



## Ændrede finansielle strømme til udviklingslandene: fra officiel bistand til privat finansiering?

**Nye tendenser kendetegner forholdet mellem de private og officielle finansielle strømme til udviklingslandene. Den officielle bistands andel af de samlede strømme er faldende. Samtidig overlapper private og officielle finansielle midler såvel i sektorer som i lande i stedet for at komplementere hinanden.**

**Oktober 2008**

I de seneste årtier er der sket mærkbare ændringer i sammensætningen af eksterne finansielle strømme til udviklingslandene. Mest opsigtsvækkende er det, at den officielle bistands andel af de samlede finansielle strømme er faldet, mens en stigende del af strømmene i dag kommer fra forskellige private kilder inklusiv investeringer, pengeoverførsler fra migranter til hjemlandet, kommercielle lån og velgørenhed. Således er der eksempelvis en klar tendens til at både bilateral bistand og private midler i højere grad gavner Asien end Afrika. For OECD-bistandens vedkommende ses det i Figur 1.

Forskellige årsager er blevet fremhævet i den forbindelse. For det første bliver NGO'er i stigende grad finansieret af officielle donorer og har derfor en stigende tendens til at 'følge' dem. For det andet er der et stigende fokus på specifikke temaer (fx HIV/AIDS) i både officielle og private midler, der står i modsætning til den 'traditionelle' lande-baserede bistand. Støtten rettes for eksempel mod bestemte sygdomme i stedet for sundhedssektorer mere generelt. For det tredje allokeres privat og officiel bistand ofte til lokaliteter og sektorer, der allerede modtager udenlandske investeringer – ikke mindst som følge af et stigende overlap mellem velgørenhed og det private forretningsliv. Den følgende uddybning af disse pointer giver grundlag for en diskussion af hvilken rolle officielle donorer kan og bør spille i fremtiden.

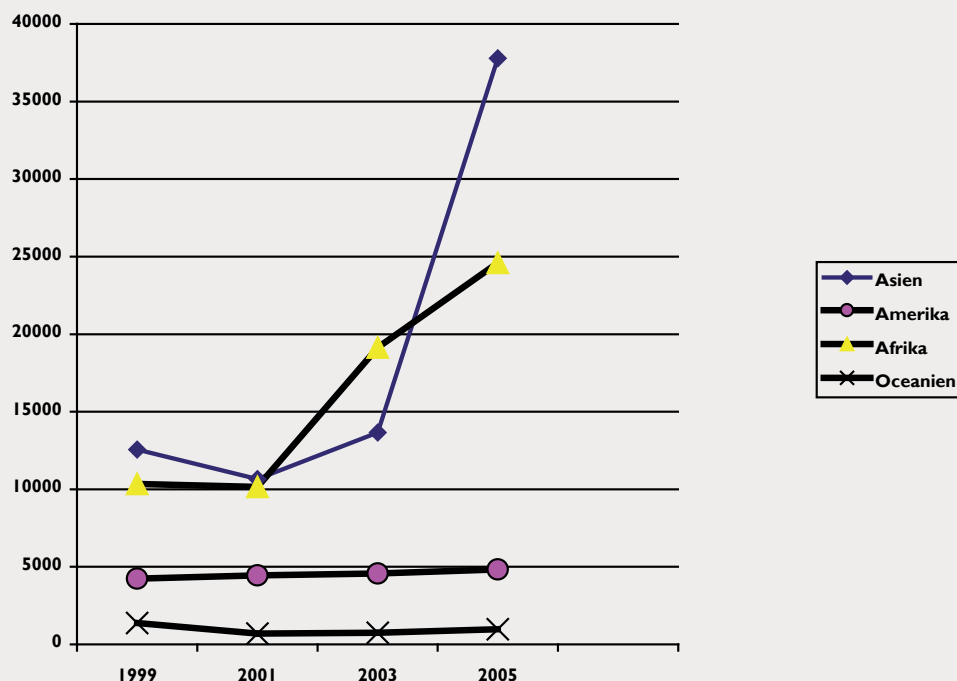
### **TENDENSER I DEN OFFICIELLE BISTAND**

OECD-landene har den målsætning at modtagerlandene for deres udviklingsbistand skal nå FN's årtusind-

### **Anbefalinger**

1. Private finansielle strømme til udviklingslandene drives i sagens natur ofte af kommercielle interesser og rettes derfor mod lokaliteter/lande, hvor disse kan 'plejes'. Derfor bør officiel bistand sigte mod at komplementere de private strømme, således at den i højere grad når de fattigste (mindre investerings-venlige) lande.
2. Der er et markant og stigende overlap mellem de 'emner', som bistanden, privat velgørenhed og 'velgørenhedsrelateret marketing' rettes mod. Derfor bør den officielle bistand koncentrere sig mindre om enkelte tværgående temaer – så som specifikke sygdomme – og i stedet støtte opbygning af hele sektorer.

**Figur 1:Udviklingen i regional fordeling af bilateral bistand fra OECD-landene**



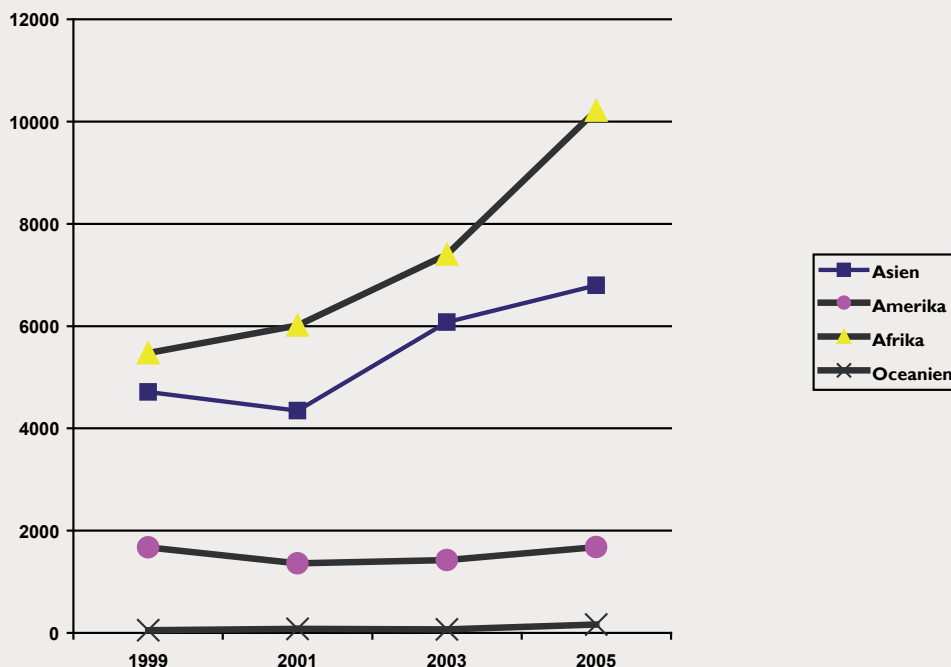
mål, der sigter mod at halvere den globale fattigdom i 2015. Som middel til at nå det mål er det ideen, at alle OECD-lande skal give 0,7 % af deres bruttonationalindkomst til bistand. Et umiddelbart kig på tallene for den totale officielle bistand viser da også en stigning fra ca. 38 milliarder USD i 1999 til ca. 106 milliarder USD i 2005 – det højeste tal nogensinde. Ikke desto mindre faldt den totale bistand allerede igen i 2006 og 2007, hvilket repræsenterede det første fald siden 1997. Samtidig var den reelle stigning frem til 2007 i forhold til OECD-landenes bruttonationalindkomst reelt moderat. Forøgelsen tilskrives især en kraftig stigning i bistand fra USA efter 11. september-angrebene. Således blev mere end 20 milliarder USD i nye ressourcer givet mellem 2001 og 2004 som et led i den amerikansk-ledede 'Krig mod Terrorisme'. Desuden var der en stor stigning i bilaterale midler til gældsafgivelse (især til Nigeria og Irak) i den samme periode. Siden 2005 er størrelsen af gældsafgivelse faldet til mindre end 10 % af den totale officielle bistand. En bemærkelsesværdig konsekvens af afslutningen på den massive gældsafgivelse og en reduktion af bistanden til Irak betyder, at forholdet mellem bistand og bruttonationalindkomst faldt for mange lande – til 0,16 % i 2007 for USA's vedkommende. OECD estimerer at yderligere 38 milliarder i 2007-dollars skal allokere til bilateral bistand, hvis årtusindmålene skal nås.

Fordelingen af den bilaterale OECD-bistand mel-

lem forskellige regioner afspejler også umiddelbart en opfyldelse af G8-målene om at fordoble bistanden til Afrika før 2010, idet de viser en stigning. Imidlertid er Afrikas andel af den totale OECD-bistand kun steget marginalt siden 1990, mens bistanden til Asien er steget markant som illustreret i Figur 1 – ikke mindst reflekteret i en stigning i bistanden til Kina, Irak, Afghanistan og Vietnam. En interessant pointe er, at denne regionale ulighed i forhold til at modtage bistand er mindre markant for den multi-laterale bistand end for den bilaterale. Afrika modtog den største – og mest stigende – andel af multilateral bistand mellem 1999 og 2005, hvorved denne type af bistand i visse tilfælde når lande og regioner, der ellers modtager få eksterne finansielle strømme. Den regionale fordeling af multi-lateral bistand fremgår af Figur 2.

I de seneste år er en række ikke-OECD donorer, inklusiv visse bedrestillede udviklingslande, blevet vigtige spillere på den internationale bistandsscene. De kendetegnes generelt af at koncentrere sig om infrastruktur-projekter og humanitær assistance i forbindelse med enkelte store kriser. De estimeres til at stå for godt 5 % af den nuværende totale bistand – et tal der forventes at stige i fremtiden. Ikke-OECD bistand er relativt koncentreret i få lande så som Afghanistan, Irak og Nordkorea – mens de numerisk vigtigste ikke-OECD donorer i Afrika er Kina, Indien og Brasilien.

Figur 2: Udviklingen i den samlede bistand fra multilaterale donorer



### TENDENSER FOR (SEMI-)PRIVATE STRØMME

NGOer kan inddeles i de, der selv skaffer ressourcer, og de der implementerer programmer støttet af officielle bistandsorganisationer. Derfor befinder de sig i grænsefeltet mellem officielle og private midler. De officielle midler der allokeredes til, eller gennem, NGOer i 2006 udgjorde i gennemsnit ca. 5 % af den officielle bistand i OECD landene. Der er begrænset viden, og nogen diskussion, om den rumlige fordeling af NGO bistand. Den Internationale Monetære Fond har for eksempel påpeget, at Afrika modtager en større andel af den samlede europæiske NGO bistand, end sin andel af verdens befolkning, mens Asien modtager mindre NGO bistand per capita end resten af verden. Andre kilder pointerer at dette ikke giver nogen særlig intra-regional fattigdoms-orientering, da NGOer har en tendens til at 'følge' de officielle donorer de får midler fra. Ligeledes påpeges det, at NGOer 'følger' andre NGOer for at opnå en 'klynge-effekt' eller prioritere lande de har et religiøst eller kulturelt fællesskab med. Således komplementerer NGOer ikke ofte den officielle bistand i forhold til geografisk distribution – NGO bistanden når ikke nødvendigvis ud til andre (mere trængende eller 'besværlige') lande/områder end de officielle donorer.

Et lignende billede af overlap med den officielle bistand – ikke mindst i forhold til valg af sektorer el-

ler 'emner' – kendetegner de såkaldte vertikale fonde, hvis betydning er steget betydeligt siden 1990'erne. De administreres og finansieres af flere aktører, inklusiv regeringer (official bistand), private virksomheder og organisationer, og befinder sig derved ligesom mange NGOer på grænsen mellem privat og official bistand. Prominente vertikale fonde inkluderer 'The Bill and Melinda Gates Foundation' og 'The Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria'. De er ofte specialiseret i temaer forbundet med sundhed; ofte med et relativt snævert fokus på enkelte sygdomme så som HIV/AIDS eller tuberkulose, og eksternt miljø. Det er blevet påpeget, at fondene (og de private aktører i dem) derved medvirker til at ændre distributionen af allokerede midler til udviklingslandene således at de anvendes på disse 'udvalgte sygdomme', mens andre sundhedsmæssige behov i stigende grad negligeres. Denne tendens forekommer at højnes af den ovenfor omtalte parallelle tendens til at fokusere på temaer inden for den officielle bistand.

Privat velgørenhed – der i nogen grad overlapper med strømme fra både NGOer og vertikale fonde idet disse også er delvist privat finansieret – er blevet vigtigere de seneste år. Det er imidlertid ikke klart i hvilken grad denne type af strømme går til udviklingslandene eller anvendes i/tættere på donorlandene. Derudover er grænsen mellem investeringer og velgørenhed udvisket af en international tendens for virksomheder

# DIIS POLICY BRIEF

til at anvende såkaldt 'velgørehedsrelateret marketing', hvorved en procentdel af profitten doneres til velgørehed. Et velkendt eksempel er (Product) RED-kampagnen, der støtter Global Fund to Fight Aids, Tuberculosis and Malaria gennem salg af visse produkter fra blandt andre Gap, Motorola og Apple.

Udenlandske direkte investeringer fra transnationale selskaber til udviklingslandene har nået det højeste niveau nogensinde (UNCTAD, 2006). Asien (først og fremmest Hong Kong/Kina) modtager ubetinget flest direkte investeringer, fulgt af Latinamerika og Caribien. Mens udenlandske investeringer til Afrika oversteg den officielle bistand for første gang i 2005, er investeringerne stadig meget få relativt til Asien og Latinamerika. Det er også værd at bemærke den værditilførmæssige forskel, der består i at udenlandske investeringer i Afrika hovedsageligt går til naturressourcer, mens de i Asien i langt højere grad er rettet mod fremstillingsvirksomhed.

Endelig anses pengeoverførsler fra migranter til hjemlandet i stigende grad for vigtige finansielle strømme til udviklingslandene, idet de opfattes som mindre sårbare over for f.eks. regeringskriser end bistand og udenlandske investeringer. Efter udenlandske investeringer er de i dag estimeret til at udgøre den største kilde til ekstern finansiering i udviklingslandene. En sammenligning af forskellige regioner viser, at stigningen i pengeoverførslerne især har fundet sted i Sydøstasien og Latinamerika, mens Afrikas andel er relativt begrænset, og størst i mere velstillede lande

som Nigeria, Sydafrika og Kenya. Alligevel er det en vigtig pointe at for visse lavindkomstlande er migranternes pengeoverførsler reelt den vigtigste eksterne finansielle kilde sammenlignet med både bistand og investeringer.

## KONKLUSION

Det er en tydelig tendens at official bistand og private finansielle strømme overlapper hinanden. Således bliver specifikke lande, sektorer eller emner i forskellige grader favoriserede, mens andre modtager langt færre midler fra nogen form for finansiell kilde. Private finansielle strømme (ikke mindst investeringer) distribueres i sagens natur ikke ligeligt mellem regioner og lande og er generelt mindst i de fattigste områder. Der er derfor grund til at konkludere, at selv om den officielle bistands andel af de samlede finansielle strømme til udviklingslandene falder, er dens rolle på ingen måde udspillet. Tværtimod synes det nuværende scenarie at danne grobund for en endnu vigtigere rolle for officielle donorer i den nærmeste fremtid i forhold til specifikt at målrette bistanden mod mindre 'populære' sektorer og lande.

*Lotte Thomsen*  
*[www.diis.dk/lth](http://www.diis.dk/lth) – [lth@diis.dk](mailto:lth@diis.dk)*

### Læs mere:

IMF (2007) Changing aid landscape. IMF, December 2007.

OECD (2008a) Debt relief is down: Other ODA rises slightly. [http://www.oecd.org/document/8/0,3343,en\\_2649\\_201185\\_40381960\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/8/0,3343,en_2649_201185_40381960_1_1_1_1,00.html)

Steer, L. (2008) New actors and new flows – the World Bank Group, the private sector and sustainable growth: An issues paper. An eye on the future – the World Bank Group in a Changing World, Conference Paper.

[www.diis.dk/fremtidensudviklingsbistand](http://www.diis.dk/fremtidensudviklingsbistand)

## DANSK INSTITUT FOR INTERNATIONALE STUDIER

Strandgade 56, 1401 København K.

tlf. +45 32 69 87 87 · Fax +45 32 69 87 00 · e-mail: [diis@diis.dk](mailto:diis@diis.dk) · [www.diis.dk](http://www.diis.dk)