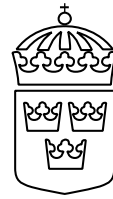


# Regeringens skrivelse

## 2017/18:188



### Resultatskrivelse om utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd genom multilaterala organisationer

---

Skr.  
2017/18:188

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 15 mars 2018

*Stefan Löfven*

*Isabella Lövin*  
(Utrikesdepartementet)

## Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen ges en samlad redovisning av resultat och svenskt arbete i multilaterala organisationer aktiva inom internationellt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd och som finansieras inom biståndsramen.

I skrivelsen redogörs för det multilaterala biståndets omfattning och styrning, organisationernas verksamhet och resultatet av denna. Därtill beskrivs svenskt styrelse- och påverkansarbete och resultatet av detta. Fokus är på åren 2014, 2015 och 2016 och utgår från organisationernas egna resultatramverk och rapportering. Skrivelsen fokuserar på tre tematiska områden i regeringens policyramverk: jämställdhet och kvinnors roll i utveckling, miljö och klimat samt demokrati och mänskliga rättigheter. Utöver dessa ingår ett avsnitt på temat inkomstfattigdom och ett avsnitt om det humanitära biståndet.

## Innehållsförteckning

1	Sammanfattning .....	5
2	Inledning .....	9
2.1	Bakgrund och behandling av tillkännagivande.....	9
2.2	Metod och avgränsningar .....	10
3	Svensk styrmodell och genomförande av multilateral utvecklingspolitik.....	12
3.1	Svensk strategi för multilateralt utvecklingssamarbete .....	12
3.2	Övergripande biståndspolitisk policy .....	15
3.3	Organisationsstrategier .....	15
3.4	Beslut och uppföljning av kärnstöd .....	16
4	Multilateralt utvecklingssamarbete – utveckling och trender vad gäller finansiering och aktörer.....	18
4.1	Olika multilaterala aktörer.....	18
4.2	Utvecklingen multilateralt bistånd globalt .....	19
4.3	Utveckling svenskt multilateralt bistånd .....	22
4.4	Svenskt kärnstöd .....	23
4.5	Svenskt multibi-stöd genom Sida.....	26
4.6	Svenskar i multilaterala organisationer .....	32
5	Tema inkomstfattigdom .....	35
5.1	Utvecklingen globalt .....	35
5.2	Multilaterala organisationers verksamhet och svenska prioriteringar .....	35
5.3	Konkreta exempel på svenskt påverkansarbete .....	37
6	Tema jämställdhet och kvinnors roll i utveckling .....	42
6.1	Utvecklingen globalt .....	42
6.2	Multilaterala organisationers verksamhet och svenska prioriteringar .....	43
6.3	Konkreta exempel på svenskt påverkansarbete .....	46
7	Tema miljö och klimat .....	50
7.1	Utvecklingen globalt .....	50
7.2	Multilaterala organisationers verksamhet och svenska prioriteringar .....	50
7.3	Konkreta exempel på svenskt påverkansarbete .....	53
8	Tema demokrati och mänskliga rättigheter.....	59
8.1	Utvecklingen globalt .....	59
8.2	Multilaterala organisationers verksamhet och svenska prioriteringar .....	60
8.3	Konkreta exempel på svenskt påverkansarbete .....	64
9	Tema humanitärt bistånd.....	68
9.1	Utvecklingen globalt .....	68

9.2	Multilaterala organisationers verksamhet och svenska prioriteringar .....	68	Skr. 2017/18:188
9.3	Konkreta exempel på svenskt påverkansarbete .....	73	
	Bilaga 1. Förkortningar .....	75	
	Bilaga 2. Multilateralt kärnstöd, tusen kr .....	77	
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 15 mars 2018 .....	80	

## Tabellförteckning

Tabell 3.1	<i>Multilaterala organisationer där svensk organisationsstrategi fastslagits</i>	16
Tabell 4.1	<i>De tio största svenska kärnstöden till multilaterala organisationer 2014–2016</i>	24
Tabell 4.2	<i>De tio största mottagarna av svenskt multibi-stöd 2015–2016</i>	29
Tabell 4.3	<i>De tio finansiellt största insatserna från Sida till Världsbanksgruppen 2016</i>	32
Tabell 4.4	<i>Antal svenskar inom olika rekryteringsprogram och svensk budget</i>	33
Tabell 4.5	<i>Organisationer med flest anställda svenskar år 2016</i>	34

## Diagramförteckning

Diagram 4.1	<i>Kategoriernas fördelning av det svenska multilaterala biståndet under 2014–2016</i>	19
Diagram 4.2	<i>Totalt bistånd från DAC-länder och andel till multilaterala organisationer 2010–2016</i>	20
Diagram 4.3	<i>DAC-länders andel av biståndet som går till multilaterala organisationer 2016</i>	21
Diagram 4.4	<i>Totalt bistånd från DAC-länder till multilaterala organisationer 2016 och dess fördelning kärnstöd / öronmärkt stöd</i>	21
Diagram 4.5	<i>Multilaterala organisationers finansiering fördelat på kärnstöd och öronmärkt stöd 2015</i>	22
Diagram 4.6	<i>Svensk finansiering till multilaterala organisationer 2014–2016</i>	23
Diagram 4.7	<i>Tematisk fördelning av svenskt multibi-stöd 2014–2016</i>	27
Diagram 4.8	<i>Geografisk fördelning av svenskt multibi-stöd 2016</i>	28

## Exempelförteckning

Exempel 1	<i>Strukturerade finansieringsdialoger</i>	13
Exempel 2	<i>Givarsamordning som verktyg för svenskt påverkansarbete – Sveriges ordförandeskap i Utsteinkretsen</i>	24
Exempel 3	<i>Multibi-stöd till Trust Funds i Världsbanksgruppen 2016</i>	30
Exempel 4	<i>Global Deal</i>	37
Exempel 5	<i>Multidimensionell fattigdomsanalys</i>	39
Exempel 6	<i>Stöd till förhandlingar för framtagande av principer för ansvarsfulla investeringar i lantbruk (RAI)</i>	40
Exempel 7	<i>UN Women på landnivå</i>	46
Exempel 8	<i>SRHR</i>	47
Exempel 9	<i>Women Business and the Law (WBL)</i>	48
Exempel 10	<i>FN i Bolivia - ny samarbetsmodell för ökat fokus på jämställdhet</i>	49
Exempel 11	<i>Studie om klimatfinansiering</i>	53
Exempel 12	<i>Gröna Klimatfonden (GCF)</i>	54
Exempel 13	<i>Miljö- och klimatpåverkansarbete i de multilaterala utvecklingsbankerna</i>	55
Exempel 14	<i>Stärkande av FN:s interna miljöarbete</i>	56
Exempel 15	<i>Miljö och naturresurser inkluderade i Liberias fredsplan</i>	56
Exempel 16	<i>FN:s miljöprogram UNEP</i>	57
Exempel 17	<i>Dialog med UNDP</i>	64
Exempel 18	<i>Stöd till Världsbanksgruppens Nordic Trust Fund för mänskliga rättigheter</i>	65
Exempel 19	<i>FN:s utvecklingsgrupps arbetsgrupp för mänskliga rättigheter och mekanismen för integrering av mänskliga rättigheter</i>	66
Exempel 20	<i>Internationella dialogen för freds- och statsbyggnad</i>	67
Exempel 21	<i>Grand Bargain – Sverige drivande i arbetet för att främja flexibel humanitär finansiering</i>	73
Exempel 22	<i>Ökad synlighet för givare av icke-öronmärkt kärnstöd till UNHCR</i>	74

Genom denna skrivelse ges Riksdagen en samlad redovisning av resultat och svenskt arbete i multilaterala organisationer aktiva inom internationellt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd och som finansieras inom biståndsramen. I skrivelsen redogörs för det multilaterala biståndets omfattning och styrning, organisationernas verksamhet och resultat av denna. Därtill beskrivs svenskt påverkansarbete och resultat av detta. Fokus är på åren 2014, 2015 och 2016 och resultatredovisningen utgår från organisationernas egna resultatramverk och rapportering. Svenskt påverkansarbete täcker även aktiviteter under 2017.

Skrivelsen fokuserar på tre tematiska områden i regeringens policyramverk: jämställdhet och kvinnors roll i utveckling, miljö och klimat samt demokrati och mänskliga rättigheter. Utöver dessa tematiska områden ingår ett avsnitt på temat inkomstfattigdom och ett avsnitt om det humanitära biståndet. Nedan ges en sammanfattande redovisning av de resultat, lärdomar och slutsatser som regeringen vill lyfta fram i skrivelsen.

Svenskt multilateralt utvecklingssamarbete styrdes mellan 2007 och 2017 av den s.k. multistrategin – *Svensk strategi för multilateralt utvecklingssamarbete*. Den syftade till att stärka och strukturera Sveriges styrning och påverkansarbete i multilaterala organisationer. Ett omfattande arbete med att genomföra strategin har bedrivits inom UD, övriga berörda departement, Sida, utlandsmyndigheter och representationer. Multistrategin har haft ett betydande genomslag för den svenska multilaterala utvecklingspolitiken och har utgjort ramen för dagens styrning genom bl.a. specifika organisationsstrategier och organisationsbedömningar.

Regeringen antog 2017 en ny multistrategi – *Strategi för multilateral utvecklingspolitik*. Genom denna stärks ytterligare arbetet för att skapa ett sammanhållet och strategiskt svenskt agerande och samarbete med de multilaterala organisationerna. Strategin betonar relevans, effektivitet och resultat. I ett internationellt perspektiv kan det konstateras att ytterst få länder har en fastlagd sammanhängande multilateral utvecklingspolitik och mekanismer för styrning liknande den svenska.

Utöver multistrategin finns organisationsspecifika strategier för det svenska samarbetet. Ungefär 80 procent av svenskt kärnstöd till multilaterala organisationer styrs av organisationsspecifika strategier, resterande styrs på ett övergripande plan av multistrategin. Dessa strategier omsätts bl.a. i styrelsearbetet.

De multilaterala organisationerna utgör ett system med såväl operativa som normativa funktioner. I mångt och mycket skapar de en helhet där mandat och olika organisationers verksamheter kompletterar varandra och där resultat därför i hög grad är beroende av flera organisationers samverkan. Sedan millennieskiftet har den multilaterala floran expanderat med såväl nya institutioner som finansörer, exempelvis filantroper. Det multilaterala landskapet har ändrats i det att ett antal tematiska s.k. vertikala fonder och finansieringsmekanismer tillkommit med nya finansieringsmodeller och instrument.

Andelen av svensk biståndsbudget som går till eller via multilaterala organisationer har varierat över åren men sett över en tioårsperiod har den successivt ökat. En liknande utveckling har skett internationellt, vilket visar på bred tilltro till att multilaterala organisationer är effektiva aktörer för fattigdomsbekämpning och humanitärt arbete.

Bistånd genom multilaterala organisationer uppgick 2017 till något över hälften av den svenska biståndsbudgeten. Såväl Regeringskansliets kärnstöd till organisationerna som det stöd Sida förmedlar genom multilaterala organisationer, s.k. multibi-stöd, har ökat. Proportionerligt har Sidas multibi-stöd ökat i snabbare takt än det svenska kärnstödet.

Som andel av biståndsbudgeten har kärnstöd från Regeringskansliet varit tämligen stabilt, runt 30 procent. De volymmässigt 10 största kärnstödbidragen utgör ungefär 80 procent av totalt kärnstöd till ett 30-tal organisationer. Under perioden har fördelningen till FN:s fonder och program ökat i något högre grad tillsammans med stora bidrag till den nystartade Gröna Klimatfonden.

Sidas multibi-stöd har ökat betydligt under den senaste tioårsperioden. Mellan 2005 och 2014 ökade andelen multibi-stöd från att vara ca 20 procent till ca 40 procent av Sidas totala utbetalningar. Den största ökningen skedde mellan 2005 och 2010, därefter har ökningen avstannat och andelen varierar numera mellan 35 och 40 procent årligen. Ett större fokus på konfliktländer, där det finns få andra aktörer att samarbeta med utöver multilaterala organisationer, och de ökade humanitära behoven är viktiga förklarande faktorer.

Internationellt sett har multilateralt bistånd ökat under perioden och som andel utgör multilateralt bistånd i dag 40 procent av totala biståndsfloden. Öronmärkt stöd har ökat i snabbare takt än kärnstöd. I volymer har öronmärkt stöd fördubblats sedan 2007 och som andel ökat från 23 procent av det multilaterala stödet till 33 procent 2015. Trenden mot ökad öronmärkning är oroande och måste brytas, bl.a. försvårar det organisationernas planering, leder till över- respektive underfinansiering av vissa områden och minskar flexibiliteten i biståndet. Det är mindre biståndseffektivt och snedvrider incitament för andra givare att fortsatt ge kärnstöd. På det humanitära området innebär kärnstöd att organisationerna kan använda medlen flexibelt utifrån humanitära behov. Det ökar förmågan att snabbt svara mot uppkomna kriser samt att finansiering styrs dit den behövs mest.

Öronmärkning har varit speciellt påtaglig inom FN:s fonder och program där öronmärkt stöd ökat dramatiskt under de senaste tio åren. Kärnstöd har på motsvarande sätt sjunkit till en mycket allvarligt låg nivå. Öronmärkt stöd utgör i dag 75 procent av FN:s fonder och programfinansiering.

Öronmärkning kan emellertid variera, alltifrån att finansiering är hårt knutet till ett enskilt projekt i ett specifikt land med särskild återsrapportering, till en mjukare variant där finansiering är knuten till ordinarie program och reguljär återsrapportering. Sveriges multibi-stöd genom Sida kännetecknas av mjuk öronmärkning på så vis att det i huvudsak finansierar verksamhetsområden inom ramen för organisationernas strategiska planer och landprogram.

De tematiska prioriteringarna: jämställdhet och kvinnors roll i utveckling, miljö och klimat samt demokrati och mänskliga rättigheter, valdes eftersom de anses vara särskilt viktiga för att uppnå biståndets övergripande mål att skapa förutsättningar för bättre levnadsvillkor för människor som lever i fattigdom och förtryck. Dessa tre områden betraktas även som s.k. motvindsfrågor där Sverige har ett särskilt kunnande och mervärde. Under perioden har Sverige ökat allokeringen av multilateralt stöd till de tematiska prioriteringarna och frågorna återspeglas också i de svenska organisationstrategier som under perioden styrt svenskt agerande i de enskilda organisationerna.

Svenskt stöd har i första hand bidragit till att de multilaterala organisationerna kunnat genomföra verksamhet inom en lång rad områden, såsom redogörs för i skrivelsen. Denna verksamhet, såväl operativ som normativ, har bidragit till att förbättra levnadsförhållandena för människor som lever i fattigdom och förtryck.

Långsiktiga resultat av det svenska multilaterala utvecklingssamarbetet måste ses tillsammans med omvärldsutvecklingen under perioden. Sett i ett längre perspektiv har den globala utvecklingen i flera avseenden varit positiv och skrivelsen visar att svenskt multilateralt utvecklingssamarbete bidragit till den positiva utveckling som setts i många länder och på flera områden. Vid en tillbakablick de senaste fem åren kan det dock konstateras att utvecklingen inom ovan tematiska områden i vissa avseenden försämrats. Det gäller bl.a. det globala arbetet för jämställdhet och sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter (SRHR), ett krympande demokratiskt utrymme och miljö- och klimatsituationen i världen. Sverige och likasinnade har drivit de tematiska prioriteringarna i det multilaterala samarbetet och organisationerna har också ökat sin verksamhet inom områdena, såväl operativt som normativt. Därigenom, och även i ljuset av en svårarbetad miljö, har betydande resultat uppnåtts, ibland i form av att en negativ utveckling och tillbakagångar kunnat motverkas. Genom omfattande finansiellt stöd till tongivande organisationer har Sverige i hög grad bidragit till dessa resultat. I skrivelsen redovisas också flera konkreta exempel där svenskt påverkansarbete haft en avgörande betydelse.

Svensk multilateral utvecklingspolitik består till stor del i att delta i styrning av de organisationer som Sverige är medlem i, bl.a. genom styrelsearbete. Det är utvecklingspolitisk diplomati som bl.a. omfattar systematisk analys och bedömning, påverkansarbete samt styrning och uppföljning. Det är i detta arbete som regeringens prioriteringar kommer till uttryck. Sveriges omfattande kärnstöd förstärker våra möjligheter att delta i och bli hörda av de organisationer vi är medlemmar i.

Påverkansarbete kan också bedrivas på många andra sätt och syftar till att påverka en organisation i en viss riktning som annars kanske inte skulle skett i tid eller omfattning. Arbetet bedrivs såväl gentemot själva organisationerna som i relation till både statliga aktörer och det civila samhället, inklusive i samarbetsländer. Även EU är en viktig plattform för indirekt påverkan på multilaterala organisationer. Påverkansarbete kan ge hög utväxling med genomslag för svenska prioriteringar i organisationernas ordinarie verksamhet. I skrivelsen ges flera konkreta exempel där svenskt påverkansarbete lett till resultat långt bättre än vad Sverige skulle uppnått på egen hand. Påverkansarbete är emellertid

personalintensivt och resultat inte alltid lätt att påvisa. Exempelen i denna skrivelse visar dock på genomslag för t.ex. mer ändamålsenliga budgetprocesser, användande av mångdimensionell fattigdomsanalys, uppmärksammande av jämställdhet och SRHR i strategier och planer samt genomslag för svenska positioner i klimatarbetet och finansiering av humanitärt bistånd.

För att öka biståndets effektivitet har centrala frågor i såväl styrningen av organisationerna som påverkansarbetet varit förbättrad resultatredovisning, ökad kostnadseffektivitet, ökad transparens, ökat fokus på korruption och ökat ansvarsutkrävande.

Svenskar anställda i multilaterala organisationer kan också spela en roll i utformningen av organisationernas verksamheter. Sverige har, och har haft, flera initiativ och program som syftar till att öka antalet svenskar i organisationerna, bl.a. för att stärka förutsättningarna för att uppnå de svenska målen för biståndet och återföra kunskap till biståndets aktörer i Sverige. Programmen till trots är svenskar underrepresenterade i förhållande till svenska finansiella bidrag.

Svenskt humanitärt bistånd har ökat kraftig under perioden. Det återspeglar de ökade humanitära behoven i världen som fördubblats på fem år och som i dag är historiskt större än någonsin. Humanitärt bistånd fördelas i hög grad genom multilaterala aktörer. Klyftan mellan humanitära behov och tillgängliga resurser har ökat dramatiskt, varför det humanitära responssystemet genomgår reformer i syfte att bli mer effektivt, transparent och inkluderande. Synergier mellan humanitärt bistånd och utvecklingsinsatser har initierats.

Det multilaterala utvecklingssystemet måste kontinuerlig stärkas och effektiviseras med sikte på goda resultat. Inte minst Agenda 2030, som manar till ökad samordning och leverans, ställer nya krav, men ger också möjlighet att reformera och skapa ett starkare och mer sammanhållet system. Genomgången visar att gemensamma utmaningar – som humanitära behov och klimatförändringar – bäst hanteras genom internationellt samarbete. Regeringen anser att de multilaterala organisationerna är särdeles väl lämpande för att hantera globala gemensamma nyttigheter. Denna insikt delas av många andra länder som i ökad utsträckning väljer multilaterala kanaler för att de visat sig fungera effektivt och ger resultat.



### 2.1 Bakgrund och behandling av tillkännagivande

Allt internationellt utvecklingssamarbete ska främja utveckling och leda till resultat för människor som lever i fattigdom och förtryck. Fokus på resultat är centralt i principerna för bistånds- och utvecklingseffektivitet. Svensk multilateral utvecklingspolitik betonar relevans, effektivitet och resultat, vilket ställer stora krav på uppföljning, utvärdering och god resultatredovisning.

Riksrevisionen granskade 2014 regeringens och utrikesdepartementets hantering av det multilaterala utvecklingssamarbetet i rapporten Bistånd genom internationella organisationer – UD:s hantering av det multilaterala utvecklingssamarbetet (RiR 2014:24). I granskningen påpekade Riksrevisionen att utrikesutskottet efterfrågat en utvecklad resultatanalys. Det konstateras att det fanns begränsade möjligheter att expandera rapporteringen inom ramen för budgetpropositionen, varför en samlad resultatrapport om det multilaterala utvecklingssamarbetet föreslogs som också skulle beskriva styrelse- och påverkansarbetet.

Utrikesutskottet uttalade i sitt betänkande Riksrevisionens rapport om bistånd genom internationella organisationer (bet 2015/16:UU7) att samordningen mellan utvecklingsbankerna och övriga multilaterala organisationer har ökat och att det vore önskvärt med en samlad resultatrapport om arbetet i de multilaterala utvecklingsorganisationerna. En sådan skrivelse skulle kunna fokusera på vissa teman eller grupper av organisationer som bedöms som särskilt viktiga för att uppnå målen för Sveriges utvecklingssamarbete. Analysen borde omfatta en bedömning av verksamheten i förhållande till beslutade strategier och organisationernas resultatramverk och resultatet av svenskt styrelse- och påverkansarbete.

I ett senare betänkande Redovisning av verksamheten i Internationella valutafonden, Världsbanksgruppen samt de regionala utvecklings- och investeringsbankerna 2014 och 2015 (bet. 2016/17:UU7 punkt 1, rskr. 2016/17:48) uttalade utskottet återigen en önskan om en skrivelse med samlad resultatrapport om arbetet i de multilaterala utvecklingsorganisationerna. Enligt utskottet borde en sådan skrivelse lämnas till riksdagen vartannat år, med början för behandling våren 2018. Utskottet föreslog att riksdagen skulle tillkännage detta för regeringen. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag.

För att efterkomma riksdagens tillkännagivande avser regeringen därför att i en skrivelse som lämnas till riksdagen vartannat år, med start våren 2018, lämna en samlad resultatrapport om arbetet i de multilaterala organisationerna.

Denna skrivelse, som är den första av sådana återkommande skrivelser, syftar till att ge en samlad redovisning av resultat och svenskt arbete i de multilaterala organisationerna aktiva inom internationellt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd och som finansieras inom

biståndsramen. Regeringen anser därmed att riksdagens tillkännagivande fullt ut har tillgodosetts och att tillkännagivandet således härmed är slutbehandlat.

## 2.2 Metod och avgränsningar

Denna skrivelse baserar sig huvudsakligen på finansiell statistik över stödet till multilaterala organisationer, organisationernas årsredovisningar m.m. samt UD:s och Sidas analys av den aktuella verksamheten. Den täcker resultat från åren 2014, 2015 och 2016 där data finns från organisationernas egna resultatramverk och rapportering. Så kallat påverkansarbete täcker även aktiviteter under 2017. Utvecklingsamarbete är dock långsiktigt och resultatet måste ses över tid. Effekter som redovisas utgår därför i hög grad från tidigare års verksamhet, och på samma sätt kommer verksamheter och stöd under den aktuella perioden att ge full effekt först senare i tid.

Arbetet med att ta fram skrivelsen har visat att internationell terminologi om multilateralt utvecklingsamarbete är bristfällig. Detta gäller även, data och statistik. Detta försvårar rapportering och jämförelser organisationer och länder emellan i den utsträckning som är önskvärd. Flera multilaterala organisationers resultatrapportering kan utvecklas för att bättre tillgodose Sveriges och andra givares behov av resultatinformation, inte minst vad gäller vilka resultat organisationerna uppnår i fält och ifall dessa resultat uppnås till en rimlig kostnad. Sverige driver aktivt frågorna om förbättrad resultatredovisning, ökad kostnadseffektivitet, ökad transparens, förbättrat antikorrupsionsarbete och ökat ansvarutkrävande i det multilaterala utvecklingsarbetet.

Skrivelsen omfattar multilaterala organisationer verksamma inom långsiktigt utvecklingsamarbete och det humanitära biståndet och som finansieras inom biståndsramen<sup>1</sup>. Den omfattar s.k. kärnstöd (icke-öronmärkt stöd till en multilateral organisation) som förmedlas av Regeringskansliet (i huvudsak UD) och s.k. multibi-stöd (dvs bilateralt bistånd som förmedlas av Sida via multilateral organisation). Därmed ges en samlad redovisning av Sveriges totala samarbete med multilaterala organisationer.

I skrivelsen redogörs för de multilaterala organisationernas mandat och verksamhet, det svenska stödet till organisationerna och svenskt påverkansarbete i syfte att påverka organisationerna och den internationella utvecklingsagendan. I skrivelsen redogörs även för såväl resultat av organisationernas verksamhet som av svenskt påverkansarbete i förhållande till de prioriteringar som anges i organisationsstrategierna. Utrikesutskottet har speciellt uttryckt önskan om information om det

<sup>1</sup> I biståndsramen inkluderas även den del av Sveriges bidrag till vissa multilaterala organisationers reguljära budget som belastar anslag inom andra utgiftsområden men som klassificeras som bistånd, exempelvis FAO, ILO, IOM, UNCTAD, Unep, UNESCO, UNIDO och WHO. EU är inte en multilateral organisation och omfattas inte av denna skrivelse.

senare. Det åskådliggörs i 22 konkreta exempel valda för att ge en bred och allsidig bild av påverkansarbetet. Skr. 2017/18:188

I skrivelsen fokuseras på tre tematiska områden i regeringens policyramverk som bidrar till det riksdagsbundna målet att skapa förutsättningar för bättre levnadsvillkor för människor som lever i fattigdom och förtryck: jämställdhet och kvinnors roll i utveckling, miljö och klimat samt demokrati och mänskliga rättigheter. Utöver dessa tematiska områden ingår ett avsnitt på temat inkomstfattigdom och ett avsnitt om det humanitära biståndet för vilka de multilaterala organisationerna är särskilt viktiga.

Regelbunden resultatuppföljning görs utifrån organisationernas egna resultatresultatredovisningar och inom ramen för styrelsearbetet. Organisationernas verksamhet och resultatredovisning skiljer sig åt vilket försvårar aggregering och jämförelser.

### 3 Svensk styrmodell och genomförande av multilateral utvecklingspolitik

Riksdagen har fastställt målet för Sveriges internationella bistånd: *att skapa förutsättningar för bättre levnadsvillkor för människor som lever i fattigdom och förtryck.*

#### 3.1 Svensk strategi för multilateralt utvecklingssamarbete

I april 2007 antog regeringen *Svensk strategi för multilateralt utvecklingssamarbete*<sup>2</sup> som var styrande för samarbetet under perioden. Strategin syftade till en kvalitetssäkring och effektivitetshöjning av det svenska multilaterala utvecklingssamarbetet och beskriver hur Sverige bättre ska ta tillvara möjligheterna att påverka de multilaterala organisationerna. Strategin klargör att flera departement inom Regeringskansliet, utöver UD, ger bidrag och deltar på olika sätt i den strategiska styrningen av organisationerna. Sveriges ambassader och representationer utomlands har också en viktig roll. Sida och andra myndigheter samarbetar med och ger stöd till enskilda program och insatser genom multilaterala organisationer. Ambitionen är att alla aktörer ska arbeta tillsammans på ett effektivt sätt för att uppnå goda resultat. Sveriges röst ska höras och Sveriges politik ska ge avtryck i det arbete som de multilaterala organisationerna gör. Sverige ska vara en kunnig och välinformerad givare i de multilaterala organisationerna. Strategin betonar särskilt att de multilaterala organisationer som Sverige samarbetar med ska bedömas på ett strukturerat sätt. Syftet är att säkra att svenska biståndsmedel används på bästa sätt och går till de organisationer som bäst kan bidra till utveckling och fattigdomsminskning. Strategin förordar i första hand icke-öronmärkt kärnstöd och förutsägbar finansiering med fleråriga bidragsåtaganden.

Strategin för multilateralt utvecklingssamarbete har haft ett betydande genomslag för svensk multilateral utvecklingspolitik. Redan ett par år efter strategins antagande utvärderades den av SADEV<sup>3</sup>, som konstaterade att den inneburit ökad kunskap om de multilaterala organisationerna. Strategin hade skapat en bättre grund att stå på och bidrog till ett institutionellt minne inom regeringskansliet. SADEV menade att strategin var mycket ambitiös men att den inte varit tillräckligt resurssatt.

Strategin för multilateralt utvecklingssamarbete har inte varit föremål för riksdagsbeslut, men utrikesutskottet har vid upprepade tillfällen

<sup>2</sup> UD2007/07290/MU

<sup>3</sup> Utvärdering av den svenska strategin för multilateralt utvecklingssamarbete, SADEV Report 2010:5

uttalat sig positivt till strategin och ställde sig i ett betänkande 2013 bakom inriktningen i strategin.<sup>4</sup> Skr. 2017/18:188

Regeringen antog 21 december 2017 en ny *Strategi för multilateral utvecklingspolitik*<sup>5</sup> som ersätter strategin från 2007. Den nya strategin är en vidareutveckling av dess föregångare och stärker ytterligare arbetet med att skapa ett sammanhållet och strategiskt svenskt samarbete med de multilaterala organisationerna., bl.a. genom tydlig roll- och ansvarsfördelning och ett bredare systemperspektiv där både det normativa och operationella arbetet framhålls. Strategin betonar relevans, effektivitet och resultat.

OECD-DAC konstaterar att ytterst få länder har en fastlagd sammanhängande multilateral utvecklingspolitik liknande den svenska. Det har skapat en fragmentering och bilateralisering av det multilaterala utvecklingssystemet. Sverige utgör ett undantag och OECD-DAC har i sina *peer reviews* av svenskt bistånd lyft fram multistrategin som en bra grund för beslutsfattande. Multistrategin fastslår ett antal principer och uppföljningsbara indikatorer för biståndseffektivitet, exempelvis andel kärnstöd, andel multilateralt stöd av totalt bistånd, förutsägbar finansiering, andel av det öronmärka stödet som går till de fattigaste länderna och strategisk inriktning av det öronmärkta stödet på organisationernas globala tematiska program, regioner, landprogram eller givargemensamma fonder. Sverige ligger överlag över OECD-genomsnittet för dessa indikatorer.

### **Exempel 1: Strukturerade finansieringsdialoger**

En bärande princip i *Svensk strategi för multilateralt utvecklingssamarbete* från 2007 och dess efterträdare *Strategi för multilateral utvecklingspolitik* från 2017 är den starka prioriteringen av kärnstöd. Den minskande andelen kärnstödsfinansiering tillsammans med ökad öronmärkning är en av de huvudsakliga utmaningarna för FN:s utvecklingssystem, såväl i dess helhet som i dess enskilda delar. Detta finansieringsmönster förhindrar förutsägbarheten i programmering och anpassning av programmen till det beslutade strategiska ramverken och underminerar därmed utvecklingsresultaten.

Världshälsoorganisationen WHO genomgick en finansiell kris som eskalerade under 2008–2011. Sverige tog därför 2012 initiativ till att etablera ett forum för strategisk dialog om finansiering av organisationens strategiska ramverk. Den första finansieringsdialogen ägde rum i WHO 2013 och processen har framhållits som ett exempel för övriga FN-organ av bl.a. dåvarande generalsekreterare Ban Ki-Moon.

<sup>4</sup> UU Bet. 2012/13:UU2

<sup>5</sup> Strategi för multilateral utvecklingspolitik (UD2017/21055/FN)

Bakom konceptet strukturerade finansieringsdialoger ligger principerna om att det är mål och förväntade resultat som utgör grunden för budgeten och att det finns en sammanhållen budget för organisationens hela verksamhet. Det är de styrande organen som beslutar om strategiska planer och övergripande budget. Utifrån dessa tar sedan sekretariatet fram årsarbetsplaner med tillhörande budget. Finansieringsdialogerna syftar till en effektiv och samlad finansiering av helheten där såväl öronmärkta och icke öronmärkta resurser ingår och förhandlas. Avsikten är en inkluderande och transparent dialog mellan organisationens styrande organ, sekretariat och dess givare om hur den strategiska planen och förväntade resultat ska finansieras. I korthet handlar det om att säkerställa full finansiering av genomförandet av hela det strategiska ramverk som överenskommit och beslutats av styrelsen. Organisationerna förväntas ge en aktuell och rimligt detaljerad bild av hur finansieringen av olika målområden och resultat utifrån den strategiska planen ser ut, inklusive information om finansieringens förutsägbarhet, flexibilitet, samt information om eventuella finansieringsgap. Givarna (och styrelsen) förväntas utifrån denna information ta ett kollektivt ansvar för hela det strategiska ramverket och för att åtföljande budget blir fullt finansierad. För att uppnå detta förväntas givarna enbart finansiera den beslutade strategiska planen och budgeten, sträva efter ökad flexibilitet och minskad öronmärkning och aktivt flytta resurser dit behoven är störst.

Med inspiration från arbetet i WHO drev Sverige även frågan i relation till FN:s fonder och program. I den fyraåriga policyöversynen av FN:s utvecklingssystem 2012 (QCPR) lyckades Sverige med stöd av andra medlemsstater och efter betydande påverkansarbete föra in ett uppdrag att även FN:s fonder och program skulle genomföra strukturerade finansieringsdialoger. Även i dessa organisationer krävdes dock betydande uppföljningsarbete av Sverige och det var först vid styrelsemötena i september 2015 som UNDP, UNFPA, Unicef och UN Women genomförde sina första finansieringsdialoger och lade fast den fortsatta processen. I samband med QCPR 2016 återbekräftades de strukturerade finansieringsdialogerna som ett viktigt instrument.

De strukturerade finansieringsdialogerna har medfört ökad transparens och medvetenhet om finansieringsfrågornas vikt. Flera av FN-organisationerna har, eller ska införa, webbaserade portaler med information i realtid om hur finansieringen av den strategiska planen ser ut. Samtidigt lämnar dialogerna fortfarande en hel del övrigt att önska och är ännu långt ifrån det interaktiva meningsutbyte mellan givare och mottagare som Sverige och andra pådrivande länder hade önskat. Intresset finns främst bland ett fåtal traditionella stora givare. En utmaning är att säkerställa att dialogerna utvecklas till att bli det finansieringsinstrument som det var tänkt med syfte att uppnå en fullt ut finansierad programbudget, där mål, resultat och beräknade kostnader åtföljs av en samordnad finansiering.

## 3.2 Övergripande biståndspolitisk policy

Skr. 2017/18:188

I mars 2014 presenterade den dåvarande regeringen en biståndspolitisk plattform<sup>6</sup> som angav regeringens övergripande biståndspolitiska inriktning och prioriteringar. Plattformen angav tre tematiska prioriteringar: jämställdhet och kvinnors roll i utveckling, miljö och klimat samt demokrati och mänskliga rättigheter. Prioriteringarna skulle genomsyra allt bistånd.

Efter ett omfattande analys- och konsultationsarbete presenterade nuvarande regering 2016 ett policyramverk för svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd<sup>7</sup>, som ersatte den biståndspolitiska plattformen från 2014. Policyramverket tar sin utgångspunkt i en uppdaterad omvärldsanalys och den nya utvecklingsdagordning som skapades 2015 i och med antagandet av Agenda 2030, Addis Ababa Action Agenda om utvecklingsfinansiering och klimatavtalet från Paris. Även policyramverket identifierar dessa områden som centrala. De utgör såväl tematiska områden som centrala perspektiv som ska integreras i allt svenskt utvecklingssamarbete. Denna skrivelse om multilateralt utvecklingssamarbete med dess fokus på tre tematiska områden, inkomstfattigdom och humanitärt bistånd speglar såväl tidigare som gällande policydokument.

## 3.3 Organisationsstrategier

I multistrategin anges att organisationer ska bedömas utifrån hur relevant deras verksamhet är för de svenska utvecklingsmålen, hur effektivt de använder resurserna och vilka resultat som uppnåtts. Med bedömningarna som grund ska organisationsspecifika strategier tas fram för de viktigaste organisationerna. Organisationsstrategierna ska bidra till att Sverige får större genomslag för prioriterade frågor.

I regeringens strategiriktlinjer<sup>8</sup> anges de principer och utgångspunkter som ska vara vägledande för framtagande, utformning, genomförande och uppföljning av organisationsstrategier. Processen inleds med att en bedömning görs av organisationens uppnådda resultat, relevans och effektivitet. Med dessa som grund utformas organisationsstrategier, inklusive prioriterade frågor att driva i syfte att uppnå förväntade resultat. I dag styrs volymmässigt ungefär 80 procent av svenskt kärnstöd till multilaterala organisationer av organisationsspecifika strategier, resterande styrs på ett övergripande plan av multistrategin. Av tabellen 3.1 nedan framgår för vilka multilaterala organisationer det finns en svensk organisationsstrategi.

<sup>6</sup> Biståndspolitisk plattform Skr. 2013/14:131

<sup>7</sup> Policyramverk för svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd Skr 2016/17:60

<sup>8</sup> UD2017/21053/IU samt tidigare UF2013/41712/UD/USTYR

**Multilaterala organisationer där svensk organisationsstrategi fastslagits**

<b>Organisation</b>
Afrikanska utvecklingsbanken - AfDB
Asiatiska utvecklingsbanken – ADB
FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation – FAO
Globala vaccinalliansen – GAVI
Gröna Klimatfonden – GCF
Globala Miljöfonden – GEF
Globala fonden mot aids, tuberkulos och malaria – GFATM
Internationella jordbruksutvecklingsfonden - IFAD
Internationella arbetsorganisationen - ILO
FN:s utvecklingsprogram - UNDP
FN:s miljöprogram – Unep
FN:s organisation för utbildning, vetenskap och kultur – Unesco
FN:s befolkningsfond – UNFPA
FN:s flyktingkommissariat - UNHCR
FN:s barnfond - Unicef
Världsbanksgruppen
FN:s världslivsmedelsprogrammet – WFP
Världshälsoorganisationen - WHO

Utöver ovanstående strategier avser regeringen, i enlighet med vad som anförts i BP18, under 2018 utarbeta nya organisationsstrategier för UNAIDS, UNOCHA, UNRWA och UN Women.

### **3.4 Beslut och uppföljning av kärnstöd**

Nivåerna för kärnstöd till multilaterala organisationer fastställs inom ramen för den årliga budgetpropositionen<sup>9</sup>. I budgetpropositionen, UO7 Internationellt bistånd, görs normalt en indikativ fördelning till multilateralt utvecklingssamarbete på anslagspostnivå och indikativ fördelning av kärnstöd till de 10 största multilaterala organisationerna. Efter det att riksdagen beslutat om budgetpropositionen fastställs de individuella nivåerna och berörda organisationer informeras. Med start 2015 fattar regeringen beslut om de individuella nivåerna för kärnstöd till multilaterala organisationer i regleringsbrevet till Sida. I vissa fall fastställer regeringen fleråriga bidrag, bl.a. till utvecklingsbankernas fonder.

<sup>9</sup> I ett antal FN-organisationer utgör kärnstödet en uttaxerad avgift eller en fast medlemsavgift. Summan på kärnstödet är då en miniminivå och kan inte sänkas med mindre än att Sverige lämnar medlemskapet.



Regelbunden mål- och resultatuppföljningen görs utifrån organisationernas egen resultatredovisning och inom ramen för styrelse- och påverkansarbetet. De redovisningar, vanligtvis organisationens årsredovisning och verksamhetsberättelse/årsrapport, som ligger till grund för uppföljning erhålls eller inhämtas i styrelsearbetet. Den svenska bedömningen av organisationens mål- och resultatuppföljning påverkar instruktioner och rapporter i det fortsatta styrelse- och påverkansarbetet samt kommande förhandlingar.

## 4 Multilateralt utvecklingssamarbete – utveckling och trender vad gäller finansiering och aktörer

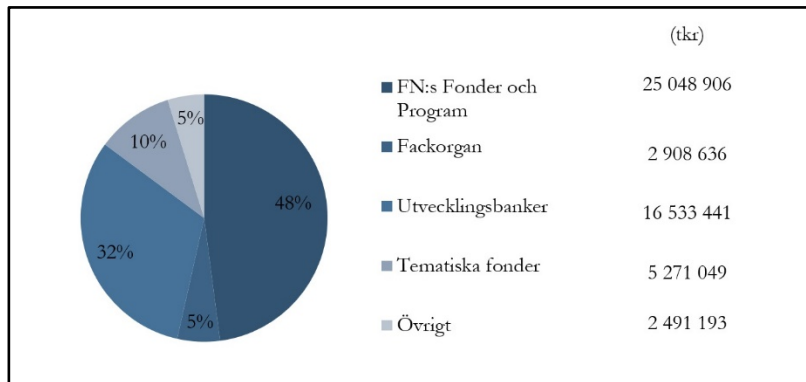
### 4.1 Olika multilaterala aktörer

Med multilaterala organisationer avses här, i enlighet med OECD-DAC:s klassificering, en sammanslutning av suveräna stater, vars medlemskap i princip är öppet för FN:s medlemsländer. OECD-DAC fastställer också villkor för att resursöverföringar ska klassas som bistånd. I dag är närmare 200 multilaterala organisationer godkända, men huvuddelen av det multilaterala biståndet kanaliseras till ett 30-tal organisationer. Sedan millennieskiftet har det multilaterala landskapet ändrats i det att ett antal tematiska s.k. vertikala fonder och finansieringsmekanismer tillkommit, speciellt på hälso- och klimatområdet, exempelvis Gavi, Globala Fonden (GFATM), Globala miljöfonden (GEF) och Gröna Klimatfonden (GCF). Till det har också nya multilaterala utvecklingsbanker etablerats såsom Asiatiska banken för infrastrukturinvesteringar (AIIB). I huvudsak kan emellertid det multilaterala utvecklingssamarbetet delas in i fyra typer av organisationer:

1. FN:s fonder och program – arbetar med social och ekonomisk utveckling för fattigdomsminskning. Programmen och fonderna är upprättade av generalförsamlingen och är därmed en del av det samlade FN-systemet. De kan vara aktiva inom långsiktig utvecklingssamarbete (UNDP, Unicef, UN Women, UNFPA) och/eller humanitärt bistånd (WFP, UNHCR). Normalt finansieras de av frivilliga bidrag från medlemsländerna.
2. FN:s fackorgan – är självständiga internationella organisationer och har hand om det mellanstatliga samarbetet inom bestämda ämnesområden. De har ofta ett normativt mandat, det vill säga de kan dra upp riktlinjer och utarbeta normer för, och vara rådgivande till, FN:s medlemsländer (FAO, ILO, WHO, WTO, Unesco). De finansieras normalt genom uttaxerade bidrag i kombination med frivilliga bidrag från medlemsländerna.
3. Multilaterala utvecklingsbanker – är institutioner vars uppdrag är att främja utveckling och bekämpa fattigdom. De stödjer ekonomisk tillväxt och hållbar utveckling genom lån på förmånliga villkor, gåvor och rådgivning (Världsbanksgruppen, regionala utvecklingsbanker). De finansieras huvudsakligen genom delägarkapital och frivilliga bidrag som framförhandlas vid regelbundna påfyllningsförhandlingar.
4. Tematisk finansiering av vertikala fonder och finansieringsmekanismer – fokuserar på ett specifikt område och finansieras ofta genom frivilliga bidrag från en blandning av

aktörer, exempelvis medlemsländer, stiftelser och filantroper (Gavi, Globala Fonden, GEF). I högre grad än FN:s organisationer mobiliserar de kapital genom mer långsiktiga och förhandlade bidrag, men är också i högre grad mer öppna för innovativa lösningar såsom obligationer, garantier och beskattning. Skr. 2017/18:188

Diagram 4.1 *Kategoriernas fördelning av det svenska multilaterala biståndet under 2014–2016*



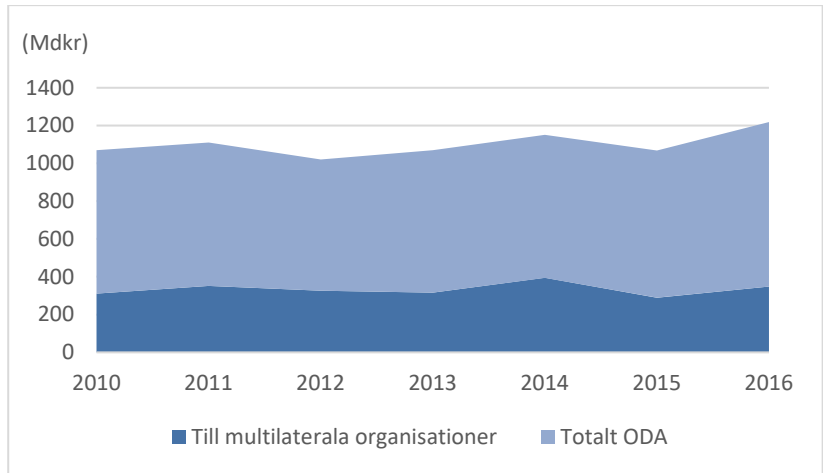
## 4.2 Utvecklingen multilateralt bistånd globalt

Det finns flera skäl för ett land att förmedla stöd till multilaterala organisationer. Några av de vanligaste skälen som anges brukar vara:

- globala utmaningar kräver gemensamma lösningar,
- samarbete genom multilaterala organisationer minskar den administrativa bördan hos både mottagar- och givarländer,
- gemensamt arbete ger tillgång till större kunskapsbank,
- genom att samverka med multilaterala organisationer kan ett land vara med och påverka den internationella utvecklingsagendan.

Enligt OECD-DAC uppgick det samlade internationella biståndet 2016 till 142,6 miljarder USD (motsvarande ca 1 200 mdkr), en dubbling av biståndet sen millennieskiftet. Det multilaterala biståndet har under senare period utgjort ungefär 35–40 procent av det totala internationella biståndet. Det har ökat i absoluta termer, men varit ungefär konstant som andel av totalt bistånd.

Diagram 4.2 **Totalt bistånd från DAC-länder och andel till multilaterala organisationer 2010–2016, miljarder kronor**



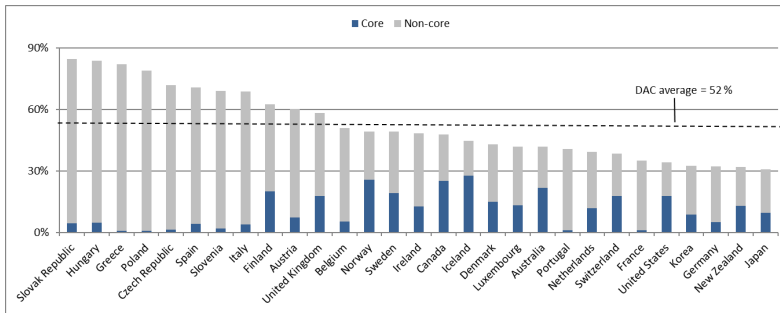
Källa: OECD, Detailed Aid Statistics.

Något förenklat kan multilateralt bistånd delas upp i två kategorier:

1. **Kärnstöd (core)** avser generellt stöd direkt till en multilateral organisations centrala budget, såsom basbudgetstöd, årligt basbidrag, bidrag som lämnas efter påfyllningsförhandlingar, uttaxerat bidrag/medlemsavgift samt ägarkapital. Organisationens styrande organ beslutar hur medlen ska användas,
2. **Öronmärkt stöd (non-core)** är knutet till enskilt land, region, projekt, program, sektor eller tematik. Definitionsmässigt är det bilateralt bistånd som genomförs av en multilateral organisation.

I diagrammet nedan visas enskilda OECD-länders andel av landets totala bistånd som går till multilaterala organisationer 2016. Som synes varierar det kraftig mellan länder, alltifrån närmare 90 procent till 30 procent. Noterbart är att små givare tenderar att allokerar större andel multilateralt, och stora givare mindre andel än genomsnittet. Sverige är både en volymmässigt stor givare och allokerar ungefär hälften av det totala biståndet till multilaterala organisationer.

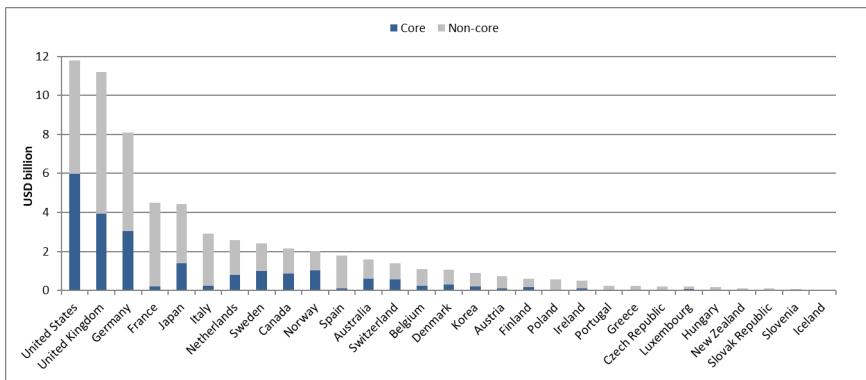
Diagram 4.3 *DAC-länders andel av biståndet som går till multilaterala organisationer 2016*



Källa: OECD-DAC.

I diagrammet nedan visas enskilda OECD-länders totala multilaterala stöd 2016 och dess fördelning mellan kärnstöd och öronmärkt stöd. Som synes står tio givare för drygt 80 procent av den totala multilaterala finansieringen. Under perioden 2014–2016 har Sverige varit den sjätte till åttonde största givaren.

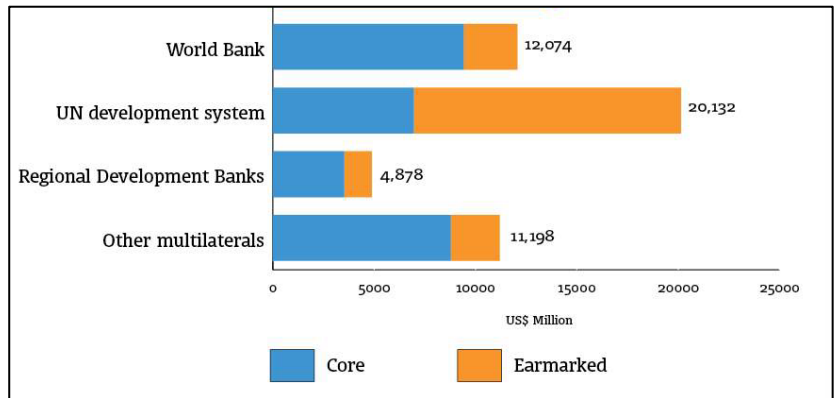
Diagram 4.4 *Totalt bistånd från DAC-länder till multilaterala organisationer 2016 och dess fördelning kärnstöd / öronmärkt stöd*



Källa: OECD-DAC.

Så kallat kärnstöd har under perioden varit tämligen konstant, så nästan all ökning av multilateral finansiering har varit öronmärkt i någon mening. Öronmärkningen har varit speciellt tydlig inom FN:s fonder och program där kärnstöden minskat medan öronmärkt stöd ökat. Mellan åren 2005 och 2015 ökade det öronmärkta stödet till FN:s organisationer från 15 miljarder USD till 25 miljarder USD. Öronmärkt stöd utgör i dag 75 procent av FN:s fonders och programs finansiering.

### Multilaterala organisationers finansiering fördelat på kärnstöd och öronmärkt stöd 2015



Källa: Dag Hammarskjöld Foundation, Financing the UN Development System, figure 8, s. 29.

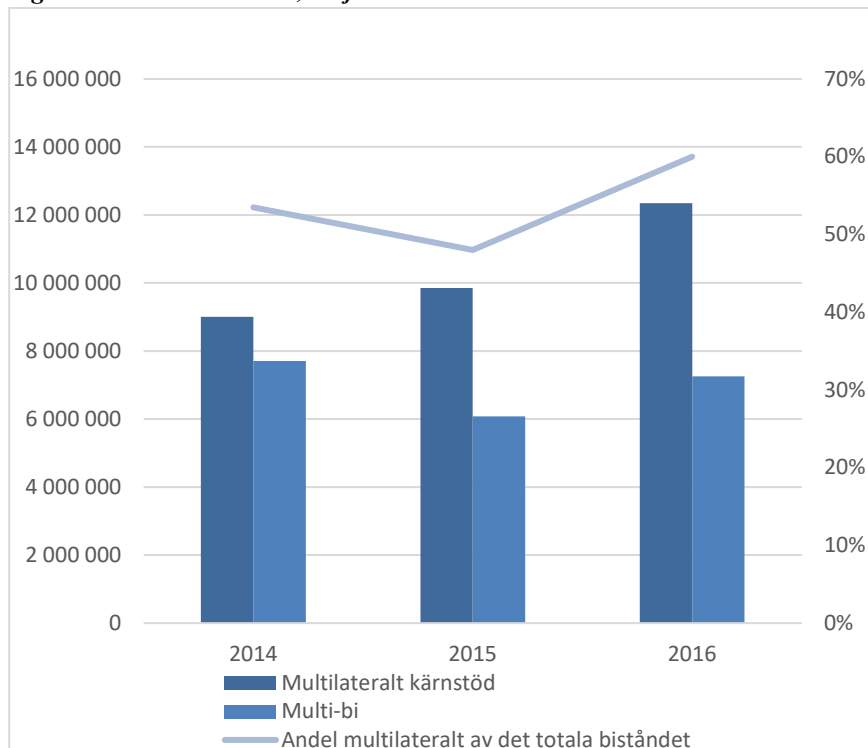
## 4.3 Utveckling svenskt multilateralt bistånd

Den andel av svensk biståndsbudget som går via multilaterala kanaler har varierat över åren. När Sverige började ge bistånd på 1950-talet gick den allra största delen genom FN. Därefter minskade det multilaterala stödet till förmån för det bilaterala – på 1970-talet låg det runt 30 procent och höll sig länge däromkring. Det multilaterala biståndet har på senare år successivt ökat, och uppgår numera till ungefär eller något över hälften av biståndsbudgeten. Ökningen består till stor del av en ökad andel multibi-stöd genom Sida. Multibi-stöd utgör i dag 35–40 procent av Sidas totala utbetalningar, varav mer än hälften går via FN-systemet och en relativt stor andel via Världsbanksgruppen. De ökade humanitära behoven på senare tid är en viktig faktor bakom ökningen. I nedan figur görs en förenklad beskrivning av svenskt kärnstöd och multibi-stöd.

Svenskt bistånd genom multilaterala organisationer	
Kärnstöd	Multibi-stöd
Beslutas i Sverige av Regeringskansliet, i huvudsak UD och fackdepartement.	Beslutas i Sverige i huvudsak av Sida samt av utlandsmyndigheter på landnivå.
Styrs i huvudsak av organisationsspecifika strategier	Styrs genom tematiska och geografiska strategier

Är primärt obligatoriska medlemsavgifter till multilaterala organisationer, samt frivilliga bidrag som går till den centrala budgeten.	Är i princip alla övriga frivilliga bidrag till multilaterala organisationer som går till en specificerad del av verksamheten.
Finansieringen kommer i allmänhet inte med några särskilda villkor (icke-öronmärkt).	Är i olika grader villkorat stöd (öronmärkt).
Medlen kan användas flexibelt inom organisationen.	Medlens användning är styrda till exempelvis ett specifikt land, region, sektor, eller insats.

Diagram 4.6 *Svensk finansiering till multilaterala organisationer 2014–2016, miljoner kr*



#### 4.4 Svenskt kärnstöd

Kärnstöd till multilaterala utvecklingsorganisationer beslutas av regeringen och hanteras nästan uteslutande av Utrikesdepartementet och

fackdepartement i Regeringskansliet. Kärnstöd avser icke-öronmärkt stöd direkt till organisationernas centrala budget, såsom basbudgetstöd, årligt basbidrag, bidrag som lämnas efter påfyllnadsförhandlingar, uttaxerat bidrag/medlemsavgift och ägarkapital. Bidrag till ett 30-tal organisationer utgör merparten av Sveriges kärnstöd till multilaterala organisationer.

Som andel av biståndsbudgeten har kärnstöd från Regeringskansliet varit tämligen stabilt, runt 30 procent. Det finns årliga variationer men utvecklingen har gått mot ökade kärnstödsbidrag i takt med ökad biståndsbudget. Under perioden har fördelningen till FN:s fonder och program ökat i något högre grad än den allmänna ökningen tillsammans med stora bidrag till den nystartade Globala klimatfonden.

Mottagarna av det svenska kärnstödet domineras av tio organisationer. Volymmässigt utgör de tio största svenska kärnstöden omkring 80 procent av det totala svenska multilaterala kärnstödet.

*Tabell 4.1 De tio största svenska kärnstöden till multilaterala organisationer 2014–2016, miljoner kr*

Organisation	2014	2015	2016	Procentuellt bidrag av totalt kärnstöd till org
Världsbanksgruppen	2 645	2 791	2 800	3.46 %
UNICEF	550	525	1 025	11.2 %
UNHCR	640	640	865	18 %
GFATM	500	850	850	3.5 %
AfDB / AfDF	767	807	813	5.4 %
CERF	410	435	720	19.3 %
WFP	550	575	680	20.8 %
UNDP	510	495	615	11.6 %
UNFPA	485	485	504	6 %
UNRWA	282	300	415	7.8 %

I bilaga 2 anges utbetalt svenskt kärnstöd till multilaterala organisationer 2014, 2015 och 2016.

**Exempel 2: Givarsamordning som verktyg för svenskt påverkansarbete – Sveriges ordförandeskap i Utsteinkretsen 2016**  
*Påverkansarbetet visavi det multilaterala utvecklingssystemet kräver samråd med andra tongivande medlemsstater. Inte minst är dialogen givarländerna emellan viktig. Dels för att lägga grunden för samfällt agerande i relation till de multilaterala organisationerna, dels för att*



*påtala och motverka brister i givares samordning och beteende. En väl koordinerad grupp av givare gör kraven på de genomförande organisationerna mer enhetliga och leder därmed till ökad resurs- och biståndseffektivitet. Under 2016 kunde Sverige, tack vara rollen som ordförande i givarsamordningskretsen Utstein, bidra till ökad samsyn givare emellan samt lägga särskild vikt vid av Sverige prioriterade frågor såsom vikten av förbättrad dialog om finansiering av FN:s utvecklingsystem och givares ansvar att finansiera systemet i linje med centrala principer för ett gott multilateralt givarskap.*

Sverige var ordförande i givarsamordningsgruppen Utstein under kalenderåret 2016. Utstein-gruppen samlar stora biståndsgivare och består utöver Sverige av Belgien, Kanada, Schweiz, Tyskland, Danmark, Spanien, Finland, Frankrike, Irland, Nederländerna, Norge och Storbritannien. Gruppens arbete fokuserar på att fördjupa den strategiska dialogen om den multilaterala biståndsdagordningen med fokus på ett visst antal frågor såsom samordning, koherens, stärkande av det multilaterala systemet, finansieringsfrågor, partnerskap med utvecklingsländerna och skuldåtgärder. Av hävd har fokus främst legat på FN och dess utvecklingsystem. Sammankomsterna inom gruppen sker oftast två gånger per år och ordförandeskapet roterar medlemmarna emellan.

Under det svenska ordförandeskapet genomfördes två möten, ett i Stockholm under våren och ett i New York under hösten, vid vilket även ledningen för FN:s fonder och program samt företrädare för FN i fält medverkade. I båda mötena medverkade UD:s politiska ledning i form av statssekreterare Ulrika Modéer. Vid mötet i New York medverkade FN:s dåvarande biträdande generalsekreterare, Jan Eliasson.

Sverige gick in i ordförandeskapet med en uttalad ambition att sätta fokus på inte minst frågan om finansiering av FN:s utvecklingsystem. Den fallande andelen kärnstöd och en alltmer utbredd praxis att öronmärka medel till specifika insatser medför betydande planeringsutmaningar och bidrar till ökad konkurrens mellan de multilaterala organisationerna. Resursmobilisering blir snabbt en mycket tids- och resurskrävande del av organisationernas verksamhet. För att vända denna trend krävs en ökad insikt bland givare om öronmärkningens negativa effekter parat med en politisk vilja att agera annorlunda i sina allokeringsbeslut. För att givare å sin sida ska vara beredda att ompröva sitt agerande krävs förtroendeskapande åtgärder från de enskilda organisationerna liksom från det system de företräder. Det kan handla om förbättringar av ansvarsutkrävande, resultatredovisning och revision.

Under det svenska ordförandeskapet i Utsteinkretsen diskuterades dessa frågor ingående mellan de deltagande länderna. Tillfälle gavs även att direkt till organisationernas framföra gruppens önskemål och förväntningar. Sverige kunde därmed dra nytta av rollen som ordförande genom att lyfta fram givarnas ansvar att finansiera FN-

systemet i linje med centrala principer för ett gott multilateralt givarskap.

Diskussionen om finansieringen av FN:s utvecklingssystem har därefter fortsatt, såväl i Utseinkretsen som inom FN:s bredare reformdiskussion. Under 2017 presenterade generalsekretären två rapporter om reformer av FN:s utvecklingssystem, och finansieringsfrågorna gavs en framskjuten placering med konkreta förslag på hur dialogen och förtroendet mellan givare och de genomförande organisationerna skulle kunna stärkas i syfte att skapa en finansiering som är mer flexibel, förutsägbar och ändamålsenlig. Sveriges engagemang i och påverkansarbetet av FN:s finansiering fortsätter därmed, även efter att Sverige lämnat rollen som ordförande i Utseinkretsen.

## 4.5 Svenskt multibi-stöd genom Sida

Sida genomför det svenska bilaterala biståndet. Till det hör det så kallade multibi-stödet, dvs. den del av det bilaterala biståndet som kanaliseras genom multilaterala organisationer. Allt multibi-stöd klassificeras enligt OECD-DAC som bilateralt bistånd. Multibi-stöd är vanligtvis öronmärkt för specifika ändamål såsom ett projekt, program, samarbetsland, region, sektor eller tema. Öronmärkning kan emellertid variera, alltifrån att finansiering är hårt knuten till ett enskilt projekt i ett specifikt land med särskild återrapportering, till en mjukare variant där finansieringen är knuten till ordinarie program och reguljär återrapportering. Sveriges multibi-stöd genom Sida kännetecknas av mjuk öronmärkning på så vis att det i huvudsak finansierar verksamhetsområden inom ramen för organisationernas strategiska planer och landprogram.

Sveriges multibi-stöd har varit en växande del av det bilaterala biståndet och bidrar samtidigt till Sveriges samlade bistånd till och via de multilaterala organisationerna.

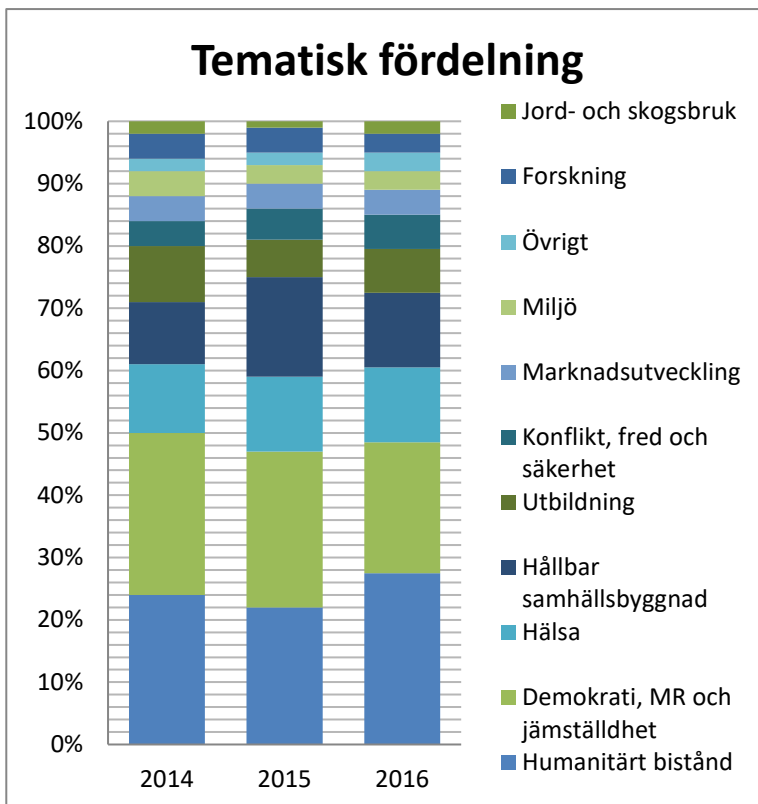
När bistånd kanaliseras via multilaterala organisationer är det ofta en kanal för andra genomförandepartner inom ramen för insatserna. En betydande del av Sidas stöd till FN förmedlas vidare till civilsamhällesorganisationer, såväl nationella som lokala gräsrotsorganisationer. De stora landbaserade humanitära fonderna kanaliseras i vissa länder upp till 80 procent av medlen genom enskilda organisationer.

Användandet av multilaterala organisationer för att kanalisera svenskt bilateralt bistånd har ökat betydligt under 2000-talet. Mellan 2005 och 2014 ökade andelen multibi-stöd från att vara ca 20 procent till ca 40 procent av det totala bilaterala biståndet. Den största ökningen skedde mellan 2005 och 2010, därefter har ökningen avstannat och andelen multibi varierar mellan 35 och 40 procent av det bilaterala biståndet. De två största tematiska områdena inom multibi-stödet är demokrati, mänskliga rättigheter och jämställdhet, samt humanitärt bistånd. Insatser inom dessa områden utgör tillsammans nästan hälften av allt Sidas multibi-stöd.

Inom det humanitära stödet bedöms multilaterala organisationer vara en effektiv genomförandepart och andelen av det humanitära anslaget som gått via FN har legat konstant på ca 40 procent under en längre tid. Att det humanitära anslaget ökade kraftigt mellan åren 2005 och 2014 är sålunda en del av förklaringen till ökat svenskt multibi-stöd. De största multilaterala mottagarna av humanitärt stöd under perioden 2014–2016 var främst givargemensamma humanitära landfonder som administrerats av UNDP och OCHA. Andra stora humanitära multilaterala stöd inkluderar UNHCR, Unicef, UNFPA och UNRWA.

Det tematiska området demokrati, mänskliga rättigheter och jämställdhet är det största området inom det samlade bilaterala biståndet och därför naturligt ett stort område inom multibi-stödet. Däremot är det tematiska området miljö, som annars är en stor del av Sveriges bistånd, inte så stor del av multibi-stödet.

Diagram 4.7 *Tematisk fördelning av svenskt multibi-stöd 2014–2016*

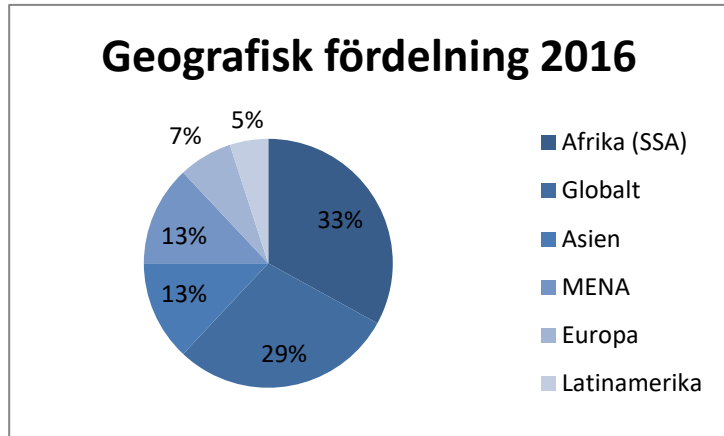


Källa: Återrapportering enligt regleringsbrev 2015 och 2017 om Sidas arbete med och via multilaterala organisationer.

Multibi-stöd ges för verksamhet på global, regional och nationell nivå. Den region som tog emot störst andel av multibi-stöd var Afrika, följt av

Asien, Mellanöstern och Nordafrika (MENA), Europa och Latinamerika. Några av de länder som tog emot mest av Sidas multibi-stöd under perioden var Afghanistan, Demokratiska republiken Kongo, Somalia, Sydsudan, Bangladesh, Palestina, Syrien och Zimbabwe.

Diagram 4.8 *Geografisk fördelning av svenskt multibi-stöd 2016*



Källa: Återrapportering enligt regleringsbrev 2017 om Sidas multilaterala utvecklingssamarbete 2015–2016.

Konflikt- och katastrofdrabbade länder och regioner som Syrien och MENA, Afrika söder om Sahara och Etiopien är bland de tio största multibi-mottagarna för 2016. Sårbar landkontext är ett av de främsta argumenten för att kanalisera stöd genom multilaterala organisationer. De multilaterala organisationernas unika kapacitet att samla världssamfundet för statsbyggande, fred- och säkerhet, är det främsta skälet till att det multilaterala systemet blir den främsta kanalen för Sidas stöd. Även avsaknad av alternativa samarbetsaktörer i svåra landkontexter bidrar till den stora andelen multibi-stöd i det bilaterala biståndet. Exempelvis var 65 procent av allt bilateralt stöd till Afghanistan multibi-stöd, motsvarande 69 procent till Somalia och 67 procent till Zimbabwe.

En stor del av multibi-insatserna utgjordes av stöd till givargemensamma fonder eller program på global nivå, i syfte att bidra till måluppfyllelse för de globala, tematiska resultatstrategierna och den humanitära strategin. Globala insatser är stöd som bl.a. ska bidra till att påverka den internationella policyutvecklingen.

Trenden i det svenska multibi-stödet under de senaste åren har gått mot färre insatser samt större avtalsvolym och längre avtalsperioder per samarbetspart. Syftet är att stärka ägarskapet hos mottagande organisation, liksom att öka effektiviteten och måluppfyllelsen. Av det totala multibi-stödet erhöll FN-systemet i sin helhet 72 procent, Världsbanksgruppen 17 procent och de regionala utvecklingsbankerna 4 procent under 2016.

UNDP är den största mottagaren av Sidas multibi-stöd och en stor aktör i det humanitära arbetet. Det bör noteras att av stödet till UNDP går över hälften till givargemensamma och humanitära fonder, dvs. en mjukare form av öronmärkning. Av de tio största insatserna genom UNDP för 2014 var sex stycken humanitära fonder. Näst största mottagare i FN var Unicef och tillsammans stod UNDP, Unicef och Världsbanksgruppen för drygt hälften av Sidas samlade multibi-stöd under 2016.

Tabell 4.2 *De tio största mottagarna av svenskt multibi-stöd 2015–2016*

Organisation	2015 (mnkr)	2016 (mnkr)
UNDP	1228	1359
Världsbanksgruppen	1124	1280
Unicef	959	1080
OCHA	259	427
WFP	163	333
UNHCR	198	302
UN Women	210	251
UNFPA	262	250
WHO	264	241
EBRD	92	201

Att Sidas multibi-stöd ökat under det senaste decenniet har flera anledningar, framför allt Sveriges ökade engagemang i konflikt- och postkonfliktstater, den kraftiga ökningen av det humanitära stödet och multilaterala organisationers komparativa fördelar vad gäller kapacitet, effektivitet och samordning.

Svängningar i biståndsbudgetens volym har påverkat Sidas multibi-stöd i större utsträckning än andra stödformer. Det blir särskilt tydligt vid större neddragningar eller tillskott av extra medel i slutet av året. Ofta görs en bedömning att multilaterala organisationer har bättre kapacitet att ta emot stora volymer respektive hantera neddragningar med kort varsel än andra aktörer. Det gör att multibi-stöd kan fungera som ett dragspel för att parera plötsliga förändringar i medelsallokering. Samtidigt är multibi-stöd ofta förvaltningsmässigt mindre betungande och kan hanteras även om bemanning och handläggaresurser inte ökar i samma takt som biståndet i övrigt. Kraven på intern kontroll och effektivitet kan tillgodoses lättare.

För Sidas humanitära arbete har FN-organisationerna en central roll i att leda, samordna och genomföra humanitära insatser samt administrera landfonder. Genom att kanalisera humanitärt multibi-stöd genom FN bidrar Sverige till att stärka humanitär samordning och ledarskap i humanitära kriser. Det stödjer även FN:s systembärande roll och är en god kanal för att nå de mest effektiva humanitära responsaktörerna på landnivå. Det multilaterala systemet kan även i högre grad verka som en brygga mellan det långsiktiga utvecklingssamarbetet och det humanitära biståndet och på så sätt bidra till ökade synergier i biståndet.

I sviktande stater och konfliktsituationer har det multilaterala systemet erfarenhetsmässigt ofta haft komparativa fördelar för att trots den svåra kontexten leverera effektivt. I utvecklingskontexter och i mer stabila länder är multibi-stöd inte lika dominerande utan tillämpas för att diversifiera kretsen av genomförandeparter och för att dra fördel av FN:s och andra multilaterala organisationers samordningskapacitet.

Multilaterala organisationer med normativa mandat är särskilt relevanta mottagare av multibi-stöd. Multibi-stödet går ofta till stora givargemensamma fonder och skapar en kunskaps- och erfarenhetsbas tillgänglig för fler parter. Sverige har då, tillsammans med andra likasinnade givare, möjlighet att driva svenska tematiska prioriteringar och få stort genomslag i påverkansarbetet för dessa frågor inom organisationerna. Det finns även viktiga skalfördelar med multilaterala fonder för större infrastrukturprojekt och program.

### **Exempel 3: Multibi-stöd till Trust Funds i Världsbanksgruppen 2016**

Världsbanksgruppen<sup>10</sup> (banken) har en stor tematisk och ämnesmässig bredd, med expertis inom de flesta områden och teman som är relevanta för det svenska biståndet. Banken har också en närvaro i alla de länder och regioner som Sverige har ett utvecklingssamarbete med.

Den totala nivån av utbetalt multibi-stöd till Världsbanksgruppen 2016 uppgick till 1,28 miljarder. Bland Sidas partner är banken utbetalningsmässigt näst störst efter UNDP, och följs av Unicef som är den tredje största samarbetspartnern.

Sidas multibi-samarbete med banken sker främst genom samfinansieringsfonder, så kallade Trust Funds. Det är fonder som har

<sup>10</sup> Världsbanksgruppen omfattar fem institutioner: 1) Internationella utvecklingsfonden (IDA) som ger förmånliga lån och gåvobistånd till de fattigaste länderna, 2) IBRD som ger lån och utvecklingsstöd till medelinkomstländer och kreditvärdiga låginkomstländer, 3) Internationella finansieringsbolaget (IFC) som investerar i och bistår med rådgivning till den privata sektorn, 4) Multilaterala investeringsorganet (MIGA) som utfärdar garantier för politiska risker vid privata investeringar i utvecklingsländer, 5) Internationella centret för lösning av investeringstvister (ICSID) som medverkar till tvistelösning mellan utländska investerare och regeringar i samlarbetsländer.

upprättats för särskilda ändamål, till exempel nationella och regionala projekt, förstudier och forskningsuppdrag. Merparten Trust Funds stöds av flera givare (Multi-donor Trust Funds), men i portföljen finns också några fonder till vilka Sverige är ensam givare (Single Donor Trust Funds). Sida samarbetar också med banken genom några s.k. Financial Intermediary Funds (FIF:s). År 2016 gick 54 procent av medlen till globala fonder och återstoden till bilaterala samt några regionala fonder.

De fem största insatserna utgör 70 procent av Sveriges multibi-stöd till banken och de tio största insatserna utgör 85 procent. Gemensamt för de stora insatserna är att de är givargemensamma och bidrar till ökad utvecklingseffektivitet, delad risk och ökat lokalt ägarskap.

Totalt hade Sida 102 pågående insatser i samarbete med banken 2016. Bland dessa ryms insatser där utbetalningar gjorts initialt, insatser som sedan är verksamma under ett antal år. Under 2016 betalade Sida ut medel till 31 insatser, och under 2015 till 44 insatser. Sida har påbörjat ett arbete för att se över om vissa insatser, i enlighet med Sidas och bankens regelverk, kan stängas.

Valet av banken som genomförandepartner görs utifrån de globala/tematiska, regionala och bilaterala strategier som styr Sidas verksamhet. Beslutet att välja en bank som samarbetspartner är i hög grad decentraliserat till enheter på Sida och till de svenska utlandsmyndigheterna.

Sida har, tillsammans med ett 20-tal givare, deltagit aktivt i de konsultationer om reformering av Trust Fund-instrumentet som banken har stått värd för. De diskussionerna, som avslutades vid årsskiftet 2016/2017, har bl.a. resulterat i ett för givarna mer gynnsamt avtal för nya Trust Funds, och nya regler för kostnadstäckning/administrativa avgifter. Dessa konsultationer i syfte att ytterligare effektivisera och skapa större koherens kommer att fortsätta.

**Tabell 4.3 De tio finansiellt största insatserna från Sida till Världsbanksgruppen, utbetalningar 2016**

<b>Världsbanksgruppens insatser</b>	<b>mkr</b>
Afghanistan reconstruction trust fund 2015–2017	280
Global Partnership for Education 2016–2019	279
Global water security & sanitation partnership 2016–2019	145
Consultative Group on International Agricultural Research 2013–2017	133
Facilitet för mjuka lån – Syrienkrisen	80
PID-fonden för infrastrukturutveckling	60
Cooperation on International Waters in Africa	49
Landskaps- och skogsförvaltning i Mozambique	40
Global Facility for Disaster Reduction and Recovery 2016–2020	39
Multi-partner fond Somalia 2014–2016	35
Fond för stats- och fredsbyggande	25

## 4.6 Svenskar i multilaterala organisationer

Svenskt internationellt agerande och svensk utvecklingspolitik handlar om finansiella bidrag men även om samverkan, påverkan och dialog. Arbetet med att främja rekryteringen av svenskar till internationella organisationer är därmed en viktig del av den multilaterala utvecklingspolitiken.

Den svenska förvaltningen har i dag flera program för att öka antalet svenskar på olika nivåer i multilaterala organisationer. De största programmen är UN Youth Volunteer (UNyV), Junior Professional Officer (JPO), Special Assistant to the Resident Coordinator (SARC), Specialist Development Program (SPD) och det multilaterala sekonderingsprogrammet. Eftersom flera av de multilaterala organisationerna i huvudsak rekryterar sina högre tjänster inifrån den



egna organisationen, är det viktigt att verka för att få in svenskar redan på lägre nivåer inom organisationerna, för att i framtiden göra dessa synliga för högre positioner.

UN Youth Volunteer är ett sätt att få in yngre personer tidigt i FN-systemet genom ett volontärsår. För yngre akademiker, som vill tjänstgöra inom FN och andra internationella organisationer, finns det svenska JPO-programmet som är den vanligaste vägen in till en FN-karriär för svenskar. SARC-programmet riktar sig till mer erfarna akademiker med minst 5 års relevant erfarenhet för att få möjlighet att tjänstgöra vid ett UN Resident Coordinators Office i ett av FN:s programländer. Specialist Development Programme (SDP) är ett program med liknande kvalifikationskrav som SARC-tjänsterna. SDP-tjänsterna rekryteras till UNDP:s landkontor och har oftast fokus på uppföljning av de Globala målen samt stöd till UNDP:s landchef. Alla fyra programmen bidrar till att öka antalet kvalificerade svenskar inom FN-systemet och är öppna för allmänheten att söka.

Tabell 4.4 *Antal svenskar inom olika rekryteringsprogram och svensk budget*

Program	Ambitionsnivå (antal ute per år)	Antal ute 2017	Budget 2017 mkr
JPO	90–100	65	78
SARC	15–20	16	21
SDP	5–10	2	4
UNyV	40	20	8.5
<b>TOTALT</b>	<b>ca 150– 170</b>	<b>103</b>	<b>111.5</b>

Det multilaterala sekonderingsprogrammet på senior nivå (P4 och P5 nivå i FN) har i första hand riktat sig till tillsvidareanställda inom Regeringskansliet och Sida. Programmet innebär att Sida finansierar en anställning på mellannivå eller högre nivå inom ett FN-organ eller annan multilateral organisation under en begränsad tidsperiod. Syftet är att utöka den multilaterala kompetensen och erfarenheten inom Regeringskansliet och Sida, stärka Sveriges möjligheter att konkurrera i reguljär rekrytering på lång sikt, och samtidigt bidra med svensk kompetens till den multilaterala organisationen, samt utöka karriärmöjligheterna, både kortsiktigt och långsiktigt, för medarbetare inom Regeringskansliet och Sida. En annan aspekt av sekonderingar är det strategiska påverkansarbete som en sådan tjänst kan leda till för frågor där Sverige har ett särskilt intresse eller ett svenskt mervärde.

Under 2016 arbetade ca 550 svenskar i FN-systemet och ca 92 svenskar i Världsbanksgruppen. Av FN-svenskarna fanns merparten inom fonder, program och specialiserade byråer som återspeglar det svenska biståndet, med fokus på UNDP, UNHCR och Unicef. Organisationer som däremot hade en underrepresentation av svenskar i förhållande till svenskt finansiellt stöd var bl.a. OCHA och UNFPA.

Organisation	Anställda svenskar
Världsbanksgruppen	92
UNDP	54
WFP	45
UNHCR	42
Unicef	30
UNOPS	27

Svenskarna återfanns främst på mellannivå (P4 och P3) inom FN och på ett färre antal juniora positioner (P2). Svenskar var representerade i 75 av FN:s 193 medlemsländer, trots att 60 procent arbetade vid ett kontor i Europa eller Nordamerika och endast 27 procent jobbade vid ett landkontor. Få svenskar arbetade inom humanitära tjänster men ungefär hälften av alla FN-svenskar hade någon gång arbetat humanitärt under FN-tiden.

Inom FN-systemet och Världsbanksgruppen var svenskar underrepresenterade i förhållande till de svenska finansiella bidragen. Sverige är samtidigt en relativt liten nation ekonomiskt och befolkningsmässigt. Det gör att Sverige i relation till landets storlek var väl representerat i organisationerna.

Enkäter visar att en överväldigande del av svenskarna i FN-systemet anser sig ha bidragit till FN:s uppdrag med sina värderingar inom prioriterade svenska områden. Främst har påverkan varit inom ledarskap, planering/effektivitet och jämställdhetsperspektivet. Att verka för fler svenskar på högre positioner är ett viktigt påverkansverktyg för att nå ut med svenska värderingar inom prioriterade områden.

Att svenskar inte är lika representerade anställningsmässigt som finansiellt beror på flera faktorer. För svenskar kan det finnas flera arbetsrättsliga skillnader mellan internationell tjänstgöring och att arbeta i Sverige (sjukförsäkring, föräldraledighet, semester). Det finns även en problematik förknippad med medföljande familj och dubbla karriärer.

Sveriges bidrag till gott ledarskap och förändring av chefs- och managementkulturen inom multilaterala organisationer är positivt; svenska organisationsstrategier betonar genomgående förbättrat internt arbete. Den svenska tjänstemannatraditionen med professionalitet och integritet som ledord är extra relevant för tjänst i multilaterala organisationer.

### 5.1 Utvecklingen globalt

Under de senaste 20 åren har inkomstfattigdomen<sup>11</sup> minskat i världen. Globalt uppnåddes målet om en halvering av andelen extremt fattiga och hungrande människor år 2015. Antalet människor som lever i extrem fattigdom hade då minskat med en dryg miljard. En anledning till detta är en hög ekonomisk tillväxt i många låg- och medelinkomstländer, där ökad handel har spelat en avgörande roll.

Inkomstfattigdomen är trots detta fortfarande utbredd och djup på många håll. Omkring en tiondel av världens befolkning beräknas leva under den ekonomiska fattigdomsgränsen på 1,9 US dollar per dag, vilket motsvarar drygt 700 miljoner människor. Uppskattningsvis hälften av dem är under 18 år och andelen är som högst bland befolkningen i Afrika söder om Sahara.

Det har skett en tydlig förändring i kopplingen mellan fattiga länder och människor som lever i fattigdom, omkring 75 procent av dem som lever i fattigdom i dag finns i medelinkomstländer. Fattigdom handlar i dag mycket om ojämlig fördelning av resurser, förtryck och brist på säkerhet, samt socialt utanförskap.

### 5.2 Multilaterala organisationers verksamhet och svenska prioriteringar

Inom området inkomstfattigdom har de tongivande organisationerna varit utvecklingsbankerna AfDB, AsDB och Världsbanksgruppen samt FN:s UNDP och UNCDF. Det svenska kärnstödet till dessa multilaterala organisationer har varit relativt konstant under perioden men ökat till UNDP.

Det övergripande målet för de **multilaterala utvecklingsbankerna** är att bidra till en inkluderande ekonomisk utveckling och utrota fattigdom. Bland annat arbetar utvecklingsbankerna med program som för de fattigaste och mest marginaliserade människorna innebär möjlighet att få tillgång till infrastruktur i form av t.ex. transporter; ny eller förbättrad tillgång till elektricitet; utbildning och arbetsmarknadsåtgärder. Utvecklingsbankerna arbetar även med uppbyggnad av sociala trygghetsprogram. Givet den centrala roll som jobbskapande har för att ge fattiga människor möjligheter att lyfta sig ur fattigdom har också en ökad betoning lagts på sysselsättningsfrågor. Det har bl.a. resulterat i att sysselsättningsfrågor är en av fem tematiska prioriteringar för arbetet inom Världsbankens fond för låginkomstländer, IDA, under de kommande tre åren.

<sup>11</sup> Konsumtionsnivå under 1,25 USD per dag.

Att mäta i vilken grad minskad fattigdom går att härleda till utvecklingsbankernas verksamhet på nationell nivå är komplicerat. Vad som kan konstateras är att under perioden har fattigdomen i utvecklingsländerna minskat totalt sett och den ekonomiska tillväxten har ökat i dessa länder. Förbättringen har dock varit ojämnt fördelad mellan länder, områden och folkgrupper och utvecklingsbankerna har alltmer fokuserat verksamheten på att främja hållbar inkluderande tillväxt, och en mer jämlik möjlighet att ta sig ur fattigdom.

En inkluderande och hållbar tillväxt förutsätter ett fullt ut integrerat jämställdhetsperspektiv tillsammans med ett miljö- och klimatperspektiv. Kopplingarna är ömsesidigt förstärkande. Sverige har under perioden konsekvent påtalat vikten av ett sådant inkluderande synsätt i verksamheten. Vidare har Sverige i sitt påverkansarbete uppmanat utvecklingsbankerna att allokera resurser för analys, förberedelser och uppföljning av *hur* verksamheten ska utformas för att nå de allra fattigaste och mest utsatta och marginaliserade grupperna i samhället. Viktigt är också att bankerna främjar att den ekonomiska tillväxten blir mer hållbar, rättvis och jämnt fördelad.

**FN:s utvecklingsprogram (UNDP)** arbetar brett med utvecklingsfrågor och har som huvuduppgift att avskaffa alla former av fattigdom utifrån ett multidimensionellt fattigdomsperspektiv. UNDP bidrar bl.a. till att stärka utsatta människors försörjningsmöjligheter, öka tillgången till grundläggande samhällsservice och skapa hållbara utvecklingsvägar. Tack vare UNDP-program uppskattas 12 miljoner människor ha fått förbättrade försörjningsmöjligheter och 1,8 miljoner nya arbetstillfällen har skapats.

Sveriges engagemang och stöd har varit en förutsättning för att UNDP under perioden vidareutvecklat sitt arbete med miljö och klimatfrågor, inte minst som partner till Gröna Klimatfonden. Sveriges ledarskap inom havs- och energifrågor har också bidragit till ett ökat genomslag för UNDP:s arbete. Över 5,3 miljoner människor har fått förbättrad tillgång till energi genom UNDP:s program 2014–2016.

Sverige ger ett stort stöd till UNDP:s arbete med inkluderande och effektiv demokratisk samhällsstyrning. UNDP arbetar bl.a. med att förbättra statliga institutioners effektivitet och arbetets kvalitet. Det kan handla om att bistå Afghanistan med löneutbetalningar till poliser, eller att hjälpa Bangladesh med att ta fram e-tjänster som riktar sig till bönder i eftersatta jordbruksområden. Sverige har varit pådrivande för att UNDP:s arbete ska genomsyras av ett rättighetsbaserat arbetssätt och att insatserna i större utsträckning ska riktas mot särskilt utsatta samhällsgrupper. En viktig aspekt i det påverkansarbetet har varit att verka för att ett jämställdhetsperspektiv ska genomsyra UNDP:s arbete. UNDP har gradvis förbättrat sitt jämställdhetsarbete under perioden 2014–2017 och stärkt kvinnors ekonomiska och politiska deltagande.

Fattiga drabbas ofta värst vid naturkatastrofer eller andra kriser. UNDP bidrar med ett utvecklingsperspektiv till FN:s kris och katastrofarbete och arbetar långsiktigt med förebyggande insatser. Under 2016 bidrog UNDP:s arbete bl.a. till att 38 länder antog lagar eller regleringar som syftade till att stärka förmågan att hantera katastrofer och kriser och att 240 system för tidig varning för etablerades i 30 länder.

**FN:s kapitalutvecklingsfond (UNCDF)** fungerar som en självständig organisation men sorteras administrativt under UNDP. Fondens övergripande syfte är att skapa förutsättningar för människor att ta sig ur fattigdomen genom att öka tillgången till infrastruktur, stärka lokalt företagande, lokala institutioner och offentlig service för de fattigaste i de minst utvecklade länderna. UNCDF gör att offentlig och privat finansiering fungerar för fattiga i världens 48 minst utvecklade länder. Med sitt kapital och sina instrument har UNCDF erbjudit "last mile" finansieringsmodeller som kan låsa upp offentliga och privata resurser för att reducera fattigdom och stödja lokal ekonomisk utveckling.

Under perioden 2014–2016 nåddes 14 miljoner sparare av finansiell service, 4 miljoner låntagare stöttades, 700 000 unga personer utbildades inom finans, och 854 lokala myndigheter stöttades av fonden. UNCDF bidrog även till att 4,7 miljoner nya klienter har stärkt sin resiliens till ekonomiska förändringar och att 1,4 miljoner personer i sårbara områden gynnats av nya infrastrukturprojekt.

År 2016 startade UNCDF, UNDP och UN Women tillsammans the Inclusive and Equitable Local Development Programme (IELD) för att stödja offentlig och privat sektor på lokal nivå i sitt arbete med investeringar, med ett särskilt fokus på att stärka kvinnors ekonomiska möjligheter.

**Världshandelsorganisationen (WTO)** stödjer utvecklingsländers kapacitet att dra nytta av handel bl.a. genom WTO Doha Development Agenda Global Trustfund (WTO DDAGTF). Fonden syftar till att stärka utvecklingsländers möjligheter att delta i anslutningsförhandlingar, anpassa sig till och genomföra WTO-avtal samt tillgodogöra sig de rättigheter och fördelar som följer med ett medlemskap. WTO DDAGTF:s insatser bidrog till att avtalet om handelsförenklingar (Trade Facilitation Agreement, TFA) kom till stånd 2015. Avtalet är en av de största framgångarna i de senaste årens WTO-förhandlingar. Tillsammans med FN äger WTO International Trade Centre (ITC), som stöttar små och medelstora företag att bedriva handel. ITC har bl.a. axlat en stark ledarroll vad gäller handel och jämställdhet samt handel och migration.

### 5.3 Konkreta exempel på svenskt påverkansarbete

#### Exempel 4: Global Deal

Statsminister Löfven lanserade i september 2016 ”The Global Deal for decent work and inclusive growth”. Partnerskapet har det långsiktiga målet att fler ska få ta del av globaliseringens fördelar. Fokus är på potentialen för goda arbetsmarknadsrelationer och social dialog som ett viktigt verktyg för fler och bättre jobb, ökad produktivitet, jämlikhet och en inkluderande ekonomisk utveckling. Partnerskapet fokuserar på tre områden: 1) konkreta aktiviteter, 2) öka

kunskapsbasen genom forskning och kapacitetsutveckling, och 3) skapa plattformar för kunskapsutbyte och ökad kommunikation.

Sedan lanseringen och etablerandet av en stödenhet på UD har partnerskapet utvecklats betydligt. Samarbetet med ILO och OECD har fördjupats, intresset från andra länder och aktörer har ökat, WEF och WTO har visat starkt engagemang. Antalet partner har växt från cirka 15 vid lanseringen till drygt 80 partner i nuläget. Det faktum att Frankrike gick med i Global Deal i november 2017 var viktigt och bidrog till att 14 franska storföretag anslöt sig.

I september 2017 anordnades i New York det första högnivåuppföljningsmötet ”Advancing the Global Deal”, som en del av World Economic Forums Sustainable Development Impact Summit. Statsminister Löfven och en rad högprofilerade aktörer samlades och utbytte erfarenheter av arbetet hittills. Publikationen “Thematic Brief – Achieving Decent Work and Inclusive Growth: The Business Case for Social Dialogue” framtagen av ILO, OECD och Regeringskansliet lanserades vid mötet.

Handelsminister Linde deltog i oktober 2017 i ett Global Deal-seminarium i Tunisien med representanter för arbetsmarknadens partner i syfte att dela erfarenheter och sprida kunskap om social dialog.

Finansminister Andersson organiserade ett Global Deal event tillsammans med Världsbanksgruppen och representanter för arbetstagarorganisationer i oktober 2017 i Washington D.C. Syftet var att diskutera framtidens arbetsmarknad, teknologisk utveckling samt arbetsmarknadsrelationer och social dialog.

I november 2017 arrangerade Sverige tillsammans med ILO och WTO ett högnivåmöte om Global Deal och handel med statsminister Löfven som en av värdarna. Som ett led i att utöka samarbetet åtog sig WTO att intensifiera sitt forskningsarbete vad gäller omställningsåtgärder i utvalda länder och analysera effekterna av olika omställningspolicier för att ta fram goda exempel. Dessutom lanserades en internationell grupp av seniora rådgivare, som bl.a. inkluderar IMF:s förra chefsekonom.

I utvecklingsländer spelar svenska utlandsmyndigheter en viktig roll för att bidra till kapacitetsutveckling i linje med Global Deal. Flera av de svenska företag som var med från starten av Global Deal, till exempel Scania och HM, driver projekt i Sydostasien och Afrika för

att stärka den sociala dialogen. Sida arbetar med arbetsmarknadsfrågor och Global Deal nämns specifikt i Strategin för hållbar ekonomisk utveckling.

Skr. 2017/18:188

### **Exempel 5: Multidimensionell fattigdomsanalys**

Sverige har arbetat för att bredda fattigdomsbegreppet från enbart inkomstfattigdom. Ett exempel på framgångsrikt påverkansarbete i det avseendet är hur Sidas multidimensionella fattigdomsanalys (MDPA) – ett ramverk för landanalys i linje med Agenda 2030 – under 2017 har diskuterats och fått genomslag i en rad forum, exempelvis det första bilaterala högnivåmötet som ägde rum i maj 2017 mellan Sverige och Världsbanksgruppen. MDPA:n användes som en övergripande ansats under de tematiska diskussionerna. Inom temat hållbar ekonomisk utveckling utmynnande HLSC bl.a. i en gemensam handlingsplan för övergripande landanalys och multidimensionell fattigdom, ett arbete som hade föregåtts av internt förankringsarbete inför Världsbanksgruppens vårmöte och som följs upp kontinuerligt bl.a. i samband med årsmötet. Partnerskapet har redan resulterat i utbyte av metoder, verktyg och erfarenheter, diskussioner om gemensamma landanalyser, tematisk dialog och utbyte av guider inom gender, privata sektorn, fragila stater och miljö. En annan del av detta samarbete är med IFC, där Sida diskuterar både partnerskap och finansiellt stöd till såväl privatsektoranalys för ett specifikt land, som analys av multidimensionella fattigdomseffekter av privata investeringar. Detta för att öka förståelsen och förstärka utvecklingseffekten av den förväntade mobiliseringen av privat kapital.

Sida har också ingått i ett ”community of practice” om landanalyser. En första workshop har ägt rum i London mellan Sida, World Bank, IFC, DFID, EBRD, och EIB, och samarbetet kommer att utvecklas vidare. Syftet med samarbetet är att utbyta erfarenheter om landanalys där Sida bidrar med våra erfarenheter av MDPA:n i syfte att hitta synergier med andra organisationers analyser och påverka prioriteringar i operativ verksamhet.

MDPA:n har också använts i den internationella dialogen med andra partner. Till exempel presenterades MDPA:n under den förberedande konsultationen inför FN:s högnivåmöte kring SDG1 (fattigdomsmålet), liksom vid ett årsmöte med nätverket mellan länder som arbetar med multidimensionell syn på fattigdom. Nätverket

koordineras av Oxford Policy and Human Development Initiative (OPHI), som utvecklar och stödjer analys av fattigdom i alla dess former genom ett så kallat multidimensionellt fattigdomsindex. Ett nära samarbete har utvecklats mellan Sida och OPHI:s ledning, liksom nätverkets medlemsstater och Sida, om landanalys och en normativ dialog om multidimensionell fattigdom har också utvecklats.

Diskussioner om multidimensionell fattigdom har också förts med UNDP både på huvudkvarternivå, kring Human Development Report generellt och statistiska diskussioner kring deras multidimensionella fattigdomsindex, och på landnivå i Bolivia och Guatemala. Sida medverkade också i OECD:s multidimensionell country Review (MDCR) gruppens årliga möte; MDPA ansatsen nämndes vid Sidas medverkan i en panel om ojämlikhet under Världsbankens vårmöten, och i ett rundabordssamtal om inkluderande tillväxt under Världsbanksgruppens årsmöten. Sidas generaldirektör talade även vid ett högnivåmöte om multidimensionell fattigdom under FN:s generalförsamling på inbjudan av OPHI.

#### **Exempel 6: Stöd till förhandlingar för framtagande av principer för ansvarsfulla investeringar i lantbruk (RAI)**

Kommittén för tryggad livsmedelsförsörjning (CFS), är ett forum som möts årligen i Rom och som finansieras gemensamt av de tre Rombaserade FN-organen: FN:s livsmedelsprogram (WFP), Internationella jordbruksfonden (IFAD) och FN:s Livsmedels- och jordbruksorganisation (FAO). CFS är det centrala forumet för att på global nivå diskutera tryggad livsmedelsförsörjning. CFS är speciellt genom att näringslivet och det civila samhället är representerade och deltar på lika villkor som FN:s medlemsländer.

Det är nödvändigt med investeringar i jordbruk, skogsbruk och fiske för att öka produktiviteten, trygga livsmedelsförsörjningen och möta den globala befolkningstillväxten. Det är samtidigt viktigt att motverka risken för att investeringar får en negativ inverkan på lokalbefolkningen och miljön. Risken ökar när det saknas juridiska system för att säkerställa nyttjanderättigheter till marken eller att det existerande regelverket inte följs.

CFS beslutade 2014 om Principer för ansvarsfulla investeringar i lantbruk (RAI). Principerna är frivilliga och icke-bindande men utgör ett ramverk som berörda parter kan tillämpa, exempelvis regeringar,



privata företag och civilsamhället. Det kan bl.a. gälla vid framtagande av starkare och bättre nationella lagar, för att säkerställa ekonomisk bärkraftighet samt social och miljömässig hållbarhet men också vid påverkans- och utbildningsarbete. Sverige bidrog med finansiering för nödvändiga konsultationer med berörda parter så att förhandlingarna kunde slutföras och riktlinjerna antas som planerat. Årligen rapporterar medlemmarna till CFS om genomförande av RAI.

Skr. 2017/18:188

## 6 Tema jämställdhet och kvinnors roll i utveckling

### 6.1 Utvecklingen globalt

Den globala utvecklingen mot jämställdhet går överlag i önskvärd riktning men det är en lång väg kvar. Närmast att nå i mål är jämlik tillgång till grundläggande utbildning. I dag har två tredjedelar av alla utvecklingsländer uppnått jämlik tillgång till grundskolan. Vissa framsteg har gjorts under senare år för att avskaffa diskriminering av kvinnor och flickor i lagstiftning, riktlinjer och i praktiken. Diskriminerande lagstiftning finns dock kvar i många länder inom t.ex. äktenskapslagar, äganderätt och straffrätt.

Könsrelaterat våld, barnnäktenskap, tvångsäktenskap och kvinnlig könsstympning fortsätter att stå i vägen för kvinnors fulla utnyttjande av mänskliga rättigheter och utveckling. Bristen på jämförbara data är en utmaning, men globalt uppskattar FN:s befolkningsfond UNFPA att 35 procent av alla kvinnor har upplevt fysiskt och/eller sexuellt våld. En av fyra flickor i utvecklingsländer blir i dag bortgifta innan de fyllt 18 år, vilket kan jämföras med en av tre flickor 1990. Det har även skett en minskning av antalet flickor under 15 år som gifts bort, där antalet har minskat från 11 till 8 procent mellan 1990 och i dag. Antalet kvinnor och flickor som könsstympas har minskat med ca 30 procent sedan 1990-talet. Framstegen är dock inte universella och takten varierar globalt.

Jämställdhetsgapet är störst vad gäller jämställt politiskt och ekonomiskt deltagande. Här sker långsamma men noterbara framsteg vad avser politiskt deltagande medan utvecklingen för att förbättra kvinnors ekonomiska deltagande har vänt tillbaka efter ett par års uppgång. Kvinnor på arbetsmarknaden tjänar enligt globala beräkningar i genomsnitt 24 procent mindre än männen. Andelen kvinnor i avlönat arbete utanför jordbrukssektorn har ökat från 35 procent 1990 till 45 procent 2015.

Mödradödligheten i världen har minskat med 45 procent sedan början av 1990-talet. Trots detta dör en kvinna eller flicka fortfarande varannan minut på grund av komplikationer vid graviditet eller barnafödande.

De senaste åren har det skett bakslag för det globala arbetet för jämställdhet och alla kvinnors och flickors fulla åtnjutande av de mänskliga rättigheterna, inte minst vad gäller de sexuella och reproduktiva rättigheterna. Ett krympande demokratiskt utrymme, konservativa strömningar och könsstereotypa normer undergräver kvinnors och flickors egenmakt och aktörskap samt kvinnorättsorganisationers och andra civilsamhällesorganisationers möjligheter att bidra till samhällsutvecklingen.

## 6.2 Multilaterala organisationers verksamhet och svenska prioriteringar

Skr. 2017/18:188

Inom området jämställdhet och kvinnors roll i utveckling har de tongivande multilaterala organisationerna varit UN Women och UNFPA. Sveriges kärnstöd till dessa två organisationer har ökat något under perioden. SRHR, som är en viktig del av jämställdhetsarbetet, har även varit centralt i organisationerna GFATM, Gavi, WHO och UNAIDS. Sveriges kärnstöd till dessa hälsobaserade organisationer har sammanlagt ökat under perioden.

Den feministiska utrikespolitiken har inneburit en höjd profil för Sveriges arbete för kvinnors och flickors åtnjutande av ekonomiska rättigheter och egenmakt bl.a. genom satsningar inom ramen för det multilaterala utvecklingssamarbetet. Sverige var bl.a. drivande bakom att Agenda 2030 och Addis Abeba Agenda for Action om utvecklingsfinansiering tillämpar ett integrerat jämställdhetsperspektiv med jämställdhetsmål och indikatorer. Sverige är även en av de största givarna till flera multilaterala organisationer som arbetar för jämställdhet. Genom det stora kärnstödet till multilaterala fonder, program och fackorgan har Sverige goda möjligheter att påverka organisationernas arbete och resultat. Sverige har använt dialoger och styrelseroller i FN och andra internationella forum för att stärka genomslaget för jämställdhet och kvinnors och flickors sexuella och reproduktiva rättigheter (SRHR).

Jämställdhet och kvinnors roll i utveckling är ett genomgående tema i svenska organisationsstrategier som styr det multilaterala arbetet. Jämställdhet finns med som en prioriterad tvärgående fråga i bl.a. organisationsstrategier för Afrikanska utvecklingsbanken (AfDB), Asiatiska utvecklingsbanken (AsDB), Gröna Klimatfonden (GCF), Globala Miljöfonden (GEF), Internationella jordbruksutvecklingsfonden (IFAD), FN:s utvecklingsprogram (UNDP), FN:s miljöprogram (Unep), FN:s organisation för utbildning, vetenskap och kommunikation (Unesco), Världsbanksgruppen, FN:s Världslivsmedelsprogram (WFP) och Världshälsoorganisationen (WHO). Därutöver utgör jämställdhetsarbete kärnverksamhet för Sveriges samarbete med FN:s organisation för jämställdhet och kvinnors egenmakt (UN Women) och FN:s befolkningsfond (UNFPA).

Systematiskt multilateralt påverkansarbete inom dessa organisationer i enlighet med strategierna har lett till att för Sverige prioriterade mål och områden inom jämställdhet, som kvinnors fulla åtnjutande av de mänskliga rättigheterna, SRHR, frihet från våld, politiskt deltagande, inflytande och egenmakt, ekonomiska rättigheter samt medverkan i fredsprocesser, har inkluderats i organisationers och högnivåforums policydokument, rekommendationer och handlingsplaner. Sverige har även drivit igenom att kvinnors rätt till informations- och kommunikationsteknologi (ICT) inkluderats i adekvata FN-rapporter och rekommendationer. Sverige har genomgående, trots en hårdnande motvind, fortsatt vara en global aktör och förespråkare för SRHR i såväl ord som handling. Den svenska rösten har hörts men det har varit svårt att få gehör för alla Sveriges prioriteringar fullt ut.

**UN Women** har ett tredelat mandat – ett *normativt* mandat som rör jämställdhet och kvinnors egenmakt, ett *operativt* mandat för att ge stöd till FN:s medlemsländer i genomförandet av det normativa ramverket genom operationell verksamhet på regional och nationell nivå och ett *samordnande* mandat att leda och samordna FN-systemets jämställdhetsarbete samt främja möjligheterna för ansvarsutkrävande bl.a. genom regelbundna systemomfattande översyner. UN Women har även en viktig roll i att komplettera och stödja UNFPA:s arbete för SRHR med särskild betoning på rättighetsfrågor i egenskap av sitt bredare jämställdhetsmandat.

Sverige har sedan organisationens tillblivelse 2011 hört till de största givarna både vad gäller kärnstöd och i termer av totalt stöd.

Sverige har särskilt värnat den normativa delen av UN Womens verksamhet och att ett tydligt rättighets- och jämställdhetsperspektiv, som fullt ut respekterar och uppmärksammar kvinnors och flickors fulla åtnjutande av de mänskliga rättigheterna, präglar organisationens verksamhet. Andra prioriterade områden har varit agendan fred och säkerhet samt jämställdhet i konfliktförebyggande, medling och fredsbyggande, kvinnors representation för deltagande och beslutsprocesser på alla nivåer och inom alla områden och kvinnors ekonomiska egenmakt och tillgång till ekonomiska resurser.

Genom UN Women har Sverige bidragit till att ett stort antal länder, med en total befolkningssmängd på över en miljard kvinnor och flickor, stärkt sin lagstiftning om våld mot kvinnor och flickor. Organisationen samarbetar bl.a. med religiösa ledare och mansgrupper för att förändra normer och förebygga våld mot kvinnor. Sverige har även bidragit till att stärka UN Women som samordnande aktör för arbetet med jämställdhet och kvinnors egenmakt inom ramen för genomförandet och uppföljningen av Agenda 2030 – både inom FN-systemet och i samarbete med medlemsstater. Bara under 2016 genomgick över 18 000 FN-anställda genderkursen *I Know Gender*. UN Women har samma år även bidragit till att 70 länder integrerat utvecklingsmålen i sina budgetar och institutioner, med ett särskilt fokus på att säkerställa att normer och standarder är kompatibla med genusaspekterna av Agenda 2030. Arbeta återstår dock vad gäller att se de bredare effekterna i samhällena av detta arbete.

**FN:s befolkningsfond (UNFPA)** arbetar med att genomföra och följa upp det handlingsprogram som antogs i samband med FN:s konferens om befolkning och utveckling (International Conference on Population and Development, ICPD) i Kairo 1994. UNFPA verkar också för genomförandet av Agenda 2030, med fokus på mål tre om hälsa och mål fem om jämställdhet. UNFPA:s målsättning är universell tillgång till sexuell och reproduktiv hälsa och att främja jämställdhet och reproduktiva rättigheter och minska barn- och mödradödligheten. Fokusområden innefattar bl.a. insatser för att motverka våld mot kvinnor, kvinnlig könsstympning, oönskade och oplanerade graviditeter inklusive tonårsgraviditeter, barnäktenskap, spridning av hiv och aids samt mödradödlighet. Insatserna omfattar bl.a. främjande av sexualundervisning och preventivmedelsrådgivning/distribution, samt utbildning av barnmorskor. Under senare år har UNFPA utökat sitt arbete

i humanitära kontexter, med fokus på insatser för att stödja kvinnor och flickors tillgång till SRHR och motverka könsrelaterat våld. Organisationen arbetar också med att öka kunskapen om befolkningsfrågor, bl.a. genom att genomföra befolkningsräkningar och samla in befolkningsstatistik, samt i mindre utsträckning med befolkningsfrågornas koppling till miljö och klimat. Verksamheten riktar sig särskilt till kvinnor, flickor och ungdomar, med fokus på utsatta och exkluderade grupper.

Under 2016 var Sverige UNFPA:s största kärnstödsgivare och näst största givare totalt. Svenska prioriteringar har varit att: 1) stärka dess normativa och operationella rättighetsarbete, med fokus på jämställdhet och sexuella och reproduktiva rättigheter, 2) stärka arbetet för jämställdhet och SRHR i humanitära kriser, och 3) stärka arbetet för minskad mödradödlighet och förekomst av tonårsgraviteter. Sverige har varit extra tydlig i UNFPA:s styrelse att organisationen måste ansvara och verka för hela sitt mandat och sin agenda i alla länder där UNFPA bedriver verksamhet.

Med bl.a. svenskt stöd bidrog UNFPA under 2016 bl.a. till att förhindra 11,7 miljoner oplanerade graviditeter, 3,7 miljoner osäkra aborter och 29 000 fall av mödradödlighet. Vidare bidrog UNFPA, med Sveriges stöd, till att 21 miljoner människor har fick tillgång till preventivmedel, att 730 000 kvinnor och flickor fick tillgång till vård efter könsstympning, att 23 miljoner ungdomar fick tillgång till SRHR-service och till utbildningen av 5 200 barnmorskor. I humanitära situationer bidrog UNFPA till att 11,4 miljoner människor fick tillgång till vård och tjänster för SRHR efter att de utsatts för könsbaserat våld.

Även i Sveriges strategier för samarbete med **Världsbanksgruppen** är jämställdhet en tydlig prioritering med fokus på bl.a. kvinnors ekonomiska aktörskap och på att genomföra den interna jämställdhetsstrategin. Som aktiv styrelsemedlem i Världsbanksgruppen har Sverige bidragit till att jämställdhet är ett av fem prioriterade områden för organisationens fond IDA. Detta innebär åtaganden som att använda könsuppdelad statistik för att förbättra finansiell inkludering, analysera segregation på arbetsmarknaden, förbättra kunskaperna om könsskillnader samt att öka tillgången till mödravård och reproduktiv hälsovård. Världsbanksgruppen har även, med stöd av svensk finansiering, arbetat med ett projekt om lagstiftning och kvinnors ekonomiska egenmakt utifrån ett jämställdhetsperspektiv. Genomförandet av bankens jämställdhetsstrategi i samarbetsländerna är dock ojämnt, och ökad betoning läggs därför från svensk sida på att säkerställa konsekvent genomförande och uppföljning.

Sverige har under perioden drivit på SRHR-frågor i flera hälsobaserade organisationer, främst i **Globala fonden mot aids, tuberkulos och malaria (GFATM)**, **Globala Vaccinationsalliansen (Gavi)**, **FN:s samlade program mot hiv/aids (UNAIDS)**, **Världshälsoorganisationen (World Health Organisation, WHO)** och **FN:s barnfond, Unicef**. I strategierna för dessa organisationer tas SRHR upp som en svensk prioriterad fråga.

I **GFATM:s** strategi som antogs 2016 har Sverige bidragit till tydliga skrivningar om mänskliga rättigheter, SRHR, jämställdhet och nationellt ägarskap. Globala fonden har också systematiskt säkerställt att mänskliga

rättigheter och jämställdhet finns med i all programmering av nya landinsatser. Av vikt är nu hur resultaten av detta arbete följs upp. Sverige har även verkat för köns- och åldersuppdelade data och för att det preventiva arbetet ska fortsätta i oförminskad utsträckning.

I samarbetet med **Gavi** har Sverige haft ett särskilt engagemang för Human Papillomavirus vaccinet (HPV), som minskat antalet dödsfall till följd av livmoderhalscancer. Fram till 2016 hade Gavi introducerat HPV-vaccin i 24 länder, varav 3 länder hade inkluderat vaccinet i sin rutinvaccination. Uppföljning visar att ca 1,1 miljoner flickor ha vaccinerats.

I styrelsearbetet i **Världshälsoorganisationen (WHO)** har Sverige verkat för starka hälsosystem, ökad hälsosäkerhet samt tillgång till SRHR. Sverige har verkat för att reformera WHO inklusive arbetet med att stärka rättighets- och jämställdhetsperspektivet inom organisationen och stödja WHO:s forskning och normgivande arbete om reproduktiv hälsa. Ett viktigt arbete har skett genom WHO:s forskningsprogram för reproduktiv hälsa för att ta fram evidens såväl vad gäller situationen men även vilka interventioner som fungerar. WHO skulle dock kunna vara ännu tydligare vad gäller att peka på fakta och evidens vad gäller SRHR-situationen i världen.

**IFAD, FAO, WFP och UN Women** har bidragit till att stärka kvinnors ekonomiska egenmakt och deras möjlighet till tryggad livsmedelsförsörjning i det gemensamma programmet Accelerated Progress towards Economic Empowerment of Rural Women (RWEE) som nått fler än 30 000 kvinnor i sju utvecklingsländer.

Efter att Sverige har varit drivande inom **Världshandelsorganisationens (WTO:s)** arbetsprogram för det handelsrelaterade biståndet (Aid for Trade) ingår jämställdhetsperspektivet i arbetsprogrammet.

**United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD)** har med svenskt stöd tagit fram en metod för att göra ex ante analyser av hur handelspolitiska åtgärder påverkar kvinnor. Metoden, som utvecklats i form av en "trade and gender toolbox", är det första systematiska verktyg som utvecklats på området. Sverige har vidare verkat för att relevanta organisationer på handelsområdet, t.ex. Organisationen for Economic Cooperation and Development (OECD), ska samla in statistik och inkludera jämställdhetsperspektiv i sina analyser, för att därigenom kunna säkerställa att internationell handel och handelspolitik stärker kvinnors ekonomiska egenmakt.

### 6.3 Konkreta exempel på svenskt påverkansarbete

#### Exempel 7: UN Women på landnivå

Svenskt kärnstöd och Sidas multibi-stöd till UN Women har gett Sverige chans att bidra till såväl normativt globalt arbete som

förändring på landnivå inom exempelvis lagstiftning. Det normativa arbetet har därmed kunnat omsättas i konkreta insatser.

Med stöd från Sida har UN Women mellan 2014 och 2016 arbetat med fokus på kvinnor i konstitutionsbyggande och demokratiseringsprocesser, samt för kvinnors representation på såväl nationell som lokal nivå.

I Rwanda har stödet från Sida till UN Women bidragit till att jämställdhet och kvinnors egenmakt är integrerat i alla styrande nationella utvecklingsramverk, däribland regeringens sjuåriga arbetsprogram. Det har resulterat i att tio lagar reviderats i syfte att stärka jämställdheten och kvinnors egenmakt; tillgången till könsuppdelad statistik har ökat; 45 000 lokalt valda representanter till Rwandas Nationella Kvinnoråd har genomgått genderutbildningar och bidrar till att jämställdhetsintegrera planering, budgetering och beslutsfattande på lokal nivå. I 2016 års lokalval var 46,6 procent av kandidaterna kvinnor. Stödet har också möjliggjort att över tvåtusen våldsutsatta kvinnor har fått hjälp, både med skydd och rättsligt bistånd, bara under 2015.

I Somalia har stödet från Sida till UN Women 2014–2016 varit instrumentellt för att bidra till UN Womens verksamhet med inriktning på att stödja kvinnors politiska deltagande, tillgång till rättsväsendet och att jämställdhetsintegrera FN:s arbete i fält. I valet 2016 syntes en markant ökning av kvinnlig representation i parlamentet, och den första nationella utvecklingsplanen på 30 år kunde antas.

### **Exempel 8: SRHR**

Sverige har aktivt verkat för att skapa nya allianser och bryta polariseringen i arbetet för SRHR och har intensifierat sitt SRHR-arbete i takt med att utmaningarna ökat. Detta har inkluderat arbete med de multilaterala organisationer som är mottagare av svenskt kärnstöd (UNFPA, UNWOMEN, UNAIDS, WHO m.fl.). Sverige har i dessa sammanhang framhållit SRHR som en hälso-, jämställdhets- och rättighetsfråga och även lyft fram sambanden mellan SRHR och hållbar utveckling för både kvinnor, flickor och hela samhällen.

Sverige har verkat för alliansbyggande inom det multilaterala samarbetet, styrelseroller i FN-organ och andra internationella organisationer samt använt utvecklingssamarbete och dialog som påverkansverktyg, däribland genom att initiera den globala rörelsen #SheDecides. Rörelsen initierades genom She Decides-konferensen i Bryssel i mars 2017, som Sverige arrangerade tillsammans med Belgien, Nederländerna och Danmark. Konferensen var ett led i arbetet med att mobilisera och bredda det politiska och finansiella stödet för SRHR och försvara de internationella åtagandena på området och fungerade också som startskottet för en rörelse för kvinnor och flickors fulla tillgång till SRHR. Sverige åtog sig vid mötet att bidra med ytterligare 200 miljoner kronor till arbetet för globala SRHR. Dessa She-Decides medel har bl.a. fördelats genom UNFPA, WHO och Unesco.

#### **Exempel 9: Women Business and the Law (WBL)**

UD bidrog 2016 med ett särskilt finansiellt stöd till Världsbankens program Women Business and the Law (WBL), som belyser 189 länders lagstiftning utifrån ett jämställdhetsperspektiv samt dess påverkan på kvinnors möjligheter. WBL redovisar lagstiftning som direkt eller indirekt har inverkan för kvinnor vad gäller deras möjligheter till ekonomisk egenmakt och deltagande på arbetsmarknaden. Rapporten jämför även analyser av och forskning om hur förändringar i lagstiftning och regelverk kan minska diskriminering av kvinnor och utgöra ett instrument för policydiskussion. Detta används för att följa upp och driva på för global jämställdhet. Initiativet bidrar till att förbättra förutsättningarna för kvinnors ekonomiska egenmakt, röst och deltagande i näringslivet. Ett exempel på hur databasen kommer till konkret användning är att de data som finns i WBL kommer att användas för att mäta hur pass väl ett land lyckas med att skapa och införa en icke diskriminerande lagstiftning.



**Exempel 10: FN i Bolivia – ny samarbetsmodell för ökat fokus på jämställdhet**

I november 2017 lanserade svenska ambassaden i Bolivia ett strategiskt samarbete med FN om jämställdhet, gemensamma resultat och metodutveckling.

Ambassaden har samarbetat med olika FN-organ i flera år, däribland Unicef om barns rättigheter, UNFPA om SRHR, UNDP om reformarbete och lokal demokrati och UNODC om transparens och antikorrruption. Sedan 2016 pågår även ett samarbete med UN Women för kvinnors rättigheter och i december 2017 avtalades samarbete med UN Habitat inom urban utveckling. Från Sidas utgår ett riktat stöd till ILO för kvinnor i byggnadssektorn i Bolivia. Gemensamt för alla samarbeten är att de har ett tydligt fokus på jämställdhetsarbete, antingen som huvudsyfte eller som en integrerad del.

## 7.1 Utvecklingen globalt

Utvecklingen inom miljö- och klimatområdena fortsätter i många avseenden att peka i fel riktning, trots förbättringar av vissa aspekter. Inom flera områden överskrider resursuttaget och föroreningarna de planetära gränserna där klimat och biologisk mångfald tillhör de områden med mest alarmerande situation.

Globalt sker och har skett en minskning av såväl utsläpp som halter i stratosfären av ozonförstörande gaser. Den förväntade återhämtningen av ozonlagret till i mitten av århundradet kräver fortsatta åtgärder.

Utvecklingsländer i bl.a. Latinamerika, Oceanien och Västasien har gjort stora framsteg för skyddet av landbaserade och marina ekosystem. Människor på vissa platser i utvecklingsländer går i ökande utsträckning direkt från att vara utan el till att få sin första tillgång till el från förnybara energikällor. Samtidigt har de globala utsläppen av koldioxid ökat med över 50 procent sedan 1990, med en tydlig ökning av halten koldioxid i atmosfären också under perioden 2014–2016. Detta leder bl.a. till förändrade ekosystem och en mer frekvent förekomst av extrema väderhändelser. Antalet djur- och växtarter som hotas av utrotning har ökat. Havsförsurning och överexploatering av fiskebestånden ökar och avskogningen fortsätter, om än i långsammare takt, vilket hotar både ekosystemen och försörjningen för miljontals människor.

Färskvattenbristen har ökat och påverkar 40 procent av världens befolkning. Fattiga människors försörjning är ofta mer direkt knuten till naturresurser. I kombination med att de ofta lever i de mest sårbara områdena i världen innebär detta att de drabbas värst av miljö- och klimatförändringar. Trots detta finns det goda skäl att känna tillförsikt. Under perioden 2014–2016 har grunden lagts för att vända utvecklingen. Genom Addis Ababa Action Agenda om internationell utvecklingsfinansiering, antagandet av Agenda 2030 och Parisavtalet har under 2015 ett internationellt policyramverk skapats för att skydda klimatet och livet på jorden.

Den snabba tekniska utvecklingen erbjuder också allt fler lösningar och förbättrar förutsättningarna för en hållbar framtid.

## 7.2 Multilaterala organisationers verksamhet och svenska prioriteringar

Inom området miljö och klimat har de tongivande organisationerna varit GCF, GEF, Världsbanksgruppen och Unep. Sveriges stöd till dessa organisationer har ökat kraftigt under den aktuella perioden.

Med utgångspunkt i internationella konventioner och avtal har Sverige intagit en ledande roll i det internationella miljö- och klimatarbetet. Miljö- och klimatfrågor ska genomsyra allt svenskt utvecklingssamarbete, men har särskilt lyfts fram i organisationsstrategierna för Världsbanksgruppen, Afrikanska

utvecklingsbanken, Asiatiska utvecklingsbanken, FAO, Gröna Klimatfonden (GCF), Globala Miljöfonden (GEF), IFAD, ILO, UNDP, Unep och WFP.

Generellt sett har Sverige fått gott genomslag för ståndpunkter på miljö- och klimatområdet i dessa organisationer. Det gäller även organisationer som arbetar med frågorna med ett tydligt normativt mandat, som t.ex. Unep, GCF och FAO. I de organisationer som är inriktade mot miljö- och klimatfrågor har Sverige också verkat för andra svenska profilfrågor, som exempelvis jämställdhet.

Arbetet med de multilaterala organisationerna under perioden har präglats av att, som Agenda 2030, tydliggöra kopplingarna mellan miljö- och klimatfrågorna och övriga utvecklingsaspekter.

Sverige lägger stor vikt vid att söka synergier mellan de multilaterala organisationernas respektive verksamheter. Det gäller exempelvis förhållandena mellan Unep och UNDP, där kopplingen mellan miljöfrågor och fattigdom varit en fråga som Sverige drivit under perioden genom det globala programmet Poverty Environment Initiative. Programmet har visat på goda resultat av integration av miljöaspekter i arbetet med utveckling i främst de minst utvecklade länderna. I samarbetet mellan GEF och UNDP har Sverige bl.a. verkat för det gemensamma arbetet med internationella vatten. Det har resulterat i att havsfrågornas betydelse och kopplingarna till andra konventionsområden uppmärksammas och stärkts i organisationernas verksamheter.

Sverige har en ledande roll i finansiering av klimat och miljöninvesteringar och är exempelvis den största givaren per capita till både GCF och GEF. Sverige är även en av de största givarna i absoluta tal till exempelvis Anpassningsfonden (AF) och Fonden för de minst utvecklade länderna (LDCF).

Sverige har profilerat sig som ledare i det globala arbetet med att rädda världens hav, vilket kulminerade i medordförandeskapet i FN:s första havskonferens 2017. Inför konferensen hade Sverige stärkt de marina aspekterna i flera organisationers verksamhet, vilket var tydligt i de svenska organisationsstrategierna för GEF och UNDP. Utöver dessa organisationer har exempelvis Unep (havsmiljöfrågor), FAO (fiskefrågor) och Världsbanksgruppen (hållbara havsrelaterade näringar) varit engagerade i havsfrågorna, bl.a. genom att leda förberedande arbetsgrupper och hjälpa länder med att ta fram frivilliga havsåtaganden.

**FN:s miljöprogram (Unep)** etablerades i samband med Stockholmskonferensen 1972 och har sedan dess varit en normgivande aktör i det internationella miljöarbetet. Unep ska enligt sitt mandat främja internationellt miljösamarbete, föreslå policyer på miljöområdet, övervaka miljösituationen i världen och samordna miljöverksamheten inom FN. Unep är pådrivande i det mellanstatliga miljöarbetet och ledande i utvecklingen, genomförandet och uppföljningen av existerande och eventuella nya miljöavtal. I samband med FN:s konferens om hållbar utveckling i Brasilien 2012, Rio+20, antogs ett flertal beslut som syftade till att stärka Unep:s roll inom FN-systemet, bl.a. infördes universellt medlemskap och Unep fick ökade resurser från FN:s reguljära budget. Sedan Rio-konferensen är Unep:s högsta beslutande organ FN:s miljöförsamling, United Nations Environment Assembly (UNEA), som sammankallas vartannat år. Hittills har tre miljöförsamlingar arrangerats.

Regeringen antog 2015 en ny organisationsstrategi för Sveriges samarbete med Unep. Sverige är bland de fem–tio största givarna. Sveriges kärnstöd ligger i nivå med vår andel enligt Unep:s indikativa bidragsskala.

Sveriges samarbete med Unep fokuserar i sak på genomförande och synergier mellan de fyra sakområdena biologisk mångfald, klimat och energi, kemikalier samt hav och kust, vilka alla bidrar till det svenska generationsmålet, som är en del av det svenska miljömålssystemet.

**Gröna klimatfonden (GCF)** etablerades efter klimatmötet i Köpenhamn 2009 och är den största mellanstatliga fonden för internationellt klimatarbete. GCF är en central aktör i den internationella klimatfinansieringsarkitekturen. Fonden förväntas på ett signifikant sätt bidra till ökade klimatfinansieringsflöden från den privata sektorn, bl.a. genom att tillhandahålla finansiella instrument såsom garantier och försäkringar för att minska den privata sektorns investeringsrisker.

Regeringen antog 2016 en ny organisationsstrategi för Sveriges samarbete med GCF. Sveriges bidrag på 4 miljarder under den initiala påfyllningsperioden 2015–2018 gör Sverige till den största givaren per capita. Bidraget betalas ut årligen fördelat över en nioårsperiod (2015–2023) i enlighet med ett överenskommet dragningschema med fonden. Sammanlagt 700 miljoner betalades ut under perioden 2015–2016. Sverige har också genom Sidas mångåriga och framgångsrika arbete med garantiinstrument bidragit med värdefull kunskap och erfarenheter.

**Globala Miljöfonden (GEF)** etablerades 1991 med uppdrag att bidra till globala miljönyttigheter genom finansiellt stöd till miljö- och klimatinslag i utvecklingsinsatser i låg- och medelinkomstländer. Insatserna bidrar till hållbar utveckling, förbättrade levnadsvillkor för fattiga människor lokalt samt till utvecklingsländernas möjlighet att genomföra sina åtaganden under klimatkonventionen och de fyra miljökonventionerna. GEF bidrar till genomförandet av Parisavtalet och har hjälpt utvecklingsländer att bygga nationell kapacitet för rapportering av sitt klimatarbete.

Sverige har bidragit finansiellt till fonden från början. Fondens arbete har stort mervärde och Sverige är i dag åttonde största givaren.

Regeringen antog 2016 en ny organisationsstrategi för Sveriges samarbete med GEF. Utöver rollen som genomförare av de miljörelaterade målen i Agenda 2030 värnar Sverige GEF:s ställning som huvudsaklig gemensam finansiell mekanism för klimatkonventionen och fyra miljökonventioner. Sverige har därmed bidragit till GEF:s arbete för biologisk mångfald och hållbar hantering av kemikalier och avfall.

GEF har enligt svenska prioriteringar ökat fördelningen av medel till de minst utvecklade och mest sårbara länderna. Sverige har också verkat för att verksamheten ska ta hänsyn till ett konfliktförebyggande och jämställdhetsperspektiv, och att miljöförstöringar och klimatförändringar ofta drabbar kvinnor hårdast.

Vidare har Sverige arbetat för att GEF ska finansiera klimatrelaterade insatser och förtydliga sitt mervärde i förhållande till GCF och den övriga multilaterala klimatfinansieringsarkitekturen.

Även de **multilaterala utvecklingsbankerna (Multilateral Development Banks, MDB:s)** har en central roll och ett ansvar att

hjälpa länder att uppfylla åtaganden i Parisavtalet. Det sker dels genom policydialog och rådgivning i samband med finansieringsbeslut, dels som katalysatorer för andra aktörer och finansieringskällor för att bidra till ökad klimatfinansiering.

Sverige har under perioden bedrivit ett målmedvetet och strategiskt påverkansarbete gentemot MDB:s vad avser organisationernas klimatarbete, särskilt inom energiområdet. Aktivt påverkansarbete har gjorts genom bilateral dialog med institutionerna, kapitalöversyner och påfyllnadsförhandlingar, löpande styrelsearbete och samverkan med likasinnade.

Arbetet har väglett av regeringens organisationsstrategier för Världsbanksgruppen och de regionala utvecklingsbankerna, som samtliga uttrycker en tydlig ambitionshöjning på klimatområdet. Klimatfrågan har varit det område som Sverige lagt störst tonvikt vid i arbetet gentemot dessa organisationer under den aktuella perioden.

Utgångspunkten för arbetet har varit att Sverige ska använda sitt inflytande i det multilaterala samarbetet för att främja en hållbar och klimatsmart utveckling, med målsättningen att investeringar och stöd till fossil energi fasas ut på sikt. Sverige har aktivt verkat för att MDB:s avsevärt minskar investeringar i fossil energi och i stället ökar investeringar i förnybar energi och energieffektivisering.

Svenskt påverkansarbete har under den aktuella perioden bl.a. bidragit till att MDB:s gjort följande viktiga åtaganden om ökad klimatfinansiering:

- Världsbanksgruppen: Öka andelen klimatfinansiering från 21 procent (genomsnitt år 2011–2015) till 28 procent av total volym till år 2020.
- Asiatiska utvecklingsbanken: Fördubbla klimatfinansieringen från 3 mdr USD per år 2015 till 6 mdr USD per år, motsvarande ca 30 procent av total volym, till 2020.
- Afrikanska utvecklingsbanken: Öka andelen klimatfinansiering från 9 procent år 2016 till 40 procent av total volym till år 2020.
- Interamerikanska utvecklingsbanken: Fördubbla andelen klimatfinansiering från 14 procent år 2014 till 30 procent av total volym till år 2020.

### 7.3 Konkreta exempel på svenskt påverkansarbete

#### Exempel 11: Studie om klimatfinansiering

Det stora antalet multilaterala klimatfinansieringskanaler ställer höga krav på samordning, såväl i givar- som i mottagarländerna. Diskussionen i givarländerna handlar alltmer om att undvika dubbling av mandat och insatser. För mottagarländerna innebär ett stort utbud av kanaler å ena sidan ökade möjligheter att få tillgång till finansiering, men å andra sidan komplicerar det processen.

Fragmentisering riskerar att på sikt leda till försämrad effektivitet. Sverige gav därför 2016 World Resources Institute i uppdrag att genomföra en kartläggning av nuvarande multilaterala klimatfinansieringsarkitektur med tydliga rekommendationer om de olika klimatfondernas framtida inriktning. Studien, som har fått stort internationellt genomslag, har lagt grunden för de årliga dialoger som numera äger rum mellan de stora multilaterala klimatfonderna i syfte att åstadkomma större effektivitet och koherens.

### **Exempel 12: Gröna Klimatfonden (GCF)**

Sveriges styrelseplats i GCF är en av regeringens främsta plattformar för att omsätta klimat- och utvecklingspolitiska mål och prioriteringar. Regeringen bedömer att Sverige – när mer än halva tiden av organisationsstrategin för 2016–2018 passerat – fått starkt genomslag för flera prioriterade frågor.

Av 57 hittills beslutade projekt och program genomförs 25 i de minst utvecklade och mest sårbara länderna. Att 10 av 57 projekt genomförs i små önationer under utveckling pekar på att Sveriges ansträngningar att verka för ökad tillgång till klimatfinansiering nu börjar ge resultat.

1,5 av hittills allokerade 2,8 miljarder USD har tilldelats privatsektorsprojekt. Aktieandelar (18 procent) och garantier (1 procent) utgör närmare en femtedel av fondens projektfinsiering.

Ett konfliktperspektiv har inkluderats i fondens ramverk för sociala och miljömässiga standarder. Huruvida en konfliktanalys har genomförts utgör numera en bedömningsgrund i granskningen av projektansökningar.

Som medlem i fondens ackrediteringskommitté har Sverige verkat för att stärka de minst utvecklade och mest sårbara länderna i att tillgodogöra sig finansiering genom att prioritera ackrediteringen av nationella genomförandeorganisationer. Dessa utgör i dag merparten av ackrediterade entiteter (32 av 57).

Sedan organisationsstrategins antogs har Regeringskansliet stärkt samverkan med berörda myndigheter. Både Sida och Energimyndigheten bidrar till granskning av projektförslag, förberedelser av möten och ingår i den svenska delegationen till styrelsemöten. UD har också tagit initiativ till en GCF-referensgrupp

som består av representanter för näringslivet, civilsamhället, myndigheter och tankesmedjor i syfte att öka transparensen och skapa större delaktighet och engagemang i arbetet med fonden samt stärka civilsamhällets möjligheter att påverka arbetet.

### **Exempel 13: Miljö- och klimatpåverkansarbete i de multilaterala utvecklingsbankerna**

I den senaste påfyllnaden av Världsbankens fond för låginkomstländer "International Development Association (IDA)" som avslutades i december 2016 var Sverige den sjunde största givaren. Genom att Sverige tidigt signalerade vilja att bidra till en ambitiös påfyllnad kunde vi agera utifrån en stark förhandlingsposition. Att Sverige drev klimatfrågorna med stor emfas bidrog i hög grad till de goda förhandlingsresultat som uppnåddes, och de långtgående åtagandena på klimatområdet som banken gjorde. Klimat är nu en av fem tematiska prioriteringar i ramverket för IDA 18 och konkreta åtaganden som gjordes från bankens sida var bl.a. att:

- Applicera ett så kallat skuggpris på koldioxid, vilket innebär att man explicit räknar in samhällskostnaderna av CO<sub>2</sub>-utsläppen från fossila bränslen när man jämför investeringar i olika energislag.
- Stödja installationen av 5 gigawatt förnybar energi i de fattigaste länderna.
- Säkerställa att alla bankens landstrategier reflekterar mottagarländernas nationella klimatplaner och kraftigt öka stödet till implementeringen av dessa, och
- Öka fokus på klimat inom stödet till jordbruks- och skogssektorerna.

Sverige deltar i Världsbankens styrelse i en valkrets tillsammans med övriga nordiska och baltiska länder. På svenskt initiativ har man i denna krets kunnat enas om en gemensam position vad gäller Världsbanksgruppens energiinvesteringar, i linje med organisationsstrategin. Positionen innebär att valkretsen enats om en tydlig målsättning om att fasa ut stöd som bidrar till att öka utsläppen av växthusgaser. Denna överenskommelse innebär en stark förhandlingsposition gentemot såväl banken som andra valkretsar i

styrelsen och har bidragit till att svenska prioriteringar vad gäller såväl policybeslut som konkreta energiprojekt har fått större genomslag. Signaleffekten av denna position förväntas bidra till att Världsbankens projekt blir klimatvänligare. Andelen av bankens program som fokuserar på energitillgång med förnybart innehåll har ökat från 25 procent till 50 procent från år 2010 till år 2017.

#### **Exempel 14: Stärkande av FN:s interna miljöarbete**

En komponent av Sidas stöd till Naturvårdsverket är samarbete mellan Sustainable UN inom Unep och Naturvårdsverket i syfte att FN-organisationer ska etablera hållbara system för systematiska, kontinuerliga och långsiktiga förbättringar av sin interna miljöprestanda. Det svenska påverkansarbetet har bidragit till en handlingsplan för integrering av miljömässig hållbarhet i FN:s sekretariat. Det innebär att miljöledningssystem ska etableras på alla geografiska platser där sekretariatet är representerat. Resolutionen om handlingsplanen godkännades av FN:s generalförsamling i december 2017. Ett annat konkret utfall är att fyra pilotorganisationer, exempelvis de fredsbevarande styrkorna i Demokratiska republiken Kongo, omfattande ca 21 000 personer, har etablerat en tydligare styrning av sitt miljöarbete och aktivt påbörjat arbetet att minska sin negativa miljöpåverkan. År 2016 mottog Sustainable UN, som de svenska experterna ingår i, och Issue Management Group (IMG) för Environmental Sustainability Management, generalsekreterarens pris för "Greening the UN".

#### **Exempel 15: Miljö och naturresurser inkluderat i Liberias fredsplan**

Sverige deltog 2016 i referens- samt skrivargrupp för fredsbyggandeplanen för Liberia som beställdes genom en resolution i FN:s säkerhetsråd. Sverige lyckades förhandla fram tydliga referenser till miljö och klimat. Kopplingarna mellan miljö, konflikt och naturresurser tydliggjordes liksom ambitionen att verka för att integreramiljö-, inklusive klimatfrågorna. Genom att Sverige bidrog till att involvera Liberias "Environment Protection Agency" stärktes trovärdigheten och det nationella ägarskapet. Arbetet ledde bl.a. till att fredsplanen beskriver hur miljöförstörelse, konkurrens om naturresurser samt Liberias sårbarhet för klimatförändringar motverkar



social sammanhållning, mänskliga rättigheter och miljömässigt hållbar utveckling. Vidare slås fast att FN:s stöd till miljömässig hållbarhet är en integrerad del av ansatsen om mänsklig säkerhet genom fredsbyggandeplanen. Planen innehåller exempelvis stöd till kapacitetsutveckling för hållbar förvaltning och nyttjande av naturresurser.

Fredsbyggandeplanen genomförs för närvarande och det är för tidigt att kunna redovisa resultat. Då planen innehåller mål och uppföljningsmekanismer, liksom att den bedöms vara ett tungt politiskt dokument, finns förutsättningar för att den genomförs även om begränsade resurser utgör en tydlig utmaning.

### **Exempel 16: FN:s miljöprogram UNEP**

Som stor givare till Unep har Sverige en central plattform för att omsätta miljö- och klimatpolitiska mål och prioriteringar i det globala miljöarbetet, både i den kontinuerliga dialogen med Unep, men även i FN:s miljöförsamling UNEA. Sedan Unep-strategin antogs 2015 har det hållits två möten i UNEA där världens alla FN-länder samlas för att fatta beslut om Unep:s verksamhet.

Inför UNEA2 som hölls 2016 var Sverige med och ledde arbetet med att ta fram en global resolution om klimat, den första som antagits efter Parisavtalet 2015. Resolutionen är en tydlig uppmaning till Unep att förstärka sitt arbete på klimatområdet, vilket bl.a. handlar om ökade insatser för utbildning, medvetenhet och engagemang från civilsamhället, samt insatser för att stärka utvecklingsländerna att genomföra Parisavtalet. Vid mötet beslutades bl.a. att integrera Unep:s arbete för att genomföra de delar av Agenda 2030 som kopplar till miljöområdet med deras reguljära verksamhet. Unep fick genom resolutionen även finansiering för detta arbete, vilket är en förutsättning för genomförande. En tredje viktig fråga för Sverige vid UNEA2 var resolutionen om kemikalier som lade grunden för ett nytt globalt ramverk från år 2020. Förutom att Unep ombeds se över det globala arbetet med avfall och kemikalier uppmanas näringslivet att inta en starkare roll.

UNEA3 ägde rum i december 2017 på temat föroreningar, ”Towards a Pollution-Free Planet”. Med gott genslag drev Sverige, genom EU och bilaterala kontakter inför mötet, svenska övergripande prioriteringar såsom kvinnors och barns utsatthet för föroreningar och

de tydliga kopplingarna till Agenda 2030 och klimatfrågor, vilket återspeglas i ministerdeklarationen från mötet. I sakfrågorna prioriterade Sverige att få starka skrivningar om framför allt frågor kopplade till havs-, luft- och miljö och hälsofrågorna. Återspeglat i resultatet av UNEA3 finns uppföljning av havskonferensen, där Unep har en viktig roll i genomförandet av frivilliga åtaganden kopplade bl.a. till marint skräp. Föreningar är nära kopplade till människors hälsa. EU:s resolution om miljö och hälsa antogs efter långdragna förhandlingar. Det svenska påverkansarbetet, som i huvudsak genomfördes i form av traditionella förhandlingar med övriga medlemsstater, bidrog till att frågor kopplade till såväl antibiotikaresistens, läkemedelsrester i miljön och kontroll av utsläpp som till miljön återspeglas. Sverige var ett av tre länder som bidrog till att ta fram förslaget till resolutionen om luft. Det är den första i sitt slag om luftvårdsarbete på global nivå och är tänkt att bli ett effektivt verktyg för att synliggöra, förebygga och bekämpa problemen med luftföroreningar i såväl inom- som utomhusmiljö. Sverige presenterade också frivilliga åtaganden kopplade till ren luft, rena hav och åtgärder kopplade till hållbar hantering av kemikalier och avfall vid UNEA3.

## 8 Tema demokrati och mänskliga rättigheter

### 8.1 Utvecklingen globalt

Världen har på många sätt upplevt en positiv utveckling vad avser demokrati och mänskliga rättigheter under de senaste 20 åren. Många länder har antagit lagar som stärkt respekten för de mänskliga rättigheterna och rättsstatens principer. Samtidigt pekar andra trender i fel riktning – både vad gäller mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer och vad gäller våldsamma konflikter. Denna utveckling är mycket oroande.

Sedan 2012 har 60 länder genomfört eller föreslagit åtgärder som gör det svårare för civilsamhällets organisationer, journalister och människorättsförsvarare att verka, granska makten och hålla beslutsfattare till svars. Avsaknaden av fria och rättvisa val, ojämlik tillgång till utbildning, bristande rättigheter i arbetslivet, övergrepp mot systematisk diskriminering av kvinnor och flickor, internetcensur och svag pressfrihet är allvarliga problem med påverkan på levnadsvillkoren för människor som lever i fattigdom. Dessutom utgör de hinder mot utveckling och är grundorsaker till konflikter.

Antalet människor som påverkas av våldsamma konflikter har ökat dramatiskt sedan 2010. Bland annat lever omkring 1,4 miljarder människor, varav 600 miljoner unga, liksom en allt större andel av världens extremt fattiga, i konflikttrabbade och sviktande stater. Över 80 procent av världens humanitära behov finns i konflikttrabbade områden. 250 miljoner barn i världen påverkas av väpnade konflikter. År 2016 uppgick antalet flyktingar i världen till 65 miljoner. Väpnade konflikter ökar riskerna för barn- och tvångsarbete. I dag beräknas 168 miljoner barn befinna sig i barnarbete och 25 miljoner människor utför tvångsarbete. Antalet i barnarbete har minskat mellan 2012 och 2016, men minskningen sker i lägre takt än tidigare.

Den globala tillbakagången vad gäller mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer märks också i internationella forum, där internationella åtaganden om mänskliga rättigheter ifrågasätts allt oftare. För många länder utgör mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer inte längre självklara värden. Dessa utmanas och konkurrerar i stället med mer auktoritära samhällsmodeller och politiska idéer. Globalisering och överstatlighet ses ofta som ett hot av auktoritära stater, som sätter nationella intressen i första hand. Det internationella system som FN och EU skapat i efterkrigstiden för att upprätthålla fred, säkerhet, demokrati och mänskliga rättigheter sätts under press. Det demokratiska utrymmet krymper alltmer och i takt med detta inskränks människors fri- och rättigheter.

Det krympande utrymmet visar sig även i medielandskapet. Dessutom kan många fattigdomsrelaterade samhällsproblem som diskriminering och rättighetskränkningar helt eller delvis förklaras med att rättsstaten

trängts undan av maktmissbruk, godtycke och korruption. Uppföljningen av milleniemålen visade bl.a. att sviktande och konfliktdrabbade länder liksom postkonfliktländer var särskilt långt ifrån att uppfylla målen om exempelvis halverad fattigdom och minskad barn- och mödradödlighet.

## 8.2 Multilaterala organisationers verksamhet och svenska prioriteringar

Inom området demokrati och mänskliga rättigheter har de tongivande multilaterala organisationerna varit OHCHR, ILO, UNDP och Unicef. Det svenska kärnstödet till dessa organisationer för perioden 2014–2016 har ökat och för Unicef ökat kraftigt. Inom FN hanterar ett flertal organisationer frågor inom demokrati, mänskliga rättigheter och fredsbyggande.

Rättighetsperspektivet är centralt i allt svenskt utvecklingssamarbete. Det innebär att de mänskliga rättigheterna och demokrati ses som grundläggande för utveckling. FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter har ett särskilt ansvar för utvärdering av hur rättighetsperspektivet integreras i FN-organisationers strategier och verksamhet.

De mänskliga rättigheterna och dess efterföljande konventioner är en utgångspunkt i Agenda 2030. Hela agendan genomsyras av ett rättighetsperspektiv och nödvändigheten av demokratiska och inkluderande samhällen. Tillsammans med de dubbla FN-resolutionerna i säkerhetsrådet (SCR 2282) och i generalförsamlingen som antogs april 2016 om Sustaining Peace etablerades ett tydligt ramverk för fredsbyggande och förebyggande av väpnad konflikt. Länken mellan mänskliga rättigheter, politisk dialog och säkerhetsfrämjande insatser synliggjordes. Betydelsen av demokrati, mänskliga rättigheter och fred för hållbar utveckling förtydligades. Det innebar en viktig framgång inom det multilaterala systemets utvecklingsagenda eftersom Mål 16 om att främja fredliga och inkluderande samhällen för hållbar utveckling syftar till att etablera fred och tillhandahålla tillgång till rättvisa för alla samt bygga upp effektiva och inkluderande institutioner med ansvarsutkrävande på alla nivåer.

**Kontoret för FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter (OHCHR)** har ett unikt mandat att främja och skydda mänskliga rättigheter och det huvudsakliga ansvaret för FN:s arbete för de mänskliga rättigheterna. OHCHR:s arbete omfattar att uppmärksamma det internationella samfundet på utvecklingen för de mänskliga rättigheterna i världen, förstärka FN-systemets arbete på området, föra dialog med enskilda stater, underlätta för tekniskt samarbete på området samt utgöra sekretariat för FN:s råd för mänskliga rättigheter (MR-rådet). OHCHR har också mandat att integrera mänskliga rättigheter i arbetet som utförs av andra FN-organ. Viktiga dimensioner i OHCHR:s arbetssätt är normgivning, övervakning, genomförande i fält och påverkansarbete.

OHCHR:s verksamhetsplanering (2014–2017) anger sex mål för den aktuella fyra-års perioden: 1) stärka internationella instrument för mänskliga rättigheter, 2) främja jämställdhet och motverka diskriminering, 3) bekämpa straffrihet och stärka ansvarsutkrävande och rättsstatens principer, 4) integrera de mänskliga rättigheterna i utvecklingsarbetet och i den ekonomiska sfären, 5) bredda det demokratiska utrymmet, och 6) tidig varning och skydd av de mänskliga rättigheterna i konfliktsituationer, våld och otrygghet. De tematiska prioriteringarna är odelbara och beroende av varandra och bör därför ses som ömsesidigt förstärkande. Migration ska dessutom integreras i alla områden.

En av Sveriges prioriteringar är att värna OHCHR:s mandat att övervaka och skydda de mänskliga rättigheterna och att kontorets oberoende inte kringskärs.

Bland resultat som uppnåtts 2016 noteras totalt 44 nya ratificeringar/anslutningar till traktat. OHCHR har också verkat för att motverka rasism samt för att minska diskriminering, bl.a. på grund av kön och av hbtq-personer. Kontoret har också arbetat för att öka medvetenheten om dödsstraff och dess dimensioner. Härutöver har personal inom rättsväsende och säkerhetsstyrkor utbildats i syfte att öka förståelsen av de mänskliga rättigheterna. För att kunna mäta framsteg och tillbakagångar av de mänskliga rättigheterna har indikatorer, som även beaktar jämställdhetsperspektiv, införts.

**Internationella arbetsorganisationen (ILO)** är FN:s fackorgan för sysselsättnings- och arbetslivsfrågor. Uppdraget är att främja social rättvisa genom att förbättra förhållandena för människor i arbetslivet utifrån insikten om att social rättvisa är avgörande för universell och varaktig fred. Den trepartiska strukturen är ILO:s signum. Organisationen har en komparativ fördel som den enda FN-organisation där regeringar, arbetsgivare och arbetstagare samarbetar på lika villkor.

ILO spelar en central roll för främjandet av mänskliga, sociala och ekonomiska rättigheter i arbetslivet genom sin normbildning på området och sin trepartsstruktur. Föreningsfrihet och rätten till kollektiva förhandlingar är centrala för en demokratisk utveckling och för ett hållbart arbetsliv. Av ILO:s 187 medlemsstater har 142 medlemsländer ratificerat de åtta så kallade kärnkonventionerna. För 2016 registrerades 55 ratifikationer av ILO:s konventioner.

Utöver medlemsavgiften utgår multibi-stöd från Sida som finansierar till exempel insatser mot ungdomsarbetslöshet, oacceptabla former av arbete och ILO:s insatser i konflikt- eller katastrofsituationer. Det handlar till exempel om att främja samarbete mellan fackliga organisationer i Bangladesh och ursprungsbefolkningen, kampanjer för att bekämpa diskriminering och främja inhemska arbetstagares rättigheter i Guatemala.

Den organisationsbedömning som gjordes 2017 av ILO visar att viktiga steg har tagits under de senaste årens reformprocess för att stärka den interna effektiviteten. Sverige har verkat för förbättrad resultatstyrning och rapportering, lärande och utvärdering och för att integrera jämställdhet och miljömässig hållbarhet i ILO:s verksamhet.

**FN:s utvecklingsprogram (UNDP)**, har ett för FN-systemet unikt mandat inom de områden som omfattas av 2030-agendans mål 16 med stöd till demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter. Ungefär hälften av UNDP:s program och projektverksamhet klassas som stöd till demokratisk samhällsstyrning. UNDP tillhandahåller bl.a. expertis och kapacitetssuppleveringsstöd till nationella institutioner och rättsväsenden för att kvalitetssäkra policyskapandet och stärka effektivitet, transparens och ansvarsutkrävande. Organisationen bistår också länder med att genomföra val och främjar inklusivitet i politiska processer. Som värd för FN:s landssamordnarsystem har UNDP:s landchefer också en systemstödande roll och i att föra en dialog med värdlandets regering om situationen vad gäller de mänskliga rättigheterna.

UNDP har etablerat sig som en central aktör för stöd till internationellt parlamentariskt samarbete och har varit framgångsrikt i arbetet med att stärka nationella parlaments ansvarsutkrävande roll kopplat till milleniemålen och målen för globalt hållbar utveckling. Kvinnors politiska deltagande har stärkts genom stödet till parlament. Sverige verkar för att ett jämställdhetsperspektiv mer systematiskt ska integreras i all UNDP:s verksamhet.

Demokratisk samhällsstyrning har varit ett prioriterat område för Sveriges samarbete med UNDP under hela perioden och att stärka UNDP:s arbete med mänskliga rättigheter och jämställdhet var specifika mål i den svenska organisationsstrategin. Sverige bidrog genom ett aktivt påverkarsarbete och alliansbyggande till att ge dessa frågor ett tydligare genomslag i UNDP:s strategiska plan för perioden 2014–2017. Sverige har både på global och landnivå verkat för att mänskliga rättigheter och jämställdhet tydligare ska återspeglas i UNDP:s arbete.

UNDP har under perioden genomgått en intern omorganisation som bl.a. har medfört att policystödet har koncentrerats till en enhet för demokrati och fredsbyggande samt att personal har flyttats från huvudkontoret till regionala hubbar eller landkontor. Sverige var tillsammans med likasinnade pådrivande för omorganisationen, som har bidragit till kostnadsminskningar och till ett mer holistiskt angreppssätt i arbetet med samhällsstyrningsfrågor. UNDP:s expertis inom konfliktförebyggande har dock påverkats negativt, och Sverige för en aktiv dialog med UNDP om hur den kan stärkas. Att stärka UNDP:s jämställdhetsarbete har också varit en prioriterad fråga i styrelsearbetet.

Sverige har genom dialog och stöd bidragit till att utveckla UNDP:s globala stöd till bl.a. säkerhetssektorreform, konfliktförebyggande och rättssäkerhet. Under perioden har UNDP stött val i 398 länder, varav ett flertal i konfliktsituationer. Stödet har bidragit till mer professionella valprocesser och övervakningsinstitutioner. I ett flertal länder har UNDP:s stöd varit avgörande för att minska spänningar och möjliggöra fria och demokratiska val.

UNDP bedriver ett omfattande arbete för rättssektorreform, mänsklig säkerhet och mänskliga rättigheter och har bl.a. gett stöd till rättssystem i 29 länder. Programmen har bidragit till ökad tillgång till rättssektorn, bl.a. för personer i eftersatta och rurala områden, och ökad rättssäkerhet. UNDP:s resultat är goda vad gäller de tekniska aspekterna av demokratisk samhällsstyrning, men Sverige har också efterfrågat en ökad

tydlighet och ett starkare ledarskap från UNDP i politiskt känsliga frågor som har bäring på utvecklingsfrågor, inte minst värnandet av mänskliga rättigheter.

**FN:s barnfond Unicef** har ett globalt mandat att bidra till förverkligandet av FN:s konvention om barnets rättigheter och uppfyllandet av de globala hållbarhetsmålen. Verksamheten utgår ifrån ett fattigdomsperspektiv, men också ett genomgående rättighets- och jämställdhetsperspektiv. Målgruppen är framför allt utsatta och marginaliserade kvinnor och barn. Genom en stark koppling mellan de olika verksamhetsgrenarna långsiktigt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd, bidrar Unicef till att öka samhällens och individers motståndskraft vid konflikter, naturkatastrofer och andra kriser. Unicef arbetar även med återhämtning och återuppbyggnad efter en konflikt, naturkatastrof eller annan kris. I Unicefs mandat ingår även att främja att barn och ungdomars åsikter hörs i frågor som berör dem, och Unicef har vidtagit innovativa åtgärder som syftar till att stärka barns deltagande i och inflytande över politiska beslut.

Sveriges engagemang i Unicef motiveras av organisationens viktiga normativa roll för förverkligandet av barnens rättigheter och av Unicefs kapacitet att bidra till goda utvecklingsresultat på landnivå samt att leda och genomföra effektiva humanitära insatser.

I organisationsstrategin för Unicef under perioden 2014–2017 har Sverige valt att särskilt bevaka, driva på genomförandet av och följa upp Unicefs arbete inom områdena utbildning, hälsa och skydd av barn. Unicefs arbete för värnande av mänsklig säkerhet och frihet från våld är i detta sammanhang särskilt relevant. Unicef arbetar även för att öka den nationella kapaciteten att ge tillgång till system för skydd av barn för att förhindra och agera mot våld, utnyttjande, exploatering och försummelse eller vanvård.

Under perioden har Sverige varit Unicefs andra största kärnstödsgivare och fjärde eller femte största givare av offentliga medel totalt sett. Sveriges prioriteringar har drivits genom ett aktivt styrelsearbete, löpande dialog med Unicef såväl i New York som i fält samt genom återkommande samtal på politisk nivå. Sverige har vid upprepade tillfällen påtalat vikten av att Unicef levererar på sitt normativa mandat med en tydlig utgångspunkt från ett rättighetsperspektiv. Andra återkommande dialogfrågor har varit Unicefs roll i humanitära kontexter samt organisationens samarbete med övriga relevanta aktörer, såväl inom som utom FN-systemet.

Unicef har genomgående uppvisat goda resultat under den period som skrivelsen avser. Under 2016 noteras till exempel att organisationen bidragit till att drygt 4,5 miljoner kvinnor och barn nåtts av stödinsatser för att motverka könsrelaterat våld samt att ca 7,5 miljoner barn som omfattas av barnarbete nåtts av en eller flera stödinsatser från Unicef. Noteras kan även att Unicefs påverkansarbete lett till att 22 länder i vilka förekomsten av barnäktenskap är 25 procent eller mer utvecklat nationella planer eller strategier för att motverka denna företeelse.

De **multilaterala utvecklingsbankerna** har inget uttalat mandat för att jobba med rättighetsfrågor, men i praktiken främjar de fattigas människors rättigheter genom olika insatser och bidrar till att utveckla välfungerande och transparenta institutioner i låntagarländerna. God

samhällsstyrning är sedan 2017 ett särskilt prioriterat område för IDA, Världsbankens fond för låginkomstländer. Världsbanken ska genom IDA särskilt jobba med att förbättra medborgares och särskilt kvinnors delaktighet och förmå låntagarländerna att reformera sina förvaltningar för att göra dem mer inklusiva och transparenta. Sverige har aktivt arbetat för att Världsbanksgruppen ska integrera samhällsstyrningsfrågor i sin verksamhet, bl.a. genom att ge ett särskilt stöd till framtagandet av *World Development Report 17* med temat god samhällsstyrning.

De multilaterala utvecklingsbankerna främjar vidare fattiga människors rättigheter via de så kallade sociala och miljömässiga standarderna, eller "safeguards". Dessa standarder försäkrar att bankernas projekt genomförs på ett socialt och miljömässigt hållbart sätt, till exempel genom att beakta arbetstagares och lokalbefolkningars rättigheter. Sverige var mycket aktivt i framtagandet av Världsbanksgruppens uppdaterade ramverk för miljömässiga och sociala standarder, som antogs 2017 och för första gången inkluderar skrivningar om mänskliga rättigheter. Utvecklingsbankerna arbetar även med att integrera hållbarhetsaspekter i låntagarländernas egna myndigheter och offentliga förvaltningar.

**Världsbanksgruppen** har systematiserat sitt arbete i kriser och sviktande stater och upprättat en ny finansiell mekanism, *Global Concessional Financing Facility*, som erbjuder subventionerat stöd till medelinkomstländer vid stora flyktingkriser och som Sverige bidragit till. Sverige har drivit på för att Världsbanksgruppen ska främja flyktingarnas rättigheter och möjlighet att delta i värdländernas arbetsmarknader. Tack vare bl.a. svenskt påverkansarbete har IDA fördubblat sitt planerade stöd till konfliktdrabbade länder, och analyser av grundorsakerna till konflikt ska vägleda bankens insatser i dessa länder.

**FN:s fredsbyggandefond (PBF)** har spelat en allt tydligare roll i FN och har utvecklat sitt bidrag till FN:s fredsbyggande verksamhet på landnivå. I situationer där exempelvis en fredsbevarande insats fasats ut har fonden kunnat genomföra snabba insatser för att visa befolkningen fredsvinster på kort sikt. Flexibel och förutsägbar finansiering av fredsbyggande och konfliktförebyggande har varit och är fortfarande en svaghet i FN-systemet och Fredsbyggandefonden har därför utvecklat ett viktigt sätt att skapa flexibilitet i kombination med långsiktighet i FN:s fredsbyggande verksamhet.

### 8.3 Konkreta exempel på svenskt påverkansarbete

#### Exempel 17: Dialog med UNDP

I tillägg till påverkansarbetet som görs inom ramen för styrelsearbetet har Sverige haft årliga bilaterala konsultationer med UNDP. Genom den bilaterala dialogen har Sverige kunnat följa upp den svenska organisationsstrategin och genomförandet av UNDP:s strategiska plan och säkerställa att svenska prioriteringar fått gehör i UNDP:s arbete.



Dialogen har även omfattat organisatoriska frågor. Inför de olika dialogtillfällena har synpunkter från ambassader, biståndskontor och andra myndigheter med samarbete med UNDP inhämtats.

Dagordningen har varierat, men UNDP:s arbete med att förebygga konflikter, stödja en demokratisk samhällsutveckling och värna mänskliga rättigheter har varit återkommande samtalsämnen liksom jämställdhetsfrågor. Förberedelsearbetet inför de bilaterala dialogerna har bidragit till att skapa en samsyn mellan UD, Sida och andra berörda myndigheter, vilket i sin tur har gett Sverige ett större genomslag gentemot UNDP.

Under 2016 inleddes arbetet med att ta fram en ny strategisk plan för UNDP för perioden 2018–2021. Sverige identifierade tidigt svagheter kopplade till skrivningar om mål 16 och har varit mycket aktivt under förberedelseprocessen och bidragit med ett antal skriftliga och muntliga inspel. Frågan om UNDP:s roll i FN:s konfliktförebyggande arbete var föremål för omfattande förhandlingar i styrelsen inför antagandet av planen i november 2017. Genom ett aktivt alliansbyggande och tydliga budskap bidrog Sverige till att stärka både skrivningarna i planen och det indikatorramverk som styr uppföljningen av genomförandet av planen.

### **Exempel 18: Stöd till Världsbanksgruppens Nordic Trust Fund för mänskliga rättigheter**

Nordic Trust Fund (NTF) är ett initiativ för lärande och ökad kunskap om mänskliga rättigheter inom Världsbanksgruppen (banken), som startades år 2009 av Sverige, Danmark, Norge, Finland och Island. NTF finansieras av dessa regeringar och av Tyskland som senare gick med i fonden. En pågående utvärdering av NTF visar att fonden, trots sin ringa storlek, bedrivit viktig och värdefull verksamhet inom banken. Fondens betydelse inom banken har varit avhängig rådande konsensus med mänskliga rättigheter. Det är både positivt, eftersom det finns en växande acceptans för delar av de mänskliga rättigheterna, och negativt, eftersom NTF:s resultat har begränsats av olika uppfattningar om lämpligheten i att arbeta med mänskliga rättigheter och av att banken frånhåller sig formella uttalanden om mänskliga rättigheter. NTF har lyckats mildra de spänningar vad gäller mänskliga rättigheter som rådde 2008, då man förhandlade om etableringen av fonden. I dag förs diskussioner om mänskliga rättigheter inom banken och det verkar finnas en öppenhet för att inte bara utveckla kunskap

om och kapacitet till mänskliga rättigheter utan också applicera relevanta människorättsperspektiv i bankens verksamhet. NTF har genom sina aktiviteter visat att det är möjligt för banken att arbeta med mänskliga rättigheter i de bidragsbaserade programmen, vilka i sin tur till stor del anpassats till bankens projekt och mål. De bidragsbaserade programmen har bidragit till att avmystifiera mänskliga rättigheter för bankens personal och har tillhandahållit analyser som kunnat användas i dialogen men klienter och som påverkat viss verksamhet. Dessutom har de möjliggjort specifika institutionella förändringar av en del rättighetsfrågor och har bidragit till utvecklingen av vägledning för genomförande av vissa policyer. Som exempel kan nämnas bankens arbete med frågor om hbtq-personers åtnjutande av de mänskliga rättigheterna, där medel från NTF haft särskilt stor betydelse. Förutom att banken sedan november 2016 har en särskild hbtq-rådgivare anställd, har fondens medel använts till att ta fram kvalitativa och kvantitativa data om diskriminering av hbtq-personer inom bl.a. utbildning och arbetsmarknaden i flera länder däribland Thailand. Vidare har fonden bidragit till bl.a. granskning av diskrimineringslagstiftningen i flera länder och framtagande av en kortfilm om homofobi och transfobi i tre regioner.

**Exempel 19: FN:s utvecklingsgrupps arbetsgrupp för mänskliga rättigheter och mekanismen för integrering av mänskliga rättigheter**

Under perioden 2014–2016 har Sverige genom Sida bidragit med finansiellt stöd till FN:s utvecklingsgrupps arbetsgrupp för mänskliga rättigheter (UNDG:s Human Rights Working Group) och dess arbete med integrering av mänskliga rättigheter inom FN-systemet genom mekanismen för integrering av mänskliga rättigheter (Human Rights Mainstreaming Mechanism). Stödet har innefattat samarbetsprojekt mellan olika FN-organ samt finansiering av människorättsrådgivare kopplade till landchefen vid FN:s landteam. Högkommissarien för mänskliga rättigheter (OHCHR) är ordförande i styrgruppen för arbetet, och den som fattar beslut om det årliga arbetsprogrammet och budgeten. En stor del av Sidas medel har gått till människorättsrådgivare och till att utveckla riktlinjer om mänskliga rättigheter för landteamerna.

Rapporteringen till Sida under perioden visar att människorättsrådgivare genom detta upplägg har blivit involverade i FN:s landteams arbete och därmed haft möjlighet att på ett positivt sätt

påverka integreringen av mänskliga rättigheter i de olika FN-organens arbete på plats. I vissa fall har detta lett till förbättrade relationer mellan FN:s landchef och landteam och regeringen, men även mellan andra nationella aktörer, vilket även stärkt landchefens och landteamets sammankallande roll. FN:s landchefer och landteam har betonat att arbetet med integrering av mänskliga rättigheter på ett konkret sätt har visat på värdet av samarbete mellan FN-organen och vikten av att engagera sig i mänskliga rättigheter. En utmaning har varit begränsad finansiering med Sverige som en av få finansiärer till fonden.

### **Exempel 20: Internationella dialogen för freds- och statsbyggnad**

Sverige har, genom Isabella Lövin, minister för internationellt utvecklingssamarbete och klimat, varit medordförande i internationella dialogen för freds och statsbyggnad (Dialogen) sedan 2015. Denna dialog består av givare, civilsamhälle och sviktande och konflikttrabbade stater samt multilaterala organisationer – Världsbanksgruppen och UNDP. Dialogen har bidragit till att ta fram ramverk för freds- och statsbyggnad i sviktande och konflikttrabbade situationer, New Deal, samt bidragit till policyutveckling inom freds- och statsbyggnad.

Slutsatser och rekommendationer från detta arbete bidrog till framtagandet av och innehållet i SDG 16 om fredliga och inkluderande samhällen. Dessa perspektiv och erfarenheter bidrog också i förhandlingarna om sustaining peace resolutionerna och diskussionerna om den utökade allokeringen till sviktande och konflikttrabbade länder inom IDA 18.

Vid den Internationella dialogens globala möte på ministernivå i april 2015 antogs Stockholmsdeklarationen som fastställer bl.a. betydelsen av lokalt ägarskap, inkluderande processer och harmoniserat internationellt stöd till freds- och statsbyggnad. Under 2017 påbörjade Världsbanksgruppen och FN en studie om förebyggande av väpnad konflikt – Sverige gav stöd till framtagande och lansering.

## 9 Tema humanitärt bistånd

### 9.1 Utvecklingen globalt

De humanitära behoven i världen är större än någonsin. Svaga stater, terroristattacker och gränsöverskridande konflikter bidrar till återkommande långdragna kriser och katastrofer och människor på flykt under långa perioder. Behoven har fördubblats på fem år. Omkring 80 procent av de humanitära finansiella medel FN efterfrågar rör insatser i konfliktsituationer.

En av de största humanitära utmaningarna är människor som befinner sig på flykt. Deras antal har ökat kontinuerligt och uppgår för närvarande till 66 miljoner människor i världen. Drygt 22 miljoner av dessa har korsat en internationell gräns och betraktas därmed som flyktingar medan ungefär 40 miljoner är internflyktingar och 3 miljoner är asylsökande. Över hälften av alla tvångsfördrivna i världen är barn och ungefär hälften är kvinnor eller flickor. Tio länder i världen står värdar för drygt 60 procent av världens flyktingar. Trenden går mot en ökning av antalet tvångsfördrivna, inklusive internflyktingar, främst i samband med Syrienkrisen men också på grund av konflikter och kriser i Sydsudan, Irak, Ukraina, Centralafrikanska republiken och Myanmar. Detta samtidigt som äldre konflikter i exempelvis Afghanistan, Demokratiska republiken Kongo och Somalia förblir olösta. Det största antalet människor på flykt lämnar aldrig sitt ursprungsland, utan blir internflyktingar, vilka utgör omkring 2/3 av alla tvångsfördrivna i världen. Den största andelen flyktingar söker sig till närområdet och drygt 85 procent av alla världens flyktingar finns i dag i utvecklingsländer.

En oroväckande utveckling globalt under senare år är minskad respekt för humanitära principer om neutralitet, oberoende och politisk opartiskhet. Inom detta ryms en oroväckande minskning av respekt för den internationella humanitära rätten, däribland principen om humanitärt tillträde som ska skydda tillgången till humanitärt stöd för personer som är i behov av detta. De senaste åren har våld som riktar sig mot eller på annat sätt drabbar sjukvårdspersonal eller sjukhus, skolor och civila ökat. Till de stora utmaningarna för det humanitära arbetet under de senaste åren hör också naturkatastrofer och svältrisk på flera håll i världen.

### 9.2 Multilaterala organisationers verksamhet och svenska prioriteringar

Inom det humanitära området har de tongivande multilaterala organisationerna varit UNHCR, WFP, OCHA och UNRWA. De svenska kärnstöden har under perioden 2014–2016 kraftigt ökat till dessa

organisationer, samtidigt som även multibi-stödet till humanitärt arbete ökat. Kärnstöd gör att organisationerna kan använda medlen flexibelt utifrån humanitära behov. Det ökar förmågan att snabbt svara mot uppkomna kriser samt att finansiering styrs dit den behövs mest.

Världstoppmötet för humanitära frågor (World Humanitarian Summit, WHS) i Istanbul, maj 2016, var ett viktigt tillfälle att samla hela det humanitära systemet – såväl givare som FN-organisationer, den internationella rödakorsrörelsen, Världsbanksgruppen och organisationer i det civila samhället. Centrala frågor var vikten av ett mer effektivt responssystem i ljuset av ökande humanitära behov globalt liksom vikten av förebyggande insatser. Under världstoppmötet för humanitära frågor lanserade FN:s generalsekreterare avtalet Grand Bargain. Avtalet togs fram efter förhandlingar mellan världens 15 största humanitära givare och de 15 största genomförandeaktörerna. Sverige, som en tongivande humanitär givare, spelade en nyckelroll i förhandlingen med särskilt fokus på vikten av flexibel finansiering. Resultatet blev en överenskommelse med ett 50-tal specifika åtaganden som syftar till att göra det humanitära responssystemet mer effektivt, transparent och inkluderande.

En positiv trend de senaste tio åren är etablerande av givargemensamma fonder för humanitära insatser både globalt (Central Emergency Response Fund) och på landnivå (Country-Based Pooled Funds). Dessa möjliggör en behovsbaserad ansats liksom ett mer effektivt och kostnadseffektivt humanitärt bistånd.

Sveriges huvudprioriteringar inom det humanitära området är: 1) ökad respekt för de humanitära principerna och internationell humanitär rätt (IHL), 2) ett starkare, mer effektivt och samordnat humanitärt system, både lokalt och globalt, i enlighet med gemensamma humanitära standarder och normer, för att bättre kunna svara mot ökade humanitära behov i världen, 3) ökad samverkan med civilsamhället, inklusive drabbade och utsatta befolkningar, 4) ökad samverkan och ökade synergier mellan humanitära insatser och långsiktigt utvecklingsamarbete, för att minska risken för återkommande humanitära kriser 5) nya och innovativa finansieringsformer.

**FN:s kontor för humanitärt bistånd (OCHA)** inrättades 1991, genom beslut i generalförsamlingen initierat av bland andra Sverige, med uppdrag att främja samordning mellan humanitära aktörer och att bedriva påverkansarbete om världens humanitära kriser. OCHA:s kärnmandat är att leda och samordna internationella humanitära insatser vid katastrofer, bl.a. genom att stödja de humanitära samordnarna. OCHA tillhandahåller även humanitära tjänster och påverkansarbete på global nivå.

OCHA är Sveriges huvudsakliga motpart när det gäller hanteringen av FN:s humanitära fonder, den humanitära reformagendan och uppföljningen av världstoppmötet för humanitära frågor 2016 (WHS). OCHA:s uppdrag är att:

- Mobilisera och samordna effektiv och principstyrd humanitär verksamhet, i partnerskap med nationella och internationella aktörer, för att lindra mänskligt lidande i katastrofer och nödsituationer.
- Idka påverkansarbete till förmån för nödställda människors rättigheter.

- Främja katastrofberedskap och förebyggande arbete.
- Facilitera hållbara lösningar på humanitära kriser.

Verksamheten innebär dels att samordna och effektivisera humanitär verksamhet i fält genom att tillhandahålla konkreta verktyg och tjänster, dels att bedriva påverkansarbete och förbättring av det humanitära systemet på global nivå. Konkret är OCHA ansvarigt för bl.a. tjänstgöringslistan (roster) och utbildning för FN:s humanitära samordnare, den humanitära programcykeln och de humanitära behovsbedömningarna och responsplanerna (dvs samordning och presentation av samtliga prioriterade humanitära behov i en kontext), humanitära informationsprodukter, samordning mellan humanitära kluster, FN:s globala katastroffond (CERF) och de humanitära landfonderna samt genomförandet av den humanitära reformagendan.

Som en av initiativtagarna till OCHA och en av organisationens största givare har Sverige en nära relation till OCHA. Relationen innebär starkt stöd till OCHA:s mandat och uppgift, samtidigt som konstruktiv kritik ofta framförs för att förbättra organisationens effektivitet. Denna relation har varit viktig i den omfattande reformprocess som OCHA genomgått under 2016–2017. Sverige har deltagit aktivt för att driva reformprocessen i OCHA:s rådgivande styrgrupp ODSG (OCHA Donor Support Group). Sverige var ordförande i ODSG juli 2015-juni 2016 och satt i ODSG:s ordförandetrojka till juni 2017.

Som ordförande tog Sverige bl.a. initiativ till en organisationsöversyn (Functional Review) som slutfördes i juli 2016. Översynen visade att OCHA har ett starkt och uppskattat mandat, men att organisationen saknade strategiskt fokus och hade problem i dess ledningsstruktur. Uppföljning görs i en pågående reformprocess, inklusive ny organisationsstruktur med fokus på fem tydliga kärnfunktioner, ny strategisk plan samt budget i balans.

OCHA:s verksamhet bedöms ha bidragit mycket effektivt till att uppnå resultat inom för Sverige prioriterade humanitärpolitiska områden, särskilt om flexibel finansiering och respekt för de humanitära principerna. OCHA:s roll inom humanitär samordning är avgörande för att det humanitära systemets olika delar ska fungera effektivt och principbaserat.

**FN:s flyktingorgan (UNHCR)** har som mandat att söka hållbara lösningar på flyktingsituationer, vilket traditionellt har handlat om frivilligt återvändande, vidarebosättning eller lokal integrering. Dessa lösningar har dock hittills visat sig vara otillräckliga samtidigt som antalet utdragna flyktingsituationer växer. Detta har sporrat till ett större fokus på flyktingars självförsörjning och till ett närmare samarbete mellan humanitära aktörer, utvecklingsaktörer, regeringar och näringslivet. Sverige har olika kontaktytor gentemot UNHCR för att påverka dess verksamhet. Till de viktigare hör de årliga bilaterala konsultationerna som äger rum i Geneve och den kontinuerliga kommunikationen som representationen i Geneve ansvarar för. Sverige deltar även i de fältresor som anordnas två gånger per år då tillfälle ges att se hur verksamheten bedrivs i praktiken. Slutligen besöker

flyktingkommissariaten vanligtvis Sverige minst en gång per år för överläggningar. Skr. 2017/18:188

Sverige har tillsammans med ett antal likasinnade länder varit starkt drivande för att åtgärder kopplade till sexuellt och könsbaserat våld (SGBV) ska inkluderas redan på planeringsstadiet inför operationer. UNHCR antog en strategi för detta arbete 2012 och en utvärdering av resultatet håller på att sammanställas. Sidas riktade projekt- och landstöd inkluderar fleråriga tematiska stöd till UNHCR:s arbete mot sexuellt och könsbaserat våld. Sverige har också uppmuntrat UNHCR:s ansträngningar att stärka och professionalisera sina kontroll- och översynsmechanismer. Inför 2017 reviderade Sida sitt avtal med UNHCR för att säkerställa att organisationen ska rapportera om misstänkta korruptions- och bedrägerifall.

UNHCR är närvarande i 130 länder och 87 procent av deras 11 000 anställda arbetar i fält. Till de största operationerna räknas Syrien där 5,5 miljoner flyktingar har registrerats varav 460 000 befinner sig i läger. Under 2016 bistod UNHCR 37 miljoner internflyktingar och 16 miljoner flyktingar.

**FN:s världslivsmedelsprogram (WFP)** är en av Sveriges viktigaste multilaterala partner på det humanitära området. WFP arbetar med ett dubbelt mandat: livsmedelsassistans och distribution av livsmedel i humanitära kriser, samt utvecklingsinriktat livsmedelsbistånd som dock är marginellt.

Regeringen antog i mars 2016 en ny organisationsstrategi för samarbetet med WFP perioden 2016–2017. I den fastslås att svenska prioriteringar är WFP:s humanitära verksamhet, som ska bedrivas med social och miljömässig hållbarhet i fokus. Jämställdhet och humanitära skyddsaspekter är andra prioriteringar.

Sveriges bidrag till WFP utgörs till största delen av icke öronmärkt kärnstöd. Endast omkring 6 procent av WFP:s totala inkomster är kärnstöd, resten är öronmärkta medel. Ökat multilateralt/flexibelt stöd är nödvändigt för att ge WFP möjlighet att effektivt genomföra verksamheten både på global och landnivå.

Sverige driver dialogen med WFP och andra givare om behovet av att öka flexibel finansiering till WFP och har under perioden 2014–2016 agerat föregångare genom att öka volymen av flexibel finansiering för varje år. Sverige har framhållit de evidensbaserade fördelar som förutsägbart och flexibelt bistånd medför, och påmint om givarländernas åtaganden inom ramen för the Grand Bargain om minst 30 procent icke öronmärkt eller lätt öronmärkt humanitärt bistånd senast 2020.

Det svenska kärnbidraget får endast användas till humanitär verksamhet. I tillägg till humanitärt stöd har Sida bidragit med utvecklingsfinansiering och Sverige verkar för ökade resultat i kopplingen mellan humanitär verksamhet och långsiktig utveckling.

WFP genomför sedan drygt ett år ett omfattande reformarbete för att styra om från projektbaserade insatser till att genomföra landprogram som anpassas där så är möjligt till nationella "zero hunger"-planer, i linje med de globala målen inom Agenda 2030 med fokus på mål 2 Hunger och mål 17 Internationellt partnerskap. Omstruktureringen av WFP:s verksamhet innebär bl.a. att strategiska landplaner utformas där både humanitär och utvecklingsinriktad verksamhet ingår. Nuvarande

reformprocess syftar till ökad effektivitet och resultatfokus i organisationen och har fått aktivt stöd från Sverige.

Sverige har bidragit till utvecklingen av WFP:s miljöpolicy och gett bidrag till genomförandet av piloter för att integrera miljöledningssystem samt hänsyn till hållbarhetsperspektivet vid organisationens upphandling. Sverige har medverkat i utformningen av WFP:s klimatpolicy och finansierat en satsning på att utveckla tidiga varningssystem för klimatrelaterade risker. Sverige har också bidragit till utvecklingen av WFP:s jämställdhetspolicy och med riktade resurser för att stärka jämställdhetsarbetet på fältkontoren.

Under 2016 bistod WFP 82 miljoner människor med mat eller kontantstöd, varav 16 miljoner barn fick skolmat och 5 miljoner barn undvek allvarlig undernäring tack vare WFP:s insatser.

**FN:s hjälporgan för palestinska flyktingar (UNRWA)** bildades 1949 med mandatet att bistå och skydda de palestinska flyktingar som tvingats lämna sina hem till följd av den arab-israeliska konflikten 1948. Mandatet har senare utökats för att omfatta palestinier som tvingats fly i samband med sexdagarskriget 1967. I dag är runt fem miljoner palestinska flyktingar berättigade till humanitärt stöd från UNRWA, varav en tredjedel fortfarande bor i flyktingläger.

UNRWA:s verksamhet består av humanitärt stöd främst i form av skolgång och utbildning för palestinska barn och ungdomar, sjukvård inklusive mödravård, matpaket och ekonomiskt bistånd. Sverige ser UNRWA som en hörnsten i regionen, för dess humanitära gärning men också för den stabilitet man bidrar till genom att erbjuda alternativ till extremistrelser och utbildning för närmre en halv miljon barn. Organisationens verksamhet bedrivs i fem geografiska arbetsområden: Gaza, Västbanken, Jordanien, Syrien och Libanon.

Sverige var 2017 den tredje största givaren till organisationens kärnbudget (efter USA och EU) och den fjärde största totalt. I linje med Sveriges multistrategi och Grand Bargain-åtaganden är den absolut största delen av stödet till UNRWA (87 procent år 2017) icke-öronmärkt.

UNRWA:s finansiella situation har länge varit prekär, och ytterligare försämrats på senare år. Det beror främst på den utdragna konflikten i Syrien och situationen i Gaza, som gjort att många palestinier, som tidigare försörjde sig själva, nu är i behov av UNRWA:s stöd. Bidragen till UNRWA har dock inte ökat i samma takt som de humanitära behoven ökat. Det har gjort att vissa delar av UNRWA:s verksamhet regelbundet hotas av nedläggning.

UNRWA:s ytterst svåra budgetläge är en central fråga som kräver fortsatta reformer kopplade till en breddad givarbas. Sverige har kontinuerligt försökt bryta det dödläge som präglat diskussionerna om organisationens budget under några år. Sverige stödjer organisationens reformarbete. UNRWA har, på kort tid, genomfört flera förändringar och beräknar att de reformer som genomfördes under 2015, 2016 sparat 81 miljoner US dollar till kärnbudgeten under 2017.

Under 2017 tillhandahöll UNRWA skolutbildning för mer än 520 000 flyktingbarn. Trots organisationens begränsade resurser, med en snittkostnad på 804 US dollar per elev och år, får UNRWA-elever återkommande högre resultat än sina jämnåriga i nationella prov. UNRWA har sedan 2012 ett särskilt utbildningsprogram (Human Rights,



Conflict Resolution, and Tolerance – HRCRT) för att främja tolerans och mänskliga rättigheter i undervisningen. Därtill har UNRWA under 2016 och 2017 genomfört omfattande och obligatorisk kompetensutveckling – för alla organisationens anställda – för att ytterligare säkerställa att dessa principer efterlevs och genomsyrar hela UNRWA:s verksamhet.

Under 2017 bistod UNRWA 3,1 miljoner flyktingar i de fem verksamhetsområdena med sjukvård. UNRWA arbetar aktivt med effektivisering av sin sjukvårdsverksamhet för att kunna nå ut till så många behövande som möjligt. I linje med detta arbete har man utvecklat handböcker, som även finns som mobilapplikationer, för att exempelvis nyblivna mödrar ska kunna kontrollera sitt barns utvecklingskurva på distans eller diabetespatienter kontrollera sina insulinnivåer.

Efter stridigheterna i Gaza sommaren 2014 totalförstördes över 9 000 hem tillhörande palestinska flyktingar. Förutom att ha stöttat familjer med tillfälligt skydd har UNRWA sedan dess stött återbyggnaden i Gaza genom ett särskilt program. I september 2017 hade uppskattningsvis 3000 familjer, med stöd av UNRWA, återbyggt sina hem.

### 9.3 Konkreta exempel på svenskt påverkansarbete

#### **Exempel 21: Grand Bargain – Sverige drivande i arbetet för att främja flexibel humanitär finansiering**

Våren 2015 tillsatte FN:s generalsekreterare en högnivåpanel med uppdrag att föreslå åtgärder för att minska den rekordstora klyftan mellan humanitära behov och resurser. Utrikesminister Margot Wallström och Kristalina Georgieva, då vice-president i EU-kommissionen, var drivande i panelen. I högnivåpanelens rapport identifierades tre åtgärder för att möta de rekordstora humanitära behoven: 1) minska de humanitära behoven genom satsningar på fred, utveckling, resiliens och katastrofförberedelse, 2) öka givarbasen, 3) effektivisera det internationella humanitära responssystemet.

Med utgångspunkt i den tredje rekommendationen initierades förhandlingar. Sverige, som är en tongivande humanitär givare, spelade en nyckelroll i förhandlingen med särskilt fokus på vikten av flexibel finansiering. Resultatet av förhandlingarna blev the Grand Bargain, en överenskommelse med ett 50-tal specifika åtaganden som syftar till att göra det humanitära responssystemets mer effektivt, transparent och inkluderande. I substans är överenskommelsen en utveckling av initiativet Good Humanitarian Donorship. Avtalet lanserades av FN:s generalsekreterare vid världstoppmötet för humanitära frågor (WHS) i Istanbul, i maj 2016.

Grand Bargain är nydanande genom att det innehåller åtaganden från såväl givare som FN-organisationer, den internationella rödakorsrörelsen, Världsbanksgruppen och organisationer i det civila samhället. Denna bredd innebär att hela det humanitära ”ekosystemet” inkluderas. Deltagande av organisationer som UNDP och Världsbanksgruppen innebär också att synergier mellan humanitärt bistånd och utvecklingsinsatser främjas.

Grand Bargain omfattar en stor bredd frågor. Genom att inkludera administrativa, finansiella och policymässiga frågor i samma avtal säkerställs koherens i frågor som länkar i varandra, men som ofta behandlas separat. Konkret innehåller Grand Bargain tio tematiska arbetsströmmar, med ett antal åtaganden som riktar sig till givare respektive genomförandeaktörer. Sverige leder tillsammans med ICRC den arbetsström som verkar för minskad öronmärkning och flexibel finansiering. Arbetsströmmen inriktas på att hitta konkreta policyalternativ för att överbrygga givares behov av kontroll, ansvarsutkrävande, transparens och tydlig resultatrapportering med genomförandeorganisationers behov av flexibel finansiering för att kunna agera snabbt och behovsbaserat. Arbetet i givargemensamma fonder som CERF och CBPF är centrala, liksom goda exempel på ansatser som möjliggör mjuk öronmärkning/programansatser.

#### **Exempel 22: Ökad synlighet för givare av icke-öronmärkt kärnstöd till UNHCR**

Sverige var UNHCR:s femte största bilaterala givare 2016 i absoluta tal men var och förblir under 2017 också den största givaren av icke-öronmärkt kärnstöd. Denna typ av stöd möjliggör ett snabbt och flexibelt svar på olika kriser och uppskattas högt av UNHCR. De senaste åren har nämligen bara drygt 15 procent av det samlade stödet till organisationen varit icke-öronmärkt. På efterfrågan av Sverige med flera givare sammanställde UNHCR 2014 ett aide memoire om icke-öronmärkt stöd och rollen det spelar för organisationens verksamhet. Detta har sedan dess utvecklats till en väl genomarbetad broschyr som är tillgänglig för allmänheten och innehåller konkreta exempel på hur stödet kommer till användning. Efter dialog med UNHCR:s regionkontor i Stockholm (som täcker de nordiska och baltiska länderna) har arbetet med att kommunicera vikten av det icke-öronmärkta stödet för organisationens verksamhet intensifierats.

AfDB	African Development Bank. Afrikanska utvecklingsbanken.
AfDF	African Development Fund. Afrikanska utvecklingsfonden.
AIIB	Asian Infrastructure Investment Bank. Asiatiska Banken för Infrastrukturinvesteringar
AsDB	Asian Development Bank. Asiatiska utvecklingsbanken.
AsDF	Asian Development Fund. Asiatiska utvecklingsfonden.
DAC	Development Assistance Committee. OECD:s kommitté för biståndsfrågor.
EU	Europeiska Unionen
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations. FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation.
FN	Förenta Nationerna.
GAVI	The Vaccine Alliance. Globala vaccinalliansen
GCF	Green Climate Fund. Gröna Klimatfonden
GEF	Global Environment Facility. Globala miljöfonden
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development. Internationella återuppbyggnads- och utvecklingsbanken.
IDA	International Development Association. Internationella utvecklingsfonden.
IFAD	International Fund for Agricultural Development. Internationella jordbruksutvecklingsfonden.
IFC	International Finance Corporation.
IFI	International Finance Institutions. De internationella finansinstitutionerna.
ILO	International Labour Organization. Internationella arbetsorganisationen.
IMF	International Monetary Fund. Internationella valutafonden.
IOM	International Organization for Migration. Internationella flyktingorganisationen.
LDCF	Least Developed Countries Fund. Fonden för de minst utvecklade länderna.
MDB	Multilateral Development Banks. De multilaterala utvecklingsbankerna.
MDPA	Multidimensionell fattigdomsanalys.
MOPAN	Multilateral Organisations Performance Assessment Network
OCHA	United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. FN:s kontor för samordning av humanitär hjälp.
ODA	Official Development Assistance. Offentligt utvecklingsbistånd.
ODSG	OCHA Donor Support Group. OCHA givarstödgrupp.
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development. Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling.
OHCHR	Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. Kontoret för FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter.
SADEV	Swedish Agency for Development Evaluation. Institut för utvärdering av internationellt utvecklingssamarbete.
SARC	Special Assistant to the Resident Coordinator
SDG	Sustainable Development Goals. Globala mål för hållbar utveckling.
Sida	Swedish International Development Authority. Styrelsen för internationellt bistånd.
SRHR	Sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter.
UNAIDS	FN:s samlade program mot hiv/aids

Skr. 2017/18:188	UNCDF	United Nations Capital Development Fund. FN:s kapitalutvecklingsfond.
	UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development. FN:s konferens om handel och utveckling.
	UNDAF	United Nations Development Assistance Framework.
	UNDP	United Nations Development Programme. FN:s utvecklingsprogram.
	Unpeg	United Nations Environment Programme. FN:s miljöprogram.
	Unesco	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. FN:s organisation för utbildning, vetenskap och kultur.
	UNFPA	United Nations Population Fund. FN:s befolkningsfond.
	UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees. FN:s flyktingkommissariat.
	Unicef	United Nations Children's Fund. FN:s barnfond.
	UNIDO	United Nations Industrial Development Organization. FN:s organisation för industriell utveckling.
	UNOCHA	United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. FN:s kontor för samordning av humanitär hjälp.
	UNRWA	United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East. FN:s hjälporgan för palestinska flyktingar.
	UNyV	United Nations Volunteer Programme. FN:s volontärprogram.
	USD	USA-dollar.
	VBG	Världsbanksgruppen; IBRD, IDA, IMF, IFC.
	WFP	World Food Programme. Världslivsmedelsprogrammet.
	WHO	World Health Organization. Världshälsoorganisationen.
	WHS	World Humanitarian Summit. Världstoppmötet om humanitära frågor.
	WTO	World Trade Organisation. Världshandelsorganisationen.

## Bilaga 2. Multilateralt kärnstöd, tusen kr

Skr. 2017/18:188

Organisation	2014	2015*	2016
Adaptation Fund (AF)	0	0	200 000
African Development Bank (AfDB)	51 340	60 548	62 583
African Development Fund (AfDF)	715 846	746 666	750 419
Asian Development Bank (AsDB)	14 297	18 597	0
Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB)	0	0	177 458
Central Emergency Response Fund (CERF)	410 000	435 000	720 000
Convention to Combat Desertification (UNCCD)	0	674	704
European Bank for Reconstruction and Development (EBRD)	10 000	9 000	8 000
European Bank for Reconstruction and Development (EBRD)	8 500	0	0
Forum Fisheries Agency	0	0	10 000
Global Alliance for Vaccines and Immunization (Gavi)	350 000	350 000	300 000
Global Environment Facility - Least Developed Countries Fund (GEF-LDCF)	15 000	0	150 000
Global Environment Facility Trust Fund (GEF)**	128 780	149 705	275 535
Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria (Global Fund)	500 000	850 000	850 000
Green Climate Fund (GCF)**	0	300 000	400 000
Inter-American Development Bank, Inter-American Investment Corporation and Multilateral Investment Fund (IDB)	11 460	12 029	19 493
International Bank for Reconstruction and Development (IBRD)	46 618	61 710	50 002
International Development Association - Multilateral Debt Relief Initiative (IDA-MDRI)	179 690	167 210	176 680
International Development Association (IDA)	2 465 493	2 623 640	2 623 640
International Finance Facility for Immunisation (IFFIm)	17 950	17 950	17 950
International Fund for Agricultural Development (IFAD)	0	0	270 000
International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA)	49 425	42 600	36 210
Joint United Nations Programme on HIV/AIDS (UNAIDS)	230 000	200 000	250 000

Multilateral Fund for the Implementation of the Montreal Protocol	11 619	12 683	12 683
Nordic Development Fund (NDF)	61 680	61 058	0
OECD-DAC Biståndskommittén vid organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling	8 000	8 000	6 800
Pacific Regional Environment Programme	0	0	20 000
UN Department Political of Affirms (UNDPA-SZA)	0	0	10 000
United Nations Capital Development Fund (UNCDF)	24 700	24 700	25 000
United Nations Children's Fund (Unicef)	550 000	525 000	1 025 000
United Nations Development Programme (UNDP)	510 000	495 000	615 000
United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women (UN Women)	70 000	70 000	110 000
United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR)	0	0	50 000
United Nations Human Settlement Programme (UN Habitat)	10 000	0	0
United Nations International Strategy for Disaster Reduction (UNISDR)	0	0	15 000
United Nations Institute for Training and Research (UNITAR)	3 000	5 000	5 500
United Nations Office of Co-ordination of Humanitarian Affairs (UNOCHA)	119 000	119 000	195 000
United Nations Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)	640 000	640 000	865 000
United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC)	45 500	35 500	37 000
United Nations Peacebuilding Fund (UNPBF)	57 600	57 600	57 600
United Nations Population Fund (UNFPA)	485 000	485 000	504 000
United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA)	282 000	300 000	415 000
World Food Programme (WFP)	550 000	575 000	680 000
World Trade Organisation - Advisory Centre on WTO Law (WTO-ACWL)	2 800	2 800	2 800
World Trade Organisation - Doha Development Agenda Global Trust Fund (WTO-DDAGTF)	0	0	11 575
<b>Totalt kärnstöd som beslutas av UD</b>	<b>8 627 299</b>	<b>9 461 670</b>	<b>12 015 031</b>
Geneva International Centre For Humanitarian Demining (GICHD)	0	2 500	2 500

United Nations Democracy Fund	15 000	0	0	Skr. 2017/18:188
United Nations High Commissioner for Human Rights (extrabudgetary contributions only)	50 000	52 500	0	
United Nations Research Institute for Social Development	10 000	0	0	
United Nations System Staff College	3 000	3 000	3 000	
United Nations Volunteers	6 000	6 000	9 000	
World Health Organisation - core voluntary contributions account (WHO)	170 000	170 000	160 000	
World Trade Organisation - International Trade Centre (WTO-ITC)	30 000	30 000	30 000	
<b>Totalt kärnstöd som beslutas av SIDA</b>	<b>284 000</b>	<b>264 000</b>	<b>204 500</b>	
Food and Agricultural Organisation	16 478	19 770	20 183	
International Labour Organisation - assessed contributions (ILO)	15 816	19 382	19 073	
International Organisation for Migration	3 294	3 980	4 242	
United Nations Conference on Trade and Development	0	0	25	
United Nations Environment Programme (Unep)	32 125	39 779	42 779	
United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation (Unesco)	6 620	16 109	15 106	
World Health Organisation (WHO)	22 294	28 505	25 965	
Utvalda kärnstöd från andra utgiftsområden som ingår i biståndsramen	96 627	127 525	127 374	
<b>Totalt multilateralt kärnstöd***</b>	<b>9 007 926</b>	<b>9 853 195</b>	<b>12 346 905</b>	

\* Utfallet multilateralt kärnstöd 2015 är rensat för tidigarelagda utbetalningar till CERF, EDF, UNDP, UNHCR och UNRWA avseende 2016 års verksamhet om totalt 2,5 mdkr.

\*\* GCF och GEF är justerat efter verksamhetsår.

\*\*\*Exklusive avräkningar.

## Utrikesdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 15 mars 2018

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Lövin, M  
Johansson, Baylan, Hallengren, Bucht, Hultqvist, Hellmark Knutsson,  
Bolund, Bah Kuhnke, Shekarabi, Fridolin, Eriksson, Skog, Ekström,  
Fritzon, Eneroth

Föredragande: statsrådet Lövin

---

Regeringen beslutar skrivelse 2017/18:188 Resultatskrivelse om  
utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd genom multilaterala  
organisationer