



til de fattige



EN ANALYSE AF HVORDAN DEN DANSKE FATTIGDOMSBEKÆMPELSE UDHULES

Til de fattige...?

En analyse af hvordan den danske fattigdomsbekæmpelse udhules

Resumé

Den 14-16. september mødes verdens stats- og regeringschefer i New York for at gøre status fem år efter vedtagelsen af de ambitiøse 2015 mål. Konklusionen er allerede klar. Der er langt igen før målene er nået. Der er brug for en ekstra indsats for at bekæmpe fattigdommen.

Det gode ved 2015-målene er, at de får fokus tilbage på det enkelte menneske. På den fattige, den sultne. På børnene der dør, før de bliver fem år gamle. På mødre der dør i barselsengen. På pigerne der ikke kommer i skole. På de millioner af mennesker, der dør af HIV/AIDS, malaria og tuberkulose.

2015-målene har dermed for alvor sat fokus på, ikke kun hvor mange penge, vi giver til verdens fattige lande, men også på hvordan, vi bruger pengene.

I Danmark er der de seneste år lanceret en række nye initiativer mod terror, ekstrem fundamentalisme og globale klimaproblemer. Der sættes flere penge af til indsatsen i Irak, til en styrket indsats for at hjælpe flygtninge og for demokrati i de arabiske lande. Samtidig øges støtten til den private sektor i u-landene. Det er alle gode og vigtige initiativer. Men pengene tages fra den samlede udviklingsbistand og mindsker dermed det direkte danske bidrag til at bekæmpe fattigdommen.

Denne analyse forsøger at sætte tal på. Den viser en bekymrende tendens. Opgørelsen viser, at det - afhængig af tilgang - er mellem 18 og 26 procent af dansk udviklingsbistand, der i dag går til at udvikle den private sektor eller til at løse globale grænseoverskridende problemer. Det betyder færre penge til den direkte indsats for at nå 2015-målene - og bekæmpe fattigdommen.

Analysen peger også på, at de centrale principper om fattigdomsfokus og partnerskab med verdens fattigste lande er under pres. Den indenrigspolitiske virkelighed og globaliseringens udfordringer præger dansk udviklingspolitik. Der er mere tilfældighed. Mindre dialog.

Det er denne udhuling af penge og principper for fattigdomsbekæmpelse i dansk udviklingspolitik, som analysen sætter fokus på. Det er denne udhuling, vi er bekymrede over.

På baggrund af analysen opfordrer Folkekirkens Nødhjælp derfor Regeringen til gennemføre en omfattende analyse af fattigdomsorienteringen i dansk udviklingsbistand og ikke mindst til at se nøje på fattigdomsorienteringen i de mange nye initiativer.

Vi opfordrer Folketinget og Styrelsen for Internationalt Udviklingssamarbejde til i langt højere grad at følge og påvirke fattigdomsorienteringen i dansk udviklingsbistand.

Og vi opfordrer Regering og Folketing til at dele pengene til Danmarks internationale engagement op i to dele: En del til at bekæmpe fattigdommen og en del til at løse globale og grænseoverskridende problemer, der ikke kun gavner u-landene, men gavner os alle.

Skal vi nå 2015-målene kræver det ikke kun mere i bistand fra verdens rige lande. Det kræver, at vi bruger bistanden målrettet på at bekæmpe fattigdommen.

For yderligere kommentarer kontakt:

Henrik Stubkjær, Generalsekretær for Folkekirkens Nødhjælp tlf. 29 70 06 00.

Christian Friis Bach, International Chef i Folkekirkens Nødhjælp tlf. 25 33 77 11.

Til de fattige...? er skrevet af Christian Friis Bach og Jesper Heldgaard med bidrag fra Peter With, Mattias Söderberg og Morten Ronnenberg Møller.

September 2005

Indledning

Fattigdomsbekæmpelse er omdrejningspunktet for dansk udviklingsbistand. Det har skiftende regeringer fastslået gang på gang. Men de seneste år har indenrigspolitiske prioriteter og de udfordringer som globaliseringen giver os sat afgørende præg på den danske udviklingsbistand.

Resultatet er, at der er blevet færre penge – og mindre opmærksomhed – tilbage til det lange, seje træk: den langsigtede, fattigdomsorienterede udviklingsbistand. Og det endda af et budget, der er stærkt beskåret siden 2001 (se bilag III).

Det er denne udhuling af penge og principper i dansk udviklingspolitik analysen sætter fokus på.

De nye initiativer

Specielt siden 2003 har VK-regeringen i Danmark præsenteret en lind strøm af nye initiativer, der hver især tjener gode formål: At gøre verden til et mere sikkert, trygt, sundt og fredfyldt sted for alle mennesker (se også bilag II). Men de nye initiativer skal finansieres af den del af vores velstand, som vi er parate til at afsætte til at hjælpe verdens fattigste. Når nye problemstillinger dukker op må udviklingsbistanden betale.

Nogle af de seneste års nye initiativer er:

- Stabilitet, sikkerhed og kampen mod terrorisme
- Arabisk initiativ – for fremskridt og reform
- Styrket miljøindsats
- Klima – en global udfordring
- Afrika-programmet for fred
- Nærområder – sammenhæng ude og hjemme
- Økonomisk vækst gennem styrket privat sektor

Det er blandt andet de initiativer, vi sætter fokus på i denne analyse. Ikke fordi de er dårlige. Tværtimod. De afspejler alle vigtige globale problemstillinger. Vi sætter fokus på dem fordi det enten er initiativer der i høj grad gennemføres for at løse globale problemstillinger til gavn for alle, eller fordi fattigdomseffekten er usikker og udokumenteret. De nye initiativer kan derfor udhule den direkte bistand til at bekæmpe fattigdommen.

Bistanden til de fattigste udhules

Danmark har spillet – og spiller – en aktiv rolle i bekæmpelsen af verdens fattigdom. Men Danmark kan ikke agere forbillede for verdens rige lande på helt samme måde som i 2000: Dengang var vores bistand verdens højeste, 1,06 pct. af vores bruttonationalprodukt. Den danske regering tager af sted til FN-topmødet efter at have fremlagt en finanslov for 2006, hvor bistandsprocenten endnu engang daler, nu til 0,8 pct. af vores bruttonationalindkomst, det laveste tal siden 1985 (se bilag III).

Dertil kommer, at det stærkt reducerede bistandsbudget skal tjene en række nye formål, der i mindst lige så høj grad som fattigdomsbekæmpelse skal klæde os danskere på til at møde udfordringer og trusler i en mere og mere globaliseret verden. Det gælder indsatsen mod terror og fundamentalisme, indsatsen for fred, for at skabe demokrati i de arabiske lande, for at løse de globale klimaproblemer og for at hjælpe flygtninge.

Det er gode og vigtige aktiviteter, men Danmark havde tidligere en særlig konto, MIFRESTA-rammen, til at finansiere disse formål. Det betød, at de ikke belastede udviklingsbistanden. Det gør de nu, hvor MIFRESTA-Rammen er afskaffet. Resultatet er, at hver gang der lanceres et nyt initiativ - det arabiske initiativ, støtte til handel med CO₂-kvoter og lignende - så tages der penge, administrative ressourcer og opmærksomhed, fra udviklingsbistanden. Den er den tendens, vi er bekymrede over.

Tsunami-katastrofen går ud over langsigtet, fattigdomsorienteret udviklingsbistand

Den danske regering var prisværdigt hurtigt ude med humanitær bistand til ofre for tsunamien i december 2004. I januar blev der bevilget 200 mio. kr. til ofre, og da flere advarede om, at det kunne overbelaste den samlede bevilling til ekstraordinære katastrofer på 494 mio. kr. i år, garanterede statsminister Anders Fogh Rasmussen, at hvis der blev brug for ekstra katastrofemidler, ville regeringen tilføre dem og at, "det tager ikke penge fra nødlidende i Afrika eller andre steder."

Men allerede i august var der brugt 44 mio. kr. mere på katastrofehjælp end årets bevilling på 494 mio. kr. Og de ekstra penge var taget fra den øvrige udviklingsbistand, bl.a. Bolivia.

Desværre endnu et eksempel på, at den langsigtede, fattigdomsorienterede udviklingsbistand taber til de hurtige, ekstraordinære og spektakulære indsatser....

Dertil er støtten til erhvervssektorprogrammer opprioriteret i de seneste år. Erhvervssektorprogrammerne er målrettet mod at skabe økonomisk vækst og dermed på lang sigt bidrage til at mindske fattigdommen. Men en række evalueringer har stillet spørgsmålstegn ved fattigdomseffekten af både privatsektorprogrammer og erhvervssektorprogrammer. Og for nylig har FN's udviklingsorganisation, UNDP, hamret en pæl igennem det dogme, der har været drivende i de sidste års bistandsdebat i Danmark,

nemlig at økonomisk vækst automatisk betyder mindre fattigdom.¹ Det gør det ikke. Der skal kæmpes for lighed, fordeling og forbedringer for de fattigste.

UNDP rapporten fremhæver blandt andet Guatemala, der er et af de lande i Mellemerika der har haft den største vækst i eksporten i de senere år, men hvor den øgede vækst og eksport ikke er kommet de fattige til gode. Den i forvejen meget ulige indkomstfordeling er blevet forstærket, sådan at den andel de 20 procent fattigste mennesker har af de samlede indtægter i landet er faldet fra 2,7 procent i 1989 til 1,7 procent i 2002. Det er fremskridt uden fordeling og uden fattigdomsbekæmpelse.

Erkendelsen af at et stærkere erhvervsliv og økonomisk vækst ikke automatisk giver færre fattige giver nye udfordringer - også for dansk udviklingsbistand. Vi skal konstant kunne vise, at vi ikke blot skaber vækst - men at vi bekæmper fattigdommen. Det har privatsektorprogrammer og erhvervssektorprogrammer endnu ikke dokumenteret i tilstrækkeligt omfang.

Gældseftergivelse tynger bistandsbudgettet

Danmark og de øvrige nordiske lande presser internationalt på for at sikre, at de rige G8-landes tilsagn om gældslettelse til udviklingslandene skal finansieres af nye og ekstra midler, ikke blot tages fra deres eksisterende bistand. Derfor er det paradoksalt, at en god del af den gæld, Danmark vil afskrive de kommende år, betyder ekstra penge i den danske statskasse i stedet for flere penge til udvikling.

Forklaringen er, at en god del af gælden er penge, u-lande skylder for leverancer fra danske virksomheder finansieret via eksportkredit. Når gælden slettes, føres der penge fra bistandsbudgettet til "Danmarks Erhvervsfond", som er den fond, u-landene formelt skylder penge. Men fonden ejes af staten, så bistandspengene vender tilbage til statskassen via Økonomi- og Erhvervsministeriet. Denne praksis har eksisteret i mange år og er ikke indført af den nuværende regering. Men udgifterne gældslettelse gør mere ondt i et beskåret dansk bistandsbudget.

Den letteste - og en fair - løsning på problemet ville være at lade Danmarks Erhvervsfond selv dække gældseftergivelsen. Fonden har selv pengene til det, og det kan ske uden omkostninger for staten.

Hvis ikke det ændres, vil en overførsel af penge fra en statslig kasse i Danmark til en anden, blive regnet som - og taget af - udviklingsbistanden.

Finanslovsforslaget skønner udgifterne til gældslettelse til 166 mio. kr. om året de kommende år, men det understreges, at der er tale om et usikkert skøn. Over de næste år kan beløbet stige voldsomt, fordi Danmark sammen med de øvrige vestlige kreditorer i år forventes at slette gæld til Nigeria, der beløber sig til 1,5 mia. kr. til Danmark, og herefter står Sudan formentlig for tur med en gæld til Danmark på yderligere anslået 2 mia. kr.

Kilde: Nord/Syd Koalitionen (2005). Staten tjener på dansk gældspolitik. www.nord-syd.dk

¹ UNDP (2005): Human Development Report. Oxford University Press.

Analysens resultater

Med henblik på at sætte fokus på fattigdomsbekæmpelsen i dansk udviklingsbistand har Folkekirkens Nødhjælp gennemgået finanslovsforslaget for 2006 og "Globalisering – fremskridt i fællesskab. Regeringens plan for de udviklingspolitiske prioriteter 2006-2010" og de lignende udspil fra 2003, "En verden til forskel", og 2004, "Sikkerhed, vækst – udvikling" (se detaljer i bilag II). Gennemgangen er sket med særligt henblik på at trække de budgetposter for 2006 ud, der ikke er møntet direkte på fattigdomsbekæmpelse, men i lige så høj grad på at sikre alle – også danskere – en fredelig verden samt et godt og sundt globalt miljø.

Formålet er ikke at pege aktiviteterne ud som dårlige eller forkerte. Formålet er at sætte fornyet fokus på den fattigdomsorientering, som er og har været omdrejningspunktet for dansk udviklingsbistand, men som uden nogen bred, offentlig debat er trængt i defensiven af de mange nye initiativer.

Endelig skal det slås fast, at gennemgangen ikke er fuldt dækkende eller udtømmende. Dertil er det ganske enkelt for vanskeligt at gennemskue præcist, hvad der ligger af aktiviteter bag de enkelte finanslovposter og de overordnede målsætninger i "Globalisering – fremskridt i fællesskab". En tidligere analyse af besparelserne på dansk udviklingsbistand viste således, at VK-regeringen har lanceret opprioriteringer og nye initiativer for i alt 4,753 milliarder kr. i perioden 2004-2008 inden for et budget, der totalt set ikke ændres. Der er reduktioner, omprioriteringer m.m. for 3,702 milliarder kr., men det efterlader et hul på lidt over 1 milliard.² Alene kompleksiteten og de mange overlappende initiativer gør det derfor vanskeligt at følge fattigdomsorienteringen i dansk udviklingsbistand.

Tallene i denne analyse kan således heller ikke altid genfindes i finanslovsforslaget, men bygger på en række meldinger om nye tilsagn, initiativer, programmer, der ofte angiver beløbsrammer over flere år. Gennemgangen er derfor baseret på nogen usikkerhed, men den kan påvise nogle tendenser.

Det skal også understreges, at det bestemt er positive tiltag i dansk udviklingsbistand. VK-regeringen har gjort en række ting for at fokusere bistanden ind på 2015-målene: I 2003 bestemte regeringen f.eks., at yderligere fem af de danske programsamarbejdslande skulle have støtte til uddannelse, to til sundhed og to til vand og sanitet. Danmark er også fortsat blandt de lande, der giver relativt mest i bistand til verdens mindst udviklede lande.

² Mellempfolkeligt Samvirke (2005): Fakta om dansk udviklingsbistand. Baggrundspapir ved folketingsvalget 2005. <http://www.ms.dk/Kampagner/Valg05/fakta.htm>

Bevillingerne til at bekæmpe HIV/AIDS er øget, hvilket er centralt for at nå mål 6, selv om der ikke har været tale om ekstra penge, men om omrokeringer indenfor et faldende bistandsbudget.

Resultatet af den økonomiske analyse er vist i bilag I. Samlet er det godt 3,32 mia. kr., svarende til 26 pct. af Danmarks samlede udviklingsbistand i 2006 på 12,77 mia. kr., der er med i denne opgørelse, der – som flere gange understreget – skal tages med forbehold.

Men det er de poster, som umiddelbart har mindst lige så meget til formål at møde indenrigspolitiske prioriteter og globaliseringens udfordringer og trusler, som at bekæmpe fattigdom, og som sigter mod at støtte en privat sektor uden klare mål for fattigdomsorienteringen.

Det kan argumenteres, at udgifterne til at hjælpe verdens flygtninge udenfor Danmarks grænser er fattigdomsorienteret, selv om indsatsen også begrundes i ønsket om at modtage færre flygtninge i verdens rige lande. Det kan også argumenteres at bidraget til at løse globale sundhedsproblemer bør medregnes til den fattigdomsorienterede del af dansk udviklingsbistand, selv om løsningen af de globale sundhedsproblemer også gavner os. Men selv hvis vi trækker de to poster ud af analysen er det fortsat godt 2,3 milliarder kroner der går til enten den private sektor eller til de globale offentlige goder. Det er 18 procent af den samlede danske udviklingsbistand.

Omvendt kunne det argumenteres, at i hvert fald dele af bistanden til lande som Afghanistan og Sudan burde inddrages i analysen, da denne indsats hænger tæt sammen med en international sikkerhedspolitisk prioritering. Det ville få tallet til at stige yderligere. Det har vi dog valgt ikke at gøre, da begge lande er meget fattige lande.

Det samlede skøn er derfor, at mellem 18 og 26 procent af dansk udviklingsbistand i dag går til initiativer der er begrundet enten i dansk indenrigspolitik, i globaliseringens udfordringer eller i ønsket om at skabe vækst ved at støtte den private sektor. Effekten på fattigdomsbekæmpelsen af de penge er usikker.

Principperne bag dansk bistand ændres

En yderligere bekymring er, at de nye initiativer for globale offentlige goder og for at styrke erhvervslivet i udviklingsbistanden tilsammen tegner et billede af at de fundamentale principper i dansk udviklingsbistand ændres.

En gennemgang af overskrifterne i de forskellige strategier og planer, der er fremlagt de sidste år (se bilag II), tegner et tydeligt billede. De nye initiativer afspejler ofte en dansk indenrigspolitisk virkelighed og retter sig mod de udfordringer som globaliseringen giver os.

I den strategi VK-regeringen fremlagde i 2004 lød det endda "En effektiv bistandsindsats er et konkret og synligt bidrag hertil, til gavn for de fattigste i udviklingslandene – og for Danmark."³ Det nye er de sidste tre ord: "og for Danmark". Dansk udviklingsbistand skal ikke kun gavne verdens fattigste mennesker. Den skal også gavne os i Danmark.

Denne tendens til at "sælge" udviklingsbistanden under overskrifter, der imødekommer danske interesser, advarede Organisation for Økonomisk Samarbejde og Udvikling (OECD) Udviklingskomité DAC allerede imod i sin seneste evaluering af dansk udviklingsbistand fra 2003.⁴ Evalueringen var generelt meget rosende, men sagde også at "den kortsigtede fordeling af udviklingsbistand motiveret af indenlandske danske interesser skal undgås overalt hvor det er muligt. Den type aktiviteter er ofte ikke bæredygtige, de passer ikke til de danske principper omkring partnerskab, og de kan ødelægge en nøje udformet strategi."⁵

Et af de helt centrale principper der er under pres er fattigdomsorienteringen, som har været drivende for de sidste 50 års danske udviklingspolitik. Dansk bistand er bestemt fortsat blandt de mest fattigdomsorienterede i verden. Men fattigdomsorienteringen nævnes ikke længere som det centrale og altoverskyggende formål med dansk udviklingsbistand. Og stort set ingen af de nye initiativer har været underlagt en grundig fattigdomsanalyse før lanceringen.

Et af de andre fundamentale principper i dansk udviklingsbistand har været partnerskabstanken. Det princip blev for alvor stadfæstet i Partnerskab 2000 - den sidste store

³ Sikkerhed, vækst - udvikling. Regeringens prioriteter for dansk udviklingsbistand 2005-2009. Udenrigsministeriet 2004.

⁴ OECD (2003): DAC Peer Review – Denmark.
<http://www.oecd.org/dataoecd/23/63/2956543.pdf>

⁵ "The short term allocation of development funds essentially motivated by Danish domestic interests should be avoided wherever possible. This type of activity is often not sustainable, does not fit with Danish principles of partnership and can be disruptive to a carefully laid out strategy." (s. 13).

strategi for dansk udviklingspolitik vedtaget i år 2000.⁶ Prioriteter og politikker skulle udvikles i et tæt samspil med de lokale partnere i verdens fattige lande. Også det princip er under pres. Som OECD rapporten advarede om: "Der har i de seneste år været et øget politisk pres for at bruge dansk udviklingsbistand på en måde som fremme interesser, der er inspireret af en indenlandsk dagsorden. På sektorniveauet har der været særlige enkeltstående budgetbidrag til de regionale programmer for kvinder og flygtninge, selv om ingen af delene var prioriteret i de lokale partnerskabsaftaler. De bidrag har i sagens natur ikke været bæredygtige på grund af den kortsigtede natur, og de har distraheret de lokale ansatte på de danske ambassader fra at implementere den vedtagne landestrategi".⁷

OECD evalueringen pegede også på, at de mange og hurtigt iværksatte initiativer, inspireret af den danske, politiske debat, brød med tankegangen i Partnerskab 2000, hvor det blev understreget at Danmark ville "opbygge langsigtede og gensidigt forpligtende partnerskaber med udviklingslandene baseret på realistiske aftaler om fælles visioner og mål og en bred dialog med alle dele af samfundet." Den langsigtede indsats skulle med andre ord planlægges og besluttes i en tæt dialog med modtagerlandene. De sidste år har markeret en række brud med det princip.

Mest markant skete det efter regeringsskiftet, hvor nedskæringerne og den hurtige udfasning af programsamarbejdslandene skete uden en dialog med modtagerlandene. Det affødte skuffelse og protester i en række danske samarbejdslande. Men partnerskabstanken er også trådt i baggrunden i forbindelse med en række af de nye initiativer. Da Danmark f.eks. ønskede at støtte flygtninge i nærområder i Tanzania og hurtigt iværksatte et program, medførte det blandede reaktioner lokalt. Som OECD rapporten beskriver det: "Den måde hvorpå denne type aktiviteter blev planlagt på affødte kritik fra de lokale myndigheder fordi flygtningeproblemerne ikke var part af den strategi som Danmark havde forhandlet og godkendt sammen med Tanzania, og fordi pengene blev allokeret med et meget kort varsel".⁸

⁶ Udenrigsministeriet (2000): Partnerskab 2000. Danmarks Udviklingspolitik. Strategi. Danida.

⁷ "Political pressures also have grown in recent years to use Danish ODA in ways which promote domestically inspired priorities. At the sector level, special one-off budget supplements recently have been attributed to regional programmes for gender and refugees, neither of which were priority sectors in the local partnership agreements. Further, these funds are inherently not sustainable given their short-term character and they also divert the attention of local Embassy staff from the implementation of its Country Strategy portfolio." (s. 13)

⁸ "The programming process used for this activity provoked criticism from some local authorities because refugee assistance is not part of Danida's collaboratively developed and

Det er de tendenser, der er blevet forstærket de sidste år. Danmark bryder dermed med de vigtigste principper bag dansk udviklingshjælp nemlig at udviklingsbistanden skal målrettes mod de fattigste, og at politikker og prioriteter skal udvikles i dialog med lokale partnere.

Globale offentlige goder

FN's udviklingsorganisation UNDP har gennem flere år advaret mod den tendens, der nu også ses i dansk udviklingsbistand: En større og større andel af udviklingsbistanden rettes mod initiativer der med rette kan gå under betegnelsen globale offentlige goder.⁹ Det er initiativer der ikke kun gennemføres for at sikre en bedre fordeling af verdens velstand mellem rig og fattig, men som i højere grad går til at løse globale og grænseoverskridende problemer til gavn for alle.

Eksempler er sikringen af fred, opbygningen af globale organisationer, udviklingen af internationale handelsregler eller løsning af globale og grænseoverskridende miljø eller sygdomsproblemer. Rapporterne fra UNDP har påvist, hvordan en stigende del af udviklingsbistanden går til de globale offentlige goder.

For at modvirke denne udhuling af den direkte bistand til at bekæmpe fattigdommen anbefaler UNDP en opsplitning af bistandsbudgetterne i to dele. En del til globale offentlige goder og en del til bekæmpelse af fattigdommen.

Konklusion

Den 14-16. september mødes verdens stats- og regeringschefer i New York for at gøre status fem år efter vedtagelsen af de ambitiøse 2015 mål. Konklusionen er allerede klar. Der er langt igen før målene er nået. Der er brug for en ekstra indsats for at bekæmpe fattigdommen.

2015-målene har for alvor sat fokus på, ikke kun hvor mange penge, vi giver til verdens fattige lande, men også på hvordan, vi bruger pengene. De meget konkrete mål om at halvere

approved strategy for Tanzania and because the funds were allocated with little advance notice." (s. 35).

⁹ Kaul, Grunberg og Stern eds. (1999): "Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century". Oxford University Press; Kaul, Conceição, Goulven og Mendoza eds. (2003): "Providing global Public Goods – Managing Globalisation", Oxford University Press. Udvalgte dele kan læses på www.gpgnet.net; Se også Andersen, Lindsnæs og Ree (red.) (2005): På vej mod nye globale strategier. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

verdens sult og fattigdom har fået fokus tilbage på det enkelte menneske og på bekæmpelsen af den helt grundlæggende fattigdom. Vi skal halvere andelen af mennesker i verden, der lever i ekstrem fattigdom og hver aften går sultne i seng. Vi skal sikre, at børnene ikke dør i deres første leveår, og at kvinderne ikke dør i barselssengen. Vi skal sørge for at alle børn – både piger og drenge - kommer i skole, og at vi bekæmper de sygdomsepidemier, der hvert år dræber millioner af børn, kvinder og mænd. Der er kommet fornyet fokus på at løse verdens mest alvorlige fattigdomsproblemer.

Denne analyse har omvendt vist en bekymrende tendens til, at der sker en langsom men sikker udhuling af både penge og principper i dansk udviklingsbistand målrettet mod de fattigste. Mellem 18 og 26 procent af dansk udviklingsbistand går til initiativer, der enten er begrundet i en dansk indenrigspolitisk virkelighed, i globaliseringens udfordringer eller i ønsket om at støtte den private sektor. Samlet betyder det færre penge til den langsigtede og direkte fattigdomsbekæmpelse.

Derudover er der sket et markant skift i de grundlæggende principper og prioriteter for dansk udviklingsbistand. Tidligere blev nye initiativer holdt op imod den fattigdomsorientering, der var hele formålet med dansk udviklingsbistand. Det sker ikke mere. Derudover er princippet om at udviklingsbistanden tilrettelægges i et partnerskab med modtagerlandene under pres. Der er en række eksempler på, at nye initiativer tages uden nogen dialog med de fattige lande, som Danmark samarbejder med.

Det er denne udhuling af penge og principper, vi er bekymrede over. På baggrund af analysen opfordrer Folkekirkens Nødhjælp derfor Regeringen til gennemføre en omfattende analyse af fattigdomsorienteringen i dansk udviklingsbistand og ikke mindst til at se nøje på fattigdomsorienteringen i de mange nye initiativer.

Vi opfordrer Folketinget og Styrelsen for Internationalt Udviklingssamarbejde til i langt højere grad at følge og påvirke fattigdomsorienteringen i dansk udviklingsbistand.

Og vi opfordrer Regering og Folketing til at dele pengene til Danmarks internationale engagement op i to dele: En del til at bekæmpe fattigdommen og en del til at løse globale og grænseoverskridende problemer, der ikke kun gavner u-landene, men gavner os alle.

Skal vi nå 2015-målene kræver det ikke kun mere i bistand fra verdens rige lande. Det kræver, at vi bruger bistanden målrettet på at bekæmpe fattigdommen.

Bilag I: Analysen af dansk udviklingsbistand

Budget for Danmarks samlede udviklingsbistand i 2006: **12,77 mia. kr.** (0,8 pct. af BNI.)

Skøn over årligt forventet forbrug i 2006 på enkelte budgetposter:

Fred og sikkerhed:

Dele af forsvarets og politiets internationale indsats	45 mio. kr.
FN's fredsbevarende operationer	100 mio. kr.
Bidrag til konfliktforebyggelse gennem multilaterale organisationer	75 mio. kr.
Bistand til Mellempøsten gennem Verdensbanken	20 mio. kr.
Afrika-programmet for fred	40 mio. kr.
Irak	80 mio. kr.
I alt:	360 mio. kr.

Bemærkninger:

Indsatsen for fred er bestemt med til at gavne verdens fattige, men det er et globalt offentlig gode der skaber sikkerhed, vækst og velstand i hele verden. Denne indsats ville tidligere have hørt under MIFRESTA-rammen. Endelig skal det bemærkes at indsatsen ikke prioriteres ud fra grundlæggende analyser af fattigdomseffekten, men ud fra bredere sikkerhedspolitiske argumenter.

Afrika-programmet for fred blev lanceret i 2004 og der blev øremærket 228 mio. kr. til det i årene 2004-2009. Men det blev ikke bestemt, hvordan, hvor og hvornår pengene udmøntes. De 40 mio. kr. er et gennemsnit for årene.

Irak er taget med her, fordi det er et land, som Danmark ikke ville have ydet udviklingsbistand, hvis ikke der havde været en Irak-krig, og selv om landet i øjeblikket er fattigt med et anslået BNP pr. indbygger på 630-810 dollars om året, så har det nogle af verdens største oliereserver. Tallet på de 80 mio. kr. kan ikke direkte læses i finansloven, men er et gennemsnit af de 250 mio. kr., der i foråret blev afsat til Irak 2005-08.

Man kunne også argumentere for at tage post-konfliktstøtten til Afghanistan og Sudan med, men det er fattige udviklingslande, og her kan støtten have den fattigdomsorientering, der er sværere at få øje på ved støtten til Irak.

Bekæmpelse af terror og fundamentalisme:

Langsigtet indsats mod terror og fundamentalisme – med særligt fokus på Afrika	50 mio. kr.
--	-------------

Bemærkninger:

Indsatsen mod terror er et af de nye initiativer, der er skabt i lyset af de seneste års terrorangreb på en række rige lande. Indsatsen kan godt give positive effekter for verdens fattigste mennesker, men den er primært begrundet i ønsket om at skabe sikkerhed også i Danmark. Den burde derfor finansieres som et led i vores samlede beredskab mod terror og ikke ud af udviklingsbistanden målrettet mod at reducere fattigdommen.

”Principplan for Dansk Udviklingsbistand til Kampen mod Den Ny Terrorisme” blev lanceret af regeringen i 2004 med det mål at bruge 145 mio. kr. i perioden 2004-06 til indsatser, der styrker fattige landes muligheder for at bekæmpe international terrorisme. Men det blev ikke bestemt, hvordan, hvor og hvornår pengene udmøntes. De 50 mio. kr. er et gennemsnit for årene.

Verdenshandel:

Støtte til multilaterale aktiviteter inden for handel og udvikling	40 mio. kr.
--	-------------

Bemærkninger:

Det at opbygge et stærkt internationalt handelssamarbejde og fremme udviklingslandenes deltagelse i den internationale handel er en vigtig prioritet. Men opbygningen af et stærkt internationalt handelssystem er et typisk globalt offentligt gode, der også vil gavne Danmark og danske virksomheder. Derudover kan det fremhæves, at de aller fattigste har meget lidt at handle med, og derfor på kort sigt får relativt lidt gavn af et stærkt internationalt handelssystem. Verdens fattigste lande og mennesker kan endda komme i klemme som følge af en stærkere global konkurrence. På kort sigt er fattigdomseffekten derfor usikker.

Globale og grænseoverskridende miljøproblemer:

Særlig bilateral miljøbistand, herunder bidrag til handel med CO ₂ -kvoter	480,5 mio. kr.
Globale miljøprogrammer	243 mio. kr.
I alt:	722,5 mio. kr.

Bemærkninger:

Ren luft, global opvarmning, et godt og bæredygtigt miljø er udfordringer, som vedkommer alle. Miljø er et globalt offentligt gode. Det var tankegangen fra verdens første miljøtopmøde i Rio i 1992, som førte til en særlig ramme for bl.a. miljøbistand i Danmark, MIKA-rammen, der senere blev til MIFRESTA-Rammen. Den skulle finansiere Danmarks indsats for at fremme de globale offentlige goder UDEN at gå ud over udviklingsbistanden. MIFRESTA-rammen er væk, og det betyder, at Danmarks miljøindsats nu finansieres helt via udviklingsbistanden.

Samtidig er større dele af miljøbistanden oven i købet blevet rettet mod at hjælpe udviklingslandene til at handle med CO₂-kvoter, som bl.a. har til hensigt at hjælpe rige lande som Danmark til at nedbringe vores CO₂-udslip ved projekter i udviklingslandene.

Globale og grænseoverskridende sundhedsproblemer:

Multilateral støtte til HIV/AIDS-, befolknings- og sundhedsprogrammer	525 mio. kr.
---	--------------

Bemærkninger:

HIV/AIDS, SARS, fugleinfluenza udgør globale trusler. Det er også i de rige landes interesse at bekæmpe smitsomme sygdomme, udvikle vacciner og effektive behandlingsmetoder: SARS-udbruddet for få år siden kunne mærkes på den økonomiske udvikling i hele verden. Det kan blive dyrt for os hvis vi ikke beskytter os mod de mange sygdomme, der hærger i de fattige lande. Sundhed er derfor også blevet kaldt et globalt, offentligt gode, og bekæmpelsen af globale og grænseoverskridende sygdomme burde finansieres af alle landes sundhedsbudgetter og være oven i den direkte bistand til at bekæmpe fattigdommen.

Vore nye EU-naboer:

Bilateralt naboskab for EU's nye naboer mod øst – lanceret i 2004. Andelen, der regnes som udviklingsbistand, fordi den går til lande, der klassificeres som u-lande:	117 mio. kr.
---	--------------

Bemærkninger:

Fattigdomsorienteringen er svær at få øje på. Her tales bl.a. om at forberede EU-kandidatlande til medlemskab.

Flygtninge:

Udgifter til modtagelse af flygtninge i Danmark	400 mio. kr.
Multilateral støtte til flygtninge og internt fordrevne i nærområder	105 mio. kr.
Bilateral støtte til flygtninge og internt fordrevne i nærområder	160 mio. kr.
FN's Flygtningehøjkommissær (UNHCR)	130 mio. kr.
FN's organisation for Palæstina-flygtninge (UNRWA)	60 mio. kr.
I alt:	855 mio. kr.

Bemærkninger:

Det er internationalt anerkendt, at visse dele af udgifterne til modtagelse af flygtninge kan medregnes som udviklingsbistand. Det har også tidligere danske regeringer gjort. Og tallet på de 400 mio. kr. er faktisk dalende, fordi færre og færre flygtninge søger til Danmark.

Det nye er nærområdeinitiativet, hvor udviklingsbistand finansierer løsningen af et globalt problem. Det kunne tidligere have været finansieret under MIFRESTA-rammen, og nu, hvor den er væk, kunne det finansieres med de penge, Danmark sparer, fordi vi modtager færre flygtninge. Netop overskriften i det seneste udspil fra regeringen "nærområder – sammenhæng ude og hjemme" viser at flygtningeindsatsen i verden skal kædes sammen med de udfordringer flygtningene giver i Danmark.

Den private sektor/erhvervsbistand:

PS-programmet	160 mio. kr.
Offentlige-private partnerskaber	70 mio. kr.
Erhvervssektorprogrammer i Tanzania, Kenya, Ghana og Vietnam (desuden er et nyt på vej)	123 mio. kr.
Blandede kreditter	300 mio. kr.
I alt:	653 mio. kr.

Bemærkninger:

VK-regeringen har afbundet den danske program- og projektbistand, så den ikke længere er bundet til danske leverancer, og det fortjener den ros for. Så meget mere kan det undre, at regeringen øger bevillingerne til Privat Sektor-Programmet, hvor støtten er betinget af, at der er et dansk firma med, og hvor der er sat et stort spørgsmålstejn ved fattigdomsorienteringen.

Og at den har lanceret det nye program, Offentlige-Private Partnerskaber, som også er bundet til danske virksomheders deltagelse.

Blandede kreditter er en støtteordning, der hjælper u-lande til at købe ydelser hos private, ikke mindst danske virksomheder, på kredit ved at betale renteudgifter og forsikringspræmier vedr. eksportkredit. I bedømmelsen af de projekter, der kan drage nytte af ordningen, indgår der ingen specifik analyse af deres bidrag til at bekæmpe fattigdommen.

De mange nye erhvervssektorprogrammer, der bl.a. fremhæves, når den beskårne støtte til landbrug kritiseres, har til formål at skabe økonomisk vækst, men uden at det systematisk er analyseret, hvordan programmerne eller væksten skal komme de fattige til gode.

Bilag II: VK-regeringens prioriteter for dansk udviklingsbistand:

VK-regeringen tiltrådte i november 2001, og dens første år var på udviklingsområdet præget af "fokuseringen og effektiviseringen" af dansk bistand i forbindelse med nedskæringerne.

I 2003 fremlagde VK-regeringen for første sine samlede visioner på området i planen, "En verden til forskel", hvor den meddelte, at dansk udviklingsbistand var fokuseret på fem områder:

- Menneskerettigheder, demokratisering og god regeringsførelse
- Stabilitet, sikkerhed og kampen mod terrorisme
- Flygtninge, nødhjælp og nærområder
- Miljøet
- Social og økonomisk udvikling

I 2004 var titlen på regeringens prioriteter for udviklingsbistanden: "Sikkerhed, vækst – udvikling" med nøgleordene:

- Styrket miljøindsats
- Ny dansk Afrikapolitik – for et andet Afrika
- Arabisk initiativ – for fremskridt og reform
- Demokrati og menneskerettigheder
- Afghanistan-Irak-Sudan
- Styrket indsats for at bekæmpe hiv/aids
- Økonomisk vækst gennem styrket privat sektor

I 2005 er titlen på planen: "Globalisering – fremskridt i fællesskab". Nu er overskrifterne:

- Fremme af FN's 2015 Mål – et styrket partnerskab
- Økonomisk vækst – en vej ud af fattigdom
- Bedre bistand – fokusering og effektivisering
- Sikkerhed og udvikling – den danske stemme
- Styrket miljøindsats – en forudsætning for bæredygtig udvikling
- Klima – en global udfordring
- Menneskerettigheder og demokrati – en fri og retfærdig verden
- Nærområder – sammenhæng ude og hjemme

Bilag III: Et par sammenligninger af nøgletal 2000 – 2006:

	2000	2006
Dansk udviklingsbistand i pct. af BNP	1,06	0.80
Dansk udviklingsbistand totalt	13,46 mia. kr.	12,77 mia. kr. 11,3 mia. i 2000-kr.*
Årsværk til at administrere dansk bistand	554	489
Oplysning om udvikling og udviklingslande	60,1 mio. kr.**	26 mio. kr. 23,1 mio. i 2000-kr.

* I forhold til den forventede stigning fremlagt af den tidligere regering er besparelsen langt større – omkring 4,4 mia. kroner.¹⁰

** Tallet stammer fra 2001, fordi Danidas støtte til NGO'ernes oplysningsarbejde først fra 2001 er opgjort samlet og dermed kan indgå i den samlede opgørelse. Støtten var i 2000 på nogenlunde samme niveau som i 2001.

¹⁰ Mellempfolkeligt Samvirke (2005): Fakta om dansk udviklingsbistand. Baggrundspapir ved folketingsvalget 2005. <http://www.ms.dk/Kampagner/Valg05/fakta.htm>