

# **MENS VI VENTER PÅ MIRAKLET** **Udviklingsmålene mod 2015**

**D E N N Y V E R D E N**  
TIDSSKRIFT FOR INTERNATIONALE STUDIER

DIIS • København • 2005

# Let røven – vi kan, hvis vi vil

Hvad er det centrale i 2015 Målene, og hvad er der sket indtil nu?

Halvfemserne var præget af FN-konferencer med urealistiske mål

Op gennem 1990erne fandt en lang række store FN-konferencer sted. Her retrospektivt kan vi konkludere, at de udgjorde en serie af FN-fiaskoer. Hver gang holdt vi en konference om et emne, enedes vi om ønskværdige mål, som i praksis var alt for ambitiøse og urealistiske, og mødtes igen fem år senere og slog fast, at vi ikke havde nået målene. Eksempler på dette er børnetopmødet i New York, uddannelsesmødet i Jomtien, mødet om bæredygtig udvikling i Rio, befolkningstopmødet i Kairo, det sociale topmøde i København og kvindekongressen i Beijing. Denne karrusel tog fart allerede i løbet af 60'erne, 70'erne og 80'erne og kulminerede i 90'erne. Det var først, da man samlede de forskellige emner og konferencer i et fælles dokument, at der begyndte at ske noget. Dette fælles dokument blev vedtaget under FN's Millenniumstopmøde i år 2000 og kaldes for Årtusindeerklæringen.

Hvad er det nye?

Det nye består ikke kun i, at alt blev samlet i ét fælles dokument, men også i at Årtusindeerklæringen via 2015 Målene blev kvantificerbar, som et sæt mindre ambitiøse, men også langt mere realistiske målsætninger med en længere tidshorisont. Det kan ikke benægtes, at vi lever i en verden, hvor kvantificering fører til øget troværdighed i forhold til udviklingsagendaen. Kun ved at skabe målbare og tydelige mål, kan vi monitorere, hvor langt vi er fra at nå disse, og udregne, hvad det vil kræve, før vi er ved vejs ende.

2015 Målene er et politisk kompromis, en række laveste fællesnævner, som alle lande kan bakke op omkring. Et eksempel på dette er reproduktiv sundhed, et væsentligt emne i Årtusindeerklæringen, men samtidig et meget kontroversielt emne for USA og en række katolske og muslimske lande. Reproduktiv sundhed indgår derfor ikke i 2015 Målene, fordi de



skulle have fuld opbakning fra alle lande.

En ny ting er også, at verden for første gang har fået en dagsorden for bred menneskelig udvikling. En dagsorden, som er underskrevet af 191 lande, hvor alle bilaterale og multilaterale organisationer påtager sig at arbejde for Målene. Vi har fået en global aftale mellem Nord og Syd, hvor landene i Nord forpligtiger sig til at øge bistanden og koordineringen af bistanden, mindske handelsbarriererne mod Syd og lette Syds gældsbyrde (mål 8), ligesom landene i Syd forpligtiger sig til at arbejde mere for demokratiske styreformer og til at integrere 2015 Målene i deres nationale fattigdomsstrategier. 2015 Målene bliver ikke opfyldt, med mindre alle aktører gør deres del.

Endelig omkranses 2015 Målene af et omfattende net af evalueringer og folkelige kampagner på globalt og nationalt niveau. Evalueringer udføres blandt andet i form af nationale 2015-målrappporter, hvor 95 lande indtil videre har produceret en sådan rapport. Processen bliver støttet af FN's Millenniumprojekt, ledet af professor Jeffrey Sachs, hvori 250 internationale forskere har deltaget. Senere vender vi tilbage til denne udrædning syn på, hvad der skal til for at nå 2015 Målene.

De nationale 2015-kampagner bliver støttet af et nyoprettet *Millennium Campaign Office*, ledet af Eveline Herfkens. Dette kontor skal støtte – ikke lede – de nationale kampagner og bidrage til befolkningernes viden og opmærksomhed om, hvilke mål deres politiske ledere har underskrevet. Målene bliver aldrig opfyldt, hvis ikke folket og civilsamfundet er bag dem og stiller deres ledere til regnskab for, hvorfor udviklingen går så langsomt. Hidtil har 2015 kampagnerne ikke nået det nødvendige niveau.

## Hvad 2015 Målene er – og ikke er

Det er vigtigt at slå fast, hvad 2015 Målene er og ikke er. En stor del af kritikken mod målene bygger på fejlagtige forestillinger om, hvad de egentlig går ud på. 2015 Målene er ikke en ny central udviklingsstrategi eller en ny planøkonomi for hele verden. De er en række af indikatorer, som udviklingen kan måles på. De er parametre, som vi hele tiden kan jævnføre udviklingstrends med for at vurdere, om vi er på rette vej. De indeholder ingen detaljerede planer for, hvordan det skal gå til, og kan altså ikke erstatte de fattigdomsstrategier (PRSPs), som allerede findes. 2015 Målene er et forsøg på at udvide horisonten og se tingene i et længere tidsperspektiv. Målene er et forsøg på at mindske de kraftige udsving i bistandshjælpen, som beror på donorerens "start og stop"-finansiering. Hensigten med 2015 Målene som en fælles referenceramme er ligeledes at øge koordineringen og harmoniseringen af bistanden og dermed bidrage til en reform af hele "bistandsbranchen", noget som vi lykkeligvis begynder at se resultatet af nu.

Millenniumprojektet er ikke blot en akademisk udviklingskritisk øvelse, men bliver en vurdering af, hvad der skal til for at opfylde målene og skabe et udgangspunkt, som vi alle kan komme overens med og delagtiggøre os i. For vi når ikke bare målene ved at hæve bistanden. Vi må støtte og forbedre demokratiske styreformer i udviklingslandene, øge kapaciteten til at tage imod bistand og – lige så vigtigt – forbedre bistandens kvalitet. Det handler om, hvilke nationale reformer, opsparinger og investeringer, som er nødvendige for at nå målene. Det handler om handel og handlens bidrag til at styrke den økonomiske vækst. Og det handler om at skabe en “exit strategi” for bistanden, så den på sigt kan sænkes, og udviklingslandene dermed kommer ind på en bæredygtig vej, hvor øget vækst og højere skatter gør det muligt for regeringerne at få kontrol over det statslige budget.

## Hvordan kan vi følge med i, hvad der sker?

En af forskellene fra tidligere globale målsætninger er som sagt den systematiske opfølgning. Monitoreringen af, hvorvidt verden er på vej til at opfylde målene eller ej, vil ske på globalt, regionalt og nationalt niveau. På det globale niveau har FN’s generalsekretær årligt (siden år 2000) udarbejdet en statusrapport om implementeringen af Årtusindeklæringen, inklusiv 2015 Målene. Hvert femte år skal en større rapport om udviklingen mod målene udarbejdes, hvor der gøres status over de seneste fem års udvikling, og hvorvidt vi er på vej til at nå målene. Sammenlignet med de årlige delvist tekniske rapporter, som i overvejende grad beskæftiger sig med diverse statistikker, får statusrapporten karakter af et politisk dokument, som kombinerer udviklings- og sikkerhedsagendaen. Den første femårsrapport offentliggøres i marts 2005.

Tidsperspektivet løber frem til år 2015. De kvantitative mål bygger på, at de udviklingsforbedringer på globalt niveau, som fandt sted i 70erne og 80erne, skal fortsætte i 25 år, fra 1990 til 2015. Som eksempel kan nævnes børnedødeligheden. Hvis børnedødeligheden falder med samme tempo som i 70erne og 80erne, burde den være reduceret med to tredjedele i år 2015. Dette forklarer, hvorfor en del af målene er sat til at skulle halveres (som målet om at mindske absolut fattigdom), mens andre er sat til at skulle mindskes med to tredjedele og andre til at mindskes med tre fjerdedele.

UNDP er i sin egenskab af permanent ordfører i *UN Development Group* (alle FN-organer, som arbejder med udviklingsspørgsmål) af FN’s generalsekretær sat til at koordinere 2015-målarbejdet i FN-regi. I den sammenhæng samarbejder UNDP med andre FN-organer, regeringer, civilsamfund og forskningsinstitutioner for at udarbejde nationale og regionale 2015-målrappporter. Tanken bag disse nationale rapporter er ikke, at de skal være en ny landestrategi eller udgøre endnu en rappor-

teringsbyrde for den nationale regering. De skal være meget kortfattede og letlæste og gennemgå hvilke mål, der står til at blive opfyldt, hvilke som eventuelt vil opfyldes, og hvilke som er langt fra at blive opfyldt. Hensigten er også, at 2015-målrapporterne skal starte lokale og nationale debatter om udviklingsspørgsmål, som magthaverne kan stilles til ansvar overfor.

95 lande har som nævnt udarbejdet en 2015-målrapport, flere lande har produceret to, og Vietnam og Cameroun tre. Inden for tre til fire måneder vil yderligere 26 lande have udarbejdet deres første rapport, i alt 121 lande. Effekterne af disse rapporter er desværre hidtil udeblevet. Der er dog undtagelser – såsom Jordans meget gode rapport – men i det store og hele er rapporterne ikke blevet den katalysator i de nationale 2015-målkampagner, som de var tænkt som. Der er heller ikke et tydeligt link mellem 2015 Målenes langsigtede perspektiv og de eksisterende, mere kortsigtede fattigdomsstrategier (PRSPs).

Men dermed ikke sagt, at 2015-målrapporterne har været spild af tid. Vi er fortsat i en startfase, og de allerfleste lande har kun skrevet én rapport. En enkelt rapport er svær at benytte til at påvise tendenser, mens tre rapporter fra samme land bliver et mere effektivt redskab – i og med at rapporterne på et tidligt tidspunkt kan vise landets udviklingstendenser. På dette stadium er det en fremgang i sig selv, at 121 lande snart har produceret mindst en rapport.

## Bør målene skræddersyes til hvert land eller være globale?

En del har kritiseret 2015 Målene for at være overfladiske og generaliserende. Også i udviklingsdebatten her i Norden har vi hørt den kritik. Professor Terje Tvedt ved universitetet i Bergen skriver, at sådan som 2015 Målene er formulerede, udgør de en fornærmelse mod den intellektuelle fornuft, og de banaliserer den komplekse virkelighed. Selv UNDP's egne økonomer er splittede i dette spørgsmål. For eksempel mener Jan Vandemorteele, leder af UNDP's fattigdomsgruppe i New York, at målene bør tilpasses den nationale kontekst. Vandemorteele påpeger, at vi bør se på udvikling i et længere historisk perspektiv og for eksempel ikke bedømme Afrika på samme skala som Latinamerika. Et land, hvor tre procent af befolkningen lever i absolut fattigdom, vil have betydeligt nemmere ved at halvere fattigdommen end et land, hvor 60 procent af befolkningen står i samme udsatte situation. Han mener derfor, at 2015-målarbejdet hidtil har været præget af et planøkonomisk syn eller et politibureau-perspektiv. Vi burde derfor skræddersy målene ud fra hvert lands forudsætninger, og Vandemorteele peger på Mozambique og Cameroun som gode eksempler på, at en 2015-målproces med tydelig folkelig forankring og en nedskreven målsætning skaber et positivt momentum for at nå målene. Ligesådan kan målene også gøres mere ambitiøse i de lande, som har bedre forud-

sætninger. Dette kunne være Thailand, som i sin 2015-målrapport har udarbejdet, hvad de kalder “2015-mål plus” – en række målsætninger der er mere ambitiøse end 2015 Målene.

Jeffrey Sachs perspektiv står i klar modsætning til Jan Vandemorteeles synspunkt. Sachs mener, at alle målene skal nås i alle lande, punktum. Ifølge Sachs er risikoen, at vi udvander målene og deres politiske kraft, hvis vi pludselig begynder at sænke målsætningerne inden tidsfristen er udløbet i år 2015. Så har vi på én eller anden måde opgivet på forhånd.

Denne modsætning mellem det realistiske og det ambitiøse ser vi i endnu større grad hos Verdensbanken og Den Internationale Valutafond (IMF). Disse institutioner tager traditionelt afsæt i et realistisk perspektiv, og i deres anskuelser opererer de ud fra, hvilke ressourcer som findes, frem for hvilke ressourcer som burde findes, eller hvad der kræves for at nå målene. Men i løbet af de seneste år har vi set en markant forandring hos disse institutioner i retning mod det sidstnævnte perspektiv. IMF har i sin rapport: *Global Monitoring Report – Policies and actions for achieving the MDGs* fra 2004 regnet på, hvad det ville koste at nå målene, altså en behovsanalyse i stil med Millenniumprojektets. IMF og Verdensbanken har også for nylig besluttet at lave “to-spors”-fattigdomsstrategier, det vil sige, at man sammen med hver fattigdomsstrategi laver et scenario baseret på de nuværende udviklingstendenser, og et scenario hvor landet opfylder 2015 Målene. Modsætningen mellem det realistiske og det ambitiøse ligger i, at beslutningerne truffet i de øverste styreorganer for IMF og Verdensbanken og deres holdning, i visse rapporter ikke stemmer overens med de konkrete aktiviteter på landeniveau gennem fattigdomsstrategierne. Sammenhængen mellem strategierne og 2015 Målene er i virkeligheden stadig svag, hvilket vi vil beskrive i næste afsnit.

## Hvad er der sket indtil videre?

Der skete forbavsende lidt de første to år efter Årtusindeerklæringen. En business as usual-attitude prægede startfasen, og den folkelige opbakning var yderst begrænset. Dette blev afspejlet i de få konkrete resultater og den uenighed, der udsprang fra de tre vigtige konferencer, der skulle løfte udviklingsagendaen. Først var det WTO-ministerrådet i Doha i november 2001, derefter topmødet om finansiering af udvikling i Monterrey i marts 2002 og endelig Johannesburgkonferencen i september 2002 om bæredygtig udvikling – en opfølgning på Riokonferencen fra 1992 om samme emne.

Den overordnede politiske stemning i verden efter terrorattentatet den 11. september 2001 overskyggede store dele af udviklingsdebatten. Terrorbekæmpelse og øgede militæruddgifter, handelskonflikter mellem USA og EU samt et overordnet unilateralt perspektiv fra USA's administration

bidrog ikke direkte til at styrke 2015-agendaen. Når dette er sagt, var der dog enkelte lysglimt i mørket. Monterreykonferencen førte til øget bistand, da en del lande påtog sig, at de gradvist ville øge deres bistand inden for en forudbestemt tidsperiode. Selvom uenigheden var stor på disse konferencer, så bekræftede man endnu engang sine tilsagn om at nå 2015 Målene, og derved blev en konsensus omkring målene både cementeret i Monterrey og i Johannesburg.

Siden år 2002 er der sket et dramatisk gennembrud, rent ud sagt et paradigmeskift inden for udviklingsverdenen. 2015 Målene er gradvist gået fra at være opfattet som “FN-mål” til en global konsensus, som påvirker alle udviklingsaktører, og som oven i købet begynder at påvirke den overordnede udenrigspolitik i mange lande. Der findes utallige eksempler på dette. Sverige gennemførte i løbet af 2002 og 2003 en parlamentarisk udredning – Globkom – som fik i opdrag at evaluere sammenhængen i udenrigspolitikken og skabe et forbedret samarbejde mellem det svenske udenrigsministerium, handelsministerium, erhvervsministerium, miljøministerium og socialministerium, med fokus på 2015 Målene.

Danmark udarbejdede i september 2003 – som det første OECD-land – en mål-8-rapport, som gennemgår, hvordan Danmark lever op til målsætningerne inden for handel, gæld og bistandsspørgsmål. Sverige, Norge, Holland og Finland har siden udarbejdet lignende rapporter, og flere andre lande er i gang med det. EU offentliggør en mål-8-rapport i foråret 2005. Nu er det op til forskningsinstitutioner såsom DIIS og civilsamfundet kritisk at granske disse rapporter og skabe en livlig debat omkring dem.

Storbritannien har vendt sig fra at være dybt skeptisk overfor 2015 Målene til nu at være en af de største fortalere for målene. I det britiske bistandsorgan DFID tager alt arbejde nu udgangspunkt i 2015 Målene. Som et resultat af 2015 Målene, er samarbejdet mellem Bretton Woods institutionerne og FN markant forbedret. Tidligere var der en følelse i FN-systemet af, at vi havde accepteret Verdensbankens fattigdomsstrategier, men ikke fik meget til gengæld. Nu kan man se 2015 Målene nævnt i stort set alle Verdensbank/IMF-dokumenter og -rapporter, og de findes overalt på deres hjemmesider. Den ovenfor nævnte “to-spors”-fattigdomsstrategi og IMF’s *Global Monitoring Report* fra 2004 er yderligere eksempler på dette.

Etiopien er valgt ud som ét af flere pilotlande af både Verdensbanken, IMF og FN. Pilotlandet bliver centrum for analyser, som skal vise, hvad der skal til for at nå målene. Fokus på Etiopien har været med til at guide FN’s samarbejde med Verdensbanken og IMF i arbejdet mod skabelsen af fælles metoder for behovsanalyser på landeniveau. 2015-målprocessen har også været præget af en høj folkelig deltagelse – specielt med deltagelse af kvindegrupper inden for civilsamfundet. Regeringen har etableret et

2015-målssekretariat, som skal facilitere og koordinere evalueringerne. Ghana og Yemen er ligeledes identificeret som pilotlande, hvor fælles evalueringer skal styrke samarbejdet mellem Verdensbanken, IMF og FN – simpelthen “Etiopien-modellen” om igen.

Der eksisterer altså nu fælles følelse blandt flere og flere vigtige aktører, at “vi er på rette vej”. Hvorfor sker dette gennembrud? I og med at en konsensus omkring 2015 Målene blev nået i år 2000 (og igen cementeret i Monterrey og Johannesburg), åbnede man op for diskussionen om, hvordan målene skulle nås. De vigtigste leveringsmekanismer på landeniveau i dag, fattigdomsstrategierne, kom her i fokus og førte til en diskussion om nationalt ejerskab. Strategierne er blevet kritiseret for at være topstyrede og dikterede af Verdensbanken og IMF. I stedet for den problemfyldte projektbistand talte man mere om et helhedsperspektiv på udviklingen i et land, hvor programstøtte til en hel sektor (for eksempel sundhedssektoren) blev foretrukket frem for små isolerede projekter. Af andre væsentlige metoder kan primært nævnes budgetstøtte, hvor et giverland bidrager med ressourcer direkte til udviklingslandets budget uden på forhånd at have dikteret hvilket område, pengene skal bruges til. Dette helhedssyn på udvikling førte til et krav om øget koordinering internt mellem alle aktører inden for udviklingsverdenen, dels for at mindske rapporteringsbyrden for det enkelte modtagerland, dels for at undgå overlapninger mellem udviklingsaktørerne og dels for at skabe en fællesskabsfølelse om at nå 2015 Målene. Alt i alt handler det om bistandens kvalitet og effektivitet, altså ikke bare om mere bistand, men bedre bistand. De første topmøder om koordinering og harmonisering fandt sted i 2003/4. Et tredje møde vil finde sted i 2005.

Der hersker således en voksende optimisme, selvom vi givetvis har langt igen. De svage områder er dialogen og samarbejdet med privatsektoren og civilsamfundet. Men også her er et paradigmeskift på vej hos FN, illustreret ved anbefalingerne fra Cardoso-panelet og Zedillo/Martin-rapporten, men vi har endnu et stykke vej at gå. Vi skal delagtiggøre grupperne yderligere i 2015-målarbejdet, både på globalt niveau i næste års femårsevaluering og i andre fora, som finder sted i 2005, samt i 2015-målarbejdet på nationalt niveau. Vi har set fremgangsrige eksempler på dette i Mozambique, Cameroun og Etiopien; eksempler som kan inspirere andre lande. Det er absolut væsentligt, at vi opnår fuld støtte og samarbejder med disse grupper, ellers vil vi ikke nå 2015 Målene.

Hvorfor er samarbejdet med privatsektoren så vigtigt? Der er tre årsager. For det første skaber privatsektoren arbejdspladser, hvilket skaber vækst, derfor er det øgede samarbejde med små og mellemstore virksomheder af stor betydning. For det andet fungerer udenlandske investeringer som en katalysator i økonomien. Det gælder ikke bare om at overføre penge, men om at overføre det, som er endnu vigtigere: teknologi, viden, infrastruktur og managementtraditioner. For det

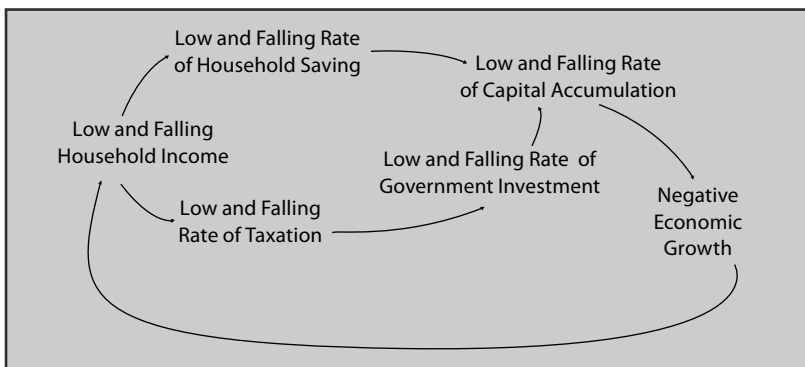
tredje fungerer private virksomheder som en lobbygruppe over for regeringen for at sikre en demokratisk styreform og stabile forhold, noget som på sigt gavner dem selv.

## Hvilke udfordringer står vi overfor, og hvad skal der til for at nå 2015 Målene?

Inden vi går ind på, hvad det vil kræve at nå målene, ønsker vi at give læseren et overblik over, hvor vi står i dag. Det første 2015-mål handler om at halvere andelen af mennesker som lever i absolut fattigdom, det vil sige halvere antallet af mennesker der har mindre end én amerikansk dollar om dagen at leve for. I dag lever 1,089 milliarder mennesker i absolut fattigdom – 93 procent af disse bor i de tre regioner Østasien, Sydasien og Afrika syd for Sahara. I Østasien er både andelen og antallet af ekstremt fattige reduceret drastisk. I Sydasien er antallet af ekstremt fattige kun faldet marginalt, men på grund af den store befolkningstilvækst er andelen af ekstremt fattige mindsket drastisk. I Afrika syd for Sahara er antallet såvel som andelen af ekstremt fattige derimod steget.

Det er altså i Afrika, at den store udfordring ligger. Kun otte lande i Afrika, 15 procent af Afrikas samlede befolkning, spås at nå det første 2015-mål, hvis den nuværende udvikling fortsætter. Situationen er den samme for de fleste andre mål. Kontinentets andel af den samlede verdenshandel er mindsket og ikke steget de seneste to årtier. Afrikas andel af verdenseksporten var i 2002 kun 2 procent.

Mange lavindkomstlande er fastfrosset i en negativ fattigdomsspiral: Et lavt og fortsat faldende niveau på husstandsindkomsterne leder til et lavt og faldende niveau på kapitalopsparingen, hvilket dermed betyder negativ vækst for landet som helhed. Dette mindsker husstandsindkomsterne yderligere, hvilket leder til to ting. Dels et lavere skattegrundlag, som reducerer statens muligheder for at foretage nødvendige investeringer – dels et yderligere fald i hustandenes opsparing, og så er vi tilbage ved det første punkt i cirkelen (se tegningen).



Millenniumprojektets økonomiske analyse<sup>1</sup> viser, at et investeringsniveau på over 15 procent af landets BNP er nødvendigt for, at et lavindkomstland skal opnå en positiv vækst – dette fordi væksten i en økonomi påvirkes af en række faktorer, hvor afskrivningen af kapitalmængden samt befolkningstilvæksten er to af de væsentligste størrelser med negativ indflydelse, mens investeringsraten er positiv. Uden en positiv vækst vil landet ikke kunne øge sin kapitalopsparing og sit skattegrundlag, hvilket er en forudsætning for at komme ud af den negative spiral og slå ind på en vej mod en langsigtet bæredygtig udvikling.

Det er på basis af dette, at Jeffrey Sachs lancerer sin idé om *frontloading* af bistanden. Dette indebærer en kraftig stigning i bistanden i en kortere begrænset tidsperiode (10 år) for at tilbyde lavindkomstlande en vej ud af den negative udviklingspiral og for på længere sigt at mindske bistandsafhængigheden, hvilket er lige så centralt. Vi bør altså i en kort periode bruge flere penge for på længere sigt at kunne nedsætte bistanden. På en måde opnår vi på lang sigt en billigere løsning, end hvis vi fortsætter status quo. Idéen om frontloading vil skabe et gunstigt investeringsklima i udviklingslandene og åbne op for private investeringer og vækst. Dette muliggøres ved, at den øgede bistand går direkte til offentlige investeringer, det være sig inden for de sociale sektorer som inden for mere tunge infrastrukturinvesteringer, der er nødvendige for at opnå 2015 Målene.

Sachs' analyse viser, at det vil kræve mere end en fordobling af den nuværende ODA (*Official Development Assistance*) – fra nutidens 0,25 procent af den globale bruttonationalindkomst (BNI) til et niveau på 0,44 procent af den globale BNI i 2006 og 0,54 i 2015 – hvis vi skal bidrage til en vækstrate i udviklingslandene ved at bistanden investeres. I absolutte tal svarer det til en stigning fra dagens 68 milliarder dollar til et niveau på 135 milliarder dollar i 2006, altså en stigning på 67 milliarder dollar. Det kan lyde af meget, men er forsat en hel del under niveauet på 0,7 procent af BNI, som verdens lande har givet tilsagn om at give i bistand i henhold til tidligere FN-deklarationer. Det er vel heller ikke overambitiøst at kræve, at store og rige lande kan betale i hvert fald halvdelen af det beløb, som Norge og Sverige giver i bistand udregnet i procent af BNI.

Denne øgede bistand skal gå til de såkaldte *good performers*, det vil sige stater, som tydeligt viser en vilje til at nå 2015 Målene, og som arbejder for reformer henimod bedre demokratiske styreformere. Intet udviklingsland med en sund 2015-målplan og et sundt demokrati bør derfor – på grund af en finansieringsbrist – udelukkes fra at nå disse mål. Og hvis den politiske vilje er til stede i donorlandene, så er det om at forfølge denne, da det ikke er umuligt med en fordobling af bistanden. Storbritannien og Frankrig er eksempler på G8-lande, der har besluttet at gå fra henholdsvis 0,3 procent og 0,4 procent af BNI i bistand til 0,7 inden

år 2013 og 2012. Finland og Belgien har givet tilsagn om det samme inden år 2010, ligesom Irland vil følge trop allerede inden år 2007 og Spanien inden år 2012.

En frontloading af bistanden bør også inkludere en øget forudsigelighed i bistandsudbetalingerne. Vi har alt for ofte oplevet, at giverlandene bremser og giver gas i forskellige tempi, afhængig af deres egne økonomier. Dette skaber en usikkerhed i modtagerlandene og gør det svært at planlægge mere end ét eller to år ud i fremtiden. Bistandsniveauet bør altså ikke bare hæves, men skal også stabiliseres i en længere periode for at sikre en mere langsigtet planlægning.

I takt med øgede ressourcer bør vi også fokusere på øget kapacitet i udviklingslandene i forhold til at modtage og administrere bistanden. Hvis vi ikke formår at øge kapaciteten, vil de ekstra ressourcer ikke bidrage til en opfyldelse af 2015 Målene. Typiske kapacitetsproblemer er mangel på uddannet personale i den offentlige sektor, lave lønninger, en høj grad af korruption, ineffektiv decentralisering og mangler i det kommunale servicesystem. Dermed være ikke sagt, at bistanden skal holdes tilbage indtil kapacitetsproblemerne er blevet løst. Tværtimod bør disse problemer være en kilde til inspiration og pege på områder, der primært skal investeres i.

Donorlandene vil dog heller ikke være forberedte på at øge bistanden kraftigt, med mindre der etableres bedre rutiner og koordinering for at forbedre bistandens kvalitet. Men en positiv vækst og bedre bistand kan ikke stå alene i arbejdet for at nå 2015 Målene på landeniveau. Udviklingslandene har i Årtusindeerklæringen påtaget sig at arbejde for demokratiske styreformer, og hvorvidt dette lykkes, vil blandt andet afhænge af, om de får øgede ressourcer til deres arbejde og en opbakning til nationale prioriteringer.

Bistand kan heller ikke erstatte de fordele, som en øget handel kan give et udviklingsland. Handel og bistand komplementerer hinanden. Derfor er det af yderste vigtighed, at vi i løbet af næste år får en positiv afslutning på Doha-processen, specielt på landbrugsområdet. EU's og USA's toldbarrierer, eksportstøtteordninger og landbrugssubsidier bør mindskes drastisk for at øge udviklingslandenes muligheder for at eksportere. I denne sammenhæng er det vigtigt at lave overgangsordninger for ACP-landene, når EU's specialregler afskaffes. Ellers risikerer en fremgangsrig Doha-runde at ramme ACP-landene negativt. Handelspolitikken i udviklingslandene bør også kombineres med en sund opgavefordelt industripolitik for at mindske sårbarheden i økonomier, som beror på en ensidig råvareeksport baseret på en eller to råvarer. Endelig er gældsafskrivninger gennem HIPC-programmet (Heavily Indebted Poor Countries) fortsat nødvendige.

Et område, som fortjener en særlig opmærksomhed, er det relativt store antal sårbare stater: stater som er på randen til eller midt i en konflikt, eller som netop er kommet ud af en konflikt. I denne gruppe indgår også stater, hvor hele eller dele af statsapparatet er ødelagt eller stort set aldrig har eksisteret. For disse lande er det ikke nok med ovenstående foranstaltninger for at nå 2015 Målene. Sammenhængen mellem fredsbevarende foranstaltninger, konflikthåndtering og udviklingsspørgsmål er kompleks, og strategierne varierer fra tilfælde til tilfælde og er foreslået håndteret af en kommission, hvori både Verdensbanken, IMF og FN-systemet skal være repræsenteret, hvilket åbner op for et øget samarbejde mellem FN og Bretton Woods-institutionerne på dette område.

Endelig er det en forudsætning for fremgang, at fattigdomsstrategierne målrettes mod 2015 Målene. Den ideelle model bør være, at strategierne bliver et middel, et redskab til at nå 2015 Målene. 2015-målretningen bør tage udgangspunkt i en behovsanalyse for at tilpasse 2015 Målene til den lokale kontekst. Dette fører til en tiårsplan, og derefter udarbejder man strategien. Man arbejder således "baglæns". Fattigdomsstrategierne udgør da prioriteringerne på mellemlangt sigt (tre år), 2015 Målene udgør de langsigtede mål (10 år), og det nationale budget udgør de årlige planer. Denne sammenhæng er blevet slået fast i en aftale mellem Verdensbanken og UN Development Group i maj 2003. Vi er jo begyndt at se vellykkede eksempler på et sådant samarbejde på landeniveau i Etiopien, Yemen og Ghana. Dog går det alt for langsomt, og i størstedelen af de lande, hvor Verdensbanken har medvirket til fattigdomsstrategier, 70 ialt, er sammenhængen mellem dem og 2015 Målene stadig meget lille eller lig nul.

Fattigdomsstrategierne har ikke medført mindskede transaktionsomkostninger (det vil sige omkostninger ved rapportering, møder og monitorering). Faktisk viser Verdensbankens evaluering, at de på kort sigt har medført højere transaktionsomkostninger.

Fattigdomsstrategier bør sigte efter at skabe en bredere debat på landeniveau og involvere de folkevalgte samt civilsamfundet. Evalueringen konkluderer, at strategierne er karakteriseret af et større fokus på at udarbejde dokumenter i stedet for at forbedre de nationale processer. Strategierne bør også omgives af en større grad af nationalt ejerskab og en højere grad af national tilpasning. De er blevet kritiseret for at være standardmodeller for udvikling, som er ens uanset hvilket land, de belyser. Verdensbanken og IMF har heldigvis anerkendt dette og har for nylig besluttet, at de ikke længere skal godkendes i organisationernes bestyrelser. Denne beslutning er meget velkommen og burde sende et klart signal om ejerskabet af strategierne hos den enkelte regering og ikke andre steder.

Der er dog den risiko ved, at strategierne bliver for lokalt ejet, at de ikke helt og holdent bakkes op af Verdensbanken og IMF. Det er således

vigtigt, at Verdensbanken og IMF fortsat får del i processen, selv med nationalt ejerskab.

Sammenfattende kræves først og fremmest, at fattigdomsstrategierne faktisk kommer til at fungere og derefter, at de bliver integreret med 2015 Målene. De bør nå ud og være langt mere ambitiøse og ikke bare realistiske. Som tidligere nævnt, indeholder udarbejdelsen af "to-spors"-fattigdomsstrategier både et scenario baseret på dagens ressourcer og et scenario, som er baseret på en opfyldelse af 2015 Målene, hvilket er vigtige første skridt. Men i næste omgang bør man undgå dette og fra start indrette sig efter en behovsanalyse, som indikerer, hvad der skal til for at nå målene. Intet udviklingsland med en sund 2015-plan og en tydeligt effektiv demokratisk styreform bør, som tidligere påpeget, fratages muligheden for at nå målene udelukkende på grund af manglende ressourcer.

En positiv udvikling mod 2015 Målene er mulig overalt, men strategierne for at nå målene bliver nødt til at være tilpassede den lokale og nationale kontekst og ikke have karakter af globale udviklingsmål, som er lige for alle. Derfor er det nødvendigt med en bred forståelse for, at den nationale regering ikke kan nå målene på egen hånd, med mindre de indgår et bredt partnerskab med civilsamfundet og den private sektor i landet for at skabe innovative løsninger på ressource- og kapacitetsproblemer.

## Hvad sker der nu? 2005 som det afgørende år

FN og verden står nu overfor et meget afgørende skel. I 2005 vil agendaen – som et minimum – blive sat for det næste årti frem til år 2015. Skellet opstår ikke bare, fordi vi i 2005 vil se, hvorvidt verdens lande vil kunne nå 2015 Målene (Generalsekretærens femårsrapport vil blive fremlagt), men også fordi en lang række vigtige spørgsmål vil blive afklaret – spørgsmål i forhold til handel, finansiering af bistanden, gældsspørgsmål og FN's reformer. Fremgang inden for alle disse områder vil ligge til grund for, hvorvidt vi vil nå 2015 Målene inden for de næste ti år. Langsigtede, strukturelle forandringer på disse områder skal løses næste år for at sikre, at verden får arbejdsro til at opfylde målene. Vi har som minimum brug for et årti med de rigtige prioriteringer på plads og med tilstrækkelige ressourcer til at understøtte dem. FN's generalsekretær mener, at vi oplever en epoke, som er lige så afgørende, som da FN blev grundlagt i 1945. UNDP's administrator taler om et "make or break year".

I december 2004 kom Generalsekretærens såkaldte *Blue Ribbon Group* (*High-level Panel on Threats, Security and Challenges in the 21<sup>st</sup> Century*) med en rapport, som indeholder anbefalinger til nødvendige FN-reformer, noget som er højaktuelt i kølvandet på krigen i Irak og FN's kritiserede respons på krigen i Sudan. I januar 2005 offentliggør Jeffrey Sachs' Millenniumprojekt sin endelige rapport om, hvad der skal til for at nå 2015

Målene. Begge rapporter vil danne grundlaget for Generalsekretærens egen rapport, som forventes offentliggjort i marts 2005.

En fælles konference i januar 2005 med deltagelse af OECD, EU-kommissionen, Verdensbanken og UNDP havde sårbare stater på dagsordenen. Tony Blair har lanceret sit Afrika-initiativ, og dette vil præge både G8-topmødet i juli 2005 og Storbritanniens EU-formandskab i 2005. EU vil i foråret 2005 udarbejde en mål-8-rapport. Fremtidens design for fattigdomsstrategierne vil blive diskuteret på Verdensbankens bestyrelsesmøde i september 2005. Monterrey-runden om finansiering af bistanden vil blive afsluttet i løbet af sommeren 2005. Det tredje OECD-topmøde om koordinering af bistanden (en opfølgning på Rom- og Marrakechmøderne) vil finde sted i Paris i marts 2005. WTO's ministermøde (Doha-runden) vil blive afsluttet i Hong Kong i december 2005, ligesom andre konferencer vil finde sted i løbet af året.

Alle disse begivenheder kulminerer i september 2005, når FN's generalforsamling åbner for den femårige evaluering af 2015 Målene. Generalforsamlingen vil afspejle de spørgsmål, som står til at blive debatteret i løbet af året, og det bliver højdepunktet, når det står klart, hvorvidt udsigten til det næste årti bliver lige så lovende, som vi håbede, den ville blive. Mange tiltag er nødvendige for at nå den fastsatte deadline i år 2015 – ikke mindst de finansielle prioriteringer – men to elementer fremstår som værende nøglen til fremgang – beslutningsfast politisk lederskab på højeste niveau og en fornyet folkelig interesse. Det er af afgørende betydning, at der i 2005 vises politisk vilje til at realisere 2015 Målene, ikke bare på regeringsniveau – men hos alle aktører, såsom civilsamfundet, forskere, privatsektoren og den almene befolkning.

Eller som Jim Grant, den karismatiske, nu afdøde, tidligere leder af UNICEF sagde i 1993: “The problem is not that we have tried to eradicate global poverty and failed – the problem is that no serious and concerted attempt has ever been made”. Næste år vil afgøre, om dette citat stadig er aktuelt.

*Poul Grosen, Direktør, UNDP's Nordiske Kontor, Peter Linnér, Special Assistant to the Director, og Jonas Kjær, Resource Mobilization Specialist*

## Note

1. Vi benytter os i dette kapitel delvist af argumenter og beregninger fra Millenniumprojektets *draft version*, som blev offentliggjort i oktober 2004. Den endelige rapport var ikke færdig i skrivende stund.

## Referencer

Jan Vandemoortele, *Meeting the MDGs is not "Mission Impossible"*, speech to the ACP-EU Joint Parliamentary Committee, Brussels 23 September 2004

OECD/DAC meeting with Millennium Project, London 14 October 2004

UN Secretary-General, *Draft proposal from the Action Team – Desired outcome of the High level event in 2005*

The Economist, *Fighting for Survival – special report United Nations*, 20 November 2004

Terry McKinley, *MDG-based PRSPs Need More Ambitious Economic Policies*, Draft Discussion Paper, Bureau for Development Policy – UNDP, September 2004

World Bank, *The Poverty Reduction Strategy Initiative – An Independent Evaluation of the World Bank's Support through 2003*, World Bank Operations Evaluations Department, September 2004

Millennium Project, *Memorandum of videoconference* with IMF, 3 May 2004

World Bank/UNDG, *How do the Millennium Development Goals relate to the Poverty Reduction Strategy Papers*, Joint letter on the relationship between MDGs and PRSP signed by Shengman Zhang, Managing Director World Bank and Mark Malloch Brown, Chair of the United Nations Development Group, Washington and New York, 5 May 2003

UNDP, *Key Outcomes*, internal paper November 2004

World Bank, *Memorandum of the President of the International Development Association and the International Finance Corporation to the Executive Directors on a Country Assistance Strategy of the World Bank Group for the Republic of Ghana*, Report No 27838-GH, 20 February 2004

Åsa Romsom, *Johannesburgtoppmötet – långt kvar till hållbar utveckling*, Forum Syd, 30 May 2002: [www.forumsyd.se](http://www.forumsyd.se)

UNDP, *UNDP Comments on the MP Report*, Internal paper, 26 October 2004

UN Millennium Project, *A Global Plan to Achieve the Millennium Development Goals*, Draft report for public consultation, [www.unmillenniumproject.org](http://www.unmillenniumproject.org), 23 September 2004

Anicken Vargel, *Tusenårsmålene: kun to mål kan nås*, Morgenbladet, 24 September 2004

Mark Malloch Brown, *Speech to the Millennium Project – OECD/DAC consultations*, [http://www.undp.org/dpa/statements/administ/2004/july/8jul04\\_2.html](http://www.undp.org/dpa/statements/administ/2004/july/8jul04_2.html), 8 July 2004

Bjørn Skogmo, *Comments by Norway to the Draft Report of the UN Millennium Project*, Norwegian Ministry of Foreign Affairs, 1 November 2004.

UNDG, webpage section on MDG-net, <http://www.undg.org/content.cfm?id=80>

Carsten Staur, *Comments on the Draft Report of the Millennium Project*, Danish Ministry of Foreign Affairs, September 2004