

Konkurrencestaten og brandingkapløbet i udenrigstjenesten

Martin Marcussen, professor
Institut for Statskundskab, Københavns Universitet
mm@ifs.ku.dk

Alle organisationer må pleje deres omdømme i forhold til deres materielle, politiske og normative omgivelser. Denne artikel beskriver, hvordan Udenrigstjenesten brander sig i konkurrencestatens tidsalder. Artiklen går imidlertid et skridt videre. Det hævdes, at det ikke alene er Udenrigsministeriet, der brander sig i forhold til de danske omgivelser, men også de enkelte diplomatiske udeposter, der har travlt med at brande de lande, de arbejder i. Der er opstået en betydelig intern konkurrence mellem de diplomatiske udeposter om at vinde kapløbet om at være tilstede i det mest attraktive land. Handelsdiplomati har bevæget sig fra »Made in Denmark« til »Made by my embassy«.

Det bliver ofte hævdet at Udenrigsministeriet har en helt særlig plads i centraladministrationen fordi den varetager suveræne transaktioner (Wilson, 1989: 359). I Danmark er det oven i købet nævnt i grundloven, at udenrigspolitikken er Kongens/regeringens eksklusive domæne. Ifølge dette argument har ministeriet en ganske særlig og selvstændig placering i det politiske landskab, nærmest ligesom Nationalbanken og domstolene. Det teoretiske argument, der støtter op omkring ønskeligheden af at have de facto-uafhængige offentlige institutioner baserer sig ofte på den idé, at politikere i deres korte valgperioder har det med at arbejde med snævre tidshorisonter, og måske endda via deres po-

litik forsøger at fremme deres egne genvalgschancer. Problemet er, at det i nogle politiske sammenhænge – især når det drejer sig om et lands relationer til udlandet – anses som en nødvendighed, at der er stabilitet i den førte kurs. Det betyder, at for at forhindre, at der drives uhensigtsmæssig partipolitik på et område der naturligt har international rækkevidde, kan man isolere dette område fra politisk indflydelse (Eijfinger og de Haan, 1996). I samme ombæring antages det som en fordel, at politisk uafhængige institutioner har relativt få og klare målsætninger, der meningsfuldt kan måles og vejes (Blinder, 1997; Kydland og Prescott, 1977).

Hvis det engang forholdte sig sådan, at Udenrigsministeriet svævede over de politiske rørte vande, så forholder det sig ikke længere på denne måde. Udenrigsministeriet er blevet normaliseret. Det er sket gradvist, men processen, der har ledt til Udenrigsministeriets normalisering er blevet accelereret efter afslutningen af den kolde krig, der vendte op og ned på prioriteterne i de fleste landes udenrigspolitik. Samtidig har udviklingen af nye teknologiske landvindinger inden for grænseoverskridende kommunikation definitivt brudt diplomatiets informationsmonopol; globaliseringen har åbnet den internationale politiske arena for et utal af nye aktører; og

den europæiske integrationsproces har medført at nærmest alle mulige instanser i den offentlige sektor er inddraget i praktisk international politik (Marcussen, 2013; Pilegaard, 2013).

For udenrigstjenesten betød denne normalisering, at man ikke længere udelukkende skulle interessere sig for Danmarks omdømme i det fjerne udland (Larsen, 2014). Nu begyndte det at handle om at komme til en nærmere forståelse af, hvad det indebærer at være en nyttig offentlig institution i Danmark. Vel at mærke en institution, der år efter år fortjener at være centralt placeret på finansloven. Man skulle, med andre ord, til at lære at læse dansk politik og ikke mindst forstå hvad det kræver at være en legitim offentlig institution i den brede offentlighed (Suchman, 1995).

Normaliseringen indebar ikke kun, at det strategiske ledelsesniveau i ministeriet skulle forsøge at begå sig i forhold til den øvrige centraladministration og ikke mindst pressen, den betød endvidere, at hver enkelt enhed i ministeriet skulle til at markere sig internt såvel som eksternt. Det var ikke længere nok at forstå og beherske de interne magtstrukturer i ministeriet og at kunne begå sig smidigt i forhold til husets beslutningsstrukturer. Nu var det også nødvendigt at træde i karakter i forhold til omgivelserne i Danmark. Hver enkelt enhed i ministeriet – Borgerservice, Eksportrådet, Danida og hele den blok der har med såkaldt generel udenrigspolitik at gøre – skulle nu til at tænke nøje over, hvordan man fik kommunikeret sin politik og ikke mindst sine resultater ud på den helt rigtige måde.

Men det stopper ikke her. Det er ikke kun ministeriets øverste ledelse og hver af de fire store indsatsområder i udenrigspolitikken, der skal til at indtænke dansk politik i deres daglige arbejde med Danmarks udenrigsanliggender. Hver enkelt udepost må nu også til at tænke nøje over, hvilke argumenter, der er bedst egnede til at begrunde hvorfor Danmark

netop er repræsenteret i deres land og ikke i andre. Der er, med andre ord, opstået en intern konkurrence mellem udeposterne om at kunne brande sit land, som lige netop dét sted, hvor der skal indsættes nye ressourcer.

Det er konsekvenserne af denne normalisering, der er temaet for denne artikel. Det vil blive hævdet, at Udenrigsministeriet i disse år brander sig på at være handelsbalancens vogter, og dermed italesætter sig selv som direkte bidragsyder til løsningen af det problem, der ligger alle politikere på sinde, nemlig beskæftigelsen i Danmark. Det er også argumentet, at normaliseringen har bragt ambassadørerne, generalkonsulerne og konsulerne på de diplomatiske missioner i en ganske vanskelig situation, hvor man hele tiden må afveje hensynet til Danmarks overordnede udenrigspolitiske målsætninger overfor hensynet til udepostens interesser.

Artiklen er struktureret i to dele. Første del handler om det legitimitetsspil, som Udenrigsministeriet forsøger at spille i den danske politiske kontekst. Anden del handler om, hvordan de diplomatiske missioner forsøger at brande deres respektive lande med henblik på at tiltrække sig opmærksomhed og opbakning hjemmefra. Det konkluderes at Udenrigsministeriet med den øgede fokus på økonomisk diplomati har fundet en platform, der kommunikerer godt i Danmark – i hvert tilfælde så længe Danmark har økonomiske udfordringer. Det konkluderes endvidere at ambassaderne vil gå ganske langt for at skaffe betalende kunder i butikken. Det betyder ikke nødvendigvis, at de oversælger deres lande og dermed fejlinformerer de erhvervs-kunder, der ønsker at modtage og betale for ambassadens konsulentydelse.

Udenrigsministeriet i konkurrencestatens vold

Der er ingen organisationer, der fungerer i et totalt vakuum. Enhver organisation kan ses som et sub-system, der er en integreret del

af det samfund, den skal fungere i (Parsons, 1956). For at en organisation kan overleve på sigt, må den tilføre andre organisationer noget, som de efterspørger. Det er imidlertid ikke givet på forhånd, hvad andre organisationer efterspørger. En organisation kan derfor have stor indflydelse på at danne sin egen efterspørgsel. Hvis organisationen på den måde mestrer sine omgivelser, er dens plads i samfundet sikret. De fleste organisationer er dog ikke i stand til fuldkommen at styre, hvilke krav omgivelserne stiller organisationen overfor. Derfor må den såkaldte »åbne organisation« udvikle en kapacitet og evne til at læse, hvilke værdier og kulturer der hersker i samfundet, og forsøge at tilpasse sig disse normative omgivelser. Hvis det lykkes, opnår organisationen legitimitet.

Enhver organisation må altså forsøge at producere serviceydelser, der er i efterspørgsel i samfundet, men den må også være påpasselig med at kommunikere nogle værdier, der er i overensstemmelse med de herskende værdier i samfundet (Selznick, 1949). Det er klart, at en god politisk forståelse for samfundet vil indebære, at organisationens ledelse formår at placere organisationen centralt i forhold til de dominerende værdier i samfundet. Det betyder dog ikke nødvendigvis, at hele organisationen og dens enkeltdele i praksis skal udleve disse værdier til dagligt. Organisationens eksterne italesættelse kan være symbolsk og nogle gange forekommer der en de-kobling mellem tale og handling (Meyer og Scott, 1983; Brunsson, 1989).

Hvilke træk i omgivelserne er det så udenrigstjenesten må forsøge at tale sig ind i? For at gøre diskussionen håndgribelig skal blot nævnes to elementer af disse omgivelser, der hver for sig har haft indflydelse på den måde Udenrigsministeriets forsøger at italesætte sig selv: sparedagsordenen og den finansielle krise.

Sparedagsordenen

Først sparedagsordenen. Indtil 2002 gik alt fint

i Udenrigsministeriet. De samlede lønsumsudgifter beløb sig i dette år til kr. 953 millioner. Derefter gik det hurtigt ned ad bakke. En EU-rapport viste, at det danske diplomati var EU's dyreste (European Commission, 2000: 11). En budgetredegørelse gentager undersøgelsen og bekræfter, at den danske udenrigstjeneste var den dyreste blandt samtlige 15 EU-lande (Finansministeriet, 2001). Dette leder til en omfattende negativ presseomtale (*Weekendavisen*, 2001) og en dokumentarfilm »Det dyre diplomati« (TV2, 2002). Udenrigsministeriet forsøger at tilbagevise påstande om overforbrug blandt andet ved at lade Deloitte Consulting udarbejde endnu en undersøgelse, der konkluderer, at udenrigstjenesten hverken er dyrere eller billigere end udenrigstjenesterne i de lande, vi plejer at sammenligne os med (Deloitte Consulting, 2002).

Men Finansministeriets priming havde været ekstremt effektiv. Scenen var allerede sat for omfattende besparelser i ude- såvel som hjemmetjenesten. Umiddelbart før Danmark overtager EU-formandskabet i foråret 2002, annonceres det blandt andet, at der skæres ti ambassader væk. Hertil kommer besparelser på ulandsbistanden, salg af ejendomme, og ansættelsesstop i ministeriet. I alt 120 ansatte fyres eller forlader ministeriet ved naturlig afgang. Over natten reduceres lønsomforbruget til kr. 734 millioner i 2003. En besparelse fra det ene år til det næste på 23 pct.! (*Politiken*, 2001, 2002). Siden er det kun gået én vej. I 2010 blev det besluttet at spare yderligere 135 stillinger væk. I 2012, umiddelbart før endnu et EU-formandskab, blev det besluttet at lukke yderligere tre ambassader, 51 medarbejdere blev fyret, og det blev annonceret, at mere end 100 stillinger vil blive nedlagt de kommende to år. Det samlede lønsumsforbrug er i 2013 på kr. 662 millioner. Dette er tal vil falde yderligere frem mod 2017.

I sammenligning med mange andre ministerier er besparelserne i udenrigstjenesten i den høje ende (Figur 1). I Statsministeriet er der

også blevet skåret i lønsumsudgifterne, men der er ikke tale om besparelser, der måler sig med dem i Udenrigsministeriet. Hvis vi sammenholder med udviklingen i Finansministeriet, har man her, på trods af meget store udsving fra år til år, formået at forøge sit lønsumsforbrug ganske betragteligt.

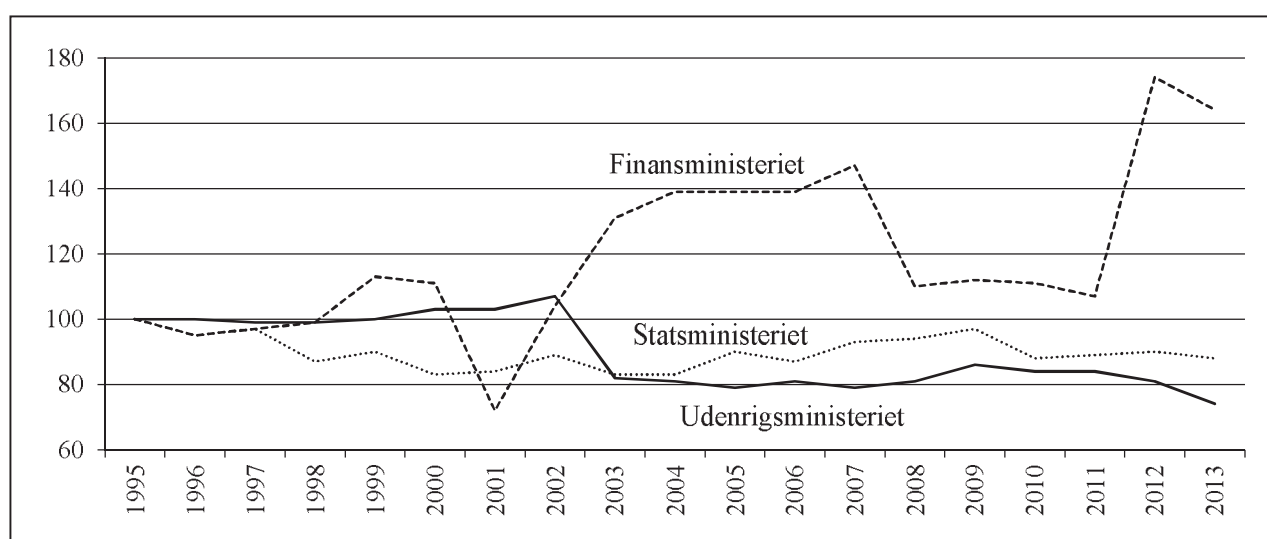
At udenrigstjenesten hører til på den spareivrige fløj, har imidlertid ikke ændret ministeriets image som et »luxusministerium«. Der er jævnligt beretninger i pressen, der mener at kunne underbygge en påstand om, at det danske diplomati er dyrt. Derfor er det også udgiftsstyring, rationalisering og besparelser, der står højt på dagsordenen, når direktionen skal markere ministeriets prioriteter i offentligheden. Det var eksempelvis tilfældet i departementschefens tale til de hjemkaldte ambassadører i september 2012: »Nødvendigheden af at sikre bæredygtige offentlige finanser indebærer, at udgiftsstyring vil være i fokus«, blev det slået fast. Det var også udgiftsstyring, der blev fremhævet som den centrale bevæggrund for at igangsætte en reform af ambassadestrukturen i 2014 (Udenrigsministeriet, 2013: 9).

Overordnet forholder det sig sådan, at en helt central norm for den offentlige forvaltning i dag handler om stram udgiftsstyring. Det gælder for alle offentlige instanser, men det gælder i særdeleshed for udenrigstjenesten, der slæber rundt på et (ufortjent) renommé som et luksusministerium.

Finanskrisen

Så er der finanskrisen fra 2007 og de efterfølgende mange års vækst-, gælds- og bankkriser, der præger økonomien og hele den offentlige sektors funktionsmåde. Med finanskrisen kommer endnu et lag af normer op på samfundets dagsorden som udenrigstjenesten, ligesom alle andre offentlige institutioner, må forholde sig proaktivt til. Fra den ene dag til den anden bliver hovedprioriteten for den offentlige sektor at sikre beskæftigelsen. En beskæftigelse, der først og fremmest skal sikres gennem innovation og handel med udlandet. De dominerende normer beskrives ofte med begrebet konkurrencestat (Pedersen, 2011; Cerny, 2006) som Finansministeren hurtigt gjorde til sit eget (*Politiken*, 2013). Kort sagt er idéen den, at alle offentlige ansatte må gøre deres til at styrke Danmarks

Figur 1: Indekseret lønsumsforbrug, 1995-2013 (1995=100)



Kilde: Tilpasset fra Matthiessen (2014: 126)

internationale konkurrenceevne. Det gælder skolerne, hvor de studerende må tilegne sig kompetencer, der gør dem konkurrencedygtige i forhold til unge fra andre lande. Det gælder universiteter, der må bidrage mere fokuseret med innovation af den slags, der kan omsættes til varehandel. Og det gælder udenrigstjenesten, der må til at overveje, hvordan man bedst spiller ind i forhold til Danmarks placering i den internationale konkurrence.

Svaret bliver økonomisk diplomati, i denne sammenhæng forstået som den diplomatiske aktivitet, der bidrager til eksportfremme. Danmark får en handelsminister, der sammen med udenrigsministeren skal udtænke planer for, hvordan eksporten til vækstmarkederne kan fordobles i løbet af en ganske kort år-række (Regeringen, 2012). Det bliver samtidig opgaven at indtænke den kommercielle dimension i alle andre af husets aktiviteter, herunder særligt udviklingspolitikken (*Udenrigs*, 2014; Lidegaard og Jensen, 2014). Dette kommer helt konkret til udtryk ved, at der i forbindelse med en ministerrokade i 2014 oprettes en portefølje i Udenrigsministeriet som en ny kombineret handels- og udviklingsminister må tage ansvaret for. Den nye minister forklarer, at »dét vi gør med den her strategi ... er, at vi blandt andet forsøger at omstille hele Udenrigsministeriets organisation til i langt højere grad at understøtte dansk eksport og handel« (Jensen, 2014).

Der udvikles vækstmarkedsstrategier for en lang række lande i 2012 og 2013, og der udvikles en samlet strategi for økonomisk diplomati i 2014 (Regeringen, 2014). Der gennemføres en reform af ambassadestrukturen i 2014, hvor en række ambassader i Europa, der skønnes at have et mindre eksportpotentiale nedlægges, og der oprettes nye ambassader i Nigeria, Myanmar, Colombia og Filippinerne, hvor det vurderes, at eksportpotentialet er stort. Beskeden alle steder er klar: diplomati skal bane vejen for væksten og jobskabelsen. Der skelnes mellem vækstmar-

keder (bl.a. BRIK landene) og volumenmarkeder (Norge, Sverige, Tyskland og USA) og det er især vækstmarkederne, der for alvor italesættes som fokus for det økonomiske diplomati (*Børsen*, 2012a).

Det er denne dagsorden, der nu for alvor trænger ud på de diplomatiske missioner. Spørgsmålet, der forfølges i næste afsnit er, hvordan ambassaderne brander deres lande og hvorvidt denne form for branding kan ses som et udtryk for, at ambassaderne indbyrdes konkurrerer om at fremstille deres markeder i det bedst tænkelige lys. Er der opstået en sælgerkultur i diplomatiet?

Ambassaderne i konkurrence om det bedste lande-brand

Frygten for at blive den næste ambassade, der skal spares væk

På ambassaderne har man et årligt indtjeningskrav, der skal realiseres ved at yde konsulentbistand til de erhvervsvirksomheder, som måtte ønske sig at komme ind på de pågældende markeder, eller blot har behov for rådgivning i forbindelse med en allerede igangværende kommerciel aktivitet på markedet. I 2012 blev der hentet i alt kr. 77 millioner ind på eksportfremmeaktiviteter. I 2014 kan indtjeneingen i Eksportrådet komme op på knap kr. 100 millioner. Det er en kendt sag, at dette krav om indtjening hvert år står højt på den enkelte ambassadørs dagsorden. En ekstra indtægt kommer desuden fra de konsulære ydelser, der leveres rundt omkring i verden. Her blev der i 2012 hentet kr. 73 millioner.

Sparedagsordenen er også yderst aktuel for enhver dansk ambassadør. I sammenligning med de norske, svenske og hollandske ambassader er de danske ambassader ofte mindre, dog uden at dette betyder, at deres dagsorden er tilsvarende lille. Besparelserne har fundet indpas på forskellige måder. I en første runde blev en lang række udsendte diplomater erstattet af lokaltansatte. I 2013 var der 404 ud-

sendte diplomater, hvoraf 64 var attachéer fra andre ministerier. Til sammenligning var der 1.140 lokaltansatte. I anden række har besparelserne fundet sted ved at sælge de udsendte diplomaters boliger. Diplomaterne må fremover i stor udstrækning begå sig på det lokale lejemarked. Hertil kommer, at diverse udetillæg gradvist er blevet reduceret. Det samme gælder mulighederne for at rejse på business class. Endelig har man forsøgt at rationalisere sagsgangene ved i stor udstrækning at indføre digital sagsbehandling. Behovet for rejser mellem ambassaderne indbyrdes og til hjemlandet er også blevet minimeret ved at installere videolinks rundt omkring på ambassaderne. Disse videolinks gør det muligt at afholde regelmæssige møder med udsendte fra hele verden. Alt dette peger i retning af besparelser.

I den anden retning trækker de betydeligt forøgede behov for sikkerhed rundt omkring på ambassaderne. I alle de lande, hvor sikkerhedstruslen er høj, de såkaldte hardship-ambassader, er der indkøbt skudsikre biler, installeret sikre ejendomme med permanente vagtværn og kameraovervågning, og der er installeret satellittelefoner, som fungerer i alle tænkelige situationer. Særlig omfattende er naturligvis sikkerhedsniveauet i de lande, hvor Danmark er eller har været krigsførende nation. Det gælder blandt andet Afghanistan og Irak, men også i lande som Pakistan, Tyrkiet og Kenya er sikkerhedsniveauet forøget betragteligt. Det er vanskeligt at gøre det endelige regnskab op. Men for ambassadøren selv er der en klar opfattelse af, at der er færre midler og ansatte at udøve diplomati med.

Det spørgsmål, enhver ambassadør må stille sig selv, er det følgende: er det på min ambassade, der skal spares næste gang? Med dette spørgsmål hængene som en trussel over hovedet kaster ambassadøren sig ud i at brande sit land som det næste eksportparadis. I det følgende gives et eksempel fra Afrika.

Kast virksomhederne for løverne i Afrika

Ambassaden i Nairobi afholdt den 5. oktober 2012 i samarbejde med Eksportrådet en konference om danske virksomheders muligheder for at investere i Kenya. Medierne lægger op til begivenheden ved at konstatere, at »Erhvervslivet bør se på Kenya« (*Fyns Stiftstidende*, 2012). De 100 fremmødte erhvervs-mænd og -kvinder repræsenterede ikke mindre end 70 danske virksomheder. Nogle af tilhørerne repræsenterede gruppen af de allerstørste danske virksomheder – Carlsberg, Arla Foods, Novozymes og Lundbeck – andre faldt ind under den brede betegnelse »små og mellemstore« virksomheder. Blandt oplægsholderne optrådte to ministre – handels- og investeringsministeren samt udviklingsministeren – og hertil embedsmænd fra Danida, Eksportkreditfonden, Eksportrådet samt et udvalg af danske og udenlandske forretningsfolk, der under forskellige vilkår arbejder i Østafrika.

Entusiasmen for Kenya var høj. Af ambassadøren får tilhørerne at vide, at Afrika bevæger sig i den rigtige retning, og at vi er vidne til en veritabel transformation af det afrikanske kontinent. Særligt tydeligt er dette i Kenya, som blev sammenlignet med en »lion on the move«. Nu er tiden kommet til at tage skridtet ind på dette lovende marked, får tilhørerne fortalt.

Oplægsholderen fra Dalberg Consulting fortsætter dette spor. Afrikanske lande befinder sig i en take-off-fase. Kenya er godt på vej til at blive den centrale port til det afrikanske marked. I dag er markedet vidt åbent – om ti år vil det være lukket, forsikrer han os.

Oplægsholderen fra Maersk Line fortæller, at vi bør glemme alle vore fordomme om Afrika. Der er masser af muligheder og ikke mindst »autencitet« på dette kontinent. På alle måder lever Maersks repræsentation i Østafrika op til de professionelle standarder, selskabet forventer i hele organisationen. Fra

Novo Nordisk lyder det enslydende: »Latinamerika, Sydøstasien og Afrika er fremtiden. Vi er ikke i velgørenhedsbranchen, vi skal lave forretninger. Vi var ikke i Kenya, hvis vi ikke mente, at det var en god forretning.«

Handels- og investeringsministeren følger samme spor. Med udgangspunkt i et Karen Blixen citat, hvor livet på savannen og champagne i glasset indtager en central plads, må vi forstå, at der eksisterer et naturligt og harmonisk forhold mellem Kenya og Danmark. Det er et land, der byder sig til med muligheder for store såvel som små virksomheder. Det understreges, at hvis fokus udelukkende er på at undgå risici, så vil der være mange muligheder, der går ens næse forbi. Tiden er nu kommet til, at der skabes partnerskaber mellem Danmark og Kenya på et væld af områder.

En af tilhørerne vil vide, om der slet ikke er noget rigtigt i alt det, man hører om korruption i Kenya? Spørgsmålet er interessant og relevant, al den stund Kenya befinder sig i den dårlige ende af Transparency Internationals (TI) corruption perception index. I 2011 var Kenya placeret som nummer 154 (af 182 lande) efter lande som Tajikistan (152), Hviderusland (143) og Sierra Leone (134). På hjemmesiden for TI's lokale afdeling i Kenya (tikenya.org) kan man ydermere finde det såkaldte Kenya Bribery Index, hvor der i den seneste årsrapport konkluderes, at 87 pct. af de adspurgte i en survey i det forløbne år var blevet mødt med en opfordring til bestikkelse, og at langt de fleste (88 pct.) af disse adspurgte faktisk havde betalt bestikkelse på opfordring. Rapporten hævder desuden, at bestikkelse er mest hyppig i situationer, hvor en person ønsker at blive fritaget for strafforfølgelse, ønsker at springe over ventelister til offentlige goder, ønsker at igangsætte eller drive en forretning eller ønsker forbedringer i egen jobsituation.

Samtlige oplægsholdere på Eyes on Kenya

konferencen forsikrer imidlertid tilhørerne om, at de aldrig selv har betalt bestikkelse i nogen som helst sammenhænge. De har godt hørt, at det forekommer, men at den bedste måde at undgå dette på er at undlade at interagere med de offentlige myndigheder i Kenya. Repræsentanten for Maersk Line advarede: »Hold jer ude af politik. Det er dér korruption foregår.« Vimal Shah, indiskfødt CEO for den Kenya-baserede BIDCO Group, følger op: »Vi handler aldrig med staten. Forestillingen om korruption i Kenya er langt større end virkeligheden.« Ambassadøren konkluderer, at det ikke er mere besværligt at lave forretninger i Kenya end så mange andre steder.

En anden tilhører vil høre, om det ikke er et problem, at der er politisk ustabilitet, og at Kenyas nabo, den fejlslagne stat Somalia, er kendt for sine omfattende illegale maritime aktiviteter, og som i øvrigt indtager den absolutte bundplads i TI's corruption perception index? Også her kan oplægsholderne berolige. Vi må forstå, at der er taget hånd om den besværlige nabo Somalia, og Vimal Shah mener at vide, at pirateriet er et problem af fortiden; ja, at der allerede om fem år vil være ganske anseelige forretningsmuligheder i Somalia. Også oplægsholderen fra Dalberg Consulting forsikrer os om, at det bestemt går i den rigtige retning.

Set fra Eksportrådets og den danske Nairobi-ambassadørs synspunkt var konferencen en succes! Det blev klart for alle og enhver, der måtte være i tvivl, at ambassaden er en ekstremt vigtig indgang til det officielle Kenya og en uvurderlig kilde til viden om og netværk i Kenya. Samtlige oplægsholdere – fra store såvel som små, danske såvel som udenlandske virksomheder – havde kun rosende ord til overs for den danske eksportfremmeindsats. Den tilstedeværende journalist fra Børsen konkluderede da også nogle dage efter konferencen, at der er »Danske muligheder i Kenya« (*Børsen*, 2012b).

Alligevel antyder tilhørernes spørgsmål, at der eksisterer et ønske om at få saglig information om dette fremmede marked. Kan det passe, at markedet lukker omkring sig selv om ti år? Forholder det sig virkelig sådan, at man kan holde sig ude af politik og undgå kontakt med de offentlige myndigheder og dermed korrupsion? Er der nogle forskelle i den risiko, man er villig til at tage, og kan tåle at tage, når man er en meget stor henholdsvis en meget lille virksomhed? Er der nu også taget hånd om pirateriet og terrorgrupperne i nabolandet Somalia? Der blev ikke givet svar på spørgsmål som disse under konferencen.

Den utilslørede begejstring for Afrika deles også af Dansk Industri (DI), der i en analyse konstaterer, at Danmark er bagud i verdens næste væksteventyr (DI, 2014). Over syv sider nævnes ikke en eneste bekymring om forretningsmulighederne på kontinentet. »Der er mange myter om Afrika« konstaterer Thomas Bustrup, Direktør for Dansk Industri (Epn.dk, 19. marts 2014). Senere lancerer handelsministeren, udviklingsministeren og udenrigsministeren i fællesskab det såkaldte »Opportunity Africa«-initiativ. Den daværende handelsminister »Nick Hækkerup fremhæver, at særligt Afrika i disse år oplever en massiv økonomisk vækst, som danske virksomheder bør ride med på, før det er for sent« (Jyllandsposten, 2014).

Retter vi nu blikket mod én af de kommunikationsplatforme, som potentielle eksportinteresserede kunder højst sandsynligt vil opsøge, nemlig hjemmesiden for den danske ambassade i Kenya, så er der to ting, der springer i øjnene:

For det første, at handelsafdelingens del af hjemmesiden er salgsorienteret, meget tilsvarende en hjemmeside for ethvert privat konsulentforetagende, der forsøger at sælge sine ydelser. Præsentationen indledes med, at man beder læseren om at »Think of us as your

local partner in the Kenyan market«. Den gennemgår derefter ganske kort de fem kerneydelser, som handelskontoret leverer, hvorefter prisen på kr. 935,- per time fremhæves som en ekstra salgsdimension. Det er ikke altid nemt at begå sig i Afrika, men handelskontoret lover, at det kan levere services, der reducerer de mulige omkostninger og risici, der måtte være forbundet med dette eventyr.

For det andet er det interessant at notere sig, at der kun fremhæves succeshistorier, for eksportfremme i Kenya. Eksempelvis nævnes en ledende producent af diabetesmedicin, der havde haft problemer med at nå helt ud til de fattigste målgrupper i landet. Men med handelskontorets hjælp er det nu lykkedes for virksomheden at penetrere hele det kenyanske marked. Et andet eksempel er fra fødevarerområdet, nærmere bestemt mejerisektoren, hvor ambassadens handelskontor slet og ret har valgt at indkopiere en passage fra kundens evaluering af den hjælp man har modtaget. Udtalelsen afsluttes med et »Well done to the team for an outstanding help«.

Kan man på baggrund af dette eksempel konkludere, at ambassaderne oversælger deres lande? For at svare på dette spørgsmål er det hensigtsmæssigt at skelne mellem to faser i branding-øvelserne. I den indledende fase handler det om at trække kunder til butikken. Man hænger det bedste og smarteste tøj i udstillingsvinduet eller helt ude på gaden. Det skulle gerne tiltrække sig mulige kunders opmærksomhed. I den efterfølgende fase skal der gives individuel rådgivning, så kunden får det helt rigtige sæt tøj. Her handler det mere om at diskutere, hvilke muligheder og begrænsninger der knytter sig til tøjvalget. For ambassaderne er incitamentsstrukturen på dette punkt nogenlunde klar: På den ene side er ambassaden interesseret i at indgå i et betalt rådgivningsforhold til så mange kunder som muligt. Det er sjældent, at nogen afvises allerede ved indgangen. Dette er godt for ambassadens indtjening.

I detailrådgivningen er incitamentsstrukturen imidlertid en anden. Her søger ambassaden at imødekomme kundens behov så godt som muligt, så kunden forlader butikken med en fornemmelse af at have modtaget tilfredsstillende, kompetent og relevant vejledning. Hjemmetjenesten har opstillet det mål, at mindst 70 pct. af alle betalende kunder skal have opfattelsen af, at de har fået stor værdi af at benytte ambassadens handelskontor. Det er en meget ambitiøs målsætning, der i det store og hele indfries (McKinsey&Company, 2013). Set i det lys tjener det ikke ambassadens renommé, hvis man oversælger forretningsmulighederne i landet. »Stor værdi« kan nogle gange indebære, at ambassaden simpelthen rådgiver kunden om, at det pågældende marked nok ikke er noget, man skal satse stort på.

Købmandskulturen i diplomatiet

Diplomati i dag skal være kommunikérbart. Det skal være klart for enhver, ikke mindst den brede danske offentlighed, hvorfor og hvordan udenrigstjenesten arbejder diplomatisk. Hele udenrigstjenestens legitimitet afhænger af denne synlighed. Diplomati skal også være målbart. Man skal kunne måle, hvori den diplomatiske indsats består, men også, hvordan den virker. Inden for et konkurrencestatsparadigme måles alle aktører på deres eksplicite indsats med at bidrage til at skabe vækst og beskæftigelse i Danmark. Den kommercielle del af det økonomiske diplomati har, i modsætning til så mange andre aspekter af diplomatiet, disse særlige egenskaber. Det er muligt ret præcist at sige, hvor mange kunder i form af nuværende og mulige eksportvirksomheder der har været i butikken. Det kan afregnes meget præcist, hvilke og hvor mange ydelser disse kunder har fået. Der er ikke nogen, der kan stille spørgsmålstegn ved Eksportrådets indsats som handelsbalancens vogter. Det er ikke her, vi i den nærmeste fremtid vil forudsige, at besparelser i udenrigstjenesten vil finde sted.

Ambassadøren har, med de nye diplomati-former og de nye krav til diplomatiet, fået nye roller. Det er ikke længere tilstrækkeligt at repræsentere Danmark ude i den store verden. Nu må ambassadøren indgå i en organisationsintern konkurrence om at sælge det land, som vedkommende er udsendt til. Købmandskulturen i diplomatiet har fået en ny dimension – den er gået fra »made in Denmark« til »made by my embassy«. Årsagen til denne bevægelse er klar nok. På ambassaderne handler det i stigende udstrækning om at være synlig i udenrigstjenesten. Man skal, helt i forlængelse af Talcott Parsons, have noget at tilbyde, som andre efterspørger. Det handler om at beskytte sig selv. Hele ambassadens eksistensberettigelse handler om denne umiddelbare synlighed.

Klassiske diplomati-former har fokus på ambassadørens evne til at opbygge netværk til relevante politiske og administrative aktører i deres respektive lande. Det handlede om langsigtet tillidsopbygning. Hvis der skulle opstå en krisesituation, er det netop denne opsparede tillid, der skulle trækkes på i krisestyringen. Diplomati var på mange måder en forsikringspolice. Problemet er bare, at den type aktiviteter er ganske usynlige og svært kommunikérbare. Modsat forholder det sig med det kommercielle diplomati. På dette område kan ambassadøren fra dag til dag dokumentere, hvad der er blevet gjort for at løse Danmarks beskæftigelseskrise.

Det er klart, at udenrigstjenestens embedsmænd er blevet placeret i et dilemma. Hvor skal den daglige indsats fokuseres? Er det det langsigtede, men usynlige relationsarbejde, der skal sættes på, så vedkommende er godt rustet til at varetage Danmarks og danskerne interesser hvis det utænkelige sker? Eller er det det yderst synlige handelsarbejde, der imødekommer ikke mindst de stærke danske erhvervsorganisationers behov i udlandet? I konkurrencestatens tidsalder peger pilen i retning af handelsarbejdet.

Litteratur

- Blinder, Alan A. (1997), »Is Government Too Political«? *Foreign Affairs*, 76(6): 115-26.
- Brunsson, Nils (1989), *The Organization of Hypocrisy. Talk, Decisions, and Actions in Organizations*, New York: Wiley.
- Børsen (2012a), »Regeringen kræver fokus på BRIK-eksport«, 20. januar.
- Børsen (2012b), »Danske muligheder i Kenya«, 9. oktober.
- Cerny, Philip G. (2006), »Political Globalization and the Competition State«, i Richard Stubbs og Geoffrey R.D. Underhill, red., *Political Economy and the Changing Global Order*, 3. udgave, Oxford: Oxford University Press, pp. 376-86.
- Deloitte Consulting (2002), »Udenrigsministeriet. Benchmarking af udenrigstjenesten«, 7. marts.
- DI (2014), »Afrika under forvandling – Muligheder for Danmark«, *Indsigt*, marts, København: Dansk Industri.
- Eijffinger, Sylvester C.W. og Jakob de Haan (1996), »The Political Economy of Central-Bank Independence«, *Special Papers in International Economics*, no. 19, International Finance Section, Department of Economics, Princeton University, Princeton, New Jersey.
- European Commission (2000), »The EU's External Projection: Improving the Efficiency of Our Collective Resources«, SN1731/6/00, Bruxelles.
- Finansministeriet (2001), *Budgetredegørelse 2000-2001*, København: Budgetredegørelsen.
- Fyns Stiftstidende (2012), »Erhvervslivet bør se på Kenya«, 5. oktober.
- Jensen, Mogens (2014), »Interview: Handelsministeren forklarer eksportstrategi«, *Avisen.dk*, 15. maj.
- Jyllandsposten (2014), »Regeringen vil banke eksport til Ulande i vejret«, 15. oktober.
- Kydland, Finn og Edward C. Prescott (1977), »Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans«, *Journal of Political Economy*, 85(3): 473-91.
- Larsen, Troels Riis (2014), »Kampen om Danmarks omdømme 1945-2010. Omdømmearbejde og omdømmepolitik«, Ph.d.-afhandling, Centre for Business History, Department of Management, Politics and Philosophy, København: Copenhagen Business School.
- Lidegaard, Martin og Mogens Jensen (2014), »Vi fører økonomisk diplomati«, *Børsen*, 15. maj.
- Marcussen, Martin (2013), »Det klassiske diplomati fragmenteres og hybriddiplomati opstår«, *Samfundsøkonomen*, nr. 2, juni, pp. 5-11.
- Matthiessen, Rasmus Sommer (2014), »En for alle, alle mod én. Magten over udenrigspolitikken i historisk sociologisk perspektiv«, speciale, 28. august, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet.
- McKinsey&Company (2013), »Analyse af den danske eksportfremmeindsats for Udenrigsministeriet og Finansministeriet«, udkast til endelig rapport, 18. december, København: McKinsey&Company.
- Meyer, John W. og W. Richard Scott (1983), *Organizational Environments. Ritual and Rationality*, London: Sage.
- Parsons, Talcott (1956), »Suggestions for a Sociological Approach to Theory of Organizations«, *Administrative Science Quarterly*, 1(1): 63-85.
- Pedersen, Ove K. (2011), *Konkurrencestaten*, København: Hans Reitzels Forlag.
- Pilegaard, Jess (2013), »Udenrigspolitikken er død – længe leve diplomati!«, *Økonomi & Politik*, 86(2): 19-33.
- Politiken (2001), »Blodbadet«, 20. december.
- Politiken (2002), »Da Thor lod hammeren falde«, 30. januar.
- Politiken (2013), »Corydon: »Jeg tror på konkurrencestaten««, 24. august.
- Regeringen (2012), »Regeringens vækstmarkedsstrategi«, maj, København: Regeringen.
- Regeringen (2014), »Regeringens strategi for eksportfremme og økonomisk diplomati. Mere handel. Nye job«, maj, København: Regeringen.
- Selznick, Philipp (1949), *TVA and the Grass Roots: A Study in the Sociology of Formal Organizations*, Berkeley: University of California Press.
- Suchman, Mark C. (1995), »Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches«, *Academy of Management Review*, 20(3): 571-610.
- TV2 (2002), »Det dyre diplomati«, 7. Marts.
- Udenrigs (2014), »Synergi-ministeren vil skabe job«, april/maj.
- Udenrigsministeriet (2013), »Udenrigstjenestens repræsentationsstruktur – opsummering af drøftelser i refleksionsgruppen«, København: Udenrigsministeriet.
- Weekendavisen (2001), »Dyre diplomater«, 8. juni.