

Institutionelt betinget strategi i udviklingsbistanden

Af Jan Pedersen, lektor, Saxo-Instituttet, Afdeling for Historie, Københavns Universitet

Introduktion

En bred fremstilling af dansk udviklingspolitik historie er på trapperne (Bach m.fl. 2007), hvilket passer med, at der hvert tiår plejer at komme en ny større udlægning. Chr. S. Nissen havde i 1970 ved hjælp af småstats-teori forklaret sammenhængen mellem udviklingshjælpen og statens interesser på den politiske og økonomiske verdensscene, men en konkret og detaljeret analyse af ulands-samarbejdet kom først med Klaus Jørgensens pionér-afhandling fra 1977, hvori han hævdede, at iværksættelsen af et større – og nu også bilateralt – program i begyndelsen af 1960'erne primært skyldtes internationale prestige hensyn og presset fra USA's side for at få flere lande aktiveret som donorer (s. 14, 274). Hans-Henrik Holm (1982, s. 198) lagde derimod vægten på de indre danske forhold. Han mente, at staternes eksterne kontroltab i nyeste tid havde skabt et større spillerum for forskellige civile interessenter uden for det klassiske politiske og diplomatiske kredsløb, hvorved den overordnede danske ulandspolitik antog en passiv og reaktiv karakter.

Martin Paldam (1997) og Gorm Rye Olsen (1995) anerkendte de danske interessenters rolle, men lagde dertil vægt på den politiske dimension i klassisk forstand. En lokkende, men fejlagtig teori om, at de råstofproducerende ulandes ringe bytteforhold kunne mod-

virkes ved importsubstituerende industrialisering under statslig kontrol, legitimerede en bestemt linje for ulandsbistanden (Paldam s. 27f, 178). Nærværende gennemgang følger Paldam ved at anerkende sammenhængen mellem analyse, intentioner og handlinger. Udviklingsbistanden er blevet tilrettelagt med henblik på at opnå bestemte mål under hensyntagen til vilkårene. Hverken ydre pres eller et diffust sæt interne impulser har været styrende. Men modsat Paldams opfattelse skal der her argumenteres for, at der løbende blev opnået større indsigt i udviklingsproblemerne og udvist vilje til at lære af systemfejl og rette strategien til. Importsubstituerings-tankegangen har spillet en rolle på det diskursive plan, men ikke domineret den danske stats overordnede udviklingspolitik eller dennes udmøntning. Strategiskiftene, der fandt sted, var ikke tilfældige og impulsive, men byggede på en gennemgående tænkemåde og voksende erfaring – uden at det dermed skal være påstået, at problemerne blev løst.

Rammevilkår og teori

Danskere ynder at tale om landets unikke donorphil – med fattigdomsorienteringen som favorittema – men landet har i væsentlig grad fulgt de internationale tendenser på området. OECD-nationerne udvekslede via Development Assistance Committee (DAC) erfaringer og forsøgte at komme overens om retningslinjer for den bilaterale bistand. Efter at

USA under Nixon ophørte med at være den relativt førende donor, der på baggrund af hjælpen under 2. Verdenskrig og senere Marshall-hjælpen kunne kræve *burden sharing*, blev DAC's aktivt normdannende rolle nok mindsket. Men institutionen var fortsat med til at skabe en fælles donorkultur (*Aid in progress* 1995, s. 55). Forankringen i denne kultur har stærkt bidraget til at fastholde udviklingsbistandens egentlige og primære politiske hensigter og formål trods det stærke pres fra forskelligartede kræfter og interesser (jf. Morrison 1998, s. 450f).

Hovedproblemerne for effektiv udviklingsbistand kan beskrives ved hjælp af såkaldt agency-teori. Usikkerhed og latent eller åben konflikt er til stede, når en organisation via økonomiske ressourcer vil fremme en bestemt målsætning og til formålet opbygger et komplekst hierarkisk system, enten inden for sine egne rammer eller ved at udlicitere opgaver til andre organisationer. Ubalance i informationsniveau mellem »principal« og »agent« og et svagt handlingsberedskab hos førstnævnte kan af sidstnævnte bruges til at slippe godt fra svigtende målopfyldelse og stræben efter »overbelønning« (*rent-seeking*).

Denne velkendte konflikttype trives kun alt for godt i udviklingsbistandsmiljøet. Som mange offentlige virksomheder har bistandsforvaltningen multiple mål. Den skal tilgode forskellige interessenter, jf. figur 1. Der er ikke noget klart kriterium for målopfyldelse. Fordel eller ulempe ved alternativ anvendelse af de samme midler er uvis. Bistanden »tilhører« det politiske system, som bevilger pengene, men indsigt og kontrol kan kun opnås gennem et ekspertapparat. Hos selv de mest loyale embedsmænd er performance-incidentet svagt på grund af de usikre kriterier og svage sanktionsmuligheder. Donorstaten kan ikke på samme måde som med sine egne borgere, der er organiseret i partier og andre civile grupper, kommunikere med borgerne i modtagerlandet. Støj og forvræng-

ning i den udstrakte og komplicerede kommunikationskæde kan skjule underordnede eller afhængige aktørers utidige pleje af egeninteresser. Selv de nærmeste og mest loyale medarbejdere kan være tilbøjelige til at fokusere mere på det, som let kan overvåges, såsom budgetter, personale eller bogholderi, end på samlet effektivt resultat. Uafhængige evalueringsmekanismer er en naturlig konsekvens af disse problemer, men er selv underlagt *moral hazard*. Det kan være opportunt for den evaluerende instans at frembære et bekræftende og optimistisk udsagn, blot med så tilpas megen sordin og kritisk krydderi, at troværdigheden bevares (Martens 2002, s. 11-23). De konkrete formidlere af bistanden i ind- og udland er andet og mere end undergivne agenter, de er også interessenter og partnere, der er leveringsdygtige i de mange analyser, retningslinjer og beslutningsforslag, som donorstatens eget begrænsede apparat ikke kan overkomme at producere. Enkeltindivider kan vandre frem og tilbage mellem det kontrollerede delsystem og det kontrollerende eller bestemmen- de delsystem.

I særdeleshed i 1990'erne, efter at konditionalitets-princippet – dvs. krav om fornuftig og bæredygtig politik på modtagersiden til gengæld for bistandsydelse – havde slået faste rødder, er agency-synsvinklen begyndt at stå stærkere i forståelsen af udviklingssamarbejdet (Martens 2002, s. 9). I det følgende argumenteres for, at den også har haft væsentlig indflydelse som baggrundsfaktor ved tidligere strategiskift. Stærkere donorstyring var et gennemgående, men af diplomatiske årsager svagt artikuleret ønske. Samtidig med dette – i det skjulte tilstræbte – hegemoni skulle modtagerlandene dog helst være positive medspillere, hvilket krævede manipulation med incitamentsstrukturen. I de følgende afsnit beskrives og kommenteres denne udvikling årti for årti.

1960'erne

I 1960'erne gik den udviklingspolitiske doktrin ud på at skabe vækst gennem investeringer. Disse skulle omfatte både byerhverv og landbrug. At sektorfordelingen skulle være afbalanceret, kan lyde banalt, men der var i disse år endnu behov for et opgør med tidligere forestillinger om, at udvikling og modernisering skete ved ensidigt at omfordele ressourcer fra den traditionelle økonomiske sektor til en – endnu knap eksisterende – ny og moderne (Kristensen 1968; Thorbecke 2000, s. 24f).

Investeringerne skulle rumme både en tilførsel af realkapital og en teknologioverførsel gennem oplæring af ulandenes arbejdskraft. Tilførslerne fra de rige lande skulle på én gang supplere den indenlandske opsparing og igangsætte en spredning af kundskaber og færdigheder. Derfor blev det almindeligt at yde udviklingsbistand i form af projekter. I de første år var også den såkaldte *gap-filling* almindelig, dvs. udsendelse af professionsuddannede eksperter, som kunne overtage de stillinger, europæiske kolonister tidligere bestred, men i stort tal forlod ved uafhængigheden. Denne indsats var værdsat og fungerede ofte godt, men gik ikke videre end dagen og vejen. Målet var, at ulandenes egne kræfter tog over.

Et udviklingsprojekt var en eksemplarisk aktivitet, som skulle kunne gentages af andre. Enhver betydningsfuld post bemandede med en udenlandsk ekspert skulle også beskæftige en *counterpart*, der efter det originale projekts afslutning kunne bære faklen videre. En meget væsentlig del af udviklingsbistanden var – i tidens terminologi – *technical assistance* (faglig bistand), understøttet med materielle ressourcer, men med overførsel af knowhow som hovedmålsætning (Arndt 2000, s. 159f).

Donorerne mødte imidlertid historisk-institutionelle barrierer af en massivitet, de ikke

havde forestillet sig. Bistandsfilosofiens mentale og diskursive rødder var plantet i og sugede sin næring af erfaringerne med Nordverdenens industrialiseringsproces, hvor et øget investeringsniveau gik hånd i hånd med import af teknologi i form af maskiner og eksperter fra England, det 19. århundredes *workshop of the world*. Ifølge amerikaneren W.W. Rostows meget udbredte bog *Stages of Economic Growth* (1962) hvilede den økonomiske modernisering, med overgang til bæredygtig vækst, på en universel model, der havde øgede investeringer som sin kerne. Aleksander Gerschenkron (1952) havde dertil vist, at sent moderniserende lande kunne bevæge sig hurtigt frem ved at overføre de først udviklede landes erfaringer. Et levende konkret eksempel på muligheden for at overvinde struktur- og kontinuitetskriser ved at modtage hjælp udefra bød sig til i form af Marshall-hjælpen fra USA til Europa efter Anden Verdenskrig.

Mod forventning kunne disse succeshistorier ikke gentages ved projektarbejdet i udviklingslandene. Der var for det første en større udviklingsmæssig forskel mellem f.eks. Europa og Afrika, end der havde været mellem England og Kontinentet. Oven i kom de institutionelle barrierer. Teknologioverførslen fra England til Europa og USA i det 19. århundrede var sket inden for en markedsøkonomisk ramme, hvor der var identitet mellem processens »principaler« og de designerede modtagere af det endelige økonomiske overskud. Ved udviklingsbistanden var der ikke en sådan identitet, men tværtimod en enorm forskel og afstand mellem investorer (donorerne) og de tiltænkte modtagere (befolkningen i ulandene).

Modtagerlandets myndigheder havde nok en væsentlig interesse i at modtage bistanden, men ikke en tilsvarende interesse i fuldt ud at opfylde kravene om medfinansiering og medvirken. Dette skyldtes bl.a., at der i systemet var indbygget *adverse selection*: Dan-

mark lagde sig omkring 1970 endegyldigt fast på, at bistanden skulle gå til de fattigste lande, men disse lande, der uomtvisteligt havde mest behov for hjælpen, havde også færrest ressourcer til at udnytte den konstruktivt. Delvis som en følge af den svage modtagekapacitet var *moral hazard* til stadighed nærværende: Bistandsprojekterne kunne fungere som beskæftigelses- og indkomstgivende politisk infrastruktur. Risikoen var, at dette for modtagerne blev det primære formål. En anden side af samme problem var donor-sidens tilbøjelighed til at ignorere behovet for en ægte, højt motiveret forankring i det lokale miljø (Mosley & Eckhout 2000, s. 133-136).

Kapitaltilførslen via projekter var næppe tilstrækkelig stor og velorganiseret til, at den i sig selv kunne generere vækst. Men afgørende for dens fiasko var, at den ikke fungerede særlig godt som medie for den tiltænkte overførsel og spredning af teknologisk kompetence og institutionalisering af teknologiske procedurer. De positive eksternaliteter udeblev.

1970'erne

Man kan med baggrund i agency-teorien antage, at de personer på donorsiden, der så problemet, risikerede at skade egen karriere, hvis de gav udviklingsbistanden dårlig PR. At indsatsen ikke virkede efter hensigten, blev alligevel udsagt, men i teknokratisk indpakning, nemlig i FN's såkaldte Jackson-rapport (UNDP 1969). En politiserende kritik kom til udtryk i Gunnar Myrdals *Asian Drama* (1968). Myrdal viste diskrepansen mellem de faktiske samfundsforhold og strategierne for økonomisk vækst, men det var en vanskelig og ujævn bog.

De kritiske udviklingsteorier kendt som »strukturalisme« og senere den radikale »afhængighedsteori« leverede mere simple og sammenhængende argumenter for et kursskifte. Centralt stod, at udviklingslandenes nationale magthavere ikke tjente befolkningens

interessers, men understøttede en global arbejdsdeling efter kolonialt mønster, til de udviklede landes fordel (Love 1990; Brewer 1990, s. 161-199). Virkningen af denne teori-dannelse blev stor, men kun indirekte, for der måtte ske en tilpasning til forholdene i donorlandene for at omsætte de radikale analyser til pragmatisk udviklingspolitisk doktrin. Ideen om en mønsterbrydende indsats rettet mod den brede befolkning var det eneste, der blev tilbage, men det var også nok.

I den mellemstatslige handelspolitik blev de strukturelle skævheder i handelsmønstrer omdrejningspunkt for udviklingslandenes forsøg på at fremme en Ny Økonomisk Verdensorden, bl.a. via UNCTAD – en mødeserie der udviklede sig til en fast institution – og Nord-Syd-kommissionen (1977-80/83), under Willy Brandts formandskab. Med olie-krisernes påvirkning af prisrelationerne på verdensmarkedet syntes tiden at være inde til handling, men bestræbelserne løb i begyndelsen af 1980'erne ud i sandet (Folke 1993, s. 37-38). De rige lande ville ikke give køb på deres konkrete økonomiske interesser. Udviklingslandene fortabte sig i en radikal, men udsigtsløs retorik, hvis budskab var, at der skulle skabes udlignings- og investeringsfonde, kontrolleret af dem selv, men finansieret af Vesten. Som forståeligt er, ville Den Tredje Verdens ledere hverken anerkende intern systemisk dysfunktion eller egen fejlslagen politik som forklaring på deres landes problemer. Heller ikke hos modparten i i-landene var det blevet muligt, endnu så kort tid efter afkoloniseringen, åbent at stille spørgsmålstegn ved legitimitet og rationalitet i udviklingslandenes styreformere.

I den danske debat, bl.a. i forbindelse med en revision af udviklingssamarbejdsloven i 1970-71, blev frustrationen over udviklingsarbejdets tendens til at køre fast omsat i en overilet anfægtelse af sammenhængen mellem økonomisk vækst og social velfærdsudvikling.¹ De fleste syntes blinde for den kendsgerning, at

Tabel 1.
Bilaterale bistandsprojekters sektorfordeling 1962-1992

| År (påbegyndt): | Opgjort efter antal | | | Opgjort efter bevillingsmasse | | |
|--------------------------------|---------------------|-----------|-----------|-------------------------------|-----------|-----------|
| | 1962-1972 | 1973-1982 | 1983-1992 | 1962-1972 | 1973-1982 | 1983-1992 |
| Sektor: | | | | | | |
| Uddannelse | 21% | 15% | 14% | 10% | 9% | 3% |
| Sundhed | 9% | 12% | 10% | 8% | 13% | 4% |
| Drikkevand og sanitet | 2% | 9% | 9% | 2% | 15% | 12% |
| Anden social infrastruktur | 5% | 6% | 12% | 1% | 1% | 8% |
| Økonomisk infrastruktur | 8% | 16% | 18% | 12% | 15% | 33% |
| Produktionssektorer | 54% | 41% | 31% | 64% | 41% | 36% |
| Multisektorprojekter | 0% | 2% | 4% | 0% | 5% | 1% |
| Andet (hoveds. programbistand) | 0% | 0% | 2% | 3% | 0% | 3% |

Kilde: Egne beregninger på grundlag af Danida-projekt-databasen, jf. Nielsen 1992.
Tak til cand.polit. Svend Joensen for udarbejdelse af model til diskontering.

man endnu havde til gode at se et vækstgenembrud i de asiatiske og afrikanske lavindkomstlande. Målsætningen om økonomisk vækst blev opretholdt som officiel dansk bistandsdoktrin, men den danske hjælp skulle nu også sigte mod udjævning af sociale skævheder i modtagerlandene. Den internationale ækvivalent til denne målsætning var, at udviklingsbistand i højere grad skulle sigte mod opfyldelse af »elementære behov« (*basic needs*) og sætte fokus på fattigdom (Thorbecke 2000, s. 28-31). Disse ideers udbredelse foregik især gennem henholdsvis ILO og Verdensbanken, sidstnævnte under Robert S. McNamaras ledelse (Mason & Asher 1973, s. 475), som paradoksalt nok på denne tid var et af de mest yndede hadeobjekter for kritikere af den gældende verdensorden. Institutionens internationale årsmøde i København i 1970 udløste hårdhændede konfrontationer mellem politi og demonstranter.

Den nye strategiske tankegang blev naturligvis ikke udmøntet som passive overførsels-

indkomster til verdens fattige. Tværtimod blev investerings- og dermed udviklingssigtet med den danske bistand fastholdt uden vaklen. Vægten blev imidlertid gradvis skubbet væk fra vareproduktion i landbrug og fremstillingsvirksomhed over mod offentlige serviceydelser via teknisk og social infrastruktur (tabel 1). Allerede forinden var skole- og sundhedsvæsen vel tilgodeset, og netop disse sektorer blev da heller ikke stabilt opprioriteret, selv om især uddannelsesområdet vandt godt frem i en periode omkring 1970. Derimod skete der en stor og vedholdende omvægtning over mod anden infrastruktur, som el- og vandforsyning, veje og jernbaner, kommunikation. I overensstemmelse med Verdensbankens klassiske udlånspolitik blev bistandsydelse i stigende grad brugt til at løfte kollektive finansieringsopgaver, som lokale midler ikke var tilstrækkelige til, og som ikke var attraktive for fremmede private investorer, men måtte ligge i offentligt regi. Sundhed, uddannelse og anden direkte pleje af den humane kapital var fint

kompatibel med det nye satsningsområde. I mange tilfælde er det ikke muligt at skelne præcist mellem den tekniske og den humane side af en investering i infrastruktur. F.eks. kan bedre vandforsyning både ses som et input til produktionen og et direkte bidrag til øget social velfærd for det private individ.

Omvægtningen væk fra især fremstillingsvirksomhed kan tolkes som en reaktion på vanskeligheden ved at implantere produktionsenheder med et direkte overskuds- og vækstorienteret formål i et udviklingsland på en gang ressourcetsvage og overregulerede økonomiske struktur. Institutionelt betragtet er det muligt at omgå manglen på incitament og pro-aktiv virksomhedskultur i privilegerede modtagermiljøer ved at satse på kollektive strukturer som en *mulighed*, de økonomiske aktører i bredere forstand kan udnytte – eller ikke udnytte. Det land, der modtager en vej eller et vandforsyningsprojekt, opnår – eller rettere: påtvinges – effektivt ejerskab, idet projektets videre skæbne alene er et spørgsmål om vedligeholdelse, drift og brug af det specifikke økonomiske aktiv, men ikke rummer noget krav om, at der skal ske en videreførelse ved reproduktion og spredning af kompetenceinput. Infrastruktur er både rettet mod et akut behov – ligesom under den ganske succesrige *gapfilling* – og udgør en langsigtet investering med transformerende sigte. Indlejringsproblemet forbliver dog uløst også efter denne model og kan hindre selv en passiv vedligeholdelse af de overførte aktiver (Staur 2005, s. 43).

Om skiftet i investeringsfokus fra 1960'erne til 1970'erne er det endvidere vigtigt at bemærke, at der *ikke* skete en bevægelse over mod importsubstituerende industrialisering. Dette svækker Paldams ovenfor citerede opfattelse af, at denne tankegang har været et kors for dansk bistandspolitik. Ganske vist var det bredere afhængighedsteoretiske tankemønster, som bl.a. omfattede en sådan investeringsstrategi, aktivt og populært i 1970'erne, men ho-

vedsagelig som legitimering af det standpunkt, at noget var galt og en forandring påkrævet. Importsubstitueringen var allerede blevet udmøntet i den ældre, politisk moderate strukturalistiske skole. Den var da også fuldt kompatibel med den danske bistands sektorfordeling i 1960'erne, som normalt blev begrundet med argumenter, der var positive over for den herskende samfundsorden. Ironisk nok blev netop importsubstituering og valutabesparelse ført i marken som forsvarende argument, da investeringsstøtten til Carlsberg-bryggeriet i Malawi blev kritiseret for ikke at opfylde et udviklingsbehov af relevans for landets befolkning (*Folketingstidende* 1966/67, 2. samling, bd. II, sp. 4282-4285 (17.5.67)). I 1970'erne gik man om noget væk fra denne kurs.

Opprioriteringen af infrastruktur på bekostning af produktion blev ikke »solgt« til offentligheden med udviklingsøkonomiske argumenter. På det ideologiske plan stod den mere diffuse forestilling om at tilgodese elementære behov i centrum. Retorikken stemte for så vidt udmærket med den reelle udmøntning, men den overbetonede det umiddelbare, humanitære aspekt og nedtonede de økonomisk-teknokratiske rationaler, der stadig var fuldt aktive i baggrunden.

Et andet nyt strategielement, der blev afprøvet, men ikke slog stærkt igennem, var lokalt funderede multisektorprogrammer. Erfaringer tydede på, at mindre projekters manglende indlejring i det omgivende samfund bidrog til den svage egendynamik. Et muligt svar på denne udfordring var store integrerede projekter, hvis komponenter støttede hinanden. Der var flere kilder til denne idé. FN's Jackson-rapport havde i 1969 foreslået, at udviklingsressourcerne skulle koordineres bedre gennem »landeprogrammer«. I Danmark eksperimenterede man med »perspektivplaner« til hjemmebrug. Desuden var det en nærliggende tanke, at ulandene i syd kunne udvikles efter samme principper, som Grønland var blevet det. Tanken om at give

bred støtte til et lokalt område kunne begrundes teknokratisk, men appellerede også til befolkningens – og dermed parlamentarikerens – ønske om, at bistanden ikke skulle være kolde investeringer, men styrke det menneskelige fællesskab. Der blev iværksat et stort eksperiment i form af Noakhali-projektet i Bangladesh (1978-1992), omfattende et mix af infrastruktur, uddannelse, landbrugs- og fiskeristøtte samt »sociale« programdele (Thorning 2002). Det krævede store ressourcer at koordinere sådanne projekter, og i den kommende periode fastholdtes, trods et opsving for multisektorprincippet, det mere traditionelle enkeltprojekt som normalformen for Danmarks bilaterale bistand.

1980'erne

Den internationale donorstrategi blev især påvirket af to faktorer: udviklingslandenes gældsproblemer og det generelt øgede fokus på ansvarlig makroøkonomisk afbalancering. Anført af de konservative regeringer under Margaret Thatcher i Storbritannien og Ronald Reagan i USA, assisteret af den monetaristiske skoles dygtige og indflydelsesrige repræsentanter i økonomifaget, blev udbudssiden og konkurrencedygtigheden gjort til centrale elementer i skabelse af økonomisk vækst. Efter krisen ved det lange efterkrigsopsvings ophør og turbulensen på de internationale energimarkeder i 1970'erne og begyndelsen af 1980'erne blev budget- og kreditdisciplin for en tid alfa og omega i mange lande. Udviklingslandene kunne ikke undslå sig for at følge med. De blev ramt af den kombinerede effekt af olieprissvingningerne og en alt for optimistisk låne- og investeringspolitik i fortiden. Det symbolske højdepunkt var, da Mexico suspendede sine gældsbetalinger i 1982. 1980'erne er i eftertiden kendt som »det tabte årti«, hvor investeringerne og væksten gik i stå i Den Tredje Verden som følge af den hårdhændede balancenopretning og strukturtilpasning (Thorbecke 2000, s. 33, 37).

Med skiftet fra produktion til infrastruktur havde man i det danske program mindsket problemet med, at lokale aktører skulle tilegne sig og videreformidle den nye, i projekterne indlejrede teknologi, såfremt projektet skulle udvikle landet. Den problematiske projektarbejdsform forblev imidlertid aktiv. Modtagerlandets politiske ledelse og dennes bagland havde stadig andre interesser i bistanden end den teknisk-økonomiske. Blev dele af landets basisbehov dækket via bistand, kunne frie ressourcer lettere afledes til militær oprustning eller andet, der tjente til at skabe og konsolidere magt og prestige frem for at udvikle. Ofte var dette i modstrid med befolkningens interesser og behov, men ikke altid. Også redistributive foranstaltninger eller ikke-indtægtsdækkede omkostninger (fødevare- eller energisubventionering), der havde til formål at dæmpe trusler om civil uro og opretholde støtte til regeringen, kunne indgå i en i donorlandenes øjne uansvarlig politik og derved fremme konditionalitetsprincippet (Harik 1992; Murshed & Sen 1995, s. 498). Indrømmelsen af, at man ikke opfattede modtagerstaterne som ligeberettigede partnere, der handlede efter fælles rationalitetsparametre, blev mere åben.

Et udvalgsarbejde i 1982 om det danske bistandskoncept viste, at Danmark med sit – voksende – bidrag ønskede at opretholde en positiv og så vidt muligt ubetinget støtte til udviklingslandene, som alternativ og supplement til den stramme og lidet generøse linje der lå i den stagnerende DAC-bistand, det skærpede internationale finansregimente og de fastlåste handelsforhandlinger (*Betænkning ...* 1982, s. 13f, 51-53, 63). Konditionaliteten blev dog accepteret som princip (Olsen 1995, s. 206) og operationaliseret i et mere politisk præget valg af samarbejdslande end før. Modtagerregeringer skulle tilgodese befolkningens behov og respektere dens rettigheder og undlade at involvere sig i ydre konflikter. Dette gled til tider over i en mere tilfældig og ad hoc-præget regulering af bistandsflowet efter generelle

Tabel 2.

Nye bilaterale projekter til Moçambique og Nicaragua 1975-1992

| År | Moçambique | Nicaragua | Nye projekter i alt | Moçambique og Nicaragua, andel |
|--------------|------------|-----------|---------------------|--------------------------------|
| 1975 | 1 | | 34 | 3% |
| 1976 | 1 | | 31 | 3% |
| 1977 | 5 | | 45 | 11% |
| 1978 | | | 53 | 0% |
| 1979 | 2 | | 40 | 5% |
| 1980 | 1 | | 43 | 2% |
| 1981 | 1 | 2 | 40 | 8% |
| 1982 | 4 | 1 | 50 | 10% |
| 1983 | 4 | 2 | 49 | 12% |
| 1984 | 2 | 1 | 53 | 6% |
| 1985 | 2 | 1 | 47 | 6% |
| 1986 | 4 | 2 | 57 | 11% |
| 1987 | 11 | 1 | 83 | 14% |
| 1988 | 5 | 8 | 128 | 10% |
| 1989 | 17 | 14 | 181 | 17% |
| 1990 | 13 | 4 | 177 | 10% |
| 1991 | 13 | 9 | 229 | 10% |
| 1992 | 3 | 7 | 65 | 15% |
| I alt | 89 | 52 | 1405 | 10% |

Kilde: Se tabel 1

udenrigspolitiske markeringsbehov over for enkelte lande (Estrup 1995).

Omvendt kunne et lands bestræbelser på at opretholde en national uafhængighed over for fremmede magter eller indre opposition, der støttede sig til sådanne magter, fremme et dansk engagement. Danmark gav således betragtelig og tiltagende støtte (tabel 2) til to nye modtagerlande, der alt andet lige nok måtte betragtes som kontroversielle, nemlig Moçambique og Nicaragua. Begge steder var regeringen etableret gennem en væbnet konflikt og indtog, i hvert fald på papiret, stærkt venstreorienterede holdninger, grænsende til egentlig alliance med Sovjetunionen og Cuba. Kombinationen i begge de to lande af en relativt folkevenlig og ukorrumpert civil

forvaltning og kampen mod en opposition, der skrupelløst betjente sig af voldelige, udenlandsk finansierede midler, vandt imidlertid den danske støtte. Det skete ikke med udelt tilslutning, men det fremmede formentlig sagen, at de nye modtagerlandes socialt progressive uafhængighedslinje skabte en hidtil uset stærk mobilisering af den politiske venstrefløj til fordel for den statslige ulandsbistand. Indtil dette tidspunkt – dog bortset fra SF – havde dette nærmest blot været latent, i bedste fald tøvende. Hjælpen til apartheid-ofre og befrielsesbevægelser i det sydlige Afrika var længe den eneste væsentlige, men stadig ret snævre mobiliseringskanal (jf. Morgenstjerne 2003, s. 52-55, 70-75). Inddragelsen af Moçambique og Nicaragua som modtagerlande betød, at de venstre-

fløjsaktive dele af post-1968-generationen engagerede sig positivt i udviklingsarbejdet, først gennem »yndlingslandene«, men hurtigt på en bredere front og med stigende accept af, at udviklingsproblemer er et langsigtet problem, der ikke kan løses med den politiske magtanvendelses hurtige fix. Udviklingspolitikken blev derved en kanal for integrering af den radikale 1970'er-opposition i samfundets bærende institutioner. Noget lignende skete i andre lande, f.eks. Canada og Norge (Lohmann 1995 s. 137-140; Pearson & Draimin 1994, s. 268, 277; Ruud & Kjerland 2003, s. 237-245).

Som del af denne proces – og igen i samklang med, hvad der skete andre steder – var 1980'erne årtiet, hvor ngo'erne – *non-governmental organizations* – blev et vægtigt indslag i de rige landes bistandsstrategi. I Danmark havde man allerede siden midten af 1960'erne haft Mellempfolkeligt Samvirkes frivilligprogram, der blev en tung post omkring 1970, men derefter gik tilbage. Ved midten af 1980'erne var de danske ngo'ers andel af det bilaterale budget omkring 5 %, voksende til ca. 15 % i anden halvdel af 1990'erne (Degnbol-Martinussen & Engberg-Pedersen 1999, s. 108). Ngo'erne frembød flere væsentlige fordele. De aktive deltagere, ansatte så vel som aktivister, kunne forventes at være besjælet af en særlig mål-loyalitet, ildhu og vilje til at få det bedst mulige resultat ud af de givne midler. En ngo var typisk fokuseret på bestemte områder eller temaer, dvs. frembød en specialiseringsfordel. Udlicitering betød en aflastning af det statslige bistandssystem, men også en sund konkurrence for dette. Endelig kunne ngo'erne operere mere smidigt og ubundet i modtagerlandet (Westergaard 1993, s. 92-93).

På den anden side var der også indbyggede ulemper, som begrænsede størrelsen af deres andel i bistandsprogrammet. Ngo'er var normalt små og kun i stand til at operere i mindre skala og inden for deres specialiserings-

felt. Deres fundering i engagement og god vilje var ikke en udelt fordel i institutionel henseende, idet idealisme kan dække over subsidie-jagt.

Subsidiering var også et tema i forbindelse med industriens øgede interesse for udviklingsbistanden i 1980'erne. Erhvervslivet havde altid været involveret i dansk udviklingspolitik ved fyldig repræsentation i Styrelsen og via forskellige garanti- og støtteordninger til fremme af dansk eksport til og investering i udviklingslandene. Den ordning, der havde størst betydning, var statslån, der var finansielt gunstige, men i vidt omfang bundet til indkøb i Danmark. Det blev anslået, at der i ordrene typisk lå en overpris på omkring 20 %. Dette var dog acceptabelt, eftersom statsstøtten på grund af den favorable finansiering ikke belastede ulandene. Samtidig kunne subsidiet ses som et middel til at vænne danske erhvervsvirksomheder til at gebærde sig på en del af verdensmarkedet, der på længere sigt kunne blive lukrativt, men indtil videre var risikabelt og besværligt at udforske for den enkelte virksomhed, der gik ud på egen hånd.

I 1980'erne blev statslånene udfaset som bistandsform. Gældsproblemerne i udviklingslandene var overvældende, og det var en rationalisering og tilpasning til de faktiske forhold, at kreditter nu blev holdt inden for det egentlige internationale finansielle system, mens bilateral bistand blev omlagt til gaveform. Andre danske bestræbelser på at kompensere for de generelt skærpede krav om disciplin, var gældslettelse og ydelse af nødvendige råvarer, f.eks. kunstgødning, i gaveform. Bistandstypernes omvægtning fremgår af tabel 3. Såfremt de bundne gaver bestod af varer, som ulandene havde et virkeligt og erkendt behov for, virkede de som et kredit- og valutabesparende tilskud.

1990'erne

Med de bundne låns forsvinden var udvik-

Tabel 3.
Bilaterale bistandsprojekters finansieringstype

| År (påbegyndt): | Opgjort efter antal | | | Opgjort efter bevillingsmasse | | |
|---------------------------------|---------------------|-----------|-----------|-------------------------------|-----------|-----------|
| | 1962-1972 | 1973-1982 | 1983-1992 | 1962-1972 | 1973-1982 | 1983-1992 |
| Type: | | | | | | |
| Gavefinansierede projekter | 48% | 52% | 85% | 29% | 54% | 70% |
| Statslånsfinansierede projekter | 49% | 37% | 11% | 70% | 39% | 23% |
| Vareleverancer i gaveform | 3% | 11% | 4% | 1% | 7% | 7% |

Kilde: Se tabel 1

lingsbistandens »returprocent«, dvs. den andel, der vendte tilbage som efterspørgsel på det danske marked, truet. Der var ikke længe det samme nationaløkonomiske udlandsbalancehensyn at tage som i tidligere årtier, men industrien var ked af at miste den fordel, der havde ligget i den gamle statslånsordning. Ansporet af truslen fra afindustrialiseringen og udfordringen fra økonomiens internationalisering øgede erhvervet sin interesse for udviklingspolitikken, og i 1993 indførtes det såkaldte privatsektorprogram, som ved ydelse af forskellig støtte skulle stimulere danske erhvervsvirksomheders samarbejde med partnere i udviklingslandene (*Privat Sektor Programmet* 2002). Siden 1960'erne havde der været eksportkredit- og investeringsgarantiordninger samt statslig/ privat joint venture via Industrialiseringsfonden for Udviklingslandene. Privatsektorprogrammet var et mere fleksibelt og aktivt samarbejde.

Dets positive potentialer var de samme som ved ngo'erne. Et engagement, der beroede på specialisering og fremme af særlige interesser – hvad enten disse så var idealistiske eller kommercielle – måtte formodes at betyde stor energi, målrettedhed og kompetence. Det i teoretisk henseende specielt fordelagtige ved at indlede et privatsektorprogram var muligheden for atter at igangsætte aktiviteter, som 1) sigtede mod vareproduktion; 2) var lokalt og

privat forankrede; og 3) kombinerede investering med teknologioverførsel, denne uafviselige nøglekilde til økonomisk vækst. Man kunne håbe på større chance for succes nu end ved 1960'ernes bureaukratisk styrede projekter, eftersom der denne gang var tale om normale økonomiske incitamenter, dvs. mulighed for at opnå en – privat – fortjeneste. Subsidieafhængighed udgør dog en risiko (Kragh m.fl. 2000, s. 317), og de faktiske resultater forekommer usikre (Kragelund 2005).

Andre nye tendenser efter 1989 kan på nogle måder forekomme radikale, men ligger også i tydelig forlængelse af det hidtil kendte, både på løsnings- og på problemsiden (Thorbecke 2000, s. 38-40). Den væsentligste nyskabelse er det klare og erklærede fokus på *good governance*, dvs. støtte til demokratiske styreform, menneskerettigheder og almindelige borgerrettigheder, korruptionsbekæmpelse og effektiv forvaltning. Dette er en videreførelse af 1980'ernes konditionalitetsprincip og den tanke, at donorsiden med rimelighed kan forlange garantier for, at bistandsmidlerne ikke direkte eller indirekte afledes til uvedkommende formål. Men der er den væsentlige forskel, at 1980'ernes krav til den økonomiske politik, specielt balanceforholdene og den overordnede ressourceallokering i modtagerlandene, fortsat lå inden for det nationale suverænitetssprincips rammer. Det var – i hvert fald i prin-

cippet – en kontraktlig relation, der fra begge sider kunne siges ja eller nej til, og som i gennemførelsesfasen alene beroede på en ydre overvågning af et sæt simple aftalte forpligtigelser.

1990'ernes institutionelt orienterede strategi byggede derimod på, at donorsidens mikro-management ikke alene skulle omfatte teknik og økonomi i enkeltprojekter og sektorprogrammer, men udstrækkes til modtagersidens politiske og administrative system (Elklit 1994, s. 80 og generelt). Dette blev dels gjort til genstand for programaktiviteter inden for lovgivning, retshåndhævelse og forvaltning, dels blev det inddraget som privilegeret aspekt i forbindelse med aktiviteter på de traditionelle indsatsområder. Den nye strategiske målsætning hvilede på den betragtning, at »institutioner« – interaktionsstrukturer og dertil knyttede forventnings-, regel- og sanktionssystemer – udgør kernen i et samfund og er en mere kritisk komponent i bestemmelsen af vækst- og udviklingspotentialer end kvantitative variable som uddannelsesniveau eller kapitaldannelse. Økonomisk-idéhistoriske korrelater hertil er f.eks. Douglass Norths (1994) økonomiske historie og teorierne om netværksdannelse, der i deres ideelle form hviler på frivillig tilslutning og erfaringsbaseret tillid (Madsen 2004, s. 75-82).

Et af nøglebegreberne var »ejerskab« – *ownership*. Dette dobbeltplusgode ord betød, at projektet tilhørte modtageren, ikke givoren; dog med den implikation, at der ikke var tale om en rettighed, men en pligt, der skulle udføres på en bestemt måde. Ordet betød både sit pålydende og det stik modsatte heraf (Orwell 1949, s. 50; Andersen 2000, s. 185; Gibson 2005, s. 11-13).

Trods ejerskabsideens eksternalisering af donorerens kontrol er i-landenes eksperter tydeligt aktive inden for ulandenes forvaltningsapparater. Øgede omkostninger ved at drive et mere overvåget og kontrolløst system er et

problem, hvis alvor dog foreløbig kan nedtones, fordi der formelt ikke er tale om kontrol, men om kompetenceoverførende bistand, der skal skabe forudsætninger for *ownership*. Der instrueres i brugen af de rette styringsteknologier og investeres penge i disses implementering.

Med *Good Governance*-strategien er grænsen for, hvor den betalende part – principlen – kan stille krav om ret til indsigt, indsigelse og indflydelse, flyttet længere ud. Et halvt århundrede efter afkoloniseringen ønsker Nord atter at overtage en del af magten i Syds lande. I den danske debat er der provokatorisk blevet talt for en form for »genkolonisering« af Afrika (Hyllebjerg 2005), byggende på det samme rationale som *good governance*-strategien. Det ville dog være overilet at betegne denne som neo-kolonialisme eller historisk gentagelse. Globaliseringen umuliggør, at enkelte rige lande får de facto-ejerskab til specifikke oversøiske territorier. Også andre nationer end udviklingslandene har måttet acceptere, at internationale institutioner, i form af både organisationer, konventioner og aftaler, sætter grænser for den formelle såvel som reelle grad af national suverænitæt.

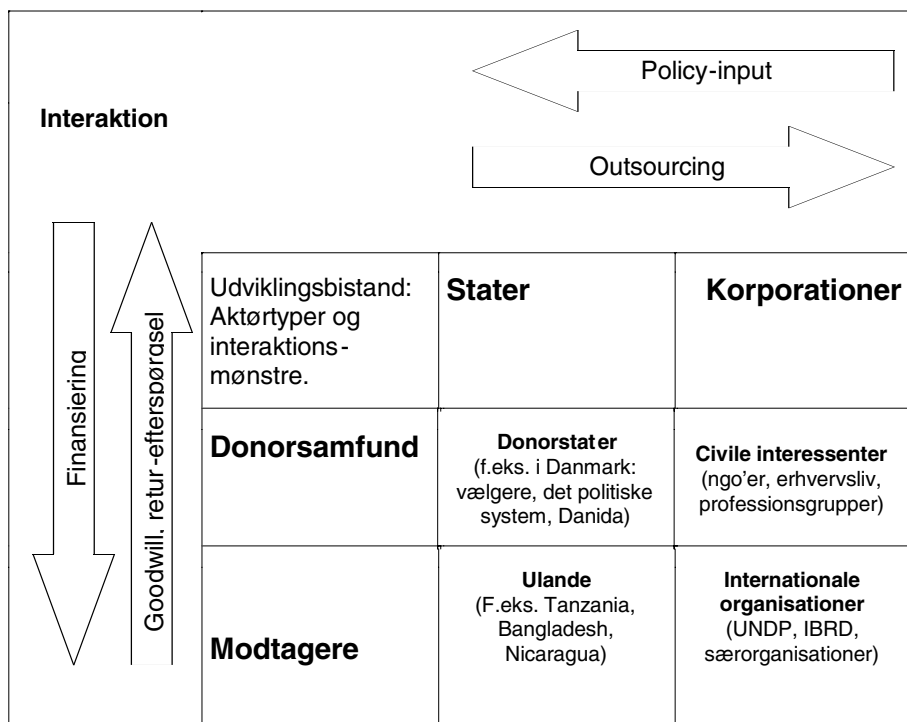
1980'ernes ngo-mobilisering blev som nævnt ovenfor udvidet til en høj budgetandel i 1990'erne. I 2002 samarbejdede Danida med mere end 80 danske eller internationale private organisationer mod ca. 30 i 1982 (Danida 1982, s. 226-228; Danida 2002, s. 63; Oakley 1999, s. 4). De vigtige samarbejdspartnere, som står for hovedparten af ngo-midlerne, er de samme, men deres profil er forandret. Førhen var Mellempopulært Samvirkes vigtigste opgaver at informere om ulandsforhold i Danmark og at bestyre et idealistisk frivilligprogram, der dels stillede uerfaren, men kapabel og veluddannet arbejdskraft til rådighed til forskellige opgaver i udviklingslandene, dels gav danske unge en erfaringsmulighed, der også kunne blive samfundsgavnlig. Ibis, det tidligere World Uni-

iversity Service, var den mindre, men slagkraftige organisation, der kombinerede professionalisme med meget dedikerede og bevidste medarbejdere og aktivister. Der er sket en ensretning, idet Mellemfølkeligt Samvirke har gennemgået en almindelig professionalisering (Degnbøl-Martinussen & Engberg-Pedersen 1999, s. 216-217). I dag rekrutteres der ikke frivillige til engageret indsats på lavindkomst, men medarbejdere med specifikke kompetencer til specifikke poster, til konkurrencedygtig løn.

Der er dog også sket en bevægelse i folkelig og idealistisk retning. Svarende til, at udviklingsbistanden i 1960'erne afspejlede danske idealer og selvforståelse i forsøgene på at udbrede f.eks. andelsideologien, er der i 1990'erne blevet knæsat en linje, der ikke a-

lene skal inkorporere vore værdier på kønsrolle- og miljøområderne i bistanden som helhed (Danida 2000, s. 21, 27-31), men opmuntrer til, at der arbejdes intensivt med disse temaer på mikroplanet, i små projekter og programmer tæt på eller blandt lokalbefolkningen (Oakley 1999, s. 12, 31).

En mistanke om sekulær missionsvirksomhed melder sig, men der er på den anden side fælles træk mellem målsætninger og handlingsformer på dels det niveau, der sigter mod *good governance* i politik og administration, dels mikrostøtten i civilsamfundet. Begge steder består det underliggende rationale i at ændre rammer, spilleregler og bevidsthed for – i en hypotetisk fremtid – at kunne slække på mistæksomhed og kontrolmekanismer i den teknisk-økonomiske del af



Figur 1. Aktørtyper og interaktionsmønstre i udviklingsbistanden

bistandsprogrammet. Strategien søger at forene ekstern kontrol med lokal *empowerment* (Degnbol- Martinussen & Engberg-Pedersen 1999, s. 207-211).

For 1990'erne er det ikke muligt at foretage en grundig kvantitativ analyse af den bilaterale bistands sammensætning, idet projektdatabasen, der ligger til grund for de foregående tabeller, kun rækker til 1992. Det er dog muligt at ane en udviklingstendens ved at se på de seneste år, der er med. Væksten i gruppen »øvrige social infrastruktur« var meget markant, gående fra 10 nye projekter i perioden 1985-1988 til 67 nye projekter i årene 1989-1992. Denne vækst, der svarer til en stigning fra 8 % til 21 % af alle projekter inden for social infrastruktur, antyder en eksperimenterende fase med særlig vægt på det sociale »værdibetonede«. Det samme gør projekternes beskedne gennemsnitsstørrelse.

Det kan blive vanskeligt at komme videre med en konsistent kvantitativ analyse, for der er i den mellemliggende tid blevet gjort principielt op med projektstruktureringen af arbejdet. Man kan dårligt forestille sig, at der ikke fortsat sker en afgrænsning mellem geografisk og kronologisk bestemte indsatser, men koordineringen mellem disse er blevet søgt forbedret ved at arbejde ud fra samlede sektorprogramindsatser (Ewers 1994, s. 38f; Andersen 2000, s. 179).

Ud fra en teoretisk-kritisk betragtning kan 1990'ernes nye strategi tænkes at forskyde principal/agent-konflikten over mod donor-samfundet selv. Eftersom den centrale bistandspolitiske målsætning nu i højere grad er baseret på værdimæssige end på teknologiske målsætninger, åbnes der for, at flere aktørtyper kan være med i et program, der begynder at være overlæst med målsætninger og ambitioner (Mosley & Eeckhout, s. 142f). Bistandsapparatet eksponeres stærkere for amatørisme og subsidie-jagt fra grupperinger med rigtige meninger eller velerhvervede in-

teresser (Olsen 1995, s. 202; Sobhan 2005, s. 26). Filtreringsmekanismerne i bevillingsinstanserne bliver belastet. Med ambitionen om i højere grad at operere på lokalsamfundenes mikroniveau og at bearbejde befolkning og myndigheders indstilling og adfærdsmønstre frem for at overføre og operationalisere materielle ressourcer, kan det blive endnu sværere end før at danne sig et indtryk af, om indsatsen sætter sig reelle spor. Den traditionelle tekniske bistands mulighed for at arbejde i stor skala, med deraf følgende reduktion af de relative administrations- og transaktionsomkostninger, mindskes. Bistandsmidler presses over i småprojekter, der – alt andet lige – har et lavt potentielt afkast, fordi deres logistiske omkostninger er høje. Et slående eksempel på denne risiko er det berømte hønseavlprojekt i Malawi, hvor Danida i 2005 måtte udfri de uheldige uformuende deltagere af deres mikrokredit-gæld, nogle år efter at projektet brød sammen (Donnerborg 2005). At økonomiske initiativer i så lokalt og begrænset regi overhovedet bygger på bistand langvejs fra, vækker mistanke om, at dele af indsatsen er en tomgangsindustri, der tolereres, fordi de enkelte projekter forsvinder i det større billede.

Ikke kun ved *outsourcing*, men også i bistandsforvaltningens indre organisation vil lignende og afledte risici være til stede. De eksterne operatører er ikke alene agenter, der udfører en opgave mod betaling, men også vælgere og opinionsdannere, der kan påvirke ønsker og forventninger hos de centrale beslutningstagere. For statens embedsmænd kan det blive problematisk at rejse kritik. Det samme gælder, når det skal vurderes, hvad udsendte eksperter egentlig får udrettet, når deres opgave er at lave om på et udviklingslands regeringsførelse frem for som tidligere f.eks. at få et vandingssystem opstillet, igangsat og indkørt. De institutionelle og sociale målsætningsdominans medfører endelig, at nye professionsgrupper vinder frem ude i marken. Jurister og antropologer er *qua*

deres uddannelse mere retorisk og i det hele taget verbalt orienterede end ingeniører og agronomer og kan lettere – og måske med større sindsro – operere, hvor symbol- og kommunikationsniveauet fylder meget. Miljøet kan ende med at blive autonomt, selvgitimerende og ligefrem fikcionaliserende vis-a-vis den materielle virkelighed, som det er bistandsapparatets ultimative opgave at påvirke. Mistanke om, at der kan udvikle sig et aristokrati af udviklingsarbejdere med egne interesser og dagsordener, er ikke af ny dato. I 1980'erne var kritikken periodevis stærk, men den gik mere på en frådsende livsstil end på ekspertgruppedannelsens mulige strukturelle dybdevirkninger (jf. Degnbol-Martinussen & Engberg-Pedersen 1999, s. 235-237).

Konklusion

Bistandsstrategiernes udvikling over fire årtier er i det foregående blevet analyseret under den forudsætning, at de dybtliggende målsætninger om økonomisk og social udvikling af fattige lande og regioner er stabile, trods en tvetydig og uklar forståelse af forholdet mellem økonomisk vækst og social fremgang. Udviklingsbistandens centrale problem var – og er – vanskeligheden ved at gennemføre en vellykket teknologioverførsel og -spredning. De successive strategiske skift, et donorland som Danmark foretog, i samklang med internationale tendenser, var i høj grad styret af ønsker om at skabe en mere formålstjenlig adfærd hos systemaktørerne. Vanskelighederne herved har en konstant karakter, der kan beskrives via agency-teori.

Analysens historiske perspektiv er strukturalistisk: Koordinations-, kommunikations- og incitamentstrukturer skiftede som variationer inden for samme ramme. Der skete dog også grundlæggende forandringer, dels i den bredere kontekst, dels ved en stigende erkendelse og refleksiv begrebsliggørelse af problemernes art.

Skiftet fra første til anden tiårsfase hvilede på en skuffelse over, at investeringsgoder ledsaget af personelstøtte ikke slog rødder og voksede efter implantering. Ifølge tidens kritik var indsatsen ikke direkte nok. Den var for vækstorienteret og gik forbi dem, der trængte mest. Det første var ikke rigtigt, men det andet var. Af ideologiske årsager lod kritikken af ulandenes politisk-sociale institutioner sig ikke formulere på anden måde, end at bistanden i højere grad skulle rettes mod befolkningen og dens behov. Samarbejdet var godt nok som system, men retningen skulle justeres. Indsatsen skiftede væk fra investering i produktion over mod investering i kollektive faciliteter.

Dette løste dog ikke – men fremhævede snarere – ulandenes problemer med at påtage sig et effektivt, ansvarligt og fair ejerskab. Med gældsproblemerne i det efterfølgende årti blev denne konflikt tilspidset. Midlernes knaphed i forhold til behovene fremtvang en mere åben adfærdskritik. Konditionalitetskravene vandt frem. Dette svækkede dog ikke det danske fokus på befolkningens umiddelbare behov, som let kunne komme i klemme under konflikten mellem donor- og modtagerstater. Den dobbelte hensyntagen fremtvang en skelnen mellem samarbejdet med regeringerne og bistanden direkte til befolkningerne. Til dette bidrog ngo'erne stærkt. Deres deltagelse blev også stimuleret ved, at nye socio-professionelle grupper søgte attraktive arbejdsfelter i kølvandet på de rige landes krise og begyndende afindustrialisering. Et stærkere engagement fra holdningsbærende grupper i donorlandenes civilsamfund var endnu en side af samme ændring. Udviklingsbistanden blev en lille semi-autonom branche.

Berlinmurens fald og Kinas overgang til en blandingsøkonomi, der nok var autoritær, men også medførte en betydelig åbning, gjorde det lettere at insistere på det åbne, retfærdhedsbaserede samfund uden korrupsion og magtfordrejning. Globaliseringen, med dens

krav om hurtige og smertefri *peer to peer*-transaktioner, fremmede Nords egeninteresse i institutionelle reformer i udviklingslandene. Kravene om en balancerende og erhvervsvenlig makroøkonomisk politik samt liberaliseringer, alt ifølge den såkaldte Washington-konsensus fra 1989, blev suppleret med programmer vedrørende forvaltning, retsvæsen og sociale forhold.

De fire årtiers udvikling viser en øget forståelse for udviklingsproblemerne sammenhæng med den postkoloniale arv. Institutionelle forklaringslementer har hele tiden været aktive i denne proces, men er først blevet centralt placeret efter 1989. I samme periode er institutionel teori også på andre anvendelsesområder kommet til ære og værdighed. Den teoretiske og ideologiske legitimering af den bistandspolitiske strategi er også tidligere blevet underbygget med fremherskende økonomiske ideer: 1960'erne var en investeringsorienteret periode, med fokus på faktorsubstituering og sektorbalance samt teknologi og viden. Vækstforventningerne var høje. Ved efterkrigskonjunktursens ophør i 1970'erne fik keynesiansk efterspørgsels- og fordelingspolitik den utaknemmelige opgave at afdæmpe faldet i aktivitetsniveau og deraf følgende sociale problemer. Udmøntet som udviklingspolitik skete dette med inspiration fra ny »afhængighedsteori« og New Deal-ånden fra 1930'erne. Omkring 1980 var det klart, at krisen var for langsigtet og dybtgående til, at dette ville bære frugt. I stedet trådte budgetdisciplin og favorisering af aktørerne på udbudssiden, understøttet af monetaristisk teori. Den solidariske side af bistandspolitikken blev en kompensation for de skærpede finansieringsvilkår.

1990'erne blev præget af på den ene side globaliseringens liberalistiske ånd, på den anden side den voksende opmærksomhed på økonomiens indlejring i politiske systemer, kul-

tur og mentalitet. For at få bistanden til at virke skal institutionelle defekter udbedres i modtagersamfundene, hvilket er godt for dem, der lever af det. Men i forhold til ønsket om at fremme bistandens netto-effekt kan det blive en flaskehals. Fremskrives den strukturvarierende udviklingshistorie, der her er blevet fortalt, er nedtoning af den institutionelle reformindsats og en renæssance for »faglig bistand« (*technical assistance*) derfor en reel mulighed. Den kendte udviklingsøkonom Jeffrey D. Sachs argumenterer i dag for noget sådant, men opfordres af sine opponenter til ikke at ignorere den uafviselige viden om institutionelle barrierer for teknologi-overførsel, som de forgangne fire årtier har kastet af sig (Easterly 2005; Sachs 2006).

Note

1. Se f.eks. debatten i Folketinget 17.5.71, Folketingstidende 1970/71-III, sp. 6571; jf. endvidere Paldam 2005, s. 62f).

Referencer

- Aid in progress: Development Cooperation and the review of the Dutch Foreign Policy* (1995). Haag: Sdu Uitgeverijen.
- Andersen, Ole Mølgaard: »Sector programme assistance«, i Finn Tarp & Peter Hjertholm (red.): *Foreign Aid and Development: Lessons Learnt and Directions for the Future*. London: Routledge.
- Arndt, Channing (2000): »Technical co-operation«, i Finn Tarp & Peter Hjertholm (red.): *Foreign Aid and Development: Lessons Learnt and Directions for the Future*. London: Routledge.
- Bach, Chr. Friis m.fl. (forventes at udkomme 2007): *Idealer og realiteter: Dansk udviklingspolitikshistorie*. København: Gyldendal.
- Betænkning om principperne for den danske bistand til udviklingslandene afgivet af det af regeringen i december 1980 nedsatte udvalg* (1982). København.
- Brewer, Anthony (1990): *Marxist Theories of Imperialism: A Critical Survey*. London: Routledge.
- Danida (1983). *Danmarks deltagelse i det internationale udviklingsamarbejde 1982. Beretning fra*

- Styrelsen for internationalt udviklingssamarbejde*. København: Udenrigsministeriet.
- Danida (2000). *Denmark's Development Policy: Strategy. Partnership 2000*. København: Udenrigsministeriet.
- Danida (2003). *Danida's annual report 02*. København: Udenrigsministeriet.
- Degnbol- Martinussen, John & Poul Engberg-Pedersen (1999): *Bistand – udvikling eller afvikling: En analyse af internationalt udviklingssamarbejde*. København: Mellemløst Samvirke.
- Donnerborg, Troels (2005): »Sejr til afrikanske hønsekvinder«, *Fyens Stiftstidende* d. 8. marts.
- Easterly, William (2005): »A Modest Proposal«, anmeldelse af Sachs (2005). *Washington Post* 13-03-2005, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A25562-2005Mar10.html>
- Elklit, Jørgen (1994): »Demokratisering som udviklingspolitisk målsætning – hvorfor er det så svært?«, *Den ny verden*, 27. årgang nr. 3, s. 79-90.
- Estrup, Jørgen (1995): »Politiske betingelser i dansk bistandspolitik«, *Økonomi og Politik*, 68. årgang, nr. 2, s. 11-22.
- Ewers, Kirsten (1994): »Strategi som intention og redskab i den bilaterale bistand«, *Den ny verden*, 27. årgang nr. 3, s. 36-46.
- Folke, Steen ((1993): »Alternativer til udviklingsbistand«, *Den ny verden*, 26. årgang nr. 4, s. 37-47.
- Gerschenkron, Alexander (1952): »Economic Backwardness in Historical Perspective«, i B.F. Hoselitz (red.): *The Progress of Underdeveloped Areas*. Chicago: University of Chicago Press.
- Gibson, Clark C. m.fl. (2005): *The Samaritan's Dilemma: The Political Economy of Development Aid*. Oxford: OUP.
- Hyllebjerg, Rasmus (interview med) (2005): »Vi skal kolonisere Afrika«, *Politiken* d. 20. august.
- Jørgensen, Klaus (1977): *Hjælp fra Danmark: En studie i dansk u-landspolitik 1960-71*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Harik, Iliya (1992): »Subsidization Policies in Egypt: Neither Economic Growth Nor Distribution«, *International Journal of Middle East Studies*, bd. 24, ss. 481-499.
- Holm, Hans-Henrik (1982): *Hvad Danmark gør ...: En analyse af dansk u-landspolitik*. Århus: Politica.
- Kragelund, Peter (2005): »Danidas privatsektorprogram i Ghana – hvilke virkninger har det egentlig?«, *Den ny verden*, 38. årgang nr. 2, s. 69-80.
- Kragh, Mads Váczy m.fl.: »Foreign aid and private sector development«, i Finn Tarp & Peter Hjertholm (red.): *Foreign Aid and Development: Lessons Learnt and Directions for the Future*. London: Routledge.
- Kristensen, Thorkil (1968): *U-landsplanlægning - landbrug kontra industri*. København: Mellemløst Samvirke.
- Lohmann, Jens (1995): *Nicaragua: En politisk og økonomisk oversigt*. København: Udenrigsministeriet.
- Love, Joseph L. (1990): »The Origins of Dependency Analysis«, *Journal of Latin American Studies*, bd. 22, ss. 143-168.
- Madsen, Torben (2004): »Fra Sheffield til Silicon Valley. En Oversigt over industrielle klyngedannelses-teorier«, *Historisk Tidsskrift*, bd. 104, s. 63-84.
- Martens, Bertin (red.) (2002): *The Institutional Economics of Foreign Aid*. Cambridge: CUP.
- Mason, Edward S. & Robert E. Asher (1973): *The World Bank Since Bretton Woods*, Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Morgenstjerne, Christopher Munthe (2003): *Denmark and National Liberation in Southern Africa: A Flexible Response*. Uppsala: Nordiska Afrikainstitutet.
- Morrison, David R. (1998): *Aid and Ebb Tide: A History of CIDA and Canadian Development Assistance*. Waterloo, Ontario: Wilfrid Laurier University Press.
- Mosley, Paul & Marion J. Eckhout (2000): »From project aid to programme assistance«, i Finn Tarp & Peter Hjertholm (red.): *Foreign Aid and Development: Lessons Learnt and Directions for the Future*. London: Routledge.
- Murshed, S. Mansoob & Somnath Sen Aid (1995): »Conditionality and Military Expenditure Reduction in Developing Countries: Models of Asymmetric Information«, *The Economic Journal*, bd. 105, ss. 498-509.
- Myrdal, Gunnar (1968): *Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nations*, 1-3. New York: Random House.
- Nielsen, Henrik A.: *Databased Information on DANIDA-Projects 1962-91*, GUF Working Paper Series nr. 30, AAU 1992.
- Nissen, Christian S. (1970): *En analyse af mål i dansk bistandspolitik*. Københavns Universitet: specialeafhandling.

- North, Douglass C. (1994): »Economic Performance Through Time«, *The American Economic Review*, bd. 84, ss. 359-368.
- Oakley, Peter (1999): *The Danish NGO Impact Study: A Review of Danish NGO Activities in Developing Countries*. Synthesis Report. Oxford: INTRAC.
- Olsen, Gorm Rye (1995): »Dansk udviklingspolitik«, *Politica*, bd. 27, nr. 2 s. 195-212.
- Orwell, George (1949 [1948]): 1984. København: Hasselbalch.
- Paldam, Martin (1997): *Dansk u-landshjælp: Altruismens politiske økonomi*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Paldam, Martin (2005): »Hjælper udviklingshjælpen«, *Udenrigs*, nr. 4, ss. 62-75.
- Pearson, Katharine & Timothy Draimin (1994): »Public Policy Dialogue and Canadian Aid: The Case of Central America«, i Cranford Pratt (red.): *Canadian International Development Assistance: An Appraisal*. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Privat Sektor Programmet: En verden af muligheder* (2002). København: Udenrigsministeriet, http://www.um.dk/Publikationer/Danida/Dansk/Erhvervslivet/VerdenAfMuligheder/en_verden_af_muligheder2002.pdf.
- Rostow, W.W. (1960): *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*. Cambridge: CUP.
- Ruud, Arild Engelsen & Kirsten Alsaker Kjerland (2003): *Norsk utviklingshjelps historie 2, 1975-1989: Vekst, vilje og utfordringer*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Sachs, Jeffrey D. (2005): *The End of Poverty: Economic Possibilities for Our Time*. New York: Penguin.
- Sachs, Jeffrey D. (2006): »Fix. Hellere teknik end bureaukrati«, *Politiken* 26-01-2006.
- Sobhan, Rehman (2005): »Fattigdom og bistand: Hvilke strategier?«, *Den ny verden*, 38. årgang nr. 2, s. 19-27.
- Thorbecke, Eric: (2000): »The development doctrine and foreign aid 1950-2000«, i Finn Tarp & Peter Hjertholm (red.): *Foreign Aid and Development: Lessons Learnt and Directions for the Future*. London: Routledge.
- Thorning, Peder: *Som ringe i vandet: Noakhali-projektet og bistandsdebatten 1975-1995*. København: Center for Udviklingsforskning 2002.
- Staur, Carsten (2005): »2015 Målene og dansk udviklingspolitik«, *Den ny verden*, 38. årgang nr. 1, s. 43-55.
- UNDP (1969). *A Study of the Capacity of the United Nations Development System*. Geneva: UN.
- Westergaard, Kirsten (1993): »NGOerne og udviklingen – en diskussion af den nye bistandsfilosofi«, *Den ny verden*, 26. årgang nr. 4, s. 92-101.