

# Hvilken fremtid skal Danmarks udviklingssamarbejde have?

Temanummer: Danmarks udviklingssamarbejde: muligheder i en udfordret verden

## Introduktion

I forbindelse med finansloven for 2024 blev det besluttet, at en markant større del af den danske udviklingsbistand fremover skal kanaliseres igennem Industrialiseringsfonden for Udviklingslande (IFU), og at der samtidig skal gennemføres en såkaldt reform af IFU. Ikke mange udenfor miljøet, der beskæftiger sig med udviklingssamarbejde, bemærkede det, og det gav ikke anledning til større diskussion. Men afspejlede dette en radikal ændring af det danske udviklingssamarbejde, eller var det bare en forsættelse af ændringer, der allerede har været på vej i flere år? Og hvad var årsagen? Havde de danske samarbejdslande bedt om denne omlægning af udviklingsbistanden? Eller havde analyser vist, at det ville sikre en mere effektiv anvendelse af den danske udviklingsbistand? Eller var årsagen, at andre lande havde lavet lignende omlægnings af deres udviklingsbistand?

Der kan være mange forskellige årsager til de ændringer, der finder sted i det danske udviklingssamarbejde. Verden har ændret sig med nye komplekse koblinger mellem en klimakrise, konflikter, krige og kriser om bl.a. sundhed, fødevarer og ulighed, og når verden ændrer sig, må det nødvendigvis få konsekvenser for udviklingssamarbejdet.

Spørgsmålet er derfor, hvordan fremtidens danske udviklingssamarbejde skal se ud. I hvilken grad skal det forholde sig til fælles globale udfordringer og kriser eller afspejle indenrigspolitiske målsætninger? Diskussioner om, hvordan vi prioriterer, organiserer og gennemfører Danmarks fremtidige udviklingssamarbejde, finder imidlertid kun sted i begrænset omfang.

Udviklingssamarbejdet har siden starten været omfattet af markante ændringer og er løbende blevet påvirket af beslutninger på både internationalt plan og indenrigspolitiske forhold. Som eksempler på centrale internationale beslutninger kan nævnes vedtagelsen af 2015-målene og siden SDG'erne, men også den sikkerhedspolitiske udvikling efter 11. september, som har betydet, at en større del af bistanden er blevet anvendt i skrøbelige stater eller i konfliktsituationer. Det seneste eksempel er den omfattende udviklingsbistand, der sendes til Ukraine. Andre eksempler kunne være den voksende bistand til humanitære katastrofer og de senere års øgede internationale fokus på finansiering og ikke mindst klimafinansiering.

Indenrigspolitiske forhold har ligeledes sat deres markante aftryk på skiftende udviklingspolitiske prioriteter. Eksempler på temaer fra de senere år har været



**ADAM MOE  
FEJERSKOV**

Dansk Institut for  
Internationale Studier (DIIS)  
admo@diis.dk



**OLE WINCKLER  
ANDERSEN**

Dansk Institut for  
Internationale Studier (DIIS)  
Olew@diis.dk

et øget fokus på finansiering af flygtningeudgifter, øget multilateral og multi-bi bistand, men også en recentralisering af udviklingssamarbejdet til København på bekostning af egentlige partnerskaber med udviklingslandene og et samtidigt stigende fokus på 'noget for noget', hvor bistanden bruges til at muliggøre andre politiske initiativer (som eksempelvis asylsamarbejde med Rwanda eller fængselssamarbejde med Kosovo).

Selv om der således findes en række analyser af udviklingsbistandens udvikling, forholder analyserne sig sjældent til fremtiden for udviklingssamarbejdet, eller om udviklingssamarbejdet i de seneste årtier kunne have været udformet på andre måder. Det fremherskende perspektiv på udviklingsbistanden bliver dermed institutionaliseret og normaliseret i en sådan grad, at man sjældent ser nogen alternativer til den nuværende måde at udforme politikken på. Eller mister blikket for, at de gradvise forandringer, der har fundet sted over en årrække, samlet set har ledt til relativt radikale forandringer. På den måde lægger samtaler om udviklingssamarbejdets fremtid sig oftest i et spor af kontinuitet og inkrementel, snarere end radikal, forandring.

Det gælder altså på politisk niveau, men i lige så høj grad for etablerede aktører i udviklingssamarbejdet, at de er ude af stand til at træde et skridt tilbage og genvurdere udviklingssamarbejdets form og formål, og forestille sig reelle alternativer til de udviklingsspor, der allerede er blevet lagt.

For at forsøge og åbne det forestillings- eller mulighedsrum som udviklingssamarbejdet i virkeligheden står med, præsenterer vi i det følgende otte scenarier for det fremtidige danske udviklingssamarbejde. Det er indlysende, at bistanden vil ændre karakter, fordi rammerne ændrer karakter, men det er ikke det samme som, at der ikke muligheder for at tilrettelægge den danske udviklingsbistand anderledes, end vi gør det i dag. Målet er ikke at pege på, hvilke scenarier der er mest realistiske, men at lægge op til en bredere diskussion af, hvordan Danmarks udviklingssamarbejde kan udvikle sig de næste 10-15 år. Kun ved at udfordre rammerne for vores opfattelser af, hvad der er realistisk eller realpolitisk, og hvad der ikke er, kan vi tænke tilstrækkeligt frit og inspirerende. Første skridt mod alternative fremtider er nu engang forestillingen om dem, og hvordan de kan se ud.

## Fremtidsscenarier for Danmarks udviklingssamarbejde

De skitserede scenarier peger på nogle perspektiver, der i varierende omfang overlapper hinanden. Det betyder også, at de i princippet kan kombineres på forskellige måder.

### *Danmark først*

I det første scenarie dominerer kortsigtede danske indenrigspolitiske interesser udviklingssamarbejdet. Disse interesser varierer med skiftende regeringer og kan omfatte kommercielle mål og støtte til initiativer på andre politikområder, der ikke nødvendigvis direkte har noget at gøre med spørgsmål

som fattigdom og ulighed eller lignende. Det kan være danske virksomheder, der får stillet garantier for deres investeringer, initiativer der har til formål at mindske flygtningestrømme til Danmark eller finansiering af initiativer, der ses som del i andre politiske forhandlinger eller politikområder, f.eks. som løftestang for danske eksportinteresser. Initiativerne fører muligvis til potentielle udviklingseffekter, men de er ikke det primære mål.

Instrumenter og modaliteter vil tillade en høj grad af dansk kontrol og dermed typisk være forskellige former for projektbistand eller øremærket multilateral bistand. Programmeringen vil være kortsigtet, fordi den vil reflektere skiftende danske prioriteter. Finansieringen er fleksibel og kan både være gavebistand, forskellige finansielle instrumenter og teknisk bistand. Ansvar for gennemførelsen af aktiviteterne kan ligge hos Udenrigsministeriet, andre ministerier samt private virksomheder og NGO'er. Dette scenarie kræver derfor en vis kapacitet både i de forskellige ministerier og i erhvervslivet og hos NGO'erne. Modtagere af den danske bistand vil primært være mellemindkomstlande, men kan også være lavindkomstlande afhængigt af de givne politiske mål. Landenes ejerskab til aktiviteterne vægtes ikke særligt højt, da prioriteringerne primært fastlægges i Danmark.

### **Dansk sikkerhed**

Dansk udviklingsbistand bliver især anvendt til at fremme danske udenrigs- og sikkerhedspolitiske interesser. Det oplever man i disse år med en betydelig udviklingsbistand til Ukraine, Mellemosten og Vestafrika. En stor af bistanden vil blive givet igennem multilaterale organisationer, fordi Danmark i de pågældende områder og lande ikke vil have tilstrækkelig kapacitet til selv at stå for gennemførelsen af bistanden.

Dette scenarie indeholder dermed ikke et umiddelbart udviklingsperspektiv, og kriterierne for fordelingen af bistanden fastlægges ofte i tæt samarbejde med andre donorlande, især store donorlande. Udviklingsbistanden gives ikke umiddelbart til de fattigste lande, og globale udfordringer vil være relevante i det omfang, de har potentielle konkrete konsekvenser for dansk sikkerhed.

Der vil være fleksibilitet i anvendelsen af bistandsinstrumenter og finansieringstyper, afhængigt af hvor effekten vurderes at være størst for dansk sikkerhed. Indholdet i aktiviteterne vil skifte med de sikkerheds- og geopolitiske forskydninger og udviklinger, der finder sted over tid, og som har konsekvenser for Danmarks sikkerhed. Ansvar for gennemførelsen af aktiviteterne kan ligge hos Udenrigsministeriet eller Forsvarsministeriet, og begge ministerier vil derfor have behov for kapacitet til at administrere bistanden.

### **Humanitær supermagt**

I dette scenarie vil dansk udviklingsbistand primært blive anvendt i forbindelse med humanitære kriser rundt omkring i verden. Den humanitære bistands andel er allerede vokset i de senere år, men i dette scenarie vil den vokse yderligere. En stor del af den humanitære bistand vil blive givet som

mere eller indre øremærkede bidrag igennem multilaterale organisationer samt internationale og danske NGO'er. Bistanden vil blive givet som en kombination af finansiering til eksisterende kriser og til opståede kriser. Da fokus vil være på kriser, katastrofer og lignende, vil der i dette scenario være mindre vægt på langsigtede udviklingsproblemer og underliggende strukturelle faktorer. Finansieringen vil primært være gavebistand.

Udenrigsministeriet vil være ansvarligt for udviklingsbistanden, da den danske rolle hovedsageligt vil være finansiering, mens ansvaret for gennemførelsen vil ligge hos de relevante multilaterale organisationer og humanitære NGO'er. I partnerlandene kan både statslige og ikke-statslige aktører deltage i gennemførelsen af aktiviteterne.

### ***Finansiering er alt***

Dette perspektiv tager udgangspunkt i, at der er et stor behov for øget udviklingsfinansiering og samtidig den erkendelse, at den offentlige udviklingsbistand ikke alene kan dække dette behov. I dette perspektiv er fokus derfor på at mobilisere internationale private investeringer i udviklingslandene. Dette forsøges gjort ved en række forskellige instrumenter, herunder blanding af offentlige og private midler, garantier og subsidier. Da fokus primært er på at mobilisere øgede private investeringer og at sikre disse et afkast, vil der blive tale om enkeltstående projekter, og der vil blive lagt mindre vægt på udviklingseffekterne af investeringerne. Forventningen om et afkast af investeringerne betyder, at man især vil fokusere på mellemindkomstlande og mindre på de fattigste lande.

Udenrigsministeriet vil være overordnet ansvarlig i dette perspektiv, men ansvaret for gennemførelsen af aktiviteterne vil blive lagt ud til specialiserede institutioner som IFU men ofte i et samarbejde med lignende institutioner i andre lande. Partnerlandene kan blive inddraget ved, at der bliver indgået aftaler med statslige aktører, herunder offentlige forsyningselskaber.

### ***Fattigdomsorienteret***

Dansk udviklingsbistand vil (igen) i større omfang blive anvendt til direkte at bekæmpe fattigdom rundt omkring i verden og bidrage til løsning af globale fattigdoms- og ulighedsproblemer. Det vil betyde mere bistand til lavindkomstlandene og flere målrettede programmer til de fattigste befolkningsgrupper. Det kan bl.a. omfatte støtte til landbrugssektoren og forskellige sociale sektorer.

Tilrettelæggelsen af udviklingsbistanden vil få en mere langsigtet karakter og vil kunne omfatte anvendelsen af både bilaterale og multilaterale instrumenter, afhængigt af hvor effekten på fattigdomsreducing vurderes at være højest. Finansieringen vil primært være gavebistand.

Udenrigsministeriet vil have ansvaret for udviklingssamarbejdet, der vil kunne fungere mere eller mindre uafhængigt af indenrigspolitiske prioriteter

i Danmark, og udviklingsarbejdet vil i høj grad blive administreret af ambassader og repræsentationer i partnerlandene – ofte i tæt samarbejde med institutioner og organisationer i landene. Dette scenarie vil derfor forudsætte en betydelig kapacitet i Udenrigsministeriet til at administrere bistanden.

### ***Klima i centrum***

I dette scenarie vil udviklingsbistanden primært blive givet som klimabistand og skal bidrage til at afhjælpe den globale klimakrise. Bistanden vil have fokus på at reducere emissioner og vil dermed især gå til mellemindkomstlande, men vil også desuden støtte til klimatilpasning. Denne sidste støtte vil også komme de fattigste og mest sårbare lande til gode. Samtidig kan bistanden bidrage til at fremme danske eksportinteresser på det grønne område. Dette scenarie vil derfor indebære en anden fordeling på landegrupper end fattigdomsscenarioet nævnt ovenfor. Derudover vil der være et snævrere sektorfokus, hvilket vil have konsekvenser for administrationen af udviklingsbistanden og den kapacitet, der skal være til stede for at forberede og gennemføre bistandsprojekterne.

Bistanden vil blive fleksibelt organiseret med anvendelse af en række forskellige instrumenter, herunder samarbejde med multilaterale organisationer. Ansvar for gennemførelsen af aktiviteterne kan både ligge hos Udenrigsministeriet og hos ressourceministerier samt med inddragelse af den private sektor og NGO'er. Modtagere af bistanden og partnere vil variere, alt efter hvilken form for klimabistand der er tale om.

### ***Multilateral bistand har prioritet***

Andelen af den danske udviklingsbistand der kanaliseres igennem multilaterale organisationer har været voksende i de senere år. I dette scenarie vil denne andel vokse yderligere. Begrundelsen vil være, at der er behov for mere fokus på overordnede udviklingsspørgsmål, herunder internationale offentlige goder, og at Danmark som lille land har en interesse i et stærkt multilateralt system. Desuden vil multilaterale organisationer bedre kunne være til stede i et stort antal lande.

Danmark vil i dette scenarie primært bidrage med finansiering mens modaliteterne kan variere. Således kan bistanden være mere eller mindre øremærket og blive kanaliseret igennem diverse trust fonde eller som såkaldt multi-bi-bistand. Afhængigt af i hvilket omfang bistanden øremærkes, vil dette scenarie betyde, at danske interesser i mindre omfang kan direkte varetages.

Scenariet vil desuden have markante konsekvenser for administrationen af bistanden. Der må forventes mindre administration. Den danske administration af udviklingssamarbejdet kan i teorien minimeres til et niveau hvor der er fokus på at facilitere multilateral finansiering samt kommunikation af resultater, uden behov for større bistandsfaglige kompetencer i det nationale system. Bistanden programmeres multilateralt. Derfor vil modtagere være blandede og ikke styres fra dansk side, men af de enkelte multilaterale organisationer.

## Syddrevet

I dette scenarie vil udviklingsbistanden være efterspørgselsstyret og blive gennemført i tæt samarbejde med partnerlandene. Udgangspunktet vil være, at landene bedst selv kender deres behov og muligheder for at gennemføre forskellige aktiviteter. I scenariet vil partnerlandene få langt større indflydelse på bistandens anvendelse, og bistanden vil afspejle landenes egne prioriteter, og landenes institutioner vil blive støttet, således at disse i højere grad kan tage ansvaret for udviklingsbistanden. For at sikre et sådan tæt samarbejde med partnerlandene vil administrationen af bistanden kræve en betydelig tilstedeværelse i partnerlandene. Globale udfordringer er relevante i den udstrækning, de har konsekvenser for partnerlandene, der selv har indflydelse på, hvordan bistanden bør bruges.

Budgetstøtte og programbistand vil være de fremherskende instrumenter, men der vil også være behov for fleksibilitet for at sikre, at bistanden løbende kan tilpasses lokale behov og prioriteter. Den nationale organisering af udviklingssamarbejdet forankres i Udenrigsministeriet, men kan involvere andre ressourceministerier samt private virksomheder og NGO'er efter behov. De primære samarbejdspartnere i partnerlandene vil være statslige institutioner og eventuelt også NGO'er.

## Diskussion og konklusion

De skitserede scenarier kan måske virke trivielle, men så snart man holder dem op mod hinanden, er det tydeligt, at de har markant forskellige konsekvenser for dansk udviklingsbistand, både for dens tilrettelæggelse og dens konsekvenser.

Tabel 1. Sammenfatning af scenarier

	'Danmark først'	Dansk sikkerhed	Humanitær supermagt	Finansiering er alt	Fattigdomsorienteret	Klima	Multi-lateralt	Syddrevet
Lokalt ejerskab	Lavt	Lavt	Variierende	Lavt	Højt	Variierende	Variierende	Højt
Interesse-fortolkning	Kortsigtet	Langsigtet	Kortsigtet	Kortsigtet	Langsigtet	Kort- og langsigtet	Langsigtet	Langsigtet
Finansiering	Bilateral	Multi-lateral, multi-bi	Multi-lateral, NGO'er	Bilateral	Blandet	Blandet	Multilateral	Bilateral, multi-bi
Ansvar	UM	STM	UM	UM	UM	Blandet	UM	UM
Modtagere	Blandet	Blandet	LDC	Blandet	LDC	Blandet	Blandet	LDC

I nogle af scenarierne vil udgangspunktet primært blive danske indenrigspolitiske interesser, mens der vil være mindre fokus på internationale offentlige goder eller udviklingseffekt. Det gælder især 'Danmark først' og 'Dansk sikkerhed'. Andre scenarier vil have et stærkere fokus på internationale offentlige

goder. Det gælder 'Humanitær supermagt', 'Klima i centrum' og 'Multilateral bistand har prioritet'. Endelig vil nogle af scenarierne give partnerlandene en meget mere central placering. Det gælder for 'Fattigdomsorienteret' og 'Syd-drevet'. Scenariet 'Finansiering er alt' afviger for de øvrige perspektiver ved, at det primært fokuserer på at mobilisere finansiering fra den private sektor.

Scenarierne afspejler dermed meget forskellige mål med den danske udviklingsbistand og vil have meget forskellige konsekvenser. Det gælder for fordelingen af bistanden på lande, hvor nogle af scenarierne betyder, at en voksende del af vil bistanden vil gå til mellemindkomstlande, men de forskellige scenarier vil også have konsekvenser for fordelingen af bistanden på sektorer.

De forskellige scenarier har også konsekvenser for administrationen af bistanden, både i Udenrigsministeriet og andre ministerier, hvor scenarierne i varierende omfang lægger op til, at ansvaret for udviklingsbistanden flyttes væk fra Udenrigsministeriet og over til andre steder i centraladministrationen og til andre samarbejdspartnere i Danmark og i partnerlandene. Det gælder også for de ressourcer og den kapacitet, der skal være til rådighed til at administrere bistanden.

Udgangspunktet for denne artikel var, at diskussionen om Danmarks udviklingssamarbejde i dag er snæver i sine forestillinger af, hvad udviklingssamarbejdet kan være. Det gælder i høj grad fra politisk side af, hvor diskussionerne sjældent for alvor forsøger at ny- eller gentænke samarbejdets form. Men det gælder i lige så høj grad fra etablerede aktører i udviklingssamarbejdet, hvis dybe involvering af og til har den konsekvens, at de er ude af stand til at træde et skridt tilbage og genvurdere udviklingssamarbejdets form og formål. Vi står i dag med en substantiel viden om, hvordan udviklingssamarbejdet har bevæget sig historisk og frem til i dag. Men ingen af disse analyser forholder sig i virkeligheden til fremtiden for udviklingssamarbejdet, og nogle af dem understøtter reelt set kontinuiteten ved at argumentere for, at vi i fremtiden hovedsageligt vil se en bevægelse langs de spor, vi har set udvikle sig over de sidste år eller endda årti. Vores scenarier viser derimod, at der faktisk er en række alternative mulige måder, det fremtidige danske udviklingssamarbejde kan organiseres på, og at der derfor er både mulighed og behov for en bredere diskussion af, hvad det er vi vil med dette samarbejde.

## Litteratur

- Engberg-Pedersen, L., & Fejerskov, A.M. (2018). The transformation of Danish foreign aid. In K. Fischer, & H. Mouritzen (Eds.), *Danish Foreign Policy Review 2018* (pp. 138-162). Copenhagen: Danish Institute for International Studies.
- Engberg-Pedersen, L. & Fejerskov, A.M. (2021). Danish Development Cooperation: Withering Heights. In 'Do-Gooders at the End of Aid: Scandinavian Humanitarianism in the Twenty-First Century' (edited by Puyvallée, A. & Bjørkdahl, K.), Cambridge University Press.
- Kjær, A.M. (2020). Paradigmeskiftet i dansk udviklingspolitik. *Politica*, 52. årg., nr. 2 2020, 125-146.
- Kjær, A.M. (2022). The Paradigm Shift of Danish Development Policy. *Forum for Development Studies*.