

Fejlslagen indsats som global samspilsaktør

Ole Poul Hansen

Inddragelse af den afrikanske arbejdsstyrke i den globale arbejdsstyrke vil givetvis kunne placere Afrika i den internationale arbejdsdeling – og Danmark kan yde et væsentligt bidrag

Vi er for nylig blevet grundigt mindet om, at den vestlige verden har vanskeligt ved at forstå andre kulturers virkelighed. I mere end 40 år har Danmark og den øvrige vestlige verden gennem ulandsbistanden været konfronteret med samspilsudfordringer i den tredje verden.

På trods af, at ulandsbistanden – fra en beskedent start i 1960'erne – er vokset til omkring 300 milliarder kroner årligt, er det en sørgelig kendsgerning, at de økonomiske og sociale fremskridt specielt i Afrika er spredte, langsomme eller ikke-eksisterende. Som globale samspilsaktører har vi åbenbart ikke forstået, hvordan deres og vor kultur og sociale kapital kan håndtere ulandenes ineffektivitet og korrupsion. Danmark har efterhånden en meget omfattende indsigt i virkeligheden i vore såkaldte programsamarbejds-

lande. Men det er åbenbart ikke nok. Hvad er problemet så. Dette er emnet for denne artikel.

På trods af at ulandsbistanden i de sidste 30 år i gennemsnit har udgjort ca. 15 pct. af nationalproduktet i de afrikanske lande, har disse lande haft en negativ økonomisk vækst. Alligevel havde man det mod eller letsind i 2000 at forpligte sig til nogle meget ambitiøse internationale bistandsmål (Millenium Development Goals) for 2015 – for bekæmpelse af sult og dødelighed, rent drikkevand, miljø og uddannelse.

Disse mål forekommer allerede i dag helt urealistiske for næsten alle ulande. Den hurtige økonomiske vækst i Kina og den positive udvikling i Indien vil dog sløre det samlede billede for perioden frem til 2015, da deres befolkninger alene udgør over 35 pct. af jordens samle-

de befolkning. Den voksende globale ulighed er etisk uacceptabel og verden bliver mere utryk som følge af de voksende forskelle i levevilkår i en situation med globalisering af informationsstrømmene.

Det er derfor på tide vi tager en alvorlig tænkepause i den uendelige strøm af fejlslagne mirakelkure som ulandene og i-landenes opinioner er blevet konfronteret med. Ulandene har temmelig ukritisk accepteret vore institutioner som forbilleder, selvom de opererer i et miljø, hvor de mangler den demokratiske kontrol, som stort set holder korrupsion, og den værste ineffektivitet i skak i i-landene. Den ineffektivitet og korrupsion som i årtier har karakteriseret de afrikanske lande, trives derfor fortsat i bedste velgående.

Korrupsion nævnes første gang i ulandslitteraturen i 1995. Da undertegnede i 1993 påbegyndte en tre-årig periode som den daglige koordinator for Danidas største lande-program (Tanzania), benægtede regeringens stadig forekomsten af korrupsion. Men allerede to år senere var korrupsion et vigtigt samtaleemne mellem myndighederne og donorerne. I december 2005 vedtog FN en konvention mod korrupsion.

Transparency International har siden 1996 offentliggjort korrupsionsindeks for enkeltlande. Skalaen går fra 1 til 10 for ingen forekomst af korrupsion. 70 lande har et indeks på mindre end 3, og 2/3 af landene har et indeks på mindre end 5. Dan-

marks programsamarbejdslande i Afrika, Asien og Mellemamerika ligger i intervallet 2,6 til 3,5. Korrupsion er således et alvorligt problem også for den danske ulandsbistand. Af de 19 lande som for nylig fik gældseftergivelse har ingen et indeks over 4.

Samspillet om den gradvise udvikling af administrative kontrolmekanismer i ulandene har foreløbig haft begrænset effekt. Erfaringerne viser, at god regeringsførelse øger tilliden i omverdenen og tiltrækker investeringer. Men hvordan får man dramatisk reduceret korrupsionen og ineffektiviteten? Hvis vi ikke finder svarene, vil vi fortsat være henvist til at tro på mirakler.

Utilstrækkelig dialogpartner

Den internationale debat om ulandenes problemer viser, at deltagerne i debatten mangler forudsætninger for at igangsætte samspil omkring løsningen af ulandenes korrupsion og ineffektivitet. Selv om ulandsbistanden har været en vigtig faktor i de tidlige faser af globaliseringen af den danske opinion, ser det ud til at ulandsproblemerne debatteres i for snævre kredse. Situationen kan sammenlignes med en kemisk formel, hvor en eller flere komponenter mangler. Resultat: den ønskede reaktion udebliver.

Det internationale samfund har i de seneste år brugt mange kræfter på at nå frem til deklARATIONER om et styrket samspil med ulandene (bl.a.

the Paris Declaration on Aid Effectiveness, the European Consensus og udmeldingerne fra *Transparency International*).

Men disse er alle hensigtserklæringer, som ikke følges op med forslag til nødvendige konkrete strategier og tiltag. Evalueringerne af de begrænsede resultater af de første fem år af PRSP (*Poverty Reduction Strategy Paper*), processen som afløste Verdensbankens strukturtilpasningslån, går dog videre i analysen. Men heller ikke her kommer man særligt langt med forslag til løsninger.

Det er populært at søge efter forklaringerne på problemerne internt i Afrika. Men med de betydelige resourceoverførsler til ulandene kan i-landene ikke fraskrive sig et medansvar – over for ulandenes fattige befolkninger og over for vore egne skatteydere – for det svage samspil. Interessen har i årevis især fokuseret på behovet for overførsel af yderligere ressourcer, herunder udstyr og teknisk rådgivning, og på behovet for en voksende markedsadgang.

Det forrige G8-møde og statusmødet om 2015-målene lagde således især vægt på en væsentlig forøgelse af bistandsbudgetterne. Men dermed følger også en risiko for øget korruption.

Det internationale samfund har gjort et stort arbejde for at støtte reformer, som leder til pluralisme, retssystemer som understøtter menneskerettigheder, en friere presse, udviklingen af budgetkontrol m.v.

Det vil givetvis på længere sigt medføre mindre korruption og mere brugerorienteret offentlig virksomhed. Men disse tiltag må suppleres med tiltag, der har en mere umiddelbar virkning.

I ulandsbistanden har hovedvægten i mange år været lagt på de umiddelbare behov for at dække basale serviceydelser inden for sundhed, undervisning m.v. og i praksis mindre på reformer, som kunne føre til mobiliseringen af disse landes egne ressourcer. Dvs. den egentlige udviklingsproces er blevet forsumt. Moderne ulandsbistand lægger vægt på gennemsigtighed og resultatansvar. Men mål er som bekendt ikke selvopfyldende.

For 10 år siden introducerede Danida og andre donorer sektorprogrambistand som ramme for den hidtidige projektbistand, som herefter udgjorde komponenter i et program. Disse programmer giver i princippet øgede muligheder for at understøtte reformer, som styrker effektiviteten i de enkelte ulandes udvikling. Det bør også nævnes, at OECD-landene i 2005 anbefalede øget vægt på budgetstøtte. Begge disse virkemidler har som sigte at styrke kapacitetsopbygningen og ejerskabet til udviklingen i et lands udviklingsarbejde.

Hidtil har sektorprogrammerne og budgetbistanden dog ikke ført til de ønskede resultater. Det akutte problem er ikke udstyr eller markedsadgang, men vor ukritiske eks-

port af managementkulturen i vort eget offentlige rum.

Vore egne offentlige sektorer er i alt for høj grad præget af revisor-tænkning og for lidt af management baseret på gennemsigtighed og af et klart ansvar for resultater. Vi har i årtiet eksporteret en 'governance'-model, som virker nogenlunde hos os, men som er helt ude af trit med ulandenes situation. Dertil kommer, at ulandene ikke har fået det modspil, som kunne stimulere deres institutioner til et samspil med et netværk af lokale aktører.

Det er også en del af billedet, at vi har medfinansieret investeringer i offentligt drevne virksomheder, dvs. i en model vi selv ikke længere tror på. Resultatet er, at der ikke er løst op for ulandenes skabende kræfter. En sådan situation sikrer at korrupsion og ineffektivitet fortsætter med at trives i bedste velgående.

Ulandenes ledere har primært været eksponeret for donorlandenes bureaukrater, som har begrænset forståelse for entreprenørkulturen i egne lande. Dette har ført til udviklingen af en temmelig passiv modtagerkultur, som det vil være vanskeligt at komme ud af.

Med globaliseringen vil denne situation føre til et øget tab af højtuddannede til i-landene. For at komme videre må ulandenes ledere introduceres og forpligtes til en socialt forankret entreprenørkultur, som sætter gennemsigtighed og resultatansvar i højsædet.

Orden i eget hus

Gennemsigtighed og et afklaret resultatansvar er en nødvendig forudsætning for effektivitet i brugen af skatteydernes penge. I princippet bør al offentlig virksomhed opdeles i tre trin: (1) fastsættelse af kvaliteten af de offentlige ydelser, (2) selve fremstillingen af de offentlige ydelser og (3) kvalitetskontrol. I Danmark og i de fleste i-lande blander vi de tre roller grundigt sammen.

En adskillelse skal sikre mod inhabilitet i kvalitetskontrollen, og at hver af disse roller får den nødvendige opmærksomhed. Vi er således kun langsomt ved at få styr på kravene til de offentlige ydelser, medens vide kredse fortsat har et meget tøvende forhold til kvalitetskontrol.

Vi producerer offentlige service- og andre ydelser så vi er helt blå i hovederne ofte uden at gøre det klart, hvilke mål vi stræber efter, og uden at vide, om det kan gøres mere effektivt dvs. for færre ressourcer. Da fremstillingen af offentlige ydelser sjældent finder sted under konkurrence er det svært at vide, om ressourceanvendelsen er optimal. Resultatet er manglende gennemsigtighed, et uklart resultatansvar og en manglende viden om effektiviteten i ressourceanvendelsen i det offentlige rum. Dette kan vi måske leve med i Danmark, også fordi vore internationale konkurrenter har de samme uløste problemer i deres ressourceanvendelse. Dertil kommer, at pressen og andre over-

vågende mekanismer sikrer, at korruptionen stadig er ringe i de fleste i-lande.

For at sikre deres fortsatte overlevelse må private virksomheder løbende videreudvikle strategier, som kan sikre deres effektivitet og konkurrenceevne. Det samme bør enhver offentlig operatør, som fremstiller ydelser til borgerne. Det vil kræve en konstant søgen efter forbedringer i ressourceanvendelsen gennem innovation. Den eneste måde at sikre en høj grad af omkostningseffektivitet inden for fremstillingen af offentlige ydelser er efter min mening konkurrence om servicekontrakter. Den manglende erfaring i udlicitering og de efterfølgende problemer har desværre givet offentligheden i Danmark og i mange ulande det indtryk, at det generelt er problematisk at udlicitere dvs. at skabe konkurrence om selve fremstillingen af offentlig service bl.a. gennem inddragelse af private operatører, når tiden er moden hertil.

Debatten lider også af, at der tales om at 'privatisere'. Operatøren udgør imidlertid kun den ene part. Det ville derfor være bedre at tale om at 'kommercialisere' selve servicefremstillingen, dvs. at produktionen af offentlige ydelser skal baseres på de principper, man anvender for disponeringen af ressourcer ved al anden produktion.

En sådan opdeling betyder ikke at det offentlige fraskriver sig kontrollen med den offentlige service og

andre ydelser. Tværtimod. Introduktion af servicekontrakter kunne medvirke til at styrke sektorprogrammerne som vigtige instrumenter i ulandenes reformprocesser.

Håb forude

Inddragelse af den afrikanske arbejdskraft – uddannet med bistand fra i-landene – i den globale arbejdsstyrke, samt lave produktionsomkostninger vil efter min opfattelse gradvist kunne placere Afrika i den internationale arbejdsdeling. Den første betingelse er dog, at ulandene bringer orden i eget hus.

Er der håb om, at Danmark kan blive mere relevant som dialogpartner for ulandene i deres bestræbelser på at dække borgernes behov for offentlige ydelser og i deres indsats for at fremme deres erhvervsliv?

Der er visse lyspunkter i den danske debat: (1) der rejses stigende krav til gennemsigtighed og et klart resultatansvar inden for den offentlige service og andre ydelser, noget som også støttes af Velfærdskommissionen, (2) der er tale om små, men vigtige skridt i retning af at introducere servicekontrakter baseret på konkurrence og (3) de nye kommuner indebærer muligheder for øget effektivitet i ressourceanvendelse bl.a. gennem inddragelsen af konkurrerende operatører i selve fremstillingen af offentlige ydelser.

Men der mangler dog stadig krav om analyser af alternative strategier for selve fremstillingen af ydelserne

og obligatorisk kvalitetskontrol. Efterhånden som erfaringerne indhøstes på disse områder vil disse kunne indgå i samspillet med vore partnere i ulandene.

Skitse til handlingsplan

Det vil tage år før vi i Danmark har en socialt forankret entreprenørkultur i den offentlige sektor, som er relevant for ulandene. Hvad gør vi i mellemtiden? Følgende punkter kunne være et umiddelbart bud på en handlingsplan:

- Personalet i bistandsorganisationerne og konsulentfirmaerne trænes i, hvorledes en socialt forankret entreprenørkultur med vægt på gennemsigtighed og resultatansvar kan øge effektiviteten i bistandssamarbejdet.
- Management kompetence – baseret på gennemsigtighed og resultatansvar i det offentlige rum opprioriteres i den tekniske bistand til ulandene
- Man introducer sektorspecifikke 'servicekontrakter' i ulandsbistanden, dvs. forpligtigende aftaler indgået mellem modtagere af bistand og donorerne inden for rammerne af sektorprogrammerne. En effektiv servicekontrakt forudsætter 'ejerskab' idet den må forpligtige begge parter.
- Manglende målopfyldelse må besvares med sanktioner – afhængigt af graden – såfremt det ikke kan dokumenteres, at de oprindelige resul-

tatmål var urealistiske. Sanktioner kan bestå af bortfald af støtte, men også i at der åbnes op for konkurrence om en servicekontrakt, hvilket under alle omstændigheder er ønskværdigt. En servicekontrakt er derfor noget andet end den gammeldags konditionalitet, hvor der var problemer med at finde relevante sanktioner ved manglende målopfyldelse.

- En mere langsigtet donorstrategi kan derfor være, at facilitere fremvæksten af alternative operatører inden for den offentlige service og andre ydelser. Alternative operatører kan være NGO'er, private operatører evt. alternative offentlige operatører.

Verdensbanken har i årevis søgt at fremme udliciteringen af offentlig virksomhed i ulandene. Den skitserede handlingsplan sigter dog på et stærkere ejerskab til reformer af de offentlige sektorer i ulandene og blandt donorerne og betyder, at der stilles de samme krav til ulandenes myndigheder, som efterhånden vil blive stillet til anvendelsen af offentlige midler i i-landene. Effekten af et sådant program er dog afhængigt af, at Danmark magter at bringe denne strategi på dagsordenen i dialogen inden for donorsamfundet.

Den nødvendige kompetence for gennemførelsen af dette program findes i Danmark.

Ole Poul Hansen er cand.polit.