

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

Pengene eller livet

Verdensbanken og 2015 Målene

FN's Millenniumprojekt har offentliggjort en rapport om 2015 Målene og behovet for at "investere i udvikling". Beskeden er klar: Med godt en fordobling af udviklingsbistanden fra i-landene og en omfordeling af de statslige budgetter i ulandene til investeringer i infrastruktur, sundhed og uddannelse kan 2015 Målene stadig nås.

I det internationale bistandssystem kører en debat, tilsyneladende med FN og Verdensbanken på hver sin side, om det er flere penge eller politiske og strukturelle ændringer, der skal til for at forøge chancerne for opfyldelse af 2015 Målene. Det er en besynderlig debat, for svaret må være "både-og": Behovene er der; der skal relativt få ekstra ressourcer til (50-60 milliarder dollar årligt, svarende til 5-6% af verdens militæruddgifter); mange af de fattigste ulande har tilstrækkeligt effektive institutioner til at kunne modtage og anvende mere bistand; og verden ville blive mere fredelig og retfærdig, hvis vi nåede 2015 Målene.

Lederne i FN og Verdensbanken er da også enige om at støtte kravene om mere bistand, bedre markedsadgang for ulandseksport til i-landene, gældslettelse samt mere effektive og demokratiske stater i lavindkomstlandene. Spørgsmålet er derfor snarere: Hvad kommer først? Hvordan gennemføres ændringerne i ulandene med støtte fra bistandsorganisationerne? Og hvad sker der, når det nu ikke lykkes at nå 2015 Målene?

Denne artikel undersøger, om den nuværende bistandsmodel, der støttes af multilaterale bistandsorganisationer som FN's mange organer og Verdensbanken, kan bruges til at sikre opnåelse af 2015 Målene. Artiklen diskuterer målenes karakter og betydning for det internationale bistandssamfund; sammenfatter, hvad målene omfatter og ikke omfatter; diskuterer ligheder og forskelle i FN's Millenniumprojekts og Verdensbankens forslag om vejen til målopfyldelse; peger på, hvad det betyder, at ulandsstaterne skal udvikle deres kapacitet for at fremme målopfyldelsen; og konkluderer – ikke overraskende – at "pengene eller livet" må erstattes af en erkendelse af behovet for det lange seje træk i anvendelsen af både bistanden og ulandenes egne ressourcer.



Politik, kynisme og realisme i 2015 Målene

2015 Målene arbejder med livsvigtige spørgsmål. FN's Millenniumprojekt anslår, at hvis målene nås globalt, vil yderligere 500 millioner mennesker komme ud af ekstrem fattigdom; andre 250 millioner vil ikke længere opleve sult og hungersnød; 30 millioner flere børn vil overleve deres femte fødselsdag; 2 millioner flere mødre vil overleve graviditetssygdomme; yderligere 60 millioner mennesker vil have rent drikkevand; 350 millioner få forbedrede sanitære forhold; og hundreder af millioner af piger vil få bedre skoleuddannelse.

Er 2015 Målene et afgørende gennembrud, som kan holde de politiske ledere i både Nord og Syd ansvarlige for endelig at få udryddet den ekstreme fattigdom i verden? Giver 2015 Målene klare prioriteter og retningslinier for udviklings- og nødhjælpsaktører i i- og ulande, herunder frivillige organisationer (ngo'er) og private virksomheder? Eller er de endnu et uforpligtende tiltag, der tjener mere til at legitimere de internationale organisationers arbejde end til at lette tilværelsen for den fattigste milliard mennesker i Afrika og Asien?

2015 Målene er politiske, nødvendige og urealistiske på samme tid. Man kan let blive kynisk, når man vurderer det politiske teater omkring dem, specielt når alle ved, at målene ikke kan nås i alle ulande. Verdenssamfundet har uden tvivl brug for fælles håb, mål og referencerammer, der fastholder det politisk og moralsk uacceptable i den ekstreme fattigdoms store omfang og mange dimensioner. Der er intet nyt i 2015 Målene, og ingen holdes politisk eller økonomisk ansvarlige for, om de bliver nået globalt eller i de enkelte lande. Målene er en sammenskrivning af, hvad internationale konferencer nåede til i 1990erne.

Lige fra starten har det vigtigste formål med 2015 Målene været at argumentere for mere bistand fra i-landene. I 1990erne faldt den globale bistand efter flere årtiers stigning, hvilket overraskede mange: Man forventede, at fredsdividenden efter den kolde krig ville gå til ulandene, men i stedet faldt USA's og andre store donorlandes interesse i ulandene, da disse ikke længere var skueplads for Øst-Vest-konflikten. Danmark var da den mest lysende undtagelse. Da USA og EU efter 11. september 2001 lovede mere bistand som et middel i kampen mod terror, gik Danmark igen imod strømmen, da den borgerlige regering skar bistanden ned med 20%, men dog med strømmen ved at omfordele dele af bistanden til konfliktløsning og migrationskontrol.

Ud over mobilisering af mere bistand bruges 2015 Målene til at give globaliseringen et menneskeligt ansigt, ligesom FN's børneorganisation, UNICEF, i 1980erne gav et menneskeligt ansigt til de strukturtilpasningsprogrammer, som ramte de fattigste mennesker gennem nedskæringer i den offentlige sektor og brugerbetaling for offentlige ydelser i sundhed, uddannelse osv.

Fremskridt i opnåelsen af 2015 Målene kan bruges til at demonstrere, at den økonomiske globalisering kan have fordele også for verdens fattigste. Vi kan bruge målene til at komme om bag gennemsnitstallene for økonomisk vækst, så globaliseringens konsekvenser for almindelige mennesker i al deres forskellighed bliver mere tydelig.

En realistisk synsvinkel på 2015 Målene fører til en bekymring for, at manglende opfyldelse af målene yderligere vil underminere udviklingsbistandens legitimitet og folkelige og politiske opbakning i i-landene. Clemens *et al.* (2004) viser, at mange af målene vil kræve vækstrater i de næste 10 år, der er urealistiske i forhold til de historiske forbedringer, som blev opnået selv under de bedste betingelser: I mange lande og for mange mål er der brug for mere end en fordobling af de historiske vækstrater.

For eksempel skal hele Afrika i 2000-2015 levere økonomiske vækstrater (over 7% årligt), som kun fem lande i verden nåede i den foregående 15-årsperiode. Uddannelsesmålet kræver forbedringer på 10-15 år, som det tog de fleste i-lande 100 år at nå. For at nå målet om at reducere dødeligheden blandt kvinder under graviditet og barsel skal forbedringerne i de fleste fattige lande *femdobles* i forhold til, hvad der er opnået i de senere år. På de fleste områder, specielt mht. forventet levealder og spædbørnsdødelighed, har ulandene i de seneste årtier nået langt mere, end i-landene gjorde i deres bedste vækstperioder. Men det er stadig for lidt til at nå 2015 Målene.

Der er således risiko for, at 2015 Målene skaber forventninger, som med sikkerhed ikke vil blive indfriet. Det vil gøre det nemt for kritikerne af det internationale udviklings samarbejde, hvilket kan føre til fornyede nedskæringer i bistanden. Fokus kan blive flyttet fra de enorme anstrengelser, som de fattige og deres organisationer lægger i den daglige kamp for overlevelse og udvikling. Måske vil spindoktorerne få det lidt nemmere på engelsk end på dansk ved at forklare den manglende målopfyldelse, for på engelsk har målene ikke den samme definitive slutdato som på dansk.

2015 Målene: Hvad er inde, og hvad er ude?

De fleste af de otte mål og 18 delmål sigter på reduktion af direkte elendighed for verdens fattigste. Men med fire begrænsninger: 1) Målene sigter ikke på udryddelse af fattigdommen, "kun" på at reducere dens udbredelse. 2) Målene handler ikke om at forbedre borgernes rettigheder, sikkerhed og beskyttelse mod overgreb. 3) Målene drejer sig ikke om at ændre samfundsopbygning og -udvikling i mere demokratisk retning gennem omfordeling af ressourcer og magt. 4) Målene stiller meget begrænsede krav til de regeringer, organisationer og virksomheder fra Nord, der deltager i globaliseringen. De otte mål omfatter livsvigtige

krav, men andre lige så vigtige problemer behandles ikke:

- 1) Udrydde ekstrem fattigdom, sult og hungersnød: Målgruppen er den milliard mennesker, der overlever for under 1 dollar om dagen, ikke den dobbelt så store gruppe af mennesker, som har under 2 dollar om dagen. Sidstnævnte gruppe omfatter en tredjedel af verdens befolkning og burde være omfattet af vore fælles mål. Måske endnu vigtigere er det, at målet kun er at halvere andelen af ekstremt fattige mennesker. Selv hvis målet nås, vil der i 2015 stadig være 500-600 millioner mennesker, som overlever for under 1 dollar om dagen. Den samme begrænsning gælder for målet om halvering af sult og hungersnød. Endelig forholder de kvantitative mål sig ikke til fjernelse af årsagerne til fattigdom og sult: magt, politik, økonomi, miljø, osv.
- 2) Sikre grundskoleuddannelse for alle: Målet er, at alle børn får en grundskoleuddannelse. Der siges intet om kvaliteten og relevansen af uddannelsen, dvs. om den fører til frigørelse af børnenes ressourcer og opfyldelse af deres muligheder.
- 3) Fremme ligestilling og styrke kvinders rettigheder og indflydelse: Målet er stort og vigtigt, men upræcist. Indikatorerne handler først og fremmest om uddannelse, men også om lønarbejde og medlemssammensætning i evt. parlamenter. Disse emner handler kun indirekte om fundamentale ændringer af kønsrelationerne, herunder af mænds roller, i samfundsøkonomi og politik.
- 4) Reducere spædbarns- og børnedødelighed; 5) Forbedre sundheden blandt gravide og fødende kvinder; og 6) Bekæmpe hiv/aids, malaria og andre sygdomme: Disse tre sundhedsmål sigter "kun" på en reduktion med henholdsvis to tredjedele, tre fjerdedele og halvdelen. Der siges intet om, hvorledes disse mål skal nås. Der er en risiko for (som Ole Therkildsen siger nedenfor), at målet bliver forsøgt nået ved hjælp af mirakelkure, ligesom UNICEF's vaccinationskampagner i 1990'erne. De lykkedes stort set, men var unødvendigt dyre og kunne ikke fastholdes.
- 7) Sikre en miljøvenlig og bæredygtig udvikling: Dette mål handler om principper og politikker, så dets opfyldelse vil kræve meget omfattende udviklingsændringer – eller også vil det blot føre til snak. Samtidig omfatter målet specifikke delmål om forbedret adgang til vand og forbedrede livsbetingelser for slumbeboere. Men der er intet om regulering af overudnyttelse og spild af ressourcer, herunder i de industrialiserede lande, hvis økonomiske vækstmodel ikke kan overtages af ulandene uden risiko for globalt sammenbrud (se Bang og Dissings artikel).
- 8) Opbygge et globalt partnerskab for udvikling: De syv delmål under dette meget brede, men upræcise mål omfatter meget forskellige elementer, der sigter på et effektivt, men mere retfærdigt globalt økonomisk

system. Delmålene omfatter: a) Styrkelse af et åbent, regelbaseret, gennemskueligt, ikke-diskriminerende internationalt system for handel og finansielle strømme, støttet af effektive og demokratiske politisk-institutionelle rammer nationalt og internationalt. b) Særlig bistand til de mindst udviklede landes eksport og til at de får gældslettelse. c) Støtte til ø-stater og lande uden hav-adgang. d) Generel gældslettelse. e) Særlige indsatser for ungdommen. f) Samarbejde med medicinalindustrien om bedre adgang til medicin. g) Samarbejde med den private sektor om bedre adgang til ny teknologi, specielt it. Dette er tydeligvis en rodebunke. Den internationale diskussion handler mest om den globale aftale, som blev diskuteret globalt i 2000-2002: mere udviklingsbistand og bedre markedsadgang for ulandene til gengæld for politisk-økonomiske reformer og fremskridt mod god og effektiv regeringsførelse.

Status i målopfyldelsen

Alle er enige om den kortfattede version: De direkte fattigdomsmål nås inden 2015 pga. hurtig økonomisk vækst i Kina og Indien, mens Afrika syd for Sahara falder længere bagud med stigende fattigdom både relativt og i absolutte befolkningstal. Flere af de indirekte fattigdomsmål nås ikke, på trods af den hurtige økonomiske vækst: Det drejer sig især om manglende ligestilling mellem kønnene, om mødres dødelighed og om økologisk bæredygtighed. Desuden er den tredje verden fortsat sårbar over for sygdomspestidier, specielt hiv/aids, malaria og tuberkulose.

De regionale tendenser kan sammenfattes:

- I Afrika syd for Sahara er både regionen som helhed og de fleste lande bagud mht. opnåelsen af de fleste mål. I 2001 levede 313 millioner mennesker i ekstrem fattigdom (for under 1 dollar om dagen). Over 40 afrikanske lande udvikler sig ikke i retning af at kunne nå bare halvdelen af målene, og 12 lande udvikler sig i retning af slet ikke at nå nogen af målene. Der er brug for langt hurtigere økonomisk vækst og for langt hurtigere stigning i de offentlige ydelser for at nå målene i Afrika.
- De fleste ekstremt fattige mennesker i verden lever stadig i Sydasien (431 millioner i 2001). Antallet af fattige falder hurtigt udregnet som andel af befolkningen, men langsomt i absolutte tal. Sydasien vil fortsat være bagud mht. lighed mellem kønnene og mht. flere af sundheds- og uddannelsesmålene.
- I Østasien var der i 2001 stadig mange ekstremt fattige, men både andelen og det reelle tal falder hurtigt. Alligevel er der fattigdomslommer, udviklingshuller og manglende lighed, specielt mellem kønnene.

- I Mellemøsten og dele af ex-Sovjetunionen har fattigdommen og ulighederne været stigende, ligesom der er stor risiko for epidemier, specielt hiv/aids.
- I Latinamerika har der kun været ringe fremskridt i reduktion af fattigdommen, som dog er meget mindre udbredt end i Afrika og Asien. Miljøproblemerne er stigende.

Er de multilaterale bistandsorganisationer på samme kurs?

Detaljerne i analysen og anbefalingerne fra FN's Millenniumprojekt behandles i en anden artikel (se artiklen af Grosen *et al*). Selv om projektet har været uafhængigt af FN, kan det godt tages som udtryk for en opdatering og videreudvikling af FN-systemets mål og midler på udviklingsområdet. Projektet fremfører bl.a. kritik af, at de to Washington-baserede organisationer – specielt IMF, men også Verdensbanken – ikke i tilstrækkeligt omfang har fremmet 2015 Målene i deres ulandsaktiviteter. I Verdensbanken var der i hele 2004 en tendens til uformelt at lægge afstand til Millenniumprojektets anbefalinger, som blev beskrevet som alt for urealistiske i troen på flere penge som hovedløsningen og på hurtige resultater ved hjælp af koncentrerede investeringer i “mirakelkure” inden for sundhed og andre områder. Der var uden tvivl også tale om misundelse, efterhånden som Millenniumprojektet satte sig på opmærksomhed og dagsorden inden for områder, som Verdensbanken i stigende grad – og desværre med rette som følge af FN's analytiske og operationelle svagheder – har opfattet som sit domæne.

Det er korrekt, at Verdensbanken stort set fortsætter sin grundlæggende bistandsmodel relativt uanfægtet af 2015 Målene. Grundelementerne i denne model er kendt også fra dansk udviklingsbistand: fattigdomsbekæmpelse som det overordnede mål; landestategier for alle samarbejdslandene; bistandskoordination og integration i landets strategier for fattigdomsbekæmpelse; stigende anvendelse af sektorprogrammer (på vej væk fra isolerede enkeltprojekter) og budgetstøtte; støtte til inddragelse af civilsamfund og privat sektor i samfundsprioritering, politikimplementering og offentlige tjenesteydelser; politikdialog og krav om effektivisering, demokratisering og ofte decentralisering af staten.

En gennemgang af Millenniumprojektets 10 hovedanbefalinger peger på ganske stor overensstemmelse med denne udviklingsbistandsmodel, men også på nye elementer:

Alle ulande skal vedtage udviklingsstrategier, der kan opfylde 2015 Målene for det pågældende land. Landenes eksisterende fattigdomsstrategier skal tilpasses 2015 Målene. Den lidt akademiske uenighed handler om, hvorvidt ulandets absolutte behov og et beregnet finansieringshul skal

tages som udgangspunkt (hvilket Millenniumprojektet anbefaler), eller om regeringens sandsynlige ressourceniveau (fra beskatning og bistand) skal medregnes som et realitetscheck på de mål, der kan opstilles og nås, hvilket er Verdensbankens linie. I virkelighedens verden får det næppe den store betydning, da ingen forventer, at de fattigste afrikanske lande kan nå alle 2015 Målene.

Fattigdomsstrategierne skal danne grundlag for offentlige investeringer, kapacitetsudvikling, ressourcemobilisering og bistand til bedre regeringsførelse, menneskerettigheder, deltagelse af civilsamfund og privat sektor. Alle aktører i den internationale bistand er enige om disse mål, hvis hovedproblem er, at de er ekstremt ambitiøse set i forhold til de ressourcer, som bistanden råder over: få dollar pr. indbygger pr. år i de fleste ulande. I Verdensbanken går det op og ned, om det er tilladt at tale om menneskerettigheder og demokratisering. Med en ny præsident udpeget af USA's præsident Bush vil det sikkert gå mest ned. Verdensbanken kan og skal ikke være førende på dette felt, men mange af dens strategier og programmer har reelt handlet om menneskerettigheder og demokratisering: udvikling af et retssamfund, herunder etablering af ombudsmandsinstitutioner; krav til de politiske og administrative ledere om at stå til ansvar for anvendelsen af statens ressourcer; støtte til decentralisering og deltagelse i lokal udvikling, osv.

Ulandsregeringerne skal udarbejde fattigdomsstrategier ved hjælp af gennemskuelige og åbne processer med deltagelse af civilsamfund og privat sektor. Igen: Alle er enige – men de fleste donorer er stadig meget stats- og regeringsfikserede i deres bistandsarbejde. Desuden er der en risiko for, at processer, som sigter på at inddrage alle organiserede interessegrupper, ender med at blive for bureaukratiske og med at forplumre arbejdsdelingen mellem lovgivende og udøvende myndigheder. Målet må være, at folkevalgte forsamlinger – specielt parlamenter og lokalråd – selv bliver i stand til at opstille politiske prioriteter og føre tilsyn med forvaltningen på centralt og lokalt hold. På dette punkt har UNDP og andre FN-organisationer fordele i forhold til Verdensbanken, hvis økonomifokuserede mandat gør det vanskeligere at stille eksplicitte politiske krav.

Donorerne skal identificere mindst 12 ulande, som har langt til 2015 Målene, men som er i stand til at bruge mere bistand på grund af god kapacitet og regeringsførelse. Verdensbanken følger samme tilgang for fordelingen af sin bistand blandt de godt 70 lande, der får lavtforrentede lån. Hvert lands økonomiske, strukturelle og sociale politikker samt kapaciteten i forvaltningen, det juridiske system, korrupsionsbekæmpelse osv. gennemgås. De lande, der vurderes som havende den bedste kapacitet, får betydeligt mere bistand end de 25-30 lande, der karakteriseres som svage lavindkomstlande – selv om sidstnævnte lande har større behov for bistand.

Donorer og ulande skal i 2005 sammen lancere og gennemføre en række hurtigtvirkende indsatser, som kan redde liv og skabe vækst. Disse omfatter fx gratis fordeling af net mod malariamyg og af malariamedicin; fjernelse af brugerafgifter på grundskoler og sundhedsydelser; fordeling af aids-medicin; udvidelse af skolemålsordninger; samt gratis eller understøttet uddeling af kunstgødning. Flere af disse forslag går imod Bankens tidligere politikker, og der er ændring på vej i holdningen til fx brugerafgifter på basale ydelser inden for sundhed og uddannelse.

Ulandsregeringerne skal tilpasse deres nationale strategier til regionale initiativer som fx den økonomiske samarbejdsorganisation NEPAD i Afrika, og donorerne skal give mere bistand til sådanne regionale grupper. En udfordring for en organisation som Verdensbanken, der primært samarbejder med nationalstater. Bilaterale donorer har større spillerum her. Men støtte til infrastrukturprojekter på tværs af landegrænser får stigende støtte også fra Verdensbanken.

I-landene skal øge deres bistand fra 0,25% af nationalindkomsten i 2003 til ca. 0,44% i 2006 og 0,54% i 2015 specielt rettet mod 2015 Målene og til 0,7% i 2015 for den samlede bistand. I-landene skal åbne deres markeder for ulandseksport inden for rammerne af Doha-handelsforhandlingerne samt forbedre de mindst udviklede landes konkurrencedygtighed gennem investeringer i infrastruktur. Begge er også Verdensbankens dagsorden.

Donorerne skal støtte global forskning og udvikling med fokus på de fattiges behov med hensyn til sundhed, landbrug, miljø og ressourceforvaltning, energi og klimaspørgsmål. Verdensbanken har i mange år støttet specielt international landbrugsforskning, men generelt er organisationen først nu ved at finde ud af, hvordan den bør støtte frembringelse af globale offentlige goder inden for forskning, miljø, osv. med mere fokus på de fattiges behov.

FN's udviklingsgruppe skal styrke koordinationen af deres arbejde for 2015 Målene, og FN's indsats på landeniveau skal styrkes. På dette punkt er der helt sikkert konkurrence mellem FN og Verdensbanken, men udadtil udtrykkes der enighed.

Den største forskel mellem FN's Millenniumprojekt og Verdensbanken synes at være, om udgangspunktet for det enkelte ulands fattigdomsstrategier skal tages i et udregnet "finansieringshul" for opnåelsen af 2015 Målene, eller i de eksisterende ressourcer og kapaciteter i ulandet. Årsagerne til denne forskel er dels politiske, dels organisatoriske. FN ser i højere grad 2015 Målene som en ressourcemobiliseringsstrategi og som politisk fortalervirksomhed, mens Verdensbanken ikke ser målene som et afgørende brud med det seneste årtis bistandsmodel, som Verdensbanken har domineret både globalt og på landeniveau.

Den politiske udfordring for den samlede udviklingsbistand er fortsat, at de ulande (ikke kun i Afrika), der er længst fra 2015 Målene, også er de ulande, der har vanskeligst ved at anvende både bistand og egne ressourcer effektivt til fattigdomsbekæmpelse og opnåelse af de øvrige 2015 Mål. På dette punkt har FN's Millenniumprojekt forbløffende lidt at bidrage med, ud over en usikker påstand om at mange ulandes administrative og politiske systemer let kan modtage og bruge langt mere bistand.

Det lange seje træk: kapable stater og 2015 Målene

Der er en stor risiko for, at vi, der lever af og i udviklingssamarbejdet, kommer til at overvurdere dets betydning og specielt mulighederne for, at "vi" kan opnå en mængde meget store mål på, hvad der historisk set svarer til meget kort tid. Dette gælder i høj grad 2015 Målene. Det kan føre til desillusion og bistandstræthed, når målene ikke nås. 2015 Målene må kobles tilbage til det langsigtede hårde arbejde med at udvikle samfunds og staters kapacitet og legitimitet.

Hvad er svaret på spørgsmålene om 2015 Målenes nytte? Andre artikler vil analysere målenes betydning for at mobilisere krav, ressourcer og pres på de politiske og økonomiske ledere i i- og ulande. For Verdensbankens mandat inden for støtte til fattigdomsbekæmpelse via økonomisk vækst og forbedring af statens effektivitet og kvaliteten af sundheds- og uddannelsesydelser gør 2015 Målene ikke den store forskel. De giver ikke meget ekstra til den udviklings- og bistandsmodel, som Verdensbanken og de fleste andre store donorer arbejder med, og som sigter på etablering af mere effektive stater og åbne samfund, der kan involvere både rige og fattige i bæredygtig udvikling. Selv om Verdensbanken støtter 2015 Målene og udarbejder globale, regionale og sektorspecifikke analyser af dem, er der ringe tro på, at målene kan nås i de fleste ulande, eller at de peger på afgørende nye måder at gennemføre udviklingssamarbejdet på. 2015 Målenes betydning er først og fremmest politisk – hvilket bestemt ikke er en kritik.

I foråret offentliggør Verdensbanken den anden årlige *Global Monitoring Report*¹, som sammenfatter, hvor det internationale udviklingssystemets tre hovedaktører – ulandsstaterne, donorerne og de multilaterale organisationer – står i forhold til opfyldelsen af 2015 Målene. 2005-rapporten har to hovedafsnit om henholdsvis fremme af økonomisk vækst, specielt via den private sektor, og ekspansion i offentlige tjenesteydelser, specielt inden for sundhed og uddannelse. I begge afsnit fokuserer rapporten på Afrika syd for Sahara.

Disse prioriteter viser, at Verdensbanken ikke ser noget brugbart alternativ til den udviklingsmodel, der har domineret bistandssamarbejdet i de sidste 10-15 år, dvs. efter at statens rolle igen blev anerkendt og efter

at fokuseringen på fattigdomsbekæmpelse blev mere udbredt. Et af FN's Millenniumsprojekts største bidrag kan blive, at det foreslår klarere national og lokal planlægning og kapacitetsudvikling som en del af de nationale fattigdomsstrategier, der først blev udviklet af IMF og Verdensbanken i forbindelse med reduktion af de fattigste ulandes gæld.

I en intern Verdensbankanalyse af koblingen mellem fattigdomsstrategier og statslige budgetter konkluderes det optimistisk, men langsigtet, at de komplicerede og participatoriske processer omkring fattigdomsstrategierne har haft en betydelig og positiv virkning på planlægningen og fordelingen af statslige ressourcer til fattigdomsbekæmpelse. Analysen konkluderer bl.a., at ulandene lægger mere vægt på indsamling, formidling og anvendelse af information om fattigdom, strategier og budgetter; at der er bedre dialog mellem sektorministerier og finansministerier; at civilsamfundsorganisationer deltager mere aktivt i budgetudarbejdelse og opfølgning; at der allokeres betydeligt flere ressourcer til fattigdomsorienterede sektorer; og at der er god bevægelse i retning af bistand i form af sektorprogrammer og budgetstøtte.

Samtidig konkluderes det, at informationer om virkningerne af aktiviteterne stadig ikke afgørende påvirker de vedtagne politikker; at parlamenterne stadig har en svag rolle i formulering og gennemførelse af fattigdomsstrategierne; at de offentlige budgetter stadig ikke fordeles optimalt mellem og inden for sektorerne med henblik på fattigdomsbekæmpelse; og at donorerne stadig – uigennemskueligt og svingende – giver for meget bistand uden om de offentlige budgetter.

Det afgørende er ikke, om disse resultater, der er baseret på fem landestudier, gælder for alle ulande. Det afgørende er, at de peger på, hvad der skal til for at forbedre anvendelsen af offentlige ressourcer (både lokal skat og international bistand) og private investeringer (både nationale og udenlandske) i opfyldelsen af kritiske udviklingsmål, hvad enten sigtet er nu, 2015 eller senere. Udviklingen af kapable stater og samfund til at bære målopfyldelsen kræver politisk legitimitet i lovgivning og statslig magtudøvelse; demokratiske og strategiske beslutningsprocesser, der inddrager alle relevante interessegrupper; gennemskuelig forvaltning af offentlige midler uden misbrug og korrupsion; og effektivitet i de offentlige tjenesteydelser.

Det er denne langsigtede kapacitetsudvikling, som organisationer som UNDP (FNs udviklingsprogram) og Verdensbanken kan bidrage med. Hvis 2015 Målene kan hjælpe til med at mobilisere opmærksomhed og ressourcer til den langsigtede udvikling, har de opnået meget. Hvis de fører til et fejlagtigt fokus på dyre investeringer i programmer, der giver kortsigtede resultater på vej mod 2015 Målene (på samme måde som humanitær bistand kan gøre), så kan de blive en risiko for dårligere målopfyldelse på længere sigt.

Note

1. 2004 udgaven havde titlen: *Global Monitoring Report 2004. Policies and Actions for Achieving the Millennium Development Goals and Related Outcomes*, The World Bank, Washington DC.

Referencer

UN Millennium Project 2005. Investing in development. A practical plan to achieve the Millennium Goals.

Cornia, Giovanni Andrea, Richard Jolly & Frances Stewart. 1987: *Adjustment with a Human Face*. UNICEF/Clarendon Press.

Clemens, Michael A., Charles J. Kenny & Todd J. Moss. 2004. *The trouble with the MDGs: confronting expectations of aid and development success*. Center for Global Development Working Papers, Washington DC.

