

## **NGO FORUM diskussionspapir Fremtidens udviklingsfinansiering (FINAL VERSION 15.12.13)**

### **Indledning**

Mens den internationale udviklingsbistand er faldende og under stort politisk pres i de rige lande som en konsekvens af den globale økonomiske krise, er der kraftig vækst og udvikling i mange andre finansieringskilder, som har været helt afgørende for at skabe fremskridt i kampen mod den globale fattigdom. Den traditionelle udviklingsbistand har mistet sin status som den vigtigste finansieringskilde til udvikling, og har fået en relativt mindre betydning i mange udviklingslande.

Den fremtidige finansiering af fattigdomsbekæmpelse og udvikling vil derfor komme fra mange forskellige officielle og uofficielle kilder, og det vil blive vanskeligere at måle effekten af de enkelte indsatser. Udviklingssamarbejdet må derfor fremover i højere grad målrettes direkte mod fattigdomsbekæmpende aktiviteter, og der skal samtidig sikres større synergi mellem de forskellige finansieringskilder for at udnytte de potentielle katalysatoreffekter, som kan øge og styrke effekten af udviklingssamarbejdet. Den traditionelle udviklingsbistand kan og må ikke længere stå alene.

De rige landes samarbejdsorganisation OECD har taget hul på en vanskelig forhandling om, hvorvidt det traditionelle ODA begreb bør udvides til at inkludere alle former for udviklingsfinansiering, f.eks. udenlandske investeringer, remitter og eksportkreditter m.m. OECD overvejer samtidig at styrke målingen af 'udviklingseffekten' og 'kvaliteten' snarere end målinger af 'input' og 'kvantitet'. Derudover diskuteres det, hvordan man kan imødekomme den nye fattigdomsgeografi, hvor omkring 75 procent af verdens fattigste lever i mellemindkomstlande, ofte kendetegnet ved en stor og voksende ulighed.

NGO FORUM giver i dette diskussionspapir et overblik over de væsentlige tendenser indenfor udviklingsfinansiering, og analyserer forhandlingerne omkring fremtidige finansieringsmekanismer, herunder konsekvenserne for de fremtidige ODA definitioner og kriterier. Diskussionspapiret er tænkt som et indspark til debatten om Danmarks fremtidige civilsamfundspolitik. NGO FORUMs medlemmer deler dog ikke nødvendigvis alle synspunkter og anbefalinger i diskussionspapiret.

### **Det nye fattigdomskort**

Det globale fattigdomsbillede er under kraftig forandring. Mellem 1990 og 2010 faldt antallet af fattige, som lever for mindre end 1,25 dollars om dagen, fra 43.1 procent til 20.6 procent (OECD 2013). Og i dag lever omkring 75 procent af verdens fattigste i mellemindkomstlande, særligt i Kina og Indien samt befolkningsrige lande som bl.a.

Bangladesh, Congo DRC, Indonesien, Nigeria og Pakistan. Men de fattigste udgør fortsat den største andel af befolkningen i Afrika Syd for Sahara, hvor 51 procent lever for mindre end 1,25 dollars om dagen, og 60 procent lever for mindre end 2 dollars om dagen. I modsætning til resten af verden har det afrikanske kontinent oplevet en stigning i antallet af mennesker, som lever for under 1,25 dollars om dagen i de sidste 20 år. Så de imponerende fremskridt omkring global fattigdomsbekæmpelse er desværre ulige fordelt på tværs af lande og kontinenter (OECD 2013).

Men ifølge Den afrikanske Udviklingsbank vil den økonomiske vækst med tiden også mindske fattigdommen i Afrika. Hele syv afrikanske lande topper listen over de hurtigst voksende økonomier i verden, og Afrika har den hurtigst voksende middelklasse i verden med et forbrug, som vokser 2-3 gange hurtigere end i de rige lande. Et fremtidsscenario lavet af Den afrikanske Udviklingsbank vurderer, at middelklassen i Afrika vil blive tredoblet i løbet af de næste 50 år - fra 355 millioner mennesker i 2010 til 1.100 millioner mennesker i 2060. Den fortsatte økonomiske vækst vil derfor i de næste 50 år forvandle Afrika til et kontinent bestående af højere middelindkomstlande og en stærk og købedygtig afrikansk middelklasse. Men fremtidssceneriet fra Den afrikanske Udviklingsbank viser samtidig, at 1/3 af den afrikanske befolkning fortsat vil leve under fattigdomsgrænsen i 2060. Som i mange andre regioner skaber den økonomiske vækst ikke automatisk velstand til alle (AfDB 2012).

Ifølge OECD vil gruppen af mindst udviklede lande reduceres til omkring 20 lande - muligvis endnu færre - allerede i 2030. Mange af disse lande vil tilhøre gruppen af svage og skrøbelige stater (OECD 2013).

### **En ny global verdensorden**

Det globale økonomiske landskab har forandret sig markant i de seneste 10-15 år - præcis i den samme periode, som FNs internationale udviklingsmål (2015-målene) har været fundamentet for det internationale udviklings samarbejde. Samtidig har en række store globale kriser, særligt indenfor klimaområdet, skabt en ny og mere sammenhængende global dagsorden, hvor de fælles globale goder har fået en markant større politisk prioritet - både i rige og fattige lande. Der er samtidig en voksende erkendelse af, at de fattigste rammes hårdt af konsekvenserne af de globale kriser, og at de nationale regeringer ikke alene er i stand til at løse de store fælles globale udfordringer. Det kræver derfor globalt bindende aftaler, hvis verdenssamfundet skal løse de store globale udfordringer.

Den globale finansielle og økonomiske krise har forstærket den globale økonomiske forskydning mod de nye vækstmarkeder, hvilket har øget udviklingslandenes interesse i at styrke syd-syd samarbejdet, og denne tendens forventes at fortsætte. Ifølge OECD vil

udviklings- og mellemindkomstlandene i løbet af det næste årti stå for 2/3 af det globale bruttonationalprodukt (BNP), og Kina og Indien vil alene levere næsten 40 procent af det globale BNP. Samme udvikling finder sted indenfor den globale handel, hvor udviklingslandene i 2025 forventes at have en større andel af den globale eksport end de rige lande (Verdensbanken 2013).

#### **Udviklingsbistandens faldende betydning:**

- Den økonomiske vækst er øget markant i udviklings- og mellemindkomstlandene, hvilket har været den væsentligste årsag til reduktionen i den globale fattigdom.
- Udviklingsbistanden har fået en relativt mindre betydning set i forhold til andre finansieringsstrømme, særligt i mellemindkomstlandene.
- Udviklingsbistanden vil fremover blive koncentreret i de mindst udviklede lande i Afrika, særligt i de svage og skrøbelige stater.
- Syd-syd samarbejdet vil både politisk og økonomisk blive styrket i de kommende år, hvilket vil udfordre de historiske nord-syd relationer, herunder den traditionelle udviklingsbistand.

#### **Den interne ressourcemobilisering**

Skattegrundlaget er øget markant i mange udviklingslande, og udgør derfor en voksende og betydelig andel af de statslige indtægter. Den interne ressourcemobilisering i vækst- og udviklingslandene udgjorde hele 7.700 milliarder dollars i 2012, og er vokset 14 procent årligt siden 2000. Dette betyder, at udviklingslandene i dag har 6.000 milliarder dollars yderligere til rådighed hvert eneste år, end det var tilfældet omkring vedtagelsen af Millennium-erklæringen i år 2000. Stigningen i den interne ressourcemobilisering har helt indiskutabelt været afgørende for at mindske landenes afhængighed af udviklingsbistand og styrke landenes kredit- og låneværdighed.

#### **Stigning i private pengeoverførsler**

De private pengeoverførsler (ofte kaldet remitter) er en kraftigt voksende kilde til udviklingsfinansiering, og er ifølge Verdensbanken blevet tyvedoblet siden 1988. Det vurderes, at omkring 215 millioner migrantarbejdere i 2012 sendte omkring 529 milliarder dollars i officielt opgjorte remitter til deres familier i hjemlandene, hvoraf hovedparten bor i mindst udviklede eller lavere mellemindkomstlande. Udviklingslandenes andel af de private pengeoverførsler var 401 milliarder dollars i 2012, og dette beløb forventes at stige til 515 milliarder dollars allerede i 2015 (Verdensbanken 2013).

De private pengeoverførsler udgør dermed en større andel af udviklingslandenes ressourcer end f.eks. udviklingsbistanden, og bør derfor også medregnes i landenes samlede udviklingsfinansiering. Dette til trods for at det kan være vanskeligt at måle de

brede udviklingseffekter af de private pengeoverførsler, idet de er målrettet enkeltindivider (familier og familiemedlemmer), og derfor ikke nødvendigvis bidrager til den nationale fattigdomsbekæmpelse og udvikling. Dette gælder også de private syd-syd overførsler, som ikke medregnes i de internationale opgørelser, selvom det vurderes, at 67 procent af de private pengeoverførsler i Afrika kommer fra migrantarbejdere i andre afrikanske lande (EC 2013).

### **En svagere udviklingsbistand**

Udviklingsbistanden fra verdens rigeste lande (OECD) er steget med 37 procent i perioden 2004-2010. Heraf gik 60 procent til de mindst udviklede lande og 40 procent til mellemindkomstlandene. Men udviklingsbistandens andel af udviklingslandenes samlede ressourcer er faldet fra omkring 50 procent i 1960'erne til omkring 20 procent i dag (OECD 2013a). I mellemindkomstlandene spiller udviklingsbistanden dog en endnu mere marginal rolle og udgør således kun 0,4 procent af landenes samlede BNP (EC 2013).

Udviklingsbistanden er kommet under stort politisk pres i donorlandene som konsekvens af den globale økonomiske krise, og i perioden 2011-2012 er udviklingsbistanden i 19 EU-lande enten faldet eller stagneret. EU er derfor fortsat langt fra sin egen målsætning om at nå 0,7 procent af BNI i 2015. For at nå EU målsætningen skal Italien seksdoble deres nuværende bistand i løbet af tre år; Bulgarien, Kroatien, Grækenland, Letland, Rumænien og Spanien skal femdoble; Estland, Ungarn, Polen og Slovakiet skal firdoble; mens Østrig, Cypern, Tjekkiet, Litauen, Portugal og Slovenien skal tredoble deres udviklingsbistand. En stigningstakst som anses for at være helt usandsynlig (Aid-Watch 2013 & EC 2013).

På trods af løfterne i Paris, Accra og Busan om større bistandseffektivitet er udviklingsbistanden i praksis blevet mere fragmenteret og øremærket til specifikke formål, hvilket har øget den administrative byrde for modtagerlandene. Ifølge Overseas Development Institute (ODI) er den gennemsnitlige donoroverførsel faldet fra omkring 3 millioner dollars i 1997 til omkring 1.3 millioner dollars i 2009. Og til trods for de internationale forpligtelser om effektivisering og harmonisering er antallet af officielle donoraktiviteter steget til mere end 120.000 i 2009 (ODI 2013). Øremærket multilateral og bilateral udviklingsbistand vurderes i dag at udgøre mere end 40 procent af den samlede udviklingsbistand (Verdensbanken 2013).

### **Mere bistand til svage og skrøbelige stater**

Men selvom udviklingsbistanden har en relativt mindre betydning i udviklingslande med høj økonomisk vækst, er udviklingsbistanden fortsat den væsentligste finansieringskilde i svage og skrøbelige stater, efterfulgt af remitter og udenlandske investeringer. Udviklingsbistanden udgør således 40 procent af indtægterne i de skrøbelige stater. På top-20 listen over modtagerne af international udviklingsbistand er det således også hovedparten af landene, som tilhører kategorien af skrøbelige stater.

Mellem 2000 og 2010 blev udviklingsbistanden til svage og skrøbelige stater mere end fordoblet fra 20 til 50 milliarder dollars, og landene modtager i dag omkring 38 procent af den samlede udviklingsbistand. Og i de kommende år forventes det, at de svage og skrøbelige stater vil modtage en voksende andel af den globale udviklingsbistand, hvorimod de traditionelle bistandsmodtagere forventes at udgøre en stadig mindre del af udviklings Samarbejdet. Men det er værd at bemærke, at mange svage og skrøbelige stater er mellemkomstlande, herunder Nigeria og Pakistan, og landene bør derfor også selv kunne investere egne ressourcer i kampen mod fattigdom (Verdensbanken 2013 & OECD 2013).

### **Et styrket Syd-syd samarbejde**

Flere af de nye vækstøkonomier, særligt Kina, Indien og Brasilien, er i løbet af det sidste årti blevet centrale udviklingspartnere for fattige udviklingslande - særligt i Afrika. Syd-syd samarbejdet består som ofte af forskellige elementer af bistand, lån, investeringer og andre statslige ressourceoverførsler, og aftalerne er som udgangspunkt betinget af, at vækstøkonomierne får adgang til naturressourcer eller politisk indflydelse som modydelse for deres ressourceoverførsler. Sammenblandingen af de mange forskellige ressourcer gør det vanskeligt at opgøre gaveelementet af syd-syd samarbejdet, og et konservativt skøn lyder derfor på omkring 15 milliarder dollars årligt. Men den politiske betydning af samarbejdet er markant større, og syd-syd samarbejdet overskygger i mange lande det traditionelle nord-syd samarbejde, og kan derfor ikke undervurderes.

### **De private fonde sætter dagsordenen**

De private fonde spiller også en større rolle, og har i det sidste årti formået at sætte og påvirke de globale dagsordener, som har ændret prioriteterne i det internationale udviklings Samarbejde. Bill Gates Foundation var således for omkring ti år siden med til at styrke den globale prioritering af hiv-aids bekæmpelse, og er i dag er blandt de førende donorer indenfor landbrug og fødevarer sikkerhed. Der eksisterer ikke et samlet overblik over de private fonde, som er i kraftig vækst på alle kontinenter, også i udviklingslandene, men et konservativt skøn lyder på 56 milliarder dollars årligt. Og selvom dette er mindre end f.eks. udviklingsbistanden, har de private fonde alligevel stor politisk indflydelse - både overfor udviklingslandenes regeringer og det internationale donorsamfund.

### **Flere udenlandske investeringer**

De direkte udenlandske investeringer (FDI) er den største eksterne kilde til finansiering i udviklingslandene, og udgjorde hele 514 milliarder dollars i 2010. Og til trods for et fald i de udenlandske investeringer som en konsekvens af den økonomiske krise, er investeringerne til de mindst udviklede lande fortsat steget med 20 procent i 2012. Udenlandske investeringer er således den største private finansieringskilde, selvom den er ulige fordelt på nogle få lande med store naturrigdomme og ikke altid skaber grundlag for en bred og inklusiv udvikling. Investeringerne i mineindustrien er således firdoblet i løbet

af det sidste årti til omkring 80 milliarders dollars, og det har særligt tilgodeset lande med store forekomster af f.eks. jern, kobber og guld (Africa Progress Report 2013).

### **Innovative finansieringsmekanismer**

Nye innovative finansieringsmekanismer bliver af mange anset som en afgørende løsning for at kunne rejse flere midler til global fattigdomsbekæmpelse. Mekanismer som Financial Transactions Tax (FTT) og flyskat bliver derfor ofte fremhævet for deres store potentiale. Men det har været vanskeligt at skabe bred politisk opbakning bag de nye finansieringsmekanismer, og selvom nogle få lande er gået sammen om at implementere enkeltinitiativer har det til dato kun rejst begrænsede midler. EU vurderer således, at de innovative finansieringsmekanismer kun bidrog med omkring 2 procent af den europæiske bistand i perioden 2010-2012 svarende til 1,2 milliarder EUR årligt (EC 2013).

### **Fremtidig finansiering af de globale udfordringer**

Selvom det er lykkedes at nå 2015 målene i en række fattige udviklingslande, har det ikke udryddet men kun reduceret en række fattigdomsrelaterede udfordringer, f.eks. MDG-mål 1 om at halvere den globale fattigdom. Men de kommende udviklingsmål forventes at blive endnu mere ambitiøse, og et sandsynligt mål vil f.eks. være elimineringen af den globale fattigdom ('zero poverty') i 2030. Behovet for udviklingsfinansiering vil derfor være markant større i fremtiden. Men ifølge FN er det vanskeligt at lave en samlet opgørelse over behovet for udviklingsfinansiering, da analyser indenfor enkelte områder ikke er sammenlignelige og desuden påvirker hinanden gensidigt. Men det er helt sikkert, at finansieringsbehovet i en post-2015 virkelighed skal mangedobles sammenlignet med i dag.

Ifølge OECD vil det kræve en investering svarende til 0.2 procent af det globale BNP eller 150 milliarder dollars at udrydde den globale fattigdom, dvs. eliminere antallet af mennesker som lever for mindre end 1,25 dollars om dagen. Og det vil kræve en investering på 0.9 procent af det globale BNP eller 600 milliarder dollars, såfremt vi vil eliminere antallet af mennesker, som lever for mindre end 2 dollars om dagen (OECD 2013). Investeringerne for at opnå de samlede udviklingsmål vurderes dog til at være markant større. UN DESA vurderede f.eks. i 2011, at det ville kræve yderligere investeringer på 1.000 milliarder dollars årligt for at kunne udvikle nye grønne energisystemer mens et studie fra OECD vurderede, at de globale infrastrukturinvesteringer kan være op i mod 5.000 milliarder dollars årligt (UN 2013).

I 2011 var den gennemsnitlige opsparingsrate i lav- og mellemindkomstlande på 32 procent sammenlignet med kun 18 procent i de rige lande. Den globale opsparing flytter derfor fra de rige lande til lav- og middelindkomstlandene. Ifølge Verdensbanken vil halvdelen af den globale opsparing finde sted i udviklingslandene i 2040, særligt i BRICS-landene. Denne opsparing vil potentielt kunne understøtte en langsigtet investering i økonomisk vækst og fattigdomsbekæmpelse.

### **Behov for en styrket skatteopkrævning**

Hvis de rige lande levede op til målsætningen om at yde 0,7 procent af BNI i udviklingsbistand, ville udviklingsbistanden stige til omkring 300 milliarder dollars årligt, ligesom en efterlevelse af de rige landes klimaforpligtigelser i Copenhagen Accord ville øge den globale klimafinansiering til 100 milliarder dollars årligt i 2020. Men selvom dette blev suppleret med nye og innovative finansieringsmekanismer, vil der ifølge FN fortsat være et stort og udækket finansieringsbehov (UN 2013). Det internationale donorsamfund har derfor i stigende grad fokus på udviklingslandenes eget ansvar for at styrke den interne ressourcemobilisering og dermed finansieringen af deres egen udvikling.

Mange afrikanske lande har styrket deres skatteopkrævning i løbet af det seneste årti, men der er fortsat rum for at øge skatteindtægterne. I Afrika Syd for Sahara udgør skatteindtægterne omkring 18 procent af BNP, mens andelen i EU er på 38 procent. Men samtidig blev der trukket mellem 859–1.138 milliarder dollars ud af udviklingslandene i illegal kapitalflugt alene i 2010. Omkring halvdelen af dette beløb vurderes at være intra-virkomhedshandel, som repræsenterer et tab i skatteindtægter på omkring 100 milliarder dollars årligt (Verdensbanken 2013). Lukning af skattehuller og styrkelse af landenes skattesystemer vil derfor potentielt kunne rejse mange midler.

### **Ingen enighed om en post-2015 finansiering**

I 2002 indgik rige og fattige lande en global finansieringsaftale (Monterrey Consensus), som i FN regi sætter de politiske og finansielle mål for at nå de globale fattigdomsmål. Samtidig vedtog EU-landene en ambitiøs plan om stigninger i udviklingsbistanden, som indebærer, at EU-landene kollektivt skulle øge udviklingsbistanden til 0,56 procent af BNI i 2010 og nå målet om 0,7 procent af BNI i 2015. Og selvom løfterne fra Monterrey langt fra er blevet indfriet, har konferencen og den styrkede koordinering mellem FN og Bretton Woods institutionerne alligevel haft afgørende betydning for de internationale finansieringsdiskussioner. Det er således helt åbenlyst, at de nye finansieringsmål skal vedtages og implementeres i et tæt samarbejde mellem FN, Verdensbanken, IMF, WTO og OECD.

Men selvom der normalt afholdes opfølgingskonferencer på de store FN dagsordener hvert femte eller tiende år, har det endnu ikke været muligt at skabe opbakning til en opfølgingskonference på Monterrey konferencen om finansiering for udvikling (FfD). Slutdokumentet i Doha i 2008 indeholder således en vag formulering om, at medlemslandene skal overveje behovet for en evt. opfølgingskonference i 2013 og på trods af et markant pres fra G77 landene, har forslaget ikke fået opbakning i kredsen af donorlande. På det seneste højniveaumøde om 2015-målene i september 2013 var det således et kardinalpunkt for G77 landene, at 'differencieret og særlig behandling' indgik i slutdokumentet for dermed at understrege de rige landes ansvar for at levere udviklingsfinansiering til udviklingslandene i fremtiden. Men selvom det kom med i

slutdokumentet, er spørgsmålet efter EU og USA's opfattelse langt fra afklaret, og det er forventningen, at finansieringsspørgsmålet først vil blive afklaret efter forhandlingerne om de nye udviklingsmål er afsluttet - dvs. tidligst i 2015.

FNs særlige højniveaupanel præsenterede i juni 2013 deres bud på en ny global vision for global udvikling, som i de kommende år vil danne grundlag for forhandlingerne om de nye udviklingsmål, som bliver langt mere omfattende og ambitiøse end de nuværende udviklingsmål. Det vil derfor også kræve en større og mere sammenhængende finansiering. FN har derfor nedsat en gruppe af eksperter, som skal udvikle en strategi for finansiering af de nye udviklingsmål med et bredere fokus på alle former for udviklingsfinansiering. Ekspertgruppen skal efter planen præsentere deres anbefalinger i en rapport til FNs generalforsamling i efteråret 2014.

### **De nuværende OECD kriterier**

Selvom udviklingsbistanden fortsat udgør en væsentlig andel af mange udviklingslande samlede finansiering, giver OECD DAC's rapportering af udviklingsbistand ikke længere et dækkende billede af landenes samlede ressourcer og dermed muligheder for at kunne investere i udvikling og fattigdomsbekæmpelse. OECD DAC's statistik omfatter data fra 27 medlemslande, 19 ikke-medlemslande, 30 internationale organisationer og en enkelt global fond. OECD DAC modtager årligt omkring 250.000 registreringer, som kontrolleres af OECD's sekretariat og bruges i tematiske eller nationale sammenligninger (OECD 2013).

Men kriterierne for udviklingsbistand har stort set været de samme, siden de blev vedtaget i 1972. For at kunne opgøre midlerne som officiel udviklingsbistand til OECD, er det således et krav at;

- Ressourcerne skal gives af en offentlig institution, hvilket omfatter nationale og lokale regeringer og deres institutioner.
- Modtagerne skal være på DAC's liste over modtagerlande.
- Det primære formål med ressourcerne skal være at fremme den økonomiske udvikling og velfærd i udviklingslandene.
- Ressourcerne skal være koncessionelle, dvs. gavebistand eller lånebistand med et element af gave skal som minimum udgøre 25 procent (OECD 2013).

Kriterierne giver donorne mulighed for at inkludere en lang række interne udgifter, herunder uddannelsesudgifter til udenlandske studerende, asyl- og flygtningeudgifter, teknisk assistance og ulandsoplysning, selvom der ikke er tale om reelle finansielle overførsler til udviklingslandene. Der sker derfor en udhuling af udviklingsbistanden, som i stigende grad gives til aktiviteter, som har forskellige udenrigs-, handels- og sikkerhedsmæssige formål.

### **Finansieringskilder som ikke dækkes af OECD DAC:**



- Bistand og lån fra ikke OECD-lande (f.eks BRIKS-landene)
- Syd-syd samarbejde
- Civilsamfunds­bistand (privat indsamlede midler)
- Udenlandske investeringer (FDI)
- Handel
- Remitter
- Militær- og sikkerhedsindsatser

### **Danmarks svære regnskab**

Selvom Danmark følger de internationale retningslinjer i OECD er det i praksis en vanskelig øvelse at vurdere, hvilke udgifter som er hhv. fattigdomsbekæmpende og ikke fattigdomsbekæmpende. SRSF-regeringen har valgt at synliggøre dette dilemma i et årligt åbenhedsregnskab, som skelner mellem den fattigdomsorienterede udviklingsbistand til de fattigste lande og den ikke-direkte fattigdomsorienterede udviklingsbistand kaldet den globale ramme, som bl.a. omfatter stabiliseringsindsatser og sikkerhedspolitik.

Siden regeringsskiftet er asyludgifterne steget fra 649 millioner kr. i 2011 til 1.063 millioner kr. i 2014 - en stigning på omkring 60 procent. Danmark vælger at opgøre asyludgifterne som del af Danmarks officielle udviklingsbistand, men det er ikke alle OECD lande, som følger denne praksis. Samme dilemma opstår omkring Danmarks klimabistand, som ifølge de internationale klimaforhandlinger skal være ny og additionel. Men det har endnu ikke været muligt at opnå enighed omkring en international definition af 'ny og additionel', og OECD landene benytter derfor vidt forskellige opgørelsesmetoder. SRSF-regeringen har f.eks. valgt at opgøre 238 millioner kr. ud af den samlede klimapulje på 500 millioner kr. på den globale ramme, som efter deres egen opfattelse ikke har direkte fokus på de mindst udviklede lande. Men SRSF-regeringen opgør alligevel midlerne som en del af Danmarks samlede udviklingsbistand (Timbuktu & Policy Advice 2013).

SRSF-regeringen indrømmer dermed, at dansk udviklingsbistand ikke altid gives til de fattigste og vurderer selv, at omkring 1/5 af udviklingsbistanden går til ikke-direkte fattigdomsorienterede aktiviteter. Men en ny rapport fra Timbuktu Fonden vurderer, at yderligere 500 millioner kr. ikke burde opgøres som fattigdomsorienteret udviklingsbistand, og ifølge rapporten udgør de ikke-direkte fattigdomsbekæmpende udgifter dermed mere end 3,3 milliarder kr., hvilket reducerer Danmarks udviklingsbistand til 0,66 procent af BNI. SRSF-regeringens reelle udviklingsbistand ligger dermed under FN's målsætning om at yde 0.7 procent af BNI i udviklingsbistand (Timbuktu & Policy Advice 2013).

### **Svære forhandlinger forude**

Hidtil har ønsket om en revision af ODA kriterierne hovedsageligt været politisk motiveret af ønsket om at kunne inddrage udgifter, som i dag ikke medregnes som

udviklingsbistand. Det har derfor tidligere ikke været muligt at skabe opbakning bag en større revision. Progressive lande som 0,7 landene har f.eks. været modstandere af en større revision. Men mange europæiske lande er under politisk pres for at efterleve EUs bistandsforpligtigelser, og en ændring af ODA kriterierne ville være en nem måde at øge landenes bidrag og dermed også deres politiske goodwill.

### **0,7 procent målsætningen:**

Den historiske FN målsætning om at yde netop 0,7 procent af BNI virker i dag forældet og stammer fra Pearson Kommissionen nedsat af Verdensbanken, som i 1969 vurderede, at det ville kræve 0,7 procent af de rige landes BNP for at sikre udviklingslandene en årlig økonomisk vækstrate på 5 procent (OECD 2013). Men selvom mange udviklingslande i dag har høje vækstrater på mere end 5 procent, har det ikke udryddet fattigdommen og skabt udvikling for alle.

Selvom forhandlingerne først for alvor begynder i 2014, er der allerede en række forskellige forslag til, hvordan OECD DAC kan reformere sine opgørelser. Forslagene kan opdeles i to overordnede kategorier;

1) En fastholdelse af de nuværende ODA definitioner men en udvidelse af opgørelsen til at inkludere alle officielle overførsler for dermed at skabe et mere omfattende og dækkende billede af de samlede overførsler. Men selvom en samlet opgørelse vil skabe et større overblik over ressourcestrømmene, bliver det svært at sammenligne de forskellige overførsler, idet der er stor forskel på målsætningen med hhv. udviklingsbistand, udenlandske investeringer og remitter.

2) En større revision af de nuværende ODA kriterier til at inkludere alle former for bistandsoverførsler, herunder sikkerheds-, klima- og erhvervsbistand for at synliggøre de samlede bistandsoverførsler og undgå de mange gråzoner mellem indsatser, som har flere målsætninger. En sammenblanding af bistandsoverførsler med forskellige målsætninger risikerer imidlertid at underminere udviklingsbistandens altruistiske formål og fremover give de internationale donorer mulighed for at inkludere hvad som helst som udviklingsbistand.

Selvom der endnu ikke er international konsensus omkring de forskellige reformforslag, er der en begyndende forståelse for, at kvantitative og inputbaserede opgørelser er utilstrækkelige. OECD er derfor i de senere år begyndt at opgøre bistanden i modtagerlandene for derved at skabe et mere reelt billede af, hvilke ressourcer landene modtager. En række forslag bygger desuden på en måling af 'udviklingseffekten' og 'kvaliteten' snarere end 'udviklingsmålet' og 'kvantitet'. Det bliver dog en vanskelig opgave

at udvikle objektive og sammenlignelige kriterier for udviklingseffekter og -resultater, som sjældent kan tilskrives udviklingsbistand alene og ofte realiseres over en længere årrække.

OECD DAC har for nylig nedsat en ekspertgruppe, som skal udarbejde en række studier og analyser samt udvikle en international definition på udviklingsfinansiering og en ny højprofileret statistisk opgørelsesmetode (inkl. nye definitioner og indikatorer), som både tager hensyn til bestræbelserne på donorsiden og effekten hos modtagerne. Som grundlag for dette arbejde afholdes en række højniveaumøder for at diskutere og afklare de politiske spørgsmål. Realitetsforhandlingerne starter i begyndelsen af 2014 og forventes afsluttet på et topmøde i december 2014 - sideløbende med diskussionerne omkring finansieringen af post-2015 målene. Det er dog endnu for tidligt at vurdere, hvor forhandlingerne ender.

OECD DAC har igennem 50 år spillet en afgørende rolle som den moralske vagthund for de rige landes efterlevelse af FNs målsætning om at yde 0,7 procent af BNI i udviklingsbistand. Medlemslandene er løbende blevet monitoreret, evalueret og sammenlignet og har måttet indkassere kritik, når både internationale og egne målsætninger ikke er blevet efterlevet. Det er sandsynligt, at OECD DAC forsat vil spille en central rolle omkring monitoreringen af de fremtidige finansieringsmål, men G77 landene vil kræve en bredere forankring af de løbende politiske forhandlinger, og finansiering for udvikling vil derfor sandsynligvis blive forankret i FN'et med vil modtagerlandene i fremtiden få større indflydelse over kriterier og indikatorer for udviklingsfinansieringen, herunder også udviklingsbistanden.

### **Formålet er helt afgørende**

Der er afgørende forskelle på de forskellige typer af finansiering, som bidrager til udvikling og økonomisk vækst i udviklingslandene. Det er derfor vanskeligt at lave en direkte sammenligning mellem fattigdomsorienteret udviklingsbistand og udenlandske investeringer, som er profit-drevne eller remitter, som har et individualiseret formål. Dette ændrer dog ikke på behovet for en bedre og bredere forståelse af forholdet mellem forskellige typer af finansieringskilder og ikke mindst deres indbyrdes påvirkning af hinanden.

### **Anbefalinger til en fremtidig post-2015 finansiering**

- Civilsamfundsorganisationer må arbejde for, at det internationale sumfund vedtager klare og troværdige udmeldinger omkring finansiering af de nye udviklingsmål med fokus på alle former for udviklingsfinansiering.
- Det bliver helt afgørende, at de fremtidige finansieringsmål bliver simple, let forståelige og **monitorerbare** for at målene opnår samme politiske

gennemslagskraft som 0,7 procent målsætningen, som i mere end 40 år har haft en bred politisk opbakning, selvom viljen til at gennemføre målsætningen desværre har manglet.

- Civilsamfundsorganisationer bør kraftigt overveje, hvordan de i fremtiden kan integrere og skabe synergi mellem de forskellige finansieringskilder samt fremme dialog og partnerskaber mellem 'gamle' og 'nye' aktører for at styrke effekten af udviklings-samarbejdet. Et snævert fokus på den traditionelle udviklingsbistand vil i mange udviklingslande være helt utilstrækkeligt.
- Politikkoherens for udvikling (PCD) er indtil videre det mest udviklede ODA-plus koncept, som inddrager et bredere sæt af finansieringskilder, som hhv. styrker og/eller undergraver bestræbelserne på at skabe udvikling. Civilsamfundsorganisationer må derfor fremover udvikle og styrke PCD begrebet i alle relevante internationale og nationale politikker og aftaler.
- Civilsamfundsorganisationer må styrke monitoreringen af de private finansieringsstrømme, herunder særligt private og offentlige investeringer og lån for at dokumentere deres konsekvenser og udviklingseffekt med særligt fokus på lande med store naturressourceforekomster.