

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

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

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

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

At få brugt bevillingerne

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

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

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

Den administrative kapacitet

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

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

Den svære opgave

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

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

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

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

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

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

Det bliver svært på en anden måde

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

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

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

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

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

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

Bistandens organisering

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

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

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

Politiseringen

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

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

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

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

Et departement med styrelsesopgaver

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

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

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

En god udfordring

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

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

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

Note

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