

EN UAFHÆNGIG

**FOR** ANALYSE

**GODT** AF



TIL FINANSLOVS

**AT** FORSLAGET

**VÆRE** FOR

**HELT** 2018

TIMBUKTU FONDEN  
JESPER HELDGAARD  
SEPTEMBER 2017

**SANDT**

## HIGHLIGHTS

# DENNE ANALYSE VISER BLANDT ANDET AT

**Danmark** også i 2018 vil være den suverænt **største** modtager af dansk udviklingsbistand

Den danske udviklingsbistand i 2016 målt i bevilgede tilsagn landede på **0,66** pct. af BNI – og ikke de **0,71** pct. som VLAK **lovede** i 2015

**Afrika** modtager en **faldende** andel af en **faldende** dansk udviklingsbistand

Danmarks bidrag til **befolkning, sundhed og ligestilling** er på vej mod **rekord** – efter voldsomme nedskæringer

**Fejlskøn** for antallet af asylansøgere har gjort det muligt for regeringen at **beskære** den klassiske, langsigtede udviklingsbistand hurtigere end det viste sig **nødvendigt**

Danmarks **kernebidrag** til flere FN-organisationer **reduceres** systematisk

Danmarks **humanitære** bistand er på vej mod **rekord** – til gengæld **reduceres** den **langsigtede**, klassiske udviklingsbistand

Trods et **løft** ligger bistanden via danske **civilsamfunds-organisationer** stadig **under** det tidligere niveau

## FORORD

# FOR GODT TIL AT VÆRE HELT SANDT

Det lød næsten, som om dansk udviklingsbistand var tilbage ved fordums styrke, da VLAK-regeringen 31. august fremlagde sit finanslovsforslag for 2018 og sine udviklingspolitiske prioriteter: "Med finanslovsforslaget for 2018 øges rammen for udviklingsbistand til udviklingslandene under § 6.3. med mere end 2,6 mia. kr. Regeringen afsætter på finanslovsforslaget i alt 15.878,2 mio. kr. til udviklingsbistand svarende til 0,7 pct. af BNI."

Men hvis hele sandheden skal frem – og det er denne analyses mål at bidrage til det, så hører det med, at regeringen IKKE tilføjer udviklingsbistanden ekstra midler i 2018. Rammen øges kun, fordi der kommer færre flygtninge til Danmark (næsten 1,8 milliarder kr. kommer herfra), og at Danmark er blevet rigere. Vores BNI stiger, og alene dét faktum tilføjer udviklingsbistanden 860 mio. kr. i 2018. Hvis den danske udviklingsbistand i 2018 var fastholdt på de 0,85 pct., som den var i 2015, var den danske udviklingsbistand i 2018 blevet 19.281 mio. kr. – 3.402,5 mio. kr. mere.

## Tabellen illustrerer de seneste års udvikling:

Når kolonnen 'Blåt FFL18' alene sammenlignes med finansloven for 2017, så går det kun én vej: fremad – altså bortset fra udgifterne til at modtage flygtninge.

Men en sammenligning med SR-regeringens finanslovsforslag for 2015 falder noget anderledes ud. Nu er der pludselig tilbagegang over hele linjen. SR-regeringen fremsatte sit finanslovsforslag for 2015 i august 2014, før dansk udviklingsbistand blev ramt af to gratchok:

- Det første i oktober 2014, hvor det forventede antal flygtninge til Danmark eksploderede, så SR-regeringen i sit finanslovsforlig for 2015 med SF og EL opskrev flygtningeudgifterne med 2,5 mia. til mere end 3,4 mia. kr.
- Det andet i august 2015, hvor den nye V-regering sænkede dansk udviklingsbistand – inkl. udgifter til at modtage flygtninge – til 0,7 pct. af BNI

## FØR OG EFTER 2015

	Rødt FFL 2015	Blåt FL 2017	Blåt FFL18
Bilateral bistand	6.354,3	2.752	3.951,7
Bistand gennem danske civilsamfundsorganisationer	1.103	740,2	1.000
Naturressourcer, energi og klimaforandringer	652	320	544
Forskning og oplysning <sup>1)</sup>	376 (70 til oplysning)	63	55 (kun oplysning)
Multilateral bistand gennem FN m.v.	1.629,1	1.039	1.492
Udviklingsbanker, -fonde og EU	1.941,6	1.743	1.843,8
Partnerskaber for bæredygtig vækst <sup>2)</sup>	n/a	1.299,2	1.168,5
Humanitær bistand	1.775	2.375	2.500
Reserver	100	-230,2	100
<b>I alt §06.3</b>	<b>13.931</b>	<b>10.005,3</b>	<b>12.655,0</b>
Fællesskabsfinansieret EU-bistand	1.044,1	1.318,7	1.345
Udgifter til modtagelse af flygtninge i Danmark	980,1	2.762,4	965,3
Administration af udviklingsbistanden	797,9	735,9	730,0
i øvrigt under ulandsrammen	139,9	194,2	182,9
<b>Total ulandsrammen</b>	<b>16.893</b>	<b>14.777,7</b>	<b>15.878,2</b>

<sup>1)</sup> Forskning er siden 2015 flyttet til posten Partnerskaber for bæredygtig vækst. 2017-18-tallene dækker kun oplysning.

<sup>2)</sup> Partnerskaber for bæredygtig vækst 06.38 er en ny post, der er kommet til fra FFI2017. Den samler en række poster, der har med vækst og erhvervsindsatser at gøre, men også forskning. Tidligere stod disse ting på 06.32: Bilateral bistand

# NEDSLAG SIDEN FFL2017

FREMSAT AUGUST 2016



# 2016

## 18. november **Finanslovsaftale for 2017**

V-regeringen indgår en finanslovsaftale for 2017 med Dansk Folkeparti, Liberal Alliance og Konservative. Aftalen fastfryser udviklingsbistanden på 0,7 pct. af BNI. Den 33 sider lange aftale nævner kun udviklingsbistanden som en kilde til at finansiere asyludgifter. Parterne er enige om, at endnu flere asyludgifter skal finansieres af udviklingsbistanden.

Til gengæld er der 8 sider om "Udlændinge", der varsler, at der afsættes 25 mio. kr. om året til "styrket udsendelse". De skal bl.a. gå til en ny ambassadør og udlændingeattachéer med det særlige formål at sætte skub i udsendelsen af afviste asylmodtagere.

## 27. november **Ny regering – nyt regeringsgrundlag**

Venstre indgår aftale med Liberal Alliance og Konservative om at indgå i regeringen. De Konservative accepterer, at udviklingsbistanden fastholdes på 0,7 pct. af BNI trods partiets erklærede mål om at få den op på 0,8 pct. Regeringsgrundlaget, "For et friere, rigere

og mere trygt Danmark", er på 88 sider, heraf 3 sider om udenrigs-, herunder udviklingspolitik. Her er de centrale budskaber:

- Erhvervslivet skal inddrages mere, og offentlige bistandskroner skal anvendes til at få private investorer på banen
- FN's verdensmål står centralt
- Endnu mere fokus på migration, f.eks. at hjemtagelse af afviste asylansøgere bliver en betingelse for at modtage dansk bistand

## 28. november **Danmark får igen en udviklingsminister**

Den nye regering præsenteres. Ulla Tørnæs, der også var udviklingsminister 2005-10, indtager den genoprettede ministerpost.

# 2017

## 18. januar **Bredt forlig om ny udviklingspolitisk strategi**

4 år efter at samtlige partier i Folketinget vedtog "Retten til et bedre liv – Strategi for Danmarks udviklingssamarbejde", vedtager et bredt flertal (alle partier minus Enhedslisten) en ny strategi, "Verden 2030". Den adskiller sig væsentligt fra tidligere strategier:

- den samler Danmarks udviklingspolitiske og humanitære indsats i én strategi
- den sætter tal på størrelsen af Danmarks udviklingsbistand. Den skal være på "minimum 0,7 pct. af BNI"
- strategien vedtages som et 5-årigt forlig for at skabe mere ro og forudsigelighed på området

## 7. februar **Ulla Tørnæs samler europæisk alliance for kvinders rettigheder**

Som en reaktion på præsident Trumps beslutning om at genindføre Global Gag Rule annoncerer Ulla Tørnæs en alliance af europæiske lande, der sætter verdens fattigste og mest sårbare kvinder og piger højt på den globale dagsorden (se mere side 10).

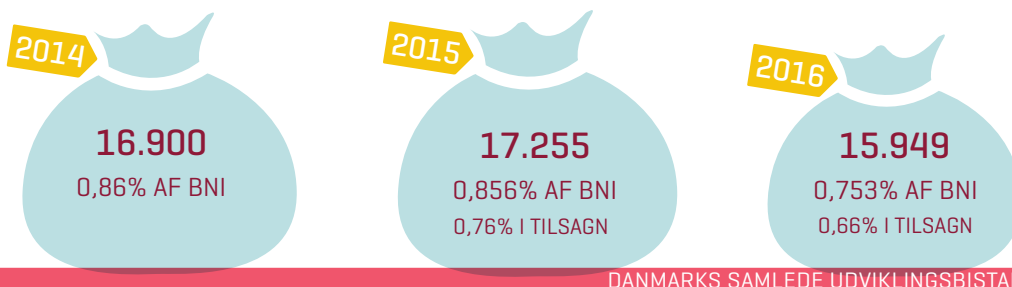
## 11. april **OECD DAC offentliggør sin årlige bistandsstatistik for 2016**

Verdens samlede udviklingsbistand satte med 142,6 mia. dollar ny rekord i 2016 – en stigning på næsten 9 pct. fra 2015. Men Danmark gik den modsatte vej: dansk udviklingsbistand i 2016 havnede på 0,75 pct. af BNI, det laveste niveau siden 1983 og en voldsom tilbagegang fra de 0,85 pct. i 2015 (se mere side 5). For første gang i mange år udsender Udenrigsministeriet ikke en pressemeddelelse ved offentliggørelsen af OECD DAC-tallene.

## 31. august **FFL2018 lanceres**

# 2016 – DEN HÅRDE OPBREMSNING

## DANMARK GÅR IMOD STRØMMEN



2016 blev året, hvor Venstre-regeringens 2015-besparelser på den danske udviklingsbistand for alvor slog igennem – og Danmark gik imod den internationale strøm. I april 2017 kunne 'udviklingsbistandens bogholder', OECD's udviklingskomité DAC, nemlig annoncere, at verdens samlede udviklingsbistand i 2016 satte ny rekord med 142,6 mia. dollar – en stigning på næsten 9 pct. fra 2015.

Hele 22 lande satte deres bistand i vejret fra 2015 til 2016. Kun 7 lande gik den modsatte vej – blandt dem var Danmark, hvis bistand faldt med 7,6 pct. fra 2015 til 2016 – omkring 1,3 mia. kr. Dansk udviklingsbistand havnede i 2016 på 0,75 pct. af BNI, det laveste niveau siden 1983 og en brat opbremsning fra de 0,85 pct. i 2015.

Danmark var dog fortsat blandt de nu blot 5 lande, der i 2016 levede op til FN-målsætningen om at yde mindst 0,7 pct. af BNI i udviklingsbistand. De andre var Norge, Sverige, Luxembourg og UK. I Holland faldt udviklingsbistanden for første gang siden 1974 til under 0,7 pct.

### Konservative millioner forsvandt

Da V-regeringen i november 2015 indgik en finanslovsaftale med Dansk Folkeparti, Liberal Alliance og Konservative, ønskede 3 af partierne – V, DF og LA, at bistanden skulle ligge på 0,7 pct. af BNI. De Konservative stod ene med ønsket om et bistandsniveau på 0,8 pct. Resultatet blev da også de 0,7 pct., dog med en ekstra – ret uspecifiseret – reserve på 300 mio. kr. parkeret på en særlig konto i Finansministeriet. Den manøvre ville – lød skønnet – hæve dansk bistand i 2016 til 0,71 pct. i 2016. Men da det endelige regnestykke for 2016 kunne gøres op, nåede den danske bistand for 2016 – målt på bevilgede tilsagn – blot op på 0,66 pct. – et pænt stykke under den erklærede målsætning på 0,7 pct. Det betød samtidig, at der slet ikke

blev trukket på den ekstra reserve på 300 mio. kr., da Konservative fik afsat, da finansloven for 2016 blev vedtaget.

### 3-dobbelt bogholderi

Forklaringen på de forskellige procentsatser for ét og samme år er ret teknisk, men central. Den årlige danske udviklingsbistand kan opgøres på hele 3 forskellige måder:

- 1. Tilsagn** – er de budgetterede tilsagnstal, der optræder for de kommende år i finanslove og finanslovsforslag
- 2. Forbrug** – er de tilsagn, der rent faktisk bevilges i løbet af året, en hel del af dem som flerårige tilsagn, der udbetales over flere år, men som i finansloven bogføres det år, tilsagnet bevilges. Uforbrugte midler på bevilgede tilsagn modregnes og fører til det tal, der optræder på statsregnskabet, og som også kaldes regnskabstal
- 3. Udbetalinger** – er den bistand, der udbetales i løbet af året. Det er det tal, der indberettes til OECD DAC som Danmarks officielle udviklingsbistand, og som optræder i Danidas årsberetninger/OpenAid.dk Internationalt bliver Danmarks og andre landes udviklingsbistand alene målt på udbetalinger. Alligevel er der politisk enighed i Danmark om, at 0,7 pct.-målet for bistanden OGSÅ skal omfatte de to andre måder at opgøre udviklingsbistanden på. Det betyder, at:

- Finansloven SKAL budgettere med 0,7 pct. af BNI som **tilsagn** om udviklingsbistand
- Når finansåret er gået, skal statsregnskabet også vise et **forbrug** på 0,7 pct. i form af bevilgede tilsagn

Som det fremgår af grafikken, blev det mål ikke nået i 2016. Det af fødte kritik – bl.a. af, at de penge, der blev sparet til asylmodtagelse, fordi antallet af asylansøgere blev lavere end forventet, IKKE fuldt ud blev ført tilbage til den egentlige udviklingsbistand.



## FLYGTNINGEMODTAGELSE

# DANMARK ER FORTSAT DEN SUVERÆNT STØRSTE MODTAGER AF DANSK UDVIKLINGSBISTAND

5.000. Så mange – eller få – asylansøgere skønner FFI2018, at Danmark vil modtage i 2018 og i årene frem. Det er et dramatisk fald fra de 10.000, som skønnet lød på for 2017. Faldet betyder, at der i FFI18 'kun' afsættes 965,3 mio. kr. af udviklingsbistanden til at modtage flygtninge i Danmark. Det er 1,7 mia. kr. mindre end på finansloven for 2017 og det laveste tal siden 2013. Alligevel betyder det, at Danmark også i 2018 vil være det land, som er den suverænt største modtager af dansk udviklingsbistand.

### Forsvundne flygtningemillioner

Spørgsmålet er imidlertid, om skønnet er for højt sat. I Finansloven for 2017 lød skønnet, at Danmark i 2017 vil modtage 10.000 asylmodtagere. Efter årets første 8 måneder var der imidlertid kun kommet 2.248, så der er et stykke op til de 5.000, som skønnet lyder på for næste år.

Fejlskønnet var endnu større i 2016. Da finansloven for 2016 blev vedtaget i november 2015, var der afsat svimlende 4,437 mia. kr. til flygtningemodtagelse, næsten 30 pct. af Danmarks samlede udviklingsbistand. Det var baseret på et skøn på 25.000 asylansøgere i 2016. Da 2016 var omme, havde mindre end en fjerdedel, 6.055, søgt om asyl i Danmark. Men udgiften til at modtage flygtninge blev kun reduceret med godt en tredjedel: Fra 4,437 til 2,770 mia. kr. Forklaringen lød, at den største del af udgifterne kommer året efter, ansøgningen om asyl modtages, og at det høje forbrug i 2016 skyldes det rekordstore antal asylansøgere i 2015, 20.825.

### Forsvinder der også millioner i 2017?

I maj i år annoncerede regeringen, at skønnet for asylansøgere i 2017 var halveret fra 10.000 til 5.000, og at det frigør næsten 2 mia. kr. til ekstra egentlig udviklingsbistand i år. Det førte til opfordringer om øjeblikkeligt at bevilge flere penge for at sikre, at pengene rent faktisk bliver brugt, hvor behovet er størst, men regeringen valgte at vente og er først senere rykket ud med nye bevillinger.

Så der er god grund til at holde øje med, om alle de penge, der spares på flygtningemodtagelse i år, nu også bevilges til udviklingsbistand, inden året er omme. Eller om det går som i 2016, hvor flygtningemillioner forsvandt, så den danske udviklingsbistand målt i bevilgede tilsagn blot landede på 0,66 pct. af BNI – og ikke de 0,71 pct., som VLAK var enige om, da finanslovsaftalen for 2016 blev indgået. Det fald betød en besparelse på udviklingsbistanden på 1. mia. kr.

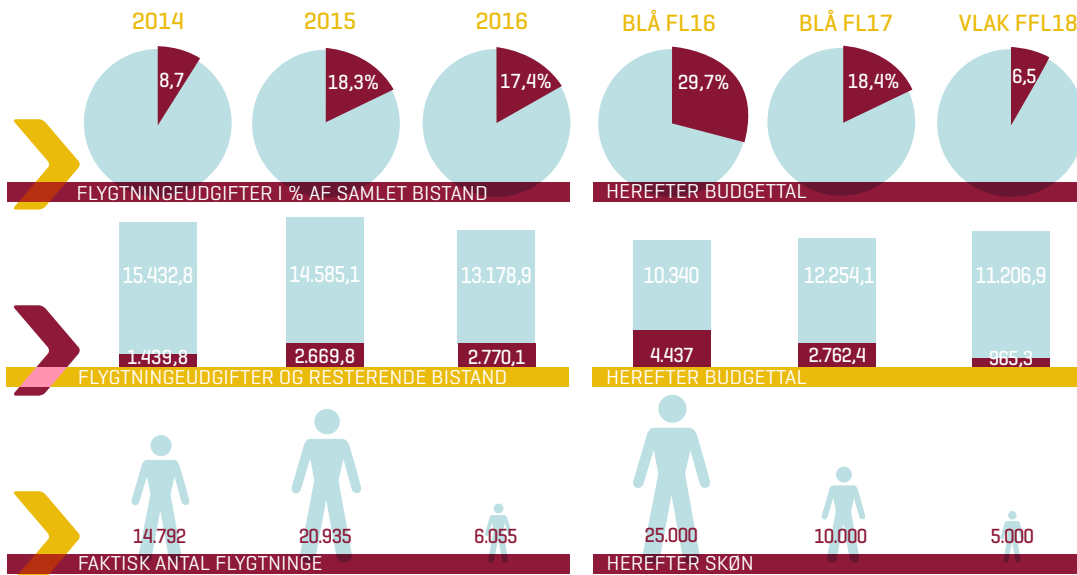
### Uheldige fejlskøn

De seneste par års overdrevne skøn for antallet af asylmodtagere har haft voldsomme konsekvenser for dansk udviklingsbistand:

- Opbremsningen efter 2015-besparelserne har kunnet ske hurtigere end ellers
- Den klassiske, langsigtede udviklingsbistand er skåret hurtigere og mere brat, end det viste sig nødvendigt

### Reguleringsmekanisme er et fremskridt

Regeringen annoncerede i maj 2017 en ny mekanisme, der skal >



sikre, at det beløb, der afsættes til udviklingsbistand på finansloven, matcher det beløb, der faktisk ender med at blive leveret på regnskabet – altså at budgettall harmonerer med forbrugstal og over en treårig periode rammer præcist 0,7 pct. af BNI.

Reguleringsmekanismen skal især tage højde netop for ændrede udgifter til flygtningemodtagelse, men også inddrage de seneste skøn for udviklingen i BNI, så man i god tid kan ramme 0,7 pct.-målet i bevillinger.

Samtidig tillader mekanismen også 'overforbrug' i enkelte år, hvis f.eks. antallet af asylansøgere igen skulle eksplodere. I den situation skal udviklingsbistanden først 'betale pengene tilbage' på finanslovsforslaget to år senere.

### Praksis på kant med DAC-kriterierne

Det er regeringens officielle holdning, at Danmark fuldt ud skal udnytte mulighederne for at finansiere udgifter til flygtningemodtagelse via udviklingsbistanden, og fra 2016 er en række nye udgifter da også taget med, f.eks. til repatriering og reintegration. Danmark medregner væsentlig flere udgifter end de fleste andre donorer. Det er blevet kritiseret af OECD's Udviklingskomité (DAC), der fastlægger og tolker reglerne på området. OECD DAC arbejder på retningslinjer, der skal præcisere reglerne på området, og resultatet er bebudet i løbet af efteråret 2017. Rigsrevisionen har også været ude med kritik af regeringen for manglende åbenhed om udgifterne til flygtningemodtagelse.

## HISTORISK DANSK STOP FOR KVOTE- FLYGTNINGE FORLÆNGES

I årevis har Danmark modtaget 500 såkaldte kvoteflygtninge om året. Det er flygtninge, som er særligt sårbare og ikke ved egen hjælp kan rejse til andre lande og søge om asyl. Men den praksis satte Venstre-regeringen en foreløbig stopper for i 2016, og i september 2017 meldte flygtninge- og integrationsminister Inger Støjberg endegyldigt ud, at stoppet også gælder for 2017. Udmeldingen kom på trods af:

- At antallet af asylansøgere i Danmark falder voldsomt
- At FN har meldt ud, at der er akut behov for 40.000 ekstra pladser til kvoteflygtninge
- At adskillige af vore nabolande sætter antallet af kvoteflygtninge op. F.eks. har den borgerlige regering i Norge besluttet at modtage i alt 7.000 flygtninge i årene 2015-17

Samtidig bebudede Inger Støjberg en lovændring, så det fremover bliver den til enhver tid siddende minister, der afgør, om Danmark igen skal modtage kvoteflygtninge.

## NOGET FOR NOGET

# UDVIKLINGSBISTAND TIL UDSENDELSE

Dansk udviklingsbistand skal ikke blot finansiere modtagelse af asylansøgere i Danmark, men nu også udsendelse af afviste asylansøgere til deres hjemlande og til særlige migrationsindsatser, som er 'en markant prioritet for regeringen'. Fra 2018 afsættes 125 mio. kr. årligt til formålet: De 75 mio. kr. til 'udsendelsesindsatser', de 50 mio. kr. til bredere migrationsindsatser, bl.a. til at bekæmpe menneskesmugling og imødegå grundlæggende årsager til migration. Planen om en egentlig 'udsendelsesambassadør' blev lanceret, da finanslovsaftalen for 2017 blev indgået i november 2016. Den afsatte 25 mio. kr. om året til formålet. Og området kom i endnu stærkere fokus, da regeringen i juni 2017 lancerede sin nye udenrigs- og sikkerhedspolitiske strategi og benyttede lejligheden til at

- sætte navn på den nye ambassadør
  - etablere to nye stillinger som udsendelsesattachéer ved ambassaderne i Kenya og Afghanistan
  - afsætte 75 mio. kr. i en udsendelsespulje til at fremme frivillig udrejse
- Udviklingsminister Ulla Tørnæs annoncerede, at pengene skal bruges ud fra et "noget-for-noget-princip":

Landene får penge til opbygning af kapacitet og uddannelsesstilbud til de afviste asylansøgere. Til gengæld skal de hjemtage deres egne borgere. Med finanslovsforslaget for 2018 lægger regeringen op til, at ordningen skal gøres permanent.

FFI2018 afsætter desuden 300 mio. kr. til 'EU-Tyrkiet-faciliteten', der støtter Tyrkiets håndtering af det store antal flygtninge og asylansøgere fra Syrien, der opholder sig i Tyrkiet.

## To ministre til Nigeria

Morgenavisen Jyllands-Posten kunne den 20 august berette om et af de første større, målrettede forsøg på at få et udviklingsland til at hjemtage afviste asylansøgere.

En delegation fra Danmark på omkring 20 personer med to ministre, Ulla Tørnæs og Inger Støjberg, i spidsen besøgte Nigeria. Af de cirka 1.000 personer, som de danske myndigheder på det tidspunkt venter på at kunne sende hjem til deres respektive lande, er 16 fra Nigeria.

Besøget fra Danmark vakte ikke synderlig interesse i det kæmpestore, afrikanske land og førte ikke til nogen konkret aftale. Professor emeritus Holger Bernt Hansen gav da også over for avisen udtryk for nogen skepsis overfor effekten af initiativet:

"Verdensbanken har anslået, at Nigeria hvert år får hjemsendt, hvad der svarer til 19 mia. amerikanske dollars [såkaldte remitter] tilbage fra nigerianere, der lever og arbejder i andre lande.

I det lys er det svært at forestille sig, at nogle få millioner i dansk udviklingsbistand kan virke som et pressionsmiddel over for Nigeria".

## EN SKRÆDDER I HELVEDE – ELLER ET VIGTIGT SIGNAL TIL AFRIKAS UNGE

“

**EN DANSK HJEMSENDELSESAMBASSADØR KAN MÅSKE FÅ HJEMSENDT 10 AFVISTE ASYLANSØGERE TIL ET AFRIKANSK LAND HIST, 5 ANDRE PIST. DET FORESLÅR JO SOM EN SKRÆDDER I HELVEDE**

SÅDAN LØD DET IFØLGE GLOBALNYT BRAMFRIT FRA ULANDS-VETERANEN BJØRN FØRDE PÅ ET MØDE 13. SEPTEMBER HOS IDA GLOBAL UDVIKLING OM FINANSLOVSFORSLAGET FOR 2018.

“

**HELT FORKERT. INITIATIVET SENDER ET KLART OG UTVETYDIGT SIGNAL TIL MILLIONER AF UNGE I AFRIKA OM, AT DERES FREMTID IKKE LIGGER I EUROPA.**

ULLA TØRNÆS SVAR





## **FN-SYSTEMET:**

# **DANMARK REDUCERER SINE KERNEBIDRAG**

FN's Udviklingsprogram [UNDP] får bunker af rosende ord i tekstdelen til finanslovsforslaget for 2018, hvor det f.eks. hedder: "Med sin brede tilstedeværelse i en lang række udviklingslande og sit mandat i forhold til fredsopbygning bidrager UNDP til forebyggelse og håndtering af langvarige flygtninge- og fordrivelseskriser på landeniveau i samarbejde med andre udviklingsorganisationer og i tæt koordinering med de relevante værtslande."

Med den vægt, regeringen lægger på migration, skulle man forvente, at en betragtelig del af de ekstra midler, der fra 2018 er til rådighed for udviklingsbistanden, ville gå til netop UNDP – og til kernebidrag til at levere på organisationens mandat.

Men nej, UNDP står i 2018 og frem til et uændret, årligt bidrag på 220 mio. kr., så der er langt til det årlige bidrag på 345 mio. kr., SR-regeringen afsatte til UNDP frem til og med 2018. Hvad mere er: Det er navnlig det kernebidrag, UNDP og andre FN-organisationer

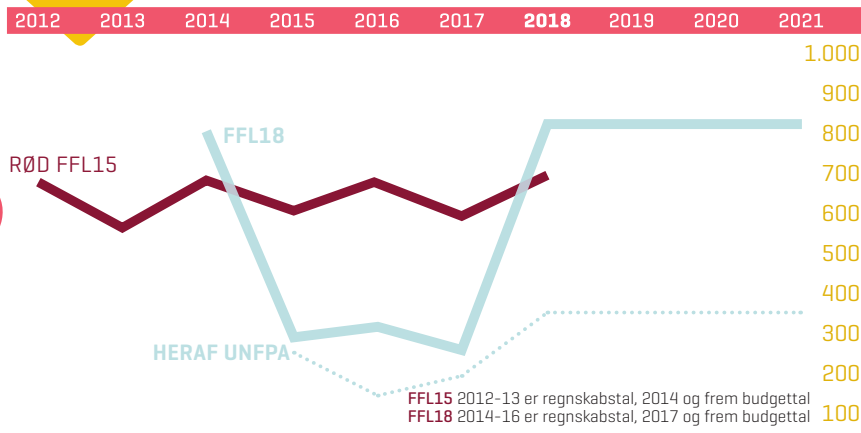
lægger så stor vægt på, der er skåret. Under SR var 330 af de årlige 345 mio. kr. kernebidrag. I 2018 er det danske kernebidrag til UNDP reduceret til en tredjedel – 110 af de i alt 220 mio. kr.

FN's Børnefond [UNICEF] har oplevet samme udvikling: Under SR modtog UNICEF 190 mio. kr. om året, heraf de 180 mio. kr. i kernebidrag. Nu modtager UNICEF 125 mio. kr. om året, heraf blot 43 mio. kr. i kernebidrag.

## **Uddannelse: Stop and Go**

Verdensbankens Globale Partnerskab for Uddannelse [GPE] var blandt de hårdest ramte af besparelserne i 2015-16. GPE stod til at modtage 400 mio. kr. i 2015 og årene frem, da V-regeringen kom til i 2015 og sparede 125 mio. kr. på det danske bidrag allerede i 2015 og 200 mio. kr. i både 2016 og 17. På den baggrund kan 50 mio. kr. ekstra til GPE fra 2018 og frem ikke beskrives som en markant stigning i Danmarks bidrag til uddannelse i verdens fattige lande.

## BEFOLKNING, SUNDHED OG LIGESTILLING UNDER SR OG VLAK



# KVINDER, SUNDHED, SEX TØRNÆS SÆTTER TRUMF PÅ MÆRKESAGER – OG TRUMP PÅ PLADS

Fra den første dag, Ulla Tørnæs i november 2016 vendte tilbage på posten som udviklingsminister, understregede hun kvinder og ligestilling som sin allerøverste prioritet. Og Tørnæs reagerede da også prompte, da USA's nyvalgte præsident Trump gjorde alvor af sine valglofter om massive besparelser på den amerikanske bistand til befolkningsformål og om at genindføre den såkaldte 'gag rule', som tager amerikansk støtte fra organisationer, der ikke tager aktivt afstand fra abort.

“Det er et klart tilbageskridt for kampen for verdens fattigste og mest sårbare kvinders rettigheder

Det udtalte Ulla Tørnæs, der i februar samlede en alliance af otte ligesindede europæiske lande for at arbejde for kvinders sundhed og rettigheder og i første omgang afsatte 75 mio. kr. til initiativet.

### Reelle forbedringer

Der var mange flere ekstra penge med til udgiftsposten, Befolkning, Sundhed og Ligestilling, da finanslovsforslaget for 2018 blev fremlagt. 813 mio. kr. er der afsat til området i 2018 og hvert af de følgende 3 år. Det er mere end en fordobling i forhold til de 370 mio. kr. i 2017. Og beløbet overstiger ligefrem tiden før 2015-besparelserne. I 2014 var der afsat 802 mio. kr. på denne post. Den helt store vinder er FN's Befolkningsfond, UNFPA, der går fra 200

mio. kr. i 2017 til 350 mio. kr. i årene fremover. Også globale civilsamarbejdsorganisationer på området får et massivt løft: Fra 115 mio. kr. i 2017 til 160 i 2018-19 og yderligere 210 mio. kr. i 2020-21. Det er organisationer som IPPF, Den Internationale Sammenslutning for Familieplanlægning, AmplifyChange og Marie Stopes International.

### På en billig baggrund

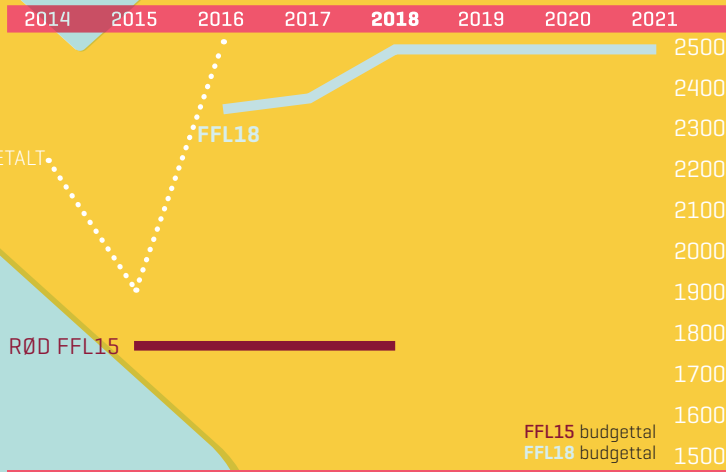
Området, der nu får tilført markant flere midler, har i 2015-17 lidt voldsomt under de besparelser, den nytilltrådte Venstre-regering gennemførte i 2015, som det fremgår af tabellen.

Fra 2014 til 2015 blev bevillingen mere end halveret – fra 802 til 392 mio. kr. Også udbetalingerne faldt drastisk: Fra ca. 790 mio. kr. i 2014 til 386 i 2016.

F.eks. blev det danske bidrag til UNFPA i 2015-sparerunden med kort varsel skåret med 100 mio. kr. fra 252 til 152 mio. kr. Og Den Globale Fond for bekæmpelse af Aids, Tuberkulose og Malaria, der fik 165 mio. kr. om året i SR-regeringens tid, skar Venstre-regeringen til 100 mio. kr. i 2015, 50 i 2016 og 0 i 2017. Nu er Den Globale Fond inde i varmen igen med 150 mio. kr. om året i 2018-19 og 100 mio. kr. i 2020-21.

Det samme gælder en række andre organisationer på området, der efter et par barske år igen synes at kunne regne med forudsigelige bidrag fra Danmark.

DEN HUMANITÆRE BISTAND UNDER RØDE OG BLÅ REGERINGER



HUMANITÆR BISTAND

# MARKANT STØRRE BEVILLINGER – MEN UDBETALINGERNE ER IKKE VOKSET TILSVARENDE

“ Regeringen vil afsætte 2.500 mio. kr. til Danmarks humanitære bistand på finanslovsforslaget; det højeste afsatte beløb nogensinde på finansloven. En stigning fra finansloven for 2017 på 125 mio. kr. og et klart udtryk for den fortsatte markante prioritering af Danmarks indsats i nærområder til krise og konflikt.

Sådan hedder det i Regeringens Udviklingspolitiske Prioriteter 2018. Og det er helt korrekt, at der afsættes væsentligt flere penge til humanitær bistand end tidligere. Det er i øvrigt en udvikling, der har været i gang i flere år. I 2015 afsatte den tidligere SR-regering blot 1.775 mio. kr. i humanitær bistand i sit finanslovsforslag.

Men en nærmere analyse af tallene viser, at stigningen langt fra er så markant, når der måles på faktisk bevilgede tilsagn og på udbetalinger.

Det ses især i 2015, det år V-regeringen kom til og bl.a. bebudede, at den humanitære bistand skulle friholdes for de store besparelser på udviklingsbistanden. Sådan gik det langt fra: Danmarks humanitære bistand dykkede faktisk med mere end 440 mio. kr. fra 2014 til 2015, fra 2.317 mio. kr. i 2014 til 1.895 i 2015. Det blev dog så godt og vel udlignet i 2016, hvor den humanitære bistand endte på 2.537 mio. kr.

Generelt har der de seneste år været en klar tendens til at opprioritere den humanitære bistand på finansloven. Men samtidig har de seneste års besparelser medført, at der bliver færre ubundne bistandsmidler end tidligere til ekstraordinære humanitære kriser i løbet af året.



## TYNGDE I AFRIKA TALLENE MATCHER IKKE LØFTERNE

”Tyngden af Danmarks bilaterale samarbejde med prioritetslande vil fortsat være i Afrika, hvor udviklings-samarbejdets kapital er afgørende.” Sådan lyder den klare udmelding i Regeringens udviklingspolitiske prioriteter, der blev meldt ud samtidig med finanslovsforslaget for 2018. V- og senere VLAK-regeringen har igen og igen meldt ud, at besparelserne på den danske udviklingsbistand skal gå uden om Afrika. Men tallene siger noget andet:

- I årene 2017-21 kan danske prioritetslande i Afrika forvente at få udbetalt omkring 7,5 mia. kr. fra Danmark i program- og projektbistand. Det er mere end 5 mia. mindre, end SR-regeringen planlagde i 2015
- I 2016 fik danske prioritetslande i Afrika i alt udbetalt 2.354 mio. kr. i program- og projektbistand. I 2012 var det tal helt oppe på 4.407 mio. kr.

Det hører med til billedet, at finanslovsforslaget for 2018 også opererer med en budgetlinje: ”Øvrige indsatser i Afrika” på 337,5 mio. kr. i 2018, og at det stiger voldsomt de kommende år. Men det er tilsagnstal – ikke forventede udbetalinger. Og de er ikke øremærket bestemte lande. Denne post var tidligere ganske ubetydelig, og ændringen understreger, hvordan dansk udviklingsbistand har bevæget sig fra de klassiske, langsigtede partnerskaber til mere uforudsigelighed.

Det hører også med, at finanslovsforslaget for 2016 opererede med

flygtningeudgifter på hele 2,9 mia. kr. og derfor efterlod færre midler til klassisk udviklingsbistand, herunder til Afrika.

### Faldende andel af faldende bistand

I 2011 gik hver 3. danske bistandskrone til Afrika. Lige siden er Afrikas andel af dansk bistand – målt på udbetalinger – faldet. Lavpunktet blev nået i 2015, da V-regeringens straks-opbremsning i bistanden gik hårdt ud over Afrika, der dét år modtog mindre end hver 6. danske bistandskrone, eller 15,75 pct. Det rettede sig noget i 2016, hvor Afrika modtog 18,9 pct. af den danske bistand. Men der er stadig et stykke op til tidligere tiders niveau, og dét ændrer det nye finanslovsforslag ikke afgørende ved.

### Farvel til 3 afrikanske lande

At dansk bistand til Afrika er for nedadgående bør ikke undre, eftersom dansk bistand til 3 tidligere afrikanske prioritetslande er besluttet udfaset siden 2015: Mozambique, Sydsudan og Zimbabwe. Uden at nye er kommet til. Tilbage er et historisk lavt antal danske prioritetslande i Afrika, nemlig 9, hvoraf Ghana oven i købet udfases i 2020, fordi landet nu er et mellemindkomstland.

### Og til Det sydlige Afrika

I Zimbabwe lukkede den danske ambassade i 2016. I Mozambique >



## FORVENTEDE UDBETALINGER TIL AFRIKANSKE PRIORITETSLENDE

År	SR FFL 2016	VLAK FFL 2018	Forskel kr.	%
2017	2.691	1.468,6		
2018	2.534	1.721,1		
2019	2.534	1.682,4		
2020	2.534 <sup>1)</sup>	1.384,6		
2021	2.534 <sup>1)</sup>	1.223,8		
2017-21	12.827	7.480,5	-5.346,5	-41,7

KILDE Egen sammentælling af forventede udbetalinger fra finanslovsforslag NOTE <sup>1)</sup> Tallet er en fremskrivning af niveauet fra 2018-19  
 GENEREL NOTE SR FFL 2016 er 'det tekniske' finanslovsforslag, som V-regeringen fremsatte i august 2015, og som var forberedt under SR-regeringen og derfor kan bruges som sammenligningsgrundlag.

lukker ambassaden ved udgangen af 2017. De to lukninger fjører sig til lukningen af den danske ambassade i Zambia i 2013 og efterlader Danmark uden prioritetslande i hele Det sydlige Afrika, der tidligere har stået stærkt i dansk udviklingssamarbejde.

### Brat opbremsning i Asien

V-regeringens beslutning i 2015 om at udfase bistanden til Indonesien, Nepal og Pakistan slog for alvor igennem i 2016, hvor den samlede danske bistand til Asien dykkede med næsten 400 mio. kr. til godt 1,6 mia. kr. Asiens andel af dansk bistand er nu nede omkring 10 pct. og ser i hvert fald ikke ud til at stige. Afghanistan, Myanmar og Bangladesh – i nævnte rækkefølge – er nu de største modtagere. Men også for de kommende års tilsagn til Asien gælder det – som for Afrika – at store dele endnu ikke er øremærket bestemte lande. Det underminerer den forudsigelighed, der er helt central for vellykket udviklingssamarbejde.

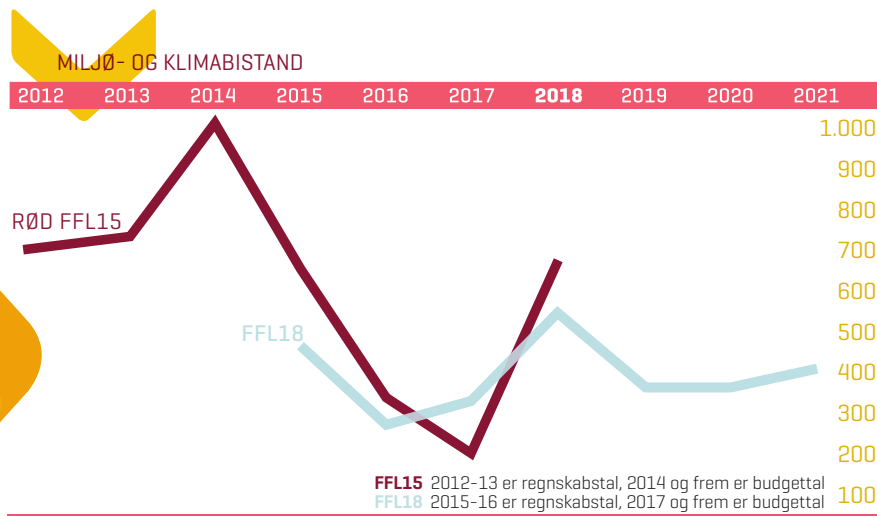
### Helt slut i Latinamerika

Med V-regeringens beslutning i 2015 om at udfase bistanden til Bolivia blev der sagt farvel til det sidste danske prioritetsland i Latinamerika. Ambassaden lukkede 1. juli 2017, og bistanden udfases helt i løbet af 2018.

## ERHVERVSSATSNING DEN PRIVATE SEKTOR I SPIL FOR AT NÅ VERDENSMÅLENE

“ Skal verdensmålene nås, kræver det mobilisering af yderligere finansiering, kompetencer og viden i hidtil uset omfang. Udviklingsbistanden vil fortsat være central, men den hverken kan eller skal løfte opgaven alene. Den private sektor skal langt mere i spil. Udviklingsarbejdet skal i stigende grad være katalysator for investeringer, overførsel af viden, teknologi, innovation og løsninger, som skaber vækst og bringer udviklingen ind på et bæredygtigt spor.

Sådan hedder det i Regeringens Udviklingspolitiske Prioriteter 2018, og sådan kan begrundelsen for at indføre en helt ny konto på finansloven fra 2017 sammenfattes. Den nye konto, §6.38, "Partnerskaber for bæredygtig vækst," samler en række aktiviteter, der hidtil har været spredt ud på andre konti. I 2017 blev der afsat næsten 1,3 milliarder kr. på den nye konto – i 2018 lidt mindre, nemlig 1.168,5 mio. kr. Men der er ingen tvivl om, at det er et område, Ulla Tørnæs og den samlede regering prioriterer meget højt og følger op på med en række helt konkrete og nye initiativer. Efter en række år med blandede erfaringer med dansk støtte til den private sektor – herunder Danidas såkaldte erhvervsinstrumenter – skal der tænkes nyt og innovativt.



## KLIMA OG MILJØ

# LØFTET OM AT KLIMABISTAND SKAL VÆRE ADDITIONEL ER GLEMT

I en analyse udarbejdet for Care, Folkekirkens Nødhjælp og Oxfam Ibis og fremlagt i juni 2017 fremgik det, at dansk bistand til klimafinansiering – målt i bevillinger – næsten er halveret de seneste år: Fra næsten 1,9 mia. kr. i 2013 til lidt over 1 mia. kr. i 2015. I det lys er det ikke voldsomme forbedringer, finanslovsforslaget for 2018 lægger op til: Af de godt 2,6 mia. kr., regeringen selv fastslår, at der i 2018 er ekstra under rammen for udviklingsbistand til udviklingslandene, vil regeringen f.eks. bruge beskedne 50 mio. kr. til at øge bidraget til Klimapuljen fra 300 til 350 mio. kr. Den fik under SR-regeringen 475 mio. kr. om året. Det skar V-regeringen med kort varsel med 100 mio. kr. allerede for 2015 og yderligere godt 100 mio. kr. i 2016, hvor 268 mio. kr. havnede i Klimapuljen.

De 300 mio. kr. i 2017, stigende til 350 mio. kr. fra 2018 og årene frem, bringer langt fra den danske klimaindsats op på tidligere tiders niveau, endsige indhenter efterslæbet fra de seneste års besparelser. Det sætter en tyk streg under, at løfterne fra de rige til de fattige lande på klimatopmøderne i København og Paris om, at klimabistanden skal lægges oven i eksisterende bistand – være additionel – er glemt.

Ekstra midler til klimafinansiering – både til tilpasning og til at reducere udslippet af drivhusgasser – skal, lyder det igen og igen fra regeringen, primært komme fra private investorer via bl.a. Klimainvesteringsfonden, som blev lanceret af SR-regeringen. Regeringen afsætter i samme ånd 25 mio. kr. til det nye initiativ Partnering for

Green Growth and the Global Goals 2030, P4G, der skal afløse Global Green Growth Forum, 3GF, og som blev lanceret af statsminister Lars Løkke Rasmussen i New York 20. september ved FN's generalforsamling. Under stor international bevågenhed, men til kritik i Danmark af, at regeringen samtidig slækker på klimaindsatsen i Danmark og i det danske udviklings samarbejde.

## Miljø-stop and go

De ekstra penge, der er til rådighed i 2018, betyder også, at regeringen igen henter Den Globale Miljøfacilitet (GEF) ind i varmen: 150 mio. kr. vil regeringen bidrage med til GEF's 7. opfyldning, der dækker årene 2018-2021. Det er lidt af en kovending, for i 2015 forudså Venstre-regeringen ikke nye danske bidrag til GEF og lagde op til at sløjfe 2018-bidraget til GEF, der af SR-regeringen var sat til 450 mio. kr. Så selv om GEF nu igen har udsigt til danske bidrag, er der også her langt til tidligere tiders niveau.

Også FN's Miljøprogram (UNEP), som de seneste år er ramt af danske besparelser, får igen penge. 10 mio. kr. fra 2018 og frem – et pænt stykke fra de ca. 30 mio. kr., UNEP fik om året under SR-regeringen.

IUCN, Den Internationale Naturbevaringssammenslutning, derimod, får stadig ikke danske bidrag. Under SR-regeringen modtog IUCN 25 mio. kr. årligt i kernebidrag. Nu må IUCN nøjes med en mindre kontingentindbetaling fra Danmark.

## CIVILSAMFUNDET

# RO, MEN INGEN JUBEL

De danske civilsamfundsorganisationer har været igennem et par drøje år: I 2015 beskar V-regeringen med ultrakort varsel 2016-støtten til NGO'erne med hele 31 pct. – fra de 1.103 mio. kr., SR-regeringen ville afsætte, til 758 mio. kr. I januar 2017 bebudede udviklingsminister Ulla Tørnæs – også med kort varsel, at hele den danske NGO-støtte skal 'konkurrenceudsættes'. I alt 19 organisationer som Mellemløst Samvirke, Red Barnet, Folkekirkens Nødhjælp og Care, der i årevis har fået relativt faste beløb på finansloven til deres udviklings- og nødhjælpsarbejde, skulle nu til at konkurrere med andre organisationer. "Det vil," sagde Ulla Tørnæs, "føre til et færre antal partnere i 2018. Måske endda nye partnere og dermed en anden fordeling af pengene."

Den melding oven på de store besparelser skabte ikke ligefrem tryghed i miljøet. Men utrygheden viste sig relativt ubegrundet. Da udbudsrunder var slut, viste det sig nemlig, at ingen af de gammelkendte organisationer var kasseret. 3 organisationer, Ghana Venskab, Vedvarende Energi og Verdens Skove, undlod dog pga. de forhåndskrav, der blev stillet, at deltage i udbudsrunder og får fremover Danida-støtte via CISU, Civilsamfund i Udvikling.

Hertil kommer, at de seneste års besparelser næsten ruller tilbage, fordi der – pga. færre asylansøgere og økonomisk vækst i Danmark – er godt 2,6 mia. kr. ekstra til udviklingsbistand i 2017. Det betyder, at der i 2018 afsættes en rund milliard kr. til bistand gennem civilsamfundsorganisationer. Det er en stigning på 260 mio. kr. fra 2017. Men stadig et stykke fra de 1.103 mio. kr. under SR-regeringen.

Den nye stigning bringer med andre ord ikke den danske bistand gennem civilsamfundsorganisationer tilbage til tidligere niveau – endsige kompenserer for efterslæbet for de voldsomme besparelser i 2016-17.

## “ FINANSLOVSFORSLAGET GIVER MERE EN TILFREDS FØLELSE AF RO END JUBEL

ERIK VITHNER, SEKRETARIATSLÉDER I CISU

## ADMINISTRATION

# NEGATIV TREND FORTSÆTTER

Der er nok at se til for de ansatte i Udenrigsministeriet og på de danske ambassader, og der bliver hele tiden mere: Nu skal de også lave aftaler om udsendelse af afviste asylmodtagere, hjælpe om med at etablere innovative partnerskaber, så udviklingsbistanden i stigende grad bliver katalysator for private investeringer. Og så videre, og så videre. Men der er ikke udsigt til flere hænder og hoveder i udenrigstjenesten. Tværtimod. De seneste mange års besparelser fortsætter trods kritik – bl.a. fra OECD DAC – af, at besparelserne er gået hårdt ud over den udviklingsfaglige viden og kapacitet, mens andre har givet udtryk for, at Danmark er ved at udvikle et 'discount-diplomati', når man sammenligner med tidligere og med vore naboer, Norge og Sverige.

Kritikken har gjort indtryk: Den besparelse på 200 mio. kr. på den generelle udenrigstjeneste, som V-regeringen gennemførte i 2015, blev i 2016 besluttet delvist tilbage – med 35 mio. kr. i 2017 og 70 i 2018. Men tilbage står, at den generelle nedadgående trend for udenrigstjenesten fortsætter – også for den del, der bruges til at administrere udviklingsbistanden. Her forsvinder næste år 6 af 736 mio. kr. – og i 2019 yderligere 10 mio. kr.

timbuktu  
FONDEN

## OPLYSNING

# STADIG LAVT PRIORITERET

I 2015 var der 48,7 mio. kr. til Danidas oplysningsbevilling, som var en af de poster, der blev allerhårdtest barberet i 2015-'fokuseringen' af den danske bistand: 30 mio. kr. røg. Og selv om der næste år bliver et par milliarder ekstra til udviklingsbistanden, så prioriterer regeringen stadig ikke oplysning. Mens Danidas oplysningsbevilling står uændret til 17 mio. kr. i 2017 og årene frem, falder den samlede bevilling til oplysning – fra 40 til 28 mio. kr. I 2015 var posten på 70 mio. kr. Næste års besparelse hentes på Danidas egen oplysningsvirksomhed, der går fra 19 til 7 mio. kr.



OPLYSNINGSVIRKSOMHED

EN UAFHÆNGIG  
**FOR** ANALYSE  
**GODT** AF  
TIL FINANSLOVS  
AT FORSLAGET  
**VÆRE** FOR  
**HELT** 2018  
**SANDT**

**TEKST** JESPER HELDGAARD, JHELDGAARD@GMAIL.COM

**KONSULENT** THOMAS RAVN-PEDERSEN

**LAYOUT/DESIGN** KIT HALDING/SURVIVALKIT.DK

**UDGIVER** TIMBUKTU FONDEN, 2017

**TRYK** PRINIFO TREKRONER