

# Er dansk udviklingsbistand stadig relevant?

Temanummer: Danmarks udviklingssamarbejde: muligheder i en udfordret verden

*Danmarks udviklingssamarbejde har mere end 60 år på bagen. Selv om det har udviklet sig meget i den periode, har verden også forandret sig fundamentalt. Man kan derfor spørge, om udviklingssamarbejdet stadig er relevant?*

Oprindelig var tanken at støtte de nyligt uafhængige lande i Afrika og andre steder, således at de hurtigt kunne få gang i økonomien og udvikle deres selvstændighed. En grundlæggende humanitær omsorg for og solidaritet med økonomisk fattige mennesker var en væsentlig drivkraft.

Samtidig formodede man at mange af de elementer (andelsbevægelse, teknologisk udvikling, industrialiseret fødevarerproduktion osv.), der stod bag den økonomiske vækst i Danmark, kunne overføres mere eller mindre uproblematisk til udviklingslandene. Det var derfor naturligt at kanalisere en stor del af udviklingsbistanden gennem danske virksomheder og dansk landbrug, der så skulle forestå udviklingsaktiviteterne i syd. Snart var 'returprocenten' blevet et veletableret begreb til at beskrive, hvor stor en del af bistanden, der tilfaldt danske virksomheder. Kommercielle motiver havde således suppleret de solidariske.

Endelig var udviklingsbistanden også en del af det geopolitiske spil mellem USA og Sovjetunionen, hvor amerikanernes forventning var, at Danmark og de øvrige nordiske lande stod for deres del af inddæmningen af kommunismen ved at yde udviklingsbistand til venligtsindede udviklingslande.

Fra første færd var udviklingssamarbejdet således påvirket af forskellige motiver, og det har alle dage været et af bistandens problemer, at den på samme tid er blevet spændt for så mange forskellige vogne. Det er klart, at kommercielle hensigter ikke altid er fattigdomsorienterede, og at de fattigste lande ikke altid er de geopolitiske mest interessante. Derfor risikerer man let at ende med middelmådige aktiviteter på alle fronter, når flere forskellige målsætninger skal indfris samtidig.

Hvordan ligger landet så i dag? Ja, der er jo stadig masser af fattigdom. Op mod 700 millioner mennesker lever i absolut fattigdom, mens omkring 3,5 mia. mennesker lever for under 7 \$ om dagen. Det er jo absurde tal, der i sig selv kan begrunde, at et rigt land som Danmark fortsat yder udviklingsbistand til disse mennesker.

Når jeg alligevel tøver med at tænke, at Danmark bare skal fortsætte arbejdet, som vi plejer, skyldes det således ikke et manglende behov for udviklingsbistand. Hvis man foretog det tankeeksperiment, at al bistanden var målrettet disse fattige mennesker, ville jeg være en varm fortaler for den.



**LARS  
ENGBERG-PEDERSEN**  
Dansk Institut for  
Internationale Studier (DIIS)  
lep@diis.dk

Det er imidlertid ikke tilfældet og bliver det heller ikke, så vidt jeg kan bedømme. Desuden er der andre faktorer, der udfordrer udviklingssamarbejdet. Resten af denne lille artikel vil skitsere de udfordringer, og der er hele syv af slagsen.

**1.** Fattigdomsorienteringen af udviklingsbistanden er som nævnt dalende. Den andel af bistanden, der går til de såkaldt mindst udviklede lande, faldt markant i 2015 og er siden da blevet på det lavere niveau. Man kan diskutere om de data, som OECD leverer på dette punkt, fortæller hele historien, men som tendens er der næppe tvivl om deres lødighed (se Figur 1).

Figur 1.



Kilde: OECD

Tendensen understøttes da også af flere forhold: Et er at det siden 2010 ikke alene har været samfunds manglende økonomiske velstand, der har været kriteriet for landevalg, sådan som det var tidligere. Danske interesser har også kunnet bestemme, hvilke lande udviklingsbistanden går til, hvilket betyder, at en række mellemindkomstlande (f.eks. Tyrkiet, Indien og Brasilien) i stigende grad nyder godt af danske bistandskroner.

Noget andet er at danske politikeres fokus på kommercielle interesser efter finanskrisen, på at stoppe migration til Europa efter 2015 og i de senere år på at begrænse og tilpasse sig til klimaforandringerne samlet set har flyttet fokus fra at tage udgangspunkt i udviklingsproblemer i fattige lande til at tilgodese emner, der står højt på dagsordenen i dansk indenrigspolitik.

Endvidere har politikerne udvist stor vilje til at anvende bistanden på at modtage asylansøgere i Danmark. Inden for de regler, som OECD har udstukket for officiel udviklingsbistand, kan man betegne visse udgifter til asylansøgere inden for de første 12 måneder efter deres ankomst som udviklingsbistand. I 2016 blev tæt på en tredjedel af budgettet brugt på det formål, og den daværende regering var klar til at bruge mere af udviklingsbistanden om nødvendigt.

På det seneste er betydelige midler blevet anvendt til modtagelse af ukrainske flygtninge, og Ukraine, der er et mellemindkomstland, er blevet den største modtager af danske udviklingsmidler – så længe det da ikke er Danmark selv, som det jo er tilfældet i de år, hvor der ankommer mange asylansøgere. Udviklingsbistanden er på den måde blevet en kasse, som kan bruges til lidt af hvert for den til enhver tid siddende regering.

I 2023 har regeringen så besluttet at give IFU (Investeringsfonden for Udviklingslande, der investerer i 'projektselskaber' i udviklingslande) adgang til betydelige ressourcer i form af dels en låneramme i Nationalbanken, dels årlige bidrag på ½ mia. kr. fra udviklingsbistanden i perioden 2024-30. Da investeringerne, som ofte foretages i samarbejde med danske pensionskasser, skal give et afkast – og endda et ganske højt afkast – er det kun få af dem, der finder vej til fattige lande og til sociale sektorer.

Med et samlet set dalende dansk engagement i fattigdomsbekæmpelse svinde grundelsen for at yde udviklingsbistand, hvis primære formål såvel i lovgrundlaget som i undersøgelser af befolkningens holdninger er at støtte mennesker, der lever i fattigdom.

**2.** Udviklingsbistanden forhindrer delvist en debat om Danmarks interesser i at investere i fred og fremgang i verden. Det kræver lidt forklaring. Blandt danske politikere hersker der nu enighed om at udviklingsbistanden skal beløbe sig til 0,7% af bruttonationalindkomsten (BNI). En FN-beslutning fra 1970 taler om *mindst* 0,7%, men i en dansk politisk sammenhæng er procent-satsen blevet selve målet.

Samtidig vil jeg hævde at udviklingsbistanden af danskerne ses som uselvisk støtte til økonomisk fattige mennesker i en anden del af verden. Det afspejler sig delvist i opinionsundersøgelserne. Danmark får ikke noget ud af at yde bistand. Den er nærmest en moralsk forpligtelse, så vi med god samvittighed kan nyde vores velfærdssamfund.

Imidlertid hænger verden i dag meget mere sammen end den gjorde, da udviklingsbistanden blev opfundet og hvor billedet af den som uselvisk var tættere på virkeligheden. Hvad der sker på den anden side af jordkloden, kan få konsekvenser for os, ligesom fjerntliggende lande reagerer på det, vi foretager os i Danmark. Det første er corona-pandemien et eksempel på, mens Muhammed-krisen i 2006 er det på det sidste.

Klimaforandringerne og tilbagevendende pandemier, økonomiske kriser, uroligheder m.v. er globale kriser, der påvirker det danske samfund, og nogle af dem har delvist deres baggrund i fattigdom og ulighed. Hvis kriserne ikke forebygges, kan de på længere sigt undergrave vores velfærdsstat, stabilitet og sammenhængskraft. Der er derfor al mulig grund til at overveje betydelige investeringer i forebyggelse af disse kriser – det er i vores egen langsigtede interesse.

Ikke desto mindre er udviklingsbistanden de eneste midler, der delvist bruges til det formål. Når den samtidig ikke må overstige 0,7% af BNI og i befolkningen betragtes som almisser, forhindrer den en væsentlig debat om Danmarks behov for at investere i en fredelig, fremgangsrig verden. Udviklingsbistanden tilhører en verden af i går med klar forskel på rige og fattige lande og med minimal interaktion mellem dem. Den er i langt mindre grad løsningen på nutidens udfordringer.

**3.** Tilliden mellem giver- og modtagerlande i udviklingssamarbejdet har det skidt. Selv om Det Globale Syd er en broget gruppe af store og små, fattige og mindre fattige lande, der på mange punkter har forskellige interesser, er det i visse sammenhænge en sammentømret gruppe, der optræder i opposition til Vesten, som betragtes som selvtilfreds og arrogant.

Det kan der være mange grunde til, men oplevelsen af, at Vesten plejer sine egne interesser (f.eks. i forhold til handel og vacciner og omkring repræsentation i internationale organisationer), at Vesten ønsker at presse egne værdier ned i halsen på landene i syd, og at Vesten så ikke selv lever op til disse værdier, vokser sig i disse år stadig stærkere.

Det vanskeliggør selvsagt udviklingssamarbejdet. Donorlande skal ikke komme med ret mange 'gode ideer', før det opfattes som utidig indblanding, og støtte til civilsamfundsorganisationer, der arbejder for menneskerettigheder og lignende, fører let til, at de bliver stemplet som vestlige lejesvende. I Sahel-landene er Vesten og i særdeleshed Frankrig nærmest blevet et skældsord.

Blandet andet derfor vender fattige lande sig mod Kina, Rusland og andre lande, der ikke udviser nogen interesse i menneskerettigheder og andre liberale dagsordener. Skal den officielle udviklingsbistand fra Vesten stadig kunne bidrage til fattige landes udvikling, må den gøre voldsomt op med de sidste 30 års tradition for at bruge samarbejdet til at fremme egne værdier, men det bliver særdeles vanskeligt dels at forklare egne befolkninger, dels at forsvare over for en hær af NGO'er, der har specialiseret sig i menneskerettighederne.

**4.** Det Globale Syds frustration over Vesten bliver ikke mindre af det strukturelle misforhold mellem giver og modtager, som internationalt udviklingssamarbejde bygger på. Man har forsøgt at sikre udviklingslandenes ejerskab til deres egen udvikling, men den magtmæssige ubalance, hvor den ene part har pengene, mens den anden har meget lidt at byde på, er nærmest umulig at gøre noget ved.

Regeringerne i de fattigste lande spiller ofte ud med ønsker, som de ved, at giverlandene er interesseret i. Systemet undergraver således disse regeringers evne og lyst til at tage ansvaret for deres eget samfundsudvikling. Når giverlande som Danmark samtidig forfølger indenrigspolitiske mål (jf. ovenfor), bliver det for alvor svært at gøre noget ved ubalancen og dens konsekvenser.

Udviklingsbistand gennem multilaterale institutioner som FN-organisationerne og til dels Verdensbanken kan i et vist omfang ses som en løsning på problemet. De er i hvert fald i mindre grad påvirket af indenrigspolitiske dagsordner i giverlandene og kan fokusere mere på udviklingsproblemerne i fattige lande.

Verdensbanken har dog udviklet sine egne prioriteter og er så stor en spiller, at fattige lande har svært ved at hamle op med den, og de fleste FN-organisationer er kronisk underfinansierede og derfor meget optaget af at levere, hvad giverlandene ønsker. Som det multilaterale system fungerer i øjeblikket, er der således ikke meget hjælp at hente her i forhold til den magtmæssige ubalance i udviklingssamarbejdet.

**5.** En yderligere udfordring er at mange autoritære regeringer vinder frem overalt. Den officielle udviklingsbistand er baseret på et stat til stat-samarbejde, som forudsætter et vist interessesammenfald mellem regeringerne. Det er imidlertid vanskeligt dels at legitimere et samarbejde med ikke-demokratiske styre, dels at forudsætte at autoritære regeringer tjener befolkningernes interesser.

En løsning i lande med autoritære regeringer har ofte været at støtte civilsamsfundsorganisationer og andre aktører, der formodes at have befolkningens opbakning, og som arbejder for mål Danmark ønsker at bidrage til. Det kan til tider lade sig gøre i begrænset omfang, men risikoen er at civilsamsfundsorganisationerne bliver set som fjender af regeringen, fordi de er finansieret af udenlandske kræfter. Og det kan give dem store problemer.

Uanset hvad står man ofte i det dilemma, at hvis støtten modarbejder en autoritær regering, vil denne bekæmpe den, og hvis bistanden ikke gør det, vil den sandsynligvis styrke regeringen over for den opposition, der måtte være i landet. Taberen er i alle tilfælde den fattige del af befolkningen, som næppe er den autoritære regerings væsentligste anliggende.

**6.** Endelig skal et par forvaltningsmæssige emner nævnes. Selv om de kan lyde kedelige, spiller de en ikke ubetydelig rolle for udviklingsbistandens resultater. Det ene handler om forholdet mellem Folketinget og regeringen.

Til trods for at den seneste udviklingspolitiske strategi fra 2021 blev resultatet af et forlig i Folketinget, forvaltes udviklingsbistanden hovedsageligt af regeringen. I dagligdagen er der ikke store diskussioner i Folketinget af, hvordan midlerne fordeles, og hvilke emner inden for den meget brede strategi der skal prioriteres. Regeringen udgiver hvert år sine udviklingspolitiske prioriteringer, som indgår i finanslovsudkastet, men de bliver sjældent genstand for politisk diskussion, fordi samtlige politiske partier har andre langt vigtigere prioriteringer i finanslovsforhandlingerne.

I forbindelse med forliget om den gældende strategi blev man også enige om, at udviklingsministeren skal afrapportere årligt, hvordan arbejdet med udviklingsbistanden er gået. Denne rapport bliver genstand for diskussion i Folketinget, hvor udviklingsministeren og de udviklingspolitiske ordførere typisk

som de eneste er til stede – alt i alt en 8-10 folketingsmedlemmer. Entusiasmen kan således ligge på et lille sted, og i realiteten er Folketinget koblet af udviklingsbistandens forvaltning.

Det betyder at regeringens mere kortsigtede hensyn får et større spillerum. Når de hensyn tilsiger at der skal lukkes ned det ene sted og åbnes op et andet, sker det. Senest har vi set, hvordan bistanden til Tanzania er blevet afsluttet, mens Kosovo er kommet ind i varmen. Disse skift er særdeles uhensigtsmæssige, hvis man ønsker at skabe udviklingsresultater af bistanden. Det tager nemlig tid at opbygge den tillid mellem partnerne, der er en forudsætning for et tæt samarbejde, og det tager tid at skabe de fundamentale samfundsmæssige ændringer, som bistanden sigter på.

**7.** Sidste udfordring handler om Udenrigsministeriets kapacitet til at forvalte udviklingsbistanden. Omkring år 2000 rådede ministeriet over ca. 1500 årsværk eksklusivt det på ambassaderne lokalt ansatte personale. I 2016 var det tal faldet til godt 1000, der skulle dække alle ministeriets arbejdsopgaver. Selv om antallet af lokalt ansatte, der kan være særdeles kompetente, er steget, og selv om der er ansat nyt personale i København i de senere år, skal en medarbejder i dag forvalte langt flere – muligvis dobbelt så mange eller flere – penge end for 20 år siden (det er meget svært at få præcise tal her).

Det korte af det lange er at medarbejderne er overbebyrdede generalister med begrænsede erfaringer fra fattige lande. Deres primære arbejdsopgaver er at finde afløb for pengene og sikre, at disse ikke bliver misbrugt. Bistand, der skaber resultater, kræver imidlertid også typisk (i) specialistviden om lande og emner, (ii) løbende faglig interaktion med samarbejdspartnere, (iii) tid til at lære, hvad der virker i samarbejdet, og (iv) indsigt i aktuelle politiske, sociale og økonomiske forandringer dér, hvor samarbejdet foregår. Og den slags er kraftigt beskåret nu om stunder.

Ser man på disse syv udfordringer, synes jeg det er svært at levere et indædt forsvar for Danmarks nuværende udviklingssamarbejde. Uanset om man lægger vægt på at være solidarisk med fattige lande, eller man gerne vil forebygge globale kriser, der kan undergrave velfærdsstaten i Danmark, kommer udviklingsbistanden til kort.

Jeg drømmer om at Folketinget som helhed engagerer sig i de langsigtede internationale udfordringer, som Danmark står overfor; at politikerne afsætter mindst lige så mange penge til at forebygge globale kriser, som de har besluttet at investere i forsvaret; at vi opfinder nye samarbejdsformer, der respekterer at hele verden ikke skal være som Danmark; og at vi fokuserer på langsigtede resultater i stedet for kortsigtet politisk opportunisme.