- och organisationsstrategiarbetet.
- delta i organisationsspecifika samråd samt övergripande multisamråd.

Utlandsmyndigheterna bör:

- följa och påverka de multilaterala organisationernas arbete i stort, det vill säga inte bara i de fall Sverige har ett multibi-stöd och inte bara i de länder och sektorer där Sverige bedriver utvecklingssamarbete, eller bidrar till humanitära insatser.
- rapportera kontinuerligt till organisationsansvariga i Regeringskansliet och på Sida i de fall särskilda organisationer har identifierats för bevakning.
- i enlighet med beställningar bidra med rapportering inför styrelsemöten och andra viktigare möten (till exempel högnivådialog, påfyllnadsförhandlingar och liknande) i de multilaterala organisationerna.
- delta i arbetet med svenska organisationsbedömningar och bidra i internationella bedömningsinsatser där så instrueras av UD.
- multimyndigheter ska följa och påverka de multilaterala organisationernas verksamhet genom löpande kontakt med organisationernas sekretariat och huvudkontor.

Det departement som är huvudman för en organisation ansvarar för förberedelser, genomförande och uppföljning av styrelsemöten eller motsvarande, samt samordning av instruktioner. Synpunkter från andra departement, Sida och andra intressenter ska inhämtas i vanlig ordning. Som huvudmän har de även huvudansvar för arbetet med organisationsspecifika bedömningar och strategier.

UD har ansvar för övergripande system- och reformfrågor relaterade till multilateralt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd, och ska löpande samverka med andra berörda departement om övergripande multilaterala utvecklings- och reformfrågor.

För de organisationer där andra departement än UD har huvudmannaskapet ansvarar UD för utvecklings- och biståndspolitiska aspekter, och ska vid behov bistå berörda departement med

stöd på dessa områden. UD ansvarar i dessa fall även för den övergripande styrningen av Sida och utlandsmyndigheterna i samråd med berörda departement.

Direkta kontakter och system för samordning mellan dem som företräder Sverige i de olika organisationernas styrande organ är viktiga. Publicering och delgivning av svenska strategier och andra dokument av styrande karaktär till denna målgrupp ska säkerställas. Direkta och delvis informella kontakter på olika nivåer i multilaterala organisationer ska etableras för att på ett tidigt stadium kunna påverka viktiga principfrågor och ärenden, samt allmänt ha god framförhållning. Såväl svenska företrädare som valkretskontor bör arbeta direkt med institutionernas staber när viktigare ärenden bereds. De har också ett ansvar för att den policyutveckling som sker inom organisationen återförs till Sverige så att den kan användas för att utveckla den svenska utvecklingspolitiken.

Samarbete och alliansskapande

Ett samlat agerande i olika grupperingar ger ökad slagkraft i det multilaterala utvecklingssamarbetet och det humanitära biståndet. Det ska alltid vara en svensk strävan att skapa ändamålsenliga allianser.

Det är särskilt viktigt att uppmärksamma att flera länder idag både är mottagare och bidragsgivare, samt att flera tidigare mottagarländer idag har en ekonomisk situation som möjliggör för dem att i högre grad dela finansieringsbördan för det multilaterala systemet. Sverige ska i förhandlingsarbetet söka allianser som går utöver de traditionella givarbaserade grupperingarna, och arbeta för att motverka polarisering och klyftor mellan olika ländergrupperingar.

Det är önskvärt att det svenska samhällets aktörer i stort är engagerade i de multilaterala organisationernas arbete. Vidare behöver den kunskap som finns inom arbetsmarknadens parter, näringslivet, universitet och högskolor, civilsamhällesorganisationer samt myndigheter tillvaratas.

Kompetens- och resursbehov samt kommunikation

En svensk framgångsrik multilateral utvecklingspolitik kräver kompetenta medarbetare. Det finns ett särskilt behov av personer med multilateral erfarenhet.

Generellt behövs det bland aktörer i den svenska förvaltningen en gedigen kunskap om de multilaterala systemen och deras funktionssätt. Det är viktigt för att främja ett helhetsperspektiv, vilket gör att påverkansarbete kan bli mer effektivt och målinriktat. Styrning av multilaterala organisationer bör därför ges erforderligt utrymme i chefskurser, diplomatprogrammet, introduktions- och utresekurser. Likaså kan det finnas behov av ämnesmässigt kompetenshöjande insatser inom områden som är centrala i de multilaterala organisationernas verksamhet. Personal från andra departement än UD, men med huvudmannaskap för multilateral organisation, ska kunna erbjudas sådan kompetensförhöjning. Hemvändandes kompetens och erfarenhet ska tillvaratas.