

Redaktionelt forord

I internationale undersøgelser bliver dansk bistandspolitik ofte kåret som den absolut bedste, der findes. Danmark er verdensmester i bistand. Det handler ikke kun om, at Danmark hører til de lande i verden, der investerer mest i udviklingsbistand i forhold til dets størrelse. For at vinde verdensmesterskabet kræves endvidere, at bistandspolitikken er sammentænkt med andre politikker såsom handel, migration, miljø, sikkerhed og teknologisk udvikling (www.cgdev.org).

Sammenlignet med andre lande gør vi det godt, men vi har også haft mange år til at lære det i. Der er begået mange og kostbare fejl, men det udviklingspolitiske system har været indrettet på en måde, så der har fundet læring sted. Lige fra starten har en række private aktører været involveret i den offentlige udviklingspolitik. Det gælder selvfølgelig civilsamfundsaktørerne, der ofte hjælper til med at udføre den konkrete udviklingspolitik i felten. Men det gælder så sandelig også erhvervslivet, der har kunnet se en pointe i, at danske virksomheder via en omfattende offentlig udviklingspolitik fik adgang til og ikke mindst kendskab til en række vanskelige og potentielt meget interessante markeder.

I de senere år er der imidlertid sket en række udviklingstendenser, der gør, at man kan tale om, at udviklingspolitikken i Danmark transformeres. For det første er udviklingspolitikken mere end nogensinde knyttet op på danske kommercielle interesser og det øko-

nomiske diplomati. Ved hjælp af handel skal der udvikles og bekæmpes fattigdom. Både donorerne og bistandsmodtagerne skal kunne se en fordel i relationen. Det store spørgsmål er selvfølgelig, hvorvidt danske erhvervs-virksomheder såvel som udviklingslandene kan se muligheder i denne aid for trade-tan-kegang.

For det andet er der kommet nye udviklings-aktører på banen. Kina er et godt eksempel. Her stilles ikke krav om demokrati, god rege-ringsførelse eller respekt for menneskerettig-heder. Det er betingelsesfri udvikling, hvilket faktisk tiltaler flere af de afrikanske lande, Danmark traditionelt har samarbejdet med. For det tredje er flere af de lande, vi arbej-der med, blevet mellemindkomstlande. Det betyder, at vi skal udvikle nye instrumenter i udviklingspolitikken, og det kan ydermere betyde at udviklingspolitikken skal rettes an-dre steder hen.

For det fjerde bliver der i forvaltningen af udviklingspolitikken nu anvendt nogle eva-luerings- og målemetoder, der kan synes at være både meget firkantede og meget omfat-tende i lyset af, hvordan udviklingspolitik fungerer i praksis. Meget udviklingspolitik består af langsigtede indsatser. Disse meget langsomme og sårbare udviklingsforløb lader sig ofte kun vanskeligt måle og evaluere på en instrumentel måde.

For det femte er udviklingspolitikken i sti-

gende grad blevet politiseret. Det er nu blevet almindeligt godtaget i den offentlige debat, at politikere faktisk kan og bør stille krav og have ønsker til, hvor meget udviklingsbistand Danmark skal give, og hvad de ca. 16 milliarder kr. om året skal anvendes på. Den udviklingspolitiske konsensus er brudt.

Endelig, for det sjette, er det tydeligt, at danskernes viden om og støtte til den udviklingspolitiske linje er dalende. Det kan ikke længere tages for givet, at danskerne uden at kny synes, at det er en god idé, at der hvert år allokeres betydelige offentlige midler ud af landet, samtidig med at der er flere og flere civilsamfundsaktører, der konkurrerer med hinanden om at få indsamlet flest mulige midler direkte fra danskerne. Udviklingsfeltet opfattes i stigende grad som en selvoprettholdende og fjern udviklingsindustri, der er svært gennemskuelig.

Det er disse udviklingstendenser, der er udgangspunktet for dette temanummer af *Økonomi & Politik*. Som temareda­ktør har *Stig Jensen* samlet en række bidragydere, der har blik for, hvilke tendenser der tegner dansk udviklingspolitik i går, i dag og i morgen. Bidragyderne repræsenterer tilsammen en meget stor mængde forskningsmæssig såvel som praktisk erfaring med dansk udviklingspolitik. De er bestemt ikke enige om, hvordan dansk udviklingspolitik kommer videre, men de er alle af den opfattelse, at noget vigtigt er ved at ske. Som noget nyt bringer *Økonomi & Politik* også en såkaldt »personlig beretning« fra én af de udviklingsaktører, der har været med helt fra begyndelsen.

Martin Marcussen
Ansvarshavende redaktør

Paradokser udfordrer verdens bedste bistand: Er rettigheder og danske arbejdspladser vigtigere end fattigdomsbekæmpelse i dansk udviklingspolitik?

Stig Jensen, lektor, Center for Afrikastudier, Københavns Universitet, sti@teol.ku.dk

Danmark har i årevis fået international anerkendelse som verdens bedste til at hjælpe verdens fattigste. Ikke alene er Danmark bedst, afstanden til de næstbedste er på det seneste forøget. Fremtrædende politikere udtaler, at udviklingsbistanden er Danmarks vigtigste udenrigspolitiske redskab. Dansk udviklingsbistand er altså både godt for verdens fattige og godt for Danmark. I lyset af win-win-perspektiverne ved dansk udviklingsbistand virker det imidlertid paradoksalt, at udviklingsbistanden er blevet beskåret. Målsætningen med dette bidrag er at analysere udviklingen i dansk udviklingspolitik med henblik på afkodning af forestillinger, konkrete handlinger samt ikke mindst forandringer over tid. Analysen viser, at dansk udviklingspolitik har gennemgået store forandringer, heriblandt at fattigdomsbekæmpelsen er gledet mere i baggrunden, især på bekostning af indenrigspolitiske prioriteringer. Afslutningsvis reflekteres over perspektiver for dansk udviklingspolitik med fokus på implikationerne for fattigdomsbekæmpelse og Danmark, set i lyset af såvel bistandstræthed som Danmarks ønske om at gøre godt ikke kun for de fattige men på flere andre områder.

Et paradoks i dansk udviklingspolitik

Danmark er uofficiel verdensmester i udviklingsbistand, en nyhed, der ikke længere trækker overskrifter. Senest har Center for Global Development,¹ en amerikansk tænketank, udgivet en liste over de rigeste landes samlede indsats i verdens fattigste lande, og her topper

Danmark endnu en gang. Danmark er ikke bare bedst, for tredje år i træk, afstanden til de næstbedste, Sverige og Finland, er vokset siden sidste år. Den internationale hæder er betydningsfuld for Danmark, for ifølge tidligere udenrigsminister Per Stig Møller og nuværende handels- og udviklingsminister Mogens Jensen (Jensen og Møller, 2014), så er:

»Udviklingsbistanden ... vores vigtigste udenrigspolitiske redskab.«

Situationen kan koges ned til, at Danmark er god til at hjælpe de fattige, vi bliver stadig bedre, og vores indsats er godt for Danmarks status internationalt. Altså, en ren win-win-situation. Og så alligevel ikke. For dansk udviklingsbistand er under pres, hvilket blev tydeligt i forbindelse med finanslovsforhandlingerne i efteråret 2014, som resulterede i nedskæringer på udviklingsbistanden. Det er ikke første gang, at udviklingsbistanden beskæres. Det skelsættende ved disse nedskæringer er, at de blev gennemført af udviklingsbistandens politiske die hard-forkæmpere, som Enhedslisten, SF og Det Radikale Venstre.

Umiddelbart virker det paradoksalt, at verdensmesteren i udviklingsbistand forringer

indsatsen for verdens fattigste med potentielt negative implikationer for Danmark. Netop derfor vil fokus i denne artikel være at belyse og reflektere over dansk udviklingspolitik med særlig fokus på indsatsen for verdens fattige. Fremgangsmåden vil være en kombination af et procesperspektiv med en her og nu-analyse, for derigennem at give indblik i centrale udviklingspolitiske forestillinger og konkrete handlinger samt ikke mindst forandringer. Der indledes med et historisk rids over udviklingen i udviklingspolitikken siden år 2000 til og med 2014. Udviklingspolitiske problemstillinger før 2000 er dækket af Klaus Winkels og Helle Degns artikler. Ambitionen er at bidrage med indblik og refleksioner over grundlæggende udviklingspolitiske forestillinger, specifikke handlinger og ikke mindst forandringer over tid. I det andet hovedafsnit zoomes der ind på to af tidens mest centrale udviklingspolitiske prioriteringsområder, specifikt bistand såvel til den private sektor som til den rettighedsbaserede tilgang. Her vil målsætningen være både at afkode og reflektere over grundlæggende forestillinger inden for satsningsområder samt konkrete handlinger og implikationer af disse i Syd, primært set i fattigdomsbekæmpelsesperspektiv. Artiklen afsluttes med perspektiver på udviklingspolitikken specifikt relateret til fattigdomsbekæmpelsen og Danmark.

Udviklingspolitikken i et udviklingsperspektiv

Med procesperspektivet på udviklingspolitikken har jeg valgt at belyse perioden fra årtusindskiftet til nu, fordi udviklingspolitikken i den periode har gennemgået en række forandringer. Gennemgangen er opbygget kronologisk, og jeg har identificeret specifikke skift, hvor nedenstående kan give indtryk af at udviklingspolitikken ændres i forlængelse af specifikke begivenheder. De udviklingspolitiske forandringer sker imidlertid ligeledes løbende og glidende inden for og mellem de nedenstående kategorier, ligesom der er overlap mellem disse periodiseringer. Målsætning-

gen er ikke at kortlægge alle udviklingspolitiske forandringer, men dog nogle af de vigtigste ændringer. Ændringer i udviklingspolitikken omkring multi- versus bilateral bistand, nødhjælp versus udviklingsbistand, ændring af fokus og midler fra de fattigste lande til eksempelvis Afghanistan og Syrien er alle relevante problemstillinger, men som jeg har fravalgt at behandle i denne sammenhæng.

Konkret arbejdes der med den første periode frem til 2001 og de udviklingspolitiske forestillinger, der rækker tilbage til tiden før år 2000. Når 2001 er skelsættende, kobles til den nye VK-regering, der iværksætter en række nye udviklingspolitiske initiativer. Den næste begivenhed er koblet til indførelsen af en specifik Afrikapolitik, som i sig selv er banebrydende, ligesom processen og forestillinger relateret til Afrikapolitikken er bemærkelsesværdig. Det næste skift relateres til en eksplicit populistisk/ideologisk tilgang til udviklingspolitikken, hvor Søren Pinds frihedsministerium kan ses som startskuddet på en ny tendens. Endelig en sidste periode kobles til S-R-SF- og senere S-R-regeringens udviklingspolitiske indsats.

Politisk konsensus om at bistand er godt og mere bistand er bedre

Dansk udviklingspolitik har siden den spæde start i 1960'erne været præget af politisk konsensus, med en implicit opbakning til forestillingen om, at bistand er godt men mere bistand er bedre. I forbindelse med den konstante vækst i bevingingerne nåede man i 2001 et niveau, hvor udviklingsbistanden udgjorde omkring 1 pct. af BNI, for uddybning af dette se Helle Degns artikel. Omkring målsætningen for udviklingspolitikken i perioden op til 2001 skriver Udenrigsministeriet følgende:

»... dansk udviklingspolitik frem mod år 2000 skal medvirke til at støtte ulandenes bestræbelser på at opnå bæredygtig udvikling baseret på en forbedring af levevilkårene gennem en social afbalanceret økonomisk vækst og på respekten for politisk uafhængig-

hed og det enkelte menneskes lige og frie muligheder i overensstemmelse med FNs pagt. ... at fremme den genstige forståelse og solidaritet« (Udenrigsministeriet og DANIDA, 1994: 5).

Forestillingen i udviklingspolitikken er baseret på en overvejende altruistisk tilgang. Herunder at udviklingsbistanden skal støtte ulandenes egne bestræbelser. Den bagvedliggende opfattelse synes at være, at ulandene selv bedst ved, hvad der er godt for dem og dermed også de fattigste. I forlængelse heraf blev et centralt element i samarbejdsrelationerne med Syd at skabe partnerskaber. I forbindelse med partnerskaberne var italesættelsen af ejerskab og selvbestemmelse i Syd oppe at vende, særligt i relation til den konkrete gennemførelse af initiativer til at fremme udviklingen og implicit fattigdomsbekæmpelsen. Udviklingspolitikken retorik var fokuseret på lighedsbaserede partnerskaber, og at fattigdomsbekæmpelsen var tæt koblet til ulandenes egne prioriteter. Formålet med samarbejdet var, at dansk udviklingsbistand skulle bidrage til en bæredygtig udvikling i ulandene.

Udviklingsbistanden bliver beskåret og målsætningen er stabilitet

Valget til Folketinget i november 2001 medførte et regeringsskift med implikationer for udviklingspolitikken. For det første ændredes den økonomiske ramme for udviklingsbistanden, da den nye VK-regering i forbindelse med den første finanslov valgte at beskære udviklingsbistanden med omkring 20 pct. Altså et brud med den indenrigspolitiske konsensus om udviklingspolitikken, hvilket affødte skarp kritik, ikke kun fra den politiske opposition i Folketinget, men også fra en række NGO'ere og forskere. Daværende udenrigsminister Per Stig Møllers svar på kritikken var:

»Vi er langt foran andre lande, og det er hamrende urimeligt, hvis nogen skulle komme og foreholde os, at vi ikke har lov til at bringe os på FN's målsætning,

der hedder 0,7, og vi i Danmark har sagt vi vil gå efter en pct. Man kan ikke bare have en automatisk opdrift på det her område.« (Jensen, 2002).

Altså et opgør med den automatiske vækst i udviklingsbistand og samtidig en konstatering af, at Danmark er foran de internationalt etablerede målsætninger. I forbindelse med debatten udtalte forskeren Gorm Rye Olsen (2003), at:

»Udviklingspolitikken er et marginalt område i dansk politik ... hvor idealismen og de gode viljer har haft frit løb.«

Altså en konstatering af udviklingspolitikens status som low politics, der primært har betydning for et afgrænset politisk segment. Beskæringen af udviklingsbistanden var en del af regeringens nedskæringer af de offentlige udgifter med udgangspunkt i indenrigspolitiske prioriteringer.

For det andet skete der forandringer relateret til den konkrete implementering af de udviklingspolitiske prioriteringer i ulandene. Først opstod et brud med et af den foregående periodes grundlæggende principper for samarbejdsrelationer med ulandene, da den danske regering satte betingelser for nedskæringerne uden indledende dialog eller konsultationer med samarbejdslandene. Derudover ramte beskæringen af udviklingsbistanden alle dele bortset fra bistanden til privatsektoren. Regeringen besluttede, at der skulle oprettes privatsektor (PS) programmer i alle programsamarbejder. På trods af en evaluering af PS-programmet, som Udenrigsministeriet bestilte, og som blev udarbejdet af eksterne konsulenter og derefter publiceret i 2001, dokumenterede eksistensen af en række problemer omkring PS-projekter bl.a. manglende fattigdomsreducerende effekt (Jensen, 2013). Oprustningen af PS-indsatsen skal ses i lyset af, at privatsektor-området traditionelt er de borgerlige partiers vigtigste udviklingspolitiske prioriteringsområde.

For det tredje, ud over den volumenmæssige reduktion i den økonomiske ramme for udviklingsbistanden, gennemgik udviklingspolitikken retoriske og indholdsmæssige forandringer, hvilket eksempelvis kan ses i den udviklingspolitiske strategi for perioden 2004-2008, hvori der bl.a. står:

»Udviklingspolitikken er en central og integreret del af dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik« (Udenrigsministeriet 2003: 1).

De centrale elementer i den nye udviklingspolitiske strategi er, for det første, sammen-tænkning, hvor udviklingspolitikken ikke længere skulle ses som et isoleret politikområde, men derimod som en integreret del af regeringens politik og derfor bør koordineres med andre politikområder. For det andet etableres et nyt fokus i udviklingspolitikken med henblik på at fremme stabilitet og sikkerhed i verden. Derved rettes fokus i udviklingspolitikken ikke længere på de fattige i ulandene, men i højere grad på Danmarks egne sikkerhedspolitiske interesser. Ændringerne skal utvivlsomt ses i forlængelse af og som en reaktion på en ny international situation efter 11. september 2001 og den efterfølgende krig mod terror.

Sikkerhedsrådet med afrikanske stemmer og en Afrika-politik med mainstreaming og uden additionelle midler

Den næste udviklingspolitiske begivenhed finder sted i 2004, hvor regeringen udarbejder en specifik Afrika-politik. Kontinentale politikker som Afrika-politikken er en udviklingspolitisk nyskabelse. Når Afrika-politikken udarbejdes, kan det ses i sammenhæng med Danmarks mulighed for at få en af de ikke-permanente pladser i FN's sikkerhedsråd. I den forbindelse fik Danmark opbakning fra afrikanske lande. Opbakningen skal ses som resultat af Danmarks goodwill relateret til udviklingsbistanden, altså at Danmark som småstat får international anerkendelse for indsatsen for verdens fattige. Pladsen i sik-

kerhedsrådet blev sikret, og regeringen udarbejdede en Afrika-politik med forslag til at fremme udvikling i Afrika og implicit fattigdomsbekæmpelse i Afrika. Udarbejdelse af en Afrika-politik skal ikke ses alene som tak for hjælpen til de afrikanske lande, men også som et springbræt, som Danmark kunne bruge til at bringe emnet om fattigdomsbekæmpelse i Afrika til bordet i FN's sikkerhedsråd.

Der er flere relevante udviklingspolitiske aspekter i forbindelse med Afrika-politikken, der siger noget om, at skiftet i dansk udviklingspolitik fandt sted på flere niveauer. For det første var tilblivelsen af Afrika-politikken en desk-opgave, der blev varetaget af embedsværket i Udenrigsministeriet uden konsultationer eller andet indblanding fra afrikannere og Afrika. Sådant havde man typisk ikke arbejdet før. Et andet aspekt er relateret til finansieringen, hvor regeringen kritiseres af den politiske opposition for mangel på additionelle midler til den konkrete implementering af Afrika-politikken (Jensen, 2005). Det tredje aspekt, der er værd at notere sig, vedrører retorikken og den grundlæggende forestilling i Afrika-politikken om udvikling, hvor det gennemgående tema er koblingen mellem økonomisk vækst og fattigdomsreduktion (Udenrigsministeriet, 2004: 2, 20). Der blev anlagt et indirekte fokus på fattigdom, baseret på forestillingen fra nedsivningsteorien. Hermed mainstreames udviklingsforestillingen i dansk udviklingspolitik og bringes på linje med den såkaldte Washington-konsensus (Williamson, 1990). Altså en opbakning til den grundlæggende (neo)liberalistiske ideologi, som Bretton Woods-institutionerne var fortalere for, og som der nærmest var skabt konsensus om i donormiljøet. Hermed også opbakning til forestillingen om, at økonomisk vækst per automatik vil være fattigdomsreducerende. Sammenhængen mellem økonomisk vækst og fattigdomsbekæmpelse er imidlertid omdiskuteret i litteraturen, eksempelvis fremhæver den såkaldte Kuznets-hypotese, at uligheden vokser under de tidlige stadier

af økonomisk vækst, og at økonomisk vækst dermed ikke automatisk gavner de fattige (Kuznet, 1955). Netop uligheden og problemer for Afrika i den forbindelse problematiseres i perioden af en FN-rapport, hvor det bl.a. fremhæves, at enorm ulighed underminerer udviklingen i Afrika (UN, 2005, se desuden Wade, 2004).

Det fjerde aspekt af dette skift i dansk udviklingspolitik vedrører Afrika-politikken i en indenrigspolitisk sammenhæng, bedst illustreret med statsminister Anders Fogh Rasmussens åbningstale i Folketinget i 2005:

»Alt for mange afrikanere lever fortsat i dyb fattigdom og håbløshed ... Danmark er forrest i kampen mod fattigdom og for udvikling. Ja, faktisk har en anerkendt international tænketank her i sommer placeret Danmark på den absolutte førsteplads blandt verdens rigeste lande, når det gælder den samlede internationale bistand.«

Altså en italesættelse af Danmarks indsats for Afrikas fattigste og dermed en synliggørelse af indsatsen for Afrika og de fattige i en dansk kontekst og samtidig en fremhævelse af Danmark som verdensmester i udviklingsbistand. Anders Fogh Rasmussen stod senere i perioden bag initiativet til iværksættelse af en Afrika Kommission med afrikanere blandt medlemmerne, men stadigvæk uden øremærkede additionelle midler til feltet.

Bistandsministre, ideologisk/populistisk branding – Pind, Friis Bach og Jensen

Den næste begivenhed bliver skudt i gang med Søren Pinds tiltrædelse som udviklingsminister, og samtidig selvudnævnt frihedsminister, i 2010. Dermed fik udviklingspolitikken et nyt og mere synligt indenrigspolitisk image. En del af det nye image var at sælge udviklingspolitikken som aktivistisk, ideologisk og populistisk til danskerne. Eksempelvis var Søren Pind knap nok kommet ud fra udnævnelsen på Amalieborg, før den selvudråbte frihedsminister satte sig i et fly til Zimbabwe. Målsætningen med rejsen var at

støtte zimbabwernes frihedskamp mod Mugabe, symboliseret med Morgan Tsvangirai, tidligere oppositionsleder, men på daværende tidspunkt premierminister i en national samlingsregering med Robert Mugabe. Søren Pinds rejse blev ikke et gennembrud for friheden i Zimbabwe, og fattigdomsproblemstillinger var ikke en del af dagsorden.

Christian Friis Bach, Søren Pinds efterfølger som udviklingsminister, kaldte sig selv for rettighedsminister, og senere kommer Mogens Jensen, handels- og udviklingsminister. Mogens Jensen går under betegnelsen job-skabelsesminister. Rasmus Helveg-Petersen er ikke medtaget på grund af den korte periode som udviklingsminister. Disse nye ministre har som fællestræk, at de fremstår engagerede og meget fokuserede på synlighed i medierne.

Fire aspekter karakteriserer dette skift i dansk udviklingspolitik. For det første fokuserer disse udviklingsministre på udviklingspolitiske »fortællinger«, der sælges indenrigspolitisk og især i medierne med henblik på at markedsføre frihed, menneskerettigheder og arbejdspladser til danskerne. Kulissen for disse fortællinger er Afrika og andre såkaldte mindre udviklede lande i Syd.

Det andet aspekt, man kan reflektere over, er, at de iværksatte initiativer ikke tager udgangspunkt i ønsker eller konkrete behov artikuleret fra Syd, ligesom de direkte fattigdomsreducerende effekter af initiativerne ofte ikke artikuleres. Hertil kommer, at der som oftest savnes evidens bag fortællingen.

For det tredje er det bemærkelsesværdigt, at initiativerne i en række tilfælde er løsrevet fra den danske udviklingsministerielle kapacitet, hvilket betyder, at transaktionsomkostninger ved disse personbårne initiativer kan være store. Det er simpelthen usikkert, om systemet kan levere det, det lover.

Endelig synes levetiden af flere af de personbårne initiativer oftest afgrænset til ministerens periode og i bedste fald regeringens. Mønsteret synes at være, at når der kommer en ny minister, så er der udsigt til, at der lanceres nye fokusområder og tilsvarende begrænset ansvarlighed for at følge »gamle« initiativer til dørs.

De gode gør det onde

Den næste begivenhed er relateret til etableringen af en S-R-SF-regering, som resultat af folketingsvalget i 2011. Udviklingspolitikken har traditionelt været et centralt politikområde for Det Radikale Venstre og venstrefløjen. Forventningen til den nye regering var en styrkelse af udviklingspolitikken, især med tilføjelse af additionelle midler. Både fordi de regeringsbærende partier under den foregående VK-regering italesatte behovet for at hæve udviklingsbistanden, og fordi en forøgelse af udviklingsrammen indgår som en eksplicit målsætning i regeringens udviklingspolitiske prioriteringer fra 2011, hvor der bl.a. står følgende:

»Det har påvirket Danmarks internationale anseelse negativt, at udviklingsbistanden i de seneste år har været fastholdt nominelt på 2010-niveauet. Det har simpelthen udhulet den reale værdi af udviklingsbistanden. For at modvirke dette vil regeringen øge udviklingsbistanden i kroner og ører på vej mod det langsigtede mål om over en årrække at bringe bistandsprocenten tilbage på 1 pct. af BNI« (Udenrigsministeriet, 2011: 3).

Regeringens målsætning er således en stigning i udviklingsbistanden til 1 pct. af BNI, fordi det utilstrækkelige bistandsniveau påvirker Danmarks internationale anseelse negativt. S-R-SF-regeringen iværksatte da også en række initiativer og forandringer i udviklingspolitikken, men der blev ikke taget et konkret initiativ til at tilføre additionelle midler til udviklingsområdet, tværtimod. I det følgende vil fokus være på to af de mest bemærkelsesværdige initiativer. For det første iværksættelse af den såkaldte ambas-

sadesatsning med fokus på styrkelse af den private sektors muligheder i en række udviklingslande. For det andet beskæringen af udviklingsbistanden.

Om ambassadesatsningen skrev Udenrigsministeriet i en pressemeddelelse den 16. januar 2014 følgende:

»Udenrigsministeriet lancerer i dag den største reform og modernisering af den danske udenrigstjeneste i nyere tid ... Hovedpunkterne i reformen er, at Danmark åbner ambassader i Nigeria, Filippinerne, Colombia og Myanmar/Burma og et handelskontor i Lagos i Nigeria.«

Ambassadesatsningen skal ses som en modernisering af den danske udenrigstjeneste, men der ligger mere i den, for som daværende udenrigsminister Holger K. Nielsen² udtalte:

»Dagens reform er den største i nyere tid. Ændringerne i ambassadestrukturen giver samlet set Danmark direkte adgang til over 300 millioner mennesker og forbrugere mere end hidtil ...«

Netop styrkelse af danske virksomheders adgang til de såkaldte nye vækstmarkeder i Syd er et af motiverne. Endvidere udtalte daværende handels- og europaminister Nick Hækkerup i forbindelse med lanceringen af reformen følgende:

»Familien Danmark har en kæmpe interesse i, at vi åbner nye ambassader de steder, hvor der er gang i væksten. Hver gang danske virksomheder sælger for en milliard til andre lande, betyder det alt andet lige 600-700 nye arbejdspladser herhjemme. Regeringen og jeg vil have at ambassaderne i endnu højere grad skal bruges til at hjælpe danske virksomheder med at sælge deres varer rundt om i verden.«

Formålet med reformen er altså udsigten til danske arbejdspladser med en intensiveret og målrettet indsats i de nye vækstøkonomier i Syd. Initiativet er bygget på en målsætning om at styrke private danske virksomheder og deres muligheder i Syd. Samtidig er der meget begrænset omtale af de fattige og mulige fattigdomsreducerende effekter af initiativet.

I februar 2014, kort efter iværksættelsen af ambassadesatsningen, oprettede SR-regeringen en handels- og udviklingsministerpost, hvilket er en nyskabelse i dansk politik. Etablering af det nye ministerområde skabte debat i udviklingsmiljøet, hvor især udviklings-NGO'erne var kritiske. Eksempelvis kaldte Vagn Bertelsen, generalsekretær i IBIS, ministerområdet for en noget uskøn cocktail og at det var forstemmende, at regeringen nedlagde udviklingsområdet som et selvstændigt ressort.³ Brian Esbensen var ligeledes kritisk og kaldte sammenlægningen for dårligt nyt for de fattige.⁴ Mens andre, især erhvervslivet roste regeringens initiativ med satsning på bistand til gavn for den private sektor. Refleksioner over den private sektor, handel og udvikling behandles i det næste afsnit.

Det andet udviklingspolitisk bemærkelsesværdige i denne periode er, at S-R-regeringen med støtte fra SF og Enhedslisten gennemfører nedskæringer i udviklingsbistanden i forbindelse med finansloven i 2014. Dette er overraskende ikke blot set i lyset af regeringens egne udviklingspolitiske prioriteringer som nævnt ovenfor, men også fordi disse regeringspartier traditionelt har kæmpet for udviklingsbistanden. Tilsvarende overraskende var, at aftalen om nedskæringerne blev forhandlet på plads med SF og Enhedslisten. Altså alle de partier, som traditionelt har kæmpet for udviklingsbistanden, for hvem udviklingsbistand er godt og mere udviklingsbistand er bedre. De samme partier, som i årevis har kritiseret de borgerlige partier for deres planer om nedskæring af udviklingsbistanden, er nu dem, som beslutter at skære i udviklingsbistanden. I debatten om nedskæringer i udviklingsbistanden udtaler tidligere udenrigsminister Per Stig Møller, de konservative, og den nuværende handels- og udviklingsminister Mogens Jensen (Jensen og Møller, 2013) følgende:

»Det er skadeligt for verdens fattigste, men også for Danmarks indflydelse og interesser, hvis der foretages

voldsomme nedskæringer i udviklingsbistanden. Den danske udviklingsbistand er også et afgørende element i den globale værdikamp. En markant tilbagegang vil mindske dansk indflydelse i verden og også ramme danske erhvervsinteresser og eksportmuligheder på en række interessante vækstmarkeder blandt andet i Asien og Latinamerika« (*Politiken*, 2014).

Altså italesættelse af, at nedskæring af udviklingsbistanden er skadelig for både de fattige og Danmark. For så vidt angår den konkrete beskæring af bistanden og aftalen med SF og Enhedslisten, friholdes støtten til NGO'erne fra nedskæringer, hvorimod støtten til den private sektor og initiativer bl.a. relateret til ambassadesatsningen beskæres.

I redegørelsen for nedskæringer i udviklingsbistanden inddrages danskernes syn på såvel udviklingsbistanden som perspektiver på nedskæringer. Handels- og udviklingsminister Mogens Jensen udtaler om danskernes forhold til udviklingsbistanden:⁵

»... det er en del af den danske folkesjæl at hjælpe verdens mest udsatte mennesker«.

Trods forestillingen om, at en del af den danske folkesjæl er at hjælpe verdens fattige, er der noget, der tyder på, at der er grænser for danskernes støtte. En undersøgelse fra 2014 viser, at den folkelige opbakning blandt danskerne til udviklingsbistanden er vigende.⁶ Samtidig med at en anden undersøgelse fra 2013 viser, at hver anden dansker er villig til at skære i udviklingsbistanden.⁷

Opsummerende på proces perspektivet

Udviklingen fra år 2000 til 2014 har været præget af store forandringer og nærmest paradigmatisk skift i såvel udgangspunktet for og betydning af udviklingspolitikken. I perioden frem til 2001 var den grundlæggende forestilling, at ulandene bedst vidste, hvad var godt for dem og de fattigste. Derfor skulle samarbejdslandene i Syd være medbestemmende for den konkrete anvendelse af udviklingsbistanden. Til den nuværende

situation, hvor den dominerende forestilling om, at vi, Danmark, ved bedst og samtidig er dygtige og kan noget, som ulandene har brug for. Hertil kommer en udbredt tillid til, at økonomisk vækst har en nedsivningseffekt til de fattigste. Samtidig med dette ændrer udviklingspolitikken status sig fra low politics til high politics for Danmark.

Derudover sker der en dobbelt, måske faktisk tredobbelt, mainstreaming gennem perioden. For det første er dansk udviklingspolitik blevet mainstreamet i forhold til nogle internationale idéer startende med tilkoblingen til The Washington Consensus. For det andet en indenrigspolitisk mainstreaming omkring forestillingen om, at udviklingsbistand til den private sektor er et centralt udviklingspolitisk instrument. For det tredje kunne den seneste udvikling med nedskæring af udviklingsbistanden kun tolkes som et skift i retning af, at udviklingsbistand er godt, men mindre udviklingsbistand er bedre – men det er stadigvæk usikkert.

Det historiske rids viser ligeledes, at såvel den indenrigs- som den udenrigspolitiske kontekst er vigtig, og forandringer i disse spiller ind på udviklingspolitikken. Samtidig med at der er noget, der tyder på, at forhold i Syd, herunder forholdene for de fattige spiller en stadig mindre rolle i udviklingspolitikken. Hvorimod indenrigspolitiske forhold er af voksende betydning, og fokuseringen og branding af udviklingspolitikken primært har indenrigspolitisk fokus.

De nye udviklingspolitiske satsningsområder i fokus

Fokus i dette afsnit er på specifikke satsningsområder i den nuværende udviklingspolitik. Jeg har valgt at kigge nærmere på, for det første, støtten til den private sektor. Det skyldes, at der i de seneste år har været et voksende fokus på den private sektor og dens betydning i udviklingspolitikken, hvor ambassadesatsningen som diskuteret ovenfor er det seneste

eksempel herpå. Det andet eksempel vedrører den rettighedsbaserede bistand, der er et relativt nyt udviklingspolitisk satsningsområde, der har tiltrukket sig voksende interesse. Med den rettighedsbaserede bistand kobles udviklingspolitikken op på det, der italesættes som den globale værdikamp. Behandlingen af de to områder vil være forskellig, bl.a. fordi de konkrete erfaringer fra satsningsområderne er forskellige. Når det gælder privat sektor-bistand, er der mange års erfaringer at trække på. Her vil fokus især være på implikationerne i relation til fattigdomsbekæmpelse. For så vidt angår erfaringer med den rettighedsbaserede bistand er disse begrænsede. Derfor vil fokus både være på de herskende forestillinger blandt beslutningstagere og især på et konkret initiativ med afsæt i den rettighedsbaserede tilgang.

Kan den private sektor hjælpe de fattigste?

Udviklingspolitisk er satsningen på den private sektor ikke ny, det store gennembrud for privat sektor-bistand kom i 2001, hvor den daværende VK-regering, som allerede nævnt, iværksatte det såkaldte PS-program i alle programsamarbejdslande. Den nuværende satsning på den private sektor blev som allerede omtalt yderligere intensiveret i 2014 med regeringens nye ambassadesatsning.

I det følgende præsenteres og reflekteres over privat sektor-satsningen. Indledningsvis præsenteres tankegodset i privat sektor-indsatsen og andre relevante problemstillinger, der artikuleres i forbindelse med PS-indsatsen. Derefter fremhæves nogle kritiske perspektiver på PS-indsatsen særlig i relation til fattigdomsaspektet. Omkring målsætningen med PS-programmet står der følgende på Udenrigsministeriets hjemmeside:⁸

»Privat Sektor programmet har til formål at skabe udvikling gennem vækst ved at få gang i det lokale erhvervsliv i fattige lande i Syd. Samtidig skal der udveksles viden og knowhow. Privat Sektor program-

met giver rådgivning og økonomisk støtte til danske virksomheder, som indleder et længerevarende partnerskab med en virksomhed i et af Danmarks programsamarbejdslande.«

Det fremgår, at der er en forventning om at den private sektor kan være driver for udvikling i de fattige lande i Syd, som går igennem vækst, viden og knowhow, hvilket kobler op til den klassiske nedsivningstilgang. Jørgen K. Hansen,⁹ administrerende direktør i Dansk Industri og medlem af Danidas Styrelse, som er én af ophavsmændene til privat sektor-programmet, udbygger med følgende synspunkt:

»Privat Sektor programmet er med til at sætte gang i udviklingslandenes erhvervsliv og skaber dermed økonomisk vækst. Der er et stort udviklingspotentiale i, at danske virksomheder overfører deres teknologi til virksomheder i udviklingslandene. Der kommer folk i arbejde. De får nye kompetencer og får skabt lønindkomster og værdier, der kan beskattes. Der er tale om en multiplikator-effekt.«

Idéen er den, at den private sektor kan støtte modernisering af udviklingslandene gennem overførsel af teknologier og knowhow, som vil skabe arbejdspladser og udvikling helt i tråd med forestillingerne inden for moderniseringsskolen/teorien. På politisk topniveau er der opbakning. Blandt andet ser statsminister Helle Thorning-Schmidt¹⁰ et stort potentiale for danske virksomheder i Afrika og udtaler endvidere følgende:

»Danske virksomheder er i verdensklasse, når det handler om at udvikle grønne løsninger inden for en bred palet – landbrug, fødevarer og energi. Lige præcis på de områder, som Afrika efterspørger, der har Danmark noget at byde på.«

Fortællingen er, at vi danskere er dygtige og har noget, som Afrika har brug for. Omkring perspektiver for danske virksomheder synes der at være ekspansionsmuligheder i Afrika. En undersøgelse fra Dansk Industri¹¹ viser, at den danske eksport til Afrika og Syd for Sahara kun ligger på niveau med den danske eksport til Færøerne eller hvad der svarer til

1,1 pct. af vores samlede eksport i 2011. Hvis den danske eksport kunne hæves til EU-gennemsnittet, ville det svare til 6.000 danske arbejdspladser. På baggrund af ovenstående synes perspektiverne i den udviklingspolitiske satsning på den private sektor og de positive effekter i Danmark og danske virksomheder at være oplagte. Om spørgsmålet vedrørende effekten ved en intensiveret privat sektor indsats for de fattige, specifikt omkring handelsaspektet, skrev udviklingsforskeren John Martinussen (1994: 102), for snart længe siden bl.a.:

»Hvor ilandene nyder godt af international handel, mens udviklingslandene ikke kan drage nytte af handlen, primært som følge af de konstant forringede bytteforhold for ulandene.«

Han anlagde dengang en klar kritisk tilgang til ulandenes position i forbindelse til handelsrelationer. Det synspunkt møder stadig opbakning den dag i dag. Blandt andet fremhæver Thomas Bernhardt (2011: 187), at udviklingslandene stadig er fanget i asymmetriske handelsrelationer. Det gælder især i bilaterale handelsrelationer, fordi ulande er svage i forhandlingsspillet. Inddrages konkrete erfaringer som eksempelvis Den Internationale Handelsorganisation (WTO), der med aid for trade-initiativet siden 2005 har indsamlet og kanaliseret omkring 200 mia. \$ gennem programmet, er de præliminære udmeldinger, på trods af at dette endnu ikke er blevet fuldt evalueret, at:

»... the impact on poverty is going to be minimal«. ¹²

Ovenstående viser, at handel og udvikling, selv når der satses på fattigdomsorienteret handel, har begrænset positiv effekt for de fattige.

Herefter ændres fokus til privat sektor-indsatsen. Inddrages konkrete erfaringer, specifikt med danske PS-programmer, fremhæver konsulent Poul Buch-Hansen (2011)¹³ bl.a.:

»Fra evalueringen af PS programmet ved vi, at danske erhvervsvirksomheders samarbejde med partnere i ulandene ikke bidrog effektivt til væksten, fordi dansk industris interesser prioriteredes højere end u-landenes behov, muligheder og begrænsninger. Samme evaluering viste, at der heller ikke skabtes mange nye arbejdspladser og at andre mulige lighedsfremmende virkninger (f.eks. kvinders ligestilling på arbejdsmarkedet) også var svære at få øje på.«

Det lader altså til, at privat sektor-indsatsen faktisk ikke bidrager til væksten og ikke skaber nye arbejdspladser, hvilket naturligvis er kritisk set i relation til forventningerne. Kritiske evalueringer af privat sektor-indsatsen har fået konsekvenser. Eksempelvis blev privat sektor-indsatsen beskåret i 2014 som følge af en kritisk evalueringsrapport. Det gælder Danidas to erhvervsordninger, Business Partnerships og Business Project Development,¹⁴ som viste, at de ikke har været gode nok til at skabe job og vækst i udviklingslande.

Til belysning af erfaringer med privat sektor-aktiviteter og deres bidrag til udvikling og dermed fattigdomsbekæmpelse i Syd har Danida finansieret et studie udarbejdet af eksperter fra tænketanken Global Financial Integrity. Deres rapport¹⁵ belyser forhold i en række dansk-afrikanske programsamarbejdslande.¹⁶ Om rapporten skriver Udenrigsministeriet¹⁷ blandt andet under overskriften – Virksomheder snyder for milliarder:

»Private virksomheder snyder Afrikas fattigste nationer for milliarder af kroner. Et nyt studie skønner, at lyssky handelstransaktioner har snydt fem af Danmarks vigtigste partnerlande i Afrika for ikke mindre end 350 milliarder kroner. Det er Uganda, Ghana, Mozambique, Kenya og Tanzania, der på ti år kan have mistet omkring 10 procent af deres offentlige indtægter, der kunne være brugt til investeringer i landets infrastruktur, men som i stedet er blevet unddraget landene på illegal vis.«

Rapporten dokumenterer, at private virksomheder snyder de afrikanske lande, og at omfanget er massivt; ikke mindre end 350 mia. kr. Netop unddragelsernes omfang stiller

spørgsmålstegn ved fundamentet for PS-programmet som bidragende til udvikling i Syd og specifikt til den såkaldte multiplikatoreffekt i Syd, som erhvervslivets organisation, Dansk Industri, italesatte som et centralt element i forbindelse med privat sektor satsningen. Handels- og udviklingsminister Mogens Jensen¹⁸ udtalte i forbindelse med offentliggørelsen af rapporten:

»Det er dybt urimeligt og uanstændigt, at snyd med moms, told og skat har en så alvorlig effekt på økonomierne i fattige afrikanske lande. Jeg er overbevist om, at øget handel og øgede udenlandske investeringer er vejen frem i kampen mod fattigdom. Men det skal ske på lovlige og ordentlige vilkår, så udviklingslandene ikke svindles for indtægter, der kunne være brugt på skoler, veje og hospitaler.«

Trods de kritiske forhold omkring privat sektor-ordningerne udtrykker ministeren tillid til fundamentet af privat sektor initiativer. Andre aktører problematiserer imidlertid anvendelsen af midler fra udviklingsbistand til støtte til den private sektor. Eksempelvis Sune Bøgh,¹⁹ der er International sekretær i 3F, som udtaler:

»Det kunne jo godt ligne almindelig erhvervsstøtte, og så skal man ikke kæde det sammen med udviklingsbistand. Når for eksempel store virksomheder får støtte til at uddanne personale i et moderselskab, som de ville have udannet alligevel, får det karakter af erhvervsstøtte.«

Argumentet er, at PS-programmer i realiteten er erhvervsstøtte til danske virksomheder og derfor ikke burde kædes sammen med udviklingsbistanden med fokus på fattigdomsbekæmpelse. PS-programmet kritiseres også fra den private sektor, hvor eksempelvis Dansk Industri²⁰ kritiserer Danidas store bureaukrati og dets manglende kompetencer som tilsammen er med til at skræmme virksomhederne væk.

Rettighedsbaseret bistand skaber udvikling?

Rettighedsbaseret bistand er det andet store

udviklingspolitiske satsningsområde for S-R-SF-regeringen, som blev søsat af daværende udviklingsminister Christian Friis Bach, og som stod centralt i regeringens udviklingspolitiske prioritering (Udenrigsministeriet, 2011), hvor der bl.a. står:

»Rettighedsbaseret udvikling sætter det enkelte menneske i centrum af udviklingssamarbejdet og tager afsæt i de grundlæggende årsager til fattigdom. Udgangspunktet er de universelle menneskerettigheder, der udgør et globalt sæt af værdier og redskaber, som gør sig gældende på tværs af landegrænser og kulturer. Fattige kvinder og mænd er derfor ikke kun modtagere af bistand men centrale aktører i udviklingssamarbejdet, hvor de med udgangspunkt i deres rettigheder kan holde myndighederne op på deres forpligtelser.«

Udgangspunktet i denne tilgang er kampen for universelle rettigheder og handler om at informere folk i Syd om deres rettigheder og at mangel på rettigheder er en af de grundlæggende årsager til fattigdom. Flere forskere var ved lanceringen kritiske over for rettighedsbaseret bistand, særligt dens påståede fattigdomsreducerende effekt. Eksempelvis fremhæver Pedersen og Therkildsen (2012), at det er en kendsgerning, at de lande, der har løftet folk ud af fattigdom i det 20. århundrede, ikke har gjort det gennem en rettigheds- og demokratibaseret udvikling, snarere tværtimod. Broberg og Sanos artikel fremhæver, at den rettighedsbaserede tilgang til udvikling giver nye muligheder for de fattige

Da rettighedsbaseret bistand er et relativt nyt indsatsområde, er det svært at trække på evidens for effekten på fattigdomsbekæmpelse i Syd. Derfor vil fokus i det følgende være på et konkret eksempel på, hvorledes rettighedstilgangen i udviklingssamarbejdet bringes i fokus både i forhold til de dominerende forestillinger i udviklingsmiljøet og i forhold til konkrete handlinger. Der formuleres samtidig nogle refleksioner over både fundamentet og implementeringen af denne tilgang. Udgangspunktet for det følgende er

et eksempel på proaktiv anvendelse af den rettighedsbaserede tilgang i forbindelse med Ugandas skærpelse af lovgivningen omkring homoseksuelle, som affødte følgende kommentar på Udenrigsministeriets hjemmeside:²¹

»Den ugandiske præsident Yoweri Museveni har i dag underskrevet en lov med vidtrækkende konsekvenser for landets homoseksuelle trods international kritik herunder også fra Danmark. Som reaktion herpå omfatter Danmark nu en del af udviklingsbistanden til Uganda.«

Handels- og udviklingsminister Mogens Jensen udtalte i samme forbindelse følgende:²²

»Jeg kan ikke kraftigt nok tage afstand fra loven og det signal, den ugandiske regering nu sender til ikke bare forfulgte minoritetsgrupper, men til hele verden.«

Kritikken tager udgangspunkt i Ugandas præsident og regering, som står bag en lovgivning, der undergraver homoseksuelles, en forfulgt minoritetsgruppes, rettigheder. I ministeriets og udviklings- og handelsministers Mogens Jensens udlægning drejer sagen sig om, at Danmark ikke vil acceptere det, der kaldes for »Ugandaregeringens hetz mod de homoseksuelle«, og lovgivning, der bryder med, hvad Danmark opfatter som grundlæggende menneskerettigheder.

En granskning af indenrigspolitiske forhold i Uganda stiller spørgsmålstegn ved ministeriets udlægning og udpegning af Ugandas regering og præsident som de primære skurke i forbindelse med den konkrete lovgivning. Processen omkring skærpelse af lovgivningen mod homoseksuelle har stået på siden 2009 og primært været drevet af civilsamsfundsorganisationer, især ugandiske kirkelige organisationer, hvoraf nogle har samarbejdsrelationer med danske kirkelige organisationer. Loven blev stemt igennem Ugandas parlament, altså en demokratisk proces, hvor parlamentsformanden i forbindelse med den seneste vedtagelse af loven triumferende udtalte, at dette er en julegave til folket.²³ Ugan-

das præsident har flere gange i processen nægtet at underskrive loven og har fået mildnet loven, men i 2014 underskrev præsident Museveni den alligevel.

Den danske regerings italesættelse af »Ugandas regerings hetz mod homoseksuelle« synes problematisk og tvivlsom såvel i et partnerskabsperspektiv som i et rettigheds-perspektiv. Set i lyset af den folkelige mobilisering og opbakning til skærpelsen af lovgivning mod homoseksuelle, den demokratiske proces og Ugandas præsidents reaktive rolle, foregik vedtagelsen af loven efter en demokratisk proces. Set i et rettighedsperspektiv: Vil det ikke være problematisk, hvis en præsident nægter at underskrive en demokratisk vedtaget lov? Er seksuelle rettigheder vigtigere end demokratiske rettigheder, set fra et dansk rettighedsbaseret perspektiv?

Det næste relevante aspekt, der problematiserer den rettighedsbaserede tilgang til udvikling, vedrører de initiativer, Danmark beslutter at tage som følge af loven, og som har konsekvenser for Uganda. Her udtaler handels- og udviklingsminister Mogens Jensen på ministeriets hjemmeside følgende:²⁴

»Jeg har derfor besluttet at omdirigere knap 50 mio. kr. af den danske udviklingsbistand væk fra programmer med den ugandiske regering og over til aktiviteter med den private sektor og civilsamfundsorganisationer. Derudover er det mit udgangspunkt at dirigere al fremtidig bistand uden om den ugandiske regering, så den fremover udelukkende går gennem internationale organisationer, den private sektor og civilsamfundet ... Regeringens hetz mod de homoseksuelle skal ikke gå ud over de fattige ugandere ... 7 mio. kr. af støtten ... til den ugandiske regerings AIDS Kommission, som omlægges til indsatser for homoseksuelles rettigheder på sundhedsområdet.«

Regeringen beslutter at iværksætte sanktioner over Ugandas regering ved at skære 50 mio. kr i den bilaterale udviklingsbistand til staten og omdirigere disse penge til civilsamfundsorganisationerne i landet. Der var mas-

siv indenrigspolitisk opbakning til regeringens sanktioner mod Uganda og i Folketinget ønskede flere partier mere vidtgående sanktioner, ligesom der var bred opbakning fra danske civilsamfundsorganisationer og i medierne.

Selvom der i Danmark nærmest var konsensus om sanktionering af Uganda i forbindelse med lovgivningen mod homoseksuelle, problematiseres sanktionerne og den konkrete anvendelse i det følgende. Indledningsvis problematiseres sanktioner som udviklingspolitisk instrument, hvor særligt forestillingen om anvendelsen af sanktioner som en straffeforanstaltning iværksat med forventninger om adfærdsændring hersker. Udredninger og forskning viser, at sanktioner er ineffektive, eksempelvis fremhæver Ian Anthony (2002: 227) på basis af studier af sanktioner udført af EU og FN, at:

»Sanctions have not been effective in bringing about a change in the behaviour of their targets when applied as a stand-alone measure.«

Et synspunkt, der støttes af Rebecca Adler-Nissens forskning i effekterne ved anvendelse af sanktioner.²⁵ Omkring effektiviteten af sanktioner, særligt i Afrika, er succeshistorier svære at finde. De såkaldte smarte sanktioner mod Zimbabwe, der blev iværksat i 2001 og derefter, med målsætningen om at ramme præsident Robert Mugabe og den politiske elite omkring ham samtidig med at skåne de fattige lader tværtimod til at have haft den stik modsatte effekt.

Sanktionernes effektivitet er relevante at diskutere, men bør ikke ses isoleret, fordi modreaktioner fra dem, der sanktioneres, også spiller en rolle. I den konkrete sag med Uganda udtaler Nick Westcott,²⁶ chefen for Afrikakontoret i EU's diplomatiske tjeneste, at EU skal afstå fra at belære afrikanerne om rettigheder for homoseksuelle, og at det næppe er sandsynligt, at Uganda vil tilbagerulle loven. Måske snarere tværtimod, bl.a. fordi

Ugandas præsident vil vise såvel landets befolkning som omverdenen, at »vi«, Uganda, er en suveræn stat som har selvbestemmelse og ikke underlægger os det, som italesættes som neo-kolonialistisk indblanding. Netop selvbevidsthed i kombination med voksende afrikansk træthed over for belæringer fra Vesten kan få implikationer ikke kun i den konkrete sag, men også mere generelt for Danmarks samarbejdsrelationer med Uganda og muligvis også andre afrikanske lande set i lyset af panafrikansk loyalitet.

Som en refleksion over den konkrete sanktionering af Uganda er der flere overvejelser, man kan gøre sig. For det første er der spørgsmålet om, hvorvidt der er rimelighed i sanktioneringen af Uganda i forbindelse med lovgivningen mod homoseksuelle. Set med udgangspunkt i den danske regerings rettighedsbaserede perspektiv skal der handles, når Uganda laver lovgivning, der legitimerer overgreb på seksuelle rettigheder. Et sådant indgreb lever op til kohærensbegrebet i dansk udviklingspolitik. Der er altså klart belæg for den danske handling, selvom anvendelsen af sanktionsinstrumentet kan problematiseres, særlig set i lyset af ineffektiviteten af sanktioner.

For det andet kan det problematiseres, at der sanktioneres mod Uganda og ikke Nigeria. Set i det perspektiv at Nigerias præsident Goodluck Jonathan i januar 2014, altså kort tid efter Ugandas præsidents underskrivelse, underskrev en tilsvarende lov mod homoseksuelle. Danmark iværksatte ingen sanktioner mod Nigeria, men fortsatte processen med åbningen af såvel en ambassade og konsulat i Nigeria koblet op på den danske ambassadesatsning. Selvom der er forskel på Danmarks relationer til Uganda og Nigeria, hvor førstnævnte er modtager af udviklingsbistand og sidstnævnte mål for et erhvervsfremstød, udfordres såvel regeringens kamp for universelle menneskerettigheder som afrikanernes syn på Danmark. Rækkevidden af den danske re-

gerings kamp for universelle menneskerettigheders synes uklar. Ikke nok med at Nigeria ikke bliver ramt af sanktioner, så intensiveres samarbejdet med Nigeria gennem styrkelse af den diplomatiske tilstedeværelse i landet. Relateret til dette er det svært for afrikanere at forstå Danmarks specifikke kamp for seksuelle rettigheder i Afrika som andet end dobbeltmoralsk, når nærmest enslydende lovgivning behandles forskelligt af den danske regering. Når det gælder et fattigt land som Uganda, der modtager udviklingsbistand, straffes det med sanktioner. Hvorimod Nigeria, som er del af en erhvervspolitisk satsning med udsigt til danske arbejdspladser, ikke modtager nogen straf, men derimod en styrkelse af det bilaterale samarbejde.

For det tredje synes det problematisk at om-dirigere bistanden fra den ugandiske stat til ikke-statslige aktører. Det skyldes, at det netop var civilsamfundsorganisationer, som i første omgang stod fadder til loven, og at det derfor forekommer ulogisk og inkonsekvent, at denne kategori af aktører belønnes, hvori-mod staten straffes. I øvrigt blev der af de om-dirigerede 50 mio. kroner kun sat navn på 7 mio. til homoseksuelles rettigheder. Omkring den specifikke indsats for homoseksuelle kan man i øvrigt stille sig skeptisk over for, hvorvidt denne meget lille gruppe af ugandiske homoseksuelle overhovedet har kapacitet til at absorbere et så stort beløb. Har de homoseksuelle overhovedet mulighed for bruge alle disse penge? Endelig er det også relevant at spørge ind til, hvilke konsekvenser det kan have for samarbejdet mellem Danmark og Uganda, når den danske regering støtter en gruppe, de homoseksuelle, der er kriminaliseret ifølge Ugandas lovgivning. Hvordan vil den danske regering og danskerne se på udenlandsk støtte til kriminaliserede grupper i Danmark?

Det fjerde aspekt er relateret til det generelle og udviklingsorienterede plan. I en Afrika-kontekst spiller stater og statslige institu-

tioner en central rolle og betydning for både samfundsudvikling og specifikt i fattigdomsbekæmpelse. Statslige institutioner og deres funktionsdygtighed er således afgørende for udviklingen i landet. Se på Ugandas nabolande som eksempelvis Sydsudan og D.R. Congo. Her ses konsekvenserne af svage stater. Når store budgetterede beløb, som f.eks. fra udviklingsbistand, pludselig fjernes, har det betydning for staten, samfundsudviklingen og herunder også for de fattige. Dertil skal lægges, at der mangler dokumentation for, at støtte til NGO'erne har samme effekt i relation den samfundsmæssige sammenhængskraft samt fattigdomsbekæmpelse.

Det femte punkt, der kunne fremhæves i forbindelse med sanktioneringen af Uganda, vedrører implikationerne af de danske sanktioner for de homoseksuelle i Uganda. Det er jo den gruppe, deres rettigheder og livsvilkår, som Danmark med en rettighedsbaseret bistand kæmper for. På den korte bane har Danmarks sanktioner ikke hjulpet Ugandas homoseksuelle, tværtimod. Det skyldes, at Danmarks og en håndfuld andre landes sanktionspolitik mod Uganda har medført negativ eksponering og øget forfølgelse af landets homoseksuelle. Eksempelvis blev billeder af homoseksuelle bragt på forsiden af aviser i Uganda, hvor de homoseksuelle blev udpeget som værende skyld i, at donorer har skåret udviklingsbistanden. Herved er Ugandas homoseksuelle blevet syndebukke, og forfølgelsen af gruppen er blevet intensiveret.

Opsummering omkring de nuværende satsningsområder

Ovenstående viser, at der er stor dansk interesse for både satsningen på støtte til den private sektor og den rettighedsbaserede bistand, mens der savnes positive tilkendegivelser fra Syd. Derimod viser kampen for rettighederne, specifikt i Uganda, at der oplystes en række dilemmaer hvad angår forholdet mellem Danmark og Uganda, med implikationer for især bilaterale samarbejdsrelationer,

men som muligvis kan udvikle sig yderligere. Netop implikationerne af satsningsområder i Syd synes at være af marginal betydning for Danmark. Det gælder begge satsningsområder, hvor der synes at være massiv indenrigspolitisk opbakning til privat sektor-bistand og til de specifikke sanktioner mod Uganda.

Set i et fattigdomsbekæmpelsesperspektiv er det vanskeligt at finde evidens for satsningsområdernes positive implikationer på den korte bane. De konkrete erfaringer fra privatsektorindsatsen viser direkte negative implikationer da private virksomheder i en række danske programsamarbejdslande i Afrika har snydt staterne for 350 mia. kroner – penge som kunne være anvendt til udviklingsaktiviteter i lande. Trods den massive snyd er der stadig dansk opbakning til at fortsætte aktiviteterne.

Afrunding med perspektiver på udviklingspolitiske kampe for de fattige og Danmark

Dansk udviklingsbistand er vigtig både for verdens fattige og for Danmark. Heldigvis er vi verdens bedste og dermed ingen grund til bekymring. Ovenstående viser en række opmærksomhedspunkter, hvor der i det følgende vil blive fokuseret på nogle af de vigtigste. For det første, Danmarks kamp for de fattige har skiftet karakter fra fokus på specifik fattigdomsbekæmpelse til fattigdomsbekæmpelse baseret på nedsivningseffekter i forbindelse med forskellige donordrevne politiske initiativer, med tvivlsomme effekter for de fattigste. Samtidig med at betingelserne for den fattigdomsbekæmpende synes vanskeligere, for det bliver sværere at ramme de fattige, når de, som Poul Engberg-Pedersen artiklen viser, er spredte og ikke længere udelukkende er lokaliseret i de fattigste lande. Ligesom det er sværere at mobilisere befolkningerne, eksempelvis danskerne i kampen for de fattige. Den folkelige opbakning til udviklingsbistanden er vigende blandt danskerne, samtidig med at der kan identifi-

ceres en stigende folkelig opbakning til beskæring af udviklingsbistanden. Baggrunden for danskernes svækkede bistandsinteresse er usikker og tænkevækkende set i lyset af, som Henrik Nielsens artiklen omtaler, at de danske NGO'ere bruger en voksende del af budgettet til kampagne aktiviteter. På den ene side udfordrer det langtidsholdbarheden af italesættelsen af forestillingen om, at det at hjælpe verdens fattigste er en del af danske folkesjæl. På den anden side, så åbner det op for overvejelser om alternative veje til at støtte udviklingen i Syd.

For det andet, Danmark har vist stor omstillingsparathed eller måske mere præcist tilpasningsevne med mainstreaming som et af de centrale elementer i udviklingspolitikken gennem de seneste år. De løbende udviklingspolitiske ændringerne har imidlertid ikke eksplicit været rettet mod de fattigstes behov. Tilpasninger er foretaget med udgangspunkt i internationale og særligt indenrigspolitiske forhold. Omkring de administrative forandringsprocesser, så giver Klaus Winkels bidrag indblik i overvejelser og beslutning gennem årene. Mens Henriks Nielsens artikel bidrager med indsigt i, hvorledes ministeriets nye initiativer med resultatbaserede ressourceallokeringsmodeller til NGO'erne medfører stigende standardisering og ensretning. På den politiske scene er signalerne blandede, Helle Degns artikel giver indblik i kampene mellem blokkene i relation til udviklingspolitikken og problematisere forskellene mellem dem. Trods kampene mellem de politiske partier, så synes der på den ene side udbredt politisk konsensus om udviklingspolitikken som værende high politics for Danmark med udviklingsbistanden som et af de vigtigste udenrigspolitiske instrumenter. På den anden side er der en voksende erkendelse af nødvendigheden af nedskæring i udviklingsbistanden. Blandt de politiske partier synes de antagonistiske udviklingspolitiske positioner, som første gang så dagens lys i 2001, stadigvæk at være gældende. Og så alligevel

ikke, for trods modsatrettede positioner blev der med finansloven i 2014 skabt konsensus om nedskæringen af udviklingsbistanden. De udviklingsvenlige partiers attituderelativisme er ikke kun blevet eksponeret i forbindelse med udviklingsbistandens størrelse, men også i forbindelse med den politiske mainstreaming af indsatsområderne. Disse partier har i stigende grad intensiveret støtten til den private sektor og forestillingen om, at den private sektor kan være driver for udvikling i Syd med nedsivningseffekt til de fattigste. De har, med andre ord, tilsluttet sig de borgerlige partiers udviklingspolitiske grundfortælling. Derimod synes de udviklingsvenlige partier ikke længere at fokusere på specifikke fattigdomsorienterede initiativer, ligesom tilliden til staterne og ejerskab i Syd ikke længere står centralt. De har derimod koblet sig op på kampen for globale værdier, senest med fokus på rettigheder. Netop sammentænkningen af fattigdomsbekæmpelse med andre globale problemer er fokus for den internationale post-2015 debat, og Poul Engberg-Pedersens artikel giver indblik i de centrale elementer på den internationale opfølgning på 2015-målene, som også Danmark er koblet op på.

Den tredje problemstilling er relateret til Danmarks samspil med Syd, altså konkret bistandspolitisk samarbejde mellem donor og modtagere i bistandens samarbejdet. Traditionelt har Danmark høj status, men der synes voksende udviklingsbistandstræthed både i Nord og Syd. I Afrika har eksempelvis den rettighedsbaserede tilgang med anvendelse af såvel megafondiplomati som sanktionsinstrumentet bragt Danmark på kollisionskurs med bistandsmodtagere, specifikt Uganda, men potentielt også andre lande i Syd. Danmarks kamp for rettigheder har allerede udfordret ikke kun samarbejdsrelationerne med modtagerlande, men også os selv. For det første, fordi der skal foretages en afvejning af, hvilke rettigheder der er vigtigst, eksempelvis anerkendelse af demokratiske processer versus

seksuelle rettigheder. For det andet opstår der en synlig inkonsekvens i dansk udviklingspolitik hvis Danmark kæmper og sanktionerer for seksuelle rettigheder specifikt i relation til Uganda og ikke over for Nigeria, hvor samarbejdsrelationerne oprustes ud fra forventningen om at skabe danske arbejdspladser. Den danske attituderelativisme i kampen for globale værdier er ikke for alvor blevet udfordret i den danske debat, selvom det allerede, med lovgivningerne mod homoseksuelle i Uganda og Nigeria, har vist sig vanskeligt at kombinere kampen for globale rettigheder med investeringer i danske arbejdspladser. Endelig kunne selvrefleksioner over indsigt og anvendelse af instrumenter, herunder overvejelser for fremtiden. Set i lyset af dette synes anvendelse af sanktionspolitikken ikke at være belastet af viden, i dette tilfælde om effektiviteten af sanktioner, viden om aktørerne, der drev processen omkring loven mod homoseksuelle, samt forståelse for implikationerne af sanktionerne på såvel den korte som den lange bane.

Spørgsmålet er så, hvorledes det internationale samfund, især modtagerlande i Syd, vil reagere på, at verdensmesteren i bekæmpelse af fattigdom ikke alene kæmper for de fattige, men også kæmper for universelle menneskerettigheder og danske arbejdspladser. Altså at altruismen i dansk udviklingspolitikken bliver afløst af andre værdikampe. Danmarks kamp for seksuelle rettigheder i Uganda skabte ikke glæde, hverken hos landets magtelite eller blandt en række civilsamfundsorganisationer, tværtimod. Når den politiske magtelite i Uganda går til modangreb på Danmark, specifikt relateret til sanktionerne i forbindelse med landets lovgivning mod homoseksuelle, skyldes det flere forhold. Et af dem er, at i Uganda opleves sanktionerne underminerende for den nationale selvbestemmelse og suverænitet. Danmarks plan om at omdirigere penge, der skulle være brugt til at støtte statens aktiviteter, skal nu bruges til at støtte en kriminaliseret gruppe, hvilket ikke

er populært i Uganda. I Syd og særlig tydeligt i Afrika er der en voksende selvbevidsthed og en stærkt stigende utilfredshed med hvad der opfattes som neokolonialisme i form af en konstant tilvækst af konditionaliteter i forbindelse med udviklingsbistanden fra Vesten. Dertil skal lægges, at nogle afrikanere ser Danmarks seneste sanktionspolitik som dobbeltmoralisk. Samtidig med at Uganda og andre afrikanske lande, i modsætning til tidligere tiders afhængighed af samarbejdsrelationer med donorene i Vesten, har alternativer. Der er en lang række andre aktører, som eksempelvis Kina og Indien, der ikke stiller samme suverænitetsunderminerende krav. De afrikanske lande og andre lande i Syds muligheder for samarbejde med de nye aktører har allerede påvirket samarbejdsrelationerne for Danmark og andre vestlige donorer negativt. I Afrika høres stadig oftere uofficielle udmeldinger om, at lande ikke gider bistands-samarbejde med konditionaliteter. En sådan udvikling kan være kritisk for Danmark, ikke kun i kampen for globale værdier, men også for danske muligheder internationalt. For en række af verdens hurtigst voksende økonomier er i Afrika²⁷ og problemstillinger om lægning af produktion i Kina behandles i Teit Lühjes artikel. Danmark har traditionelt haft stor goodwill i Afrika og andre lande i Syd, men mange års indsats kan sættes over styr og få betydning for danske arbejdspladser og specifikt ambassadestrategien. For Danmark er adgang til disse nye markeder i Syd af vital betydning, hvilket tilføjer en ny dimension til de asymmetriske partnerskaber, hvor Danmarks udviklingsmuligheder fremadrettet afhænger af relationerne til Syd, og lande i Syd har flere valgmuligheder og voksende selvbestemmelse for, hvem de ønsker at samarbejde med under hvilke betingelser.

Danmark står over for en række vigtige udviklingspolitiske overvejelser og beslutninger, hvor det kan overvejes, hvilke parametre der anvendes: skal hovedvægten være på indenrigspolitiske forhold, selvglæden

over egne evner og begrænset viden om forhold i Syd? Herunder afvejninger af, hvilke kampe Danmark vil kæmpe inden for udviklingspolitikken, og hvad grundlaget for samarbejdsrelationerne med landene i Syd skal være.

Noter

1. Grundlaget for Center for Global Developments kårning er baseret på forskellige parametre, eksempelvis størrelsen og kvaliteten af udviklingssamarbejde. For mere se Udenrigsministeriets hjemmeside (23.12.14): <http://um.dk/da/udenrigspolitik/udenrigspolitiske-nyheder/newsdisplaypage/?newsid=f1e9a5ef-8704-4aa1-8bf1-6b72edf88a48>) og Center for Global Developments oversigt og index kan ses her: <http://www.cgdev.org/initiative/commitment-development-index/index>
2. På Udenrigsministeriets hjemmeside, se her: <http://um.dk/da/udenrigspolitik/udenrigspolitiske-nyheder/newsdisplaypage/?newsid=61422389-76bd-4194-9475-a44d39502ae0>
3. Se IBIS hjemmeside: <http://ibis.dk/articles/en-aergerlig-sammenblanding/>
4. Se dagbladet Information her: <http://www.information.dk/487430>
5. Til Udenrigsministeriets hjemmeside (den 8.4.14): <http://um.dk/da/danida/om-danida/nyheder/newsdisplaypage/?newsid=a3e9f0c9-7eca-4757-bf07-90d3f69c1c7c>
6. En undersøgelse foretaget af Epinon for Danida, som kan ses her: <http://um.dk/da/~media/UM/Danish-site/Documents/Danida/Det-goer-vi/U-landsoplysning/Danskernes%20holdninger%20og%20kendskab%20til%20udviklingsbistand%202012.pdf>
7. Som er omtalt i Altinget (17.7.2013), se her: <http://www.altinget.dk/artikel/128883-hver-anden-danser-vil-saenke-udviklingsbistand>
8. Se her: <http://www.netpublikationer.dk/um/5675/html/chapter07.htm>
9. På Udenrigsministeriets hjemmeside: <http://www.netpublikationer.dk/um/5675/html/chapter07.htm>
10. Sagt i et interview til Jyllands-Posten (2.4.2014): <http://jyllands-posten.dk/politik/ECE6609042/Thorning%3A+Danske+virksomheder+skal+kigge+mod+Afrika/>
11. I u-landsnyt (8.10.2012): <http://www.u-landsnyt.dk/nyhed/08-10-12/dansk-eksport-til-afrika-p-niveau-med-eksporten-ti>
12. Se mere her: <http://www.theguardian.com/global-development/2013/mar/15/aid-for-trade-effectively-reducing-poverty>
13. Poul Buch-Hansen var ansvarlig for evaluering af Danidas privatsektor (PS) program, der blev udgivet i 2001.
14. Omtale af de to programmer der blev lukket kan findes i erhvervsmagasinet CSR, se her: <http://www.csr.dk/danidas-erhvervsst%C3%B8tte-oph%C3%B8rer-midlertidigt>
15. »Hiding in Plain Sight; Trade Misinvoicing and the Impact of Revenue Loss in Ghana, Kenya, Mozambique, Tanzania and Uganda 2002-2011«, som kan downloaded: http://iff.gfintegrity.org/hiding/Hiding_In_Plain_Sight_Report-Final.pdf
16. Det gælder Ghana, Kenya, Mozambique, Tanzania og Uganda i perioden 2002-2011
17. På Udenrigsministeriets hjemmeside (11.5.14): <http://um.dk/da/nyheder-fra-udenrigsministeriet/newsdisplaypage/?newsid=95976f8e-789a-4eab-9022-7081f3cc9179>
18. Til udenrigsministeriets hjemmeside (11.5.2014): <http://um.dk/da/nyheder-fra-udenrigsministeriet/newsdisplaypage/?newsid=95976f8e-789a-4eab-9022-7081f3cc9179>
19. På Udenrigsministeriets hjemmeside: <http://www.netpublikationer.dk/um/5675/html/chapter07.htm>
20. I Altinget (18.12.14), se her: <http://www.altinget.dk/udvikling/artikel/di-fjern-erhvervsinstrumenter-fra-danida>
21. Se her: <http://um.dk/da/danida/om-danida/nyheder/newsdisplaypage/?newsid=cccc9ddd-162b-41f6-a71f-c9420126c0b3>
22. Se her: <http://um.dk/da/danida/om-danida/nyheder/newsdisplaypage/?newsid=cccc9ddd-162b-41f6-a71f-c9420126c0b3>
23. Ifølge Professor Holger Bernt-Hansen.
24. Se her: <http://um.dk/da/danida/om-danida/nyheder/newsdisplaypage/?newsid=cccc9ddd-162b-41f6-a71f-c9420126c0b3>
25. Se Københavns universitets hjemmeside: http://nyheder.ku.dk/alle_nyheder/2014/03/vestens_politiske_opdragelsesmetoder_fungerer_ikke_paa_alle_lande/
26. Ifølge EUobserver (3.10.2013): <https://euobserver.com/news/121650>
27. Se f.eks. dette fra IMF: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2014/CAR042414A.htm>

Litteratur

- Aadal Bo, M. (2014), *En ærgerlig sammenblanding*, <http://ibis.dk/articles/en-aergerlig-sammenblanding>.
- Anthony, I. (2002), »Sanctions applied by the European Union and the United Nations«, I SIPRI, *Armaments, Disarmament and International Security* United Kingdom: Oxford University Press, pp. 203-28.
- Bernhardt, T. (2011), »North-South Imbalances in the International Trade Regime: Why the WTO Does Not Benefit Developing Countries as Much as it Could«, *The Journal of Sustainable Development*, 6(1): 173-91.
- Bjørnager, J.A. (2014), »Ekspert: Handel og udviklingsbistand hører naturligt sammen«, <http://politiken.dk/indland/politik/ECE2198765/ekspert-handel-og-udviklingsbistand-hoerer-naturligt-sammen/>.
- Blunt, E. (2013), »Is aid for trade an effective tool for reducing poverty«? www.theguardian.com/global-development/2013/mar/15/aid-for-trade-effective-reducing-poverty.
- Buch-Hansen, P. (2011), »Lad os få erfaringerne på bordet« [Blog], www.u-landsnyt.dk/blog/43/lad-os-fa-erfaringerne-pa-bordet.
- Esbensen, B. (2014), »Sammenlægning af udvikling og handel er dårligt nyt for de fattige«, www.information.dk/487430.
- Global Financial Integrity (2014), »Hiding in Plain Sight: Trade Misinvoicing and the Impact of Revenue Loss in Ghana, Kenya, Mozambique, Tanzania, and Uganda: 2002-2011«. http://iff.gfintegrity.org/hiding/Hiding_In_Plain_Sight_Report-Final.pdf
- Halskov, M. (2006), »PS-Programmet får hård kritik i ny rapport«, <http://forsiden.3f.dk/article/20060127/INTERNATIONALT/60127001/2405>.
- Jensen, M. og P.S. Møller (2014), »Milliardbesparelser på udviklingsbistand skader danske interesser«, <http://politiken.dk/debat/ECE2394972/milliardbesparelser-paa-udviklingsbistand-ska-der-danske-interesser/>
- Jensen, S. (2014), »Handels- og udviklingstænkningen savner sammenhæng«, *IP-monopolet*, 20: 26-31, København: Københavns Universitet, Institut for Statskundskab.
- Jensen, S. (2005), »Hjælper Danmark Afrikas fattigste? – Et kritisk perspektiv på Danmarks Afrikapolitik«, *DIIS Working Paper* (2005/14). København: DIIS.
- Jensen, S. (2002), »Hård kritik af nedskæringer af ulandsbistand«, www.b.dk/danmark/haard-kritik-af-nedskaeringer-af-ulandsbistand.
- Kuznets, S. (1955), »Economic growth and income inequality«, *American Economic Review*, 45(1): 1-28.
- Københavns Universitet (2014), »Vestens opdragelsesmetoder fungerer ikke på alle lande«, http://nyheder.ku.dk/alle_nyheder/2014/03/vestens_politiske_opdragelsesmetoder_fungerer_ikke_paa_alle_landet/.
- Martinussen, J.D. (1994), *Samfund, stat og marked*, København: Danmark: Mellemfolkeligt Samvirke
- Olsen, G.R. (2003), »Bistandshjælpen bevares«, *Weekendavisen*, 4. juni.
- Pedersen, R.H og O. Therkildsen (2012), »Udviklingsbistand. Virker kontraktpolitik«? *Politiken*, 10. januar.
- Udenrigsministeriet (2014), »Nye danske ambassader giver adgang til 300 millioner flere mennesker end hidtil. Lokaliseret«, <http://um.dk/da/politik-og-diplomati/nyhederogpublikationer/udenrigspolitiske-nyheder/newsdisplaypage/?newsid=61422389-76bd-4194-9475-a44d39502ae0>.
- Udenrigsministeriet (2014), »Danmark omlægger en del af udviklingsbistanden til Uganda«. <http://um.dk/da/nyheder-fra-udenrigsministeriet/newsdisplaypage/?newsID=cccc9ddd-162b-41f6-a71f-c9420126c0b3>.
- Udenrigsministeriet og DANIDA (2011), »Regeringens udviklingspolitiske prioriteter 2012«, <http://um.dk/da/~media/UM/Danish-site/Documents/Danida/Det-vil-vi/Prioritet/Regeringens%20udviklingspolitiske%20prioriteter%202012.ashx>
- Udenrigsministeriet og DANIDA (2011), »Strategisk Ramme For Prioritetsområdet Vækst og B beskæftigelse 2011-2015«. København: Udenrigsministeriet.
- Udenrigsministeriet (2004), »Africa in the 21st Century – An analytical overview«, Unpubliceret Rapport, version december.
- Udenrigsministeriet og DANIDA (2003), »En verden til forskel: Regeringens bud på nye prioriteringer for dansk udviklingsbistand 2004-2008«, København: Udenrigsministeriet.
- Udenrigsministeriet og DANIDA (1994), »En verden i udvikling – strategi for dansk udviklingspolitik frem mod år 2000«, *København: Udenrigsministeriet*.
- U-landsnyt (2014), »Nigeria: Lyn-lov forbyder homo-

- ægteskaber og forsamlinger«, www.u-landsnyt.dk/nyhed/14-01-14/nigeria-lyn-lov-forbyder-homo-gteskaber-og-forsaml.
- U-landsnyt(2013), »ViskalikkebelæreAfrikaomrettighederforhomoseksuelle«, www.u-landsnyt.dk/nyhed/03-10-13/vi-skal-ikke-bel-re-afrika-om-rettigheder-homoseks.
- United Nations (2005), »The Inequality Predicament – The World Social Situation 2005«, New York: UN.
- Wade, R.H. (2004), »Is globalization reducing poverty and inequality«?. *World Development*, 32(4): 567-89.
- Williamson, J. (1990), »What Washington Means by Policy Reform«, i J. Williamson, red., *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* USA, Washington: Institute for International Economics.

Har det betydning, om regeringen er rød eller blå?

En analyse af dansk udviklingspolitik fra 1989 til i dag

Helle Degn, cand.scient.pol., degnhelle@gmail.com

Denne artikel undersøger dansk udviklingspolitik fra 1989 til i dag. Mere præcist undersøger artiklen, i hvilken grad der er opbakning til påstanden om, at røde regeringer fører en mere fattigdomsorienteret udviklingspolitik, mens udviklingspolitikken under blå regeringer i højere grad er præget af nationale interesser.

Artiklen finder, at dansk udviklingspolitik har været præget af en høj grad af konsensus om to ledende principper, nemlig fattigdomsbekæmpelse og fremme af danske erhvervsinteresser. Derfor kan påstanden ikke understøttes set ud fra de overordnede politiske linjer. Dog er der sket tre skift i dansk udviklingspolitik ved siden af den omtalte konsensus. To af disse skift giver støtte til påstanden, hvorfor den kan siges at have en vis forklaringskraft.

Artiklen finder samtidig måder, hvorpå påstanden kan styrkes. Samtidig advokerer artiklen for mere transparens i måden, hvorpå udviklingsbistanden opgøres, så fordelingen af bistandsmidlerne kan analyseres i større detaljerigdom på tværs af regeringsskiftene.

Indledning

Det er en ofte hørt påstand, at røde regeringer er mere altruistiske end blå, og denne påstand gælder også på det udviklingspolitiske område. Røde regeringer forventes derfor at være mere rundhåndede, når det gælder verdens fattigste. Rent videnskabeligt betvivler flere undersøgelser sammenhængen (Se eksempelvis Rounda og Odedokunb, 2004; Chong og Gradstein, 2008), men omvendt findes der

også en række studier, der støtter påstanden (se eksempelvis Stokke, 1989; Lumsdaine, 1993; Tingley, 2010). De sidstnævnte studier viser, at røde regeringer ikke alene giver en højere udviklingsbistand, men også allokerer en større andel til fattigere lande sammenlignet med blå regeringer. De blå regeringer fokuserer omvendt mere på at imødekomme nationale erhvervsinteresser. Det kommer til udtryk i, at blå regeringer binder en større del af udviklingsbistanden til køb af nationale varer og serviceydelser og anvender en større del af bistandsbudgettet til at give det nationale erhvervsliv investeringsgarantier og kreditter. Fokus ligger på at opnå en høj returprocent til gavn for donorlandet selv. Studierne viser desuden, at den multilaterale bistand typisk er højere under røde regeringer end under de blå. Det kan også ses som et altruistisk træk, idet regeringen herved overlader fordelingen af midlerne til en tredjepart og derved frasiger sig muligheden for at bruge pengene til at fremme egne interesser.

Holder påstanden vand i dansk sammenhæng? Det er spørgsmålet, som denne artikel kredser om. Spørgsmålet er aktuelt netop nu set i lyset af sidste års finanslovsforhandlinger. Her lagde Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre et forslag frem, hvor der skulle findes 2,5 mia. kroner på budgettet for

udviklingsbistanden til at dække udgifterne til det voksende antal flygtninge. Det skar i ørerne hos de mange, der havde håbet på, at partierne ville stå fast ved valgløfterne om at hæve udviklingsbistanden til 1 pct. af BNI og samtidig gøre fattigdomsbekæmpelse til omdrejningspunktet (Regeringen, 2011: 37-8). Har den nuværende røde regering solgt ud?

I analysen af påstanden ligger fokus på den førte udviklingspolitik i perioden fra afslutningen af Den Kolde Krig og frem til i dag. Dette er valgt dels for at afgrænse analysen, og dels fordi afslutningen af Den Kolde Krig repræsenterer et centralt skæringspunkt i både dansk udenrigs- og udviklingspolitisk sammenhæng (Degnbol-Martinussen og Engberg-Pedersen, 1999: 46-7). Afgrænsningen betyder også, at det er regeringsskiftene i 1993, 2001 og 2011, der er centrale. Her skiftede magten nemlig mellem socialdemokratisk ledede regeringer og borgerligt ledede regeringer under henholdsvis Venstre og Det Konservative Folkeparti. Definitionen af at være rød eller blå og altså henholdsvis ven-

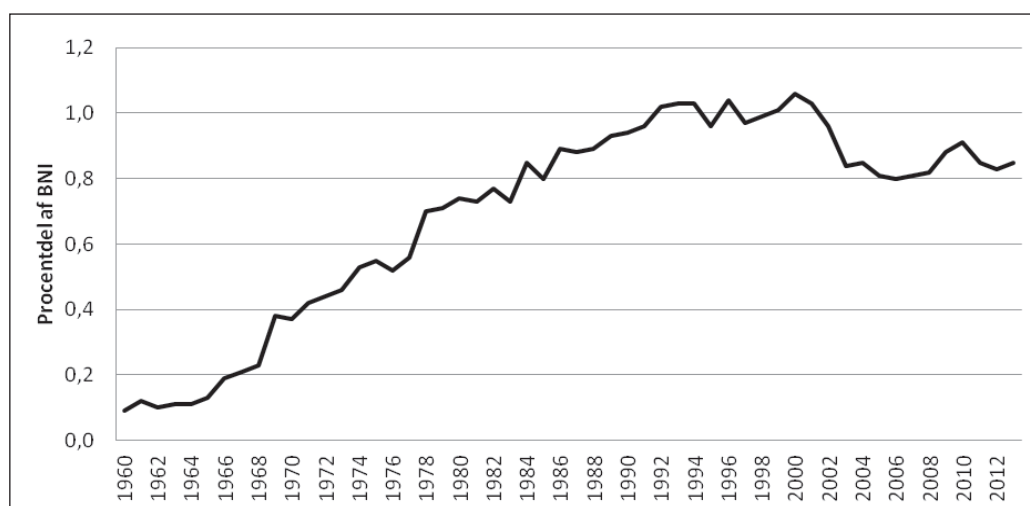
stre- eller højreorienteret fastlægges således ud fra partiernes placering på den fordelingspolitiske skillelinje (Borre, 2007: 187).

Tendenser i dansk udviklingspolitik

Som nævnt indledningsvis finder en række studier, at røde regeringer fører en mere altruistisk udviklingspolitik end blå. På baggrund af disse studier kan det forventes, at udviklingspolitikken under henholdsvis røde og blå regeringer differentierer sig på fire parametre:

1. Bistandsprocenten, som måles i forhold til landets bruttonationale indkomst (BNI). Her forventes røde regeringer at øge bistandsprocenten relativt til blå regeringer. Den danske bistandsprocent er opgivet i figur 1.
2. Fattigdomsorientering, som måles med udgangspunkt i landeinddelingerne på DAC's liste over lande, som det er muligt at give bistand til. DAC's laneliste tager udgangspunkt i Verdensbankens indkomstgrænser i definitionen af lande

Figur 1: Dansk udviklingsbistand som procent af BNI i løbende priser



Kilde: OECD DAC

med henholdsvis lav- og mellemindkomster. Der differentieres yderligere mellem to kategorier af mellemindkomstlande, nemlig nedre-mellemindkomstlande (lower-middle) og øvre-mellemindkomstlande (upper-middle). Se den danske udviklingsbistand fordelt på disse landekategorier i figur 2. Årsagen til at bruge disse mål er, at indkomstgrænserne i DAC's laneliste er statistisk simple. De er fastlagt i 1989 og følgelig kun korrigeret for inflation. Fattigdomsorienteringen vurderes som høj, hvis det er lande i nederste kategori (lavindkomstlandene), der får den største andel af midlerne. Røde regeringer forventes at give en større andel af bistandsmidlerne til lavindkomstlande sammenlignet med blå.

3. Fordelingen mellem bi- og multilateral bistand, hvor der tages udgangspunkt i DAC's database, der viser fordelingen over tid for sine medlemslande. Her forventes røde regeringer at give mere multi-

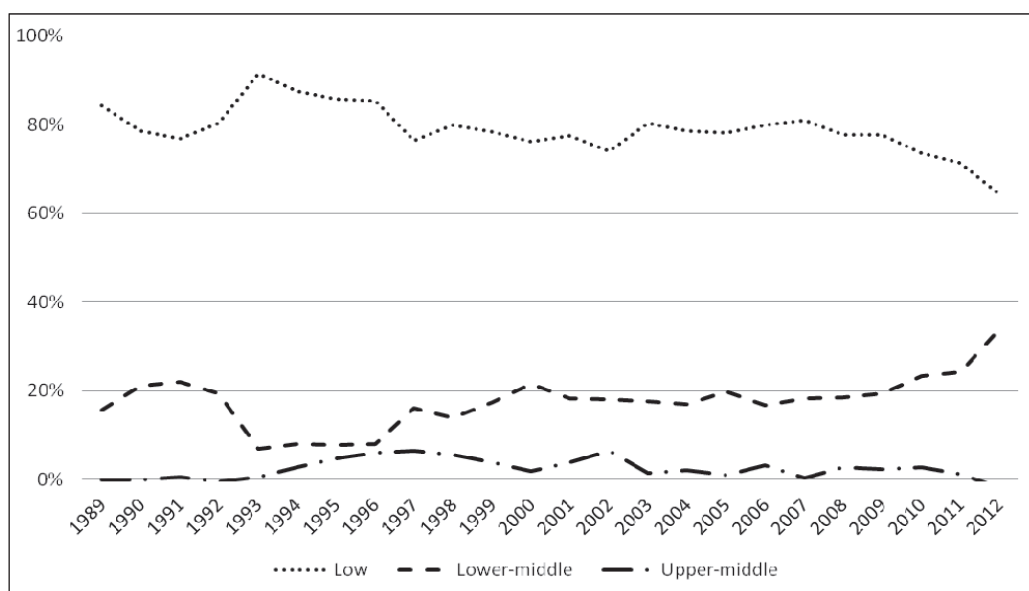
lateral bistand, mens blå forventes at give mere bilateral bistand. Se fordelingen af den danske bi- og multilaterale bistand i figur 3.

4. Erhvervsorientering, som kan måles på forskellig vis. Her anvendes fordelingen på lande som et mål (se figur 2). Her forventes blå regeringer at give rigere lande en større andel idet rigere modtagerlande kan forventes bedre at kunne imødekomme nationale erhvervshensyn. Årsagen til at anvende fordelingen på lande som indikator er, at det er vanskeligt at finde data, der kan belyse omfanget af investeringsgarantier og kreditter. Desuden anvendes bistandsbindinger ikke længere i samme grad som tidligere, og returprocent ikke er blevet offentliggjort siden 1998.

Hvad påvirker dansk udviklingspolitik?

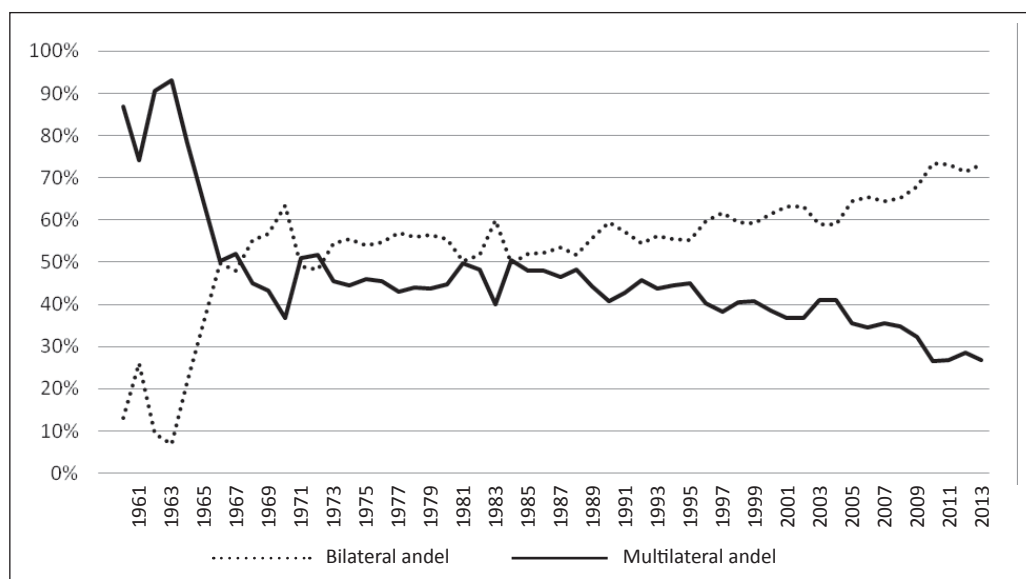
Som sagt har en række studier fundet en sammenhæng mellem den siddende regerings fordelingspolitiske holdninger og den førte

Figur 2: Fordelingen af den danske udviklingsbistand i procent



Kilde: Verdensbanken og OECD DCA

Figur 3: Fordelingen mellem bi- og multilateral bistand i løbende priser



Kilde: OECD DAC

udviklingspolitik. Udviklingspolitikken er dog også påvirket af andre variable end farven på den siddende regering. Ifølge tidligere forskning er udviklingspolitikken primært påvirket af følgende fire interne variable, nemlig 1) normer og værdier, 2) interessegrupper, 3) institutioner og 4) forvaltningen (Se eksempelvis Lancaster, 2007; Van der Veen, 2011; Lundsgaarde, 2013). Eksterne variable har også stor betydning. Disse udgøres af den internationale kontekst og de økonomiske konjunkturer (Tingley, 2010).

Værdier og normer: Ifølge Van der Veens omfattende studie af udviklingspolitikken i Belgien, Holland, Italien og Norge er værdier og normer afgørende for indholdet i udviklingspolitikken (Van der Veen, 2011). Samme konklusion findes i Lancasters studie af USA, Japan, Frankrig, Tyskland og Danmark (Lancaster, 2007). I dansk kontekst kan man argumentere for, at de nationale værdier og normer udspringer af tanker om velfærdsstaten og herunder tanker om national

solidaritet, altså at udligne skellene mellem samfundets indkomstgrupper. Ifølge flere studier har mange velfærdsstater projiceret denne nationale solidaritet til en international solidaritet, som har resulteret i, at velfærdsstater ofte har ydet en relativt stor andel af deres BNI til udviklingsbistand (Noel og Therien, 1995: 540; Lumsdaine, 1993: 288). Derfor kan man forvente, at de danske partier vil være forholdsvis enige om at yde høj udviklingsbistand, selvom røde regeringer dog fortsat kan antages at være mere positivt indstillet heroverfor.

Interessegrupper

Interessegrupper spiller en helt central rolle. Det er konklusionen hos Lundsgaarde, der har undersøgt udviklingspolitikken i USA, Frankrig, Schweiz og Danmark (Lundsgaarde, 2013). Den konklusion drager Lancaster også (Lancaster, 2007). Ud over regeringsaktørerne er de mest indflydelsesrige indenrigspolitiske aktører NGO'erne og erhvervsorganisationerne (Lundsgaarde, 2013: 7). I

dansk kontekst har inddragelsen af NGO'er og erhvervsorganisationer været formaliseret gennem det meste af den undersøgte periode. I mange år har erhvervslivet og NGO'erne været repræsenteret i den såkaldte Styrelse for Internationalt Udviklingssamarbejde. Styrelsen har desuden givet de nævnte aktører reel beslutningskompetence, selvom organet formelt kun havde rådgivende karakter. Regeringerne sendte nemlig generelt ikke projekter eller forslag til debat i Folketinget uden styrelsens accept. Af samme årsag har både NGO'er og erhvervsorganisationer haft stor indflydelse på dansk udviklingspolitik, og udviklingspolitikken må derfor i høj grad ses som et kompromis mellem disse to interessegrupper. Under den nuværende S-ledede regering er styrelsen dog blevet nedlagt til fordel for det nyoprettede Udviklingspolitiske Råd. Det nye råd har ikke samme magtbeføjelser som den tidligere styrelse, men fungerer i højere grad som rådgivende for Udenrigsudvalget. Det er endnu for tidligt at vurdere konsekvenserne herfra.

Institutioner

Institutioner forstås som formelle og uformelle regler, der regulerer interaktionen mellem aktører i et politisk system. Institutioner påvirker muligheden for adgang til politikkerne og bestemmer magtfordelingen mellem forskellige aktører. Ifølge Lancaster er institutioner en vigtig variabel i skabelsen af udviklingspolitikken, idet de sætter rammen for det politiske spil (Lancaster, 2007: 19). Også Lundsgaarde peger på institutioner som særligt betydningsfulde (Lundsgaarde, 2013: 8). I dansk kontekst er der to forhold, man her skal være opmærksom på. For det første gælder det den tidligere omtalte styrelse. For det andet gælder det forholdet, at mindretalsregeringer har været reglen frem for undtagelsen siden jordskredsvalget i 1973. Det betyder, at en siddende regering kan blive tvunget til at føre en udviklingspolitik, den selv er modstander af, såfremt der kan findes et alternativt parlamentarisk flertal.

Forvaltningen

Flere studier peger også på, at forvaltningen og herunder embedsmændene har særlig stor betydning for den førte udviklingspolitik. Således afgør embedsmændene mange specifikke bistandspolitiske beslutninger (Van der Veen, 2011: p. 225) og kan samtidig advokere eller lobbye for deres egne mål og interesser. I forlængelse herfra bliver forvaltningens komposition relevant, fordi en samlet forvaltning i en selvstændig enhed ofte har større mulighed for at forfølge udviklingspolitiske prioriteter uafhængigt af udenrigspolitikken (Lancaster, 2007: 22). I Danmark har administrationen af bistanden i mange år ligget hos enheden Danida (Navnet »Danida« har ikke været brugt kontinuerligt, men anvendes her for at undgå begrebsforvirring). Danida har i den undersøgte periode undergået flere ændringer og er i dag en del af den samlede udenrigstjeneste. Inddragelsen af Danida er desuden relevant, idet forvaltningsrutiner kan institutionalisere indholdet af udviklingspolitikken (Lancaster, 2007: 23). Ydermere skal det noteres, at bistandsprogrammernes natur kan gøre det vanskeligt for regeringsaktørerne hurtigt at ændre den udviklingspolitiske kurs. Programmer og herunder tilsagnene om midler er nemlig ofte baseret på flerårige planer, hvorfor det vil være forbundet med store administrative omkostninger og potentielle diplomatiske kriser pludseligt at reallokere bistandsmidlerne. Dette medfører en høj grad af kontinuitet i fordelingen af udviklingsbistanden.

Den internationale kontekst og de økonomiske konjunkturer

Den internationale kontekst og de økonomiske konjunkturer fungerer som en form for ydre ramme for udviklingspolitikken. Ændringer i den internationale kontekst og økonomiske konjunkturer kan ændre de vilkår, som regeringsaktørerne kan agere inden for, og dermed hvilke prioriteter aktørerne fremsætter, og hvordan disse kan implementeres. For eksempel må det forventes, at høj- og

lavkonjunkturer kan påvirke budgetteringen af udviklingsbistanden, ligesom ændringer i staternes magtforhold kan få indflydelse på fordelingen af udviklingsbistanden, fordi bistanden kan bruges som middel til at indgå nye alliancer.

Som nævnt ovenfor er udviklingspolitik ikke kun påvirket af regeringsskift, men også af en række andre interne og eksterne variable. For at tage højde for de interagerende variable anvendes process tracing. Fordelen ved process tracing er, at metoden giver mulighed for at afdække komplekse samspil mellem variable, der leder til et bestemt udkomme over tid (Bennet og Elman, 2006: 459-460). Ambitionen er ikke at måle effekten af de forskellige variable, men i stedet at opnå en større forståelse for, hvorfor udviklingspolitikken opretholdes eller ændres under skiftende regeringer (Dahler-Larsen, 2007: 329-330).

I analysen af udviklingspolitikken lægges både vægt på den udviklingspolitiske diskurs og praksis. Altså undersøges, både hvilke udviklingspolitiske prioriteter de skiftende regeringer fremsætter, og hvordan bistandsmidlerne bliver anvendt. Dette dobbeltfokus giver mulighed for at påvise eventuelle diskrepanser mellem det, politikerne siger, og hvad der reelt sker i implementeringen.

Det dobbelte fokus er inspireret af Norman Faircloughs kritiske diskursanalyse, der netop lægger op til både at analysere både diskurs og praksis (Fairclough, 2008). Ifølge Fairclough står diskurser og praksisser i et dialektisk forhold til hinanden. Derfor undersøges det, hvordan diskurser og praksisser påvirker og påvirkes af hinanden. Der kan også opstå såkaldte diskursive kampe. Forskellige diskurser kan være til stede i udviklingspolitikken og konkurrere med hinanden om hegemoni (Jørgensen og Phillips, 1999: 72-104).

Analysen er baseret på både kvalitative og

kvantitative kilder og får derfor et validt grundlag at konkludere på. Analysen af regeringernes sprogbrug bygger primært på de officielle politiske planer, prioriteter og strategier, som de skiftende regeringer har udgivet. Til analysen af implementeringsniveauet anvendes statistiske data hentet fra OECD-DAC, mens tidligere analyser af dansk bistandspolitik inddrages for at analysere, hvordan de interne og eksterne variable spiller sammen med regeringsskiftene og påvirker udviklingspolitikken. Disse analyser suppleres med interviews med relevante aktører, der er eller har været tætte på den udviklingspolitiske proces.

Dansk udviklingspolitik mellem højre og venstre

Udviklingspolitikken var præget af en bred politisk konsensus i perioden fra den spæde start i 1950'erne til 1989. Begge fløje var enige om, udviklingsbistanden skulle bruges til at bekæmpe fattigdom, men samtidig skulle midlerne også komme dansk erhvervsliv til gode. Retorisk lagde de borgerlige partier større vægt på sidstnævnte (Brunbech og Olsesen, 2013; Kaur-Pedersen, 2008), men i praksis er der ikke belæg for at hævde, at erhvervslivet blev prioriteret højere under blå regeringer. Uagtet farven på den siddende regering var det således de fattigste lande, der modtog størstedelen af bistandsmidlerne (Olsen, 2008: 360-1). Konsensussen indbefattede også etableringen af det såkaldte 50/50-system, dvs. at den multilaterale og bilaterale bistand blev fordelt ligeligt fra midten af 1960'erne og frem mod slutningen af Den Kolde Krig (Figur 3).

Den brede politiske konsensus svækker påstanden om, at røde regeringer er mere altruistiske end blå. For at forstå, hvorfor denne politiske konsensus blev opretholdt, er det nødvendigt at inddrage interessegruppevariablen. Det forholdt sig nemlig sådan, at de danske virksomheder nød godt af den erhvervsvenlige udviklingspolitik, mens

NGO'erne ønskede at bevare fattigdomsfokusset. Det dobbelte fokus på fattigdomsbekæmpelse og erhvervsfremme sikrede derfor en bred opbakning til udviklingspolitikken hos de to største interessegrupper.

50/50-systemet blev bevaret, fordi det tillod, at småstaten Danmark kunne efterleve sit udenrigspolitiske mål om at støtte FN-systemet gennem en relativt høj multilateral støtte og samtidig tilgodese det danske erhvervsliv og NGO'erne gennem den bilaterale bistand. Den bilaterale bistand var desuden opdelt i to dele, hvoraf den ene halvdel blev nemlig givet som lån bundet til indkøb i Danmark (de såkaldte statslån), som kom erhvervslivet til gode, mens den anden halvdel var øremærket projektassistance, som NGO'erne benyttede (Brunbech og Olesen, 2013: 101-102).

Foruden den politiske konsensus er det mest interessante i denne periode vedtagelsen af den bindende plan om at hæve bistandsprocenten til 1 pct. Planen blev vedtaget i 1985 under en borgerlig regering og er derfor i modstrid med påstanden om, at røde regeringer giver en relativt højere udviklingsbistand. Dog var planen ikke et udtryk for den borgerlige regerings politiske vilje. I stedet blev planen vedtaget af et alternativt flertal i folketingsalen bestående af en række venstre- og midterpartier. Dette viser, at institutionsvariablen er central for at forstå dansk udviklingspolitik, nemlig at Danmark i mange år har været regeret af mindretalsregeringer, der derfor kunne blive tvunget til at føre en politik, som et flertal uden om regeringen havde stemt for. Det taler for, at det ikke nødvendigvis er farven på regeringen, der er mest interessant, men i stedet den politiske balance i Folketinget.

For at forstå, hvorfor planen om at nå 1 pct. blev vedtaget i netop 1985, er det desuden nødvendigt at inddrage den internationale kontekst. I 1984 oplevede Afrikas Horn en stor sultkatastrofe, som for første gang blev

af dækket af den danske presse, og som fik NGO'erne til at iværksætte kampagner. Dette har meget sandsynligt påvirket det alternative flertals vilje til at øge bistandsbudgettet.

Et sidste relevant træk at fremhæve er, at det i høj grad var det borgerlige midterparti Det Radikale Venstre og ikke Socialdemokratiet, der gennem perioden var en central bannerfører for at øge bistandsprocenten (Brunbech og Olesen, 2013: 94). Det taler for, at partierne placeret på den fordelingspolitiske skala ikke nødvendigvis afspejler deres holdninger til udviklingsbistanden, men at andre parametre også er relevante.

Udviklingspolitikken under Schlüter-regeringen III+IV

Under Schlüter-regeringerne sker der et signifikant skift i udviklingspolitikken. Godt nok opretholdes den udviklingspolitiske konsensus om både at bekæmpe fattigdom og tilgodese erhvervslivet, men samtidig begynder Danmark at stille krav til modtagerlandene. Dette skift var dog ikke fremprovokeret af den siddende blå regering, men skyldtes i stedet et samspil mellem en række interne og eksterne variable.

Eksternt skyldes skiftet, at småstaten Danmark fik nye muligheder med Berlinmurens fald. Indtil Berlinmurens fald havde Danmark ført en relativt neutral udenrigspolitik og udviklingspolitik. Lidt karikeret sagt blev bistanden givet som en blankocheck, som modtagerlandene kunne bruge som de ville. Men efter den kolde krigs ophør skulle der ikke længere tages højde for Øst-Vest-spændingerne. Småstaten Danmark begyndte derfor at føre en mere aktiv udenrigspolitik og blande sig i andre landes indenrigspolitiske forhold (Petersen, 2006: 27; Bach, 2008: 294-414). Den aktive udenrigspolitik smittede af på udviklingspolitikken. Nu skulle modtagerlandene respektere menneskerettigheder (Danida, 1989: 3), fremme demokrati (Danida, 1990: 5) og have god regeringsfø-

relse (Danida, 1991: 9) for at kunne modtage danske bistandskroner.

Årsagen til, at udenrigs- og udviklingspolitikken på denne måde smeltede sammen, skal også forklares ud fra interne variable. Herunder er forvaltningsvariablen vigtig, men lige så vigtigt er det at inddrage indflydelsen fra en enkeltperson. Integrationen af de to politikker var således skubbet frem på ønsket af daværende udenrigsminister Uffe Ellemann-Jensen. Han havde samtidig gode muligheder herfor, fordi Danida blev en del af Udenrigsministeriet, hvilket lagde grobund for at øge integrationen mellem udenrigs- og udviklingspolitikken. Samtidig blev Udenrigsministeriets specialister udskiftet med generalister, der med et rotationsprincip kom til at varetage både udenrigs- og udviklingspolitiske opgaver (Bach, 2008: 458-62).

Desuden er den internationale kontekst en vigtig variabel at inddrage for at forstå optagelsen af den nye betingelsestilgang. Mange donorer var nemlig begyndte at stille betingelser og havde fokus på at fremme demokrati og menneskerettigheder gennem udviklingsbistanden (Bach, 2008: 395-7). Med USA som bannerfører begyndte mange lande også at stille krav om, at modtagerlandene gennemførte markedsbaserede reformer. Danmark var først skeptisk over for kravene (Bach, 2008: 294-307), men alligevel blev de langsomt til en del af den danske udviklingspolitik. Accepten af betingelsestilgangen skal blandt andet ses i lyset af, at mange var skuffede over den hidtidige udviklingspolitiks manglende effekter. Man var klar til at prøve nye veje (Hopkins, 2000: 13)

Ud over skiftet beskrevet ovenfor er oprettelsen af nye erhvervstiltag det vigtigste kendetegn for denne periode. Eksternt pres fra DAC betød, at bistandsbindingerne blev løsnet, mens ulandenes gældskrise bevirkede, at statslånene blev afviklet. Lånene var simpelthen urentable (Bach, 2008: 350;

Olsen, 2008: 310-11). Schülter-regeringerne kompenserede det danske erhvervsliv blandt andet gennem oprettelsen af Privat Sektor-Programmet (PS-programmet). Desuden forsøgte Ellemann-Jensen i 1991 at reducere den multilaterale bistand til 40 pct., som erhvervslivet havde presset på for. Sidstnævnte blev dog ikke gennemført. Et alternativt flertal bestående af Socialdemokratiet, Socialistisk Folkeparti, Det Radikale Venstre og Kristeligt Folkeparti stemte nemlig imod (Bach, 2008: 504-5). Det understreger endnu engang institutionsvariablens betydning.

Kompensationen og forsøget på at reducere den multilaterale bistand kan ses som et udtryk for stor erhvervsvenlighed hos den blå regering, som er i tråd med påstanden. Erhvervsvenligheden skyldtes dog ikke kun den blå regering. Op gennem 1980'erne opnåede de danske erhvervsorganisationer stigende gennemslagskraft i udviklingspolitikken. Interessevariablen er altså central. Desuden er den internationale kontekst en vigtig variabel. Verdensbanken slog nemlig hårdt på at fremme økonomisk liberalisering i ulandene, hvilket gav anledning til at anvende mere markedsbaserede redskaber i udviklingspolitikken og derfor inddrage erhvervslivet mere (Olsen, 1995: 207).

Det er dog værd at bemærke, at der ikke er belæg for at sige, at erhvervshensynet i praksis blev mere udtalt end tidligere. Det var fortsat landene i DAC's laveste kategori over indkomster, der fik størstedelen af alle bistandsmidlerne (cirka 80 pct.) (Figur 2).

Udviklingspolitikken under Nyrup Rasmussen I-IV

Mest interessant i perioden med Nyrup-regeringerne er, at de røde regeringer begynder at italesætte den danske egeninteresse i udviklingspolitikken. Især lå fokus på at italesætte muligheden for at vinde fremtidige markedsandele på ulandenes markeder (Danida, 1994a: 13). I et interview til Aktuelt i

1994 siger tidligere udviklingsminister Helle Degn meget rammende: »Vi har (...) lært, at der har været en for puritansk holdning i forhold til at tilgodese danske interesser, når vi er ude og arbejde i 3.-verdenslande. Danske virksomheder har ikke haft samme muligheder som andre, når det gælder bidrag til finansiering af aktiviteterne.«

Umiddelbart underminerer ovenstående påstanden om, at røde regeringer er mere altruistiske end blå. Dog skal skiftet ikke ses som et udtryk for politisk vilje alene. I stedet skal skiftet forklares med udgangspunkt i interessegruppe-variablen. En kilde tæt på processen fortæller, at NGO'erne langsomt var begyndt at acceptere økonomisk vækst som et legitimt mål i udviklingspolitikken, og dermed blev NGO'erne også mere positive over for erhvervslivets inddragelse. Denne accept har alt andet lige gjort det lettere for den røde regering at lægge mere vægt på at fremme egne interesser i udviklingspolitikken. Desuden er den internationale kontekst central. Efter Sovjetunionens kollaps blev det tydeligt, at staten ikke alene kunne varetage et lands økonomi. Vigtigheden af at inddrage det private erhvervsliv blev understreget.

Der er også udviklinger i denne periode, der støtter påstanden. For eksempel var det under Nyrup-regeringerne, at fattigdomsbekæmpelse blev nedfældet som et fundamentalt princip i udviklingspolitikken (Lundgaarde, 2013: 44-5). Der er dog ikke belæg for at sige, at altruismen blev mere markant i praksis. Faktisk viser statistikkerne, at den bilaterale andel af bistandsbudgettet langsomt øges op gennem 1990'erne (Figur 3). Samtidig viser statistikkerne, at midlerne til landene i øvre mellem-kategorien øges, mens andelen til lavindkomst-landene faldt (Figur 2). På den anden side viser statistikkerne dog også, at stigningen i de bilaterale midler først for alvor bliver mærkbar efter regeringsskiftet i 2001, hvor VK-regeringen kom til magten (Figur 3). Desuden skal de stigende midler til

mellemindkomstlande ikke nødvendigvis ses som et udtryk for, at bistandsmidler er blevet geografisk omfordelt til fordel for rigere lande. Grafen kan nemlig også tolkes som et resultat af, at de lande, Danmark traditionelt har givet bistandsmidler til, er blevet rigere i den undersøgte periode. Udviklingslandene kan derfor været gået fra at være lavindkomstlande til at være mellemindkomstlande. Med andre ord er det vanskeligt at konkludere noget entydigt ud fra de statistiske data.

På andre parametre viser statistikken dog et mere simpelt billede. Det var således under Nyrup, at bistandsprocenten steg til over 1 pct. af BNI og Danmark blev OECD's topdonor i relative termer. Ud fra dette parameter er der altså entydigt opbakning til påstanden. For at forstå væksten i bistandsprocenten er det dog også nødvendigt at inddrage andre variable. Væksten skal således ses i lyset af de gunstige økonomiske konjunkturer i 1990'erne. Desuden skyldtes væksten også, at de borgerlige midterpartier, Det Radikale Venstre og Kristeligt Folkeparti, pressede på for at øge bistandsprocenten (Bach, 2008: 513).

Et sidste centralt træk i udviklingspolitikken under Nyrup-regeringer var videreførelsen af betingelsesstiltgangen. Der opstår dog også en konkurrerende partnerskabsdiskurs med strategien *En verden i udvikling* (populært kaldet Strategi 2000) fra 1994. Mens betingelsestiltgangen som sagt lagde vægt på, at modtagerne skulle leve op til en række krav, så lagde partnerskabstiltgangen vægt på udviklingslandenes egne prioriteter (Danida, 1994b). Partnerskabstiltgangen kom dog aldrig diskursivt eller i praksis til at udfordre betingelsespolitikken. Sidstnævnte vandt i stigende grad hegemoni og blev en del af den politiske konsensus, der fortsat indeholdt et dobbeltfokus på henholdsvis fattigdomsbekæmpelse og erhvervsfremme.

Udviklingspolitikken under VK-regeringen I-IV

Der er to centrale skift i udviklingspolitikken under Fogh Rasmussen. For det første skete der et skift i praksis. VK-regeringen gjorde op med årtiers vækst i bistandsprocenten, så den faldt til 0,82 pct. af BNI i 2008 (Figur 1). Samtidig ændrede VK-regeringen 50/50-systemet til en 1/3-2/3 fordeling, hvor størstedelen gik til bilateralt bistandssamarbejde (Figur 3). Ændringerne kunne gennemføres med støttepartiet Dansk Folkeparti. Det alternative bistandspositive flertal i folketings-salen var forsvundet.

For det andet skete der et diskursivt skifte, hvor regeringen begyndte at bruge argumentet om, at bistanden også skal være »til gavn for Danmark« (Danida, 2004a: 23). Selvom danske egeninteresser også tidligere har været italesat i udviklingspolitikken, var det første gang, at det blev meldt så klart ud, at udviklingsbistanden også havde som mål at fremme danske interesser. Samtidig var det ikke længere kun det danske erhvervsliv, der blev refereret til, men også danske sikkerhedspolitiske interesser. Nu skulle udviklingsbistanden også bruges til at modvirke terrorisme. Det skulle blandt andet ske ved at fremme civile og politiske rettigheder, særligt i arabiske lande og skrøbelige stater (Danida, 2003; 2004a). Med udviklingsminister Søren Pind kommer dette endnu mere i fokus med hans selvudnævnelse som »frihedsminister«. I praksis sker der også en forøgelse i bistandsmidler til lande af sikkerhedspolitisk interesse, særligt fra 2005 (Stepputat, Engberg-Pedersen, Fejerskov, 2012)

Begge skift støtter påstanden om, at blå regeringer er mindre altruistiske end røde. Desuden viser ovenstående, at når en siddende regering kan mønstre absolut flertal, så har påstanden stor udslagskraft.

Reduktionen i bistandsprocenten og den multilaterale bistand skal dog ikke kun ses som

er resultat af regeringsskiftet i 2001. Ændringerne skal også ses i sammenspil med den internationale kontekst. Efter terrorangrebene d. 11. september 2001 valgte VK-regeringen nemlig at indgå i alliance med Bush-regeringen og tilsidesatte det tidligere FN-spor og samarbejdet med de nordiske lande. At yde en relativt høj multilateral bistand og kæmpe med de nordiske lande om at yde den højeste udviklingsbistand var altså mindre vigtigt for den danske regering (Brunbech og Olesen, 2013: 109-10).

Desuden var der en person-variabel i spil. Fogh indførte nemlig en større grad af topstyring i udenrigs- og udviklingspolitikken, som gjorde det lettere at overføre eventuelle protester fra interessegrupperne, styrelsen og udenrigsministerium (Bach, 2008: 416-7). Samtidig var de folkelige protester over besparelserne vage. Det skyldtes i høj grad, at Fogh havde held med at omtale besparelserne som effektiviseringer (Danida, 2002: 1). Samtidig lagde Fogh vægt på, at penge til udviklingsbistanden skulle ses som et trade off mellem andre indenrigspolitiske mærkesager (Lancaster, 2007: 211).

Trods disse skift var der fortsat en stor kontinuitet. Således var der fortsat fokus på fattigdomsbekæmpelse diskursivt og i praksis. Selvom regeringen øgede bistanden til lande af sikkerhedspolitisk interesse og udvidede erhvervsinstrumenterne med blandt andet Offentlige-Private partnerskaber (Danida, 2003:12) og B2B-programmet (Danida, 2006:14), var det fortsat lavindkomstlandene, der modtog langt størstedelen af bistandsmidlerne (Figur 2).

I 2005 sker der en udviklingspolitisk renæssance. I regeringens udviklingspolitiske prioriteter for 2006-2010 blev det slået fast, at udviklingsbistanden ikke måtte komme under 0,8 pct. af BNI (Danida, 2005: 8). Samtidig lancerede regeringen en række politiske initiativer med øget fokus på Afrika. Renæs-

sancen skyldes tre variabel. For det første var igen en person-variable i spil. En kilde tæt på processen fortæller, at Fogh blev »omvendt« efter sit første besøg i Afrika i 2005 og begyndte at interessere sig mere for udviklingsbistanden. Muligvis var Foghs interesse dog også betinget af, at Danmark havde mulighed for at vinde sæde i Sikkerhedsrådet i 2005 og ønskede flere afrikanske stemmer. Det er i hvert fald værd at bemærke, at regeringen erklærede, at Afrika skulle være en prioritet under det danske medlemskab (Danida, 2003: 3).

For det andet skyldes renæssancen de gunstige økonomiske konjunkturer, der gav større råderum til at øge bistandsbevillingerne. For det tredje var renæssancen forårsaget af normer og værdier i det danske samfund. At være blandt dem, der donerer mest i udviklingsbistand, var blevet en del af Danmarks image, der lagde grænser for hvor meget VK-regeringen kunne få lov at skære i bistandsbudgettet (Lancaster, 2007: 210-1). Desuden øgedes danskernes interesse i udviklingsbistanden, hvilket var godt hjulpet på vej af globale gælds- og fattigdomskampanjer. Medlemmerne strømmede til NGO'erne igen og indsamlingen i 2005 til tsunamiofrene og for den stille sult i Afrika slog alle rekorder (Bach, 2008: p. 422). Alt dette fordrede renæssancen.

Udviklingspolitikken under Thorning-Schmidt-regeringen I-II

Den nuværende regering er gået til valg på at øge bistandsprocenten og fattigdomsorienteringen. En hurtig analyse viser dog, at den ikke har formået at omsætte den altruistiske valgetorik til praksis. Bistandsprocenten er ikke steget til over 0,85 pct. (Figur 1). Samtidig er bistanden blevet yderligere udhulet under dette års finanslovsforhandlinger. Endelig har regeringen ikke formået at øge den multilaterale bistand relativt til den bilaterale, selvom det også har været dens ambition (Danida, 2012: 6).

Årsagen hertil skal dog ikke tilskrives den politiske vilje. Valgløftet om at øge bistanden har først og fremmest været svært at efterleve på grund af den økonomiske krise, der brød ud i 2008. Oppositionspolitik kan altså ikke altid klare virkelighedens realiteter, når den skal implementeres, efter at magten er vundet. Desuden er det værd at bemærke, at regeringen under finanslovsforhandlingerne valgte at spare på erhvervsprogrammerne og ikke ngo-bistanden for at finde penge til de øgede flygtningeudgifter. Under de givne omstændigheder kan det tolkes som et altruistisk træk.

Med hensyn til den multilaterale bistand skal den manglende forøgelse i høj grad forklares ud fra forvaltningsvariablen. Programmer og tilsagnene om midler er som sagt ofte baseret på flerårige planer, hvorfor de er vanskelige at ændre på kort sigt. For det andet peger flere tidligere embedsmænd på, at de aktivt medvirker til at opretholde en vis kontinuitet i udviklingspolitikken. Det betyder ikke nødvendigvis, at embedsmændene har været illoyale over for de pågældende udviklingsministre, men derimod at bestemte praksisser bliver institutionaliseret over tid. Desuden er det svært på kort sigt at oversætte nye udviklingspolitiske tiltag til lokale forhold i modtagerlandene.

Et andet centralt træk under den nye regering er videreførelsen af betingelsestilgangen. Desuden synes tilgangen at have fået et mere konsekvent udtryk i dag sammenlignet med tiden under Nyrup. Under Nyrup-regeringerne blev det understreget, at menneskerettighederne ikke måtte bruges som et »håndtag til at skrue op og ned for bistanden« (Danida, 1996: 5). I dag skrues der mere aktivt på »håndtaget«, som det eksempelvis var tilfældet med den relativt hurtige omlægning af bistanden til Uganda efter vedtagelsen af en homofobisk lov. Fokuset på at fremme menneskerettigheder i udviklingspolitikken blev understreget af udviklingsminister Christian

Friis Bachs selvudnævnelse som »rettighedsminister«. Til forskel fra Pind var det dog alle rettigheder og ikke kun frihedsrettighederne, som Friis Bach ønskede at sætte fokus på.

Et sidste vigtigt træk ved den nuværende udviklingspolitik er sammenlægningen af handels- og udviklingsområdet. Flere har udlagt dette som et nybrud, men den konklusion er fejlagtig ifølge en interviewperson, der har fulgt udviklingspolitikken tæt gennem flere årtier. Sammenlægningen skal i stedet ses som en logisk konsekvens af 1990'ernes udviklingspolitik, hvor Nyrup-regeringerne anerkendte erhvervslivets rolle i udviklingspolitikken. Desuden har en række ligesindede lande lagt deres handels- og udviklingsområder sammen. Derfor synes sammenlægningen at udvikle sig til en ny norm internationalt, som Danmark har valgt at følge.

Fokus på handel skal desuden forklares ud fra de økonomiske konjunkturer. Med en fortsat finanskriser kan regeringen legitimere at yde en relativt høj udviklingsbistand ved at påpege, at den også bidrager til vækst og jobskabelse i Danmark (Udenrigsministeriet, 2013). Desuden kan man forestille sig, at Kinas fortsat voksende kommercielle engagement i Afrika presser de vestlige donorer til også at tænke i handelssamarbejder frem for bistandsarbejde alene. Afrika er blevet et investeringsobjekt.

Kontinuitet og forandring i dansk udviklingspolitik

Denne artikel har undersøgt, i hvilken grad der er dækning for påstanden om, at røde regeringer er mere altruistiske end blå i en dansk kontekst. På de overordnede politiske linjer finder analysen ikke opbakning til antagelsen. Dansk udviklingspolitik har således generelt været præget af kontinuitet baseret på en høj grad af politisk konsensus om to bærende principper i udviklingspolitikken, nemlig fattigdomsbekæmpelse og erhvervshensyn.

Kontinuiteten skyldes i høj grad en politisk interesse i at tilgodese to store interessegrupper i dansk udviklingspolitik, nemlig NGO'erne på den ene side og erhvervslivet på den anden. Desuden har embedsværket i Danida været med til at sikre en vis konservatisme i udviklingspolitikken, ligesom bistandsprogrammernes mangeårige karakter har haft betydning for opretholdelsen af kontinuiteten.

Ved siden af den omtalt kontinuitet er der dog tre skift i de anvendte diskurser og praksisser fra afslutningen Den Kolde Krig og frem til i dag, nemlig:

1. Inkorporeringen af en betingelsestilgang for at fremme bestemte værdier
2. Et øget fokus på italesættelse af dansk egeninteresse i udviklingspolitikken
3. Et opgør om vækst i bistandsmidlerne og fordelingen mellem bi- og multilateral bistand

To af disse tre skift giver belæg for at hævde, at røde regeringer er mere altruistiske end blå. Det var således den borgerlige VK-regering i 2001, der for alvor begyndte at italesætte den danske egeninteresse i udviklingspolitikken, ligesom VK-regeringen brød med den danske top donor-identitet og reducerede bistandsprocenten. Samtidig ændrede VK-regeringen fordelingen mellem bilateral og multilateral bistand til fordel for førstnævnte.

Graden af opbakning til påstanden er dog svær at kvantificere ud fra anvendte datakilder. Desuden er der generelt sket en udhuling af bistandsmidlerne, hvilket også gør sammenligningen på tværs af regeringsskiftene vanskelige. Her skal derfor lyde en opfordring til at øge transparensen i opgørelsen af de danske bistandsmidler, så sådanne sammenligninger kan blive mulige.

Et andet interessant fund var, at der har været glidende tendens hen imod, at røde regeringer

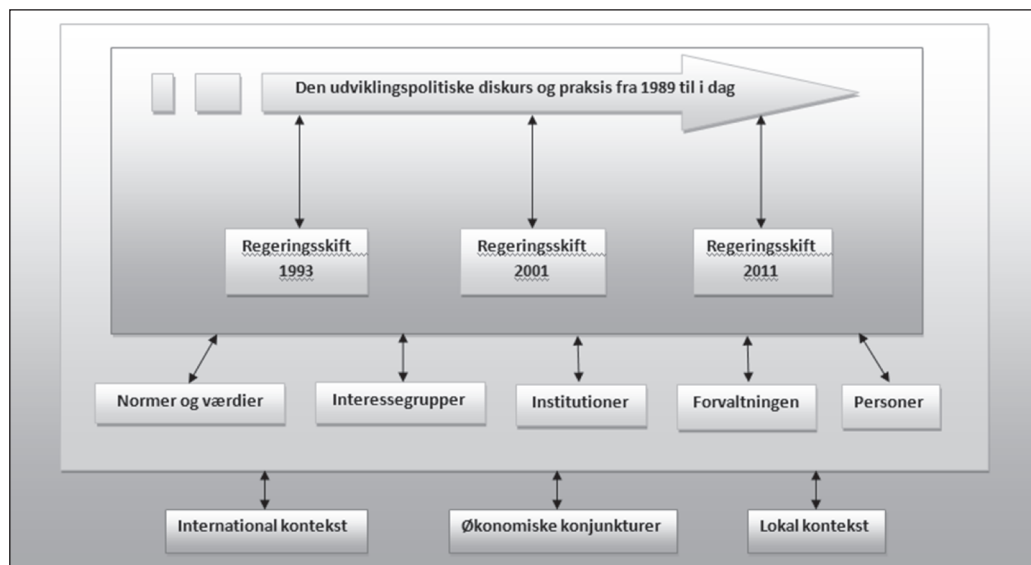
ger i stigende grad har optaget blå mærkesager. Således har den nye socialdemokratiske ledede regering videreført VK-regeringens retorik og praksis. Dog kan man indvende, at praksis under den nuværende røde regering i høj grad skyldes andre variable end politisk vilje, herunder særligt den økonomiske krise, der har givet altruismen trange kår.

Desuden var der fund, der bidrager til at udstikke interessante retninger til den fremtidige forskning. Påstanden synes således at kunne styrkes ved at tage udgangspunkt i magtbalancen i Folketinget frem for alene farven på den siddende regering. Endvidere synes partiernes værdipolitiske standpunkt at være et relevant parameter at inddrage for at forstå partiernes udviklingspolitiske holdnin-

ger. Det kan i hvert fald forklare, hvorfor Det Radiale Venstre og ikke Socialdemokratiet har stået for den mest altruistiske udviklingspolitik. Det Radikale Venstre ligger nemlig længere til venstre end Socialdemokratiet på den værdipolitiske skala. Samtidig synes enkeltpersoner også at være en relevant variabel at inddrage i fremtidige studier. I hvert fald giver analysen belæg for at hævde, at enkeltpersoner har haft relativt stor indflydelse på dele af udviklingspolitikken. På samme måde er »lokal kontekst i modtagerlandene« en relevant variabel at inddrage, idet denne har betydning for udviklingspolitikken implementering.

Nedenfor opsummeres alle interagerende variable i figur 4:

Figur 4: En samlet model for den danske udviklingspolitikens udvikling, 1989-2015



Litteraturliste

- Bach, Christian Friis (2008), »Foregangslandet under forandring 1989-2005« i Christian Friis Bach, Thorsten Borring Olesen, Sune Kaur-Pedersen og Jan Pedersen, red., *Idealer og Realiteter. Dansk Udviklingspolitisk historie 1945-2005*, København: Gyldendal, pp. 390-515.
- Bennett, Andrew & Colin Elman (2006), »Qualitative Research: Recent Developments in Case Study Methods«, *Annual Review of Political Science*, Vol. 9, pp. 455-476.
- Borre, Ole (2007), »Issue voting i Danmark 2001-2005« i Goul Jørgen Andersen, Johannes, Andersen, Ole Borre, Kasper Møller Hansen og Hans Jørgen Nielsen, red., *Det nye politiske landskab. Folketingsvalget 2005 i perspektiv*, Århus: Academic, pp. 177-194.
- Brunbech, Peter Yding og Olesen, Thorsten Borrig (2013), »The Late Front-Runner: Denmark and the ODA. Percentage Question, 1960-2008« i Thorsten Borring Olesen, Helge Ø. Pharo og Kristian Paaskesen, red., *Saints and Sinners. Official Development Aid and its Dynamics in a Historical and Comparative Perspective*, Oslo: Akademika Publishing, pp. 89-122.
- Chong, Alberto & Gradstein, Mark (2008), »What determines foreign aid? The donors' perspective«, *Journal of Development Economics*, 87: 1-13.
- DAC. Aid (ODA) disbursements to countries and regions [DAC2a]. Lokaliseret d. 29/6 på: <http://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=TABLE2A>
- Dahler-Larsen, Peter (2007), »Kvalitative metoder: status og problemer«, *Politica*, 39(3): 317-334.
- Danida (1989), *Den rullende fem årsplan 1990-1994*, København: Udenrigsministeriet, Danida.
- Danida (1990), *Den rullende fem årsplan 1991-1995*, København: Udenrigsministeriet, Danida.
- Danida (1991), *Den rullende fem årsplan 1992-1996*, København: Udenrigsministeriet, Danida.
- Danida (1994a), *Den rullende fem årsplan 1995-1999*, København: Udenrigsministeriet, Danida.
- Danida (1994b), *En verden i udvikling. Strategi for dansk udviklingspolitik frem mod år 2000*, København: Udenrigsministeriet, Danida.
- Danida (1996), *Den rullende fem årsplan 1997-2001*, København: Udenrigsministeriet, Danida.
- Danida (2002), *Plan over udgiftsrammer for udviklingssamarbejdet*, København: Udenrigsministeriet, Danida.
- Danida (2003), *En verden til forskel. Regeringens bud på nye prioriteter for dansk udviklingsbi-*
- stand 2004-2008*, København: Udenrigsministeriet, Danida.
- Danida (2004a), *Sikkerhed, vækst – udvikling. Regeringens prioriteter for dansk udviklingsbistand 2005-2009*, København: Udenrigsministeriet, Danida.
- Danida (2005), *Globalisering – fremskrift i fællesskab. Regeringens plan for de udviklingspolitiske prioriteter 2006-2010*, København: Udenrigsministeriet, Danida.
- Danida (2006), *Vilje til udvikling. Regeringens udviklingspolitiske prioriteter 2007-2011*, København: Schultz Grafisk.
- Danida (2012), *Regeringens udviklingspolitiske prioriteter 2013-2017*, København: Udenrigsministeriet, Danida.
- Dejnol-Martinussen, John og Engberg-Pedersen, Poul (1999), *Bistand. Udvikling eller afvikling. En analyse af internationalt udviklingssamarbejde*, København: Mellemløst Samvirke.
- Fairclough, N (2008), *Kritisk diskursanalyse. En tekstsamling*, København: Hans Reitzels Forlag.
- Hopkins, Raymond F. (2000), »Political economy of foreign aid«, www.swarthmore.edu/SocSci/rhopkin1/research/PolEconFA.pdf
- Jørgensen, Marianne Winther og Louise Phillips (1999), *Diskursanalyse som teori og metode*, Frederiksberg: Roskilde Universitetsforlag.
- Kaur-Pedersen, Sune (2008), »Spiren til dansk udviklingspolitik 1945-1962«, i Christian Friis Bach, Thorsten Borring Olesen, Sune Kaur-Pedersen og Jan Pedersen, red., *Idealer og Realiteter. Dansk Udviklingspolitisk historie 1945-2005*, København: Gyldendal, pp. 24-55.
- Lancaster, Carol (2007), *Foreign Aid. Diplomacy, Development, Domestic Politics*, Chicago: The University of Chicago Press.
- Lumsdaine, David (1993), *Moral Vision in International Politics. The Foreign Aid Regime 1949-89*, New Jersey: Princeton University Press.
- Lundsgaarde, Erik (2013), *The Domestic Politics of Foreign Aid*, New York: Routledge.
- Noël, Alain og Thérien, Jean-Philippe (1995), »From domestic to international justice: the welfare state and foreign aid«, *International Organization*, 49(3): 523-53.
- Olesen, Thorsten Borring (2008), »Stabilitet og turbulens: Udviklingspolitikken 1975-1989«, i Christian Friis Bach, Thorsten Borring Olesen, Sune Kaur-Pedersen og Jan Pedersen, red., *Idealer og Realiteter. Dansk Udviklingspolitisk historie 1945-2005*, København: Gyldendal, pp. 258-389.

- Olsen, Gorm Rye (1995), »Dansk udviklingspolitik. Kompromisets kunst«, *Politica*, 27(2)
- Petersen, Nikolaj (2006), »Dansk sikkerhedspolitik 1973-2006: Linjer og beslutninger«, *Økonomi og Politik*, 79(2): 19-37.
- Regeringen (2011), »Regeringsgrundlaget. Et Danmark der står sammen«, www.stm.dk/publikationer/Et_Danmark_der_staar_sammen_11/Regeringsgrundlag_okt_2011.pdf
- Rounda, Jeffery I og Odedokun, Matthew (2004), »Aid effort and its determinants«, *International Review of Economics and Finance*, 13: 293-309
- Stepputat, Finn, Lars Engberg-Pedersen og Adam Moe Fejerskov (2012), »Dansk bistand som sikkerhedspolitisk instrument, 1992- 2009«, København: Danish Institute for International Studies (DIIS).
- Stokke, Olav (1989), *Western Middle Powers and Global Poverty. The Determinants of Aid Policies of Canada, Denmark, the Netherlands, Norway and Sweden*, Uppsala: Motala Grafiska.
- Tingley, Dustin (2010), »Donors and domestic politics: Political influences on foreign aid effort«, *The Quarterly Review of Economics and Finance*, 50(1): 40-9.
- Udenrigsministeriet (2013), Udviklingssamarbejdet – en investering i fremtiden. Udviklingssamarbejdets positive sideeffekter i Danmark, København: Udenrigsministeriet.
- Veen, A. Maurits van der (2011), *Ideas, Interests and Foreign Aid*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Verdensbanken, <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/378833-how-are-the-income-group-thresholds-determined>

Rettighedsbaseret udvikling – en ny tilgang i udviklingsbistanden

Morten Broberg, professor, Center for Retskulturelle Studier, Københavns Universitet, Morten.Broberg@jur.ku.dk

Hans-Otto Sano, seniorforsker, Institut for Menneskerettigheder, hosa@humanrights.dk

Med udgangspunkt i 2012-strategien for Danmarks udviklingssamarbejde »Retten til et bedre liv« giver artiklen en indføring i den menneskerettighedsbaserede tilgang til udvikling. Først redegøres for selve begrebet og for, hvorledes tilgangen anvendes i praksis. Herefter diskuteres de menneskeretlige principper »Lighed og ikke-diskrimination«, »Deltagelse og inklusion« og »Ansvarlighed og respekt for retsstaten«, som alle tre spiller en vigtig rolle i forbindelse med den menneskerettighedsbaserede tilgang til udvikling. Når det kommer til selve gennemførelsen af den rettighedsbaserede tilgang, er denne knyttet til empowerment (evnen til selvstændig handlen), til advocacy (fortalervirksomhed) og til brugen af retlige instrumenter med henblik på at yde støtte til fattige, diskriminerede og/eller marginaliserede grupper. I artiklen gives eksempler fra Afrika og Asien, hvor lokale NGO'er såvel som donorer anvender den rettighedsbaserede tilgang til udvikling; til tider fører dette til, at der etableres en dialog mellem rettighedshaverne og pligtbærerne. I artiklens afsluttende del argumenteres for, at en rettighedsbaseret tilgang ikke ganske kan erstatte den hidtidige udviklingspraksis. Tværtom er det vigtigt, at man i forbindelse med den rettighedsbaserede tilgang til udvikling trækker på de eksisterende erfaringer og viden, som er opnået og til stadighed opnås gennem den hidtidige fattigdomsorienterede tilgang. Samtidig bemærkes afslutningsvis, at rettighedsbaseret tilgang til udvikling giver nye, værdifulde muligheder for at yde bistand til svage grupper i verden, og at det er vigtigt at trække på de fordele, som denne tilgang tilbyder.

Indledning

I maj 2012 fremlagde Danida sin nye strategi for Danmarks udviklingssamarbejde under titlen »Retten til et bedre liv« (Danida 2012).¹ Den nye strategi slog fast, at Danmark i sin udviklingspolitik ville anlægge en rettighedsbaseret² tilgang, hvor man i det internationale udviklingssamarbejde mere systematisk ville inddrage FN's menneskerettighedskonventioner, standarder, normer og instrumenter. Disse menneskerettighedsinstrumenter m.v. skulle således være retningsgivende *for* Danmarks politiske dialog, *for* de konkrete udviklingsindsatser og *for* Danmarks partnerskaber. Samtidig ville Danmark styrke sit engagement i de multilaterale organisationer, der spiller en central rolle i det internationale menneskerettighedsarbejde. Og endelig ville Danmark bl.a. arbejde for at sikre de fattigste udviklingslande indflydelse på udformningen af den internationale retsorden på menneskerettighedsområdet.

En rettighedsbaseret tilgang til udvikling er ikke uproblematisk. Således indebærer denne tilgang, at man giver rettigheder til de svageste på bekostning af de stærke. I den nye strategi kommer Danida selv ind på dette:

»En rettighedsbaseret tilgang til udvikling sigter mod at igangsætte forandringsprocesser, der ændrer

ved magtrelationer i en demokratisk retning. Derfor er tilgangen ikke konfliktfri. Danmarks udviklings-samarbejde vil med afsæt i en grundig forståelse af de politiske og økonomiske magtforhold støtte forandringsprocesser, hvor konflikter løses gennem fredelige politiske processer, kommer de fattige til gavn, fremmer deres rettigheder og understøtter en demokratisk udvikling.«

I denne artikel giver vi en oversigtsmæssig præsentation af menneskerettighedsbaseret udvikling og inddrager i denne sammenhæng den danske udviklingsstrategi fra 2012. Vi redegør først for, hvad begrebet »rettighedsbaseret udvikling« dækker over. Dernæst undersøger vi, hvordan retlige normer såvel som ikke-retlige instrumenter finder anvendelse i forbindelse med rettighedsbaseret udvikling. I og med at Danida først for alvor begyndte at gennemføre strategien i 2014 i landeindsatser, er resultaterne endnu meget foreløbige. Det er dermed begrænset, hvad der kan siges om resultaterne af den nye danske strategi. Vi giver endvidere vores bud på, hvad man overordnet kan lære af den rettighedsbaserede tilgang. Endelig reflekterer vi i den afsluttende perspektivering over, hvordan den rettighedsbaserede tilgangs styrker på frugtbar vis kan kombineres med fordelene ved en fattigdomsorienteret bistandspolitik.

Hvad er rettighedsbaseret udvikling?

Set i historisk perspektiv er menneskerettighederne en ganske ung skabning. De første spæde skridt blev trådt i oplysningstiden – det attende århundrede – hvor de blandt andet blev afspejlet i den amerikanske uafhængighedserklæring (1776) og den franske Erklæringen om menneskets og borgerens rettigheder (1789). Efter anden verdenskrigs uhyrligheder kom der fornyet opmærksomhed omkring menneskerettighederne, hvilket ikke mindst gav sig udtryk i vedtagelsen af FN's menneskerettighedserklæring i 1948. Efterkrigsårene blev også en periode, hvor en række kolonier i særligt Asien og Afrika opnåede uafhængighed – og hvor udviklingsbistand blev et væsentligt aspekt af relationerne

mellem nord og syd. Selv om både menneskerettigheder og udvikling således fik fremtrædende roller i efterkrigsårene, var det i de første årtier kun mere undtagelsesvist, at de blev kædet sammen.

Den kolde krig var en væsentlig årsag til, at menneskerettigheder kun sjældent blev blandet ind i udviklingsbistanden. Efterhånden som den kolde krig stilnede af, blev menneskerettighederne stadig hyppigere og tydeligere knyttet sammen med udviklingsbistand. I 1993 tilsluttede FN's Verdenskonference om Menneskerettigheder i Wien sig selve ideen om, at der eksisterer en »ret til udvikling«. Demokrati, menneskerettigheder og bæredygtig udvikling blev således udtrykkeligt kædet sammen (Hamm, 2001). Denne sammenkædning blev sidenhen taget op af bl.a. FN-organer som UNICEF, UNDP og ILO.

I FN-regi udarbejdede forskellige FN-organer hver deres forståelse af, hvad en rettighedsbaseret tilgang til udvikling måtte indebære. Dette var u hensigtsmæssigt, og der blev derfor i 2003 blandt disse organer afholdt en workshop, som førte til udarbejdelsen af et »Statement of Common Understanding« vedrørende en menneskerettighedsbaseret tilgang, for så vidt angår FN-organernes udviklingssamarbejde (OHCHR, 2006). Denne erklæring fastslog, at menneskerettighedsprincipper skulle være styrende for FN's udviklingspolitikker, og den identificerede og forklarede seks menneskerettighedsprincipper, som måtte tillægges særlig betydning.³ Siden har FN's menneskerettighedskommissær fulgt op på erklæringen ved at udsende en »Frequently Asked Questions on a Human Rights-Based Approach to Development Cooperation« (OHCHR, 2006), hvori det særligt bliver understreget, at rettighedsbaseret udvikling har et værdibaseret (normativt) udgangspunkt i menneskerettighederne, men at dette udgangspunkt må kobles sammen med den faktiske, operationelle gennemførelse af

rettighederne i praksis. Denne sammenkobling mellem på den ene side det normative udgangspunkt i menneskerettighederne og på den anden side den faktiske gennemførelse har betydet, at rettighedsbaseret udvikling – og herunder særligt principperne om »lighed og ikke-diskrimination«, om »deltagelse og inklusion« og om »ansvarlighed og retsstats-respekt« – tilsammen har skabt en metodisk ramme til realisering af menneskerettigheder i en udviklingssammenhæng.

Det var ikke kun FN, der valgte at anlægge en rettighedsbaseret tilgang til udvikling. Således valgte adskillige ikke-statslige organisationer (NGO'er) som Oxfam, Red Barnet og CARE og statslige bistandsorganisationer som SIDA i Sverige, GTZ i Tyskland og – i en kort periode – DFID i Storbritannien at følge i samme spor – om end ofte tydeligt inspireret af den forståelse af rettighedsbaseret udvikling, som FN havde lagt for dagen.

Selv om der ikke findes nogen entydig og almengyldig definition på rettighedsbaseret udvikling, er der en række kendetegn, som går igen. Her vil vi særligt pege på seks af disse kendetegn:

Det første – og helt centrale – aspekt ved den rettighedsbaserede udvikling er selve det forhold, at man anvender begrebet ret. I den rettighedsbaserede udvikling bliver udvikling således ikke anskuet som en almisser, der nådigt gives til modtagerne. I stedet bliver udvikling gjort til en ret, som modtagerne har krav på (se f.eks. Friis Bach, 2009). Der er med andre ord tale om en transformation fra en (ofte passiv) almissemodtager til en (aktiv) rettighedshaver. For en umiddelbar betragtning minder denne transformation om udviklingen i det danske socialsystem, hvor vi med den store socialreform i 1933 gik fra at anskue sociale ydelser som almisser til at anskue disse som rettigheder, borgerne under givne omstændigheder har retskrav på.

Et andet væsentligt kendetegn ved rettighedsbaseret udvikling er, at det kun giver mening at tale om en »ret«, hvis denne ret modsvares af en »pligt«. De, der tillægges en ret, skal med andre ord kunne gøre denne ret gældende over for »nogen«. I praksis vil denne »nogen« som altovervejende hovedregel være en offentlig myndighed; dvs. staten. En rettighedsbaseret tilgang til udvikling forudsætter derfor som udgangspunkt, at der findes en stat, som er så velfungerende, at det giver mening at gøre rettigheder gældende over for den. Selv i de tilfælde, hvor man gør rettigheder gældende over for private – f.eks. retten til et sundt arbejdsmiljø – er der behov for offentlige myndigheder (domstole, politi, osv.), som gør det muligt for rettighedshaverne at håndhæve deres rettigheder overfor de forpligtede; pligtbærerne.

For det tredje er en naturlig følge af det just nævnte andet kendetegn ved rettighedsbaseret udvikling, at selve udviklingsarbejdet kommer til at ændre karakter. Fokus bliver ikke på at overføre hjælp til den endelige modtager. Derimod skal man gøre pligtbæreren – typisk staten – i stand til at levere de ydelser, som den endelige modtager har krav på. Konsekvensen heraf er, at rettighedshaveren – dvs. den endelige modtager af bistanden – skal hjælpes til at gøre sine rettigheder gældende over for pligtbæreren (staten). Indenfor rettighedsbaseret udvikling udgør såkaldt »empowerment«, eller på dansk »evnen til selvstændig handlen«, et centralt begreb.⁴ Dette indebærer, at man giver individer såvel som grupper politisk, social eller økonomisk magt (»power«), således at de bedre kan varetage deres interesser. Med andre ord bestræber man sig på at gøre disse individer/grupper bedre i stand til at italesætte deres rettigheder.

Som et fjerde vigtigt aspekt ved rettighedsbaseret udvikling bliver diskrimination og ulighed anset for at være blandt de vigtigste årsager til fattigdom. Det overordnede formål med Danidas såvel som mange andre tilsva-

rende donorers udviklingsbistand har været at bekæmpe fattigdom. Det har betydet, at udviklingsbistand særligt har været rettet mod de fattigste grupper af befolkningerne i verdens fattigste lande. Med en rettighedsbaseret tilgang bliver marginalisering og resourcesvagheid vigtige elementer parallelt med fattigdomskriteriet.

Et femte kendetegn ved rettighedsbaseret udvikling er, at såkaldt aktivisme og fortalervirksomhed⁵ (på engelsk »advocacy«) bliver væsentlige komponenter ved selve gennemførelsen af bistanden. Dette skyldes ikke mindst, at princippet om deltagelse og inklusion (som er omtalt ovenfor) er centralt i gennemførelsen af rettighedsbaseret udvikling. Af dette princip følger, at det er centralt at styrke evnen til selvstændig handlen (Molyneux og Lazar, 2003: 27; Sano, 2000: 749); og herved bliver aktivisme og fortalervirksomhed væsentlige instrumenter i en rettighedsbaseret tilgang. I praksis medvirker en øget aktivisme og/eller fortalervirksomhed fra bunden af samfundet ofte til en institutionalisering af samarbejde om vitale emner mellem de sårbare grupper (rettighedshaveren) og staten (pligtbæreren).⁶

Et sjette væsentligt forhold ved rettighedsbaseret udvikling er, at det langt fra er alle former for udvikling, som umiddelbart kan oversættes til håndfaste rettigheder. Eksempelvis kan korruptionsbekæmpelse nok knyttes til retten til information og til deltagelse, men korruptionsbekæmpelse handler også om, hvordan samfundets institutioner fungerer, og dermed om samspillet mellem forskellige kategorier af magthavere i et land. Dette sidste kan i sagens natur ikke umiddelbart oversættes til håndfaste rettigheder.

Gennemførelse af rettighedsbaseret udvikling i praksis

I en rettighedsbaseret tilgang til udvikling indgår normalt tre centrale aktører samt to centrale komponenter:

- Den første aktør er de personer eller grupper af personer, som tillægges rettigheder – rettighedshaverne eller rettighedssubjekterne.
- Den anden aktør er pligtbæreren eller pligtsubjektet – typisk en eller flere offentlige myndigheder.
- I en udviklingssammenhæng vil der ofte være en tredje, udefrakommende aktør – en donor, en NGO eller en virksomhed.
- Hertil kommer, at »rettighederne som sådan« – eller de menneskeretlige principper – i sagens natur vil udgøre en central komponent.
- Endelig er det vigtigt at være opmærksom på, at der tilstræbes en dynamik mellem rettighedshaverne og pligtbærerne. Denne dynamik fremmes via fortalervirksomhed.

I det følgende vil vi gennem nogle udvalgte eksempler illustrere, hvordan rettighedsbaseret udvikling i praksis er blevet gennemført i forskellige sammenhænge.

Det første eksempel angår kvinders rettigheder. Både i forhold til ligestilling og i forhold til vold har kvindegrupper i syd draget fordel af menneskeretstilgangen.

Eksempel 1: Indiske kvinders kamp mod vold, voldtægt og tvungen prostitution

I den indiske delstat Uttar Pradesh har over halvdelen af alle voksne kvinder rapporteret om fysiske overgreb fra en (nuværende eller tidligere) kæreste eller ægtefælle (en såkaldt »intimate partner«). Som en reaktion på denne situation dannede kvinder i byen Kanpur organisationen Sakhi Kendra til at bidrage med genhusning, retshjælp, og sundhedspleje til kvinder, der har været udsat for vold, voldtægt og tvungen prostitution. Organisationen iværksatte træningsprogrammer for bl.a. politiet, ligesom den påbegyndte overvågning af statens lovgivning og politik vedrørende vold i hjemmet og diskrimination.⁷

Eksemplet med etableringen af organisationen Sakhi Kendra illustrerer betydningen af at gøre brug af fortalervirksomhed i sammen-

hænge, hvor der foreligger tilfælde af uret mod marginaliserede grupper. Eksemplet viser også, at en rettighedsbaseret tilgang ikke nødvendigvis kræver udefrakommende engagement – tværtimod er den rettighedsbaserede tilgang også egnet i tilfælde, hvor ellers ressourcesvage går sammen for at »kræve deres ret«.

Ofte er det sådan, at de fattigste borgere har en række rettigheder, som følger direkte af landets lovgivning, forfatning, internationale konventioner, eller af aftaler, overenskomster og lignende. Problemet er således ikke nødvendigvis manglende rettigheder, men derimod manglende kendskab til rettighederne. Vores næste eksempel belyser dette forhold.

Eksempel 2: Ghanesiske hr. Zakaris hospitals-fængsling

I 2003 blev den fattige bonde Zakari opereret for brok på Ridge Hospital i Accra, Ghana. Hospitalet krævede ca. 240 USD for operationen, hvilket var mere end tre gange hr. Zakaris årsindkomst. Da han ikke kunne betale, nægtede hospitalet at udskrive ham. Han måtte således ikke forlade hospitalet. I stedet blev han placeret i en seng uden for hospitalsbygningen, og hans familie måtte bringe mad til ham. Han blev overvåget af hospitalsvagter, og hospitalet krævede betaling for hver ekstra dag, han ikke var udskrevet. I praksis var der således tale om en form for hospitalsfængsling, som hr. Zakari blev underkastet. Først da NGO'en Legal Resources Centre hørte om sagen, fik hr. Zakari hjælp. Det følger nemlig af ghanesisk lov, at fattige borgere er undtaget fra betaling for hospitalsbehandling. Endvidere pegede Legal Resources Centre på, at hospitalets handlinger stred mod retten til sundhed, ligesom Legal Resources Centre også påberåbte sig retten til at blive stillet for en dommer før fængsling eller varetægt, som fastlagt i den ghanesiske forfatning. På denne baggrund krævede Legal Resources Centre's jurister, at hr. Zakari blev frigivet. Kort efter Legal Resources Centre's involvering i sagen fik hr. Zakari lov til at forlade hospitalet. Det blev oplyst, at en anonym person havde betalt regningen – måske hospitalet selv.⁸

Eksemplet med hr. Zakari fra Ghana viser betydningen af, at de ressourcesvage borgere får bistand til at hævde deres eksisterende

rettigheder. Samtidig er det også værd at bemærke, at eksemplet på den ene side illustrerer betydningen af, at de allermest ressourcesvage modtager bistand fra andre – men samtidig behøver denne bistand ikke nødvendigvis komme fra en udenlandsk organisation. Tværtimod vil en lokal organisation som Legal Resources Centre i flere tilfælde være bedre i stand til at bistå ressourcesvage borgere (individer/grupper) end udefrakommende organisationer.

Med Danidas nye strategi fra 2012 skal dansk udviklingsbistand anlægge en rettighedsbaseret tilgang. Dette er eksempelvis afspejlet i Danidas sundhedssektorprogram i Tanzania for perioden 2014-18. Her spiller særligt princippet om lige adgang til sundhed en væsentlig rolle.

Eksempel 3: Danidas sundhedssektorprogram i Tanzania

Ved Danidas landepolitik 2014-18 blev det besluttet at fokusere på blandt andet sundhedssektoren i Tanzania. Generelt sigter Danidas sundhedssektorprogram i Tanzania på at reducere fattigdom og ulighed samt sikre lighed i adgangen til sociale ydelser; det overordnede landeprogram skal også fremme grøn vækst og beskæftigelse, samt styrke demokrati, god regeringsførelse, retssamfund og respekt for alle menneskerettigheder. Inden for sundhedsområdet søger Danida at bidrage med støtte til basal sundhed; og Danida fokuserer særligt på børn, kvinder og sårbare grupper. Danidas sundhedssektorprogram sigter mod at skabe lige adgang til sundhedspleje for alle i Tanzania. Dette ambitiøse mål søger Danida at nå gennem en resultatorienteret finansiering, der sætter konkrete mål for indsatsen. Endvidere søger Danida at fremme offentligt og privat samarbejde om finansiering af sundhedssektoren, ligesom man bruger såkaldt inkluderende støtte til seksuel og reproduktiv sundhed og rettigheder (»Sexual and Reproductive Health and Rights, ofte blot forkortet til SRHR) for herigennem at styrke tanzaniske mødres sundhed. Danida stræber efter at gennemføre en rettighedsbaseret tilgang i hele Tanzanias sundhedssektor med særligt fokus på rettighedshaverne (efterspørgselsiden) og på pligtbærerne (udbudssiden) (Danida, 2014 a).

Eksemplet med Danidas sundhedssektorprogram i Tanzania viser, hvorledes den rettighedsbaserede tilgang aktivt inddrages i selve udformningen af, hvorledes man søger at forbedre sundhedsforholdene blandt modtagerne af Danidas bistand.

Fortalerne for rettighedsbaseret udvikling peger ofte på fem områder, hvor denne tilgang giver særligt gode resultater.

Først og fremmest peges der på, at den rettighedsbaserede tilgang i særdeleshed er egnet til at sikre, at de svageste borgere får adgang til essentielle ydelser inden for sundhed, vand, sanitet og uddannelse. Det er her selve det menneskeretlige antidiskriminations-perspektiv, som træder i karakter.

For det andet peges der på, at den rettighedsbaserede tilgang er velegnet til at styrke medborgerskabsbegrebet. Dette er særligt af betydning for marginaliserede grupper; det være sig fattige bønder i Cameroun, kvinder i Uttar Pradesh i Indien, eller kasteløse i Bangladesh (Islam og Parvez, 2013). Som påpeget af Duni et al. (2009) i relation til Cameroun er det ofte formidling af viden om, hvad fattige grupper har ret til og krav på samt styrkelse af kanaler, hvorigennem de kan gøre disse krav gældende, der her spiller en central rolle.

For det tredje indebærer den rettighedsbaserede tilgang, at der naturligt kommer et fokus på brugen af retlige mekanismer i udviklingsbistanden og i udviklingspolitik mere generelt (Gauri og Brinks, 2008; Young, 2012). Fortalerne for den rettighedsbaserede tilgang peger herved på, at denne tilgang sikrer, at individer eller grupper får tillagt retlige instrumenter til at fremme bestræbelserne på at forbedre deres vilkår. Den rettighedsbaserede tilgang giver dermed mere generelt de svageste i udviklingslandene en bevidsthed om, at de har rettigheder, som kan håndhæves. Der er således mulighed for spillover virkning (eller en duplikator-virkning), der rækker ud

over selve det område, som den rettighedsbaserede udvikling er rettet mod.

For det fjerde er der blevet peget på, at den rettighedsbaserede udvikling er bedre egnet end den mere traditionelle udviklingsbistandspolitik i kampen mod grove menneskerettighedskrænkelser. Dette har særligt vist sig relevant i lande, der gennemgår en overgang fra autoritært (diktatorisk) styre og henimod et mere demokratisk sådant (Simmons, 2009).

Endelig for det femte kan rettighedsbaseret udvikling gennem større kampagner medvirke til at fremme lovgivning til gavn for fattige eller diskriminerede grupper (Sano, 2007).

Rettighedsbaseret udvikling gør det muligt for udviklingsaktører som for eksempel Danida at træde ind på politisk terræn på et grundlag, der er både normativt (menneskerettigheder er per definition værdibærende), juridisk (brugen af rettigheder indebærer, at der kræves respekt for lovgivning og retsstat), og politisk i bred forstand (der skabes en mobilisering af de fattige og marginaliserede, således at de får *ret* til visse ydelser).

På baggrund af analyserne i værket *Rights-Based Approaches to Development. Exploring the Potential and Pitfalls* peger de to redaktører Hickey og Mitlin (2009) på, at en menneskerettighedsbaseret tilgang til udvikling tillader:

- Udviklingsaktørers deltagelse i, hvad de betegner som en nødvendig politisk arena.
- Sikring af visse institutioners respekt for retlige forpligtelser samt fremme af disse institutioners interaktion med udsatte grupper i befolkningen.
- Formidling af ideologiske og retlige argumenter, som lokalt-baserede grupper kan bruge i kampen mod eksklusion og diskrimination.

De to redaktører peger imidlertid samtidig på, at rettighedsbaseret udvikling i visse tilfælde også medvirker til:

- At fremme konflikter mellem forskellige grupper, og at det ligefrem kan føre til favorisering af visse grupper over andre.
- Fremme af ikke-bæredygtig brug af naturressourcer, hvor visse grupper opnår kontrol over naturressourcerne på bekostning af andre.
- At fremme uhensigtsmæssig regeringsførelse, fordi tillæggelsen af rettigheder også kan bruges med henblik på at sikre (øget) magt til nogle grupper på bekostning af andre (mindre politisk stærke) grupper. En rettighedstilgang er således ikke nødvendigvis og i alle tilfælde synonymt med retfærdighed.

I forlængelse af disse sidste kritiske bemærkninger bør det bemærkes, at der endnu ikke er lavet nøjere analyser, der samlet viser, om rettighedsbaseret udvikling har positiv virkning i forhold til fattigdomsbekæmpelse. Således tenderer den eksisterende viden henimod det anekdotiske. Det kan tilføjes, at den eksisterende viden oftest bygger på kvalitative data på samme måde som vore egne eksempler ovenfor. Videre er det værd at bemærke, at eksempelvis Hickey og Mitlin (2009: 225) har fremhævet, at en rettighedsbaseret tilgang ikke synes egnet til at hjælpe donorer eller andre med at foretage detaljerede planlægningsaktiviteter; såsom at foretage mere specifikke prioriteringer. En tilsvarende kritik er på dansk grund blevet fremsat af Engberg-Pedersen *et al.* (2012).

Politisk mobilisering og aktivisme afgørende

Som det fremgår af det foregående, er rettighedsbaseret udvikling ikke blot gammel vin på nye flasker: Tværtom indebærer rettighedsbaseret udvikling en i udgangspunktet anderledes tilgang til udviklingsprogrammer og bistand, bl.a. via den stærkere brug af ret-

lige mekanismer, via anknytningen til normative udgangspunkter i forhold til pligthaverens ansvarlighed, og via ikke-diskrimination og universalitetsperspektiver, f.eks. universel adgang til sundhed. Integrationen af de menneskeretlige principper som nøgleelementer i rettighedstilgangen indebærer dog også, at de på papiret store forskelle mellem på den ene side »rettighedstilgangen« og på den anden side en »udviklingstilgang« baseret på menneskelig udvikling (»human development«) ikke er så stor i praksis. I eksempelvis FN's tidligere bestræbelser på at fremme menneskelig udvikling vil man således tydeligt se, at der er blevet lagt stor vægt på deltagelse i udviklingsprojekterne blandt modtagerne af bistanden, samt en klar understregning af lighed og retfærdighed.

Hickey og Mitlin (2009: 227) har fremhævet, at rettighedstilgangen primært kan forbindes til en bredere tilgang til social retfærdighed og ikke til frihed, som nobelpristageren Amartya Sen (2010) ellers har fremført. Og de to forfattere har ret i, at kampen for social retfærdighed er det, der motiverer mange individer og gruppers kamp for deres rettigheder i udviklingslandene.

En væsentlig læring fra de hidtidige bestræbelser på at realisere en rettighedsbaseret tilgang til udvikling er derfor, at det ved selve gennemførelsen af udviklingstiltagene er vigtigt at være opmærksom på, at den brede politiske motivation spiller en stor rolle. Det er denne motivation, der medvirker til at mobilisere individer og grupper; det være sig bønder, slumbeboere eller indfødte folk. Heraf følger, at rettighedsbaseret udvikling giver meget relevante erfaringer i, hvordan retlige instrumenter kan bringes i anvendelse i forhold til fattigdom og marginalisering. Og disse erfaringer er relevante i de fattigste udviklingslande såvel som i mellemindkomstlandene. Dette sidste er ikke mindst vigtigt, fordi langt de fleste fattige i dag findes i sidstnævnte lande, og fordi uligheden i både

indkomst og muligheder ofte er større i mellemindkomstlandene end i gruppen af mindst udviklede lande. Rettighedstilgangen er i høj grad relevant i mellemindkomstlandene, men tilgangen fremmes i disse lande ofte gennem lokale organisationer og aktører snarere end via donorer – sådan som vi har illustreret med eksemplerne ovenfor fra Ghana og Indien.

Rettighedsbaseret udvikling er i udpræget grad relevant i forhold til fattige og marginaliserede grupper som følge af fortalervirksomhed, social mobilisering og som følge af muligheden for at bruge en retlig argumentation. Men herudover er en rettighedsbaseret tilgang i stand til at nå andre udsatte grupper, som ikke nødvendigvis er nødlidende i klassisk økonomisk forstand; eksempelvis seksuelle mindretal, der udsættes for overgreb. En læring og et memento i forhold til, hvordan tilgangen bruges, er imidlertid, at den rettighedsbaserede tilgang forudsætter, at rettighedshaverne kan gøre deres rettigheder gældende over for en pligtbærer. Og denne pligtbærer vil normalt være staten. I lande eller områder, hvor staten er ganske svag, vil det ikke give megen mening at gøre rettigheder gældende over for denne. Selv i lande, hvor staten er svag, kan rettighedsbaseret udvikling dog have betydning lokalt. Eksempelvis lægger donorer i Somalia ofte stor vægt på lokal mobilisering af befolkningsgrupper og organisationer, fordi den centrale statsmagt ikke altid er den bedste partner. Det karakteristiske for sådanne (fejlslagne) lande er imidlertid, at selv på lokalt plan kan det være svært at identificere en enkel pligtbærer: det kan være traditionelle og religiøse myndigheder, eller det kan være ældre mænd, der på landsbyplan dominerer i parløb med andre autoriteter.

Som det fremgår af ovenstående fremstilling af rettighedsbaseret tilgang til udvikling, så giver den nogle nye, værdifulde muligheder for at yde bistand til svage grupper i verden. Både donorer og internationale og lokale

NGO'er har ladet sig inspirere af denne tilgang, som det er fremgået af det foregående. Selv blandt en række større virksomheder har et rettighedsbaseret sprog vundet indpas i flere sammenhænge. Men den rettighedsbaserede tilgang til udvikling kan ikke stå alene. Det skyldes for det første, at den rettighedsbaserede tilgang til udvikling ikke i sig selv er egnet til at identificere de grupper, som særligt har behov for at modtage hjælp. Og selv i en situation, hvor man ønsker at bruge en rettighedstilgang, er det nødvendigt at vide, hvordan fattigdommen og marginaliseringen kommer til udtryk i den lokale kontekst. Det er derfor særdeles velbegrunder, når Danmark i sin præsentation af den danske udviklingspolitik udtrykkeligt anfører, at man »både [vil] bekæmpe fattigdom og fremme menneskerettigheder«. Til gengæld er det *ikke i alle tilfælde* korrekt, når man følger til, at bekæmpelse af fattigdom og fremme af menneskerettigheder »er to sider af samme sag« (Danida, u.å.).

Noter

1. Danida er betegnelsen for Danmarks udviklingssamarbejde, som er et aktivitetsområde under det danske udenrigsministerium. Betegnelsen anvendes imidlertid generelt, som om der er tale om et selvstændigt agentur. Det er også tilfældet i denne artikel.
2. I denne artikel anvender vi termerne »rettighedsbaseret« og »menneskerettighedsbaseret« synonymt. Det er således alene af stilistiske grunde, at vi hovedsageligt anvender termen »rettighedsbaseret«.
3. De seks principper er: (i) Universalitet og umiddelbarhed, (ii) Udelelighed, (iii) Gensidig afhængighed, (iv) Lighed og ikke-diskrimination, (v) Deltagelse og inklusion samt (vi) Ansvarlighed og respekt for retsstaten; jf. nærmere Kirkemann Boesen og Sano (2010). Det er fortrinsvis de tre sidstnævnte principper, der er blevet brugt i operationaliseringen og gennemførelsen af tankerne om rettighedsbaseret udvikling.
4. Danida har defineret »empowerment« på følgende vis: »Begrebet dækker over, at det enkelte individ tilegner sig evnen til at tænke og agere frit, træffe valg og indfri eget potentiale som fuldgyl-

digt og ligeværdigt medlem af samfundet», (Danida, 2004).

5. Danida definerer fortalervirksomhed på følgende vis: »Fortalervirksomhed forstås som målrettede indsatser, der med respekt for de grundlæggende menneskerettigheder gennem påvirkning af beslutningstagere og borgere lokalt, regionalt, nationalt og internationalt, søger at forme og påvirke politiske, økonomiske, kulturelle og sociale processer og beslutninger med henblik på at forbedre livsvilkår for relevante befolkningsgrupper«, (Danida, 2014b).
6. Se f.eks. om organiseringen af slumbeboere og deres engagement i forhandling med lokale bystyrer. Patel og Mitlin (2009).
7. Se omtalen i Goodhart (2012) samt den opdaterede hjemmeside <http://sakhikendra.org/>.
8. Sagen er beskrevet i Young (2012).

Litteratur

- Danida (2004), »Ligestilling i dansk udviklingsbistand – strategi«, København: Udenrigsministeriet.
- Danida (2012), »Retten til et bedre liv: Strategi for Danmarks udviklingssamarbejde«, København: Udenrigsministeriet.
- Danida (2014a), »Denmark-Tanzania Country Policy Paper 2014-18«, København: Udenrigsministeriet.
- Danida (2014b), »Generelle principper for støtte til udviklingsaktiviteter gennem danske civilsamarbudsorganisationer«, København: Udenrigsministeriet.
- Danida (u.å.), »Det vil vi«, København: Udenrigsministeriet.
- Duni, Jeidoh Robert Fon, Sam Hickey og Nuhu Salihu (2009), »Exploring a Political Approach to Rights-Based Development in North West Cameroon: From Rights and Marginality to Citizenship and Justice«, i Sam Hickey og Diana Mitlin, eds, *Rights-Based Approaches to Development. Exploring the Potential and Pitfalls*, Kumarian Press, pp. 49-67.
- Engberg-Pedersen, Lars, Rasmus Hundsbaek Pedersen og Ole Therkildsen (2012), »Kan man bygge udvikling på at støtte menneskerettigheder«, *Ulandsnyt.dk*, 7. juni.
- Friis Bach, Christian (2009), »Fremtidens Bistand« i Rina Valeur Rasmussen, red., *EU's udviklingspolitik i perspektiv*, København: Den Danske Euro-pabevægelse, pp. 38-43.
- Gauri, Varun og Daniel Brinks, red. (2008), *Courting Social Justice. Judicial Enforcement of Social Economic Rights in the Developing World*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Goodhart, Michael (2012), *Human Rights. Politics and Practice*, Oxford: Oxford University Press.
- Hamm, Brigitte I. (2001), »A Human Rights Approach to Development«, *Human Rights Quarterly*, 23(4): 1005-31.
- Hickey, Sam og Diana Mitlin, red. (2009), *Rights-Based Approaches to Development. Exploring the Potential and Pitfalls*, Kumarian Press.
- Islam, Mazharul og Altaf Parvez (2013), *Dalit Initiatives in Bangladesh*, Dhaka: Chowdhury Printers.
- Kirkemann Boesen, Jacob og Hans-Otto Sano (2010), »The Implications and Value Added of a Human Rights-Based Approach« i Bård A. Andreassen og Stephen P. Marks, red., *Development as a Human Right – Legal, Political and Economic Dimensions*, 2nd edition, Cambridge, Mass.: Harvard School of Public Health, pp. 45-69.
- Liebenberg, Sandra (2014), »Participatory Approaches to Socio-Economic Rights Adjudication: Tentative Lessons from South African Evictions Law«, *Nordic Journal of Human Rights*, 32(4): 312-30.
- Molyneux, Maxine og Sian Lazar (2003), *Doing the Rights Thing – Rights-based Development and Latin American NGOs*, London: ITDG Publishing of Human Rights and Development«, *Human Rights Quarterly* 22, pp. 734-52.
- Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (2006), »Frequently Asked Questions On A Human Rights-Based Approach To Development Cooperation«, New York og Geneva: FN.
- Patel, Sheela og Diana Mitlin (2009), »Reinterpreting the Rights-Based Perspective: A Grassroots Perspective on Rights and Development«, i Sam Hickey og Diana Mitlin, red., *Rights-Based Approaches to Development. Exploring the Potential and Pitfalls*, Kumarian Press, pp. 107-24.
- Sano, Hans-Otto (2000), »Development and Human Rights: The Necessary, but Partial Integration
- Sano, Hans-Otto (2007), »Does Rights-Based Development Make a Difference«? i Margot E. Solomon, Arne Tostensen og Wouter Vandenhole, eds, *Casting the Net Wider: Human Rights. Development and New Duty-Bearers*, Intersentia, pp. 63-77.
- Sarelin, Alessandra (2014), »Modernisation of Mater-

- nity Care in Malawi», *Nordic Journal of Human Rights*, 32(4): 331-51.
- Sen, Amartya (2010), »Human Rights and Development« i Bård A. Andreassen og Stephen P. Marks, red., *Development as a Human Right – Legal, Political and Economic Dimensions*, 2nd edition, Cambridge, Mass.: Harvard School of Public Health, pp. 3-11.
- Simmons, Beth (2009), *Mobilizing for Human Rights. International Law in Domestic Politics*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Saaresranta, Tiina (2014), »Education in Pursuit of the Development Dream? Effects of Schooling on Indigenous Development and Rights in Bolivia«, *Nordic Journal of Human Rights*, 32(4): 352-71.
- Young, Katharine G. (2012), *Constituting Economic and Social Rights*, Oxford: Oxford University Press.

Resultatorientering af dansk u-landsbistand

Hvad resulterer det mon i?

**Henrik Nielsen, cand.scient.soc. et Ph.D.,
tidligere medarbejder i NGO FORUM,
henrikjulius@gmail.com**

Denne artikel diskuterer Udenrigsministeriets nye initiativer for at indføre resultatbaserede ressourceallokeringsmodeller i tildelingen af midler til udviklingsbistand gennem danske civilsamfundsorganisationer. Den diskuterer selve modellen og kommer med nogle bud på, i hvilken kontekst disse initiativer skal forstås, samt byder ind med nogle ideer om, hvad effekt det kan have at indføre sådanne tiltag.

Indledning

Af de ca. 16 mia. kr., der ydes årligt i dansk udviklingsbistand, allokeres ca. 1,1 mia. kr. gennem de danske NGO'er, civilsamfundsorganisationer, eller »folkelige organisationer«, som tidligere minister Christian Friis Bach foretrak at benævne dem. Denne artikel vil diskutere nogle af de tiltag, man har iværksat inden for Udviklingsministeriet med henblik på at opnå en højere grad af resultatorientering af det arbejde, der finansieres gennem dansk udviklingshjælp til de danske NGO'er.

Artiklen er bygget således op, at der i den første del vil blive redegjort for bevæggrundene for at lave et nyt system for ressourceallokering af midler til de danske civilsamfundsorganisationer, og for, hvordan modellen er konstrueret, samt hvem den omfatter. I anden del af artiklen vil det, med afsæt i litteraturen om erfaringerne med den slags tiltag, blive diskuteret, hvordan vi skal forstå denne slags mekanismer, og det vil blive påpeget, at det

kan have kraftig indflydelse på de berørte organisationers funktionsmåde. I tredje del diskuteres erfaringerne fra den første runde af rapporteringer, der fandt sted i 2014. Endelig rundes der af med en række konklusioner, baseret på disse indledende erfaringer.

Udviklingsministeriet lancerede i 2013 en reform af støtten til de danske civilsamfundsorganisationer. Hidtil var ca. halvdelen af midlerne, der blev kanaliseret gennem civilsamfundsorganisationerne, gået til seks såkaldte »rammeorganisationer« (Mellemløst Samvirke/ActionAid, Ibis, Folkekirkens Nødhjælp, Røde Kors, Care, Red Barnet). Disse store organisationer var dermed givet en vis autonomi i planlægningen og udførelsen af deres plan, som der derefter blev rapporteret samlet på.

I 2013, under udviklingsminister Christian Friis Bach, blev det vedtaget, at man ville udvide antallet af rammeorganisationer over en årrække frem til 2016-18. Der blev ved den lejlighed stillet en række krav, ud fra devisen om at »De folkelige organisationer skal holdes i kort snor«, som ministeren bebudede.

Disse nye initiativer afstedkom en livlig debat blandt de danske civilsamfundsorganisationer. Kravet til egenfinansiering blev ændret,

således at man ikke længere ville tolerere at mere end 80 pct. af en folkelig organisations budget var dækket af ministeriets ramme. Samtidig blev der dog givet mulighed for at egenfinansieringen kunne være ned til 5 pct., hvor den før lå på 10 pct. Der lå således et incitament til, at man søgte andre finansieringskilder end ministeriet.

Selv 5 pct. egenfinansiering er imidlertid et meget stort beløb for små organisationer. Små tidligere programorganisationer med et budget på f.eks. 10 mio. kr. årligt, ville pludselig stå og skulle rejse en halv mio. internt blandt deres medlemmer, hvilket forekom som en meget stor udfordring. Disse organisationer havde ikke, som de store gamle rammeorganisationer, ressourcerne til at arrangere store indsamlinger. Det blev også diskuteret, at en voldsom stigning i forskellige indsamlinger nok ikke ville være strategisk velvalgt.

Derudover, hvad der skal blive diskuteret mere indgående nedenfor, var der også en vis nervøsitet ved, om man havde den fornødne kapacitet til at rapportere ind på de ret omfattende RAM (Resource Allocation Model)-rapporteringsregler, som var en vigtig del af denne nye ordning, og som diskuteres i det følgende. De nye RAM-regler rejste dermed fra begyndelsen en diskussion af, om de ikke ville komme til at fungere til de små organisationers ugunst. Ligeledes blev det diskuteret i civilsamfundet, om hvorvidt et nyt konkurrenceelement ville spille en rolle i det ellers forholdsvis fredelige forhold mellem de danske NGO'er. Først og fremmest var man dog lidt nervøs ved selve rapporteringsarbejdet. Ville dette lægge nye byrder på organisationernes i forvejen hårdt arbejdende rapporteringsfolk?

Hvorfor RAM?

Formålet med den nye rammeordning med flere rammeorganisationer er ifølge Ministeriet

»at organisationer, der over længere tid har demonstreret den nødvendige faglige og administrative kapacitet, sættes i stand til over en længere periode og på fleksibel vis at planlægge og gennemføre udviklingsaktiviteter i overensstemmelse med (...) Civilsamfundsstrategien (nu Civilsamfundspolitikken). Grundtanken er, at organisationerne selv identificerer, planlægger, iværksætter, gennemfører, monitorerer og evaluerer sine udviklingsaktiviteter inden for de givne rammer« (Udenrigsministeriet, 2013: 1).

Der er en lang række krav opstillet, for at man kan blive rammeorganisation, ud over krav til sammensætningen af finansieringen af organisationen, som blev berørt ovenfor. Der stilles således en række krav til, hvilke generelle politikker og strategier aktiviteterne skal indgå som delelementer af.

Af sidstnævnte type kan nævnes et udpluk af de for denne artikel mere interessante:

- Rammeorganisationen skal kunne dokumentere længerevarende engagement og kontinuitet i planlægningen af sine indsatser og kunne beskrive sine kernekompetencer og fokusområder.
- Rammeorganisationen skal koncentrere indsatser finansieret over rammen i et begrænset antal lande og udvikle landestrategier med henblik på en strategisk styring af indsatserne.
- Aktiviteter finansieret over rammen skal relatere sig til samarbejdslandets strategier for fattigdomsbekæmpelse
- Rammeorganisationen skal i sin overordnede strategi beskrive, hvorledes den forholder sig til de tværgående hensyn i dansk udviklingspolitik: 1) ligestilling, 2) god regeringsførelse, menneskerettigheder og demokrati og 3) miljø, samt til prioritetsområdet hiv og aids.
- Aktiviteter finansieret over rammen skal formuleres som led i større sammenhængende udviklingsprogrammer inden for afgrænsede temaer og sektorer, og der skal udarbejdes strategier herfor.
- Rammeorganisationen skal sørge for, at

der internt i organisationen opretholdes og videreudvikles et tilfredsstillende niveau for administrativ og faglig kapacitet til aktiviteterne gennemførelse og kvalitetssikring, herunder en professionel forberedelse, gennemførelse, overvågning og evaluering af aktiviteterne.

- Rammeorganisationen skal dokumentere resultater af sine indsatser.

Det er klart, at for en dansk organisation kan dette være lidt af en mundfuld. Og udvidelsen af rammeorganisationer kobles så samtidig med RAM-principperne. Et helt centralt element i RAM-principperne er således at der kan skrues op og ned for ressourcerne til den enkelte organisation på baggrund af en vurdering af rapporteringen, således at der dermed introduceres et element af konkurrence:

»RAM-modellen er baseret på en forholdstalsfordeling (med udgangspunkt i den til enhver tid gældende finanslovsallokering til rammeaftaler), således at stigende bevillinger til nogle organisationer afstedkommer faldende bevillinger til andre. Modellen har desuden indbygget et loft over, hvor mange procent rammebevillingerne kan op- eller nedjusteres fra år til år (hhv. +20 pct./-10 pct.), og sikrer, at justeringer ikke vil blive foretaget hvert år, men med en kadence på fire år, der muliggør forudsigelighed i programmering og implementering« (Udenrigsministeriet, 2013: s. 3.)

Det er således baggrunden for de nye RAM-rapporteringsregler. Og hvorfor så alt dette? Man kan nævne forskellige grunde, hvoraf den officielle, der nævnes i ministeriets notat, fortjener særlig opmærksomhed:

»Med det stigende antal rammeorganisationer er der behov for en harmonisering af vurderingerne af rammen for at leve op til den nye realitet, såvel som et behov for at få udviklet en mekanisme, der kan skabe gennemsigtighed i ressourceallokeringen« (Udenrigsministeriet, 2014: 1., oversat af forf.).

Denne grund er umiddelbart lidt modsætningsfuld. Man vælger at udvide antallet af organisationer, og det er så anledning til at

indføre mere standardisering. Ved at udvikle et indikatorbaseret resultatorienteret system risikerer man at overse lokale særheder og opererer med universelle kategorier, hvorved man skaber viden, der er sammenlignelig og standardiseret.

Det var således et ønske om at kunne vurdere de forskellige organisationers aktiviteter ud fra de samme parametre. Ligeledes så man opstillingen af nogle standardiserede kvalitetsmål som forudsætning for at kunne vise transparens. En central ide i den reform, som ministeren fremlagde, var nemlig, som skitseret ovenfor, at man i fremtiden fra ministeriets side skulle være i stand til at skruer op og ned for bevillingerne, alt efter om organisationerne leverede resultater. Man designede derfor RAM-modellen, efter hvilken rammeorganisationerne skulle rapportere ind, hvorefter ministeriet kunne skruer op for de organisationer, der fik gode karakterer (på en skala fra 1 til 5), og hvor man tilsvarende kunne skruer ned for dem, der ikke fik gode karakterer.

RAM-rapporteringsværktøjet er endt med at blive en rapporteringsøvelse, hvor man skal rapportere ind på 24 forskellige indikatorer. Disse indikatorer er blevet til efter grundige høringer med nuværende og kommende rammeorganisationer. Man kan her naturligvis altid diskutere, om disse 24 indikatorer er dækkende, om det er de rigtige, om de giver mening osv. Det korte af det lange er, at de bliver normsættende, ligesom en intelligensprøve (Alle er enige om, at intelligens er en kompleks størrelse at måle. Indtil man har en intelligensprøve, der ender med at komme med et etableret kvotienttal. Så har man noget at måle de forskellige individer op mod hinanden med, og så behøver man ikke at diskutere mere). Man scorer så på en skala fra 1 til 5, hvor 5 er det bedste og 1 det dårligste.

Som eksempel scorede en af de nye rammeorganisationer således lidt over 3 i gennem-

snit, men fik kun karakteren 1, når det gjaldt »innovation« og »value for money«. Derimod fik den 5 i »Human rights-based Approach«, i »Partnership«, i »Strategic choice of Intervention« og i »Global Engagement beyond Denmark«.

Det ligger i systemets logik, at ligger nogle over middel, så må andre ligge under middel. Man må ikke bare give alle gode karakterer, der skal differentieres.

Der kan imidlertid også være andre grunde til, at man indfører RAM-rapporteringen. Ministeriet er i disse år særdeles hårdt spændt for ressourcemæssigt, og man kan have haft en interesse i at outsource flere allokering-beslutninger direkte til civilsamfundsorganisationerne, således at man fritog ministeriet for visse administrative byrder. Det tyder dog på, at man ikke har haft succes med dette. Ministeriets arbejde med RAM-rapporteringerne har, trods massiv ekstern hjælp, været ret omfattende. Seks mennesker har således været i gang, men det er vanskeligt at opgøre præcis, hvor meget tid de har brugt, da de, hvis man havde bibeholdt det gamle system, ligeledes givetvis havde været presset. Man har derudover brugt eksterne konsulenter for 750.000 kr. til at udarbejde systemet, samt 560.000 kr. på vurderingen af den første omgang. Hvis man betænker, at det drejer sig om allokeringen af ca. 2,86 mia. kr. over fire år, er ressourcerne efter ministeriets overbevisning brugt fornuftigt (oplysninger indhentet i evalueringskontoret i Udenrigsministeriet).

Der ligger ligeledes et pres om, at danske civilsamfundsorganisationer skal vise ikke bare resultater og effektiv ressourceudnyttelse, men også, som det nævntes ovenfor, deres særlige »value added«, som således skal retfærdiggøre, at man ikke bare f.eks. støtter deres partnerorganisationer i Syd direkte, eller gennem de danske ambassader. Denne »value added« er også et centralt element i

den nye Civilsamfundspolitik, hvor der fremhæves at det er vigtigt at de danske NGO'er bliver bedre til at vise, hvad det specifikt er de bidrager med.

Kravet om håndfaste beviser på, at hver enkelt indsats »nytter noget«, er blevet meget stærkt. Dette skyldes forskellige faktorer. Der er først og fremmest et accountabilityspørgsmål. Det er blevet en gængs forestilling, at man skal bruge skatteydernes penge mest effektivt. Derfor har de krav på, at vi opstiller nogle instrumenter, der sikrer dette.

Kritik af resultatmålinger

Det anholdes dog fra forskellig side, at vi er ved at indtræde i det, der kaldes »audit societies« eller »audit cultures«, hvor monitorering og evaluering er ved at udvikle sig til et helt centralt styringsinstrument for politisk »governance« (Strathern, 2000; Power, 1999). Det er således ikke kun inden for udviklingsbranchen, at denne »audit culture« manifesterer sig. Det seneste udspil fra finansministerens side, som blandt andet betyder, at lederne i staten ifølge Jyllands-Posten fremover skal »måle og veje medarbejdere gennem talrige resultatmålinger og udbredte medarbejdervurderinger med dertilhørende præstationsløn er blot det seneste af en række tiltag, der hele tiden kommer« (Jyllands-Posten, 4/1-15), er et aktuelt eksempel, og er et element i den »tillidsreform«, regeringen har bebudet. I den forbindelse udtalte finansminister Corydon, at han »har det godt med at stå i spidsen for en offentlig sektor, hvor vi får mere fokus på, om vi rent faktisk leverer varen til borgerne« (ibid).

Det er samme ønske om at »levere varen«, der har bevirket, at de danske civilsamfundsorganisationer har modtaget de nye krav med en vis fortrøstning. De mener selv, at de leverer, og gode skudsmål må alt andet lige styrke legitimiteten. Man skal være »accountable« over for skatteyderne. Det kan således ikke nytte noget at stille sig på bagbenene, men

tværtimod skal man benytte lejligheden til at illustrere sin berettigelse og »value added«. For som en tidligere udviklingsminister engang sagde, da han kommenterede en kritisk analyse af dansk udviklingspolitik: Kun en tåbe frygter ikke offentligheden.

En kritik af »audit societies«, som har været meget fremme især af Nicolas Rose, ser resultatbaseringen som et udslag af det, som med et noget bredt og ikke altid lige veldefineret begreb kaldes »neo-liberalisme« (Kipnis, 2008). Det er dog værd at bemærke, at et af de samfund, der er mest voldsomt underlagt resultat- og monitoreringskrav, er Kina, der, i hvert fald officielt, betegner den konstante måling, ranking og efterfølgende ressourceallokering som et udslag af den socialistiske politik, der netop tilstræber at imødegå markedsgørelse af alting på den ene side og korruption på den anden (Kipnis, 2008). I en dansk sammenhæng kan man heller ikke sige, at der er den store forskel på, om vi har en højre eller mindre højre regering. Det virker mere, som om der med tiden bare bliver mere og mere evaluering, på tværs af højre/venstre skillelinjer.

At resultatmålinger og evalueringer er allestedsnærværende, er noget, de fleste er enige om, og man er også enig om, at det er der ikke så meget at gøre ved. Sådan er det jo. Evalueringer og øvelser som RAM-målinger er politisk set stærke styringsinstrumenter, ved at de kan levere håndfaste data om tings sammenhæng. Det er klart, at vi her er ude i en ret traditionel form for positivisme, samtidig med at vi accepterer, at det, der kvantificeres, får større vægt end det, der ikke gør.

Debatter om resultatmålinger og evalueringer i det danske civilsamfund har haft tendens til at fokusere på, om det er godt eller skidt. Dahler-Larsen (2014) hævder imidlertid, at et normativt udgangspunkt om, hvorvidt evalueringer er »skadelige«, brugbare, gode eller dårlige, ikke er hensigtsmæssigt. Det er ikke

et spørgsmål om, hvorvidt evalueringer, indikatorer osv. er godt eller skidt. Det bliver imidlertid vigtigt at undersøge, hvorledes disse rent faktisk influerer på f.eks. de danske civilsamfundsorganisationers funktionsmåde. Dahler-Larsen taler her om, at det er vigtigt ikke at have et for normativt og forudindtaget udgangspunkt, det handler ikke om at påpege uventede, negative eller utilsigtede virkninger, da man netop må være på vagt over for teleologiske tilgange. Snarere er det vigtigt at se på det, han kalder konstitutive effekter af monitorerings- og evalueringssystemer, dvs. den måde M & E-systemer kommer til at forme de aktiviteter der underlægges evalueringer.

Gready (2009) diskuterer, at indikatorer inden for især det, der betegnes »Rights based development« kan være meget vanskelige at fastsætte, og at man i den sammenhæng vil være nødsaget til at lave indikatorer for en lang række langt mere processuelle forløb, der involverer begreber, der er temmelig kulturspecifikke (f.eks. demokrati). Han lægger op til, at man skal designe evalueringssystemer, der tager hensyn til dette, ved, præcis som ministeriet har gjort, at tillade, at der bliver givet rum til en vis grad af refleksion. Det, som Gready ikke reflekterer over, er, at der dermed sker en forskubning over mod at man, fra donorside, dermed kommer til at kigge mere på rapporteringen end på aktiviteterne.

Merry (2011) nævner, at vi skal være opmærksomme på, hvordan NGO'er mere eller mindre uden at stille videre spørgsmål har tiltaget sig et resultatorienteret evaluerings- og monitoreringsregime, som i vid udstrækning er udviklet inden for det, hun kalder »Corporate society«, altså den private sektor, der alt andet lige opererer med nogle krav om profit eller finansiell bæredygtighed. Dette er overraskende, da mange af de aktiviteter, som NGO'er arbejder med har et radikalt andet sigte. At operere med de samme måleinstru-

menter som den private sektor, når man arbejder med politiske dagsordner som »menneskerettigheder«, »Demokrati«, »empowerment« osv., er umiddelbart ikke indlysende.

Det er dog også nødvendigt at se evalueringsregimer i en bredere økonomisk kontekst. Visse institutioner er langt mere udsat for evalueringsregimer end andre, og inden for visse sektorer kan man mere behændigt bestemme hvilke indikatorer, man vil måles på. Et område som »terrorbekæmpelse«, hvor det i øvrigt er meget vanskeligt at få oplyst mere præcist, hvor mange midler der er blevet brugt (en forsker fortalte mig engang, at man estimerede det til 20 mia. kr. i perioden 2001-2011), måles netop ved, at en succesindikator er, at der *ikke* er sket noget (Der har ikke været noget terrorangreb). Andre institutioner, som f.eks. militæret er ganske selektive i deres valg af succeskriterier. En konkret indikator for succes i krig kunne være, hvor mange fjender man har gjort det af med, men det afstår man fra. »We don't do body counts« udtalte det amerikanske militær, på et tidspunkt hvor det internationale samfund begyndte at stille spørgsmålstegn ved, om det ikke var lige lovligt mange irakere, der havde mistet livet som følge af den militære intervention i 2003.

Endelig er der ind imellem politiske eller magtmæssige faktorer, der bevirker, at man foretrækker ikke at lytte til evalueringer. Her er Udenrigsministeriet et udmærket eksempel. Når »rettighedsbaserede tilgange« lige pludselig får en prominent plads, skyldes det ikke, at en række evalueringer har vist, at denne tilgang er særlig effektiv eller god til at nå de fattige. Ligeledes har gentagne meget lunkne evalueringer af forskellige privatsektorinitiativer ikke fået ministeriet til at nedprioritere denne form for støtte. Endelig er den megen støtte til såkaldte »skrøbelige stater« heller ikke baseret på evalueringer, der viser, at det er en god måde at støtte på. Dette blot for at nævne, at i visse tilfælde overtrum-

fer politiske hensyn evalueringerne. Dette er der ikke noget dubiøst ved, men det kan være vanskeligt at acceptere, når evalueringerne får meget stærk udsagnskraft på mindre politisk potente områder, hvor man tilmed bruger rigtig mange ressourcer på evalueringer, monitoreringer etc. NGO'er, der bruger mange ressourcer kan således komme til at opleve at de bedømmes efter en anden skala end andre mere politisk magtfulde grupper, og ser nogle gange at deres ressourcer beskæres på trods af fine evalueringer.

En umiddelbar udfordring, som de danske rammeorganisationer og Danida står over for m.h.t. RAM-rapporteringer, er, at man kan risikere, at der opstår et modsætningsforhold mellem på den ene side at ville arbejde med fattige, og dermed vanskelige at nå, målgrupper. Det er klart, at der er større chance for succes, hvis man entrerer med en gruppe velfungerende og entreprenante modtagergrupper. Det bliver yderligere nemmere, hvis man opererer i lande, hvor der er nogenlunde velfungerende institutioner, samt fred og ro. Man risikerer dermed sin bevilling, hvis man giver sig i kast med de målgrupper, der ellers var de centrale i den overordnede strategi, »Retten til et bedre Liv«.

Den første runde af RAM-rapporteringer.

Der var således mange grunde til bekymring op til den første runde af RAM-rapporteringer. Ved et møde i november 2014 diskuterede de danske rammeorganisationer erfaringerne med den første omgang RAM-Rapporteringer, og man udvekslede erfaringer samt reaktioner på de første vurderinger, man havde fået fra ministeriet.

Der var generel enighed om, at rapporteringen havde været meget omfattende, og at den havde kostet mange interne ressourcer. Der er stor forskel på, hvad folk meldte ind, at de havde brugt, alt fra 1,3 årsværk til ca. 2 måneder. Der var dog i dette regnestykke ikke regnet med, at man også tidligere havde brugt

betragteligt med tid på de tidligere rapporteringer. Der var dog enighed om, at det nye system var væsentligt mere ressourcekrævende.

Der var også enighed om, at systemet virkede skævt i forholdet til små og store organisationer. De store var således bedre rustet til at honorere rapporteringskravene, og havde flere kompetencer og ressourcer til det. Systemet tog også kun i nogen grad hensyn til at kravene for rapportering var kvalitativt forskellige, om man havde fået 10 eller 200 millioner kr.

Der var ligeledes enighed om, at der udestod nogen uklarhed om, hvordan man på fornuftig vis redegjorde for visse områder, særligt havde det voldt vanskeligheder at vise, om man var »innovativ« eller ej, og de indikatorer, der var skitseret, lagde mere op til, at man digtede, end til at man fremkom med noget konkret.

Dette førte videre til en diskussion af, hvorledes man strategisk skulle forholde sig til rapporteringen. Skulle man forsøge at »komme så nemt om det som muligt«, holde sig meget strikt til de mere ligefremme anvisninger, eller skulle man forsøge gennem længere narrative vurderinger at give et mere nuanceret billede af de aktiviteter, der blev rapporteret på?

Der var også visse ting, der ikke var så udbredt enighed om. Naturligt nok mente f.eks. de, der havde fået dårlige karakterer, at modellen virkede dårligt, og gav et forkert billede, mens de, der havde fået pæne skudsmål mente, at det virkede bedre. Nogle af dem, der havde fået dårlige karakterer, mente ydermere, at man ikke i tilstrækkelig grad havde kunnet abstrahere fra tidligere evalueringer, der ikke havde været for rosende. På den anden side mente andre, at man godt kunne have erindret sig tidligere meget positive evalueringer, når man vurderede på de indrapporterede aktiviteter.

Der var heller ikke helt enighed om, hvorvidt øvelsen havde været den store indsats værd. Visse organisationer (særligt dem, der havde fået gode karakterer igen) mente, at det havde været en god øvelse, hvor man selv havde fået meget mere klarhed, internt i organisationen såvel som i relationen med partnerorganisationerne, over, hvad det var blandt éns aktiviteter, der virkede, og hvad der måske ikke gjorde. Andre mente, at det forblev mere eller mindre arbitrært, hvad man blev bedømt på. Og andre mente, at den tid, der bliver forbrugt på rapporteringen, er helt disproportional, i forhold til hvad man kan blive sat hhv. op eller ned, hvilket var undergravende for øvelsens legitimitet.

Der var imidlertid enighed om, at systemet nok ikke ville forsvinde, selvom man klagede sin nød, så man var nødt til at forholde sig konstruktivt til, hvorledes man ville gribe de nye rapporteringsformater an i fremtiden.

Visse organisationer valgte at gøre indsigelser. Det har især været utilfredshed med, at man er blevet bedømt på noget, man ikke fra udgangspunktet har været klar over, at man ville blive bedømt på, og som man derfor heller ikke har sat målsætninger op for, som med tilbagevirkende kraft bliver udslagsgivende. Man kan således være glad for når, man bliver rost for at »a relevant Theory of Change, including analysis of spheres of influence, is used consistently and is integrated in the strategy plan in a very convincing way«. Folk, der ikke har en sådan »theory of change«, vil imidlertid med en vis ret kunne påstå, at det var heller ikke noget, der krævedes, dengang programmerne blev formuleret for måske mange år siden.

Generelt er der dog anerkendelse fra de danske rammeorganisationer af, at ministeriet har gjort et grundigt arbejde med at gennemgå de omfattende rapporteringer. Eller rettere, at deres konsulenter har. Der er nemlig opstået en interessant situation, hvor visse konsulen-

ter både har udarbejdet systemet og nu sidder og gennemgår rapporteringerne. Dette er der ikke i sig selv noget odiøst i, men det sætter ikke desto mindre visse personer meget centralt i processen omkring udformningen og funktionaliteten af systemet.

Der var også en udbredt grad af enighed om, at det meget var kvaliteten af rapporteringen, der blev honoreret. Dette er heller ikke noget odiøst i, da hverken ministeriet eller deres konsulenter er i en situation, hvor de med rimelighed kan vurdere aktiviteterne, så det må nødvendigvis være rapporteringen, der lægges vægt på. RAM-modellen er nyskabende, da den endog lægger særlig vægt på rapporteringens narrative karakter, det belønnes, at man kan reflektere kritisk over sin praksis.

Her er vi imidlertid fremme ved et meget alvorligt skisma. Det med at være »selvkritisk« kan volde store problemer med de danske rammeorganisationers partnerorganisationer i Syd, hvor man ikke belønnes for at udstille sit snavsede undertøj. Men ligeledes på hjemmefronten har selvkritikken det med at blive formuleret i et sprog, der i RAM-regi ender med at blive mere eller mindre indholdstømt. RAM-rapporteringen kan dermed være med til at fremme et sprog, der mere er karakteriseret ved sin mangel på præcision i stedet for det omvendte. Formuleres de forskellige »Theories of Change« således tilstrækkeligt bredt (»Et mangfoldigt civilsamfund er en forudsætning for et demokrati, hvor lederne er accountable ift. befolkningen« etc.) til, at de kan blive svære at påvise, eller kan være enten selvindlysende eller selvopfyldende profetier.

Et eksempel på, hvordan der lægges op til, at man formulerer sig fint, uden at det behøver at være reflekteret i nogen specifik sammenhæng, ses i nedenstående, hvor en af de nye rammeorganisationer har fået bundkarakter:

»Det vurderes at der er en svag indikation på innova-

tion, der støtter denne standard. XXX definerer ikke noget specifikt approach til innovation på program- eller projektniveau. Der er ingen beskrivelse af nogen risikovurdering indenfor innovation. Innovation er ikke operationaliseret og der er ingen målbare indikatorer for innovation beskrevet.

Ikke desto mindre har XXX et stærkt læringsapproach til innovation gennem samarbejde med forskningsinstitutioner, som ville kunne lede til innovative tilgange Rapporten refererer til nogle få eksempler på tiltag på landeniveau, f.eks. udvikling af et system for vidensdeling og læring« (citeret fra tilbagemelding fra UM til ny rammeorganisation. Oversat af forf.)

Det virker her, som om hovedanken er, at de ikke har rapporteret ordentligt, og at de ikke har digtet løs om forskellige mere eller mindre postulerede kausaliteter.

At kunne rapportere eller ikke at kunne rapportere er spørgsmålet

På baggrund af det ovenstående er det nærliggende at forsøge at konkludere lidt, mhp. at inspirere til intern refleksion i det danske civilsamfund omkring, hvad det er for nogle styringsmekanismer, de bliver underlagt. RAM-rapporteringen er ikke nogen »neo-liberal« politisk dagsorden, som skal have os alle sammen til at tænke i markedstermer, med det erklærede formål at få alting effektiviseret og ensrettet. Den dialog, der har været løbende, og ikke kun i forbindelse med RAM-reglerne, men løbende i reformuleringen af den nye civilsamfundspolitik har bevirket, at man i Danmark står med nogle rapporteringsværktøjer, der i en international sammenhæng er både nuancerede og rummer mulighed for en vis diversitet i aktiviteterne, samt at organisationerne selv får mulighed for at lufte overvejelser, som så kan inddrages i vurderingen af aktiviteterne.

Der er derimod i det nye system meget lagt op til, at organisationerne i fremtiden vil blive målt på deres rapporteringsevne og ikke på deres aktiviteter. Dette medfører, at rapporteringsdivisionerne i organisationerne bliver styrket, efter visse folks mening på bekost-

ning af folk, der skal beskæftige sig med det egentlige arbejde.

Der sker en om ikke ensretning, så en standardisering af sproget, der anvendes. Dette er ikke, for at vende tilbage til Dahler-Larsens destinktioner, godt eller skidt, men det bør iagttages, om det på længere sigt har indflydelse på aktiviteterne.

Man har endnu ikke kunnet notere sig en egentlig effekt af det konkurrenceelement, der er introduceret blandt danske NGO'er. Den frygtede forholden hinanden oplysninger, samt manglende vilje til at dele oplysninger og erfaringer er indtil videre udeblevet. Derimod kan man muligvis konstatere at NGO'er bruger mere og mere krudt på at profilere sig med mere og mere vægt på kampagner. Der er også flere og flere eksempler på NGO'er, der profilerer sig ved at fremhæve, at de er noget særligt, som eksempler fra nyhedsbreve og annoncer på Ulandsnyt illustrerer: »Vi kalder som nogle af de eneste danske organisationer en spade for en spade« (Afrikakontakt), og »vi er den eneste organisationer, der udbyder kurser i ...« (MS/ActionAid).

Undersøgelser fra udlandet peger også på, at der sker en forskubning i retning af større kampagneafdelinger og mindre programafdelinger.

Endelig skal man som dansk civilsamfundsorganisation være opmærksom på, hvad der sker med de højt besungne partnerskaber. Vil RAM blive opfattet som et eksempel på *upward* snarere end *downward accountability*? NGO'er i Nord risikerer muligvis i al deres professionaliserings- og effektiviseringsiver at miste kontakten med folkedybet i Syd, således som det blev diskuteret i kølvandet på det arabiske forår, hvor NGO'er i nord i vidt

omfang måtte konstatere at de var koblet af i forhold til begivenhederne.

Men også på hjemmefronten kan man risikere den slags accountability-problemer. De danske civilsamfundsorganisationer har traditionelt været gode til at sikre en folkelig forankring og opbakning til et fortsat dansk engagement inden for udviklingsarbejdet. Som en gammel NGO-kæmpe engang udtrykte det, så kan de skabe begejstring. RAM og dens 24 indikatorer repræsenterer imidlertid næppe noget, der kan mobiliseres den store folkelige begejstring omkring.

Litteratur

- Dahler-Larsen, Peter (2014), Constitutive Effects of performance indicators: Getting beyond unintended Indicators«, *Public Management Review*, 16(7): 969-86.
- Gready, Paul (2009), »Reasons to be cautious about Evidence and Evaluation: Rights-Based Approaches to Development and the emerging Culture of Evaluation«, *Journal of human Rights Practice*, 1(3): 380-401.
- Kipnis, Andrew (2008), »Audit Cultures: Neoliberal Governmentality, Socialist Legacy, or technologies of governing?« *American Ethnologist*, 35(2): 275-89.
- Merry, Sally Engle (2011), »Measuring the World: Indicators, Human Rights and Global Governance«, *Current Anthropology*, 52(S3): 83-95.
- Power, Michael (2000), »The Audit Society – Second Thoughts«, *International Journal of Auditing*, 4: 111-19.
- Strathern, Marilyn (2000), »Introduction« i Marilyn Strathern, red., *Audit Cultures: Anthropological Studies in Accountability, Ethics and the Academy*, Routledge, London, 1-18.
- Udenrigsministeriet (2013), »Generelle retningslinjer for danske organisationer med rammeaftale med Udenrigsministeriet«, København: Udenrigsministeriet.
- Udenrigsministeriet (2014), »Resource Allocation Model. Resource Allocation to Danish Framework organisations«, København: Udenrigsministeriet.

Fremtidens bistand: Udviklingssamarbejde i kryds- feltet mellem fattigdoms- reduktion, bæredygtig udvikling og globale fællesgoder

Poul Engberg-Pedersen, pengbergpedersen@gmail.com

Fattigdomsbekæmpelse er hovedmålet for Danmarks udviklingsbistand og internationale udviklingssamarbejde. Over årene er flere mål blevet lagt oveni, specielt menneskerettigheder. Den dominerende bistandsfortælling om lokal fattigdomsbekæmpelse, som styres af udviklingslandene, må ændres, fordi globale problemer og mål uundgåeligt vælter ind over udviklingspolitikken: klimaforandringer, statssammenbrud, flygtninge, kapitalflugt, finansiell ustabilitet, stigende ulighed. Udviklingssamarbejdet kommercialiseres, og danske interesser vægtlægges. Samtidig er bistandens økonomiske og politiske bidrag til fattigdomsreduktion og bæredygtig udvikling blevet mindre relativt set. Danmark må indrette udviklingsbistanden i skæringsfeltet mellem fattigdomsbekæmpelse, bæredygtig udvikling og globale fællesgoder. Bistanden må 1) koncentreres de steder – de mindst udviklede lande og sårbare stater – hvor effektiv bistand spiller størst rolle; 2) inddrage de globale problemer som er vigtige for de svageste lande og for Danmark; og 3) involvere danske politikere, borgere og partnere i en ærlig samtale om samarbejdets mål og midler.

Fra overbudspolitik og marginalisering til politisk vigtigt krydsfelt

Internationalt udviklingssamarbejde har nogle usædvanlige karaktertræk for et dansk politikområde:

- Det har brede og ambitiøse overordnede politiske mål – »Bekæmpe fattigdom og sikre menneskerettigheder« (Regeringen,

2012) – der hverken kan nås eller dokumenteres.

- Det har en politisk ramme via finansloven, hvor næsten alt kan inddrages, og hvor midlerne kan bruges fleksibelt, herunder fordeles til de deltagende samfundsaktører.
- Det styres af udenrigspolitikken, men finansielt subsidierer bistanden diplomatiet efter 25 år med enhedstjeneste for politik, økonomi og udvikling i Udenrigsministeriet.
- Det er baseret på en bistandsfortælling, dvs. en kontrakt mellem politikere og skatteborgere, som ikke er opdateret og ikke afspejler muligheder og praksis i 2015.

Denne situation er normal for dette politikområdes forvaltning i de industrilande, der i 50 år har ydet udviklingsbistand inden for OECDs rammer. I 2015 præges internationalt udviklingssamarbejde af to modsatrettede tendenser. På den ene side udvides dagsordenen geografisk og tematisk: Udviklingssamarbejdet får nye store mål, herunder de universelle mål for bæredygtig udvikling og kampen mod klimaforandringerne. På den anden side bliver udviklingsbistandens andel af finansieringen for de store mål stadig mindre: Udviklingslandene modtager fem-seks gange så meget i direkte investeringer, tre gange så meget i overførsler fra deres egen

befolkning bosat i industrilandene, og endnu vigtigere: de finansierer selv langt mere fra offentlige og private aktører. Tilsammen fører dette til overbudspolitik og marginalisering af bistanden i form af store mål og få ressourcer.

Risikoen er, at udviklingsbistanden mister sin mobiliserende kraft og potentielle virkning. Ifølge den dominerende bistandsfortælling står samfundseliterne i udviklingslandene i spidsen for en fælles, koordineret indsats for fattigdomsbekæmpelse, som støttes af donorlandene med skattefinansieret bistand. Det svarer til OECDs definition af officiel udviklingsbistand (OECD-Development Assistance Committee, 2015a), og sådan har politikere i industrilandene i årtier begrundet deres udviklingspolitik over for deres egne skatteborgere: Målet er fattigdomsbekæmpelse ejet og styret af udviklingslandenes myndigheder og befolkninger.

Virkeligheden er en anden. Fortællingen undergraves af stigende økonomiske og politiske forskelle, hvor stadig flere udviklingslande ikke har brug for internationale gaver, og hvor eliternes politiske dagsorden – ligesom i donorlandene – er optaget af den stigende mellemklasses behov. Selv om FN og OECD holder fast i billedet af ulands-ejerskab, følger donorerne deres egne politisk-økonomiske dagsordener for udviklingssamarbejdet. OECD's definition af udviklingsbistand omfatter 146 'udviklingslande' (OECD-Development Assistance Committee, 2015b), og andelen af den globale udviklingsbistand, der går til de 50 mindst udviklede lande, er faldet til ca. en tredjedel. Dette skyldes til dels, at lande som Indien ved hjælp af vækst er rykket op i kategorien af mellemindkomstlande, selv om landet stadig huser hundreder af millioner af ekstremt fattige mennesker.

Den politiske reaktion på udviklingssamarbejdets overbudspolitik og bistandens marginalisering går to veje. Enten forsøger man at gå tilbage til det oprindelige udgangspunkt

for bistanden – at bekæmpe fattigdom i de mindst udviklede lande. Eller også udnytter man bistand som en del af de samlede tiltag i internationalt samarbejde, rettet mod fattigdom, bæredygtighed og fælles global problemløsning. Selv om mange frivilligorganisationer stadig kræver det, er den 'rene', fattigdomsorienterede vej ikke realistisk, fordi politikere og befolkning i donorlande som Danmark kræver brug af bistanden til at tackle synlige globale problemer som f.eks. flygtningestrømmene. Den anden vej er nødvendig, men kræver et nyt fokus i bistanden og en ny fortælling om internationalt udviklingssamarbejde.

Udviklingsbistand er et statsligt, skattefinansieret redskab i internationalt samarbejde, som også vil omfatte fælles, aftalte indsatser mod globale problemer omkring klima, sikkerhed og stabilitet. Ligesom statslige budgetter bruges til at levere offentlige fællesgoder – infrastruktur, viden, miljø, regulering, beskyttelse af svage befolkningsgrupper, økonomisk omfordeling – sigter internationalt udviklingssamarbejde på fattigdomsbekæmpelse, bæredygtig udvikling og globale fællesgoder. Men der er klare grænser for skattefinansiering af internationale goder.

Politisk er OECD's skattefinansierede udviklingssamarbejde under pres fra: 1) nye statslige og private aktører, herunder Kina, Brasilien og de store private fonde, som foretrækker deres egne modeller; 2) selvbevidste politiske ledere også i de fattigste udviklingslande i Afrika og Asien, som har adgang til politiske og økonomiske alternativer til Vesten; 3) politikere i donorlandene, som vil bruge udviklingsbistand til at begrænse de globale problemers gennemslag: klimaforandringer, statssammenbrud, flygtninge, terror, kapitalflugt, finansiell ustabilitet, økonomisk og social ulighed; og 4) skatteborgerne som ikke kan se resultaterne af bistanden, fordi der er blevet lovet for meget, for upræcist og med for få midler.

Bistandens placering i cirkelns kvadratur

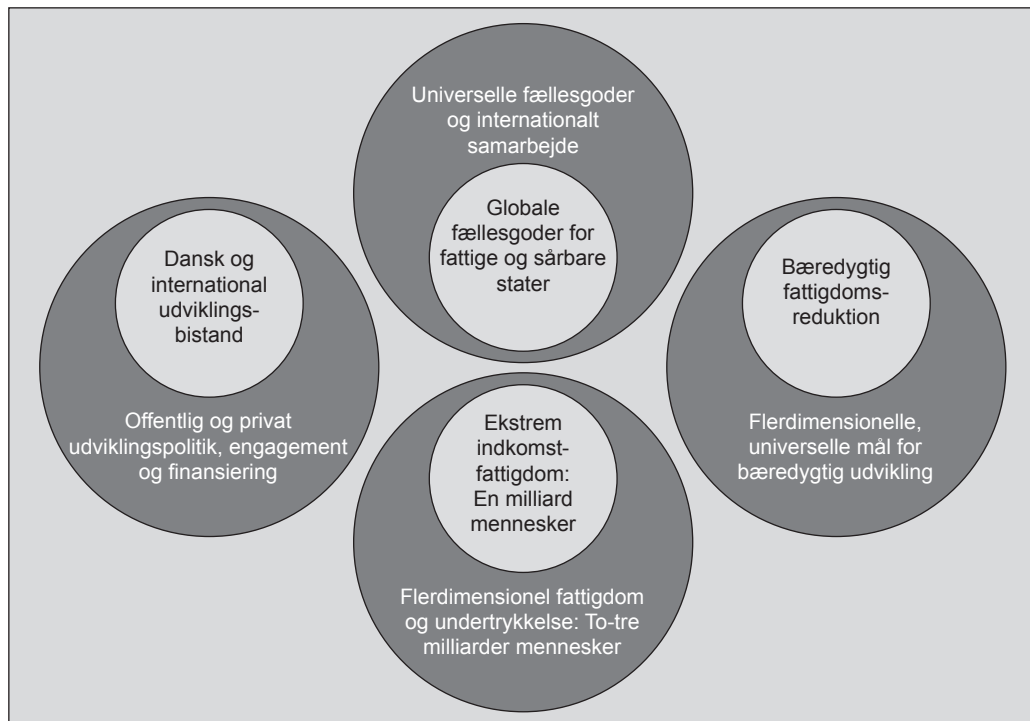
Umiddelbart kan udfordringerne til udviklingsbistanden ikke løses. Den skal opnå resultater i de sammenhænge, hvor det er vanskeligt: de fattigste, mest sårbare og konfliktramte lande. Den skal ejes og styres af udviklingslandenes institutioner, men samtidig opfylde donorernes politiske prioriteter, herunder accepteres og støttes af skatteborgerne i lande som Danmark. For fattigdomsbekæmpelse, klimatilpasning osv., skal udviklingspolitikken mobilisere private investeringer og samfundsaktører, der forfølger deres egne økonomiske og politiske interesser i vækstbaserede udviklingslande og ikke ser meget potentiale i de fattigste og mest risikofyldte lande.

Hvis overbudspolitik og marginalisering af bistanden skal stoppes, skal udviklingssamar-

bejdet have et snævrere formål, der er politisk engagerende og realistisk. Den nye bistandsfortælling skal være legitim og effektiv på samme tid. Det kræver afgrænsning til nogle effektive *indre cirkler*, der samtidig kan mobilisere bredt, via *ydre cirkler* i internationalt udviklingssamarbejde. Figur 1 (Engberg-Pedersen, 2014a: 3) illustrerer jagten på cirkelns kvadratur, dvs. en effektiv kobling mellem de fire indre cirkler, som hver for sig og tilsammen bidrager til de ydre cirklers bredere mål. De fire koncentriske cirkler er:

- *Indre cirkel*: Dansk og international udviklingsbistand, defineret som statslige overførsler med et stort gaveelement. *Ydre cirkel*: Alle samfundsaktørers engagement i udvikling og finansiering, in-

Figur 1: Udviklingsbistand og internationalt samarbejde for fattigdomsbekæmpelse, bæredygtig udvikling og globale fællesgoder



klusive private investeringer, finansielle strømme og NGO-samarbejde.

- *Indre cirkel*: Udryddelse af ekstrem indkomstfattigdom for op mod en milliard mennesker. *Ydre cirkel*: Reduktion af alle former for fattigdom og økonomisk, politisk og social undertrykkelse for to-tre milliarder mennesker.
- *Indre cirkel*: Fremme af bæredygtig udvikling i de fattigste lande og mest sårbare stater. *Ydre cirkel*: Fremme af alle former for bæredygtighed i alle udviklingslande og i globale produktions- og forbrugsmønstre.
- *Indre cirkel*: Sikring af globale fællesgoder af direkte relevans for de fattigste lande og mest sårbare stater (f.eks. klimatilpasning, politisk, økonomisk og finansiell stabilitet). *Ydre cirkel*: Internationalt samarbejde for universel bæredygtighed og globale fællesgoder.

Denne analytiske ramme kan bruges til at vurdere, om bistandens og udviklingssamarbejdets formål er relevant, legitimt og realistisk, og som grundelementet i en opdateret fortælling om udviklingsbistand. De to ekstremer (summen af henholdsvis de indre og de ydre cirkler) er:

1. Udviklingsbistand indrettes på kernen – dvs. de *indre* cirkler – i fattigdomsbekæmpelse, bæredygtig udvikling og globale fællesgoder. Global bistand rettes mod bedre levevilkår for de ca. 400 millioner ekstremt fattige mennesker, der lever i ca. 60 mindst udviklede lande og sårbare stater, dvs. 'kun' en del af de nuværende 1,2 milliarder ekstremt fattige mennesker. Støtten til bæredygtig udvikling omfatter de globale fællesgoder – stabilitet, sikkerhed, politisk og social beskyttelse, klima, adgang til sundhed, fødevarer, teknologi, osv. – der har direkte virkning for disse mennesker og lande.
2. Et bredere formål for internationalt udviklingssamarbejde ligger i at koble de

fire *ydre* cirkler i figuren: Offentlige og private aktører i dansk og international udviklingspolitik arbejder for bekæmpelse af alle dimensioner af fattigdom for 2-3 milliarder mennesker og bæredygtig udvikling i alle 150 udviklingslande, herunder med alle globale fællesgoder. Denne ekstremt ambitiøse dagsorden (de ydre cirkler) kan komme til at dominere internationalt udviklingssamarbejde, selvom dets ressourcer forbliver meget begrænsede. Med ca. 130 milliarder USD årligt i global udviklingsbistand ville der – selv hvis man kunne nå ud med alle pengene – kun være 50 USD om året til hvert fattigt menneske, dvs. under 1 DKK om dagen. Disse penge skulle løse indkomstfattigdom, sygdom, undertrykkelse, klima, sikkerhed, demokrati, osv. Det er urealistisk.

Behovet for at fokusere på samspillet mellem de fire *indre* cirkler må kombineres med den kraftige udvidelse af den internationale dagsorden, som finder sted i 2015 med nye mål for bæredygtig udvikling, en mulig klimaaftale og forsøg på udvidet finansiering af udvikling og globale fællesgoder. De nødvendige afvejsninger diskuteres i de næste afsnit, som tager de fire koncentriske cirkler en efter en.

Bistandsdebatten: Udviklingsbistand eller internationalt udviklingssamarbejde?

OECD's Udviklingsbistandskomité (DAC), der består af repræsentanter for donorlandene, har i 50 år defineret og styret udviklingsbistanden som et politikområde og redskab for donorerne. DAC's beslutninger har altid fastholdt, at dette er et redskab for donorerne, samtidig med at hensigten er at støtte nationalt ejerskab i modtagerlandene. DAC etablerede i 2011 et formelt partnerskab med udviklingslandene (OECD-DAC, 2014b), men da donorerne i 2014 opdaterede udviklingsbistandsbegrebet, skete det inden for DAC's rammer, med nogle få udviklingslande som observatører. Resultatet fastholdt

en snæver definition af udviklingsbistand som statslig overførsel fra donor til modtager. Det indeholdt endnu en opfordring til at vende nedgangen i bistandsandelen, der går til de mindst udviklede lande. Det nye var et kompliceret system for vurdering af gaveelementet i udviklingslån samt uforpligtende opfordringer til at mobilisere private udviklingsstrømme (OECD-DAC, 2014c).

DAC anerkendte behovet for en ydre cirkel af engagement i internationalt udviklingssamarbejde. Den kaldes 'samlet offentlig støtte til bæredygtig udvikling' og skal supplere, ikke erstatte, udviklingsbistandens indre cirkel. DAC's nye begreb handlede kun om *offentlig* støtte og er derfor et snævrere begreb end den ydre cirkel i Figur 1, som også omfatter den private sektors og civilsamfundets engagement. DAC åbnede dog for, at begrebet kan omfatte en måling af de private strømme, som mobiliseres via offentlige redskaber som f.eks. statslige garantier.

Bistandsvirkemidlerne har udviklet sig fra 1960'erne til i dag. Indsatsen blev udvidet fra enkeltstående projekter med udenlandske eksperter, via programmer med træning og kapacitetsopbygning, til politikorienterede sektorprogrammer og makroøkonomisk strukturtilpasning vha. budgetstøtte. 'Projekter' er forblevet det institutionelle omdrejningspunkt og kræver et stort apparat til effektiv forvaltning og økonomisk ansvarlighed. Andre penduler har svunget frem og tilbage. Budgetstøtte er ikke længere så populært, og udenlandske eksperter er på vej ind igen pga. krav til donorerne om synlige resultater omkring deres egne dagsordener. Små infrastrukturprojekter i landdistrikterne ændredes via integrerede udviklingsprogrammer til sundheds- og uddannelsessektorprogrammer og videre til demokrati og god regeringsførelse, men pendulerne har svunget rundt mellem fysisk infrastruktur, sociale sektorer, landbrug, små- og mellemstore virksomheder, og privatsektorudvikling. De

foreløbig 17 universelle mål for bæredygtig udvikling, som FN forventes at vedtage i september 2015, har det hele med, hvilket svarer til brede overordnede mål om fattigdom og bæredygtighed.

Også mht. bistandsformer og kontrol har der været langsigtet udvikling, med pendulsvingninger. Kravene om *resultatbaseret* og *rettighedsbaseret* udviklingssamarbejde har skiftevis domineret, og har ført til to delvis modsatrettede tendenser: Resultatbaseret bistand (Barder et al., 2014) forsøger med overførsler, der er afhængige af præstationer, kombineret med ejerskab hos modtagerne og med kontrol. Rettighedsbaseret bistand er begrundet i lokalt ejerskab, men har ført til ideologisk bistand med politiske præferencer fra donorerne.

Fastholdelse af en indre cirkel med *statslig* udviklingsbistand muliggør en politisk debat af mål og midler og en placering af ansvar. Men der er brug for den ydre cirkel, fordi alle samfundsaktører i lande som Danmark – inklusive civilsamfund, privatsektor, byer og lokale myndigheder – skal deltage i Danmarks globale relationer og internationalt udviklingssamarbejde.

Fattigdomsbekæmpelse: Hvem – Hvor?

Tabel 1 viser behovet for at vælge for hvem og hvor Danmark som en del af internationalt udviklingssamarbejde skal søge at bekæmpe ekstrem fattigdom, som defineres som en daglig gennemsnitlig indkomst under USD 1,25 per person.

Tabellen viser, at 57 pct. af verdens ekstremt fattige bor i mellemindkomstlande, men at den globale udviklingsbistand finansielt set spiller en ringe rolle i disse lande, da dens størrelse svarer til under 5 pct. af landenes skatteindtægter. Omvendt udgjorde udviklingsbistand 70-75 pct. af de eksterne finansielle strømme til de 48 mindst udviklede lande, hvilket giver bistanden større indflydelse

Tabel 1: Udviklingsbistandens betydning i forskellige grupper af udviklingslande

Grupper af udviklingslande	Andel af verdens ekstremt fattige	Udviklingsbistand modtaget årligt per capita	Udviklingsbistandens andel af eksterne finansielle strømme	Bistandens »andel« af lokale skatteindtægter
33 mindst udviklede lande og sårbare stater	24%	USD 51	70%	43%
15 andre, mindst udviklede lande	6%	USD 79	75%	59%
16 andre, sårbare stater	13%	USD 30	27%	13%
22 mellem-indkomstlande, nedre kategori	35%	USD 13	18%	5%
60 mellem-indkomstlande, øvre kategori	22%	USD 10	6%	0.8%
I alt 146 lande som får udviklingsbistand	100%			

Kilde: OECD Development Assistance Committee: »The where« of development finance: towards better targeting of concessional finance, DCD/DAC(2013)29.

i disse lande. Desuden har mellemindkomstlande som Indien, Indonesien og Brasilien selv de nødvendige økonomiske og politiske ressourcer til at udrydde den ekstreme fattigdom.

Den globale bistand bør således fokusere på de ca. 60 mindst udviklede lande og mest sårbare stater. De mindst udviklede landes andel af den globale bistand er faldet til en tredjedel. OECD-DAC (2014c) overvejer at sætte et mål om at halvdelen af bistanden skal gå til disse lande. Selv om det er vanskeligt at levere effektiv bistand i de mindst udviklede og mest sårbare stater på grund af disses mangel på ressourcer og stabilitet og de større risici, er det netop i disse lande, at det internationale samfund kan få kortsigtede (stabilitet) og langsigtede (udvikling) fordele af effektiv og legitim bistand.

For fordelingen af *Danmarks* udviklingsbistand bør bidrage til dette fokus. I 2011-2012 gik 57 pct. af Danmarks bilaterale bistand til de mindst udviklede lande, mens 36 pct. gik til mellemindkomstlande (OECD-DAC, 2014a: 407). Denne fordeling var mere fattigdomsorienteret end for DAC som helhed. Danmark arbejder med 21 prioritetslande, som ifølge OECD kategoriseres som følger:

- 11 lande er mindst udviklede og sårbare: Afghanistan, Bangladesh, Burkina Faso, Etiopien, Mali, Myanmar, Nepal, Niger, Somalia, Syd-Sudan og Uganda
- 2 lande er mindst udviklede men ikke sårbare: Mozambique og Tanzania
- 3 lande er andre sårbare stater: Kenya, Pakistan og Zimbabwe
- 3 lande er mellemindkomstlande, nedre kategori: Bolivia, Ghana og Vietnam
- 1 land er mellemindkomstland, øvre kategori: Indonesien
- 1 land falder uden for kategorierne: Palæstina

Listen over prioritetslande er således mere orienteret mod de fattigste lande end den faktiske fordeling af dansk bilateral bistand. Samtidig går Danmarks multilaterale bistand naturligt nok til et større udvalg af udviklingslande. Danmark ville kunne få mere indflydelse og sikre bedre resultater, hvis antallet af prioritetslande blev reduceret, og den finansielle, intellektuelle og politiske indsats blev forøget i det enkelte land.

Bæredygtighed: I de fattigste lande og/eller universelt?

Bæredygtighed er pr. definition et globalt anliggende. I de senere år har Stockholm

Resilience Centre (2015) ledet analyser af ni sikkerhedszoner for kloden – såkaldt planetariske grænser – som bestemmer vores civilisations mulighed for bæredygtig udvikling. De fire grænser, planeten allerede har overskredet, er udryddelsesraten for dyr og planter (biodiversitet), skovrydning, mængden af kuldioxid i atmosfæren og mængden af kvælstof og fosfor, der flyder ud i havet fra vores landbrug (Will Steffen et al., 2015). Verdenssamfundet tager – tøvende – fat på den globale bæredygtighed gennem de universelle mål for bæredygtig udvikling og klimaforhandlingerne. Det eufemistiske begreb ‘post-2015-dagsordenen’ handler om bæredygtig udvikling, herunder nye finansieringskilder og markeder for miljøtjenester og CO₂ reduktion.

Alligevel har FN-forhandlingerne om de bæredygtige udviklingsmål og klimaforandringerne en tendens til at fokusere på finansiering af bæredygtig udvikling i *udviklingslandene*, idet det overlades til industrilandene og de fleste mellemindkomstlande at finde ressourcer på nationalt plan. Den politiske kamp står om, hvorvidt donorerne lever op til deres løfter om udviklingsbistand og klimabistand. Princippet om ‘fælles men differentieret ansvar’ for klimaindsatsen og for leverance af globale fællesgoder mere generelt må være udgangspunktet for en bred enighed om international finansiering af bæredygtighed. Differentieret ansvar afspejler, at industrilandene har hovedansvaret for den eksisterende CO₂ i atmosfæren, og at udviklingslandene har færre ressourcer til at tackle klimaforandringerne.

Foreløbig er situationen uklar og fragmenteret. De nye finansieringsformer, herunder markeder for CO₂ udslip, er ikke slået igennem, selv om (næsten) alle ved, at det vigtigste politiske redskab er at sætte en pris på CO₂-udslip (Kim, 2015). Den internationale politiske kamp handler i stedet om utilstrækkelige redskaber så som den statslige udvik-

lingsbistand. Men netop derfor må bistanden leveres effektivt. Udviklingsbistand er skatteyderfinansierede overførsler fra rige til fattige, i overensstemmelse med ‘fælles men differentieret ansvar’. Set fra donorerens statsbudgetter er det umuligt at skelne fattigdomsbistanden fra offentlig støtte til klimatilpasning i de mindst udviklede lande. Udviklingslandenes krav om nye, statslige midler til arbejdet med globale fællesgoder og planetariske grænser kan sandsynligvis ikke imødekommes i donorlandenes interne politiske økonomi.

For Danmark må disse dilemmaer løses således: 1) Bæredygtighed, klimatiltag og andre globale fællesgoder må inddrages i udviklingsbistanden, alt andet er urealistisk. 2) Den ydre cirkel af støtte til bæredygtighed må mobilisere kræfter og ressourcer fra privatsektor og civilsamfund gennem nye partnerskaber. 3) Den tematisk udvidede udviklingsbistand må afgrænses geografisk for at have effekt, jf. næste afsnit. Danmark lever op til de to første punkter. Eksempelvis bruges udviklingsbistand via Klimainvesteringsfonden til at mobilisere ressourcer fra pensionsselskaber og privatsektor til investeringer i forebyggelse af klimaforandringer (IFU, 2015). Støtte til vedvarende energi og andre klimatiltag i *mellemindkomstlande* giver størst direkte effekt i form af reducerede CO₂-udslip, men er med til at reducere udviklingsbistandens fokus på de fattigste lande.

Globale fællesgoder: En særlig indsats for de fattigste lande og sårbare stater?

Den sidste koncentriske cirkel i Figur 1 understreger behovet for at bruge udviklings-samarbejdet til at løse fælles problemer og at levere globale fællesgoder. Med sine store mål og skattefinansiering er udviklingsbistand for staten et effektivt og fleksibelt redskab til at etablere en fælles politisk indsats for global problemløsning. De globale problemer, der kræver mellemstatslige løsninger, overstiger imidlertid de ressourcer, som

skatteyderfinansieret udviklingssamarbejde kan og bør løse.

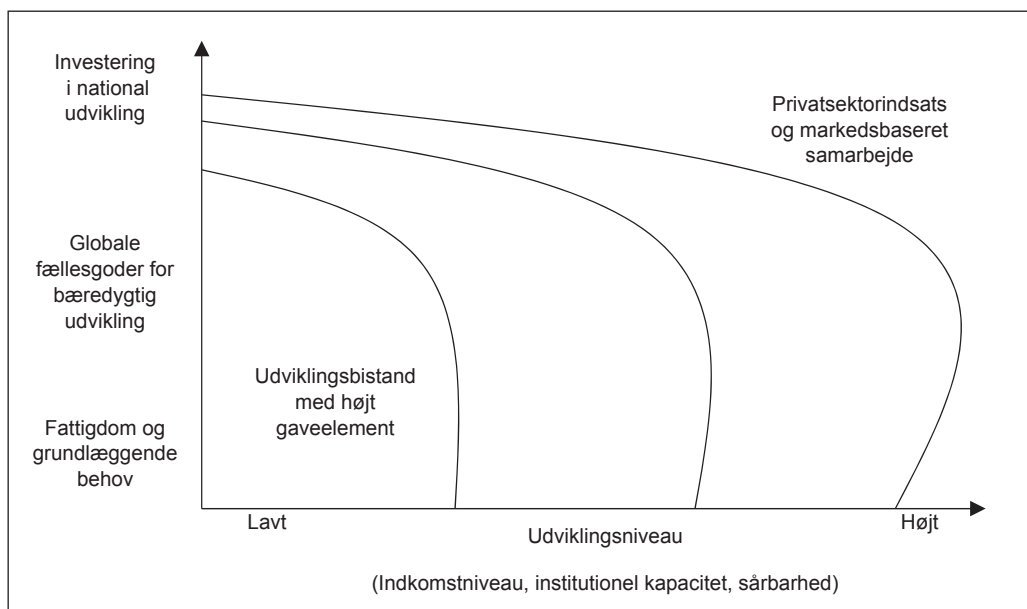
Mange globale problemer – f.eks. militær sikkerhed og kampen mod terror – er for store og/eller for ideologiske til at kunne begrunde en fælles, international, skattefinansieret indsats. Mange andre problemer – f.eks. virksomheders skatteunddragelse, økonomisk udbytning, valutaspekulation og rovdrift på ressourcer – er for bundet til den fremherskende politisk-økonomiske model til, at det lille, konsensusorienterede udviklingssamarbejde effektivt kan kontrollere så store kræfter. Et opgør med de dominerende produktions- og forbrugsmønstre og markedskræfter kan ikke opnås med udgangspunkt i udviklingsbistanden.

Udviklingssamarbejdet bør derfor indrettes på de globale fællesgoder, der er direkte re-

levante for de ca. 60 mindst udviklede lande og sårbare stater, som bør være hovedmodtagerne af den skattefinansierede udviklingsbistand. Det drejer sig om følgende globale fællesgoder (Bakker, 2014; Barder og Talbot, 2014; Engberg-Pedersen, 2014a): konfliktløsning, menneskerettigheder, sundhed, politisk-økonomisk stabilitet, korruptionsbekæmpelse, bevarelse af jord, regnskov og andre naturressourcer, risikostyring, naturkatastrofekontrol og humanitær bistand. Dette er en relevant liste for samfund som det danske, men danske private samfundsaktører har umiddelbart mere til fælles med de op mod 100 mellemindkomstlande, der er præget af vækst, og som må inddrages i ansvarsfordelingen omkring klimaindsatsen. Det store pres for at sprede udviklingsbistanden til alle 150 'udviklingslande' er forståeligt, men uheldigt.

Som oplæg til FN-topmødet i Addis Abeba,

Figur 2: Prioriteter for international, statslig udviklingsfinansiering, tilpasset formålet og udviklingslandenes kapacitet og sårbarhed



Kilde: Tilpasset efter FN (2014).

juli 2015, om finansiering af bæredygtig udvikling, udarbejdede en mellemstatslig ekspertgruppe under FN en god analyse af prioriteter for international offentlig udviklingsfinansiering. Figur 2 (FN, 2014) viser, at udviklingsbistand med højt gaveelement bør bruges til følgende prioriterede rækkefølge: 1) Fattigdom og grundlæggende behov i de fattigste og svageste lande; 2) Globale fællesgoder for bæredygtig udvikling i de samme lande; 3) Globale fællesgoder og national bæredygtig udvikling i rigere og stærkere udviklingslande. Gaveelementet, dvs. skattefinansieringen, skal gradvis reduceres og erstattes af privatsektorindsats og markedsbaseret samarbejde med de udviklingslande, som har højere indkomster, stærkere menneskelige ressourcer og mindre sårbarhed over for naturmæssige og menneskeskabte katastrofer.

Denne tilgang er et brud med den forenkledte og forældede hovedfortælling om nationalt ejet fattigdomsreduktion i udviklingslandene. Men den åbner samtidig for brug af internationale offentlige overførsler ud over, hvad den nuværende udviklingsbistand kan levere. Derfor er der brug for tematisk præcision og geografisk koncentration af udviklingsbistanden i det, der her kaldes krydsfeltet.

Krydsfeltet mellem fattigdom, bæredygtighed og globale fællesgoder

Kan og bør Danmark koncentrere sin udviklingsindsats om de fire *indre* cirkler i Figur 1? Det ville indebære et fokus på *statslig udviklingsbistand til fattigdomsbekæmpelse i nogle af de mindst udviklede og sårbare stater*, hvor indsatsen sigter på *bæredygtighed og relevante globale fællesgoder* for disse lande. Det svarer til den oprindelige bistandsfortælling om fattige mennesker i fattige lande, udvidet med en selektiv tilgang til relevante globale problemer og udfordringer samt en aktiv indsats for at inddrage andre samfundsaktører i kampen mod fattigdom, ødelæggelse af naturen, menneskeskabte katastrofer osv.

Fordelene ved dette fokus i dansk og international bistand er flere:

1. Det opfylder tydelige behov for eksterne kapitaloverførsler, fordi de ca. 60 mindst udviklede lande og mest sårbare stater ikke tiltrækker private investeringer og finansstrømme. Det tackler de globale problemer – fattige menneskers klimatilpasning, sikkerhed, beskyttelse, humanitær bistand, flygtninge, korruptionskontrol og ulovlige kapitalstrømme – som private aktører ingen interesse har i.
2. Det udnytter udviklingsbistanden i de landespecifikke sammenhænge, hvor bistanden spiller den største rolle som en del af udenlandske kapitaloverførsler, jf. Tabel 1, og hvor donorer og FN-organisationer normalt har de fleste af deres udviklings- og nødhjælps-specialister udstationeret.
3. Det forøger chancen for effektivt udviklingssamarbejde, fordi bistanden ikke spredes for tyndt. Det forudsætter, at bilateral dansk bistand kun går til nogle få udvalgte af disse lande, og at den samlede internationale udviklingsbistand ikke skaber bistandshuller ved at negligere lande, der er mindre interessante for vestlige donorer.
4. Det styrker en bistandsfortælling, som er umiddelbart forståelig for skatteborgere og politikere i donorlandene og acceptabel for udviklingslandenes regeringer. Fortællingen handler om at hjælpe de svageste mennesker og myndigheder med at tackle både deres egne problemer og de problemer, som de får fra og bidrager til verdenssamfundet, herunder politisk-økonomiske trusler mod international stabilitet.

Der er også store udfordringer ved en styrket koncentration af bistanden på de mindst udviklede lande og mest sårbare stater.

1. 50 års forskning og evaluering af bistandseffektivitet viser, at bistanden giver resul-

tater, når den kan støtte lokale kræfter med deres egne interesser og ressourcer. Næsten pr. definition savner de 60 mindst udviklede lande og sårbare stater stærke samfunds kræfter, som kan bære deres udvikling. I mange lande deler eliteerne ikke nødvendigvis donorenes ønsker om en vestlig samfundsmodel med demokrati, rettigheder og bred samfundsøkonomisk udvikling. Det er denne situation, der kræver en stærk donortilstedeværelse i landene for en åben, faglig og politisk dialog om udvikling.

2. Bistandsfortællingen må opdatere rygmærksreaktionen om nationalt ejerskab. Der er meget hykleri bag denne del af bistandsfortællingen, fordi donorerne fastlægger prioriteter og resultater på trods af alle talerne om udviklingslandene i førersædet. Skattefinansieret bistand skal naturligvis accepteres og støttes af borgere og politikere i donorlandene, og udviklingslandenes eliter og myndigheder er politisk blevet mere selvbevidste og i stand til at fastlægge og debattere deres samfundsprioriteter og krav til det internationale system. Kravene om nationalt ejerskab overser reelle uenigheder mellem donor og modtager og internt i modtagerlandene.
3. Forskning i bistandsresultater (Glennie og Sumner, 2014) peger på faldende effektivitet, når bistanden udgør en for stor del af de nationale ressourcer, og når f.eks. national beskatning negligeres, fordi bistanden er lette penge. Dette handler ikke kun om absorptionsproblemer i de svageste stater, men også om at samfund med dynamik baseres på gensidig afhængighed mellem myndigheder og borgere. Bistanden må ikke undergrave en sådan dynamik.
4. I FN-forhandlingerne om finansiering af bæredygtighedsmål og klimaindsatser deltager udviklingslandene stadig som samlet gruppe (G77), selv om de har forskellige interesser. Udviklingslandene vil

have gang i alle fire koncentriske cirkler i Figur 1, så der kommer flere ressourcer til deres stigende middelklasser. Set fra Nord vil fokus på udviklingsbistand til de mindst udviklede lande ikke mobilisere tilstrækkelige ressourcer til alle de globale fællesgoder, herunder en presserende indsats mod klimaforandringerne. OECD-DAC's forslag til et nyt begreb for 'samlet officiel støtte til udvikling' er utilstrækkeligt.

5. Donorlandenes private sektor vil ikke umiddelbart støtte et fokus i udviklingsbistanden på de fattigste lande. Private virksomheder og pensionsselskaber deltager i stigende grad i offentligt-privat samarbejde og målrettede partnerskaber (Engberg-Pedersen, 2014b) under forudsætning af, at den statslige bistand leverer offentlige goder, herunder tager de værste risici. Udviklingsbistand bør bruges katalytisk og risikodæmpende, men det bør primært ske i de sammenhænge, hvor det er virkelig påkrævet, dvs. i de mindst udviklede og mest sårbare stater. I overensstemmelse med prioriteterne i Figur 2 bør den private sektor selv kunne tage kommercielle risici i investeringer i bæredygtig udvikling i mellemindkomstlandene.

Disse udfordringer er ikke tilstrækkelige til at mindske behovet for politiske valg om anvendelsen af udviklingsbistanden primært i og for de mindst udviklede lande og sårbare stater.

En ny bistandssamtale ledet af danske politikere og deres partnere

Udviklingsbistanden har en utilstrækkelig forklaringskraft: Procentmål for bistandens størrelse (0,7-1,0 pct. af donorenes BNI) udvandes i virkeligheden, men bruges stadig i FN-forhandlinger mellem Nord og Syd. Disse kvantitative udgiftsmål siger intet om behov, resultater og virkninger. Den nuværende bistandsfortælling forudsætter enighed med udviklingslandenes eliter om samfunds-

modeller, hvilket er urealistisk i mange kriseramte stater. Befolkningen i Nord og Syd fortjener en ny politisk forklaring om udviklingsbistand og internationalt samarbejde.

Udviklingssamarbejdets problem har været overbudspolitikken: Bistanden er blevet belæst med nye store mål. Diskrepansen mellem mål, løfter og realiteter er blevet skinger, efterhånden som bistanden finansielt udgør en lille del af strømmene. Bistanden skal bruges som forandringskraft, når den kan støtte lokale politisk-økonomiske kræfter og processer. Politikerne i donorlande som Danmark må skru ned for egne ideologier og skru op for støtten til progressive kræfter på deres præmisser.

En ny fortælling om bistand og udviklingssamarbejde skal kunne bruges af politikere og befolkning i Danmark og hos partnerne. Fortællingen må forklare behovet for samarbejdet og ikke handle om brug af bistand til flygtninge og administration. Det er ikke vigtigt, om pengene til disse formål tages fra den ene eller den anden offentlige kasse. Debatten skal handle om udviklingssamarbejdets globale mål og resultater, og om dansk bistand kan bidrage til velfærd, politisk og økonomisk stabilitet og bæredygtig udvikling, som også er i danskernes interesse.

Bistandsfortællingen må forklare brugen af offentlige ressourcer og politikker til at mobilisere brede samfundsmæssige indsatser for bekæmpelse af fattigdom, ulighed og undertrykkelse, bæredygtig udvikling og relevante globale fællesgoder. Udviklingsbistand i den indre cirkel er et solidarisk redskab for en bedre verden, mens udviklingssamarbejdets ydre cirkel tjener danske og fælles interesser i global problemløsning. At der stadig er over en milliard ekstremt fattige mennesker, er uacceptabelt, men fortællingen må længere end direkte fattigdombekæmpelse. Opgaven er også at bidrage til bæredygtig udvikling og politisk-økonomisk lighed. De globale kriser

– klima, sygdomme, krige, undertrykkelse af rettigheder – rammer de fattigste først og hårdest og må med i bistandsfortællingen.

Danske interesser er et nødvendigt element i politikernes og bistandsbranchens samtale med danskerne. Danmark har som et åbent samfund en klar interesse i politisk, økonomisk og social stabilitet overalt. Danskernes sårbarhed over for de globale kriser gør, at udviklingspolitikken og det internationale samarbejde skal sætte ind, hvor det er mest effektivt, hvad enten det drejer sig om klimaforandring, flygtninge, sygdomme eller ulovlige kapitalstrømme. Denne varetagelse af globale fællesgoder må med i bistandsfortællingen. Til gengæld må den geografiske spredning af bistanden reduceres for at øge effektivitet og resultater.

Bistandsbranchen laver gode, kritiske analyser og evalueringer. De leverer ærlig kommunikation til borgere og politikere om, at de fattige og deres organisationer er de vigtigste aktører i lokal udvikling, og at bistandens ideer og penge kun kan støtte. Bistandsbranchen har været i defensiven, når den skal forsvare danske millionbeløb til Afghanistan, Somalia, Sudan, osv. Danskernes første reaktion på udviklingsbistand er en forventning om korruption. Derfor må politikerne have lov til også at snakke om danske interesser og globale fællesgoder, som er reelle elementer i udviklingspolitikken. Ud over fattigdom må fortællingen sigte på klimaforbedringer, færre flygtninge, politisk stabilitet, bæredygtige kriseløsninger og beskyttelse af mennesker og deres rettigheder.

Fremtidens udviklingsbistand kan gøres mere effektiv, hvis den koncentrerer sig på færre lande og partnerskaber, som belønnes for opnåede resultater. Det kræver, at den ideologiske vægt på udviklingslandenes ejerskab erstattes af en ærlig politisk dialog om solidaritet og fælles interesser. En ambitiøs og realistisk dansk udviklingspolitik skal sigte

på krydsfeltet mellem fattigdomsreduktion, bæredygtig udvikling og globale fællesgoder af relevans for både Danmark og de mindst udviklede lande.

Litteratur

- Bakker, Age (2014), »How can development cooperation address global challenges?«, i *OECD-DAC: Development Cooperation Report 2014*, Paris: OECD, pp. 199-205
- Barder, Owen og Theodore Talbot (2014), »Why 'Beyond Aid' Matters«, *Memorandum for the International Development Committee of the British Parliament*, Center for Global Development, Washington DC, 24 september.
- Barder, Owen, Rita Perakis, William Savedoff og Theodore Talbot (2014), »12 Principles for Payment by Results (PbR) in the Real World«, Center for Global Development, Washington DC, 27. august.
- Engberg-Pedersen, Poul (2014a), »Multi-stakeholder Partnerships in Danish Development Policy: Poverty Reduction, Sustainable Development and Global Public Goods«, *DIIS Report*, 2014:27, København: Dansk Institut for Internationale Studier.
- Engberg-Pedersen, Poul (2014b), »Nye målrettede partnerskaber i dansk udviklingspolitik: Krydsfeltet mellem fattigdom og bæredygtig udvikling«, *DIIS policy brief*, København: Dansk Institut for Internationale Studier.
- FN (2014), »Report of the Intergovernmental Committee of Experts on Sustainable Development Financing, Final Draft«, 8 August, New York: FN.
- Glennie, Jonathan og Andy Sumner (2014), »The \$138.5 Billion Question: When Does Foreign Aid Work (and When Doesn't It)?«, *CGD Policy Paper*, 049, Center for Global Development, Washington DC, November.
- IFU, Investeringsfonden for Udviklingslande (2015), »Klimainvesteringsfonden – Mindre udledning af CO₂ og mere salg af dansk klimateknologi«, København <http://klimainvesteringsfonden.dk/>
- Kim, Jim Yong (2015), »5 Ways to Reduce the Drivers of Climate Change«, Verdensbanken, Washington DC, marts, www.worldbank.org/en/news/feature/2015/03/18/5-ways-reduce-drivers-climate-change
- OECD Development Assistance Committee (2014a), »Development Co-operation Report 2014. Mobilising Resources for Sustainable Development«, Paris: OECD.
- OECD Development Assistance Committee (2014b), »Global Partnership for Effective Development Cooperation«, Paris: OECD, www.effectivecooperation.org
- OECD Development Assistance Committee (2014c), »DAC High Level Meeting: Final Communiqué«, 15-16 December, Paris: OECD.
- OECD Development Assistance Committee (2015a), »Official development assistance – definition and coverage«, Paris: OECD www.oecd.org/dac/stats/officialdevelopmentassistance/definitionand-coverage.htm
- OECD Development Assistance Committee (2015b), »DAC list of ODA recipients«, Paris: OECD, <http://www.oecd.org/dac/stats/dac-list-of-oda-recipients.htm>
- Regeringen (2012), »Retten til et bedre liv: Strategi for Danmarks udviklingssamarbejde«, København: Udenrigsministeriet.
- Steensen, Suzanne (2014), »Keeping ODA focused in a shifting world«, in *OECD-DAC: Development Cooperation Report 2014*, Paris: OECD, pp 39-50.
- Steffen, Will, Katherine Richardson, Johan Rockström et al. (2015), »Planetary Boundaries: Guiding human development on a changing planet«, *Science*, www.sciencemag.org/content/early/2015/01/14/science.1259855
- Stockholm Resilience Centre (2015), »Planetary Boundaries 2.0 – new and improved«, Stockholm, www.stockholmresilience.org/21/research/research-news/1-15-2015-planetary-boundaries-2.0---new-and-improved.html

Global fordeling af produktion og den økonomiske udviklings betydning herfor

Teit Lühthe, Lektor, Institut for Entreprenørskab og Relationsledelse, Syddansk Universitet, teit@sam.sdu.dk

Formålet med denne artikel er at give en indsigt i udviklingen i den globale fordeling af produktion. Indledningsvis redegøres der for strategier for udlægning af produktion. Dernæst belyses en række af de udfordringer, der er knyttet til udlægning af produktion, og i forlængelse heraf, hvilke strategier danske virksomheder typisk benytter sig af, når de omlægger produktionen. Et centralt element i artiklen er, hvorledes motivet for udlægning af produktion ændres i takt med landenes økonomiske udvikling. Afslutningsvist anvendes den økonomiske udvikling i Kina og Afrika som illustrative eksempler.

Verdenen er ved at blive global

Den stigende globalisering har ført til, at virksomheder kan agere på et betydeligt større marked end tidligere samt i højere grad kan flytte produktionen mellem forskellige lande med færre hindringer. Virksomhedernes profitabilitet er i dag i højere grad bestemt af specialisering for at være i stand til at differentiere deres produkter i den skærpede konkurrence. Dette har ført til en omfattende global fordeling af produktionen, hvor virksomheder lægger nogle af deres delproduktioner ud til andre lande, for derved at kunne fokusere på kernekompetencerne samt fordele som virksomhederne besidder i forhold til andre virksomheder. Det kan f.eks. være adgang til råstoffer, adgang til billige inputs, stordriftsfordele, overlegen teknologi, human kapital, forskning og udvikling, tavs viden, paten-

ter, markedskendskab, mærkevarer m.m. (se f.eks. Dunning og Lundan, 2008). Der bliver derved tale om videnbaserede samt unikke goder, som er knyttet til én virksomhed, og som ingen andre virksomheder har enten fysisk eller økonomisk adgang til.

Imidlertid har en del virksomheder erkendt, at der er udfordringer forbundet med at lægge produktion ud. Dette forhold gør sig især gældende for de virksomheder, der primært har søgt at opnå omkostningsbesparelser. Denne artikel belyser en række af de udfordringer, der er knyttet til udlægning af produktion og i forlængelse heraf, hvilke strategier danske virksomheder typisk benytter sig af, når de omlægger produktionen. Et centralt element i artiklen er, hvorledes motivet for udlægning af produktion ændres i takt med den økonomiske udvikling i de lande produktionen placeres i. Afslutningsvist anvendes den økonomiske udvikling i Kina og Afrika som illustrative eksempler til at konkretisere den centrale pointe omkring betydningen af den økonomiske udvikling for fordelene ved udlægning af produktion. Indledningsvis redegøres der for centrale begreber samt strategier for global fordeling af produktionen.

Strategier for fordeling af produktion

Fordeling af produktion kan tage form af

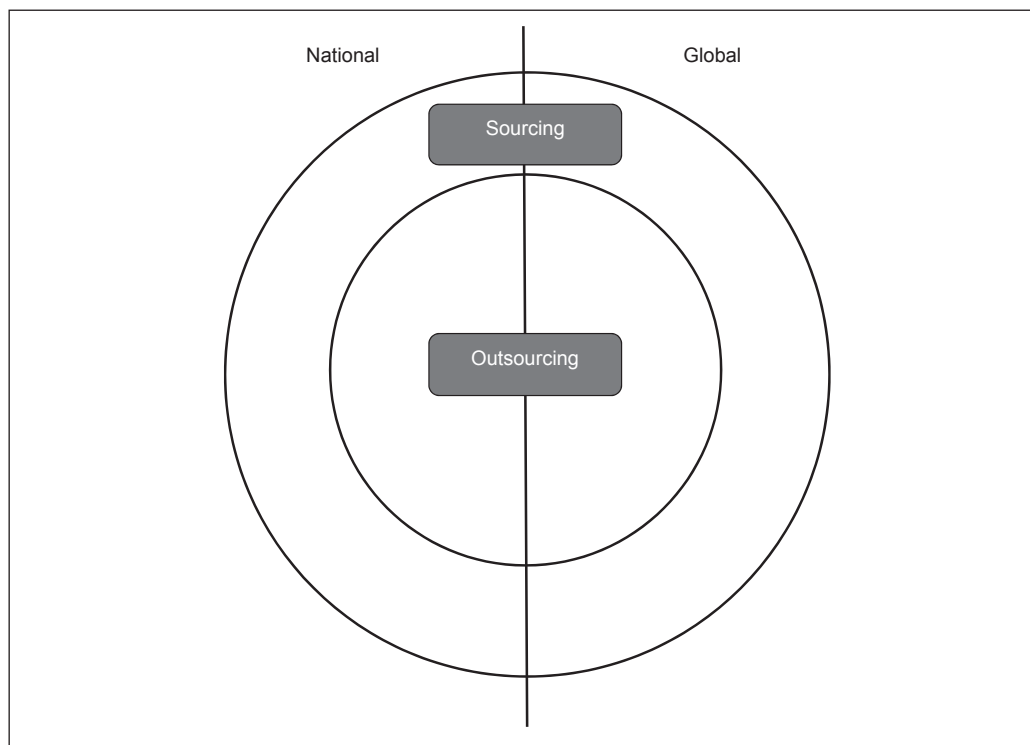
sourcing, hvor en underleverandør står for produktionen, og dette kan finde sted i samarbejde med såvel en national som en global underleverandør. Såfremt virksomheden udlægger produktion, den tidligere selv har stået for, er der tale om *outsourcing* og dette også til enten en national eller en global underleverandør. »out« kommer på, da produktionen før lå *indenfor* virksomhedens rammer. Så outsourcing skal billedeligt forstås som en ægte delmængde af sourcing. I forbindelse med en udenlandsk underleverandør er der således tale om global sourcing henholdsvis global outsourcing. National og global sourcing og outsourcing er illustreret i figur 1.

Sourcing og herunder outsourcing er baseret på en kontraktbaseret løsning, som f.eks. li-

censaftaler med en underleverandør. Hvis der ikke er nogen risiko for f.eks. produktimite- ring eller reduceret markedskontrol, kan virksomheden med fordel vælge sourcing eller outsourcing (se f.eks. Dunning og Lundan, 2008). Dette er især en fordel, såfremt der er tale om en standardproduktion, hvor underleverandøren nemt kan varetage produktionen. Det kan også være, at man har etableret kontakt til en bestemt underleverandør, der har den fornødne indsigt og erfaring. Endelig kan det være en fordel at vælge sourcing eller outsourcing, såfremt virksomheden ønsker at se tiden an eller ikke har økonomisk mulighed for at etablere sig i form af datterselskaber.

Indlægning af produktion fra en underleverandør til virksomheden betegnes *insourcing*,

Figur 1: Sourcing og outsourcing i en national og global kontekst



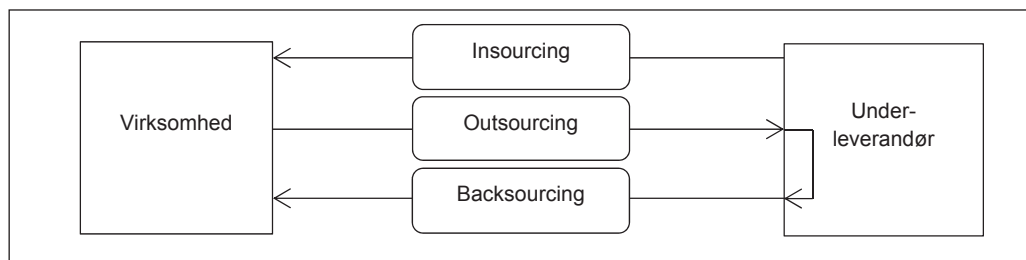
hvor »in« kommer på, da produktionen før lå *udenfor* virksomhedens rammer. Er der tale om indlægning af produktion, virksomheden tidligere havde outsourcet, dvs. tilbagetrækning af produktion, betegnes det *backsourcing*. Dette betyder ikke at produktionen finder sted i hjemlandet, men blot at den finder sted indenfor virksomhedens rammer. Den begrebsmæssige forståelse af forskellen mellem insourcing og backsourcing er illustreret i figur 2.

Styrer virksomheden selv den udlagte produktion, er der tale om etablering af datterselskaber, som også kan ses i såvel en national som en global kontekst. Set i en global kontekst er der derved tale om dannelse af et multinationalt selskab. Hvis produktionen i et datterselskab i udlandet før fandt sted i hjemlandet, betegnes det *offshoring*, hvorved offshoring skal ses som en del af dannelsen af datterselskaber. Fordele ved offshoring kan

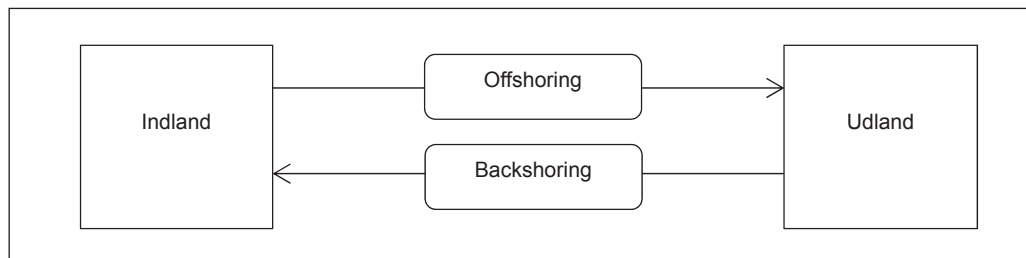
være beskyttelse af videnbaserede samt unikke goder, som er knyttet til virksomheden, og som ingen andre virksomheder har enten fysisk eller økonomisk adgang til (Dunning og Lundan, 2008). Desuden undgår man de risici, der kan være forbundet med f.eks. imitering af produktet eller en mindre kontrol med produktion, marked etc. Overførslen af den genererede viden via virksomhedsinterne kanaler omgår markedsmekanismen og giver derved det multinationale selskab en konkurrencemæssig fordel. Offshoring er også vigtigt, såfremt der ikke eksisterer et velfungerende marked. Baggrunden for offshoring er derfor, at virksomheden søger at beskytte den genererede viden og ikke vil miste den via markedet. Vælger virksomheden at trække produktionen i et datterselskab tilbage til hjemlandet, betegnes det *backshoring*. I figur 3 er de to begreber illustreret.

Valget mellem på den ene side sourcing og

Figur 2: Insourcing versus backsourcing



Figur 3: Offshoring og backshoring



outsourcing og på den anden side datterselskab og offshoring kan også have betydning for valget af det land, produktionen skal lokaliseres i. Såfremt man vil finde en underleverandør, er det vigtigt at gå efter et land, der er karakteriseret ved et troværdigt forretningsmiljø med en minimal risiko for imitering og svigt af aftaler, og dette selv om lønomkostningerne ikke er så lave som i andre lande. Desuden skal underleverandøren være i besiddelse af de fornødne kompetencer samt være til at samarbejde med.

Som en mellemløsning for disse globaliseringsstrategier findes *joint venture*, som er en forretningsaftale mellem to eller flere partnere, der er involveret i samme økonomiske samarbejde. I en *joint venture* deler partnerne såvel risici, omkostninger og tab som gevinster. Den aftalte fordeling af magt er vital for fordelene ved denne globaliseringsstrategi. I en *joint venture* har den enkelte partner mere indflydelse og magt end ved sourcing og outsourcing, samtidig med at en *joint venture* ikke betinger de samme finansielle bindinger som etablering af datterselskaber, herunder offshoring. En væsentlig betingelse er selvfølgelig, at man kan finde en partner, man kan samarbejde med, og som man har tillid til. Udfordringen ved en *joint venture* er selvfølgelig, at man skal samarbejde om de forskellige beslutningstagninger.

Udfordringer ved udlægning af produktion samt løsningsstrategier

Især de virksomheder, der har lagt produktion ud blot for at opnå lavere lønomkostninger, er stødt på problemer (se også Arlbjørn og Lüthje m.fl., 2013). Den økonomiske vækst i de lande, produktionen placeres i, har betinget lønstigninger, der har reduceret de omkostningsmæssige fordele ved at lægge produktion i landene. Ud over reduktion i de omkostningsmæssige fordele kommer problemer med produktkvalitet, mangelfuld infrastruktur, mangel på kontrol og styring samt mere besværlige arbejds gange. Det har også

vist sig, at der i udlandet ofte er en mindre arbejdsmoral, selvstændighed, initiativlyst og virksomhedsloyalitet end i Danmark, samt at der er en manglende fleksibilitet på arbejdsmarkedet. Endvidere har flere virksomheder erfaret, at tavs viden, dvs. et erfaringsgrundlag der er opbygget gennem mange års arbejde, ikke bare lige kan overføres til andre arbejdere, men tager tid at indlære (Arlbjørn og Lüthje, 2012). Endelig har sproglige og kulturelle barrierer samt mangelfuld kommunikation skabt problemer.

De opståede problemer har ført til, at standardiseret produktion enten flyttes videre til andre lavlønslande, samles i et land tæt på Danmark eller trækkes helt hjem til Danmark og her bliver genstand for automatisering. Til gengæld lægges produktion af mere avancerede produkter ud i de lande, hvor efterspørgslen er ved at blomstre, hvilket indikerer, at nærhed til markedet er ved at være en central faktor for udlægning af produktion. Dette har derved ført til, at danske virksomheder typisk benytter sig af en af følgende tre forskellige strategier, når de trækker produktionen væk fra et land:

1. Produktionen flyttes videre til et andet fjernt beliggende lavlønsland.
2. Produktionen samles i et europæisk lavlønsland tæt på Danmark.
3. Produktionen trækkes hjem til Danmark og bliver her i højere og højere grad genstand for automatisering bl.a. ved anvendelse af robotter.

Den første strategi, hvor produktionen flyttes videre til et andet fjernt beliggende lavlønsland, finder eksempelvis sted ved, at virksomheder flytter produktion fra Kina til Vietnam. I dette tilfælde vil man på sigt også opleve lønstigninger svarende til erfaringerne med Kina. En nyere og anderledes tendens omfatter de to andre strategier, hvor man i stedet koncentrerer produktionen i Europa, f.eks. i Tjekkiet, Ungarn eller Polen, eller

trækker produktionen helt hjem til Danmark. Faktisk har det vist sig, at danske virksomheder, der udlægger produktion til nabolande, opnår større fordele end virksomheder, der udlægger produktion til eksempelvis Kina (Videnskab, 29. april 2014). Der er især tale om fordele knyttet til kvalitet og kultur, der mere end modsvarer merlønninger i nabolandene.

Ved at trække produktionen tilbage til Danmark opnås en kortere reaktionstid, hvis der pludselig sker ændringer på eksempelvis markedet, og det bliver lettere at foretage kontrol og produktudvikle. Desuden opnås et stabilt flow i produktionen samt en bedre styring af forædlingskæden, og man opnår en mere simpel opbygning af hele organisationsstrukturen (Arlbjørn og Lüthje, 2012). Alt dette er især vigtigt, hvis man hele tiden udvikler nye produkter og/eller har mange varettyper og/eller producerer få enheder af hver varetype. Endvidere kan man ved samling af produktionen på færre lokaliteter opnå bedre muligheder for at udnytte stordriftsfordele. Desuden er danske medarbejdere karakteriseret ved at være selvstændigt tænkende, loyale, innovative, besidde en høj arbejdsmoral og selv at kunne tage initiativ, hvilket betyder, at danskere medarbejdere er en attraktiv arbejdskraft. Dette sammen med bl.a. en kort reaktionstid og forbedret adgang til kontrol og styring, jf. ovenfor, kompenserer for, at de danske lønninger stadig er over eksempelvis de tjekkiske.

Man skal selvsagt kun tage den produktion hjem, man har kompetence til at varetage, og man skal overveje, hvad der skal investeres i af produktionsmidler. Ansættelse af de rigtige medarbejdere er selvfølgelig også en nødvendig forudsætning, og her er såvel faglige kvalifikationer som personlighed central. Desuden kan man i markedsføringen slå på, hvor varen er produceret, dvs. at varen kan markedsføres med en label, hvor der står »Made in Denmark«, hvilket giver troværdighed om

kvalitet, mode og design mm. Derudover kan det som forbruger have en prestige-effekt, at man kan profilere sig på, at have købt et produkt, der er »Made in Denmark«.

Endelig er baggrunden for, at nogle virksomheder vælger at trække produktion hjem til Danmark, den effektivisering og det teknologiløft, der har fundet sted i landet. Den teknologiske udvikling er bl.a. kommet til udtryk ved, at robotteknologien er løftet markant. Alene prisen på en robot er faldet til en fjerdedel gennem de seneste år. Desuden er robotter langt mere fleksible, hurtigere at programmere og kan anvendes til langt flere opgaver end tidligere. Dette betyder, at omkostningerne ved at automatisere hurtigt er vundet ind igen, og at selv mindre virksomheder har råd til at investere i dem (Dansk Metal, 2014). Det har også ført til, at flere virksomheder er nødt til at køre med holdskift for at udnytte robotterne så meget som muligt, så der også skal ansættes folk til aften- og natthold samt i weekenderne.

Men der er endnu større fordele i vente ved i endnu højere grad at udnytte de muligheder, der er for teknologiløft og automatiseringer. Lene Kromann m.fl. (2011) har set på, hvilken betydning automation har for fremstillingssektoren. Automation måles som antallet af industrirobotter pr. million arbejdstimer. Lene Kromann m.fl. belyser bl.a. virkningen på produktivitet og beskæftigelse inden for de enkelte brancher, såfremt de analyserede lande indførte et automationsniveau svarende til niveauet i det land, der er mest automatiseret indenfor den pågældende branche. Dette betyder imidlertid, at analysen ikke tager højde for fremtidige teknologiske løft, hvorved resultaterne kan være undervurderede. De brancher, Danmark i dag er førende inden for mht. automation, er metal- og maskinindustrien, tekstil, læder og beklædning samt træ og trævarer. Det helt centrale budskab i analysen er, at produktiviteten i den danske fremstillingssektor kan øges med ca. 15 procent,

såfremt der anvendes den samme automation som i de lande, der er nået længst i denne sammenhæng. Dette gør sig især gældende for transportmiddelindustrien, men også for kemisk industri og elektronisk udstyr.

At der kan være tale om en undervurdering af de mulige produktivitsgevinster ved automatisering i Danmark, jf. ovenfor, underbygges af, at det ifølge Ugebrevet A4 (26. april 2012) skønnes, at hele 90 procent af brancherne vil kunne automatiseres inden for de næste 25 år. I en anden undersøgelse af Ugebrevet A4 viste det sig, at 95 ud af 213 virksomheder har installeret robotter, og at lidt over halvdelen af de resterende virksomheder vil investere i robotter i løbet af de kommende år (Ugebrevet A4, 18. juni 2012). Blandt de virksomheder, der har installeret robotter, har 84 procent oplevet, at robotterne har forbedret deres konkurrenceevne.

Anvendelsen af robotter og den heraf afledte øgede produktivitet kan have to modsatrettede effekter på beskæftigelsen. Lene Kromann m.fl. (2011) vurderer, at automationen lige nu og her vil betinge et fald i beskæftigelsen på 7 procent, mens beskæftigelsen på længere sigt vil stige med 5 procent grundet den forbedrede konkurrenceevne. Der er typisk tale om et mindre behov for ufaglært arbejdskraft samt et øget behov for faglært arbejdskraft og ingeniører. Dette bekræftes af Dansk Metal (2014), der fremhæver, at der er behov for flere industriteknikere, automatteknikere og smede på mange industriarbejdspladser til at programmere, finjustere og vedligeholde robotter.

Den økonomiske udviklings indvirkning på motiverne for at lægge produktion ud

Når man vil finde et land at udlægge produktion til, skal man have fokus på, at fordelene herved afhænger af landets økonomiske stadie samt ændres i takt med den økonomiske udvikling i landet. Dunning og Lundan (2008) belyser et lands økonomiske udvik-

ling ved at se på betydningen heraf for landets ud- og indgående direkte investeringer ved hjælp af »the Investment Development Path«, hvor den økonomiske udvikling i et land deles op i 5 faser.

1. fase er karakteriseret ved, at landet hverken har indgående eller udgående investeringer pga. utilstrækkelige fordele ved offshoring bortset fra naturressourcer. Desuden er arbejdskraften ringe uddannet og det teknologiske niveau lavt. Der er kun en begrænset offentlig intervention med henblik på at udvikle infrastruktur som f.eks. transport- og kommunikationsfaciliteter samt human kapital. Det offentlige initierer også handelshindringer i form af beskyttelse mod import og subsidier til eksport. I *2. fase* udvikler landet mere attraktive fordele f.eks. i form af infrastruktur og uddannelse, hvilket tiltrækker investeringer. Virksomhedernes kompetencer løftes på grund af øget produktion af vidensintensive produkter og klyngedannelser. Den heraf afledte økonomiske vækst danner basis for samhandel og udgående investeringer. De lønmæssige fordele bliver knap så udtalte, mens fordele ved infrastruktur og uddannelse øges. I den *3. fase* stiger de udgående investeringer, mens de indgående investeringer gradvist begynder at falde. Landets teknologiske niveau matcher kravene ifm. standardproduktion, og produktionen finder også sted i form af vidensintensive produkter. Den stigende levestandard betinger en øget efterspørgsel efter produkter på et højere kvalitetsniveau, hvorved nærhed til markedet bliver mere centralt. Lønningerne stiger kraftigere, hvorved de omkostningsbaserede fordele reduceres. Løftet i virksomhedernes kompetencer i fase 2 styrkes yderligere pga. øget uddannelse, ny teknologi, innovation og klyngedannelser. Landet er i *fase 4*, så økonomisk veludviklet, at ikke bare overstiger de udgående investeringer de indgående investeringer, men beholdningen af de udgående investeringer er også større end beholdningen af de indgående investeringer. Virksomhedernes kom-

petencer er baseret på skabte aktiver, og produktionen er kapitalintensiv. De indgående investeringer kommer typisk fra andre fase 4-lande. I fase 5 svinger balancen mellem udgående og indgående investeringer. Det økonomiske udviklingsniveau er svarende til andre højtudviklede landes niveau. De udgående investeringer er primært drevet af ønsket om at øge virksomhedernes kompetencer. Intet land har dominans over aktiver, og virksomhedernes kompetencer afhænger af deres evne til at organisere deres fordele effektivt. Virksomhedernes nationalitet bliver sløret, og de har ikke fokus på hjemlandets interesser.

Industrialiserede lande er derved med til at skabe vækst i udviklingslande ved dels udlægning af produktion og dels samhandel. Dette har følgelig en konsekvens for såvel udviklingslandenes produktionsside som efterspørgselsside og dermed for fordelene ved at placere produktion i disse lande. Landenes forsyning af produktionsfaktorer bliver mere kapitalrig samt bliver løftet op på et højere teknologisk niveau. Dette betyder, at landene ren produktionsmæssigt i højere og højere grad kommer til at ligne de industrialiserede lande. Knyttet hertil vil lønningerne stige, hvilket også er baggrunden for, jf. ovenfor, at de omkostningsmæssige fordele ved at lægge produktionen ud reduceres over tid. Den økonomiske vækst løfter også uddannelsesniveauet, hvilket giver mulighed for dels at trække på viden i de pågældende lande, og dels at forbrugerne opnår de forudsætninger, der skal til for at kunne anvende de industrialiserede landes avancerede produkter. I takt med de stigende lønninger og det højere uddannelsesniveau vil efterspørgslen derved blive løftet og rettet mod differentierede produkter på et højere kvalitetsniveau, heriblandt produkter, hvor danske virksomheder står stærkt. Dette betyder, at vigtigheden af nærhed til markedet øges i takt med den økonomiske vækst i udviklingslandene. Følgelig er det centralt at få en fod indenfor på et hastigt

voksende marked for at være på *forkant med udviklingen*.

Så valget af, til hvilke lande produktionen skal udlægges, afhænger selvsagt af fordelene ved dette, *men* disse fordele ændres altså i takt med den økonomiske udvikling landene imellem. De fordele, der i høj grad påvirkes af den økonomiske udvikling, kan derved opdeles i følgende to hovedgrupper:

1. Omkostningsbesparelser mm.
versus
2. Nærhed til markedet hhv. trækken på viden.

De to hovedgrupper hænger sammen og vægten mellem dem ændres i takt med den økonomiske udvikling og skal derfor ses i et *dynamisk* perspektiv – intet er statisk. Dette betyder, at ved økonomisk vækst bliver nærhed til markedet og trækken på den viden, der udvikles i det pågældende land, vigtigere, mens fordelene ved omkostningsbesparelser og herunder lavere lønninger reduceres. Sagt på en anden måde så er »medaljens forside« for en virksomhed ved de forringede lønfordele, at befolkningen i stedet får råd til at købe dens produkter samt udvikler kompetencer til *dels* at bruge dem og *dels* at indgå i produktionen af dem på et mere avanceret niveau. Det vil sige, at økonomisk vækst betinger, at hovedgruppe 2 bliver vigtigere i forhold til hovedgruppe 1.

Motivet for trækken på viden er primært drevet af ønsket om at øge en virksomheds kompetencer mm. Denne faktor er også central for vækstøkonomiers placering af produktion i industrialiserende lande. Afledt af den økonomiske vækst i udviklingslandene er der virksomheder i disse lande, der outsourcer og offshorer til Danmark samt automatiserer produktionen såvel i deres eget land som i de lande, hvor de vil sælge produkterne.

Kina og Afrika som illustrative eksempler

I det følgende bruges den økonomiske udvikling i Kina og Afrika som cases til at illustrere den centrale pointe omkring betydningen af økonomisk vækst for bl.a. fordelene ved udlægning af produktion. Derved gives der eksempler på, at man ikke i samme omfang som tidligere blot skal lægge produktion ud for at producere billigt, men snarere for at få nærhed til markedet. Og via samhandel med og investeringer i udviklingslande er man faktisk med til at forstærke væksten i disse lande og dermed at bidrage til at gøre landene til potentielle markeder for mere avancerede produkter, hvor Danmark står stærkt.

Kina

Kina er verdens næststørste økonomi kun overgået af USA, og Kinas befolkning udgør næsten 20 procent af verdens befolkning (Danmarks Statistik, 2014). Den økonomiske vækst i Kina har betinget lønstigninger på over 10 procent om året, hvilket har reduceret de omkostningsmæssige fordele ved at lægge produktion i landet. Det skønnes, at de kinesiske lønninger om få år er kommet op på EU-niveau, og for længst har lønninger for ingeniører med specialistkompetencer og lederansvar i vækstområder som Beijing og Shanghai overhalet de danske ingeniørlønninger (Copenhagen Capacity, 2012). En virksomhed, der har gjort en sådan erkendelse, er eksempelvis T-Rex, der laver effekt-pedaler til guitarer. »Kina er begyndt at have stor vækst, og det betyder, at lønninger, afgifter og råvarer stiger i pris. Det er en tendens, der er startet for et stykke tid siden, og vi ser, at den fortsætter. Samtidig er produktionen i Danmark blevet billigere, fordi virksomhederne har brugt krisetiden på at effektivisere og automatisere,« siger direktør Steen Meldgaard til MetroXpress (4. jan. 2012).

Vigtigheden af *nærhed* til det kinesiske marked er derfor øget, i takt med at den kinesiske vækst har betinget en højere levestandard og dermed en større efterspørgsel efter

mere avancerede produkter, hvor vestlige virksomheder har mulighed for at satse (se f.eks. Landbrug og fødevarer, 2011; Krogh 2012; Politiken, 2014). Den kinesiske middel- og overklasse efterspørger i stor stil vestlige brands og dette inden for såvel transportmidler som tøj, sko, tasker, fødevarer og vin. Sammen med denne forbrugsudvikling følger typisk også livsstilssygdomme, hvorved farmaceutiske produkter også kommer i betragtning. Desuden er vindmølleindustrien også i hastig vækst. I takt med den hastigt voksende kinesiske middelklasse kan der også opstå et marked for danske varer, der så at sige er »tilstrækkeligt gode« med henblik på at kunne afsættes til en pris, den kinesiske middelklasse har råd til. Kina er det land, der er rykket hurtigst op ad listen med danske samarbejdspartnere og indtager med 3 procent af den danske eksport en ottendeplads inden for Danmarks samlede eksport og med 7 procent af den danske import en fjerdeplads inden for Danmarks samlede import (Danmarks Statistik, 2014).

Afløst af den økonomiske vækst i Kina er der virksomheder her, der også investerer i de industrialiserede lande samt automatiserer produktionen såvel i deres eget land som i de lande, hvor de vil sælge produkterne. At kinesernes interesse ikke længere kun omfatter køb af udenlandske virksomheder med rettigheder til naturressourcer som mine- og olieselskaber, kan netop forklares ved deres hastigt voksende hjemmemarked. Eksempelvis investerer Kina i Danmark inden for bl.a. sundhed, miljøteknologi, shipping, maskiner, IT, ejendomme, fødevarer, beklædning og industrielt design, hvor Danmark står godt rent kvalitetsmæssigt (se bl.a. Berlingske, 2013; Børsen, 2015b). Den kinesiske interesse for investeringer i Danmark har derfor især fokus på danske kompetencer for derved at nyde fordel af dansk teknologi og viden. Selvom Kinas samlede udgående investeringer til andre lande er stigende, er de set som helhed

dog stadig mindre end de indgående investeringer til dette land (OECD).

Afrika

Afrika er den næststørste verdensdel, og den afrikanske vækst har også betinget en højere levestandard og dermed en større efterspørgsel efter mere avancerede produkter, hvor vestlige virksomheder har mulighed for at satse. En tredjedel af Afrikas indbyggere udgør i dag en middelklasse og har et reelt forbrug, og en fjerdedel af de afrikanske lande havde i 2012 en vækstrate på mere end syv procent, så der er gode vækstmuligheder for danske virksomheder på kontinentet (Berlingske, 2014). Samlet set var den årlige vækst fra 2000 til 2012 på 4,6 procent, hvilket gjorde Afrika til en af de hurtigst voksende regioner i verden (Dansk Industri, 2014). Desuden skønnes det, at Afrika vil have en årlig vækst på over 5 procent frem mod 2018.

Starten for den afrikanske vækst kan tilskrives dels efterspørgslen efter de afrikanske landes naturressourcer så som olie, diamanter og mineraler, samt dels den omfattende gældsrestrukturering. Dertil kommer, at de afrikanske regeringer i højere grad er begyndt at bekæmpe korruptionsniveauet, som dog stadig er højt. Entreprenører, arkitekter og rådgivende ingeniører oplever en markant vækst i Afrika, og inden for byggebranchen er Afrika gået fra at være et nichemarked til at være et kernemarked for flere danske virksomheder (Børsen, 2015a). Desuden danner den kraftige vækst i flere afrikanske lande basis for store udvidelser af infrastrukturen.

Væksten spiller således også ind på den teknologiske udvikling i Afrika. Bl.a. Kenyas informations- og kommunikationssektor udgør fem procent af det samlede bruttonationalprodukt, og i Kenya og andre dele af Østafrika har brugen af mobilbank udviklet banksektoren, hvilket har givet adgang til nye kundegrupper (Dragsted, 2014). Dette har også ført til, at væksten i f.eks. Nigeria

ikke længere kun er betinget af olieeksport men også af eksport indenfor tele-, bank- og detailsektoren. Desuden spiller landbruget og fødevarerektoren en central rolle for skabelsen af økonomisk vækst, hvilket giver gode muligheder for den danske fødevarerektor, der på mange områder er førende inden for opbygning af en effektiv fødevarereproduktion (Pedersen, 2014).

En af Afrikas største samhandels- og investeringspartnere er Kina (Dansk Industri, 2014). Samhandlen mellem Afrika og Kina har været stærkt stigende de seneste år, og den største del af de kinesiske investeringer i Afrika er rettet mod servicesektoren samt også mod landbrug og industri. Det forventes, at udviklingen forstærkes af opbygningen af industriparker i lande som Nigeria, Ghana, Kenya og Sydafrika, idet formålet hermed er at tiltrække produktionsvirksomheder. Vil man etablere sig i Afrika, er det en fordel at skabe kontakt til et netværk af folk med kendskab til de afrikanske virksomheder og de lokale områder. Desuden er det klogt at møde fysisk frem og følge samarbejdspartnere og ens egen virksomhed tæt.

Ifølge Dansk Industri (2014) gik 1,5 procent af den danske eksport i 2013 til Afrika, og hvis man korregerer for antallet af indbyggere, svarer den danske eksport til Afrika til kun halvdelen af EU15-gennemsnittet. Dog er den danske eksport til Afrika de seneste år steget med 30 procent, og dette især til de rigere afrikanske lande så som Egypten, Algeriet, Marokko og Sydafrika (Berlingske, 2014). Især Sydafrika er et vigtigt marked for Danmark pga. den økonomiske vækst i landet. Men overordnet set benytter danske virksomheder sig ikke særlig meget af de nye vækstmuligheder på det afrikanske kontinent. En mulig forklaring på dette er manglende erfaring med et svært tilgængeligt afrikansk marked, samt at danske virksomheder måske er for forsigtige og ikke har erkendt, at det er vigtigt, at få en fod indenfor på et hastigt

voksende marked for at være på forkant med udviklingen. Som nævnt ovenfor vil de stigende lønninger og det højere uddannelsesniveau løfte efterspørgslen og rette den mod differentierede produkter på et højere kvalitetsniveau, heriblandt produkter, hvor danske virksomheder står stærkt.

Dertil kommer, at flere afrikanske lande stadig er svære markeder at komme ind på pga dårlig infrastruktur og korruption, hvilket især danske virksomheder ikke har den store erfaring med. Dette underbygges af, at Danmark er karakteriseret ved at have mange små og mellemstore virksomheder, mens det ift. udfordringerne i Afrika ville være godt at have en stor virksomhed.

Konklusion: Hvad danske virksomheder skal have fokus på i den globale udvikling

Det fremgik, at motivet for at lægge produktion ud ændres i takt med den økonomiske udvikling i de lande, man lægger produktionen i. Standardproduktion flyttes enten videre til andre fjernt beliggende lavlønslande eller samles i et europæisk lavlønsland tæt på Danmark eller trækkes hjem til Danmark og bliver her i højere og højere grad genstand for automatisering. Produktion af mere avancerede produkter lægges ud i de lande, hvor efterspørgslen er ved at blomstre, hvorved nærhed til markedet bliver den centrale faktor. Dvs. motivet for at lægge produktion ud ændres i takt med den økonomiske udvikling i de lande, man lægger produktionen i. En økonomisk udvikling, man selv har været med til at skubbe til ved dels samhandel og dels outsourcing og de investeringer, der er knyttet til offshoring. Afledt af den økonomiske vækst i udviklingslandene er der virksomheder i disse lande, der også outsourcer og offshorer til eksempelvis Danmark.

Dertil kommer, at danske medarbejdere er karakteriseret ved at være selvstændigt tænkende, loyale, innovative, i besiddelse af en høj arbejdsmoral og ved selv at kunne tage

initiativ. Dvs. mange af de positive karakteristika, danske virksomheder er stødt på som mangler ved eksempelvis kinesiske medarbejdere. Danske virksomheder kan i kraft af kinesiske investeringer også hente teknologi og ny viden fra Kina. Teknologi, der kan bygges videre på, og som derved også skaber vækst og arbejdspladser i Danmark.

Det er selvsagt vigtigt at have fokus på, hvad danske virksomheder er gode til at producere og dermed skal satse på i den globale konkurrence. Idet Danmark står stærkt inden for forskning, udvikling og innovation, har landet en konkurrencefordel, hvad angår kvalitet, design og service. Dette forhold kommer også til udtryk ved, at 47 procent af de danske virksomheder var innovative i perioden 2008-2010 (Danmarks Statistik, 2012a), og at mere end hver fjerde danske virksomhed i dag arbejder med design, når de skal fremstille nye produkter og brands (Danmarks Statistik, 2012b).

Omfanget af den danske eksport af højkvalitetsprodukter kan tages som et udtryk for, hvad der har betydning for den danske konkurrenceevne, samt give indikationer på, hvilke faktorer der er centrale for denne konkurrenceevne. Dansk Industri (2014) har belyst den danske eksport af højkvalitetsprodukter ved brug af de såkaldte upmarket-produkter. Eksport af upmarket-produkter består af varer, der er mindst 15 procent dyrere end gennemsnittet for varen blandt EU15-landene. Dog skal man have for øje, at der typisk er tale om en kort tidsperiode, før upmarket-produkterne bliver presset ned i pris, idet konkurrenterne kan kopiere produkternes egenskaber. Dansk Industri fandt frem til, at hele 47 procent af den danske vareeksport til de øvrige EU15-lande består af upmarket-produkter. Omvendt er eksportandelen af upmarket-produkter lav for lande som Norge, Polen, Spanien, Tyrkiet, Indien, Brasilien og Kina, hvorfor disse lande er mere sårbare mht. prisen i den globale konkurrence end

Danmark er. Så for en del af den danske eksport er prisen ikke afgørende, hvilket forstærkes af de ovennævnte betragtninger, dvs. dels at den arbejdskraftunge del af produktionen i Danmark er genstand for automatiseringer og effektiviseringer, og dels at danske medarbejdere er kendetegnet ved at være en attraktiv arbejdskraft.

Litteratur

- Arlbjørn, Jan Stentoft og Teit Lüthje (2012), Global Operations and their Interaction with Supply Chain Performance, *Industrial Management & Data System*, 112(7): 1044-64.
- Arlbjørn, Jan Stentoft og Teit Lüthje m.fl. (2013), *Danske producenters udflytning og hjemtagning af produktion*. KRAKS FOND.
- Berlingske, 4. november 2013 (af Nick Hækkerup MF (S), Handels- og europaminister). *Kinesiske investeringer gavner Danmark*.
- Berlingske, 24. oktober 2014, *Lysere udsigter for danske vækstambitioner i Afrika*.
- Børsen (2015a), 6. januar 2015, *Afrika nyt kernemarked for byggevirksomheder*.
- Børsen (2015b), 12. januar 2015, *Kina på teknologijagt i Danmark*.
- Copenhagen Capacity (2012), *Ingeniører Kina contra Danmark*.
- Danmarks Statistik (2012a), Innovation i erhvervslivet. *Nyt fra Danmarks statistik*. Nr. 94, 27. februar 2012.
- Danmarks Statistik (2012b), »Hver fjerde virksomhed arbejder aktivt med design«, *Nyt fra Danmarks statistik*. Nr. 160, 26 marts 2012.
- Danmarks Statistik (2014), *Statistisk Årbog 2014*.
- Dansk Industri (2014), *Sådan ligger landet: Globaliseringsredegørelse 2014*.
- Dansk Metal (2014), »Industriarbejdere forudser højere produktion og flere job«, *Metal & fakta, analysebrev fra Dansk Metal*. 1: 2-5.
- Dragsted, Stine Kromann (2014), »Er Afrikas væksteventyr bæredygtigt?« *Djøfbladet*, 8: 2014.
- Dunning, J.H. og Lundan, S.M. (2008), *Multinational Enterprises and the Global Economy*, 2. udgave, Reading, Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Company.
- Krogh, Mikkel (2012), »Kina i overhalingsbanen«, *Djøfbladet*. 1: 2012.
- Kromann Lene, Jan Rose Skaksen og Anders Sørensen (2011), »Automation, labor productivity and employment – a cross country comparison«, *Working Paper*, CEBR, Copenhagen Business School.
- Landbrug og fødevarer (2011), »Væksten i den kinesiske middelklasse – muligheder for dansk eksport«, *Økonomisk analyse*, 31. maj.
- MetroXpress, 4. januar 2012. *Flere danske virksomheder vender hjem igen*.
- OECD, Stats.oecd.org
- Pedersen, Mads (2014), *Tre grafer udstiller potentialet i Afrika*, Foodculture 29. april 2014.
- Politikken, 17. marts 2014. *De er hele verdens luksusdyr: Kinas forbrugere vil ændre verden*.
- Ugebrevet A4, 26. april 2012. *Robotter kan bremse udflytning af job*.
- Ugebrevet A4, 18. juni 2012. *Robotter fordriver ufaglærte*.
- Videnskab, 29. april 2014. *Outsourcing til Kina betaler sig ikke*.

En personlig beretning: Som jeg oplevede udfordringerne i Danida 1966-2004

Klaus Winkel, cand.polit., fhv. chef for et Danida-kontor

Adskillige tusinder har arbejdet i Danida siden starten i 1962, og deres oplevelser har været afgørende præget af tidspunktet for deres tilknytning til bistandsarbejdet og de opgaver, de har varetaget.¹ Jeg har været med over et længere stræk end de fleste af Danidas medarbejdere, og jeg har beskæftiget mig med næsten alle Danidas indsatsområder. Det burde give mig forholdsvis gode muligheder for at sige noget om udfordringerne – men det må understreges, at det bliver som set med netop mine øjne.

Dette temanummer handler om »udviklingspolitik«, men det følgende vil mest dreje sig om bistandspolitikens samspil med praksis – om forvaltningen af de mange penge. Forvaltningsaspektet har i en årrække været nedtonet af Udenrigsministeriet, som synes at fokusere på det, som er et departements naturlige opgaver: politik, ministerbetjening og overordnet styring. Det er længe siden, at chefen for Danida blev præsenteret som bistandschef, nu er han direktør for udviklingspolitik, som jo i dag omfatter meget andet end bistand.

At få brugt bevillingerne

Gennem mange år oplevede medarbejderne det som en af de største udfordringer at få tømt de relevante konti i finansloven, inden det var for sent. Og på en forsvarlig måde. Presset var særlig stort under gennemførelsen

af den første femårsplan 1967-72, hvor bevillingerne voksede med ca. 25 pct. om året.

Det var – og er stadig, om end i mindre grad – en udfordring af især følgende grunde:

Den administrative kapacitet

Danidas administrative kapacitet har altid haltet efter opgavens omfang og har i perioder været helt utilstrækkelig. Det skyldes dels, at der har været for få medarbejdere dels, at de enkelte medarbejders kapacitet i mange tilfælde har været beskeden. Det gælder ikke de grupper, som har været ansat direkte til at forvalte bistanden (bistandskonsulenterne og specialmedarbejderne); de er typisk kommet med et betydeligt forhåndskendskab til u-lande og bistand, og har i næsten alle tilfælde arbejdet i en lang årrække i Danida. Disse grupper kom i perioden 1970 til 1991 til at udgøre en stigende og efterhånden betydelig del af staben. Før og efter denne periode har ansvaret for bistand helt overvejende været lagt i hænderne på folk fra Udenrigsministeriets »almindelige tjeneste«. De flytter rundt mellem ministeriets forskellige aktivitetsområder og har typisk kun arbejdet med bistand 2-3 år ad gangen, ofte kun en enkelt gang. Dette er nødvendigt for at bemande ambassaderne, og det er godt for sammenhængen mellem bistanden og varetagelsen af Danmarks in-

ternationale interesser. Det medfører imidlertid som regel, at de pågældende ikke når at få en indsigt i bistandsarbejdet, som kunne gøre dem til en fuldt ud effektiv arbejdskraft. Problemet reduceres i det omfang, medarbejderne også kommer til at arbejde på en »bistandsambassade«.

Den svære opgave

Når forvaltning af bistand efter min erfaring kræver forholdsvis mange medarbejdere med særlig indsigt skyldes det, at der er tale om en opgave, som adskiller sig markant fra andre forvaltningsområder. Den skal løses i fjernt liggende lande og under betingelser, der er radikalt forskellige fra, hvad vi er fortrolige med herhjemme. Partnerne er nogle af verdens fattigste og dårligst fungerende lande og præget af en meget anderledes forvaltningskultur – og kultur overhovedet. Beslutningsprocesserne er tunge som følge af magtens koncentration, hyppige udskiftninger på ledende poster og knapheden på kvalificeret personale. Korruptionen er udbredt, den lille især på grund af lave lønninger, den store på grund af grådighed og nødvendigheden af at tilgodese familie og allierede. Forholdet til tid – især i tropisk Afrika, hvor dansk bistand er koncentreret – er langt fra vores jagen efter resultater. Tempoet har gennem århundreder været dikteret ikke mindst af de høje temperaturer, hvad enhver, der har arbejdet i troperne, vil have megen forståelse for.

I bistandens første godt 30 år blev den ydet overvejende i form af enkeltprojekter og -programmer. Danidas medarbejdere – først og fremmest bistandskonsulenterne – og andre (fortrinsvis danske) eksperter var dybt involverede i at forberede, gennemføre og evaluere de enkelte aktiviteter. Det krævede sagkundskab i Danida over et meget bredt sektormæssigt felt omfattende undervisning, sundhed, drikkevandsforsyning, landbrug, transport m.m. Dertil kom tværsektor-eksperter som sociologi og økonomi. Miljø- og gender-eksperter var efterspurgt både som

noget, der lå til grund for konkrete miljø- hhv. kvindeprojekter, og som gennemgående temaer i bistanden. I disse år blev der indhøstet erfaringer og opbygget en u-landsrelevant kompetence i Danmark, som landet havde glæde af på mange måder.

Foruden ovennævnte kompetencer krævede god bistand indgående kendskab til det pågældende land og især til vilkårene i den givne sektor. Opbygningen af en primær sundhedssektor i Uganda stiller noget anderledes krav end at være læge på Herlev Sygehus. De fleste aktiviteter krævede medvirken af adskillige former for sektorkompetence – således var f.eks. uddannelsesrådgiverne bredt efterspurgt, da næsten alle aktiviteter havde en uddannelseskomponent. Når hertil lægges, at Danidas sektorfaglige ekspertise også skulle bruges til at markere danske synspunkter i internationale organisationer som WHO og UNESCO, bliver det indlysende, at den var en efterspurgt og ofte knap ressource. Det bidrog til, at de blandt de øvrige medarbejdere, som fik lange perioder med bistand, kom til at tilegne sig betydelig sektorfaglig indsigt. Ikke kun af nød, for det gjorde arbejdet yderligere interessant.

Etableringen i 1982 af systematisk evaluering af Danidas aktiviteter, som jeg var ansvarlig for i de første 15 år, gav indblik i de mange forhold, som skal tages i betragtning, for at få bistand til at lykkes. På især det grundlag udarbejdedes generelle retningslinjer for aktiviteterne forberedelse og gennemførelse. I takt med at nye erfaringer blev indvundet, udbyggede vi retningslinjerne, som i 1992 kom op på anseelige 75 sider, hvor behovet for at analysere 43 aspekter og problemområder blev påpeget. Væksten skyldtes også, at der var stadig flere mål og hensyn, der skulle tages i betragtning ifølge den danske bistandspolitik. Nogle begyndte at tale om *aspect overload*. Det er en kendt sag, at institutioner – offentlige såvel som private – bliver mere og mere bureaukratiske, jo større de

bliver. Med de retningslinjer, jeg var ansvarlig for, bidrog jeg til processen, men vi var efterhånden mange om det. En registrering af alle Danidas retningslinjer og policies i 1997 viste, at antallet var vokset til 179. Det var der ingen, som kunne efterleve. Så kompliceret var det blevet at yde bistand.

Det bliver svært på en anden måde

Der var flere grunde til, at det i midten af 1990'erne blev besluttet at omlægge den danske bistand fra at være ydet i form af enkeltprojekter og -programmer til at blive det i større klumper til en given sektor: sektorprogramstøtte, SPS. Inden for et SPS ville det stadig være muligt i et vist omfang at øremærke til konkrete aktiviteter, kaldet komponenter, men sigtet var, at midlerne i stigende grad skulle overdrages til partnerlandets egen sektorforvaltning.

Som den vigtigste begrundelse for omlægningen anførte udviklingsministeren, Poul Nielson, og Danidas ledelse, at tiden var inde til at lægge et større ansvar over på partnerne, så de i højere grad tog »ejerskab«. Dertil kom, at vores partnere var blevet dygtigere og nu bedre kunne klare sig uden dansk ekspertise – i eller uden for Danida. Endelig var de mange særskilte bistandsaktiviteter fra den lange række af donorer – med hver deres regelsæt – blevet en stor belastning for partnerlandenes forvaltninger. SPS ville både forenkle bistanden og lette samarbejdet mellem donorerne, som i mange tilfælde gennemførte omlægninger, der mindede om Danidas. Disse donoreres fokus var løftet fra implementeringsniveauet til i høj grad at handle om den *policy dialog*, som nu blev ført mellem det modtagende ministerium og donorerne, ofte i enig flok, om den overordnede politik i sektoren.

At omlægningen i nogle henseender har betydet en forenkling for begge parter, er ubestrideligt, og i de mest effektive samarbejdslande har den været en god løsning. I andre tilfælde er det er mere tvivlsomt, i hvilket omfang for-

udsætningerne har kunnet holde. En række af de opgaver, som før blev løst af Danida og Danida-rådgivere, skal nu løses af ofte dårligt fungerende lokale administrationer og under vilkår, som i tropisk Afrika stadig er præget af stor knaphed på kompetente folk. Støtte i form af tilskud til sektorministeriers budgetter forudsætter kompetent og hæderlig økonomiforvaltning i lande, hvor korruption er et meget stort problem. Det samme gælder naturligvis generelle budgettilskud til modtagernes statskasser, som Danida i de senere år har ydet til flere lande. Sammen med andre donorer arbejder Danida med at styrke institutionerne, men det er en langsigtet proces, og at der vil være spildt betydelige ressourcer, inden man når i mål. Det forhold, at meget færre danskere end før involveres i bistandsarbejdet, betyder i øvrigt tab af værdifulde erfaringsmuligheder og går formentlig også ud over tilslutningen til dansk udviklingsbistand.

Det er indlysende, at omlægningen var bekvem – måske endda nødvendig – for Udenrigsministeriet, selv om dettes institutionelle interesser ikke blev meget betonet. De mange projekter og programmer krævede flere medarbejdere og dermed en større lønsum, end det var muligt at vride ud af Finansministeriet. Ikke fordi det kostede på statsbudgetet, eftersom udgiften kunne afholdes over et på forhånd defineret bistandsbudget, men fordi det gik imod skiftende regerings mål om at reducere antallet af offentligt ansatte. Det trykkende, lave personaleloft har gennem årene inspireret til kreativ tænkning, herunder etableringen af såkaldte »styringsenheder«, fortrinsvis knyttet til ambassader i partnerlandene, som har stået for administrationen af nogle store programmer og er blevet finansieret på disses budgetter. Det er mit indtryk, at Rigsrevisionen lukkede det ene øje, men respekten for det andet satte grænser for brugen af denne udvej. Arbejdsintensive områder som stipendieadministration og støtte til u-landsforskning er blevet lagt ud af huset,

og opgaver generelt i stigende grad outsourcet. Gennem alle årene har det været nødvendigt at være tilbageholdende med aktiviteter, som har krævet meget lønsum pr. million kr. i bistand – uanset om de måtte have haft en bedre cost-benefit ratio end de benyttede alternativer. Mange gange er det f.eks. klogt at begynde i lille skala, prøve sig frem og tilpasse aktiviteten hen ad vejen, men det giver mere »afløb« at starte stort. Jeg mindes en chef, som i høj grad vurderede ikke bare aktiviteter, men også medarbejdere på, hvor stort et årligt forbrug de kunne præstere.

Bistandens organisering

Omlægningen har efter min vurdering også rødder i den ændring af bistandens organisering, som fandt sted i 1991. Efter en overordentlig grundig og professionel gennemgang af bistandsforvaltningen, blev det i 1986 besluttet at ophøje Danida til at være et selvstændigt departement i Udenrigsministeriet. Det gav bedre mulighed for at varetage bistandens interesser inden for ministeriet, og det blev ledsaget af en ændring af personalepolitikken, så den tillod en stadig øget professionalisering af staben. De særligt bistandsfagliges andel af medarbejderne gik op, og det samme gjorde deres indflydelse – de trådte ud af karrierediplomaternes skygge. At ændre kulturen i en gammel institution som Udenrigsministeriet er imidlertid et sejt træk, og selv om fagfolkene var kommet til at stå stærkere, kneb det for ledelsen at leve op til hensigten om, at der skulle lægges mere vægt på operationelle opgaver og mindre på politikspørgsmål. Det lykkedes heller ikke at gøre noget ved Danidas gamle svøbe, den kraftige rotation, for en undersøgelse i 1990 viste, at medarbejderne fra den almindelige tjeneste i gennemsnit kun sad 16 måneder i et givent job.

Uagtet at det »nye Danida« fra næsten alle sider blev hyldet som noget nær den ideelle bistandsorganisation, fik det kun fem år. En udenrigskommission var blevet nedsat – af

grunde, som ikke havde noget med bistandsadministration at gøre – og den førte til, at Danida blev nedlagt. Nu skulle bistanden sammen med alle andre relationer til u-landene administreres i en »Sydgruppe« – og helt overvejende af folk fra den almindelige tjeneste. Over de følgende år skilte ministeriet sig af med en betydelig del af de særligt bistandskyndige. Hvor der f.eks. i Danida havde været fem eksperter inden for sundhedsområdet, er der i dag i Sydgruppen én. I første omgang skyldtes det, at mange blev rykket ud på bistandsambassaderne, men så fandt sparekniiven frem til de fleste.

Politiseringen

Ministeriet stod dermed fra slutningen af 1990'erne med en stab, som i mindre grad havde de nødvendige forudsætninger for at udvikle og forvalte konkrete aktiviteter – men til gengæld i rigt mål for at arbejde med de klassiske opgaver for et departement: politikudvikling, ministerbetjening og overordnet styring. Dermed indledtes en betydelig politisering af bistanden, naturligvis stærkt efterspurgt af skiftende udviklingsministre, som har haft brug for at markere sig ved at udbygge og lave om på politikken. Regeringens bistandsstrategi fra 2012, »Retten til et bedre liv« udmærker sig således ved at nævne mindst 50 forskellige formål, som Danmark skal forfølge i udviklingspolitikken. Det må siges at være en udfordring for administrationen. Den ekstra kapacitet, som ministeriet har fået til at betjene dets fire ministre, kan være en fristelse for ledelsen, hvis succes i høj grad afhænger af, hvor tilfredse ministrene er. Ministerbetjening har altid første prioritet – bistandsforvaltningen taber uundgåeligt i den konkurrence.

Omlægningen til SPS og i stigende omfang til sektorbudgetstøtte, SBS, passer påfaldende godt til den medarbejderstab, som ministeriet efter eget ønske er kommet til at råde over. Fokus er som nævnt flyttet fra implementering til dialogen med partnerlandenes mini-

stre og topembedsmænd om den overordnede politik i givne sektorer. Man ser nu på anvendelsen af alle midler i sektoren, landets egne såvel som donorernes, og det giver god mening. Det er en velkendt og gyldig indvending mod donorers binding af bistanden til at skulle gå til ganske bestemte projekter og programmer, at der derved frigøres midler, som modtagerlandet kan anvende andetsteds: *shunting*. Herved er dog forudsat, at der er tale om højt prioriterede formål, som landet ville have tilgodeset under alle omstændigheder. Mange lødige formål omfattes sjældent heraf, f.eks. støtte til forskning, og i sådanne tilfælde kan bindingen sikre additionalitet.

Hvis donorerne finansierer en væsentlig del af budgettet for f.eks. sundhedsministeriet i et givet land, og de kan blive enige om linjen, er der gode muligheder for, at *policydialogen* kan få betydelig indflydelse på den førte sundhedspolitik. Hvis imidlertid sundhedssektoren modtager en efter donorernes opfattelse for lille andel af det samlede statsbudget (modsat f.eks. forsvarsministeriet), kan der være tale om *shunting* på et højere niveau. Hermed er det en sag for landets højeste beslutningstagere: finansminister/statsminister/præsident. Så er donorernes mulighed for indflydelse typisk ret begrænset, hvis ikke Verdensbanken og IMF lægger deres vægt til. Men så nærmer man sig en situation, hvor landet nærmest sættes under forvaltning, som tilfældet var under strukturalpasningerne i 1980'erne. Dermed blottes donorernes dilemma mellem på den ene side at ville fremme »ejerskab« og på den anden side at skulle forfølge deres overordnede udviklingspolitik, herunder ikke mindst bekæmpelse af fattigdom – som sjældent tillægges den af donorerne ønskede vægt.

Et departement med styrelsesopgaver

Udenrigsministeriet er enestående i den danske centraladministration ved at være det eneste departement, som direkte varetager en meget omfattende forvaltning. I de øvrige ud-

giftstunge ministerier er forvaltningen lagt ud i styrelser og lignende. Forsvarsministeriet er med en bevilling i 2015 på 21 mia. kr. sammenligneligt med Udenrigsministeriet, hvor bistandsbevillingerne udgør knap 17 mia. kr.; i førstnævnte har departementet kun ca. 270 medarbejdere, fordi forvaltningen varetages af ni styrelser bemandet med specialister.

Når lande om Sverige har valgt at lade den bilaterale bistand administrere af en styrelse, skyldes det, at opgaverne og dermed kravene og kulturen i en bistandsadministration på mange områder adskiller sig betydeligt fra, hvad der gælder for et udenrigsministerium. Denne løsning giver imidlertid problemer for samarbejdet med ambassaderne og sammenhængen med den generelle udenrigspolitik. Det dilemma havde man øje for allerede i 1968, hvor Udenrigsministeriets Strukturudvalg afgav betænkning. Løsningen blev dengang, at bistandsadministrationen fortsat skulle ligge i Udenrigsministeriet, men med indbyggede »direktoratsfordele«. Det indebærer først og fremmest, at der skulle ansættes specialister, og at de skulle have mulighed for at gøre karriere. Det førte til en gradvis professionalisering af bistandsadministrationen som kulminerede med Danidas tidligere omtalte optræden som departement i årene 1986-91. Sat på spidsen kan man sige, at organisationen i denne periode var indrettet, så den svarede til opgaven, mens omlægningen af bistandsformen fra omkring 1996 i et vist omfang er udtryk for det modsatte.

En god udfordring

Bistanden var – og er – en udfordring ikke blot til Udenrigsministeriet og dets medarbejdere men til brede dele af det danske samfund. Skatteyderne har skullet kunne tro på, at bistandsbevillingerne, for tiden ca. halvdelen procent af de samlede offentlige udgifter, er givet godt ud – på trods af, at medierne især har interesseret sig for det, som ikke er gået så godt. Den danske ressourcebase: virksomhederne, forskerne, de mange NGO'er

m.m., har skullet prøve kræfter med opgaver, som adskiller sig markant fra, hvad de ellers er blevet stillet overfor. Det har tilført landet værdifuld erfaring og i mange tilfælde givet den enkelte særlig jobtilfredshed, fordi arbejdet typisk har givet så god mening. Og så har den samlede indsats gjort mange danskere mere fortrolige med de globale udfordringer,

hvorved landet er blevet bedre rustet til de drastiske tilpasninger, som flygtningestrømmene og klima- og miljøtruslerne vil nødvendiggøre.

Note

1. De i denne artikel behandlede emner er uddybet i min bog *Udvikling – om Danmarks bistand*, 256 sider, Frydenlund, 2014.

Boganmeldelser

Dawn Langan Teele, red. (2014)

Field Experiments and Their Critics.

Essays on the Uses and Abuses of Experimentation in the Social Sciences

Yale University Press. 270 sider, kr. 250,-

Universitetsforskere og organisationer anvender i stigende grad felteksperimenter – i nogle kredse også kaldet »Randomized Controlled Trials« – som metode, når de ønsker at undersøge spørgsmål om årsager og effekter. Flere vestlige regeringer har oprettet kontorer, der skal sikre, at felteksperimenter udbredes i den offentlige sektor. Verdensbanken har en hel afdeling der står for det og flere internationale fonde kræver, at der indgår et felteksperimentelt element i de projekter, der modtager støtte. I den betragtning er det oplagt med en bog, der kritisk diskuterer metoden. Dette er netop formålet med Teeles antologi, som diskuterer en række vigtige spørgsmål, der både er relevante for universitetsforskere og analysemedarbejdere i offentlige eller private organisationer indenfor områder, hvor der bliver eller potentielt kan blive anvendt felteksperimenter.

Selvom felteksperimenter i stigende grad anvendes i Danmark, er det langt fra alle, der har stiftet bekendtskab med metoden. Derfor er det relevant at lægge ud med en kort

introduktion til metoden. Et eksempel på et felteksperiment kunne eksempelvis være, i hvilken grad en ny indsats overfor arbejdsløse virker til at få dem tilbage i beskæftigelse.

Når vi ønsker at blive klogere på denne type af spørgsmål, er felteksperimentet en attraktiv metode, hvis det altså kan lade sig gøre. I et felteksperiment inddeles en målgruppe (f.eks. arbejdsløse) tilfældigt i stimuli- og kontrolgrupper. Via lodtrækningsprocessen sikres det, at den eneste systematiske forskel mellem grupperne er, om de er blevet udtrukket til at være i stimuli- eller kontrolgruppen. Hvis der viser sig at være en statistisk forskel på en afhængig variabel (f.eks. folk der kommer i arbejde), må det derfor skyldes stimuli (den nye indsats overfor arbejdsløse). Netop fordi felteksperimenter så stærkt kan isolere effekten af en stimuli tildelt i den virkelige verden, bliver metoden anset som guldstandarden, når vi ønsker at besvare kausale spørgsmål.

Selvom der er ret stor enighed om felteksperimenters potentiale til at gøre os klogere på kausalspørgsmål, er der en livlig debat om anvendelsen af felteksperimenter. Der er særligt to temaer i debatten: 1) om brugbarheden og nytteværdien af at bruge felteksperimenter som metode til at svare på forsknings-

spørgsmål sammenlignet med andre typer af (kvantitative) metoder, og 2) om de etiske problemstillinger, som felteksperimenter kan løbe ind i.

Netop disse temaer er i centrum for antologien *Field Experiments and Their Critics*, der indeholder markante bidrag fra nogle af tidens mest profilerede politologer og (udviklings)økonomer. Der er kapitler skrevet af Andrew Gelman, Angus Deaton, Christopher B. Barrett, Donald Green og Gary King, for blot at nævne et udsnit af forfatterne. Bogens centrale styrke er, at den indeholder bidrag fra begge sidder af debatten. Dermed kan bogen fungere som et sted, hvor kritikere og fortalere faktisk mødes og bliver konfronteret med modpartens argumenter. Det er en stor styrke i en debat, der af-og-til bærer præg af, at kritikerne råber ud i et rum fyldt med medkritikere imens fortalene står i et andet rum og forsikrer om, at der ingen væsentlige problemer er.

Bogen lægger ud med at fokusere på det første tema, nemlig nytteværdien af felteksperimenter kontra andre metoder. Første kapitel af Alan Gerber, Green og Edward Kaplan leverer et markant argument for, at man stort set altid bør allokere ressourcer til felteksperimenter i stedet for observationsstudier, hvis man vil lære noget kausalt. Problemet med observationsstudier er, at man aldrig – som i et eksperiment – kan være sikker på, at en forskel skyldes en bestemt variabel og ikke en tredjevariabel, som man ikke har inkluderet i sin analyse. Hvis vi vender tilbage til eksemplet med de arbejdsløse, vil man i et observationsstudie sammenligne dem, der selv vælger at tage imod en ny indsats med dem, der ikke tager imod indsatsen. En sådan sammenligning kan desværre ikke lære os meget om effekten af den nye indsats, da der kan være en række andre karakteristika end selve det at have taget imod tilbuddet, som adskiller de to grupper. Så længe der er en grad af usikkerhed omkring, hvad disse

forskelle mellem kontrol- og stimuligruppen gør for resultatet af analysen, argumenterer forfatterne, vil selv en uendelig mængde af sådanne studier ikke kunne levere troværdige kausalestimer. Taget i betragtning at observationsstudier (f.eks. regressionsanalyser af forskellige former) er en af de mest anvendte metoder i kvantitative undersøgelser, er dette en vidtrækkende pointe.

Det er dog langt fra alle, der deler denne begejstring for felteksperimenternes potentiale. Tre af bogens øvrige kapitler argumenterer primært for nytteværdien af observationsstudier. Vi møder forskellige typer af argumenter fra f.eks. Susan Stokes og Barrett, som blandt andet pointerer, at der er en række spørgsmål, som vi ikke kan forestille os at lave felteksperimentelle undersøgelser af. Det gælder eksempelvis store makroøkonomiske spørgsmål og spørgsmål indenfor international politik. Vi kan ikke felteksperimentelt undersøge effekten af krig på demokrati eller af en økonomisk depression på mængden af hungersnød i verden, for bare at tage to eksempler. Dette er ikke en kritik af felteksperimenter som metode i sig selv, understreger forfatterne. Men det er en advarsel imod at gøre felteksperimenter til den eneste måde, hvorpå vi forsøger at opnå viden om kausale spørgsmål.

Bogens sidste kapitel af Ian Shapiro er i samme tema og er medrivende læsning. Imens bogens øvrige kapitler er relativt nøgterne og afvejede i deres sprog og tilgang, er Shapiros kapitel polemisk, hidsigt og læserbrevsagtigt i sin form. »Enough already!«, skriver Shapiro som afslutning på et langt udfald imod en række felteksperimenter indenfor valgdeltagelsesforskningen. Shapiro mener, at spørgsmålene der undersøges ofte er irrelevante og spild af ressourcer. Hans kapitel er hovedsageligt et modskrift til bogens kapitel 1 af Gerber, Green og Kaplan, og han sender en række stikpiller af sted til sin tidligere medforfatter Don Greens nyere arbejde. Det er underholdende og sjældent set i akademi-

ske værker, men det klæder hverken Shapiro eller bogen som sådan, at dette kapitel stikker ud på denne måde.

Bogens andet store tema er de etiske udfordringer, som felteksperimenterne giver. Kritikerne, herunder bogens redaktør, fremfører, at disse udfordringer ikke er blevet taget tilstrækkeligt alvorligt hidtil. Teele fremfører, at de etiske udfordringer er større ved felteksperimenter end ved andre metoder, fordi man direkte og bevidst påvirker borgere for at besvare sit forskningsspørgsmål. I observationsstudier er vi tilskuere til et kortspil, mens vi i felteksperimenter uddeler kortene. Samtidig fortæller man typisk ikke borgerne, at de er med i et eksperiment. Dette er netop en af styrkerne i metoden, da man derved ikke risikerer, at borgerne opfører sig anderledes på grund af deres viden om, at de deltager i en undersøgelse. Teele forsøger i sit kapitel at tage den såkaldte Belmontrapport, som oprindeligt blev udviklet som et kodeks til medicinsk forskning, og tilpasse det til felteksperimenter indenfor samfundsvidenskaben. En af de centrale konklusioner er, at det stort set aldrig er forsvarligt at gennemføre et felteksperiment uden at informere borgerne om, at det finder sted. Med Teeles forslag må man konstatere, at en række felteksperimenter ikke burde være lavet og fremover vil være umulige at lave.

Andre af bogens forfattere forsvarede felteksperimenter ud fra en etisk synsvinkel. For eksempel gælder det ved mange omkostnings-tunge policytiltag, at der ikke er ressourcer nok til, at man kan uddele det til alle. Altså skal der uanset hvad ske en selektion. Ved at tage en målgruppe for et tiltag, eksempelvis landsbyer i et givent tredjeverdensland hvor mere end 25 procent lever under fattigdomsgrænsen, og tilfældigt inddеле målgruppen i en kontrol- og stimuligruppe, er der faktisk lige chancer for, at en given landsby får tiltaget. Derved undgår man, at mere eller mindre arbitrære kriterier fra beslutningstagere af-

gør, hvem der har mest behov. På den måde får man både en mere fair og transparent beslutningsproces, og man opnår samtidig viden om et tiltag, som kan bruges til den fremtidige indsats, argumenterer Abhijit Banerjee og Esther Duflo.

Netop afvejningen mellem at behandle alle ens her og nu kontra at opnå mere viden, som kan anvendes fremover, er et af de andre dilemmaer, man møder. Problemet med mange af de tiltag, som organisationer laver, er, at de baseres på gisninger om, hvordan de virker. Men faktisk er der en række eksempler, hvor policytiltag ikke virker eller virker imod hensigten. Hvis forskere og organisationer kontinuerligt undlader at lave felteksperimenter, når de laver nye tiltag, er det vanskeligt at blive klogere og dermed forbedre fremtidige indsatser. At det så betyder, at man nogle gange må afholde en kontrolgruppe fra et policytiltag, er en acceptabel pris ifølge flere af bogens forfattere.

Der er visse elementer i bogen, som man som læser kan blive forstyrret af. For det første er det ret forstyrrende, at der anvendes forskelligartede referencesystemer i bogen, således at referencerne i et kapitel inkluderes i selve teksten, mens de i det næste kapitel føres om i slutnoterne. For det andet er stilen meget forskellig i kapitlerne. Nogle forfattere går analytisk til værks, eksempelvis ved at opstille bayesianske modeller eller udlede formler, for at nå frem til deres pointer. Andre diskuterer frem og tilbage om centrale spørgsmål og enkelte kapitler bliver mere prosaagtige debatindlæg.

Disse indsigelser er dog småting i det overordnede indtryk af bogen. Den er klart anbefalelsesværdig til både forskere, praktikere og studerende, som beskæftiger sig med områder, hvor felteksperimenter anvendes. Som nævnt i indledningen sker dette i stigende grad indenfor en række felter, og udbredelsen kan meget vel fortsætte til nye områder.

Det er derfor væsentligt, at man er i stand til at forholde sig kritisk til felteksperimenter som forskningsmetode når man vil besvare kausale spørgsmål, hvad end man selv er udøver eller ej. Teeles antologi giver en interessant og bred indgangsvinkel til de fordele og ulemper samt etiske dilemmaer, der kan være relevante i den forstand og derfor bør bogen læses af et bredt publikum.

Jonas Hedegaard Hansen
Ph.d.-studerende
Institut for Statskundskab
Københavns Universitet

Kim Højgaard Rasmussen (2014)

Hjælp! Jeg skal til Afrika.

Forretningsmandens Afrikamannual

København: Skriveforlaget, 243 sider

»Afrika er det nye sort«, får man nogle gange at vide, hvis man konsulterer Dansk Industris hjemmeside, eller læser Eksportrådets publikation »Eksportfokus«. Afrika er meget andet og mere end blot en samling af fejlslagne stater og andre lande, der modtager dansk udviklingshjælp. Det moderne Afrika, og her taler vi især om Afrika syd for Sahara, er under rivende udvikling. En stor og voksende middelklasse er købedygtig og efterspørger i stigende udstrækning varer og services, der produceres hos os i Europa. Det er nu man skal ind på det afrikanske marked antydes det. Alle de andre er på vej, og den der kommer til sidst får ikke ordentlig fodfæste i den afrikanske muld.

Kim Højgaard Rasmussen har i forskellige ledende funktioner i mange forskellige brancher 20 års dyrt købte og meget konkrete erfaringer med at begå sig på et utal af forskellige vestafrikanske markeder. Han fortæller, at Afrika faktisk *er* væsentlig mere interessant i dag end for 15, 20 eller 30 år siden, og at dette, for det første, har med de økonomi-

ske realiteter i Afrika at gøre. Der er vækst i Afrika, og meget af denne vækst kanaliseres direkte over i en voksende middelklassens stigende forbrug. For det andet er Afrika blevet interessant fordi den gennemsnitlige afrikaner er bevæbnet med en for os velnærede velfærdssamfundsdanskere helt ufattelig gåpåmod og positive indstilling til livet. Vi må forstå, antyder Kim Højgaard Rasmussen, at afrikanerne vil videre i deres liv og op ad rangstigen. Samtidig ønsker han ikke at oversælge Afrika. Hvis man kan komme i tanke om et problem, så findes det helt sikkert i Afrika. Hvis man kan komme i tanke om et stort problem, så findes det helt sikkert meget større i Afrika.

Alle former for transport i Afrika er problematiske. Det gælder vejene og broerne, der er seriøst misvedligeholdte; bilerne og chaufførerne, der er til konstant fare for andre i trafikken; flyene, der er nedslidte; lufthavnene, der er kaotiske og langsommelige; og landingsbanerne, der er for korte, uoplyste og fyldt med huller. At rejse i Afrika er ikke at leve, men derimod en udfordring med livet og helbredet som indsats, nogle gange krydret med landevejsrøverier, snyd, bedrag og tropiske storme. Ikke så sært, at ophold på hotellerne på de mange og lange rejser rundt omkring i Afrika kan opfattes som små fredfyldte åndehuller. Det er også her, de mange udenlandske forretningsfolk støder på hinanden, og desuden også stedet, hvor forretningsmanden skal afgøre med sig selv, om han skal tage for sig af det store udbud af prostituerede.

I Afrika er alle former for forretningsaktiviteter problematiske. Det gælder møder, messer, konferencer og seminarer, der aldrig bliver afviklet helt på den måde som man har brugt oceaner af tid på at planlægge. Det gælder aftaler, der systematik misligholdes; dokumenter, der forsvinder; betalinger, der udebliver; og det gælder naturligvis den allestedsnærværende korruption. Nogle gange tager den form af smørelse, sponsorater og andre til-

skyndelsesforanstaltninger. Andre gange bevæger man sig nødtvunget fra det grå område helt ind i det sorte felt og betaler bestikkelser til offentlige ansatte i centrale positioner og til private forretningsforbindelser. Ingen taler om det, ingen bør prale med det, men alle gør det i større eller mindre udstrækning. Skulle der ske det, at den danske erhvervsdrivende i Afrika kommer i klemme med lovgivningen vedrørende bestikkelse af embedsmænd i funktion er der ingen redningskranse. Straffen er hård, og alle tidligere venner og forbindelser forsvinder som dug for solen.

Ledelse i Afrika er en historie for sig selv. Danskere er gode ledere, i Danmark. I Afrika er situationen en helt anden. Her kan en dansk leder ikke bedrive tillids- og konsensusbaseret ledelse overfor sine ansatte. Dialog bliver betragtet som en svaghed, konsensus som naivitet og usikkerhed. Den gode leder dikterer, hvad de ansatte skal gøre, og forventer ikke loyalitet og troskab. Ofte er det LLS-princippet (Lav Lortet Selv), der ender med at dominere. En dansk leder i Afrika skal ikke være sart. Han – og det er langt overvejende danske mænd og ikke danske kvinder, der gør sig som erhvervsledere i Afrika – skal være parat og kompetent til at varetage alle funktioner på arbejdspladsen, om ikke andet så for at kontrollere og sikre sig, at tingene bliver gjort. Afskediger man en medarbejder, er det ikke utypisk, at man efterfølgende modtager trusler eller andre former for chikanerier.

Privatlivet kan være en udfordring i Afrika. Konen går ofte hjemme uden nogen form for tilknytning til det lokale arbejdsmarked. Familien er ofte lukket inde på beskyttede compounds, hvor udfordringen består i at sikre sig, at det ansatte vagtværn bruger natten på at holde vagt og ikke til at sove. Fruen i huset skal vogte sig mod at ansætte alt for kønne og udfordrende barnepiger. Det er ikke i nogens interesse, at der potentielt kan indledes et intimt forhold mellem manden i huset og diverse ansatte i husholdningen. Kokken og husbe-

styrerinden skal løbende kontrolleres. Bliver husholdningspengene brugt på husholdningen, eller indgår den som et ekstra løntilskud til personalet og dennes store familie? Bliver nogen i familien syg, er situationen for alvor tilspidset. Det kan være forbundet med livsfare at indfinde sig på et afrikansk hospital, især hvis opholdet implicerer én eller anden form for operation. Kun én ting er værre end at blive syg, og det er at være erklæret homoseksuel. Det er flere steder forbundet med strenge straffe, endog dødsstraf, at være homoseksuel i Afrika. Homofobien er udbredt ikke bare i lovgivningen, men i hele den afrikanske kultur på alle niveauer.

Hertil kommer naturligvis, at afrikansk politik og økonomi er udfordrende. Valutaerne svinger meget mere end andre steder i verden; og der eksisterer alle steder en betydelig paralleløkonomi, der sine steder er større end den officielle økonomi. Der kan eksistere betydelige import- og eksportrestriktioner, som direkte hindrer import af kritiske produkter hjemmefra og bremser eksport af produkter til nabolandene. Hertil kommer den evigt tilstedeværende frygt for etniske konflikter, krig og militærkup. Ja, selv kidnappings skal man forholde sig til, for slet ikke at tale om afpresninger og systematisk chikane fra politiet, immigrationsmyndighederne og andre offentlige instanser. I lyset af disse meget omfattende og alvorlige problemer kan det synes tilforladeligt, at fagforeningerne gennem årene har arbejdet hårdt på at skabe et fuldstændigt uigennemskueligt arbejdsmarked, hvor ingen har fuld indsigt i løndannelse og skatteforhold. Bedst er det at forberede sig på det værste. Ting er dyrere, langsommere og dårligere end i selv de mest pessimistiske fremskrivninger.

Det lader sig ikke skjule at Kim Højgaard Rasmussen elsker Afrika, og at det har været besværligt at skulle opfinde en ny hverdag i det rolige, forudsigelige og nærmest kedsommelige Danmark. Samtidig kan Kim

Højgaard Rasmussen bestemt ikke anklages for at oversælge Afrika. Langt den største del af bogen er helliget lige netop en diskussion af de mange udfordringer, som en dansk erhvervsmand nødvendigvis må forholde sig til i Afrika. Ved hjælp af illustrative eksempler, og i et oplagt og munteret og aldeles ligefremt sprogbrug, hvor intet er fejlet ind under gulvtæppet, gives 155 anbefalinger, man kan diskutere med sig selv og sine nærmeste, inden man overvejer at kaste sig over det nye sort i Afrika.

Det er en hurtigt læst, praktisk bog, der tjener som nyttig og nødvendig modvægt til nogle af de mange rosenrøde (og, fornemmer man, ikke helt evidensbaserede) fortællinger, der eksisterer om det at være dansk erhvervsmand i Afrika. Bogen bør som minimum være pligtlæsning for alle dem, der professionelt – i ministerier, arbejdsgiverorganisationer, Eksportkreditfonden etc. – beskæftiger sig med at vejlede det danske erhvervsliv i dets bestræbelser på at erobre nye markeder. I en opfølgende bog kunne det være interessant og nyttigt, hvis Kim Højgaard Rasmussen ville trække på sine 20 års uvurderlige afrikaerfaringer til at gribe analysen af de afrikanske samfund – deres samfundsindretninger, deres kulturer, deres politiske og økonomiske systemer, og deres befolkninger – mere systematisk, struktureret og teoretisk an. Det kan nemlig ikke udelukkes, at praktikere som Kim Højgaard Rasmussen kunne have noget meget væsentligt at sige om, hvordan man eksempelvis bedst forener økonomisk diplomati og dansk bistandspolitik i Afrika. Bogen er hermed anbefalet til alle, der er parate til at se det moderne Afrika i øjnene.

Martin Marcussen
Professor
Institut for Statskundskab
Københavns Universitet

Klaus Winkel (2014)

Udvikling – om Danmarks Bistand

Frederiksberg: Frydenlund, 255 sider, kr. 299,-

Dansk bistand er ikke, hvad den har været. Det startede stille og roligt med et kompetent forarbejde, der førte til loven om dansk bistandspolitik i 1971. Heri blev det slået fast, at dansk bistand skulle støtte modtagerlandenes bestræbelser på at opnå vækst og social fremgang. I de efterfølgende tyve år præciseredes dette formål til at omhandle fattigdomsbekæmpelse, hvilket da også blev skrevet direkte ind i Danida-strategien fra 1994. Hertil kom hensynet til miljøet og beskyttelse af kvinders rettigheder.

Herefter gik der målpluralisme i bistandspolitikken. Det var, som om enhver ny regering og enhver ny udenrigs- eller bistandsminister skulle starte forfra med sin egen strategi og sine egne målsætninger. I 1980'erne blev der i stigende udstrækning rettet fokus mod demokratiseringsprocesser. Senere gjorde nyliberalismen sit indtog i bistandspolitikken og der blev stillet krav til markedsdannelsen hos modtagerlandene. I løbet af 1990'erne var det god regeringsførelse, der kom til at tegne billedet både herhjemme i Danmark og i de mange internationale fora, hvorfra vi hentede idéer til den danske udviklingsstrategi.

I den seneste strategi for dansk bistand til den tredje verden er der 160 mere eller mindre forskellige ting vi ønsker at gøre med vores bistandspolitik. Pænt formuleret kan det hævdes, at den danske bistandspolitik er blevet »rummelig«. Mindre pænt kan det hævdes, at der i dag er så mange mål i dansk bistandspolitik, at en minister kan gøre hvad som helst og stadig være ret sikker på at ramme inden for skiven.

Ud over denne målpluralisering er dansk bistandspolitik også blevet stadig mere politiseret, som årene er gået. For det første er den blevet politiseret i den forstand, at det man-

geårige princip om, at vi ikke skal blande os i modtagernes interne politik, er blevet endegyldigt forladt. Under overskriften »policy-dialog« er det nu rutine, at der med bistanden følger en lang række krav, der netop er rettet mod den måde, hvorpå modtagerne indretter deres politiske, økonomiske og forvaltningsmæssige systemer. Bistandspolitikken politisering har også, for det andet, noget at gøre med, at danske politikere i stadig større udstrækning tillader sig at have en mening om, hvad 16 milliarder bistandskroner skal bruges til, og hvordan man indretter forvaltningen af disse mange penge. Dette fører ikke noget godt med sig, forstås. Søren Pind kaldte sig frihedsminister, Christian Friis Bach satsede på den rettighedsbaserede bistand, og helt galt gik det, da Mogens Jensen med titlen som handels- og bistandsminister signalerede, at dansk bistand direkte skal fremme danske politiske, økonomiske og sikkerhedspolitiske interesser.

Langsomt er det bare blevet værre og værre, forklarer Klaus Winkel. Den multilaterale andel af dansk bistand er blevet reduceret fra 50 pct. til bare 25 pct. Det er efter sigende sket, fordi danske politikere helt snævert ønsker at fremme danske interesser under dække af et mere ædelt formål, der har med fattigdomsorientering at gøre. Hertil kommer, at mange penge trækkes ud til humanitære spørgsmål på bekostning af den langsigtede bistand; at penge i stigende udstrækning gives som budget- og sektorprogramstøtte, selvom forudsætningerne for succes helt tydeligt ikke er til stede; og at bistandspolitikken er blevet usynlig for den almindelige dansker, hvilket forklarer, at befolkningens støtte til udviklingsbistand lader til at falde.

Årsagerne til denne dérouté er mange, men mest vægt lægger Klaus Winkel på Udenrigsministeriets ledelse og prioritering. Her startede det ellers godt. Klaus Winkel blev ansat i det udenrigsministerielle system tilbage i 1966 i TA-sekretariatet (Sekretariatet for Teknisk Samarbejde med Udviklingslan-

dene). Det var et relativt lille sekretariat, der dog fra år til år kunne konstatere en meget betydelig vækst i både personale og bistandsmidler. Det var også et sekretariat, der grundlæggende ikke vidste, hvad det havde med at gøre. Man prøvede sig frem og »resultatet var sikkert sjældent optimalt, men vi fik nyttige erfaringer« (p. 20). Sekretariatet var blevet delvist bemandet med originaler, der ikke var dygtige nok til det »rigtige« Udenrigsministerium. Det kneb godt nok med bistandsviden, men der blev holdt nogle fantastiske fester, og sammenholdet og korpsånden var stort.

Det har ikke været helt nemt at administrere det store og voksende bistandsbudget. Det kneb med at finde på tilstrækkeligt mange og tilstrækkeligt gode projektforslag, og det kneb med at lave forsvarlige forundersøgelser og i det hele tage med at planlægge projekternes konkrete udførsel: »Bevillingerne voksede hurtigere end vores administrative kapacitet, hvilket tvang os til nogle gange at slække på kvaliteten for at sikre et forbrug – et »afløb« – der kunne tømme vores konto hos Finansministeriet, inden året var omme« (p. 170). Ofte gik det helt galt. I Bangladesh blev der opført et værft, der producerede 300 fiskerbåde. Det var en stor satsning, og problemerne var mange (»en virkelig stinker«, p. 58), herunder at bådene blev anvendt til smugleri, og at de danskproducerede motorer ikke kunne tåle de lokale forhold og i øvrigt ikke kunne repareres. Andre projekter i Bangladesh, blandt andet et 14 år langt egensudviklingsprojekt, der involverede op til 20 danske rådgivere, levede heller ikke op til forventningerne. Alligevel fortsatte bevillingerne med at vokse, og det blev en særskilt opgave at finde en efterspørgsel til alle disse mange penge. Lande som Burma, Sri Lanka, Vietnam og Thailand kom ind i billedet, og Klaus Winkel besøgte dem alle: »Mange gange i mine år med Danida har jeg været genstand for ... taknemmelighed over vores hjælp og følt mig meget privilegeret – og undseelig – over at tage imod så meget på de danske skatteyderes vegne« (p. 62).

Særligt i Tanzania har den danske indsats været stor gennem alle årene. Her var Danmark den femtestørste donor efter Verdensbanken, Sverige, Norge og Holland. En umiddelbar succes var den danske indsats med at få opbygget en regulær færgedrift på Victoria-, Nyasa- og Tanganyikasøerne. I alt blev investeret 320 millioner kr. I 1995 trak Danida sig ud af projektet, og så gik det helt galt. Det er ikke, fordi der ikke længere sejler færges på de omtalte søer, men fordi en række private færgeelskaber var begyndt »at æde sig ind på markedet« (p. 190). Det offentligt finansierede færgeprojekt var begyndt at halte, og Klaus Winkler har lovet at tage sagen op med Danida for at undersøge, hvordan man med danske bistandsmidler bedst kan sikre sig mod denne private konkurrence!

På trods af, at de ansatte gradvist opbyggede en stadig større erfaring med bistand, må det erkendes, at rigtig mange projekter ikke nåede deres mål (p. 120). Alligevel deler Klaus Winkel ikke den opfattelse, der efterhånden forplantede sig Udenrigsministeriets ledelse, nemlig at de hidtidige bistandsformer var uafhjælpende forfejlede. Tværtimod var det Udenrigsministeriets forvaltning af pengene, der var forfejlet, mener Klaus Winkel. Ved årtusindeskiftet ebbede en æra i dansk bistandspolitik ud (p. 120), der blev indledt en ørkenvandring (p. 176), aviserne skrev om »fiaskobistanden« (p. 180), og der blev påbegyndt en massakre på det danske udviklingsmiljø (p. 140), og et »snigmord« på Danida (p. 181). I Udenrigsministeriet blev sektoreksperterne gradvist erstattet med traditionelle diplomater, der har kompetencer, der »ikke slår til, når det drejer sig om at bekæmpe udviklingslandenes fattigdom« (p. 217); de trykte årsberetninger for dansk bistandspolitik, som Klaus Winkel tidligere havde været primus motor for, blev erstattet med internettet; og arbejdsglæden forsvandt som dug for solen. Ikke engang Danidas blad *Udvikling* er længere værd at læse. Helt galt er det med den nye struktur, som præger bistandsforvaltningen. Lederen af

det hedengangne Danida har i dag fået titlen »direktør for udviklingspolitik«, den styrende enhed hedder Center for Udviklingspolitik, og det tidligere Rådet for Internationalt Udviklingssamarbejde er blevet afløst af Udviklingspolitisk Råd. Alt sammen noget, der peger i retning af at den klassiske forvaltning helt har taget kontrol med udviklingsfeltet.

I 2001 blev det område, som Klaus Winkel forvaltede nedlagt, og i 2003 blev det ham meddelt, at hans stilling også var nedlagt. Han blev fyret fra og med 2004, hvilket han straks meddelte alle sine samarbejdspartnere, der reagerede »opmuntrende harmfulde« (p. 240). Det kan ikke have været helt nemt at blive sat fra en bestilling, som i den grad har fyldt i Klaus Winkels liv. Udviklingspolitikken har ikke bare været et professionelt anliggende for Klaus Winkel, men en idé, han troede på og konstant arbejdede og stadig arbejder for at udvikle.

Det er langt fra reglen, at tidligere ansatte i udenrigstjenesten på den måde deler ud af erindringer og erfaringer fra et helt liv i Danmarks tjeneste. Men det gør Klaus Winkler råt for usødet. Man kan være enig eller uenig i de perspektiver og konklusioner, som Klaus Winkel har på dansk udviklingspolitik – dens formål, dens forvaltning, dens implementering og dens evaluering – men manden har en viden, der nu heldigvis er blevet foreviget og dermed tilgængelig som ét ud af flere input til en tiltrængt og vanskelig diskussion omkring ét af de helt væsentlige elementer i dansk udenrigspolitik. Bogen er en letlæst, til tider gribende, ærlig, underholdende og aldeles vidende beretning fra et langt liv i den udviklingspolitiske frontlinje, og den anbefales hermed til alle, der på den ene eller den anden måde interesserer sig for internationale forhold og Danmarks placering i verden.

Martin Marcussen
Professor
Institut for Statskundskab
Københavns Universitet

Abstracts

Paradoxes challenge the world's best in development aid: Are rights and Danish jobs more important than poverty reduction in Danish development policy?

Stig Jensen, lektor,
Center for Afrikastudier,
Københavns Universitet,
sti@teol.ku.dk

Through decades Denmark has been recognized internationally as the world leader when it comes to helping the poor. Not only is Denmark best, lately, the gap has been increasing to the next-best countries. Leading politicians has even stated that development aid is Denmark's most important tool in its foreign policy. Danish development aid benefits the world's poor as well as Denmark itself. Based on this win-win perspective about Danish development aid it therefore seems paradoxical that it has been gradually reduced. With the purpose of decoding the notions, specific actions as well as the changes over time the goal of this contribution is to analyze the development in Danish development policy. The analysis proves that Danish development policy has gone through major changes. For instance, due to the increased importance of domestic political priorities poverty reduction has become a smaller focus area. Lastly,

a reflection upon the perspectives for Danish development policy is provided, focusing on the implications of poverty reduction and Denmark, in relation to the foreign aid's declining role as well as Denmark's desire to do good, not only for the poor, but in several areas.

Does the Colour of the Government Make a Difference? An Analysis of Danish Development Policy From 1989 to the Present Day

Helle Degn, cand.scient.pol.,
degnhelle@gmail.com

This article contains an analysis of Danish aid policy from the end of the Cold War until today.

More specifically, the article examines the extent to which a change of government has an effect on the aid policy.

The article finds that Danish aid policy has been characterized by a large degree of political consensus on the two leading principles, namely to fight poverty and to serve Danish business interests. In this regard, the hypothe-

sis is not supported. However, aside from the political consensus on the leading principles, there have been three significant changes in the Danish aid policy in the period investigated. The last two of these changes are connected with change of government and thus do provide support for the hypothesis. Therefore, there is some support for the hypothesis.

The article also contributes to the existing studies by finding ways to strengthen the hypothesis while calling for more transparent statistical data to be able to carry out even more detailed research in the future.

Rights-based Development – A New Approach to Development Aid

Morten Broberg, professor,
Center for Retskulturelle Studier,
Københavns Universitet,
Morten.Broberg@jur.ku.dk

Hans-Otto Sano, seniorforsker,
Institut for Menneskerettigheder,
hosa@humanrights.dk

Taking departure in the recent Danish development strategy from 2012, “The Right to a Better Life”, the article introduces the human rights-based approach to development. It provides an overview of the concept and its implementation. The particular importance of the human rights principles of Participation and Inclusion, Non-Discrimination and Equality, and Accountability is discussed. In terms of implementation, the human rights-based approach is related to processes of empowerment, forms of advocacy, and to the use of legal instruments in defense of poor, discriminated or marginalized groups. The article provides examples from African and Asian contexts where respectively local NGOs and donors are using the approach, in some cases with the result that new dialogues

are created between rights-holders and duty-bearers. In concluding the article, it is stressed that human rights-based approaches will not replace good development practice; rather it is important that human rights advocates draw learning from good practices, not least as far as gaining insights into conditions of poverty, while continuing to explore and use the strength of the approach in terms of empowerment of marginal and resource poor groups, in the focus on non-discrimination and in relying on legal thinking and instruments.

Results-based Resource allocation – What will it result in?

Henrik Nielsen, cand.scient.soc. et Ph.D.,
tidligere medarbejder i NGO FORUM,
henrikjulius@gmail.com

This article discusses the recent attempts from the Danish Ministry of Foreign Affairs to introduce a new results based resource allocation model, in funding Danish development aid through the Danish Civil Society organisations. It discusses the effects of such initiatives on the functioning and the strategies of the Danish civil society organisations.

Future aid: Development cooperation in the interaction of poverty reduction, sustainability and global public goods

Poul Engberg-Pedersen,
pengbergpedersen@gmail.com

Denmark’s development policy aims at poverty reduction, though with more goals being added over the years, notably human rights. The aid narrative pursued by OECD donors, which emphasizes developing country ownership of local poverty reduction,

must be updated to incorporate the global goals and problems that overwhelm development cooperation: climate change, failing states, refugees, illicit capital flight, financial instability, increasing inequality. The size and significance of official development assistance has declined relative to other flows and political influences, except for the least developed countries and fragile states. Danish development policy should recognize the need to deal with sustainability issues and global problems and focus on where poverty reduction, sustainable development and global public goods interact in and for the least developed countries and fragile states. Here, aid can still make a difference. This requires a new aid narrative led by Danish politicians.

Global allocation of production and the impact of economic development

Teit Lüthje, Lektor,
Institut for Entreprenørskab og
Relationsledelse, Syddansk Universitet,
teit@sam.sdu.dk

The purpose of this article is to give an insight into the development of the global allocation of production. Initially strategies for laying out production will be outlined. Thereafter the article provides an overview of some of the challenges associated with the laying out of production, and following on from that what strategies Danish companies typically make use of when they move production. The main focus of the article is on how the motive for laying out production changes with the countries' economic development. Finally, the economic development in China and Africa is used as illustrative cases.