

Revolusjonens forløpere og konsekvenser

Øyvind Eggen*

Sammendrag

Det skjer en dreining i utviklingspolitikken som kommer til uttrykk i form av mindre oppmerksomhet på konkrete endringer i lav- og mellominntektsland, og økte ambisjoner om politiske og institusjonelle løsninger på «globalt» nivå. I praksis innebærer dette et brudd med bistandens originale formål og etos, og gjør sannsynligvis bistanden mindre nyttig for bistandens målgrupper. Utviklingen kan forklares med intern dynamikk i utviklingspolitikken og insentiver blant viktige aktører, og er muliggjort delvis fordi aktører som tidligere bidro til å bremse slike avvik fra bistandens originale formål, selv vender oppmerksomhet mot det «globale». Utvikling får lite politisk oppmerksomhet, så lite at vi ikke egentlig vet om dette er en ønsket utvikling fra bevilgende myndigheter (parlamentet) eller ikke. Artikkelforfatteren tar til orde for at det tas grep som sikrer at eventuelt fortsatt dreining av utviklingspolitikken mot globale fellesgoder blir gjenstand for offentlig debatt og politisk bevisste valg.

Nøkkelord: globale fellesgoder · bistand · utviklingspolitikk · fattigdom

En «stille revolusjon» er et godt uttrykk for pågående endringer i utviklingspolitikken som Nikolai Hegertun beskriver i denne utgaven av Internasjonal Politikk. Jeg har observert «revolusjonen» fra ulike utkikkspunkt, blant annet som utviklingsforsker ved Nupi, fagdirektør i Norad, samt ledelse- og konsulentarbeid for mange bistandsorganisasjoner, og kjenner godt igjen hva Hegertun beskriver.

* Øyvind Eggen er leder for Kunnskapsbanken i Norad fra 1. november 2021. Teksten ble skrevet mens han var uavhengig næringsdrivende konsulent.

Kontaktinformasjon: Øyvind Eggen, e-post: oyvind@eggen.cc

©2021 Øyvind Eggen. This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International License (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>), allowing third parties to copy and redistribute the material in any medium or format and to remix, transform, and build upon the material for any purpose, even commercially, provided the original work is properly cited and states its license.

Citation: Eggen, Ø. (2021). *Revolusjonens forløpere og konsekvenser*. *Internasjonal Politikk*, 79(4), 377–387. <http://dx.doi.org/10.23865/impol.v79.3508>

Revolusjonen er «stille», men ikke umerkelig. Det skjer en tydelig bevegelse over tid, ikke så mye i praksis – bistandsarbeidet fortsetter omtrent som før – men i *oppmerksomhet*. Bevegelsen går fra hva vi kan kalle tradisjonelt fattigdoms- og velferdsorientert bistandsarbeid med vekt på konkret endring i lav- og mellominntektsland. Den går til et «globalt» nivå der omdreiningspunktet er felles internasjonale utfordringer, det tematiske spekteret er bredere og ambisjonene ofte handler om politiske og institusjonelle løsninger. Interessen for hva som skjer «på bakken» i utviklingsland synes begrenset til hva som kan uttrykkes i tall i globale resultatrapporter.

De fleste involverte er nok ikke like bevisst på at det samtidig skjer en dreining mot (globale) fellesgoder, som skiller seg fra tradisjonelle bistandstiltak ved å være ikke-ekskluderende og ikke-rivaliserende goder. Derfor er Hegertuns essay nyttig og god folkeopplysning for bistandsfolket. Men mye av dreiningen mot det «globale» betyr ikke nødvendigvis mer fellesgoder, bare at tradisjonelt bistandsarbeid får «globalt» fortegn.

Jeg bruker hermetegn fordi «global» i denne sammenheng ikke betyr globalt i geografisk forstand. I praksis betyr det nesten det samme som «vestlig»: Det «globale» viser til diskurs, politikk, institusjoner og penger som i hovedsak sirkulerer i et ganske lukket univers i veletablerte institusjoner i vestlige hovedsteder og New York – med satellitter i andre byer som Nairobi, Beijing eller Seoul. Ikke-vestlige stater deltar, men oftest som lunkne støttespillere.

Rent geografisk snakker vi derfor om en bevegelse fra lav- og mellominntektsland («Sør»), som var utviklingspolitikkenes tradisjonelle siktepunkt (selv om makta alltid lå i Nord), til et nytt siktepunkt: hovedsteder i Vesten. Det som går i den retning er politisk oppmerksomhet, diplomaters og strategers tid og reiser, deler av bistandsbransjen og den konsulentdominerte kunnskapsindustrien som omgir den – og penger: Større deler av bistandsmidlene tar en omvei via en *annen* vestlig hovedstad enn den hovedstaden der de ble bevilget, før restbeløpet settes i arbeid et sted i nærheten av sluttbruker. Også de politiske referansepunktene flyttes: Bistandsorganisasjonene legger stor vekt på både å påvirke og tilpasse seg globale prioriteringer – i kontrast til en veletablert norm om at bistand bør tilpasse seg mottakerlandenes prioriteringer og målgruppenes uttalte behov.

Slik sett kan det som de involverte oppfatter som et løft og en utvidelse av utviklingspolitikken til det høyeste mulige (globale) nivået, like gjerne forstås som en tilbaketrekning. Kanskje vil historien se det som en geografisk respons på det vestlige hegemoniets fall (Eggen & Roland, 2014): Omtrent samtidig som vestlige land mistet sin bistandsfinansierte dominans i mange mottakerland, trakk de seg tilbake til det eneste sted der Vesten fortsatt har hegemoniet, nemlig Vesten. Det er nok villedende historieskriving, men kunne blitt et bra essay.

Uansett er det ikke fruktbart å se «det globale» som et geografisk fenomen. Jeg forstår det som et diskursivt domene – men med høyst konkrete effekter fordi det påvirker politikk, diplomati, institusjoner og pengeflyt. Det er et domene preget av en bærende ide om harmoni, felles interesser og politiske synergier, i motsetning til

øvrig mellomstatlig samarbeid som i større grad bygger på ideen at stater har motstridende interesser som må forhandles i et anarki-preget og ofte ganske dysfunksjonelt system. «Global» gjør det derfor enklere å forestille seg at det finnes et domene av verdier, interesser og politikk som er hevet over og nærmest løsrevet fra de enkelte stater. På gode dager blir det kanskje mulig å glemme at alt, også utvikling, skjer og må skje innenfor suverene stater. En av fordelene med slike forestillinger er at de gjør det mer komfortabelt for vestlige utviklingsaktører å snakke om viktige spørsmål uforstyrret av at det hegemoniet som vestlig utviklingspolitikk (og hele utviklingsbegrepet) bygger på, er i ferd med å forvitte mens de snakker.

I denne replikken forsøker jeg å supplere Hegertuns historiefortelling med å vise til noen av «revolusjonens» forløpere, noe som også kan forklare hvorfor den pågående revolusjonen er ekstra «stille». Deretter løfter jeg noen prinsipielle, politiske, ideologiske og etiske sider som fortjener mer oppmerksomhet.

Revolusjonens foranledning og forløpere

Min viktigste innvending til Hegertuns essay er at han forklarer den «stille revolusjon» som en relativt nylig respons på eksterne forhold. Han sier at verden har endret seg på en måte som gjør at «mange av vår tids store utviklingsproblemer [er] globale i utstrekning», og sier implisitt at det er denne relativt nylige erkjennelsen som forklarer endringene.

Det er i beste fall upresist. For det første er det ikke noe nytt at «vår tids store utviklingsproblemer er globale i utstrekning», og for det andre er det ingen ny erkjennelse.

Allerede da vestlig bistand i sin nåværende form ble initiert i årene etter andre verdenskrig, var utviklingsutfordringer sett i lys av globale utfordringer. Slik har det vært siden, selv om utfordringene har variert: kolonimakt og avkolonialisering, kommunismens framvekst, oljekrise, (de)regulering av verdenshandelen, internasjonalt koordinerte bølger av diktatur, demokrati og autokrati, stater som truer den globale orden, globalisering, terrortrussel og migrasjon. Responsen har i hovedsak vært lokale bistandstiltak (som i dag), men *litt* av løsningen har alltid vært å styrke noe som minner om globale fellesgoder lenge før begrepet ble lansert: den multilaterale arkitekturen, en global markedsøkonomi, stabilisering av stater som truer den internasjonale orden (vanlig under den kalde krigen, senere som respons på terrortrussel og migrasjon), mekanismer for gjeldshåndtering, spredning av kunnskap, teknologi og industri, og mye annet. Ikke alt er idealtyper på globale fellesgoder, men det ligner, og viser at slikt har vært på blokka helt siden starten.

Jeg ser ikke *vesens*-endringer i det siste som kvalifiserer til radikalt ny tenking – revolusjon – i utviklingspolitikken. Bortsett fra kanskje to: Det har skjedd mye i relasjonen mellom Sør og Nord som gjør at den etablerte dikotomi og rollefordeling mellom rik giver og fattig mottaker er mindre produktiv – men fortsatt er mange titalls land trygt plassert på hver sin side av den gamle dikotomien. Dessuten er

klimautfordringen både en relativt ny og en idealtypisk kandidat til globale fellesgoder. Men jeg ser klima mer som et unntak enn eksempel på en bølge av kvalitativt nye utviklingspolitiske utfordringer.

Det må altså være andre forklaringer på den pågående stille revolusjonen enn som respons på endring i verden. Nedenfor følger noen forsøk på å forklare revolusjonen i lys av utviklingspolitikkenes egen dynamikk.

Dikotomien som forsvant

Et av de mest omdiskuterte spørsmål i utviklingspolitisk debatt gjennom tidene er knyttet til «de fattiges interesser» og «nasjonale egeninteresser» – inkludert debatten om hvorvidt dette er en interessekonflikt eller ikke. På sitt mest konkrete var spørsmålet om det er greit å bruke bistand til å finansiere egne bedrifters virksomhet i utviklingsland, men det berørte mange andre veivalg. En annen stor debatt gikk langs en markeds- og industriorientert, økonomisk liberal orientering (*Washington consensus*) og en mer sosialt og velferdsorientert tilnærming, sistnevnte med tyngdepunkt i Nord-Europa og hos ikke-statlige organisasjoner. Selv om det er to forskjellige debatter, gikk aksene ganske parallelt, kanskje delvis fordi den ene posisjonen hentet legitimitet hos «stemmer fra Sør» (riktignok håndplukket og nær fullfinansiert av vestlig bistand), mens den andre ble mistenkt for å være på lag med vestlig kapitalisme. I virkeligheten fantes begge sider av debatten i rikt monn i mottakerlandene.

Debatten landet egentlig aldri, men ideen om en konflikt mellom fattiges behov og egne behov bleknet i årene etter tusenårsskiftet i de fleste giverland. Mange ble lei av debatten, ikke minst beslutningstakere og strateger i vestlige utenriksdepartementer som mente det måtte være lov å ha to tanker i hodet på en gang. De fleste giverland løsrev bistanden fra egne næringsinteresser, og det ble mindre oppmerksomhet om denne interessekonflikten. Bistanden fortsatte riktignok å sikre attraktive hjemlige arbeidsplasser – ikke i private bedrifter, men i en storindustri av bistandsorganisasjoner, konsulenter og andre nær fullfinansiert av bistand – men det fikk lite oppmerksomhet.

Dette skjedde til bakteppet av et veldig spesielt tiår, som allerede hadde fjernet ideen om at utvikling er resultat av harde prioriteringer mellom politiske mål. I 1990-årene, etter murens fall og den tredje verdens påkobling til det liberale demokratiet, var det for første gang mulig å tro på enighet om hva som var god utvikling. Utviklingspolitikken, som i flere tiår hadde vært arena for en ideologisk og hegemonisk konflikt mellom Nord og Sør, og Øst og Vest, var trygt forankret i et (vestlig) hegemoni. FN brukte enorme ressurser på å etablere forestillingen om at utviklingspolitiske formål var gjenstand for synergi – i kontrast til nasjonal politikk, der man normalt tar for gitt at politikk handler om å balansere motstridende interesser. Rio-toppmøtet insisterte på harmoni mellom miljø og økonomisk utvikling (selv om ingen av partene syntes det var så enkelt i egne hjemland), og resten av tiåret ble brukt til studier, rapporter, prosesser og toppmøter som hamret inn ideen om at

nesten alt som er godt (og bistandsfinansiert) hører sammen i form av synergier og ikke målkonflikter.

Så kom tusenårsårene, som ytterligere visket ut Nord/Sør-dikotomien og gjorde spenningen mellom fattiges interesser og givers interesser irrelevant ved å etterlate inntrykket av global enighet om prioriteringer. God bistand var ikke lenger forstått som resultat av krevende politiske avveininger, men av mest mulig penger og effektive programmer.

I Norge fikk vi drahjelp av Jonas Gahr Støre, som lyktes godt i å dekke over dikotomien, blant annet gjennom begrepet «engasjementspolitikk». Om du leser dokumenter fra UD i dag, kan du få inntrykk av utviklingspolitikken har noe magisk ved seg som unngår de målkonflikter som gjelder all annen offentlig ressursbruk: Høyere prioritet til ett politisk mål betyr lavere prioritet til et annet. I UD's univers er det mulig å forvalte enorme ressurser – mye penger, politisk oppmerksomhet, diplomaters og byråkraters arbeidstid – til nytte både for norske interesser, fattige lands interesser og hele verdens interesser samtidig. Beslutningstakere og saksbehandlere vet selvsagt at det må gjøres avveininger, men svekket bevissthet om interessekonflikter gir økt handlingsrom for UD, og arbeidsro i det utviklingspolitiske ordskiftet.

I praksis fortsatte UD å bruke bistand til å fremme norske interesser i stor skala, om ikke gjennom næringslivsbistand. Bistand er UD's kanskje viktigste diplomatiske verktøy: Bistand, eller løfter om bistand, styrker Norges omdømme og gir tilgang til relasjoner, møteplasser og posisjoner, som igjen gir stor gevinst i arbeidet for å styrke norske interesser overfor enkeltland og internasjonalt, for eksempel i viktige FN-organisasjoner der makta møtes. Bistand brukt strategisk for slike formål er sjelden best mulig bistand til avskaffelse av fattigdom, så dette skjer til prisen av mindre effektiv bistand – en kostnad som til syvende og sist tas av verdens fattige. Men slikt kommer ikke fram når UD forteller hvordan departementet disponerer bistandsmidler. Det er mulig fordi konflikten mellom fattige lands behov og rike lands behov har forsvunnet fra utviklingspolitisk diskurs.

Fremveksten av «det globale»

Omtrent i samme periode ble «det globale» introdusert. Ikke i form av noe substansielt nytt i internasjonal politikk, men som et nytt, populært og ikke minst lønnsomt *konsept* i utviklingspolitikken, med Norge som en av forløperne.

Alle regjeringer i Norge har etter årtusenskiftet har smykket seg med «globale» initiativ – de største er helse, regnskog og utdanning – som har tatt store deler av de årlige økninger av bistandsbudsjettet og definert regjeringens internasjonale engasjement. Dette står i kontrast til Norges tidligere rolle som en ivrig pådriver for at bistand må være kontekstuel tilpasset hvert enkelt lands uttrykte behov.

Helse er både en forløper og det beste eksemplet. Internasjonal helse er en gammel profesjon, og helsebistand har eksistert i flere tiår. Begge ble nærmest over natten omdøpt til «global helse», og endret samtidig utenrikspolitisk status, med en

sterkere posisjon i mange lands utenrikspolitikk. Det førte også til mer av helsefolks og bistandsfolks oppmerksomhet ble vendt mot et globalt konglomerat av nye institusjoner i kompliserte styringsoppsett av offentlige og private aktører, og mye bistand ble brukt på disse institusjonene (Eggen & Sending, 2012).

I årene som fulgte så vi noe lignende, men i mindre grad, med annen bistand. Det er nesten ikke et bistandsformål som ikke på en eller annen måte har fått fornavnet «global» de siste ti-femten år – global fattigdom, global utdanning, global matsikkerhet, global psykisk helse, global mineinnsats, og så videre.

For et tiår eller to siden tror jeg mange bistandsfolk ville vært stoltere om det stod «lokal» foran det de jobbet med, særlig om de også kunne si at deres arbeid var viktig i den nasjonale innsatsen for utvikling i et bestemt utviklingsland. Slike aspirasjoner har bleknet: Bistandsfolk med ambisjoner i dag sikter globalt.

Den økte bruken av et bestemt ord må ikke overvurderes, men det har praktiske konsekvenser. På sitt enkleste trekkes mer penger, menneskelige ressurser og reisevirksomhet mot «globale» organisasjoner og prosesser. Bistandsorganisasjoner bruker mye tid på å forstå, påvirke og tilpasse seg global policy, sannsynligvis på bekostning av arbeidet med å forstå nasjonal politisk økonomi i landene der de driver bistand. I en profesjon som tidligere la prestisje i mottakerorientering og mottakeransvar, men også nasjonal politisk påvirkning og endring «på bakken», strømmer nå de flinkeste og mest ambisiøse mot det globale, altså vestlige hovedsteder, ivrig opptatt med å mekke på globale løsninger. I dette lukkede kunnskapsuniverset – støttet av en global kunnskapsindustri av konsulenter – får de stadig bekreftet (og finansiert) disse globale løsningene på det som fortsatt er akkurat like lokal fattigdom som før.

Mye av denne dreiningen innebærer likevel ikke noe stort avvik fra tradisjonell bistand, bare at noen ressurser tar andre veier. Størstedelen av bistanden drives videre omtrent som før. Men det er likevel en viktig foranledning til den endringen som Hegertun beskriver, i retning av globale *fellesgoder*. Når utviklingspolitikkenes gravitasjonspunkt allerede er flyttet til det globale – med en forventning om at alle med ambisjoner bør være med på denne reisen – er terskelen senket for en mer radikal forflytning av bistandens oppmerksomhet og ressurser til noe helt nytt.

Revolusjonen

Globale fellesgoder skiller seg nemlig fra tradisjonell bistand på mange måter. Det overordnede politiske målet er nytt, med vekt på alles interesser i motsetning til spesifikke behov i lav- og mellominntektsland. Sentrale elementer i bistandsprofesjonens etos har endret seg: Normalt streber bistanden etter å tilpasse seg uttrykte lokale og nasjonale behov og skape håndfaste resultater på bakken, nå forventes tilpasning til globale prioriteringer med vekt på politiske og institusjonelle løsninger. Det institusjonelle landskapet er også nytt, med tyngdepunkt i et vestligdominert konglomerat av «globale» organisasjoner med liten eller ingen forankring i de land der utviklingspolitikken er tenkt å virke.

Til sammen er dette en dramatisk endring – hva Hegertun omtaler som revolusjon. Og det er den historiske bakgrunnen jeg har forsøkt å tegne opp her, som gjør at revolusjonen er «stille».

Det skyldes altså ikke at verden har forandret seg. Den skyldes at *utviklingspolitikken* har forandret seg, på en måte som la veien åpen for radikale endringer uten å bli møtt med en politisk og ideologisk ryggmargsrefleks om at dette egentlig er et avvik fra bistandens originale formål og etos.

For ordens skyld kan endringen heller ikke forklares med at bistandens opprinnelige formål er mindre relevant: Andelen mennesker i desperat fattigdom er omtrent som da bistand oppstod etter andre verdenskrig, på grunn av befolkningsveksten.¹ Giverlandene er mye rikere enn den gang, så finansieringsevnen er ikke svekket. Forskning om bistandens effekter tilsier at bistanden har bedre effekt nå enn før, så muligheten til å bidra er større.² Når bistand avviker fra sitt opprinnelige formål, er det derfor en omdisponering som bare kan begrunnes med endringer hjemme, ikke ute.

Det er selvsagt en reell omprioritering. Globale fellesgoder betyr lavere prioritet til fattigdomsreduksjon, lavere vektlegging av reelle og uttrykte behov hos lav- og mellominntektsland og deres fattige befolkninger – og mindre bistand til velprøvde, effektive tiltak som fungerer godt til å redusere fattigdom. Det betyr høyere prioritet til noe som er i alles interesse, både fattig og rik. Riktignok er det ofte mest interessant for fattige, men det er likevel en reell nedprioritering av deres interesser. Det er bare svært sjelden at globale fellesgoder også er blant de *mest mulig effektive bidrag* til å støtte fattige land og folk med bistandens begrensede ressurser. Derfor tar verdens fattige kostnaden ved investering i globale fellesgoder, ved at penger øremerket å dekke deres behov blir til mindre direkte nytte for dem.

Slik omdisponering er et legitimt politisk valg. Men det er problematisk at det ikke ser ut til å skje som uttrykk for endrede politiske preferanser. Snarere er det noe som bare «skjer» på grunn av en slags tyngdekraft i det utviklingspolitiske systemet, og fordi det foregår så stille vet kanskje ikke bevilgende myndigheter (parlamentene) at det skjer. En særlig grunn til at dette er problematisk, er at bistand er gjenstand for noen uheldige insentiver: Det har alltid vært fristende for de som forvalter bistanden å bruke den til andre formål enn de bistanden er øremerket til, og globale fellesgoder er ikke noe unntak. UDs hovedmål er selvsagt å ivareta norske borgeres interesser, mens bistand i prinsippet er eksklusivt øremerket andre borgeres interesser. Globale

¹ At antallet er omtrent det samme, er selvsagt uttrykk for enorm suksess i kampen mot fattigdom, siden verdens befolkning er flerdoblet. Jeg skriver «omtrent samme størrelsesorden» fordi det ikke finnes troverdige historiske data på antallet fattige mennesker verden før 1990-tallet, men antallet ekstremt fattige i dag er ikke langt fra den samlede befolkning i utviklingslandene da bistanden oppstod.

² At bistanden gir bedre effekt nå, kan forklares både med at bistand er blitt bedre og at mottaker-siden klarer å utnytte ressursene bedre, sannsynligvis en kombinasjon.

fellesgoder bidrar til å kombinere disse. Det er også organisatoriske insentiver: globale fellesgoder innebærer tilgang til møteplasser – vestlige hovedsteder, i samme møterom som mektige stater og i økende grad også verdens store selskaper – som er langt mer attraktive for de enkelte diplomater og utenriksdepartementene, enn fattige lands hovedsteder. Politisk ledelse utgjør ingen motmakt til dette: Norsk erfaring viser hvordan både den enkelte statsråd og hele regjeringer kan hente gevinst både ute og hjemme ved å smykke seg med globale satsinger («global ledertrøye» er så velbrukt at det er blitt en vittighet i bistandsbransjen). Opposisjonen synes kanskje dette er akseptabelt i påvente av at neste gang er det deres tur. Og fordi det hele skjer «stille», uten oppmerksomhet om at dette er et avvik fra bistandens opprinnelige formål og etos, unngår det offentlig oppmerksomhet og ingen tvinges derfor til å begrunne det politisk.

Klima som særtilfelle

Klimautfordringene er både et veldig godt eksempel og et særtilfelle. Å bremse klimaendringene er antakelig det idealtypiske eksemplet på nettopp fellesgoder: til nytte for alle og ønsket av alle, selvsagt også verdens fattige og deres folkevalgte. Men du finner antakelig ingen av disse som synes vi skal bruke bistandspenger til det. Da er det de som tar kostnaden i form av mindre bistand tilgjengelig for andre formål de har mer direkte nytte av. Det er utfordrende av mange grunner.

Generelt er ikke lett å forsvare å finansiere et globalt fellesgode med den lille andelen av statsbudsjettet øremerket fattige lands borgere, istedenfor resten av statsbudsjettet som er mye større og øremerket et rikt lands borgere. Klimautfordringene skiller seg ved å være en direkte konsekvens av en velstandsfest som de fattige ikke fikk være med på, men likevel lar vi dem betale for opprydningen. Bistandsfinansiert utslippsreduksjon er derfor et av de groveste brudd på «forurenser betaler»-prinsippet. Det må også ses i lys av at rike land har lovet utviklingsland penger til å løse klimautfordringene – tallfestet til minst 100 milliarder dollar per år. Dette var i praksis en forutsetning for mange utviklingsland for å skrive under Parisavtalen. Det var tydelig sagt at det skulle komme i tillegg til ordinær bistand, selvsagt fordi mange fryktet at finansieringen ville skje nettopp gjennom dreining av den eksisterende bistanden. At tilleggsmidlene ikke er levert, og at land som Norge i stedet bruker eksisterende bistand til å finansiere utslippsreduksjon, er kanskje Parisavtalens største løftebrudd.

Når man likevel belaster bistanden, er det fordi bistanden har en egen kostnadsprofil. Om vi legger til grunn at bistand påvirker flere og ganske sikkert skaper mer velstand og velferd per krone enn noen annen del av statsbudsjettet, er bistandsmidler budsjettets dyreste penger. Men rent politisk er de nesten gratis: Norske borgere blir ikke direkte berørt (bortsett fra en liten elite av bistandsarbeidere) og hva man må kutte for å finansiere utslippsreduksjon får ikke offentlig oppmerksomhet.

Et interessant tankeeksperiment er om det ikke fantes bistandsbudsjetter i rike land. Med dagens oppmerksomhet og politiske strømninger er jeg overbevist om at man likevel hadde funnet penger til internasjonalt engasjement for å bremse klimaendringene. Kanskje ville det vært enklere å ta store økonomiske løft til slike tiltak, fordi resten av statsbudsjettet er mye større og man ikke har en imaginær øvre grense som prosentandel av bruttonasjonalinntekten. Slik sett vil det kanskje styrke mulighetene til å investere internasjonalt i utslippsreduksjon – etterfulgt av årlige økninger – om dette løsrives fra bistandsbudsjettet.

Hvis det er riktig, betyr det kanskje at «den stille revolusjon» i utviklingspolitikken ikke handler om å muliggjøre investeringer i globale fellesgoder. Det handler bare om et sted å sende regningen til. I verste fall svekker det muligheten til å ta store investeringer, om beløpene nærmer seg grensen på en prosent av BNI.

Hvem er de kontrarevolusjonære nå?

Bistand til globale fellesgoder kan forstås som en ny versjon og en ny fase i en vel etablert drakamp innen utviklingspolitikken mellom fattige lands interesser og mer egennyttige politiske mål. Den største forskjellen er at sistnevnte nå er globale fellesinteresser, og at arbeidet for de nye målene har en annen form, nemlig globale fellesgoder, mens det før var snakk om nasjonale egeninteresser, oftest i form av næringsinteresser.

Uavhengig av hva man mener er politisk riktig prioritering, bør alle være enig i at slike viktige avveininger i bruk av offentlige ressurser er verdt en offentlig diskusjon der begge syn kommer til uttrykk. Men denne «stille» revolusjonen eksponeres ikke i det offentlige ordskiftet, og få eller ingen av de involverte har interesse av å eksponere det som skjer. Norad, som har lønnet Hegertun i arbeidet som ligger bak hans essay, har tatt et prisverdig initiativ her.

Men Norad ser samtidig ut til å ha forlatt sin tradisjonelle rolle som talerør for fattige og deres interesser, med vekt på prinsipper som fattigdomsorientering, mottakerorientering og mottakeransvar. Det ble av mange sett på som en nødvendig motvekt til UD, som har norske interesser som sin hovedoppgave, og er sannsynligvis en viktig grunn til at utviklingsminister Dag-Inge Ulstein stanset sin forgjengers ambisjoner om å legge ned Norad. Nå for tiden er Norad blant de ivrigste til å snakke om både globale fellesgoder og klima, og synes mer interessert i å være med på globale arenaer enn å forstå og engasjere seg i spesifikke lav- og mellominntektsland. Litt av endringen kan forstås ut fra Norads mandat og praktiske oppgaver: Norad har blitt fratatt sin rolle i bilateral bistand, og langt størstedelen av pengene direktoratet forvalter går til multilaterale organisasjoner. Det handler åpenbart også om preferanser hos ledelsen. Effekten er uansett at den eneste offentlige organisasjon i Norge som hadde rendyrket mandat til å fungere som talerør for fattige lands interesser, ikke prioriterer det like sterkt som før – men er snarere blitt en pådriver for hva Norad ville sett på som en utvanning av bistand for få år siden.

Det skjer i en periode, som vist i denne replikken, når heller ikke andre tar denne rollen. De frivillige bistandsorganisasjonene, som før var en viktig motvekt til UD's ønske om å bruke bistand til annet enn sitt egentlige formål, er ivrig med på den globale reisen. KrF, som har hatt det politiske sakseieskapet i flere tiår, ligger nede for telling og velger andre saker. SV, som tradisjonelt også har prioritert dette, skal støtte en regjering som vil være sterkt fristet til å bruke bistand for å finansiere sine globale ambisjoner. Regjeringspartiene ønsker nok å heise et internasjonalt flagg på klimaområdet og kanskje andre globale fellesgoder – og bistandsbudsjettet er politiske gratispenger fordi det er andre lands borgere som tar kostnaden.

Vi har altså ingen som effektivt setter på bremsene for å stanse denne trenden i utviklingspolitikken. Gitt de politiske og organisatoriske insentivene, kan vi derfor forvente at gravitasjonskreftene bidrar til fortsatt dreining av bistandens ressurser bort fra dens opprinnelige formål og etos. Ikke fordi dette er hva bevilgende myndighet ønsker – vi vet egentlig ikke hva Stortinget mener om dette – men fordi det skjer så stille at det ikke legges merke til, og ingen sier stopp. De gamle kontrarevolusjonære er borte, og ingen har tatt deres plass.

I fravær av aktører som aktivt engasjerer seg i dette spørsmålet, finnes det en annen mulighet til å legge til rette for at eventuell fortsatt dreining mot globale fellesgoder blir gjenstand for offentlig debatt og politisk bevisste valg. Det kan skje ved at det tegnes opp en strek som er politisk bestemt og som man ikke kan passere uten at det blir eksponert. Normen om en prosent av BNI til bistand er et eksempel på en slik strek, et annet eksempel er handlingsregelen for bruk av SPU. Jeg vet ikke helt hvor en strek bør settes, men den bør fortelle hvor stor andel av bistanden som skal gå spesifikt til utvikling i fattige land og hvor mye som kan brukes på globale fellesgoder. Det vil kreve noen avklaringer i OECDs regler for statistikkføring av bistand, men bør være fullt håndterlig i forvaltningen om det først blir politisk bestemt. Dette kan være en sak for den nye regjeringen.

Om forfatteren

Øyvind Eggen var stipendiat og senere seniorforsker ved Norsk utenrikspolitisk institutt fra 2007–2013. Han er opprinnelig sosialantropolog og har sin doktorgrad i utviklingsstudier. Eggen har også vært fagdirektør for evaluering i Norad, generalsekretær i Regnskogfondet, og han har vært ansvarlig for utviklingspolitikk i tankemien Civita og hatt sentrale funksjoner i Venstres utenrikspolitiske engasjement.

Referanser

- Eggen, Ø. & Roland, K. (2013). *Western aid at a crossroads. The end of paternalism*. Palgrave Macmillan.
Sending, O. J. & Eggen, Ø. (2012). Global helse. *Internasjonal Politikk*, 70(2), 208–217.

Abstract in English

The Precursors and Consequences of the Revolution

A trend is seen in Western development policy, in which the attention of key actors drifts away from tangible improvements in low- and medium income countries, towards policy and institutional changes in the global domain, including global public goods. In practice, this is a drift away from the original purpose and ethos of development aid, likely to make aid less useful for its target groups. This article explains the trend by internal dynamics in the development industry, incentives among key actors to move towards ‘the global’, and that actors who used to protest against a ‘mission drift’ in aid have themselves turned their attention towards ‘the global’. The ongoing changes receive little attention, to the extent that we do not really know if they are wanted by parliaments or not. The author suggests mechanisms to ensure that a possible further drift of resources, from development aid’s original purpose towards global common goods, can only happen as a result of explicit political consideration.

Keywords: development policy · aid · global public goods · poverty