



«Utviklingspolitikk ved et veiskille»

Oppsummering fra RESPONS-prosjektets arrangement i Arendal,
17. august 2023

Kristin Haugevik og Øyvind Svendsen

Utgiver: Norsk Utenrikspolitisk Institutt
Copyright: © Norsk Utenrikspolitisk Institutt 2023
ISSN: 1894-650X
Lisens:



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.

Besøksadresse: C.J. Hambros plass 2d
Adresse: PO box 7024 St. Olavs Plass
0130 Oslo, Norge
Internett: www.nupi.no
E-post: post@nupi.no
Fax: [+ 47] 22 99 40 50
Tel: [+ 47] 22 99 40 00

RESPONS-prosjektets tredje arrangement var en del av hovedprogrammet i Arendalsuka, med Utenriksdepartementet og Arendalsuka som arrangører. Seminaret ble streamet.

Invitasjonsteksten reiste tre overordnede spørsmål:

1. Hvordan brukes utviklingspolitikken i det geopolitiske spillet?
2. Hva skjer på utviklingsfeltet når den globale tilliten er under press?
3. Og kan Norge holde fast ved et langsiktig perspektiv – i en tid preget av stor endring?

Utviklingsminister Anne Beathe Tvinnereim (Sp) innledet, etterfulgt av debatt mellom Tvinnerheim, Dagfinn Høybråten (generalsekretær, Kirkens Nødhjelp), Ole Jacob Sending (forskningsjef, NUPI), Hedda Bryn Langemyr (daglig leder, UTSYN) og Christian Tybring-Gjedde (stortingsrepresentant, FrP). Ordstyrer var utenrikssjournalist Tove Gravdal.

Tvinnereim slo i åpningsinnlegget fast at seminaroverskriften ikke trenger et spørsmålstegn – det er reelt at utviklingspolitikken står ved et veiskille. Etter ti år med optimisme og fremgang i arbeidet med bærekraftmålene, øker usikkerheten. Kriser er blitt en del av normalsituasjonen. Samtidig ligger mye av utviklingspolitikken fast. Statsråden viste til at bistandsarbeidet er mer treffsikkert når det er langsiktig, mottakerstyrt, og ikke koplet til geopolitikk:

Vi vet at det ikke hjelper å stille betingelser for å gjøre bistanden effektiv, altså såkalt kondisjonalitet, utover det som gjelder selve bruken av bistandsmidlene i tråd med de planene man har vært enige om. Vi vet at etter den kalde krigen ble bistanden mer effektiv, nettopp fordi den i mindre grad ble brukt som et geopolitisk verktøy og virkemiddel.

Tvinnereim sa at den globale tilliten er under press, og uttrykte bekymring for utviklingen i verdensøkonomien og ikke-bærekraftige gjeldsnivå i mange land. Ukraina er nå det største mottakerlandet av norsk bistand, gjennom det femårige Nansen-programmet. Samtidig uttrykker land i Sør, frustrasjon over at allerede knappe bistandsmidler vris mot Ukraina.

Avslutningsvis reiste statsråden spørsmål om Kinas rolle i utviklingspolitikken fremover. Er Kina bare en konkurrent, eller kan Kina bidra med utfyllende perspektiver? Russlands tilstedeværelse i Afrika reiser også dilemmaer. Skal Norge innstille bistanden til land som ikke fordømmer Russlands krig i Ukraina? Tvinnereim uttrykte bekymring for at mange av Norges «likesinnede» i disse spørsmålene er strukket på ressurser: Norge har «færre å gjenge oss med».

Sending minnet om at Ukraina-krigen er noe annet for Norge og Vesten, enn for land i Sør. Det at Ukraina-krigen foregår i vårt nabolag er stort i vår del av verden, mens det at krigen involverer stormakter, er den store saken globalt. Sending påpekte også at det ikke er nytt med Ukraina-krigen, at bistandsmidler koples til geopolitikk og interesser. Før Ukraina-krigen var for eksempel Syria, Afghanistan og Colombia blant de største mottakerne av norsk bistand. Dette er land hvor Norge også har hjulpet med fredsmebling.

Sending slo også fast at klima er en «gamechanger» for utviklingspolitikken. Man må jobbe med fattigdomsreduksjon og fred, samtidig som man adresserer klimautfordringen. Dette endrer hvordan vi har tenkt om utviklingspolitikk. Men veiskillet vi står overfor er ikke bare negativt. Et nytt paradigme er i ferd med å vokse frem – hvordan vi tenker om

utviklingspolitikk; hvordan vi bruker belegg og fakta for å vurdere hva som er mest effektivt. Sending vurderte det også som positivt at private investorer er mer interesserte i å investere i lav- og mellominntektsland enn tidligere.



Forskningsjef på NUPI, Ole Jacob Sending

Tybring-Gjedde understreket at selv om FrP tradisjonelt har vært kritisk til både et høyt bistandsnivå og innretningen på selve bistanden, så er det «en helt annen situasjon» i Ukraina, fordi vi der «forsvarer et demokrati i våre nærområder». Mer generelt mente han likevel at statsråden og Frp er på «helt ulike planeter når det gjelder hva bistanden faktisk kan gjøre». Tybring-Gjedde stilte spørsmål ved om «norske interesser» er en gitt kategori, og etterlyste klarere betingelser knyttet til norsk bistand. Han nevnte Norges sikkerhetsråds-kandidatur og avstemning i Sikkerhetsrådet om Russlands krigføring i Ukraina, som eksempler på hvordan bistand og utviklingshjelp allerede er koplet til geopolitikk.

På spørsmål fra **Gravdal** om utviklingspolitikken kan (eller bør) brukes som verktøy i sikkerhetspolitikken, fastslo **Langemyr** at utviklingspolitikk og sikkerhetspolitikk helt klart «henger mye tettere sammen enn før». Hun trakk linjene tilbake til Respons-prosjektets forløper, Refleks, og viste til konklusjoner derfra om at «deler av utviklingspolitikken skulle tjene norske interesser». Hun mente Norges nærområdeinitiativ i NATO på 2010-tallet, og engasjementene i Afghanistan og Libya, viser denne sammenkoplingen i praksis. Langemyr minnet også om at Ukraina-krigen foregår på andre arenaer enn slagmarken – digitale flater, handel og verdikjeder. Mot dette bakteppet spådde hun at det fremover vil bli vanskeligere «å dikotomisk skille sivil og militær innsats eller bistand og sikkerhetspolitiske interesser». Den økte interessen for totalforsvaret – i Norge og Europa ellers – reflekterer dette.

Høybråten mente det aldri er feil at et land tar utgangspunkt i egne interesser, men gjorde samtidig et poeng av at land som Norge har en klar egeninteresse i å bidra til å forebygge og håndtere globale kriser. Norge har dessuten et unikt økonomisk handlingsrom. Høybråten mente «samrøret» av humanitært, sikkerhetspolitisk og antiterror-arbeid i Afghanistan «har vært en ulykke for humanitær innsats i verden» og bidratt til å gjøre hjelpearbeidere til militære mål. Han var glad for at den norske regjeringen og Stortinget har holdt militær og sivil virksomhet fra hverandre i arbeidet med Nansen-pakken. «Vi er avhengig av at ukrainske myndigheter – i den grad de kan – garanterer for sikkerheten til hjelpearbeidere,» sa han. Høybråten understreket også at hjelpearbeidet i Afghanistan langt fra er avsluttet. Han uttrykte bekymring over at man har overlatt til FN og organisasjoner som Kirkens Nødhjelp å hjelpe en befolkning i stadig større nød. Bare en svært liten andel av hjelpen som trengs, er på plass.



Daglig leder i UTSYN Hedda Bryn Langemyr, og Dagfinn Høybråten Generalsekretær i Kirkens Nødhjelp

Tybring-Gjedde mente den største feilen Vesten har gjort i Afghanistan, var å bli værende i landet etter at Taliban og al-Qaida-lederen var bekjempet. «Vi skulle gjort det oppdraget var, og så skulle vi gått ut derfra igjen.»

Høybråten understreket på sin side at «der det er mulig å nå fram til folk, der det er tilgang, der vi har ressursene og mulighetene, så er det en humanitær plikt» å hjelpe sivilbefolkningen, uansett hva slags regime som sitter med makten.

Sending mente det viktige spørsmålet ikke er hvorvidt, men hvordan man skal operere i konfliktområder. «Vurderingen bør heller være hva kan vi få til i disse områdene, med hvilke aktører, man kan jobbe multilateralt eller bilateralt, snarere enn å si at fordi Mali støtter Russland, så er vi ute».

Tvinnerheim observerte at det ofte blir unyanserte diskusjoner om disse spørsmålene.

Direkte samarbeid med et illegitimt regime er en sak. Spørsmålet er hva slags bistand vi snakker om. Er det humanitær innsats som skal styres etter humanitære prinsipper, eller er det langsiktig bistand? Spørsmålet nummer to er hvilke kanaler vi bruker for denne bistanden. I enkelte land har vi funnet ut at vi må operere gjennom sivilsamfunnsorganisasjoner som har adgang. Vi bruker Verdensbanken og FN i Afghanistan. Ganske sjelden myndighetene selv, og ikke i vanskelige regimer.

Hun understreket at Norge har «mange skreddersydde løsninger som vi bruker mye finesse på å jobbe fram for å utnytte handlingsrommet som er der for å nå fram med bistanden».

På spørsmål fra **Gravdal** om vi fremover vil se mer bruk av nødhjelp for å ivareta geopolitiske strategiske mål, påpekte **Langemyr** at man allerede bruker bistands- og utviklingsmidler for å sikre tilstedeværelse, etablere lytteposter og få informasjon om hva som skjer i verden. Hun viste til at Kina bruker handel, og tiltak som Silkeveien og «Belt and Road»-initiativet, strategisk. Russland har jobbet mindre gjennom slike investeringer, og mer på informasjonssiden og på etablere narrative om kampen mot Vesten, hvor de har fått relativt godt grep i deler av Afrika. Langemyr vurderte at bistands- og utviklingsmidler vil kunne bli brukt mer strategisk fremover «fordi vi kommer til å trenge mer skyts for å posisjonere oss i det globale». Det er også en vekselvirkning her: USA må være mer til stede i Afrika, fordi de ser at Kina og Russland har fått mye innflytelse i afrikanske land.



Tove Gravdal

Tybring-Gjedde var enig i at nødhjelp skal brukes «helt uavhengig» av geopolitiske mål. I bistandspolitikken mente han det er annerledes. Han mente det må være mulig å be land Norge gir bistand til, om å «rekke opp hånden i FN og fordømme Russlands invasjon av Ukraina».

Tvinnereim mente at det å stoppe bistand av politiske grunner, forutsetter at bistanden i utgangspunktet er kanalisert gjennom de aktuelle myndighetene. Slik er det ofte ikke.

Høybråten viste til at Kirkens Nødhjelp har et strategisk partnerskap med UD og Norad, og er betrodd et forvaltningsansvar, men at dette ikke innebærer «at vi dermed er bundet til i enhver sak å ivareta norske interesser». Han omtalte det som «et tillitsfullt samspill», hvor partene informerer og lytter til hverandre.

Gravdal brakte diskusjonen over på «mottakerstyrt» bistand, og spurte om det «er på tide å gjøre noe med og modernisere prinsippene for internasjonal bistand»?

Sending viste til forskningslitteraturen, som underbygger at gode resultater i bistands- og utviklingspolitikken over tid, forutsetter «genuint nasjonalt og lokalt eierskap». Han var opptatt av at veien ikke trenger å gå via regimet - det finnes mange kanaler:

Noe går til myndigheter, andre ting går via frivillige organisasjoner, noe kommer fra Verdensbanken, FN og så videre. Men hovedprinsippet er at hvis ikke begge parter, altså de som gir penger og de som mottar penger, er enige om hva prosjektet er og hva rammene for det er, så er effektene mye dårligere. Det er derfor vi (Sending-utvalget) foreslår dette investeringsrammeverket, hvor man tenker mer som partnerskap, hvor man bruker kunnskap kontinuerlig for å justere det man klarer å få til på bakken, i stedet for at det er ovenfra og ned, og med masse betingelser fra givere, som studier viser at gjør bistanden veldig lite effektiv.

Sending minnet også om det norske oljefondet påvirkes av globale markeder, og at det også av den grunn er «i norsk egeninteresse at det globale systemet fungerer så godt som mulig». Alle kriser – flyktningkriser, matvarekriser og så videre – påvirker disse markedene, og påvirker også direkte verdien på oljefondet. Han oppfordret Norge til å «tenke helt annerledes, mye bredere på hva som er norske interesser, og hvordan det former utviklingspolitikken». Norge burde investere mer i bistand, også fordi det er i vår egeninteresse.

Høybråten var opptatt av at Norge har stor handlefrihet. I tråd med Sending-utvalgets anbefaling, mente han Norge kan få private investorer sterkere på banen. Han var opptatt av «de klimapolitiske korsveiene fremover», og av økende gjeld som «en stadig større klamp om foten for fattige land». Han håpet at regjeringen ville ta lederskap i arbeidet med å få til en global avtale om beskatning, for å hindre at verdier i de fattigste landene blir sluset ut, og at de dermed fratras mulighet til å bygge et fundament for å hjelpe seg selv.

Langemyr observerte at Norge i mange sammenhenger ikke er en stor aktør. Om Norge for eksempel skal bidra mer i Nord-Afrika og Midtøsten, bør det være i dialog med søreuropeiske allierte.

Tybring-Gjedde mente at dersom ledelsen i fattige land velger å bruke penger på våpen fremfor å hjelpe sine fattige, så må lederne ansvarliggjøres. «Hvis de vet at vi i Vesten og andre tar ansvar, så kommer det ikke til å bli noe bedre».

Sending understreket at Norge bør tenke på utviklingspolitikken i et langsiktig perspektiv. «Det er veldig fort gjort at man bruker utviklingspolitikken politisk på en dum måte, rett og slett. Selv om det er trøblete i et land nå, og man ikke er helt enig i hva man stemmer i FN, så er dette noe som betaler seg på lengre sikt.» Han fremholdt at tillitskrisen er reell, og minnet om at Norge sitter på store ressurser og tjener mye på olje- og gassproduksjon – produksjon som skaper utfordringer i utviklingslandene. «Hvis ikke vi investerer tungt i å bidra til utvikling i disse landene, så svekkes tilliten, og Norges omdømme svekkes internasjonalt».

Høybråten viste til utspill fra Stortingets talerstol om «å hjelpe folk der de er». Han slo fast at vi kan ikke la være å hjelpe mennesker i nød fordi de har feil regime, og mente det aldri kan være et utgangspunkt for et land bygd på de grunnleggende prinsippene som Norge er.



Forsknings sjef på NUPI Ole Jacob Sending, og stortingsrepresentant fra FrP Christian Tybring-Gjedde

Langemyr slo fast at den strategiske konkurransen mellom USA og Kina vil få konsekvenser for Norge. Hun mente noe av det viktigste Norge kan gjøre fremover, er å tenke helhetlig når det gjelder mat, matsikkerhet, energi, og verdikjeder generelt. Norge må også være tydelige i prioriteringene, der vi tror vi kan gjøre en reell forskjell.

Tvinnerheim avviste påstander fra Tybring-Gjedde tidligere i debatten, om at bistand ikke virker. Hun pekte på «en helt eventyrlig nedgang i både mødre- og barnedødelighet, blant annet gjennom vaksineinvesteringer». En rekke land er langt mindre bistandsavhengige i dag, enn de var for 10-20 år siden. Statsråden sa at hun ikke er så redd for å snakke om egeninteresser i bistanden. «Det er åpenbart i vår egeninteresse å stabilisere nærområdet. Ukraina er vårt nærområde, men det er Midtøsten og store deler av Afrika også.» Hun mente bistand kan betraktes som en investering i global tillit, noe som kan vise seg viktig for Norge fremover.

Om forfatterene



Kristin Haugevik

Seniorforsker

Kristin Haugevik er seniorforsker i Forskningsgruppen for global orden og diplomati. Haugevik har doktorgrad i statsvitenskap fra Universitetet i Oslo (2014). På NUPI jobber hun særlig med internasjonalt diplomati, mellomstatlig samarbeid, europeiske og transatlantiske relasjoner og norsk, nordisk og britisk utenriks- og sikkerhetspolitikk.



Øyvind Svendsen

Seniorforsker

Øyvind Svendsen er seniorforsker i Forskningsgruppen for global orden og diplomati ved NUPI. Hovedtema i forskningen hans er utenrikspolitikk, diplomati og forsvars- og sikkerhetspolitikk. Svendsen forsker særlig på disse temaene i en europeisk kontekst. Hans doktorgrad er fra Institutt for Statsvitenskap ved Københavns Universitet (2020).



Norsk Utenrikspolitisk Institutt [NUPI] ble etablert i 1959, og er et ledende, uavhengig Forskningsinstitutt på internasjonal politikk og områder av relevans for norsk utenrikspolitikk. Formelt er NUPI underlagt Kunnskapsdepartementet, men opererer likevel som en uavhengig, ikke-politisk virksomhet i alle sine faglige aktiviteter. Forskning utført ved NUPI spenner fra kortsiktig anvendt forskning til mer langsiktig, grunnforskning.

NUPI
Norsk Utenrikspolitisk Institutt
C.J. Hambros plass 2D
PO Box 8159 Dep. NO-0033 Oslo, Norway
www.nupi.no | post@nupi.no

