

# Utviklingspolitikk i endring?

Helge Hveem

Professor emeritus

Institutt for statsvitenskap, UiO

# ‘Utviklingspolitikk’

- «.. summen av de politiske grep og verktøy Norge aktivt benytter for å påvirke faktorene som setter rammen for utvikling i fattige land « (St.meld.13 (2008-09):10)
- For vidt begrep i forhold til realiteten ettersom de to viktigste ‘organiske’ relasjonene med u-land er unntatt politisk grep: Statens Pensjonsfond Utland (SPU) og de statseide selskaps direkteinvesteringer. Fordi:
- De er markedsaktører, og SPU skal maksimere inntekter
- Kan dette likevel endres? Under denne regjering? Hvis ikke:
- Verktøykassen består dermed av bistands- og handelspolitikken

# Det utviklingspolitiske systemet

- *Politics* er avgjørende for *policy*, men den siste er i hovedtrekk lagt ved etablert konsensus
- Den er fremkommet ved realpolitisk kooptasjon og ved gjentatt politisk kompromissing
- Spiren er rådgiver Anders Buraas' notat 1951 til partisekretær Haakon Lie (DNA) med indirekte støtte fra FN-sambandets sekretær Adolf Sandbo (sitat:). Resultat Kerala-prosjektet.
- Terje Tvedts alternative tolkning av systemet overser spiren(e) ser det 'nasjonal-korporativistiske systemet' som  
«om det står utenfor det ordinære sosiale liv, ubemerket av bestemte filtreringer av virkeligheten og ubesudlet av maktkamp og personlig ærgjerrighet (Tvedt 2009:11)

# Behovsrettet eller strategisk utviklingspolitikk?

- Valg av mottakerland, senere 'samarbeidsland' og nå 'fokusland' (Brende) en blanding av faste partnere og vekslende nye
- Utviklingspolitikken er for handelspolitikken del lite endret, norske næringsinteresser avgjør; men:
- Den er gjenstand for endring mot mer 'strategisk' bruk av bistanden, 'fleksibilisering' av budsjettmidlene som gir rom for frihet i disponeringen (Støre-Solheim-strategien)
- Spiren var utenriks- eller sikkerhetspolitisk skapt, senere mer behovsrettet bistand (men anglofil!), fra 1990-årene og spesielt 2000-årene i større grad bestemt av utenrikspolitiske hensyn

# Påstand

- Vi vil få relativt lite endring i utviklingspolitikken praksis, som følge av regjeringsplattformen også delvis i retorikken
- Grunnene er
  - at konsensus består i hovedtrekkene
  - det inngås kompromisser når den utfordres
  - den nåværende regjeringsplattformen er resultat av byttehandel av standpunkter der konsensus' største utfordrer, FrP, er bundet
  - blir plattformen utsatt for flere 'Utsira- utbrudd' vil de to regjeringspartiene ikke kunne få støtte til utviklingspolitisk reform

# Utenriksøkonomisk-politisk beslutningsteori

Beslutninger (policy) er en funksjon av så vel

- Faktorer, aktører og institusjoner på internasjonalt nivå: forpliktelser for og forventinger til norsk policy

som nasjonalt systems

- Interessegrupper: misjon, næringslivets aktører og interesseorganisasjoner, og ideelle organisasjoner
- Staten som
  - et sett institusjoner og deres relasjoner/organisering
  - aktør, med spesielt aktive statsråder og andre som tøyer policy

# Verktøy handelspolitikk

U-min er her generell og 'klassisk', lite presis.

- Endringsfaktoren her er bilaterale og regionale handelsavtaler mens WTO står i stampe; N kan diskriminere positivt med de bilaterale (mens USA og EU gjerne drar fordeler av dem)
- Kjernespørsmål likevel: hvordan bidrar økt handel til utvikling? Som i Sørøst-Asia ved selektiv proteksjonisme og gradvis liberalisering, eksportinntekt til investeringer og import, kunnskapsbygging og produktivitetsvekst, og
- ved å bygge institusjoner som kompensere tap ved frihandel, geografisk og sosial fordeling av vinsten, integrasjon
- Den 'nye' faktor: dra fordeler ved globale verdikjeder, men det krever fokus på direkteinvesteringenes rolle

# Verktøy bistand: kritikk og forsvar

- Er bistandens mål - gjøre seg selv overflødig – glemt?
- Måldefinisjonen for øvrig er blitt mye mer mangfoldig og mindre hierarkisk
- Kritikkens hovedpoeng: bistanden virker ikke (eller ikke godt nok). Men:
- Undervurderes problemene som skaper 1/3-problemet? Og hvor mye som flyter tilbake til Norge
- Idealister og realister: er de nødvendigvis motsetninger? 'Godhetsregimet' er realpolitikens utenrikspolitiske kort.
- Dimensjonen inngangs- og utgangskritikere skiller mer



# Om endringsforslagene, I

- Ingen uenighet om å bekjempe korrupsjon, men hvordan?
- Redusere volumet (1-prosenten)? Innenrikspolitisk motstand mot det, utenrikspolitisk verktøy (markør).

Men er det motsetning mellom utviklingsbistand og humanitær bistand?

- Effektivisering, resultatorientering: evalueringsproblematikk, attribusjonsproblemet. Vi vet ikke nok. Eks Aideffect.

Og kan/vil politikerne egentlig vite mer om det?

- Konsentrasjon om færre land: mer økonomisk-administrativ styring versus fortsatt strategisk, diplomatisk verktøy

# Geografisk spredning 1970-2013

Region	1970	1980	1990	2000	2013
AFRIKA	15	40	39	48	48
AMERIKA	5	16	21	22	31
ASIA	8	18	15	28	28
EUROPA	-	2	1	7	10
MIDT-ØSTEN	3	3	6	8	15
OSEANIA	-	2	1	2	1
Totalt	31	81	83	115	133

# Endringsforslagene, II

- Konsentrere om færre sektorer.

Betydelig spredning også her, over der «vi kan gjøre en forskjell»? Er «Olje for utvikling»? Institusjoner koplet til noen områder vi kan bedre enn de fleste? Hvorfor utdanning?

- Stimulere private investeringer.

Tvetydig viten om utviklingseffekten, norske beslutningstakere trenger mer, ikke tro på automatikken

- Fra budsjett- og programbistand til prosjektbistand?

Dvs. slå kontra fra den strategiske bruken

# Hva med humanitær hjelp

- Står i dag for 10-12 prosent av totale bistandsbudsjettet
- Er siden 1990-årene innrettet mot individnivået, ikke statsnivå og blitt rettighetsbasert (fattige, kvinner vektlagt)
- Blir de verste krisene 'glemt'? Medienes unnlattelse og UD's (følger de hverandre så tett som Tvedt hevder?)
- Etter homoloven i Uganda: Oslo FrP foreslår totalt kutt av hjelp til menneskerettighetskrenkende land, mot den rådende policy
- Vi vet ikke mye om virkningene av hum-hjelpen
- Er økt hum-hjelp en konkurrent til utviklingsbistand? Kan denne hjelpen bli mer enn marginalt kuttet?

# Internasjonalt nivå betyr noe for policy!

- Utenlandsk kritikk er ganske lik den norske og ofte kilde til den
- Handelspolitikken betinges av WTO, men bilaterale avtaler er en ubrukt mulighet, kanskje ....
- Kinas politikk en ny utfordring, hva betyr den for Norge ?
- Norsk bistandspolitikk i stor grad influert av Verdensbanken og OECD/DAC, jfr. Busan- og Paris-erklæringene om effektivisering og annet de seneste årene
- Dreies norsk bistand mot de mellom-utviklede land, de 'kom-mende økonomiene'?

# Oppsummering

- Det norske utviklingspolitiske systemet er konsensuspreget
- Det vedlikeholdes av policy-kompromisser, ofte frembrakt ved de partipolitiske avtalene for regjeringsdannelser (politics)
- Kompromisset innebærer at altruistisk dreven policy får drive egne arenaer, men at den delvis også benyttes for bredere utenrikspolitiske formål
- Kritikken øker men har få muligheter for gjennomslag:
- Det blir få og små endringer i policy, så lenge utfallet i politics er som dagens regjeringsplattform