

# Fremtidens bistand: Udviklingssamarbejde i kryds- feltet mellem fattigdoms- reduktion, bæredygtig udvikling og globale fællesgoder

Poul Engberg-Pedersen, pengbergpedersen@gmail.com

Fattigdomsbekæmpelse er hovedmålet for Danmarks udviklingsbistand og internationale udviklingssamarbejde. Over årene er flere mål blevet lagt oveni, specielt menneskerettigheder. Den dominerende bistandsfortælling om lokal fattigdomsbekæmpelse, som styres af udviklingslandene, må ændres, fordi globale problemer og mål uundgåeligt vælter ind over udviklingspolitikken: klimaforandringer, statssammenbrud, flygtninge, kapitalflugt, finansiell ustabilitet, stigende ulighed. Udviklingssamarbejdet kommercialiseres, og danske interesser vægtlægges. Samtidig er bistandens økonomiske og politiske bidrag til fattigdomsreduktion og bæredygtig udvikling blevet mindre relativt set. Danmark må indrette udviklingsbistanden i skæringsfeltet mellem fattigdomsbekæmpelse, bæredygtig udvikling og globale fællesgoder. Bistanden må 1) koncentreres de steder – de mindst udviklede lande og sårbare stater – hvor effektiv bistand spiller størst rolle; 2) inddrage de globale problemer som er vigtige for de svageste lande og for Danmark; og 3) involvere danske politikere, borgere og partnere i en ærlig samtale om samarbejdets mål og midler.

## Fra overbudspolitik og marginalisering til politisk vigtigt krydsfelt

Internationalt udviklingssamarbejde har nogle usædvanlige karaktertræk for et dansk politikområde:

- Det har brede og ambitiøse overordnede politiske mål – »Bekæmpe fattigdom og sikre menneskerettigheder« (Regeringen,

2012) – der hverken kan nås eller dokumenteres.

- Det har en politisk ramme via finansloven, hvor næsten alt kan inddrages, og hvor midlerne kan bruges fleksibelt, herunder fordeles til de deltagende samfundsaktører.
- Det styres af udenrigspolitikken, men finansielt subsidierer bistanden diplomatiet efter 25 år med enhedstjeneste for politik, økonomi og udvikling i Udenrigsministeriet.
- Det er baseret på en bistandsfortælling, dvs. en kontrakt mellem politikere og skatteborgere, som ikke er opdateret og ikke afspejler muligheder og praksis i 2015.

Denne situation er normal for dette politikområdes forvaltning i de industrilande, der i 50 år har ydet udviklingsbistand inden for OECDs rammer. I 2015 præges internationalt udviklingssamarbejde af to modsatrettede tendenser. På den ene side udvides dagsordenen geografisk og tematisk: Udviklingssamarbejdet får nye store mål, herunder de universelle mål for bæredygtig udvikling og kampen mod klimaforandringerne. På den anden side bliver udviklingsbistandens andel af finansieringen for de store mål stadig mindre: Udviklingslandene modtager fem-seks gange så meget i direkte investeringer, tre gange så meget i overførsler fra deres egen

befolkning bosat i industrilandene, og endnu vigtigere: de finansierer selv langt mere fra offentlige og private aktører. Tilsammen fører dette til overbudspolitik og marginalisering af bistanden i form af store mål og få ressourcer.

Risikoen er, at udviklingsbistanden mister sin mobiliserende kraft og potentielle virkning. Ifølge den dominerende bistandsfortælling står samfundseliterne i udviklingslandene i spidsen for en fælles, koordineret indsats for fattigdomsbekæmpelse, som støttes af donorlandene med skattefinansieret bistand. Det svarer til OECDs definition af officiel udviklingsbistand (OECD-Development Assistance Committee, 2015a), og sådan har politikere i industrilandene i årtier begrundet deres udviklingspolitik over for deres egne skatteborgere: Målet er fattigdomsbekæmpelse ejet og styret af udviklingslandenes myndigheder og befolkninger.

Virkeligheden er en anden. Fortællingen undergraves af stigende økonomiske og politiske forskelle, hvor stadig flere udviklingslande ikke har brug for internationale gaver, og hvor eliternes politiske dagsorden – ligesom i donorlandene – er optaget af den stigende mellemklasses behov. Selv om FN og OECD holder fast i billedet af ulands-ejerskab, følger donorerne deres egne politisk-økonomiske dagsordener for udviklingssamarbejdet. OECD's definition af udviklingsbistand omfatter 146 'udviklingslande' (OECD-Development Assistance Committee, 2015b), og andelen af den globale udviklingsbistand, der går til de 50 mindst udviklede lande, er faldet til ca. en tredjedel. Dette skyldes til dels, at lande som Indien ved hjælp af vækst er rykket op i kategorien af mellemindkomstlande, selv om landet stadig huser hundreder af millioner af ekstremt fattige mennesker.

Den politiske reaktion på udviklingssamarbejdets overbudspolitik og bistandens marginalisering går to veje. Enten forsøger man at gå tilbage til det oprindelige udgangspunkt

for bistanden – at bekæmpe fattigdom i de mindst udviklede lande. Eller også udnytter man bistand som en del af de samlede tiltag i internationalt samarbejde, rettet mod fattigdom, bæredygtighed og fælles global problemløsning. Selv om mange frivilligorganisationer stadig kræver det, er den 'rene', fattigdomsorienterede vej ikke realistisk, fordi politikere og befolkning i donorlande som Danmark kræver brug af bistanden til at tackle synlige globale problemer som f.eks. flygtningestrømmene. Den anden vej er nødvendig, men kræver et nyt fokus i bistanden og en ny fortælling om internationalt udviklingssamarbejde.

Udviklingsbistand er et statsligt, skattefinansieret redskab i internationalt samarbejde, som også vil omfatte fælles, aftalte indsatser mod globale problemer omkring klima, sikkerhed og stabilitet. Ligesom statslige budgetter bruges til at levere offentlige fællesgoder – infrastruktur, viden, miljø, regulering, beskyttelse af svage befolkningsgrupper, økonomisk omfordeling – sigter internationalt udviklingssamarbejde på fattigdomsbekæmpelse, bæredygtig udvikling og globale fællesgoder. Men der er klare grænser for skattefinansiering af internationale goder.

Politisk er OECD's skattefinansierede udviklingssamarbejde under pres fra: 1) nye statslige og private aktører, herunder Kina, Brasilien og de store private fonde, som foretrækker deres egne modeller; 2) selvbevidste politiske ledere også i de fattigste udviklingslande i Afrika og Asien, som har adgang til politiske og økonomiske alternativer til Vesten; 3) politikere i donorlandene, som vil bruge udviklingsbistand til at begrænse de globale problemers gennemslag: klimaforandringer, statssammenbrud, flygtninge, terror, kapitalflugt, finansiell ustabilitet, økonomisk og social ulighed; og 4) skatteborgerne som ikke kan se resultaterne af bistanden, fordi der er blevet lovet for meget, for upræcist og med for få midler.

### Bistandens placering i cirkelns kvadratur

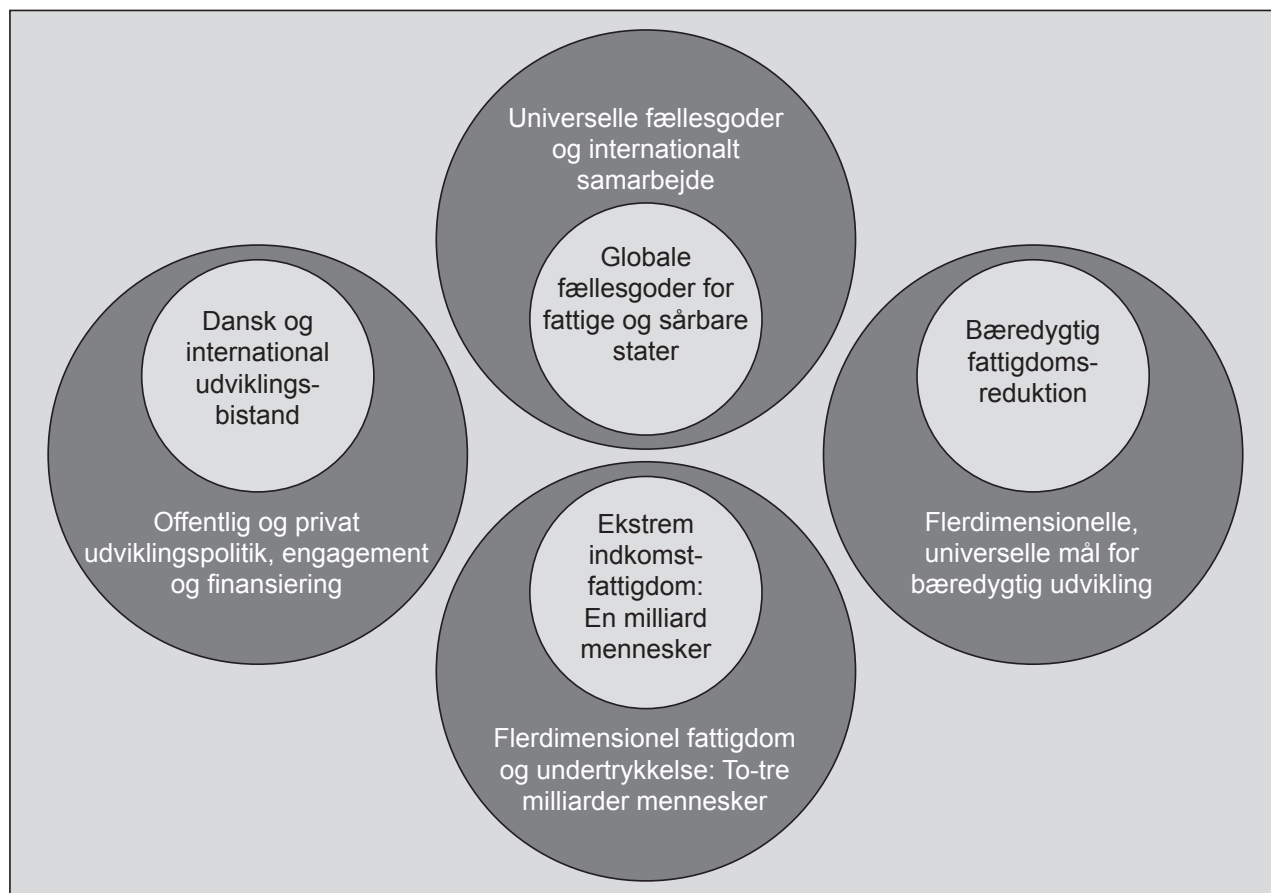
Umiddelbart kan udfordringerne til udviklingsbistanden ikke løses. Den skal opnå resultater i de sammenhænge, hvor det er vanskeligst: de fattigste, mest sårbare og konfliktramte lande. Den skal ejes og styres af udviklingslandenes institutioner, men samtidig opfylde donorernes politiske prioriteter, herunder accepteres og støttes af skatteborgerne i lande som Danmark. For fattigdomsbekæmpelse, klimatilpasning osv., skal udviklingspolitikken mobilisere private investeringer og samfundsaktører, der forfølger deres egne økonomiske og politiske interesser i vækstbaserede udviklingslande og ikke ser meget potentiale i de fattigste og mest risikofyldte lande.

Hvis overbudspolitik og marginalisering af bistanden skal stoppes, skal udviklingssamar-

bejdet have et snævrere formål, der er politisk engagerende og realistisk. Den nye bistandsfortælling skal være legitim og effektiv på samme tid. Det kræver afgrænsning til nogle effektive *indre cirkler*, der samtidig kan mobilisere bredt, via *ydre cirkler* i internationalt udviklingssamarbejde. Figur 1 (Engberg-Pedersen, 2014a: 3) illustrerer jagten på cirkelns kvadratur, dvs. en effektiv kobling mellem de fire indre cirkler, som hver for sig og tilsammen bidrager til de ydre cirklers bredere mål. De fire koncentriske cirkler er:

- *Indre cirkel*: Dansk og international udviklingsbistand, defineret som statslige overførsler med et stort gaveelement. *Ydre cirkel*: Alle samfundsaktørers engagement i udvikling og finansiering, in-

*Figur 1: Udviklingsbistand og internationalt samarbejde for fattigdomsbekæmpelse, bæredygtig udvikling og globale fællesgoder*



klusive private investeringer, finansielle strømme og NGO-samarbejde.

- *Indre cirkel*: Udryddelse af ekstrem indkomstfattigdom for op mod en milliard mennesker. *Ydre cirkel*: Reduktion af alle former for fattigdom og økonomisk, politisk og social undertrykkelse for to-tre milliarder mennesker.
- *Indre cirkel*: Fremme af bæredygtig udvikling i de fattigste lande og mest sårbare stater. *Ydre cirkel*: Fremme af alle former for bæredygtighed i alle udviklingslande og i globale produktions- og forbrugsmønstre.
- *Indre cirkel*: Sikring af globale fællesgoder af direkte relevans for de fattigste lande og mest sårbare stater (f.eks. klimatilpasning, politisk, økonomisk og finansiell stabilitet). *Ydre cirkel*: Internationalt samarbejde for universel bæredygtighed og globale fællesgoder.

Denne analytiske ramme kan bruges til at vurdere, om bistandens og udviklingssamarbejdets formål er relevant, legitimt og realistisk, og som grundelementet i en opdateret fortælling om udviklingsbistand. De to ekstremer (summen af henholdsvis de indre og de ydre cirkler) er:

1. Udviklingsbistand indrettes på kernen – dvs. de *indre* cirkler – i fattigdomsbekæmpelse, bæredygtig udvikling og globale fællesgoder. Global bistand rettes mod bedre levevilkår for de ca. 400 millioner ekstremt fattige mennesker, der lever i ca. 60 mindst udviklede lande og sårbare stater, dvs. 'kun' en del af de nuværende 1,2 milliarder ekstremt fattige mennesker. Støtten til bæredygtig udvikling omfatter de globale fællesgoder – stabilitet, sikkerhed, politisk og social beskyttelse, klima, adgang til sundhed, fødevarer, teknologi, osv. – der har direkte virkning for disse mennesker og lande.
2. Et bredere formål for internationalt udviklingssamarbejde ligger i at koble de

fire *ydre* cirkler i figuren: Offentlige og private aktører i dansk og international udviklingspolitik arbejder for bekæmpelse af alle dimensioner af fattigdom for 2-3 milliarder mennesker og bæredygtig udvikling i alle 150 udviklingslande, herunder med alle globale fællesgoder. Denne ekstremt ambitiøse dagsorden (de ydre cirkler) kan komme til at dominere internationalt udviklingssamarbejde, selvom dets ressourcer forbliver meget begrænsede. Med ca. 130 milliarder USD årligt i global udviklingsbistand ville der – selv hvis man kunne nå ud med alle pengene – kun være 50 USD om året til hvert fattigt menneske, dvs. under 1 DKK om dagen. Disse penge skulle løse indkomstfattigdom, sygdom, undertrykkelse, klima, sikkerhed, demokrati, osv. Det er urealistisk.

Behovet for at fokusere på samspillet mellem de fire *indre* cirkler må kombineres med den kraftige udvidelse af den internationale dagsorden, som finder sted i 2015 med nye mål for bæredygtig udvikling, en mulig klimaaftale og forsøg på udvidet finansiering af udvikling og globale fællesgoder. De nødvendige afvejninger diskuteres i de næste afsnit, som tager de fire koncentriske cirkler en efter en.

### **Bistandsdebatten: Udviklingsbistand eller internationalt udviklingssamarbejde?**

OECD's Udviklingsbistandskomité (DAC), der består af repræsentanter for donorlandene, har i 50 år defineret og styret udviklingsbistanden som et politikområde og redskab for donorerne. DAC's beslutninger har altid fastholdt, at dette er et redskab for donorerne, samtidig med at hensigten er at støtte nationalt ejerskab i modtagerlandene. DAC etablerede i 2011 et formelt partnerskab med udviklingslandene (OECD-DAC, 2014b), men da donorerne i 2014 opdaterede udviklingsbistandsbegrebet, skete det inden for DAC's rammer, med nogle få udviklingslande som observatører. Resultatet fastholdt

en snæver definition af udviklingsbistand som statslig overførsel fra donor til modtager. Det indeholdt endnu en opfordring til at vende nedgangen i bistandsandelen, der går til de mindst udviklede lande. Det nye var et kompliceret system for vurdering af gaveelementet i udviklingslån samt uforpligtende opfordringer til at mobilisere private udviklingsstrømme (OECD-DAC, 2014c).

DAC anerkendte behovet for en ydre cirkel af engagement i internationalt udviklingssamarbejde. Den kaldes 'samlet offentlig støtte til bæredygtig udvikling' og skal supplere, ikke erstatte, udviklingsbistandens indre cirkel. DAC's nye begreb handlede kun om *offentlig* støtte og er derfor et snævrere begreb end den ydre cirkel i Figur 1, som også omfatter den private sektors og civilsamfundets engagement. DAC åbnede dog for, at begrebet kan omfatte en måling af de private strømme, som mobiliseres via offentlige redskaber som f.eks. statslige garantier.

Bistandsvirkemidlerne har udviklet sig fra 1960'erne til i dag. Indsatsen blev udvidet fra enkeltstående projekter med udenlandske eksperter, via programmer med træning og kapacitetsopbygning, til politikorienterede sektorprogrammer og makroøkonomisk strukturtilpasning vha. budgetstøtte. 'Projekter' er forblevet det institutionelle omdrejningspunkt og kræver et stort apparat til effektiv forvaltning og økonomisk ansvarlighed. Andre penduler har svunget frem og tilbage. Budgetstøtte er ikke længere så populært, og udenlandske eksperter er på vej ind igen pga. krav til donorerne om synlige resultater omkring deres egne dagsordener. Små infrastrukturprojekter i landdistrikterne ændredes via integrerede udviklingsprogrammer til sundheds- og uddannelsessektorprogrammer og videre til demokrati og god regeringsførelse, men pendulerne har svunget rundt mellem fysisk infrastruktur, sociale sektorer, landbrug, små- og mellemstore virksomheder, og privatsektorudvikling. De

foreløbig 17 universelle mål for bæredygtig udvikling, som FN forventes at vedtage i september 2015, har det hele med, hvilket svarer til brede overordnede mål om fattigdom og bæredygtighed.

Også mht. bistandsformer og kontrol har der været langsigtet udvikling, med pendulsvingninger. Kravene om *resultatbaseret* og *rettighedsbaseret* udviklingssamarbejde har skiftevis domineret, og har ført til to delvis modsatrettede tendenser: Resultatbaseret bistand (Barder et al., 2014) forsøger med overførsler, der er afhængige af præstationer, kombineret med ejerskab hos modtagerne og med kontrol. Rettighedsbaseret bistand er begrundet i lokalt ejerskab, men har ført til ideologisk bistand med politiske præferencer fra donorerne.

Fastholdelse af en indre cirkel med *statslig* udviklingsbistand muliggør en politisk debat af mål og midler og en placering af ansvar. Men der er brug for den ydre cirkel, fordi alle samfundsaktører i lande som Danmark – inklusive civilsamfund, privatsektor, byer og lokale myndigheder – skal deltage i Danmarks globale relationer og internationalt udviklingssamarbejde.

### **Fattigdomsbekæmpelse: Hvem – Hvor?**

Tabel 1 viser behovet for at vælge for hvem og hvor Danmark som en del af internationalt udviklingssamarbejde skal søge at bekæmpe ekstrem fattigdom, som defineres som en daglig gennemsnitlig indkomst under USD 1,25 per person.

Tabellen viser, at 57 pct. af verdens ekstremt fattige bor i mellemindkomstlande, men at den globale udviklingsbistand finansielt set spiller en ringe rolle i disse lande, da dens størrelse svarer til under 5 pct. af landenes skatteindtægter. Omvendt udgjorde udviklingsbistand 70-75 pct. af de eksterne finansielle strømme til de 48 mindst udviklede lande, hvilket giver bistanden større indflydelse

*Tabel 1: Udviklingsbistandens betydning i forskellige grupper af udviklingslande*

| Grupper af udviklingslande                  | Andel af verdens ekstremt fattige | Udviklingsbistand modtaget årligt per capita | Udviklingsbistandens andel af eksterne finansielle strømme | Bistandens »andel« af lokale skatteindtægter |
|---------------------------------------------|-----------------------------------|----------------------------------------------|------------------------------------------------------------|----------------------------------------------|
| 33 mindst udviklede lande og sårbare stater | 24%                               | USD 51                                       | 70%                                                        | 43%                                          |
| 15 andre, mindst udviklede lande            | 6%                                | USD 79                                       | 75%                                                        | 59%                                          |
| 16 andre, sårbare stater                    | 13%                               | USD 30                                       | 27%                                                        | 13%                                          |
| 22 mellem-indkomstlande, nedre kategori     | 35%                               | USD 13                                       | 18%                                                        | 5%                                           |
| 60 mellem-indkomstlande, øvre kategori      | 22%                               | USD 10                                       | 6%                                                         | 0.8%                                         |
| I alt 146 lande som får udviklingsbistand   | 100%                              |                                              |                                                            |                                              |

*Kilde:* OECD Development Assistance Committee: »The where« of development finance: towards better targeting of concessional finance, DCD/DAC(2013)29.

i disse lande. Desuden har mellemindkomstlande som Indien, Indonesien og Brasilien selv de nødvendige økonomiske og politiske ressourcer til at udrydde den ekstreme fattigdom.

Den globale bistand bør således fokusere på de ca. 60 mindst udviklede lande og mest sårbare stater. De mindst udviklede landes andel af den globale bistand er faldet til en tredjedel. OECD-DAC (2014c) overvejer at sætte et mål om at halvdelen af bistanden skal gå til disse lande. Selv om det er vanskeligt at levere effektiv bistand i de mindst udviklede og mest sårbare stater på grund af disses mangel på ressourcer og stabilitet og de større risici, er det netop i disse lande, at det internationale samfund kan få kortsigtede (stabilitet) og langsigtede (udvikling) fordele af effektiv og legitim bistand.

Fordelingen af *Danmarks* udviklingsbistand bør bidrage til dette fokus. I 2011-2012 gik 57 pct. af Danmarks bilaterale bistand til de mindst udviklede lande, mens 36 pct. gik til mellemindkomstlande (OECD-DAC, 2014a: 407). Denne fordeling var mere fattigdomsorienteret end for DAC som helhed. Danmark arbejder med 21 prioritetslande, som ifølge OECD kategoriseres som følger:

- 11 lande er mindst udviklede og sårbare: Afghanistan, Bangladesh, Burkina Faso, Etiopien, Mali, Myanmar, Nepal, Niger, Somalia, Syd-Sudan og Uganda
- 2 lande er mindst udviklede men ikke sårbare: Mozambique og Tanzania
- 3 lande er andre sårbare stater: Kenya, Pakistan og Zimbabwe
- 3 lande er mellemindkomstlande, nedre kategori: Bolivia, Ghana og Vietnam
- 1 land er mellemindkomstland, øvre kategori: Indonesien
- 1 land falder uden for kategorierne: Palæstina

Listen over prioritetslande er således mere orienteret mod de fattigste lande end den faktiske fordeling af dansk bilateral bistand. Samtidig går Danmarks multilaterale bistand naturligt nok til et større udvalg af udviklingslande. Danmark ville kunne få mere indflydelse og sikre bedre resultater, hvis antallet af prioritetslande blev reduceret, og den finansielle, intellektuelle og politiske indsats blev forøget i det enkelte land.

#### **Bæredygtighed: I de fattigste lande og/eller universelt?**

Bæredygtighed er pr. definition et globalt anliggende. I de senere år har Stockholm

Resilience Centre (2015) ledet analyser af ni sikkerhedszoner for kloden – såkaldt planetariske grænser – som bestemmer vores civilisations mulighed for bæredygtig udvikling. De fire grænser, planeten allerede har overskredet, er udryddelsesraten for dyr og planter (biodiversitet), skovrydning, mængden af kuldioxid i atmosfæren og mængden af kvælstof og fosfor, der flyder ud i havet fra vores landbrug (Will Steffen et al., 2015). Verdenssamfundet tager – tøvende – fat på den globale bæredygtighed gennem de universelle mål for bæredygtig udvikling og klimaforhandlingerne. Det eufemistiske begreb ‘post-2015-dagsordenen’ handler om bæredygtig udvikling, herunder nye finansieringskilder og markeder for miljøtjenester og CO<sub>2</sub> reduktion.

Alligevel har FN-forhandlingerne om de bæredygtige udviklingsmål og klimaforandringerne en tendens til at fokusere på finansiering af bæredygtig udvikling i *udviklingslandene*, idet det overlades til industrilandene og de fleste mellemindkomstlande at finde ressourcer på nationalt plan. Den politiske kamp står om, hvorvidt donorerne lever op til deres løfter om udviklingsbistand og klimabistand. Princippet om ‘fælles men differentieret ansvar’ for klimaindsatsen og for leverance af globale fællesgoder mere generelt må være udgangspunktet for en bred enighed om international finansiering af bæredygtighed. Differentieret ansvar afspejler, at industrilandene har hovedansvaret for den eksisterende CO<sub>2</sub> i atmosfæren, og at udviklingslandene har færre ressourcer til at tackle klimaforandringerne.

Foreløbig er situationen uklar og fragmenteret. De nye finansieringsformer, herunder markeder for CO<sub>2</sub> udslip, er ikke slået igennem, selv om (næsten) alle ved, at det vigtigste politiske redskab er at sætte en pris på CO<sub>2</sub>-udslip (Kim, 2015). Den internationale politiske kamp handler i stedet om utilstrækkelige redskaber så som den statslige udvik-

lingsbistand. Men netop derfor må bistanden leveres effektivt. Udviklingsbistand er skatteyderfinansierede overførsler fra rige til fattige, i overensstemmelse med ‘fælles men differentieret ansvar’. Set fra donorerens statsbudgetter er det umuligt at skelne fattigdomsbistanden fra offentlig støtte til klimatilpasning i de mindst udviklede lande. Udviklingslandenes krav om nye, statslige midler til arbejdet med globale fællesgoder og planetariske grænser kan sandsynligvis ikke imødekommes i donorlandenes interne politiske økonomi.

For Danmark må disse dilemmaer løses således: 1) Bæredygtighed, klimatiltag og andre globale fællesgoder må inddrages i udviklingsbistanden, alt andet er urealistisk. 2) Den ydre cirkel af støtte til bæredygtighed må mobilisere kræfter og ressourcer fra privatsektor og civilsamfund gennem nye partnerskaber. 3) Den tematisk udvidede udviklingsbistand må afgrænses geografisk for at have effekt, jf. næste afsnit. Danmark lever op til de to første punkter. Eksempelvis bruges udviklingsbistand via Klimainvesteringsfonden til at mobilisere ressourcer fra pensionsselskaber og privatsektor til investeringer i forebyggelse af klimaforandringer (IFU, 2015). Støtte til vedvarende energi og andre klimatiltag i *mellemindkomstlande* giver størst direkte effekt i form af reducerede CO<sub>2</sub>-udslip, men er med til at reducere udviklingsbistandens fokus på de fattigste lande.

### **Globale fællesgoder: En særlig indsats for de fattigste lande og sårbare stater?**

Den sidste koncentriske cirkel i Figur 1 understreger behovet for at bruge udviklings-samarbejdet til at løse fælles problemer og at levere globale fællesgoder. Med sine store mål og skattefinansiering er udviklingsbistand for staten et effektivt og fleksibelt redskab til at etablere en fælles politisk indsats for global problemløsning. De globale problemer, der kræver mellemstatslige løsninger, overstiger imidlertid de ressourcer, som

skatteyderfinansieret udviklingssamarbejde kan og bør løse.

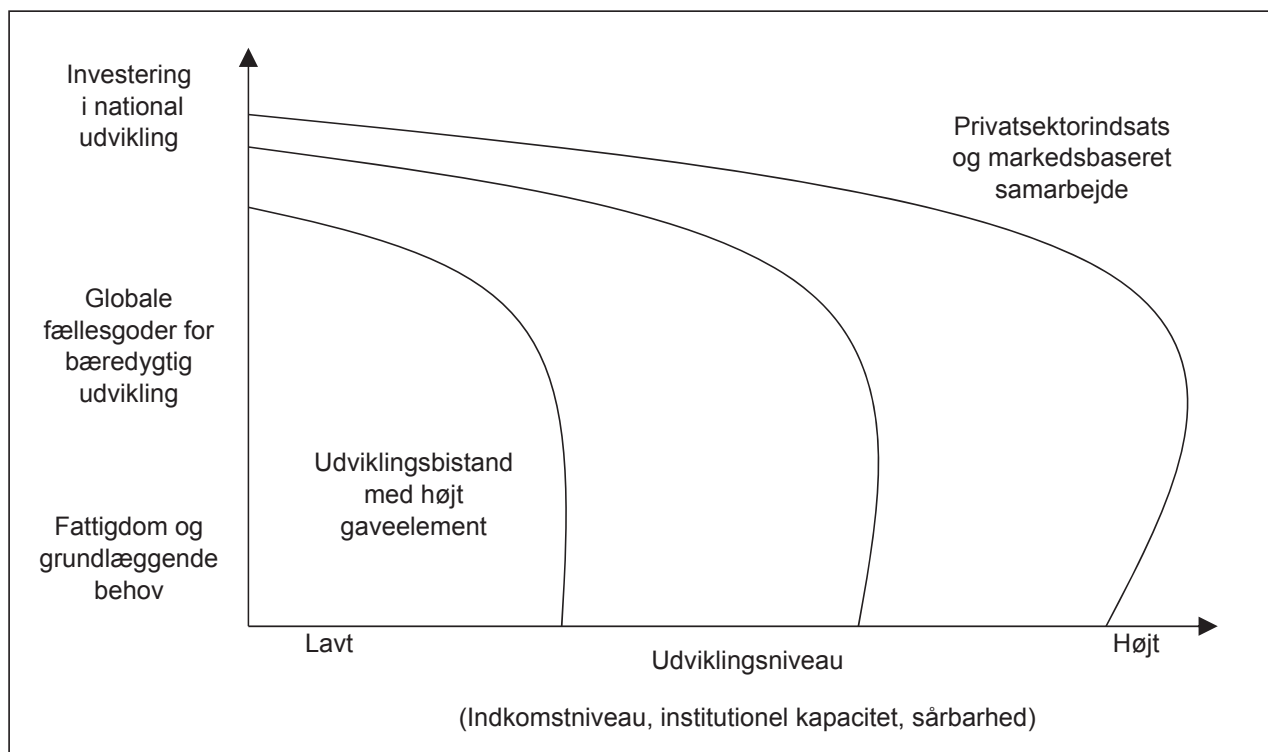
Mange globale problemer – f.eks. militær sikkerhed og kampen mod terror – er for store og/eller for ideologiske til at kunne begrunde en fælles, international, skattefinansieret indsats. Mange andre problemer – f.eks. virksomheders skatteunddragelse, økonomisk udbytning, valutaspekulation og rovdrift på ressourcer – er for bundet til den fremherskende politisk-økonomiske model til, at det lille, konsensusorienterede udviklingssamarbejde effektivt kan kontrollere så store kræfter. Et opgør med de dominerende produktions- og forbrugsmønstre og markedskræfter kan ikke opnås med udgangspunkt i udviklingsbistanden.

Udviklingssamarbejdet bør derfor indrettes på de globale fællesgoder, der er direkte re-

levante for de ca. 60 mindst udviklede lande og sårbare stater, som bør være hovedmodtagerne af den skattefinansierede udviklingsbistand. Det drejer sig om følgende globale fællesgoder (Bakker, 2014; Barder og Talbot, 2014; Engberg-Pedersen, 2014a): konfliktløsning, menneskerettigheder, sundhed, politisk-økonomisk stabilitet, korruptionsbekæmpelse, bevarelse af jord, regnskov og andre naturressourcer, risikostyring, naturkatastrofekontrol og humanitær bistand. Dette er en relevant liste for samfund som det danske, men danske private samfundsaktører har umiddelbart mere til fælles med de op mod 100 mellemindkomstlande, der er præget af vækst, og som må inddrages i ansvarsfordelingen omkring klimaindsatsen. Det store pres for at sprede udviklingsbistanden til alle 150 'udviklingslande' er forståeligt, men uheldigt.

Som oplæg til FN-topmødet i Addis Abeba,

*Figur 2: Prioriteter for international, statslig udviklingsfinansiering, tilpasset formålet og udviklingslandenes kapacitet og sårbarhed*



Kilde: Tilpasset efter FN (2014).

juli 2015, om finansiering af bæredygtig udvikling, udarbejdede en mellemstatslig ekspertgruppe under FN en god analyse af prioriteter for international offentlig udviklingsfinansiering. Figur 2 (FN, 2014) viser, at udviklingsbistand med højt gaveelement bør bruges til følgende prioriterede rækkefølge: 1) Fattigdom og grundlæggende behov i de fattigste og svageste lande; 2) Globale fællesgoder for bæredygtig udvikling i de samme lande; 3) Globale fællesgoder og national bæredygtig udvikling i rigere og stærkere udviklingslande. Gaveelementet, dvs. skattefinansieringen, skal gradvis reduceres og erstattes af privatsektorindsats og markedsbaseret samarbejde med de udviklingslande, som har højere indkomster, stærkere menneskelige ressourcer og mindre sårbarhed over for naturmæssige og menneskeskabte katastrofer.

Denne tilgang er et brud med den forenkede og forældede hovedfortælling om nationalt ejet fattigdomsreduktion i udviklingslandene. Men den åbner samtidig for brug af internationale offentlige overførsler ud over, hvad den nuværende udviklingsbistand kan levere. Derfor er der brug for tematisk præcision og geografisk koncentration af udviklingsbistanden i det, der her kaldes krydsfeltet.

### **Krydsfeltet mellem fattigdom, bæredygtighed og globale fællesgoder**

Kan og bør Danmark koncentrere sin udviklingsindsats om de fire *indre* cirkler i Figur 1? Det ville indebære et fokus på *statslig udviklingsbistand til fattigdomsbekæmpelse i nogle af de mindst udviklede og sårbare stater*, hvor indsatsen sigter på *bæredygtighed og relevante globale fællesgoder* for disse lande. Det svarer til den oprindelige bistandsfortælling om fattige mennesker i fattige lande, udvidet med en selektiv tilgang til relevante globale problemer og udfordringer samt en aktiv indsats for at inddrage andre samfundsaktører i kampen mod fattigdom, ødelæggelse af naturen, menneskeskabte katastrofer osv.

Fordelene ved dette fokus i dansk og international bistand er flere:

1. Det opfylder tydelige behov for eksterne kapitaloverførsler, fordi de ca. 60 mindst udviklede lande og mest sårbare stater ikke tiltrækker private investeringer og finansstrømme. Det tackler de globale problemer – fattige menneskers klimatilpasning, sikkerhed, beskyttelse, humanitær bistand, flygtninge, korruptionskontrol og ulovlige kapitalstrømme – som private aktører ingen interesse har i.
2. Det udnytter udviklingsbistanden i de landespecifikke sammenhænge, hvor bistanden spiller den største rolle som en del af udenlandske kapitaloverførsler, jf. Tabel 1, og hvor donorer og FN-organisationer normalt har de fleste af deres udviklings- og nødhjælps-specialister udstationeret.
3. Det forøger chancen for effektivt udviklingssamarbejde, fordi bistanden ikke spredes for tyndt. Det forudsætter, at bilateral dansk bistand kun går til nogle få udvalgte af disse lande, og at den samlede internationale udviklingsbistand ikke skaber bistandshuller ved at negligere lande, der er mindre interessante for vestlige donorer.
4. Det styrker en bistandsfortælling, som er umiddelbart forståelig for skatteborgere og politikere i donorlandene og acceptabel for udviklingslandenes regeringer. Fortællingen handler om at hjælpe de svageste mennesker og myndigheder med at tackle både deres egne problemer og de problemer, som de får fra og bidrager til verdenssamfundet, herunder politisk-økonomiske trusler mod international stabilitet.

Der er også store udfordringer ved en styrket koncentration af bistanden på de mindst udviklede lande og mest sårbare stater.

1. 50 års forskning og evaluering af bistandseffektivitet viser, at bistanden giver resul-

tater, når den kan *støtte* lokale kræfter med deres egne interesser og ressourcer. Næsten pr. definition savner de 60 mindst udviklede lande og sårbare stater stærke samfunds kræfter, som kan bære deres udvikling. I mange lande deler eliterne ikke nødvendigvis donorernes ønsker om en vestlig samfundsmodel med demokrati, rettigheder og bred samfundsøkonomisk udvikling. Det er denne situation, der kræver en stærk donortilstedeværelse i landene for en åben, faglig og politisk dialog om udvikling.

2. Bistandsfortællingen må opdatere rygmarsvreaktionen om nationalt ejerskab. Der er meget hykleri bag denne del af bistandsfortællingen, fordi donorerne fastlægger prioriteter og resultater på trods af alle talerne om udviklingslandene i førersædet. Skattefinansieret bistand skal naturligvis accepteres og støttes af borgere og politikere i donorlandene, og udviklingslandenes eliter og myndigheder er politisk blevet mere selvbevidste og i stand til at fastlægge og debattere deres samfunds prioriteter og krav til det internationale system. Kravene om nationalt ejerskab overser reelle uenigheder mellem donor og modtager og internt i modtagerlandene.
3. Forskning i bistandsresultater (Glennie og Sumner, 2014) peger på faldende effektivitet, når bistanden udgør en for stor del af de nationale ressourcer, og når f.eks. national beskatning negligeres, fordi bistanden er lette penge. Dette handler ikke kun om absorptionsproblemer i de svageste stater, men også om at samfund med dynamik baseres på gensidig afhængighed mellem myndigheder og borgere. Bistanden må ikke undergrave en sådan dynamik.
4. I FN-forhandlingerne om finansiering af bæredygtighedsmål og klimaindsatser deltager udviklingslandene stadig som samlet gruppe (G77), selv om de har forskellige interesser. Udviklingslandene vil

have gang i alle fire koncentriske cirkler i Figur 1, så der kommer flere ressourcer til deres stigende middelklasser. Set fra Nord vil fokus på udviklingsbistand til de mindst udviklede lande ikke mobilisere tilstrækkelige ressourcer til alle de globale fællesgoder, herunder en presserende indsats mod klimaforandringerne. OECD-DAC's forslag til et nyt begreb for 'samlet officiel støtte til udvikling' er utilstrækkeligt.

5. Donorlandenes private sektor vil ikke umiddelbart støtte et fokus i udviklingsbistanden på de fattigste lande. Private virksomheder og pensionsselskaber deltager i stigende grad i offentligt-privat samarbejde og målrettede partnerskaber (Engberg-Pedersen, 2014b) under forudsætning af, at den statslige bistand leverer offentlige goder, herunder tager de værste risici. Udviklingsbistand bør bruges katalytisk og risikodæmpende, men det bør primært ske i de sammenhænge, hvor det er virkelig påkrævet, dvs. i de mindst udviklede og mest sårbare stater. I overensstemmelse med prioriteterne i Figur 2 bør den private sektor selv kunne tage kommercielle risici i investeringer i bæredygtig udvikling i mellemindkomstlandene.

Disse udfordringer er ikke tilstrækkelige til at mindske behovet for politiske valg om anvendelsen af udviklingsbistanden primært i og for de mindst udviklede lande og sårbare stater.

### **En ny bistandssamtale ledet af danske politikere og deres partnere**

Udviklingsbistanden har en utilstrækkelig forklaringskraft: Procentmål for bistandens størrelse (0,7-1,0 pct. af donorernes BNI) udvandes i virkeligheden, men bruges stadig i FN-forhandlinger mellem Nord og Syd. Disse kvantitative udgiftsmål siger intet om behov, resultater og virkninger. Den nuværende bistandsfortælling forudsætter enighed med udviklingslandenes eliter om samfunds-

modeller, hvilket er urealistisk i mange kriseramte stater. Befolkningen i Nord og Syd fortjener en ny politisk forklaring om udviklingsbistand og internationalt samarbejde.

Udviklingssamarbejdets problem har været overbudspolitikken: Bistanden er blevet belæsset med nye store mål. Diskrepansen mellem mål, løfter og realiteter er blevet skinger, efterhånden som bistanden finansielt udgør en lille del af strømmene. Bistanden skal bruges som forandringskraft, når den kan støtte lokale politisk-økonomiske kræfter og processer. Politikerne i donorlande som Danmark må skruer ned for egne ideologier og skruer op for støtten til progressive kræfter på deres præmisser.

En ny fortælling om bistand og udviklingssamarbejde skal kunne bruges af politikere og befolkning i Danmark og hos partnerne. Fortællingen må forklare behovet for samarbejdet og ikke handle om brug af bistand til flygtninge og administration. Det er ikke vigtigt, om pengene til disse formål tages fra den ene eller den anden offentlige kasse. Debatten skal handle om udviklingssamarbejdets globale mål og resultater, og om dansk bistand kan bidrage til velfærd, politisk og økonomisk stabilitet og bæredygtig udvikling, som også er i danskernes interesse.

Bistandsfortællingen må forklare brugen af offentlige ressourcer og politikker til at mobilisere brede samfundsmæssige indsatser for bekæmpelse af fattigdom, ulighed og undertrykkelse, bæredygtig udvikling og relevante globale fællesgoder. Udviklingsbistand i den indre cirkel er et solidarisk redskab for en bedre verden, mens udviklingssamarbejdets ydre cirkel tjener danske og fælles interesser i global problemløsning. At der stadig er over en milliard ekstremt fattige mennesker, er uacceptabelt, men fortællingen må længere end direkte fattigdomsbekæmpelse. Opgaven er også at bidrage til bæredygtig udvikling og politisk-økonomisk lighed. De globale kriser

– klima, sygdomme, krige, undertrykkelse af rettigheder – rammer de fattigste først og hårdest og må med i bistandsfortællingen.

Danske interesser er et nødvendigt element i politikernes og bistandsbranchens samtale med danskerne. Danmark har som et åbent samfund en klar interesse i politisk, økonomisk og social stabilitet overalt. Danskernes sårbarhed over for de globale kriser gør, at udviklingspolitikken og det internationale samarbejde skal sætte ind, hvor det er mest effektivt, hvad enten det drejer sig om klimaforandring, flygtninge, sygdomme eller ulovlige kapitalstrømme. Denne varetagelse af globale fællesgoder må med i bistandsfortællingen. Til gengæld må den geografiske spredning af bistanden reduceres for at øge effektivitet og resultater.

Bistandsbranchen laver gode, kritiske analyser og evalueringer. De leverer ærlig kommunikation til borgere og politikere om, at de fattige og deres organisationer er de vigtigste aktører i lokal udvikling, og at bistandens ideer og penge kun kan støtte. Bistandsbranchen har været i defensiven, når den skal forsvare danske millionbeløb til Afghanistan, Somalia, Sudan, osv. Danskernes første reaktion på udviklingsbistand er en forventning om korruption. Derfor må politikerne have lov til også at snakke om danske interesser og globale fællesgoder, som er reelle elementer i udviklingspolitikken. Ud over fattigdom må fortællingen sigte på klimaforbedringer, færre flygtninge, politisk stabilitet, bæredygtige kriseløsninger og beskyttelse af mennesker og deres rettigheder.

Fremtidens udviklingsbistand kan gøres mere effektiv, hvis den koncentrerer sig på færre lande og partnerskaber, som belønnes for opnåede resultater. Det kræver, at den ideologiske vægt på udviklingslandenes ejerskab erstattes af en ærlig politisk dialog om solidaritet og fælles interesser. En ambitiøs og realistisk dansk udviklingspolitik skal sigte

på krydsfeltet mellem fattigdomsreduktion, bæredygtig udvikling og globale fællesgoder af relevans for både Danmark og de mindst udviklede lande.

## Litteratur

- Bakker, Age (2014), »How can development cooperation address global challenges?«, i *OECD-DAC: Development Cooperation Report 2014*, Paris: OECD, pp. 199-205
- Barder, Owen og Theodore Talbot (2014), »Why 'Beyond Aid' Matters«, *Memorandum for the International Development Committee of the British Parliament*, Center for Global Development, Washington DC, 24 september.
- Barder, Owen, Rita Perakis, William Savedoff og Theodore Talbot (2014), »12 Principles for Payment by Results (PbR) in the Real World«, Center for Global Development, Washington DC, 27. august.
- Engberg-Pedersen, Poul (2014a), »Multi-stakeholder Partnerships in Danish Development Policy: Poverty Reduction, Sustainable Development and Global Public Goods«, *DIIS Report*, 2014:27, København: Dansk Institut for Internationale Studier.
- Engberg-Pedersen, Poul (2014b), »Nye målrettede partnerskaber i dansk udviklingspolitik: Krydsfeltet mellem fattigdom og bæredygtig udvikling«, *DIIS policy brief*, København: Dansk Institut for Internationale Studier.
- FN (2014), »Report of the Intergovernmental Committee of Experts on Sustainable Development Financing, Final Draft«, 8 August, New York: FN.
- Glennie, Jonathan og Andy Sumner (2014), »The \$138.5 Billion Question: When Does Foreign Aid Work (and When Doesn't It)«, *CGD Policy Paper*, 049, Center for Global Development, Washington DC, November.
- IFU, Investeringsfonden for Udviklingslande (2015), »Klimainvesteringsfonden – Mindre udledning af CO<sub>2</sub> og mere salg af dansk klimateknologi«, København <http://klimainvesteringsfonden.dk/>
- Kim, Jim Yong (2015), »5 Ways to Reduce the Drivers of Climate Change«, Verdensbanken, Washington DC, marts, [www.worldbank.org/en/news/feature/2015/03/18/5-ways-reduce-drivers-climate-change](http://www.worldbank.org/en/news/feature/2015/03/18/5-ways-reduce-drivers-climate-change)
- OECD Development Assistance Committee (2014a), »Development Co-operation Report 2014. Mobilising Resources for Sustainable Development«, Paris: OECD.
- OECD Development Assistance Committee (2014b), »Global Partnership for Effective Development Cooperation«, Paris: OECD, [www.effectivecooperation.org](http://www.effectivecooperation.org)
- OECD Development Assistance Committee (2014c), »DAC High Level Meeting: Final Communiqué«, 15-16 December, Paris: OECD.
- OECD Development Assistance Committee (2015a), »Official development assistance – definition and coverage«, Paris: OECD [www.oecd.org/dac/stats/officialdevelopmentassistance/definitionand-coverage.htm](http://www.oecd.org/dac/stats/officialdevelopmentassistance/definitionand-coverage.htm)
- OECD Development Assistance Committee (2015b), »DAC list of ODA recipients«, Paris: OECD, <http://www.oecd.org/dac/stats/dac-list-of-oda-recipients.htm>
- Regeringen (2012), »Retten til et bedre liv: Strategi for Danmarks udviklingssamarbejde«, København: Udenrigsministeriet.
- Steensen, Suzanne (2014), »Keeping ODA focused in a shifting world«, in *OECD-DAC: Development Cooperation Report 2014*, Paris: OECD, pp 39-50.
- Steffen, Will, Katherine Richardson, Johan Rockström et al. (2015), »Planetary Boundaries: Guiding human development on a changing planet«, *Science*, [www.sciencemag.org/content/early/2015/01/14/science.1259855](http://www.sciencemag.org/content/early/2015/01/14/science.1259855)
- Stockholm Resilience Centre (2015), »Planetary Boundaries 2.0 – new and improved«, Stockholm, [www.stockholmresilience.org/21/research/research-news/1-15-2015-planetary-boundaries-2.0---new-and-improved.html](http://www.stockholmresilience.org/21/research/research-news/1-15-2015-planetary-boundaries-2.0---new-and-improved.html)