

Udviklingsbistanden – set fra Paris

Temanummer: Danmarks udviklings samarbejde: muligheder i en udfordret verden

Set fra Paris – og i et OECD DAC-perspektiv – står det internationale donorsamfund over for en række svære udfordringer. Den samlede vestlige udviklingsbistand har aldrig været højere end nu – 224 milliarder dollars i 2023. Men fokus på de fattigste lande og på Afrika er vigende, bistandsindsatsen mere spredt, og donorviljen til samarbejde med partnerslandenes regeringer udfordret. Der er behov for mere udviklingsbistand generelt og også for relativt mere bistand til at mobilisere andre finansielle ressourcer. Men der er også behov for at se mere kritisk på, hvordan vi håndterer udfordringer som flygtningeudgifter og støtten til Ukraine – så vi undgår, at Afrika kommer til at betale prisen.

224 milliarder USD. Det er den foreløbige opgørelse for 2023 af den samlede internationale udviklingsbistand fra de 32 medlemmer af OECD's *Development Assistance Committee* (DAC).ⁱ Tallet har aldrig været højere og svarer til 0,37 % af DAC-medlemmernes BNI. En markant stigning i forhold til for tyve år siden, hvor den samlede internationale udviklingsbistand lå på mellem 0,20 og 0,25 %. Over de seneste fem år – siden 2019 – er bistanden samlet set steget med over en tredjedel. Hvis man tager krisehåndteringen ud af ligningen – øgede flygtningeudgifter, Covid-19 og Ukraine – er stigningen på lidt over 7 procent.

Så umiddelbart en stor succes. Udviklingsbistanden er nu for første gang i årtier over halvvejs mod FN's 0,7 %-mål for udviklingsbistanden, som blev vedtaget i 1970.

Men også en succes med forbehold. Går man lidt tættere på, blinker advarselsslamperne. Den bilaterale bistand til Afrika syd for Sahara steg godt nok igen efter et lille fald i 2022. Det samme gjaldt støtten til de 45 mindst udviklede lande (LDC-landene), hvoraf mange også er afrikanske.

Men det er ikke noget, der ligner et systematisk svar på de mange kriser, de fattigste udviklingslande har stået midt i siden Covid-krisen ramte i 2020 – med stigende udgifter til gældsservicering som omdrejningspunkt.

Bistanden til mellemlandene er omvendt steget betydeligt, i sagens natur især drevet af den dramatiske stigning i bistanden til Ukraine efter det russiske angreb, der i 2023 gjorde Ukraine til den historisk set største modtagerland af udviklingsbistand nogensinde – med 20 mia. USD i udviklingsbistand fra DAC-medlemslandene. Hertil kom yderligere 20,5 mia. USD, der blev ydet



CARSTEN STAUR
OECD-DAC Formand,
Ambassadør
Carsten.STAUR@oecd.org

i obligationsfinansierede koncessionelle lån fra EU institutionerne, så støtten til Ukraine samlet kom op på godt 40 mia. USD.

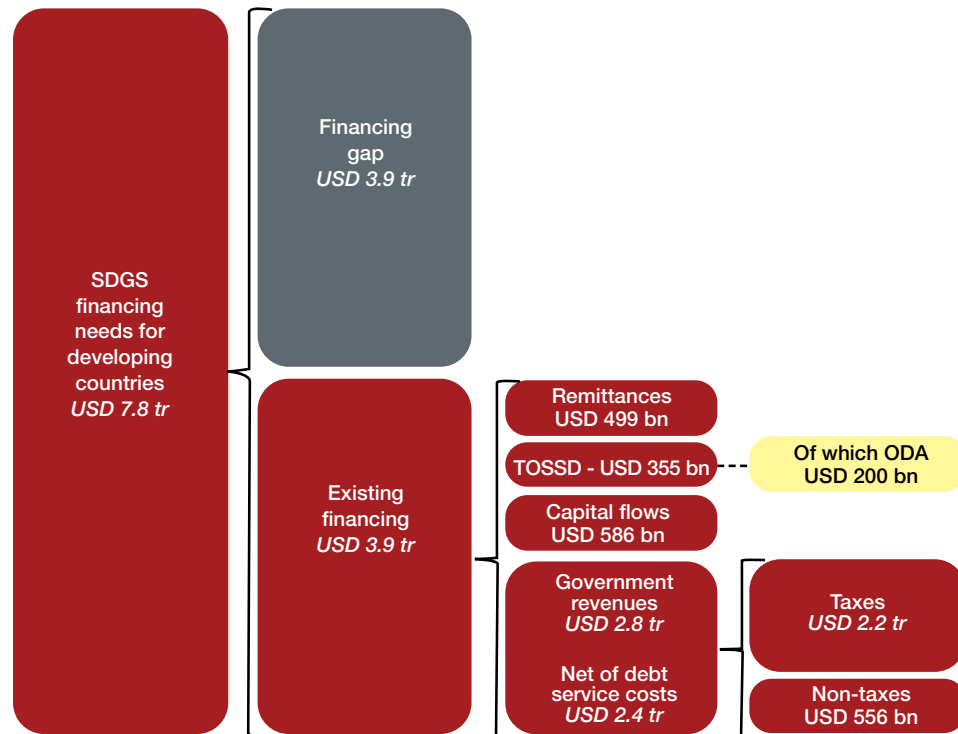
Udgifterne til flygtningemodtagelse beløb sig i 2023 til 31 mia. USD (13,8 % af den samlede bistand) – lidt under niveauet året før, men fortsat et meget højt tal og mere end de samlede og stigende udgifter til humanitær bistand i 2023.

Så godt nok er udviklingsbistanden vokset de senere år, men den er også blevet mindre fokuseret på de fattigste lande, ikke mindst de afrikanske og de mindst udviklede lande.

Ikke en universalløsning

Men også det billede kræver nogle flere nuancer. Verden er ikke sort/hvid. 224 milliarder USD er mange penge, men det er stadig kun omkring 0,2 % af den globale økonomi. Set i forhold til udviklingslandenes samlede finansieringsbehov for at nå verdensmålene – af FN opgjort til astronomiske 7.800 mia. USD årligt (se graf) – udgør udviklingsbistanden, som opgjort af OECD i form af *Official Development Assistance* (ODA) under 3 %. Selv hvis alle DAC-medlemmer lå på 0,7 %, ville bistanden stadig kun udgøre 5 % af de samlede finansieringsbehov i udviklingslandene.

The SDG financing gap & existing sources of financing for development



Sources: Global Outlook on Financing for Sustainable Development 2023, based on figures for ODA-eligible countries excluding China; remittances are based on KNOMAD (2022) Remittance inflows (database). Capital flows are from IMF, Balance of payments (database); data on composition of government revenues taken from IMF (2022), World Economic Outlook - April 2022 edition (database).

Source: Global Revenue Statistics Database

Udviklingsbistanden har heller aldrig været tænkt som en universalløsning. Den har altid været et bidrag – en hjælp – til partnerlandene, der skal være med til at gøre det muligt for disse at håndtere de udfordringer, de står med. Det kræver, at donorlandene har øje for, hvor udviklingsbistanden kan fungere katalytisk og være med til at understøtte positive ændringer i samfundet – og også i stigende grad kan være med til mobilisere andre former for finansiering i bæredygtig udvikling, ikke mindst fra privat side, hvad enten vi taler om direkte udenlandske investeringer (FDI) og international låntagning eller om øget indenlandsk opsparing og investering.

I sidste ende er det et spørgsmål om økonomisk vækst. Grøn og bæredygtig, selvfølgelig, men stadig økonomisk vækst. Verdensøkonomien må og skal vokse, hvis alle skal med. Selv med det enorme fald i ekstrem fattigdom, vi har set over de seneste årer, ikke mindst drevet af udviklingen i Kina, er der fortsat 700 millioner mennesker, en markant andel af disse i Afrika, der lever for under 2,15 USD om dagen.

Udviklingsbistanden skal være med til at skabe en økonomisk vækst, der er både miljø- og klimamæssig bæredygtig og social inkluderende. Det kræver nogle strategiske overvejelser, prioriteringer og valg, som donorlandene gerne skulle være enige om, hvis indsatsen skal optimeres.

Fokus på de fattigste

Traditionelt er bistandsindsatsen blevet målrettet de mennesker, der har mest brug for den, og som lever i lande, hvor der er færrest ressourcer til at hjælpe dem. Lande, hvor institutioner og systemer ikke kan skabe de nødvendige rammer for, at også de allerfattigste får de handlemuligheder i tilværelsen, som mennesker retmæssigt bør have.

Her kan udviklingsbistanden bidrage til kapacitetsopbygning og institutionsudvikling, til at skabe mere transparens og bekæmpe korrupsion, og til at understøtte de sociale sektorer – uddannelse, sundhed, sociale sikkerhedsnet, vand – og på at sikre ligestilling og kvinders rettigheder. Alt indikerer, at støtte til disse områder kan have en afgørende betydning, især i de fattigste lande, og at disse prioriteringer derfor bør fastholdes. For de mindst udviklede lande udgør den eksisterende udviklingsbistand omkr. 10 % af deres samlede økonomi, så det er en mærkbar faktor, både økonomisk og som støtte til reformprocesser. Den nye britiske udviklingsstrategi sætter f.eks. som mål, at *halvdelen* af den britiske bilaterale bistand fremover skal anvendes i LDC-landene.ⁱⁱ

Fokus på de mindst udviklede lande udelukker selvsagt ikke, at der også ydes støtte til de lidt bedre stillede mellemindkomstlande. Her er den overordnede økonomiske betydning af bistanden mindre – under 1 % af økonomien – men mulighederne for at nå flere fattige og bistå med reformer er samtidig større, da disse lande ofte selv kan løfte mere. En række mellemindkomstlande spiller også en vigtig rolle som 'lokomotiver', der kan drive regional udvikling og

økonomisk integration – noget der i høj grad er behov for. Kun 13 % af de afrikanske landes samhandel er med andre afrikanske lande; det tilsvarende tal for regional samhandel i Europa er 68 %.

Fragmentering og autokrati

Den bilaterale udviklingsbistand har over en årrække været præget af øget fragmentering og spredning af indsatserne. De enkelte bevillinger bliver mindre, kredsen af samarbejdspartnere mere omfattende, antallet af aktører flere og flere og koordinationsproblemerne stadig mere udfordrende.

Der er derfor behov for fornyet fokus på effekt og resultater, på bistandseffektivitet og ikke mindst på styrket koordination af indsatserne. Vi ser i den forbindelse også, at en stigende del af den bilaterale bistand gennemføres gennem multilaterale organisationer, hvilket bør give anledning til, at mulighederne for at styrke det multilaterale bistandssamarbejde kommer højere på dagsordenen.ⁱⁱⁱ

En af årsagerne til denne udvikling er donornes vanskeligheder med at håndtere den stigende grad af *autokratisering*. Autokratiske styreformere bliver stadig mere udbredte, hvad enten som følge af militærkup, som set ikke mindst i Sahel, eller som følge af gradvise, mere 'snigende', autokratiske tendenser, som også blev fremmet under COVID-19-krisen med den begrundelse, at det var 'nødvendigt' at begrænse bl.a. ytrings- og forsamlingsfriheden for at sikre den offentlige ro og orden i krisetider. Næsten tre fjerdedele af verdens befolkning lever i dag i autokratiske lande.^{iv}

Disse tendenser har skabt udfordringer for det traditionelle statslige bistandssamarbejde – regering til regering, som fik sin stjernestund i 2005 med Pariserkonferencen om bistandseffektivitet og efterfølgende erklæringer i Accra og Buzan, der satte nationalt ejerskab og lederskab i partnerlandene i centrum og gav løfter om generel budgetstøtte. Men hvordan kan man som bilateral donor indgå et stærkt, tillidsfuldt og bredt samarbejde med regeringer, hvis demokratiske DNA man sætter spørgsmålstegn ved? Penge er fungible, og budgetstøtte er netop det: støtte til det samlede budget – også de elementer, der kan skabe politiske problemer i den hjemlige bistandsdebat.

Dagens bistandsbevillinger målrettes i stedet konkrete og monitorbare indsatser, og donorerne vælger i stigende grad at yde bilateral bistand nærmest på kanten af regeringsapparatet. Lokaledede udviklingsindsatser med bistanden til de udsete målgrupper ydet gennem NGO'er, civilsamfundsorganisationer, lokale fællesskaber, kommuner eller af donororganisationerne selv. Alt andet end 'staten'. Det har den fordel, at det bringer indsatserne tættere på de befolkningsgrupper, man ønsker at støtte, men der er samtidig klare kvalitetsmæssige 'stordriftsfordele' ved at støtte nationale systemer og nationalt formulerede og ledede indsatser, som let falder til jorden, hvis man forsøger at undgå statslige samarbejdspartnere.

Vejen frem er mere skræddersyede løsninger, baseret på analyser af partnerlandenes politiske økonomi og de samfundsmæssige kræfter, der er i spil. Men det er nok også værd at overveje en højere grad af det gode danske udtryk 'pragmatisk idealisme' – og en mere realistisk og kontekstuel tilgang til bistandsamarbejdet. Der er ikke nogen større udenrigs- eller udviklingspolitisk fordel ved systematisk at undgå regeringer som centrale samarbejds- og dialogpartnere. Tværtimod. Bistandsindsatsen risikerer at blive mindre effektiv, og den politiske dialog bliver svagere med risiko for, at andre – og noget anderledes tænkende – aktører får mere plads.

Det kræver donortilstedeværelse at engagere sig tæt i disse svære politiske sammenhænge. Velbemandede ambassader, kontaktnet, koordination og videndeling, så man ved, hvad der kan pege fremad og hvad man bistandsmæssigt især bør engagere sig i. Alternativt – eller snarere samtidigt – bør man også søge at styrke det multilaterale system, ikke mindst FN, med mulighed for at gøre brug af de særlige flerstrengede styrkepositioner, som FN-systemet har i politisk vanskelige situationer. Vi har en klar interesse i, at den multilaterale platform bliver et stadig mere afgørende globalt mødested.

Mobilisering af andre finansielle ressourcer

Forståelsen af, at den internationale udviklingsbistand skal anvendes strategisk og katalytisk, er afgørende for den øgede fokus på bistandens muligheder for at understøtte mobiliseringen af andre finansielle ressourcer.

Der er mange penge i verden. Kapitalfonde og formueforvaltere jonglerer rund med tusindvis af milliarder af dollars, der skal placeres og give afkast. De globale handelsstrømme for varer og tjenesteydelser beløb sig i 2022 til omkring 27.000 milliarder USD, direkte udenlandske investeringer til 1.700 milliarder USD – og *remitter* til udviklingslandene, overføres fra borgere i andre lande, til omkring 500 milliarder USD, mere end dobbelt så meget som den samlede udviklingsbistand.

På alle disse områder kan udviklingsbistanden være med at øge omfanget af de finansielle ressourcer, der er til rådighed for udviklingslandene – og den effekt, de kan få på økonomisk og social udvikling mere bredt: opbygning af troværdige og effektive finansielle markeder; risikodeling for f.eks. at øge pensionskassers investeringer i de fattigste lande; afdækning af reelle risici ved investeringer i modsætning til forestillede, så investeringer øges; og facilitering og finansiering af handelsstrømme, så den globale samhandel igen bliver en driver af økonomisk vækst. Der er mange muligheder, og udfordringen bliver at sikre, at udviklingseffekten sættes i centrum – og at indsatserne målrettes især de fattigste lande. Som det er nu, står de mindst udviklede lande og deres knap 900 millioner indbyggere for blot 1 % af den globale varehandel.

Det afgørende bliver at sikre, at der investeres flere bistandsmidler i at mobilisere finansielle ressourcer fra den private sektor, og at det sker, uden at der dermed

åbnes op for skævvridning af bistanden og alt for kreative modeller, der ikke er udtryk for en reel bistandsindsats. Bistandsmidler skal ikke anvendes til eksportfremme: Fokus må altid være på samarbejdslandenes behov og prioriteringer.

De 0,7 procent

FN's mål for udviklingsbistand på 0,7 % af BNI går som nævnt tilbage til 1970. Selv om det aldrig er blevet nået, har det haft en stor politisk og folkelig betydning for opbakningen til den internationale bistandsindsats. Donorlandene ved, at de bliver målt på deres bistandsprocent, og der er en vis – venlig – konkurrence om at gøre det lidt bedre end de andre.

De 21 EU-lande, der er medlemmer af DAC, ydede i 2023 i gennemsnit 0,52 % af BNI i udviklingsbistand. Kun fem lande lå over 0,7 % i 2022: Luxembourg, Sverige, Norge, Tyskland og Danmark.

FN-målet er vigtigt som et politisk tilsagn fra OECD-landene og som udtryk for global solidaritet. Men netop derfor udfordres det også af flere forhold:

Mange donorlande presser på for, at stadig flere budgetposter kan medregnes i udviklingsbistanden. Der har traditionelt været en diskussion om afgrænsningen i forhold til militære udgifter – der ikke kan medregnes som bistand – og om hvor grænsen går i mere sammensatte operationer. Den samme diskussion gør sig gældende på andre områder, herunder i forhold til vaccineudvikling, CO₂-reduktioner og globale offentlige goder generelt – og det er DAC's opgave at manøvrere disse klippefyldte farvande og at gøre det i den ånd, hvori FN-målet i sin tid blev formuleret. Helt konkret har en nylig norsk ekspertrapport peget på, at en del af presset på udviklingsbistanden kunne lettes ved, at donorlandene også afsatte midler til internationale indsatser, der ikke nødvendigvis skulle medregnes i forhold til DAC-opgørelsen.^v

Et andet højaktuelt problem er udgifterne til flygtningemodtagelse, der med visse begrænsninger kan medregnes for de første tolv måneder, en flygtning eller asylansøger har været i et DAC-medlemsland. Disse udgifter ligger, som tidligere nævnt, nu på et niveau, som er helt ekstraordinært højt. Spørgsmålet er, om man fremover skal dele bistandsopgørelserne op, så dette fremgår mere klart – eller om man evt. skal sætte et loft over, hvor meget denne post må udgøre af bistanden. Den – borgerlige – svenske regering har netop besluttet at indføre et loft, der sikrer, at flygtningemodtagelsen højst vil udgøre 8 % af den samlede bistand, der rapporteres til OECD.^{vi}

Endelig er der Ukraine – langt den største modtager af udviklingsbistand i 2022. Prioriteringen er umiddelbart politisk forståeligt i et europæisk perspektiv, men giver problemer i et globalt. Den ses af mange udviklingslande, ikke mindst i Afrika, som udtryk for, at man fra vestlig side i sidste ende ikke er fuldt engageret i de globale udviklingsproblemer. Oveni i det indtryk, mange udviklingslande fik under COVID-19 – at vestlige lande kun tænkte på sig selv

og indkøbte langt flere vacciner, end de havde brug for – kan dette godt føre til øgede politiske spændinger.

Det er en svær balancegang. Men det afgørende må være at sikre, at Afrika (og mindst udviklede lande andre steder) ikke i det lange løb betaler prisen for, at vi støtter Ukraine. Vi må sikre, at bistanden til Ukraine bliver så effektiv, som overhovedet muligt, og at der ikke bruges bistandsmidler, hvis anden finansiering er mulig. Forholdet mellem Ukraine og Afrika må aldrig blive et enten-eller. Det må og skal blive et både-og. Ellers vil kriserne og konflikterne i (og potentielt også *med*) Afrika kun vokse og blive endnu vanskeligere at løse.

Alt dette kan godt medføre, at der i disse – kritiske – år, hvor verden er udfordret både af en regional militær konflikt i Europa, af øget geopolitisk rivalisering, af nye økonomiske kriser i de fattigste lande som økonomiske 'senfølger' efter COVID-19 og af stadig kraftigere globale klimaændringer, skal *investeres mere i internationale indsatser*, end vi havde planlagt.

Udfordringerne står i kø, og der er ikke rigtig nogen undvigelsesmuligheder. Medmindre vi nægter at se de globale problemer i øjnene og indirekte beslutter at udskyde håndteringen af dem til næste generation. At vi (også) abdicerer.

Noter

- i. Jeg bruger i denne artikel begrebet 'udviklingsbistand' frem for 'udviklingssamarbejde' eller 'udviklingspartnerskaber' for at være konsistent med DAC-terminologien (official development assistance), men også for at understrege det koncessionelle grundlag for indsatsen: Udviklingsbistand er ikke transaktionel, noget for noget, men en gave eller et tilskud (grant), der reflekterer en grundlæggende international solidaritet. OECD's foreløbige tal for udviklingsbistanden i 2023 blev offentliggjort den 11. april 2024.
- ii. *International development in a contested world: ending extreme poverty and tackling climate change*, White Paper on International Development, November 2023.
- iii. *World Bank Group: Understanding Trends in Proliferation and Fragmentation for Aid Effectiveness Crisis*, July 2022.
- iv. Se bl.a. Critical Voices. UNESCO's Instruments in Defence of Freedom of Expression of Artists, Journalists and Scientific Researchers - Permanent Delegation of Denmark to UNESCO (um.dk), som jeg i en tidligere egenskab har haft fornøjelsen af at være medforfatter til.
- v. *Investing in a common future. A new framework for development policy*, Oslo 2023.
- vi. Min blog herom på Development Matters: https://lnkd.in/e_exQPDU. Regeringskansliet: *Bistånd för en ny era. Frihet, egenmakt och hållbar tillväxt*, 2023.