

Utvikling i sør: veldigighet eller solidaritet?

Arbeiderpartiets mål er avskaffelse av fattigdom og en mer rettferdig global fordeling. Vi ønsker med dette heftet å invitere til en bred debatt om hvordan vi skal bidra til å skape internasjonal utvikling, rettferdighet og en effektiv bistand i årene som kommer.

Nye utfordringer for utviklingspolitikken

Noen tiår tilbake var bistand en av de viktigste pilarene for utvikling i flere fattige land. Bistand er fortsatt betydningsfull, men handel, naturressurser og pengestrømmer fra arbeidsmigranter er blitt viktigere. Dersom bistand og utviklingspolitikk skal være effektiv må den tilpasses nye globale forhold. For eksempel stjeler krig, HIV/Aids og skatteparadiser formidable summer fra utviklingsformål hvert år. 73 prosent av verdens befolkning lever i områder som er, eller har vært, i konflikt. UNDP slår også fast at FNs tusenårsmål ikke kan nås uten at klimaendringene stanses. Samtidig som globale styringsinstrumenter mangler, har det blitt vanskeligere for nasjonalstatene å beskytte egne markeder, verne seg mot eksterne prissjokk eller rett og slett utforme nasjonale mål og prioriteringer.

Matvarekrisen er den siste i rekken av utfordringer. Målene om en aktiv utviklingspolitikk som grunnlag for internasjonal solidaritet og beskyttelse av norske interesser består, men nye globale utfordringer gir behov for nytenkning og revurdering av virkemidlene.

Hvorfor bør Norge ha en aktiv utviklingspolitikk og gi bistand?

Den norske velferdsstaten – en eksportartikkel?

Mange fattige land i sør står i dag overfor de samme utfordringene som vi i Norge gjorde for bare noen få tiår siden. De er svært avhengige av naturressurser og har behov for gjenoppbygging etter konflikt. Dette inkluderer jobbskaping og økonomisk og sosial utvikling. Men selv om hverdagen i sør på flere måter kan virke kjent for oss, er virkemidlene som tas i bruk ofte ganske forskjellige.

I Norge bygde vi velferdsstaten på basis av universelle ordninger og store kontantoverføringer til husholdningene. Bistand til fattige i sør er derimot ofte preget av veldigighet, behovsprøving og sosiale tjenester. Selv om Norge var et relativt fattig land, hadde vi små sosiale forskjeller. Dagens fattige land sliter med enorme gap mellom fattige og rike. I Norge ble arbeidsmarkedet viktig for økonomisk politikk og velferdsutvikling, men sysselsettingstiltak legges ofte lite vekt på i bistandspolitikk sammenheng. Samarbeid, organisasjonsdeltakelse, sosial dialog og kamp for likestilling er viktige deler av den norske utviklingsmodellen.

Vi sikret nasjonale ressurser med stort statlig eierskap og deltakelse i økonomien. Hos oss er skattlegging en grunnleggende fordelingsmekanisme, og oljeinntektene blir brukt til fordel for hele folket. I økende grad har vi forsøkt å støtte opp under samme politikk i land i sør. Men dagens regjering møter kritikk for å ha gått i retning av å "politisere" bistanden. Enkelte hevder at bistanden er blitt på-virkningsinstrument for norske politiske interesser, mens andre hevder bistand må gi uttrykk for våre egne erfaringer og politiske veivalg.

Hvilke erfaringer, ideologi og interesser mener du vår utviklingspolitikk og bistand skal tuftes på framover? Kan den norske modellen "eksporteres" og er det riktig å gjøre det?





Hvor i all verden setter vi inn innsatsen?

Norge har i de senere år valgt hovedsamarbeidsland for utviklingspolitikken ut fra kriterier som fattigdom, inntektsnivå og hvem som trenger hjelpen mest. Fattigdom og svakt styresett utarmer befolkningen i de aktuelle land, men har også ringvirkninger som dempet vekst i nabolandene, økt fare for regionale konflikter, epidemier og i bredt perspektiv ustabilitet, terrorisme m.m. for det internasjonale samfunn. Sånn sett kan det gi mening å velge samarbeidsland ut fra graden av fattigdom. På den annen side er risikoen også størst ved å velge de fattigste landene fordi vi vet at bistand og utvikling ofte fungerer best i land hvor det er institusjoner og godt styresett. Samtidig har flere av de fattigste landene eliter med ekstrem velstand, og mange land har store forekomster av naturressurser. Dette kan tyde på at manglende fordeling er en vel så viktig barriere for utvikling som landenes generelle fattigdomsnivå.

I praksis er Norge til stede med bistand i 108 land. Mange av programmene er valgt ut fra strategiske hensyn som at Norge har hatt historisk tilstedeværelse, har andre (for eksempel økonomiske) interesser i landene og/eller har kompetanse på felt som utgjør sentrale utfordringer for disse landene.

Vi har i Norge for eksempel kunnskap og erfaringer innen fred og forsoningsarbeid, velferdspolitik, ressursforvaltning, energi, likestilling, klima samt arbeidsmarked og forhandlinger. Vi vet at land i en overgangsfase etter konflikt er avhengig av bistand for å komme på fote og derfor er det Palestina, Afghanistan og Sudan vi i dag gir mest bistand til. Ingen av dem er valgt ut fra "fattigdomskriterier", men Norge kan like fullt spille en sentral rolle i disse landene. Det kan også være land hvor Norge vurderes som en mer akseptabel partner enn for eksempel stormaktene, og hvor Norge i allianse med andre kan spille en rolle (Midtøsten, Sri Lanka, Sudan). Støtte til land i konflikt, eller programstøtte på utvalgte områder kan også skape regionale positive ringvirkninger i fattige naboland. Selv om behovene for hjelp kan være størst i de fattigste landene, kan effekten og merverdien av norske bidrag i noen tilfeller være større i andre land. Både presse, opinion og Riksrevisjon har satt økt søkelys på etterrettelighet, effektivitet, kamp mot korrupsjon og krav til rapportering m.m. i utviklingspolitikken. Dette er viktig, men underslår ofte at utviklingspolitikk i utgangspunktet er en "risikosport".

Hvilke type land skal norsk bistand satse på? Skal risiko, behov, eller verdien av norske bidrag avgjøre hvor vi setter inn innsatsen? På hvilke områder kan og bør Norge bidra til gjøre en forskjell?

Demokrati og folkestyre

Mange av verdens fattigste land har store forekomster av naturressurser. En stor del av verdens gull, diamanter, platinum, olje og gass er for eksempel samlet i Afrika. Samtidig scorer mange av de samme landene svært dårlig når det gjelder fordeling av ressursene og fattigdom for det store flertall. I Norge har vi erfaringer med at demokrati, folkelig deltakelse og organisasjonenes medvirkning fører til god fordeling, samfunnsstyring, stabil politisk utvikling, økonomisk vekst og velferd. En rekke av verdens gjenværende diktaturer befinner seg i den fattige delen av verden. Autoritære eliter tilraner seg ressurser og begrenser folkets mulighet til å delta, organisere seg og mobilisere med legitime krav om rettferdig fordeling.

Et folkestyre krever folkelig deltakelse. Her spiller det sivile samfunn og fagbevegelsen en viktig rolle. Norske organisasjoner har erfaringer å dele. Krav til "godt styresett" har gjerne også ensrettet fokus på myndigheter og forvaltning, mens det ofte kun er politiske rettigheter, demokratiske partier og organisasjoner som kan tvinge fram endring av maktstrukturer og nok politisk vilje hos myndighetene til faktisk å vise godt styresett.

Er våre "vestlige" verdier om demokrati og deltakelse universelle verdier? Burde vi legge mer vekt på mål om demokrati i vår utviklingspolitikk? Er det for lite søkelys på folkelig engasjement, organisasjonssamfunnets styrke og frihet, og det sivile samfunn?

Hva kan man oppnå med bistand?

I Norge har vi hatt store forventninger til hva bistanden skulle oppnå. Men hvor mye kan man forvente når over 100 land må dele på en sum penger som er mindre enn det vi bruker på barnehager i Norge? I mange tilfeller har bistand virket mot sin hensikt og bidratt til avhengighet og stillstand. Mye av bistanden er det også vanskelig å måle effekten av. Den første samlede resultatrapporten for norsk bistand slår imidlertid fast at: "Global bistand bidrar i begrenset grad til økonomisk vekst, men i betydelig grad til menneskers og staters overlevelse og utvikling. Bistanden har særlig bidratt til høyere levealder, bedre helse og utdanning". Men bistand kunne uten tvil hatt langt større effekt dersom alle land hadde satt bistanden sin i sammenheng med andre politiske virkemidler og pengestrømmer. Uansett kan bistand i mange tilfeller være det lille "dyttet" som bidrar til endring dersom ting gjøres riktig.

Hva mener vi norsk bistand kan og skal bidra til å oppnå? Hvordan sikrer vi folkelig oppslutning om våre ambisjoner?

Hvor mye bistand?

Norge ligger på topp i verden med sine 0,98 prosent av brutto nasjonal inntekt gitt til bistand. Mange vil kanskje si at det skulle bare mangle siden vi er et av verdens aller rikeste land. Like fullt er dette under målet om én prosent av BNI. Enkelte hevder imidlertid at prosentmålet er blitt et mål i seg selv og overskygger en nødvendig debatt om innhold og profil på bistanden. Andre vil hevde at den store enigheten om prosentmålet har bidratt til å gi mer rom for diskusjon om strategi og innhold. Det er i tillegg blitt fremført argumenter om at pengedebatten overskygger debatten om andre rammebetingelser vi gir utviklingslandene.

For å nå målet om én prosent må bistandsøkningen gå til såkalt ODA-godkjent* bistand og ODA-land. Det begrenser vår handlingsfrihet. Den afrikanske union er nå engasjert i flere fredsbevarende operasjoner i Afrika der det er de afrikanske landene som stiller med personell. Vi har fått flere henvendelser fra noen av disse landene med spørsmål om vi kan støtte dem slik at de settes i stand til å gjøre denne jobben. Det kan vi ikke, siden støtte til militære operasjoner ikke faller inn under den ODA godkjente bistanden.

Hvor viktig er én prosent målet? Skal vi innføre en praksis der vi prioriterer og konkretiserer den årlige økningen? Skal vi binde oss til prosentmål utover 1 prosent eller heller si at ressurser til kvalitative mål bør økes – som for eksempel fred og forsoning, rettferdig fordeling, helse og utdanning?

Næringslivets samfunnsansvar

Angolas skatteinntekter fra Statoils virksomhet er like store som den norske bistanden til hele det sørlige Afrika til sammen. På få år kan Statoils inntekter bli høyere enn det norske bistandsbudsjettet til hele Afrika. Samtidig lever langt over halvparten av befolkningen i Angola under fattigdomsgrensen og landet scorer høyt på internasjonale indekser over korrupsjon m.m. Norge har ikke krav eller egne retningslinjer til vårt næringsliv om hvordan de skal opptre i land ute.

Hvordan sikrer vi at både offentlige og private kommersielle aktører tar samfunnsansvar i fattige land? Bør norske myndigheter stille forventninger eller krav om at norske bedrifter skal respektere grunnleggende menneskerettigheter, arbeidstakerrettigheter, miljøstandarder osv i andre land?

Større sammenheng i politikken

Veldig mye av vår nasjonale politikk har også internasjonale ringvirkninger og konsekvenser. Dette gjelder for eksempel vår klima- og miljøpolitikk, jordbruks og handelspolitikk, sikkerhetspolitikk, helse og utdanningspolitikk samt migrasjonspolitikk. Vår nasjonale og internasjonale politikk inneholder dessuten store dilemmaer, fra rollen som oljenasjon til klimaforkjemper og vårt eget ressursforbruk. Hva betyr det for eksempel å skulle være både bistandsaktør innenfor oljeforvaltningen, og eier av et kommersielt oljeselskap som opererer i land som mottar bistand? Hvilke konsekvenser har det for vår utenrikspolitikk at land i sør oppfatter oss som proteksjonistiske når vi ønsker å beskytte vårt landbruk ved å stenge deres varer ute? Og hva skal vi gjøre med det? Sverige og et par andre land har forsøkt seg på ulike systemer for å måle "nasjonal" politikk opp imot internasjonal fattigdomsbekjempelse.

Det er ikke bare bistand som finansierer utvikling. For eksempel anslås det at fattige land taper over 600 millioner dollar hvert år via skatteparadis, dvs. 12 ganger så mye som den årlige summen for å gjennomføre FNs tusenårsmål. Tidligere har også det internasjonale samfunn diskutert hyppig hvordan ulike typer global skattlegging hadde kunnet bidra til å finansiere utvikling.

Har vi nye løsninger for å øke fattige lands ressurser? Hva må til for å sikre at politikken vår henger sammen på alle områder, nasjonalt og globalt?





Prosjekter eller budsjettstøtte?

Lite internasjonal samordning gjør at mye taler for at Norge burde satse hardt på å få til mer internasjonal koordinering eller satse enda mer på de multilaterale institusjonene som FN, og mindre på stat-til-stat bistand. Samtidig blir det vanskeligere, kanskje umulig i mange tilfeller å da vurdere effekten av norsk bistand. Det samme gjelder prosjektstøtte versus budsjettstøtte. Bistanden har tradisjonelt vært mye basert på prosjekter som har hjulpet mange, men som i noen tilfeller har gitt lite varige virkninger. Derfor har man vridt noe mer over til generell budsjettstøtte hvor resultatene av norske penger kan være vanskeligere å måle. Evalueringer viser at bistand virker best der Norge på samme tid involverer seg i politisk dialog, faglige bistands-programmer og konkrete prosjekter som etterspørres lokalt.

Hvor skal balansen mellom målbarhet og behov gå? Hvordan kan vi bidra til mer internasjonal samordning?

Nye aktører

Vi arbeider aktivt for gjeldslette og å endre de internasjonale finansinstitusjonenes politikk overfor fattige land. Samtidig er land som for eksempel Kina i ferd med å ta over som lånegiver og investor i andre fattige u-land. Det betyr i noen tilfeller at det blir lettere for autoritære statsledere å få finansiert sine prosjekter uten krav om respekt for menneskerettigheter eller økonomisk redelighet. Ikke bare privat næringsliv, men også private givere er blitt stadig viktigere på utviklingsarenaen. Kritiske røster hevder at dette tar fokuset vekk fra at systematisk samfunnsendring krever at sosiale bevegelser og myndigheter er involvert. Samtidig har for eksempel private donasjoner til GAVI-alliansen bidratt til å forhindre 2,9 millioner premature dødsfall. Mikrokreditt er et annet område med suksess hvor private også er inne.

Hvis investeringer, penger og lån uten betingelser blir så viktige at vår bistand med krav til demokrati og samfunnsendring blir uinteressant, hvordan får vi da til en dialog om rettigheter og samfunnsendring? Hvordan skal vi forholde oss til store nye aktører som f.eks. Kina?

LINKER

<http://dna.no/utviklingssamarbeid>

www.norad.no

<http://www.rorg.no/Artikler/1843.html>

www.bistandsaktuelt.no

Til fotnote på side 3:

*Hvilke land som kan motta "utviklingshjelp", ODA (Official Development Assistance), defineres av OECD ved deres Development Assistance Committee (DAC).

Mikrokreditt; er lån til fattige og iderike mennesker som ikke får hjelp gjennom vanlige banksystem fordi de mangler sikkerhet eller stabil inntekt.