

Gorm Rye Olsen

Dansk udviklingspolitik. Kompromisets kunst¹

Bistandspolitik er mere ideelt præget og mindre bundet til snævre økonomiske intersemudsætninger end andre policy-områder. Betydningen af idealistiske motiver og normative argumenter indebærer ikke, at bistandspolitik ikke kan analyseres på samme måde som andre dele af dansk politik. Det viser sig, at bistandspolitikken som en særlig sektor adskiller sig fra den generelle tendens til, at dansk politik bliver mere kompleks og anarkistisk. Bistandssektoren har tværtimod været kendetegnet af et policy-community, hvor en udstrakt vilje til at indgå kompromiser har sikret, at alle aktører i sektoren har fået "noget for noget".

Dansk udviklingspolitik kan anskues fra mindst tre forskellige synsvinkler. Defineres udviklingspolitik som den politik eller de aspekter af politik, der direkte har konsekvenser for de fattige lande i Syd, er det mest nærliggende vel i og for sig at se på effekterne af den danske politik i disse lande. Det er imidlertid mere eller mindre umuligt. Internationalt kan der ikke påvises nogen særskilt effekt af den danske bistandsindsats. Det er næppe specielt forunderligt i og med, at Danmark er en forholdsvis lille donor, hvis man ser på de absolutte tal for pengeoverførsler fra OECD-landene til u-landene. Her ligger Danmark med sine 1,39 mia. dollars i 1992 på en 11. plads efter store donorer som USA med knap 12 mia. og Japan med lidt over 11 mia. dollars i det samme år (OECD, 1994: 81-82).

Går man til det enkelte u-land, står det ikke meget bedre til med vores viden om konsekvenserne af den danske bistandsindsats. Den manglende viden kan blandt andet tilskrives, at det er svært at vurdere virkningerne af indsatsen på landeniveau i en situation, hvor Danmarks indsats typisk ligger med under fem pct. af den samlede bistandsmasse i det enkelte land. Ser man på projektniveau, er det principielt lettere at besvare spørgsmålet om, hvorvidt dansk udviklingsbistand har gavnet "udviklingen". Der foreligger en lang række evalueringssrapporter, der viser, at dansk finansierede projekter har haft en positiv effekt på afhjælpningen af fattigdommen i udvalgte lande. Men der er også mange eksempler på mislykkede og fejlslagne projekter.

Drøftelsen af den danske projektbistand vanskeliggøres dog af, at der ikke findes alment accepterede kriterier for, hvordan man skal vurdere succes eller effektivitet i et givet projekt (Riddell, 1988; White, 1992). Det kan ikke undgå at vække til eftertanke, at det tilsyneladende er umuligt at nå til international enighed om, hvorledes man måler effektiviteten i udviklingsbistand.

I den eneste større videnskabelige analyse af dansk u-landspolitik argumenterer Hans-Henrik Holm for en anden approach til studiet af dansk udviklingspolitik. Holm foreslår, at man anskuer udviklingspolitikken som ét element i Danmarks internationale relationer (Holm, 1982). U-landspolitik ligner i øvrigt traditionel dansk udenrigspolitik, som Holm betegner som "reaktiv ba-

Gorm Rye Olsen

Dansk udviklingspolitik. Kompromisets kunst¹

Bistandspolitik er mere ideelt præget og mindre bundet til snævre økonomiske intersemudsætninger end andre policy-områder. Betydningen af idealistiske motiver og normative argumenter indebærer ikke, at bistandspolitik ikke kan analyseres på samme måde som andre dele af dansk politik. Det viser sig, at bistandspolitikken som en særlig sektor adskiller sig fra den generelle tendens til, at dansk politik bliver mere kompleks og anarkistisk. Bistandssektoren har tværtimod været kendetegnet af et policy-community, hvor en udstrakt vilje til at indgå kompromiser har sikret, at alle aktører i sektoren har fået "noget for noget".

Dansk udviklingspolitik kan anskues fra mindst tre forskellige synsvinkler. Defineres udviklingspolitik som den politik eller de aspekter af politik, der direkte har konsekvenser for de fattige lande i Syd, er det mest nærliggende vel i og for sig at se på effekterne af den danske politik i disse lande. Det er imidlertid mere eller mindre umuligt. Internationalt kan der ikke påvises nogen særskilt effekt af den danske bistandsindsats. Det er næppe specielt forunderligt i og med, at Danmark er en forholdsvis lille donor, hvis man ser på de absolutte tal for pengeoverførsler fra OECD-landene til u-landene. Her ligger Danmark med sine 1,39 mia. dollars i 1992 på en 11. plads efter store donorer som USA med knap 12 mia. og Japan med lidt over 11 mia. dollars i det samme år (OECD, 1994: 81-82).

Går man til det enkelte u-land, står det ikke meget bedre til med vores viden om konsekvenserne af den danske bistandsindsats. Den manglende viden kan blandt andet tilskrives, at det er svært at vurdere virkningerne af indsatsen på landeniveau i en situation, hvor Danmarks indsats typisk ligger med under fem pct. af den samlede bistandsmasse i det enkelte land. Ser man på projektniveau, er det principielt lettere at besvare spørgsmålet om, hvorvidt dansk udviklingsbistand har gavnet "udviklingen". Der foreligger en lang række evalueringsrapporter, der viser, at dansk finansierede projekter har haft en positiv effekt på afhjælpningen af fattigdommen i udvalgte lande. Men der er også mange eksempler på mislykkede og fejlslagne projekter.

Drøftelsen af den danske projektbistand vanskeliggøres dog af, at der ikke findes alment accepterede kriterier for, hvordan man skal vurdere succes eller effektivitet i et givet projekt (Riddell, 1988; White, 1992). Det kan ikke undgå at vække til eftertanke, at det tilsyneladende er umuligt at nå til international enighed om, hvorledes man måler effektiviteten i udviklingsbistand.

I den eneste større videnskabelige analyse af dansk u-landspolitik argumenterer Hans-Henrik Holm for en anden approach til studiet af dansk udviklingspolitik. Holm foreslår, at man anskuer udviklingspolitikken som ét element i Danmarks internationale relationer (Holm, 1982). U-landspolitik ligner i øvrigt traditionel dansk udenrigspolitik, som Holm betegner som "reaktiv ba-

lancepolitik". Kendemærket ved denne form for politik er, at u-landspolitikken lige som udenrigspolitikken søger at afveje de mange krav og behov, der stammer fra såvel de eksterne omgivelser som fra det danske samfund.

I denne artikel anlægges der en tredje approach på studiet af dansk udviklings- og bistandspolitik. Den her valgte tilgang er ikke nødvendigvis i modstrid med Hans-Henrik Holms analyse. I denne artikel skal det imidlertid fremhæves, at det kan være frugtbart at se udviklingspolitik som et felt, der er særlig stærkt præget af normer og moralsk begrundede holdninger. Anskuet i et eksternt perspektiv lægges der vægt på at forstå politikken som den særlige del af dansk udenrigspolitik, der beskæftiger sig med de normative aspekter af det internationale system. Ved at fremhæve det normative element falder forståelsen af u-landspolitikken inden for den samme ramme, som anvendes i forbindelse med analyser af småstaten. I overvejelserne om småstaten lægges der netop betydelig vægt på, at den normgivende adfærd er en central determinant for småstatens udenrigspolitiske adfærd.

En tilfredsstillende forståelse af dansk u-landspolitik forudsætter imidlertid, at den ikke alene ansues som en del af småstatens samlede udenrigspolitik. Blandt forskere, der beskæftiger sig med udenrigspolitik, er der i dag enighed om, at udenrigspolitik bedst kan forstås som et samspil mellem interne og eksterne forhold (Ougaard *et al.*, 1987). Måske er u-landspolitik i en småstat som Danmark et område, hvor sammenhængen mellem interne værdier, holdninger og aktører især hænger meget snævert sammen med politikens mål og midler.

I hvert fald skal det her foreslås, at begrebet "human internationalism" kan etablere den nødvendige forbindelse mellem indenrigspolitiske forhold og international normsættende adfærd. Human internationalisme defineres som "an acceptance that the citizens and governments of the industrialized world have ethical responsibilities towards those beyond their borders who are suffering severely and who live in abject poverty" (Pratt, 1990: 5). Begrebet indebærer, at idealistiske holdninger og humanistiske værdier tilskrives en ganske central placering i forståelsen af målsætningerne og midlerne i dansk bistandspolitik. Som Knud Erik Svendsen formulerer det, er det unikke ved den danske bistandspolitik som policy-felt, at den er "mere ideelt præget, og dermed mere åben over for argumentation, dvs. mindre snævert bundet til de gængse økonomiske interessemodsætninger" (Svendsen, 1981: 11).

I en anden analyse fortolker Knud Erik Svendsen dansk bistandspolitik som en fortsættelse af den interne danske velfærdspolitik, der lægger vægt på indkomstoverførsler som et centralt element i omfordelingen mellem rige og fattige. I den henseende kan bistandspolitikken forstås som en fordobling af eller som en overførsel af danske velfærdsværdier til den internationale scene. Styrken i disse værdier er en vigtig forklaring på den høje grad af kontinuitet, der prægede dansk bistandspolitik mellem 1974 og 1989 (Svendsen, 1989). Der synes ikke umiddelbart at være noget til hinder for, at denne vurdering kan føres frem til i dag og dermed have gyldighed for den nye bistandsstrategi, som folketinget vedtog i foråret 1994 med titlen *En verden i udvikling. Strategi for dansk udviklingspolitik frem mod år 2000* (Danida, 1994).

En understregning af betydningen af ideologiske forhold udelukker naturligvis ikke, at økonomiske og snævre politiske interesser kan have indflydelse på politikens form og indhold. Det er således uomtvisteligt, at dansk bistandspolitik både i sin form og sit indhold har taget vidtstrakte hensyn til hjemlige økonomiske interesser (Svendsen, 1981; Boel, 1986; Martinussen, 1989).

At ideologiske forhold sandsynligvis har særlig stor betydning på dette policy-område udelukker ikke, at politikken kan forstås på samme måde som andre politikfelter i dansk politik. Ældre analyser af det danske politiske system peger på, at man kan forstå dansk politik som opdelt i en række politiske sektorer, som hver især har et forholdsvis fast samspil af aktører med tilknytning til et bestemt policy-område (Damgaard, 1977; Damgaard og Eliassen, 1980). Nyere analyser tyder imidlertid på, at sektoreringen i dansk politik var mere udtalt i 1960'erne og 1970'erne, end det var tilfældet i 1980'erne, hvor det politiske system betegnes som langt mere "komplekst og anarkistisk" (Christensen og Christiansen, 1992: 29). Hvis det er korrekt, at u-landspolitikken som politikfelt er stærkt præget af ideologiske holdninger, vil det umiddelbart være rimeligt at forvente, at denne sektor vil være kendetegnet af en meget høj grad af anarki.

I denne artikel antages det ikke desto mindre, at sektoren u-landspolitik ikke er kendetegnet af det antydede mønster i retning af mere anarki, som menes at gælde for dansk politik i dag. Tværtimod er det hypotesen, at dansk udviklingspolitik har udvist en usædvanlig høj grad af kontinuitet i samspillet mellem et begrænset antal aktører, som siden 1960'erne og frem til vedtagelsen af den nye bistandsstrategi i 1994 har været med til at præge dette særlige område af dansk politik. Det taler for, at der igennem mere end 30 år har eksisteret et særligt "policy-community" på u-landsområdet. Et sådant kan defineres ved "stabiliteten og den høje grad af institutionalisering af forholdet mellem forvaltning og organisationer blandt andet (er) en konsekvens af og har som konsekvens et værdifælleskab knyttet til opfattelsen af, hvad der er problemer, og hvordan de løses. Radikale politik-ændringer, som ikke accepteres af alle aktører, vil derfor sjældent kunne gennemføres inden for rammerne af den eksisterende organisation" (Christensen og Christiansen, 1992: 94).

Determinanterne for dansk bistandspolitik

Ifølge § 14 i lov nr. 297 af 1971 udnævner udenrigsministeren medlemmer til "Styrelse for internationalt Udviklingssamarbejde". Styrelsen skal være rådgivende for ministeren i gennemførelsen af de opgaver, som loven pålægger ministeren. Det er næppe en tilfældighed, at Styrelsens medlemmer repræsenterer de dele af det danske samfund, som især har økonomiske interesser i bistandspolitikken. Således er Landbrugsrådet, Industrirådet, De danske Andelselskaber, Fagbevægelsen m.fl. repræsenteret. Mens Styrelsen har ni ordinære medlemmer, suppleres den af yderligere to repræsentanter fra de ideelle u-landsorganisationer. Sidstnævnte har dog kun observatørstatus.

Ved siden af Styrelsen udnævner ministeren ydermere medlemmer af "Rådet for internationalt Udviklingssamarbejde", som har op til 75 medlemmer.

Det er Rådets opgave at "følge Styrelsens virksomhed, modtage beretning fra Styrelsen og fremkomme med råd og henstillinger". Medlemmerne af Rådet repræsenterer til forskel fra Styrelsen et særdeles bredt udsnit af det danske samfund, idet medlemmerne kommer fra en række NGO'er, som beskæftiger sig med u-landsforhold og internationale spørgsmål. Hertil kommer en række medlemmer fra forskellige fag- og brancheforeninger, økonomiske interesseorganisationer samt endelig en række personlige medlemmer. Eksistensen af både Styrelse og Råd er med til at gøre beslutningsprocessen omkring u-landspolitikken anderledes end den normale udenrigspolitiske proces.

Det samme er tilfældet med hensyn til den offentlighed og den debat, som man fra politisk hold har ønsket sig siden starten på Danmarks engagement i internationale udviklingsspørgsmål. Danida har derfor administreret en særlig oplysningsbevilling, der i 1993 beløb sig til ikke mindre en 26,4 mio. danske kroner (Danida, 1994: 140). En del af oplysningsmidlerne går til Danidas egen oplysningsvirksomhed, mens en anden del går til bredere oplysningsarbejde, som blandt andet NGO'erne står for.

De "politiske" kræfter

Som antydnet kan bistandspolitikken i høj grad betragtes som en tumleplads for ideelle interesser (Svendsen, 1981: 11). Derfor giver det næsten sig selv, at de politiske partier må udvise en betydelig interesse for politikområdet. På den anden side trækker det i modsat retning, at politikfeltet har karakter af at være "low politics". Når bistandspolitikken gennem årene ikke desto mindre har været genstand for betydelig politisk debat, hænger det sammen med, at der i alle politiske partier findes en minoritet, som har en stærk interesse i u-landsforhold og følgelig også i bistandspolitik (Svendsen, 1989: 93). Disse "aktivister" er med til at give deres respektive partier en u-landsprofil, som ikke nødvendigvis har klangbund blandt medlemmer og vælgere.

Undersøgelser tyder på, at de politiske partier står over for et dilemma, når eller hvis de politiserer bistandspolitikken. På den ene side har dansk u-landshjælp haft generel opbakning i befolkningen lige siden 1960'erne (Svendsen, 1989: 94). Der har endog kunnet iagttages en jævnt stigende tilslutning frem til den seneste Gallup-undersøgelse om spørgsmålet. I en undersøgelse offentliggjort i februar 1993 udtalte 80 pct. af de adspurgte sig således til fordel for at yde udviklingsbistand (*Berlingske Tidende*, 21.02.93).

På den anden side er der intet, der tyder på, at vælgernes stemmeafgivning i nævneværdig udstrækning er påvirket af partiernes politik på u-landsområdet (Holm, 1982: 110-115; Svendsen, 1989: 93). Det betyder, at det er relativt omkostningsfrit for politikerne at markere sig på dette politikområde. Skarpe politiske standpunkter kan give en høj profil uden nødvendigvis at koste stemmer. På den anden side har vælgerne som nævnt ikke i almindelighed en særlig stor interesse i området. Det trækker i retning af at de-politisere både den bilaterale bistandspolitik og FN-politikken. Meget tyder derfor på, at Erik Boel har ret i sin karakteristik, at dansk u-landspolitik har "politisk ro som sit politiske mål" (Boel, 1986).

Folketinget og koalitionsdannelsen

Det skal fremhæves, at den danske parlamentariske situation siden 1960'erne har været præget af betydelig ustabilitet. Bortset årene fra 1968 til 1971 har dansk politik været kendetegnet af utallige regeringskift og regeringsomdannelser. Men nok så vigtigt har det dog været, at alle regeringer mellem 1973 og 1993 var mindretalsregeringer. Det gav folketetinget og dets partier en helt særegen indflydelse på de skiftende regeringers politik og herunder også på bistands- og u-landspolitikken. Konkret gav de særlige parlamentariske forhold en række små partier i centrum af det politiske spektrum særlig gode muligheder for at få indflydelse, da de skiftende mindretalsregeringer især søgte støtte fra disse partier (Damgaard, 1992).

Det er dog næppe den ustabile parlamentariske situation, der kan forklare, at netop bistandspolitikken har været et jævnlige tilbagevendende issue i den politiske debat. På trods af en række ophedede debatter i folketetinget er det bemærkelsesværdigt, at alle diskussioner er endt i brede kompromiser og almindelig konsensus om de store spørgsmål i bistanden. Kun enkelte partier har skilt sig ud fra den iøjnefaldende enighed. I 1970'erne og begyndelsen af 1980'erne var det partiet Venstresocialisterne, der stod alene i sin kritik af politikken og den politiske enighed bag den. I nogle henseender fik VS følgeskab af Fremskridtspartiet. Det var dog først i 1980'erne og 1990'erne, at Fremskridtspartiet kom til at fungere som enlig opposition til den etablerede enighed.

Når de politiske partier ikke desto mindre kan siges at have haft en ganske stor indflydelse på bistandspolitikken omfang og indhold, hænger det sammen med, at midterpartierne i folketetinget som nævnt igennem mange år har spillet en vigtig rolle i forbindelse med koalitions- og dermed flertalsdannelsen. Da Det radikale Venstre, i 1980'erne valgte at arbejde til begge sider i salen, fik det en usædvanlig mulighed for at øve indflydelse på blandt andet bistandspolitikken. Hertil kom at ikke blot de små midterpartier, men de fleste partiers særlige "aid constituency" (Svendsen: 1989: 93-94) vidste at spille på disse unikke parlamentariske forhold for derigennem at fremme deres u-landspolitiske principper og ideer.

Det viste sig eksempelvis i 1985, da folketetinget på initiativ af netop de radikale havde en stor debat om dansk bistandspolitik. Da partiet åbenbart havde behov for at markere en selvstændig profil i forhold til samarbejdet med regeringen om den økonomiske politik, foreslog man, at den danske u-landsbistand i løbet af få år skulle nå op på en pct. af BNI. Den borgerlige mindretalsregering var imod. Ved den endelige afstemning kom regeringen i mindretal, da Det radikale Venstre stemte sammen med Socialdemokratiet og venstre side i salen, mens to af de små midterpartier (Kristeligt Folkeparti og Centrumdemokraterne) afstod fra at stemme. De særegne parlamentariske forhold på daværende tidspunkt betød, at regeringen accepterede at komme i mindretal på dette spørgsmål, men uden at gå af (Damgaard, 1992: 31-36). Gevinsten for de radikale lå i, at partiet kunne markere en høj profil på u-landsområdet uden omkostninger i form af, at regeringen gik af.

Som et nyere eksempel på folketingets indflydelse på dansk udviklingspolitik kan man nævne en folketingsdebat i forlængelse af det internationale miljøtopmøde i Rio i 1992. Det lykkedes at samle et flertal uden om regeringen for et forslag om at etablere en særlig miljø- og katastrofefond. Miljø- og katastrofefonden skulle efter planen nå op på 0,5 pct. af BNI i år 2000 (Danida, 1994-1998: 11). Beslutningen om at afsætte økonomiske midler til den særlige fond fandt imidlertid først sted i forbindelse med vedtagelsen af finansloven for 1993. Lægges de 0,5 pct. til den ene pct. af BNI i bistand, betyder det, at Danmark i år 2000 i alt vil yde 1,5 pct. af sit BNI i forskellige former for overførsler til omverdenen, hvoraf u-landene efter planen vil modtage langt de fleste midler.

De to eksempler tjener til at understrege pointen. I kraft af de særlige danske parlamentariske forhold kombineret med bistandspolitikens karakter af at være et ideologisk politikfelt har folketinget haft ganske mange debatter om dansk u-landspolitik. Det er ikke desto mindre påfaldende, at disse debatter altid er endt med en udstrakt grad af konsensus. Samtidig har de små midterpartier haft en usædvanlig mulighed for at øve indflydelse på dette politikfelt, som det især viste sig i forbindelse med beslutningen fra 1985 og ved vedtagelsen af finansloven for 1993, hvor beslutningen af om at afsætte økonomiske midler i høj grad blev til et spil omkring mindretalsregeringens "handel" for at få vedtaget sin finanslov.

Bureaukratisk politik: Danida som eksempel

De brede rammer og bredt formulerede principper om dansk bistandspolitik giver i sagens natur et betydeligt råderum for den statslige administration af bistandspolitikken, som ligger i Danida. "Danida har i mange år udøvet betydelig selvstændig indflydelse, ikke blot med hensyn til den konkrete tillem্পning af de bistandspolitiske principper, men tillige hvad angår policy-formuleringerne. Danidas administrative ledelse har reelt afgjort, hvorvidt en sag eller afgørelse henhører under den udførende funktion eller under den policy-formulerende", anføres der i en af de få, men ikke tilbunds-gående analyser af den danske bistandsadministration (Martinussen, 1989: 245-246). Denne vurdering gør det naturligt at stille spørgsmålet om, hvorvidt bistandspolitikken kan betragtes som en varetægelse af embedsmændenes interesser.

Den citerede vurdering baserer sig på hændelsesforløbet i forbindelse med udarbejdelsen af den såkaldte Handlingsplan af 1988. John Martinussen konkluderer, at "administrationen under Handlingsplanens tilblivelse har spillet en væsentlig mere indflydelsesrig og selvstændig rolle end i forbindelse med den hidtidige politikformuleringsproces". Og videre siges det, at planen "blev til igennem en helt overvejende intra-departemental beslutningsproces" (Martinussen, 1989: 247, 248 og 256). Kan denne observation generaliseres, styrker det selvsagt antagelsen om, at de brede rammer om politikken over for u-landene giver embedsværket i Danida betydelig indflydelse på centrale dele af dansk bistandspolitik. Det synes i hvert fald at være tilfældet, når der ses bort fra de overordnede finansielle rammer, hvor folketinget til gengæld har spillet en afgørende rolle.

I en lidt anden type analyse konkluderer Jørgen Grønnegård Christensen, at de forskellige reorganiseringer af Udenrigsministeriet, som har fundet sted over årene, i meget høj grad har været et resultat af pres fra embedsmandsside (Christensen, 1992). Følgelig har realiseringen af reorganiseringsplanerne været en varetagelse af deres interesser. Det gælder også den seneste reorganisering, der fandt sted i 1991, hvis der tages forbehold overfor muligheden af eksistensen af forskellige holdninger mellem sagsbehandlerne og chefgruppen. Grønnegård Christensen argumenterer således for, at det især var den øverste administrative ledelse (og eventuelt ministeren), der ønskede - og fik gennemført - reorganiseringen i 1991 (Christensen, 1992: 101-103). Baseret på Martinussens ufuldstændige observationer og Christensens analyse synes der således at være grundlag for at antage, at embedsværket i Danida/Udenrigsministeriet har haft betydelig indflydelse på såvel opbygning af ministeriet som på indholdet i ministeriets politik.

Imod denne vurdering kan det dog indvendes, at det næppe er hensigtsmæssigt at opfatte Danida og Udenrigsministeriet som en monolitisk enhed. Tværtimod kan der identificeres en række forskelligartede holdninger og meninger om dansk bistandspolitik internt i Danida. Ses der bort fra individuelle holdningsforskelle, kan der peges på forskellen mellem ministeriets generalister og specialisterne. Der synes at være delte meninger om bistandens form og indhold i de to personalegrupper. Det kan ikke udelukkes, at generalisterne med snævre udenrigsministerielle karriereinteresser er mere optaget af vækst, da det giver flere stillinger og dermed bedre muligheder for advancementer. Til gengæld kan det antages, at personalegrupper, som føler sig særlig knyttet til Danida, er langt mere skeptiske over for væksten i bistandsbevillingerne og er mere optaget af at sikre kvaliteten i det konkrete bistandsarbejde.

Erkendelsen af, at bistandspolitik er et vanskeligt arbejdsfelt, trækker i retning af, at embedsmændene placeret i bistandsadministrationen ønsker forsigtighed og langsom ændring af såvel politikens indhold som af størrelsen af den danske bistand. Der kan således identificeres en ikke ubetydelig skepsis over for, at Danida gennem en lang årrække har fået stadigt voksende budgetter og fået tillagt flere og flere opgaver uden at få flere medarbejdere. En sådan situation rummer en nærliggende risiko for fiasko i det konkrete bistandsarbejde. Det trækker i retning af, at dele af embedsværket har været stærkt skeptiske overfor at få stadig større bevillinger.

Konklusionen bliver, at embedsværket som samlet gruppe naturligvis har en interesse i det nærmere indhold i bistandspolitikken, og at det er mere end sandsynligt, at embedsmændene har søgt at få indflydelse på dette indhold. På grund af de vage retningslinjer for den danske bistandspolitik har mulighederne for at øve indflydelse været særdeles gode, hvilket gælder både med hensyn til policy-formuleringerne og med den konkrete implementering af principperne.

Denne konstatering behøver ikke at være i modstrid med påpegningen af, at bistandsbudgettets samlede størrelse er et resultat af et "politisk" slagsmål i folketinget. Det er til gengæld et eksempel på, at de personalegrupper i Uden-

rigsministeriet, der har været skeptiske over for folketingets vedvarende forhøjelser af bistandsbudgettet, ikke har været i stand til at få indflydelse i denne sag.

De ideelle organisationer/NGO'erne

Som nævnt er bistands- og u-landsspørgsmål et policy-felt, der er stærkt præget af ideelle holdninger. I Danmark findes der en hel underskov af frivillige organisationer de såkaldte NGO'er, som netop beskæftiger sig med disse spørgsmål. Det gælder både kirkelige og ikke-kirkelige organisationer. I overensstemmelse med deres formål optræder NGO'erne som lobbyister i forhold til Danida for at påvirke udformningen og implementeringen af den danske bistandspolitik. Deres arbejde lettes i betydelig udstrækning af, at dele af deres oplysningsarbejde og deres almindelige drift finansieres af Danida.

Selv om der er store variationer mellem organisationerne, har de hver især lobbyet for, at det samlede danske bistandsbudget voksede støt og jævnt. I den sammenhæng må NGO'erne antages at være på linje med flertallet i folketinget. Med visse variationer har NGO'erne desuden været enige om at argumentere for, at dansk bistand burde rumme mere "folkelig deltagelse", og at den danske indsats i u-landene generelt burde fremme aktiv medleven af de involverede grupper i u-landene. Oprindeligt kom kravet om mere folkelig deltagelse til at fungere som en kritik af den statslige bistandspolitik mangler på inddragelse af målgrupperne i u-landene.

Der kan næppe være tvivl om, at den danske NGO-verden har haft indflydelse på udvalgte dele af dansk bistandspolitik. Der er ikke foretaget nogen systematisk undersøgelse af emnet. I den forbindelse synes det ikke desto mindre rimeligt at antage, at NGO'erne har været med til at præge dagsordenen for den officielle danske bistandspolitik på spørgsmålene om nødvendigheden af lokal folkelig deltagelse i udviklingsprocessen, kvindernes særlige rolle samt hensynet til det naturlige miljø, som i 1990'erne var blevet vigtige mål for den statslige bistand. Mere generelt nævner et NGO-papir desuden en række andre "sejre". Disse omfatter indflydelse på valg af samarbejdslande, fastholdelse af fifty-fifty fordelingen mellem bi- og multilateral bistand samt den omtalte beslutning fra 1992 om oprettelse af en særlig bevilling til miljø- og katastrofebistand (Jørgensen m.fl., 1993).

Mere uomtvisteligt er det, at NGO'erne især i 1980'erne har haft succes med hensyn til at tiltrække en stadig voksende del af de statslige bistandsmidler. NGO'ernes andel af bistanden er således vokset fra ca. syv pct. af den samlede bistand i 1988 til 13 pct. af den totale i 1992 (Danida/NGO, 1994: 5). Som det erkendes af repræsentanter for NGO'erne, skyldes denne markante vækst ikke blot NGO'ernes dygtighed og indflydelse på den bistandspolitiske proces. Det er nok så meget et udtryk for, at der i 1980'erne var et generelt erkendt behov i bistandsadministrationen for at finde alternativer til de traditionelle bistandsformer. Selv en konservativ institution som Verdensbanken, nåede i 1980'erne frem til en lignende opfattelse af NGO-bistanden som et positivt supplement til de hidtidige former for bistand.

Det har været kendetegnende, at NGO'erne har været inddraget i såvel den løbende policy-proces som i administrationen af en voksende del af de danske bistandsmidler. Som omtalt er NGO'erne repræsenteret som observatører i Styrelsen for internationalt Udviklingssamarbejde og som aktive deltagere i Rådet for internationalt Udviklingssamarbejde. Konsekvensen har reelt været en kooptering af disse såkaldt folkelige og ikke-statslige organisationer. Som repræsentanter for de danske NGO'er selv erkender, er man endt i, at NGO'erne mere og mere "ligner" Danida i arbejdsform, struktur og "produkt". Hertil kommer, at det erkendes, at NGO'erne generelt er blevet mindre kritiske over for den statslige bistand (Jørgensen m.fl., 1993).

I 1991 og 1992 indgik Danida endog en fire-årig rammeaftale med de fire største NGO'er, som sikrede dem en bevillingsramme, der lettede organisationernes planlægning. Danida har ligeledes etableret et specielt sekretariat for at samarbejde med de mindre NGO'er. Kernen i det praktiske samarbejde mellem de store NGO'er og Danida består i, at Danida uddelegerer ansvaret for planlægning, gennemførelse og evaluering af projekter til organisationerne, mens finansieringen stammer fra bistandsbevillingen (Danida/NGO, 1994: 16). I sammenligning med andre europæiske lande er det påfaldende, at den statslige bistandsadministration har været så længe om at formalisere samarbejdet med NGO'erne.

Samlet må det således antages, at NGO'erne har haft ganske betydelig indflydelse på centrale dele af dansk bistandspolitik. Det skyldes formodentlig kombinationen af flere de nævnte forhold. Det gælder både bistandsadministrationens behov for NGO'ernes synspunkter, ligesom NGO'erne har bidraget til at dæmpe Danidas såkaldte "afløbsproblem". Endelig forekommer det sandsynligt, at NGO'erne med deres "folkelige" image har været vigtige allierede for den u-landsengagerede minoritet, som findes i næsten alle danske partier og ikke mindst i de små midterpartier.

Erhvervslivet

Det er interessant, at erhvervspolitiske motiver synes at have spillet en meget begrænset rolle i forbindelse med de oprindelige overvejelser om at påbegynde et dansk bistandspolitisk engagement (Betænkning 565: 21). Det hænger sammen med, at u-landsspørgsmål oprindeligt var et lavt prioriteret område for dansk industri i særdeleshed. Således skulle Industrirådet overtales til at træde ind i Styrelsen ved dens oprettelse (Holm, 1982: 137). Anderledes med landbruget, som fra starten af det danske samarbejde med u-landene var centralt placeret. Det skyldtes især, at landbrugets betydning for det danske samfund var så stort i 1950'erne og 1960'erne, at man automatisk tog højde for erhvervets interesser (Holm, 1982: 136). I løbet af 1970'erne og især gennem 1980'erne reduceredes landbrugets position i det danske samfund så drastisk, at erhvervslivets interesser i hastigt voksende omfang må opfattes som synonyme med industriens interesser.

Det var derfor næppe en tilfældighed, at der i løbet af 1970'erne kom en offentlig debat om industriens deltagelse i u-landssamarbejdet. Industrirådet gik

ikke selv aktivt ind i debatten før i 1977, hvor man formulerede en klar interesse i de danske u-landsmidlers anvendelse. Markeringen af et tilsyneladende holdningsskift skal angiveligt ses i sammenhæng med, at den danske u-landsbistand efterhånden havde nået et anseeligt niveau (Holm, 1982: 138).

Fra slutningen af 1970'erne begyndte industrien og dansk erhvervsliv i det hele taget at vise en stadig tydeligere interesse i bistandens samlede størrelse og ikke mindst i dens anvendelse. Der var forståelse for erhvervslivets synspunkter såvel hos de politiske partier som i den statslige bistandsadministration. I 1989 kom der en debat om principperne for den danske bistand til u-landene. I den forbindelse understregede Udenrigsudvalget, at som det sidste blandt i alt syv kriterier for samarbejdet burde "mulighederne for at fremme dansk erhvervslivs deltagelse i udviklingssamarbejdet ... indgå i overvejelserne .." (Danida, 1993-1997: 6). Men vel at mærke først efter at de øvrige seks kriterier var tilgodeset.

I Handlingsplanen af 1988 blev der ligeledes taget vidtstrakte hensyn til erhvervslivets interesser og synspunkter på ikke mindre end fire centrale områder (Martinussen, 1989: 251-254). Konkret drejede det sig om, at Danida skulle tilstræbe, at 50 pct. af den bilaterale bistand var bundet til indkøb i Danmark. Desuden skulle mellemindkomstlande optages på listen over danske samarbejdslande, ligesom danske virksomheder skulle deltage aktivt i udvælgelsen af projekter, der skulle støttes fra Danmark. Endelig for det fjerde forsøgte man at få oprettet en såkaldt flekspulje, som formanden for Styrelsen betegnede som "ren erhvervsstøtte eller erhvervsfremme" (Martinussen, 1989: 253). Tanken om en flekspulje blev efterfølgende opgivet.

De anførte formuleringer var den foreløbige kulmination på en udvikling, der fandt sted gennem 1980'erne. Den indebar en voksende imødekommelse af erhvervslivets synspunkter, som givetvis blev lettet af, at en borgerlig og erhvervsvenlig regering afløste Socialdemokratiet i 1982. Regeringsskiftet blev dog ikke uden videre ensbetydende med, at erhvervslivets synspunkter blev imødekommet. Under de skiftende borgerlige regeringer var der således vedvarende konflikt og debat om valget af samarbejdslande og af bistandsformerne.

Blandt de sidstnævnte konfliktemner kom ikke mindst den bundne gavebistand og statslånene under voksende kritik. Kritikerne hævdede, at disse lån og bindingen til køb af danske varer mv. i langt højere grad sikrede afsætning af danske leverancer, end de tog hensyn til u-landenes behov. Derfor blev det indarbejdet i Handlingsplanen, at man holdt op med at yde statslån til fordel for gavebistand. Det betyder, at planen ikke uden videre kunne betragtes som en særlig imødekommelse af erhvervslivets synspunkter. Faldet i den såkaldte returprocent i årene efter 1989 (Danida, 1992: 110) synes at bekræfte denne vurdering.

Som kompensation for denne for erhvervslivet mindre tilfredsstillende udvikling har Danida lanceret en række nye initiativer. Dels har man oprettet et særligt Erhvervssekretariat for Udviklingsbistand, som skal sikre kontakten mellem erhvervslivet og den statslige bistandsadministration. Dels har man lanceret et særligt program, der skal støtte udviklingen af en privat sektor i u-landene, det såkaldte Privat-Sektor-Program. Endelig introducerede man et

særligt system med såkaldte "blandede kreditter", der skulle gøre det lettere for erhvervslivet at afsætte produkter på u-landenes markeder. Reelt var de blandede kreditter ensbetydende med, at man ad bagdøren genindførte de forkætrede statslån, men nu blot under en anden og tilsyneladende mindre konfliktskabende betegnelse.

I løbet af 1993 og 1994 skete der en dramatisk udvidelse af omfanget af blandede kreditter især til Kina, hvis hurtigt voksende marked erhvervslivet var stærkt interesseret i. Så selv om Kina ikke figurerer som et af de danske samarbejdslande for bistand, er de økonomiske overførsler til landet blevet meget store i kraft af den udstrakte anvendelse af blandede kreditter til finansiering af danske leverancer til Kina.

Privat-Sektor-programmet skal supplere de hidtidige bistandsformer, idet danske virksomheder skal samarbejde direkte med private erhvervsvirksomheder i udviklingslandene. Via bistandsmidlerne yder den danske stat desuden investeringsgarantier til danske virksomheder, der investerer i u-landene (Danida, 1993: 112f). Som led i den danske støtte til fremme af en privat sektor i u-landene oprettede man så tidligt som i 1967 en særlig fond, Industrialiseringsfonden for Udviklingslandene, der i et samarbejde mellem staten og private virksomheder skulle lette etableringen af joint-ventures i u-landene.

De nævnte initiativer er naturligvis udtryk for, at den faktisk førte bistandspolitik tager udstrakte hensyn til erhvervslivet uden, at det automatisk indebærer en tilsidesættelse af andre hensyn som eksempelvis fattigdomsorienteringen. Initiativerne afspejler, at erhvervslivet efter alt at dømme har en betydelig "skjult" eller indirekte indflydelse på, hvorledes de danske bistandsmidler anvendes. Det sker via en lang række uformelle kontakter mellem repræsentanter for Danida og repræsentanter for erhvervslivet. Erhvervslivet vurderer tilsyneladende denne indflydelseskanal som langt vigtigere end de formelle kanaler for indflydelse, som ligger i Styrelse og Råd (Hansen, 1993: 74-77).

Verdensbanken og det internationale bistandsmiljø

De hidtil omtalte determinanter for dansk bistandspolitik har alle været bundet til det danske samfund. Men dansk bistandspolitik er også blevet formet af den debat, som løbende har fundet sted i de internationale organer, som beskæftiger sig med bistandspolitik og hvor Danmark deltager. Det drejer sig om samarbejdet mellem OECD-landene i den såkaldte Development Assistance Committee. Danmark har også været præget af drøftelserne om international bistandspolitik i Verdensbanken og i EF.

Der hersker ingen tvivl om, at drøftelserne i Verdensbanken er blevet en stadig mere vigtig international determinant for Danmarks politik over for u-landene. Det hænger snævert sammen med, at Verdensbanken har fået en stadig større betydning for u-landene og især for de fattigste u-lande i Afrika, som Danmark traditionelt har prioriteret højt i sit bistandsarbejde. Blandt de internationale determinanter for den danske politik bør det også nævnes, at især samarbejdet med den svenske bistandsadministration og landene i den

så kaldte "like-minded" gruppe ligeledes har været vigtige for dansk bistandspolitik. Disse like-minded lande omfatter foruden de skandinaviske lande også Holland og Canada.

I løbet af 1980'erne blev Verdensbanken en stadig mere betydningsfuld formidler af både lån, bistand samt faglig rådgivning til de afrikanske lande (Mosley *et al.*, 1991: 3-61). I kraft af sin fremtrædende position som finansiel formidler til u-landene har Verdensbanken været i stand til at stille betingelser til modtagerlandene til gengæld for finansielle tilførsler. Det manifesterede sig mest dramatisk med introduktionen af de såkaldte strukturelle tilpasningsprogrammer i begyndelsen af 1980'erne. Programmerne, som reelt var lån til støtte for betalingsbalancen, var udtryk for en ny politik, som havde sin baggrund i u-landenes voksende økonomiske krise og dermed sammenhørende gældsproblemer.

I forbindelse med tilpasningslånene begyndte Verdensbanken at stille betingelser til modtagerlandet om iværksættelse af reformer af den økonomiske politik som betingelse for at yde lånene. Danmark og de andre nordiske lande, som har fælles repræsentation i Verdensbankens bestyrelse, var i de første år skeptiske over for de nye lån. Man frygtede, at de ville fortrænge de traditionelle investeringslån, som var Verdensbankens stærke side og, som man fra dansk side opfattede som mere fattigdomsorienterede end lån til betalingsbalancen. Derfor var man oprindelig uvillig til at bidrage til finansieringen af strukturprogrammerne (Bodelsen, 1989: 137)

Da gældskrisen kulminerede i 1986-87, accepterede de nordiske lande dog, at tilpasningslånenes andel af Verdensbankens samlede långivning blev hævet fra 10 til 20-25 pct. Samtidig rejste Danmark og de nordiske lande krav om, at der skulle iværksættes en undersøgelse af tilpasningsprogrammernes virkninger på de fattigste befolkningsgrupper (Haxthausen, 1987: 173). De nordiske lande blev de første, der tog dette spørgsmål op, hvilket viste sig at blive centralt i de følgende år. De nordiske lande har til stadighed presset på for, at strukturtilpasningsprogrammerne skulle tage større hensyn til de svageste befolkningsgrupper og, at eventuelle skadevirkninger skulle afbødes (Bodelsen, 1989: 137ff). Det vedvarende pres på Verdensbanken fra flere og flere lande er resulteret i ganske omfattende ændringer i bankens udlånspolitik. Disse ændringer har de nordiske lande dog aldrig erklæret sig fuldt tilfredse med. Fra dansk side blev man ved med at kritisere det manglende hensyn til de fattige, miljøet og kvinderne (Danida, 1993: 97).

I denne sammenhæng er det især interessant, hvad det er for forhold og overvejelser, der fik Danmark til at ændre holdning fra begyndelsen til slutningen af 1980'erne. Skarpt formuleret var der tale om noget nær en 180 graders ændring af den danske politik fra, at donorerne burde undlade at blande sig og undlade at stille betingelser til bistanden og til, at det bliver mere eller mindre officiel politik i 1988-planen, at der er behov for strukturreformernes økonomiske liberalisering i Afrika.

Der kan peges på, at den danske policy-ændring sandsynligvis hænger sammen med en tilsvarende holdningsændring hos de fleste andre bistandsdono-

rer, hvor det tilsyneladende var den fortvivlede situation i Tanzania, der i høj grad blev den udløsende faktor omlægningen af politikken. Oprindeligt var man fra tanzaniansk side afvisende over for enhver tale om at acceptere Verdensbankens krav om økonomisk liberalisering. Imidlertid endte den tanzanianske økonomi i noget nær et kollaps i midten af 1980'erne, og i 1986 indgik man en aftale med Verdensbanken og IMF om økonomisk bistand til gengæld for økonomisk liberalisering (Vilby, 1988: 152ff; 110ff). Det forekommer sandsynligt, at den danske bistandsadministration blev rystet over det totale sammenbrud af det tanzanianske udviklingseksperiment, som Danmark havde støttet så rundhåndet. Det førte til en erkendelse af, at man måtte "prøve noget nyt", hvis de afrikanske kriseøkonomier skulle på fode. Uden at undervurdere de selvstændige danske holdninger til strukturtilpasningspolitikken, er det således muligt at argumentere for, at det danske policy-skift var led i et tilsvarende internationalt holdningsskifte.

Man skal heller ikke se bort fra, at der er en indbygget dynamik eller logik i drøftelserne og arbejdet i internationale organisationer. Det forekommer sandsynligt, at der fra amerikansk side blev lagt pres på Danmark og en række andre lande for at ændre deres hidtidige politik. Den amerikanske interesse i et holdningsskifte faldt tidsmæssigt sammen med en række initiativer til at lette u-landenes gældssituation, som fremkom på dette tidspunkt under betegnelsen henholdsvis Baker-planen (1985) og Brady-initiativet (1989) (Biltoft og Laurson, 1994). Det danske holdningsskifte skyldtes sandsynligvis også, at Verdensbanken begyndte at vise imødekommenhed over for de danske og nordiske kritikpunkter af bankens hidtidige politik. Det var næppe heller uden betydning, at bankens "World Development Report 1990" var helliget en indgående analyse og diskussion af netop "Poverty". På første tekstsider finder man så stærke formuleringer som, at det er "shameful that more than one billion people in the developing world are living in poverty". Forskellene mellem den rige og den fattige verden beskrives som "the starkness of contrasts (which) attests .. the continuing toll of human deprivation" (World Bank, 1990: 1).

Verdensbankens udviklingsstrategi - hvis man kan tale om en sådan - må karakteriseres som en tro på kræfternes og dermed det private erhvervslivs frie spil. Det forekommer sandsynligt, at Verdensbankens argumenter for nødvendigheden af økonomisk liberalisering i u-landene er en vigtig del af baggrunden for, at man fra Danidas side er blevet mere imødekommende over for erhvervslivets synspunkter. Det er ikke kun på det makroøkonomiske og udviklingsstrategiske niveau, at Verdensbanken har haft indflydelse på dansk bistandspolitik i 1980'erne. På projektniveau er der heller ingen tvivl om, at Verdensbanken har haft betydning for, hvorledes de danske bistandsmidler er blevet anvendt. Således har Danida i begrænset omfang i en årrække været inde i flere arrangementer omkring samfinansiering med Verdensbanken (Danida, 1988: 19).

Kontinuitet trods konflikt

Det er karakteristisk for dansk bistandspolitik, at den har været præget af betydelig offentlig polemik og politisk uenighed. Det er også påfaldende, at udvik-

lingspolitikken har været kampplads for en lang række organisationer og interessenter, hvoraf kun enkelte har befundet sig uden for landets grænser. De involverede organisationer og aktører har betragtet u-landspolitikken som et felt, hvor deres særlige interesser og holdninger burde præge et - for dem - så vigtigt policy-område i dansk udenrigspolitik.

Det er om muligt endnu mere påfaldende, at dansk bistandspolitik har undergået så relativt få ændringer over årene. Det kan naturligvis være udtryk for, at den danske politik har været "god" og "fornuftig" lige fra starten. En nok så sandsynlig forklaring på kontinuiteten på trods af store ændringer i policy-omgivelserne er, at hensynet til de mange forskellige interesser gør det svært at ændre grundlæggende på den hidtidige politik.

Både politikere og embedsmænd samt de fleste interessenter har været enige om det ønskværdige i, at der var så bred opbakning bag den danske bistandspolitik som overhovedet muligt. Derfor er det politiske kompromis blevet dansk bistandspolitikks særlige kendetegn. Det, der har fået kompromiserne og den brede enighed til at falde på plads, har været henvisningen til, at politikken gavnet de fattige befolkningsgrupper i u-landene. Det kan tages som en bekræftelse på styrken af de humanistiske holdninger i landet. Disse holdninger har fundet deres naturlige udtryk i "fordoblingen" på den internationale scene i den omtalte "humane internationalisme".

Hvis det brede kompromis er dansk bistandspolitikks kendetegn, så er konstansen i de konfliktfyldte emner et næsten lige så centralt træk. På det verbale plan har der ikke været den store uenighed om den overordnede målsætning med den danske bistand, nemlig fattigdomsorienteringen. Til gengæld har der været betydelig uenighed helt frem til midten af 1980'erne om midlerne til at realisere denne målsætning. På den ene side har der været argumenteret for, at vækst og fremgang via "nedsivning" ville sikre de fattige befolkningsgrupper fordele af den danske politik. På den anden side har opfyldelsen af de fattige befolkningsgruppers "basic needs" været opfattet som en forudsætning for økonomisk vækst. Resultatet blev fra midt i 1970'erne et kompromis eller en sammenblanding af de to strategier (Boel, 1986: 134; Martinussen, 1989: 155).

Fordelingen mellem bilateral og multilateral bistand har ligeledes været et konstant konfliktemne. Resultatet er også på dette punkt blevet et kompromis. I en lang årrække har den ustabile enighed bestået af en nogenlunde ligelig fordeling mellem de to bistandsformer. Med mellemrum er denne fordeling blevet kritiseret, men hver gang er man endt med formuleringen om den ligelige fordeling.

Et tredje konstant konfliktemne har været valget af samarbejdslande. Kompromiset på dette punkt har bestået i en blanding af dansk samarbejde med helt fattige lande og med lande, der økonomisk var udviklet til at have et noget højere BNI per indbygger. Nyere eksempler på sådanne samarbejdslande har været Thailand og Egypten.

Den konkrete udmøntning af kompromiset har bestået i, at vægten i det danske bistandssamarbejde har ligget på de allerfattigste lande. Frem til 1988

blev erhvervslivets accept af dette landevalg sikret ved, at den statslige bistandsadministration opererede med det generelle princip, at 25 pct. af den samlede bistand, svarende til 50 pct. af den bilaterale bistand, blev ydet som lån og gaver, der var bundet til køb af varer og tjenesteydelser i Danmark. På grund af voksende kritik af princippet om binding til køb i Danmark hedder det i 1988-planen, "at det tilstræbes, at ca. 50 pct. af den bilaterale bistand anvendes til indkøb i Danmark af kapitaludstyr, varer og tjenesteydelser" (Danida, 1988: 15).

Formuleringerne viser, hvordan man på grund af kritikken i løbet af 1980'erne fandt det hensigtsmæssigt at ændre på hidtil gældende regler. 1988-principperne var på det formulerede plan mere "spiselige" for kritikerne samtidig med, at erhvervslivet fik forholdsvis håndfaste garantier for, at den hidtidige returprocent kunne opretholdes. Det blev blandt andet sikret ved indførelsen af de "blandede kreditter" til afløsning af statslånene.

Endelig skal det nævnes, at der vedvarende har været uenighed om, hvorvidt der burde gives direkte statsstøtte til private kapitaloverførsler til u-landene. Tanken med denne bistandsform har været, at ved at give offentlig støtte til eksport og til kapitalinvesteringer ville u-landene få tilført ressourcer, som de ellers ikke ville få.

Støtten til private kapitaloverførsler sammen med fattigdomsorienteringen er på det praktisk-politiske plan udtryk for et klassisk dansk bistandskompromis. På det teoretiske plan er det udtryk for den omtalte sammenblanding af nedsivningsteori og basic needs tanker.

U-landspolitik - noget særligt?

Når man igennem mere end 25 år har været i stand til at sikre ro og stabilitet omkring bistandspolitikken, er det et udtryk for, at alle de involverede parter har haft en fælles interesse i at sikre roen. Den danske bistandspolitik har nemlig været kendetegnet ved, at alle har fået "noget" ud af at indgå i den lange række af kompromiser om de nævnte konfliktemner og dermed undgå dybtgående uenighed om politikken.

Man bør naturligvis også nævne, at den mere "pæne" fortolkning af den udstrakte villighed til at indgå de kompromiser om dansk udviklingspolitik er, at man dermed sikrer en rolig og stabil udvikling på trods af de betydelige uenigheder. Officielt har det været anset for vigtigt med kontinuitet, da bistandsaftaler typisk indebærer flerårige arrangementer. I tilknytning hertil har der været peget på, at effektiviteten mindskes drastisk, hvis politikken hyppigt omlægges. Endelig involverer bistandsaftaler typisk stat-til-stat-aftaler, hvor traditionelle diplomatiske dyder tilskriver, at man farer med lempe og ikke skifter politik fra år til år.

Alle involverede aktørers mere eller mindre udtalte ønske om at sikre ro om dansk bistandspolitik må betegnes som et grundlæggende træk for dette hjørne af dansk politik. Med et lille forbehold kan man derfor tale om, at der har eksisteret et særligt "policy-community" på u-landsområdet. Det turde endvidere være fremgået, at det er muligt at betegne u-landsområdet som en særlig sek-

tor eller et særligt segment i det danske politiske system. U-landsområdet adskiller sig tilsyneladende for det mere anarkistiske mønster, som Grønnegård Christensen og Munk Christiansen mener kendetegner dansk politik i dag (Christensen og Christiansen, 1992). Dansk udviklingspolitik er tværtimod præget af en påfaldende kontinuitet både hvad angår aktører og issues. Det indebærer, at sektoranalysens forestilling om et fast samspil mellem de relevante aktører indenfor et givet politisk-administrativt område antages at have gyldighed for u-landspolitikken også i 1990'erne.

U-landssektoren kan derfor bruges til at modificere kritikken af sektorteorien for at "mangle en god forklaring på, hvorfor deltagerne i den politiske beslutningsproces skulle gå sammen i mere eller mindre sluttede trekant" (Christensen og Christiansen, 1992: 29). Forklaringen på sektoriseringen af u-landspolitikken synes helt klart at ligge i, at deltagerne i den politisk-administrative proces har en stærk interesse i at være med og opretholde den politiske ro, da det sikrer, at man "får noget". At indflydelse og/eller materielle fordele har kunne skærmes bag brede humanistiske formuleringer omkring fattigdomsorientering har kun gjort kompromiserne desto lettere.

Hvis u-landsområdet adskiller sig fra den idealtypiske sektormodel, forekommer det at være med hensyn til politikernes rolle. Den oprindelige model lagde betydelig vægt på politikernes rolle i de forskellige politiske sektorer (Damgaard, 1977; Damgaard, 1981). Af den foranstående analyse er det fremgået, at politikernes aktivitet på dette politik-område i almindelighed har været begrænset. Når politikerne kun har blandet sig i enkelte udvalgte spørgsmål, hænger det sandsynligvis sammen med, at de har fundet de øvrige elementer i bistandspolitikken for vanskelige at forstå og overskue.

Det står tilbage at vurdere, om en eller flere af de analyserede determinanter igennem hele perioden har haft mere indflydelse på dansk bistandspolitik end de øvrige. Alle indenlandske parter har som nævnt fået "noget for noget". Men på basis af den foranstående analyse forekommer det rimeligt at fremhæve, at den statslige bistandsadministration har øvet en vedvarende og stor indflydelse på såvel policy-formuleringer som på den konkrete tillem্পning og implementering af de gældende principper. Dette er sket under skyldig hensyntagen til erhvervslivet, NGO-verdenen og i mindre grad Verdensbanken og det internationale bistandsmiljø samt folkettinget.

Anskuet i en bredere dansk sammenhæng er denne situation ikke særskilt unik, om end det skal antages, at omfanget af selvstændig policy-formulering fra administrationens side placerer bistandspolitikken som noget særligt i dansk politisk-administrativ tradition.

Afslutningsvis kan det konstateres, at dansk u-landspolitik må betegnes som et på mange måder unikt policy-felt. Igennem mere end 30 år har der eksisteret et policy-community, der har været præget af et udstrakt værdifællesskab, som har virket som et effektivt værn imod dramatiske politik-ændringer. Det årelange samarbejde mellem den samme kreds af relativt få aktører har betydet, at u-landssektoren har været kendetegnet af ro og stabilitet samt ikke mindst en udtalt vilje til at gå på kompromis. Værdifællesskabet har i den in-

terne danske debat baseret sig på humanistiske holdninger, som så er sige er blevet fordoblet i det internationale system som "human internationalisme". For så vidt disse holdninger og normer har været effektive ledetråde for politikens indhold, er der tale om et ret usædvanligt politikområde i dansk politik.

Noter

1. En række af de i denne artikel indeholdte oplysninger og vurderinger har forfatteren fået gennem samtaler og diskussioner med ledende embedsmænd i den danske bistandsadministration, Danida, og kolleger ved Center for Udviklingsforskning i København.

Litteratur

- Betænkning 565 (1970). *Betænkning om Danmarks samarbejde med udviklingslandene*. Udvalget til revision af bistandsloven, København: Statens Trykningskontor.
- Biltoft, K og T. Laursen, (1994). "Den internationale gældsstrategi og Valutafondens rolle", pp.131-144 i Knud Erik Svendsen, *Udviklingslandenes gældskrise. Økonomiske analyser og strategier*, København: Handelshøjskolens forlag.
- Bodelsen, Niels (1989). "Danmark som medlem af Verdensbanken", pp. 135-143 i Kristof K. Kristiansen og Ole Olsen (eds.), *På lempelige vilkår?*, København: FN-Forbundet.
- Boel, Erik (1986). "'Politisk ro' som politisk mål", *Politica*, vol. 18, no. 2, pp. 122-139.
- Christensen, Jørgen Grønnegård (1992). "Udenrigsministeriets reorganisering", pp. 88-108 i Nikolaj Petersen og Christian Thune (eds.), *Dansk Udenrigspolitisk Årbog 1991*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Christensen, Jørgen Grønnegård og Peter Munk Christiansen (1992). *Forvaltning og omgivelser*, Herning: Systime.
- Damgaard, Erik (1977). *Folketinget under forandring. Aspekter af folketingets udvikling, virkemåde og stilling i det politiske system*, København: Samfundsvidenskabeligt Forlag.
- Damgaard, Erik (1981). "Politiske sektorer: Jerntrekanter eller løse netværk", *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, Årg. 62, no. 4, pp. 396-411.
- Damgaard, Erik (ed.) (1992). "Denmark: Experiments in parliamentary government", pp. 19-49 i Erik Damgaard (ed.), *Parliamentary change in the Nordic Countries*, Oslo: Scandinavian University Press.
- Damgaard, Erik og K.A. Eliassen (1980). "Reduction of Party Conflict through Corporate Participation in Danish Law-Making", *Scandinavian Political Studies*, Vol. 3, no. 2, pp. 105-121.
- Danida (1988). *Strategisk planlægning. Danidas handlingsplan*, København.
- Danida/NGO (1994). *Strategi for Danidas NGO-samarbejde. Situations- og perspektivanalyse*. København.
- Danida 1993-97. *Den rullende 5 års plan 1993-1997*. Udenrigsministeriet, København.
- Danida 1994-98. *Den rullende 5 års plan 1994-1998*, København.
- Danidas årsberetning, 1992, København, Udenrigsministeriet.
- Danidas årsberetning, 1993, København, Udenrigsministeriet.
- Danida (1994). *En verden i udvikling, Strategi for dansk udviklingspolitik frem mod år 2000*. København.
- Hansen, Lene M.P. (1993). *Danida. Så længe det står bøjet i neon....? En organisationsteoretisk analyse af dansk bistandsadministration under omstilling*, Speciale. Københavns Universitet.
- Haxthausen, Ulrik (1987). "Nordic view on the IMF/World Bank Discussion", pp 173-174 i Kjell J. Havnevik (ed.), *The IMF and the World Bank in Africa. Conditionality, impact and alternatives*, Seminar Proceedings, No. 18. Uppsala: Scandinavian Institute of African Studies.
- Holm, Hans-Henrik (1982). *Hvad Danmark gør... En analyse af dansk u-landspolitik*, Århus: Forlaget Politica.
- Jørgensen, Hans Genefke, Jakob Norvig Larsen og Lars Udsholt (1993). *Debatoplæg om danske NGOers rolle i ulandspolitikken*.

terne danske debat baseret sig på humanistiske holdninger, som så er sige er blevet fordoblet i det internationale system som "human internationalisme". For så vidt disse holdninger og normer har været effektive ledetråde for politikens indhold, er der tale om et ret usædvanligt politikområde i dansk politik.

Noter

1. En række af de i denne artikel indeholdte oplysninger og vurderinger har forfatteren fået gennem samtaler og diskussioner med ledende embedsmænd i den danske bistandsadministration, Danida, og kolleger ved Center for Udviklingsforskning i København.

Litteratur

- Betænkning 565 (1970). *Betænkning om Danmarks samarbejde med udviklingslandene*. Udvalget til revision af bistandsloven, København: Statens Trykningskontor.
- Biltoft, K og T. Laursen, (1994). "Den internationale gældsstrategi og Valutafondens rolle", pp.131-144 i Knud Erik Svendsen, *Udviklingslandenes gældskrise. Økonomiske analyser og strategier*, København: Handelshøjskolens forlag.
- Bodelsen, Niels (1989). "Danmark som medlem af Verdensbanken", pp. 135-143 i Kristof K. Kristiansen og Ole Olsen (eds.), *På lempelige vilkår?*, København: FN-Forbundet.
- Boel, Erik (1986). "'Politisk ro' som politisk mål", *Politica*, vol. 18, no. 2, pp. 122-139.
- Christensen, Jørgen Grønnegård (1992). "Udenrigsministeriets reorganisering", pp. 88-108 i Nikolaj Petersen og Christian Thune (eds.), *Dansk Udenrigspolitisk Årbog 1991*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Christensen, Jørgen Grønnegård og Peter Munk Christiansen (1992). *Forvaltning og omgivelser*, Herning: Systime.
- Damgaard, Erik (1977). *Folketinget under forandring. Aspekter af folketingets udvikling, virkemåde og stilling i det politiske system*, København: Samfundsvidenskabeligt Forlag.
- Damgaard, Erik (1981). "Politiske sektorer: Jerntrekanter eller løse netværk", *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, Årg. 62, no. 4, pp. 396-411.
- Damgaard, Erik (ed.) (1992). "Denmark: Experiments in parliamentary government", pp. 19-49 i Erik Damgaard (ed.), *Parliamentary change in the Nordic Countries*, Oslo: Scandinavian University Press.
- Damgaard, Erik og K.A. Eliassen (1980). "Reduction of Party Conflict through Corporate Participation in Danish Law-Making", *Scandinavian Political Studies*, Vol. 3, no. 2, pp. 105-121.
- Danida (1988). *Strategisk planlægning. Danidas handlingsplan*, København.
- Danida/NGO (1994). *Strategi for Danidas NGO-samarbejde. Situations- og perspektivanalyse*. København.
- Danida 1993-97. *Den rullende 5 års plan 1993-1997*. Udenrigsministeriet, København.
- Danida 1994-98. *Den rullende 5 års plan 1994-1998*, København.
- Danidas årsberetning, 1992, København, Udenrigsministeriet.
- Danidas årsberetning, 1993, København, Udenrigsministeriet.
- Danida (1994). *En verden i udvikling, Strategi for dansk udviklingspolitik frem mod år 2000*. København.
- Hansen, Lene M.P. (1993). *Danida. Så længe det står bøjet i neon....? En organisationsteoretisk analyse af dansk bistandsadministration under omstilling*, Speciale. Københavns Universitet.
- Haxthausen, Ulrik (1987). "Nordic view on the IMF/World Bank Discussion", pp 173-174 i Kjell J. Havnevik (ed.), *The IMF and the World Bank in Africa. Conditionality, impact and alternatives*, Seminar Proceedings, No. 18. Uppsala: Scandinavian Institute of African Studies.
- Holm, Hans-Henrik (1982). *Hvad Danmark gør... En analyse af dansk u-landspolitik*, Århus: Forlaget Politica.
- Jørgensen, Hans Genefke, Jakob Norvig Larsen og Lars Udsholt (1993). *Debatoplæg om danske NGOers rolle i ulandspolitikken*.

- Martinussen, John (1989). "Danidas handlingsplan. Et essay om administrationens rolle i formuleringen af dansk bistandspolitik", pp. 244-258 i Bertel Heurlin og Christian Thune (eds.), *Danmark og det internationale system*, København: Politiske Studier.
- Mosley, Paul, Jane Harrigan og John Toye (1991). *Aid and power. The World Bank and policy-based lending*, London and New York: Routledge.
- OECD, (1994) *Development Co-operation. Efforts and Policies of the Members of the Development Assistance Committee*, Paris.
- Ougaard, Morten et al. (1987). *Dansk udenrigspolitik - en introduktion*, Århus: Aarhus Universitet.
- Pratt, Cranford (ed.)(1990). *Middle power internationalism. The North-South dimension*, Kingston & Montreal. London, Buffalo: McGill-Queen's University Press.
- Riddell, Roger C. (1988). *Foreign aid reconsidered*, London: James Currey.
- Svendsen, Knud Erik (1981). "Dansk bistandspolitik: Problemer og synspunkter", *Den Ny Verden*, vol. 15, no. 3, pp. 5-29.
- Svendsen, Knud Erik (1989). "Danish aid: Old bottles", i O. Stokke (ed.), *Western Middle powers and global poverty*, Uppsala: Scandinavian Institute of African Studies.
- Udenrigsministeriet, Danida (1988, 1992). *Danmarks deltagelse i det internationale udviklingssamarbejde*, København: Udenrigsministeriet.
- Vilby, Knud (1988). *Tanzania. Fra drøm til virkelighed*, København: Mellemfolkeligt Samvirke.
- White, H.(1992) "What do we know about Aid's Macroeconomic Impact? An Overview of the Aid Effectiveness Debate", *Journal of International Development*, Vol. 4, no. 2, pp. 121-137.
- World Bank, 1990, *World Development Report 1990*, Washington.