



EVALUERING RESUMÉ

Evaluering af Danidas multi-bi bistand 2013-2019

Evalueringen omfatter Danmarks såkaldte multi-bi bistand over landeprogrammerne, dvs. bilateral udviklingsbistand til multilaterale organisationer, der øremærkes til brug i et bestemt land eller til bestemte formål, og den bruges både i den humanitære bistand og i den udviklingsorienterede bistand. Bistanden ydes gennem danske ambassader i partnerlandene. Denne støtte udgør ca. 30 pct. af Danmarks samlede multi-bi bistand, og det svarede i 2019 til kr. 1.521 mio. Evalueringen dækker perioden 2013-2019 og bygger bl.a. på svar fra respondenter i Bangladesh, Etiopien, Kenya og Somalia og på case-studier i Afghanistan, Niger, Mali, Palæstina og Ukraine samt en større spørgeskemaundersøgelse. Evalueringen blev foretaget i perioden oktober 2021 til marts 2023 af det britiske konsulentfirma Mokoro.

OVERORDNEDE KONKLUSIONER

Danmark har over de seneste ti år givet en stadig større del af sin bilaterale bistand via projekter gennemført af multilaterale organisationer. Den type bistand kaldes multi-bi bistand og udgjorde i 2019 en tredjedel af Danmarks samlede udviklingsbistand. Stigningen er sket i en periode, hvor Danmark samtidig har beskåret sin bistand fra 0,91 pct. af den danske bruttonationalindkomst (BNI) til 0,72 pct., hvor antallet af Danida-ansatte i både København og på de danske ambassader er skåret ned, og hvor Danmark har fokuseret sin bistand på skrøbelige lande og regioner.

Evalueringen konkluderer overordnet, at det i mange tilfælde giver god mening at gennemføre dele af den bilaterale bistand på landeniveau i form af multi-bi engagementer, især når bistanden gives som ikke-øremærkede midler til programlignende indsatser, som f.eks. kan være i form af multidonorfonde/-puljer. I skrøbelige lande kan denne type bistand, hvor der trækkes på større organisationers kapaciteter, tilmed mindske de risici, Danida – som en ofte mindre donor – kan stå overfor. Evalueringen fremhæver også, at der i nogle situationer ikke er mange andre muligheder end at arbejde via de multilaterale organisationer.

HVAD ER MULTI-BI BISTAND?

Udviklingsbistand opdeles traditionelt som enten multilateral eller bilateral, men der findes en mellemting, kendt under betegnelsen multi-bi bistand. Den defineres som "bilaterale bidrag til multilaterale organisationer, der øremærkes til brug i et bestemt land eller til bestemte formål", og den bruges både i den humanitære bistand og i den udviklingsorienterede bistand. Hård øremærkning indebærer, at man fra dansk side stiller konkrete krav om aktivitetens indhold, afrapportering mv.

Multi-bi bistand – et overset fænomen Multi-bi bistanden optræder ikke særlig tydeligt i opgørelser over udviklingsbistanden. Hverken hos Danida, andre donorer eller OECD DAC. Her skelnes typisk kun mellem bilateral og multilateral udviklingsbistand. I 2019 fordelte den danske bistand sig med 71 pct. i bilateral og 29 pct. i multilateral bistand.

Over det seneste årti har Danmark kanaliseret en stigende del af sin bilaterale bistand gennem multilaterale organisationer som multi-bi bistand. Og den del er steget fra 14 pct. af Danmarks samlede udviklingsbistand i 2013 til 33 pct. i 2019, hvor den i alt udgjorde kr. 5.082 mio. Andre donorlande har i øvrigt i samme periode også øget deres multi-bi bistand, dog ikke i samme omfang som Danmark.

DANMARKS UDVIKLINGSBISTAND 2019 (TILSAGN):

	mio. kr.	i pct. af total
Total bistand	15.392	100
Multilateral bistand	4.528	29
Bilateral bistand	10.864	71
Den bilaterale bistand er sammensat af:		
Multi-bi bistand	5.082	33
Anden bilateral bistand	5.782	38
Multi-bi bistanden er sammensat af:		
Humanitær multi-bi bistand	1.254	8
Multi-bi bistand til udvikling	3.828	25
Multi-bi bistanden til udvikling er sammensat af:		
Global multi-bi bistand til udvikling	1.801	12
Regional multi-bi bistand til udvikling	500	3
Lande-multi-bi bistand til udvikling ¹	1521	10

¹ Det er denne bistand, evalueringen omfatter

Evalueringen fandt også, at de fordele, der er ved, at Danida lader multilaterale organisationer gennemføre bistanden, går hånd i hånd med de ulemper, som uddelegeringen også medfører, f.eks. at Danida må give køb på graden af indflydelse på, hvordan bistanden tilrettelægges, gennemføres og overvåges. Specielt bør Danida undgå at bede multilaterale organisationer om at gennemføre multi-bi aktiviteter, som kun støttes af Danmark. Endelig påpeger evalueringen, at det har krævet flere ressourcer fra dansk side end forventet at understøtte og følge op på multi-bi bistanden.

IKKE EN EVALUERING MED FOKUS PÅ RESULTATER

Evalueringens fokus omfattede (1) tilvejebringelse af en forståelse af konteksten og rationale bag Danmarks brug af multi-bi bistand, (2) klarlæggelse af Danmarks rolle i multi-bi bilaterale indsatser og (3) en vurdering af styrker og svagheder ved multi-bi bistanden. Alt sammen med det formål at indhøste erfaringer til brug for Danmarks fremtidige brug af denne type bistand. Evalueringen har ikke undersøgt, om det kunne have ført til bedre resultater at kanalisere bistanden som direkte bilateral bistand. Det ville kræve en anden type evaluering.

MANGE POSITIVE ASPEKTER AF MULTI-BI BISTAND

Evalueringen konkluderer, at der er mange potentielle fordele ved landebaseret multi-bi bistand, og at de fordele i vidt omfang også har vist sig i praksis i Danidas brug af multi-bi bistanden. Multilaterale organisationer var ofte effektive 'leverandører' af dansk bistand på landeniveau. Multi-bi bistanden bidrog nemlig til at sikre, at Danmarks og andre donorers engagement var sammenhængende og tilpasset modtagerlandenes ønsker. Især i de lande og regioner, hvor de multilaterale partnere havde den fornødne kapacitet og indflydelse, vurderes multi-bi bistand at sikre bedre sammenhæng end direkte, bilateral bistand. Flere af de repræsentanter for myndighederne i modtagerlande, som evalueringsholdet talte med, gav udtryk for, at multi-bi bistanden bidrog positivt til at sikre sammenhæng med landets egne udviklingsplaner, ligesom de så en stor lettelse i, at de med multi-bi bistanden kun skulle forholde sig til én koordineret mekanisme og i mindre grad skulle håndtere bilaterale donorer hver for sig.

Danmark spillede i mange lande en aktiv rolle i udformningen og gennemførelsen af de multilaterale engagementer, og de multilaterale partnere værdsatte de danske ambassaders aktive involvering i programmer og projekter. Det sidste var dog ikke så udtalt i de tilfælde, hvor flere bilaterale donorer – og ikke bare Danida – var involveret. Her var holdningen hos de multilaterale aktører, at de bilaterale donorer skulle nøjes med at involvere sig gennem de formelle og etablerede strukturer, fordi de ikke så sig i stand til også at håndtere individuelle donorers interesser og krav.

PERSONALERESSOURCER SOM BEGRÆSENDE FAKTOR

Danske ambassader oplevede ifølge evalueringen ofte, at de ikke kunne følge multi-bi engagementerne tæt nok, men var afhængige af de multilaterale aktørers monitorering og afrapportering, som de ikke altid fandt tilstrækkelige. Det efterlod nogle huller, ambassaderne ikke altid selv havde ressourcer til at udfylde. Det gjorde det vanskeligere for Danmark at efterspore og yde indflydelse på, hvordan multi-bi engagementerne blev gennemført.

Evalueringen dokumenterer, at Danidas øgede brug af multi-bi bistand på landeniveau ikke kun skyldes ønsket om at yde bedre bistand, men også at antallet af ansatte på de danske ambassader er skåret ned gennem en årrække. Danske ambassader foretrak ofte multilaterale engagementer, netop fordi de forventede, at de krævede færre personaleressourcer end direkte, bilateral bistand. Men evalueringen konstaterer, at multi-bi engagementerne faktisk krævede betydelige mandskabsressourcer, hvis det fulde potentiale af den type bistand skal udnyttes. Ambassaderne kom derfor til at bruge flere ressourcer på multi-bi engagementerne end forventet. Det understreges af, at ansatte på ambassaderne gav udtryk for, at de gerne ville have engageret sig endnu mere, hvis de havde haft kapaciteten til det.

SAMMENHÆNG MED DEN MULTILATERALE BISTAND HALTER

Begrænsede personaleressourcer lagde også hindringer i vejen for at bruge erfaringerne fra Danmarks multi-bi engagementer i forbindelse med planlægningen af Danmarks kernebidrag til multilaterale organisationer – og vice versa. Det understreges af, at evalueringsholdet ikke fandt eksempler på, at multi-bi indsatser på landeniveau blev valgt med det formål at understøtte Danmarks multilaterale kernebidrag. Det er ellers i Danida bredt anerkendt, at der skal være en tæt forbindelse mellem Danmarks multi-bi engagementer på den ene side og de multilaterale kernebidrag på den anden for at sikre sammenhængende strategier, dialog og læring. Og i 2020 blev der – som et led i Danidas nye retningslinjer for administrationen af den multilaterale bistand – etableret interne kontaktgrupper med netop det formål at understøtte forberedelsen og gennemførelsen af strategierne for hver af de multilaterale organisationer.

Det hilser evalueringen velkommen, men den konstaterer også, at begrænsede personaleressourcer på alle niveauer har vist sig at være en betydelig hindring for at få kontaktgrupperne til at fungere. Og at det sandsynligvis vil begrænse effekten af fremtidige tiltag, der skal skabe en bedre forbindelse mellem de bilaterale ambassader og Udenrigsministeriet i København og andre enheder, der administrerer multilateral bistand.

ADVARSLER FRA OECD DAC

Evalueringen underbygger sin pointe om, at effektiv bistand kræver tilstrækkelige personaleressourcer, med et citat fra OECD DAC's peer review af dansk bistand i 2016: "Forringelsen af kernegruppen af udviklingsfagligt personale i København, især blandt de tekniske specialister, vil påvirke Udenrigsministeriets kapacitet til at opbygge teknisk ekspertise og til at dele erfaringer på tværs af programmer."

Samme år blev bemanningen både i København og på ambassaderne reduceret, ligesom Udenrigsministeriet blev omorganiseret. Her hæfter evalueringsholdet sig især ved, at flere af de interviewede i evalueringen pegede på, at ændringerne i 2016 reducerede antallet af erfarne Danida-folk, og at det på ambassaderne betød færre ressourcer og mindre tid til at forvalte landeprogrammer og -engagementer.

STORE ENGAGEMENTER BEDRE END SMÅ – SOM REGEL

Evalueringen konkluderer helt overordnet, at de multi-bi engagementer, der har vist sig mest effektive, er store og involverer flere bilaterale donorer, der giver deres bidrag som ikke-øremærket programbistand. De Danida-engagementer, der falder dårligst ud, er typisk små og 'hårdt øremærkede' bidrag til engagementer, hvor Danida var den eneste donor.

Evalueringen konstaterer også, at Danidas multi-bi bidrag ofte var mere effektive i skrøbelige end i ikke-skrøbelige lande. Det kan dog, understreger evalueringen, hænge sammen med, at bidragene i skrøbelige stater typisk var ikke-øremærkede midler til fonde og/eller puljer administreret af en eller flere multilaterale organisationer. Det kunne ifølge evalueringen tyde på, at udfaldet er mere afhængigt af måden, bidragene gives på, end om de går til skrøbelige eller ikke-skrøbelige lande.

Herudover nævner evalueringen, at der også er flere eksempler på gode resultater af Danida-bidrag til mindre og teknisk-fokuserede multilaterale organisationer som ILO, IFAD og FAO.

MULTILATERALE ORGANISATIONER UDFORDRET AF STIGENDE ØREMÆRKNING

Danmarks og andre donorerers stigende brug af multi-bi bistand har skabt bekymring for, om det multilaterale system fragmenteres, og om de multilaterale organisationer bliver dårligere i stand til at agere effektivt, når de modtager en stigende del af deres støtte som øremærkede midler. Tendensen understreges af, at næsten halvdelen (47 pct.) af OECD-landenes bidrag til de multilaterale organisationer i perioden 2013 til 2019 blev givet som multi-bi bistand. I 2019 modtog FN-fonde og -programmer hele 84 pct. af deres midler som multi-bi bistand. For Verdensbanken og andre udviklingsbanker var andelen dog stadig mindre end 30 pct.

Evalueringsholdet har ikke selv undersøgt effekten på de multilaterale organisationer af den øgede øremærkning af de multilaterale bidrag. Men der refereres til "The Multilateral Development Finance 2020 Report" fra OECD, der noterede flere og flere tegn på potentielt negative effekter af den øgede multi-bi bistand. F.eks. at den kan påvirke de multilaterale organisationers uafhængighed og gøre dem mindre strategiske og effektive og dermed underminere netop de fordele, de har som multilaterale organisationer. Evalueringen refererer desuden til studier,

der viser, at den negative effekt er størst, når multi-bi bistanden er meget stramt øremærket. Når den derimod gives som ikke-øremærket støtte til fælles fonde eller puljer, levner det de multilaterale organisationer råderum til at agere strategisk og fleksibelt.

Evalueringen konstaterer samtidig, at Danida er en generøs donor til det multilaterale system. I den periode, evalueringen dækker, har Danidas kernebidrag til multilaterale organisationer ligget stabilt omkring 29 pct. af den samlede bistand. Hertil kommer den voldsomt stigende multi-bi bistand, der altså alene skyldes, at mere bilateral bistand kanaliseres gennem de multilaterale organisationer.

SÅDAN BRUGER DANMARK MULTI-BI BISTANDEN

Af den multi-bi bistand, Danmark gav på landeniveau, gik halvdelen i 2019 til FN-organisationer, mens 37 pct. gik gennem Verdensbanken. Blandt FN-organisationer gik de største bidrag til FN's Udviklingsprogram (UNDP), der tegnede sig for 38 pct. Herefter fulgte FN's Børnefond (UNICEF) og FN's Befolkningsfond (UNFPA). Langt den overvejende del gik til god regeringsførelse, civilsamfund, konfliktforebyggelse, fred og sikkerhed og social infrastruktur.

De fleste danske multi-bi bidrag på landeniveau var små, det vil sige på mindre end kr. 23 mio. I perioden 2013-2019 tegnede 199 små engagementer sig tilsammen for blot en femtedel af Danmarks multi-bi bistand på landeniveau, selv om de i antal udgjorde 73 pct. af engagementerne. I samme periode var der 75 bidrag på mellem kr. 23 mio. og kr. 373 mio. De tegnede sig for 27 pct. af engagementerne, men altså for 80 pct. af Danmarks multi-bi bistand på landeniveau.

ÅRSAGER TIL DANMARKS STIGENDE BRUG AF MULTI-BI BISTAND

Evalueringen peger på tre årsager til Danmarks stærkt stigende brug af multi-bi-bistanden:

Skrøbelige lande og regioner: I den periode, evalueringen dækker, er fokus for det danske udviklingsarbejde blevet rettet mere og mere mod skrøbelige lande og regioner som Afghanistan, Somalia og Vestafrika. I disse skrøbelige og konfliktramte lande og regioner foretrak Danida at gå sammen med multilaterale organisationer, blandt andet fordi de var i stand til at bringe centrale aktører sammen og håndtere de store risici, der er forbundet med at støtte udviklingen i skrøbelige lande og regioner. Her gjorde de danske bidrag til multilaterale aktører det muligt for Danmark at gennemføre et omfattende og sammenhængende engagement under vanskelige vilkår. Alligevel konstaterer evalueringen, at andelen af Danmarks multi-bi bistand til ikke-skrøbelige lande steg endnu kraftigere end til skrøbelige lande. Det taler for, at der også har været andre årsager til den øgede brug af multi-bi bistand.

Besparelser i bistand og bemanding: Inden for det seneste årti er den danske udviklingsbistand skåret ned i flere omgange. I samme periode blev antallet af prioritetslande reduceret fra 21 til 14, hvilket betød, at nedskæringerne især ramte Danmarks bilaterale bistand. Også bemandingen i Udenrigsministeriet og på de tilbageværende danske ambassader i partnerlandene blev ramt af nedskæringer. De begrænsninger betød flere multi-bi engagementer, fordi de multilaterale aktører både har ansatte lokalt og etablerede systemer for monitorering, afrapportering og evaluering. Den udvikling tog for alvor fart fra 2018, hvor Danida i sine interne retningslinjer utvetydigt indskærpede, at Danmark skulle arbejde gennem multilaterale organisationer og andre donorer, hvor det var relevant.

Bratte op- og nedture: Endelig peger evalueringen på, at de danske bevillinger til udviklings samarbejde det seneste tiår har været ramt af bratte op- og nedture, der ikke kun skyldes besparelser, men også svært forudsigelige udgifter til flygtningemodtagelse i Danmark. Det har gjort det nødvendigt flere gange at 'skruer op eller ned' på bistanden med kort varsel, og det er alt andet lige lettere at gøre i multi-bi bistanden end i den egentlige og direkte bilaterale bistand.

ANBEFALINGER

Evalueringen rundes af med ni konkrete anbefalinger til den fremtidige brug af landebaseret multi-bi bistand.

Blandt anbefalingerne er:

- De danske ambassader bør undgå små multi-bi engagementer med Danida som eneste donor og med 'hård øremærkning' af Danida-bidragene.
- Ambassaderne skal sikre – og sikres – tilstrækkelig kapacitet til grundig forberedelse og forvaltning af multi-bi engagementer.
- Udenrigsministeriet bør lave en tilføjelse til de bilaterale retningslinjer for administration af bistanden, så de bedre kan vejlede ambassaderne i brugen af multi-bi bistand og sikre, at den multilaterale organisation har den rette ekspertise til at gennemføre aktiviteten.
- Udenrigsministeriet bør revidere de multilaterale kontaktgruppers formål og organisation – herunder se på deres ressourcer – så de kan sikre effektiv erfaringsudveksling imellem al den bistand, der vedrører de multilaterale organisationer.
- Udenrigsministeriet bør tage skridt, der sikrer en mere integreret brug af multi-bi bistand og kernebidrag til de multilaterale organisationer.

UDENRIGSMINISTERIETS KOMMENTARER TIL EVALUERINGEN:

Udenrigsministeriet hilser evalueringen af multi-bi bistanden velkommen. Den kommer på et tidspunkt, hvor den del af Danmarks udviklingsbistand, der kanaliseres gennem multilaterale partnere, er i kraftig stigning. Danmark introducerede i 2019 principperne i "Doing Development Differently", netop med den ambition at sikre en stærkere sammenhæng mellem alle bistandsinstrumenter og -modaliteter, herunder mellem den bilaterale og den multilaterale bistand og mellem bistand administreret fra København, fra multilaterale repræsentationer og fra ambassader. Alt sammen med det overordnede mål at forstærke en holistisk tilgang til Danmarks samlede udviklingssamarbejde. Evalueringen rummer værdifulde indsigter, der kan bruges i bestræbelserne på at videreføre den proces. Men lige så vigtigt er det, at evalueringen også kortlægger de udfordringer, der skal tages højde for i denne proces.

Udenrigsministeriet er enig i de ni overordnede anbefalinger, evalueringen kommer med, og vil sikre, at der bliver fulgt op på dem alle.

Evalueringsrapporten er udgivet af:
Udenrigsministeriet
Kontoret for Evaluering, Læring & Kvalitet
Asiatisk Plads 2
1448 København K
Danmark

Den fulde evalueringsrapport kan
downloades fra internettet via
um.dk/evaluering

For yderligere oplysninger,
kontakt venligst tlf. +45 33 92 10 83
eller elk@um.dk

Foto: Village Savings and Loans
Association (VSLA) meeting
in West Nile, Uganda, 2023,
Marina Buch Kristensen