



DILEMMA OG UTFORDRINGER I UTVIKLINGSPOLITIKKEN

- en invitasjon til debatt



UTENRIKSDEPARTEMENTET

DILEMMA OG UTFORDRINGER I UTVIKLINGSPOLITIKKEN

- en invitasjon til debatt

DILEMMA OG UTFORDRINGER I UTVIKLINGSPOLITIKKEN **- en invitasjon til debatt**

Utgitt av: Utenriksdepartementet

Redaksjon: Prosjektet «Ta utviklingspolitikken hjem» v./Jorunn Taksdal Stubhaug og Bjørn Svenungsen

Design: Gjerholm Design AS

Illustrasjon: Anne leela

Trykkeri: Utenriksdepartementet – Hustrykkeriet

Offentlige institusjoner kan bestille flere eksemplarer fra:

Departementenes servicesenter

Internett: www.publikasjoner.dep.no

E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no

Telefon: 22 24 20 00

E-nummer: 923 B

ISBN: 928-82-7177-841-5

August 2013 – 1. opplag – 300 eksemplarer

DILEMMA OG UTFORDRINGER I UTVIKLINGSPOLITIKKEN
- en invitasjon til debatt

Innhold

Kjære leser.....	2
<i>Bård Lahn:</i> Avlat eller partnerskap for klimaet? Motsetninger og sammenhenger mellom klima og utvikling.	4
<i>Kristin Clemet:</i> Skape - så dele	11
<i>Liv Tørres:</i> Norsk demokratisatsing etter bistandens død	19
<i>Joachim Nahem:</i> Norwegian aid policy: A new democracy agenda?	24
<i>Gina Ekholt:</i> Alt er politisk. En artikkel om oljefondets investeringer i statsobligasjoner.....	30
<i>Kristin Storaker:</i> Religion – et spørsmål om utvikling?	36
<i>Bjørn Skogmo:</i> Veivalg eller komplimentaritet - hvorfor vi trenger multilateralismen.	41
<i>Tina Søreide:</i> Bekjempe uten å forverre. Korrupsjon som utenrikspolitisk utfordring	47
<i>Gro Lindstad:</i> Endring vil ikke skje hvis 50 prosent av verdens befolkning marginaliseres. .	54
<i>Niels Jacob Harbitz:</i> Bistand som bjørnetjeneste? Dilemma i støtte til menneskerettighetsorganisasjoner i sør.....	61
<i>Anne Hege Simonsen:</i> Navlebeskuende formidling – tilbakeslag i norsk utviklingsjournalistikk.....	66
<i>Henrik Thune & Leiv Lunde:</i> Norge trenger en offensiv Globaliseringspolitikk!	72

Kjære leser,

Utviklingspolitikk engasjerer. Det merker jeg når jeg reiser rundt i landet vårt. Som utviklingsminister mottar jeg hver eneste dag entusiastiske forslag så vel som kritiske spørsmål om Norges rolle i verden og hva vi gjør for å vise internasjonal solidaritet og jobbe for en mer rettferdig verden.

Mange nordmenn engasjerer seg i internasjonal solidaritet: De deltar i venneforeninger, gir et dagsverk, arrangerer underskriftsaksjoner, skriver brev for å frigi politiske fanger, er faddere eller støtter humanitære organisasjoner. Mange innvandrere sender penger til sitt opprinnelsesland, og besitter dessuten relevant kunnskap som er viktig for det utviklingspolitiske ordsiftet. Lokalt engasjement i våre byer og bygder over hele landet bidrar til å skape utvikling i mange land. Dette folkelige eierskapet setter jeg som utviklingsminister svært høyt. Utviklingspolitikken skal og må tåle å diskuteres her hjemme. Det er viktig for at vi skal oppnå gode resultater, men ikke minst for vårt demokrati. Folkelig engasjement og debatt kan dessuten sette spor i internasjonal politikk.

Det var nettopp med et ønske om å bidra til å skape økt engasjement og en bredere debatt om norsk utviklingspolitikk at jeg tok initiativ til prosjektet «Ta utviklingspolitikken hjem» i desember 2012. Siden den gang har jeg deltatt i en rekke debattmøter om utviklingspolitikk rundt i Norge. På disse møtene har jeg møtt hundrevis av engasjerte mennesker som er opptatt av store og viktige spørsmål. Av hvordan vi best hjelper verdens fattige. Av verdiene og veivalgene som styrer utviklingspolitikken. Disse spørsmålene har ingen enkle svar. De har ikke enkle svar fordi det dreier seg om dypt politiske spørsmål. Det handler om fordeling av makt og ressurser.

For å sitere én av bidragsyterne til denne samlingen: «alt er politisk». Når vi velger hvem vi skal samarbeide med i utviklingspolitikken, hvilke virkemidler vi skal bruke, eller hvor mye vi skal gi til hvilket land, tar vi også stilling til politiske – og ofte etiske – valg. Utviklingspolitikken handler om hvordan samfunn skal organiseres – det blir ikke mer politisk enn det. Og vår politikk må stadig tilpasses for å svare til en verden i rask endring.

Formålet med denne artikkelsamlingen har vært å få frem flere kritiske røster om sentrale dilemmaer vi møter i utviklingspolitikken i 2013. Blant svært mange innsendte forslag har prosjektet valgt ut 12 bidragsytere fra akademia og det sivile samfunn. Selv om de omhandler

så forskjellige felt som korrupsjon, miljøpolitikk, mediedekning og religion som faktor i utviklingspolitikken, har kronikkene én ting til felles: De er kritiske og tar stilling til vanskelige spørsmål vi ikke kan lure oss unna. Ikke minst utfordrer de meg. Det setter jeg pris på!

Med dette gjenstår det å ønske en god og engasjerende lesning. Og god debatt!

A handwritten signature in blue ink, consisting of stylized, overlapping loops and curves, likely representing the initials 'HEH'.

Heikki Eidsvoll Holmås
Utviklingsminister

Avlat eller partnerskap for klimaet? Motsetninger og sammenhenger mellom klima og utvikling.

Bård Lahn, skribent og rådgiver på internasjonal klimapolitikk

Bevaring av regnskog i Brasil og Indonesia er avlat for oljenasjonen Norges klimasynder, hevder kritikerne. Langt ifra, forsikrer Regjeringen – men bidrar selv til å konstruere en motsetning mellom å redusere klimagassutslipp i Norge eller utviklingsland. Hvordan kan vi erstatte kunstige motsetninger med en sammenhengende klima- og utviklingspolitikk?

Prosjekter som skal redusere klimagassutslippene i utviklingsland har blitt en stadig viktigere del av norsk utviklingspolitikk. Mens det totale bistandsbudsjettet er omtrent doblet fra 2002 til 2012, er bistanden til miljøformål mer enn femdoblet. Særlig er det tiltak for ren energi og bevaring av regnskog som har ført til vekst i budsjettene.

Enkelte kritikere mener at klimamilliardene ikke er annet enn et forsøk på å kjøpe seg god samvittighet fra et land som har tjent seg rikt på forurensende oljevirkksomhet. Så lenge «politikken er å betale seg ut av problemene ute for å slippe dyptgripende tiltak hjemme» får Regjeringens satsing på bevaring av regnskog «et litt for sterkt preg av politisk avlat», skrev Aftenposten på lederplass i 2010.

Regjeringen benekter på sin side at klimatiltak i fattige land har noe med avlat å gjøre. Likevel ligger den samme motsetningen til grunn for hele tilnærmingen Norge har hatt til klimapolitikken: Tanken om at man bare skal redusere utslippene der det til enhver tid er mest kostnadseffektivt, og at utslipp ett sted (for eksempel fra en norsk oljeplattform) kan oppveies av utslippsreduksjoner et annet sted (for eksempel i Amazonas).

Etter mitt syn er motsetningen mellom klimatiltak innenfor og utenfor Norges grenser – som både Regjeringen og dens kritikere har bidratt til å konstruere – problematisk både for klimapolitikken og for utviklingspolitikken. For det første gjør den at vi krangler om hvor tiltakene skal gjennomføres i stedet for å vurdere om den samlede innsatsen er god nok. For det andre risikerer vi at innsatsen for regnskogbevaring og fornybar energi i utviklingsland ikke får maksimal effekt: Fordi man absolutt skal kunne sammenlikne klimatiltak i Norge og Guyana, preges tiltakene i for stor grad av teknokratiske CO₂-regnskaper og kortsiktige, hypotetiske resultater.

Et budsjett for atmosfæren

Stadig færre bestrider den enkle kjernen i klimaproblemet: Jo mer vi fyller opp atmosfæren med karbon – CO₂ og andre klimagasser – desto mer vil temperaturen stige. Det vil ha dramatiske konsekvenser på en rekke områder, og de mest sårbare vil rammes hardest: Fattige mennesker i fattige land. Allerede her begynner sammenhengen mellom klima og utvikling: Det blir vanskelig å bekjempe fattigdom hvis klimaendringene gjør forholdene stadig verre for de fattigste.

Hvis vi skal unngå alvorlige klimaendringer, har jordas atmosfære bare plass til å ta imot en svært begrenset mengde karbon. For å klare FNs såkalte «togradersmål», det vil si å begrense den globale oppvarmingen til maksimalt to grader, må vi holde verdens samlede karbonutslipp under 565 gigatonn CO₂ fram til 2050.¹ Et slikt tall sier kanskje ikke så mye. Men med dagens utslippstempo vil budsjettet være oppbrukt allerede om 16 år.

Når politikerne på FNs klimatoppmøter krangler om hvor mye de enkelte landene skal redusere sine utslipp, slåss de i virkeligheten om hvem som skal få lov til å bruke opp det lille som er igjen av verdens karbonbudsjett. Jo mer ett land bruker opp av atmosfærens plass til å ta imot karbon, desto mindre plass blir det igjen til de andre. Og her kommer vi til den neste viktige sammenhengen mellom klima og utvikling: Hvordan karbonbudsjettet skal deles.

Utvikling på begrenset budsjett

¹ Meinshausen et al. (2009). «Greenhouse-gas emission targets for limiting global warming to 2 °C.» *Nature* 458:7242; Carbon Tracker Initiative (2012). *Unburnable Carbon. Are the world's financial markets carrying a carbon bubble?*

Norge og andre rike land har bygd sin velstand på å brenne fossil energi og dumpe klimagassene i atmosfæren. At vi samtidig brukte opp stadig mer av verdens begrensede karbonbudsjett var ingen hindring – fram til 1980-tallet visste vi ikke om budsjettet, og når vi nå først har oppdaget det, har vi rett og slett ignorert det.

Resultatet? I 2013 er det så lite igjen av karbonbudsjettet at dagens fattige land aldri vil kunne skape økt velstand på samme måte som vi gjorde. Hvis de velger å kopiere vår fossile utvikling vil de samtidig sprengte budsjettet og bidra til alvorlige klimaendringer. De fattige landene er altså dømt til å utvikle seg innenfor karbonbudsjettets trange rammer, fordi vi i den rike delen av verden allerede har brukt opp mesteparten av atmosfærens begrensede lagringsplass for klimagasser.

Å skape utvikling uten å sprengte karbonbudsjettet er en enorm utfordring, og fattige land har egentlig bare to måter å løse den på. For det første kan de forsøke å sikre seg en tilstrekkelig andel av det gjenværende budsjettet, slik at de kan bruke fossile energikilder og slippe ut klimagasser uten å sprengte atmosfærens tålegrenser. For det andre kan de satse på utslippsfrie alternativer til den fossile energien, slik at de kan skape vekst og bekjempe fattigdom uten å belaste karbonbudsjettet.

Tilsvarende har vi i Norge og andre rike land to måter å hjelpe de fattige landene på: Vi kan redusere våre egne utslipp mest mulig, slik at en størst mulig andel av det gjenværende karbonbudsjettet blir igjen til fattige land. Og vi kan bistå utviklingslandene i å skape klimavennlig utvikling, slik at de kan bekjempe fattigdom uten å behøve å slippe ut klimagasser.

Ansvar for større innsats

Siden det er vi i de rike landene som har satt utviklingslandene i den vanskelige situasjonen de befinner seg i, er det vanskelig å komme unna at vi også har et ansvar for å bidra til en løsning på situasjonen. Dermed blir det også vanskelig å se noen motsetning mellom å redusere Norges klimagassutslipp og å finansiere klimatiltak i utviklingsland. Begge deler vil bidra til å gi fattigere land større handlingsrom for utvikling, og begge deler vil være nødvendig hvis vi skal klare å holde oss innenfor det knappe karbonbudsjettet. Vi kommer aldri langt nok hvis vi tror det ene kan erstatte det andre.

Når diskusjonen i norsk klimapolitikk dreier seg om hvorvidt utslippene bør kuttes «ute» eller «hjemme», bommer vi derfor på det langt mer sentrale spørsmålet: Gjør vi nok – totalt sett – for å sikre de fattige landenes handlingsrom for utvikling? Tar vi det ansvaret vi burde ta, som et rikt land som allerede har brukt langt mer enn vår rettferdige andel av verdens karbonbudsjett?

Dette spørsmålet bør få oss til å se kritisk på innsatsen vår både over bistandsbudsjettet og i hjemlig klimapolitikk. Hvert eneste tonn CO₂ fra norske biler og oljeplattformer er et tonn som et annet land må avstå fra å slippe ut. Og hver eneste krone vi tjener på klimaforurensende oljevirksomhet er en krone som kunne vært brukt til å støtte en klimavennlig utvikling i fattigere land. Så tett henger altså klima- og utviklingspolitikken sammen: Med det globale karbonbudsjettet i hånd burde utviklingsministeren engasjere seg for kollektivtrafikk i norske byer, samtidig som han øker satsingen på klimatiltak over bistandsbudsjettet.

Regjeringens enten-eller

Å avskrive Regjeringens regnskogmilliarder som «avlat» blir altså for enkelt. Det betyr imidlertid ikke at deres innsats kan fritas fra kritikk. For Regjeringens tilnærming bygger også på en kunstig «enten-eller»-motsetning: Tanken om at klimatiltakene vi støtter i utviklingsland skal kunne sammenliknes med våre egne utslipp, slik at utslipp ett sted kan oppveies av reduksjoner et annet sted.

Tanken er hentet fra kvotehandelen med utviklingsland gjennom FNs såkalte «Clean Development Mechanism» (CDM). Ideen bak CDM er at klimagassutslippene skal reduseres mest mulig kostnadseffektivt: Hvis det er billigere å redusere utslippene i Kenya enn i Norge, kan vi kjøpe kvoter fra Kenya framfor å kutte våre egne utslipp. I et slikt «enten-eller»-system blir det åpenbart svært viktig å måle og kontrollere nøyaktig hvor mye Kenya faktisk reduserer sine utslipp.

Bevaring av regnskog og andre store klimatiltak på bistandsbudsjettet inngår foreløpig ikke i kvotehandel, slik CDM gjør. Norge får ingen «regnskogkvoter» når vi betaler Guyana for å la regnskogen bli stående. Likevel har norske myndigheter tatt med seg tanken om nøyaktig sammenlikning av utslipp i Norge og utviklingsland, og gjort den til en sentral del av sin klimasatsing.

Å sammenlikne utslippsreduksjoner i rike og fattige land har imidlertid ett stort problem: Når man støtter klimatiltak i fattige land er det som regel ikke snakk om å redusere allerede høye utslipp, men å unngå at dagens lave utslipp vokser i framtida. Både i CDM-systemet og i Norges klimabistand forsøker man å løse dette ved å konstruere en såkalt referansebane. Basert på for eksempel forventet energibehov, økonomisk vekst eller utslipp i sammenlignbare land, gjøres det en beregning av hvordan utslippene er forventet å utvikle seg under «business-as-usual». Deretter kan referansebanen sammenliknes med hvordan utslippene faktisk utvikler seg. Norge betaler hvis utslippene vokser mindre enn de ifølge referansebanen skulle ha gjort.

Fra politisk hold kalles dette «å betale for resultater». Men i virkeligheten er det ikke resultater som måles. Det er ingen som vurderer om mottakerlandet faktisk legger om sin utvikling i en varig klimavennlig retning. En slik vurdering ville trolig krevd et bredt sett av indikatorer og en betydelig dose politisk skjønn. I stedet måles differansen mellom to enkle tall i et teoretisk regnestykke: Hvordan forholder den faktiske utviklingen i utslippene seg til den utviklingen vi forutsetter at landet ellers ville hatt?

Kortsiktige klimatall

Denne snevre vurderingen av «resultater» har flere problematiske sider. For det første blir konstruksjonen av referansebanen svært avgjørende for hva slags resultater man ender opp med. Dermed får landets myndigheter interesse av å overdrive sine framtidige forurensningsplaner. Samtidig flyttes det som i virkeligheten er viktige avgjørelser om politiske veivalg inn i en teknisk prosess der diskusjonen står om et teoretisk regnestykke. Slik svekkes det offentlige engasjementet rundt utviklings- og klimapolitikken både i Norge og mottakerlandet.

For det andre kan referansebaner fremme kortsiktig klimapolitikk framfor mer langsiktig klimavennlig utvikling. Et grovt eksempel på dette er CDM-mekanismens støtte til bygging av nye kullkraftverk. Hvis referansebanen legger til grunn at man ville bygd et vanlig kullkraftverk, kan man « redusere » utslippene ved å bygge et kullkraftverk på en litt mer effektiv måte enn man kanskje ellers ville ha gjort. På kort sikt ser det bra ut i utslippsregnskapet, men i et 30-årsperspektiv vil det gjøre det svært vanskelig å redusere utslippene kraftig, fordi det er vanskelig å bli kvitt et kullkraftverk når det først er bygd.

Regjeringen har prisverdig nok sagt at den ikke ønsker å støtte bygging av kullkraftverk gjennom CDM. Eksempelen illustrerer likevel et mer grunnleggende problem med å bruke referansebaner for å sammenlikne klimatiltak i utviklingsland med utslippsreduksjoner i Norge: Referansebaner favoriserer de små og forsiktige skrittene framfor mer gjennomgripende endringer i hvordan et land planlegger sin utvikling.

Partnerskap for klimavennlig utvikling

Hvis målet er å gi fattige land handlingsrom til å skape utvikling innenfor karbonbudsjettets trange rammer, må «enten-eller»-tenkningen legges på hylla. Utfordringen utviklingslandene står overfor – å skape velstandsvekst uten å øke utslippene – er fundamentalt annerledes enn vår egen utfordring med å redusere våre allerede høye utslipp. Innsatsen for å takle disse to utfordringene kan vanskelig sammenliknes. Og sammenlikning er heller ikke nødvendig, siden vårt overforbruk av verdens karbonbudsjett gir oss et ansvar for å trappe opp innsatsen på begge felt – uavhengig av hverandre.

Heller enn å lete etter de billigste utslippsreduksjonene, bør vi utvikle partnerskap med utviklingsland der vi støtter landets langsiktige utvikling innenfor karbonbudsjettets rammer. Heller enn å betale for teoretiske resultater i etterkant, bør vi våge å investere i klima- og utviklingstiltak før de er gjennomført. Og heller enn å støtte abstrakte utslippsreduksjoner i forhold til en konstruert referansebane, bør vi støtte opp om konkrete politiske virkemidler som vi vet virker.

Vi har heldigvis mye å bygge videre på. Norges støtte til å innføre et midlertidig forbud mot å tillate ny hogst i Indonesias regnskog, er et godt eksempel på støtte til et konkret politisk tiltak som kan markere starten på en ny måte å tenke utvikling på. Ikke som et bestemt antall tonn CO₂, som kan sammenliknes direkte med utslipp fra norske oljeplattformer. Men som en del av en større helhet, der Indonesias utvikling er like viktig som Indonesias utslipp – og der Norge må gjøre alt vi kan for å redusere våre utslipp, uavhengig av vår støtte til Indonesia. Rett og slett fordi verdens begrensede karbonbudsjett har gjort det umulig å skille klimapolitikk fra utviklingspolitikk.

Bård Lahn har arbeidet som rådgiver på internasjonal klimapolitikk for blant andre Naturvernforbundet og Regnskogfondet. Høsten 2013 gir han ut boka «Klimaspillet» om rettferdig fordeling i FNs klimaforhandlinger.

Skape - så dele

Kristin Clemet, leder i Civita

Det underlige er at det vi vet har virket for å utrydde fattigdom og skape økonomisk vekst i vårt eget land, ikke har vært like sentralt når vi har arbeidet med å utrydde fattigdom og skape økonomisk vekst i andre land.

Sammenhengen mellom økonomisk vekst og utvikling er ikke åpenbar. Men noe synes klart:

Økonomisk vekst er ikke en tilstrekkelig, men en nødvendig betingelse for utvikling. Økonomisk vekst er for eksempel ingen garanti for at de fattige blir rikere, men det er umulig å få til en varig reduksjon i fattigdommen uten økonomisk vekst. Derfor er økonomisk vekst nødvendig, dersom fattige land skal oppnå velstand og sosial utvikling.

Det er hverken Gerhardsen eller oljen som har gjort Norge rikt.² For ca. 200 år siden var Norge, og resten av Europa, like fattig som utviklingslandene er i dag. Den økonomiske veksten vi har hatt siden, skyldes sterk produktivitetsvekst, som igjen skyldes at vi har fått stadig mer ut av ressursene, blant annet arbeidskraften. Det har vært mulig fordi vi satset på arbeidsdeling og spesialisering, handel, kunnskap og teknologisk innovasjon. Vi skapte arbeid til stadig flere, blant annet, fordi vi tiltrakk oss kapital og utenlandsinvesteringer til Norge. Vi ble en del av den åpne og moderne kapitalismen.

I det kapitalistiske systemet er det arbeidet – og stadig smartere måter å arbeide på – som skaper velstanden. Eller for å sitere Stoltenberg II-regjeringens siste stortingsmelding om utviklingspolitikk³:

«Arbeid er nøkkelen til utvikling, både økonomisk og sosialt. I tillegg til verdien arbeid representerer for utvikling og selvfølelse for et menneske, er det også avgjørende for fattigdomsreduksjon, produktivitetsøkning og sosial samhörighet.»

Men arbeidsmuligheter forutsetter kapital. Det må være tilgang på kapital, og det må finnes noen som er villige til å investere i arbeidsplasser og nye oppfinnelser, fordi de tror det vil lønne seg.

² <http://www.dinepenger.no/bruke/hverken-gerhardsen-eller-oljen-gjorde-norge-rikt/10085819>

³ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/regpubl/stmeld/2012-2013/meld-st-25-20122013.html?id=721514>

Så lenge vi har økonomisk vekst, blir «kaken» som skal fordeles på befolkningen, større. Med unntak av noen perioder med økonomisk krise, slik det er i deler av Europa nå, har de rike landene i verden bakt en stadig større kake og blitt stadig rikere de siste 200 årene. Det har også ført til en stadig bedre sosial utvikling – med færre fattige, lavere barnedødelighet, høyere levealder, bedre helse, flere velferdsgoder og økt likhet.

De landene som ikke har hatt økonomisk vekst, derimot, har forblitt fattige, og det er de vi i dag kaller «utviklingsland». De har blitt hengende fast i fattigdom.

For å ta et eksempel: I 1962 hadde både Sør-Korea og Zambia et BNP per capita på under 200 dollar. I 2012, 50 år senere, hadde Sør-Korea et BNP per capita på ca. 23000 dollar, mens Zambias BNP per capita var på cirka 1500 dollar. Mens et flertall av zambierne fortsatt lever på mindre enn to dollar dagen, har Sør-Korea blitt et land med «vestlig» levestandard. Det gjenspeiles også i bedre helsetilstand, høyere levealder og lavere barnedødelighet.

Men det er også andre forskjeller: Zambia har vært mottaker av enorme mengder bistand og har samtidig i liten grad vært integrert i den globale økonomien. Sør-Korea, derimot, er mye mer integrert og har greid seg uten tradisjonell bistand⁴. Så hva forteller det om bistandens evne til å skape utvikling?

Siden begynnelsen på 1950-tallet har verdens rike land brukt 2000 milliarder dollar på bistand til verdens fattige land. Norge alene har brukt 400 milliarder kroner og bruker fortsatt ca. 30 milliarder kroner årlig på bistand til fattige land.⁵

Men hjelper det?

Det er dessverre lite som tyder på det, dersom målet er økonomisk vekst. I verste fall har bistanden bidratt til å hemme og forsinke veksten og holdt mange land nede i fattigdom.

Det er gjort mange forsøk på å evaluere og forske på bistandens betydning. Riktig nok finner forskere ved FNs forskningsinstitutt WIDER en viss positiv sammenheng mellom bistand og

⁴ Sør-Korea fikk mye bistand etter Korea-krigen, men denne lignet mer på Marshall-hjelpen, som i stor grad var lån.

⁵ <http://www.aftenposten.no/meninger/kronikker/Bistandssystemet-gar-ut-pa-dato-7083152.html#.UfLo1o0qxqW>

økonomisk vekst, men de er nokså alene. De fleste andre store studier ser ut til å konkludere med liten eller ingen positiv effekt av bistanden på den økonomiske veksten.⁶

Det synes også å være nokså bred enighet om at den sterke økonomiske veksten vi har sett i mange utviklingsland, særlig i Asia, men etter hvert også i Afrika, de siste 10 – 20 år, i liten grad kan tilskrives bistand, men at det snarere skyldes landenes egen politikk. Noen av utviklingslandene som har vokst mest, og som nå omtales som «fremvoksende økonomier», er selv blitt land som yter bistand til land som er fattigere.

I Aftenposten i januar i år oppsummerte Arne Olav Øyhus, professor og leder for Institutt for utviklingsstudier ved Universitetet i Agder, akkurat dette poenget slik:

*«Bistanden har ikke fungert slik målene var. Flertallet av verdens fattigste har ikke opplevd en gjennomgripende utvikling. Dette gjelder spesielt i Afrika sør for Sahara. At millioner er blitt løftet ut av fattigdom og nød, har hatt lite eller ingenting med bistand å gjøre. For Kina, hvor de viktigste endringene har skjedd, har myndighetenes målrettede politikk og store internasjonale investeringer gjort jobben. De minst bistandsavhengige landene har hatt den kraftigste økonomiske veksten.»*⁷

La meg for ordens skyld legge til at dette selvsagt ikke betyr at bistand ikke har noen positiv betydning overhodet. Mange bistandsprosjekter har hatt betydning der og da – for de menneskene som mottok bistanden. Det er dette som ofte omtales som «makro/mikro-paradokset», det vil si at mange enkeltprosjekter kan være vellykkede, selv om de ikke slår ut på et lands BNP. Grunnen til at det er slik, kan være at landene selv ikke behøver å gjøre noe for å dekke befolkningens mest grunnleggende behov, som for eksempel innen utdanning og helse, fordi bistanden (tilsynelatende) gjør det. Dermed kan, i verste fall, dårlige og korrupte ledere fortsette å sløse bort landets egne ressurser på ineffektivitet, våpen og overdådig luksus. I den grad det er slik, kan altså bistanden gjøre vondt verre.

Det må også nevnes at ikke all bistand er *ment* å fremme økonomisk vekst. Kampen mot HIV/Aids – eller vaksinasjonsprogrammet som Norge er engasjert i – er primært ment å

⁶ For en nærmere oversikt over de viktigste studiene, se f.eks. Jan Arild Snoens artikkel i Minerva:

<http://www.minervanett.no/den-uutryddelige-bistanden/>

⁷ <http://www.aftenposten.no/meninger/kronikker/Bistandssystemet-gar-ut-pa-dato-7083152.html#.UfLu4I0qxqW>

fremme helsen og redusere dødeligheten til millioner av mennesker – ikke å skape økonomisk vekst. Slike prosjekter må dermed vurderes og evalueres ut fra sine egne forutsetninger.

Men altså: 60 års arbeid og en enorm ressursinnsats uten nevneverdige resultater. Hvordan kunne det skje?

Jeg tror generalsekretæren i Kirkens Nødhjelp, Anne-Marie Helland, var inne på noe vesentlig da hun på NRK Ytring i januar i år skrev følgende: ⁸

«Bistandens manglende resultater skyldes først og fremst at den har hatt en rekke andre formål enn å utrydde fattigdom. Under den kalde krigen var store deler av bistanden mer et redskap i det geopolitiske spillet, enn et verktøy for fattigdomsbekjempelse. Problemet har ikke vært bistand i seg selv, men heller at store givere har brukt bistanden som et redskap for å skape klienter og avhengighet, ikke for å bekjempe fattigdom. Mye av dagens stat-til-stat bistand gis fortsatt etter politiske «fanesaker» som kan endre seg fra år til år. Dette gir ikke god utviklingseffekt.»

Utviklingsforskeren Øyvind Eggen⁹ har i blogginnlegget *Om bistandens kinderegg* gitt en kort innføring i bistandens historie.¹⁰ Her viser også han hvordan andre politiske mål enn økonomisk vekst gradvis tok over og i lange perioder dominerte bistandspolitikken.

Det underlige er altså at det vi *vet* har virket for å utrydde fattigdom og skape økonomisk vekst i vårt eget land, *ikke* har vært like sentralt når vi har arbeidet med å utrydde fattigdom og skape økonomisk vekst i *andre* land.

Det paradoksale i denne situasjonen kommer godt frem i en brosjyre som den svenske finansinstitusjonen Swedfund har utgitt.¹¹ Den heter *Afrikas väg mot välfärd*, men dreier seg nesten utelukkende om *Sveriges* vei mot velferd – nettopp for å illustrere at det Afrika trenger nå, i bunn og grunn er det samme som Sverige og andre europeiske land trengte da de var fattige: De trenger arbeidsdeling, handel, konkurranse, innovasjoner, investeringer,

⁸ <http://www.nrk.no/ytring/den-gode-vilje-gir-resultater-1.10865162>

⁹ Nå ansatt i Norad

¹⁰ <http://innvikling.blogspot.dk/2012/05/om-bistandens-kinderegg.html>

¹¹ http://www.swedfund.se/wp-content/uploads/2010/08/Afrikas-vag-mot-valfard_webb.pdf

arbeidsplasser og økonomisk vekst – eller sagt på en enklere måte: Et livskraftig privat næringsliv.

Og i dag er det nettopp dette som skjer i store deler av Afrika. I gjennomsnitt har Afrika hatt en økonomisk vekst på over fem prosent i året siden år 2000. I den samme perioden har andelen av Afrikas befolkning som lever under fattigdomsgrensen, falt fra 58 til 43 prosent. Ifølge Verdensbanken har 21 afrikanske land med til sammen 400 millioner innbyggere i dag kommet opp på et såkalt mellominntektsnivå som svarer til et BNP per capita på over 1000 dollar pr år. Ytterligere minst 10 land – og kanskje så mange som 17 – vil nå dette målet i 2025, da nesten 700 millioner afrikanere vil bo i mellominntektsland, mens «bare» 230 millioner fortsatt vil leve i fattigdom.¹²

Utviklingen i mange land i Asia har vært enda mer positiv.

Det er vel verdt å dvele litt ved denne utviklingen, fordi den også sier noe om *forskjellene* i verden. Mange er opptatt av de store ulikhetene innad i mange land, både i den rike og den fattige delen av verden. Det er blant annet tema for Stoltenberg II-regjeringens siste stortingsmelding om utviklingspolitikk – *St.meld. 25 (2012 – 13) Dele for å skape. Demokrati, rettferdig fordeling og vekst i utviklingspolitikken*.¹³

Meldingen er muligens inspirert av boken *The spirit level*, som nærmest har blitt en bibel for store deler av den politiske venstresiden, også i vårt eget land.

Det er god grunn til å kritisere og nyansere sider ved denne boken¹⁴. Det viktigste i denne sammenheng er at boken i liten grad dreier seg om eller er gyldig for fattige land. I fattige land, som har lite eller ingenting å fordele, er nok innbyggerne mer opptatt av å bli rikere enn av å bli likere. At ulikheten mellom mennesker blir større, som for eksempel i Kina, er antagelig til å bære, dersom alle får det bedre. Eller for å si det med Erik Solheim, som her neppe representerer gjennomsnittet på venstresiden i Norge:

¹² Denne oppsummeringen har jeg hentet fra et økonomibilag i den danske avisen Politiken 27.3.2013.

¹³ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/regpubl/stmeld/2012-2013/meld-st-25-20122013.html?id=721514>

¹⁴ <http://www.civita.no/publikasjon/likhet-eller-frihet-1431>

«Høyresiden har hatt rett når de snakket om økonomisk vekst. ... Kaken må bli større. Derfor må vi tåle at noen kanskje blir veldig rike først, før folk flest i lavinntektsland kan løftes ut av fattigdom.»

Uansett er det langt viktigere for verdens fattige at forskjellene mellom land og regioner blir mindre enn at forskjellene mellom mennesker innad i land blir større. For det er det som skjer nå: Fordi svært mange fattige land i Afrika, Asia og Sør-Amerika har en sterkere økonomisk vekst, over flere år, enn de rike landene i Europa og USA har, får de fattige landene en stadig større andel av verdens samlede «kake». Forskjellene i verden blir altså mindre.

Det er på tide å legge til et moment til, som jeg hittil – for resonnementets skyld – har hoppet helt over: Da Norge vokste seg rikt, var det ingen som tenkte på eller visste om belastningene på miljøet. Brundtland-kommisjonen introduserte begrepet «bærekraftig vekst», det vil si at den økonomiske veksten ikke bare bør være fundert på et økonomisk solid fundament – men også på et økologisk solid fundament. Veksten må være til å bære.

Oppgaven for dagens utviklingsland er derfor mer krevende enn den var for de gamle utviklingslandene: Den økonomiske veksten må også være bærekraftig.

Dette skaper en ekstra utfordring: Jordkloden tåler ikke at den store, nye middelklassen i de fremvoksende økonomiene og i utviklingsland bruker like mye ressurser som vi gjør. Samtidig er det moralsk umulig å forestille seg at fattige mennesker skal takke nei til velstandsvekst av hensyn til miljøet – eller at vi skal nekte dem de samme godene som vi har selv.

Løsningen ligger i en overgang til mer grønn energi¹⁵, og her kan Norge spille en viktig rolle. Vi har lenge gjort det gjennom selskapet SNPower¹⁶, som bruker norske bistandspenger, norsk kompetanse og norsk erfaring til å bygge ut lønnsomme vannkraftverk i fattige land. Det gir svært store og positive utviklingseffekter: Energi er nødvendig for å skape arbeidsplasser og næringsutvikling. Grønn energi gjør utviklingen bærekraftig.

¹⁵ En interessant beskrivelse av det grønne skiftet – med konkrete forslag – finnes i dette notatet: <http://www.civita.no/publikasjon/nr-13-2013-det-gronne-skiftet-hva-ma-gjores>

¹⁶ <http://www.snpower.com/>

En utviklingspolitikk som legger større vekt på verdiskaping og arbeid, og dermed økonomisk vekst, vil ha langt større sjanse til å lykkes i land som også har et godt og effektivt styresett. Gode rettsstatsinstitusjoner og en svært god beskyttelse av private eiendomsrettigheter har vært helt avgjørende for Norges utvikling. Vi kan ikke forvente at alle andre land velger nøyaktig det samme styresettet som vi har selv, eller at kvaliteten på styresettet kan bedres i en håndvending. Men det er viktig å forstå at både en velfungerende markedsøkonomi og velferdsstaten forutsetter en grad av tillit mellom styrende og styrte.

Er det realistisk å få til en endring av utviklingspolitikken?

Jeg tror det.

Det er en økt forståelse i alle politiske partier for at næringsutvikling er viktig for sosial utvikling, og at investeringer i næringsvirksomhet kan gi god utviklingseffekt. En av de største truslene mot den positive utviklingen i Afrika nå, er sosial ulikhet, men den sosiale ulikheten kommer først og fremst av at det mangler arbeid, og at det er høy arbeidsløshet blant de unge.

Derfor kan vi antagelig forvente at en større andel av bistandsbudsjettet vil bli brukt til å gjøre lønnsomme investeringer i fattige land, og at ren energi vil være et viktig satsingsområde. Trolig vil vi også få en diskusjon om hvorvidt norsk utviklingspolitikk bør konsentreres om færre land og områder der Norge har en særlig kompetanse. Forhåpentligvis vil også Norge arbeide for at arbeid, næringsutvikling og vekst skal bli viktigere temaer for FNs utviklingsarbeid.

Når alt kommer til alt er det likevel viktig å innse vår begrensning og hvilken betydning våre egne interesser har: Det er begrenset hva vi kan og bør gjøre for å fortelle andre land hvordan de skal skape utvikling i sine land. Det er begrenset hva som kan og bør «eksporteres» av norske modeller til et utviklingsland. Dessuten er det begrenset hva vi er villige til å gjøre, dersom det som tjener utviklingslandene, rammer oss selv. Både i handelspolitikken og migrasjonspolitikken velger ofte rike land det som tjener dem selv best fremfor det som tjener fattige land best. Og endelig er det viktig å være klar over at det ikke bare er utviklingslandene som er avhengige av bistand. Også vi er blitt sterkt avhengige av bistand, ettersom svært mange mennesker har sitt arbeid knyttet til «bistandsbransjen». De interessene

«bransjen» har, er ikke alltid i samsvar med de interessene fattige land har. Likevel legger «bransjen» ofte sterke føringer på den bistandspolitikken Norge fører.

Uansett er det god grunn til optimisme på vegne av dagens utviklingsland og fremvoksende økonomier. Det er riktig nok økonomisk krise i mange vestlige land. Men håpet i verden vokser, fordi stadig flere i de folkerike landene i øst og sør ser positivt på fremtiden. Som The Economist skrev i 2010¹⁷:

Hope is on the move.

Kristin Clemet er daglig leder i tankesmien Civita, styreleder i blant annet Norfund og styremedlem i Plan Norge. Hun har tidligere vært blant annet stortingsrepresentant, utdannings- og forskningminister, arbeids- og administrasjonsminister og viseadministrerende direktør i NHO.

¹⁷ <http://www.economist.com/node/17732859>

Norsk demokratisatsing etter bistandens død

Liv Tørres, generalsekretær i Norsk Folkehjelp

Norsk bistand under press

Vi har de siste årene hatt jevnlig debatter om hvorvidt bistanden fungerer, samt hva som bør være dens mål, nivå og geografiske fokus. Nytt er det at flere både nasjonalt og internasjonalt setter demokrati og mer rettferdig fordeling som viktige mål. Men definisjonene av demokrati varierer ofte nesten like mye som antall veier til Rom: fra de som primært fokuserer på demokratiske valg og såkalt ”godt styresett”, til de som understreker betydningen av mer folkelig deltakelse i demokratiske prosesser, også mellom valg. Samtidig settes bistanden under press internasjonalt. Tradisjonelle giverland sliter økonomisk. Nye aktører på bistandsmarkedet har egne agendaer med fokus på vekst, egeninteresser og allianser. At 70-80 prosent av verdens fattige nå befinner seg i mellominntektsland setter i seg selv begrensinger for tradisjonell norsk bistand rettet mot fattigdomsreduksjon og ”fattige land”. At sosial uro sprer seg i en rekke land i kjølevannet av økonomisk krise og økt ulikhet likeså.

Ulikhet er i ferd med å erstatte fattigdom som overordnet utfordring for bærekraftig utvikling. Ulikhet er tett knyttet sammen med svake demokratier. Her hjemme har vi utviklet velferd, bærekraft og rettferdig fordeling på bakgrunn av et sterkt demokrati med organisering og organisasjonsmakt som sentrale pilarer. Mens tradisjonell norsk bistand vil fases ut i pakt med endrede rammer og geopolitiske forhold, bør demokratisering og organisasjonsbygging fases inn som sentrale relevante komponenter i norsk utenrikspolitikk. For demokrati og norske erfaringer med organisering og organisasjonsbygging har definitivt relevans for vår utenrikspolitikk og er i samsvar med både norsk kompetanse og engasjement.

Demokratikampenes tiår står foran oss

Verden har forandret seg mye de siste tiårene. Endringene vil skje ennå raskere de neste. Kapitalkreftene har sprengt nasjonalstatens rammer. Konkurransen om både markeder og jobber vil øke. Økonomisk krise i kjølevannet av finanskrisen 2008 vil fortsatt gi ringvirkninger. Makt flytter seg sørover og østover. Vi har i løpet av få tiår gått fra en kald krig dominert av to supermakter til en framvoksende multipolar verden. Kina kan komme til å overta lederrollen foran USA som verdens supermakt før 2040. Men mest sannsynlig får vi en

verden med flere store rivaliserende aktører, som Kina, India, USA, Japan og EU. De neste tiårene vil trolig bli omstillingsår, preget av ustabilitet internt i, og mellom, land.

Verdens demografiske profil endrer seg. I mange land i sør vil ungdom utgjøre flertallet av befolkningen. Med befolkningsvekst i lavinntektsland i sør kommer trolig også økt konkurranse om tilgang på vann, energi og mat. Imens vil migrasjonsstrømmene øke. I 2040 regner man med at 65 prosent av verdens befolkning lever i byer, en stor andel av dem i slum. Samtidig øker ulikheten. Gapet mellom rike og fattige blir større.

Ekstremisme kan komme til å spre seg blant grupper som er frustrert over manglende leveranser og ulikhet. Folk uten arbeid og framtidshåp er lette å mobilisere. Det har vi sett i protestbølger de siste årene. Foreløpig runger ropene med krav om medbestemmelse og rettferdig fordeling av ressurser. Men hvis ropene forblir ubesvarte, kan frustrasjonen komme til å øke. Pessimistene kan frykte oppsving i fundamentalistiske bevegelser og anarki. Optimistene blant oss kan håpe at det er organiserte demokratiske organisasjoner som vil rekruttere. Det neste tiårets utfordringer vil være knyttet til demokratiproblemer: til økende sosial uro koblet med svake organisasjoner, mobiliseringsbølger som uten et organisert uttrykk mislykkes og på den måten skaper rom for anarkisme, økt kriminalitet, fundamentalistiske krefter og misnøye som eksploderer i ny uro. Slike bevegelser og uro kan komme nærmere våre grenser og påvirke både tradisjonell bistand og norske interesser på andre områder.

Bistand under press

Geopolitiske endringer vil i seg selv legge press på norsk bistandspolitikk. Framveksten av nye stormakter med andre perspektiv på internasjonal politikk det samme. Den bistandskritiske debatten har de siste årene gått høyt både i nord og sør. Kritikken har økt og det samme har bevisstheten om at bistand utgjør en relativt liten faktor for lands utvikling sammenliknet med handel og investeringer. Mer oppmerksomhet gis nå til strategier som kan øke vekst og jobbskaping. Men parallelt er det økende fokus på at dette ikke nødvendigvis bidrar til utvikling og fattigdomsreduksjon. Ulikhet og fordeling er ergo satt på dagsordenen hos både internasjonale institusjoner og tradisjonelle giverland.

Med relativt sterk folkelig oppslutning om norsk bistand vil nivået på bistanden trolig fortsatt være ganske stabilt framover. Selv om partiene skiller seg noe ad når det gjelder målet om at bistanden skal utgjøre 1% av BNP, er det uansett målsettingene og innholdet i utviklingspolitikken som er viktigst og trolig samtidig mest kontroversiell. Med et

bistandsbudsjett på 30 milliarder for 2013 er Norge helt i verdenstoppen. Samtidig utgjorde norske direkteinvesteringer i utlandet 1 169 milliarder i 2011. Kravene som settes for norsk næringsliv og de etiske retningslinjene for eksempel for Statens Pensjonsfond Utland vil med andre ord bety mer for utviklingen i land i sør enn det norske bistandsbudsjettet.

På hjemmeplan har bistand gjennomgått relativt store omlegginger. Med Stortingsmelding 25, bedre kjent som "Fordelingsmeldinga" satte nåværende regjering nødvendig fokus på fordeling og demokrati. Dette har imidlertid ikke vært fulgt opp med offensiv støtte til demokratiseringsagenter. Støtten til sivilsamfunn og folkelige bevegelser ligger omtrent stabilt fra 2012 til 2013. Kun rundt 15 prosent av dagens bistand går i henhold til Norads tall for 2012 til "godt styresett". Selv om regjeringen har endret målene for norsk utviklingspolitikk i retning fordeling, gjenstår mye for at verktøyene og budsjettene skal samsvare.

Norsk utviklingspolitikk til støtte for demokrati

Ulikhet, maktforskyvning, sosial uro og demokratikamp er utviklingstrekk og stikkord som illustrerer den brytningstiden vi er inne i internasjonalt. Norsk utenrikspolitikk har de siste årene vært basert på et engasjement og interesseperspektiv. Dette oversettes ofte til olje, klima eller næringspolitikk, men er minst like relevant når det gjelder demokrati, organisering og organisasjonsbygging. Tradisjonell bistandspolitikk med fokus på fattigdomsreduksjon står i fare for å miste sin relevans og bør erstattes av en ny utenrikspolitikk der både norske interesser og engasjement for demokrati og rettferdig fordeling er integrert.

Et mer rendyrket demokratifokus i vår utviklingspolitikk vil være i samsvar med dagens geopolitiske utfordringer, utgjøre et område vi har erfaringer på og i tillegg gi legitimitet internasjonalt. Brytningstider gir unike muligheter for påvirkning. Det er nå vi må maksimere norske interesser og innflytelse. Nye stater med annet verdigrunnlag og annet syn på viktigheten av menneskerettigheter får nå økt tyngde internasjonalt gjennom økonomisk makt. Beste måten å sikre at det er demokrati og menneskerettigheter som vinner kampen om den internasjonale dagsordenen på er å bidra til organisasjoner og andre "endringsagenter" som faktisk fremmer slike mål.

Konsekvensene av et mer rendyrket demokratiperspektiv og fokus på fordeling vil være at mindre bistand bør gå til bilateral bistand administrert av offentlig sektor i mottakerlandene. Denne delen av norsk utviklingsstøtte er allerede lav med kun rundt 8 prosent av samlet bistand (2012). Like fullt bør denne reduseres ytterligere i samsvar med økt vekst i land i sør. Det gir

lite mening at land som etter hvert tjener store penger selv skal motta støtte fra utlandet for å finansiere programmer de selv burde sette øverst på prioriteringslisten. Demokrati i forståelsen reelt folkestyre bygges best nedenfra.

Videre bør utviklingsspørsmål integreres i utenrikspolitikken slik at mål om demokrati og rettferdig fordeling sees i sammenheng med fokus på norske interesser, handel og investeringer. Geopolitiske endringer gjør utviklingsspørsmål mer politiske og de bør være integrert i norsk utenrikspolitikk med mål om samordning og koordinering der alle virkemidlene sees samlet. Når bistand blir mindre viktig for utvikling i sør, mens handel og investeringer blir viktigere, kreves virkemidler som ligger mye mer på den utenrikspolitiske siden, enn på den tradisjonelle bistandssiden.

De ordentlige demokratiagentene

Det viktigste bidraget for å styrke en reell demokratisk utvikling internasjonalt er å gi langt mer støtte til aktører og organisasjoner som kan bidra til mer rettferdig fordeling og større grad av folkelig deltakelse i demokratiske prosesser. Dette dreier seg om organisasjoner i sivilsamfunnet som faktisk organiserer folk og representerer reelle interesser. Støtten til organisasjoner som kan være endringsagenter må ha et langsiktig perspektiv, fordi vi ikke bare er ute etter kortsiktige resultater, men at det finnes aktører med organisatorisk styrke til å mobilisere og være vaktbikkjer over tid. Det er disse som er utviklingsprosessers og bærekraftens reelle tilsynsorganer. Det er også kun disse som kan sikre at vekst og jobbskaping i framvoksende økonomier ikke bidrar til utnytting og ytterligere press på sårbare grupper, men i stedet bidrar til utvikling og omfordeling gjennom anstendige lønninger, respekt for miljø, urfolks og kvinners rettigheter m.m.

Det er ikke alt i sivilsamfunnet som er konstruktivt for demokrati og/eller utvikling. Det er heller ikke alle organisasjoner som bidrar like mye til demokratisk utvikling. For å få maksimal effekt i forhold til demokratibygging bør vi prioritere de organisasjonene i sivilsamfunnet som tar mål av seg om å - eller allerede organiserer - medlemmer, representerer interesser, er bygd opp demokratisk og som har struktur med tillitsvalgte, landsmøter osv. Slike organisasjoner fungerer som demokratiske skoler for sine medlemmer, bygger demokratiske verdier og lærer bort dialog, fredelig konfliktløsning og at fredelig demokratisk deltakelse i utviklingsprosesser og samfunnet har en verdi i seg selv. Ja, mange

steder lærer folk dette kun i organisasjonslivet som de ikke har lært verken i skole, familien, eller regimenenes politiske kanaler.

Og er det noe vi faktisk er relativt gode på i Norge så er det å organisere oss enten det er studentorganisasjoner, bonde og landbruksorganisasjoner, yrkesorganisasjoner, fagbevegelse, idrettsforeninger eller frivillige organisasjoner. Vi har blitt gode på demokratisk organisasjonsstruktur. Vi har blitt gode på å bygge apparater med tillitsvalgte, jevnlige valg, representasjon og landsmøter. Vi er blant de land i verden som har høyest organisasjonsgrad både når det gjelder fagbevegelse og andre interesseorganisasjoner samt i antall organisasjoner vi er medlemmer av. Vi har unike medbestemmelses og konsultasjonsordninger og det er bredt anerkjent at sterke organisasjoner er en viktig pilar i byggingen av vårt velferdssamfunn.

Norske interesser?

Demokratifokus i norsk utenrikspolitikk samsvarer med både norske interesser og engasjement. Ikke minst vil en slik dreining av oppmerksomhet kunne bidra til en reduksjon av sosial uro og rekruttering til fundamentalistiske grupper internasjonalt. Altfor politisk vil kanskje noen mene, men det bør være langt mer kontroversielt og vanskelig å gi støtte til autoritære regimer i håp om at de skal beveges i demokratisk retning enn å støtte de reelle aktørene som faktisk bærer fram demokratiprosesser. Et slikt fokus vil også gi tilgang på nettverk, kontakter og alliansepartnere som vil være gull verdt for Norge og norske interesser på et tidspunkt. For hvem tviler vel på at norsk støtte til den demokratiske antiapartheidkampen gjorde at Norge fikk spesiell tillit i den nye regjeringen da Mandela kom til makten i Sør Afrika eller at norsk støtte til sivilsamfunnet i Myanmar gjør at Norge i dag står i en særstilling når regimet ber om hjelp til sin spirende demokratiseringsprosess? Det dreier seg i korte trekk om å bestemme seg for hvilke lag man ønsker å støtte: de som står for demokrati eller de som ikke gjør det. At slik bistand også vil koste mindre penger er vel heller ikke, strengt tatt, en ulempe.

Norwegian aid policy: A new democracy agenda?

Joachim Nahem, Programme Director, International Law and Policy Institute (ILPI)

Summary

The Government will use bilateral government-to-government cooperation to give priority to supporting countries that show a clear democratic development. Channelling aid to more democratic regimes will result in more development for the money spent.

‘Sharing for Prosperity’ (2012-2013)

‘Sharing for Prosperity’—a white paper issued by the Norwegian Government April, 2013—represents an important policy statement as it effectively calls for cutting aid to countries that do not measure up to democratic criteria. Although popular support and political consensus appear to recommend this approach, Norway will likely face a number of internal and external obstacles as it tries to implement this policy.

As Norway and the aid community continue to expand development cooperation into new areas such as clean energy, green economy and inclusive growth, it will become increasingly challenging to square development and politics. How will Norway, as a key donor in both camps, deal with these apparent conflicting ‘development’ and ‘democracy’ agendas as part of its bilateral and multilateral aid support?

Introduction

‘Sharing for Prosperity’ provides the most comprehensive analysis to date on why and how Norway should adopt a development policy that tackles global inequality and promotes democratic rule. The paper addresses a number of issues ranging from income distribution to government transparency, but the democracy agenda set forth in the paper is particularly noteworthy.

Democracy principles are not new in the Norwegian development aid context. However, this white paper differs in that it proposes specific criteria and measurement tools to assess whether partner countries are performing with regards to rule of law, electoral standards,

human rights and combating corruption. In doing so, it tackles head-on thorny issues such as how development aid risks ‘maintaining or intensifying’ authoritarian rule.

While the white paper offers a potentially useful policy instrument, it also raises several dilemmas and challenges that have not received sufficient attention.

From theory to practice

A list of the 12 largest recipients of Norwegian aid in 2012 indicates that the Government would be hard pressed to say that its democracy principles are currently being applied. With the exception of Brazil, the top aid recipients are not typically associated with democracy. What complicates matters further is that several of the aid recipients are, by various degrees, under authoritarian one-party rule, thus running the risk that Norwegian development aid is ‘maintaining or intensifying’ authoritarian leadership. The white paper does right in emphasising that democratic development takes time and one should not expect overnight change in countries emerging from conflict or long standing authoritarian rule. But using the democracy assessments proposed by Norway (such as the Economist Intelligence Unit Democracy Index) it is hard to find clear democratic trajectories for any of the top aid recipients (save Brazil). In the case of Afghanistan (the 2nd largest aid recipient) the situation has steadily deteriorated since 2002 with more corruption and less democracy.

12 largest recipients of Norwegian aid 2012

1. Brazil (1248 million NOK)
2. Afghanistan (735 million NOK)
3. Palestine (623 million NOK)
4. Tanzania (539 million NOK)
5. Mozambique (501 million NOK)
6. South Sudan (428 million NOK)
7. Malawi (404 million NOK)
8. Uganda (306 million NOK)
9. Zambia (302 million NOK)

10. Vietnam (270 million NOK)

11. Nepal (236 million NOK)

12. Ethiopia (228 million NOK)

Source: Norwegian Ministry of Foreign Affairs

There are, of course, strong arguments for why these countries remain recipients of Norwegian aid, including strong poverty reduction (Mozambique, Ethiopia and Vietnam), post-conflict and potential peace dividends (South Sudan, Nepal, Palestine and Afghanistan) and long standing development cooperation (Tanzania, Malawi and Zambia). However, none of these justifications meet the democracy (or inequality) criteria set forth in the white paper.

The white paper asserts that *'[c]hannelling aid to more democratic regimes will result in more development for the money spent'*, which implies that democratic regimes give better return on aid investments. Without delving too deeply into the much debated topic of whether democracy is good for development, it is clear that some of the aid recipients who have made the best progress since 2000 in terms of poverty reduction and improvement in the lives of women and children have been countries with top-down authoritarian leadership. Moreover, there is little evidence that aid investments are safe from corruption in democratic countries. Norwegian aid to Tanzania - a relatively good democracy performer - has been marred by a series of corruption scandals. Ethiopia, on the other hand, has low democracy scores but is known to not tolerate corruption. This seriously questions the assertion that aid to countries that do well on democracy rankings will produce better development results.

There are also technical reasons for why the democracy criteria on aid will be difficult to implement. The vast share of Norwegian aid is given through multilateral organisations or civil society, which in turn, distribute funds to countries based on their mandates. The GAVI alliance (a global immunisation fund where Norway is one of the largest donors), for example, is not set up to disperse funds based on countries democratic performance but simply the vaccination needs of children. To change the mandate of GAVI, and the many other aid intermediaries in order to be aligned with Norway's democracy criteria will be almost impossible.

Norway's diminishing power as an aid donor

In an effort to reduce its CO₂ emissions, Norway has entered into a forest protection programme (the Amazon fund) with Brazil. Although Brazil is a global role model when it comes to combining economic growth with social inclusion, the forest cooperation has been controversial. The partnership has come under scrutiny for whether it qualifies as development aid, its failure to disperse funds and the slow progress in reforming the forest sector.

One could dismiss the Brazil case as an anomaly resulting from technical cooperation difficulties but, in fact, it reflects a larger challenge for Norwegian aid. The global shift in power and wealth (often associated with 'BRICS'-Brazil, Russia, India, China and South Africa) means that traditional aid donors have less influence through their development cooperation. Even Norway, one of the few donors that have not reduced levels of development aid since the 2008 financial crisis, is likely to have less influence through its aid policy than just a few years ago. Although Norway's pledge of 6 billion NOK to Brazil for forest protection sounds formidable, it does not buy much policy influence in Brazil's 2,5 trillion USD economy. The reason why Brazil has been slow to reform its forest governance has everything to do with domestic politics (e.g. strong agricultural lobby in the Brazilian Congress) and little to do with Norway.

The Norway-Brazil cooperation also provides an important lesson for the white paper proposal with regards to using external rankings as a basis for dispersing aid. Where Norway wants internationally verifiable standards on CO₂ emissions, Brazil sees this as an infringement on its domestic policies. As stated by a Brazilian government representative:

*"No developing country will have international verification of its actions, especially if they are national policies...We'll have a system to check the accuracy of our data, done domestically."*¹⁸

Likewise, countries do not like being assessed by other countries unless there is an agreed upon framework. Every year, the United States releases its global report on human rights. In response, China now annually assesses the human rights record of the United States. This is

¹⁸ Luiz Alberto Figueiredo, [Brazil](#)'s under-secretary for environment, Doha Climate Conference 5 December 2012.

not about human rights, but power, legitimacy and a changing global order. In short, aid recipients will not likely embrace Norway's attempts to assess their systems of governance, be they democracies or not.

Developing countries are less and less interested in aid when there are strings attached. As new economies emerge and foreign direct investment increases, a Norwegian policy of prioritizing aid to democracies will probably not provide much carrot or stick. Certainly, some partner countries will likely to remain aid dependent, but they will not look kindly at donors imposing political conditions, especially as new options for aid emerge from countries like China.

Recommendations

So where do all of these challenges leave Norway's bold effort to bring politics back into the development? Should Norway abandon its democracy agenda? The shorter answer is "no," but it would do well to consider the following:

Promote mutual accountability: Rather than unilaterally measuring up countries, Norway should use agreed upon frameworks that reinforce peer review and universal standards. This will result in more legitimacy of aid programmes vis-à-vis partner countries. A noteworthy initiative, in this regard, is the Open Government Partnership as it pairs traditional donors (United States, UK and Norway) and emerging economies (such as Brazil, the Philippines and Mexico) to set standards and identify good practices for governments. A recent review of the partnership shows that Norway has a lot to learn from less developed countries on how technology can make government more transparent, accountable and effective. Norway, on the other hand, is well positioned to lead by example in helping countries in the oil and gas sector to establish frameworks of accountability.

Undertake more political economy analysis: It is now well known among development agencies and researchers that development assistance requires an understanding of the political context of recipient countries in order to be effective. Development programmes that are formulated based on technically sound criteria but that disregard the myriad incentives and interests of political, public and private actors, will at best be less effective and at worst,

contribute to corruption and unsustainable development practices. A recent evaluation of Norway's Oil for Development programme found that project leaders needed to pay more attention to governance or they risk strengthening the political grip of authoritarian regimes. Fortunately, this programme now uses political economy analysis to identify new partner countries. Other Norwegian aid programmes should follow suit.

Support governance champions: Norway should seek to increase bilateral funding to organisations that have a proven track record on supporting governance reform in countries. These organisations, which must have a transparent and impartial agenda, are more likely to succeed than traditional government to government aid. Organisations that promote sector governance reforms are particularly promising as they promote not just democratic principles but also help strengthen public services and increase government revenue.

Policy Coherence: Norway and other donors are struggling to find coherence across increasingly complex aid, trade and foreign policy agendas. It will be almost impossible to enforce aid conditionality based on democracy performance in countries where Norway has competing trade and foreign policy interests. Norway should instead try to foster joint-up initiatives across its government ministries and private sector. Myanmar is a good example of where foreign policy, business and development agendas can converge around much needed governance reform.

Alt er politisk. En artikkel om oljefondets investeringer i statsobligasjoner.

Gina Ekholt, daglig leder, Slett U-landsgjelda

I 2014 er det ti år siden Stortinget vedtok forslaget om etiske retningslinjer for det som den gang het Statens petroleumsfond, populært kalt Oljefondet. Graverutvalget, som utviklet forslaget til de etiske retningslinjene, foreslo to grunnlag for retningslinjene: Både å forvalte formuen så den gir god avkastning på lang sikt, og å ikke foreta investeringer som medvirker til uetiske handlinger¹⁹. Retningslinjene åpnet dermed for tolkning av etikkens verdi og betydning, og siden den gang har debatten handlet om å finne balansen mellom økonomisk lønnsomhet og etiske standarder.

Som verdens største statlige investeringsfond får Oljefondet mye oppmerksomhet nasjonalt og internasjonalt. Likevel er det fortsatt en del av fondet som i praksis holdes utenfor den offentlige debatten: Oljefondets investeringer i stater, kalt statsobligasjoner. Disse investeringene utgjør 15-20 prosent av Oljefondets investeringsunivers, men er ikke underlagt de etiske retningslinjene for fondet.

Mangelen på en offentlig debatt rundt investeringer i statsobligasjoner tjener ikke Oljefondets rykte som en ansvarlig investor. Denne artikkelen ønsker derfor å bidra til en diskusjon rundt hvilke utfordringer som følger av mangelen på etiske retningslinjer for investeringer i statsobligasjoner, og hva som kan gjøres for å styrke fondets ansvarlighet på feltet. Med utgangspunkt i prosessene rundt fondets generelle investeringsstrategi argumenteres det for at etiske retningslinjer for Oljefondets investeringer må gjelde for statsobligasjoner så vel som for selskaper.

1. Investeringer i selskaper og kritikk av etikken

Faktaboks: Statens Pensjonsfond – Utland

Det norske Oljefondet er verdens største statlige investeringsfond. I første kvartal av 2013 hadde fondet en markedsverdi på over 4 300 milliarder kroner, som tilsvarer ca. 1 prosent av det globale aksjemarkedet. Investeringene er fordelt med 60 prosent i aksjer, 35-40 prosent i rentepapirer (obligasjoner) og inntil 5 prosent i eiendom. Alle fondets midler ble investert i utlandet, i 72 land ved utgangen av 2012²⁰.

¹⁹Forslag til etiske retningslinjer for Statens petroleumsfond. NOU 2003: 22.

²⁰NBIM Årsrapport for 2012

Norske sivilsamfunnsorganisasjoner har vært spesielt gode til å følge opp de etiske retningslinjene ved å undersøke hvilke selskaper det investeres i. Slike prosesser er viktige for å styrke ansvarlige investeringer, og har ført til økt ansvarlighet i fondets selskapsinvesteringer. Men på tross av sivilsamfunnsorganisasjoners krav og Etikkrådets arbeid med å vurdere investeringer i enkelte selskaper kritiseres fondet stadig for brudd på de etiske standardene.

Oljefondet kritiseres særlig for å investere i selskaper hvis virksomhet ødelegger miljøet, selskaper som produserer våpen, og selskaper som bryter menneskerettigheter. For eksempel måtte fondet trekke seg ut av 23 palmeoljeselskap²¹ som ødelegger regnskog etter skarp kritikk fra Regnskogsfondet. Organisasjoner som ICAN (International Campaign to Abolish Nuclear Weapons) og Fremtiden i våre hender har kritisert fondets kjøp av aksjer i investeringsselskapet BlackRock som eier poster i selskaper som produserer klasevåpen, atomvåpen og landminer, sektorer Regjeringen har forbudt Oljefondet å investere i²². I fjor krevde en rekke sivilsamfunnsorganisasjoner at fondet trakk seg ut av det sveitsiske råvareselskapet Glencore International Plc., som var anklaget for bruk av barnearbeid og brudd på menneskerettighetene²³. Mens listen over selskaper som Etikkrådet foreslår at utelukkes fra Oljefondets investeringsunivers øker, har Finansdepartementets liste over land Oljefondet ikke kjøper statsobligasjoner av stagnert.

2. Investeringer i statsobligasjoner – en etisk frisone

Faktaboks: Hva er statsobligasjoner?

Når Oljefondet investerer i statsobligasjoner kjøper fondet et gjeldsbrev utstedt av en annen stat for å få tilgang til kapital. Utstederlandet skriver under på gjeldsbrevet som blir et verdipapir for Oljefondet. Pengene går rett inn i statskassa til utstederlandet og kan brukes til hva som helst. Til gjengjeld må utstederlandet betale rente til fondet.

Oljefondets investeringer i statsobligasjoner utgjør nesten 20 prosent av Oljefondets portefølje, eller ca. 600 000 milliarder kroner. Til sammenligning har Norge utstående bilaterale fordringer til utviklingsland på i underkant av én milliard norske kroner. På tross av at Finansdepartementet selv definerer det å investere i et lands statsobligasjoner som ”i

²¹ Aftenposten 8. mars 2013. URL: <http://www.kirkensnodhjelp.no/Aktuelt/Nyheter/sporsmal-og-svar-om-oljefondskampanjen/>

²² Aftenposten 11. mars 2013. URL: <http://www.aftenposten.no/okonomi/Oljefondet-setter-penger-i-klasebomber-atomvåpen-og-landminer-7143753.html#.UdVcxNj4Kc0>

²³ NRK 19. april 2012. URL: http://www.nrk.no/okonomi/ny_-hard-kritikk-av-oljefondet-1.8083862

praksis det samme som å gi landet et lån”²⁴ er ikke disse utlånene underlagt de samme etiske retningslinjene for ansvarlig långivning som bilaterale utlån.

Mens europeiske statsobligasjoner faller i verdi har etterspørselen etter statsobligasjoner fra utviklingsland økt. Dette har ført til at flere og flere utviklingsland har kastet seg på trenden: 13 av 54 afrikanske land har allerede utstedt sine første statsobligasjoner. 10 av disse befinner seg i Afrika sør for Sahara²⁵. Deltagelse på det internasjonale obligasjonsmarkedet er likevel ikke uten en skyggeside: Det internasjonale pengefondet (IMF) melder at flere utviklingsland som har entret det internasjonale obligasjonsmarkedet de siste årene risikerer å havne i nye gjeldskriser²⁶. En av hovedårsakene er at det er mye billigere for fattige utviklingsland å utstede statsobligasjoner i utenlandsk valuta, noe som gjør dem svært sårbare for gjeldskriser dersom deres egen valuta skulle svekkes.

3.1 Etterspørselen øker

Samtidig som stadig flere land utsteder statsobligasjoner har Oljefondet utvidet sitt investeringsunivers. I løpet av de siste to årene har antall land hvor Oljefondet investerer i statsgjeld økt med rundt 20 land²⁷. I dag er Mexico, Sør-Korea, Russland og Brasil øverst på listen over hvilke land Oljefondet kjøper mest statsobligasjoner av. Oljefondet har også endret sin investeringsstrategi²⁸ noe som har ført til en økning fra 0,4 til 10 prosent i fremvoksende økonomier²⁹. Men i likhet med investeringer i selskaper investeres det oppsiktsvekkende lite i Afrika. På tross av at 7 av verdens 10 raskest voksende økonomier finnes i Afrika³⁰, er det bare Sør-Afrika, et land som har svært lav økonomisk vekst, som er mottaker av norske investeringer i statsgjeld.

Her er det viktig å skille mellom to ting: På den ene siden er investeringer i statsobligasjoner et nyttig finansieringsverktøy for land fordi det skaper eierskap til midlene og en uavhengighet fra utlånerne. Investeringer i statsobligasjoner i afrikanske land kan derfor være et viktig middel for å skape utvikling. På den annen side advares det mot nye gjeldskriser som følge av finanskrisen. Før det investeres i svært sårbare utviklingsland bør det derfor arbeides

²⁴ Melding til Stortinget 17 (2011-2012)

²⁵ Africa: Set for a sovereign debt rush? (Financial Times 15.10.2012): <http://blogs.ft.com/beyond-brics/2012/10/15/africa-set-for-a-sovereign-debt-rush/#axzz2JxSGEgkW>

²⁶ Africa: Set for a sovereign debt rush? (Financial Times 15.10.2012): <http://blogs.ft.com/beyond-brics/2012/10/15/africa-set-for-a-sovereign-debt-rush/#axzz2JxSGEgkW>

²⁷ Nå har Oljefondet satset 21,7 mrd. her. (E24) 8. mars 2013: <http://e24.no/makro-og-politikk/oljefondet-flytter-milliarder-til-den-tredje-verden/20343448>

²⁸ Fondet investerer nå mer basert på størrelsen på økonomien fremfor størrelsen på landets gjeld.

²⁹ Oljefondets Årsrapport for 2012

³⁰ Meld. St. 25 (2012–2013) *Dele for å skape*

med klarere retningslinjer for ansvarlig utlån og låneopptak. I april i fjor lanserte FN 15 Prinsipper for ansvarlig utlån og låneopptak³¹. Disse prinsippene bør anvendes ved kjøp av statsobligasjoner slik at Oljefondet kun investerer i land som etter FNs prinsipper er ansvarlig låntagere.

3.2 Lite samstemthet

Selv om investeringene i statsgjeld har vært mindre i mediernes søkelys enn selskapsinvesteringer har Stortinget forsøkt å forbedre rammeverket. På spørsmål fra finanskomiteen på Stortinget gikk Finansdepartementet i 2010 gjennom muligheten for å utvikle etiske retningslinjer også for statsobligasjoner³². Tidligere var investeringer i statsobligasjoner kun underlagt én retningslinje: å ikke investere i Myanmar. Resultatet av departementets gjennomgang ble at regelen om å utelukke Myanmar ble endret til utelukkelse av alle land med internasjonale sanksjoner mot seg som Norge støtter. I praksis gjelder dette fortsatt bare Myanmar.

Slett U-landsgjelda (SLUG) er ikke tilfreds med gjennomgangen og har ved flere anledninger påpekt manglende samstemthet i Regjeringens utlånspolitikk: Mangelen på retningslinjer for statsobligasjoner står i sterk kontrast til arbeidet med etiske investeringer i selskaper. I tilbakemeldingen fra Finansdepartementet vises det til mandatet: Oljefondet skal ikke brukes som et utenrikspolitisk virkemiddel, og det skal kun være finansielle kriterier som legges til grunn for kjøp av statsobligasjoner.

SLUG hevder derimot at det er like politisk å investere i en stat som ikke å investere i en stat. Uten lån gjennom statsobligasjoner hadde for eksempel ikke USA hatt mulighet til å finansiere krigføringen i Irak, en krig norske myndigheter tok politisk avstand fra. I desember 2008, midt i Israels krigføring på Gazastripen, hadde Norge også 267 millioner kroner investert i israelske statsobligasjoner. I en rapport av Kirkens Nødhjelp fremkommer det at Oljefondet investerte i Tunisia, Egypt og Bahrain like før den arabiske revolusjonen, penger som man ikke kan utelukke at gikk til å undertrykke aktivister og menneskerettighetsforkjempere. Den ene retningslinjen om å ikke investere i stater der det foreligger internasjonale sanksjoner er altså ikke tilstrekkelig for å forhindre at norske oljepenger ikke investerer i land som bryter folkeretten. Hvis selskaper med tilknytning til

³¹ *Principles on promoting responsible lending and borrowing* (Unctad 2012): <http://slettgjelda.no/filestore/Principles.pdf>

³² Innst. S. nr. 277 (2008–2009) – Innstilling til Stortinget fra finanskomiteen: www.stortinget.no/Global/pdf/Innstillinger/Stortinget/2008-2009/inns-200809-277.pdf

Oljefondet hadde vært involvert i lignende aktivitet ville de med stor sannsynlighet blitt utelukket fra fondets investeringsunivers.

4. Konklusjon

År etter år topper Oljefondet den prestisjetunge kåringen av internasjonale investeringsfond som foretas av tankesmien The Petersons Institute for International Economics³³. Med denne tittelen er ikke fondet bare det største, men også det mest respekterte statlige investeringsfondet i verden. En slik rolle bør tas på alvor, og bør brukes til å forsterke fondets rolle som presedensskaper. Et naturlig neste skritt vil være å bekrefte rollen som en etisk investor og utlåner gjennom ansvarlig investeringer i statsobligasjoner.

Ved å investere i statsobligasjoner i land som fører en ansvarlig låne- og gjeldspolitikk vil Oljefondet ikke bare redusere risikoen for investeringer i illegitim gjeld, det vil også bidra til et mer stabilt og forutsigbart finanssystem.

Foregangslandet Norge har et ubrukt potensiale i oljeformuen som kan brukes til å bygge opp et etisk rammeverk for investeringer i statsobligasjoner. Men først må norske myndigheter ta av seg skylappene og erkjenne at disse investeringene er like politiske handlinger som alt annet de foretar seg.

Gina Ekholt er daglig leder for Slett U-landsgjelda (SLUG). SLUG ble etablert i 1994 som en nettverksorganisasjon bestående av mer enn 40 frivillige organisasjoner og ungdomspartier. Ekholts arbeid består av informasjonsarbeid og politisk påvirkningsarbeid for gjeldsslette og ansvarlig långivning. Ekholt har en mastergrad i Peace and Conflict Studies fra Universitetet i Oslo.

Referanser

Aftenposten 8. mars 2013. Tilgjengelig elektronisk: <http://www.kirkensnodhjelp.no/Aktuelt/Nyheter/sporsmal-og-svar-om-oljefondskampanjen/>

Aftenposten 11. mars 2013. Tilgjengelig elektronisk: <http://www.aftenposten.no/okonomi/Oljefondet-setter-penger-i-klasebomber-atomvapen-og-landminer-7143753.html#.UdVcxNj4Kc0>

³³Sovereign Wealth Funds: Threat or Salvation? Truman 2010.

E24, 2013. *Nå har Oljefondet satset 21,7 mrd. her.* Tilgjengelig elektronisk: <http://e24.no/makro-og-politikk/oljefondet-flytter-milliarder-til-den-tredje-verden/20343448>

Du Toit, Leon, 2012. *Ethical Deficit.* Tilgjengelig elektronisk: http://slettgjelda.no/filestore/Engelskrapport_Siste.pdf

Financial Times, 2012. *Africa: Set for a sovereign debt rush?* Tilgjengelig elektronisk: <http://blogs.ft.com/beyond-brics/2012/10/15/africa-set-for-a-sovereign-debt-rush/#axzz2JxSGEgkW>

Innst. S. nr. 277 (2008–2009) *Innstilling til Stortinget fra finanskomiteen.* Tilgjengelig elektronisk: www.stortinget.no/Global/pdf/Innstillinger/Stortinget/2008-2009/inns-200809-277.pdf

Melding til Stortinget 17 (2011-2012) *Forvaltningen av Statens pensjonsfond i 2011 Tilråding fra Finansdepartementet.*

Meld. St. 25 (2012–2013) *Dele for å skape.*

NBIM 2012. *Årsrapport for 2012.*

NOU 2003. *Forslag til etiske retningslinjer for Statens petroleumsfond.*

NRK 19. april 2012. Tilgjengelig elektronisk: http://www.nrk.no/okonomi/ny_-hard-kritikk-av-oljefondet-1.8083862

Stolpestad, Ingrid Westaard, 2011. *Gjeld og den arabiske våren. Norske fordringer til Tunisia, Egypt og Bahrain.* Tilgjengelig elektronisk: <http://slettgjelda.no/filestore/NorskefordringertilTunisiaogEgyptavIngridStolpestad.pdf>

Truman 2010. *Sovereign Wealth Funds: Threat or Salvation?*

UNCTAD 2012. *Principles on promoting responsible lending and borrowing.* Tilgjengelig elektronisk: <http://slettgjelda.no/filestore/Principles.pdf>

Religion – et spørsmål om utvikling?

*Kristin Storaker, menneskerettighetsrådgiver og redaktør, Stefanusalliansen**

Norge har de senere årene satt fokus på religionens rolle i utviklings- og utenrikspolitikk. Det begynte med tidligere utviklingsminister Erik Solheims prosjekt «Religion i utvikling» og fortsatte med tidligere utenriksminister Jonas Gahr Støres «Minoritetsprosjekt». Hvorfor engasjerer norske myndigheter seg i dette? Er det god utviklingspolitikk? Hvordan bør veien videre staves ut?

Bakgrunn

Norge føyer seg inn i rekken av land som har latt seg påvirke av den globale religionsbølgen som har feid over internasjonal politikk siden tusenårsskiftet³⁴. Religion har gått fra å være uinteressant til et av de fortest voksende fagområdene innenfor internasjonal politikk. Nietzsche var for snar da han utstedte guds dødsattest i 1883. Religion er ikke utdatert – tvert imot gjennomgår religion sitt største politiske comeback på lenge.

Om religion er sant eller ikke, er irrelevant i denne sammenhengen. Det samme gjelder spørsmålet om hvem av de mange gudene man eventuelt skal tro på. Det får være opp til teologer og misjonærer å strides om. Det som derimot er relevant for utviklingspolitikken er at de aller fleste i verden tror på en gud. I følge World Values Service fra begynnelsen av 2000-tallet har så mange som 79 % av verdens befolkning en tro.³⁵ I følge en undersøkelse fra Pew Forum i 2012 identifiserer mer enn åtte av ti i verden seg med en religion.³⁶ Selv de som ikke er religiøse har en holdning til religion, ofte vel så sensitiv og sterk som de troende. Dette setter spor i menneskers verdensbilde og virkelighetsforståelse, som igjen påvirker hvordan man forholder seg til utvikling og politikk. Religiøsiteten er ofte sterkest i utviklingsland og er derfor av ekstra stor interesse for utviklingspolitikk.

Norge er et sekulært land basert på kristne og humanistiske verdier og tradisjoner. Til tross for at nesten 80 % av den norske befolkningen er medlemmer av Den norske kirke, går kun 5-

*Stefanusalliansen er en kristen menneskerettighetsorganisasjon med fokus på trosfrihet. Artikkelen er forfatterens egen mening og tillegges ikke automatisk Stefanusalliansen

³⁴ Se f.eks. Toft, Philpott og Shah, 2011. *God's Century*.

³⁵ Tall fra Grim og Finke, 2011, kap. 7 i *The Price of Freedom Denied*.

³⁶ Pew Forum on Religion & Social Life, 2012. *The Global Religious Landscape*.

6 % jevnlig på gudstjeneste.³⁷ Nordmenn har generelt en forståelse av religion som en privat sak³⁸, dette gjør religion til et betent tema i den politiske sfæren. I følge Anne Stensvold, professor i religionshistorie, er det det å assosiere religion med tro en typisk misforståelse i Norge. Ikke bare er det en misforståelse, det er også en farlig forsnævring av forståelsen av religion. I tillegg til tro er religion tradisjon og felleskap, verdensbilde og virkelighetsforståelse. Dette synet på religion utfordrer vårt sekulære samfunn.³⁹

Norske myndigheter har likevel i den senere tid, og særlig siden 2011, tatt inn over seg påvirkningskraften religion kan ha i utenriks- og utviklingspolitikk. Utfordringen nå er å inkludere religionsvariabelen på lik linje med andre elementære variabler i utviklingspolitiske analyser, som for eksempel likestilling, korrupsjon, økonomi, og så videre. Flere land har forsøkt seg på religionsvariabelen før oss, med varierende hell.⁴⁰ Et viktig spørsmål er derfor hvordan Norge kan få til dette på en god måte.

Trosfrihet og utvikling

Et naturlig utgangspunkt for norsk utviklingspolitikk er menneskerettighetene. Artikkel 18 i FNs Menneskerettighetserklæring tar for seg religion- og trosfrihet. I land med høy grad av diskriminering og forfølgelse på religiøst grunnlag er det ofte sterke restriksjoner på utøvelse av tro. Mange autoritære regimer frykter religion og gjør det de kan for å kontrollere den. Religion har evne til å mobilisere, engasjere og motivere – hvem vet hva religiøse grupper kan finne på? Religiøs pluralisme og multikulturalisme anses som potensielle trusler, i tråd med Samuel Huntingtons omstridte *Clash of civilizations* teori. Mange myndigheter forsøker iherdig å begrense trosfriheten for å opprettholde nasjonal sikkerhet, orden og enhet. Ironisk nok viser forskning at mange restriksjoner på trosfrihet fører til nettopp det motsatte: Økt vold og konflikt, samt negative sosioøkonomiske tendenser. Myndighetsrestriksjoner legitimerer religiøs vold fra andre aktører i samfunnet. Dette fører igjen til mer restriksjoner, og vips, så er man fanget i en ond sirkel av restriksjoner og forfølgelse.

Trosfrihet blir da et viktig politisk redskap på vei til demokrati og fredelig sameksistens. Forskning viser at det er en sterk og åpenbar sammenheng mellom trosfrihet og andre viktige

³⁷ Stensvold, A., 2012. *Blind tro og prinsipiell skepsis* i Osloenterets rapport *Religion og utvikling*.

³⁸ Vik, I., 2012. *Bakgrunn og sentrale utfordringer* i Osloenterets rapport *Religion og utvikling*.

³⁹ Stensvold, A., 2012. *Blind tro og prinsipiell skepsis* i Osloenterets rapport *Religion og utvikling*.

⁴⁰ Se for eksempel Nikolai Hegertuns analyse av Nederland og Englands arbeid med religion i Osloenterets rapport *Religion og utvikling*, 2012.

samfunnsgoder. Brudd på trosfrihet er tett sammenvevd med brudd på andre sivile og politiske rettigheter, som for eksempel ytringsfrihet, forsamlingsfrihet og organisasjonsfrihet. Høy grad av trosfrihet samsvarer sterkt og positivt med demokratisk utvikling. For eksempel er det tydelig samsvar mellom høye restriksjoner på trosfrihet og et lands sosioøkonomiske goder: Land med lav trosfrihet har ofte lav økonomisk utvikling, lav sosioøkonomisk status for kvinner og lave resultater på internasjonal helsestatistikk. I tillegg ser vi en sterk korrelasjon mellom nivå av trosfrihet og grad av demokratisering og sivilsamfunn. Land med lav grad av trosfrihet har svakere sivilsamfunn. Det har vist seg at trosbaserte bevegelser er et godt sted for vanlige folk til å bli aktører for demokratisering og fattigdomsreduksjon. Til slutt ser man også en sterk korrelasjon mellom høye restriksjoner på trosfrihet og voldelig konflikt: Jo høyere restriksjoner, jo mer vold og konflikt.⁴¹

I denne sammenhengen er det imidlertid viktig å understreke at korrelasjon ikke er lik årsakssammenheng. Er trosfrihet utgangspunktet for de overnevnte samfunnsgodene eller er trosfrihet et resultat av disse? Denne forskningen sier ingenting om det. Men mye tyder på at trosfrihet er en hjørnestein i frie og demokratiske samfunn.

«Sist-i-køen-syndromet»

Regjeringen proklamerer i Stortingsmelding 25 «Dele for å skape» at nasjonal fordeling skal være et bærende prinsipp i norsk utviklingspolitikk fremover. Fokus på nasjonal fordeling, i motsetning til tidligere fokus på internasjonal fordeling, tematiserer minoriteter i større grad. Ofte er det et lands minoriteter som sakker akterut i utviklingsløpet. Derfor er dette nye fokuset en nødvendighet for å nå FNs tusenårsmål⁴² innen tidsfristen i 2015.

En måte å støtte minoritetene på er å ta tak i «sist-i-køen-syndromet». Minoritetsgrupper er ofte sårbare og stiller med svake kort ved tildeling av goder, støtte og hjelp fra offentlige og private aktører. De stiller bakerst i køen – hvis de i det hele tatt får være med. Et talende eksempel er flomkatastrofen i Pakistan sommeren 2010. Verdenssamfunnet stilte opp for flomofrene med mangfoldige millioner i nødhjelp. Flere nyhetsbyråer meldte om systematisk diskriminering og utestenging av religiøse minoriteter, hovedsakelig ahmadyya-muslimer, kristne og hinduer.

⁴¹Grim, 2008. *God's Economy: Religious Freedom and Socioeconomic Well-Being*; Malloch, 2008. *Free to Choose: Economics and Religion*; Grim og Finke, 2011. *Price of Freedom Denied*.

⁴² FNs tusenårsmål er åtte konkrete mål for å bekjempe fattigdom, som skal nås innen 2015. Les mer på FN-sambandets nettsider: www.fn.no/Tema/FNs-tusenaarsmaal

Løsningen på «sist-i-køen-syndromet» begynner med å se og anerkjenne minoritetene. Så må man etablere kontakter som bidrar til at nødhjelp og annen støtte kommer frem til alle grupper og lag i samfunnet.

For å nå FNs tusenårsmål er det helt essensielt å samarbeide med minoriteter. Det betyr at norsk utviklingspolitikk må utvide sitt lokale nettverk til å inkludere representanter fra minoritetsgruppene. Som en representant fra Egypts koptiske minoritet, biskop Thomas, sa det: «Thank you for seeing me.» Ikke bare bør Norge etterstrebe å se minoritetene, men også å inkludere dem i politiske samtaler, samt støtte opp under deres rettigheter og friheter i samtale med autoritære myndigheter.

Hvordan håndtere dette i Norge?

Religionsvariabelen må «mainstreames» inn i norsk utviklingspolitikk som et varig og stabilt element. Som vi har sett spiller religion en viktig rolle for størsteparten av verdens befolkning: Verdensbilde og virkelighetsoppfatning formes utfra blant annet den religionen man tilhører. Siden nordmenn generelt anser religion som tro, og tro som privat, kan det fort oppleves ubehagelig å plutselig skulle forholde seg til religion som en utviklingsvariabel. Man må ufarliggjøre religion og behandle det på lik linje som økonomi, korrupsjon, likestilling og andre elementære variabler i utviklingspolitiske analyser. Enkeltpersoners initiativ til en såpass kompleks og kontekstuell variabel er ikke holdbart. Det er viktig å fordele eierskapet til religionsvariabelen bredere. I dag er det en tendens til at kun de religiøse eller de med en spesiell interesse for religion engasjerer seg i denne tematikken. Det er ikke bærekraftig. Ei heller skaper det den beste politikken. Med bred forankring i det utviklingspolitiske fagfeltet og institusjonell kontinuitet er det større sjanse for at Norge skal klare å ta ut det positive potensialet religionsvariabelen kan ha for utviklingspolitikken.⁴³

Norge har erfaring fra å «mainstreame» kontroversielle temaer i utenriks- og utviklingspolitikk. Et eksempel er arbeidet som har blitt gjort med kvinner og likestilling. I begynnelsen var det sensitivt og avhengig av enkeltpersoners initiativ. Nå er det et gjennomsyrende prinsipp som spenner over hele den norske utenriks- og utviklingspolitikken. Sann vil det nødvendigvis være for religion også. Mange har sterke meninger om og

⁴³ Hegertun, N. 2012. *En studie av erfaringer fra Nederland og England* i Oslosenterets rapport *Innblikk i forholdet mellom religion og utvikling*.

erfaringer fra religion, enten man er troende eller ikke. I følge den britiske forskeren Carole Rakodi har de vitenskapelige metodene som forskere bruker for å minimalisere egen innvirkning på forskningen sin mindre effekt når man forsker på religion.⁴⁴ Kanskje man også i utviklingsarbeidet har lett for å la seg påvirke av egne forutinntatte holdninger om religion? Norge har lyktes i å «mainstreame» kvinner og likestilling. I teorien er det ingen grunn til at Norge ikke skal lykkes med å «mainstreame» religion også.

Utnevnelsen av en egen ambassadør for minoriteter høsten 2012 var et tydelig signal om at tros- og livssynsminoriteter nå står på Utenriksdepartementets agenda. Dessverre halveres ambassadørstillingen fra høsten 2013. I tillegg inkluderes andre arbeidsoppgaver i stillingen. Dette er bekymringsverdig. Det tar tid for nye temaer å synke inn i store byråkratiske institusjoner som Utenriksdepartementet og Norad, i tillegg til det øvrige bistands- og menneskerettighetsmiljøet i Norge. For at religionsvariabelen skal bli normalisert og integrert i utviklingspolitikken, er det avgjørende med stadig trykk fra den politiske ledelsen.

Trosfrihet er ikke bare viktig som et etisk supplement til utviklingspolitikken. Arbeid for trosfrihet er et viktig utviklingspolitisk mål i seg selv. Mangel på religiøs erfaring og forståelse kan føre til sekulære skylapper og ufullstendige analyser av alvorlige hendelser. Derfor er det viktig å forstå og anvende religion i analyser av utviklingspolitikk. Det er en grunn til at det gamle rådet om å unngå temaene religion og politikk i selskapslivet fremdeles gjelder: Det engasjerer og opptar folk på det sterkeste. Selv om mange skyr samtaler om religion og politikk, er dette ikke et tema som kan unngås av utviklingsarbeidere.

Kristin Storaker har erfaring fra menneskerettighets- og minoritetsarbeid i Asia, Midtøsten og Nord-Afrika. Storaker har også en mastergrad i international public policy fra University College London og erfaring fra utviklingsarbeid i Sør-Amerika

⁴⁴ Ibid.

Veivalg eller komplimentaritet - hvorfor vi trenger multilateralismen.

Bjørn Skogmo, tidligere ambassadør

Stortingsmeldingen om Norge og FN; Felles framtid, felles løsninger (Meld St 33 (2011-2012)) gir viktige signaler for norsk utenriks- og utviklingspolitikk i en verden i rask endring. Norges støtte til multilateralt utviklingssamarbeid bekreftes samtidig som det stilles krav til bedre resultatoppnåelse og konsentrasjon. Samtidig viser Utenriksdepartementets refleksprosjekt til at raske endringer i maktforhold i første omgang vil avtegnes på regionalt nivå. Hva betyr dette for norsk utviklingspolitikk? Står vi foran et skifte i fokus fra det multilaterale til det bilaterale og regionale? Må vi foreta veivalg og skarpere prioriteringer enn før? Eller er det slik at de forskjellige nivåene utfyller hverandre og må sees – ikke som alternativer - men som ulike og gjensidig avhengige aktører med forskjellige og komplementære roller?

Regionalisering.

Verdenssamfunnet har i etterkrigstiden gått gjennom en rivende globalisering. Likevel har langt mer politisk energi og ressurser i de siste 30 år vært investert i utbygging av regionalt samarbeid, i Europa, Afrika, Asia og Latin-Amerika.

Et nærmere samarbeid med naboland og land i samme region - regionalt samarbeid - er for mange land den viktigste strategi for å møte globaliseringens utfordringer. Norge, som ikke er medlem av EU - det viktigste samarbeidssystem i vår egen region - er i en spesiell stilling i forhold til denne regionalisering. Vi har søkt å håndtere dette ved nært samarbeid med EU. Vi styrker også samarbeidet med regionale samarbeidsorganer slik som AU i Afrika, ASEAN i Asia og subregionale organisasjoner, særlig i Afrika. Samtidig er det viktig for oss at det globale samarbeidsnivå med det utvidede FN-system i sentrum, hvor vi er medlem og selv kan ivareta våre interesser, ikke svekkes.

Det er flere grunner til at regionalt samarbeid ikke bør sees som et alternativ, men som utfyllende til det globale samarbeidsnivå innen det utvidede FN-system. Ved siden av arena- og møteplassfunksjonen er den normative dimensjon sentral. Det utvidede FN-system - som

inkluderer finansinstitusjonene og mange konvensjonsbaserte mekanismer - har en unik legitimitet i utforming og overvåking av globale adferdsregler mellom stater, og av grunnleggende rettigheter for medborgere i medlemslandene i forhold til landets myndigheter. Traktater, konvensjoner, avtaler og prinsipperklæringer vedtatt av alle FNs 194 medlemsland er en viktig del av globaliseringens arkitektur. FN-systemet fremstår som særlig viktig for små og mellomstore land som ikke er medlemmer av mer eksklusive grupper som G-8 eller G-20.

Flere og flere utfordringer lar seg ikke løse på det regionale plan, men krever samarbeid på tvers av geografiske regioner. Det kan skje gjennom tverr-regionale samarbeidsformer – for eksempel mellom EU og USA og gjennom den styrking av sør-sør-samarbeid som nå finner sted. – Et land som Norge kan lett falle utenfor slike samarbeidsformer, og vi har derfor direkte interesse i å styrke samarbeid mellom de regionale og globale samarbeidsorganisasjoner. Det er også mange eksempler på at tverr-regionale utfordringer mest rasjonelt kan håndteres innen globale rammer, slik som på handels- området innen WTO. Et annet eksempel på dette er fredsoperasjoner, hvor både EU, AU og subregionale organisasjoner (ECOWAS) har bygget opp egne kapabiliteter, fortrinnsvis med et FN-mandat til grunn. De regionale organisasjoner har imidlertid begrensinger i evnen til å sette opp og drifte slike operasjoner, ikke minst ressursmessig. Ved siden av den globale legitimitet som er forankret i FNs Sikkerhetsråd har FN en unik erfaringsbakgrunn fra fredsoperasjoner gjennom nesten 50 år og et ferdigforhandlet system for kostnadsfordeling slik at FN-operasjoner ofte blir mer kostnadseffektive enn regionale operasjoner hvor det er færre land som skal dele på regningen.

Utviklingsdimensjonen

Hva så med utviklingsdimensjonen og den fremtidige rolle for multilateral bistand? Det er ingen nødvendighet at implementeringen av globale normer og utviklingsmål bør skje gjennom FN-systemet eller multilaterale kanaler. På viktige områder knyttet til tjenesteytende funksjoner og bistand til styrking av det sivile samfunn i vertslandet kan et samarbeid gjennom frivillige organisasjoner ha klare komparative fortrinn. Bilateral bistand kan være en nødvendig kanal for samarbeid på områder hvor FN-systemet har svake mandater og kompetanse, slik som på energiområdet.

Hvor ligger så FN-systemets komparative fortrinn på dette området? Det multilaterale system – som i sin opprinnelse og struktur er bygget rundt tradisjonelle offentlig sektorfunksjoner slik som sikkerhet, valuta- og finanser, helse, utdanning, landbruk, miljø, samferdsel – har viktige roller i stats- og institusjonsbygging, særlig i sårbare stater og i gjenoppbygging etter konflikt. Også i mellominntekts-land bistår FN-systemet med faglig rådgivning knyttet til demokrati, menneskerettigheter og godt styresett i vid forstand.

Konstruktiv kritikk er en nødvendig forutsetning for organisasjonsutvikling og reform, også for FN-systemet. Det er en del av norsk FN-politikk å være en kritisk venn av FN. Venneaspektet er viktig, - konstruktiv kritikk for å bedre effektivitet og styrke organisasjonen har større gjennomslagskraft enn negativ kritikk drevet også av andre årsaker.

Det er et paradoks at to av de viktigste ankepunktene mot multilateral bistand – at den er fragmentert og dermed ineffektiv – i like stor grad gjelder andre bistandsformer. OECDs komite for utviklingssakers (OECD/DAC) rapport om multilateral bistand i 2012 viser til at to av fem giver-partner bistandsrelasjoner ikke er finansielt betydningsfulle, og at denne fragmentering av utviklingsfinansiering kommer fra bilaterale kilder. Økningen i øremerket bistand bidrar til økt fragmenteringen også i multisystemet, særlig på landnivå. Det er i beste fall tvilsomt om et stort antall ukoordinerte bilaterale og frivillige aktører, alle med egne administrasjonskostnader, slik som man har sett i land som Afghanistan og Haiti, bidrar til større bistandseffektivitet. En av de opprinnelige begrunnelser for multilateralismen – å slå ressurser sammen for å redusere transaksjonskostnader – er fortsatt gyldig.

Den internasjonale utviklingsdagsorden er i endring. Prosessene som skal utforme nye utviklingsmål, inklusive bærekraftsmål, for perioden etter 2015, er nå i full gang i FN-systemet, med bred deltakelse både av sivile samfunn og representanter for privat sektor. Debatten om hvilken rolle bistand og tradisjonelle utviklingsprogrammer vil få i en verdensøkonomi hvor mange fremvoksende økonomier har oppnådd vekst uten mye bistand fortsetter. Det reises spørsmål om bistandsepoken har nådd sitt høydepunkt.

De siste tall fra FN og fra OECD/DAC varslers ikke om noen umiddelbar krise for multilateral bistand, selv om virkningene av finanskrisen er merkbare i mange giverland. Multilateral bistand er fortsatt den viktigste kanal det internasjonale samfunn har for å vise felles ansvar for globale utfordringer gjennom felles finansiering og handling. I en tid preget av fortsatt globalisering, blant annet av miljøutfordringer, vil antallet utfordringer som best kan løses

gjennom et åpent og inkluderende samarbeid mellom *alle* medlemsland øke snarere enn minske. Klimakrisen, som truer mye av de utviklingsresultater som har vært oppnådd, krever handling på alle nivåer, nasjonalt, regionalt og gjennom globale løsninger.

Det er antagelig grenser for hvor skarpt man kan skille de normative oppgaver fra oppfølging på landnivå. FN-systemet er ikke bare et rent mellomstatlig samarbeidssystem, de har også et ansvar overfor de grupper og enkeltmennesker som utviklingssystemet skal nå fram til. UNICEF ville ikke ha den troverdighet som organisasjonen har for å ivareta barns rettigheter uten synlig nærvær på land- og feltnivå for å bidra til barns utdanning og helse. UNDP har et ansvar på vegne av hele FN-systemet for å være tilstede på landnivå for å fremme respekt for normer gjennom godt styresett, bærekraftig utvikling og å koordinere FN-organisasjonenes utviklingsprogrammer i landet.

Multilateral bistand, bilaterale programmer og utviklingshjelp gjennom frivillige organisasjoner vil fortsatt leve om side om side, men med forskjellige roller som utfyller hverandre. Norge har vært en av drivkreftene i FN for å styrke partnerskap og samarbeid mellom FN-organisasjonene, frivillige organisasjoner, og med privat sektor. Disse anstrengelser, som også prioriteres høyt av FNs generalsekretær, har gitt gode resultater, selv om det ofte vil være elementer av rivalisering og konkurranse om mandater og ressurser.

Kamp mot korrupsjon og misbruk og krav til resultatoppnåelse er skjerpet overfor alle bistandskanaler de senere år. Krav til intern og ekstern revisjon, til mer systematiske evalueringer og inspeksjonsordninger og til bedre resultatorientering er skjerpet også i FN-systemet. Norge er én av drivkreftene bak en slik styrking gjennom vår deltakelse i styrende organer og bør fortsatt være det. Vi kan her trekke på et nært i samarbeid med andre giverland med større administrativ kapasitet enn det vi har, slik som Tyskland, Japan, England og USA. I sammenligninger om ansvarlighet glemmes av og til det forhold at FN-systemet har 194 eiere som følger meget godt med på hvordan ressursene forvaltes.

Mens regionale organisasjoner ofte vil være medlemslandenes første valg for å møte felles utfordringer, har det utvidede FN-systemet sentrale roller som siste utvei for oppgaver andre aktører ikke kan eller vil påta seg. FNs Sikkerhetsråd, Generalforsamlingen som et globalt debattforum, FNs humanitære organisasjoner, finansinstitusjonene og FNs utviklingssystem har alle mandater og oppgaver knyttet til global krisehåndtering. Slike oppdrag har gitt FN-systemet mye kompetanse på risikovurdering og håndtering som vil være uvurderlig også i

årene som kommer. I oppfølgingen av slike kriser følger ofte oppgaver også knyttet til forebygging.

Merverdien av et helhetssyn

Norge er et av de land som har et helhetssyn på utenriks- og utviklingspolitikken og på FN-systemets plass i dette. Denne bredden i Norges globale engasjement er forankret i utenriks- og utviklingspolitiske prioriteringer, men også i norske fagdepartementer og institusjoners behov for internasjonale arenaer og i et aktivt norsk sivil samfunn som krever et norsk engasjement i internasjonale spørsmål på bred front.

Sett fra et ståsted kan denne bredde sees som uttrykk for manglende prioritering – at vi sprer oss for tynt. Det er ingen nødvendig motsetning her, - prioriterte satsinger bør også være forankret i et helhetssyn. Bredden bør også betraktes som en betydelig utenriks- og utviklingspolitisk ressurs. De innebærer at vi kan finne felles interesser med de fleste andre land. En forankring av utviklings-programmer og prosjekter i bredere utviklingsprogrammer kan gi bedre utviklingseffekter enn isolerte satsinger. Bredden styrker vår troverdighet i det videre arbeid for å styrke partnerskap mellom forskjellige utviklingsaktører, inklusive frivillige organisasjoner og privat sektor. I utformingen av bærekraftige utviklingsmål for perioden etter 2015 er en helhetlig tilnærming som omfatter økonomisk vekst, menneskelig og sosial utvikling og miljøhensyn en nødvendig forutsetning.

Norge har hatt en ganske unik posisjon i FN helt siden den første generalsekretær, som var nordmannen Trygve Lie. De nordiske land, som også har vært store givere til multilateral bistand har hatt en innflytelse på dagsorden og tilnærminger som langt overstiger vår størrelse. Samarbeid med nærstående land i vår egen region vil fortsatt være sentralt, men Norge har i økende grad måttet søke samarbeid og uformelle allianser også med viktige land i sør og deres regionale organisasjoner.

At et relativt lite land som Norge kan ha slik innflytelse har ledet til spørsmål om det dreier seg om realiteter eller selvsjukt. Men i FN har Norge, både gjennom vår prinsipielle men løsningsorienterte politikk og våre store bidrag, en troverdighet og et handlingsrom som få andre land. Vi har troverdighet både blant våre tradisjonelle samarbeidspartnere i nord, og med små og særlig mellomstore land som har vært drivkrefter for FN-reform. At Norge i så mange år har vist vilje og evne til et globalt ansvar styrker vår troverdighet i forhold til land

som Brasil, Mexico, Indonesia, og andre fremvoksende økonomier. Således tjener vår multilaterale innsats også våre bilaterale interesser.

Bjørn Skogmo har arbeidet i utenrikstjenesten siden 1969. Han har blant annet vært spesialrådgiver ved Statsministerens kontor, ambassadør ved FNs kontorer i Genève, assisterende utenriksråd og ambassadør i Paris.

Bekjempe uten å forverre. Korrupsjon som utenrikspolitisk utfordring

Tina Søreide, postdoktor i rettsvitenskap, Universitetet i Bergen ⁴⁵

Vi kaller det korrupsjon når statlig ansatte og politikere misbruker sin myndighet for personlig vinning. I mange land er korrupsjon et av de største hinderne for utvikling, og særlig overfor land der korrupsjon preger det politiske nivået, er det viktig at internasjonale aktører hjelper befolkningen å få landet på rett kurs.

Korrupsjon er imidlertid en av de utfordringene det er vanskeligst å løse utenfra. Selv det å unngå å gjøre ytterligere skade har vist seg krevende. Fra norsk side følger vi ivrig opp om internasjonale antikorrupsjonstiltak, men vet lite om hvorvidt de virker.⁴⁶ Vi er blant de flinkeste til å gi utviklingsbistand, men uten riktig kontroll kan overføringene lett bli ‘bensin på korrupsjonsbålet’. Norske bedrifters operasjoner gir noen steder inntekter til korrupte ledere, og dessuten oss selv, og vi er usikker på hvordan vi skal forholde oss det.⁴⁷ Hvordan kan vi i Norge være trygg på at vi bidrar effektivt i den internasjonale kampen mot korrupsjon? Jeg diskuterer her hvorfor dette er vanskelig og peker på noen områder hvor norsk innsats vil være nyttig.⁴⁸

Hvorfor effektiv antikorrupsjon er vanskelig

Internasjonale antikorrupsjonstiltak er gjerne ineffektive. For det første er kunnskapsbasen om hva som virker begrenset. Vi har en omfattende faglitteratur på korrupsjon, men forskning på feltet er metodemessig krevende, og vi har lite generaliserbar faktakunnskap om hvordan

⁴⁵ Tina Søreide (tina.soreide@jur.uib.no) er midlertidig ansatt som postdoktor i rettsvitenskap ved Juridisk fakultet i Bergen med permisjon fra sin stilling som Seniorforsker ved Chr. Michelsens Institutt (CMI).

⁴⁶ Eksempel er internasjonale konvensjoner (som UNCAC), transparency-tiltak (som EITI) og samarbeid med Verdensbanken og FN. Internasjonale aktørers rolle og påvirkningsmulighet diskuteres i en antologi av Rose-Åkerman og Carrington (2013).

⁴⁷ Jeg diskuterte utfordringer i forhold til ‘samarbeid med korrupte diktatorer’ i en kronikk for Klassekampen 11.09.2012, tilgjengelig på www.cmi.no.

⁴⁸ Denne teksten er skrevet parallelt med en rapport for Verdensbanken om hvordan forskning forklarer ‘drivers of corruption’, se Søreide (2013a), og enkelte av argumentene her er hentet derfra.

mottiltak bør utformes.⁴⁹ Et annet aspekt er det sensitive i problemstillingen. En del land er motvillige til å bidra i den internasjonale kampen mot korrupsjon. Det er for eksempel OECD-land som motarbeider Verdensbankens antikorrupsjonsarbeid,⁵⁰ og kun få land er villige til å etterforske og ansvarliggjøre 'egne' bedrifter for korrupsjon utenlands.⁵¹ Til en viss grad er motviljen forståelig. Å ta opp korrupsjonsproblemer med myndigheter kan lett oppfattes som en fornærmelse uavhengig av faktiske forhold. En ellers god dialog kan settes på spill og kanskje ramme andre utenrikspolitiske mål – som kommersielle interesser, tilgang til naturressurser eller militært samarbeid.⁵² Et tredje forhold handler om myndigheters monopol på beslutningsprosesser innenfor sitt geografiske område. Det er vanskelig å påvirke et lands interne administrative prosesser i retning av (det som for dem er utlendingers oppfatninger om) en god antikorrupsjonsstrategi. Dermed er det også høy sannsynlighet for å feile i slike satsninger, noe som igjen kan ha fristet enkelte ledere i bistandsmiljøer til å akseptere diffuse mål. Hvorvidt dette er en bevisst strategi for å gjøre det vanskelig å påpeke dårlig resultatoppgåelse, er uklart, men det samsvarer i alle fall med mye av kritikken mot bistandsfinansiert antikorrupsjon – for eksempel slik den er beskrevet i den delvis Norad-finansierte evalueringsrapporten av Poate og Vaillant (2011).⁵³

Ullent grunnlag for policydesign

Selv om vi har lite fakta om antikorrupsjon, har vi mye 'omtrentlig kunnskap'. Datamaterialet er ikke perfekt, men vi har mange kilder til informasjon om problemet.⁵⁴ Hvorvidt kunnskapen får påvirke utformingen av policytiltak er en annen sak. Mens for eksempel 'transparency' og støtte til sivilt samfunn er obligatoriske elementer i mye bistandsfinansiert antikorrupsjon, advarer forskere mot å betrakte dette som selvstendige mål. Tilgang til (statlig kontrollert) informasjon fører ikke til mye endring, med mindre det kombineres med

⁴⁹ For oversikter over hva vi vet om antikorrupsjon, se Rose-Ackerman og Truex (2013), Søreide (2013a&b), Lambsdorff (2007) og tema-baserte U4-publikasjoner (U4 Anti-Corruption Resource Center: www.U4.no)

⁵⁰ Egne erfaringer med Governance & Anti-Corruption (GAC)-arbeid i Verdensbanken (2008-10).

⁵¹ Blant land som følger opp denne lovgivningen seriøst er USA, Tyskland, Storbritannia, Italia, Sveits, Norge og Danmark, se Transparency International (2012).

⁵² I følge Jansen (2014) kan forsiktigheten ha ført til et noe for fremtidsrettet fokus i det bilaterale antikorrupsjonsarbeidet. Det er lettere å påpeke hvordan ordninger bør være, enn hva som allerede har gått galt.

⁵³ Det eksisterer nesten ingen metodologisk solide evalueringer av bistandsfinansierte antikorrupsjonsprosjekter. Johnsen og Søreide (2013) gir en gjennomgang av aktuell metodebruk for å bedre på dette.

⁵⁴ Oversikt i Søreide (2013a) kap. 3.

strukturelle endringer i kontrollfunksjoner, og på politisk nivå.⁵⁵ Mens utviklingsrådgivere presser på for å få på plass ‘multistakeholdergroups’ (at tiltak følges opp av en gruppe bestående av representanter for næringsliv, sivilt samfunn og myndigheter), advarer forskere om at deltakernes ulike insentiver og innflytelse vil hindre slike gruppers funksjon.⁵⁶ Når det gjelder land med store naturressurser og den såkalte ‘ressursforbannelsen’, er det en hel armé av forskere som forklarer hvorfor politiske institusjoner og konstitusjonelle kontrollmekanismer må være på plass for å sikre at inntektene fører til utvikling, men i praksis fokuseres det stort sett på sektorstyring. Og som et ytterligere eksempel – selv om forskere i et par tiår har pekt på betydningen av velfungerende markeder, neglisjeres konkurransekontroll i internasjonale utviklingsfora. I stedet for å gi råd om hvordan myndigheter kan styrke kontrollen av pris-kvalitet kombinasjoner i statlige investeringer, er bistandsfinansiert konkurranserådgivning samlet i anbefalinger om rigide anbudsregler – prosesser som lett kan manipuleres.

Mangesidige målsetninger for utenrikspolitikken gir ullent grunnlag for utformingen av antikorrupsjonstiltak. Når det gjelder internasjonal finansregulering, for eksempel, har det vært FATF-dialog⁵⁷ om tiltak for å hindre hvitvasking og skatteunndragelse i flere tiår, men resultater i form av faktisk internasjonalt samarbeid og harmonisering av regler er nedslående. Det er ikke lenger tekniske utfordringer som hindrer OECD-land i etterforskningssamarbeid, bevisutveksling og statlig finansregulering, men mangel på politisk prioritering.

Krevende avveininger

Et første steg mot en vellykket utenrikspolitisk antikorrupsjonssatsning er derfor å rangere egne mål og finne ut hva vi er villige til å ofre for å nå dem. Vi møter problemstillingen i flere retninger. I forhold til finansregulering vet vi at finansielt hemmelighold er skadelig for både sosial og økonomisk utvikling, og likevel har norsk engasjement vært tvetydig. Hva som forklarer dette er ukjent, men med eierandeler i foretak som profiterer på skatteunndragelse og hemmelighold, kunne kanskje en vellykket kamp mot finansielt hemmelighold bety tap i form av lavere beløp i oljefondet enn hva vi ellers ville ha fått. En tilsvarende avveining kreves i forhold til norske bedrifters deltakelse i land hvor inntekter fra produksjon av naturressurser

⁵⁵ Buscaglia (2011) beskriver erfaringer (så langt) med implementeringen av FNs antikorrupsjonskonvensjon (UNCTAD).

⁵⁶ Se Truex og Søreide (2011, 2013) for resultater og relevante argumenter i litteraturen.

⁵⁷ The Financial Action Task Force

går til et korrupt regime. Særlig Statoils internasjonale operasjoner gir oss store inntekter. Påvirker dette viljen til å ta del i en kvassere antikorrupsjonslinje internasjonalt? Utfordringene er der også i forhold til bistand. Store beløp skal deles ut innen desember hvert år. Vi vil være store på bistand, men byråkratiet er for lite til å håndtere *rentier states* problematikken (at penger utenfra fører til posisjonering og grabbing nasjonalt). Konsekvensen er at grunnlaget for trygge tildelinger til tider er for tynt, kontrollen ex post er svak, og bistanden kan føre til mer korrupsjon, i stedet for ønsket utvikling.⁵⁸ Rangering av mål gjør det lettere å få til effektive løsninger, men er politisk krevende.

Aktuelle satsninger

Det er likevel områder innen antikorrupsjon hvor Norge har godt grunnlag for å kunne bidra: Når det gjelder *finansregulering*, som står sentralt i kampen mot korrupsjon, er noe av utfordringen at private aktører har fått utvidet rapporteringsplikt, selv om dette ansvaret kan komme i konflikt med deres insentiver og muligheter for inntjening. Norske tradisjoner med statlig regulering kan komme til nytte i videre utforming av bedre policytiltak internasjonalt.⁵⁹ Norge er dessuten langt fremme i bruk av IT systemer for finansielle transaksjoner og overvåkning, og kan således bidra til innføring av slike systemer i samarbeidsland. Både IT-bruk og kultur for å offentliggjøre informasjon gjør at vi er i god posisjon til å styrke 'transparency'-biten av antikorrupsjon. Noe som er særlig aktuelt nå er økt *kontraktsinnsyn*, tiltak for å fremme innsyn i selve kontraktsteksten i statlige investeringer. Forenklet og forkortet informasjon om statlige investeringer og tildelinger mangler gjerne viktige detaljer, og mer innsyn er nødvendig om transparency skal kunne føre til reaksjoner på dårlig pengebruk og ha en reell antikorrupsjonseffekt. Erfaringer viser at næringslivet stort sett er positiv til utvidet innsyn, men at det gjerne er motvilje på myndighetssiden.⁶⁰

⁵⁸ Relevante artikler de siste 2-3 årene i *Bistandsaktuelt* og *Aftenposten* (særlig av journalist Siri Gedde-Dahl) om korrupsjonsrelaterte utfordringer i bistand.

⁵⁹ Dette forklares i den såkalte 'portvokter- litteraturen', se for eksempel Kraakman (1986), Brown (1993) og Ferrarini and Giudici (2005). Merk også at Dyck, Morse and Zingales (2010) sin gjennomgang av de 216 største økokrim-sakene i USA inntil for noen år siden, viser at ikke en eneste av sakene ble avslørt av investeringsbanker, andre kommersielle banker, eller gjennom børskontroll. Se for øvrig Schjelderup og Søreide (2013) for diskusjon om utfordringer innen internasjonal finansregulering – og Global Witness (2009).

⁶⁰ Charles Kenny ved Center for Global Development har vært sentral for å få kontraktsinnsyn på agendaen. Det er nå flere pågående pilotstudier på dette, og stadig mer debatt om temaet. Se Kenny og Karver (2012) og diverse medieoppslag om temaet. Norge har allerede samarbeid med CGD i form av finansiell støtte. Politisk engasjement i saken kunne ha trukket inn norske miljøer i arbeidet.

Når det gjelder problematikken rundt *naturressursproduksjon* vil en kvassere linje kunne bety å bistå store næringslivsaktører i press på myndigheter for å sikre utviklingsfremmende rammevilkår for både drift og samfunn – slik at vi ikke ‘bare’ vurderer hvorvidt vi selv opererer innenfor det aktuelle lovverket. Sektoren kan gjøre mer for å stå samlet i krav om utviklingsrettet styreset. Det er imidlertid viktig å se nyansene i utfordringene. Vi må skille mellom hva som er korrupsjon, skatteunndragelse og ulovlig ressursproduksjon -og eksport, og vi må forstå hvordan årsaker kan være knyttet til dype og gjerne etniske konflikter mellom ulike deler av befolkningen. Nasjonalt og internasjonalt er det ulike aktører som tjener på de ulike utfordringene, og dermed kreves ulike løsninger. Gitt lang erfaring med Olje for Utvikling og forskning på problemstillingene, er dette et felt hvor Norge har grunnlag for å bidra ytterligere.

Bistandskontroll: Mens Paris erklæringen⁶¹ om bistandsharmonisering kan se ut til å ha blitt en hvilepute for bistandskontroll,⁶² kan vi kreve av våre bistandsallierte en klarere oppfølging av intensjonen om å styrke samarbeidslandenes egne kontrollsystemer. Tilbud om kompetansehevingstiltak i kontrollinstanser, som riksrevisjon, parlament, industriregulering, kombinert med krav om at institusjonene får handlingsrom, støtter opp om det samme.⁶³ Betingelser om integritet trenger ikke å være imperialistisk. Bruk av konkurransemekanismer med kontrollvilje som kriterium for å få bli et samarbeidsland trenger ikke å bety at vi svikter de svake.

Kunnskap: Antikorrupsjon er et felt hvor vi kan markere oss med kunnskapsbaserte argumenter, siden det ellers er mye tynn argumentasjon og myter om hva som virker.⁶⁴ Flere norske forskningsmiljøer har allerede satset sterkt i forhold til problemstillingen, ofte i samarbeid med partnere i sør, og med økende vekt på metodisk solid evaluering.⁶⁵ I tillegg til det korrupsjonsspesifikke, vil følgesforskning (at et forskningsmiljø studerer utviklingen i et land over tid) være nødvendig hvis vi skal kunne bidra med utforming av korrupsjonstiltak tilpasset en bestemt kontekst.

⁶¹ The Paris Declaration and Accra Agenda for Action, se www.OECD.org.

⁶² Poengtert i Søreide, Skage og Tostensen (2012).

⁶³ Norge har erfaring med slikt samarbeid i en rekke land og grunnlag for å bidra i utformingen av gode ordninger. Måten kompetanseheving skjer på er avgjørende for gode resultater (se bl.a. Gustavson, 2012).

⁶⁴ Se Søreide (2013) for status, diskusjon og referanser.

⁶⁵ Inkludert Chr. Michelsens Institutt (som også er vertskap for U4), Universitetet i Oslo, Norges Handelshøyskole og NUPI.

Konklusjon

Vi trenger å vurdere vår egen rolle og gjøre krevende avveiiinger for å utarbeide en solid strategi for å bidra effektivt i kampen mot korrupsjon internasjonalt. Å bekjempe slike utfordringer handler imidlertid ikke bare om kontroll og forebygging, men også om hvordan reformprosesser kan gjennomføres i et broket politisk landskap.⁶⁶ Dessuten, å fremme grunnlag for økonomisk vekst er i seg selv en god antikorrupsjonsstrategi.⁶⁷ Uten sunne og produktive alternativer for beslutningstakere kommer gjerne 'good governance'-initiativene til kort. Vi trenger en selvstendig plan for vår deltakelse i antikorrupsjonsarbeid, men den bør bygge direkte på våre komparative fortrinn når det gjelder hva vi har å tilby og den bør samsvare med arbeidet for å fremme økonomisk utvikling.

Referanser

- Brown, G. H. 1993. Financial Institution Lawyers as Quasi-Public Enforcers. *Georgetown Journal of Legal Ethics*. 637: 637–724.
- Buscaglia, E. 2011. On best and not so good practices for addressing high-level corruption worldwide: an empirical assessment. In S. Rose-Ackerman, & T. Søreide (eds.) *International Handbook on the Economics of Corruption, Volume two*. Edward Elgar Publishing.
- Dyck, A., A. Morse & L. Zingales. 2010. Who blows the whistle on corporate fraud? *The Journal of Finance*, 65(6): 2213-2253.
- Ferrarini, G.A. og P. Giudici 2005. Financial Scandals and the Role of Private Enforcement: The Parmalat Case. ECGI - Law Working Paper No. 40/2005. Brussel: European Corporate Governance Institute (ECGI).
- Frankel, J.A. 2010. The natural resource curse: a survey. NBER Working Paper 15836. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Global Witness. 2009. *Undue Diligence: How banks do business with corrupt regimes*. London: Global Witness.
- Gustavson, M. 2012. *Auditing the African State –International Standards and Local Adjustments*. PhD Göteborg University.
- Jansen, E. G. 2014. 'Don't Rock the Boat' - Why it is so difficult for Norway to deal with corruption in development aid programmes. Kapittel i T. Søreide og A. Williams (red). *Corruption, grabbing and development: Real World Challenges*. Edw. Elgar Publishing. Forthcoming January.
- Jøhnson, J. og T. Søreide. 2013. Methods for learning what works and why in anti-corruption. U4 Issue Paper, CMI: U4 Anti-Corruption Resource Center, forthcoming August.
- Kenny, C. & J. Karver. 2012. Publish What You Buy: The Case for Routine Publication of Government Contracts. CGD Policy Paper 011. Washington DC.: Center for Global Development.

⁶⁶ Se Khan (2012) og Sturzenegger, Tommasi (1998) og diskusjoner om 'the political economy of reform' på Verdensbankens GAC-side.

⁶⁷ Basert på studier i Vietnam, forklarer Ben et al. (2013) hvordan vekst ser ut til å ha en 'crowding-out' effekt på korrupsjon fordi økende inntekter og større omsetning får aktører til å endre valg. Dette er mekanismer vi fortsatt har lite kunnskap om, men kausaliteten mellom antikorrupsjon og vekst er altså ikke helt opplagt.

- Kraakman, R. H. 1986. Gatekeepers: The Anatomy of a Third-Party Enforcement Strategy. *Journal of Law, Economics and Organization*. 2(1): 53–104.
- Laffont, J.J. 2005. *Regulation and Development*. Cambridge og New York: Cambridge University Press.
- Lambsdorff, J.G. 2007. *The Institutional Economics of Corruption and Reform: Theory, Evidence and Policy*. Cambridge University Press.
- Rose-Ackerman, S. & P. Carrington. 2013. *Anti-Corruption policy: Can International Actors Play a Constructive Role?* Durham, North Carolina: Carolina Academic Press.
- Rose-Ackerman, S. & R. Truex. 2013. Corruption and Policy Reform. In B. Lomborg (Ed.) *Global Problems, Smart Solutions: Costs and Benefits*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, forthcoming
- Schjelderup, G. and T. Søreide. 2013. Book review of Jan Kleineman & Lars Gorton (Eds.): *Money Laundering*. Stockholm Centre for Commercial Law, Juridiska Fakulteten. Stockholm. *Tidsskrift for Rettsvitenskap*, forthcoming September.
- Søreide, T. 2013a. Drivers of corruption: A limited review. Draft review for World Bank for policy dialogue in the Global Forum for Law, Justice, and Development (GFLJD) – <http://www.globalforumljd.org/>.
- Søreide, T. 2013b. *Korrupsjon: Mekanismer og mottiltak*. Cappelen Damm.
- Søreide, T., A. Tostensen, & I.A. Skage. 2012. *Hunting for Per Diem: The Uses and Abuses of Travel Compensation in Three Developing Countries*. Norad Report 2/2012. Oslo: Norad.
- Sturzenegger, F. & M. Tommasi. 1998. *The Political Economy of the Reform*. Cambridge, Mass.:The MIT Press.
- Svensson, J. 2005. Eight questions about corruption. *Journal of Economic Perspectives*. 19(3): 19–42.
- Truex, R. & T. Søreide, 2011. Why multistakeholder groups succeed and fail. In S. Rose-Ackerman & T. Søreide (eds.) *The International Handbook on the Economics of Corruption, Volume two*. Edward Elgar Publishing.
- Truex, R. & T. Søreide. 2013. Multistakeholder groups for better sector performance: A key to fight corruption in natural resource governance? *Development Policy Review*. 31 (2) : 203-217
- Bai, J., S. Jayachandran, E. J. Malesky & B. A. Olken. 2013. Does Economic Growth Reduce Corruption? Theory and Evidence from Vietnam. Unpublished manuscript per July 2013 (available online).
- Khan, M.H. 2012. Governance during Social Transformations: Challenges for Africa. *New Political Economy*. 17(5): 667-675.

Endring vil ikke skje hvis 50 prosent av verdens befolkning marginaliseres.

Gro Lindstad, daglig leder, FOKUS – Forum for Kvinner og Utvikling

I internasjonal sammenheng brukes kvinners situasjon altfor ofte som forhandlingskort på toppmøter og konferanser hvor man skal forhandle seg frem til sluttdokument. Tilsvarende forhandlingskort brukes ikke for å forhandle bort rettigheter menn har.

Siden 1990 har antall mennesker som lever i ekstrem fattigdom blitt redusert med 700 millioner, og ifølge FN har Tusenårsmål 1 om å halvere ekstrem fattigdom blitt oppnådd. Det beregnes at 1,2 milliarder mennesker fremdeles lever under slike forhold, det vil si at de må klare seg på mindre enn USD 1,25 per dag. Av disse utgjør kvinner nå 70%, og realiteten av FNs satsing og tiltak som har blitt gjennomført er at menn har blitt løftet opp mens kvinnene sitter igjen.

Verdensbanken har satt seg et nytt mål om at ekstrem fattigdom innen 2030 skal reduseres til 3 prosent⁶⁸. EU støtter opp om Verdensbankens satsning, og andre aktører kommer til. Skal dette målet nås må måten og omfanget av hvordan det satses på kvinner og likestilling totalt endres.

Kvinneres rettigheter, inkludert kvinners politiske og økonomiske deltakelse, er grunnleggende rettigheter i seg selv, men også helt sentrale virkemidler for å nå målet om å bekjempe verdens fattigdom. Uten likestilling blir det ingen fattigdomsbekjempelse for alle.

Globalt utfører kvinner det aller meste av det arbeidet som ikke er synlig, samt ubetalt arbeid, både i hjemmet og ute på markene og åkrene. Dessverre faller kvinner ofte ut av den delen av utviklingspolitikken som handler om å skape arbeidsplasser og sikre inntekter.

Fattigdomsbekjempelse handler også om bærekraftig utvikling. Kvinner er mange steder utelatt når løsningene på klimautfordringene skal diskuteres, og de har ikke samme tilgang som menn til statlige støttetiltak, kreditt og informasjon. Kunnskapen til de som faktisk har hovedansvar for å forvalte ressursene og kjenner behovene blir dermed ikke tatt med inn i

⁶⁸

http://www.worldbank.org/en/news/feature/2013/04/17/ending_extreme_poverty_and_promoting_shared_prosperity

forhandlingene. Dette skaper dårligere løsninger, både for kvinnene selv og for samfunnene som helhet.

Det er et behov for å se de større sammenhengene på en helt annen måte enn forskning, næringsliv, sivilt samfunn og politikere har gjort frem til i dag. Det må tas noen veivalg som innebærer en helt annen type økonomisk satsning enn det vi ser i dag. Kvinneperspektiv må bli integrert og satset på med klare indikatorer og mål på områder som -

- økonomisk utvikling
- energi/klima og miljø

Forskning viser at hvis vi møter kvinners behov for selv å kunne velge om de skal få barn, når de skal få barn og hvor lang tid det skal gå mellom hvert barn, så vil det ikke bare redde kvinners liv, men det vil også medføre en reduksjon i befolkningsveksten i verden som bidrar til en reduksjon i karbonutslipp på mellom 8 og 15 prosent. Dette tilsvarer at vi stopper all global avskoging i dagens størrelsesorden. I framtiden må man i langt større grad se helheten i utvikling og bruk av økonomiske og politiske virkemidler for å skape varige og bærekraftige endringer.

I norsk utviklingssamarbeid per i dag brukes en stor del av det totale årlige beløp på økonomisk utvikling og klima/miljø/energi og bærekraftig utvikling. En analyse FOKUS (Forum for Kvinner og Utvikling) har gjort av Utenriksdepartementets budsjett i perioden 2010-2012 viser at marginale beløp på disse områdene kan spores til å ha noen kvinne- og likestillingseffekt. Det er behov for en helt annen type prioritering enn i dag.

Der det er mest penger er det minst fokus på kvinner, og der hvor de store endringene kan skje for bærekraftig utvikling og omfordeling satses det altfor ofte på mikrofinansiering når man skal ha tiltak som defineres som kvinnerettede.

Økonomisk utvikling og ”smart economics”

Verdensbanken slår fast at selv om kvinner i dag har bedre helse, lengre skolegang, gifter seg seinere og får færre barn, så fungerer arbeidsmarkedet som en propp for kvinners, og dermed også samfunnets utvikling. Mange steder i verden brukes religion, tradisjon og kultur som argumenter for å holde godt utdannende jenter og kvinner utenfor yrkeslivet, og det kreves målrettede tiltak for at kvinner skal få delta på lik linje med menn i det økonomiske liv. Vi tenker gjerne at dersom flere jenter får utdanning, så vil også flere kvinner bli yrkesaktive. Dette stemmer i en del tilfeller, men dessverre er det ingen automatikk.

Christine Lagarde, leder for Det Internasjonale Pengefondet (IMF), sa nylig at kvinner altfor ofte behandles som annenrangs når de skal inn på arbeidsmarkedet. De får lavere lønn, sitter sjelden i bedriftenes styrever og rammes hardere av den globale økonomiske krisen enn menn. Det å styrke kvinners rettigheter har effekter utover den enkelte kvinnes liv. Ved at flere kvinner er i arbeid og innehar maktposisjoner styrkes økonomisk vekst, risikobeslutninger dempes, og menneskelig kapital bygges. Lagarde uttalte at kvinners synspunkt bidrar til å bringe inn andre perspektiv. Hun kaller det ”daring the difference”⁶⁹.

Når kvinnene faktisk kommer inn i yrkeslivet, skaper dette endring og utvikling. I Verdensbankens World Development Report 2013 med tittel «Jobs» pekes det på at hvem i husholdningen som tjener pengene ofte får konsekvenser for hvordan pengene blir brukt. Kvinner som jobber utenfor hjemmet får en annen stilling i hjemmet. Kvinner prioriterer å bruke familiens inntekter på andre ting enn menn. Der hvor kvinner i utviklingsland får lønnet arbeid tilbakeføres 90 prosent av lønnen til familien, og fører til bedret helse, mer midler til utdanning og sakte bevegelse ut av fattigdom. Når menn kommer i jobb går mellom 30 og 40 prosent av inntekten tilbake til familien.

Landbruket er globalt sett kvinnearbeidsplass nummer én. Jordbruksstøtte som gis via OECD DAC hadde i tidsrommet 2001-2009 en kvinne- og likestillingsandel på i overkant av 5 prosent. Dette skjedde samtidig som kvinner utgjør minst 65 prosent av bøndene globalt, og i deler av Afrika opp mot 80 prosent. Denne jordbruksstøtten må ha mye tydeligere kjønnsanalyser og kjønnsperspektiv fra tildeling av. Dagens støtte tilgodeser i stor grad mellomstore og store prosjekter og landbrukstiltak drevet med meget skjevt kjønnsperspektiv. Kvinners økonomiske deltakelse er både et spørsmål om rettigheter og ”smart economics”. Kvinners rettigheter og likestilling er en av fem hovedpilarer i norsk bistands- og utviklingspolitikk. Dette innebærer at det både skal støttes kvinnespesifikke prosjekter, som prosjektene som mottar midler over den såkalte Kvinnebevilgningen, og at innsatsen for kvinners rettigheter og likestilling skal tydeliggjøres i hele bredden av norsk utviklingspolitikk og dermed også i norsk utviklingsbudsjett. I Stortingsmelding nr. 11 ”På like vilkår: Kvinners rettigheter og likestilling i utviklingspolitikken” slås det fast at det er et

⁶⁹ IMF Survey Magazine: In the News - Better Gender Balance at Top Helps Both Women and Men.
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2013/NEW053113A.htm>

mål å se en jevn økning i andelen av bistandsbudsjettet som kan spores til kvinne- og likestillingsinnsatsen.

Næringslivssatsing som del av utviklingspolitikken

Næringslivets satsninger og næringslivsutvikling blir en stadig viktigere del av norsk og internasjonal utviklingspolitikk. I mange sammenhenger forsømmes kvinne- og likestillingsperspektivet i disse investeringene og man tar det for gitt at antall arbeidsplasser for kvinner sier noe om utviklingseffekten for kvinner. I Stortingsmelding nr. 25 (2012-2013) – Dele for å skape – og i utarbeidelsen av ny Handlingsplan om kvinner og likestilling i norsk utenriks- og utviklingspolitikk påpekes det at likestillings- og menneskerettighetshensyn skal vektlegges i bevilgninger til arbeidslivets organisasjoner og Norfund. I realiteten stilles slike krav allerede, blant annet til Norfund, men det som mangler er integrering av målbare likestillings- og menneskerettighetshensyn og at rapporteringen på disse skal vektlegges i bevilgninger til næringslivsinvesteringer og spesielt arbeidslivets organisasjoner og Norfund.

Kan vi forvente at Norfund skal ha et kvinne/likestillingsfokus i sine investeringer?

Ja, absolutt. Både fordi dette på et overordnet nivå handler om rettigheter og «smart economics», men også fordi dette slås fast i en rekke dokumenter som berører Norfunds virksomhet. Å bare bruke halvparten av nasjonens hjernekraft er aldri bra for nasjonaløkonomien. Representanter fra regjeringen peker gjerne på at oljen har betydd mye for Norges velstandsøkning, men at norske kvinners yrkesdeltakelse har hatt enda større betydning. Da må også dette gjenspeiles i hele den norske utviklingspolitikken og ikke bare i spesielle «kvinneprosjekter». Når man jobber med energispørsmål, så må man ha fokus på kvinnelige ingeniører – ikke bare at kvinner skal få elektriske komfyrer. Snakker man om landbrukspolitikk, så må kvinners landrettigheter være en naturlig bit av dialogen. Og er det tabuer som står i veien for kvinners yrkesdeltakelse, så må man tørre å sette fokus på tabuene - uansett om disse har sitt utspring i religion eller kultur.

Utfordringer

Avslutningsvis er det på sin plass å komme med konkrete utfordringer og forslag til virkemidler som vil bidra til endring. Hvis vi vil være del av utfordringen Verdensbanken og flere andre har vedtatt må det satses på mer enn mikronivå, og det vil ha konsekvenser langt utover det økonomiske. Ringvirkningene vil omfatte helse, utdanning, bekjempelse av vold, internasjonal klimapolitikk og mye mer.

Følgende konkrete utfordringer i form av gode tiltak og prosesser som kan fremmes og støttes for å styrke kvinners økonomiske deltakelse foreslås:

- Det er positivt at Norfund fungerer som en aktør for næringsutvikling og fattigdomsbekjempelse, men svært betenkelig at investeringer framstår som kjønnsblinde. Det finnes ulike verktøy som kunne vært tatt i bruk for å måle den reelle utviklingseffekten av Norfunds investeringer for kvinner, blant annet Verdensbankens International Finance Corporations «Embedding Gender in Sustainability Reporting: A Practitioner's Guide». Helt konkret kunne man spurt om kvinnene som nås gjennom Norfunds investeringer er ansatt i formell eller uformell sektor, om de er fulltidsansatte, har en lønn de kan leve av, hvor i bedriftshierarkiet de befinner seg og om de har en posisjon som tillater dem å fatte beslutninger av betydning for andre enn dem selv. Dette er også en form for rapportering man bør kunne forvente av øvrig norsk næringsliv som etablerer seg i utlandet med norsk støtte.
- Statens pensjonsfond Utland (SPU) kan være en viktig kanal for økte investeringer og næringsutvikling i Sør. Dersom SPU skal investere i nye land og markeder er det helt avgjørende at Etikkrådet får ressurser til å håndtere nye og krevende oppgaver. For å fremme samstemt utvikling må investeringene gjennom SPU, i likhet med støtten til næringsutvikling som går over bistandsbudsjettet, ha som mål å øke kvinners deltakelse i økonomisk virksomhet.
- Kvinner som lett kan havne utenfor arbeidslivet tvinges i mange sammenhenger til å godta arbeidsvilkår som er helt uakseptable. Det finnes en rekke instrumenter og retningslinjer som skal sikre kvinners økonomiske og sosiale rettigheter og sørge for et trygt arbeidsliv, blant annet ILOs standarder og FNs The Women's Empowerment Principles. Arbeidet med å gjøre disse kjent blant kvinnene selv og respektert av arbeidsgiver, ikke minst norske selskaper som etablerer seg i utlandet, bør prioriteres.
- OECDs kontaktpunkt for ansvarlig næringsliv behandler klagesaker om blant annet brudd på menneskerettigheter og miljøskade mot norske selskaper med internasjonal virksomhet. Kontaktpunktet må gjøres kjent i områder hvor norske selskaper opererer. Ettersom kvinner ofte er dårlig representert i hørings- og beslutningsprosesser må det være et særlig fokus på å spre denne typen informasjon til lokale kvinneorganisasjoner.
- En viktig begrensning for kvinners økonomiske deltakelse er manglende eiendomsrett. Retten til å eie og arve land, eiendom, produksjonsmidler osv. er helt sentral for at

kvinner skal få styrket sin økonomiske stilling. Mange steder i verden er disse rettighetene formelt sikret i deler av lovverket, mens lovverk som bygger på religion eller sedvane undergraver kvinnenenes rettigheter. Her er det viktig å støtte lovreformer som fremmer kvinners rett til å eie og arve land og andre former for eiendom. Dette er også en holdning som må være tydelig i norske bilaterale samtaler og dialoger. Der hvor rettighetene er sikret må de gjøres kjent blant kvinnene selv, men ikke minst blant dem som er satt til å håndheve lovverket og i samfunnet forøvrig.

- I tillegg til manglende reelle rettigheter begrenses kvinners produktivitet av svak tilgang på ressurser, blant annet i form av redskaper og ny teknologi, kreditt, markeder, utdanning og yrkesopplæring. Kvinners entreprenørskap bør støttes gjennom både opplæringsprogram og tilgang på kreditt. Her er det viktig at kvinner ikke bare plasseres i mikrokredittprogram, men også får tilgang på større midler. Finansierings- og skoleringsordninger som kan bidra til å gi kvinner muligheter til å starte og utvikle sin egen bedrift og arbeidsplass må etableres og støttes.
- Støtte kooperativ-modeller som et tiltak for å øke produksjonen til kvinnelige småprodusenter og gjøre dem til relevante aktører innen handel. Støtte sivilsamfunn og parlament i arbeidet med budsjettovervåkning i utviklingsland og bidra til å gjøre Gender Responsive Budgeting til et sentralt moment i arbeidet.

De mer tekniske punktene som inngår i konkrete utfordringer er foreslått som verktøy fordi de representerer eksisterende retningslinjer og tekniske løsninger, ikke nye ting som må utvikles og testes ut for å se om de i det hele tatt virker. Norske myndigheter har godt samarbeid med OECD, Verdensbanken og andre internasjonale organisasjoner og aktører, som har utviklet disse. Man kan fra norsk side bruke dem mye bedre, og inkludere dem som del av de krav som stilles til investeringer norske myndigheter selv gjør eller som kanaliseres via næringsliv og andre aktører. Det handler om bedre dokumentasjon, bedre muligheter for å styrke og målrette investeringer til å bidra til likestilling og bedring av kvinners økonomiske situasjon og mulighet for klarere rapporteringskrav til de som mottar midler.

Det er ingen grunn til at vi skal ha annen standard for hvordan vi forholder oss til likestilling og kvinners økonomiske stilling nasjonalt enn internasjonalt. Nasjonal erfaring viser at det må stilles klare krav og at vi må ha gode virkemidler for å oppnå endring. Norske myndigheter, næringsliv og ulike mottakere av norsk støtte må være villige til å bidra til reelle endringer.

Uten samme endringsvilje som vi har hatt nasjonalt oppnår vi ikke bærekraftig utvikling og mål om å utrydde ekstrem fattigdom innen 2030.

Gro Lindstad er daglig leder i FOKUS – Forum for Kvinner og Utvikling. Hun har tidligere jobbet som Chief of Intergovernmental Relations ved UNIFEM's (UN Women) hovedkvarter i New York, vært landdirektør for Flyktninghjelpen i Kroatia og Bosnia, samt vært utenriks – og forsvarspolitisk rådgiver for SV på Stortinget. Hun har mer en 30 års organisasjonserfaring nasjonalt og internasjonalt. Hun har studert juss og internasjonale menneskerettigheter ved Universitetet i Oslo.

Bistand som bjørnetjeneste? Dilemma i støtte til menneskerettighetsorganisasjoner i sør.

Niels Jacob Harbitz, Seniorrådgiver International Law and Policy Institute⁷⁰.

Vår støtte til land i sør kritiseres kontinuerlig. Men én type støtte går fri - den vi gir til uavhengige menneskerettighetsorganisasjoner. Den er vi alle enige om at er både viktig og riktig. Men hva gjør disse organisasjonene? Og hva skjer når vi støtter dem?

I flertallet av land der Norge yter bistand, finnes store og levende sivilsamfunn. Disse består av et vell av organisasjoner som arbeider for å avhjelpe en eller annen mangelsituasjon. Det kan dreie seg om helt konkrete, materielle mangler, eller mer abstrakte, som for eksempel at én eller flere rettigheter ikke innfris eller aktivt brytes, gjennom vedvarende, i blant voldelige overgrep.

Dette kapittelet skal handle om støtten vi yter til lokale og nasjonale menneskerettighetsorganisasjoner. Hva oppnår vi med støtten vi gir disse? Hva er effekten, og hva er konsekvensene av vår bistand til slike organisasjoner, spesielt for forholdet mellom stat og sivil samfunn?

Etter ti års samarbeid med uavhengige menneskerettighetsorganisasjoner i Øst-Afrika, et gravitasjonsfelt for norsk og vestlig bistand, ser jeg nødvendigheten av å spørre: Kan vår støtte til disse organisasjonene ha noen uønskede følger?

Mange av organisasjonene det er snakk om mottar økonomisk og moralsk støtte over Norges eller andre likesinnede lands bistandsbudsjett. Støtten gis i regelen direkte, administrert av ambassadene, eller indirekte, fra UD eller andre departement, via norske eller internasjonale organisasjoner som i sin tur samarbeider med lokale organisasjoner og nettverk.

Problemer blir identifisert, løsninger foreslått, og prosjekter utviklet og gjennomført. Nettverk etableres, kunnskap og erfaring deles, kapasitet bygges. Alt dette er bra. Og som en bonus, så å si, av de lokale og nasjonale organisasjonenes kontakt med verden utenfor, styrkes også

⁷⁰ International Law and Policy Institute (ILPI) er et uavhengig forsknings- og rådgivningsinstitutt, basert i Oslo. Fra 2003 til 2011 arbeidet Niels Jacob Harbitz som regionalt ansvarlig for Øst-Afrika og Horn-regionen i Human Rights House Foundation, en av organisasjonene i Menneskerettighetshuset i Oslo.

deres beskyttelse. For i og med at myndighetene er den desidert største overgriperen, står enkeltmennesker og organisasjoner som engasjerer seg for å bedre menneskerettighetssituasjonen i mer eller mindre direkte og kritisk opposisjon. De påpeker ikke bare aktive overgrep, men også passive, for eksempel i form av mangelfulle offentlige tjenester. Slik blir de et vedvarende irritasjonsmoment. Og det får både enkeltmenneskene og organisasjonene fra tid til annen svi for. Trusler eller angrep er riktignok unntaket. Regelen er trakassering og byråkratisk trenering.

Dette er Øst-Afrika anno 2013; Kenya, Uganda og Tanzania, land Norge har hatt og har et omfattende bistandssamarbeid med, og som regnes som en relativt trygg og fredelig del av Afrika. Men alt er relativt, for dette er også land som fortsetter å irritere seg over sine egne sivilsamfunn generelt, og menneskerettighets-organisasjonene spesielt. Der vi ser levende sivilsamfunn som et gode og en garantist for demokratiet, ser regjeringene i selv mer fredelige land i Afrika sine sivilsamfunn som et nødvendige onde. Det dreier seg om noe deres bistandsyttere har i sine land, og som de afrikanske landene aksepterer at de selv også bør ha for å bli regnet som demokratier med noenlunde godt styresett. I sin tur er det nødvendig for å kvalifisere for bistand. Ikke desto mindre; i alle disse tre landene er journalister og menneskerettighetsforkjempere blitt drept på jobb i løpet av de siste årene. Andre er blitt truet i den grad at de har måttet forlate landet. Selv noen av de roligste landene i Afrika nærer altså fremdeles en aggressiv impuls, en vilje og evne til å ty til trakassering og trusler, tortur og forsvinninger, vold og drap.

Men bildet er mer komplisert. For myndighetene i for eksempel Kenya, Uganda og Tanzania ser også nytten av sine sivilsamfunn. Der det offentlige svikter, trår nemlig sivilsamfunnet til, ofte med god støtte fra sine internasjonale partnere. Samlet utgjør de humanitære organisasjonenes og menneskerettighetsorganisasjonenes innsats et betydelig bidrag til å stille så vel akutte som kroniske behov, behov det burde være det offentliges ansvar å dekke. Slik blir sivilsamfunnet det offentliges avlaster, den usynlige hjelperen som dekker over det offentliges udugelighet og myndighetenes ansvarsfraskrivelse. Over tid forskyves oppfatninger av hvor ansvaret bør ligge, selv for befolkningens mest grunnleggende velferd. En forkjær arbeidsdeling nedfelles som 'naturlig', der sivilsamfunnet har overtatt en vesentlig del av ansvaret, blant annet for helsevesenet og sosiale tjenester, mens myndighetene knapt holdes ansvarlige.

Tilsvarende bidrar mange menneskerettighetsorganisasjoner med fri rettshjelp til det store antall mennesker som utsettes for overgrep. Det kan gjelde både aktive, i blant voldelige overgrep, for eksempel fra politiet, og passive, de som bare skyldes myndighetenes grunnleggende, vedvarende svik mot egne borgere - kort sagt; alt det offentlige burde tatt ansvar for og gjort, men bare ikke gjør. Menneskerettighetsorganisasjonene registrerer sakene, lytter til og veileder sine klienter, og bistår dem overfor lokale myndigheter, politi og domstoler. I blant støtter de også sine klienter med penger til transport, til kopiering av nødvendige skjemaer, eller til ymse gebyr og avgifter politi og domstoler, lokale myndigheter og for eksempel sykehus krever for å gjøre noe som helst. Men der ender også de aller fleste saker. Som registrert, men ikke løst, arkivert i byråkratiets bunker, eller helst, som enda et støvete lag i statens store stabler. Om det kreves, av politiet, av lokale eller nasjonale myndigheter eller av noen som kan betale for det, blir sakene bare borte. På alle nivåer er svinnet stort.

Så lenge sivilsamfunnet er opptatt med denslags lokal tjenesteyting, lar lokale og nasjonale myndigheter det stort sett være i fred. Avlasterfunksjonen veier tyngre enn irritasjonsmomentet. I slikt arbeid blir man jo også avbrutt i et eneste sett, av nye saker og situasjoner, nye mennesker i nød. «Over 90 % av alt vi gjør er akutt krisehåndtering, med andre ord ikke planlagte aktiviteter», sa en ledende menneskerettighetsforkjemper i Nord-Uganda til meg. Rett nok var situasjonen i Nord-Uganda den gangen ekstrem. Men betraktningen er illustrerende for dilemmaet de - og vi som bidragsytere - står overfor. Sivilsamfunnet får rett og slett ikke gjort det det skal, nemlig å passe på og påvirke, om nødvendig kritisere, myndighetene.

Fra myndighetenes side er et sivilsamfunn som bruker storparten av sin tid på akutt krisehåndtering absolutt til å leve med, uansett om myndighetene i noen grad må kunne holdes ansvarlig for krisene. For samtidig holdes sivilsamfunnets kapasitet til systematisk dokumentasjons- og informasjonsarbeid, til folkeopplysning og direkte påvirkningsarbeid nede. En vinn-vinn-situasjon for myndighetene, altså: Mens rettighetssituasjonen faktisk forbedres og landet fremstår internasjonalt som bedre enn det ellers ville vært, holdes sivilsamfunnet generelt, menneskerettighets-organisasjonene spesielt, borte fra å drive direkte politisk påvirkningsarbeid, eller til og med kritisere myndighetene.

Spesielt ille er det nemlig å bli kritisert av sine egne, innenfra. Mens store, internasjonale organisasjoner gjerne avvises i internasjonale fora med påstander fra det angjeldende lands myndigheter om at disse organisasjonene målbærer en 'vestlig agenda', må kritikk fremmet av egne borgere og organisasjoner tas på alvor. Takket være denne kritikkens kredibilitet betraktes den som mer rammende, og farligere. Også av den grunn er det viktig for myndighetene å sørge for at hjemlige organisasjoner heller er opptatt med klientrettet arbeid og diverse lokal tjenesteyting enn å bygge kapasitet i å dokumentere og rapportere, for eksempel til FNs ulike spesialmandater, ekspertkomitéer og andre rapporteringsmekanismer.

Med små variasjoner har dette vært situasjonen i mange år. Og med god vilje har Norge og andre land forsøkt å hjelpe, med støtte både til stat og sivil samfunn. Gitt mottakerlandenes holdning til egne sivilsamfunn, er signaleffekten av å støtte begge parter viktig. Men vi må gjøre mer: Vi må kommunisere innsikt om den svært uheldige dynamikken som skisseres her. Dette må kommuniseres til begge parter. For så innarbeidet er denne dynamikken, at verken stat eller sivil samfunn reflekterer videre over den. Tvert i mot, et flertall av organisasjonene jeg har hatt med å gjøre mener de gjør det de skal gjøre, og at det ikke er noe grunnleggende galt med ansvars- og arbeidsdelingen mellom dem og det offentlige.

Så lenge sivilsamfunnet mottar så omfattende støtte til lokalt, klientrettet arbeid, bekreftes oppfatningen av at det er dette man helst skal gjøre. Slikt arbeid er dessuten mer konkret og lettere kvantifiserbart. Hver enkelt sak er avgrenset og relativt lett å registrere, behandle og rapportere. Innsatsen er altså i alle ledd målbar og enkel å formidle, også i søknader om økonomisk støtte. Tilsvarende setter mange forvaltere av økonomisk støtte pris på å kunne formidle slik håndfast informasjon til sine bidragsytere. Slikt arbeid gir relativt raskt registrerbar endring. Det innfrir dermed ønsket om resultater innen perioden støtten er gitt for er omme. Slik legger det godt til rette for å kunne formidle suksess. Dermed stiger sannsynligheten for fornyet støtte.

Og det man får støtte til, fortsetter man med. Dette er land med lav lønn, stor arbeidsledighet, og generelt svært utrygge arbeidsforhold. Folk flest lever fra hånd til munn. Jobber i sivilsamfunnet er relativt godt betalt og viktige å beholde. Samtidig vet organisasjonene at balansen mellom å få fortsette som før eller i praksis å bli stengt gjennom å få trenert fornyelsen av sin lisens, kan være hårfin. Hver enkelt organisasjon føler også et ansvar for sine ansatte, slik de ansatte også føler for sine familier. Og i denne sammenheng er 'familier'

gjørne atskillig større enn hos oss. Den som har fast lønn, har som regel mange munner å mette. Endring er med andre ord forbundet med risiko. Insitamentene for å legge om virksomheten er små.

Til sist skal vi heller ikke glemme at mye av støtten formidles gjennom trosbaserte organisasjoner og nettverk, til likesinnede lokale partnere. For begge parter råder et samaritansk imperativ om at man skal hjelpe nødstedte. Lokalt klientrettet arbeid til mennesker i nød besvarer denne befalingen mer direkte enn noe politisk påvirkningsprosjekt kan få til. Når behovene samtidig er så åpenbare, og giver og mottaker deler oppfatningen av at ordren om å hjelpe kommer ovenfra, er prioriteringen langt på vei gitt.

Konsekvensene av denne fastlåste situasjonen er mange og alvorlige. De viste seg blant annet da sivilsamfunnene i Kenya, Uganda og Tanzania skulle rapportere til FNs såkalte Universal Periodic Review-mekanisme, introdusert i 2008. På noen få unntak nær var menneskerettighetsbevegelsen i de tre landene ikke godt nok faglig forberedt, og heller ikke tilstrekkelig integrert til på egenhånd å kunne mobilisere nasjonale koalisjoner. Det måtte også internasjonalt press til for at enkelte av minoritets-organisasjonene kom med, blant dem funksjonshemmede og seksuelle minoriteter.

Uten sterkere menneskerettighetsfaglige føringer, vil vår støtte fortsette å gi en implisitt anerkjennelse av den svært uheldige ansvars- og arbeidsdelingen mellom stat og sivil samfunn, en deling som hemmer heller enn fremmer framveksten av en åpen kritisk offentlighet og et reelt demokrati. Slik sett har vår og andres støtte, spesielt til menneskerettighetsorganisasjoner i denne og andre deler av verden, en langsiktig kontraproduktivt dimensjon vi må erkjenne og eliminere, jo før jo heller.

Navlebeskuende formidling – tilbakeslag i norsk utviklingsjournalistikk

Anne Hege Simonsen, førstelektor og stipendiat, Høgskolen i Oslo

Utviklings- og bistandsdebatten er en pekepinn på hvordan vi har det med oss selv og med verden. Akkurat nå er vi fullt i stand til å diskutere verden som om det ikke bodde taleføre mennesker der overhode. Kan det være at levende mennesker forkludrer den gode følelsen?

Norsk bistands- og utviklingsjournalistikk kan karakteriseres som et journalistisk stebarn – et felt med et velmenende, men likefullt noe frynsete rykte. Undersøkelser viser at den kunnskapen journalistene formidler hjem er sterkt preget av et norsk verdensbilde, og at den kunnskapen som etterspørres og gis gjerne beveger seg i lukkede sirkler der det er liten plass til lokale stemmer. Dette verdensbildet er preget av det historikeren Terje Tvedt kaller ”det norske sørpolitiske system”, noe han definerer som ”en institusjonell og politisk sammenveving av tradisjonell utviklingshjelp og utenrikspolitikk”.

Tvedt mener at norske journalister verken vil eller kanskje heller ikke *kan* være genuint kritiske til dette systemet, fordi det berører noen dypstrukturer i den norske måten å være i verden på. At vi de senere år har sett en tilbakegang i antall bistandsrelaterte mediesaker, og at flere av disse få har vært skarpt kritiske, forandrer ikke dette bildet på noen grunnleggende måte.

Etter den kalde krigen og de store fortellingens død på 1980- og 1990-tallet skjedde det likevel noe fint med journalistikken på utviklingsfeltet. Fattige mennesker i Asia, Afrika og Latin-Amerika begynte å få navn, alder og, iblant i alle fall, en stemme. Det bredte seg en bevissthet blant reisende journalister om at mennesker i utviklingsland var noe mer enn symboler på den situasjonen de befant seg i. De var noe i seg selv og i deres livsverdener fantes politiske og sosiale nyanser som kunne drive en fortelling, uavhengig av hvorvidt folk mottok norske bistandskroner eller ei. Norad skal ha noe av æren for dette. I en kort periode var det nemlig mulig for journalister å søke om reisestøtte til prosjekter de selv definerte, før dette vinduet lukket seg og ble erstattet av ordninger øremerket dem som ville dekke

kongefamilien eller norske ministre på tur, eventuelt norsk-støttede oppsetninger av Ibsens ”Et dukkehjem” i Kina eller Mosambik.

Sponsing og informasjonssubsidier

Å reise er dyrt og norske journalister har i stor grad vært tungt avhengige av ekstern støtte – både for å få finansiert reisene sine, men også for å komme seg rundt i felt. Foruten UD/Norad-systemet er det de store private bistandsorganisasjonene som har kunnet gi slik støtte. Diskusjonen om hvordan det norske sørpolitiske system opprettholdes går selvsagt dypere enn til det relativt banale spørsmålet om hvem som betaler flybilletten, men vi skal likevel stoppe et sekund ved dette. Betaljournalistikk og diskusjonen om kommersielle aktørers innflytelse i journalistikken er noe medienes egne organisasjoner har vært eksplisitt opptatt av.

Mediene reagerer instinktivt negativt på PR-virksomhet, i alle fall når de oppdager den. Så langt tilbake som i 1997 uttrykte Pressens faglige utvalg (PFU) bekymring over den økende innsatsen til PR-byråer og informasjonsrådgivere som de mente tilbød redaksjonene ”fordreid informasjon og betalte reklamekampanjer som skal tjene kundenes interesser, men som er tilrettelagt av byråene, slik at PR-virksomhet framstår som selvstendig, objektiv journalistikk”.

Denne journalistfaglige kjennelsen gjaldt generelt og ikke for bistandsjournalistikken spesielt, men ble tatt på alvor også på dette området. Fra 2000-tallet av har mediene derfor forsøkt å innføre strukturelle begrensninger på relasjonen mellom hjelpeorganisasjoner og journalister, blant annet gjennom å fordømme ekstern finansiering av journalistreiser.

Informasjonssubsidier som ligger i gråsonen er imidlertid ikke like fordømt, og det skal ikke så høy kjendisfaktor til før mediene hopper på turer som for alle praktiske formål er tilrettelagt av andre enn dem selv. Det regnes likevel som en selvstendig avgjørelse dersom redaksjonen betaler flybilletten selv. I en tid der utenriksjournalistikken generelt er under press er dette problematisk. De store konfliktene dekkes, men når man sitter med trange budsjetter og et sviktende annonsemarked er det ikke dyre reiser til vanskelige land utenfor nyhetsbildet man satser på. Bedre vilkår vil utenriksfeltet ikke få dersom pressestøtten også forsvinner.

Merkevarebygging for alle penga

På bistandsfeltet har dette gitt både de frivillige organisasjonene og Norad stort spillerom og stort ansvar. Interessant nok har organisasjonene i stor grad prioritert å dyrke ulike former for merkevarebygging av seg selv. ”Vi må få fram hva som er vår merverdi”, sa den ene organisasjonen etter den andre da jeg for ti år siden var med på en gjennomgang av Norad og UDs informasjonsstøtteordninger. Og de er ikke blitt mindre merkantile verken i språkbruk eller handling siden.

Med unntak for Leger uten grensers ”Glemte konflikter”- satsing, SAIHs morsomme ”Radiaid” og andre mindre organisasjonenes genuine forsøk på å bidra til bistandskritikk, kan det virke som om konkurransen organisasjonene imellom er blitt den viktigste drivkraften i kommunikasjonsarbeidet deres. Såkalt ”gjennomslag i media” måles og måles igjen, og ser ut til å rangere høyt i organisasjonenes stadig mer detaljerte resultatregnskaper. Personlig er jeg litt spaltet når det gjelder slike resultatregnskap. Selvsagt skal organisasjonene både vite hva de holder på med og kunne gjøre rede for det. Både bistand og andre former for utviklingsarbeid er en intervensjon i andre menneskers liv, og da har man ikke lov til å nøye seg med gode hensikter. I akkurat denne sammenhengen tror jeg imidlertid at den byråkratiseringen som resultatmålingen også er et uttrykk for har bidratt til at den norske utviklingsdebatten i bunn og grunn er blitt både kjedelig og rituell. Debatten blir enten alt for overordnet eller for smålig.

Selv om den sittende regjering skal ha ros for sine forsøk på å fronte utviklingsfeltet som et politikkkfelt, så når det liksom ikke helt igjennom. Det er et grovt hakk i plata ved spørsmålet om hvorvidt vi skal drive med bistand og utvikling eller ei. Selv om alle, inkludert Fremskrittspartiet, vet at det skal vi jo. Bistandspolitikken har en oppslutning på rundt 90 prosent i det norske folk, inkludert blant bistandskritikerne. Så debatterer vi i stedet hvor stor andel av statsbudsjettet som skal gå til gode formål utenfor landets grenser, som om det var en diskusjon med dype moralske føringer. Og når mediene med ujevne mellomrom føler for å sette søkelys på bransjen, kommer de sjelden lenger enn til å resirkulere gamle skandaler. Så lenge regnskapene er i orden, blir det aldri noe skikkelig sus over avsløringene, og bistandens komplekse hverdagslighet er ikke godt nok stoff. Interessant nok kan det altså se ut som at

organisasjonenes new public management-orientering har gjort hele politikkkfeltet ugjennomtrengelig og dermed forskånet for eksternt innsyn fra offentligheten.

Solidaritet uten mottaker

I tillegg har merkevarebyggingen gjort en ny omdreining på 2000-tallet der det er fullt mulig å selge solidaritet og medmenneskelighet som opplevelse, uten at publikum trenger å bli konfrontert med kompliserende politiske og menneskelige faktorer. Dette er en internasjonal trend som er godt beskrevet av filosofen Lilie Chouliaraki ved London School of Economics. Hun har blant annet studert en rekke humanitære kampanjer i historisk perspektiv, og funnet at fokus på 20 år har flyttet seg fra ”dem” (som har et problem som må løses) til ”meg” (hjelperen som får en god opplevelse av det å hjelpe). I dag råder det hun kaller en ”ironisk tilskuerposisjon”, og den er problematisk fordi tilskueren/giveren ikke får noen mulighet til å forholde seg til hva som faktisk skjer der ute. I stedet dyrkes et abstrakt forhold til så vel hjelpingens rammevilkår som reelle mulighet for å lykkes.

Også i Norge finner vi eksempler på dette. I 2009 etablerte Norad et kommunikasjonsprosjekt kalt ”Reisen tilbake”. Tre personer med bistandsfaglig bakgrunn skulle reise tilbake til utvalgte prosjekter de selv hadde vært tilknyttet, i henholdsvis Zambia, Sør-Afrika og Nepal. Med på reisen fulgte det med tre folkereportere, ”vanlige” nordmenn uten bistandserfaring som skulle blogge hjem til sine lokalmiljøer. I tillegg kom fikserne og andre representanter fra Norad, samt journalister. Ideen kom fra kommunikasjonsbyrået Dinamo, som også var arrangør, og prosjektet kom til etter at Norad hadde etterlyst kampanjer som kunne øke folks bevissthet rundt norsk utviklingshjelp. Sammen med et par studenter ved journalistutdanningen ved Høgskolen i Oslo har jeg begynt å analysere mediedekningen dette prosjektet genererte, og fra et journalistfaglig ståsted er resultatet forstemmende.

Målgruppen var primært norske lokal- og regionsmedier og prosjektet var såpass vellykket at det ble arrangert tre år på rad. I 2011 deltok dessuten et knippe kulturpersonligheter for å øke eksponeringen. Selv om prosjektet ble presentert som en måte å gi ”vanlige folk” muligheten til å undersøke virkningene av norsk bistand, så var dette i realiteten ikke mulig. Deltakerne var i felt en drøy ukes tid og hadde ikke tid til å undersøke prosjektene som var valgt ut for dem. Og journalistene dekket deltakerne, ikke bistanden. Publikumsdeltakerne skrev jevnlig blogger, publisert på www.reisentilbake.no. I det store og hele var de begeistret. De var

opptatt av det fremmedartede og eksotiske i opplevelsene, vennligheten til menneskene de møtte, hvordan andres fattigdom satte deres egen rikdom og problemer i relieff og liknende tema. Lokalavisene som fulgte med på lasset argumenterte med at stoffet var interessant fordi det var en måte å gjøre verden lokal på, samt at mediene generelt har et ansvar for å dekke denne typen stoff.

Generelt ble det likevel utvelgelsen av folkereporterne som fikk mest spalteplass, før avreise. Ingen lokale, aktive stemmer kom til orde i noen av artiklene, heller ikke i de få reportasjene. Historie og bakgrunn var det også lite av. Tekstene fortalte om prosjekter som fungerer, men ingenting om grunnen til at de ble satt i gang eller hvilke utfordringer de har møtt. Og dette til tross for at overskriftene i flere av artiklene ga inntrykk av en undersøkende tilnærming til prosjektet. Titler som “sporer opp bistand” og “følger bistandskroner” ga løfte om enn mer dyptpløyende journalistikk enn det tekstene formidlet.

Samfunnsansvar for alle

Bistands- og utviklingsfeltet er ikke et enkelt journalistisk arbeidsområde. Å stille gode spørsmål krever både lokal og regional kunnskap, samt kjennskap til hvilke dilemmaer bistanden genererer. Det er selvsagt mye å forlange at lokalavisjournalister fra Norge skal ha slik kunnskap i bagasjen før de legger ut på tur, og hvem vet – kanskje var det derfor de ble valgt ut til å gjøre jobben. Å skrive negativt om “et godt prosjekt” man er invitert til å dekke er dessuten ikke bare vanskelig av praktiske årsaker, det ligger nedfelt i selve maktrelasjonen mellom invitert og inviterer at det ville være ufint og uhørt, nærmest som et kontraktsbrudd. Det er vanskelig å forestille seg at Norad/Dinamo ikke har vært klar over dette, og at de aktivt bruker journalistene for å promotere norsk bistand uten å gå veien om vanskelige spørsmål. Dette er en banal form for manipulasjon der det blir vanskelig å skille mellom journalistikk og informasjonsvirksomhet, og der begge parter kan og bør lastes for resultatet.

Men hva er vitsen med denne utdaterte runddansen? Hva oppnår vi ved ikke å snakke med folk og ikke å undersøke vår egen rolle i verden? Det må da være større behov for internasjonal kunnskap og debatt i dag enn noen gang før? Norsk næringsliv blir stadig mer globalisert og livene til alle mennesker på jorda filteres i økende grad sammen. Journalistikkens samfunnsansvar omfatter dette, og heldigvis finnes det mange journalister som tar denne oppgaven alvorlig. I vår tid finnes det dessuten unike teknologiske muligheter

for å levendegjøre kompleksitet på en interessevekkende måte – se bare på Internasjonal Reporters prisvinnere for 2012 som begge håndterer klimakvoteproblematikken så den går an å forstå. Likevel – god journalistikk koster penger, i dag som alltid tidligere. Mediemarkedet løser ikke dette av seg selv, snarere tvert om. God journalistikk om bistand og utvikling er et samfunnsansvar også for aktører utenfor mediene selv.

Anne Hege Simonsen er førstelektor og stipendiat ved Journalistutdanningen, Høgskolen i Oslo og Akershus. Hun har bakgrunn som journalist og redaktør, er utdannet sosialantropolog og har forsket på og skrevet om formidling i utviklingsfeltet i en årrekke.

Norge trenger en offensiv *Globaliseringspolitikk!*

Henrik Thune, seniorforsker, Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI) og Leiv Lunde, direktør, Fridtjof Nansens Institutt (FNI)

I boken *Hva Norge kan være i verden* som kom ut på forsommeren i 2013 hevder vi at verdenspolitikken er inne i en historisk og dyptgripende omveltning, med store konsekvenser for norske interesser, og for hva slags utenrikspolitikk Norge bør føre. Verden står ved begynnelsen av det vi kaller den «Den fjerde globale bølgen», en gedigen historisk forskyving av politisk, sosial og økonomisk makt og kapital i verden – den største på flere hundre år – bort fra Vesten, og sørover og østover på jorden, og nedover til nye grupper på gaten i Midtøsten, til internett og medier. I sum forandrer dette verdenspolitikkenes dypeste grunnforhold.

Disse store omveltningene fordrer betydelig tilpasning og endring i norsk utenrikspolitikk i årene som kommer. Vi må tenke nytt om sikkerhet, naturressurser, oljefond, styring, USA, klima, nordområder og økonomi. Og det er mer: et tema som har skapt mye debatt etter bokens utgivelse, er hvordan endringene utfordrer bistanden og de drøyt 30 milliardene kronene som hvert år brukes som bistandsoverføringer til fattige land (av et samlet utenriksbudsjett på 36 milliarder).

Kraften i ”den fjerde bølgen”

For mange nordmenn er bistanden selve adelsmerket på hva som er norsk ved Norge i verden. Gavmildhet og engasjement er en del av de fleste nordmenns personlige (nasjonale) identitet, og går til hjertet av det mange opplever av Norge som et godt og idealistisk land i verden. Dessuten blir ‘utvikling’ også stadig viktigere. I en tett globalisert verden har fattigdom hvor som helst i verden, og uten øye for juridiske og geografiske grenser mellom land, direkte innvirkning på vår egen samfunnsutvikling. Markeder, migrasjon, trygghet, krig og klima utgjør et globalt skjebnefellesskap på kryss og tvers av grenser fra Oslo til Kina, til fabrikkarbeider i Bangladesh, terrorgrupper i Afrika og aksjemeglere på Manhattan.

Det finnes derfor mange (og overbevisende) grunner for hvorfor innsats for å hjelpe mennesker og samfunn i andre deler av verden, er viktig. Selv ren norsk egennytte burde tilsi dette, og politikere som ønsker kutt, overser ofte hvor dypt avhengig Norge er av omverden.

Men – og det er et stort og viktig *men* – hvis norske ressurser skal være effektive i årene framover, må innholdet i utviklingspolitikken legges om mer radikalt enn hva som har skjedd til nå. Norsk (og andre vestlige lands) utviklingspolitikk utfordres av globale omveltninger som allerede har gjort verden til et helt annet sted enn da norsk bistand ble unnfanget. Og endringene vil fortsette i årene som kommer, i uforminsket tempo.

Hva er forandringene, og hva bør gjøres?

La oss begynne med de to viktigste forandringene som for tiden skyller over verden. Den første er den raske forskyvningen av økonomisk makt øst- og sørover. Da bistandspolitikken ble født, for omkring femti år siden, sto Vesten sammen med Øst-Europa alene for omtrent sytti prosent av verdensøkonomien. I dag er andelen sunket til litt over førti prosent, og vil i følge OECD synke ytterligere til omkring tjuefem prosent mot midten av det 21. århundre. Og dette handler langt fra bare om Kina og Asia. Blant de ti raskest voksende landene i verden de siste ti årene befinner seks seg i Afrika. I store deler av det vi tidligere kalte «den tredje verden» har utviklingen for lengst gjort utviklingshjelpen overflødig.

Den andre store forandringen er framveksten av en ny, gigantisk global middelklasse. Historisk sett har verdens middelklasse alltid tilhørt Vesten. Men slik er det ikke lenger. Halvparten av middelklassen i verden er i dag ikke-vestlig, og Vestens andel vil krympe til knapt en femdel i løpet av de neste tiårene. Og middelklassen bor i byene. Magasinet *Foreign Policy* har laget scenarier for verdens mest dynamiske byer i 2025. Av 70 byer befinner 30 seg i Kina, mens bare 3 kommer til å ligge i Europa: Paris, London og Rhinen-området rundt Frankfurt.

Summen av disse to dyptgripende endringene – maktforskyvningen bort fra

Vesten og en ny ikke-vestlig middelklasse – er at det sosioøkonomiske og geopolitiske bildet av verden vi lærte på skolen må tegnes om, betydelig. Det vil fortsatt finnes enorme forskjeller på rike og fattige mennesker i verden, men bildet av et absolutt rikt nord og vest, og et fattig sør og øst viskes ut. Erstatningen er et mye mer komplisert økonomisk verdenskart med (veldig) rike og (veldig) fattige mennesker spredd rundt innenfor de samme byene, i de samme regionene, på alle kontinenter. India vil både være styrrikt og lut fattig på samme tid, og også Kenya, Tanzania eller Mosambik som til nå har mottatt milliardbeløp i bistand fra Norge og nylig har oppdaget store olje- og gassressurser. Og Kina er i ferd med å utrydde fattigdommen, så å si uten å ha mottatt bistand eller latt seg påvirke av vestlige lands

utviklingspolitikk. I 2002 bodde nittitre prosent av de fattige i verdens fattigste land. Ti år senere bor rundt sytti prosent av de fattige i såkalte mellominntektsland som Kina, India og Indonesia.

Den nye ”bistandsvirkeligheten”

Alt dette betyr at bistandens rolle i verden forandres radikalt. Framtidens fattige kommer til å befinne seg to steder, grovt sett – i store og ressursrike land som ikke trenger bistand og ikke ser på seg selv som bistandsmottakere, og i lommer av uorden og fattigdom i Afrika og Midtøsten som bare kan gjøre seg nytte av begrensede midler, og der vanstyre og krig og ikke først og fremst mangel på penger, er hovedproblemet.

Konsekvensen av dette er at mye av den tradisjonelle bistanden både bilateralt og gjennom FN-systemet gradvis vil miste relevans og effekt. Dette skjer allerede. Vekst og utvikling skapes ikke av statlige overføringer fra vestlige land, men av investeringer som skaper arbeidsplasser, og dessuten av god statlig styring, inntektsutjevning, skattesystemer, forvaltning av naturressurser og effektiv konfliktløsning og forebygging av konflikt.

De to velkjente utviklingsforskerne, Andy Sumner og Paul Collier, ved Institute of Development Studies, beskriver utviklingen som ”The New Bottom Billion”. De formulerer poenget sitt på følgende måte:

Den empiriske forskningen viser at det globale ”fattigdomsproblemet” er i stor endring [...]. Forandringen handler ikke bare om India og Kinas vekst, men er konsistent på tvers av multidimensjonale målinger av fattigdom i verden. Funnene reiser ikke bare spørsmål om hvordan vi skal definere fattige land; hvordan fattigdom kan bekjempes; [...] og om innholdet i framtidens politikk for å bekjempe fattigdom og skape utvikling. Dataene tyder også på at fattigdom endres fra et internasjonalt til et nasjonalt fordelingsspørsmål, og at statsstyring og nasjonal skatte- og fordelingspolitikk blir mer avgjørende enn tradisjonell utviklingshjelp på tvers av grenser (ODA).

I Stortingsmelding 25, *Dele for å skape*, som ble overlevert til norske folkevalgte av utviklingsminister Heikki Holmås på sen vinteren i 2013, erkjennes noe av denne utviklingen. I innledningen heter det blant annet at ”den globale trenden er at ulikhet innad i land er

økende. Meldingen setter søkelyset på fordeling av ressurser innad i land, ikke bare mellom dem.” Problemet er imidlertid at erkjennelsen av hvordan verden er i ferd med å forandres, ikke følges godt nok opp med konkrete tiltak og i anvendt politisk tekning. Forandringene har ennå ikke slått skikkelig rot innenfor norsk statlig og sivil utviklingspolitikk.

Norsk utenrikspolitikk må tilpasse seg endringene som verden nå står overfor raskere enn hva Norge så langt har gjort. I praksis betyr dette at utviklingspolitikken bør integreres fullt og helt i utenrikspolitikken. Utviklingsministre har siden slutten av 1990-tallet tatt steget fra *bistands-* til *utviklingspolitikk*. Neste steg bør være en ny norsk «*globaliseringspolitikk*» - som tar de store globale omveltningene på alvor.

Hva betyr dette i praksis? Den gode nyheten er at vi allerede har et godt utgangspunkt for omleggingen. To lengesittende og toneangivende utviklingsministre, Hilde Frafjord Johnson og Erik Solheim, har siden slutten av 1990-tallet og frem til i dag «politisert» bistanden på en positiv måte og bragt oss fra bistand til en bredere utviklings- og engasjementspolitikk. Stortingsmelding 15 (2008-09) om hovedlinjer i utenrikspolitikken binder sammen bistand, menneskerettigheter, humanitær politikk og innsats for fred og forsoning under rubrikken engasjementspolitikk. De siste års arbeid for åpenhet om inntektsstrømmer og mot korrupsjon og kapitalflukt fra fattige land bidrar i samme retning.

Den neste regjeringens arbeidsmeny

Alt dette er viktige skritt mot en fullt integrert globaliseringspolitikk, men Norge må gå videre for å være på høyde med utviklingen og sikre at penger og øvrige virkemidler anvendes mest mulig effektivt. Følgende er forslag til en ”utviklingspolitisk arbeidsmeny” for regjeringen som tar fatt på nye oppgaver, etter Stortingsvalget, i begynnelsen av oktober 2013:

- 1) Utviklingen går så raskt og omveltningene er så dramatiske at vi trenger mer forskning og analyse om hva som er gode og robuste utenrikspolitiske svar på globalisering og geopolitisk endring.
- 2) Uten blygsel bør vi gjennomdrøfte hvordan engasjementspolitikken kan fremme og styrke norske interesser – som et stadig viktigere supplement til tradisjonell real/interessepolitikk.

- 3) Norske bidrag til fred og forsoning er ofte kontroversielle, og det er en risikobransje av dimensjoner. Ikke desto mindre er dette et særs viktig politikkområde der Norge har gode forutsetninger for å bidra, blant annet i kraft av den dedikerte Seksjonen for fred- og forsoning som feirer sitt tiårs-jubileum nå i august 2013.
- 4) For å kunne være på banen overfor en rekke nye og viktige aktører globalt bør en del av bistandsbudsjettet (minst 25 prosent) løsrives fra fattigdomsorienteringen (DAC-prinsippene) og kunne anvendes fleksibelt i fremvoksende økonomier. Til alt fra klimainitiativer, fattigdomstiltak via frivillige organisasjoner, forsknings-samarbeid, kunnskapsoverføring i offentlig og privat regi og såkornmidler til næringsutvikling.
- 5) Målet med bistand er å gjøre bistand overflødig, og bistandsavhengighet er den verste av alle verdener. Måltrettet bistand til verdiskaping og arbeidsplasser bør prioriteres høyere enn i dag, med styrking av Norfund og relaterte strategier for bedring av rammevilkår for private investeringer og næringsvirksomhet.
- 6) Klimatrusselen er reell, og klima bør være en hovedpilar i norsk globaliseringspolitikk. Bistandsmidler bør innrettes mot både utslippsreduksjon og tilpasning til klimaendringer, og støtte om norske posisjoner i klimaforhandlingene når det trengs.
- 7) Penger er viktig, men kompetanse er enda viktigere. Norges posisjon som «vellykket ressursnasjon» i et hav av havarte ressurs-land (Kongo og Nigeria i særdeleshett) gir politisk kapital og muligheter. Etterspurte programmer som Olje for utvikling og Skatt for utvikling bør gis enda sterkere prioritet og utvikles videre. Det finnes ingen fastspikret «norsk modell» (Norge er et spesielt land), men det er mye verdifull kompetanse og erfaring i norsk forvaltning (vidt definert) som kan gi viktige bidrag i fattige lands samfunnsutvikling. Vi bør ta strategiske grep for å motivere relevante departementer og direktorater til å bidra med nøkkelressurser i denne typen oppdrag.
- 8) Utviklingstrekkene som beskrevet ovenfor styrker relevansen av såkalt «samstemt utvikling»: sammenheng mellom målene for utviklingspolitikken og norsk politikk for øvrig med betydningen for fattige land. En ny regjering bør kritisk gjennomgå norsk

proteksjonisme mot fattige lands handelsambisjoner og gjennomdrøfte muligheter for synergier på områdene migrasjon, sysselsetting og utvikling. Samtidig bør Oljefondet (SPU) gradvis utvikle egne fond for investeringer i fremvoksende økonomier (samordnet med Norfunds virksomhet), og et fond for investeringer i fornybar energi og fremtiden miljøteknologi.

- 9) Flere av de «klassiske» bistandsområdene er like viktige nå som før. Norge er en sentral aktør innen humanitær bistand og politikk, og bør fortsette å prioritere dette, i nært samarbeid med uavhengige aktører nasjonalt og internasjonalt. Helse og utdanning er grunnleggende forutsetninger for utvikling, og bør prioriteres, men bare i de land der norsk innsats har dokumenterbar relevans.
- 10) En målrettet og helhetlig globaliseringspolitikk fordrer organisatorisk reform i norsk politikk og forvaltning. Utviklingsministeren bør levere nøklene sine til utenriksministeren for slik å bidra til helhetlig forvaltning av norsk globaliseringspolitikk. Dessuten bør Utenriksdepartementet samlokaliseres med de andre departementene for å bidra til sterkere felles identitet i utenrikspolitikken. Aspirantkurset bør likeledes utvides til å gjelde hele forvaltningen. Et eget utenrikspolitisk råd bør opprettes med deltakelse av alle relevante medlemmer i regjeringen, ledet i fellesskap av UD og (et styrket) SMK.

Slik vi beskrev det ovenfor: For mange nordmenn er bistanden selve adelsmerket på det ”norske”. Derfor er debatten om utviklingspolitikk ofte en sår og nærmest eksistensiell debatt i Norge. Debatten blir også gjerne vinklet som et oppgjør mellom ”de gode” og de egennyttige og ”selvsentrerte”. I tillegg har Norge en stor sivil sektor med mange frivillige organisasjoner, konsulenter, forskere og utredningsmiljøer som lever godt av dagens norske utviklingspolitikk, og har stor interesse av å bevare systemene slik de er i dag.

Det er viktig å være klar over disse forholdene. De risikerer å bremse en åpen og målrettet debatt om utviklingspolitikk. Dessuten er det viktig å huske følgende: Norge kan bare bistå med en liten del av alt det som må gjøres for at fattigdom kan fjernes fra verden. Hvis Norge skal få noe skikkelig til, må tiltak og innsats internt i utviklingspolitikken prioriteres, mye hardere. I et land med voksende inntekter og rause budsjetter er prioritering en tøff og krevende politisk oppgave. Men skarpere prioriteringer må til. I framtiden må Norge

prioritere skarpere, og systematisk legge vekt på innsats der norsk innsats betyr noe, og der Norge har kompetanse, og fortrinn.

Henrik Thune er seniorforsker ved Norsk Utenrikspolitisk Institutt. Han har jobbet mange år som diplomat i Utenriksdepartementet og var i perioden 2009 til 2012 prosjektleder i utenriksministerens sekretariat.

Leiv Lunde er direktør ved Fridtjof Nansens Institutt (FNI). Han har hatt flere sentrale stillinger i norsk utenrikspolitikk både som statssekretær og diplomat.

REDAKSJON: PROSJEKTET
«TA UTVIKLINGSPOLITIKKEN HJEM»

Utgitt av: Utenriksdepartementet
Offentlige institusjoner kan bestille
flere eksemplarer fra:
Departementenes servicesenter
Internett: www.publikasjoner.dep.no
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
Telefon: 22 24 20 00

E-nummer: 923 B
ISBN: 928-82-7177-841-5
Design: Gjerholm Design AS
Illustrasjon: Anne Leela
Trykk: UD – Hustrykkeriet
08/2013 – 1. opplag – 300 eks.

