

Anmeldelse:

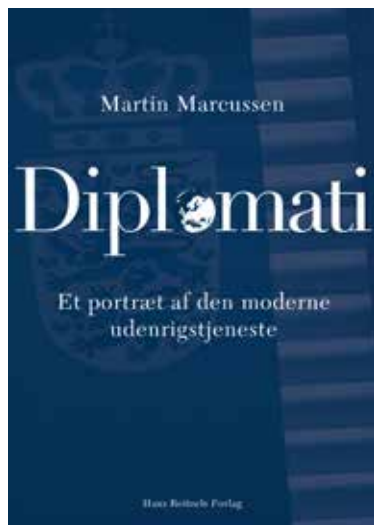
Den moderne udenrigstjeneste

Af Per Carlsen

Professor i international forvaltning ved Københavns Universitet Martin Marcussen har skrevet en stor og grundig bog om den danske udenrigstjeneste og om dansk diplomati.

Martin Marcussen: **Diplomati. Et portræt af den moderne udenrigstjeneste.** Hans Reitzels Forlag, 2016, 500 s.

Marcussen gennemgår indledningsvis, hvad man forstår ved begrebet diplomati, og hvori rollen som diplomat består. Han sonder eksempelvis mellem forskellige typer af diplomater herunder den machiavelliske, den professionelle, den kosmopolitiske diplomat osv. Herefter bevæger Marcussen sig over i studiet af udenrigspolitik især med fokus på småstaters udenrigspolitik. Det bliver en vel tung og ikke mindst lang begyndelse (100 sider) for den, der gerne vil frem til det, der nævnes i undertitlen: den moderne udenrigstjeneste. Men fremstillingen er kompetent, den er ikke unødigt teoretisk, og dén, der har brug for en introduktion til emnet, kan meget vel begynde læsningen her.



I bogens tredje del om udenrigstjenesten gennemgår Martin Marcussen de mange ændringer i Udenrigsministeriet over de seneste år, og især de mange besparelser og nedskæringer de seneste femten år hvor eksportfremme og borgerservice er blevet opprioriteret. Marcussen kalder med rette denne omlægning for paradoksernes holdeplads.

Per Carlsen er pensioneret diplomat. Han var i perioden 2005 til 2015 Danmarks ambassadør i først Rusland og dernæst i Letland.

Marcussen beskriver fx de besparelser før det danske EU-formandskab i 2002, der førte til lukning af ti ambassader og konsulater og fyring eller fritstilling af 120 medarbejdere. Men det var kun begyndelsen. I 2010 blev der skåret yderligere 135 stillinger mest ved udtyndinger på ambassaderne og hjemme, og i 2012, igen lige før et EU-formandskab, blev yderligere tre ambassader lukket og 150 stillinger nedlagt.

Marcussen beskriver ligeledes indførelsen af kontraktledelse i forbindelse med det voldsomme eksterne pres for besparelser, effektiviseringer og modernisering. Herved indgår hver ambassadør ude en årlig kontrakt med ministeriet hjemme om de mål, der skal nås. Marcussen nævner også indførelsen af indtjeningskrav på handelssiden, hvor ambassaden tager betaling for rådgivning af danske virksomheder, men han kombinerer ikke de to ting.

Det er en skam, for lad mig her vise, hvor urimeligt det spænder sammen: På ambassaden i Moskva havde vi to lige store afdelinger, en handelsafdeling med syv lokalansatte og en konsularafdeling med syv lokalansatte. I mit første år på ambassaden overopfyldte handelsafdelingen indtjeningskravene, og de syv i handelsafdelingen fik udbetalt en bonus på tre måneders ekstræløn.

De syv ansatte i konsularafdelingen havde indtjent lige så meget på visumudstedelse, men her var ingen bonus. Alle pengene gik til København. Næste år blev indtjeningskravene til handelsafdelingen sat op med 34 pct., og på mit spørgsmål fik jeg at vide, at 'Rusland jo var et BRIC-land', som om det ikke havde været det året før. Da vi så året efter ikke opfyldte indtjeningskravene på handelssiden, blev hele ambassadens budget beskåret.

Sådan noget fremmer ikke personale-samarbejdet på en ambassade, Som en af mine lokalansatte sagde: "Det er jo som femårsplaner, det kendte vi godt i Sovjetunionen." Jeg tror, det er det, ambassadør Peter Taksøe-Jensen anbefaler i sin rapport *Dansk diplomati og forsvar i en brydningstid*: i videst muligt omfang at adskille driften af udenrigstjenestens kommercielle aktiviteter fra indtjening af betalingsbelagte opgaver (s. 59).

Det klassiske diplomati

Martinsen skriver i et udmærket afsnit om det klassiske diplomati, at dette er hårdt ramt af sparekravene i Udenrigsministeriet.

Han går så langt som at skrive, at klassisk diplomati i en dansk kontekst er på vej ud af hverdagens diplomati – og det er ikke meget overdrevent. Men hvad betyder det? Ja, det betyder, at den grundlæggende viden, der bl.a. også gør, at man kan rådgive firmaerne rigtigt i det økonomiske diplomati, bliver tyndere og tyndere, og det er jo fatalt. Det er derfor også interessant, at Marcussen ikke selv går videre.

Det gør Taksøe-Jensen imidlertid i ovennævnte rapport, hvor han i anbefalingerne foreslår at styrke "samarbejde og udveksling med tænketanke, forskning, erhvervsliv, civilsamfund" og "styrke analysegrundlaget for udenrigspolitikken gennem bedre brug af forsknings- og databaseret viden samt systematisk inddragelse af analysekapaciteten hos andre myndigheder, særligt efterretningstjenesterne" (s. 23). Her er der allerede sket noget.

Da jeg begyndte i Udenrigsministeriet for 40 år siden, ville de pæne diplomater ikke røre ved 'spionerne' bortset fra i absolutte krisesituationer. Siden begyndte man at modtage briefinger og papirer,

og nu arbejdes der sammen og udveksles oplysninger. Det samme burde jo ske med tænketanke og med Dansk Institut for Internationale Studier.

Desværre ødelagde Anders Fogh Rasmussen meget ved i den berømte nytårstale 2001 mod eksperter og smagsdommere at slå DUPI, COPRI, U-landsinstituttet og Holocaustcentret sammen i Dansk Institut for Internationale Studier. Jeg havde selv fornøjelsen af at være direktør for DIIS dengang, og der var intet galt med forskerne på nogen af institutterne, men alt for mange kræfter blev brugt på at bekæmpe hinanden. Og vi fik en 'tung' bestyrelse, der lagde vægt på forskning, ikke brugbare analyser.

Hen ad vejen er det blevet bedre, men politikerne var jo lige ved at ødelægge det igen med ideen om at sende DIIS til Århus. Så er det gået lettere med Forsvarsakademiet (FAK), hvor der laves mange brugbare analyser.

Vækstdagsordenen

I et udmærket afsnit nævner Marcussen, at departementschef Ulrik Vestergaard Knudsen i sin tiltrædelsestale 1. august 2013 sagde, at han havde en ambition om at kunne dominere det offentlige rum, når det drejede sig om vækstdagsordenen. "At arbejde med økonomisk diplomati vil fremover være high politics i det her ministerium" (s. 295). Og det blev det.

Først fik Danmark en handels- og investeringsminister, Pia Olsen Dyhr, der sammen med udenrigsministeren løbende skulle udvikle planer for, hvordan eksporten til vækstmarkederne kunne fordobles i løbet af en ganske kort årrække.

Det blev samtidig opgaven at indtænke den kommercielle dimension i alle andre af ministeriets aktiviteter, herunder særligt udviklingspolitikken. Siden har vi haft

andre kombinationer, og nu har vi fået Anders Samuelsen.

Sluttelig gennemgår Marcussen diplomati i Kina, som er vældig interessant med vores største bilaterale ambassade og flere konsulater rundt omkring i Kina. Det kunne selvfølgelig have været interessant, hvis Marcussen også havde taget en af de mindste ambassader i et af de baltske lande eller Østeuropa, hvor én udsendt skal dække alle områder.

Marcussen gennemgår i stedet de nordiske udenrigstjenester, hvor det er bemærkelsesværdigt, at den danske udenrigstjeneste er den næstmindste.

Kortsigtede løsninger

Mest interessant i den knap 500 sider lange bog er de afsluttende sider, hvor Marcussen forklarer, at dårlig innovation betyder, at man tvinges til at lave kortsigtede løsninger. Man satser på det synlige arbejde, der kan måles, vejes og evalueres, og man vælger at bruge tid på den eksterne legitimering.

Et eksempel er de ovenfor nævnte indtjeningskrav, der stilles til de ansatte på ambassaderne. Det er ikke store mål, der hentes hjem, cirka 100 mio. kroner, men i praksis har det haft den konsekvens, at man på ambassaderne i stadig stigende udstrækning er optaget af at trække kunder i butikken og levere en ydelse, for at kunne afslutte med fakturering.

Marcussen siger, at der således er sket en kommerialisering af diplomati, hvor en købmandskultur hersker. Det gør det muligt for udenrigstjenesten at levere en nyttig og synlig indsats for at skabe vækst og beskæftigelse i Danmark. Men samtidig kan jeg bekræfte hans udtalelser om, at svenske, norske og tyske diplomatkolleger kigger måbende på danske diplomater og spørger, om det virkelig kan passe, at

dansk udenrigspolitik ikke har andet formål end eksportfremme?

Marcussen går videre og spørger, om organisationen nærmer sig et egentligt sammenbrud. Han nævner, at Udenrigsministeriet i årsrapporten fra 2015 selv konstaterer, at det på grund af besparelser ikke har været muligt at realisere alle de sikkerhedspolitiske målsætninger, der var opstillet. Det gælder i forhold til indsatserne for at bekæmpe voldelig ekstremisme samt bidrag til stabiliseringen i Ukraine. European Council of Foreign Relations skriver således, at Danmark kun var ledende på to områder i 2015, mens det var ledende på hele seks områder i 2012 (s. 441).

Til allersidst nævner Marcussen, hvor svært det bliver at overbevise unge fuldmægtige om at lade sig udstationere. I 2014 blev det tillæg, danske diplomater får som kompensation for at tage et job i udlandet, kraftigt reduceret, hvilket betyder et gennemsnitligt fald på tolv pct. i den månedlige indkomst.

Når det i praksis er vanskeligt at få økonomien til at hænge sammen for en ung udsendt med hjemmegående ægtefælle, der skal give afkald på sin karriere, giver det sig selv, at mange ikke melder sig frivilligt til en udepost. De beordres af sted – og derefter forlader de ministeriet.

Topklasse, men hvor længe?

Marcussen har skrevet en god og tankevækkende bog, og han kommer godt rundt om sit emne. Han er – det skal dog siges – også meget loyal over for Udenrigsministeriet og dets medarbejdere, som når han fx refererer international forskning for, at det danske diplomati er i international topklasse (s. 148), eller når han helt uden tøven slår fast, at Udenrigsministeriet er i sin 'egen liga' (s. 113).

Spørgsmålet er, hvor længe dette varer ved. For nylig udtalte finansminister Kristian Jensen, der lige nåede at runde posten som udenrigsminister, at der nok kan skæres yderligere 20.000 ansatte i den offentlige sektor. Nu er Kristian Jensen en ung mand i fin form, så der går nok nogen tid, inden han skriver sine erindringer. Men det kunne være interessant, om politikere som Per Stig Møller og Villy Søvndal i deres erindringer vil svare på, hvordan vi kan føre såkaldt 'aktivistisk udenrigspolitik' med et beskåret apparat.

Det er fint, at der i disse år gives flere penge til efterretningstjenesterne og forsvaret, men det var jo smartere, hvis vi kunne løse nogle kriser med diplomatiske midler.

○ ○ ○