

EN UAFHÆNGIG ANALYSE AF

DANMARKS UDVIKLINGS- SAMARBEJDE 2011-2013

SOM DET ER I DAG ER DET SVÆRT AT GENNEMSKUE, OM DANMARK REELT LEVERER ADDITIONELLE MIDLER ELLER OM KLIMAINDSATSEN GÅR UD OVER DEN ØVRIGE BISTAND, DET KAN DER RETTES OP PÅ VED AT ETABLERE EN SÆRSKILT KLIMAPULJE [10 SOCIALDEMOKRATISKE TESER 2009]

SF VIL ØGE DEN DANSKE BISTAND, SÅ DEN KOMMER OP PÅ 1 % AF DANMARKS BNI. DERUDOVER SKAL YDERLIGERE 0,5% AF BNI BRUGES TIL LØSNINGER PÅ TVÆRGÅENDE, INTERNATIONALE PROBLEMSTILLINGER SOM F.EKS. SIKKERHED OG MILJØ [SF'S UDVIKLINGS-POLITIK 2010]

IKKE FATTIGDOMSBEKÆMPENDE PROJEKTER (RED; FLYGTNINGEMODTAGELSE, GÆLDS-EFTERGIVELSE OG INDSATS IMOD TERROR), SKAL IKKE LÆNGERE FINANSIERES VIA UDVIKLINGSBISTANDEN. SAMMEN MED HÆVELSEN AF DANSK UDVIKLINGSBISTAND FRA 0,83 TIL 1 PCT. BNI, GIVER DET FLERE PENGE TIL VERDENS FATTIGSTE [RADIKALE VENSTRES UDSPIL TIL FINANSLOV FOR 2010]

DET VIRKER ALTSÅ AT GØRE EN INDSATS FOR AT BEKÆMPE FATTIGDOM. DERFOR ER VI UENIGE I REGERINGEN OG DANSK FOLKEPARTIS SYSTEMATISKE BESKÆRING OG UD-HULING AF UDVIKLINGSBISTANDEN [EN AKTIV OG ANSVARLIG UDENRIGSPOLITIK - SRSF 2011]

REGERINGEN VIL OPJUSTERE UDVIKLINGSBISTANDEN, SÅ DEN OVER EN ÅRRÆKKE KOMMER TILBAGE PÅ 1 PCT. AF BNI [SRSF REGERINGSGRUNDLAG 2011]

Langt fra løfter til virkelighed

SRSF-regeringen har siden 2011 leveret resultater på en række centrale områder og har omdefineret dansk udviklingssamarbejde i en mere rettighedsbaseret og værdipolitisk retning. Men flere af regeringens løfter er endnu ikke blevet indfriet. Denne analyse forsøger at skabe et overblik over de områder, hvor SRSF-regeringen er længst væk fra dens eget regeringsgrundlag og udmeldinger.

- 1** SRSF-regeringen har ophævet VK-regeringens fastfrysning af dansk udviklingsbistand og forventer at øge udviklingsbistanden med 1.052 mio. kr. i perioden 2012-2014 (tilsagn). Men udviklingsbistanden er faldet med 0,02 procent af BNI siden regeringsskiftet i 2011 og nominelt med 155 mio. kr. i perioden 2011-2012. SRSF-regeringen lever dermed endnu ikke op til løftet om at ville opjustere udviklingsbistanden – hverken som procent af BNI eller i kroner og ører.
- 2** SRSF-regeringen skal øge udviklingsbistanden til minimum 0,89 procent af BNI i 2014, svarende til omkring 1.176 mio. kr., for at kunne matche VK-regeringens gennemsnitlige bistandsprocent på 0,85 procent af BNI (2001-2011). Dette må være en forudsætning for, at SRSF-regeringen kan fremvise en højere udviklingsbistand end den foregående regering.
- 3** Ifølge vores beregninger burde de ikke-direkte fattigdomsbekæmpende udgifter opgøres til mere end 3.300 mio. kr. - hvilket reducerer Danmarks udviklingsbistand til 0,66 procent af BNI. SRSF-regeringens reelle direkte fattigdomsorienterede udviklingsbistand ligger dermed under FN's internationale målsætning om, at yde 0,7 procent af BNI i udviklingsbistand.

forord

VK-regeringens markante nedskæringer i 2002, Afrika-kommisionens opprioritering af erhvervssamarbejdet og Søren Pind's ideologiske fremhævnning af frihed er blot nogle få eksempler på det opgør, som VK-regeringen lancerede mod SR-regeringens udviklingspolitik. Dansk udviklingssamarbejde forandrede sig markant i løbet af et årti (2001-2011) og ifølge den daværende opposition, var der hovedsageligt tale om forringelser. 'Efter 10 år med borgerligt styre ligger dansk udviklingspolitik i ruiner', (Kofod m.fl. 2011). Mange havde derfor forventet et nyt opgør med udviklingspolitikken under SRSF-regeringen, som ville rulle de mange forringelser tilbage.

Og der er bestemt også sket store og markante forandringer af udviklingssamarbejdet, hvoraf mange af de centrale initiativer er gennemført med et bredt politisk flertal i folketinget. Men SRSF-regeringen har også skuffet på en række områder og har måttet indkassere kritik fra stort set alle aktører i dansk udviklingssamarbejde. I denne analyse gør vi status over SRSF-regeringens første to år (2011-2013) og lægger særlig vægt på områder, hvor regeringen må styrke indsatsen i de kommende år.

Udviklingsministeren har flere gange understreget, at han ønsker at blive holdt ansvarlig og han har endda kritiseret sine tidligere kollegaer i ngo-miljøet for at være for pæne. Dette forsøger vi at

- 4** I de kommende finanslovsforhandlinger vil Enhedslisten kræve en 6 års plan for hvordan SRSF-regeringen vil øge udviklingsbistanden til 1 procent af BNI. Allerede i 2014 vil det indebære at udviklingsbistanden skal stige med 563 mio. kr. eller 2 ½ gange mere end SRSF-regeringens finanslovsudspil på 228 mio. kr.
- 5** SRSF-regeringen giver mindre bistand til Afrika syd for Sahara end VK-rgeringen. Ifølge finanslovsforslaget for 2014, forventes udviklingsbistanden til Afrika syd for Sahara at falde med næsten 500 mio. kr. fra 3.427,2 mio kr. (2011) til 2.962 mio kr. (2014). Dette fald kan kun delvist forklares med uroighederne i Mali.
- 6** Siden SRSF-regeringen er kommet til magten, er asyludgifterne steget fra 649 mio. kr. i 2011 til forventet 1063 mio. kr. i 2014 - en stigning på 61 procent. Selvom de stigende asyludgifter ikke nødvendigvis kan tilskrives regeringens flygtningepolitik, er faktureringen af udgifterne over udviklingsbistanden i modstrid med regeringspartiernes løfter før og under valgkampen.
- 7** SRSF-regeringen har bebuddet en markant styrkelse af erhvervsamarbejdet i dansk udviklingsbistand og en større sammentænkning af Danmarks handels- og udviklings-samarbejde. Den politiske prioritering er dog endnu ikke slået igennem på budgettet, som ligger omkring 70 millioner kroner under gennemsnittet i de sidste fem år (2009-2013).

råde bod på i denne analyse og vi håber, at det kritiske blik på SRSF-regeringens indsats vil blive konstruktivt modtaget af regeringen, oppositionen og naturligvis udviklingsministeren selv.

Det er vores ambition at en uafhængig og kritisk vurdering af SRSF-regeringens resultater kan blive et alternativ til Udenrigsministeriets elektroniske årsberetning, som desværre er ukendt for de fleste og ikke altid skaber det nødvendige overblik. Det er samtidig håbet, at en uafhængig analyse vil bidrage til debatten om Danmark's internationale engagement og udviklingssamarbejde. Analysen lanceres derfor i forbindelse med finanslovsforhandlingerne for 2014 og indeholder analyser af flere centrale områder i finanslovsforhandlingerne.

Mange andre europæiske lande har længe haft tradition for at lave årlige uafhængige vurderinger af udviklingssamarbejdet, f.eks. i Sverige ('Barometer'), Tyskland ('Die Wirklichkeit der Entwicklungspolitik'), England ('Real Aid'), Belgien ('L' Aide publique Belge au développement'), Italien ('Italy and the Fight against World Poverty') og G8-landene ('DATA reports'). Denne analyse vil forhåbentlig på sigt også blive en tradition og det er derfor forventningen, at vi kan gennemføre en ny uafhængig analyse senest i 2015.

Analysen udgives i et samarbejde mellem Timbuktu Fonden og Policy Advice. Alle analyser og holdninger står dog helt for forfatterens egen regning.

Morten Emil Hansen
OKTOBER 2013

Verdens bedste bistand

Dansk udviklingsbistand får ofte ros i internationale evalueringer og bliver fremhævet som rollemodel for andre internationale donorer. Danmark har siden 1978 levet op til FNs internationale målsætning om at give 0,7 procent af bruttonationalindkomsten (BNI) i udviklingsbistand og Danmark får oftest 'topkarakter' af den internationale samarbejds-organisation OECD, som løbende evaluerer Danmarks udviklingssamarbejde.

I 2012 udnævnte den amerikanske tænketank "Center for Global Development" dansk udviklingssamarbejde til verdens bedste målt ud fra syv parametre om udviklingsbistand, handel, investeringer, migration, miljø, sikkerhed og teknologi. Året før lå Danmark på tredjepladsen overgået af Norge og Sverige. Så der er grund til at være stolt af den danske indsats og SRSF-regeringen fremhæver ofte Danmarks udviklings samarbejde i regeringens resultatsberetninger.

UDVALGTE RESULTATER - IFØLGE SRSF-REGERINGEN SELV;

- Stigning i den fattigdomsorienterede udviklingsbistand med knap 900 mio. kr.
- Stigning i den danske bistand til skrøbelige stater med ca. 600 mio. kr.
- Styrket bidragene til de multilaterale organisationer, herunder FN
- Styrket erhvervsbistanden og sammentænkningen mellem handel og bistand
- Øget støtten til klimaindsatser i udviklingslandene med 25 procent

KILDER; UM 2012, UM 2013, STM 2012 OG STM 2013.

Ny udviklingsminister

Efter 10 år med skiftende borgerlige udviklingsministre fik Christian Friis Bach nærmest en heltemodtagelse fra u-landsmiljøet. 'Endelig en udviklingsminister som ved noget om udvikling' (IBIS 2011), 'Christian Friis Bach er uden tvivl det mest oplagte og rigtige valg til posten som udviklingsminister' (MS 2011). Med mere end tyve års praktisk erfaring fra ngo-miljøet og en lang universitetskarriere indenfor international udviklingsøkonomi er der næppe mange, som stiller spørgsmålstejn ved Christian Friis Bach's faglige tyngde.

Christian Friis Bach beskriver selv sine første år som 'den største og mest offensive forandring i dansk udviklingspolitik i flere årtier'. Og udviklingsministeren lancerede fra starten en ny dagsorden ved at kalde sig 'rettighedsminister', som modvægt til Søren Pind selvudnævnte 'frihedsminister'. I maj 2012 kunne folketingets partier i enighed vedtage en ny strategi for Danmarks udviklingssamarbejde; 'Retten til et bedre liv', som fastslår, at fattigdom skal bekæmpes gennem fremme af menneskerettigheder og inklusiv økonomisk

vækst med fokus på fire prioritetsområder; menneskerettigheder og demokrati; grøn vækst; sociale fremskridt og stabilitet og beskyttelse. Folketinget kunne også vedtage en ny lov for internationalt udviklingssamarbejde, som ændrede målet for Danmarks udviklingssamarbejde til at bekæmpe fattigdom og fremme menneskerettigheder, demokrati, bæredygtig udvikling, fred og stabilitet. Christian Friis Bach udtalte i den forbindelse, 'Den gamle (lov) fra 1971 afspejler en forældet tilgang til udvikling, hvor vi tænkte i projekter og gaver, hvor vi burde tænke i menneskerettigheder og bæredygtighed, partnerskab og ejerskab' (UM 2012).

Selvom strategi og lov blev udarbejdet og vedtaget i løbet af få måneder i foråret 2012 lykkedes det alligevel udviklingsministeren at få skabt en bred opbakning i folketinget og i ngo-miljøet bag den nye politiske linje. En væsentlig årsag er sandsynligvis, at udviklingsministeren måtte indgå en række kompromisser undervejs i forhandlinger, som bl.a. betød en markant opprioritering af økonomisk vækst og en ændret sammensætning af den nye bevillingskomite og det udviklingspolitiske råd.



.... LOVEN OG DEN NYE STRATEGI ER EN OFFENSIV FORANDRING AF DANMARKS UDVIKLINGSPOLITIK. MEN DET ER IKKE EN 180 GRADERS ÆNDRING AF DANMARKS UDVIKLINGSPOLITIK. VI HOLDER FAST I DET, DER VIRKER.

CHRISTIAN FRIIS BACH I FOLKETINGET DEN 29. MAJ 2012

Nye prioriteter, strategier og handlingsplaner

Selvom rettigheder signalerer et nyt og overordnet værdisæt for dansk udviklingssamarbejde, er det ikke nødvendigvis et tegn på, at udviklingsministeren vil fokusere og koncentrere den danske udviklingsindsats. Måske snarere tværtimod! I folketingsåret 2012-2013 formåede Christian Friis Bach at få indarbejdet den ny rettighedsbaserede strategi i danske prioritetslande, skabt en ny Afghanistan plan og en ny europæisk naboskabsstrategi, en ny stipendieordning til danske universiteter, en ny kommunikationsstrategi, en ny ligestillingsstrategi, en ny kulturstrategi for udviklingslandene, få styrket Danmarks engagement i skrøbelige stater, evalueret og lagt op til en revision af civilsamfundsstrategien, udarbejdet nye retningslinier for budgetstøtte, en handlingsplan for politiksammenhæng og en handlingsplan for beskatning og natursourcer, lanceret en ny CSR pulje samt øget åbenheden i dansk udviklingspolitik.

Mange iagttagere beskriver Christian Friis Bach som en meget energisk minister, som personligt retter eller skriver politiske oplæg, taler, artikler og det er endda blevet til en bog, hvor udviklingsministeren beskriver sit syn på menneskerettigheder og udvikling. De fleste ville nok også blive stærkt forpustede, hvis de skulle følge samme tempo som Christian Friis Bach. Alene i 2012 havde udviklingsministeren 103 rejsedage, besøgt i mere end 30 lande og et utal af internationale konferencer og højniveaumøder. Samme år havde Udenrigsministeren travlt med fejringen af Danida's 50 års jubilæum, Danmarks EU formandskab, Rio+20.



REGERINGEN VIL OPJUSTERE UDVIKLINGSBISTANDEN, SÅ DEN OVER EN ÅRRÆKKE KOMMER TILBAGE PÅ 1 PCT. AF BNI.

REGERINGSGRUNDLAGET; 'ET DANMARK DER STÅR SAMMEN (2011)

Faldende bistand under SRSF-regeringen

I SRSF-regeringens første finanslovsudspil 'Ansvar og handling' (2011), blev det understreget, at stigningen var begyndelsen på en genopretning af dansk udviklingsbistand. Og i regeringens resultatsberetning for 2012-13 bliver det fremhævet, at regeringen har stoppet nedgangen i udviklingsbistanden (STM 2013). Men til trods for SRSF-regeringens klare løfter om at øge udviklingsbistanden til 1 procent af BNI over en årrække er det overraskende gået den modsatte vej og SRSF-regeringen giver gennemsnitligt mindre udviklingsbistand end VK-regeringen.

SRSF-REGERINGENS FINANSLOVSAFTALER PÅ UDVIKLINGSOMRÅDET:

FINANSLOVEN FOR 2012	Regeringen indgik en aftale med Enhedslisten om en minimal stigning på 234 mio. kr. sammenlignet med 2011. Men i praksis endte den danske udviklingsbistand med et fald i bistandsprocenten på 0,02 procent af BNI, svarende til 0,83 procent og et fald på 155 mio. kr. (UM 2013). Ifølge Udenrigsministeriet har urolighederne i Mali og Sydsudan været årsagen til faldet i udbetalingerne for 2012.
FINANSLOVEN FOR 2013	Regeringen indgik en aftale med Enhedslisten om en moderat stigning i udviklingsbistanden på 366 mio. kr. og det skulle forventeligt øge udviklingsbistanden til 16.045 mio. kr. Men ifølge de seneste økonomiske opgørelser får det ingen konsekvenser for bistandsprocenten som forsat bliver 0,83 procent af BNI (UM 2013).
FINANSLOVFORSLAG FOR 2014	I regeringens finanslovsforslag for 2014 er det målsætningen at øge bistandsrammen med 228 mio. kr. og dermed fastfryse bistandsniveauet på 0,83 procent af BNI - svarende til 16.273 mio. kr.

Den foreløbige status over SRSF-regeringens indsats er derfor en fastfrysning af dansk udviklingsbistand på 0,83 procent af BNI og dermed et fald i udviklingsbistanden på 0,02 procent af BNI siden de overtog regeringsmagten i efteråret 2011. Udbetalingerne er også faldet med 155 mio. kr. i perioden 2011-2012. Vi kender endnu ikke evt. forskelle på tilsagn og udbetalinger i 2013 og 2014 - men det vil forudsætte en væsentlig større udbetaling for at SRSF-regeringen kan fastholde den lovede stigning i den fattigdomsorienterede udviklingsbistand på omkring 900 mio. kr.

Sammenlignet med hele VK-regeringsperioden gør SRSF-regeringen det også dårligere, idet VK regeringen i perioden 2002-2011 havde et gennemsnitligt bistandsniveau på 0,85 procent af BNI. Dette til trods for VK-regeringens markante nedskæringer og fastfrysning af bistanden over en årrække.

SRSF-regeringens gentagne løfter om at ville genoprette udviklingsbistanden er derfor i bedste fald ønsketænkning og i værste fald direkte misvisende. For blot at kunne matche VK-regeringens gennemsnitlige bistandsniveau skal finanslovsforhandlingerne i 2014 levere en markant stigning i udviklingsbistanden til minimum 0,89 procent af BNI - svarende til omkring 1.176 mio. kr.

En stigning på mindre end 1.176 mio. kr. vil ikke øge SRSF-regeringens gennemsnitlige bistandsniveau over 0,85 procent af BNI i 2014 og SRSF-regeringen kan dermed ikke hævde at gøre det bedre end VK-regeringen. Ifølge Finansministeriets egne beregninger skal SRSF-regeringen afsætte yderligere 3.400 mio. kr. i 2014 for at nå målsætningen om 1 procent af BNI (URU spg. 161).

DANSK UDVIKLINGSBISTAND I PROCENT AF BNI I PERIODEN 2002-2014

År	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
% BNI	0,96	0,84	0,85	0,81	0,80	0,81	0,82	0,88	0,91	0,85	*0,83	**0,83	**0,83

* FINANSMINISTERIET FORVENTER PÅ BAGGRUND AF DE SENESTE OPGØRELSER (JUNI 2013), AT BISTANDSPROCENTEN ENDER PÅ 0,83 PCT. AF BNI I 2012
 ** TILSAGN

Udviklingsminister Christian Friis Bach har i de sidste to år måttet forsvare 1 procent-målsætningen og har gentagne gange understreget, at der skal være økonomisk råderum til at hæve udviklingsbistanden. Men udviklingsministeren indrømmer samtidig, at målsætningen ikke nåes i denne valgperiode.

En finanslov mellem besparelser og stigninger

Den politiske konsensus omkring dansk udviklingssamarbejde stopper, når det kommer til finansieringen. I et nyt Venstre oplæg 'Bedre fokus - mere sammenhæng - klare principper' (september 2013), foreslår Venstre at reducere dansk udviklingsbistand med 2.500 mio. kr. Og fremover fastfryse udviklingsbistanden på 0,7 procent af BNI. Forslaget har fået støtte fra Dansk Folkeparti og Liberal Alliance, mens de Konservative foreslår at reducere udviklingsbistanden med 600 mio. kr. i 2014 og fremover fastfryse udviklingsbistanden på 0,8 procent af BNI.

FOLKETINGSPARTIERNES FORSLAG TIL UDVIKLINGSBISTAND I PROCENT AF BNI I FINANSLOVEN 2014

	SRSF-regeringen	Venstre	Konservative	Dansk Folkeparti	Liberal Alliance	Enhedslisten
UDVIKLINGSBISTAND I PROCENT AF BNI	0,83%	0,70%	0,83%	0,70%	0,70%	*1,00%

* ENHEDSLISTENS FINANSLOVSUDSPIL FOR 2014 VAR IKKE OFFENTLIGGJORT VED REDAKTIONENS SLUTNING

Venstres udspil er det hidtil største opgør med Danmarks internationale engagement. En reduktion af udviklingsbistanden på 2.500 mio. kr. i 2014 vil være den største enkeltstående besparelse af dansk udviklingsbistand nogensinde og vil reducere udviklingsbistanden til 0,7 procent af BNI - det laveste niveau siden 1970'erne. Over de næste seks år vil forskellen mellem 0,7 procent af BNI eller 0,83 procent af BNI være en nedskæring på 16.132 mio. kr. - svarende til et helt års dansk udviklingsbistand. Og såfremt SRSF-regeringen formår at øge bistanden i de kommende år vil nedskæringerne vokse yderligere.

Men også Enhedslisten ønsker markante forandringer. Den udviklingspolitiske ordfører i Enhedslisten Christian Juhl har tidligere i år advaret SRSF-regeringen om, at de skal forberede sig på en armlægning om udviklingsbistanden i forbindelse med finanslovsforhandlingerne for 2014. 'Der vil vi have en plan for, hvordan vi kommer op på 1 pct. af BNI' (JP 2013). Det forventes derfor at Enhedslisten vil kræve en 6 års finansieringsplan for SRSF-regeringens 1 procent målsætning i de kommende finanslovsforhandlinger.

En gradvis indfasning af 1 procent målsætningen med omkring 0,03 procent af BNI årligt (2014-2019), vil betyde en samlet merudgift på 13.410 mio. kr. over seks år. Allerede i 2014 vil det indebære at udviklingsbistanden skal stige med 563 mio. kr. eller 2 ½ gange mere end SRSF-regeringens finanslovsudspil på 228 mio. kr.

SAMMENLIGNING MELLEM SRSF-REGERINGENS, VENSTRES OG ENHEDSLISTENS UDVIKLINGSBISTAND 2014-2019;

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
0,70%	13.744	14.022	14.419	14.693	14.955	15.164
0,83%	16.297	16.626	17.097	17.422	17.732	17.955
1,0%	19.635	20.032	20.599	20.991	21.364	21.663

BEREGNINGERNE BYGGER PÅ BNI-SKØN FRA FINANSMINISTERIET MAJ 2012 (MIO. KR.)

Mindre koncentration

SRSF-regeringen fik hurtigt omgjort VK-regeringens beslutning om at udfase bistanden til Bolivia og Danmark har således ikke mindre end 24 prioritetslande (Benin, Bhutan, Vietnam og Zambia er dog under udfasning). Men SRSF-regeringen ønsker at fokusere arbejdet i de fattigste lande, hvor behovene er størst med et hovedfokus på Afrika (UM 2012). Venstre argumenterer tilsvarende for en markant reduktion i antallet af danske prioritetslande for at koncentrere og styrke den danske indsats.

OECD har noteret sig en mindre koncentration af dansk bistand i de senere år, hvilket for eksempelvis fremgår af top-20 modtagernes andel af den bilaterale bistand, som er faldet fra 64 til 50 procent i perioden 2007-2011 (OECD 2012a og www.oecd.org/dac/stats). Ligeledes er det tankevækkende, at Danmark stadig er blandt de ti største donorer (med undtagelse af Afghanistan), men står for mindre end 5 procent af den samlede udviklingsbistand i de fleste danske prioritetslande. Danmarks indflydelse er ikke nødvendigvis proportionel med bistandens størrelse men omvendt må det forventes, at en større koncentration og dermed større bidrag i de enkelte lande vil have en positiv effekt. Ifølge OECD modtager de danske prioritetslande Bangladesh, Burkina Faso, Nepal og Niger mindre bistand end de kan absorbere (OECD 2013a). Det er derfor oplagt f.eks. at diskutere hvorvidt Danmark bør styrke koncentrationen og indsatsen i disse lande.

DANMARK'S ANDEL AF BISTANDEN HOS TOP-10 MODTAGERE AF DEN BILATERALE BISTAND [2011]

PRIORITETSLANDE	SAMLET BISTAND	DANSK BISTAND	PROCENT AF SAMLET	DK RANGERING I TOP 10
AFGHANISTAN	6.711 mio. \$	*82 mio. \$	1,2%	Ikke i top10
BANGLADESH	1.498 mio. \$	72 mio. \$	4,8%	9. plads
BENIN	677 mio. \$	38 mio. \$	5,6%	7. plads
GHANA	1.815 mio. \$	87 mio. \$	4,8%	8. plads
KENYA	2.474 mio. \$	71 mio. \$	2,9%	10. plads
MOZAMBIQUE	2.047 mio. \$	101 mio. \$	4,9%	7. plads
NEPAL	892 mio. \$	40 mio. \$	4,5%	8. plads
TANZANIA	2.445 mio. \$	128 mio. \$	5,2%	7. plads
UGANDA	1.580 mio. \$	75 mio. \$	4,7%	7. plads
VIETNAM	3.514 mio. \$	69 mio. \$	2,0%	9. plads

KILDE: WWW.OECD.ORG/DAC/STATS

* KILDE; OECD DENMARK COUNTRY PAGE 2012

Mindre bistand til Afrika

Selvom SRSF-regeringens finanslovsforslag indeholder tilsagn om nye bilaterale programmer i 2014 for 2.815 mio. kr. i hhv. Etiopien, Zimbabwe, Tanzania, Uganda, Mozambique, Ghana, Burkina Faso og Mali, yder regeringen forsat mindre bistand til Afrika syd for Sahara end VK-regeringen. Udviklingsbistanden til Afrika syd for Sahara forventes at falde med næsten 500 mio. kr. fra 3.427,2 mio. kr. (2011) til 2.962 mio. kr. (2014), hvilket kun delvist kan forklares med urolighederne i f.eks. Mali. Selvom der kan være forskel på tilsagn og udbetalinger vil det ikke ændre på det faktum, at bistanden til Afrika syd for Sahara falder. En stærkere fokusering vil derfor næsten uvægerligt indebære et fravalg af prioritetslande og en større koncentration i Afrika. SRSF-regeringen burde derfor have en konkret målsætning for den bilaterale bistand til Afrika, som i 2012 kun udgjorde 42 procent af den samlede bilaterale bistand, hvilket er omkring 4,5 procent lavere end gennemsnittet for de sidste 10 år (URU spm 165).

Behov for styrket fattigdomsorientering

Omkring 40 procent af dansk bistand går til de mindst udviklede lande og Danmark klarer sig dermed markant bedre end OECD gennemsnittet på 26 procent (OECD 2012a). Men på top-10 listen over hovedmodtagerne af dansk udviklingsbistand er det kun lidt over halvdelen (Afghanistan, Bangladesh, Mozambique, Nepal, Tanzania og Uganda) som hører til gruppen af mindst udviklede lande. Danmark kan derfor styrke fattigdomsorienteringen i den bilaterale bistand ved at øge foskueringen på de mindst udviklede lande. Blandt de danske prioritetslande er det Bhutan (udfases 2014), Bolivia, Ghana, Indonesien, Palæstina, Pakistan og Vietnam (udfases i 2015), som ikke tilhører gruppen af mindst udviklede lande.

Mange ikke-fattigdomsorienterede aktiviteter

For at undgå at den fattigdomsorienterede udviklingsbistand undergraves af andre former for bistand, har SRSF-regeringen opdelt udviklingsbistanden i to separate rammer: den 'fattigdomsorienterede' og den 'globale ramme' for derved at skabe større åbenhed omkring den fattigdomsorienterede udviklingsbistand til de fattigste lande og den ikke direkte fattigdomsorienterede udviklingsbistand, som bl.a. omfatter stabiliseringsindsatser og sikkerhedspolitik. Det er SRSF-regeringens målsætning at øgede udgifter indenfor f.eks. flygtningemodtagelse eller klimabistand skal finansieres indenfor den globale ramme og dermed ikke påvirke og undergrave den fattigdomsorienterede ramme. De årlige stigninger i den samlede udviklingsbistand skal hovedsageligt være med til at øge den fattigdoms-orienterede ramme.

OVERSIGT OVER DEN FATTIGDOMSORIENTEREDE OG DEN GLOBALE RAMME

FATTIGDOMSORIENTERET RAMME	DEN GLOBALE RAMME
<ul style="list-style-type: none">■ Fattigdomsorienteret bilateral bistand■ Multilateral bistand	<ul style="list-style-type: none">■ Asyl- og flygtningeudgifter■ Sikkerhedspolitik■ Dele af erhvervsindsatsen■ Dele af stabilisering og genopbygningen■ Dele af klima- og miljøbistanden■ Indsatser i Mellemøsten og Nordafrika

I 2014 går 82 procent af midlerne til 'den fattigdomsorienterede ramme', mens 18 procent, svarende til omkring 2.800 mio. kr. bruges i 'den globale ramme'. Dermed vurderer regeringen selv, at omkring 1/5 af udviklingsbistanden går til ikke direkte fattigdomsorienterede aktiviteter. Alle udgifter opgøres dog forsåt som Danmarks officielle udviklingsbistand til OECD og opdelingen i de to rammer skaber således udelukkende større gennemsigtighed i anvendelsen af udviklingsbistanden.

OVERSIGT FATTIGDOMSORIENTERET OG GLOBAL RAMME 2012-2014 (TILSAGN)

	FATTIGDOMSORIENTERET RAMME	GLOBAL RAMME	PROCENT FATTIGDOMSORIENTERING
2012	11.848 mio. kr.	2.845 mio. kr.	80,6%
2013	12.428 mio. kr.	2.850 mio. kr.	81,3%
2014	12.742 mio. kr.	2.761 mio. kr.	82,2%

BEMÆRK AT TABELLEN IKKE MEDREGNER ADMINISTRATION AF UDVIKLINGSBISTANDEN

Kraftig stigning i asyludgifter

De samlede udgifter til asylansøgere er steget markant under SRSF-regeringen og udgør i 2013 hele 6,5 procent af den samlede udviklingsbistand. Bevillingerne måtte opjusteres både i 2012 og 2013 på grund af øgede udgifter. På finansloven for 2013 blev der afsat 924 mio. kr. – men beløbet måtte efterfølgende opjusteres til 1.066 mio. kr. i 2013 (URU spm. 199). Siden SRSF-regeringen er kommet til magten, er asyludgifterne dermed steget fra 649 mio. kr. i 2011 til 1.063 mio. kr. i 2014 - en stigning på omkring 60 procent. Stigningen i asyludgifter er i 2013 blevet finansieret igennem en udskydelse af dele af Danidas erhvervsinstrumenter, hhv. den Afrikanske Garantifond og Danida Business Finance.

Klimabistanden bør være ny og additionel

SRSF-regeringen opgør 238 mio. kr. under den globale ramme, som skønnes til ikke at have direkte fokus på de mindst udviklede lande. Men klimapuljen er Danmarks officielle klimabistand, som skal bistå udviklingslandene med bekæmpe konsekvenserne af klimaforandringerne og SRSF-regeringen burde derfor opgøre hele klimapuljen (inkl. administration) under den globale ramme, dvs. I alt 500 mio. kr. i 2014. Dette vil være i overensstemmelse med de internationale klimaforhandlinger hvor det er aftalt, at klimabistanden skulle være ny og additionel. Som International chef i Folkekirkens Nødhjælp var Christian Friis Bach en ivrig kritiker af VK-regeringens praksis omkring finansieringen af Danmarks klimaforpligtigelser; 'Det er sådan set u-landene selv, der finansierer klimastøtten. De penge, regeringen sætter af, går fra lærebøger til børn og broer,' (Information 2010). Men SRSF-regeringen har alligevel forsat VK-regeringens praksis.

Gældseftergivelse dræner udviklingsbistanden

SRSF-regeringen har i sit forslag til finanslov for 2014 afsat 132 mio. kr. til gældseftergivelse. Dette er i sig selv ikke et alarmende højt beløb men skal ses i sammenhæng med, at Danmark siden 2005 har eftergivet gæld for mere end 5.000 mio. kr. Gælden stammer hovedsageligt fra eksportkreditter til danske virksomheder tilbage fra 1970'erne og det er ikke dokumenteret hvorvidt eksportkreditterne har haft nogen fattigdomsbekæmpende effekt. Landene afdrager sjældent på gælden og gældseftergivelsen frigør derfor ikke midler til fattigdomsbekæmpelse. Udviklingslandenes gældseftergivelse til Danmark sker rent administrativt igennem en overførsel fra Udenrigsministeriet til den danske statskasse og pengene forlader således aldrig Danmark. Sudan vil med sandsynlighed blive den næste i rækken til at modtage international gældseftergivelse og Danmark vil i så fald skulle eftergive Sudans gæld på omkring 6 mia. kr. Dette svarer til Danmarks årlige bilaterale udviklingsbistand og selvom finansieringen vil blive fordelt over en årrække vil det være et voldsomt indhug. Udviklingspolitiske ordførere fra de tre regeringspartier har alle kritiseret VK-regeringen for finansieringen af gældseftergivelse over udviklingsbistanden men har selv forsat samme praksis siden regeringsskiftet.

SRSF-regeringens løftebrud

Regeringens praksis omkring udhuling af udviklingsbistanden er i direkte modstrid med regeringspartierne udviklingspolitiske oplæg før og under valgkampen. I SF's udviklings-politiske oplæg fra maj 2010 fremhæves det, at medregningen af sikkerhedspolitiske indsatser, militære operationer og terrorbekæmpelse i dansk udviklingsbistand er 'fuldstændig uacceptabelt'. Samtidig gøres det klart, at udgifter til gældsletelse, flygtninge og asylansøgere ikke bør figurere på udviklingsbistandsbudgettet. VK-regeringens praksis omkring gælds-eftergivelse kaldes ligefrem 'skammelig' (SF 2010). Det Radikale Venstre's oplæg til 2010 finanslovforhandlingerne lancerer ligeledes et opgør med udhulingen af dansk udviklings-bistand og finansieringen af modtagelse af flygtninge, gældseftergivelse og indsatsen imod terror. Det Radikale Venstre slog dengang fast at 'Ikke fattigdomsbekæmpende projekter skal ikke længere finansieres via udviklingsbistanden' og foreslog i stedet, at der oprettes en global ramme på 400 mio. kr. i 2010, som på sigt skal øges til 0,5 procent af BNI (DRV 2009). Siden er opdelingen i en 'fattigdomsorienteret' og 'global ramme' blevet omdefinert til en åbenhedsøvelse - men udhulingen af udviklingsbistanden er forsat.

Det er naturligvis en vanskelig øvelse at vurdere, hvilke udgifter som er hhv. fattigdoms-bekæmpende og ikke fattigdomsbekæmpende. Vi har i den nedenstående analyse valgt at fraregne alle de ikke-direkte fattigdomsbekæmpende udgifter med særlig fokus på de ikke-mindst udviklede lande. Dette giver et samlet beløb på 3.300 mio. kr. - svarende til en bistandsprocent på 0,66 procent af BNI. SRSF-regeringens opgørel-

ser følger de internationale retningslinjer i de rige landes samarbejdsorganisation (OECD) og Danmarks officielle bistandsprocent på 0,83 procent af BNI er dermed internationalt anerkendt. Men det må alligevel diskuteres, hvorvidt SRSF-regeringens i praksis lever op til ånden i den mere end 40 år gamle FN målsætning om at yde minimum 0,7 procent af BNI for at fremme økonomisk udvikling og velfærd i udviklingslandene (FN 1970).

VORES OVERSIGT OVER IKKE-DIREKTE FATTIGDOMSBEKÆMPENDE UDGIFTER

UDGIFTER SOM OPGØRES TIL OECD DAC	MIO. KR.
Flygtningemodtagelse	1.063
Gældslettelse	132
Freds- og Stabiliseringsfonden	90
FN's fredsbevarende operationer	18
Stabilisering og konfliktforebyggelse	54
Dele af forsvarrets og politiets internationale indsats	68
Miljø- og klimainsatser (ikke-mindst udviklede lande)	238
Danida Business Finance	300
Naboskabsprogrammet	200
Det Arabiske Initiativ	275
Demokrati og menneskerettigheder (Mellemøsten og Nordafrika)	264
DIIS og Institut for Menneskerettigheder	22
Andet (bidrag til FN-organisationer mv.)	38
Pakistan	95
Klimapuljen (mindst udviklede lande)	262
FN-byen	196
Ikke fattigdomsbekæmpende udgifter	3.315

Udover regeringens egen opgørelse over den 'globale ramme' har vi valgt at inkludere nogle ikke-direkte fattigdomsbekæmpende udgifter, f.eks. finansieringen af FN-byen, indsatsen i Pakistan og den resterende del af klimapuljen til de mindst udviklede lande (som er Danmarks officielle klimabistand og derfor skal være ny og additional i henhold til de internationale klimaaftaler). Men vores beregning er forsat et konservativt skøn. Et yderligere detailkendskab til 2014 udgifterne under den fattigdomsorienteret ramme, f.eks. erhvervsbistanden og de bilaterale indsatser omkring stabilitet og sikkerhed (samlede udgifter på næsten 900 mio. kr.) vil sandsynligvis kunne dokumentere yderligere udgifter til indsatser som ikke er direkte fattigdomsbekæmpende. Dette ville i såfald reducere Danmarks bistandsprocent yderligere.

Som International chef i Folkekirkens Nødhjælp udarbejdede Christian Friis Bach selv en analyse af VK-regeringens udhuling af udviklingsbistanden, hvor han freregnede erhvervsbistanden, som ifølge rapporten havde en 'usikker og udokumenteret fattigdomseffekt'. Rapporten konkluderede, at mellem 18 og 26 procent af dansk udviklingsbistand gik til løsning af globale udfordringer (FKN 2005). Dette svarer til, at der skal fratrækkes et beløb på mellem 2.929 - 4.231 mio. kr. fra udviklingsbistanden i 2014 og dermed en bistandsprocent som er væsentligt under 0.7 procent af BNI. Som udviklingsminister har Christian Friis Bach

fået en anden opfattelse af fattigdomsorienteringen og mener således, at 'det ville være blåøjet ikke at rapportere pengene som udviklingsbistand' og han understreger samtidig, 'at pengene ikke tages fra den traditionelle nødhjælp, der går til sultende børn' (DR 20.1.13).

Udviklingsbistanden skal gavne dansk økonomi

SRSF-regeringen har fra starten lagt stor vægt på sammentænkning af handel og udvikling og udviklingsministeren har således bebudet en markant styrkelse af erhvervsamarbejdet i dansk udviklingsbistand og en større sammentænkning af Danmarks handels- og udviklings-samarbejde. I et debatindlæg med Pia Olsen Dyrhøj (tidl. handels- og investeringsminister) skrev han således, at 'Danmarks internationale engagement skal være til gavn for verdens fattige lande. Men det skal også være til gavn for Danmark' (UM 2013).

Men for blot fire år siden havde udviklingsministeren en noget anden holdning. Christian Friis Bach overvejede ligefrem, at trække sig fra VK-regeringens Afrika-Kommission som en konsekvens af den markante opprioritering af erhvervsstøtten til Afrika. I et debatindlæg fra 2009 argumenterede Christian Friis Bach således for, at valget stod mellem støtte til virksomheder, som havde en 'begrænset og udokumenteret effekt' eller om dansk udviklingsbistand skulle sikre, at de fattigste fik del i væksten. Han konkluderede samtidig, at 'en alt for rå og utøjlet kapitalisme ville være skadelig for Afrika' og at 'erhvervsstøtte ikke nødvendigvis er den bedste måde til at skabe vækst og arbejdspladser' (FKN 2009).

Socialdemokraterne var for blot få år siden også særdeles skeptiske overfor dansk erhvervsstøtte og mente at den skulle 'gennemgås, reduceres og fattigdomsorienteres'. 'Det skal være slut med at bruge bistanden til at støtte projekter, som danske virksomhederne med stor sandsynlighed alligevel ville have gennemført. Det er dansk erhvervsstøtte og ikke fattigdomsorienteret bistand', mente Socialdemokraterne i 2009 (Socialdemokraterne 2009).

Under forhandlingerne om den nye udviklingsstrategi; 'Retten til et bedre liv', truede Venstre flere gange med at trække deres støtte til regeringens udviklingsstrategi, f.eks. i et indlæg i Berlingske, hvor udviklingsordfører Jakob Ellemann-Jensen beskyldte udviklingsministeren for at ville prioritere omfordeling fremfor økonomisk vækst (Berlingske 2012). For at få bred politisk opbakning til strategien måtte udviklingsministeren derfor love Venstre, at VK-regeringens strategiske ramme for vækst og beskæftigelse (2011-2015), ville forblive uændret. Dette betød samtidig, at temaet om 'bæredygtig landbrugsudvikling og fødevarer-sikkerhed', som var med i de første strategiudkast, blev nedprioriteret og i stedet blev indarbejdet under temaet om 'grøn vækst'. Udviklingsministerens indrømmelse kom som en overraskelse for mange, idet vækst og VK-regeringens beskæftigelsesramme var blevet kraftigt kritiseret af ngo-miljøet. Mellempolitisk Samvirke kaldte det således '... et klart opgør med, at dansk bistand først og fremmest skal bekæmpe fattigdom i verden' (MS 2011).

Venstre har efterfølgende holdt skarpt øje med SRSF-regeringen i Udenrigsudvalget og kritiseret regeringens for dens manglende opprioritering af Danida's erhvervsinstrumenter. De samlede udgifter til erhvervsindsatser under SRSF-regeringen ligger også 70 mio. kr. under gennemsnittet i de foregående fem år (2009-2013). Udviklingsministeren har bl.a. forklaret det lave niveau med manglende efterspørgsel og beslutningen om at nedjustere Danidas Business Finance for at finansiere øgede udgifter til flygtningemodtagelse (FT 2013).

Men SRSF-regeringen skal også forvente modstand fra Enhedslisten, hvor den udviklings-politiske ordfører Christian Juhl langt fra er begejstret for sammenblandingen mellem udviklingsbistand og danske handelsin-

teresser. 'Udviklingsbistand har til formål at bekæmpe fattigdom, udvikle demokrati og menneskerettigheder – kort sagt bekæmpe de negative tendenser af handel og investeringer' (2013).

Det er endelig værd at holde øje med fattigdomsorienteringen i Danmarks handelsrelaterede bistand. Ifølge EU Kommissionen retter Danmark's handelsrelaterede bistand sig hovedsageligt mod de bedre stillede lande og kun 38 procent går til de mindst udviklede lande. Selvom Danmark ligger pænt ift. EU gennemsnittet, er det forsat markant mindre end f.eks. Irland med 68 procent og Sverige med 45 procent. Blandt de ti største modtagere af Danmark's handelsrelaterede bistand finder man kun mindst udviklede lande som Mozambique og Tanzania (EC 2012).

Ringe dansk indsats overfor sult

Under det danske EU-formandskab i første halvdel af 2012 spillede Danmark en væsentlig rolle for at mobilisere EU-landene omkring den humanitære indsats i Sahel området. Christian Friis Bach udtalte dengang: 'Vi kan ikke i det 21. århundrede acceptere hungersnød'. Men udover et bidrag på 30 mio. kr. til at afhjælpe sultkatastrofen i Niger i 2012 og et forslag om en øget bevilling på 25 mio. kr. til WFP i 2014 er det svært at få øje på en dansk strategi og handlingsplan overfor sult eller de tilbagevendende globale fødevarekriser.

Sult, landbrug og fødevarerikkerhed står ikke centralt i 'Retten til et bedre liv' og regeringen har forsat prioriteret udfasning af landbrugsprogrammer til fordel for en integreret indsats omkring sultbekæmpelse og fødevarerikkerhed under overskriften grøn vækst, beskæftigelse og erhvervsudvikling. Udviklingsministeren har samtidig startet en værdipolitisk diskussion om de traditionelle strukturer i Afrika, som han mener medvirker til at bremse udviklingen af landbruget.

Til sammenligning har en række europæiske lande som en konsekvens af de globale fødevarekriser styrket indsatsen for fødevarerikkerhed. Ifølge en opgørelse for perioden 2005-2010 er Storbritanniens udviklingsbistand til landbrugssektoren steget med 301 procent, USA med 55 procent, Sveriges med 58 procent og Finlands med 65 procent (OECD 2012b). I samme periode steg Danmarks samlede bistand til landbrugssektoren kun med 12 procent og Danmark gav omkring 120 mio. USD til fødevarerikkerhed i 2010, svarende til 7 procent af dansk bistand.

Langsom genopretning af den multilaterale bistand

Regeringen har i 2013 varslet en markant styrkelse af den multilaterale bistand under overskriften 'Aktiv multilateralisme' med fokus på større kernebidrag til færre organisationer og brugen af innovationsfaciliteter. Men andelen af bilateral udviklingsbistand ligger forsat markant højere end den multilaterale bistand og på trods af SRSF-regeringens politiske udmeldinger om at ville ændre på fordelingen, er der endnu ikke ændret markant på fordelingen.

FORDELINGEN MELLEM BILATERAL OG MULTILATERAL BISTAND 2005-2012


	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
BILATERAL	61%	65%	64%	65%	68%	70%	74%	72%
MULTILATERAL	39%	35%	36%	35%	32%	30%	26%	28%

KILDER: UM 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012 OG 2013

I 2011 udgjorde den bilaterale bistand 74 procent, mens den multilaterale bistand udgjorde 26 procent af Danmarks samlede bistand (UM 2012). I 2012 var den bilaterale bistand faldet til 72 procent, mens den multilaterale bistand udgjorde 28 procent af Danmarks samlede bistand (UM 2013). Selvom det er en lille stigning er der forsat lang vej før den multilaterale bistand er tilbage på 2005 niveauet og uden markante stigninger i den samlede bistand, vil en øgning af den multilaterale bistand ikke kunne gennemføres uden reduktioner i de bilaterale indsatser.

Effektivisering og færre ansatte

SRSF-regeringen har forsat VK-regeringens kurs omkring effektivisering af den statslige administration og Udenrigsministeriets lønomkostninger er således blevet reduceret med omkring 10 procent i perioden 2011 til 2013. Reduktionen skal ses i lyset af VK-regeringens kraftige reduktion i Udenrigsministeriet administrationsomkostninger fra 2001-2004 på hele 25 procent. OECD har derfor også i 2011 advaret om, at yderligere besparelser på Udenrigsministeriets administration vil få konsekvenser for kvaliteten (OECD 2011). Udenrigsministeriet beskæftigede i 2012 omkring 2.500 medarbejdere, fordelt med ca. 850 i ministeriet i København og ca. 1.650 på repræsentationerne, heraf omkring 1.250 lokalt ansatte. Enhedslisten har udtalt at de i forbindelse med forhandlingerne om Finansloven for 2014 vil arbejde for, at øge Udenrigsministeriets administrationsomkostninger.

A thick orange curved line starts from the left edge and arcs across the top of the page. Below it, a large orange circle is partially visible on the left side. On the right side, another orange circle is partially visible, overlapping the edge of the page.

SRSF-regeringen har siden 2011 leveret resultater på en række centrale områder og har omdefineret dansk udviklings samarbejde i en mere ret-tighedsbaseret og værdipolitisk retning. Men flere af regeringens løfter før og under valgkampen er endnu ikke blevet indfriet. I denne analyse gør vi status over SRSF-regeringens første to år (2011-2013) og lægger særlig vægt på områder, hvor SRSF-regeringen er længst væk fra dens eget regerings-grundlag og udmeldinger.

OKTOBER 2013