

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 allokterer 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 valgloftene 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-

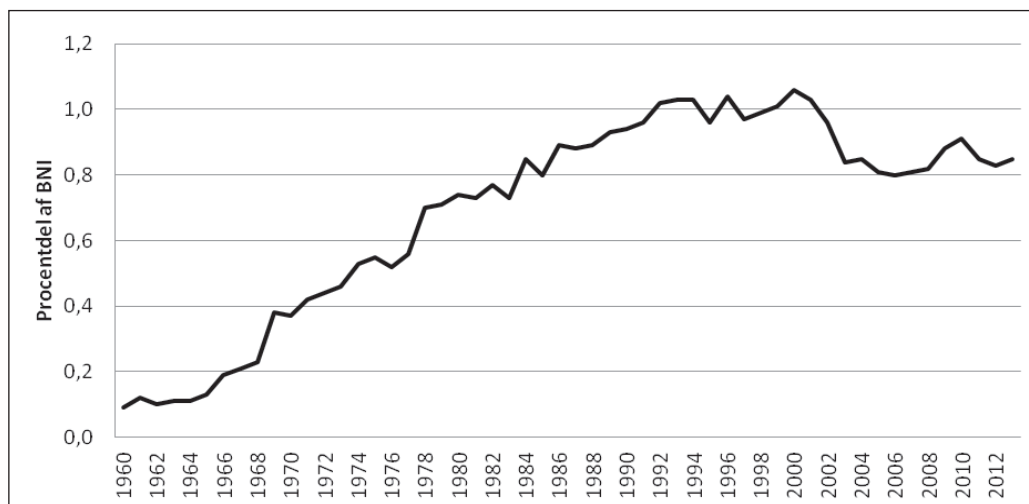
stre- eller højreorienteret fastlægges således ud fra partiernes placering på den fordelingspolitiske skillelinje (Borre, 2007: 187).

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 landeliste 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-

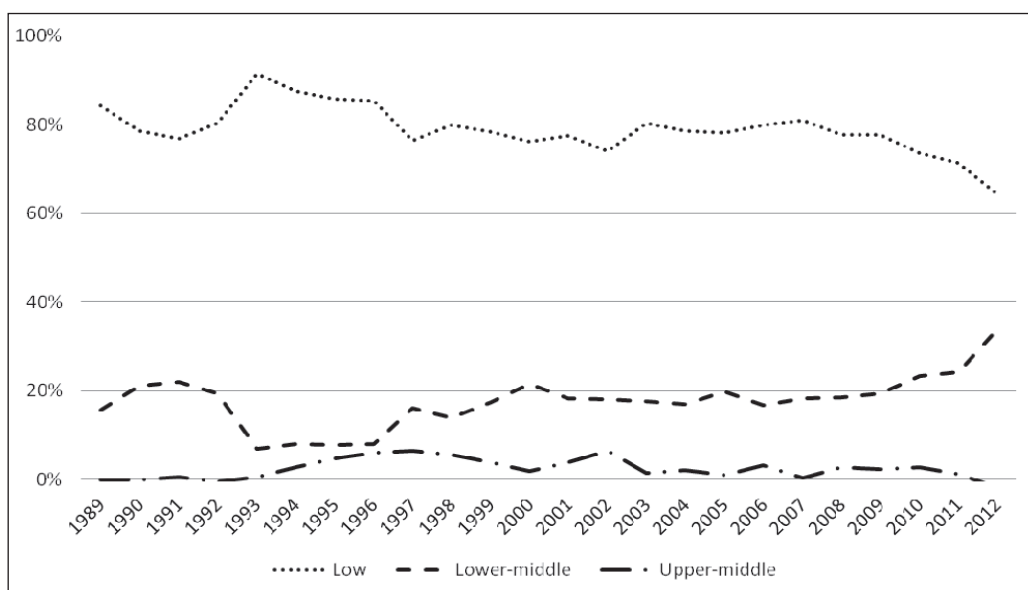
lateral bistand, mens blå forventes at give mere bilateral bistand. Se fordelingen af den danske bi- og multilaterale bistand i figur 3.

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?

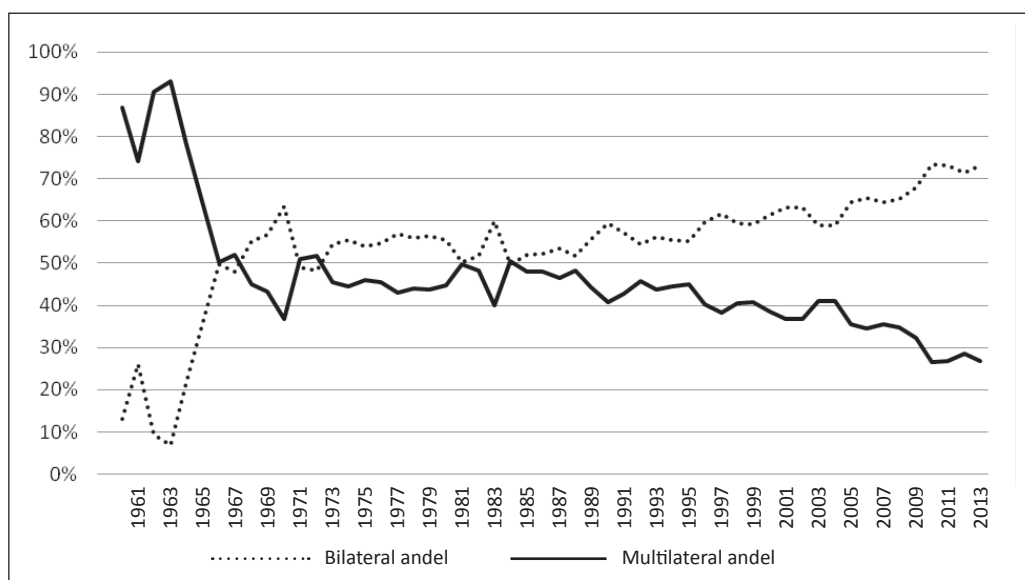
Som sagt har en række studier fundet en sammenhæng mellem den siddende regerings fordelingspolitiske holdninger og den førte

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 Udviklings samarbejde. 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 betydningfulde (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 erhvervs- liv 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). Konsensusen 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 Olsesen, 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 kampanjer. 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 partiernes placering 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 udviklingspolitik 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 institutionsvariablen 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 (Lundgaard, 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 betingelsesstiltgangen 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 folketingsssalen 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 selvudnævnelserne »frihedsminister«. I praksis sker der også en forøgelse i bistandsmidler til lande af sikkerhedspolitisk interesse, særligt fra 2005 (Steppeutat, 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 udenrigsministeriet (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 tsunamiopfrene 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 er 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 »rettinghedsminister«. 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 regering-

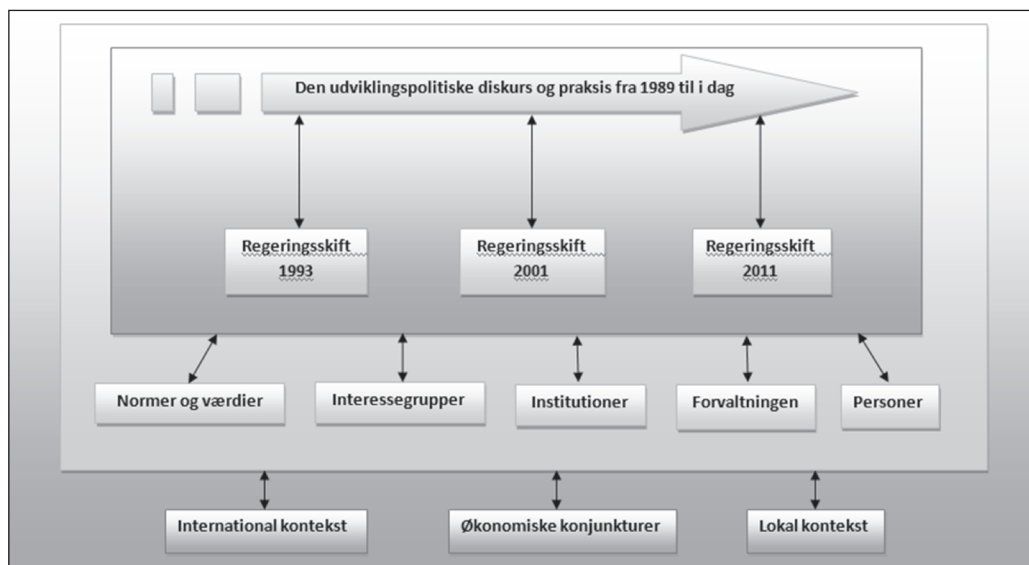
ger i stigende grad har optaget blå mærkesager. Således har den nye socialdemokratiske ledede regering videreført VK-regeringens retorik og praksis. Dog kan man indvende, at praksis under den nuværende røde regering i høj grad skyldes andre variable end politisk vilje, herunder særligt den økonomiske 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: Akademica, 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: Akademi 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 udviklings samarbejdet*, 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
- Degnbol-Martinussen, John og Engberg-Pedersen, Poul (1999), *Bistand. Udvikling eller afvikling. En analyse af internationalt udviklings samarbejde*, 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. Udviklingssamarbejdet 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>