



[281] Rapport

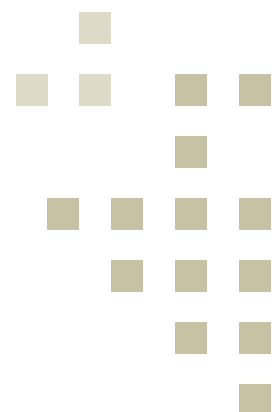
Felles kamp mot fattigdom?

Kritiske blikk på regjeringens utviklingsmelding

Axel Borchgrevink
Ketil Fred Hansen [Red.]

Nr. 281 Juni – 2004

Norwegian Institute
of International
Affairs Norsk
Utenrikspolitisk
Institutt



Felles kamp mot fattigdom?

Kritiske blikk på regjeringens
utviklingsmelding

Axel Borchgrevink
Ketil Fred Hansen [Red.]

Utgiver: NUPI
Copyright: © Norsk Utenrikspolitisk Institutt 2004

ISSN 0804 - 72 35
ISBN 82 7002 103 2

Alle synspunkter står for forfatterens regning. De må ikke tolkes som uttrykk for oppfatninger som kan tillegges Norsk Utenrikspolitisk Institutt. Artiklene kan ikke reproduseres - helt eller delvis - ved trykking, fotokopiering eller på annen måte uten tillatelse fra forfatterne.

Any views expressed in this publication are those of the authors. They should not be interpreted as reflecting the views of the Norwegian Institute of International Affairs. The text may not be printed in part or in full without the permission of the authors.

Visiting Address: C.J. Hambros plass 2 d

Postal Address: P.O. Box 8159 Dep.
N-0033 Oslo Norway

Internet: www.nupi.no

E-Mail: pub@nupi.no

Fax: [+ 47] 22 36 21 82

Tel: [+ 47] 22 99 40 00

Innhold

- 1 Felles kamp mot fattigdom? Er vi så enige som regjeringen vil ha det til?**
Axel Borchgrevink og Ketil Fred Hansen
- 2 En ”helhetlig” utviklingsmelding?**
Torild Skard
- 3 Koherens, fattigdomsbekjempelse og milleniumsmål: overordnet perspektiv på meldingen**
Desmond McNeill
- 4 En ny giverpraksis - hva er det? En kommentar til Utviklingsmeldingens behandling av temaet om mottakers ansvar for bistanden: Eierskap og resultatfokus**
Alf Morten Jerve
- 5 Mangler regjeringer i Sør evne eller vilje til godt styresett? Hvordan Norge skal bli kvitt korrupsjon og få til godt styresett i fattige land**
Ketil Fred Hansen
- 6 Det sivile eller det servile samfunn? Om frivillige organisasjoner i Utviklingsmeldingen.**
Axel Borchgrevink
- 7 Lik konkurranse i en ulik verden: Tre paradokser i utviklingsmeldingens strategi for privat sektor utvikling**
Benedicte Bull
- 8 Handelspolitikken og Norges ”utviklingsvennlighet”**
Arne Melchior
- 9 Landbruk og matsikkerhet**
Ruth Haug
- 10 Miljøvern i utviklingspolitikken. Fra grønn kondisjonalitet til grønnvasking?**
Bente Herstad
- 11 Marginjustering på et utdatert system: Kommentarer til kapitlet om ”Fredsbygging, overgangsbistand og utvikling”**
Ole Jacob Sending
- 12 Om forfatterne**

Felles kamp mot fattigdom?

Er vi så enige som regjeringen vil ha det til?

Axel Borchgrevink, NUPI og Ketil Fred Hansen, Idégruppen Nord/Sør

30 april lanserte Statsminister Bondevik og Utviklingsminister Frafjord Johnsen den nye utviklingsmeldingen "Felles kamp mot fattigdom. En helhetlig utviklingspolitikk" (Stortingsmelding nr. 35 2003-2004) med eksotisk dans og korte taler i Spikersuppa i Oslo. Ministerne slo fast at menneskeverdet er ukrenkelig og at fattigdom er vår tids største utfordring. Den nye utviklingsmeldingen - historiens første, alle tidligere meldinger har vært bistandsmeldinger mens denne altså er *utviklingsmelding* - skal presentere Norges politikk for å vise at vi tar menneskeverd for alle på alvor og at vi aktivt tar tak i vår tids største utfordring - kampen mot fattigdommen.

Norge brukte i 2003 0,93 % av BNI, eller nesten 15 milliarder kroner, på utviklingshjelp. Målet er at andelen skal komme opp i 1 %, den magiske grensen norsk bistand lå over i hele perioden mellom 1982 og 1993 (*The Reality of Aid 2000*; s. 68). Det er 8 år siden forrige Stortingsmelding om bistand ble lansert (Stortingsmelding nr 19 1995-96, *En verden i endring*). Det var derfor med stor spenning vi åpnet den 200 sider nye meldingen. Hva er nytt? Hva er utelatt? Hvordan skal vi prioritere å bruke våre 15 milliarder? Hvem skal vi satse på? Hvordan? Og hvorfor?

Bistand er politikk!

En slående forskjell fra tidligere meldinger er at bistand er blitt politikk. Bistand er ikke lenger veldedighet. Bistand er ikke lenger noe vi hovedsakelig har en moralsk forpliktelse til å gi til de fattige landene siden vi selv er ett av verdens rikeste land. Utviklingshjelp er ikke lenger "bistand", men "utviklingssamarbeid", og bistandsministeren heter ikke bistandsminister lenger, men utviklingsminister.

I den nye meldingen ses utvikling på i ett rettighetsperspektiv hvor de universelle menneskerettighetene står helt sentralt som begrunnelse for vårt ansvar for å drive med bistand, dvs utviklingsrettet arbeid. For å kunne drive utvikling trenger vi derfor også innflytelse i andre lands politikk. Vi har rett til å få innsyn i politiske og administrative prosesser, og vi har lov til å stille krav til mottakeren av våre penger om hvordan de skal bruke midlene. Mottakeransvaret er blitt sterkere, men det har også kravene vi stiller til

mottakerene for at de i det hele tatt skal få være mottakere lengre. Kravet om godt styresett er også et krav om én bestemt måte å styre landene på.

Konsensus om politikken?

På et seminar arrangert av DFID, Englands NORAD, i London i mai 2004 fortalte Frafjord Johnsen tilhørerne at på 1990-tallet hadde fattigdomsreduserende politikk på global basis tatt utgangspunkt i en arbeidsintensiv vekst og satsning på menneskelig utvikling (human resource development). Selv om denne strategien ikke var uten resultater, sa Frafjord Johnsen at den likevel hadde "some serious shortcomings". Her nevner hun at mange fattige – oftest de fattigste - var ekskludert fra å ta del i veksten og ekskludert fra sosiale tjenester. Barn, kvinner, handikappede og etniske minoritetsgrupper ble neglisjert i 1990-tallets fattigdomsreduksjonsforsøk, uttalte Frafjord Johnson. Dessuten hevdet hun at politikken ikke gikk inn på strukturelle hindringer for fattigdomsreduksjon og at den derfor ikke kunne lykkes. (Frafjord Johnson 12.05.04).

Gjennom hele 1990-tallet var satsningen på kvinner og "empowerment" av svakere og marginaliserte grupper en viktig del av norsk offisiell bistandspolitikk (se f. eks. Norsk bistand i fokus 1998, 1999, Stortingsmelding nr 51, 1991-1992; Stortingsmelding nr 19, 1995-96; Liland og Kjerland 2003). Hvordan kan det da ha seg at vår utviklingsminister sier at denne satsningen ikke gav de ønskede resultater? Vi synes for så vidt ikke det er så merkelig fordi bistand og utviklinger komplekst og komplisert. Det vi synes er merkelig er heller Frafjord Johnsons skråsikkerhet på at denne gangen har Norge sammen med resten av verden, funnet den perfekte strategien.

Også stortingsmeldingen påpeker at ikke all bistand tidligere har vært like vellykket. Regjeringen innrømmer at 1980-tallets investeringer i sosiale tjenester ofte ikke var bærekraftige (s. 8) og at makroøkonomisk stabiliseringspolitikk ikke alltid hadde de ønskede konsekvensene (s.8). Dessuten hevder meldingen at både FN systemet og Verdensbanken, og også ulike industriland, hadde forskjellige mål og virkemidler for sin utviklingspolitikk (s 8). Nå derimot, har erkjennelse fra tidligere feilslåtte strategier gitt oss sann innsikt – og det til og med en innsikt alle er enige om, hevdes det. "Det har utviklet seg en tilnærmet internasjonal konsensus om de grunnleggende mål og midler i utviklingspolitikken" hevder regjeringen (s. 8). Dette er sterke ord. Etter vår mening er det imidlertid uttrykk for at regjeringen ikke har erkjent verken kompleksiteten i utviklingsspørsmål eller den reelle uenigheten som eksisterer i forhold til den dominerende neoliberale agendaen som utviklingsmeldingen uttrykker. I tillegg vil regjeringen med en slik holdning undergrave debatt om slike spørsmål, fordi den har som utgangspunkt at alle er enige.

Illustrerende for denne holdningen er det Hilde Frafjord Johnsen skriver i *Dagens Næringsliv* 13. mai 2004. Hun sier at utviklingsmeldingen til regjeringen har de fire samme sentrale prinsippene som Verdensbankens helhetlig rammeplan for utvikling (Comprehensive Development Framework) fra 1999. De sentrale prinsippene er å ha et helhetlig og langsiktig grep rundt alle elementene knyttet til utvikling, at

utviklingslandene har kontroll med utviklingen selv (her viser hun til Poverty Reduction Strategy Papers; PRSP), at det finnes et partnerskap for utvikling som ledes av utviklingslandene og at det fokuseres mer på resultater.

Når vi vet hvor mye debatt og uenighet som PRSP-er (ikke minst de underliggende liberale makroøkonomiske premissene), ideer om partnerskap og resultatstyring har avstedkommet, både blant dem som driver praktisk bistandsarbeid, representanter for engasjerte organisasjoner, akademikere og byråkrater, blir det ganske underlig å hevde at det nå finnes en global konsensus om prinsippene for utviklingspolitikken.

Om denne rapporten

Det er nok å se på bidragene i denne rapporten for å se at det slett ikke råder fullstendig enighet om utviklingsmål og strategier. NUPI og Idégruppen Nord/Sør ønsker en bredere debatt om sentrale utviklingspolitiske spørsmål og strategier. Derfor inviterte vi 9 sentrale forskere i Norge til å rette et kritisk blikk på Utviklingsmeldingen. Bidragene til denne rapporten ble presentert i kortform for mer enn 180 tilhørere på et seminar i Oslo den 14. mai, 14 dager etter at meldingen ble offentliggjort. Seminaret endte med en plenumsdebatt hvor også utviklingsminister Frafjord Johnson deltok. Flere av bidragene er i etterkant blitt bearbeidet spesielt til denne rapporten. I tillegg inviterte vi Torild Skar (NUPI), til å skrive et innledningsbidrag som tok for seg helheten i meldingen. Desmond McNeill (SUM) stiller spørsmål ved koherensen mellom ulike prioriteringer i meldingen og mellom andre prioriteringer i andre norske departementer. Alf Morten Jerve (CMI) problematiserer regjeringens bruk av begrepet partnerskap, og etterlyser mottakeransvar og endrede insentivstrukturer. Ketil Fred Hansen (Idégruppen Nord/Sør) retter søkelyset på forholdet mellom krav om godt styresett og innblanding i interne anliggender. Axel Borchgrevink (NUPI) stiller spørsmål ved om det sivile samfunn bør tvinges inn i den ensrettingen meldingen legger opp til. Benedicte Bull (SUM) drøfter næringsutvikling, og peker på at på områdene regulering, investering og konkurranse er meldingen inkonsistent. Arne Melchior (NUPI) diskuterer hvorvidt Norges handelspolitikk er utviklingsvennlig og påpeker ulike målsetninger mellom departementer. Ruth Haug (NORAGRIC) går gjennom meldingen kapittel for kapittel og ser på hvordan matvaresikkerhet og jordbruksproduksjon ivaretas under de ulike temaene meldingen tar opp. Bente Herstad (SUM) diskuterer hvordan miljøhensyn tas vare på i utviklingsmeldingen og sammenligner dette med tidligere utspill fra den norske regjeringen. Avslutningsvis diskuterer Ole Jacob Sending (NUPI) hvilken rolle Norge kan ha som fredsbygger.

Forfatterne av denne rapporten er slett ikke enige om alt seg i mellom, og de er heller ikke valgt ut for å fremme et bestemt syn. Men det alle sannsynligvis kan enes om er at utvikling er vanskelig, og at en mer åpen, ydmyk og spørrende holdning er atskillig nyttigere enn en skråsikker en. Dette er dermed på ingen måte å forstå som en mot-melding eller som et alternativ til Stortingsmeldingen. Det vi ønsker å oppnå er en bred debatt om et av de viktigste dokumenter for norsk utviklingspolitikk de kommende

årene. Vi håper at bidragene i denne rapporten kan bli både en katalysator og et innspill til denne debatten.

Referanser

- Frafjord Johnson, Hilde 2004. "Partnerskap for utvikling" Dagens Næringsliv 13. mai.
- Frafjord Johnson, Hilde 2004. "Aid, Human Rights and the Poorest" innlegg på DFID-seminar, London, 12 mai. (tilgjengelig (02.06.04) på http://www.dep.no/ud/engelsk/aktuelt/taler/statsraad_b/032181-090006/dok-bn.html).
- Liland, Frode og K.A. Kjerland 2003. Norsk Utviklingshjelps historie *På Bred Front*. Bergen:Fagbokforlaget.
- Stokke, Olav (red.) *Norsk Nord-Sør politikk: Lever den opp til sitt rykte?* Oslo: NUPI/Idégruppen Nord-Sør 1992.
- Stortingsmelding nr 51, 1991-1992.
- Stortingsmelding nr 19, *En verden i endring*, 1995-96;
- The Reality of Aid 2000*, London: Earthscan.
- Utenriksdepartementet *Norsk bistand i fokus* 1998 og 1999.
- Utenriksdepartementet, *Kamp mot fattigdom*, Handlingsplan mars 2002.
- Utenriksdepartementet *Felles kamp mot fattigdom* 2004. Stortingsmelding nr 35 (2003-2004).

En ”helhetlig” utviklingsmelding?

Torild Skard, NUPI

En utviklingsmelding kan legges opp på mange forskjellige måter. Uansett er det en krevende oppgave, og den blir ikke mindre krevende når ambisjonsnivået legges så høyt som i dette tilfellet. Her dreier det seg om intet mindre enn en ”helhetlig utviklingspolitikk”. På denne bakgrunn er det interessant å ta for seg både hva meldingen inneholder – og hva den *ikke* inneholder. Ettersom andre bidragsytere kommenterer det som står i de ulike kapitlene, skal jeg konsentrere meg om dokumentet som helhet og se på det som ikke står, eller som det burde stått mer om. Det er en litt spesiell vinkling, kanskje, men forhåpentligvis kan den bidra til å klargjøre profilen på Regjeringens politikk.

Når det gjelder meldingens ambisjoner, opplyser Regjeringen at den ønsker å gi en samlet framstilling av utfordringene i utviklingspolitikken og Norges bidrag for å nå FNs tusenårsmål. Den norske utviklingspolitikken skal være helhetlig. Dette innebærer at den ikke skal omfatte bistand alene, men også politiske endringer av internasjonale rammebetingelser og nasjonal politikk, næringsliv og sivilt samfunn (s.6). Handel, gjeld og miljø blir derfor drøftet i tillegg til bistandsmessige problemstillinger.

Manglende helhetsanalyse

Gjennom lesning av meldingen blir det klart at en samlet framstilling av utfordringene i utviklingspolitikken ikke er ensbetydende med en samlet framstilling av utfordringene i utviklingslandene. Meldingen rommer atskillig statistikk og fakta som er opplysende og nyttig. Men alt er knyttet til de tema meldingen fokuserer på. Dette gjør at bildet av utviklingslandene blir ufullstendig, stykkevis og oppdelt. En får ikke en samlet oversikt over situasjonen. Det er vanskelig å se sammenhengene mellom ulike utviklingstrekk, vurdere betydningen av forskjellige trekk og oppdage om viktige forhold er oversett. Når meldingen konsentrerer seg om områder der utviklingslandene har kommet til kort (utstrakt fattigdom, høy barne- og mødredødelighet mv.), gir dette framstillingen et preg av elendighetsbeskrivelse. Det som utviklingslandene tross alt får til, og framsteg som er gjort, får lite oppmerksomhet.

Meldingen baserer seg først og fremst på globale og regionale data som beskriver situasjonen i store trekk på ulike områder. En får lite innblikk i forholdene på landnivå – med variasjoner mellom land, forskjellige vilkår og utviklingstendenser. Den konkrete kontekst utviklingspolitikken nedfeller seg i, landenes egenart og de samlede utfordringer hvert land står overfor, går ikke fram. Heller ikke samarbeidslandene blir beskrevet til tross for at de

befinner seg i fire verdensdeler og er svært ulike. Videre er det lite analyse av årsaksforhold og faktorer – internasjonalt så vel som lokalt – som kan belyse hvordan tilstandene er blitt slik de er, hvilke motkrefter som hindrer en bedring av levekårene, og hvilke ressurser som kan mobiliseres. Særlig viktig hadde det vært å få vurderinger av de virkninger strukturtilpasningspolitikken med vekt på markedsliberalistiske løsninger og svekkelse av staten har hatt på den økonomiske og sosiale situasjonen i fattige land. Uten slike analyser er det vanskelig å vite hvor innsats fortrinnsvis bør settes inn, hvordan dette bør skje, og hvor optimistisk eller pessimistisk det er grunn til å være.

Vi har å gjøre med en Stortingsmelding, og en kan spørre hva slags kunnskap politikere og andre interesserte trenger for å vurdere Norges utviklingspolitikk. Utviklingspolitikken skiller seg fra andre politikkområder ved at den berører folk i andre land mer enn i Norge. Selv om norske borgere fastlegger politikken, får de i liten grad føle konsekvensene. Det gjør derimot mennesker under fjerne himmelstrøk, som lever under vilkår som skiller seg sterkt fra våre. Det er derfor et nøkkelspørsmål hva norske aktører vet og hvilket bilde de har av folk og forhold ute. Det fins norske miljøer med utstrakt innsikt og erfaring fra Sør, men de fleste nordmenn har lite og fragmentert informasjon. Media vier begivenheter i utviklingsland liten oppmerksomhet og når det skjer, er dekingen gjerne overflatisk og negativ. En melding blir derfor et viktig instrument for å bringe nyansert og fyllestgjørende informasjon så vel til vår nasjonalforsamling som til andre. Utviklingsmeldingen understreker at det har skjedd store endringer både i utviklingslandene og i det internasjonale arbeidet med å bekjempe fattigdommen det siste tiåret. Desto mer forbløffende er det at utviklingsministeren ikke har nyttet høvet til å gi en samlet framstilling og analyse av utviklingen.

Svak vektlegging

Hensikten med meldingen er at utviklingspolitikken skal drøftes og vurderes. Det første kravet som det er rimelig å stille, er om politikken retter seg mot de problemer og behov folk har i utviklingslandene. Meldingen tar her utgangspunkt i FNs tusenårsmål med fattigdomsbekjempelsen som det sentrale fokus og foreslår satsingsområder fra norsk side som kan bidra til at målene blir nådd.

At FNs generalforsamling kunne enes om en konsis agenda med konkrete mål for utvikling og fattigdomsutryddelse var bemerkelsesverdig, og agendaen inneholder viktige sosiale og økonomiske mål, sett fra norsk synsvinkel. Regjeringen ønsker å medvirke til at tusenårsmålene blir fulgt aktivt opp. Målenes forpliktende karakter blir framhevet, den norske utviklingspolitikken knyttes direkte opp til dem og det foreslås en økning av bistandsbudsjettet. Dette er vel og bra. Men FNs vedtak rommer ikke en *fullstendig* utviklingsagenda. Den omfatter de sentrale utfordringene som det internasjonale samfunnet kunne enes om høsten 2000. *Alle* sentrale utfordringer er ikke tatt med. Et svært viktig område som er utelatt, er problemene knyttet til befolkningsvekst og reproduktiv helse.

Både før og etter Kairo-konferansen om befolkning og utvikling i 1994, der statsminister Gro Harlem Brundtland holdt sin berømte tale om kvinners reproduktive rettigheter, har Norge vært i forkant når det gjelder å fremme en framtidrettet befolkningspolitikk og styrke den reproduktive helsen. Dette innebærer vern mot sykdom og overgrep og tilgang på prevensjonsmidler slik at kvinner kan gjennomføre svangerskap og fødsler i samsvar med egne ønsker. Den sterke folkeveksten i mange land, AIDS-epidemien og de fundamentalistiske kreftene som motarbeider kvinnes reproduktive rettigheter, gjør det enda mer påkrevd enn før med en aktiv innsats. Uten at en tar alvorlig fatt på befolkningsproblemene og mangelen på reproduktiv helse kan tusenårsmålene ikke bli nådd. Imidlertid er det påfallende hvor lite utviklingsmeldingen har å si om dette satsingsområdet, og det som står er nokså uklart. At spørsmålene er kontroversielle, slik at de ikke kom med i et konsensusvedtak på FNs generalforsamling, kan ikke være tilstrekkelig grunn for at Norge endrer sin holdning og reduserer innsatsen. Ved gjentatte anledninger har også utviklingsministeren støttet oppfølging av Kairo-konferansen. Når dette ikke er klarere profilert i meldingen, er det nærliggende å anta at det skyldes en glipp som bør rettes opp i det videre arbeidet.

Tusenårsmålene er et viktig hjelpemiddel i utviklingssamarbeidet, men de bør ikke bli en tvangstrøye. Utviklingsmeldingen foreslår heller ikke at Norge skal følge målene slavisk. Meldingen legger vekt på andre utdanningsnivå enn bare grunnskolen og fokuserer blant annet på situasjonen for funksjonshemmete og urfolk, som ikke er inkludert i FN-agendaen. På den annen side blir enkelte delmål (behovene til utviklingsland uten kystlinje og små øystater, strategier for produktivt arbeid for ungdom og tilgang på rimelige medisiner i utviklingslandene) ikke viet spesiell oppmerksomhet. Det er heller ikke klart i hvilken utstrekning disse målene blir tatt hensyn til i forbindelse med landprioriteringene og innsatsen knyttet til næringsliv og helse.

Meldingen legger vekt på at tusenårsmålene kan nås. Samtidig erkjennes at det skal mye til. Meldingen nevner at det kreves klare politiske prioriteringer i industriland og utviklingsland, en fordobling av bistanden, bedre internasjonale rammebetingelser og bedre styresett i mange utviklingsland. Optimismen må derfor dempes med en porsjon realisme. En overoptimistisk holdning kan virke lite troverdig – og kan gi bakslag når en eller flere av målene ikke blir nådd innen fastsatte frister.

Det tusenårsmålet som mest sannsynlig blir nådd, er fattigdomsmålet – med unntak for Afrika sør for Sahara. I andre regioner blir fattigdommen heller ikke utryddet. Det FN-agendaen krever, er en halvering av andelen fattige fram til 2015. Andre tusenårsmål ligger dårligere an. Særlig vanskelig blir det å nå målene for kvinner og barn. Dette til tross, finner meldingen ikke grunn til å vie disse problemstillingene spesiell oppmerksomhet. Det understrekes at innsatsen for kvinner og barn vil bli styrket, og dette skal skje gjennom en ”tverrgående prioritering” (s.116). I teksten beskrives viktige satsinger som programmet for jenters utdanning og GAVI-initiativet for vaksinasjon av barn, men for øvrig er henvisningene til kvinner og barn verken særlig tallrike eller utdypende. Det gis heller ingen samlet oversikt over hvor mye av bistanden som kommer kvinner og barn til gode. Det

virker som et kjønns- eller barneperspektiv ikke er skikkelig integrert i politikken som helhet. Spørsmålet melder seg om endringen av strategi fra spesielle tiltak for kvinner til "gender mainstreaming" (integrering av et kjønnsperspektiv), som blant annet medførte nedlegging av den særskilte kvinnebevilgningen, i stedet for å bringe et bredt kvinnefokus inn overalt, langt på vei har medvirket til å "integre det bort"?

Tusenårsmålene krever slutt på diskrimineringen av kvinner og jenter i utdanningen og sterk reduksjon av barne- og mødredødeligheten. Men en effektiv kvinne- eller barnrettet politikk er ingen enkel sak, og burde vært undergitt grundig drøfting. Den rører ved grunnfestete oppfatninger av menns og kvinners, voksne og barns roller, ved etablerte fordelinger av makt, arbeid og ressurser og ved en rekke praktiske ordninger. Alle som har erfaring fra felt, vet at spesielt likestilling mellom kjønnene ofte er et følsomt spørsmål. Som UNICEF-direktør i Vest-Afrika opplevde jeg at det var utrolig vanskelig å mobilisere til innsats for å bedre kvinners helse – mye vanskeligere enn det var å få til tiltak for barn. Dette til tross for at kvinnediskrimineringen på helseområdet er den mest grusomme, og er det området der gapet mellom rike og fattige land er størst. Det ble ikke forstått at en effektiv bedring av sosiale og økonomiske forhold i fattige land er avhengig av et systematisk arbeid for å styrke kvinners og barns stilling og imøtekomme deres behov.

Meldingen er opptatt av å frigjøre potensialet i uformell sektor, og går inn for en formalisering av den uformelle økonomien. En vil dermed styrke kvinnenens stilling og mobilisere verdiene i den uformelle økonomien til private og offentlige investeringer. Det er viktig å sikre kvinners juridiske rettigheter, men en formalisering av retten til bolig, jord og økonomisk aktivitet, kan bli et tveegget sverd i områder med stor fattigdom. Samtidig som kvinner får større rettigheter, kan plikter som følger med (blant annet skatter og avgifter), bli uhåndterbare i praksis slik at deres stilling ikke blir bedret. Kanskje må næringsvirksomheten nedlegges og boligen forlates. Det er vesentlig ikke bare med en bred tilnærming tilpasset forholdene, slik meldingen foreslår (s.161). En må også ha velfunderte analyser av tilsiktete og mulige utilsiktede konsekvenser før tiltak settes i verk.

En effektiv politikk?

"Nytter det?" spør folk ofte. Virker utviklingspolitikken etter hensikten overfor de berørte befolkningene? Blir de sosiale, økonomiske og politiske kår forbedret – eller blir de ikke? Og hvilken rolle spiller eventuelt de norske bidragene?

Det blir understreket i utviklingsmeldingen at bistanden må gi resultater. Virksomheten må ha fokus på dette og det blir redegjort for tiltak for kvalitetssikring og vurdering av måloppnåelsen. Resultatvurderinger er alt annet enn enkle, og endrete bistandsformer skaper nye og vanskelige problemstillinger. Dette kan imidlertid ikke forklare hvorfor meldingen har så lite omtale av hva som er oppnådd hittil i utviklingssamarbeidet. Ut fra de gjennomganger, studier og evalueringer som er gjort, kunne det vært sagt atskillig mer om framsteg og tilbakeslag og faktorer som har bidratt til dette. Utviklingsministeren baserer seg antakelig på atskillig slik viten i sine

overlegninger, men den legges i liten grad fram til informasjon og bedømmelse i meldingen. Når det gjelder bistandens effektivitet, er meldingen mer fokusert på bistandsapparatet som sådan, nasjonalt og internasjonalt, enn på resultatene på grasrota. Effektivisering av bistandsapparatet er viktig, men dreier seg mer om formidling av bistanden enn om den hjelper.

Det kan hevdes at det i en melding ikke er mulig å gå inn på den konkrete virksomheten på alle områder. Dette kan være riktig nok. Men på et så generelt plan som denne meldingen legger seg, forblir viktige og vanskelige spørsmål i forbindelse med gjennomføringen av utviklingspolitikken stående ukommentert. Jeg skal gi to forskjelligartete eksempler:

* Selv om tusenårsmålene er vedtatt av regjeringssjefer fra alle land og framstår som universelt aksepterte, springer de ut av vestlige tenkning og er i stor grad drevet fram av vestlige aktører. Oppslutningen i utviklingsland, spesielt når en beveger seg bort fra de sentrale regjeringskontorene, kan derfor være høyst varierende. Det kan dreie seg om manglende politisk vilje, slik meldingen er opptatt av. Men det kan også dreie seg om uenighet om prioriteringer og virkemidler. Eller om motstand på grunnlag av eksisterende verdier og skikker. Dette reiser delikate spørsmål om synet på tradisjonell kultur, sosiale former og aktiviteter: skal det tradisjonelle motarbeides i framstegets og modernitetens navn – eller tvert om respekteres og eventuelt styrkes? Skal skolen i Afrika sør for Sahara for eksempel fremme kolonimaktens språk og kultur – eller støtte opp under elevenes lokale forankring og identitet? Skal tradisjonell medisin og lokale fødselshjelpere verdsettes i helsearbeidet? Og hva med barnearbeid: er *alt* barnearbeid forkastelig?

* De korte tidsfristene for tusenårsmålene skaper en annen type dilemma i valg av tiltak og strategier. Fristene er satt for å stimulere til handling, men de kan samtidig føre til at kortsiktige tiltak blir prioritert på bekostning av mer langsiktige. For å holde oss til Afrika sør for Sahara: skal en innenfor helsesektoren for eksempel satse på vaksinasjonskampanjer for å få dekningen opp raskt eller prioritere det mer langsomme, men bærekraftige arbeidet med å bygge ut en primærhelsetjeneste som etter hvert kan ta seg av alle barn? Få fattige land kan makte begge deler, i hvertfall ikke samtidig. Eller for å ta utdanningssektoren: skal myndighetene primært få alle barn i skole selv om klassene blir overfylte og undervisningen dårlig, eller i stedet gå saktere fram for å sikre en minimumskvalitet i læresituasjonen?

Meldingens knapphet når det gjelder utviklingslandenes situasjon, viktige innsatsområder i utviklingssamarbeidet og bistandens virkninger fratar leserne grunnlag for å vurdere Regjeringens politikk. Meldingen gir heller ingen forklaring på disposisjonen av teksten. Det er mulig at utviklingsministeren anså det som unødvendig med ytterligere redegjørelser for å klarlegge de tema hun ønsket å legge fram. Kanskje knappe tidsrammer bidro til at omfattende situasjonsanalyser og strategidiskusjoner ikke ble prioritert. Det er også tenkelig at utviklingsministeren mente dette var overflødig, fordi det rår "tilnærmet internasjonal konsensus om de grunnleggende mål og midler i utviklingspolitikken" (s. 8). Til dette er å si at de virkemidlene som er vedtatt internasjonalt, stort sett er svært vagt og generelt formulert og gir begrenset veiledning for iverksettelsen av tiltak.

Samtidig viser erfaringen at en står overfor en kompleks og u håndterlig virkelighet der det i praksis gjør seg gjeldende diverse, til dels motstridende tendenser. Det vedvarende fattigdomsproblemet er bare ett tegn på det. Men det sammensatte bildet og dilemmaene kommer lite fram når utviklingspolitikken blir oppfattet nærmest som en upolitisk sak som alle er enige om. Samtidig reduseres mulighetene for å lykkes med gjennomføring av politikken.

Hva slags prosjekt?

Det er svært vesentlig hvordan vi oppfatter bistanden. Det ligger i utviklingshjelpens grunntanke at levekårene i fattige land skal bedres ved at de får tilført ressurser, ekspertise og teknologi fra rike, vestlige land. Men dreier det seg om et rent teknisk moderniseringsprosjekt, eller et sivilisasjonsprosjekt som ikke bare overfører kunnskap og hjelpemidler, men også kultur og verdier, institusjoner, normer og atferdsregler? Noen går så langt som å snakke om kulturimperialisme og nykolonialisme for å beskrive den prosessen som foregår. Uten nødvendigvis å ty til slike begreper er det etter mitt skjønn avgjørende å se bistanden som et i sitt grunndrag politisk og kulturelt prosjekt og være seg bevisst på de dilemma dette skaper. Det er ikke noe galt i at vi har tro på våre verdier og vil utbre dem, men spørsmålet er hvor langt vi vil eller har rett til å gå i å forme andre i vårt bilde i en situasjon hvor de av ulike grunner står svakt. Spørsmålet melder seg om vår teknologiske overlegenhet nødvendigvis betyr at vår sivilisasjon er overlegen? Har vi funnet ”det gode samfunn”, mens andre ikke har det? Og vet vi egentlig hvordan ”det gode samfunn” er for afrikanere for eksempel, og hvordan det blir til?

Vår holdning til disse spørsmålene vil prege ikke bare hvordan bistandspolitikken utformes, men hvordan den gjennomføres. Er vi fortrinnsvis misjonærer eller hjelpere? Går vi til oppgaven med en viss ydmykhet eller er vi sikre på at vi har ”rett” og vet ”best”? Med ekspertise og ressurser kan det være fristende å kjøre på, men det er ikke sikkert at det fører til de beste resultater – alle hensyn tatt i betraktning. Den foreliggende utviklingsmeldingen har enkelte forslag som kan styrke mottakerlandenes identitet og egenart, men en misjonerende holdning synes likevel sterk i mange tilfelle. Dette er ikke uvanlig hos bilaterale givere. Hva en ellers kan si om FN-organisasjonene, så har de den fordel at de er et interkulturelt møtested der representanter for utviklingslandene er med på å forme politikk og praksis sammen med representantene for de vestlige land. Praksis varierer fra organisasjon til organisasjon. Alle land har heller ikke den samme innflytelsen, men utviklingslandene er med på alt og blir hørt. Dette gjør at organisasjonene kan ha et engasjement for universelle verdier samtidig som de respekterer ulike kulturer på en måte som ellers er sjelden.

Kunnskapsbehov

Utviklingsministeren har i andre sammenhenger understreket betydningen av mer kunnskap for bedre politikk. Spørsmålet er hva slags kunnskap dette dreier seg om, og hvilke holdninger en vil framelske. Når

bistandsforvaltningen nå omorganiseres, skal Norges representasjon på landnivå styrkes. Dette kan åpne for en mer innsiktsfull politikk, men bare hvis det gis klare signaler om at kunnskap er verdifullt og nyttig og de ansatte får stimulans og muligheter for å skaffe seg viten ikke minst om lokale forhold og prosesser. Utenriksdepartementet har svake tradisjoner når det gjelder kunnskapsutvikling (NORAD har her stått sterkere). Ikke minst på denne bakgrunn hadde det vært nyttig å få en bredere omtale i utviklingsmeldingen av endringer i bistandsadministrasjonen: hvordan få en mer kunnskapsbasert administrasjon, en mer kunnskapsverdsettende kultur og en større plass for uavhengige, kritiske evalueringer og utredninger?

Det må også stilles kunnskapskrav til andre bistandsaktører enn de departementale. Det er ikke spøk å sette u-landsukyndige mennesker, om de innehar aldri så viktig ekspertise sett fra norsk synsvinkel, til å veilede og støtte mennesker og institusjoner under vilkår som er helt ulike våre egne. Det dreier seg ikke bare om land med andre kulturelle tradisjoner, religioner, sosiale strukturer, seder og skikker enn vi er vant til. I afrikanske land er det vanskelig å fatte ettervirkningene av den koloniale fortida, funksjonsmåtene i en klient- eller nettverksstat og samspillet mellom formelle og uformelle systemer. Den utbredte fattigdommen og det svake utdanningsnivået har ofte konsekvenser det er vondt å forutse, og noen hver kan bli forvirret når verken staten eller markedet, det som kalles ”frivillige organisasjoner” eller ”politiske partier” svarer til våre vestlige forestillinger.

I tillegg til verdifulle og vellykte prosjekter i mange utviklingsland er bistandshistorien full av eksempler på at ekspertise og ressurser er blitt benyttet til tiltak som ikke har svart til hensikten, har brutt sammen etter kort tid eller ført til utilsiktede negative bivirkninger. Eksemplene omfatter brønner som står ubenyttet, støtte som havner hos feil personer, økonomisk virksomhet som går konkurs, og sosiale tilbud som faller sammen. Det mest dramatiske er når privatisering av bedrifter og offentlige tjenester fører til at de blir utenlandsk eid, eller gjennomføring av nasjonale valg utløser væpnet konflikt.

Norge er ikke det eneste giverland som styrker sin bistandsrepresentasjon ute og støtter at fagmiljø, interessegrupper og organisasjoner i nord deler sine erfaringer med partnere i sør. Samtidig har FNs generalsekretær Kofi Annan ved flere anledninger gitt uttrykk for ønske om en omlegging av den faglige bistanden slik at den ikke hemmer, men tvert om forløser nasjonal kapasitet i utviklingslandene. Etter mer enn 40 år med faglige bistandsprogram viser statistikken at nesten alle bevilgningene blir brukt til faglig assistanse av spesialister utenfra i stedet for folk fra mottakerlandene selv – til tross for at nasjonale eksperter etter hvert fins på mange områder. Uansett de gode intensjonene må en spørre seg om de mangfoldige norske aktører (bedrifter, institusjoner, frivillige organisasjoner mv) som trekkes inn i vår bistandsvirksomhet, virkelig representerer den beste utviklingshjelpen sett fra en samlet vurdering? Hadde det ikke vært bedre å utnytte lokale krefter og satse mer på sør-sør-samarbeid?

Det hevdes i blant at folk fra andre kontinenter kan yte effektiv bistand til fattige land, uten at de trenger å vite all verden om disse landene.. De kan trekke på kunnskapen til den lokale befolkningen. Men dette er ikke uten videre enkelt. Med en snever teknokratisk tilnærming er det lett for givere å

mene at det bare er de selv som har den innsikten som trengs, og at kjennskap til lokale forhold er av mindre betydning. Et slikt syn kan også deles av folk i mottakerlandene, som er fascinert av Vestens materielle goder og nedvurderer egen kultur. Skal en yte hjelp til selvhjelp, er det avgjørende at folk fra utviklingslandene selv erverver kunnskap som de trenger for en moderniseringsprosess. Det knytter seg imidlertid betydelige problemer til det å utvikle og formidle kunnskap om utviklingslandene, særlig Afrika sør for Sahara, frambrakt av folk fra og i disse landene. Det er ikke bare utdanning, forskning og utredning som står svakt. Det gjelder også ivaretagelsen av kulturarven, så vel den muntlige som den materielle, analysen av historie, språk og kultur, utøvelsen av kunstnerisk og kulturell virksomhet og utviklingen av lokale samfunnsmodeller. Slik virksomhet får heller ikke mye støtte fra utenlandske givere. Det kultursamarbeidet for kulturelt mangfold som beskrives i meldingen, bør derfor utvikles til å bli en bred og u-landsforankret satsing.

En viktig kilde for kunnskap er forskning, men dette blir bare sporadisk omtalt i meldingen. I tillegg til en generell henvisning til innsats for å heve nivået på utdanning og forskning i utviklingsland, nevnes bare etablering av et forskningsprogram for å øke norske forskningsinstitusjoners bidrag for å løse globale helseproblemer. Det kan hevdes at arbeidet for styrking av forskning og høgre utdanning i tilknytning til forhold i utviklingslandene ligger fast i og med departementets strategi fra 1999, men meldingen går inn på andre områder der det foreligger sektorstrategier. Forskingen hadde fortjent en bredere drøfting. Kunnskapsbasen i utviklingslandene er helt vesentlig for deres evne til å håndtere utviklingen på en skikkelig måte og fremme et levende demokrati. Forskingen er også en viktig kunnskapskilde for norsk sør-politikk. Imidlertid er det få synlige spor av dette i den foreliggende utviklingsmeldingen. Departementet baserer seg først og fremst på dokumentasjon fra internasjonale organisasjoner i tillegg til bistandsadministrasjonen selv. Dette materialet er interessant, men har samtidig sine begrensninger.

Givermakt

Desto mer aktiv og styrende, direkte eller indirekte, et giverland ønsker å være overfor mottakerlandene, desto større krav stilles til innsikt og forståelse for økonomiske, politiske, sosiale og kulturelle prosesser. Utviklingsmeldingen tilkjenner at Norge ønsker å kreve mer enn før av mottakerlandene når det gjelder styresett og kamp mot korrupsjon. Her står vi overfor vanskelige og sensitive avveininger mellom suverenitet og kondisjonalitet. All bistand innebærer en innblanding i et annet lands indre anliggender. Spørsmålet er hvor stor denne innblanding skal være og hvordan den skal foregå. Et vesentlig inngrep i selvråderetten til mange utviklingsland skjedde da gjeldsbyrden tvang dem til å underlegge seg Verdensbanken/IMFs betingelser for å få økonomisk støtte. Men Norges aktive og kritiske dialog med Bretton Woods institusjonene på 1980- og 90-tallet synes etter hvert å ha forstummet. Nå nyttes fattigdomsstrategiene, som i utgangspunktet er utformet av Verdensbanken og skal aksepteres av Verdensbanken/IMF for at landene skal få gjeldslette, som hovedgrunnlag

for bistanden. Norsk bistand skal enten være forankret i disse strategiene eller fases ut. Det erkjennes at det knytter seg problemer til strategiene. Det advares blant annet mot for sterkt giverpress. Fra norsk side vil en arbeide for en best mulig implementering av strategiene og bidra til en bedre parlamentarisk/demokratisk forankring.

Det er et tankekors at folkestyret i et land skal styrkes gjennom intervensjon utenfra, og meldingen har ingen dyptgående drøfting av dilemmaene knyttet til giverstyring versus demokrati, innblanding utenfra versus selvråderett. Når Norge går inn for at landene skal ha nasjonalt eierskap i forhold til fattigdomsstrategiene, virker det som dette fortrinnsvis går ut på å få bredere oppslutning om det som giverne mener er fornuftig. Politikdialogen mellom givere og mottakere blir beskrevet som et viktig virkemiddel, og den kan utvilsomt være verdifull for utveksling av informasjon og meninger. Men det blir ikke skikkelig problematisert at dialogen er skeiv i sitt grunndrag og dermed hemmer en likeverdig meningsutveksling. Det virker også som hensikten er å påvirke mottakerne mer enn å lytte til hva de har å anføre.

Det er et åpent spørsmål hvilken innflytelse regjeringene og befolkningen i utviklingslandene har i forhold til bistandsgiverne. Kan de innvirke på givernes prioriteringer og strategier? Dette er et demokratispørsmål, som det er uhyre vanskelig å finne tilfredsstillende svar på, når en går lenger enn å sikre den stedlige befolkningen innflytelse på lokale prosjekter. Om enn begrenset i sitt sikte, redegjør utviklingsmeldingen for noen viktige skritt i riktig retning. Regjeringen vil nemlig gå inn for tiltak som kan styrke utviklingslandenes innflytelse i Bretton Woods institusjonene (Verdensbanken og IMF) og i WTO (s.74). Dette er viktig og kan bidra til en mer hensiktsmessig politikk fra institusjonenes side overfor mottakerlandene. Neste skritt er den bilaterale bistanden. Det står ikke i meldingen, men jeg antar at Regjeringen stiller seg positivt til det arbeidet som pågår innenfor OECD i samarbeid med FNs økonomiske kommisjon for Afrika (ECA) med å etablere fora der givere og mottakerland står gjensidig til ansvar overfor hverandre når det gjelder forpliktelser og gjennomføring av utviklingspolitikken. Dette kan bidra til litt bedre nord-sør-balanse.

Koherens, fattigdomsbekjempelse og millenniumsmål: overordnet perspektiv på meldingen

Desmond McNeill, Senter for utvikling og miljø (SUM)

Innledning

Stortingsmelding nr 35 (2003-2004) har valgt som tittel ”Felles kamp mot fattigdom: en helhetlig utviklingspolitikk”. Jeg er bedt om å gi et overordnet perspektiv på meldingen, men vekt på dens koherens. Koherens er viktig; ikke som et mål i seg selv, men fordi en konsistent politikk vil mer sannsynlig føre til det ønskede målet – nemlig fattigdomsreduksjon. Jeg skal prøve å nevne alle kapitler i dette korte notatet, men ikke alle like detaljert.

En rettighetsbasert utviklingspolitikk

Meldingen tar menneskerettigheter som sitt utgangspunkt. ”Norsk utviklingspolitikk slik den uttrykkes i denne Stortingsmeldingen, hviler på en grunnleggende forutsetning om at alle mennesker har det samme menneskeverd. Også utviklingspolitikk blir dermed en rettighetsagenda. Det dreier seg også om å fremme menneskerettigheter – de økonomiske, sosiale og kulturelle så vel som de sivile og politiske.” En slik tilnærming bør ønskes velkommen både av etiske og praktiske grunner. En politikk hvor bistand er begrunnet i flere ulike hensyn – som strategiske og økonomiske interesser – kan fort bli inkonsistent. En slik rettighetsbasert tilnærming er nå også i ferd med å bli basis for andre donorlands politikk. Det bør imidlertid noteres at det skjer parallelt med en annen og meget farlig tendens, nemlig at bistand begrunnes som et instrument mot terrorisme

Til tross for at et rettighetsbasert perspektiv er velkomment, bør det nevnes at meldingen bygger på en forholdsvis forsiktig tolkning av rettighetsbegrepet. Filosofene legger i dag økende vekt på global etikk og globale rettigheter, og fokuserer på det internasjonale systemet som stort sett favoriserer de rike landene (inkludert Norge), og ikke de fattigste landene og de fattigste menneskene i disse landene. Det står i meldingen at ”utviklingspolitikk er ikke veldedighet”. Bistand basert på rettferdighetsperspektiv kan ikke lenger begrense seg til ’charity-based aid’; men må være ’justice-based aid’. Men en slik tilnærming er mer utfordrende enn den som kommer frem i meldingen. Man kan si at meldingen bygger på Sen (f eks 1999) mer enn på Pogge (2002). For å si det på en enkel måte: rettigheter er her sett som individuelle rettigheter for de fattige til å tilfredsstille grunnleggende behov, og de rikes ansvar er å hjelpe til. En mer radikal tilnærming vil være å plassere en stor del av ansvaret for fattigdom

på det internasjonale økonomiske og politiske systemet. Et rettighetsbasert perspektiv ville dermed implisere at ansvaret ligger hos de som får fordel av, og opprettholder, det internasjonale systemet (inklusive nordmenn).

FNs tusenårsmål og globalt partnerskap

Meldingen gir full støtte til tusenårsmålene og ser disse også som et tegn på internasjonal konsensus og koherens. Målene er bra, ikke minst fordi de indikerer en sterkere og klarere forpliktelse til økt bistand fra de rike landene. Ut i fra erfaringene så langt ser det ut som tusenårsmålene har hatt en viss positiv effekt i denne retningen, men at det er lite sannsynlig at målene kommer til å bli oppnådd – i hvert fall i de fattigste landene spesielt i Afrika. Men her også bør det nevnes at målene sier forholdsvis lite om hva slags ansvar som ligger hos de rike landene. Og fundamentale spørsmål omkring det internasjonale systemet er tatt opp bare under det siste av åtte punkter. Her er det snakk om 'globalt partnerskap' men ikke 'globalt styresett'. Dette høres kanskje ubetydelig ut men i praksis er det viktig, noe som har blitt klarere etter debatten i Johannesburg og Cancun. Nødvendige endringer i det internasjonale systemet kan ikke bli realisert gjennom bilaterale partnerskap, ikke engang om en av partene er USA. De må realiseres gjennom multilaterale prosesser og multilaterale institusjoner.

Meldingen har rett når den understreker at 'politiske endringer i internasjonale rammebetingelser og nasjonal politikk er de primære endringsfaktorene'. Men det sies, etter min mening, for lite om de internasjonale rammebetingelsene. Det samme er ikke tilfelle når det gjelder 'nasjonal politikk' - den andre siden av saken. Det er flere kapitler i meldingen som har med denne vanskelige saken å gjøre.

Bistandens sentrale paradoks

Norsk bistand er rettet mot de fattigste menneskene i de fattigste landene. Et sentralt paradoks er at det er forholdsvis enkelt å sikre at bistanden når de fattigste landene, men mye vanskeligere å sikre at den når de fattigste menneskene i disse landene. Her kommer det sentrale dilemmaet – eller riktignok sagt paradokset – i bistand: at giverlandet ikke stoler helt på at myndighetene i mottakerlandet interesserer seg for de fattigste. Dette har man vært klar over lenge (McNeill, 1980). Og situasjonen er ikke blitt noe bedre med årene (Degnbol-Martyinussen og Enberg-Pedersen, 2003) Mottakeransvar og eierskap er honnørord, men det er i praksis vanskelig å kombinere med å sikre at bistand når de fattigste. Det siste forsøk på å kombinere disse to hensyn er de såkalte PRSP-ene (Poverty Reduction Strategy Papers). Jeg mener at disse har noe for seg, og det er riktig at Norge støtter dem. Men det må være klart at disse ikke representerer noen løsning på det sentrale dilemmaet.

For å redusere fattigdom er man nødt til å følge det jeg vil kalle fattigdomsfokus 'all the way down'. Det er ikke nok å fokusere på et land som er fattig, for eksempel Tanzania. Det er ikke nok å velge en sektor som er viktig for de fattige, for eksempel helse. Det er ikke nok å fokusere på de fattigste byene eller på landsbygda når man velger, for eksempel, hvilket

vannforsyningssystem man skal finansiere. Hvis det ikke finnes et genuint ønske om å hjelpe de fattigste i landet selv, så kan de aller beste intensjoner bli pervertert. Man må følge opp hvem som får vann, hvor mye de betaler, om vann egentlig er tilgjengelig eller ikke. Meldingen er klar over dette.

“Økt tilgang på vann og sanitær kan også sikres ved å stimulere til prismekanismer som gir krysssubsidiering fra privatpersoner, industri og jordbruk med stor kjøpekraft til de fattigste brukerne ... Dette må imidlertid avgjøres lokalt eller nasjonalt av landene selv.” (5.7)

Og hva gjør man hvis landene selv velger å ikke følge en slik politikk? Meldingen legger vekt på 'et godt styresett' og 'politisk dialog', men også på 'resultatfokus og kvalitetssikring'. Meldingen 'Felles kamp mot fattigdom' reflekterer med andre ord de samme motsetninger som har preget bistand i alle år uten å makte å gi en god løsning på det.

Jeg kritiserer ikke meldingen for ikke å klare å løse det fundamentale bistandsdilemmaet, men det er klart at dette dilemmaet reduserer i betydelig grad hvor effektiv, og konsistent, norsk bistand kan være.

Norsk bistand – hvordan andre vurderer oss

Norge har mye å vise til når det gjelder bistand, og det er derfor Norge, med rette, får mye ros, for eksempel fra OECDs Development Assistance Committee:

“Norway’s aid effort ranks second among the 21 Member countries of the OECD’s Development Assistance Committee (DAC) in terms of the ratio of official development assistance (ODA) to Gross National Product (GNP) (0.91 % in 1998).... At the Peer Review of Norway’s aid policies held on 12 October 1999, the DAC commended Norway for this impressive record. The Chair of the DAC, Mr Jean-Claude Faure, summarised the Committee’s findings:

Norway’s strong performance on the volume of aid is supported by strategic directions which are in harmony with the development partnership approach.

There is a strong poverty focus in Norway’s long-term development assistance, with aid flowing predominantly to poor countries with good policies, in a three-pronged approach: ...” (OECD, 1999)

Bistandsvolumet er høyt, bistanden er ubundet, og den går hovedsakelig til de fattigste landene. Når det gjelder disse generelle målene, foreslår meldingen en videreføring, til og med forbedring.

Der hvor norsk bistand er blitt kritisert er når det gjelder geografisk spredning og fragmentering (det vil si i hvilken grad norsk bistand er spredt over mange land og mange prosjekter). Ifølge to nye, uavhengige studier, kommer Norge dårlig ut i forhold til de alle fleste land når det gjelder dette kriteriet. I en studie fra Institute of Development Studies, Sussex (Acharya, de Lima og Moore 2003) kommer Norge ut som nr 18 av 22 land. Den samme konklusjonen finnes i en studie av Center for Global Development i USA (Roodman 2004) hvor bare Spania er verre en Norge i en liste på over 20 land. Det står i meldingen at man skal gjøre noe med dette:

“regjeringen vil utrede et mer konkret mål for store konsentrasjon av den bilaterale innsatsen ... og komme tilbake med et konkret forslag i forbindelse med statsbudsjettet for 2005” (5.6)

Dette har blitt sagt før – flere ganger. Og i et nylig intervju med utviklingsministeren i *Bistandsaktuelt* står det å lese:

”Meldingen varsler økt geografisk og tematisk konsentrasjon av bistanden. Betyr det endringer av statusen til dagens 7 hovedsamarbeidsland og 18 samarbeidsland?”

Utviklingsminister: ”Nei. Antallet samarbeidsland ble gjennomgått i 2001, og noe endret i 2004 og det er ikke planlagt å ender på dette”. (*Bistandsaktuelt* 4/2004. side 3)

I forhold til de fleste andre land kommer norsk bistandspolitikk allikevel forholdsvis bra eller meget bra ut. Det er en styrke ved norsk bistand at den ikke er basert på egeninteresse (kommersiell, strategisk, osv.), men er genuint humanistisk begrunnet. Men når det kommer til utenrikspolitikk i et bredere perspektiv, vil jeg antyde at dette er tilfelle i mindre grad. Og her er Norges omdømme mer blandet. Her kan man sitere *Foreign Policy*, 2004:

Norway

The CGD/*Foreign Policy* Commitment to Development Index ranks 21 of the worlds' richest countries based on how much their policies help or hinder development in poorer nations. The index examines seven policy categories: foreign aid, investment, openness to immigration, responsible environmental practices, contributions to internationally approved security operations, support for technology development, and openness to international trade. Scores in green indicate a particularly favorable score, and scores in red indicate poor performance. Substantial improvements in method explain more changes in rank since 2003.

Overall Rank: 7 2003 Rank: 10			
Aid	Investment	Migration	Environment
10.6	5.3	4.9	4
Security	Technology	Trade	
9.3	5.5	-2.7	

Det kommer klart frem at Norge er forholdsvis svak når det gjelder handel og, til en viss grad, migrasjon. Jeg regner med at andre kommer til å si mer om disse spørsmålene, men jeg kan ikke unngå et par ord om handel. Noen initiativ er blitt tatt, for eksempel ved å fjerne alle handelsbarrierer mot "alt utenom våpen" fra de fattigste landene, men meldingen er ganske forsiktig når det gjelder å kommentere dette spørsmålet. Her gis det inntrykk av at regjeringen har tatt opp mer kontroversielle spørsmål, men ikke løst dem.

"Regjeringen vil fortsette arbeidet med å utrede hvordan norsk politikk virker inn på bekjempelse av fattigdom i utviklingsland. En rapport vil bli utarbeidet." (3.1)

Jeg er klar over at det ikke finnes enkle løsninger for de fattigste landene, spesielt for Afrikanske land, som har meget få eksportmuligheter og hvor prisene på deres eksportvarer er lave. Det er imidlertid vanskelig å forklare ovenfor folk fra et fattig land som Malawi, hvor to tredjedeler av menneskene lever på mindre enn 1 dollar per døgn, at i Europa subsidierer man en ku til 2 dollar per døgn. Det ser ut som om de landene som er nederst på stigen er skjebnebestemt til å bli der. Det virker faktisk som om vi trekker opp stigen etter oss.

Koherens mellom kanaler: næringsliv, frivillige organisasjoner, fredsbygging.

Meldingen bruker et kapittel hver til næringsliv, frivillige organisasjoner, og fredsbygging. Jeg vil her nevne bare et aspekt ved koherens som relaterer til en av de tre kanalene. Dette gjelder næringsliv, men det kan hende at dette eksempel også illustrerer et mer utbredt problem.

Meldingen argumenterer for 'å frigjøre potensialet i uformell sektor' ved å formalisere bruks- og eiendomsrettigheter. Dette er helt i tråd med den såkalte 'de Soho agenda', etter Herman de Soho, leder av en høyreliberal tankesmie i Peru, som har fått mye oppmerksomhet de siste årene i det internasjonale giversamfunnet. Det som er bra med denne agendaen er at den med rette fokuserer på den negative og restriktive rollen som byråkratiet ofte spiller i fattige land, som kan skape problemer for individer som prøver å etablere og opprettholde en lokal næringsvirksomhet i et fattig land. Problemet er at de argumentene som er brukt i denne sammenheng kan også anvendes for alle typer næringsliv for å fjerne eller modifisere alle typer reguleringer: for eksempel reguleringer på arbeidernes rettigheter, eller miljø, for store internasjonale selskaper. (Se Benedicte Bulls innlegg). Jeg vil bruke dette eksempelet for å illustrere tre poenger. For det første, det finnes det kanskje en inkonsistens her i norsk politikk; at man argumenter for regulering av næringsliv i en kontekst, men mot det i en annen kontekst. For det andre, dette kan være et eksempel på at man blir betatt av en ny agenda, og aksepterer nye 'buzzwords' uten at det er helt klart hva slags implikasjoner det kan ha. Dette er ganske vanlig i bistand (Ref Børs and McNeill, 2004). For den tredje, viser det hvor viktig det er å ha koherens mellom norsk multilateral og bilateral bistand.

I kapittel 5, Giverreform, finnes det også noe diskusjon om det bistand som er kanalisert gjennom de multilaterale organisasjonene. Her står det at multilateral bistand utgjør 34% av total bistand, og 'multi-bi' bistand 16%. Denne formen for bistand er dermed meget viktig, ikke minst fordi det gir muligheter både til å lære av og, forhåpentligvis, influere andre donorer. Norge har muligheter til å samarbeide med andre nordiske land, i den såkalte "Utstein-gruppen" og andre 'like-minded donors' overfor de multilaterale organisasjoner. Men for å få til en effektiv bruk av slik innflytelse er det viktig at Norge har en konsistent politikk, basert på grundig analyse.

Konklusjon: ambisjons nivåer

I kampen mot fattigdom kan Norge velge mellom tre ambisjonsnivåer:

1. Hjelp de fattigste i deres egne land, direkte, f eks ved å finansiere skoler.
2. Endre norsk politikk hvor det favoriserer Norge, men har en negativ effekt på fattige land og/eller fattige mennesker.
3. Prøve å endre internasjonale rammebetingelser som favoriserer Norge, men som har en negativ effekt på fattige land og/eller fattige mennesker.

I hvert tilfelle er det en kostnad som må betales av det norske folk:

1. Ved alternativ en er kostnadene de pengene som er brukt som bistand. Det kan argumenteres at noe av dette kommer direkte tilbake til nordmenn som er involvert i bistandsarbeid, og at man får belønning i form av goodwill og et positivt image.
2. Ved alternativ to, er kostnadene avhengige av den politikken som følges. Handel og migrasjon er policyområder hvor kostnadene regnes for å være høye slik at Norge foretrekker å gi bistand heller enn å gjøre store endringer i sin politikk.
3. Ved alternativ tre er det to typer kostnader: For det første er det til den grad det å endre de globale spillereglene går på bekostning av Norge. For det andre i den grad det å gå imot interessene til andre mektige land kan koste Norge i form av redusert velvilje og støtte.

Jeg vil gi ros til bistandsmeldingen når det gjelder punkt 1, og til en viss grad når det gjelder punkt 2. Men meldingen er minst ambisiøs i forhold til det tredje punktet: det vil si å utfordre de globale spillereglene. Man kunne ønske at Norge ville være mer ambisiøs her. Først, fordi jeg mener at det er i tråd med et menneskerettighetsbasert perspektiv på utvikling, som jeg argumenterte innledningsvis. Men også av to andre grunner.

For det første, har Norge selv god grunn til å stille spørsmålstegn ved hvorvidt de globale spillereglene er basert på en riktig analyse av hva som skaper utvikling. Norges økonomiske suksess er i stor grad blitt bygget på en nasjonal politikk som skiller seg fra politikken som fremmes av tilhengerne av det frie marked.

For den andre, har Norge godt etablerte forbindelser med likesinnede giverland og ville ikke være alene om å fremme større diversitet enn det som var mulig tidligere, da kommunisttrusselen hemmet enhver skikkelig debatt om alternativer.

Det er her at Norge kan, og bør, ha en samlet politikk overfor de store og mektige multilaterale organisasjoner – i samsvar med et etisk og analytisk perspektiv som til en viss grad utfordrer 'the conventional wisdom'. Det står i meldingen at det finnes nå en 'større global enighet om utviklingspolitikken' enn før. Det er riktig at man har kommet frem til felles mål – millenniums mål – men det er et spørsmål om man har kommet frem til en felles analyse av hvorfor man har behov for slike mål: hvorfor så mange millioner av mennesker lever fremdeles i fattigdom. Her er det mindre konsensus - i hvert fall hvis man tar hensyn til forskere og aktivister.

Norge burde, etter min mening, støtte en godt fundert analyse og debatt om alternativ politikk på internasjonalt nivå, og åpne for mer diversitet på nasjonalt nivå (dvs. i de fattige land). Å støtte alternativ tenkning og dermed diversitet, behøver ikke å gå på bekostning av konsistens. Det er faktisk viktig å unngå en 'one size fits all' tilnærming, enten den er fremmet av Norge eller andre aktører.

Norge gir støtte gjennom flere forskjellige kanaler – bilaterale, multilaterale, NGO-er osv – og i forskjellige former – prosjekt, programmer, budsjettstøtte, nødhjelp osv. Det er viktig at politikken bak hvordan penger er brukt i disse forskjellige kanaler er konsistent. Men jeg vil argumentere for noe mer; for en velfundert politikk som åpner for diversitet, og som utfordrer, i noen tilfeller, den dominante konsensus spesielt når det gjelder

de globale spillereglene. Dette kommer til å kreve en felles innsats fra den norske bistandsadministrasjonen, gjerne i samarbeid med likesinnede land, og i hvert fall i samarbeid med norske forskere, for å vedlikehold og utvikle norsk kompetanse på dette viktige feltet.

På denne bakgrunn vil jeg utfordre Norge, sammen med likesinnede giverland, å ta på seg en større oppgave: å sette spørsmålsteget ved de globale rammebetingelser som fører til fattigdom, noe som jeg vil hevde er faktisk er implisert i en virkelig 'rettsbasert tilnærming'.

Referanser:

- Acharya, A., A de Lima and M. Moore. (2004) *Aid Proliferation: how responsible are the donors?*_IDS Working Paper 214, Institute of Development Studies, Sussex.
- Bøås, M and D. McNeill. (eds.) (2004) *Global Institutions and Development: framing the world?* Routledge, 2004
- Foreign Policy (2004), *Ranking the Rich*.
- McNeill, D. (1980) *The Contradictions of Foreign Aid*. Croom Helm.
- Degnbol-Martinussen, J. and P. Engberg-Pedersen. (2003) *Aid: Understanding International Development Cooperation*. London: Zed Books.
- OECD (1999) *Report of the Development Assistance Committee (DAC)*. OECD, Paris.:
- Pogge, T. (2002) *World Poverty and Human Rights: cosmopolitan responsibilities and reforms*. London: Polity Press.
- Roodman, D. (2004) *An Index of Donor Performance: 2004 Edition*. Centre for Global Development. .
- Sen, A. (1999) *Development as Freedom*. Knoff.

En ny giverpraksis – hva er det?

En kommentar til Utviklingsmeldingens behandling av temaet om mottakers ansvar for bistanden: Eierskap og resultatfokus

Alf Morten Jerve, Chr. Michelsens Institutt

Giverreform og en ny bistandsarkitektur: en harmonimodell

Det sies ofte om bistand at ”en størrelse kan ikke passe alle”. Verden er kompleks, alle situasjoner er spesielle og bistanden er stort sett av begrenset betydning sammenlignet med andre utviklingsfaktorer. Og norsk bistand er tilvarende marginal. Stortingsmelding 35 (2003-2004) om norsk utviklingspolitikk minner oss om dette når den påpeker at norsk bistand ikke utgjorde mer enn 3,1 prosent i gjennomsnitt av all bistand til våre syv hovedsamarbeidsland i perioden 2000 til 2002 (s. 187).

Likevel ser vi hele tiden, og mer nå enn i bistandens tidlige historie, at det søkes etter forklaringer og oppskrifter for handling som er mest mulig allmenngyldige. Forenklinger og samling om noen sentrale begrep er ofte nødvendig for å underbygge politisk handlekraft, men det er samtidig en fare at dette blir så intuitivt ”riktige” utsagn at vi mister et kritisk blikk, og så abstrakte at vi får problemer med å gjøre koblinger til konkrete handlingsvalg.

Den nye bistandsarkitekturen – som noen har kalt det – er et slikt begrep. I dette ligger det en oppfatning om at vi de senere årene, og da snakker vi om kun 5 til 10 år, har fått utviklet helt nye relasjoner mellom givere og mottakere av bistand basert på mer reelt samarbeid og likeverd. Vi ser en språkbruk hvor ordet mottaker er erstattet av partner. Reelle interessekonflikter underkommuniseres. Felles interesser vektlegges og bistandsrelasjonen skal nå være et ”partnerskap” hvor mottakers ”eierskap” står helt sentralt. Vi har fått oppmerksomhet om behovet for ”harmonisering” og samarbeid mellom givere, det er etablert ”utviklingsdialoger” på grunnlag av ”nasjonale fattigdomsstrategier”, og vi har en internasjonal enighet om mer ”resultatfokus” og bedre ”kvalitetssikring” med spesiell referanse til FNs tusenårsmål.

Stortingsmelding 56 har helt og fullt adoptert denne begrepsbruken, og vier et stort kapittel til det som kalles ”giverreform”. Det er vanskelig å være uenig i det verdisyn og de målsetningene som ligger bak, men jeg savner en

mer kritisk og nyansert distanse til de mange dilemmaer som ligger i bistandsrelasjonen:

- Hvorfor er det mangel på eierskap i bistanden i dag? Har det alltid vært slik?
- Er eierskap noe donorene kan gi til mottaker, eller må det tas? Når har vi sterke eiere?
- Hvordan kan bistand mer effektivt premiere evnen til å skape gode resultater av offentlige ressurser? Er det ikke slik at bistand ofte har gitt det motsatte incentiv? Hva er da det nye i giverreformen?
- Hvis flaskehalsen er gode og effektive organisasjoner, og ikke først og fremst mangel på penger, hva bør da være en givers tilnærming?
- Er det nå en gang slik at myndigheter i mottakerland ser seg best tjent med stor grad av giverkoordinering og utviklingsdialoger på høyt nivå? Hadde PRSP-konseptet vært deres eget valg hvis de sto fritt? Hvis ikke, hva betyr det for eierskap?
- Hva gjør giverne med sine egne problemer, som skapes på hjemmebane? Det gjelder presset om å få penger ut og presset om å tilgodese politiske prioriteringer som er viktige for hjemlige pressgrupper.

Jeg vil gjøre meg til talsmann for en mer pragmatisk nytenkning av bistanden. Det er for det første basert på den grunnleggende holdning at pluralisme på dette "markedet" er mer positivt enn negativt. I det ligger det at Norge, eller hvilken som helst annen giver, bør oppfordres til å tenke nytt selv om det for tiden går et tungt tog som søker å skape en global bistandsarkitektur hvor alle kan finne sin plass. Det er bra for mottakere at finnes aktører med ulike tanker og ulike modeller å tilby. For mye giverkoordinering *kan svekke det politiske eierskap på mottakersiden*.

For det andre må det tenkes nytt i forhold til *resultatorientering* av bistanden. Hvordan kan vi skape best mulige forutsetninger for at både mottaker og giver har interesse i resultater?

Hva er eierskap og hvordan påvirkes det av bistanden?

Kapitlet om giverreform i Stortingsmeldingen innledes med:

Bistandens rolle er å stimulere og supplere utviklingslandenes *egne anstrengelser for utvikling og fattigdomsbekjempelse* (s.86)

Denne setningen inneholder de viktigste elementene i forståelsen av bistandsrelasjonen sett fra et donorperspektiv. Det er et ønske både om å påvirke politikk og å overføre ressurser. En mottakerregjering ville nok formulert det litt annerledes: "Bistandens rolle er å bidra til finansiering av våre utviklingsplaner, men også å styrke våre internasjonale forbindelser i form av økt politisk innflytelse og tilgang på kunnskap." Det er slik jeg har hørt mange vietnamesere formulere sitt syn på bistand. Bistandsrelasjonen kan i og for seg kalles et partnerskap, men denne språkbruken må ikke lede oss til å tro at det handler om likeverdighet eller for den saks skyld enighet.

Partnerskapet er et resultat av forhandlinger, og graden av eierskap hos de to partnerne er noe av det viktigste det forhandles om.

Det er interessant å se hvordan sterke mottakerland, med Kina som det mest typiske eksempel, har helt andre relasjoner til donorsamfunnet enn de klassiske "bistandslandene". India er i ferd med å innta samme posisjon. Men vi har også sett historisk at mindre land med liten kapasitet både har klart å eie og styre sin bistand og stort sett kan vise til gode resultater. Det gjelder for eksempel Botswana, Mauritius og Sri Lanka. Og det har som regel dreid seg om prosjektbistand. Dette som nå har blitt et fyord i bistanden.

Eierskap hos myndighetene på mottakersiden er essensielt. Men med det mener vi ikke makt til å svi av pengene som man vil. Det handler først og fremst om tre forhold: (1) politisk vilje, (2) ansvarlighet og legitimitet i befolkningen og (3) evne til å gjennomføre. Vi har dessverre sett at bistand kan påvirke disse faktorene negativt, i minst like stor grad som det motsatte. Der hvor vi har eller har hatt sterke eiere av bistand, så er det andre faktorer som er utslagsgivende enn selve bistandens form. Tanken om at man så å si kan gi bistand til utvikling av eierskap blir feil. Det viser seg at eierskap er noe mottakeren har tatt, og ikke noe den har fått av giveren. Det er en viktig observasjon at mange donorer ser det som en lettelse at mottaker tar eierskap, samtidig som vi har sett hvordan givere når motparten er svak eller svekkes vikler seg inn i en stadig sterkere operativ og politisk rolle. Dette har unektelig underbygget et selvbilde hos givere om at de er eksperter som bringer løsninger.

Vi har sett flere land, med Tanzania som et typisk eksempel, som i bistandsepoken har beveget seg fra sterkt til svakt eierskap. Det gjorde ikke situasjonen bedre når donorer gradvis overtok mer og mer styring av bistanden som en respons på de problemene som oppstod. Når Verdensbanken og IMF la om til en mer intervensjonisk politikk, ble eierskapet svekket ytterligere. At man i den nye bistandsarkitekturen er bevisst på at denne utviklingen må reverseres er betimelig. Donorene må ut av førersetet, som det heter.

Jeg savner imidlertid en mer kritisk debatt om hvordan dette kan skje, og hvilke stimuli bistanden rår over i så måte. Er det noe bedre at donorsamfunnet har flyttet sitt engasjement fra prosjektnivået og over på det overordnede politiske plan – og nærmest inn i regjeringskontorene? Jeg har ikke tro på at et sterkt, og koordinert, politisk engasjement fra donorene fremmer nasjonalt eierskap. Har ikke mottakeren den "riktige" politikken, så får vi som giver lære oss å vente, og ikke nødvendigvis gjøre som det står i meldingen:

Etter regjeringens oppfatning er det Norges og andre utviklingspartneres oppgave å delta i utviklingsdialogen og argumentere for våre synspunkter overfor myndighetene. (s.88)

Vi har sett de senere år at bistandsrelasjonen søkes definert innen et helhetlig rammeverk for utvikling. Dette er tydeligst uttrykt i Verdensbankens skrifter om Comprehensive Development Framework (CDF). Her søker man å kombinere et perspektiv for (1) hva slags styringssett som gir det beste

grunnlag for utvikling, og (2) hva slags donorer/bistand som da fungerer mest effektivt. Går vi tilbake til bistandsdebatten på begynnelsen av 70-tallet, så var argumentene mye de samme. Har man en sterk nasjonalstat med høy grad av folkelig legitimitet og deltakelse og en akseptabel forvaltning, så kan bistand mest mulig gis som direkte budsjettstøtte uten spesielle krav. Dette er basert på forutsetningen om partene er enige om de langsiktige mål og de viktigste politiske virkemidlene på mellomlang sikt. Mange hevdet på 60- og 70-tallet at Tanzania representerte et slikt "Framework" for bistand. I Sverige uttrykte man samme holdninger om den gang Nord-Vietnam. Retorikken rundt de nye nasjonale fattigdomsstrategiene, PRSP-ene, er også basert på denne tankegangen. "We want to do poverty reduction the CDF-way", som en Verdensbank direktør uttrykte det. Men forskjellen i dag er at donorsamfunnet er mye mer direkte involvert i å påvirke politikken innhold – spesielt i land hvor vi har "svake" eiere.

Alle svingningene i paradigmer og antagelser om når og hva slags bistand er effektiv, er forståelige reaksjoner på de mange vanskelighetene som ligger i bistandens natur. På den ene siden skaper man forventninger om at bistanden faktisk kan representere en avgjørende kraft i utviklingen. Det vil si at uten bistand så blir det ikke utvikling. På den andre siden så møter man en kompleks virkelighet hvor bistand blir en brikke i større prosesser og spill, som verken giver eller mottakerorganisasjonen kontrollerer.

Omfavnelsen av nasjonale fattigdomsstrategier som midlet som skal få orden både på eierskap og bistandseffektivitet har derfor blitt for overveldende, så også i Stortingsmeldingen.

Eierskapet til disse plandokumentene er i beste fall på usikker is i mange land. Den dagen Verdensbanken sier at for oss er ikke dette nødvendig lenger – "vi vil behandle søknader om lån på grunnlag av de planer og den kapasitet som til enhver tid finnes" – er det rimelig å tro at det var få av disse strategiene som ble videreført. I de fleste land er det i dag uklart om PRSP-en primært er et rammeverk og en plan for bruk av bistand, en spesialstrategi for reduksjon av fattigdom eller statens nye langtidsplan. Man stusser unektelig når man leser president Mkapas "State of the Nation" tale til parlamentet i Tanzania i februar 2004 og finner at PRSP kun er nevnt i en bisetning, og at det heller ikke er lett å finne elementer av en såkalt "pro-poor" politikk.

Det er lett å være donor når man samarbeider med sterke partnere. Da kan man lettere akseptere at man slett ikke er tilfreds med alt mottakeren står for. Det være seg mangel på demokratiske rettigheter i Kina, Vietnam og Kuba, Rwandas herjinger i Kongo, eller Afghanistans blomstrende korrupsjon og narkotikahandel.

Når donorsamfunnet forhandler med stater som av ulike grunner fremstår som svake, blir imidlertid spillet fort et annet. Stortingsmeldingen sier om dette:

I alle utviklingsland som sliter med dårlig styresett, svake institusjoner og svak ledelse, er det viktig med internasjonalt samarbeid for å påvirke politikken i riktig retning (s.79)

Er det slik at internasjonalt samarbeid for påvirkning av politikken gjør motparten sterk? Det er liten grunn til å tro at PRSP-er og sektorprogrammer

fremforhandlet med donorsamfunnet i seg selv gjør mottaker sterkere og mer ansvarlig. Jeg har til gode å se dokumentasjon på at dette har vært effekten. Jeg ser også fram til å se forskningsresultater som etterprøver effekten av at donorer går sammen i finansieringen av større programmer på effektiviteten i forvaltningen. Ingen vil bestride at det er en stor administrativ byrde å forholde seg bilateralt til et utall av givere, men det ligger også viktige friheter for mottakeren i dette. Prosjektbistand uten for mye utviklingsdialog vil jeg tro er attraktivt for de fleste mottakere, spesielt dersom de får lov til og klarer å håndtere prosjektene selv.

Mitt hovedpoeng er at den nye bistandsarkitekturen i begrenset grad synes å adressere grunnleggende dilemmaer i bistandsrelasjonen når vi har å gjøre med det vi kan kalle svake partnere. Og det gjelder jo de fleste av våre hovedsamarbeidsland. Det store spørsmålet er hvordan man skal stimulere og påvirke, uten samtidig bare å forsterke de prosesser som forårsaker de problemene vi snakker om. Vi kjenner så altfor godt spillet rundt strukturtilpasningsprogrammene. Den kondisjonalitet som der ble utøvet ble veldig ofte omgått av mottakeren uten at det utløste nevneverdige represalier. Til det hadde utviklingsbankene og giverne for sterke interesser i å opprettholde bistandsvolumet.

Den form for prosess-kondisjonalitet som er knyttet til PRSP-initiativet har naturlig nok vært lettere å svelge, mindre vanskelig å gjennomføre og mindre politisk kontroversiell. Ser vi på de tre dimensjonene ved eierskap som nevnt ovenfor – politisk vilje, ansvarlighet og legitimitet, og evne til å gjennomføre – så viser flere studier at PRSP-prosessen kan ha hatt en positiv innvirkning nummer to. Det er ingen tvil om at de i flere land har bidratt til å åpne opp en bredere utviklingspolitisk debatt, og da spesielt ved å gi større rom for grupperinger utenfor det offentlige. Men når det gjelder vilje og evne har jeg vanskelig for å se at vi står overfor noe nytt – snarere tvert imot.

Hvordan best stimulere resultater?

Etter min mening er problem nummer én i de ”svake” landene at de offentlige organisasjonene ikke gjør jobben sin. Det er her flaskehalsen er, mens fokuset først og fremst rettes mot mangelen på penger. ”Økt bistand er nødvendig” sies det i meldingen. For å nå tusenårsmålene er det ”behov for en radikal og rask økning i det totale bistandsvolumet” (s.86). Det tilføyes naturlig nok at bistanden må utnyttes effektivt, og det sies også at ”omfanget av bistand til det enkelte land må tilpasses kapasiteten i landet til å gjøre god bruk av bistanden” (s.86-87).

Det er her ”giverreformen” møter sin største utfordring. Effektivitet og kapasitet er noe som kan måles i det som faktisk utføres – i resultater. Dette er avhengig av hvordan organisasjoner fungerer, dets kulturer og hva som motiverer handling. Individuell kompetanse er et viktig element, men blir nyttig først når den nyttiggjøres i en organisasjonell sammenheng. Antallet ansatte og andre kvantitative ressurser er selvfølgelig en del av kapasiteten, men den er bare latent. I land hvor bistanden har blitt en betydelig del av offentlige utgifter og ineffektiviteten i offentlige organisasjoner er betydelig, trengs det nye grep. Mer penger er ikke i seg selv løsningen.

Jeg savner i Stortingsmeldingen klarere referanser til det ”gamle” begrepet i norsk bistand om mottakeransvar. Det står i meldingen:

Det er med andre ord mottaker som har hovedansvaret for at de mål og resultater som man har fastsatt og blitt enige med giverne om, faktisk blir nådd. (s.188) [...] Norge arbeider for å endre dialogen mellom givere og mottakere fra fokus på gjennomføring til fokus på resultater. (s.189)

Men så står det lite om hvordan man i praksis skal trekke opp disse grensene for ansvar. Begrepet ”mottakeransvar” har hatt en spesiell plass i norsk bistand. Det kom ut av en omfattende intern debatt i NORAD hvor ledelsen ønsket å sette fokus på et kjerneproblem i alle former for hjelpetiltak, nemlig hvilke insentiver hjelpen representerer for den som mottar. Dette gjelder sosialhjelp i vårt eget land, så vel som internasjonal bistand til offentlige og private organisasjoner i u-land. Ingen andre bistandsorganisasjoner gikk tilsvarende langt i denne tenkningen.

Insentivproblemet i bistanden har vært et tema hele tiden, men tilnærmingen til dette har endret seg over tid. Debatten har avspeilt det generelle klima av tillit mellom givere og mottakere. Det er mange faktorer som påvirker tilliten i en slik relasjon, slik som ideologiske strømninger, følelsesmessig engasjement, resultater som oppnåes, kommunikasjonsevne og administrativ kapasitet. Vi er vel kjent med begreper som ”gap filling”, hjelp til selvhjelp, mottakerorientering, og nå partnerskap. De er alle basert på en ideell forståelse av bistandsrelasjonen – de ulike roller til mottaker og giver, og dynamikken mellom de to. Ser vi bistanden over en periode på 3 til 4 tiår, så har det vært en pendelbevegelse på donorsiden fra sterk tro og respekt for mottakerens evne til å nyttiggjøre seg bistanden som i den første post-koloniale perioden på 60-tallet, hvor bistanden skulle fylle hull i form av penger og ekspertise, til en voksende paternalisme hvor donorene mer og mer definerte seg som påvirkningsagenter for ny politikk (70-tallet) og gjennom former for kondisjonalt satte mange land under administrasjon (80-tallet), for så å svinge tilbake igjen under paroler om partnerskap og nasjonalt eierskap (90-tallet og i dag).

Generelt kan vi si at bistanden har vært plaget av sin meget sterke normative og moralske ballast. Samaritan-perspektivet på giversiden har vært til fortrenghet for en mer realpolitisk forståelse av bistanden. De bistandstrengende identifiseres ut fra det de mangler, og ikke ut fra det de evner – i form av selvhjelp, partnerskap og ansvar. Det finnes ingen enkel løsning på dette dilemmaet, annet enn å si at man i det minste må tenke mangfoldig. Man må ha tilnærminger tilpasset ulike bistandsrelasjoner. Man må også bli tydeligere og mer realistisk i forståelsen av de interessene som påvirker aktørene i bistandsrelasjonen.

I denne sammenheng er det spesielt tre problemer som får altfor liten oppmerksomhet i Stortingsmeldingen:

- Presset på giverorganisasjonene for å få brukt opp pengene. Hvordan kan vi rettferdiggjøre å bruke 1 % av BNP til bistand hvis pengene ikke brukes? Det ligger en politisk logikk i dette, som man ikke kan ignorere, men det klart at at et slikt press kan undergrave ansvarlighet.

- Mottakerorganisasjonenes interesse i å skaffe seg mest mulig handlingsfrihet. Dette er en helt legitim egeninteresse, og donorerers styrings- og kontrollbehov utfordrer dette på måter som ofte leder til "hvitvasking" snarere enn ansvarliggjøring. Det er også et problem – iallfall beskrives det slik – at mottakere søker handlefrihet ved å sjonglere med ulike donorer og former for bistand.
- Mottaker er fokusert på å sikre seg mest mulig bistand. I møtet med giverens behov for å gi, har vi sette at begge parter får en felles oppmerksomhet i planprosessene som er nødvendige for å få utløst penger, snarere enn i selve resultatene på lengre sikt.

Prinsippet om "mottakeransvar" er et forsøk på å møte deler av disse problemene. Det er basert på et forretningsmessig prinsipp om at mottaker utvikler "søknader" om støtte fra giver og mottar støtten etter en på forhånd avtalt resultatplan. Tanken er at giver ikke skal engasjere seg i selve gjennomføringen, og også være rimelig tilbakeholden i planleggingen (ikke påvirke utformingen av "søknader"). Verdensbankens prosjektsyklus er også basert på den samme logikken. Det er imidlertid fire problemer som har utvannet dette prinsippet:

- Giveren har ikke tid til å vente på søknader. Giverstyrt "project identification" foregår ennå i stor skala, men nå ofte bakt inn i sektorreformprogrammer.
- Søknadene er ikke av en kvalitet som giveren kan godta, og giver går inn med tung bistand i planfasen.
- Giveren ønsker å være pådriver i politiske reformer og vil bruke bistand som gulrot og pisk i den sammenheng.

Ønsket om å bevege seg fra prosjekt til programbistand har også gjort det vanskeligere å anvende begrepet om mottakeransvar. Når dialogen dreier seg om politiske reformer, svekkes noe av den forretningsmessige tenkningen. Begreper som "kunde" og "klient" har et annet innhold en "dialogpartner". Dernest er det forskjell på å være ansvarlig for en prosjektkontrakt sammenlignet med en sektorreform. I det siste tilfellet er det mye vanskeligere å koble bistandsoverføringer til resultater.

Nytenkning når det gjelder giverpraksis

Insentivproblemene i bistanden er dessverre helt fraværende i Stortingsmeldingen, på samme måte som den nye bistandsarkitekturen også velger å overse disse realpolitiske problemene, som vi kan oppsummere i følgende spørsmål:

- Kan givere i større grad premiere oppnådde resultater snarere enn, som nå, planer om å oppnå resultater? Mottakere har i dag stort sett en strategi om å si ja til all bistand som byr seg. Det har skapt et bistandssystem som er enormt fokusert på intensjoner, lovnader og planer. Kan vi skape nye insentiver der man mer direkte premierer resultater?
- Kan givere bli mer påholdende i bruk av bistanden uten å miste den politiske støtten til bistand hjemme? Donorer måler i dag sin

suksess først og fremst i volum på bistand. Kan vi skape nye insentiver og former for forvaltning av bistanden, som gjør det mulig å bli mer resultatfokuset, og ha mulighet til å spare på noe av bistanden for å oppnå dette?

Hvordan redusere presset på å bruke penger?

Det er nødvendig å utvikle og eksperimentere med finansieringsinstrumenter som er frikoblet fra de årlige budsjettcykluser på giversiden. Flere har lansert forslag om å sette penger i fonds som øremerkes til bestemte mottakere. Det kan være flere land, ett land, et departement eller sektor i et land, eller for eksempel en kommune. Poenget er at mottaker skal ha en større forsikring om at pengene ikke forsvinner dersom overføringene utsettes fordi resultater lar vente på seg. Man må selvfølgelig se på ulike måter å styre slike fonds, og å sikre åpenhet og innsyn. Det blir viktig å få aksept for et syn i Norge om at man godt kan gi avsetninger til bistand til våre viktigste partnere på samme måte som vi planlegger for vår egen pensjon, og forvalter oljeformuen.

Hvordan premiere resultater?

Det er et eget kapittel om resultatfokus i Stortingsmeldingen, men det sies lite konkret om hvordan man i praksis vil stimulere resultater bedre. Nå er fokuset på langsiktige utviklingseffekter som redusert fattigdom og flere barn i skolen, men det viser seg så godt som umulig å utvikle "bonusordninger" for mottakere av bistand med basis i slike målinger. Skal de land som over tid klarer å redusere spedbarnsdødeligheten få mer bistand?

Jeg vil anbefale at regjeringen i stedet ser på muligheter for å gi bistand som en etterbetalingsordning som utløses først når mottaker kan vise til at avtalte og mer *umiddelbare resultater* er oppnådd. Dette kan være konkrete mål som skoler med elever og lærere som underviser, eller antall kilometer med bygdeveier. Etterbetaling vil kreve at mottaker selv må sørge for mellomfinansiering, og selv bære risikoen for at man ikke blir ferdig. Dette er ikke en modell som passer for all bistand, men den vil være en utmerket måte å ta vare på alle de tre elementene i begrepet "mottakereierskap".

Det er en viktig lærdom i bistanden at mangelen på penger i svært mange sammenhenger ikke er den største begrensningen. Det er heller ikke mangelen på gode planer og strategier. Problemet er hvordan organisasjoner fungerer – om de er tilstrekkelig resultat- og læringsorienterte, og om de er ansvarlige overfor det mandat de har fått. Det er da verd å prøve former for samarbeid hvor giveren på den ene siden kan vise tålmodighet og likevel garantere for at penger er der, og mottakeren på den andre siden utfordres på at det "betales kun ved levering".

Kanskje vi da kan snakke om at giveren ikke bare har flyttet seg fra førersetet, men også har forlatt bilen. Det ville ha vært en spennende giverreform.

Mangler regjeringer i Sør evne eller vilje til godt styresett?

Hvordan Norge skal bli kvitt korrupsjon og få til godt styresett i fattige land

Ketil Fred Hansen, Idégruppen Nord/Sør

Partnerskap for godt styresett

Vår forrige utviklingsminister, Anne Kristin Sydnes, sa i mai 2001 at et av de viktigste premissene for regjeringens utviklingspolitikk, var å se på utviklingssamarbeid som noe som skjedde i "aktive og mest mulig likeverdige partnerskap" (Bistand i Fokus 2001: 7). Også i NORADs egen strategi mot år 2005, *NORAD investerer i framtida*, ble det presisert at "NORAD tilstreber et likeverdig partnerskap som baseres på en klar rolle- og ansvarsfordeling" (s.10). Alv Morten Jerve har i en annen del av denne publikasjonen problematisert partnerskapstanken grundig og bl.a. sammenstilt den med eierskap og mottakeransvar. Her vil jeg derfor nøye meg med å påpeke at partnerskap som en likeverdig relasjon er, slik jeg leser meldingen, nærmest fraværende. Det å ikke være så opptatt av partnerskap ser jeg på som en styrke. Partnerskapsbegrepet er blitt brukt om så mange ulike relasjoner de siste 6-7 årene at vi var inne i en tid der alle ville være partner med alle på alle områder til enhver tid. Nå viser meldingen at partnerskap er en relasjon man kan bygge omkring noen spesifikke problemstillinger eller mål.

De få stedene partnerskap nevnes eksplisitt er det ikke med den samme betydning som tidligere. Det snakkes om "stille partnerskap" mellom likesinnede *givere* som kan forvalte de andres bistandspenger (s.15). Eller det snakkes om det åttende av FNs tusenårsmål, globalt partnerskap for utvikling, hvor partnerskapet forstås som en forpliktelse fra rike land om å gi mer bistand og bedre handelsvilkår, mens de fattige landenes motytelse er "å bedre sitt styresett" (s 33). "Godt styresett" er gjort til en betingelse for å få mer bistand. Men hvem bestemmer hva som er godt styresett? Og hvor godt må styresettet være for at det skal kunne falle inn under kategorien "godt styresett"? Og hvordan skal man arbeide for godt styresett i andre land enn sitt eget? Hva er det det skorter på når noen land ikke har "godt styresett?"

Evne og vilje

"Norsk utviklingspolitikk skal styrke samarbeidslandenes *evne* til å føre en effektiv politikk for utvikling og fattigdomsbekjempelse", hevder

regjeringen (s. 131, min utheving). Samtidig innrømmer den at det ikke alltid bare er evner det står på: "Forbedringer i styrefunksjoner fordrer imidlertid også politisk *vilje* og utfordrer maktstrukturer" (s.131, min utheving). Meldingen slår også fast at mange utviklingsland viser en økende *vilje* til å bekjempe korrupsjon (s.23, min utheving).

Dette er nye takter fra regjeringshold. Tidligere har det nesten bare vært snakk om utviklingslandenes manglende *evne* til godt styresett. Og løsningen på den manglende evnen har vært bistand til institusjonsbygging og kompetanseutvikling. På 1970 og -80-tallet hadde givene selv ofte sørget for at evnen var der ved å sende egne eksperter til mottakerlandene. I 1990 ble "mottakeransvar" lansert som kjerneprinsipp for norsk bistand og da måtte mottakerne selv gis *evnen* til å gjennomføre tiltakene. Etter ett tiår med sterk satsning på institusjonsbygging og kompetanseutvikling innrømmer regjeringen nå at på tross av bedre institusjoner og økt kunnskap i Sør, er ikke graden av godt styresett økt tilsvarende.¹

Dersom det ikke er evnen, men viljen det står på for å få til ett godt styresett, er det ikke nok med, ei heller alltid nødvendig med, institusjonsbygging og kompetanseutvikling. Hva skal donorene da gjøre? Hva er løsningen dersom problemet i de fattige landene er makthavernes manglende *vilje* til å føre en "godt styresett" politikk? Donorene kan jo ikke følge prinsippet om mottakeransvar dersom de ikke tror mottakerne har vilje til å gjøre det de burde. Det er med andre ord snakk om donorenes manglende *tillit* til at mottakeren vil gjøre det mottaker har sagt den vil gjøre eller det donorene tror er det beste for mottakerne å gjøre. Og i slike situasjoner hvor manglende vilje hos mottaker råder sammen med mistillit fra giver, er meldingens løsning politisk dialog.

Dialog og innblanding

Politisk dialog eller utviklingspolitisk dialog, går igjen nærmest som et mantra som løsning på mange av de mindre gode typer av styresett som fortsatt finnes i fattige land (se spesielt s. 135, men også s. 15, 133, 137, 141). Regjeringen sier at "økt vekt på politisk dialog er en konsekvens av erkjennelsen av at utviklingspolitikk i stor grad er politisk arbeid og ikke kan reduseres til forvaltning av midler eller prosjekter" (s 135).

Hvem som skal føre denne politiske dialogen sier meldingen ingenting om. Dermed kan vi gå ut fra at Norge skal følge sin bistandstradisjon på dette feltet. I så tilfelle vil den politiske dialogen bli ført både av representanter for norske frivillige organisasjoner, norske forskere, norske byråkrater og politikere. Denne fleksibiliteten og bruken av ulike kanaler for å nå ett tilsynelatende felles mål, i denne sammenheng "godt styresett", kalles "den norske modellen", og ble utviklet under Jan Egelands periode som statssekretær i Utenriksdepartementet på begynnelsen av 1990-tallet. Kritikere av "den norske modellen" vil ikke fremheve systemets fleksibilitet, men snarere påpeke at det symbiotiske forholdet mellom forskning, organisasjoner og stat som eksisterer i "den norske modellen", forhindrer

¹ Disse elementene har vært viktige i den norske bistanden helt siden starten i 1952, men blitt spesielt sentrale med skiftet til mottakeransvar i 1990. (se Liland og Kjærland 2003: kap 9).

debatt både om mål og midler i utviklingspolitikken, at modellen forneker at utviklingspolitikk er et spørsmål om ulik makt og dessuten at modellen mangler intellektuell redelighet (se f. eks. Tvedt 2003). Stortingsmeldingen formidler en konsensus som ikke er reell i spørsmålet om hva som er godt styresett og hvordan vi kan hjelpe til at styresettet blir godt.

Et annet element meldingen mangler er forståelsen for at det trengs kunnskap, tid og folk i det norske systemet for å kunne føre en konstruktiv politisk dialog. I bistandsverdenen er alle tre tingene en mangelvare fordi det er et overdrevent fokus på å holde administrasjonsprosenten av bistandsbudsjettet veldig lavt. For 2003 skryter regjeringen av at administrasjonsprosenten var nede i 4,8 %. Jeg tror det er nærmest umulig å drive god bistand for så lite penger, og jeg tror det blir enda mindre mulig med den nye storsatsingen på "politisk dialog" for å få forbedret styresett!

Et siste poeng som kan gjøre mantraet "politisk dialog" problematisk, er at denne politiske dialogen skal foregå både med makthaverne og med opposisjonen. Det i seg selv er uproblematisk, men bare helt til vi tenker på hvorfor "politisk dialog" er viktig å føre: det er fordi makthaverne ikke praktiserer "godt styresett". Og dersom makthaverne *har evne* til å praktisere godt styresett, men ikke gjør det fordi de *mangler viljen*, må manglende tillit mellom giver og mottaker bli ett hovedproblem. Hvordan det er mulig å inngå i en politisk dialog med folk og styresett man ikke har tillit til, problematiseres ikke i det hele tatt. I meldingen ser det ut som om "politisk dialog" er noe Norge kan utføre på lik linje med veibygging og vannrensing. Men "politisk dialog" krever en helt annen type kunnskap, tillit og legitimitet enn det veibygging og vannrensing gjør!

Stortingsmeldingen presiserer at Norge skal "arbeide for å legge forholdene til rette for en konstruktiv opposisjon" og at dette "inngår i arbeidet med å bidra til å grunnfeste demokratiske tradisjoner bedre" (s. 137). Det er her vi skal inn dersom statsmakten hos mottaker ikke viser nok politisk vilje til styresettforbedringer. Da har vi altså rett til å støtte opposisjonen i landet. Hvor går grensen mellom innblanding i indre anliggende og støtte til opposisjonen? Hadde den sittende regjering i Norge likt at det kom japanske sponsorer som syntes det var viktig med mindre statskontroll og friere økonomiske spillerom i det norske samfunn og derfor gav medlemmer i Fremskrittspartiet mediatrening og workshops i retorisk argumentasjon samt hjelp til å verve medlemmer? De aller fleste vil si det er å blande seg inn i indre anliggende.

Norsk Senter for Demokratistøtte

Som ett ledd i målsetningen om å sikre godt styresett har Regjeringen opprettet Norsk Senter for Demokratistøtte. Hovedtanken bak dette senteret er "å bruke den kompetansen norske politiske partier besitter i utviklingen av sterke og stabile demokratier i Sør." Målet er "å bidra til framveksten av flerpartidemokratier og frie valg i Sør" (www.senterfordemokratistotte.no)

Vi kan gjerne synes at målet i seg selv er godt, men metodene brukt her gjør at bistand ikke bare blir politikk, men opposisjonspolitikk eller partipolitikk i Sør.

Selv om det heter i retningslinjene for norske partier som skal søke støtte for å bidra til framveksten av flerpartidemokratier at "materielle gaver eller pengeoverføringer skal unngås, med mindre de har nær tilknytning til kunnskapsoverførende og organisasjonsbyggende innsatser", er det få idéer utformet hos oss de siste årene som så klart stadfester at det er vi som kan demokrati, som vet at flerpartidemokrati er den beste og eneste veien til et godt, demokratisk samfunn og som skal lære "de andre" dette. Er det nå så sikkert at demokratisk pluralisme er den riktige og eneste politiske ideologien man kan følge? Enkelte forskere påpeker at higen etter demokratisk pluralisme kan ses på som en form for kulturimperialisme (se Crewe 2002:70). Da regjeringen oppnevnte dette senteret, glemte den dessuten helt de fine ordene om likeverdige partnerskap og mottakeransvar. Her er det snakk om norske politikere som skal lære opp politikere i fattige land; norske politikere skal bli våre nye bistandsekspertter! Tror virkelig regjeringen at siden vi har erklært at demokrati er en universell verdi, så betyr det at måten vårt demokrati fungerer på også er universelt og entydig? Med hvilken kunnskap og rett kan lokalpolitikere fra Bergen eller Lillesand bidra med kunnskap om demokratibygging til lokalpolitikere i Ngaoundere eller Harare? Maktfordeling, politikk og demokratispill er uhyre komplekse og kompliserte å forstå hos oss selv i Norge - i fremmede kulturer i andre land er det nærmest uforståelig uten grundige kunnskaper om lokal kontekst og i landets historie!

Resultat av for mye innblanding?

I 2003 sa India, det landet som var første mottaker av norsk bilateral u-hjelp i 1952, at landet ikke lengre ønsket utviklingsbistand fra Norge (og en del andre land). Regjeringen vår burde hatt mot nok til å minne oss på at India sa nei til utviklingshjelp fra Norge i fjor, og diskutert noen av grunnene til dette. Den indiske offisielle forklaringen på det var at "Finansministeriet har besluttet å avslutte bistanden fra utvalgte bilaterale partnere med mindre bistandsbudsjetter slik at disse ressursene heller kan overføres til andre utviklingsland med større behov for utviklingshjelp" (Bistandsaktuelt 7/2003). I tillegg til å bli anerkjent som en stormakt og ikke en "trengende" tror jeg at en viktig del av grunnen til å ikke ville ha mer bistand er at bistandsgiverne krevde for stor grad av politisk innblanding for Indias smak. Enkelte hevder at India ble så irriterte i 1998 da deres atomprøvesprengninger resulterte i bistandsstopp fra mange givere at de allerede da bestemte seg for å minske avhengigheten av internasjonal bistand. Forsker Arild E. Ruud uttalte til Bistandsaktuelt at det at India sa nei til norsk stat-til-stat-bistand, var langt mer alvorlig for Norge, som mistet et av sine beste fotfester i India, enn det var for India (nr 7/2003). En diskusjonen rundt norsk bistand til India ville kunnet forklart mange av de dilemmaer utviklingssamarbeidet står overfor. En manglende diskusjon av dilemmaene med bistandsarbeidet og det overdrevne fokus på konsensus og enighet, svekker meldingens troverdighet!

Sanksjoner

I NORADs egen strategi mot år 2005, *NORAD investerer i framtida*, presiseres det at "Uansett årsak, er korrupsjon uakseptabelt. Oppdages korrupsjon og misbruk av norske bistandsmidler, krever NORAD at ansvarlige avtalepartnere føler opp og at misbrukte midler tilbakeføres" (s.13). I den nye stortingsmeldingen derimot sier man at:"Blandede erfaringer mht bruken av detaljerte betingelser knyttet til bistand, tilsier stor forsiktighet med hensyn til f.eks. automatisk å bruke press i form av kutt i bistanden når det skjer kritikkverdige ting" (s.133). Samtidig med at Norge i den nye meldingen varslar at godt styresett er en forutsetning for utvikling, er regjeringen likevel meget vag når det gjelder å sanksjonere dårlig styresett. Godt styresett skal belønnes med større andel av bistanden som budsjettstøtte. Men dersom man ikke fører godt styresett; hva skal skje? Hvilke konsekvenser skal det ha for en mottaker av bistanden vår dersom landet ikke følger prinsipper for godt styresett? Hvordan skal vi beholde troverdigheten i vår bistandspolitikk dersom det ikke blir brukt sanksjoner når betingelser for hjelpen ikke blir holdt? Dette svarer meldingen ikke på!

Meldingen burde vært problematiserende i forhold til sanksjonsspørsmålene, spesielt siden den er så klar på betingelsessidene. Noe som kunne vært en relevant diskusjon var om det i det hele tatt er mulig å øke andelen av bistandsbudsjettet som går til de minst utviklede landene - slik meldingen sier Norge skal gjøre (s.15) - og samtidig kreve godt styresett. Regjeringen sier jo selv at dårlig styresett en én av de viktigste grunnene til fattigdommen. Et annet interessant og relevant spørsmål ville være om vi skal differensiere graden av hva som er godt nok styresett for ulike land. Er det akseptabelt å kreve bedre styresett av gamle demokratier enn av nye? Er det akseptabelt å godta mer korrupsjon i afrikanske land enn i asiatiske land? Er det akseptabelt å ha en lavere kvinneandel i land hvor majoriteten av befolkningen er muslimer enn i land hvor majoriteten er kristne? Er det rettferdig å kreve samme standarder for alle land uavhengig av landenes rikdom og religion? Dersom meldingen hadde tatt opp slike spørsmål, ville både hva godt styresett er og hvilke sanksjoner Norge vil kunne iverksette blitt klarere.

Kamp mot fattigdom og rikdom

"Felles kamp mot fattigdom" bør ikke bare være kamp for bedre styresett, økt produksjon, økt handel og mer bistand. Det bør også være en strategi for å redusere rikdom hos de rikeste. De rikeste landene i verden, som oss, men også hos de rikeste personene i de fattigste landene. Hvor lett ville det vært å fått oppslutning om at felles kamp mot fattigdom innebar felles kamp mot rikdom? Eller dersom vi selv vil måtte merke at vi mener alvor med den felles kampen mot fattigdommen og fått det materielt sett dårligere selv?

Regjeringen skriver at "Forbedringer i styrefunksjoner fordrer imidlertid også politisk vilje og utfordrer maktstrukturer. Endringsprosesser som fremmer godt styresett er en del av komplekse og sensitive å politiske prosesser" (s 131). Det er tydelig at det her er snakk om sensitive politiske prosesser i utviklingslandene, og at meldingen ikke inkluderer politiske

sensitive prosesser hos oss. Omfordeling både nasjonalt og globalt burde vært sentralt her.

Meldingen burde diskutert utviljen til å endre maktstrukturer blant eliten. Eliten både i Nord og Sør, har sjelden noe å tjene på endrede maktstrukturer. Den politiske dialogen som mantra til forandring mister mye av sin troverdighet dersom det bare er snakk om vilje til endringsprosesser i Sør det er snakk om. Regjeringen burde vært ærlige nok til å si at fattigdomsreduksjon må ses i sammenheng med rikdomsreduksjon hos oss!

Korrupsjon fra spydspill til mainstream?

I mai for 5 år siden sa Hilde Frafjord Johnson til Stortinget at NORAD skulle bli en internasjonal spydspiss i kampen mot korrupsjon (*Norsk bistand i fokus* 1999). Like etterpå fikk tre personer i NORAD som sin viktigste arbeidsoppgave kampen mot korrupsjon. I dag er det, så vidt jeg vet, ingen personer verken i UD eller NORAD som arbeider på fulltid med korrupsjonsbekjempelse lengre. På NORADs egne hjemmesider er kampen mot korrupsjon neddempet og ikke oppdatert [pr13.05.04] siden juni 2003.

I den nye stortingsmeldingen står det at: "Regjeringen har [...] gjort kampen mot korrupsjon til et topp prioritert innsatsområde i utviklingspolitikken" (s. 144). Topp prioritet og internasjonal spydspiss virker det vanskelig å gi korrupsjonsbekjempelse uten samtidig å ha folk som arbeider spesifikt med problemet. Den såkalte Utstein gruppen U4, som arbeider helt spesifikt med korrupsjonsbekjempelse, blir framhevet i meldingen. Men U4 gjør så vidt jeg kan oppspore ikke veldig mye. Selv om det i meldingen blir poengtert at U4 i stor grad arbeider via internett, er innholdet i deres siste nyheter pr 13.mai 2004 datert til september 2003.

Korrupsjon både ute og hjemme

I NORADs egen strategi mot år 2005, *NORAD investerer i framtida*, nevnes det aldri at korrupsjon også foregår i Norge eller utføres av nordmenn. Strategien påpeker bare at "korrupsjon er et utbredt problem innen staten, næringslivet og også i det sivile samfunn i flere av Norges samarbeidsland" (s.13). Videre presiseres det at "NORAD forholder seg til korrupsjon ved å være entydig i avtaleoppfølgingen og kontrollen av hvordan de *norske* pengene brukes" (s 13) [min utheving]. Utviklingsmeldingen derimot er ikke så opptatt av om det er *norske penger* som misbrukes, men om det er grov korrupsjon i styresettet. Den norske innsatsen skal rettes mot misbruk av offentlig stilling til privat vinning, uavhengig av hvor pengene kommer fra. Meldingen er dessuten mye mer forsiktig med å si noe om hvordan Norge skal sanksjonere eller straffe mottakerne som blir tatt for korrupsjon. Hvorvidt man skal sanksjonere enkeltpersoner eller land er også uklart. Dette er problematisk. Et av de beste midlene i kampen mot korrupsjon er å øke sannsynligheten for å bli oppdaget og øke sannsynligheten for å bli straffet alvorlig dersom man blir tatt. Dersom man blir oppdaget, men ikke straffet, forblir insitamentet til å opptre mindre korrumpert lite. Her har regjeringen nok

en gang problemer med å sanksjonere avvik fra de betingelsene vi har satt for fortsatt bistandsamarbeid.

De siste fem årene har korrupsjonsbekjempelse vært et hett tema i bistandsdebatten. Handlingsplanen for godt styresett og mot korrupsjon fra februar 2000, fokuserte også bare på at korrupsjon var et problem "ute". NORAD opererte med en nulltoleranse for korrupsjon. Nulltoleranse sammen med den vide definisjonen på korrupsjon NORAD brukte var ukompatibelt. Skulle NORAD ha vært troverdig med dette utgangspunktet, måtte direktoratet blitt nedlagt og norsk bistand kunne pakket sammen. Det var banalt å tro at man som utenforstående nordmenn kunne gjøre noe som helst dersom vi skulle praktisert nulltoleranse for korrupsjon.

Siden den gang har flere store og viktig erkjennelser inntruffet. For det første er nulltoleransen for korrupsjon nå kun en visjon og ikke et prinsipp lengre. For det andre er korrupsjon ikke noe som bare skjer i fattige land eller andre steder lengre. Korrupsjon er også utbredt i Norge. I Globaliseringsmeldingen (En verden av muligheter - globaliseringens tidsalder og dens utfordringer St.meld nr 19, 28. mars 2003) er det første gang at regjeringen (i en kontekst hvor det er Norges internasjonale relasjoner som diskuteres) påpeker at korrupsjon foregår både i Norge og i forbindelse med norsk virksomhet i utlandet (s 105). I kampen mot korrupsjon presiseres det at "regjeringen har under utarbeidelse et system for svartelisting av norske selskaper og personer som er involvert i korrupsjon i utlandet, særlig vinklet mot utviklingssamarbeidet og regelverket for offentlige anskaffelser" (Globaliseringsmeldingen s. 113). Hvor langt svartelistingen er kommet nevner ikke Utviklingsmeldingen, men det presiseres at korrupsjon er et problem hos oss selv også. En mye strengere anti-korrupsjonslovgiving i Norge ble som følge av denne erkjennelsen, innført i Norge juni i 2003. Dessuten vil en ny handlingsplan mot økonomisk kriminalitet bli fremmet i løpet av 2004. Dette er viktig, både for å anerkjenne at korrupsjonsproblemet ikke bare er et problem i fattige land, men også her. Signaleffekten er at man selv skal handle som man vil at andre skal handle; det gode eksempelets makt.

Fra moralsk anliggende til maktmisbruk

På de fem årene hvor korrupsjon har stått på den bistandspolitiske retorikk agendaen har det faktisk også skjedd en del. Slik jeg ser det, er det en meget viktig ting som har skjedd (i alle fall på det retoriske planet). Det er blitt slutt på å definere korrupsjon som et moralsk problem. NORADs handlingsplan for korrupsjonsbekjempelse og godt styresett stadfestet at korrupsjon var uetisk og at korrupsjon representerte et moralsk problem og at det dessuten representerte et økonomisk tap. I Utviklingsmeldingen er korrupsjon også forstått som økonomisk ødeleggende, men korrupsjon er ikke koblet opp mot moral. Og det er bra fordi det da blir lett til å moralsk fordømme alle dem som ikke ser at de har noen annen måte å overleve på enn å bedrive småskala eller nødskorrupsjon. Jeg er enig i at denne formen for korrupsjon også er et onde, men å fordømme den moralsk slik handlingsplanen for noen år siden gjorde, var å bomme. Nå kobles korrupsjon heller opp til maktmisbruk, hvilket gir en mye bedre forståelse av fenomenene. Dessuten

er meldingen nå mer ydmyk hva angår mulighetene for å bekjempe korrupsjon. "Korrupsjon er en form for maktmisbruk og det er ofte en flytende grense mellom hva som er ulovlig misbruk v stilling og hva som kun er omstridt, men ikke ulovlig (mis)bruk av maktposisjon" (s. 142). og som eksemplet på dette nevner meldingen at den korruperte beslutningstager ikke trenger å kreve umiddelbar økonomisk belønning for å gjøre noen en "tjeneste", men at vedkommende kan "bygge opp avhengighet og takknemlighetsgjeld hos sine klienter, som så kan hentes inn senere i form av mer eller mindre lovlige gjenytelser" (s. 142). (I parentes kan man jo spørre seg om ikke land som mottar bistand (helt uavhengig av korrupsjon) ikke også automatisk bygger opp avhengighet og takknemlighetsgjeld som før eller senere kan hentes inn i form av mer eller mindre lovlige gjenytelser?)

Korrupsjon og diktatorgjeld

Utviklingsmeldingen vier gjeldsproblematikken stor oppmerksomhet. På side 51 kan vi lese at "Det er klart at så vel debitor som kreditor må ha et ansvar for å sikre at låneopptak er økonomisk forsvarlige, at de går til tiltak som bidrar til utvikling, og at de ikke på noen måter kan bidra til å undergrave grunnleggende menneskerettigheter".

Sett på denne måten, kan Nord bli sett på som tilbyderne av korruperte midler til f. eks Mobuto i Zaïre, og Mobuto kan bli sett på som den korruperte mottakeren. Alle visste jo at Mobuto ikke brukte pengene Zaïre lånte slik som var avtalt, men alle visste også at dersom ikke vesten støttet Mobuto ville Sovjet gjøre det. Stormaktspolitikk var på den tiden mye viktigere enn anti-korrupsjon og godt styresett.

Meldingen framhever FN konvensjonen mot korrupsjon av 31. oktober 2003 som et viktig ledd i korrupsjonsbekjempelse. Med henvisning til artikkel 61 (sic! den riktige artikkelen er nr 57) presiseres det at midler som stammer fra korrupsjon skal tilbakeføres. Jeg er enig i at det er flott at det skal bli lettere å få penger ut av europeiske bankkonti når man oppdager at det er penger fra korruperte handlinger som står på konti, men jeg ville aldri formulert meg slik meldingen gjør. Vi kan lese at "Det er svært viktig at disse midlene [altså de som stammer fra korrupsjon] blir tilbakeført. [...] Det hører også med at landene ofte sliter med gjeld på grunn av uansvarlig opplåning ved de samme makthaverne som har plassert verdier ulovlig i andre land" (s. 73). Her glemmer Regjeringen det de så fint skriver senere om korrupsjon at tilbyder også bærer et betydelig ansvar. Slik jeg ser det er det et minst like stort ansvar på långiver som låntager i slike henseender. Og det er veldig mange tilfeller av låntagere der det er eller burde være, skjellig grunn til mistanke om at pengene ikke ble brukt til det som var meningen. Det gjelder f.eks. tidligere president Mobuto som bygde Afrikas eneste rullebane for Concorde fly i sin landsby langt inne i jungelen i Zaïre samtidig som han mottok millioner av dollar i bistand både fra Verdensbanken og bilaterale givere. Det gjelder tidligere president Felix Houphouët-Boigny i Elfenbenskysten som fikk bygget en kopi av Peterskirken i sin egen landsby, Yamoussoukro, samtidig som bistandspenger overstrømmet landet.

Dersom regjeringen mener alvor når den skriver at "så vel debitor som kreditor må ha et ansvar for å sikre at låneopptak er økonomisk forsvarlige [og] at de går til tiltak som bidrar til utvikling" (s. 51), må Norge ta konsekvensen av det og se at den formen for långiving som er begått her representerer en integrert del av problemet. Dermed burde regjeringen i Utviklingsmeldingen proklamert at den slettet all diktatorgjeld i denne meldingen!

Referanser

- Bayart, J-F et al. 2000. *The Criminalisation of the State in Africa*. London: James Curry.
- Bistandsaktuelt 2003. "Bistand? Nei takk, vi har så det rekker" nr 7/2003.
- Chabal,P& Daloz. 1999. *Africa Works*. London: Routledge.
- Crewe, Emma and Elizabeth Harrison 2002 [1998] *Whoses developement?* London:Zed Books.
- Hansen, K.F. 2003. "Er afrikanere spesielt korruperte?" Idéhistorisk tidsskrift ARR nr 3og 4. Oslo.
- Hansen,K.F. "2003. "The Politics of Personal Relations" i *Africa* nr 2. London.
- Liland, Frode og Kirsten Alsaker Kjerland 2003. Norsk Utviklingshjelps historie Bind 3. Bergen: Fagbokforlaget.
- NORAD. *NORAD investerer i framtida Norads strategi mot 2005*. 1998.
- NORAD 2000. Good Governance and Anti-Corruption Action Plan, rapport nr 1.
- PWC 1997. Rapport om korrupsjon i Norge, Oslo.
- Schatzberg, Micahel G. 2001. *Political Legitimacy in Middel Africa: Father, Family, Food*. Bloomington; Indiana University Press.
- Transparency International *Perceptions of Corruption Index* 2003.
- Tvedt, Terje 1995. Den norske samaritan. Oslo: Gyldendal.
- Tvedt, Terje 2003. Utviklingshjelp, utenrikspolitikk og makt. Oslo: Gyldendal.
- Utenriksdepartementet 2000, 2001 og 2002 *Norsk bistand i fokus*.
- Utenriksdepartementet 2002. *Kamp mot fattigdom*. regjeringens handlingsplan for bekjempelse av fattigdom i sør mot 2015.
- Utenriksdepartementet 2003. En verden av muligheter - globaliseringens tidsalder og dens utfordringer (St meld. nr 19. 2002-03).
- Utenriksdepartementet 2004. Felles kamp mot fattigdom. en helhetlig utviklingspolitikk. (St. meld nr 35, 2003-2004).
- www.senterfordemokratistotte.no

Det sivile eller det servile samfunn?

Om frivillige organisasjoner i Utviklingsmeldingen

Axel Borchgrevink, NUPI

Innledning

Det sivile samfunn er en viktig størrelse for norsk bistand på i alle fall to måter. For det første er det bred enighet om at i fattige land utgjør et sterkt sivilt samfunn en viktig ressurs for landenes utvikling, både ved å stå bak tiltak rettet direkte mot fattigdomsreduksjon, og ved å bidra til respekt for rettigheter og til åpne og demokratiske samfunn. Og for det andre er de norske frivillige organisasjonene sentrale som bistandsaktører, og kanaliserte 22% av all norsk offentlig bistand. Dette er en større andel enn hva som går til stat-til-stat-samarbeidet – som til sammen ikke utgjør mer enn 18% (s. 102). Norge ligger i denne sammenhengen helt på toppen blant OECD-land, og skiller seg vesentlig fra andre land vi ellers ofte sammenligner oss med. I henhold til tall fra 1999 kanaliserte for eksempel Norge dobbelt så stor andel av sin totale bilaterale bistand gjennom frivillige organisasjoner som Danmark, og praktisk talt fire ganger så stor andel som Sverige (NORAD 2000). Feltet er dermed viktig både i kraft av sitt absolutte omfang, og fordi dette omfanget utgjør et viktig særtrekk ved norsk bistand.

Hva utviklingsmeldingen sier om det sivile samfunn er derfor ikke uten betydning. Det at den setter av et eget kapittel dedikert temaet, er selvfølgelig et klart tegn på at feltet fortsatt vil være viktig. Samtidig er det tegn i meldingen som tyder på at regjeringen både ønsker en tettere kontroll med og samordning av de norske organisasjonenes arbeid, og ønsker å stille sterkere effektivitetskrav til dem. Både multilaterale organisasjoner og konsulentselskaper fremheves som mulige alternative kanaler, og noe frikort til at sektoren fortsatt skal være avtager av like store bistandsmidler loves ikke. Viktige spørsmål rundt hva slags roller organisasjonene skal ha, og hva slags organisasjoner og sivilt samfunn en ønsker å støtte, diskuteres i liten grad.

Sivilsamfunn og frivillige organisasjoner i bistanden – et historisk riss

For å kunne bedømme hva som er nytt ved meldingen, er det nødvendig å plassere den i en historisk sammenheng. Norske frivillige organisasjoner har

kanalisert offentlige bistandsmidler siden først på 60-tallet, men lenge bare i det små. Den store veksten kom på 80-tallet, da både antall organisasjoner og omfanget av midler de avtok formelig eksploderte. Mens det i 1981 var 30 organisasjoner som fikk statlig støtte, var tallet i 1991 vokst til 134. I løpende kroner var beløpet som ble kanalisert gjennom organisasjonene seksdoblet på dette tiåret (Tvedt 1992).

Bakgrunnen for denne voldsomme veksten var på den ene siden en voksende misnøye med staten i mottagerlandene som utviklingsagent. Manglende resultater av et par tiårs bistand ble i stadig større grad forklart ved sentralstyrte, ineffektive, rigide og byråkratiske statsapparater som i liten grad klarte å nå sine optimistiske utviklingsmål. Det var kanskje dermed naturlig å se statens motstykke – de ikke-statlige organisasjonene eller NGO-ene – som besittende nettopp de egenskapene en mente staten manglet. I alle fall var det en utbredt oppfatning i brede kretser at NGO-ene var nyskapende, effektive, idealistiske og med god grasrotkontakt – egenskaper som skulle gjøre dem særdeles velegnet til å gjennomføre bistandsprosjekter på lokalt nivå. Denne forståelsen var toneangivende ikke bare i Norge, men også i den internasjonale bistandsverdenen, der NGO-er generelt sett fikk en viktig rolle. Norge var likevel spesielt i det omfanget bistanden gjennom de frivillige organisasjonene fikk. Det var en idé om mangfold som noe positivt i seg selv, og på mange måter en ”la hundre blomster blomstre”-politikk. Organisasjoner som drev utviklingsarbeid med statlige midler var ikke lenger bare de med lang internasjonal erfaring, som Norsk Folkehjelp, Redd Barna og misjonsorganisasjonene, men omfattet i 1990 både Fotballforbundet og Ananda Marga, Marys venner og Den norske tannlegeforening (Tvedt 1992).

Denne gullalderen for organisasjonene kunne ikke vare. Riktignok har veksten i støtte til de frivillige organisasjonene fortsatt hvert eneste år fram til i dag, med unntak av år 2000, men den har ikke vært like ukritisk. På den ene siden har de formelle og bistandsfaglige kravene til organisasjonene vokst jevnt og trutt. Dette har særlig nedfelt seg i de byråkratiske rutinene for planlegging, søknadsskriving, rapportering, regnskap og revidering som NORAD i økende grad har pålagt organisasjonene, og som har ført til en profesjonalisering innen organisasjonene. Denne profesjonaliseringen har selvfølgelig positive sider, men den betyr også at organisasjonene er blitt likere, både seg i mellom og i forhold til NORAD og andre bistandsgivere. Mangfoldet er redusert, både i organisasjonsfloraen og som uttrykt verdi for bistandsvirksomheten. De senere årene har det også vært en eksplisitt politikk å styrke koordineringen mellom de frivillige organisasjonenes arbeid og norsk statlig bistand.

De første årene på 90-tallet ble det også etter hvert vanligere å stille spørsmålsteget ved hvorvidt NGO-ene faktisk hadde disse positive egenskapene de var tillagt – kreativitet, fleksibilitet, effektivitet, idealisme og grasrotkontakt. Ulike studier – ikke minst Terje Tvedts store undersøkelse av de frivillige organisasjonene som kanal for norsk bistand (1992, 1995) – konkluderte med at organisasjoner varierte sterkt i forhold til disse dimensjonene, men at samlet sett var det ingen grunn til å tro at de hadde komparative fortrinn i forhold til andre typer bistandsgivere, for eksempel de statlige. Den danske NGO-evalueringen fant faktisk at organisasjonene var

dårligere enn andre bistandsgivere på felter som systematisk analyse av kontekst, evalueringsrutiner, bruk av fagekspertise og arbeid mot endringer på makronivå (Folke 2000; Oakley 1999).

Men om ideen om NGO-ene som effektive gjennomførere av utviklingsprosjekter på grasrota ble skutt ned, dukket det samtidig opp en ny forståelse som reddet organisasjonenes plass. Dette var ideen om det sivile samfunn som en viktig motvekt mot staten og en drivkraft for demokrati og menneskerettigheter. Ideen hadde sitt nære opphav i erfaringene fra kommunismens fall i Øst-Europa, og ble raskt fanget opp i bistandskretser. Også i Norge ble etter hvert sivilsamfunnsforståelsen den dominerende som grunnlag for organisasjonenes bistandsvirksomhet. Tydeligst kommer dette til uttrykk i de retningslinjene for støtte til frivillige organisasjoner som ble utarbeidet i 2001, under arbeiderpartiregjeringen med Sydnes som utviklingsminister. Her skilles det mellom organisasjonsroller som henholdsvis tjenesteleverandør og som pådriver for demokratisering og rettigheter og talsmann for marginaliserte grupper. Retningslinjene ga entydig uttrykk for at det var i denne sistnevnte forstand at man så de frivillige organisasjonenes komparative fortrinn. Det lå derfor klare føringer om at offisiell støtte gjennom NGO-kanalen ville vris i denne retningen (Utenriksdepartementet og NORAD 2001).¹

I prosessen med å vedta disse retningslinjene kom imidlertid regjeringsskiftet som innsatte den nåværende regjering. Relativt raskt gikk den nye utviklingsministeren tilbake på disse tankene. Både tjenesteyting og endringsarbeid var viktige funksjoner for de frivillige organisasjonene ble det sagt, og det kom ikke på tale å minske støtten til den ene for å styrke den andre. (Bistandsaktuelt 2002) Av enkelte ble dette tolket som uttrykk for at en statsråd fra KrF tok hensyn til sitt velgergrunnlag – misjonsorganisasjonene driver nemlig et utstrakt tjenesteytende arbeid. Frafjord Johnson selv hevdet imidlertid at ved å sikre grunnleggende sosiale tjenester til marginaliserte grupper, var tjenesteyting et viktig rettighetsarbeid (for eksempel Utenriksdepartementet 2002; Bistandsaktuelt 2003). Uansett er det klart at det er svært mange andre organisasjoner enn misjonsorganisasjonene som arbeider mye med tjenesteyting.

Utviklingsmeldingen

Hvordan plasserer så utviklingsmeldingen seg i forhold til den historiske utviklingen som er skissert over? Hva slags signaler gir den om dagens tenkning i forhold til de frivillige organisasjonene og det sivile samfunn? Hva er nytt? For å begynne med det siste, så er det ingen store nyheter på gang. Dette er en melding som bærer utviklingsminister Frafjord Johnsons klare preg, og hun har lenge vært klar og tydelig i sine meninger om hva slags utviklingspolitikk Norge bør følge. Slik sett gir meldingen ikke de store overraskelser.

¹ Andre viktige elementer i disse retningslinjene var at egenandelskravet ved støtten til organisasjonenes langsiktige utviklingsarbeid ble redusert fra 20% til 10%, samt at føringer for samordning av organisasjonenes virksomhet med offisiell norsk bistand ble knesatt. Begge disse endringene kan sies å medføre økt avhengighet og underordning for organisasjonenes del.

Endringsagent og tjenesteyting

I tråd med hva utviklingsministeren tidligere har signalisert, understreker meldingen at de frivillige organisasjonene har viktige roller å spille både med hensyn til tjenesteyting og som demokratipådriver og menneskerettighetsvaktbikkje. Meldingen forsøker imidlertid å skille mellom disse funksjonene, i den forstand at tjenesteytingsvirksomhet skal underlegges langt klarere krav om samordning med andre aktørers arbeid enn hva som er tilfelle for det mer politiske arbeidet. Dilemmaene i tilknytning til samordning diskuteres grundigere nedenfor.

Avromantisering

Mer overraskende i meldingen er den nye og nøkterne tonen som benyttes i omtalen av de frivillige organisasjonene. Borte er den bejaende feiringen av organisasjonenes påståtte komparative fortrinn som preget tidligere bistandsepoker, enten det gjaldt kreativitet, effektivitet og folkelig kontakt i grasrotprosjekter, eller evnen til å være vaktbikkje og representere marginaliserte grupper overfor en mangelfull stat. I stedet omtales organisasjonene som en kanal Norge ønsker å benytte der dette er mest hensiktsmessig for å oppnå de overordnede målsetningene for utviklingsarbeidet. I denne situasjonen skal ikke organisasjonene føle seg for trygge:

Spørsmålet om organisasjonenes fortrinn som leverandører av tjenester i forhold til annen kanalisering av bistanden, som multilaterale organisasjoner eller konsultantselskaper, må for mange formål være en del av vurderingen av hvilken kanal som bør velges til enhver tid. Dette betyr at organisasjonene generelt kan forvente økt konkurranse om midlene og økte krav til tydeliggjøring av utviklingseffekt og kostnadseffektivitet av organisasjonenes innsats. (s. 170-171)

Videre avsluttes kapittelet om de frivillige organisasjonene slik:

Regjeringen ser behov for en dypere drøfting av sentrale utfordringer i samarbeidet mellom myndighetene og de frivillige organisasjonene. Regjeringen vil derfor ta initiativ til opprettelsen av et utvalg for å vurdere resultater i bistanden gjennom frivillige organisasjoner...

Regjeringen vil legge utvalgets anbefalinger til grunn for en drøfting av grunnlaget for kanalisering av bistandsinnsats gjennom frivillige organisasjoner i regi av NORAD og UD. (s. 176)

Kristelig Folkeparti har gjennomgående vært en sikker støttespiller for de frivillige organisasjonene i bistandsarbeidet, og det er på mange måter overraskende at en utviklingsminister fra dette partiet nå ønsker å utsette deres arbeid for en mer kritisk vurdering. Kanskje skal vi likevel ikke lese alt for meget inn i disse nye tonene. Det sivile samfunn har tross alt fått sitt eget kapittel blant de seks i meldingen som omfatter bistand, og en rekke andre steder understrekes organisasjonenes sentrale rolle i regjeringens utviklingspolitikk (for eksempel s. 89, 109-110, 139-140, 184-85).

I utgangspunktet er det all grunn til å hilse den nye nøkterne forståelsen av organisasjonenes rolle velkommen. De tidligere ideologiserte oppfatninger av organisasjonenes komparative fortrinn var idealiserte og romantiserte og samsvarte i liten grad med faktisk praksis. Disse forståelsene utgjorde dermed dårlige grunnlag for politikkutforming. I den forstand er meldingens varsel om en åpnere holdning – der hensiktsmessigheten ved å benytte frivillige organisasjoner som kanal i større grad vil vurderes fra sak til sak – et fremskritt. Usikkerhetsmomentet blir selvfølgelig knyttet til hva slags kriterier som legges til grunn for denne sak-til-sak-vurderingen.

Resultatorientering

Som det fremgår av sitatene over, synes det å være oppnådde resultater som regjeringen i første rekke ønsker å legge til grunn i denne vurderingen av de frivillige organisasjonenes arbeid. Denne viljen til en sterkere fokusering på resultatene av bistanden gjenfinnes mange steder i rapporten, og gjelder ikke bare sivilsamfunnsbistanden. Det er blant annet et hovedtema i meldingens avslutningskapittel *Resultatfokus og kvalitetssikring i utviklingssamarbeidet*. Det er likevel grunn til å påpeke at måling eller verifisering av resultater i bistanden på ingen måte er noen enkel sak, og at meldingen blir både selvmotsigende og tvetydig i måten temaet behandles. På side 187 står det for eksempel:

Resultater på nasjonalt nivå i utviklingslandene kan ikke direkte tilskrives prosjekter eller programmer som støttes fra Norge eller andre givere. Dette er en erkjennelse som det er bred enighet om internasjonalt.

Men litt lenger ned på samme side står det:

På norsk side har man gjennom St.prp. nr. 1 (2003-2004) påbegynt arbeidet med en mer systematisk og helhetlig fremstilling av mål og resultater innenfor utviklingssamarbeidet, bl.a. med vekt på nasjonale mål og resultater Norge bidrar til i hovedsamarbeidslandene og andre samarbeidsland. Samtidig skal det rapporteres systematisk på resultater som oppnås med norsk bistands medvirkning.

En har altså påbegynt et arbeid som det er bred internasjonal enighet om at er umulig². Videre vanskeligheter ligger i det tvetydige ordet resultater. Som det fremgår av diskusjonen om kvalitet (s. 190), finnes resultater på mange nivåer – fra den konkrete gjennomføringen av et tiltak (for eksempel byggingen av en skole) til "tiltaksmål" (bedring av utdanningstilbudet i

² Om en ønsker å være velvillig i tolkningen av denne teksten, kunne en hevde at det ligger en forskjell i formuleringene direkte tilskrives' på den ene siden, og 'bidrar til' og 'medvirkning' på den andre siden. En nedgang i barnedødelighet kunne for eksempel ikke tilskrives norsk bistand direkte, samtidig som det kunne hevdes at norsk bistand hadde bidratt til denne. Ut fra en vitenskapsteoretisk vurdering av mulighetene til å fastslå slike effekter blir imidlertid denne 'medvirkningen' høyst upresis og utilfredsstillende. I en situasjon der barnedødeligheten i stedet har gått opp, ville man neppe hevde at norsk bistand hadde bidratt til dette, men kanskje heller til at den ikke hadde økt enda mer. Men de umulige spørsmålene om hvordan man kan vite dette, og om hvor mye barnedødeligheten hadde økt om ikke den norske bistanden hadde vært gitt, avslører hvor lite informasjon som ligger i den formen for resultater som er basert på 'å bidra til'.

området) og til ”utviklingsmål” (høyere utdanningsnivå, med alt det kan føre med seg av utviklingseffekter). Resultater kan finnes på alle disse nivåene. Hvilke typer resultater er det så meldingen sikter til? I en del sammenhenger i meldingen omtales resultater i forhold til oppnåelse av tusenårsmålene. Disse er imidlertid de vanskeligste typene resultater å skulle si noe om. Men ved aldri å spesifisere hva slags typer resultater det er snakk om, tilslører meldingen til en viss grad disse vanskelighetene. Videre er det, som meldingen påpeker i en annen sammenheng (s. 88, 190-191), slik at mange tiltak har en indirekte innretning mot overordnede mål. Dette gjelder ikke minst bistand gjennom frivillige organisasjoner rettet mot å fremme demokrati og menneskerettigheter. Hvordan bedømmer man for eksempel om støtte til en rettighetsorganisasjon er årsaken til en positiv lovendring, eventuelt har bidratt til denne, og i tilfelle i hvilken grad? Og om lovendringen ikke har funnet sted, betyr det at ingen resultater er oppnådd? Hvordan måle eller fastslå de resultatene eller effektene støtten likevel har hatt?

Vurdering av resultater er altså i høyeste grad et komplekst felt der en ikke kan forvente klare svar. Det betyr selvfølgelig ikke at en ikke skal beskjefte seg med temaet. Det er positivt at meldingen ønsker et økt fokus på bistandens langsiktige virkninger. Faren er imidlertid et sterkt politisk press mot målbare resultater. Det kan gi uønskede vridninger av bistandsinnretningen – for eksempel mot enkelt kvantifiserbare helsetiltak på bekostning av et rettighetsarbeid det er svært vanskelig å fastslå effektene av.

Det er i dette lyset en må vurdere forslaget om et utvalg for å vurdere resultater i bistanden gjennom de frivillige organisasjonene. Ikke minst på bakgrunn av den sentrale rolle de frivillige organisasjonene har i norsk bistand er det positivt å opprette et slikt utvalg – *såfremt* det får arbeidsbetingelser som samsvarer med den komplekse oppgaven de er satt til å utføre. Men om utvalget ikke får anledning til å gjennomføre jobben med den nødvendige grundighet, eller de pålegges å komme med klarere svar enn det er grunnlag for å gi, da er det bedre å la være.

Samordning og styring

Et annet sentralt trekk ved meldingen er den økte vekten som legges på at organisasjonenes arbeid skal samordnes med arbeidet til andre aktører på utviklingsfeltet – norsk statlig bistand, myndighetene i mottagerlandenes politikk, og andre donorer. Det ligger også signaler om et ønske om i sterkere grad å styre organisasjonene inn i de land og regioner som er prioritert fra norske myndigheters side. Dette fremheves en rekke forskjellige steder i meldingen. I særlig grad fremheves det som viktig for organisasjoner som driver med tjenesteyting (s. 110, 169). Men også for støtte organisasjonene mottar gjennom regionalbevilgninger, er dette et krav (s. 169, 176), og det fremheves som sentralt for gjenoppbygging etter konflikter (s. 169, 184). Unntak finnes riktignok – det fremheves for eksempel at det i en del sammenhenger vil være ønskelig med støtte til organisasjoner som har en kritisk rolle i forhold til myndighetene (s. 169). Spesielt gjelder dette på menneskerettighetsområdet, der det argumenteres

for at hensynet til disse rettighetenes universalitet legitimerer også direkte støtte fra norske myndigheter på måter som kunne oppfattes som innblanding i indre forhold (s. 172). Men til tross for disse unntakene er det gjennomgående budskapet i meldingen at det er behov for sterkere koordinering av frivillige organisasjoners arbeid. Selv rettighetsorientert støtte til marginaliserte grupper som urfolk fremheves det at skal samordnes, blant annet med myndighetenes politikk og planer (s. 127). Koordinering og samordning er selvfølgelig positive begrep, og det kan derfor noen ganger virke som om meldingen finner det unødig å argumentere for hvorfor en ønsker å legge slik vekt på dette. Fordi samordning omtales så entydig positivt, er det her grunn til å ta et kritisk blikk på hva slags gevinster en kan oppnå gjennom dette.

Et viktig argument for koordinering i bilateral og multilateral sammenheng, er at mottagerlandet skal slippe å forholde seg til et stort antall giverorganisasjoner som alle er inne med støtte til samme sektor, og kommer med ulike prioriteringer, krav og byråkratiske rutiner. I mange bistandsavhengige land brukes en vesentlig del av statsadministrasjonens kapasitet til å forholde seg til donorer, og en samordning og harmonisering av dem vil derfor kunne bidra til å frigjøre ressurser til utviklingsfremmende tiltak. Dette argumentet har imidlertid en bakside. En slik giverkoordinering vil på vesentlig vis forrykke maktbalansen mellom partene. En mottager som forholder seg til en stor giver (eller en koordinert gruppe givere) vil stå i et langt større avhengighetsforhold enn en som har en serie med ulike givere. Muligheten til selv å sette premissene for tiltak vil være tilsvarende redusert, og sårbarheten overfor at denne ene giveren plutselig trekker seg desto større. Kanskje er denne negative effekten større for lokale frivillige organisasjoner som bistandsmottagere enn for stater. Ut fra mitt eget kjennskap til organisasjoner i utviklingsland ville i hvert fall det store flertall foretrekke ulempene med mange donorer og ulike byråkratiske rutiner å forholde seg til, fremfor å være avhengig av bare en giver. Argumentet om at bistandskoordinering er til fordel for mottager blir derfor litt hult når det gjøres gjeldende overfor de frivillige organisasjonene.

Det andre vanlige argumentet for koordinering er at en på den måten unngår overlapping, dobbeltarbeid og tiltak som motvirker hverandre. Dermed skal de tilgjengelige bistandsmidlene kunne anvendes mer effektivt. Dette er utvilsomt et viktig poeng, og koordinering i den forstand at alle aktører innehar informasjon om hva andre som arbeider på feltet gjør, og dermed kan planlegge sine aktiviteter ut fra dette, må selvfølgelig være et viktig gode. Men vekten på samordning går lenger enn dette – i stor grad legges det opp til at organisasjonene skal finne sin rolle innenfor landets og myndighetenes overordnede plan for fattigdomsbekjempelse. Jeg stiller meg atskillig mer tvilende til den gevinsten en får ut av denne formen for koordinering, samtidig som jeg ser flere faremomenter forbundet med den.

Dette ønsket om å tvinge alle inn i det samme mønster kan synes som uttrykk for en tro på at en nå endelig har funnet løsenet og oppskriften for hvordan få til fattigdomsreduksjon, og at alle derfor må følge denne oppskriften. Men uansett om en er positiv eller skeptisk til PRSP-fremgangsmåten, så er det vel ingen som vil påstå at denne utgjør den ene og sikre veien til utvikling. Og erkjenner en at det ikke er slik, men at

fattigdomsreduksjonsstrategier sannsynligvis har både sine positive og negative sider, fremstår samordning i et litt annet lys. Noe samordning er sikkert fornuftig – men samtidig vil det også være fornuftig å ha en del tiltak som ikke er koordinert, men i stedet prøver ut andre tilnærminger, eller kan fungere som korrektiver til de arbeidsmåtene og utviklingsteoriene som måtte være toneangivende til ethvert tidspunkt.

Det er videre verdt å huske at all koordinering innebærer transaksjonskostnader – og at disse kostnadene bør stå i forhold til gevinsten en regner med å få. Direkte kostnader ligger i den tid og det arbeid som skal til for å få til koordineringen. Bare ut fra dette hensynet kan koordinering fort bli en ineffektiv strategi. Vel så viktig er de indirekte kostnadene. For det er klart at en slik strategi – å benytte organisasjonene i stigende grad som instrumenter til å fremme myndighetenes eksplisitte mål og strategier, der og når dette måtte oppfattes som hensiktsmessig – vil bidra til å endre organisasjonene på viktige måter.

Selv uten å skulle romantisere de frivillige organisasjonene, må en kunne hevde at det er en forskjell på en frivillig organisasjon som er stiftet på sitt eget ideelle verdigrunnlag og ut fra dette arbeider med selvvalgte problemstillinger for å bedre fattige og undertrykte gruppers livssituasjon – og et konsulentselskap. Denne forskjellen er vanskelig å generalisere om eller sette ord på, men *kan* omfatte dimensjoner som engasjement og evne til å oppnå kontakt og tillit. Og det er grunn til å anta at denne forskjellen i noen sammenhenger vil kunne gi den frivillige organisasjonen et fortrinn i bistandsarbeidet.³ De tidligere nevnte prosessene som har gått gjennom mange år – og ført til profesjonalisering og økt økonomisk avhengighet blant de frivillige organisasjonene – har bidratt til å redusere denne forskjellen. Det er all grunn til å tro at den foreslåtte økte vekten på koordinering vil videreføre denne utviklingen. En kostnad vil være tap av mangfold, vitalitet og egenart blant de frivillige organisasjonene.

I den forståelsen av hvordan en skal skape utvikling og fattigdomsreduksjon som dominerer internasjonalt i dag – som av og til kalles ”godt-styresett-agendaen” – ligger det en grunnleggende motsetning i oppfatningen av det sivile samfunns rolle. På den ene siden forstås det sivile samfunn som en fundamental motvekt mot staten, som skal forsvare samfunnet og enkeltmenneskene mot overgrep og feilgrep fra denne. Og på den andre siden skal det samme sivile samfunn inngå i et tett samarbeid med staten, i både planleggingen og gjennomføringen av de sentrale elementene av regimets politikk som fattigdomsstrategiene er ment å utgjøre. Utviklingsmeldingens vekt på samordning av det sivile samfunn synes å reflektere denne motsetningen.

Imidlertid tar meldingen til en viss grad høyde for denne vanskeligheten gjennom å fremheve at det først og fremst er organisasjonenes tjenesteytende virksomhet som skal samordnes. Dette er en viktig reservasjon som søker å ta høyde for at om organisasjonene skal ha den tiltenkte vaktbikkjerollen overfor staten, så er de også nødt til å kunne bevare sin distanse til denne. Det løser imidlertid ikke dilemmaet fullt ut. For som meldingen selv fremhever, så vil svært få organisasjoner befinne seg på ytterpunktene av aksene mellom ren tjenesteyting og rent politisk arbeid. De fleste vil befinne

³ I andre sammenhenger vil selvfølgelig konsulentselskaper ha større fortrinn.

seg et eller annet sted på midten, der de kombinerer disse to funksjonene. Eller, sagt på en annen måte, så vil svært mye tjenesteytende arbeid ha viktige aspekter av kritikk overfor myndigheter og eliter i seg. Et eksempel på dette kan for eksempel være solidaritetsorganisasjoners utdanningstiltak blant marginaliserte urfolksgrupper, der både undervisningens innhold (for eksempel på eget språk) og organisering ofte innebærer en utfordring til offisiell skolepolitikk og til den generelle undertrykkningen av urfolk. Å skulle tvinge slikt arbeid inn i en myndighetsramme bare fordi dette er "tjenesteyting", vil i mange sammenhenger kunne ødelegge tiltakets orientering og verdi. Så selv om det er et klart positivt trekk at vekten på samordning først og fremst gjelder tjenesteyting, så løser det likevel ikke det grunnleggende dilemmaet.

Hva slags sivilt samfunn?

Meldingen opererer med et svært vidt begrep for det sivile samfunn. Dette omfatter de formelle og uformelle strukturer og organisasjoner som finnes i spennet mellom familie, stat og marked (s. 166). Som meldingen også fremhever, kan en ikke ta for gitt at alle disse organisasjonene vil ha "de politiske eller ideologiske overbevisninger ... som en fra norsk side anser være positive drivkrefter for rettigheter, demokrati og utvikling" (s. 167). Definisjonen vil for eksempel kunne omfatte både nynazistiske organisasjoner og organisert kriminalitet. Etter mitt skjønn er det fornuftig å benytte seg av en slik åpen definisjon. Alternativet – å på en eller annen måte snevre definisjonen inn til bare å omfatte de utviklingsfremmende, demokratiserende og menneskerettighetsforkjempende organisasjonene – leder lett over i naiv ønsketenkning, og ville samsvart dårlig med den nøkterne og avromantisierende holdningen til organisasjonene som ellers preger meldingen.

Men om utgangspunktet er at de frivillige organisasjonene ikke automatisk innehar positive og utviklingsfremmende egenskaper i kraft av å være representanter for det sivile samfunn, så melder spørsmålet seg om hvordan man skal prioritere og velge mellom dem. Hvordan kjenner en igjen de gode organisasjonene, de det er "hensiktsmessig" å bruke, både på norsk side og i mottagerlandene? Dette er kompliserte spørsmål, og en skal antagelig være glad for at ikke meldingen søker å gi enkle svar i så måte. Men det fremstår likevel som en svakhet ved meldingen at den i så liten grad går inn i disse problemstillingene.

Det ligger riktignok enkelte indikasjoner i meldingen. Det antydes at lokal forankring kan være betydningsfullt for organisasjoner i mottagerlandene, og at en bør søke å unngå organisasjoner som først og fremst er interessert i inntjeningsmulighetene gjennom bistandsmidler (s. 167). Viktigheten av at norske organisasjoner bidrar med en merverdi inn i samarbeidet med lokale organisasjoner – blant annet i form av kapasitetsbygging - nevnes (s. 168), likeså at tiltak innen tjenesteyting har en bærekraftig orientering som tillater videreføring etter at støtte trekkes ut (s. 169). For norske organisasjoner skisseres to samarbeidsformer, med ulike krav til organisasjonene. For de større organisasjonene vil en søke langsiktige program- eller rammeavtaler og vurdere organisasjonene først og

fremst etter profesjonalitet og bistandsfaglig tyngde, mens folkelig forankring i Norge vil telle relativt sett mindre. For de mindre organisasjonene vil det være snakk om avtaler for enkeltprosjekter og større vekt på forankring og engasjement i norsk samfunnsliv (s. 175). I forhold til hva slags typer tiltak en ønsker å støtte, presenterer meldingen en liste over hva som sees som viktige funksjoner for det sivile samfunn og de frivillige organisasjonene (s. 167-168).⁴

Dette er likevel ikke mer enn spredte momenter, som ikke søker å gå inn på spørsmålene om hva som utgjør gode organisasjoner som bør betros offentlige norske bistandsmidler, eller å analysere hva slags typer funksjoner organisasjonene i det sivile samfunn kan og bør ha⁵, og hva slags implikasjoner dette har for bistanden. En slik analyse kunne for eksempel diskutert mer inngående hva som ligger i skillet mellom den tjenesteytende og den demokratipådrivende rollen, og hvordan disse funksjonene forholder seg til hverandre. Forholdet mellom de såkalte ikke-statlige organisasjonene (NGO-ene) og andre organisasjonsformer innen det sivile samfunn kunne også problematiseres. En organisasjonsform som er fremtredende i en del samfunnsfaglig litteratur er de ”sosiale bevegelsene”. Dette er også et begrep som er beheftet med atskillig romantisering og ønsketenkning, men kan likevel være nyttig for å fremheve at det sivile samfunn omfatter atskillig mer enn NGO-er.

Spørsmålet om hva som er grensene for utilbørlig verdimeessig påvirkning er et annet tema som kunne nevnes i denne sammenhengen.⁶ Meldingen er riktignok inne på diskusjonen når den sier at direkte støtte⁷ til opposisjonelle rettighetsorganisasjoner ”får sin legitimitet basert på menneskerettighetenes universelle gyldighet” (s. 172). Dette kan man være enig i, men det forhindrer ikke at en rekke former for politisk og verdimeessig påvirkning gjennom bistanden vanskelig kan begrunnes med referanse til de universelle menneskerettighetene. Et eksempel i så måte kan være misjonsorganisasjonene, som det har pågått en lengre avisdebatt om i vår. Også utviklingsministeren har deltatt, og søkt å legge debatten død (Johnson 2004). Når problematikken ikke nevnes med ett ord i meldingen, er det kanskje med samme intensjon. Etter mitt skjønn er dette en debatt som ikke bør avblåses enda. Det er selvfølgelig riktig som statsråden og andre har hevdet at det er fullt mulig for misjonsorganisasjonene å skille mellom sitt bistandsfinansierte utviklingsarbeid på den ene siden og sin misjonering på den andre siden. Dette kan gjøres til ulike tider og i ulike kontekster, og jeg har ingen grunn til å tro at ikke dette vanligvis praktiseres. Men likevel, om en løfter blikket noe, og prøver å se de mer langsiktige effektene av utviklingstiltakene, utover for eksempel de enkelte barn som er vaksinert, så er det klart at veksten i kirkesamfunn ikke skjer helt upåvirket av dette vaksinasjonsarbeidet, og at dette arbeidet ikke oppfattes lokalt som fullstendig konfesjonsnøytralt. Et annet eksempel kan være støtten som gis

⁴ Interessant nok kan bare ett av de fjorten punktene karakteriseres som primært sett tjenesteyting.

⁵ En liste (se over) utgjør ingen analyse.

⁶ Dette er selvfølgelig en diskusjon som gjelder i like stor grad for andre former for utviklingssamarbeid enn det som går gjennom frivillige organisasjoner, og burde også vært grundigere behandlet andre steder i meldingen.

⁷ Det vil her si støtte som ikke kanaliseres gjennom en norsk frivillig organisasjon.

til politiske partier (s. 139). Om enn den overordnede hensikten her er å være partinøytral og støtte konsolideringen av flerpartidemokratier, så kommer en ikke unna at støtte til enkeltpartier er å gripe direkte inn i det nasjonale politiske spillet. Etter min mening er dette klart over streken for hva som er utilbørlig innblanding⁸.

Om disse spørsmålene – om organisasjonenes funksjoner og skillet mellom tjenesteyting og demokratipådriving, om typer organisasjoner i det sivile samfunn, og om verdimessig og politisk påvirkning – ikke er diskutert i dybden i utviklingsmeldingen, får vi heller ønske utvalget som skal utrede de frivillige organisasjonenes rolle velkommen. La oss håpe at det får et mandat og tilstrekkelige ressurser som tillater å utrede disse spørsmålene på en skikkelig måte – heller enn at utvalget skal bli pålagt den umulige oppgaven å skulle avdekke synlige og målbare resultater av organisasjonenes arbeid.

Referanser

- Bistandsaktuelt* (2002) "Med én prosent i blikket: Varsler videre satsning for å nå FNs Tusenårs mål". 08/2002
- Bistandsaktuelt* (2003) "- Store utfordringer, sier Frafjord Johnson." 05/2003
- Folke, Steen (2000) 'Hvad ved vi om NGO-bistandens virkninger?' *Den Ny Verden*, 33 (3): 5-20.
- Johnson, Hilde Frafjord (2004) "Viktig misjon!" *Dagbladet*. 03.03.04.
- NORAD (2000) *La Cooperación Noruega: Evaluación de Organizaciones Privadas*. Managua
- Oakley, Peter (1999) *Overview report: The Danish NGO impact study*. Copenhagen, Ministry of Foreign Affairs.
- Tvedt, Terje (1992) *De private organisasjonene som kanal for norsk bistand. Fase I. Evalueringsrapport 3.92* Oslo: UD.
- Tvedt, Terje (1995) *Non-governmental organizations as channel in development assistance: The Norwegian system*. Evaluation report 3.95. Oslo: Ministry of Foreign Affairs.
- Utenriksdepartementet (2002) *Bistandsbudsjettet 2003: Programområde 03 Internasjonal bistand*. <http://www.dep.no/ud/norsk/publ/stprp/032001-030082/index-hov008-b-n-a.html>
- Utenriksdepartementet og NORAD (2001) *Tilskuddsordninger for norske og internasjonale frivillige aktørers humanitære bistands- og utviklingssamarbeid: Retningslinjer*. Oslo.

⁸ Straffelovens paragraf 97a er tankevekkende i så måte: "Norsk borger eller en i Norge hjemmehørende person som av fremmed makt eller av parti eller organisasjon som opptrer i dens interesse, for seg eller for parti her i landet tar imot økonomisk støtte for å påvirke almenhetens mening om statens styreform eller utenrikspolitikk eller til partiformål, eller som medvirker hertil, straffes med hefte eller fengsel inntil 2 år." (Takk til Bård-Anders Andreassen for pro bono juridisk assistanse.)

Lik konkurranse i en ulik verden: Tre paradokser i utviklingsmeldingens strategi for privat sektor utvikling

**Benedicte Bull, Senter for Utvikling og Miljø (SUM),
Universitetet i Oslo.**

Utvikling av privat sektor i u-land har vært et prioritert område for multilaterale utviklingsbanker og bilaterale donorer i flere år. Denne agendaen har hatt flere ulike fokus og gått igjennom flere faser. Mens privatisering av statseide bedrifter var et viktig ledd i en politikk for å ”frigjøre potensialet” i den private sektor tidlig på 1990 tallet, gikk fokus etter hvert over til å skape et godt klima for private investeringer – igjennom deregulering, liberalisering av finanssektoren og videreføring av makroøkonomiske reformer. Under Bondevik 1 regjeringen kom Norge etter denne internasjonale trenden. I 1998 ble det for første gang formulert en Strategi for støtte til næringsutvikling i Sør (St.prp. nr. 1 (1998-1999)), som tok til ordet for at næringsutvikling i større grad enn før skulle bli en integrert del av Norges samlede utviklingssamarbeid. Etter det er Norge blitt en pådriver for støtte til privat sektor utvikling både bilateralt og igjennom multilaterale organisasjoner, først og fremst Verdensbanken. Dette er en rolle som utviklingsmeldingen – ikke overraskende – varsler at Norge vil videreføre. Strategien som det legges opp til i utviklingsmeldingen kan deles i fire: støtte til bedre rammevilkår for næringslivet, økning av bedrifters tilgang til ressurser og tjenester, styrke samarbeidet mellom norsk næringsliv og næringslivet i sør, og å inkorporere uformell sektor i det formelle næringslivet. Det legges opp til at støtten skal gis igjennom Norfund, multilaterale organisasjoner og Norads tilskuddsordninger og i tillegg til de generelle landprogrammer og regionalbevilgninger. I mine kommentarer vil jeg derfor ta utgangspunkt i Norges innsats som helhet – både bilateralt og multilateralt.

Det kan på mange måter virke som et paradoks at Norge – som skapte sin velstand igjennom en sterk stat med tette bånd til det private næringslivet – nå fremstår som privat sektors støttespiller i internasjonalt bistandsarbeid. I utviklingsmeldingen går det imidlertid klart frem at regjeringen fremdeles står i en tradisjon med nært samvirke mellom stat og privat sektor, og hvor private aktører er mer avhengig av staten enn vise versa. Utviklingsmeldingens avsnitt om det private næringsliv¹ skisserer en strategi som søker å ivareta interessene til små bedrifter så vel som større aktører.

¹ Jeg sikter her først og fremst til meldingens kapittel 7. Jeg unnlater å omtale delen av dette kapittelet som omhandler landbruket, ettersom det er gjenstand for en egen analyse.

Den tar mål av seg å sikre fattigdomsreduksjon samtidig som forholdene legges til rette for det private næringslivet. De ulike elementene i strategien utgjør en utfyllende liste over tiltak som kan hvordan å skape næringsutvikling i sør. Her er det få ting som savnes og det er heller ikke mange kontroversielle elementer. Men dette er samtidig strategiens styrke og dens svakhet. Meldingen opererer tilsynelatende i en verden der det er få konflikter, en stor grad a konsensus og mange vinn-vinn situasjoner; mellom interessene til næringslivet i sør og norsk næringsliv, mellom interessene til de fattige og bedriftseiere og mellom interessene til staten og næringslivet i sør. Ved å presentere virkeligheten på den måten, overser man imidlertid en rekke underliggende konflikter. Man viser heller ikke noen forståelse for Norges rolle som politisk aktør.

I det følgende vil jeg først peke på tre slike underliggende konflikter, formulert her som paradokser. Det første, reguleringsparadokset, er et resultat av meldingens manglende diskusjon av konflikten mellom en generell teori om at deregulering skaper økonomisk vekst og fattigdomsreduksjon, og behovet for å regulere økonomien for å oppnå ulike sosiale mål. Det andre, investeringsparadokset, er et resultat av at meldingen unnlater å diskutere et internasjonalt avtaleverk som er i ferd med å etablere seg i flere deler av verden, og som bidrar til at målene om å sikre fremveksten av et lokalt næringsliv og målet om å øke utenlandsinvesteringene ikke alltid er i samsvar. Det tredje paradokset, konkurranseparadokset, springer ut av en retorikk om å skape like konkurranseforhold, samtidig som rike land – inkludert Norge – søker å sikre sitt eget næringslivs deltakelse i internasjonal økonomi.

Til slutt vil jeg problematisere meldingens manglende forståelse for mulig politiske konsekvensene av støtte til næringslivet i Sør.

Reguleringsparadokset

Det er ikke veldig mye nytt i utviklingsmeldingen i forhold til Strategien for næringsutvikling i Sør fra 1998, men ett nytt element er et fokus på formalisering av bruks- og eiendomsrettigheter. Et siktemål med dette er å bringe den stadig voksende uformelle sektoren inn i formell sektor, noe som er nødvendig for å få tilgang på grunnleggende økonomiske rettigheter, kunne benytte seg av rettstjenester og få tilgang til finansieringskilder. En viktig forutsetning for å få uformelle virksomheter til å registrere seg, er å gjøre byråkratiet mindre komplisert, og redusere reguleringer og lover som bedriftene må forholde seg til.

Dette tankegodset skriver seg fra den peruanske økonomen Hernando de Soto som leder en høyreliberal tankesmie i Lima, og som har reist verden rundt og høstet applaus for sine teorier om betydningen av klare eiendomsrettigheter og et minimalt byråkrati for å få fart på næringsutviklingen (se de Soto 1989 og 2000). Nøkkelen til mysteriet hvorfor noen land er rike og noen land er fattige er, ifølge de Soto, at man i noen land har et byråkrati som skaper uoverkommelige hindre for menneskets naturlige trang til å produsere og selge på et marked, samt at man mangler et lovverk som beskytter den enkeltes eiendomsrett. Oppskriften på suksess er klar: dereguler og skap et godt legalt rammeverk,

så vil uformell sektor velge å formalisere seg og næringslivet blomstre. Et første skritt på veien er å sørge for legalisering av uformell virksomhet.

Tankene til de Soto har også inspirert en rekke initiativer i regi av Verdensbanken, som er støttet av Norge. Det gjelder både Investment Climate Assessment initiativet, som er omtalt i utviklingsmeldingen, og Doing Business rapporten som nylig ble lansert i Norge. Her finner man en klar sammenheng mellom antall reguleringer og økonomisk vekst, og det tas derfor til ordet for en generell deregulering.

Det er vanskelig å være uenig i at staten bør arbeide for og ikke imot den lille mann og kvinne i gata – her gjerne i bokstavelig betydning, ettersom mange av småbedriftene i uformell sektor befinner seg nettopp i gata – og at kompliserte reguleringer kan gjøre livet vanskelig for små bedrifter. Spørsmålet er imidlertid om man oppnår det ved å fjerne reguleringer. Det er viktig å huske på at reguleringer ofte har en hensikt – det være seg å beskytte miljøet, ta vare på felles ressurser, sikre grunnleggende rettigheter, eller simpelthen å sikre god konkurranse. Reguleringer for å sikre arbeidstakere minstelønn eller beskyttelse mot vilkårlig oppsigelse er innført for å sikre en viss fordeling av ressurser, og når privat sektor initiativer støttet av Norge tar til orde for å fjerne slike ordninger for å sikre økonomisk vekst, må man spørre seg til hvilken pris. At slike reguleringer ikke bør håndheves på en vilkårlig og unødig byråkratisk måte, er en helt annen sak.

Men det går også klart frem at regjeringen ikke *vil* fjerne reguleringer, men snarere ser reguleringer som en viktig norsk eksportartikkel til utviklingsland. Resten av kapittelet i utviklingsmeldingen er fullt av forslag til nye reguleringer og hvordan Norge kan bistå i å utarbeide disse. Her står det for eksempel at ”Mange samarbeidsland i Sør har vist stor interesse særlig for norsk forvaltning og regulering av naturressurser som olje, vannkraft og fiskerier og maritim sektor generelt. Dette har resultert i langsiktig samarbeid om lovgivning og forvaltning på disse områdene, hvor norske departementer, direktorater og konsulentselskaper er engasjert for å overføre relevante norske erfaringer. Målsetningen med dette samarbeidet er bidrag til god naturressursforvaltning generelt, med regulering og stimulering av privat sektors rolle som en sentral dimensjon.” (s.152). Videre pekes det på betydningen av god infrastruktur for å skape gode rammebetingelser for næringslivet. Den fysiske infrastrukturen søkes finansiert ved hjelp av private aktører, men ”Med en økende grad av privat finansiering av infrastrukturprosjekter er det også kritisk at landenes myndigheter er i stand til ivareta det offentliges nødvendige regulering av sektorene” (s.153). Samtidig som man taler for deregulering, er altså regulering en viktig ”eksportartikkel” for Norge.

Et annet felt hvor dette tydeliggjøres er når det gjelder arbeidstakerrettigheter. En viktig del av det regulerende rammeverket for næringslivet er regulering av forholdet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. En årsak til at bedrifter velger å operere i uformell sektor er, både her hjemme og ute, at man ønsker å slippe unna krav om lønn, arbeidstidsreguleringer etc., som et arbeidsgiveransvar innebærer. Samtidig har både LO og NHO i lengre tid vært involvert i tiltak i samarbeidsland for å styrke samarbeidet mellom arbeidsgiver siden og arbeidstakersiden. Dette skal ifølge utviklingsmeldingen videreføres. Den norske organiseringen av

partene i arbeidslivet er med andre ord også blitt en viktig eksportartikkel. Videre skal Norge arbeide gjennom organisasjoner som ILO for å fremme grunnleggende arbeidsstandarder. I følge meldingen er ILO et godt redskap for fokus på og overvåkning av lands opprettholdelse av slike standarder, som er av stor betydning for velferd og trygghet for arbeidstakere verden over” (s. 153).

Det er vanskelig å se hvordan dette er forenlig med en tanke om deregulering til fordel for uformelle bedrifter. Dette blir i svært mange tilfeller forstått som også å inkludere reduksjon av reguleringer på, for eksempel, lønninger og arbeidstid.²

I sum, er det en lite nyansert forståelse av regulering i meldingen. Det jeg ønsker å si med å peke på dette er ikke at Norge bør være mer konsekvent i sin frimarkedstenkning. Snarere at reguleringer ofte har en hensikt. Det finnes ingen enkle løsninger om man skal kombinere bruk av markedet og sikre oppfyllelse av grunnleggende rettigheter og andre sosiale mål. Norge som kan vise til erfaringer med en rekke reguleringer som faktisk har virket burde heller, som deler av meldingen skisserer, vektlegge å bistå i utarbeidelse av gode reguleringer enn å henge seg på dereguleringspolitikken til for eksempel Verdensbanken.

Men i dette arbeidet vil man møte et hinder som ikke er omtalt i meldingen i det hele tatt, nemlig et stadig mer omfattende internasjonalt rammeverk som regulerer mulighetene for u-land til nettopp å regulere. Og her er vi over i paradoks nummer to:

Investeringsparadokset

Et viktig element i regjeringens strategi er å bedre tilgangen til kapital for de fattigste landene igjennom private investeringer fra utlandet. Først og fremst søker man å fremme direkte investeringer siden disse ofte har et mer langsiktig siktemål enn porteføljeinvesteringer. Samtidig ønsker man å styrke det lokale næringsliv, og som vist over, at u-landene skal bli bedre til å forvalte og regulere naturressurser, styrke arbeidstakervernet, etc. Det behøver i utgangspunktet ikke være noe motsetning i dette, men under internasjonale handelsregimer som er i ferd med å etablere seg i deler av verden, er det en klar motsetning mellom disse tre målene. Tillat meg å bruke eksempler fra Latin Amerika her. USA er nå i ferd med å underskrive en rekke sub-regionale handelsavtaler med enkelt land og grupper av land i Latin Amerika.³ Disse har vært en del av prosessen med å etablere et all-Amerikansk frihandelsområde (FTAA/ALCA), men kan nå se ut til å bli et alternativ til dette. Avtalene er imidlertid langt mer enn handelsavtaler. De innebærer for det første sterke begrensinger på myndigheters mulighet til å regulere utenlandske investorer ved for eksempel å innføre reguleringer for å beskytte miljøet. Dette er et element som er kjent fra NAFTA-avtalens kapittel 11, det ble forsøkt innført i den mislykkede MAI-avtalen, og det er nå et standard element i alle bilaterale og sub-regionale avtaler som USA skriver under. Under NAFTA har denne klausulen allerede medført en rekke

³ Hittil er to avtaler underskrevet: en med Chile og en med de mellomamerikanske landene, inkludert to av Norges samarbeidsland: Nicaragua og Guatemala.

søksmål fra bedrifter som mener at miljøreguleringer har gjort deres profitt mindre enn den ellers ville ha vært. For det andre innebærer avtalene at alle offentlige tjenester og innkjøp skal ut på internasjonal anbudskonkurranse. Dette vil sannsynligvis medføre at investeringene til disse landene øker, ettersom det er mer å investere i.⁴ Imidlertid er det grunn til å stille spørsmålsteget om det bidrar til utvikling av lokalt næringsliv. Enten man liker det eller ikke så har mye lokalt næringsliv i u-land vokst frem rundt staten. Det gjelder for øvrig også til en stor grad norsk næringsliv. Når lokale bedrifter nå skal konkurrere internasjonalt om anbud, er det grunn til å tvile på om de vil vinne frem. Og her er vi ved meldingens tredje og kanskje største paradoks på dette området:

Konkurranseparadokset

Ved tidligere fremlegginger av bistandsmeldinger, var det rutine at man fikk kritikk fra frivillige organisasjoner og andre for næringslivsordningene som bandt en del av den norske bistanden til varer og tjenester produsert av norske bedrifter. Denne regjeringen har gjennomført en total avbinding av bistanden i tråd med OECDs retningslinjer. Dette kan applauderes både av de som pekte på det moralske betenkelige ved å kamuflere støtte til norsk næringsliv som bistand, og av de som så dette som et brudd med et prinsipp om fri konkurranse.

Det har imidlertid vist seg at det ikke er så enkelt å få norske bedrifter på banen i u-land. Det har også vært vanskelig å få norske bedrifter, særlig små og mellomstore, til å delta i anbudskonkurranser om bistandsfinansierte prosjekter. For å hjelpe på dette, har regjeringen innført en rekke tiltak, blant annet å etablere et sekretariat i NHO som skal støtte norske bedrifter som ønsker å delta i prosjekter i de minst utviklede landene. Denne utviklingsmeldingen signaliserer et nytt tiltak for å få norske bedrifter på banen, nemlig en anbudsgarantiordning. Denne innebærer at norske bedrifter som deltar i en internasjonal anbudskonkurranse om bistandsfinansierte prosjekter og ikke vinner frem, vil få refundert deler av kostnadene ved å utforme tilbudsdokumenter av norske myndigheter.

Dette kan nok være et godt hjelpemiddel for å få særlig norske små og mellomstore bedrifter på banen, men det illustrerer også begrensingene i det frie markedet som mekanisme for å oppnå mål for bistanden. Like spilleregler er ikke nødvendigvis å leve med for de svakeste. Norske småbedrifter har heldigvis en sterk stat i ryggen når de skal konkurrere internasjonalt. Det har ikke småbedrifter i u-land.

Det er liten grunn til å tro at Norges viktigste konkurrenter her kommer fra u-land. Det må imidlertid likevel være paradoksalt for u-land å observere hvordan internasjonale avtaler i stadig større grad åpner deres land for investeringer samtidig som den internasjonale konkurransen vris ved hjelp av en rekke slike virkemidler som det som foreslås her.

⁴ Det er for øvrig også mekanismen som forklarer at investeringene til u-land økte midlertidig på 1990 tallet. En svært stor andel av dette skyldtes omfattende privatisering som ga et en-gangs oppsving i utenlandsinvesteringer.

De politiske sidene ved privat sektor utvikling

I sum, så tildekker meldingen en rekke underliggende konflikter når det gjelder næringsutvikling i Sør. Det er ikke samsvar mellom en rettighetsbasert, fattigdomsorientert utvikling og et fullt deregulert marked. Snarere er det slik at oppfyllelse av en del rettigheter krever regulering av private aktører. Det er heller ikke nødvendigvis samsvar mellom styrking av investeringer og fri konkurranse og fremme av nasjonalt næringsliv i u-land. Dette trenger i mange tilfeller å beskyttes fra konkurrenter utenfra. Påstanden i meldingens innledning at "Det har utviklet seg en tilnærmet internasjonal konsensus om de grunnleggende mål og midler i utviklingspolitikken" savner rot i virkeligheten på dette området. Det er nok å gjøre en overfladisk analyse av globale og lokale protester mot markedsorientering av stadig flere deler av samfunnslivet, for å konstatere at det langt i fra finnes noen konsensus her. I en slik kontekst er det viktig å holde blikket på hvilke politiske vurderinger som ligger til grunn for støtte til privat sektor, og hvilke politiske konsekvenser støtte til privat sektor kan få.

La meg ta en liten historisk og geografisk avstikker for å illustrere dette poenget: Begrepet 'privat sektor' var ukjent i bistandssammenheng før 1980 tallet. Før det var det gjerne staten som ble fremstilt som modernitetens ledestjerne i de tilbakeliggende land, og private aktører ble stort sett glemt eller omtalt i form av sine "mangler" – på kapital, entreprenørånd, eller kunnskap. Privat sektor ble først brakt inn i bistandssammenheng under en utenrikspolitisk tale av Ronald Reagan i 1981 hvor han etterlyste satsning på privat sektor i bistanden, og advarte mot at bistand bare medførte vekst av en allerede stor offentlig sektor. Hans taleskriver ble i etterkant utnevnt som direktør i USAID, og støtte til styrking av privat sektor ble så en viktig del av USAIDs strategi. Bakgrunnen for dette var ikke bare at ny-liberalt tankegods generelt stod høyt i kurs i Reaganadministrasjonen. Det var også et ledd i en bevisst strategi for å bygge opp lokalt næringsliv som en politisk aktør som kunne demme opp mot sosialistisk innflytelse. I Mellom-Amerika, ble det satset sterkt på å bygge opp næringslivsorganisasjoner med et markedsorientert syn, samt å legge til rette for det private initiativ. Selv om USAID ikke lyktes i alle tilfeller, klarte man å styrke privat sektor aktører som arbeidet for en videre nedbygging av allerede svake stater, videreå svekke deres allerede svake skatteinnkrevningsevne og forverre situasjonen for underbemannede statsapparater. I etterkant har ulike donorland, deriblant Norge, søkt å styrke statens evne til å kreve inn skatter, og søkt å innføre andre såkalte "godt styresett" reformer. Men å sette i gang en "omfattende reformprosess med sterk politisk forankring og folkelig støtte [...] for å bedre styresett og gjøre staten til en positiv endringskraft [...]" som det tas til ordet for i utviklingsmeldingen (p.161) er ikke lett i en slik kontekst.

Det er to poeng jeg søker å understreke med dette historiske tilbakeblikket. For det første at størrelsen "privat sektor" eller "næringslivet" som omtales i utviklingsmeldingen er svært mangfoldig. Privat sektor omfatter kvinnen som selger ristede nøtter på gata i Sør-Afrika som er avbildet på side 160 i utviklingsmeldingen. Men privat sektor omfatter også Guatemalas oligarki som historisk har vært med på å svekke statens mulighet til å føre en politikk for å oppnå felles sosiale mål. Disse ulike næringslivsaktørene har ikke alltid sammenfallende interesser. Noen av dem

har interesser i at visse deler av statsapparatet opprettholdes, andre ønsker seg en minst mulig stat og minst mulig skatt.

Det andre poenget er at å støtte privat sektor ikke er en politikknøytral strategi. Man støtter noen grupper, mens andre grupper svekkes. Konsekvensene av styrkning av visse grupper på bekostning av andre, vil ikke synes i den nasjonale politikken før om flere år. Det er med andre ord viktig å tenke langsiktig også i støtten til privat sektor. Og det er viktig at Norge tar inn over seg den politiske rollen man spiller ved å støtte visse grupper.

Konklusjon

Avslutningsvis vil jeg imidlertid si at det er langt fra bare ulemper med en melding fylt med paradokser. I virkeligheten åpner den for at Norge kan lage seg flere ulike profiler i internasjonal utviklingsverden. Man kan på den ene siden rendyrke en markedslogikk, slik Norge nå er med på å gjøre igjennom en del multilaterale kanaler – eller man kan velge å legge vekt på elementene som skisseres her i retning av å balansere denne med en statlig styring av utviklingen. Det er imidlertid viktig at man er klar over – og er villig til å innrømme – at det langt i fra hersker en internasjonal konsensus omkring rollefordeling mellom privat sektor og staten.

Det er en av en stortingsmeldings oppgaver å søke å skape konsensus. Det er imidlertid to måter å gjøre dette på. Den ene er å diskutere kontroversielle synspunkter og skissere en strategi for hvordan å takle mulige konflikter. Den andre er å late som om konflikter ikke eksisterer. Det er siste strategi som denne meldingen har valgt, og det er på den bakgrunn man må forstå populariteten til de Sotos ideer, ettersom de tilsynelatende innebærer en syntese av ideene om det frie markedet og fattigdomsbekjempelse.

Jeg ville foretrukket om meldingen hadde tatt utgangspunkt i at i en globalisert økonomi, foreligger den en del reelle inntressekonflikter mellom rike og fattige land, mellom ulike deler av næringslivet, og mellom næringsinteresser og andre grupperinger. Disse vil nødvendigvis måtte takles i en helhetlig utviklingspolitikk basert på et rettighetsperspektiv, i motsetning til en politikk som er basert på en veldedighetstankegang. Man kan ikke bare late som om de ikke eksisterer.

Referanser

- de Soto, Hernando (1989).: *The Other Path: The Invisible Revolution in the Third World*. London, I.B. Tauris. og
- de Soto, Hernando (2000). *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else* New York: Basic Books.
- Doing business in 2004: Understanding Regulation* (World Bank/Oxford University Press, 2004).

Handelspolitikken og Norges ”utviklingsvennlighet”

Arne Melchior, NUPI

Innledning

Betydningen av en stortingsmelding ligger ikke bare i de konkrete nye tiltak som foreslås, men også i analysen og tenkemåten som ligger bak. Hvis denne tenkemåte representerer en ny konsensus, kan dette ha virkninger for politikk ut over de enkelttiltak som står svart på hvitt i meldingen.

Meldingen legger sterk vekt på koherens, eller sammenheng i politikken, og handel blir tillagt stor betydning for utvikling. Handel og økonomisk vekst blir betont som viktig for fattigdomsreduksjon, selv om det erkjennes at bedre markedsadgang for u-land ikke automatisk fører til vekst og fattigdomsreduksjon. Meldingen gir dermed et sterkt budskap om handelspolitikkenes betydning i en samlet utviklingspolitikk. Et annet viktig signal er at fattigdomsfokus ikke skal bety en smal målgruppeorientering.

Er disse signaler uttrykk for en ny konsensus om utviklingspolitikken, som kan ha betydning ut over meldingens rammer? Til en viss grad tror jeg det er tilfelle, selv om jeg ikke vil være enige i alt, for eksempel den makro-pregede tilnærming til fattigdom og nedtoningen av målgruppeorientering.

Hva så med de konkrete tiltak? Når det gjelder handel, er meldingen i noen grad preget av arbeidsdelingen mellom ulike departementer – det vil si at utviklingsministeren ikke har ansvar for handelspolitikken. På handelsområdet er meldingen konkret og spesifikk i forhold til for eksempel handelsrettet bistand. Men når det gjelder WTO, tollpreferanser og handelspolitikk er meldingen mindre konkret, med signaler og antydninger snarere enn konkrete endringer.

Norges ”utviklingsvennlighet”

Forholdet mellom bistand og handelspolitikk er et klassisk tema i diskusjonen om koherens. Dette spørsmålet om ”aid versus trade” ble i 2003 satt på spissen for Norges del gjennom den såkalte Commitment to Development-indeksen (CDI, Birdsall og Roodman 2003, Roodman 2004). 21 rike land ble rangert på sju ulike områder ut fra sin ”utviklingsvennlighet”. Mens Norge skårer høyt for fredsbevaring og bistand, kommer vi særdeles dårlig ut på handelsområdet. Grunnen til dette er våre høye handelsbarrierer for landbruk. På tross at Norge i 2004-indeksen er nr. 1 for fredsbevaring (”security”) og nr. 4 på bistand, ender vi på en delt sjuendeplass. Med en beregnet landbruksbeskyttelse på 215 % for landbruksvarer er Norge en klar nr. 21 på handelsområdet.

CDI er en indeks beheftet med klare metodesvakheter. For eksempel, som illustrasjon, mangler forfatterne data for norske kvoter for tekstiler og klær, og tildeler Norge vilkårlig en verdi lik gjennomsnittet for USA og EU. Selv om forfatterne er orientert om at Norge har avskaffet alle kvoter for tekstilvarer og klær, er dette ikke rettet opp i 2004-utgaven. For miljø kommer Norge dårlig ut hovedsakelig på grunn av høye fiskerisubsidier, basert på tall for 1997. For de fleste andre miljøkriterier kommer Norge ut bedre enn gjennomsnittet, men den kraftig negative verdien for fiskerisubsidier trekker Norge langt nedover listen. Som kjent er norske fiskerisubsidier trappet betydelig ned de senere år, slik at direkte subsidier til næringen er små.

For landbruket er det ingen tvil om at Norge har høy beskyttelse; spørsmålet er hvor sterkt dette rammer u-landene. Her brukes CDI vekter som for eksempel betyr at Norges høye beskyttelse for melkeprodukter slår sterkere ut enn det som er rimelig i forhold til "u-landsvennlighet". Liberalisering vil neppe føre til at vi oversvømmes av ost fra Afrika. Likevel er det ingen tvil om at Norges landbruksbeskyttelse er høy, og at dette rammer u-land for en del produkter.

På tross av disse metodesvakheter i CDI, inneholder resultatet en kjerne av sannhet: Gjennom handelsrestriksjoner for u-land tar vi med den andre hånden det vi gir med den ene. Proporsjonene kan diskuteres, men prinsipielt er det slik.

Norge var tidlig på 1980-tallet en "versting" for import av tekstilvarer og klær fra u-land. Selv den såkalte "multifiberavtalen" (MFA) i GATT var ikke streng nok for Norge: Vi brøt ut og innførte enda strengere kvoter under GATTs beskyttelsesklausul (Artikkel XIX). Kvotene hadde en kostnad for konsumentene på rundt en milliard kroner i året (Melchior 1994). Norsk klesindustri krympet likevel målrettet mot null, slik at kvotene primært hadde som virkning å beskytte resten av Vest-Europa. Fritatt for kvoter og toll kunne Portugal, Italia, Frankrike, Tyskland og andre øke sin eksport til Norge. For de "sensitive" kvotevarene var EUs andel av importvolumet 60 %, mens u-landenes andel var 30 %. Da Norge fjernet kvotene, ble disse andelene reversert på få år; u-landene fikk 60 og EU 30 (Melchior 1994). Sjelden har man sett et mer illustrerende eksempel på diskriminerende handelspolitikk.

Fra midten av 1980-tallet fjernet Norge gradvis kvotene på tekstilvarer, helt til den siste bortfalt i 2002. Norge er nå blant de beste i klassen. Fra 1.1.2005 skal også andre industriland fjerne resten av sine MFA-kvoter som følge av den nye tekstilavtalen i WTO – forhandlet som en del av Uruguay-runden.

Mens Norge har liberalisert på tekstilområdet, er gapet i forhold til andre land på landbruksområdet minst like stort som før. Som nevnt er ikke alle landbruksvarer typiske u-landsvarer. Norge har et liberalt regime for en del tropiske varer som er viktige for u-land. Så har vi et strengt regime for en del varer som er mindre sentrale i u-landenes eksport (melkeprodukter). Men for eksempelvis kjøtt, en del grønnsaker, kornestatninger m.m. har en del u-land klare eksportinteresser, og hindres av norske restriksjoner. Ta for eksempel en betydelig landbruksnasjon som Argentina: økt markedsadgang

for landbruk kan bidra til økonomisk utvikling og dermed hindre nye bunnløse kriser.

Selv om ikke alle u-land er landbrukseksportører, har u-landene som gruppe samlet seg om å kreve liberalisering på landbruksområdet i WTO. Liberalisering skal ikke bare gjelde eksportsubsidier, men også importbeskyttelse og innenlandsk støtte. G-20-gruppen av viktige u-land står i spissen for dette kravet. I tillegg krever de større fleksibilitet for u-landene selv. Dette er ikke urimelig, gitt at u-landene inneholder mye lavproduktivt landbruk. For rask nedbygging av slikt landbruk, for eksempel i Kina, kan gi for rask migrasjon til byene og dermed skape problemer.

Som ett av de mest proteksjonistiske WTO-landene på landbruksområdet står dermed Norge under press. Regjeringen har allerede signalisert at det bærer i liberal retning. I "globaliseringsmeldingen" (St.meld. nr. 19, 2002-2003) ble en viss liberalisering bebudet: "Regjeringen vil ta hensyn til landbruksprodukter av spesiell interesse for utviklingsland, gjennom generelle tollreduksjoner som ledd i den pågående forhandlingsrunden så vel som forbedringer i den generelle preferanseordningen (GSP)" (s. 38).¹ I stortingskomitéens innstilling (Innst.S. nr. 118, 2003-2004) ble det uttalt enda klarere: "Alle former for eksportsubsidier og dumping av mat fra rike land til utviklingsland bidrar til å ødelegge hjemmemarkedet for bønder i sør samt adgang til verdensmarkedet for utviklingslandene. Slike støtteordninger bør derfor opphøre. I tillegg må, etter komiteens flertalls syn, alle unntatt medlemmet fra Senterpartiet, rike land foreta reduksjoner i den handelsvridende, interne støtten." .. "Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Senterpartiet, vil vise til at utviklingslandene har behov for adgang til markeder i rike land, og at dette er det viktigste kravet fra disse landene i WTO-forhandlingene."

Et spørsmål var dermed om utviklingsmeldingen ville komme med mer presise formuleringer om hvordan økt markedsadgang for u-landene på landbruksområder kan sikres. Her leter vi forgjeves etter klarhet: Intensjonen og betydningen av landbruksliberalisering for u-land blir stadfestet gang på gang. I kapittel 7 blir også næringsrettet bistand på landbruksområdet løftet fram. Implisitt i den erklærte målsetning om utvidelser av GSP-systemet, ligger også en forpliktelse på landbrukssiden. Men heller ikke her får vi høre noe mer spesifikt om hvilke varer og hvilke prioriteringer som skal vektlegges.

Denne uklarhet i meldingen er kanskje ikke så overraskende, gitt at det er andre departementer som har ansvar for handelspolitikken. Meldingen bærer som nevnt preg av denne departementale arbeidsdeling: "Utenriksministeren vil, på egnet måte, komme tilbake til Stortinget med videre redegjørelser..." (s. 46, om WTO-forhandlingene).

For øvrig kan tilføyes at selv om hensyn til u-landene taler for landbruksliberalisering, fins det også argumenter knyttet til konsumentinteresser og økonomisk effektivitet i Norge. Litt mer om dette kunne kanskje forventes fra regjeringens side, slik at ikke hensynet til u-landene blir det eneste argument i debatten. Økt import fra u-land er også positivt for norske konsumenter.

¹ GSP – det generelle tollpreferansesystemet for utviklingsland – innebærer at industrilandene på ensidig basis gir tollfrihet eller redusert toll for u-land.

Toll og GSP

Fordi Norge har redusert tollsatsene for industrivarer gradvis de siste tiår, blir virkningen av GSP gradvis mindre verd. I følge WTO har Norge nå et gjennomsnitt på 3.1 % for bundne tollsatser i WTO. De anvendte satsene som praktiseres kan imidlertid være lavere. Tabell 1 (fra Melchior 2004) viser bundet og anvendt toll for viktige grupper av industrivarer.

Tabell 1: Tollnivå i Norge for import av varegrupper som i 2002 sto for mer enn 1 % av importen. Aritmetiske gjennomsnitt.					
HS-kap.	Beskrivelse	Andel av import 2002 (%)	Norsk toll (MFN) 2003		Toll under GSP
			Bundet	Anvendt	
84	Maskiner	15.40	2.1	0	0
87	Biler, bildeler etc.	9.70	3.8	0	0
85	Elektriske maskiner	9.49	2.3	0	0
89	Skip, båter etc.	3.75	2.4	0	0
27	Olje, gass etc.	3.65	0.8	0	0
73	Varer av jern/stål	3.45	1.0	0	0
94	Møbler, lamper etc.	3.21	1.7	0	0
90	Instrumenter og apparater	3.08	2.0	0	0
39	Plast og plastvarer	3.08	5.2	0	0
30	Farmasøytiske prod.	2.66	0	0	0
44	Tre og trevarer	2.31	0	0	0
48	Papir og papp	2.31	1.2	0	0
76	Aluminium og -varer	2.29	2.4	0	0
88	Fly etc.	2.25	0.4	0	0
62	Klær unntatt trikotasje	2.02	11.8	12.7	3.4
28	Uorg. kjemikalier	1.68	0.4	0	0
75	Nikkel og -varer	1.67	0	0	0
61	Klær av trikotasje	1.60	10.1	10.4	2.6
72	Jern og stål	1.52	0	0	0
29	Org. kjemikalier	1.27	2.	0	0

			2		
Datakilder: Bundne tollsatsar fra WTO (2003a). Anvendt toll og GSP-informasjon hentet fra Tolldirektoratet (www.toll.no). Handelstall basert på data fra SSB. Merknad: Grunnen til at anvendt toll for klær (kap. 61, 62) er høyere enn bundet, er antakelig at WTO-tollsatsene er aggregert til 6-sifret nivå før gjennomsnitt er beregnet, det vil si at gjennomsnitt er beregnet i to trinn.					

Med unntak for klær er de bundne tollsatsene lave. Videre er de anvendte tollsatsene lik null for andre varer enn klær. Dette skyldes en større tollreduksjon for industrivarer fra 1.7.2002.² Etter dette er det for industrivarer (HS-kapitlene 25-99) bare toll for klær og noen ferdige tekstilvarer (6301-6303) samt noen landbruksrelaterte varer (35, 3823). For andre industrivarer er tollen null. Dette betyr at med unntak av tekstilvarer er det norske tollnivået for industrivarer i dag lavt. Det er bare for tekstilvarer at det i praksis fortsatt er noen fordeler å hente gjennom GSP-systemet for u-land.

I den nåværende forhandlingsrunden i WTO (Doha-runden) er det også foreslått å innføre null toll for sju sektorer av særlig interesse for u-land. Blant disse inngår tekstilvarer (samt blant annet fisk). Det er tvil om dette blir vedtatt fordi u-landene selv er redde for å åpne sine markeder. En alternativ løsning er en "plurilateral" avtale der ikke alle deltar. Hvis dette fører til null toll for tekstilvarer i Norge, betyr det at heller ikke her gir GSP noe ekstra. Regjeringen har også signalisert at de ønsker å fjerne resterende toll for industrivarer, og det kan dermed være bare et tidsspørsmål før dette skjer.

Summa summarum betyr dette at dersom u-landene skal "få noe" gjennom GSP-systemet, må de i fortsettelsen få det hovedsaklig på landbrukssiden. I bistandsmeldingen (s. 45) signaliseres en *gjennomgang* av GSP-ordningen, og vi må vente på denne før vi får vite hva reformene i praksis skal bety.

Særfordeler for u-land i WTO: GSP og generelt

I WTO, og i Doha-runden, står spørsmål om "Special and Differential Treatment" (SDT) for u-land sentralt. SDT betyr:

- Positiv særbehandling av u-land, som under GSP. Dette er muliggjort gjennom den såkalte "enabling clause" i WTO.
- Ikke-resiprositet i forhandlingene: Det er særskilt presisert på en del områder, for eksempel toll, at u-landene forventes å "gi mindre" i forhandlingene.
- For det tredje tillates u-landene å inngå frihandelsavtaler under mindre strenge kriterier, for eksempel at man kan inngå avtaler som omfatter en mindre del av handelen.
- SDT kom i Uruguay-runden til uttrykk på en rekke andre områder, oftest i form av at u-landene fikk lengre overgangsordninger – men uten varige unntaksregler.

² Se rundskriv fra Toll- og avgiftsdirektoratet 2002/1783, Nye varer tollfrie fra og med 1. juli 2002. Ang. GSP-ordningen, se bl.a. rundskriv 99/4826, Det generelle preferansesystemet – GSP. Utvidelse av preferansesystemet – endringer i unntakslistene for industrivarer (17.12.1999). Disse er tilgjengelige på www.toll.no.

I den videre utforming av GSP-systemet, generelt og i Norge, er det viktige prinsipper som trenger ytterligere avklaring, for eksempel:

- Gitt at u-landene varierer fra rike land som Singapore til de fattigste land, er et viktig spørsmål om tollpreferansene skal utvides til flest mulig land, eller om man skal gi størst toll-lettelse til bare de aller fattigste. Hva er best for å fremme utvikling? Bør de rikeste u-land fratras GSP-fordelene? I meldingen signaliseres en utvidelse av landdekningen for GSP (s. 45). Dette er et positivt signal; så får vi vente på en drøfting av prinsippene for en slik utvidelse.
- I både Uruguay- og Doha-runden har en del u-land har vært en brems for generell handelsliberalisering fordi de frykter at deres tollfordeler skal undergraves når andre u-land får like god markedsadgang. Et spørsmål er dermed om GSP betyr forskjellsbehandling mellom land som underminerer det globale handelssystemet.
- Når Norges og andre industrilands toll for industrivarer blir eliminert eller sterkt redusert som følge av WTO, forsvinner en viktig pilar i WTOs "utviklingspolitikk" fordi GSP for industrivarer vil ha liten effekt. Bør dette kompenseres ved andre tiltak for særbehandling av u-land, for eksempel på andre WTO-områder? I Doha-runden har u-landene reist krav om mer spesifikke og forpliktende regler for "special and differential treatment" (SDT), men man er langt fra en avklaring av dette. Noen har også bedt om kompensasjon for WTO-liberalisering fordi GSP blir "undergravet" (se f.eks. Tangermann 2002).

I tillegg til slike spørsmål er det også reist tvil om hvor mye u-landene egentlig har tjent på GSP. Mens u-landene fortsatt tillegger GSP stor vekt, er det i akademiske kretser en viss skepsis. Noen har til og med foreslått at GSP-systemet bør tillegges mindre vekt, og erstattes med bindende handelsregler forhandlet i WTO (se f.eks. Özden og Reinhardt 2002, Wang og Winters 1997). Et viktig premiss for dette er en del økonomiske studier som tyder på at u-landenes gevinst som følge av GSP er begrenset. Det er imidlertid ikke helt klart om de begrensede gevinster skyldes at GSP ikke virker, eller om de skyldes begrensninger i GSP-ordningene. Tollfriheten under GSP er i en del land begrenset på ulike måter (se for eksempel UNCTAD 1999), og i tillegg kommer kompliserte opprinnelsesregler som bidrar til at utnyttelsen av GSP-mulighetene er begrenset. En del av GSP-giverne har dessuten frihandelsavtaler med andre land (f.eks. innenfor Europa) som er enda mer "generøse" enn GSP, og dette må tas hensyn til dersom man skal måle effekten av GSP. Effekten av GSP begrenses også i høy grad av svikt på tilbudssiden i en del u-land: Hvis dette er tilfelle, vil GSP ikke virke for noen land, men ha en positiv effekt for andre som ikke lider av slike begrensninger. Det er derfor komplisert å måle effekten av GSP, og forskningen har neppe kommet til bunns i saken. Det er viktig å finne ut av dette: Hvis GSP er et lite effektivt virkemiddel, har det konsekvenser for politikk.

Foruroligende er også nyere forskning (Özden og Reinhardt 2002) som tyder på at tollpreferanser gjør u-landene mer proteksjonistiske: Jo bedre markedsadgang de har gjennom GSP, jo mindre legger de vekt på handelsliberalisering – for eksempel gjennom WTO. Dette er i tråd med de

nevnte observasjoner fra Uruguay- og Doha-runden. Siden det er u-landene som har de høyeste handelshindringene, kan GSP i verste fall føre til at handelen mellom u-land begrenses (som følge av liten liberalisering i WTO), og at fattige land låses til å eksportere til industriland under GSP.

Ulik vekst har de siste tiår ført til at u-landene er blitt en mer heterogen gruppe – fra rike land i Asia til de aller fattigste. I WTO er det opp til landene selv å erklære seg som u-land; de mer velstående u-land kan dermed påberope seg regler som gjelder u-landene generelt. De minst utviklede land (MUL) er imidlertid definert ut fra objektive regler, og for disse gjelder en del særskilte regler. Mangelen på differensiering mellom de øvrige u-land er imidlertid et økende problem i WTO generelt, og for GSP spesielt. Mens den norske GSP-ordningen gjelder alle u-land, har for eksempel USA "graduert" mer velstående u-land og fratatt dem handelspreferansene. Et annet spørsmål er om de samme handelspreferanser skal gis til alle u-land (unntatt MUL), eller om man kan differensiere mellom grupper. Mens det siste tidligere ble stilltiende akseptert, er det nå et sterkere krav til likebehandling. Dette er en grunn til at EU nå endrer sitt handelssystem overfor de 77 ACP-landene (ACP=Africa, Caribbean, Pacific) ved å forhandle tosidige handelsavtaler (EPAs, Economic Partnership Agreements) med disse. En nylig dom i WTOs tvisteløsningssystem er interessant fordi den kan tolkes som en stadfesting av retten til "graduert GSP", dersom dette er basert på objektive og transparente kriterier.

Spørsmålet om differensiering mellom u-landene har en økonomisk og en handelspolitisk side:

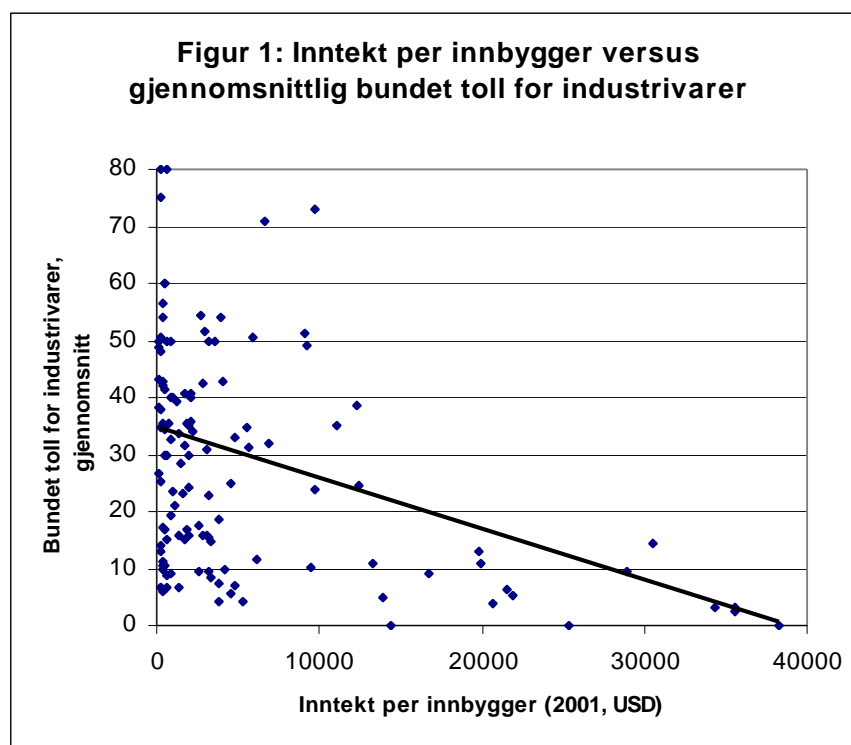
- Økonomisk er det et spørsmål om hvilket landvalg for tollpreferanser som har den sterkeste effekt i forhold til utvikling og fattigdomsreduksjon. Det er for eksempel ikke sikkert at den sterkeste effekt oppnås ved å ha mest sjenerøse tollpreferanser overfor de fattigste landene. For det første bor de fleste av verdens fattige i andre u-land enn MUL. For det andre kan det hende at mellominntektsland kan nyttiggjøre seg handelspreferanser bedre enn de aller fattigste, og dermed oppnå vekst som bidrar til utvikling i regioner av u-land. For det tredje er tollene mellom rike land ofte null som følge av frihandelsavtaler. Et handelssystem som er gunstigst for de rikeste og de aller fattigste, risikerer dermed å straffe dem i midten – og det er der de fleste u-land og fattige befinner seg.
- Handelspolitisk kan dagens todeling av u-land i WTO ha uheldige sider: De rike landene kan bli mer skeptiske til å godta særfordeler for u-land som også kommer mer velstående "u-land" til gode, og dette kan hindre at man kommer til enighet om fornuftige særordninger for u-landene. I denne situasjonen kan MUL-landene bli en handelspolitisk "sikkerhetsventil" der de rike landene "godtar alt".

Som en konsekvens av disse problemer med GSP og særbehandling av u-land følger en rekke handelspolitiske spørsmål, for eksempel:

- Bør en mer konsistent gradering av u-land innføres for GSP og i WTO generelt, og i så fall hvordan?
- Fremmes utvikling best ved at man gir sjenerøs markedsadgang kun for de fattigste land, eller bør det tvert om arbeides for å utvide markedsadgangen for land i mellomgruppen?

- Er GSP-ordningen negativ for den samlede utvikling i WTO ved at den hindrer handelsliberalisering i og mellom u-land? Hvis dette er tilfelle, hvilke alternativer finnes?
- Bør tollpreferanser, etter hvert som industrilandenes toll kommer ned på et lavt nivå, erstattes med GSP-liknende ordninger på andre områder?
-

Liknende spørsmål om forskjellsbehandling mellom u-land kommer til uttrykk i spørsmålet om ikke-resiprositet: Skal alle u-land unntatt MUL "slippe billigere", eller bare MUL, eller bør også her inndelingen være mer fingradert? For å vurdere dette spørsmålet, kan det være nyttig å se nærmere på hva dette i praksis kan innebære. Figur 1 viser gjennomsnittlig bundne tollsatser for industrivarer.³ I figuren er landene rangert etter inntekt per innbygger (de rikeste til høyre). Linjen i figuren er en "trendlinje" som viser at rike land i gjennomsnitt har lavere toll.



Figur 1 viser at fattige land i snitt har høyere tollsatser, men at det er svært stor variasjon blant dem. Spørsmål om ikke-resiprositet i forhandlingene innebærer blant annet:

³ At det er *bundne*, til forskjell fra *anvendte*, tollsatser, betyr at det er de øvre grenser for tollsatsene som landene har bundet seg til i WTO. De *anvendte* tollsatsene, det vil se de som gjelder i praksis, kan i en del tilfeller være lavere. Dette er tidligere illustrert for Norges del. Mange u-land har anvendt toll som ligger til dels betydelig under det nivå som er bundet. Slik "luft i tollsatsene" betyr at forhandlingene i WTO til dels dreier seg om "luft": Endringer i de bundne tollsatsene får først praktisk betydning når det påvirker anvendt toll.

- Skal et fattig land med 10 % toll avkreves samme prosentvise reduksjon i tollen som et fattig land med 80 %?
- Skal et fattig og et rikt land som begge har 10 % toll liberalisere like mye?

Ut fra regelen om ikke-resiprositet kan man i det siste tilfellet si at det fattige landet med 10 % kan liberalisere mindre enn det rike. Men skal dette også bety at det fattige landet med 80 % kan "slippe unna"?

En mulig løsning på dette dilemmaet ville være en regel som sa at fattige land kan liberalisere mindre, men mer dersom de har et høyt tollnivå. Men dette ville igjen kunne skjære alle u-land over en kam – fra de fattigste til Singapore. Dette kunne man igjen løse ved en tilnærming der kravet var gradert ut fra utviklingsnivå eller inntekt. Slik "differensiering" er imidlertid svært kontroversielt i WTO – blant annet fordi de mer avanserte u-land frykter å miste noen av sine rettigheter. I dagens WTO-forhandlinger har man derfor forsøkt å finne løsninger som ikke direkte innebærer "graduering" eller økt differensiering, men som indirekte forsøker å løse problemene. På tollområdet drøftes for eksempel en tilnærming der landets nåværende tollnivå også har betydning for hvor mye landet skal liberalisere. Dette hadde vært en god løsning dersom utviklingsnivå og tollnivå hadde vært sterkt korrelerte. Som figur 1 viser, er det en slik sammenheng, men den er svak fordi graden av tollbeskyttelse i u-land varierer så sterkt. En god løsning er derfor neppe mulig uten en mer grunnleggende reform der todelingen mellom u-land og MUL erstattes med et sterkere innslag av differensiering eller "graduering" mellom u-land. Hvis de rikeste "u-landene" kan få samme behandling som de aller fattigste fordi de er selv-erklærte u-land, bidrar dette også til å svekke framdriften i WTO-forhandlingene.

Et mer fundamentalt spørsmål er også følgende: Hvis vi tror at friere handel er så bra som meldingen sier, hvorfor skal da særbehandling av u-land bety at disse får begrense handelen mest mulig? Prinsippet om ikke-resiprositet er derfor motsetningsfylt. Hensyn til omstillingskostnader og tap av tollinntekter er gode argumenter for å gå gradvis til verks i fattige land, men ikke for permanent proteksjonisme. Betyr særbehandling av u-land at de også kan ha 80 % toll? Er ikke dette negativt for deres utvikling?

Vi kunne vel knapt vente at bistandsmeldingen skulle avklare alle disse spørsmål, men litt mer prinsipielle betraktninger kunne vært på sin plass. Vi får smøre oss med tålmodighet til GSP-gjennomgangen foreligger.

Bistand: mer substans

Som vi kunne forvente, er meldingen mer konkret når det gjelder handelsrettet bistand. Slik bistand omfatter:

- Bilateral bistand, for eksempel knyttet til kvalitetskontroll for matvarer.
- Multilateral bistand, særlig fokusert på kapasitetsbygging i forhold til WTO og forhandlinger.
- Næringsrettet bistand, blant annet importfremmende aktivitet, utvikling av landbruket i u-land, og næringslivssamarbeid.

Disse områder er behørig omtalt i meldingen, og jeg vil derfor ikke gå i detalj her. Norge har på dette området vært et toneangivende land, og gir relativt betydelige bidrag til en del multilaterale tiltak. Denne aktiviteten er velbegrunnet, og det er positivt at regjeringen signaliserer fortsatt fokus på dette. Ressursbehovet er imidlertid stort, og mer trengs fra mange land. Forslag om å gjøre finansielle bidrag obligatorisk i WTO er imidlertid vanskelig å få gjennomslag for.

Handelsrettet bistand er også nødvendig fordi en del av de nyere reglene i WTO krever institusjonell oppfølging i u-landene, og mange har vanskeligheter med dette. Det er derfor ikke slik at globaliseringen bare river ned nasjonale institusjoner: på en del områder tvinger WTO fram nye institusjoner.

Til en viss grad berører den handelsrettede bistanden spørsmålet om infrastruktur i u-land. En del nyere forskning innenfor økonomisk geografi tyder på at infrastruktur er viktig ikke bare for handel, men også for økonomisk utvikling og inntektsnivå. Bistand til infrastruktur har de senere år ikke vært helt på moten, men det er gode grunner til at slik bistand fortsatt bør spille en viktig rolle.

Oppsummering

Bistandsmeldingen tar utgangspunkt i Millennium-målene og behovet for koherens i Norges politikk overfor u-landene. I prinsippet legger den opp til en fornuftig og konsistent politikk for handel og bistand, med en sterk vektlegging av handelens betydning. Handelspolitikken er imidlertid et politisk kontroversielt tema, så vi må på viktige områder – blant annet handelspolitikken for landbruksvarer – vente lenger før vi får vite hva som skal skje i praksis.

Meldingen er også forsiktig når det gjelder å ta opp viktige prinsipielle spørsmål om u-landenes rolle i det globale handelssystemet. Skillet mellom MUL og andre u-land er ikke lenger tilstrekkelig for å ta hensyn til utviklingen de siste tiår – der noen u-land har blitt rike mens andre henger igjen i fattigdom. Økt differensiering mellom u-land er derfor nødvendig i handelspolitikken. Dette er kontroversielt i WTO, men regjeringen har signalisert vilje til å ta opp spørsmålet. Signalene om utvidelse av landdekningen for GSP går i riktig retning. Et flertall av verdens fattige bor utenfor MUL-landene, og disse andre landene trenger også bedre markedsadgang.

Meldingen gir dermed flere viktige og fornuftige signaler i forhold til internasjonal handel. Den bærer likevel preg av den departementale arbeidsdeling, ved at den er mer konkret for bistandspolitikken enn for handelspolitikken.

Referanser

Birdsall, N. og D. Roodman, (2003). *The Commitment to Development Index: A Scorecard of Rich-Country Policies*. Washington: Center for Global Development.

- Melchior, A., (1993). Helping your industry at the greatest cost: The story of Norwegian textile quotas. Oslo: NUPI report No. 171.
- Melchior, A., (1994). U-landshandelen med tekstilvarer: Virkninger av Uruguay-runden. Notat utarbeidet for Finansdepartementet.
- Melchior, A., (2004). EFTAs frihandelsavtaler: Betydning for Norge. NUPI-notat nr. 658.
- Ôzden, C. og E. Reinhardt (2002), The Perversity of Preferences: GSP and Developing Country Trade Policies, 1976-2000, World Bank Policy Research Working Paper No. 2955.
- Roodman, D., (2004). The Commitment to Development Index: 2004 Edition. Washington: Center for Global Development.
- Tangermann, S. (2002), The Future of Preferential Trade Arrangements for Developing Countries and the Current Round of WTO Negotiations on Agriculture, FAO.
- UNCTAD (1999). Quantifying the benefits obtained by developing countries from the Generalized System of Preferences, UNCTAD/ITCD/TSB/Misc.52.
- Wang, Z.K. og L.A. Winters, (1997). Africa's Role in Multilateral Trade Negotiations, World Bank, Policy Research Working Paper No. 1846.

Landbruk og matsikkerhet

Ruth Haug, Noragric, Norges landbrukshøgskole

Innledning

Landbruk er tilbake i norsk utviklingspolitikk og har fått en sentral plass i den nye stortingsmeldingen, som et virkemiddel for å redusere fattigdommen. Landbruk kan i korthet sies å skulle fylle følgende tre hovedroller:

- **Mat:** Produsere tilstrekkelig med sunn mat til hele jordas befolkning
- **Jobber:** Bidra til sysselsetting og inntekter
- **Økonomisk vekst:** Være en del av den produktive sektor som bidrar til økonomisk vekst

Hvordan skal man klare å skaffe nok mat, nok jobber og bidra til økonomisk vekst? Hvordan skal man få sving på landbruksutviklingen i u-landene slik at landbruket skal klare å fylle sine tre viktige hovedroller og dermed bidra til fattigdomsreduksjon? I Afrika står landbruket for 2/3 av sysselsettingen, 1/3 av BNP og 1/2 av eksporten (DFID, 2002). Samtidig som landbruket har så stor betydning i Afrika, har bistanden til landbrukssektoren omtrent falt ut av u-hjelpsbudsjettene til de rike landene. I 1999 lå de fleste internasjonale givere på under 5 % av sin støtte til landbruk og bare 2,7 % av den norske bilaterale innsatsen gikk til landbruk. Men nå skal dette endres. Landbruk er tilbake på agendaen både i norsk og internasjonal utviklingspolitikk. Land som Storbritannia og Canada har allerede kommet med store budsjettøkninger, og Norge følger etter og erklærer en vesentlig økning i landbruksbistanden.

Stortingsmeldingen presiserer at utvikling må adresseres i et helhetlig perspektiv, og det gjelder også landbruksutvikling og matsikkerhet. Mat og landbruk blir omhandlet i mange av meldingens hovedkapitler. Meldingen er basert på en rettighetsbasert utviklingsfilosofi. For mat og landbruk er rettighetstenkingen direkte relevant i forhold til sultproblemet og *retten til mat*-arbeidet, samt overfor bruks- og eiendomsrettigheter til jord, vann og utmarksressurser. Hovedhensikten med dette innlegget er å vurdere hva meldingens ti kapitler kan fortelle oss om i hvilken grad den norske utviklingspolitikken på mat/landbruk vil kunne bidra til å skaffe nok mat, nok jobber og føre til økonomisk vekst i u-landene.

FNs TUSENÅRSMÅL

Verdens sultproblem

Det første tusenårsålet slår fast at fattigdom og sult skal halveres innen år 2015, dvs at dagens ca 800 mill sultne skal reduseres til ca 400 mill. Det er viktig og riktig å sette seg konkrete mål, og nå ser vi at politikken må legges om for å nå dette målet. Man har 10 år på seg til å snu de siste års negative trend med en økning i matusikkerheten. Antall kronisk underernærte økte med 18 mill fra 1995/97 til 1999/01 (FAO, 2003: *The State of Food Insecurity in the World 2003*). Første halvdel av 1990-tallet var det en nedgang i antall kronisk underernærte som kan tilskrives fremgangen i Kina. Det som kjennetegner landene som klarte å redusere sulten i løpet av hele 1990-tallet, er en økonomisk vekst på mer enn 2,6 %, mens landene som hadde en økning i matusikkerheten hadde en vekst på under 0,5 % (FAO, 2003). Det er viktig å merke seg at det har vært fremgang – i perioden 1980/1999 sank antall kronisk underernærte fra 920 mill til 800 mill dvs en nedgang fra 28 til 17 % (IFPRI, 2003). Problemkontinentet er Afrika. I Afrika har matproduksjonen pr innebygger blitt redusert og antall kronisk underernærte vært økende de siste 30 årene. Dette samtidig som at matproduksjonen globalt har blitt fordoblet de siste 40 årene, og matprisene har falt med 50 % (DFID, 2002). De siste fire årene har det vært en økning i prisnivået igjen, f eks har hveteprisene på verdensmarkedet økt med 50 % i perioden 1998-2004 (von Braun, 2004). I meldingen blir det slått fast at *verdens sultproblem ikke bare kan ansees som et produksjonsproblem, men i stor grad også er et fordelingsproblem og et rettighetsproblem*. Dette er jeg enig i, og i Asia og Latin-Amerika er det nettopp fordeling og rettigheter som er hovedproblemet. Men i Afrika må vi stadig minne oss selv om at sultproblemet har to dimensjoner, produksjon (inkl. adgang til markeder) og fordeling/rettigheter. Afrika er det eneste kontinentet hvor matproduksjon pr innebygger er synkende og matimporten stigende, samtidig som fattigdom og underernæring også stiger. Det er helt unødvendig at Afrika skal være nettoimportør av mat slik som situasjonen er nå. I Afrika trengs både en produksjonsøkning og mer rettferdig fordeling/rettigheter. I denne sammenheng er det viktig ikke bare å få til en produksjonsøkning, men hvem er det som står for produksjonsøkningen og hvem får inntektene når avlingen selges. Mitt poeng er følgelig at globalt sett er det fordeling/rettigheter som er viktigst, men i Afrika må det også til en produksjonsøkning.

Landbruk har vært en viktig del av den norske u-hjelpen siden starten for over 50 år siden. Dessverre har ikke den afrikanske bonden blitt særlig mindre fattig i denne perioden. Fortsatt bor 3 av 4 fattige i Afrika på landsbygda og er avhengig av landbruk for å overleve. Feilslått politikk, dårlig styresett, konflikt, tørke og HIV/AIDS er viktige årsaker til sult og fattigdom i Afrika. Men i tillegg savner jeg en drøfting av hva i-landene kan gjøre for å åpne primærmarkeder, og hvordan afrikanske land kan lære av Asias erfaringer med å utvikle sine egne markeder (private aktører, offentlig regulering og strategisk deltakelse). Hva jeg savner i meldingen er mer konkrete tiltak for hvordan landbruket skal kunne bidra til å oppfylle tusenårs mål nr 1 om redusert sult og fattigdom. Hva er sammenhengen mellom en ”ikke produktiv basert næringsutvikling” som meldingen foreslår (jfr s 163 i meldingen) og tusenårs mål nr 1 (jfr s 25 i meldingen) om halvering av sultproblemet. Det synes som om det er noe uforløst når det

gjelder broen mellom tusenårsålet og den ikke produktivtbaserte næringsutviklingen.

Nødhjelp

Meldingen slår fast at det er viktig å sette søkelyset på behovet for nødhjelp i samband med sultkatastrofer: Nødhjelp blir brukt av rike land for å subsidiere sine landbruksprodukter og fører ofte til dumpingspriser som hemmer utviklingen av et bærekraftig landbruk i utviklingslandene. Regjeringen vil avbinde norsk matvarehjelp innen år 2006. Det er ganske utrolig at norsk matvarehjelp ikke er blitt avbundet for mange år siden (jfr all den norske tørrfiske man støter på over hele Afrika). Det er ønskelig at Norge er mer aktiv i forhold til rollen til Food Aid Convention og World Food Programme når det gjelder å redusere skadevirkningene av den internasjonale matvarehjelpen. Med 50 års nødhjelpserfaring skulle man snart klare å unngå at matvarehjelp undergraver lokal produksjon og en oppbygging av produksjonskapasiteten etter en sultkatastrofe. Kanskje det er på tide å slutte med matvarehjelp og heller gi sosial støtte i form av penger til de sultende (eller evt import fra naboland). I noen land i sørlige Afrika slik som Botswana, Namibia og Sør-Afrika har man etablert slike støtteordninger med godt resultat. I sultkatastrofesammenhenger har man mange eksempler på at private handelsmenn kjører lastebiler med mat ut av sultrammede områder pga mangel på kjøpekraft i området, samtidig som matvarehjelp blir transportert inn (re Sudan). Matvarehjelpen fortsetter ofte å strømme inn til sultrammede områder opptil et år etter at krisesituasjonen har løst seg (re Malawi i 2003 som ba IMF pent om å få eksportere noe av matvarehjelpen, men fikk nei). Hvorfor er ikke meldingen tydeligere når det gjelder tiltak for å få slutt på skadelig matvarehjelp som i vesentlig grad er en subsidiering av landbruksproduksjonen i rike land? Kanskje dette er et område hvor man virkelig kunne oppnå mye i samarbeid med andre givere, jfr kapitlet om behovet for giverreform.

GLOBALT PARTNERSKAP FOR UTVIKLING

Handelspolitikk

Handel med landbruksvarer er behandlet spesielt i meldingen under globalt partnerskap for utvikling, handelskapitlet. Det slås fast at eksport av landbruksvarer skal økes og bearbeiding av produktene skal styrkes. Det heter at *regjeringen vil bistå MUL-landene til å utnytte sitt eksportpotensial bedre, bidra ytterligere til at den handelsrelaterte bistanden styrkes, legge forholdene til rette for å øke u-landenes eksport til Norge, samt bedre integrere MUL-landene i verdenshandelen.* Hvordan skal dette gjøres? Hvilke virkemidler er det regjeringen vil ta i bruk for å få dette til? I teksten leser man at majoriteten av MUL land har opplevd et gjennomsnittlig årlig

fall i eksporten på 1 % (boks 3.1). Hva er det regjeringen vil gjøre nå som er annerledes enn tidligere for å snu denne trenden?

Foreign Policy's Commitment to Development Index rangerer Norge på siste plass når det gjelder *development assistance through trade* (http://www.foreignpolicy.com/story/cms.php?story_id=2540):

“... For the second year in a row, the United States tops the index's trade score. Norway repeats its poor performance, due to extremely high agricultural tariffs. Although Norway supports poor countries with a generous foreign aid budget, it undermines that support with its high trade barriers...”

“... Norway enforces enough tariffs to earn a dismal score of -2.7 on trade. The country's tariffs and quotas on imports, as well as its subsidies for its own farmers, constitute an average tariff of 32 percent on all imports, almost three times the 11.8 percent average for all countries ranked in the CDI. Norwegian tariffs are particularly high on agricultural products an estimated 155 percent on rice imports, 334 percent on wheat, and 351 percent on beef...”

Selv om det kan stilles spørsmålstegn ved beregningsgrunnlaget, gir denne indeksen en viss indikasjon på hvor dårlig Norge gjør det i forhold til de målsettingene som stortingsmeldingen legger opp til. Her er det tydeligvis et stort forbedringspotensiale.

Når det gjelder globalisering og frihandel hadde det vært på sin plass med en mer analytisk og problematiserende tilnærming. Man kan mene hva man vil om frihandel, men i dag er det en økende erkjennelse i begge leire for at globalisering og frihandel både bringer med seg fordeler så vel som økt risiko og ulemper for fattige land og mennesker. Så langt er det stort sett de rike land som har dratt de store fordeler av globaliseringen og Sub-Sahara Afrika er taperen. Jeg hadde forventet at meldingen ville si noe mer om hvordan også fattige land eventuelt kan få fordeler av fortsatt globalisering og markedsliberalisme. DFID f eks slår fast at det er innretningen på handelsreformene som er viktig for hvordan man skal kunne redusere fattigdom, og at man vet for lite om hvordan forskjellige handelsreformer slår ut på fattiges levevilkår (DFID, 2002). Her hadde det vært på sin plass å si at vi trenger mer kunnskap om hvordan forskjellige handelsreformer og økt eksport av landbruksprodukter slår ut i forhold til fattigdomsreduksjon og matsikkerhet. Vi trenger også mer forskning for å vurdere egnethet av forskjellige virkemidler. En studie fra UiO og Landbrukets utredningskontor konkluderer med at for å oppnå utvikling må man bearbeide varene selv, og først og fremst bygge opp et hjemmemarked (Lømo, 2004). Andre vil hevde at først må produksjonen økes, så kommer utvikling og bearbeiding, men uansett må hjemmemarkedet bygges opp. Det er positivt at regjeringen vil øke bearbeidingsgraden, men det er for liten vekt på hjemmemarkedet og sør-sør handel. Det er ikke tvil om at det er et veldig behov for økt markedstilgang blant bøndene i u-landene, og da ikke minst til hjemmemarkedet. Men hvordan øke både den nasjonale og internasjonale markedstilgangen? Her er det ikke et enten eller, men et både og, både utvikling av hjemmemarkedet og tilgang på verdensmarkedet.

Med handel tenker man ofte WTO, eksport, internasjonale markeder, landbrukssubsidiering i og tollbarrierer i nord. Men handel og bedret markedstilgang er viktig ikke bare i forhold til verdensmarkedet, men også nasjonalt og lokalt. Problemstillingen for mange u-land er hvordan landets egne landbruksprodukter skal kunne være konkurransedyktige på hjemmemarkedet i forhold til importerte landbruksvarer (subsidierte, dumpet eller i ren markedsliberalistisk ånd). Bøndene i u-land blir ofte utkonkurrert på sitt eget hjemmemarked av forskjellige grunner som man ofte kunne gjøre noe med. Dersom bøndene ikke klarer å være konkurransedyktige i sine egne nasjonale markeder er det vanskelig å tenke seg hvordan de skal kunne nyttiggjøre seg en eventuelt økt internasjonal markedsåpning. Dersom man ikke klarer å komme inn på hjemmemarkedet, hvordan skal man da klare verdensmarkedet? For å være i stand til å utvikle sitt eget landbruk er det stadig flere som mener at MUL og evt andre u-land bør gis rett til å verne sitt landbruk mot import. Det er også mange som mener at dersom i-landene virkelig mener alvor med å handle med MUL-land/utvalgte u-land, bør det gis forpliktende kvoter/garantier om hvor mye i-landene er villig til å importere av visse u-landsprodukter over en lengre periode på f eks 15-20 år, som skulle gi rom for u-landene til å satse og bygge seg opp. Stort sett alle steder i Afrika kan småbøndene fortelle oss at de kan produsere mye mer dersom de hadde et marked for produktene sine. Økt markedsadgang for småbønder er av avgjørende betydning. Dersom man vil oppnå det må markedet styres av staten slik som erfaring viser fra Europa, Nord-Amerika og mer nylig Asia. Selv om markedet skulle fungere helt perfekt er det helt illusorisk å tro at det er mulig å få til en positiv landbruksutvikling i Afrika uten statlig inngripen (Gebre-Madhin et al., 2003).

Etiopia kan tas som et eksempel på hvordan markedsbegrensninger kan virke inn på landbruksproduksjonen og matsikkerheten. Etiopia er kanskje det landet vi oftest har opplevd som sultrammet. Senest i juli, 2003, ble 14 millioner etiopiere rapport å være i hungerfasonen. Heldigvis viste det seg at situasjonen ikke ble så ille som anslagene viste. Det paradoksale med meldingen om 14 mill etiopiere i fare for å bli rammet av sult i 2003, var at etiopiske bøndene året før produserte mye mer korn enn de kunne selge lokalt. Det nasjonale overskuddet var på over en halv million tonn. Hvorfor ble ikke dette overskuddet lagret og distribuert i dårlige tider? Da prisene falt med 80 % i 2002 på grunn av de gode avlingene hadde ikke handelsmennene penger til å kjøpe opp og lagre kornet. Som en del av strukturtilpassingsprogrammene på nittitallet hadde regjeringen privatisert kornhandelen og er ikke involvert i lagring eller distribusjon av korn. Hva som egentlig skjedde med det store kornoverskuddet er vanskelig å si. Det rett og slett forsvant. Bare en fjerdedel av matproduksjonen i Etiopia når det vi definerer som markedet. Etiopiske bønder får bare en tredjedel av markedsprisen, mens i Asia går tre fjerdedeler av prisen til bøndene. 2002s store prisstup bidro til at 2003 produksjonen ble mindre enn normalt - hvorfor produsere når prisene er på bunnivå. I Etiopia som i Malawi og andre afrikanske land stiller man seg de samme gamle spørsmålene: Hvorfor blir ikke korn lagret i gode tider for distribusjon i dårlige tider? Hvorfor prøver ikke myndighetene å bidra til et stabilt og forutsigbart prisnivå som stimulerer bøndene til produksjon? Hvorfor blir ikke korn transportert fra de

nedbørsrike områdene i vest til de tørkeutsatte områdene i øst? Hvorfor satses det ikke på å forbedre infrastrukturen og bygge kapasitet som kan håndtere de tilbakevendende sultkatastrofene?

Internasjonal miljø og ressurspolitikk

Landbruk og naturressursforvaltning er på mange måter to sider av samme sak. Landbruksproduksjon må baseres på bærekraftig bruk av naturressursene. Det er noen som hevder at det har vært for mye fokus på miljø og for lite fokus på produksjon i landbruksutviklingen i Afrika. Jeg deler ikke dette synet. Det er ikke noen konflikt mellom miljøhensyn og landbruksproduksjon. Landbruk og miljø må gå hånd i hånd. Fattige er ofte helt avhengig av naturressurser for å overleve og dermed spesielt sårbare for ressursforringelse. Dette forholdet kommer godt frem i meldingen. Meldingen forplikter seg videre til å følge opp WEHAB-satsingen fra toppmøtet i Johannesburg 2002 om bærekraftig utvikling. Aen i WEHAB står for landbruk. Videre fokuserer meldingen på tørrlandsproblematikken og implementering av forørkningskonvensjonen. Landbruksutfordringene er ekstra store i marginale områder og det er gledelig at Norge fortsatt prioriterer tørrlandene. Dersom man vil bidra til å forhindre fremtidige sultkatastrofer (jfr Sahel på midten av 80-tallet) er utvikling av mer bærekraftige og produktive dyrkingssystemer i tørrlandene noe av mest nyttige man kan gjøre.

Meldingen er tydelig på å understreke regjeringens restriktive holdning i forhold til genmodifiserte organismer, men åpner for kompetanse og kapasitetsbygging på dette feltet: *Generelt bidra til å styrke utviklingslandenes kapasitet innen forskning og forvaltning til å håndtere utfordringene vedrørende genmodifiserte organismer.* Jeg anser det som veldig viktig at u-landene også får ta del i kunnskapsoppbyggingen på dette området og styrker sin forvaltningskapasitet. Det er viktig at også land med en restriktiv holdning til genmodifisering tar ansvar for dette.

Nasjonalt ansvar for fattigdomsreduksjon

PRSP-ene er valgt som regjeringens hovedmekanisme for støtte på landnivå. Jeg skal ikke gå inn på noen diskusjon av PRSP-ene i denne sammenheng. Men dersom PRSP-ene skal kunne være et effektivt redskap i å fremme fattigdomsorientert landbruksutvikling, må landbruksutviklingsaspektet innarbeides i PRSP-ene når det gjelder implementering av disse. Det er i meldingen bygd få broer mellom sektorsatsingene og hvordan PRSP-ene skal operasjonaliseres. For at PRSP-ene skal få en betydning i forhold til landbruksutvikling, vil det være viktig å styrke implementeringen av PRSP-ene på landbrukssiden ved å kanalisere midler og bidra til kapasitetsbygging i institusjonene som har ansvaret for PRSP-ene. Det er som regel lite helhetlig og fattigdomsorientert utviklingskompetanse i sektordepartementer og institusjoner. Samtidig er det ofte lite anerkjennelse for viktigheten av landbruk i finans- og planleggingsdepartementene. Landbruk har lav status og ofte få om ingen resultater å vise til når det gjelder fattigdomsreduksjon. Som van Gardingen (2004) nylig uttalte:

If Agriculture wants to be taken seriously in the development agenda, the case needs to be made external to the sector. In many situations, this will mean groups including ministries of finance or planning, especially in countries that have an advanced PRS process (Poverty Reduction Strategy) which are increasingly linked to direct budget support by donors. These groups and the PRS requires quantitative evidence of the contribution that agriculture makes to poverty reduction and other MDGs. Far too often, the best the "sector" can provide is localised quantitative, qualitative or even anecdotal information. This is one area where there is room for significant improvement.

I Uganda er konflikten åpenbar. Finans- og Planleggingsdepartementet har selv tatt kontrollen med "Plan for Modernisation of Agriculture" og parkert Landbruksdepartementet på sidelinjen.

Giverreform - mer målrettet og effektiv handel.

I dette kapitlet (kap.5) blir størrelsen på utviklingsbudsjettet omhandlet. Meldingen slår fast at det er behov for en radikal og rask økning i det totale globale bistandsvolumet for å nå tusenårsmålene. Det antydes at det er behov for om lag dobbelt så store offisielle bistandsoverføringer som nivået fra 2001-2002. Likevel foreslås det bare en meget beskjeden økning i den norske bistanden fra 0,91 – 0,94 % i 2002-2004 til ca 1 % av BNI en gang fra 2005 og utover. Det er kanskje lettere å arbeide for at andre land skal øke sine bistandsbudsjetter slik som meldingen går inn for, men man kunne jo gått foran med et litt bedre eksempel selv. Når det gjelder landbruk går meldingen inn for en vesentlig økning i støttenivå. Hva "vesentlig" vil si, er ikke godt å vite. Det er skuffende at regjeringen ikke kan tallfeste landbrukssatsingen til f eks 15 % slik den har gjort når det gjelder utdanning. Når noe blir tallfestet og annet ikke, kan det føre til spekulasjoner om viktigheten. For øvrig er selvfølgelig kvalitet vel så viktig som kvantitet, men uten kvantitet er det vanskelig å få til kvalitet dvs vi trenger begge deler. Av den bilaterale norske bistanden har ca 2-4 % av volumet gått til landbruksutvikling i de senere år.

Gode styresett

Gode styresett er av avgjørende betydning for landbruksutvikling og matsikkerhet som for det meste annet. Men det kan likevel være interessant å merke seg at demokrati som er en av indikatorene på gode styresett, ikke nødvendigvis er en forutsetning for å få sving på landbruket og bedre matsikkerheten. Land med begrenset demokrati slik som Kina, Sør-Korea og Taiwan har hatt stor suksess med å redusere matusikkerheten.

Fattigdom og mangel på tilgang til mat i Afrika blir i vesentlig grad forårsaket av konflikt, tørke, feilslått politikk og HIV/AIDS. Mens de underliggende strukturelle forholdene er vel så viktige. Med strukturelle forhold menes fattiges manglende tilgang på ressurser og muligheter; manglende politisk innflytelse og stemme i samfunnet; nasjonale og internasjonale politiske og økonomiske systemer som ikke er utformet til å

ivareta interessene til fattige og marginale grupper. Hvordan skal man klare å endre de strukturelle begrensningene, og hvordan skal man klare å bidra til rammebetingelser nasjonalt og internasjonalt som bedre fremmer utvikling, inkludert landbruksutvikling? Jeg får ikke helt taket på hvilke virkemidler meldingen anbefaler for å adressere disse spørsmålene.

Et mer dynamisk næringsliv - bistandens rolle.

Landbruk er plassert med et eget underkapitel i næringslivskapitlet. Det kunne like godt vært plassert et annet sted f. eks under *FNs tusenårsmål* eller under *Globalt partnerskap for utvikling* (sammen med handel og naturressursforvaltning) eller kanskje under *Nasjonalt ansvar for utvikling og fattigdomsreduksjon underkap. 4.1 God nasjonal politikk – en forutsetning for utvikling*. God nasjonal landbrukspolitikk er helt klart en forutsetning for landbruksutvikling og bedret tilgang på mat for fattige. Men landbruket havnet som en *næringslivsaktivitet med et forlatt produktivitetsfokus*. Jeg synes vi må kunne ha en dobbelt målsetting dvs næringsutvikling med både produktivitet- og fordelingsfokus. Den norske bilaterale bistanden skal konsentreres om land som selv prioriterer landbruk: 2-3 pilotland som skal velges ut i dialog med landene selv, og små og mellomstore enheter i landbruket skal prioriteres. Det blir spennende å se hvilke land som blir valgt ut til å være pilotland og hvilke landbruksaktiviteter som prioriteres i pilotlandene.

Landbruk og næringsutvikling

Meldingen viser til den nye landbruksplanen som ble vedtatt av Regjeringen i april 2004: *Landbruk mot fattigdom – Regjeringens handlingsplan for landbruk i utviklingspolitikken*. Denne planen fokuserer på: Politiske reformer, bredt perspektiv for bedre matsikkerhet, styrke kvinners rettigheter, næringsøkonomisk satsing, primærproduksjonstilrettelegging (innsatsfaktorer, rådgiving, videreforedling, salg og eksport), bærekraftig bruk av naturressursene, sikre bruks- og eiendomsrettigheter for fattige brukere til jord og vann, fokusere på relevant utdanning og produsentnær forskning, tørrlandsproblematikk og HIV/AIDS.

Anbefalingene i meldingen inneholder:

- øke ressursene til landbruksutvikling vesentlig de kommende årene
- tverrsektoriell støtte til landbruksutvikling
- vektlegge rettigheter (mat, jord), produktutvikling, handel og bærekraftig naturressursforvaltning
- fremme landbruket i en bredere næringsøkonomisk satsing
- styrke arbeidet for å forbedre infrastruktur, tjenester, entreprenørskap
- bidra til kapasitetsbygging for uavhengig produsentorganisering som fremmer fattige bønders interesser
- prioritere å tilby egenkapital og lån gjennom Norfund

- bedre utnytting av utviklingslandenes eksportpotensial
- satse på plante- og dyresanitære tiltak
- øke u-landenes, og spesielt MULs, eksport til Norge

Næringsutvikling er tonet noe opp i Stortingsmeldingen i forhold til landbruksplanen. Det er jo naturlig siden landbruk er plassert i næringsutviklingskapitlet. Behovet for politiske reformer for å tilrettelegge for at landbruket virkelig skal bidra til å redusere fattigdommen og nå tusenårs målet om å halvere sulten innen de neste ti år forsvinner delvis i de gode intensjonene for å utvikle landbrukets næringspotensial og dermed bidra til økonomisk vekst. Dette er avgjort en viktig rolle for landbruket som den største produktive sektoren i veldig mange u-land. Landbruket skal skaffe mat, bidra til økt sysselsetting og økonomisk vekst. Hvorfor har man ikke fått dette til i Afrika? Hva er egentlig problemet? Rammebetingelsene for landbruksutvikling i Afrika er for dårlige. Det er behov for grunnleggende politiske reformer for å få sving på landbruksproduksjonen i Sub-Sahara Afrika. Det må lønne seg for småbønderne å produsere.

I motsetning til Afrika, har man i Asia oppnådd veldig gode resultater når det gjelder landbruksutvikling. Matkornproduksjonen ble nesten fordoblet i løpet av de 20 årene fra 1970 til 1990 og andel fattige sank radikalt (I følge Rosengrant & Hazel, 2000, sank andelen fattige i Asia fra 60 % i 1975 til 20 % i 1995). Land som Kina, Taiwan, Sør-Korea, India og Vietnam har hatt en voldsom vekst og utvikling i landbrukssektoren. Gabre-Madhin et al. (2003) forklarer den positive landbruksutviklingen med

- *en sterk stat som spiller en aktiv rolle
- *prisstabilisering og prisstøtte
- *stat og marked i sameksistens
- *statlige intervensjoner til fordel for landbruket f eks når det gjelder rural infrastruktur (fra å skattlegge landbruket til å støtte det)

De landene som har hatt mest landbrukssuksess i Asia, er også land med sterk industriell vekst, som har muliggjort at befolkningsoverskuddet fra et nyskapende landbruk har fått jobber i industrien. Men fattigdommen på landsbygda i India, Pakistan, Bangladesh, Nepal, Burma, Laos og Cambodja, og igjen i Indonesia, er fortsatt enorm selv om Afrika snart har flere lutfattige og sultne enn Asia.

Mens landbruksproduksjonen generelt sett i Asia har økt enormt, matsikkerheten forbedret og fattigdommen sunket, er Afrika fortsatt netto matvareimportører, med negative produksjonstall og økende matusikkerhet. Den rådende politikken når det gjelder Afrika er at markedet skal gjøre jobben for å få skikk på landbruket. Det er vanskelig å se for seg hvordan dette skal gå til, selv om markedet skulle fungere helt perfekt. Den viktigste politiske reformen som man kunne støtte opp fra norsk side kunne være prisstabilisering. Dersom staten tok ansvaret for å stabilisere prisene (og ikke markedet), ville man redusere produsentenes risiko (Gabre-Madhin et al., 2003). Med andre ord kanskje vi kan lære noe av de gode resultatene i Asia? Rammebetingelsene for landbruksproduksjon er for dårlige i Afrika. Så

lenge det ikke lønner seg å produsere blir det ikke sving på landbrukssektoren.

Jeg hadde forventet at man både i stortingsmeldingen og landbruksplanen gikk inn på en analyse av hvorfor det går så dårlig med landbruksutviklingen i Afrika og videre at den landbrukspolitiske dimensjonen ble trukket frem. Både meldingen og planen handler om politikk, men det er ikke mye landbrukspolitikk å spore.

Det sivile samfunn

Regjeringen vil fortsatt legge stor vekt på frivillige organisasjoners innsats som kanal for norsk utviklingssamarbeid. Med unntak av mulig misjonering, er dette positivt i forhold til landbruk og matsikkerhet. De norske NGO-er har sammen med sine samarbeidspartnere i u-land, mange gode resultater å vise til når det gjelder mat og landbruk. NGO-ene har på mange måter ikke tatt landbruk av sin agenda slik som NORAD m.fl. – snarer tvert i mot – landbruksprosjekter har vært prioritert hele tiden. Det kan sies at NGO-ene står for isolerte ”suksess-øyer” i et hav av ”failures”, men mange bekker små er heller ikke å forakte. NGO-ene er blitt mer profesjonelle på landbruks- og matsikkerhetsområdet og kan bidra på en effektiv måte til å nå målene. Regjeringen vil sette ned et utvalg som skal vurdere resultater i bistanden via frivillige organisasjoner. Dette er positivt. Jeg vil anta at på mat og landbrukssiden vil NGO-ene komme ut med positive resultater.

Fredsbygging

Konflikt er en av de viktigste årsakene til sult og matsikkerhet i Afrika. Samtidig som sult og fattigdom på landsbygda også kan være grobunn for sivile uroligheter, borgerkrig og internasjonale konflikter (de Soysa & Gleditch, 2000). Men det kan tyde på at det er økende marginalisering og forverringer i levekårene mer enn generell sult og fattigdom, som fremkaller væpnete konflikter (Schafer, 2002). Landbruksproduksjon og tilgang på mat har en tendens til å forverres i konfliktsituasjoner, samtidig som det er en klar tendens til at sivilbefolkningen i økende grad blir avhengig av primærproduksjon (landbruk) da andre inntektsmuligheter reduseres. Mat blir også ofte brukt som et våpen i konflikten, og konflikter fører ofte med seg nødhjelp i form av mat (jfr det som tidligere er sagt om nødhjelp). Konflikter blir ofte brukt som en unnskyldning for ikke å gjøre noe – isteden for å gå inn går man ut. Tilstedeværelse av internasjonale aktører er spesielt viktig i konfliktsituasjoner. I følge Koffi Annan er utvikling ikke mulig i konfliktsituasjoner. Jeg vil utfordre denne påstanden og kan vise til eksempler bl.a. fra Sudan som viser det er fullt mulig å oppnå landbruksutvikling og bedre matsikkerheten til tross for krigssituasjonen.

Konklusjon

Med noen unntak synes jeg St.meld.nr 35 (2003-2004) er en velkreven og utmerket melding som utviklingsministeren har all ære av. La oss håpe at alle de gode intensjonene i meldingen vil bli oppfylt. Mens

landbruksproduksjonen i Asia har økt enormt, matsikkerheten forbedret og fattigdommen sunket, er Afrika fortsatt netto matvareimportører, med negative produksjonstall, økende matusikkerhet og fattigdom. Jeg tror meldingen har skissert en ny norsk utviklingspolitikk på mat og landbruk, som vil kunne bidra til at man gjennom landbruket klarer å skaffe mer mat, mer sysselsetting og mer økonomisk vekst i u-landene. Men for å bedre sikre at målene blir nådd, har jeg argumentert for en omlegging i nødhjelpspolitikken og en omlegging i landbrukspolitikken i Afrika i forhold til det som er foreslått i meldingen for å sikre bedre rammebetingelser for de afrikanske småprodusentene. Jeg har også foreslått en mer offensiv handelspolitikk for å tilrettelegge for økt markedstilgang både nasjonalt og globalt med mulighet for å beskytte sitt eget landbruk mot import. Sub-Sahara Afrika har så langt vært taperen i globaliseringssammenheng – nå er tiden inne for å samle kreftene og snu denne negative trenden.

Referanser

- Braun, von, J. 2004. "Troubling signs on the world food front?" Commentary in *IFPRI Forum*, March 2004, Washington DC.
- De Soysa, S. & H.P.Gleditch. 2000. *Cultivating peace*. PRIO. Oslo, Norway.
- DFID. 2002. *Eliminating hunger. Strategy for achieving the Millenium Development Goal on hunger*. DFID, UK.
- FAO. 2003. *The state of food insecurity in the world 2003. Monitoring progress towards the World Food Summit and millennium Development goals*. FAO, Rome.
- Gabre-Madhin, E., C.B. Barrett & P. Dorosh. 2003. *Technological change and price effects in agriculture: Conceptual and comparative perspectives*. MTID Discussion paper no 62. IFPRI, Washington DC.
- Gardinger, von, P. 2004. Growth-and-poverty@kingfisher.gre.ac.uk. E-mail consultation, May 2004, DFID, UK.
- IFPRI, 2003. *Overview of the world food situation. Food security: New risks and new opportunities*. Washington DC.
- Lømo, Å. 2004. "Landbrukseksport løser ikke fattigdom." *Bistandsaktuelt* mai 2004, NORAD, Norway.
- Schafer, J. 2002: *Supporting Livelihoods in Situations of Chronic Conflict and Political Instability: Overview of Conceptual Issues*. Working Paper 183. Overseas Development Institute, London.
- Utenriksdepartementet 2004. *Landbruk mot fattigdom – Regjeringens handlingsplan for landbruk i utviklingspolitikken*.

Miljøvern i utviklingspolitikken.

Fra grønn kondisjonalitet til grønnvasking?

Bente Herstad, Senter for utvikling og miljø (SUM)

Meldingen annonserer at miljø er en integrert del av utviklingspolitikken og at Norges relasjon til fattige land ikke er begrenset til bistand og handel, men søkes integrert i en samlet utviklingspolitikk. Dette er positivt. Det gir håp om at Regjeringen tar utfordringene som ble lagt fram av Verdenskommisjonen for miljø og utvikling i 1987 på alvor. Kommisjonen fastslo at Jorda har nok ressurser i til å tilfredsstille alles behov, men ikke nok til å tilfredsstille alles grådighet. Dersom de fattige utviklingslandene kommer opp på samme forbruksnivå av miljøgoder som de rike industrialiserte landene, bryter de naturlige økosystemene sammen. Meldingen fastslår at vi ser effektene av de globale miljøødeleggelsene, og viser til de internasjonale avtalene som er inngått for å snu utviklingen og til Norges egen oppfølging. En uinformert leser får lett inntrykk av at det nå er enighet om å snu utviklingen i riktig retning. Her er det ikke lenger grunn til bekymring. Planer blir lagt og tiltak blir iverksatt for å bøte på sosial urettferdighet og hindre fortsatt overforbruk av naturressursene. Slik er det dessverre ikke. Til tross for økt miljøforbedringer i form av økt energieffektivitet, gjenvinning og kjemikaliekontroll, har det samlede forbruket av naturressurser og forurensningsbelastningen økt (Bugge 2002).

Regjeringens miljøfokus i utviklingspolitikken fremkommer eksplisitt i forslag til oppfølging av FNs 1000 års mål for å bekjempe fattigdom i kapittel 2.3.7, "Mål nr 7: Sikre en miljømessig bærekraftig utvikling", i kapittel 3.6 "Internasjonal miljø og ressursforvaltning" og i kapittel 5.7 "Viktige innsatsområder i norsk utviklingssamarbeid". Til tross for at miljøproblemene er gitt en god og fyldig omtale i tre av de ti kapitlene i meldingen, og miljø er ett av tre tverrgående tema, er koblingen mellom miljø- og fattigdomsutfordringene gjennomgående svak. Det er liten progresjon å spore i de tre dokumentene som Regjeringen har lagt fram på feltet i løpet av de tre siste årene. Regjeringens "Handlingsplan for bekjempelse av fattigdom i Sør mot 2015" fra mars 2002 ga håp om at bekjempelse av sosial ulikhet skulle reintroduseres på linje med miljø i Regjeringens arbeid med bærekraftig utvikling. En gjennomgang av sammenhengen i politikken for fattigdomsbekjempelse for alle sektorer ble varslet. "Nasjonalt handlingsplan for bærekraftig utvikling" (heretter kalt Handlingsplanen), som ble behandlet i 2003, presenterte imidlertid ingen konkrete analyser eller tiltak utover handel og bistand. Nå, etter enda ett år, annonserer meldingen at en rapport fra første fase forventes ferdigstilt i 2004

(side 38) og at det tas sikte på å oppdatere gjeldende Strategi for miljørettet utviklingsarbeid (1997 – 2005). Klare føringer for dette arbeidet burde vært gitt i meldingen.

Meldingen omgår omtale av viktige institusjonelle hindre, interessekonflikter og målkonflikter som er viktig for å endre utviklingen mot et mer miljøvennlig og sosialt rettferdig samfunn. Jeg vil fokusere på behovet for tettere kobling mellom miljøpolitikken og utviklingspolitikken. Den internasjonale enigheten på området er så svak at Norge, som et av verdens rikeste land, må ta et spesielt ansvar for å endre utviklingen i en mer miljøvennlig og sosialt rettferdig retning.

Sammenhengen mellom rikdom, miljø og fattigdom

Meldingen skal ha honnør for å ha tatt opp i seg at det ikke er fattige og ressursvake mennesker som utgjør den store miljøtrusselen. Det påpekes innledningsvis, på side 31, at:

...redusert biologisk mangfold, økt konsentrasjon av klimagasser i atmosfæren og spredning av helse- og miljøfarlige kjemikalier er globale problemer som truer livsgrunnet på jorda og rammer de fattigste hardest

Det er rikdom og ikke fattigdom som forårsaker globale miljøproblemer. Forskningsrådets nasjonal konferanse fra mars 2002, Fattigdom, utvikling og miljø, fastslo at:

Sammenhengen mellom fattigdom og miljø er mer sammensatt enn tidligere antatt, og det er sterkere empiriske belegg for å hevde at miljøproblemer er med på å skape eller forsterke fattigdom heller enn omvendt.

Konferansen viste imidlertid også at det, etter nærmere 25 års satsning på feltet, er lite forsknings samarbeid mellom miljøforskere og utviklingsforskere. Flere utviklingsforskere stilte seg skeptiske til den sterke fokuseringen på miljø i utviklingspolitikken og argumenterte at det var på tide med en frakobling.

Hindringer til å forbedre situasjonen er til en stor grad politiske og sosiale. For å sitere Verdensbankens World Development Report 2003 Sustainable Development in a Dynamic World (side ix):

The 1992 World Development Report identified many policies to deal with environmental problems but it overestimated the capacity of institutions to implement even policies that seemed on the surface to be win-win options. The failure to implement them is most often due to the social and political problems associated with distributing costs and benefits within and between groups and generations.

Ny kunnskap om viktige globale og nasjonale utviklingstrekk og om ulike aktørers rolle i arbeidet med bærekraftig utvikling, er viktige og grunnleggende forutsetninger for å lykkes i dette arbeidet. Det er derfor beklagelig at meldingen kun fokuserer på helseforskning for de fattige og

ikke tar opp forskningssamarbeid om miljø og velferd som en integrert del av utviklingspolitikken. Som det eneste gjenværende universitetsbaserte senter for utvikling og miljø i Norge, har SUM god kunnskap om både de faglige og politiske barrierene. Handlingsplanens mål om bedre samarbeid mellom forskning, næringsliv og forvaltning, mellom ulike vitenskapsgrener og mellom fattige og rike land må følges opp med bevilgninger som gjør slikt samarbeid så attraktivt at det tiltrekker seg de beste. Det internasjonale forskningssamarbeidet må styrkes, og de geografiske rammene for finansiering må utvides. Målet om økt konsentrasjon av bistanden til de fattigste land i Afrika har hittil bare blitt realisert der den ikke skulle gjelde. NUFU avtalen som finansierer forskningssamarbeid mellom universiteter i Norge og i utviklingsland, har ekskludert forskningssamarbeid med mellominntektsland og nyindustrialiserte land i Asia og Latin Amerika. Økt forskning på miljø og velferd i disse landene er viktig både for å øke forståelsen av endringsprosesser i rike og fattige land og for å gi kunnskap om mulighetene for realisering av bærekraftig utvikling i Norge. Kunnskap som er viktig for utvikling av en helhetlig utviklingspolitikk.

Handlingsplanen stadfester at politikken for bærekraftig utvikling må forankres prinsipielt, og det kreves virkemidler som kan omsette mål om prinsipper til konkret politikk. Sju handlingsprinsipper og to virkemidler; forskning og internasjonalt samarbeid gjennomgås. Ikke alle handlingsprinsippene er godt kjent utenfor miljøvernkretser. Jeg vil gå nærmere inn på to som omtales i utviklingsmeldingen.

Økosystemtilnærming

Økosystemtilnærming presenteres, på side 122 i meldingen som et trylleformular som løser alle problemer:

Ved å legge en økosystemtilnærming til grunn for forvaltning av naturressurser og miljø, vil man ha en god basis for å nå både miljømål og utviklingsmål samtidig. En slik tilnærming vil også kunne nå de fattigste grupper som er mest avhengig av tilgang på naturressurser. Samtidig sikres synergi i gjennomføring av de internasjonale miljøkonvensjonene om klima, biologisk mangfold og forørkning.”

Ifølge Handlingsplanen innebærer prinsippet sunn forvaltningspraksis:

tiltak skal baseres på vitenskaplig, tradisjonell og lokal kunnskap for å bevare økosystemenes funksjon og sikre at samfunnsaktiviteter skjer innenfor naturens tålegrenser. Tiltak skal vurderes i henhold til ulik påvirkning fra intensiv bruk til strengt vern. Tiltak skal planlegges for å være tilpasset over tid, til økologiske variasjoner og effekter på tilgrensende økosystemer. I tillegg omfatter prinsippet en aksept for ulike sektorer og brukergruppers behov og mål, samt delegering av ansvar til lavest mulig nivå.

Grunnteksten, som definerte begrepet ”Decision V/6” under Konvensjonen for biologisk mangfold, gir enda sterkere føringer på koblingen mellom miljøvern og mellommenneskelige forhold

(<http://www.biodiv.org/decisions/>). Fire av fem operasjonelle retningslinjer omhandler politiske strukturer og mellommenneskelige forhold:

1. *Fokus på funksjonelle sammenhenger og prosesser i økosystemene*
2. *Bistå rettferdig fordeling av godene*
3. *Anvende tilpassede forvaltningsmetoder*
4. *Forvaltning skal delegeres til lavest mulige nivå*
5. *Sikre tverrsektorielt samarbeid*

Begrepet ble introdusert for å klargjøre at fleksible og lokalt tilpassede løsninger er avgjørende for å sikre bærekraftig forvaltning av naturressurser. Økosystemtilnærming blir i økende grad benyttet internasjonalt for å poengtere at det er nødvendig å unngå en "one size fits all" tilnærming i miljøpolitikken. Det er følgelig like relevant for utviklingspolitikken.

Felles, men differensiert ansvar

Felles, men differensiert ansvar er et annet sentralt prinsipp i Handlingsplanen. Dette innebærer at selv om rike land har hovedansvaret og de økonomiske ressursene til å bekjempe de globale miljøproblemene, kan selv ikke de fattige landene la være å ta miljøhensyn. Dette prinsippet er også nedfelt gjennom arbeidet med bærekraftig utvikling i FN regi. Vi kan imidlertid ikke forvente at fattige land skal ta større hensyn til miljø enn det vi selv gjør i et rikt land som Norge. Vi er her inne på reguleringsparadokset som Benedicte Bull påviser i meldingens strategi for privat sektors utvikling. Til tross for at miljø (sammen med handel) bidro til at Norge havnet midt på treet blant de land som ble rangert i en indeks for samsvar i politikken på utviklingsområdet i 2003 (side 37), fremstår Norge fremdeles internasjonalt som en miljønasjon.

Mange samarbeidsland i Sør har vist stor interesse for norsk forvaltning av naturressurser (side 152 i meldingen). De færreste land har den økonomi og infrastruktur som er nødvendig for å kopiere norsk forvaltningspraksis. Erfaringer i håndtering av interessekonflikter mellom ulike beslutningsnivåer i forvaltningen, så vel som mellom ulike sektorinteresser er imidlertid lett overførbare. Norsk rovdynsforvaltning skal for eksempel ikke overlate ansvaret for den norske ulven til sauebøndene i Hedemark for å følge økosystemtilnæringsprinsippet om at forvaltning skal delegeres til lavest mulig nivå.

En god bistandsdialog på miljøområdet forutsetter sammenheng mellom utviklingspolitikken og den lokale miljøpolitikken i Norge. Forskningsprogrammet ProSus på SUM har påvist at sittende regjering har nedbygget kommunalt miljøvernarbeid i Norge, og nedprioritert sektorintegrering av norsk miljøpolitikk. Regjeringen reduserer dermed muligheten til å følge opp de to siste operasjonelle retningslinjene i praktisk politikk. Meldingen forordner en medisin for fattige utviklingsland som vi selv ikke vil ta.

Grønn kondisjonalitet

Grønn kondisjonalitet var et sentralt utviklingspolitisk tema da miljøvern for alvor kom inn i den utviklingspolitiske debatten på 80- og 90 -tallet. Fra utviklingslandenes side ble det påpekt at for dem var lokale miljøproblemer mer presserende enn de globale miljøproblemene som ble vektlagt i de internasjonale miljøkonvensjonene som ble utformet i FN-regi som respons på Verdenskommisjonens rapport. Tiltak for å hindre global oppvarming ble sett som hindre for økonomisk vekst gjennom mindre industrialisering i fattige land som ikke har økonomi og infrastruktur til å skaffe seg den mest moderne og energieffektive og miljøvennlige teknologien. Tiltak for å bevare biologisk mangfold ville unndra store skog og landområder fra intensiv økonomisk drift og redusere mulighetene for økonomisk vekst.

Fattige land har også særegne miljøverdier av global interesse. Tropisk regnskog, mangroveskoger, korallrev og savanner innehar alle unik flora og fauna som ikke finnes i naturlig tilstand i Nord. Tropisk regnskog ble i tillegg lenge oppfattet som "Jordas grønne lunge" som måtte bevares for å hindre globale klimaendringer som følge av store CO₂ utslipp. Kunnskapen om slike "økosystemtjenester" er blitt mye bedre i løpet av de siste tjue årene, og tropeskogene er nå mer verdsatt for sitt biologiske mangfold enn for sin luftrenseeffekt.

Et grønt fond (Global environmental facility (GEF)) ble etablert i tilknytning til Verdensbanken og UNDP for å finansiere miljøtiltak av global interesse i fattige land. For å skille det klart fra ordinær bistand, ble fondsmidlene begrenset til tilleggskostnader som følge av pålagte miljøtiltak og spesielle miljøtiltak uten lokale utviklingsformål, dvs. hovedsakelig klimatiltak. Biologisk mangfold prosjekter som kunne gi lokale fordeler ble tidligere utelukket fra GEF-finansiering. Dette førte til en uheldig dreining av fokus fra bærekraftig bruk til områdevern.

De fattige landenes muligheter til å utnytte sine miljøgoder til å fremme egen utvikling ble spesielt vektlagt i utviklingen av biomangfoldkonvensjonen. Verken økoturisme eller salg av genetiske ressurser til den nye bioteknologiske industrien har imidlertid svart til forventningene, og GEF har åpnet for økt finansiering av biomangfoldprosjekter. Meldingen refererer til at Norge har støttet en studie i regi av GEF om lokale fordeler av globale miljøtiltak (side 58), og omtaler ikke den viktige omleggingen av bevilgningspolitikken eller de problemer som den tidligere restriktive politikken skapte.

Grønn proteksjonisme

Grønn proteksjonisme er et økende problem for mange fattige land som satser på økt handel som en vei ut av fattigdommen. Stadig flere land ser med bekymring på at de blir utkonkurrert av land med lave miljøstandarder og arbeidslivsreguleringer. I Newsweek (24.05.04) påpekes for eksempel at den eventyrlige økonomiske veksten i Kina ville være umulig å gjennomføre i et demokrati som India (Wehrfritz & Mazumdar 2004). Noe som ble understreket av børsfallet som fulgte i kjølvannet av at det demokratiske valget i India resulterte i et helt uventet regjeringsskifte. I motsetning av det en får inntrykk av ved å lese meldingen, er det ikke nødvendigvis demokrati

og gode arbeids- og miljøreguleringer som tiltrekker utenlandske investeringer og kapital til et land. Stabilt og forutsigbart styresett er et avgjørende kriterium for enhver investor som ønsker å sikre investert kapital i et fremmed land.

Meldingen skal ha honnør for at den ikke bygger luftslott av alternative utviklingsstrategier og teknologier. Den legger imidlertid unødvendige begrensninger på teknologivalg (side 122):

Regjeringen har i sine prinsipper for utviklingssamarbeidet innen energisektoren lagt inn en premiss om at ny teknologi som introduseres i utviklingsland bør være teknisk og økonomisk utprøvd.

Dette kan lett oppfattes som proteksjonistisk. Ny teknologi gir nye muligheter, ikke bare nye problemer. Teknologi som er utviklet og utprøvd i ett samfunn er ikke nødvendigvis like velegnet i et annet. Det kan også stilles spørsmålsteget ved realismen i åpningen for økt innsats på ny fornybar energi i bilateral bistand. Den begrenses til områder som er godt forankret i et solid norsk fagmiljø på samme måte som Norges vassdrags- og energidirektorat har fulgt opp på vannkraftområdet. De små bioenergi- og solenergimiljøene som fins i Norge blir lite konkurransedyktige i en slik sammenheng.

Mottakerorientering

Mottakerorientering og dialog står sentralt i norsk bistand. Dette innebærer en balansering av mottakers og giverens ønsker. Interessekonflikter er ikke begrenset til miljøområdet og kan resultere i at et norsk ønske om partnerskap framfor veldedighet forblir tomme ønsker, på samme måte som det ofte er umulig å få fram de fattige og underprivilegertes prioriteringer i dialog med nasjonale myndigheter og med lokale grupper/organisasjoner som har spesialisert seg på dialog med internasjonale bistandsorganisasjoner og interesseorganisasjoner.

Alf Morten Jerve stiller seg kritisk til den tunge norske satsningen på utviklingslandenes fattigdomsstrategier (PRSP) fordi de mangler lokal forankring. Skal miljødimensjonen innarbeides skikkelig når planene revideres, slik det legges opp til i meldingen, jf side 121, er det viktig at nasjonale miljømyndigheter trekkes aktivt med i arbeidet, og at de gis støtte til å samarbeide med og styrke lokale miljømyndigheter så vel som å øke dialogen med befolkningen som blir berørt av tiltakene.

Miljøpolitikk vil alltid dreie seg om rettigheter, muligheter og kontroll. Det gjelder rettigheter til naturressurser, informasjon og til økonomiske og juridiske virkemidler. Det gjelder muligheter til å utvikle og realisere egne planer og til å ta kontrollen over eget liv. Det gjelder kontroll og oppfølging av vedtatte avtaler og regler. Godt styresett er nødvendig men ikke tilstrekkelig forutsetning for gjennomføring av lokal så vel som av nasjonal og internasjonal miljøpolitikk. Det er imidlertid ingen internasjonal enighet om målene for utvikling. Bedre giverkoordinering er nødvendig for å gi mottakerlandene mulighet til selv å styre sin egen utvikling. Bedre

samordning kan også gi en ny mulighet for at den enkelte giver kan fokusere og spesialisere bistanden. Meldingen annonserer en innsnevring til 1 – 2 tematiske satsninger i hvert mottakerland. Det gis imidlertid ingen klare signaler om hva Norge skal spesialisere seg på. Regjeringens nedprioritering av sektorintegrering av miljø i Norge kan tyde på at miljø ikke vil bli et prioritert satsningsområde i utviklingspolitikken heller. Til tross for store naturgitte så vel som samfunnsmessige forskjeller mellom Norge og de landene som mottar norsk bistand, er en bedre forankring av norsk bistand i norsk virkelighet nødvendig. Som et av Verdens rikeste land har vi et ansvar for å ta de globale miljø og fattigdomsutfordringene på alvor.

Referanser:

- Bugge, Hans Chr. (2002). "Sustainable development – the Challenge for Norway". Pp xvii – xx i Lafferty W.M. et.al. *Realizing Rio in Norway. Evaluative Studies of Sustainable Development*, ProSus, 183 pp.
- Lafferty W.M. et.al. (2002). *Realizing Rio in Norway. Evaluative Studies of Sustainable Development*, ProSus, 183 pp
- Området for miljø og utvikling (2002). *Fattigdom, utvikling og miljø. Panelets anbefalinger*. Nasjonal konferanse. Norges forskningsråd, 38pp.
- Utenriksdepartementet. (2002). *Kamp mot fattigdom*. Handlingsplan.
- Wehrfritz, G. & Mazumdar, S. (2004). "Betting on Reform" i Nesweek 24. mai, ss.33 - 35.
- World Commission on Environment and Development (1987). *Our Common Future*. Oxford University Press, 383 pp.

Marginjustering på et utdatert system

Kommentarer til kapitlet om ”Fredsbygging, overgangsbistand og utvikling”

Ole Jacob Sending, Seniorforsker, NUPI

Historikk

Kapittel ni i Stortingsmelding nr 35 *Felles Kamp mot Fattigdom* er viet ”Fredsbygging, overgangsbistand og utvikling”. Dette kapitlet representerer en bred, internasjonal enighet om at det er nødvendig å se utvikling og sikkerhet i sammenheng. Før vi nærmer oss hva dette kapitlet inneholder kan det være nyttig å kort skissere den etablerte strukturen som utviklingspolitikken fungerer, og må forstås, innenfor. Da det multilaterale systemet (FN og Bretton Woods-institusjonene) ble etablert etter Andre Verdenskrig ble ”sikkerhet” forstått nærmest utelukkende som sikkerhet mellom stater. Krig og voldelig konflikt ble ikke analysert eller diskutert i sammenheng med de interne sosio-økonomiske og politiske forhold i et land. Det utviklingspolitiske feltet, derimot, vokste frem på bakgrunn av helt andre betraktninger og målsettinger. Dette politikfeltet vokste delvis frem i kjølvannet av den avkoloniseringsprosessen som fant sted etter Andre Verdenskrig. Dets sentrale kjennetegn var ideen om å styre, forme og ”utvikle” det som befant seg på innsiden av suverene stater i sør. Dette skulle skje via kunnskapsbasert intervensjon. Et eget sett av institusjoner og forskningsmiljøer kom til å definere det utviklingspolitiske feltet. Disse to politikfeltene ble således etablert med ulike mål og midler, med særegne begrepsapparat.

Utover på 1990-tallet vokste det imidlertid frem en gryende forståelse av behovet for å se underutvikling og krig i sammenheng. FNs Generalsekretær Boutros-Boutros Gali la frem sin *Agenda for Peace* der han tok til orde for å koble målene om fred og utvikling tettere sammen i FNs arbeid. Nåværende Generalsekretær Kofi Annan la i 2001 frem en rapport med tittelen *Prevention of Armed Conflict* som videreførte denne ideen. Annan la vekt på at FN i økende grad måtte fokusere på det å forebygge krig og voldelig konflikt, og ikke bare reagere etter at de hadde brutt ut. Sakte men sikkert har det vokst frem en internasjonal politisk og begrepsmessig enighet om at det er helt sentralt å se utvikling og sikkerhet i sammenheng. Dette til tross: politikfeltene ”utvikling” og ”sikkerhet” opererer fortsatt i stor grad

uavhengig av hverandre, og det er heller få tegn til at det foregår en genuin integrasjon av tenkning og praksis innenfor disse to feltene, både nasjonalt og internasjonalt. Begge politikkkfelt har institusjonaliserte interesser i å bevare sine budsjetter, sine prosjekter, sine profileringsaker.

Justeringer på marginen av et antikvert system

Så til kapittel 9 i *Stortingsmelding nr. 35*. Denne stortingsmeldingen er *ganske bra* gitt den strukturen som den opererer innenfor: En rekke viktige tema, som behovet for fokuset på Sikkerhetssektorreform, på den såkalte GAP-problematikken, og om utviklingspolitiske virkemidler som del av såkalt "fredsbygging" er dekket. Dette er temaer som er identifisert som viktige i den internasjonale debatten om hvordan utviklingspolitiske virkemidler kan bringes inn for å forhindre krig og for å bygge opp og integrere samfunn i post-krig faser. Men stortingsmeldingen er *ganske dårlig* all den tid det verken er noen forslag til endringer eller analyser av de grunnleggende problemene som skyldes todelingen mellom "sikkerhet" og "utvikling". Det historisk etablerte skillet, kanskje man skulle kalle det "vanntette skott", mellom "utvikling" og "sikkerhet" er et helt sentralt hinder for utviklingen av ny politikk, av nye tilnærminger for å hindre krig. Så lenge man ikke tar tak i dette overordnede problemet fremstår mange av de gode tiltakene som foreslås i stortingsmeldingen først og fremst som justeringer på marginen av et system som trenger gjennomgripende reform.

Jeg skal konsentrere meg om fem kommentarer. De fleste av disse er generelle og knytter seg mer til de strukturelle utfordringene som gjelder fredsbygging og forebygging av krig generelt, og mindre til selve innholdet i meldingen. Men fraværet av en diskusjon av disse problemstillingene er nettopp meldingens største svakhet.

Profileringspolitikken og institusjonell motstand

For at man skal kunne planlegge og implementere gode, helhetlige forsøk på å forhindre og løse voldelig konflikt er det ikke nok med bedre koordinering mellom allerede eksisterende organisatoriske enheter innenfor det multilaterale systemet. Det er nødvendig med en ny struktur som gir politisk-institusjonell tyngde for en helhetlig tilnærming som bringer inn perspektiver og policyredskap fra både sikkerhetsfeltet og utviklingsfeltet. Dagens struktur i FN preges av en uendelig rekke av mindre tiltak som søker bedre "koordineringen" mellom ulike organisatoriske enheter som f. eks OCHA, DPKO, DPA, UNDP osv. Stortingsmeldingen er preget av samme språk. Under overskriften "Regjeringen vil", er det *ingen* konkrete forslag til hvordan FN kan rustes til å formulere og implementere mer helhetlige og genuint koordinerte tiltak som bringer inn sentrale elementer fra sikkerhetsfeltet, som fredsbevarende operasjoner, og fra utviklingsfeltets, som bidrag til gjenoppbygging og etableringen av nye institusjoner for såkalt "godt styreset". Man nøyer seg med å henvise til at "Norsk innsats skal bidra til å styrke og utvikle en samlet internasjonal tilnærming anført av FN" (s. 185), og "arbeide i bilaterale og multilaterale utviklingsrelaterede fora for en bred, sammenhengende og godt koordinert innsats..." (s. 183).

Ett eksempel vil klargjøre: Departement of Peacekeeping Operations (DPKO) og Department of Political Affairs (DPA) har i dag ansvaret for det som omhandler alt fra politisk intervensjon i form av diplomati og megling, til militært nærvær på bakken i form av fredsbevarende operasjoner. Det som omtales som konfliktforebygging, der utviklingspolitiske virkemidler er sentrale, er ikke del av denne organisasjonsstrukturen, men er plassert utenfor FNs sekretariat. UNDP har et Bureau of Conflict Prevention and Recovery (BCPR) og Verdensbanken har en lignende enhet for slikt konfliktforebyggende arbeid. Men UNDP og Verdensbanken er separate organisasjoner, med egne styrever og budsjetter. Ett viktig skritt i riktig retning ville være å opprette en felles enhet som både ivaretar de oppgavene som i dag utføres av DPA og DPKO og den type oppgaver knyttet til konfliktforebygging som ligger nært opptil de oppgaver som i dag er plassert innenfor utviklingspolitiske virkemidler.

Når innsatsen ikke settes inn for å få gjennomslag for slike typer reformer, som altså ville gi politisk-institusjonell tyngde til ett organ, hjelper det lite å henvise til behovet for bedre koordinering, slik stortingsmeldingen gjør. Det stemmer riktignok at Norge, som det også fremheves i stortingsmeldingen, har gått i fronten for å etablere et fond for å løse "GAP-problematikken", altså overgangen fra fredsoperasjoner til mer langsiktig bistand. Men frontingen av GAP-problemet fra norsk side reflekterer også noe av problemet. Noe av forklaringen på hvorfor man ikke har kommet lenger i forsøket på å etablere mer integrerte løsninger mellom sikkerhets- og utviklingsfeltet finnes nemlig i det vi kan kalle "profileringspolitikken": Alle stater som deltar i multilaterale fora, særlig FN, for å utvikle nye tilnæringer på dette området, er mer enn noe annet opptatt av å markedsføre seg selv og profilere seg ved å stadig bringe inn nye dimensjoner og begreper ved fredsbygging og konfliktforebygging. Resultatet er at stadig nye saker og dimensjoner legges til, som i sin tur vanner ut agendaen og trekker fokuset bort fra behovet for gjennomgripende og strukturell nytenkning. Ulike land har ulike kjepphester som reflekterer det "eierskap" som disse landene, eller ulike multilaterale organisasjoner, har til ulike problemstillinger. Det er høyst usikkert om denne "profileringsskampen" tjener målet om å finne frem til bedre, mer effektive mekanismer for å bidra til fredsbygging og konfliktforebygging.

Normative spenninger mellom utvikling og sikkerhet:

"Utvikling" og "sikkerhet" har blitt institusjonalisert som separate politikkkfelt, med ulike mål, mandat og redskap. Det er klare tendenser til klassiske "turf-battles" mellom ulike organisasjoner, som DPKO, DPA og UNDP. Ikke bare det: det later til å være en viss spenning internt i Utenriksdepartementet om hvem som "eier" visse saksfelt som beveger seg på tvers av skillet mellom sikkerhet og utvikling. Spenningen mellom disse to politikkkfeltene får også frem *normative* spenninger. Dette er ikke overraskende: Hvert politikkkfelt har blitt institusjonalisert med et tilhørende begrepsapparat og en ekspertise. Dette begrepsapparatet har definert rammene for tenkningen og debatten om policyutforming for hvert felt. Disse begrepene bærer i seg ulike *normative* vurderinger. Når grensene

mellom disse politikfeltene nå utfordres av nye typer krigføring, av nye trusler og utfordringer, kommer disse normative spenningene frem.

Man vil kjenne til den rollen som OECD-DAC spiller i å etablere kriterier for hva som kan defineres som offisiell bistand (ODA). For kun kort tid siden kunne vi lese i Bistandsaktuelt at Norge hadde vunnet en ”foreløpig seier om militærbistand” under DC-møtet i Paris 15-16 april. Bakgrunnen var at Nederland hadde fremmet forslag om at bistandsmidler skulle kunne brukes til støtte til fredsbevarende operasjoner. Norge gikk imot dette forslaget, og statsråd Frafjord Johnson uttalte til Bistandsaktuelt at ”Det er viktig med en grenseoppgang på dette området, ettersom ulike land har brukt kriteriene forskjellig. Det er også nødvendig å se sikkerhet og utvikling i sammenheng. Men det er utviklingsmålene som må ligge til grunn for når man skal vurdere hva som skal kunne rapporteres som bistand.”¹

Det er ikke overraskende at forslaget om å bruke bistandsmidler til fredsbevarende operasjoner møtte stor motstand, og Norge stod sammen med en rekke andre land i sin kritikk av forslaget. Gitt at FNs Tusenårsmål er definert som den overordnede målsettingen for utviklingspolitikken, bør midlene settes inn på å nå disse. Det er også grunn til å være bekymret for en ”militarisering” av utviklingspolitikken. Men: dersom man er enig i den første setningen i stortingsmeldingens kapittel ni om at ”Det er åpenbart at krig og voldelig konflikt skaper fattigdom og på kort tid kan ødelegge mangeåring utviklingsinnsats”, er det kanskje behov for en bredere politisk debatt om hva som kan gjøres for å styrke FNs ressurser og beredskap til å intervensere for å forhindre og begrense de skadene en krig påfører et samfunn.

Vi vet at FN sårt trenger mer ressurser til dets fredsbevarende operasjoner. Dersom krig ikke bare påfører menneskelig lidelse direkte, men også setter langvarig innsats for bedre levekår, helse og utdanning i fare, er det ikke gitt at bistandsmidler ikke bør kunne brukes til å styrke fredsbevarende operasjoner og andre tiltak som er ment å hindre og løse voldelig konflikt. I det minste er det behov for en debatt om hvordan man skal kunne mobilisere mer ressurser til fredsbevarende operasjoner. Dette reiser spørsmålet om den *normative* begrunnelsen for at man f. eks ikke skal kunne benytte bistandsmidler til å finansiere fredsbevarende operasjoner som foretaes i FN-regi. Fredsbevarende operasjoner er, tross alt, ment å stabilisere et ustabil samfunn og forhindre at folk blir drept. Er ikke hele poenget med begrepet ”human security”, som også nevnes i stortingsmeldingen, at man ser på individets ”frihet fra frykt og overgrep” i sammenheng med frihet fra sykdom og hunger?

Fasetenkningens problem og fredsavtalers strukturerende kraft

Forsøket på å løse GAP-problematikken representerer en gryende anerkjennelse av problemet med fasetenkning: Fasen der krigen faktisk pågår, defineres som et eget rom der ett sett av virkemidler er tilgjengelig og der militær tekning dominerer. Den humanitære krisen som følger av denne

¹ Sitat hentet fra artikkel ”Gny om våpen i Paris” av Ellen Hofsvang, Bistandsaktuelt nr. 4, 2004. Se: <http://www.bistandsaktuelt.com/Lesartikkel.asp?ID=2408>

tenkes likeledes som et eget rom der andre aktører, som OCHA, Røde Kors og andre humanitære organisasjoner er sentrale. Overgangen fra den umiddelbare post-konflikt fasen, der humanitære oppgaver er prekære, går så over i en ny fase der tradisjonelle utviklingspolitiske virkemidler settes inn. Denne fasetenkningen stikker kjepper i hjulene for en bedre forståelse og tilnærming til gjenoppbygging og stabilisering av et samfunn etter en konflikt. Det mest tydelige eksempelet på dette finner vi i hvordan militær tenkning får prege politisk praksis frem mot en ferdig fredsavtale. Fasetenkningen tar i liten grad tar inn over seg følgende: militære målsettinger er å vinne krigen, mediere forhandlinger frem til en fredsavtale så fort som overhodet mulig. Man overser den politiske tyngden og den strukturerende kraften til slike fredsavtaler og hvordan den vil få prege den politiske utviklingen i lang tid. Ved å ta utgangspunkt i en fredsavtale mellom krigførende parter som basis for gjenoppbygging bidrar man potensielt til å legitimere de gruppene som har grepet til våpen for å nå politiske mål, og de facto marginalisere de moderate gruppene som nettopp ikke har tatt til våpen, og som *ikke* sitter ved forhandlingsbordet når en fredsavtale hamres ut. Afghanistan og Kosovo er begge eksempler på dette. En slik fasetenkning, der militære betraktninger, humanitære betraktninger og utviklingspolitiske betraktninger sees i faser som følger etter hverandre bidrar ikke til å etablere helhetlige, ”cross-cutting” tilnærminger. I denne forbindelse er det også relevant å nevne at den såkalte ”whole of government approach” – der representanter fra justis-, forsvars-, handels- og utenriksdepartementet møtes for å meisle ut helhetlige og koordinerte tilnærminger som man har etablert i en rekke land ikke later til å ha blitt etablert i Norge. Dette er en svakhet.

Myke og harde trusler?

Hvorfor skiller man mellom ”myke” og ”harde” trusler? (s.180). Stortingsmeldingen omtaler blant annet HIV/AIDS som ”myke” trusler. Det ville vært mindre overraskende dersom dette stod på trykk i et forsvarspolitisk dokument. Når det står i et utviklingspolitisk dokument er det oppsiktsvekkende. På et nylig avsluttet møte organisert av NYUs Center on International Cooperation og Inter Africa Group i Addis Abeba var det bred enighet om at man i Afrika definitivt *ikke* opererer med et slikt skille. For dem er HIV/AIDS en like ”hard” trussel som noen annen. Dersom man skal ta enkeltindividet på alvor er det en god ide å være seg bevisst de begrepene man bruker. Dette er riktignok et klassisk akademisk poeng om behovet for et refleksivt forhold til de begreper og ord man bruker for å beskrive og omtale ting. Men det *har* unektelig politiske konsekvenser. Dersom man vil plassere de trusler som f.eks afrikanere selv mener er de viktigste høyt på den internasjonale politiske agendaen virker det mot sin hensikt å kategorisere trusler på denne måten. Gjennom en slik språkbruk viderefører man det som alltid har vært utviklingspolitikkenes svøpe, nemlig at de problemene som den forsøker å løse ofte defineres som ”myke” og som mindre viktig. De ”harde” truslene – de som *virkelig* betyr noe i internasjonal politikk – fremstår i et slikt perspektiv nettopp som alt annet enn det som omhandler utviklingspolitikken. For å gi utviklingspolitiske

virkemidler en mer sentral rolle i å forebygge krig og konflikt er en slik inndeling av trusler alt annet enn produktiv.

Kampen mot terrorisme

1990-tallet representerte en ny utvikling der borgerkriger fikk en sentral plass i den internasjonale politiske debatten. Dette var da også bakgrunnen for at tenkningen om sikkerhet og utvikling gradvis endret seg. Mange av de sentrale utviklingspolitiske virkemidlene siden den gang har nettopp vært rettet mot å styrke det sivile samfunn og mot å bygge demokratiske og åpne statlige institusjoner som bolverk mot voldelig konflikt og overgrep. Det sivile samfunn skulle styrkes vis a vis staten. Etter terroristangrepene i 2001 har den internasjonale politiske debatten endret seg. USAs kamp mot terrorisme innebærer på mange måter en reversering av den trenden man så på 1990-tallet: Staten og dets etterretningsapparat styrkes for å kontrollere og overvåke samfunnet, og på den måten bekjempe terroristgrupper. USA har i denne kampen mot terrorisme alliert seg med stater som er alt annet enn demokratiske. Dette kan kalles en "vertikaliserings" av sikkerhetspolitikken, der forholdet stat-samfunn militariseres. I mange afrikanske land anser man den USA-ledede kampen mot terrorisme som en større trussel mot fred og utvikling enn terrorismen selv. Slike problemstillinger vil prege debatten om forholdet mellom sikkerhet og utvikling i tiden fremover. Det er en svakhet at stortingsmeldingen ikke reflekterer over implikasjonene av denne utviklingen for målet om mer effektiv forebygging og håndtering av konflikter i utviklingsland.

Litteraturltips:

- Chesterman, Simon (2004) *You, the People: Transitional Administration, State-Building, and The United Nations*. Oxford University Press.
- Cousens, Elizabeth, Chetan Kumar and K. Wermester (red) (2001) *Peacebuilding as Politics: Cultivating Peace in Fragile Societies*. Lynne Rienner.
- Duffield, Mark (2001) *Global Governance and the New Wars. The Merging of Development and Security*. Zed Books.
- Griffin, Michele (2003) "The Helmet and the Hoe: Linkages Between United Nations Development Assistance and Conflict Management" *Global Governance*, vol. 9, no. 2
- Uvin, Peter (2001) "Difficult Choices in the New Post-Conflict Agenda: the International Community in Rwanda after the Genocide". *Third World Quarterly*, April.
- Wood, Bernard (2001) *Development Dimensions of Conflict Prevention and Peace-Building* [Second Draft]. Independent study prepared for the Emergency Response Division, UNDP.

Om forfatterne

Torild Skard er forsker på NUPI. Utdannet lærer (cand.paed). Hun har tidligere vært lektor på Statens spesiallærerhøyskole, førsteamanuensis ved Universitetet i Tromsø og Arbeidsforskningsinstituttene i Oslo, stortingsrepresentant og lagtingspresident, direktør for kvinnespørsmål i UNESCO (Paris), regionaldirektør for UNICEF i Vest- og Sentral-Afrika (Abidjan), ekspedisjonssjef for multilateral avdeling i Departementet for Utviklingshjelp og Utenriksdepartementet samt spesialråd (asst. utenriksråd) for bistandssaker i Utenriksdepartementet.

Desmond McNeill, er forskningsleder og tidligere Senterleder ved SUM (Senter for Utvikling og Miljø, Universitet I Oslo). Han er utdannet sosialøkonom og har mange års erfaring fra forskning, undervisning og praktisk engasjement i bistand. McNeill har nylig utgitt (sammen med Morten Bøås) *Global Institutions and Development: Framing the World?* (London: Routledge 2003) og *Multilateral Institutions: A Critical Introduction* (London: Pluto Press 2003.)

Alf Morten Jerve er sosialantropolog og assisterende direktør ved CMI. Han har jobbet med bistandrelaterte spørsmål i over 20 år både som forsker og konsulent, og i praksis gjennom NORAD og Verdenbanken. Han har interessert seg spesielt for spørsmål knyttet til distriktsutvikling, fattigdom og bistandens rolle og effekt.

Ketil Fred Hansen har dr. grad i afrikansk historie fra SUM. Hansen har arbeidet med praktisk bistandsarbeid i Kirkens Nødhjelp og som førsteamanuensis ved Utviklingsstudiet på Høgskolen i Oslo. Nå leder han forskernetteverket Idégruppen Nord/Sør i Stavanger.

Axel Borchgrevink er leder for avdeling for utviklingsstudier ved NUPI. Han har doktorgrad i sosialantropologi, og har tidligere vært ansatt ved SUM. Han har også erfaring fra bistandsarbeid, blant annet som daglig leder av Utviklingsfondet. Borchgrevink er med i styret for Idégruppen Nord/Sør.

Benedicte Bull er seniorforsker ved Senter for Utvikling og Miljø. Hun har doktorgrad i statsvitenskap og har arbeidet med problemstillinger knyttet til privatisering og liberalisering i Latin Amerika, multilateral bistand og regionalisering. Bull sitter i styringsgruppen for Idégruppen Nord/Sør.

Arne Melchior har doktorgrad i samfunnsøkonomi, leder avdelingen for internasjonal økonomi ved NUPI og har i mange år forsket på internasjonal handel, globalisering, regionalisering og nord-sør-spørsmål

Ruth Haug er professor i utviklingsstudier på Norges landbrukshøyskole der hun også er leder for Noragric: Senter for internasjonale miljø og

utviklingsstudier. Haug har arbeidet med landbruksutvikling sult og fattigdom i en årrekke i Norge og internasjonalt.

Bente Herstad er utdannet økolog fra Universitetet i Oslo, og har arbeidet med miljø- og utviklingspolitikk i mange år. Hun har nasjonal og internasjonal erfaring fra formell og uformell sektor og er nå direktør for Senter for utvikling og miljø (SUM) ved Universitetet i Oslo.

Ole Jacob Sending er seniorforsker ved NUPI. Han har skrevet sin avhandling om eksperters rolle i det multilaterale systemet, og arbeider for tiden med et forskningsprosjekt om forholdet mellom sikkerhet og utvikling.