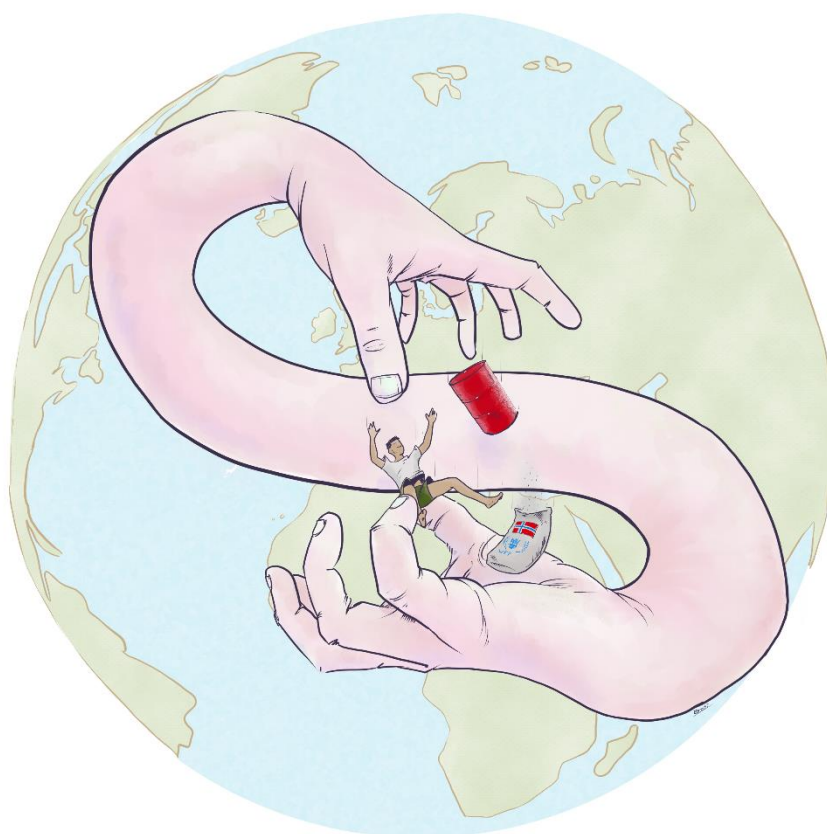


Mellom altruisme og egeninteresser
En kvalitativ analyse målene i norsk bistandspolitikk

Martha C. S. Holmes



Masteroppgave i statsvitenskap

Desember 2017

 **NTNU**

Institutt for sosiologi og statsvitenskap

Sammendrag

Siden Departementet for Utviklingshjelp (DUH) ble lagt ned i 1989, har bistanden blitt gradvis mer integrert i Utenriksdepartementet. Aldri før har bistanden hengt tettere sammen med utenrikspolitikken enn det den gjør i dag: Etter at Solberg-regjeringen fjernet utviklingsministerposten, har det fulle beslutningsansvaret i bistandspolitikken ligget hos Utenriksdepartementet og utenriksministeren, mens Norad kvalitetssikrer, og forvalter midlene som kanaliseres gjennom norske og internasjonale NGO-er, forskning og næringsliv.

Argumentet for å integrere bistanden i utenrikspolitikken er at bistand ikke kan ses isolert fra andre utenrikspolitiske saker, og derfor må være en del av en bredere politikk. Samtidig er målene med bistands- og utenrikspolitikken forskjellige. Bistandspolitikken har et idealistisk, verdibasert fundament der målet er fattigdomsbekjempelse i mottakerlands interesser.

Utenrikspolitikken har et mer pragmatisk fundament der det realpolitiske hovedmålet er å ivareta og fremme norske interesser. Utgangspunktet for denne studien, er om Utenriksdepartementets økte makt over bistandsmidlene kan føre til konflikt mellom de forskjellige målene som følges i utenriks- og bistandspolitikken.

En rekke studier undersøker bistandens effekt kvantitativt, og overser dermed at målene med bistandspolitiske tiltak kan variere med politiske og organisatoriske forhold. Målet med denne analysen er å avdekke hva som skjer med bistandspolitikken når bistandspolitikken blir stadig mer organisatorisk integrert i Utenriksdepartementet.

Analysen består av en kvalitativ og statsvitenskapelig historisk analytisk gjennomgang av perioden fra 1989 til 2017. Gjennom intervjuer og dokumentstudier avdekkes det at Utenriksdepartementets økte makt over bistanden korrelerer med en bistandspolitikk som i større grad prioriterer norske interesser fremfor utviklingslands interesser. Selv om fattigdomsbekjempelse fortsatt er hovedmålet, og politikken har blitt mer kompleks, har avstanden mellom gode intensjoner og praktisk politikk blitt større. De pragmatiske delene av bistandspolitikken kan forklares bedre med realistisk enn idealistisk teori. Det avdekkes at det alltid har vært elementer av både idealisme og realisme i bistandspolitikken, men at tyngdepunktet skiftet under Stoltenbergs andre regjering fra 2005, like etter en stor bistandsreform vedtatt under Bondeviks andre regjering i 2004. Da begynte man i større grad å bruke bistanden som et fleksibelt utenrikspolitisk verktøy for å oppnå flere norske interesser. Trenden har blitt kraftig forsterket med Solberg-regjeringen uten en utviklingsministerpost.

Abstract

Since the Norwegian Ministry of Development Aid (DUH) was dissolved in 1989, the Norwegian aid administration has been gradually integrated into the Ministry of Foreign Affairs. Today, the ties between aid and foreign policy are stronger than ever before: After Erna Solberg's conservative government discontinued the position of aid secretary, the ministry of Foreign Affairs has been left with the full decision-making authority over Norwegian aid policy, while Norad evaluates effectiveness and manages the funds channeled to NGOs, business and research.

The argument for integrating aid and foreign policy is that aid cannot be isolated from other foreign policy matters, and must be part of a broader policy. Still, the main objectives of aid and foreign policy are different. Aid policy has an idealistic, value-based foundation where the objective is poverty alleviation, and where the recipient countries interests are the ones attended to. Foreign policy has a more foundation where the main realist objective is to safeguard and promote Norwegian interests. This begs the question of whether the Ministry of Foreign Affairs' increased power over aid funds can potentially lead to conflict between the primarily different objectives to be followed in foreign policy and aid policy.

A number of studies examine the impact and efficiency of aid quantitatively, thus ignoring that the objectives of aid policies may vary with political and organizational conditions. The study looks at which consequences the increased organizational integration of aid into the Ministry of Foreign affairs has for Norwegian development policy goals.

The analysis consists of a qualitative historical analytical review of the period from 1989 to 2017. Through document studies and interviews, it uncovers that the Ministry of Foreign Affairs' increased authority over aid policy correlates with promotion of Norwegian interests ahead of developing countries' interests in aid policy. Although poverty reduction still is the main goal, and the policies are more complex, the gap between good intentions and conducted policies is larger. Pragmatic elements of Norwegian aid policy are better explained using realist theory rather than idealist theory. The study concludes that there have always been elements of both idealism and realism in Norwegian aid policy, but that there was a shift in balance during Stoltenberg's second government from 2005, after a major organizational reform introduced by Bondevik's second government in 2004. After this, aid increasingly has been used as a flexible foreign policy tool to achieve different political interests. This trend has been greatly intensified with the Solberg government, which has no aid secretary.

Forord

Arbeidet med denne oppgaven har involvert alt fra navigering av Stortingets arkivsider på leting etter gamle digitaliserte budsjettdokumenter, til lange samtaler med politikere, organisasjonsfolk og forskere. Bistandspolitik er et bredt tema. Derfor er jeg veldig takknemlig for de lange samtale jeg har hatt med min tålmodige veileder Torbjørn Knutsen. Gjennom å stille de rette spørsmålene han hjulpet meg med å se ting i kontekst, og sørget for at jeg ikke mistet synet av målet med oppgaven.

Jeg vil også takke Inger Holmes og Magnus Seland Anderson som har bidratt med korrektur og gjennomlesninger. Førsteamanuensis Gunnar Fermann bidro tidlig med inspirasjon til ideen som ble til denne masteroppgaven, og fortjener også en takk.

Ikke minst vil jeg takke Vegard Skogmo for en glimrende forsideillustrasjon.

Innholdsfortegnelse

Innledning	1
Tema og problemstilling	5
<i>Definisjoner og avgrensninger</i>	8
Nødhjelp er ikke bistand:	9
Ulike kanaler for bistanden:	9
Forholdet mellom utenrikspolitikk og bistand, og sentrale ideer i politikken	9
<i>Avgrensninger i tid</i>	12
DEL I TEORI, LITTERATUR OG METODE	14
KAPITTEL 1: Teori og tidligere forskning	15
1.1.1 <i>Idealistiske og liberale tilnærminger</i>	15
Bistand som moralsk forpliktelse.....	15
En effektiv bistandspolitikk:	18
1.1.2 <i>Realistiske tilnærminger</i>	20
Systemforklaringer.....	21
Sikkerhetspolitikk og suverenitet.....	23
Status og innflytelse	25
Økonomi:	26
1.2 <i>Empiriske påstander og operasjonalisering</i>	28
1.3 <i>Data og metode</i>	31
Kvantitative og kvalitative bistandsstudier:	31
Statsvitenskapelig historisk analyse.....	31
Dokumentstudier og intervju	32
DEL II BAKGRUNN OG TILNÆRMING: HISTORIEN OM MÅL OG MIDLER I NORSK BISTANDSPOLITIKK	36
KAPITTEL 2: Et vendepunkt i norsk bistandspolitikk	37
2.1 Norsk bistand og den kalde krigen.....	37
2.2 Stortingsmelding 11 (1989 – 1990): Departementet for Utviklingshjelp legges ned	39
2.3 Overblikk: En enklere tid.....	42
KAPITTEL 3: Ustø kurs etter den kalde krigens slutt	44
3.1 Brundtland, Jagland og «Norad i 90-åra»	44
3.2 Reaksjoner på den nye linjen	46
3.3 Ut av skyggen til den kalde krigen – Endringer i bistanden på 1990-tallet	47
KAPITTEL 4: Globalisering og nye muligheter – Norsk bistand rundt 2000-tallet	50
4.1 Bondevik og Stoltenberg – Giverlandsorientering og tusenårsmålene	50
4.2 Bondevik II – Effektivitet i sentrum	51
4.3 Stoltenberg II – Klima og internasjonal oppmerksomhet	56

4.4 Utviklingen fra 200	62
4.5 Tallenes tale – prioriterte områder i norsk bistand.....	65
DEL III: BISTANDSPOLITIKKEN UNDER SOLBERG-REGJERINGEN.....	68
KAPITTEL 5: Solberg-regjeringens utviklingspolitikk – Migrasjon, sikkerhet og nye prioriteringer.....	69
5.1 En verden i endring.....	70
5.2 Bistandsreform for effektivitet.....	73
5.3 Sikkerhetspolitikk og migrasjon – et gjennomgående tema	75
5.4 Utdanning – Norge tar på seg den globale ledertrøya.....	80
5.6 Næringspolitikk for utvikling: En vedvarende interessekonflikt	83
5.7 Kostnader i Norge: En ny hovedpost på det norske bistandsbudsjettet	86
DEL III DRØFTNING, KONKLUSJON OG VEIEN VIDERE	89
KAPITTEL 6: Diskusjon og konklusjon	90
6.1 Internasjonal struktur og maktpolitikk – Norsk bistand i en systemkontekst	90
6.1 Betydningen av bistandspolitikken organisering.....	94
Liberale og idealistiske trekk ved norsk bistandspolitikkt	96
Realpolitikk og realistiske trekk ved norsk bistandspolitikkt	99
Norsk bistandspolitikkt i spenn: Mellom realpolitikk og idealisme	104
6.1.2 Hva med innenrikspolitikken?	108
6.3 Solberg-regjeringen: Et brudd i norsk bistandspolitikkt?	110
6.4 Konklusjon.....	116
Implikasjoner for videre forskning og policy-anbefalinger	118
Litteratur	119
Vedlegg 1: Land kuttet i Solberg-regjeringens effektivitetsreform	140
Vedlegg 2: Bistand fordelt på regioner	142

Figurer og tabeller

Figur 1: Norsk bistand fordelt på temaområde.....	66
Figur 2: Norsk bistand fordelt i prosent av total bistand på hvert temaområde fra 1980–2016.....	67
Figur 3: Bistand gitt til de utvalgte fokuslandene i perioden 2000 til 2016.....	79
Tabell 1: Oversikt over indikatorer på realistisk og liberal/idealistisk bistandspolitikkt.....	30
Tabell 2: Intervjuobjekter.....	34
Tabell 3: Indikasjoner på en ny-realistisk bistandspolitikkt.....	89
Tabell 4: Indikasjoner på klassisk realistisk og idealistisk bistandspolitikkt.....	95

Innledning

Bistand handler om å oppnå resultater, og hovedmålet for norsk utviklingspolitikk er å bekjempe fattigdom. Derfor skal norsk bistand bidra til at færre mennesker blir fattige. Den skal lindre nød og redde liv (Utenriksdepartementet 2016).

Slik åpnet utenriksminister Børge Brende (H) Norad-konferansen i 2016. Dette er kjente toner om Norsk bistand. Norge er et av de landene som gir størst andel av statsbudsjettet til bistand, og det at man skal gi generøst for å hjelpe de som trenger det har blitt en viktig del av norsk kultur som de fleste nordmenn vil kunne kjenne seg igjen i. De fleste vil forbinde norsk bistand og utviklingspolitikk med fattigdomsbekjempelse, og det overordnede offisielle med norsk utviklingspolitikk er i tråd med FNs bærekraftsmål nettopp å utrydde all fattigdom innen 2030 (Meld. St. 24 (2016–2017)).

I samme åpningstale går Brende like etter inn på annet aspekt ved den norske bistandspolitikken: «Aldri før har utviklingspolitikken hengt tettere sammen med utenrikspolitikken enn den gjør i dag. Det gir i det hele tatt svært liten mening å snakke om bistand som noe som er isolert fra andre politikkområder.» (Utenriksdepartementet 2016). Det er imidlertid ikke bare snakk om at de to politikfeltene handler om mye av det samme – over tid har Utenriksdepartementet, og utenriksministeren selv, fått mer og mer makt og ansvar over bistanden.

Hvorfor er det slik, og har dette hatt konsekvenser for hva bistandsmidlene brukes til?

Det har lenge vært debatt om hvordan bistanden bør organiseres for å styres mest mulig effektivt. Ved overgangen til 1990-tallet begynte Utenriksdepartementet å overta deler av styringen over bistandspolitikken. Det ble sett på som sentralt at de to politikkområdene ble sett i sammenheng, noe som igjen ble tatt opp av kommisjonen for Nord-Sør/Bistandsspørsmål i 1995 som anbefalte ytterligere integrering av de to politikkområdene, begrunnet med at: «I praksis har bistandspolitikken hatt en perifer plass [i utenrikspolitikken]. Kommisjonen ønsker betydelige endringer i norsk bistand og anbefaler at den langt sterkere ses i sammenheng med den øvrige utenrikspolitikken.» (NOU 1995: 14-15). Siden den gang har utviklingspolitikken gjennomgått flere organisatoriske og administrative endringer. Viktigheten av å se de to politikfeltene i sammenheng har blitt understreket ved alle omorganiseringer siden, senest da Solberg-regjeringen besluttet å fjerne utviklingsministerposten i 2013 (Statsministerens kontor 2013).

I 2013 overtok utenriksminister Børge Brende ansvaret for bistanden, mens Fagetaten Norad under Utenriksdepartementet har beholdt ansvaret for å kvalitetssikre og evaluere, samt å forvalte bistand kanalisert til NGO-er¹, forskning og næringsliv. Fjerningen av utviklingsministerposten var et svært synlig steg i integreringen av bistanden i utenrikspolitikken, fordi beslutningsmyndigheten over bistanden med dette har blitt fullstendig underlagt Utenriksdepartementet og utenriksministeren. At utviklingsministerposten ble fjernet møtte kritikk fra mange på bistandsfeltet, blant annet fra tidligere utviklingsminister Erik Solheim (SV) som mente endringen ville svekke Norges «evne til å påvirke politikken i internasjonale fora» (Tømte & Røst 2015).

I senere år har det oppstått mye diskusjon om prioriteringene i utviklingspolitikken. Tidligere utviklingsminister Hilde Frafjord Johnson (Krf) har kritisert Solberg-regjeringens bistandspolitikk, fordi hun mener at det i skyggen av den humanitære innsatsen i konfliktområder og vektlegging av sårbare stater, har skjedd en betydelig reduksjon i overføringen av langsiktig bistand til de fattigste (Zachrisen 2016). Statssekretær Tone Skogen (H) svarte på kritikken med at krig og konflikt skaper nye sårbare land og situasjoner, økt fattigdom, nye flyktninger og nye migranter. «Verden har endret seg og det må også utviklingspolitikken», skrev hun (Skogen 2016).

Flere enkeltsaker som har blitt avdekket i mediene de siste årene har også blitt en del av debatten, der det stilles spørsmål ved om norsk bistand har gått til fattigdomsbekjempelse, eller til å fremme andre formål. Dagbladet avdekket i 2016 at Norge hadde gitt totalt 584 millioner kroner til Clinton-stiftelsen, der pengene gikk til land som ikke er norske samarbeidsland (Bergsaker 2016). VG avslørte i juni 2017 at en norsk ambassadør i Indonesia bevilget 1,4 millioner til en kvinne han hadde innledet et forhold med, som drev kulturprosjekter der norske litteraturverk skulle gjøres kjent i Jakarta (Widerøe et al. 2017). Det vakte også reaksjoner da regjeringspartiene Høyre og Frp, i tillegg til Senterpartiet, la inn forslag om å holde tilbake bistand som pressmiddel overfor land som ikke vil ta imot asylsøkere Norge vil sende i retur (NTB 2017). Regjeringen Solberg har i tillegg møtt kritikk fordi nærmere én av fem bistandskroner i 2016 gikk til mottak av flyktninger i Norge (Rønning 2016).

¹ Ikke-statlige organisasjoner.

Solberg-regjeringen er samtidig ikke den første regjeringen som har fått kritikk for å prioritere tiltak som ikke på en best mulig måte legger til rette for fattigdomsbekjempelse. Under Stoltenbergs andre regjering, klatret Brasil oppover på listen over landene som mottar mest norsk bistand (Opseth 2015). Dette på tross av at Brasil er et mellominntektsland som investerte milliarder i fotball-VM i 2014 og sommer-OL i 2016, og der BNP er per innbygger er større enn blant annet i Thailand, Kina, Serbia og Bosnia (Todal 2012). Todal (2012) mener brasilsatsningen delvis er motivert av at Norske kraftselskaper skal oppnå profitt i framvoksende økonomier. Stoltenberg-regjeringen fikk også kritikk for å gå mot den tverrpolitiske enigheten om at Norge burde redusere antall mottakerland for å støtte land i Latin-Amerika etter flere sosialistiske valgskred i reigonen (Vallersnes 2006: 2293). Bondevik-regjeringen var den som trappet opp Afghanistan-bistanden, som senere har fått kritikk for å ikke ha bidratt til mye annet enn at Norge kunne fremstå som en god alliert for NATO (NOU 2016:8: 75).

Kan hvilke tiltak som prioriteres i bistandspolitikken ha sammenheng med bistandens organisering?

Debatten om bistandseffektivitet i Norge, har i stor grad vært sentrert rundt hvor mye penger Norge skal gi i bistand, og hvorvidt bistand kan virke utviklende på mottakerlandet. Her representerer Kristelig Folkeparti og Fremskrittspartiet motpolarer. KrF har som støtteparti for regjeringen Solberg stått på barrikadene for å opprettholde Norges store bistandsbudsjett, mens Frp har vært mer kritiske til effekten bistand kan ha (Gjerde 2016). I en stortingsdebatt om bistand i januar 2016 hevdet Frps Cristian Tybring-Gjedde at «Man sier at bistand virker – men hva virker det til, da? [...] Handel virker. Det er det man må satse på fremover – ikke øke bistanden fordi man prøver å være snill» (Innst. St. 101 (2015 – 016): Sak 3).

Effektivitetsdebatten i Norge kan enkelt knyttes opp mot den internasjonale bistandsdebatten, der William Easterly og Jeffery Sachs er motpolarer. Easterly argumenterer for at vestlige lands bistandsmidler har gjort situasjonen verre i fattige land fordi regjeringene som gir penger ikke står til ansvar overfor befolkningen i landene, og fordi midlene lett kan havne hos korruperte ledere (Easterly 2006). Sachs (2014) mener på den andre siden at bistand kan være et svært effektivt redskap for fattigdomsbekjempelse, så lenge den implementeres på rett vis, og i stort nok volum. Han mener vestlige land burde gi mer bistandspenger, slik at flere kan hjelpes (ibid). Burnside og Dollar (2000, 2004) presenterer det det synes å være mest konsensus

om i forskning på bistandseffektivitet i en syntetiseringsstudie: at bistand kan virke under visse forhold, der en grad av institusjonell utvikling i mottakerlandet ligger til grunn.

Bistandseffektivitet kan være mer komplisert enn det som kommer frem i studier som bare ser på effekten til bistandstiltak kvantitativt. Øyvind Eggen og Nikolai Hegertun ved den liberale tenketanken Civita har hevdet at saker som bruk av bistands som asylpressmiddel eller den massive støtten Norge har gitt til Hillary Clintons bistandsvirksomhet viser at politikerne ikke både kan kreve mest mulig effektiv bistand og tillate at den brukes til å fremme nasjonale interesser samtidig (Hegertun og Eggen 2017). Utenriksdepartementets hovedmål er jamfør § 1 i utenriksloven å ivareta og fremme norske interesser.

Bistandspolitikkenes hovedmål er fattigdomsbekjempelse, og den skal utformes i tråd med utviklingslands interesser. Debatten om bistandens effektivitet, bør ses i sammenheng med bistandens organisering, fordi det er viktig å ha klart for seg hva bistanden skal virke til om man skal diskutere hvorvidt bistanden virker. Dermed blir det relevant å stille spørsmål ved om den gradvise integreringen av bistanden i Utenriksdepartementet har hatt en innvirkning på hva slags mål som følges i bistandspolitikken.

Enhver stats utadrettede handlinger, kan analyseres etter utenrikspolitikkenes prinsipper om mulighet, mål og midler (Fermann 2013). Det virker som om det er stor enighet om to av aspektene ved norsk bistandspolitikk - **muligheten** for å bruke bistand som **middel** er der. Men hvilke **mål** skal norsk bistand tjene? Svaret på dette spørsmålet kan variere ut fra hvordan bistandspolitikken er organisert. Når bistandspolitikken blir stadig mer integrert i Utenriksdepartementet, kan det tenkes at bistandens mål trekkes i en mer pragmatisk retning der de norske bistandskronene også skal tjene norske utenrikspolitiske interesser i tillegg til å bekjempe fattigdom.

Et sentralt spørsmål bli dermed: Hvilke følger får det for målene med bistandspolitikken at bistanden har blitt organisatorisk underlagt Utenriksdepartementet i så stor grad?

Denne analysen konkluderer med at integreringen av bistand i Utenriksdepartementet har ført til at bistanden har blitt mer nyansert, men samtidig at den i økende grad kan brukes som verktøy for å nå flere mål enn fattigdomsbekjempelse, også realpolitiske. Selv om definisjonen på hva bistanden kan brukes til har utvidet seg mye under Solberg-regjeringen, var det under Stoltenberg-regjeringen at bistanden for alvor ble del av den utenrikspolitiske verktøykassen.

Tema og problemstilling

Den sentrale målsetningen for norsk utenrikspolitikk er å ivareta og fremme norske interesser. Dette står nedfelt i utenrikstjenestelovens § 1. Dette er et realpolitisk mål som kan kobles til *klassisk realistisk* teori, som er sentrert rundt at stater må beskytte og fremme sine egeninteresser i et verdenssamfunn uten overordnede regler. Også med en *nasjonal-liberal* ideologi, som har preget norsk utenrikspolitisk idétradisjon, vil det finnes elementer av interessebasert realpolitikk. Bistandspolitikken er derimot «verdimessig motivert med utgangspunkt i uegennytte og menneskehetens felles interesser». (Meld. St. 15 (2008-2009: 11). De overordnede målene for norsk bistand er «fattigdomsbekjempelse samt å redde liv og lindre nød i henhold til det humanitære imperativ» (Meld. St. 24 (2016-2017: 29). De uttalte målene med bistandspolitikken er idealistiske, og motsetter seg det realpolitiske prinsippet om å fremme norske interesser. De baserer seg i stedet på at man skal beskytte andre lands og menneskers interesser. Målene med utenrikspolitikken og bistandspolitikken er altså i utgangspunktet forskjellige: Bistanden har *idealistiske*, verdibaserte hovedmål, mens utenrikspolitikk har *realpolitiske*, interessebaserte hovedmål. Temaet for denne analysen blir derfor forholdet mellom interesser og idealer i bistandspolitikken. Dette vil undersøkes med idealisme og realisme som teoretisk rammeverk. Filosofiske syn på utenrikspolitikk, realisme og idealisme og bistandens plass i det hele, drøftes nærmere i begrepsdelen av analysen.

Mesteparten av Utenriksdepartementets ressurser er i dag bundet opp i utviklingspolitikk. Det er her Norge og norske diplomater har flest disponible virkemidler (Sverdrup 2016). I statsbudsjettetsforslaget for 2017 ble 5 917,3 millioner kroner satt av til utenrikspolitisk virksomhet som næringsfremme, nordområdene og arbeid med globale sikkerhetstiltak. Til sammenlikning ble hele 33 880,8 millioner kroner satt av til utviklingspolitikk (Utenriksdepartementet Prop 1 S (2016 – 2017)).

Målet for denne studien er å undersøke om måten man organiserer bistand på, og hvem som har makt over bistandsmidlene, kan si noe om hvilke målsetninger bistandspolitikken skal betjene. Den vil undersøke sammenhengen mellom utviklingspolitikken tettere integrasjon i utenrikspolitikken og målene som følges i utviklingspolitikken gjennom å se på balansen mellom idealisme og realisme i norsk bistandspolitik.

Problemstillingen som blir undersøkt er:

Hvilke følger får det for målene med bistandspolitikken at bistanden har blitt organisatorisk underlagt Utenriksdepartementet i så stor grad?

Bistandspolitikkenes mål blir derfor studiens uavhengige variabel, mens bistandens integrasjon i Utenriksdepartementet blir den avhengige variabelen. Dermed blir det naturlig å innlede diskusjonen med en historisk oversikt over bistandspolitikken, der det kommer fram hvilke endringer som har funnet sted i bistandens organisering over tid, før det vurderes om disse har hatt innvirkning på bistandens mål. Dersom det er en sammenheng mellom disse to forholdene som ikke bedre kan forklares med en annen variabel, kan studien påvises at bistandens integrasjon i utenrikspolitikken har hatt innvirkning på målene som følges i bistandspolitikken. Forventningen er at jo mer utenrikspolitisk ledelse trekker opp linjene i bistandspolitikken, jo mer vil bistandspolitikkenes mål tjene nasjonens interesser. Slike interessebaserte mål kan best defineres og beskrives i lys av realistisk teori om bistand, som vil gjennomgås i kapittel 1.

Studiens hovedhypotese er: *Jo mer makt Utenriksdepartementet får over bistandspolitikken, jo mer kan bistandspolitikkenes mål forklares fra et realistisk perspektiv.*

En annen forklaring kan være at det er en idealistisk, verdibasert grunnmotivasjon i bistandspolitikken som ikke har blitt endret i takt med Utenriksdepartementets økte makt over bistanden. Integreringen kan heller ha ført til at bistanden kan bli mer effektiv og ses i bedre sammenheng med utenrikspolitikken, uten å rokke ved bistandens hovedmål. Det kan også finnes en annen forklaring enn den klassiske realistiske, innenfor realisme og realpolitikk. Med en *ny-realistisk* forklaring, er det det endrede maktstrukturer i verdenssamfunnet som legger føringer for prioriteringer i bistanden. Dermed utelukker denne forklaringen at det kan være en balanse mellom realisme og idealisme i politikken, og at bistandens organisering kan ha en betydning for den, fordi hele systemet er realistisk betinget. Konkurrerende hypoteser og operasjonalisering av hypotesene beskrives nærmere i kapittel 1.3.

Solberg-regjeringen synes å være et perfekt studieobjekt for å se på om Utenriksdepartementets makt over bistanden får utslag for hvilke mål som prioriteres i bistandspolitikken, fordi bistanden og utenrikspolitikken aldri har vært så tett integrert som under denne regjeringen. Dette er det første regjeringen der det fulle politiske ansvaret for mål og prioriteringer i bistandspolitikken har ligget under Utenriksdepartementet og utenriksministeren. Under denne regjeringen ble bistandspolitikken for fullt et saksfelt som blir sett på som en del av utenrikspolitikken, og media har satt kritisk søkelys på flere satsninger. Det har oppstått diskusjon blant annet rundt bevilgningene til svake stater i Midtøsten, rundt den økte bistanden til Clinton-fondet og rundt den store mengden

bistandspenger som har blitt brukt på flyktningtiltak i Norge. Disse sakene kan være uttrykk for at organiseringen påvirker politikken. Om det stemmer at målene i bistandspolitikken påvirkes av den organisatoriske integreringen av bistand i UD, vil det være interessant å se om Solberg-regjeringen skiller seg nevneverdig fra andre regjeringer ved at flere pragmatiske mål prioriteres i bistandspolitikken enn før.

Dersom regjeringen Solberg studeres i et bistandshistorisk vakuum, vil det bygge på en antakelse om at forholdet mellom interesser og idealer i bistandspolitikken frem til denne perioden har ligget fast. Bistandens integrering i Utenriksdepartementet derimot vært en lang prosess som startet lenge før utviklingsministerposten ble fjernet. Dette understreker nødvendigheten av å ta et historisk tilbakeblikk – en ahistorisk drøfting kan lett tilskrive eventuelle tidligere endringer i forholdet mellom interesser og idealer til beslutningen om å fjerne utviklingsministerposten, og effekten av dette kan overestimeres. Den historiske analysen gjør det mulig å se om det er en årsakssammenheng der forholdet mellom interesser og idealer i bistanden har endret seg i takt med integreringen i UD over tid. Fordi Solberg-regjeringen er den første regjeringen der UD og utenriksministeren har sittet med den fulle beslutningsmyndigheten over bistanden, vil denne regjeringen analyseres i dyden.

En underhypotese til studiens hovedhypotese vil også testes: *Solberg- regjeringen uten utviklingsminister representerer et brudd der tyngdepunktet i bistandspolitikken har skiftet fra idealisme til realisme.*

En historisk analytisk metode benyttes for å undersøke i hvor stor grad ulike idealistiske, verdibaserte og realistiske, interessepolitiske mål kommer til uttrykk over tid, hvilken sammenheng det kan ha med at bistanden har blitt mer integrert i utenrikspolitikken, og hvorvidt Solberg-regjeringen kan representere et brudd med tidligere bistandspolitikk. Analysen baserer seg hovedsakelig på dokumentstudier, og supplerer med intervjuer med sentrale personer.

Etter definisjoner og avgrensninger følger en gjennomgang av det liberale og idealistiske synet på bistand og bistandsmålene, samt en gjennomgang av realistiske perspektiver på bistand og mulige realistiske målsetninger med bistandspolitikk. Deretter presenteres hypotesene for analysen, og studiens metode.

Definisjoner og avgrensninger

Når bistanden Norge gir diskuteres offentlig, brukes ofte begrepene «bistandspolitikk» og «utviklingspolitikk» om hverandre. Norske regjeringer har imidlertid gått over til å bruke begrepet «utviklingspolitikk» i løpet av 1990-tallet, og det er ikke lenger ofte man ser begrepet «bistandspolitikk» nevnt i en offentlig publikasjon.

I Stortingsmelding 35 (2003 – 2004) defineres utviklingspolitikk som «både utviklingslandenes egen politikk, bistandspolitikken og den politikken som industrilandene mer og mindre bevisst utøver internasjonalt og som påvirker situasjonen i fattige land». Denne meldingen kom da begrepet «utviklingspolitikk» hadde blitt rådende. I den neste stortingsmeldingen om utenrikspolitikk, ble utviklingspolitikk definert som «summen av de politiske grep og verktøy Norge aktivt benytter for å påvirke faktorene som setter rammen for utvikling i fattige land» (Meld. St. 13 (2008-2009)). Det er en tendens til at begrepsbruken i norsk politikk endrer seg i takt med politiske målsetninger. Dette gjelder også utviklingspolitikkbegrepet, som har tatt mer over etter at bistand i større grad har blitt sett på som ikke bare pengehjelp, men et av flere verktøy som kan bidra til utvikling og fattigdomsbekjempelse sett bedre i sammenheng med annen norsk utenrikspolitikk. Begrepet utviklingspolitikk er mer upresist når analyseobjektet for denne studien er bistanden spesifikt: Det kan for eksempel også omfatte investeringer i handel og næringsliv. Denne studien konsentreres om langsiktig utviklingsbistand og hvordan bistandens mål henger sammen med utenrikspolitikk og norske interesser, ikke all politikk Norge fører overfor utviklingsland. Samtidig er det nesten utelukkende dette begrepet man bruker selv når man refererer til bare bistand i dag. Jeg vil derfor bruke begrepene «bistandspolitikk» og «utviklingspolitikk» om hverandre når jeg refererer til Norsk bistandsforvaltning og -organisering. Dette vil gjenspeile inkonsistens i kildene. Jeg forsøker å bruke bistandspolitikk der det er brukt i kildene, og utviklingspolitikk der det er brukt i kildene.

Den som innehar utviklingsministerposten omtales vekselvis som bistandsminister og utviklingsminister, men tittelen utviklingsminister brukes som regel i offisielle dokumenter. For å opprettholde en grad av konsistens der det er mulig, brukes derfor utviklingsminister gjennomgående.

Nødhjelp er ikke bistand:

«Nødhjelp» og «bistand» er to forskjellige ting. I 2016 gikk 10 prosent av total norsk bistand til nødhjelp². Nødhjelp er kortsiktig hjelpeinnsats som går til mennesker i akutte nødsituasjoner, som naturkatastrofer, epidemier eller krig. Den kan bidra med ting som tak over hodet, tilgang på midlertidige skoler, mat, klær og medisiner for mennesker i krise, men er ikke utformet for å ha en langsiktig fattigdomsbekjempende effekt. Bistand er langsiktig utviklingsbistand som skal fremme utvikling og bekjempe fattigdom over tid. Ettersom nødhjelp skal settes raskt inn i akutte situasjoner vil den heller ikke ha like stor mulighet til å være like politisk eller strategisk styrt. Nødhjelp til enkelte katastrofer kan potensielt prioriteres over nødhjelp til andre katastrofer av politisk strategiske årsaker, men nødhjelp vil ikke ha det samme potensialet til å fremme ulike typer mål som annen norsk bistand. Dessuten har bistanden vært organisatorisk annerledes styrt enn langsiktig bistand over lengre tid. Det er bistand og ikke nødhjelp som er tema for denne analysen, og det vil ikke være relevant å trekke inn nødhjelp med mindre politiske prioriteringer av nødhjelpen går på bekostning av den langsiktige utviklingshjelpen.

Ulike kanaler for bistanden:

Norsk langsiktig bistand blir forvaltet bilateralt, gjennom ikke-statlige organisasjoner og multilateralt gjennom FN, verdensbanken og det internasjonale pengefondet. Bistanden ble bygget inn i det norske samfunn da Norsk Utviklingshjelp og Norad ble opprettet på 1960-tallet (Simensen 2003: 133), og antall NGO-er i norsk bistand økte dramatisk fra 1980-tallet da statlig sektor i lenger stod i sentrum for utviklingspolitikken (Smukkestad 1994). Fra 1990-tallet har staten søkt å harmonisere forholdet mellom ikke-statlige aktører og det utenrikspolitiske apparatet. Resultatet av dette har blitt det vi kaller den norske modellen (Lie 2006: 138). Forholdet mellom de mange ulike aktørene som inngår i den norske modellen er ikke gjenstand for analyse her. Det ville passet bedre inn i en analyse som gikk inn i detaljer om byråkratisk tautrekking og maktforholdet mellom ulike aktører i bistanden. Det er ikke dette. Dette er heller ikke en analyse av norsk bistandseffektivitet. Det som undersøkes, er det overordnede og førende forholdet mellom interesser og idealer i norsk bistand, og om det har sammenheng med bistandens endrede organisering.

Forholdet mellom utenrikspolitikk og bistand, og sentrale ideer i politikken

I sin enkleste forståelse er utenrikspolitikk en stats motiverte politiske handlinger vis-a-vis andre stater, eller en stats utadrettede handlinger (Fermann 2013:47). Innenfor denne brede

² Datasett nedlastet fra Norads nettsider: <https://www.norad.no/om-bistand/norsk-bistand-i-tall/>.

rammen av motiverte handlinger overfor andre stater, faller også bistandspolitikken. Bistandspolitikken er Norsk politikk vis-a-vis fattige stater, med mål om å bekjempe fattigdom.

Mer spesifikt kan utenrikspolitikken ses på som en territorialstats utad- og formålsrettede virksomhet, der strategier og virkemidler anvendes i lys av statens kollektive identitet og utenrikspolitiske interesser (Fermann 2013: 7). Hovedmotivasjonen i utenrikspolitikken er med andre ord å beskytte og fremme det man anser at er i statens interesser, slik utenriktjenestelovens § 1 gjenspeiler. Statens interesser kan med varierende prioritering kokes ned til, sikkerhet; suverenitet; økonomi og velferd; og status (Holsti 1995). Det varierer hvordan man anser at man best kan beskytte disse interessene med hvilken utenrikspolitisk filosofi som legges til grunn, altså staters kollektive selvforståelse. Den sentrale distinksjonen på dette feltet har vært mellom realisme og liberalisme (Leira 2012: 384). Med en realistisk grunnfilosofi anses det som lite sannsynlig at verden kan bli et bedre sted, og stater må gjøre det de kan i konkurranse med andre stater for å beskytte sine egeninteresser. Med en liberal utenrikspolitisk filosofi er en bedre verden både mulig og sannsynlig, og i tillegg i statenes interesse (ibid). I den *nasjonal-liberale* ideologien som har preget norsk utenrikspolitisk idétradisjon fremheves det for eksempel at Norge, som en liten stat, har interesse av at verden skal bli et bedre og fredeligere sted (Knutsen, Leira & Neumann 2016; Leira 2013).

Selv om norsk utenrikspolitisk idétradisjon har vært preget av liberale forståelser av verden, strides det om hvor Norges praktiske utenrikspolitikk befinner seg i spennet mellom liberalisme og realisme. Leira (2013) peker på at selv om norsk utenrikspolitikk på det filosofiske plan har vært overveiende nasjonal-liberal, finnes det tydelige realpolitiske elementer på det strategiske nivået i politikken. Eksempelvis har Norge vært klare på NATO-medlemskap som en realpolitisk sikkerhetsstrategi, samtidig som den liberale grunnfilosofien om at en bedre verden er mulig er til stede (Leira 2013: 388). Bjørn Olav Knutsen i FFI har påpekt at norsk utenrikspolitikk har blitt trukket i en realistisk retning med mer satsning på nordområdene og Forsvarets tilstedeværelse i nord (Knutsen 2008). Den *nyklassiske realisten* Asle Toje, som har kritisert norsk bistands- og utenrikspolitikk langs en rekke dimensjoner, hevder å se en dreining i norsk utenrikspolitikk i retning realpolitisk tenkning de siste årene (Toje 2011).

Bistand begrunnes idealistisk med at fattige land skal hjelpes, ved at rike land som Norge jobber for deres interesser og gir dem pengehjelp. I denne idealistiske holdningen til

politikken ligger det også en liberal tro, som innebærer at det er mulig å oppnå en bedre verden for alle gjennom samarbeid (Lumsdaine 1993; Gilpin 1987). Denne troen på at en bedre verden er mulig gjennom bistand, passer inn i det dominerende nasjonal-liberale synet på utenrikspolitikk. Men her kommer samtidig en viktig distinksjon mellom fokuset i idealistisk bistandspolitikk og utenrikspolitikk generelt til syne: Det er fattigdomsbekjempelse i mottakerlandenes interesser som konsekvent har blitt utpekt som hovedmålet med norsk bistand (Skogen 2016; Meld. St. 24 (2016-2017: 29) Meld. St. 15 (2008-2009: 11) Meld. St. 94 (1974 – 1975)). Idealister understreker at det som er viktig i bistanden er å uselvvisk promotere mål det er moralsk og etisk viktig å promotere, uten at promotering av egeninteresser har en plass i politikken (Cingranelli 1993). Mens de viktigste målene i utenrikspolitikken er å fremme og bevare statens interesser, har den idealistiske uttalte bistandspolitikk grunnleggende uselviske formål som ikke er motiverte av egen nytte, og fattige stater interesser vektlegges.

Fokuset i bistandspolitikk og annen norsk utenrikspolitikk er dermed i teorien forskjellig, selv om den overordnede ideen om at verden kan gjøres til et bedre sted til det beste for både Norge og fattige land kan sammenfalle. I den generelle utenrikspolitikken er fokus at norske interesser skal fremmes og bevares, mens fokuset i bistandspolitikk er at andre lands interesser skal fremmes og bevares. Fordi den bredere utenrikspolitikken har som mål å fremme og beskytte norske interesser, er det enklere å forklare den med et realistisk perspektiv enn bistandspolitikk som har som hovedmål å fremme interessene til menneskeheten og andre fattige stater. Mens de samme utenrikspolitiske målene kan forstås med ulike filosofiske utgangspunkt, kan ikke bistanden forstås realpolitisk med mindre den skal forstås som et utenrikspolitisk verktøy. Da vil andre mål enn de idealistiske uttalte målene om fattigdomsbekjempelse prege politikken.

Her kommer skillet mellom realistisk og idealistisk bruk av bistandspolitikk inn. Bistand har et overordnet idealistisk, liberalt og verdibasert formål, og skal i prinsippet ikke utformes for å fremme giverlandets interesser, men menneskeheten og de fattiges interesser (Fuller 2002; Lumsdaine 1993). I et realistisk perspektiv forstås derimot bistanden som et utenrikspolitisk verktøy som kan brukes til å oppnå diverse realpolitiske, utenrikspolitiske interesser (Schraeder et al. 1998; Maizels og Nissanke 1994). Det kan tenkes at bistandspolitikk trekkes mellom idealisme og realisme, slik utenrikspolitikken trekkes mellom liberale verdier og realpolitikk, og at organiseringen av bistanden og hvor mye makt Utenriksdepartementet har over den kan være viktig for å forklare hvorfor dette skjer.

Den praktiske politikken påvirkes av ressurser, forståelse av interesser og det internasjonale systemet og trenger ikke være verken rent liberalistisk, idealistisk eller realistisk, men kan eksistere et sted imellom (Cox 1981). Systemteoretikere på den *ny-realistiske* siden motsetter seg dette: Der er grunntesen at strukturer i det internasjonale anarkiske verdenssystemet er årsaken til maktkamp mellom stater, og at det er den stater responderer på når de utformer sin politikk. Her er det ikke rom for tautrekking mellom interesser og idealer (Waltz 1979).

Selv om bistandspolitikk er norsk politikk overfor andre stater, har ikke bistanden alltid vært forstått som en del av Norges utenrikspolitikk. Bistanden har vært organisert på mange forskjellige måter. Det startet med Nansens ikke-statlige prosjekter på vegne av Folkeforbundet på 1920-tallet, før bistand senere ble innlemmet i norsk offisiell politikk, først gjennom Indiafondet og det frittstående direktoratet Norad, og senere gjennom at mer og mer av ansvaret for bistanden har blitt underlagt utenriksdepartementet. Forholdet mellom utenrikspolitikk og bistandspolitikk har endret seg over tid. Etter hvert har bistanden blitt forstått som en del av en bredere utviklingspolitikk i utenrikspolitikken, som også omfatter andre elementer av norsk politikk overfor utviklingsland.

Denne analysen undersøker hva som har skjedd med målene i bistandspolitikken når Utenriksdepartementet har fått større styring over bistanden gjennom at bistanden har blitt integrert i Utenriksdepartementet. Analysen undersøker om prosessen har ført til at målene i bistandspolitikken enklere kan forklares med et realistisk syn på bistand, fremfor et i idealistisk, verdibasert et, eller om det ikke er tilfellet.

Avgrensninger i tid

Studien søker å belyse hvordan forholdet mellom utviklings- og utenrikspolitikk har utviklet seg fra integreringen av bistanden i Utenriksdepartementet skjøt fart, og frem til Erna Solbergs regjering. Da er det naturlig å gå tilbake til 1989 og til Stortingsmelding 11 (1989-1990) *Om utviklingstrekk i det internasjonale samfunn og virkninger for norsk utenrikspolitikk*. Dette var en stortingsmelding som ante slutten på den kalde krigen og som forutså behovet for utenriks- og sikkerhetspolitisk nytenkning. Den introduserte nye takter også i bistandspolitikken. Blant annet en organisatorisk integrering av utviklingspolitikken i den bredere utenrikspolitikken. Meldingen pekte på at erfaringene fra sammenslåingen av Handels- og skipsfartsdepartementet med Utenriksdepartementet var gode, og den presenterte nye tanker om norsk bistandspolitikk (Meld. St. 11 (1989 – 1990): 73). Bistandens effekt hadde sammenheng med andre politiske forhold i utenrikspolitikken, og det var viktig å se de

to politikkområdene i sammenheng. Det var også nødvendig å effektivisere bistandsadministrasjonen. Disse tankene ryddet veien for forslaget om å legge ned Departementet for utviklingshjelp samme år og overføre det politiske ansvaret for bistandspolitikken til Utenriksdepartementet. Meldingen tok i tillegg opp til drøfting forholdet mellom UD og frivillige organisasjoner i bistandspolitikken (Lie 2006: 138) og beredte dermed grunnen for den såkalte norske modellen. Stortingsmelding 11 (1989-1990) var på den måten et vendepunkt. Tidsrommet som undersøkes med en historisk analytisk statsvitenskapelig metode, avgrenses derfor til perioden fra 1989 frem til Erna Solbergs regjering tiltrådte i 2013, før denne regjeringen undersøkes i dybden. Aller først, vil det kastes et kort historisk tilbakeblikk på norsk bistandshistorie. Hele perioden som ledet opp til 1989 vil ses på samlet slik at det kan vurderes hvordan situasjonen i norsk bistand så ut i 1989. Dette for å forstå bakteppet for Stortingsmelding 11 og omorganiseringen av bistandsforvaltningen.

DEL I

TEORI, LITTERATUR OG METODE

KAPITTEL 1: Teori og tidligere forskning

Utgangspunktet for denne analysen er ikke at Norges bistandspolitikk kan forklares utelukkende ut fra forutsetningene som legges til grunn i realismen eller idealismen. Tyngdepunktet i politikken kan skifte over tid. De rådende forståelsene av ressurser, interesser og det internasjonale systemet utgjør konteksten man handler innenfor, og denne konteksten kan bestå i mer enn kun ett sett med regler vi kjenner fra teorien (Cox 1981). Norsk bistandspolitikk trenger med andre ord ikke være utelukkende pragmatisk eller idealistisk. Det kan antas at den eksisterer i et spenningsfelt mellom disse to polene. Allison (1969: 700) påpeker at organisasjonsprosesser, overlapp av ansvarsområder, tenkning i organisasjoner og fastlåste rutiner har innvirkning på utfallet av en statlig beslutning. Fordi Utenriksdepartementet styrer utenrikspolitikken med fokus på å ivareta norske interesser, kan det tenkes at måten Utenriksdepartementet styrer bistandspolitikk på passer bedre med det realistiske synet på bistand. Analysen som følger vil vise om organiseringen under UD bidrar til å trekke bistandspolitikk i en retning.

1.1.1 Idealistiske og liberale tilnærminger

Norge har lenge vært en særlig generøs bistandsdonor. Bistanden fra Norge og andre skandinaviske land anses ofte for å være drevet av en *human internasjonalisme* (Stokke 1989). Dette kjennetegnes av en moralsk forpliktelse om å hjelpe verdens fattige samtidig som man fremholder en liberal idé om at en bedre organisert og mindre fattig verden vil være i vår interesse i det lange løp (Stokke 1989; Engh & Pharo 2009).

Mens realister argumenterer for at humanitære motivasjoner for bistandsallokering nedprioriteres til fordel for sikkerhet- og interessebaserte motivasjoner (Schraeder et al. 1998), mener idealister at uselviske, humanitære motivasjoner for bistandsallokering er det sentrale. For å oppnå global rettferdighet må rike land hjelpe fattige land å overkomme fattighedsrelaterte vanskeligheter (Pogge 2002).

Bistand som moralsk forpliktelse

I et idealistisk perspektiv er det humanitære mål som ligger til grunn for bistandsallokeringen. I norsk bistandspolitikk kan FNs bærekraftsmål som skal nås innen 2030 gjenspeile dette synet på utviklingspolitikk. De 17 målene skal reflektere tre utviklingsdimensjoner: Økonomi, sosiale forhold og klima og miljø. Hovedmålet er «utryddelse av alle former for fattigdom i hele verden» (FN-sambandet n.d), slik at verden blir et bedre sted. Regjeringen har vedtatt at disse bærekraftsmålene skal utgjøre det politiske hovedsporet for å ta tak i vår

tids globale utfordringer (Utenriksdepartementet 2016a). Før dette var det FNs tusenårsmål vedtatt i 2000 som lå til grunn, der hovedmålet var det samme (FN-sambandet n.d.a).

Representanter for det idealistiske verdenssynet er optimistiske til at bistand vil kunne bidra til å løse fattigdomsproblemer, og spre godt styresett og menneskerettigheter (Fuller 2002). Et slikt syn på utviklingshjelp kan enkelt forenes med den *nasjonal-liberale* ideologien som er grunnmuren i norske utenrikspolitisk idétradisjon (Knutsen, Leira & Neumann 2016). Norges utenrikspolitikk har vært preget av troen på at Norge kan spille en viktig rolle internasjonalt. Den liberale filosofien er optimistisk, og har tro på demokrati og fredelig konfliktløsning (Leira 2012). Disse ideene står sterkt i den norske befolkningen:

[Det] har vært en tro på at verden *kan* bli et bedre sted, og at Norge og nordmenn ikke bare kan bidra til å virkeliggjøre dette, men at det er vår fordømte *plikt* å gjøre det (Knutsen, Leira & Neumann 2016: 243).

Idealistiske og verdiliberale tilnæringer til utviklingspolitikk tar utgangspunkt i nettopp dette: At rike land har en moralsk plikt til å hjelpe fattigere land, og at man gjennom vektlegging av universelle menneskerettighetene bør støtte tiltak som kan bringe mennesker varig ut av fattigdom. De som omtaler utviklingshjelp fra et verdiorientert perspektiv enes om at det er mottakerlandenes behov som står i fokus, og at vi er nødt til å gjøre hva vi kan for å hjelpe (Cingranelli 1993; Singer 1972; Sachs 2005; Temkin 2004; Lumsdaine 1993). Skandinaviske land blir ofte fremholdt som forbilder, fordi de er generøse bistandsdonorer, og fordi de anses som å ha få geopolitiske interesser som kan besudle bistanden (Ingebritsen 2002). De skandinaviske landene har for eksempel ikke bindinger til utviklingslandene fra kolonitiden.

Den skandinaviske humanitære internasjonalismen kjennetegnes av at man ønsker å fremme økonomisk vekst og sosiale og politiske rettigheter på grunnlag av humanistiske verdier der man har respekt for hvert menneske og ønsker å minimere lidelse (Stokke 1989: 11). Stokke mener skandinavisk bistand skiller seg ut fordi de sosiopolitiske verdiene i de skandinaviske velferdsstatene påvirker landenes bistandspolitikk (Stokke 1989: 284). Dette er de samme verdiene Knutsen, Leira og Neumann (2016) utpeker som en viktig del av den norske nasjonal-liberale ideologien, der nordmenn lærer at man skal handle lokalt men tenke globalt, og gjøre det man kan for å bidra til at verden kan bli et bedre sted.

Begrepet «humanitær stormakt», først lansert av Jan Egeland da han var statssekretær i Utenriksdepartementet på 1980-tallet (Egeland 1985), har et tydelig fotfeste i denne nasjonal-

liberale tradisjonen som kommer til uttrykk i norsk identitet og selvoppfattelse, men også i bildet av Norge utad. Historikeren Rolf Tamnes kommer inn på dette når han snakker om norsk fredsdiplomati: «Norge redder verden. Altså finnes Norge» (Tamnes 1997: 339).

Filosofen Peter Singer (1972) argumenterte tidlig for et moralsk grunnsyn i utenrikspolitikken, og mener lidelse og død som resultat av matmangel, manglende tilgang på medisiner og husly er mulig å forebygge. Han har senere frontet mange kontroversielle syn³ på hvordan man bør gå fram for å oppnå disse målene, men at dette skal være målene med politikken og at de er mulige å oppnå, er idealistiske argumenter som også har blitt vektlagt hos andre. Den amerikanske økonomen Jeffrey Sachs er som Singer klar på at rike land har en plikt til å hjelpe fattige land ut av fattigdom, og mener at på tross av at mange land forplikter seg til å gjøre nettopp dette, gjøres det ikke nok: de bør sette av flere midler til utviklingshjelp (Sachs 2005).

Flere studier konkluderer med at land gir bistand med en idealistisk, verdibasert motivasjon. Lumsdaine (1993) finner gjennom en historisk kvantitativ analyse at bistand ikke kan forklares på basis av lands politiske og økonomiske interesser, og at humanitære motiver og fattigdomsbekjempelse er det som ligger til grunn. Han finner at vestlige land i økende grad har gitt penger til de fattigste landene som trenger bistand mest, og konkluderer derfor med at humanitære hensyn er det som motiverer bistand (ibid.). Ifølge Lumsdaine må moralske hensyn ligge til grunn når man skal bygge opp institusjonene i underutviklede land. Han finner også at de landene som er mest opptatte av å sette inn tiltak mot nasjonal fattigdom, er de mest generøse bistandsdonorene (ibid.).

Skandinaviske land har opparbeidet seg et omdømme som nøytrale bistandsdonorer som villig forplikter seg til å bekjempe fattigdom og fremme menneskerettigheter og demokrati. Gates og Hoeffler (2004) undersøker om de fortjener dette omdømmet. De analyserer data fra perioden 1980 til 1999, og finner at Norge, Danmark, Sverige og Finland gir mer bistand til demokratier og land med færre menneskerettighetsovertredelser. I motsetning til andre land gir ikke de nordiske landene mer bistand til politiske allierte (ibid.). Andre studier får imidlertid motstridende resultater. Strømme og de Soysa (2011) finner eksempelvis at Norge gir mer bistand til land som eksporterer olje, og reiser spørsmål om norsk bistand er mer strategisk motivert.

³ Han er utilitaristisk, og har blant annet argumentert for eutanasi av alvorlig handicappede (Singer 2003).

Skal vi lytte til den idealistiske tilnærmingen til bistandspolitikk der liberale verdier står i sentrum, er det fattigdomsbekjempelse og kamp for menneskerettigheter som er målet med bistandspolitikken. Mottakerlandenes behov er det som skal stå i fokus. Med et slikt perspektiv bør ikke omorganiseringer av norsk bistandsforvaltning føre til at Norge i større grad bruker bistanden til å nå forskjellige nasjonale mål, men til at man mest mulig effektivt kan bekjempe fattigdom.

En effektiv bistandspolitikk:

Bistandspolitikken har blitt påvirket av samfunnsteoretiske internasjonale bevegelser. Det idealistiske målet med norsk bistandspolitikk har hele tiden vært å få bukt med verdens fattigdom, men det har endret seg hva man mener kan være effektive måter å forvalte bistand på, i takt med internasjonale trender og ny kunnskap. Om bistandspolitikken skal være sentrert rundt å være fattigdomsreducerende, slik den idealistiske forklaringen fremholder, bør den også gjenspeile hovedfunnene i forskningen på bistandseffektivitet til enhver tid. Det viktig å ha i mente at bistand bare er en del av den politikken som føres mot utviklingslandene, ved siden av blant annet handels- og tollpolitikk, internasjonal skattepolitikk og ikke-bistandsstøttede investeringer i privat næringsliv. Disse andre temaene diskuteres også ofte når det er snakk om utvikling av fattige land, særlig etter hvert som man har begynt å snakke mer om en bredere utviklingspolitikk snarere enn bare bistand. Mange mener tiltak på disse områdene kan være vel så viktige eller til og med mer effektive enn bistand, men det er kun bistanden og hvordan den kan fungere som er gjenstand for diskusjon her.

I etterkrigstiden ble bistanden fremstilt som om de fattige levde i en annen tidsepoke, og trengte hjelp i form av teknologi- og kunnskapsoverføring for å ta vesten igjen (Nustad 2004). Dette var tanken bak den spede begynnelsen på det som skulle bli norsk bistandspolitikk, da Norge skulle bygge ut grunnleggende infrastruktur og utvikle kystfiske i landsbyene i den indiske delstaten Kerala (Pharo 1986). Etter avkoloniseringen av afrikanske stater på 1960-tallet, var tro på hjelp til industrialisering og utviklingsoptimisme fortsatt kjernen i bistandstenkningen – økonomisk og teknisk hjelp fra industrialiserte land skulle bidra til at de nye landene tok igjen den vestlige verden, slik marshallhjelpen fra USA hadde hjulpet Vest-Europa etter andre verdenskrig (ibid.: 99). Dette er kjent under paraplybegrepet «moderniseringsteori».

På slutten av 1960-tallet og på 1970-tallet fikk vestlig bistandspolitikk kritikk fra den norske og internasjonale venstresiden. Kritikere hevdet at de vestlige industrialiserte landenes

kapitalistiske utviklingsmodell hadde blitt trukket nedover ørene på de fattige landene uten å bli tilpasset lokale forhold (Smukkestad 1994). Frigjøringskriger, avkolonisering og imperialismeargumenter gjorde at synet på utviklingslandene ble mer komplekst. De såkalte avhengighetsteoriene som oppstod i perioden var kritiske til frihandel, og mente at industrialiseringen oppretthold fattigdom når utviklingslandene kun eksporterte råvarer til industriland. De skulle gjøre seg uavhengige ved å beskytte egen økonomi og bygge opp egen industri (Fermann 1997). Dette resulterte i NØV-reformkravene som var ment å legge til rette for at utviklingslandene skulle ta kontroll over egen utvikling, samt et bredere fokus på andre aspekter av utvikling som likestilling, utdanning og sosial ulikhet (Meld. St 94 (1974-1975)). Grunnbehov, som tilgang på mat, vann helse og bolig til de aller fattigste, fikk økt fokus i bistandsprosjektene. Mangel på industriell kompetanse og dårlige institusjoner ledet imidlertid til at mange afrikanske land endte opp med stor gjeld.

Reaksjonen på dette var at bistandspolitikken tok en liberal vending på 1980-tallet med mer fokus på handel. Staten stod ikke lenger i sentrum for utvikling – store ineffektive offentlige sektorer ble sett på som problemet (Smukkestad 1994). Dette førte til en dramatisk økning i bruk av NGO-er i bistand. Samtidig ledet gjeldskrisen i utviklingslandene til at det internasjonale pengefondet og verdensbanken begynte å stille strenge økonomiske strukturkrav⁴ (Chang 2007). Enkelte pekte på at man heller burde satse på utviklingen av handel og privat næringsliv, etter at bistand fra vestlige land hadde gått til disse ineffektive store statlige sektorene og bidratt til at fattige land ikke utviklet seg (Bauer 1981).

Fra 1990-tallet ble fokus flyttet til institusjonene. Ny-institusjonelle teorier om at institusjoner legger føringer for personer og aktører begynte å oppstå allerede på 1980-tallet (DiMaggio & Powell 1983), og fikk stor oppmerksomhet på 1990-tallet. Man kom fram til at det var på grunn av dårlige institusjoner at utviklingslandene hadde blitt satt i gjeld og ikke klarte å overkomme fattigdomsproblemene. Bistand vil ikke ha særlig effekt i land der institusjonene er svake, fordi korruperte eller inkompetente ledere ikke kan tvinges til å bruke bistandspengene riktig (Burnside & Dollar 2000, 2004). Derfor har bistand størst effekt som middel mot fattigdom der det er finnes en form for institusjonell stabilitet (Burnside & Dollar 2000). Samtidig er det ofte land med dårlige institusjoner som er de fattigste og mest trengende, og dette har ledet til et økt fokus på godt styresett i bistanden (Doornbos 2001). Easterly (2006)

⁴Strukturtilpasning har ofte blitt benyttet av verdensbanken og det internasjonale pengefondet i forbindelse med lån og gjeldslettelse til fattige land, og innebærer krav om kutt i offentlige utgifter, privatisering av statlige virksomheter, liberalisert handel og styrking av internasjonale investorers rettigheter.

er enig i at utvikling av institusjoner er grunnleggende viktig for utvikling, men mener donorland ennå ikke har funnet ut av hvordan man kan etablere gode institusjoner eller et godt styresett. På 2010-tallet er det fortsatt gode institusjoner som blir sett på som den viktigste bestanddelen i en utviklingspolitikk som skal klare å bekjempe fattigdom.

Selv om bistanden i prinsippet skal være verdibasert, er det viktig at donorland baserer seg på konsensusen i forskningen om hva slags bistand som faktisk kan bekjempe fattigdom om man skal klare å innfri sin moralske forpliktelse om å hjelpe.

Om det idealistiske synet er det som forklarer norsk bistand best, burde bistandspolitikken basere seg på erfaringer og forskning på hva som anses å være effektiv fattigdomsbekjempelse til enhver tid. Nyere empirisk forskning konkluderer med at gode institusjoner er det viktigste for å få bistandskronene til å hjelpe de fattige og at det er viktig å se bistand i sammenheng med annen politikk overfor utviklingsland. Norsk bistand bør derfor rettes mot land der forholdsvis gode institusjoner ligger til grunn, eller gå til å bygge opp gode institusjoner, med forbehold om at dette er en komplisert og vanskelig prosess. Integrering av bistand i Utenriksdepartementet bør føre til en mer sammensatt politikk for utvikling.

1.1.2 Realistiske tilnærminger

Å uselvvisk gi fra seg midler fordi fattige stater har rett på hjelp passer ikke inn i det verdenssynet vi forbinder med realismen. I realistisk teori fører aktørenes egoisme til et system der stater eller aktører er interesserte i å maksimere egen sikkerhet og fordeler enten offensivt, eller defensivt og strategisk (Rose 1998; Waltz 1979; Waltz [1959] 2001; Holsti 1995). Dette står i kontrast til den liberale internasjonalismen som legger vekt på folkerett og internasjonalt samarbeid, og idealistiske tanker om moral i utenrikspolitikken (Cox 1981). Med et realistisk verdenssyn gir det liten mening å snakke om en moralsk forpliktelse til å hjelpe andre stater. Her er det aktørenes egeninteresse som skal forfølges i et internasjonalt system uten overordnede regler.

Selv om konteksten for politikk i praksis ikke trenger å bestå utelukkende i ett sett med regler fra et verdenssyn vi kjenner fra teorien (Cox 1981), er det mulig at det kan foretas flere prioriteringer i bistandspolitikken som passer bedre med et realistisk bistandssyn. Da vil bistanden i større grad bli et av flere utenrikspolitiske verktøy for å oppnå egeninteresser, og Norges interesser vil gå foran interessene til de fattige landene eller en mest mulig effektiv

bistandspolitikk når det skal prioriteres i bistanden. Målene med bistandspolitikken vil i så fall reflektere dette.

De som plasseres innen den klassiske realistiske grenen av internasjonale relasjoner vil argumentere for at bistand kun gis når den sammenfaller med nasjonale maktpolitiske interesser. Det være seg «harde» sikkerhetspolitiske interesser, så vel som «myke» økonomiske, prestisjebaserte interesser (Morgenthau [1948] 1978). I et klassisk realistisk perspektiv motiveres bistand hovedsakelig av sikkerhetspolitikk, økonomisk fortjeneste, suverenitetshevdelse og prestisje. Med andre ord motiveres bistanden av hvor politisk, økonomisk eller militært strategisk det er å gi bistand til mottakerlandet, og hva slags status og innflytelse man kan oppnå (Schraeder et al. 1998; Fuller 2002; Morgenthau 1962). Sikkerhetspolitiske og militære mål, tilgang på strategiske naturressurser, diplomatiske bånd og prestisje hevdes også å ha vært viktige faktorer for allokeringen av både amerikansk og europeisk bistand (Burnell 1997). Andre realistiske tenkere har understreket at økonomisk strategiske motivasjoner kan være avgjørende for hvordan vestlige land allokterer bistanden (Chang, 2007; Fuller 2002). Motivasjonen kan være å videreføre innflytelse over andre deler av verden, eller simpelthen å promotere egen eksportnæring og å få tilgang til fremvoksende markeder (Maizels & Nissanke 1994; Fuller 2002).

Ifølge de klassiske realistene er de viktigste målene for stater, med varierende prioritering, sikkerhet; suverenitet; økonomi og velferd; og status (Holsti 1995). For realistene kan bistandspolitikkens mål bli redusert til ett eller flere av disse hovedmålene. Ifølge *ny-realist* er bistand så vel som annen utenrikspolitikk en respons på endringer i strukturer i det internasjonale anarkiske statssystemet som driver politikken.

Realister anser bistand som et av flere verktøy stater kan bruke i sin utenrikspolitiske verktøykasse. I de følgende underkapitlene vil forskjellige realistiske perspektiver på bistand som utenrikspolitisk verktøy legges fram, fra det ny-realistiske systemperspektivet, til de klassiske realistiske perspektivene på bistand for å fremme sikkerhet, prestisje og økonomiske interesser.

[Systemforklaringer](#)

Teorier på systemnivå kan være nyttige for å forstå hvordan Norge prioriterer i bistandspolitikken. Realistiske teorier om utenrikspolitikk har til felles at de ser på makt og kynisk maktkamp som det sentrale i relasjonene mellom stater. Mens klassiske realister ser menneskets maktsøkende natur som årsaken til at stater konkurrerer mot hverandre for å

oppnå makt i et internasjonalt anarkisk system som gjør maktkampen mulig, mener ny-realistere at det er det strukturene i det internasjonale anarkiske systemet som er selve årsaken til maktkampen (Waltz 1979). Fordi denne realistiske årsaksforklaringen starter på det internasjonale systemnivået, åpnes det ikke for at endringer på det nasjonale nivået får betydning for prioriteringer i bistandspolitikken. Omorganiseringer av bistandspolitikken vil dermed ikke ha innvirkning på hvilke typer mål som følges, og det vil motstride premisset om at bistandspolitikken eksisterer i et spenningsfelt mellom realisme og idealisme som kan påvirkes av faktorer på det nasjonale nivået.

Griffin (1991) tolker bistand som alltid å ha vært motivert av ideologiske, maktpolitiske interesser. Tidlig amerikansk bistand var motivert av å hindre at nasjonalismen i de nye landene kunne åpne for sovjetisk innflytelse, og Marshallhjelpen ble satt i gang som et ledd i å unngå at Sovjetunionens kommunistiske ideologi spredte seg til Frankrike og Italia der kommunistiske partier stod sterkt (ibid). Da han analyserte bistand like etter den kalde krigens slutt mente han bistanden alltid hadde vært mer maktpolitisk enn økonomisk, og at bistandsprogrammene som oppstod på grunn av ideologiske spenninger under den kalde krigen var dømt til å endre seg for å reflektere det nye globale systemet som ville komme (ibid.).

I Kenneth Waltz' ny-realistiske periode gjorde han det klart at det er det internasjonale systemet stater responderer på når de utformer sin politikk (Waltz 1979). Defensive ny-realistere som Waltz mener, i motsetning til offensive ny-realistere som Mearsheimer (2001), at alliansestructur kan føre til et mindre voldelig og offensivt anarki fordi stater balanserer mot trusler ved å avskrekke eller inngå allianser med andre stater for å oppnå lånemakt (Waltz 1979). En ny-realistisk forklaring av målene med norsk bistandspolitikkk vil være en utside-inn-forklaring. Prioriteringer i bistandspolitikken kan forklares med at stater tilpasser seg endrede maktkonstellasjoner i det internasjonale systemet for å beholde eller utvide makt. Er dette tilfellet, vil systemfaktorer som omrokkingen fra en bipolar til en unipolar verden ved slutten av den kalde krigen, eller veien mot en mer multipolar verdensorden i senere år, føre til at Norge omprioriterer i bistandspolitikken for å sikre sin posisjon og suverenitet. Endringene i bistandspolitikken mål vil i et ny-realistisk perspektiv ikke være forårsaket av endringer i bistandens organisering som kan påvirke balansen mellom idealisme og realisme. Derfor vil en ny-realistisk forklaringsvariabel være en kontrollvariabel i denne analysen.

Når en allianse allerede ligger til grunn, trenger ikke lenger sikkerhetsdilemmaet til en stat å være om man skal samarbeide med andre stater, men hvor sterkt man skal forplikte seg til samarbeidet (Snyder 1984: 466). Man risikerer å stå alene dersom man ikke forplikter seg i stor nok grad til sine alliansepartnere, ved at de ikke stiller opp når man trenger det, eller velger å forplikte seg til samarbeid med andre stater i stedet (Snyder 1984: 467). Ifølge Snyder vil frykten for å stå alene veie tyngre enn frykten for å fanges i stormakters interessekonflikter hvis en stat har mindre mulighet til å stå alene i en konfliktsituasjon, og hvis der en stat har en samarbeidspartner som er mindre avhengig av samarbeidet (Snyder 1984: 471).

Gitt de strukturelle begrensningene Norge står overfor den sikkerhetspolitiske sammensetningen av stater i verdenssystemet, kan Norge ha interesse av å gi bistand til land der USA, NATO eller EU har sikkerhetspolitiske interesser, eller er engasjerte i militære operasjoner. Fra et ny-realistisk ståsted kan dette tas til inntekt for behovet for å vise at Norge er forpliktet til samarbeidet med sine allianser, og ønsket om å vise støtte. Dette kan bli mer eller mindre viktig ved endringer i det sikkerhetspolitiske verdensbildet.

Med en ny-realistisk forklaring er det omrokking på det internasjonale systemnivået som forklarer endrede mål og prioriteringer i Norsk bistandspolitikk.

[Sikkerhetspolitikk og suverenitet](#)

Den viktigste sikkerhetspolitiske interessen til en stat er å opprettholde sin suverenitet og kontroll over eget område (Fermann 2013). Slike realpolitiske interesser kan også ivaretas igjennom bistandspolitikken. Apodaca (2017) er blant dem som finner at sikkerhetspolitikk alltid har dominert lands utenrikspolitiske interesser, også når det kommer til bistands- og utviklingspolitikk. Bistanden kan enten brukes som motivasjon for å opprettholde status quo, eller som motivasjon for at stater skal endre sin oppførsel (Apodaca 2017, Palmer & Morgan 2011). Kisangani og Pickering (2015) påpeker at bistand kan bidra til å komplimentere militære intervensjoner, og at donorlands militære interesser ofte sammenfaller med bistandsallokering.

Dette klassiske realistiske perspektivet skiller seg fra den ny-realistiske utside-inn måten å tenke sikkerhetspolitikk på, fordi det er statene som er aktørene der politikken utformes, mens det internasjonale anarkiske systemet utgjør handlingsrommet og rammen de kan utføre sin politikk i. Griffins (1991) beskrivelser av hvordan amerikansk bistand under den kalde krigen var motivert av å hindre Sovjetunionens innflytelse over nye eller ustabile stater i et

bipolart verdensbilde, kan også ses fra en klassisk realistisk synsvinkel. USA var interesserte i å beskytte seg ved å utvide sin innflytelse, og dermed i at Sovjetunionen, som var hovedrivalen, ikke fikk gjøre det. Om Sovjetunionen hadde fått stor innflytelse, kunne dette utgjort en territoriell trussel for USA. På denne måten bidro amerikansk bistand til å forsvare amerikansk suverenitet og sikre USAs interesser.

Schraeder et al. (1998) er blant dem som mener lands bistandspolitikk utformes på bakgrunn av strategiske målsetninger som nasjonal sikkerhet og selvbevaring. De finner gjennom en analyse av bistandsallokeringen til Japan, USA, Sverige og Frankrike at bistand kun i liten grad henger sammen med mottakerlandenes økonomiske utvikling og humanitære behov (ibid.). I Frankrike og USA, som er stater med ambisjoner om å innta en global lederrolle, spilte sikkerhetsinteresser en stor rolle i bistandsallokeringen (ibid.).

Apodaca og Stohl (1999) gjennomfører en kvantitativ analyse av forholdet mellom amerikansk bistand og menneskerettigheter. De finner at humanitære mål og menneskerettigheter spiller en rolle for hvem som skal motta amerikansk bistand, men at nasjonale sikkerhetsinteresser, som innflytelse på stater i strategisk viktige områder for amerikansk sikkerhet, går foran.

Norge er en småstat, og har ikke de samme militære og sikkerhetspolitiske ambisjonene som en stormakt som USA. Mye av litteraturen som ser bistand i sammenheng med sikkerhetspolitiske interesser tar utgangspunkt i at stormakter ønsker å forme verden i tråd med sine interesser, og bruker bistand som et middel for å få til dette (Schraeder et al. 1998; Griffin 1991; Apodaca 2017), og mange ser i hovedsak på USA (Apodaca & Stohl 1999; Mesquita & Smith 2007; Griffin 1991; Burnell 1997).

Det kan være i Norges interesse å allokere bistandsmidler til steder der Norge har sikkerhetspolitiske interesser, men Norges nasjonale sikkerhetsinteresser må også i det klassiske realistiske perspektivet sees i lys av Norges posisjon som en småstat. Hovedlinjene i Norsk utenrikspolitikk har lenge vært samarbeidet med USA og NATO (Riste 2001). Skepsisen mot utviklingen av en felles sikkerhetspolitikk i EU har etterhvert også blitt erstattet med ønsker om økt tilknytning (Græger 2005). Som en småstat med Russland som nærmeste nabo har Norge noen unike utfordringer i verdenssystemet, fordi Norge ikke kan sikre sin territorielle integritet alene. Norge må sikre seg gjennom samarbeid med sine allianser. Dette skiller seg fra det ny-realistiske synet, fordi disse faktorene utgjør handlingsrommet Norge kan utføre sin politikk i, men ikke er utgangspunktet for norske

prioriteringer. I tillegg har Norge, der det er mulig, interesse av å påvirke den politiske situasjonen i nærområdene for å forhindre at trusler mot Norges sikkerhet oppstår.

Skal prioriteringer i Norsk bistand forklares med at klassisk realistisk sikkerhetspolitikk, må det vise seg at bistanden brukes til å forhindre trusler mot Norges suverenitet og sikkerhet.

Status og innflytelse

I det internasjonale anarkiske verdenssystemet er det enkelte stater som har større makt og mer innflytelse enn andre. Man skiller mellom småstater, mellomstore stater og stormakter, og de ulike statene vil søke å utvide sin innflytelse i verdenssamfunnet på ulike måter etter hva deres handlingsrom tillater. Neumann og Carvalho (2015) peker på statusøkende oppførsel som en drivende faktor i internasjonal politikk. Statusøkende oppførsel har lenge vært et tema i litteraturen om internasjonal politikk innenfor offensiv realisme. Linjene kan trekkes tilbake til Hobbes' analyse av mennesker som vesener som streber etter «glory and gain» (Hobbes [1951] 2003).

Morgenthau erkjenner også statusøkende oppførsel. Han fastslår at prestisje er en essensiell del av staters makt i det internasjonale systemet (Morgenthau [1948] 1978). Når han analyserer bistandspolitik, kommer han fram til at bistand i mange tilfeller gis med mål om å øke prestisjen til en stat både internt og internasjonalt (Morgenthau 1962). Morgenthaus prestisjebegrep diskuteres i en stormaktskontekst der han konsentrerer seg om stormakters innflytelse og status i verdenssamfunnet. Neumann og Cavalhos mer nylige analyse av statusøkende oppførsel går nærmere inn på forskjellige typer staters ulike måter å strebe etter status på (Neumann & Cavalho 2015). Mens stormakters status oppnås på basis av hvor sentral, sterk eller innflytelsesrik staten er i internasjonale freds- og sikkerhetssaker og generelt i det internasjonale systemet, kan småstater oppnå status ved å være nyttige for stormaktene: «Stormakters status handler om å være en som må regnes med, mens småstaters status handler om å bli lagt merke til eller sett». (Neumann & Carvalho 2015: 2)

Et sted der Norge definitivt har høy status er på det humanitære området. Norge gikk tidlig i bresjen for ikke-spredning av kjernevåpen og har opptrådt som fredsmekler og brobygger. Da oljepengene strømmet inn i 1970-årene ble det også lettere å overføre store summer til fattige land. Summen av dette gjorde at Norge i egne øyne kom til å fremstå som en moralsk stormakt (Tamnes 1997). Norge har heller ingen kolonial fortid, og det var få som mistenkte småstaten Norge for å drive maktpolitikk for egen regning. Norge tok derfor denne rollen i et verdenssamfunn som ellers preges av mistenksomhet (Lyng 1976: 72). I tillegg til å profilere

seg på og bli lagt merke til på områder der Norge har eierskap til saker, kan Norge bruke bistandspengene til å sette andre saker på agendaen og markere seg på nye måter. Dette kan påvirke allokeringen av bistandspengene, fordi det ikke vil være effektiv fattigdomsbekjempelse som prioriteres, men målet om å øke Norges status innenfor et saksfelt. Hermanrud & de Soysa (2016) finner for eksempel i en analyse av Norges klima- og skogsatsning at satsningen var lite effektiv og dårlig planlagt for å oppnå fattigdomsbekjempelse eller en miljøeffekt, på tross av oppmerksomheten og troverdigheten i klimaspørsmålet Norge fikk på bakgrunn av den.

Bistand kan også brukes som et diplomatisk virkemiddel for å få innflytelse. Burnell (1997) finner at diplomatiske bånd og prestisje har vært viktige faktorer for allokering av bistand for både USA og Europa. Bistand kan også brukes til å få innflytelse på nye områder. Hook (1995: 11) konkluderer med at bistandens bånd til det donorlandene mener er i sin nasjonale interesse er helt åpenbar, og at bistand har blitt en del av staters diplomatiske arsenal.

Dersom de klassiske realistiske målene om status og innflytelse har blitt prioritert, vil det komme til uttrykk gjennom at bistanden i økende grad allokeres til aktører eller områder der Norge kan få diplomatisk innflytelse eller status selv om det kan gå på bekostning av effektiv fattigdomsbekjempelse.

Økonomi:

I realistiske forklaringer av motivasjoner for bistand er økonomiske interesser en viktig faktor for hvordan stater velger å fordele bistanden (Fuller 2002). Mulige økonomiske motivasjoner for å gi bistand kan være å videreføre økonomisk innflytelse over andre deler av verden, eller å få tilgang til framvoksende markeder og promotere egen eksportnæring (Maizels & Nissanke 1994; Schroeder et al. 1998). Et tidlig eksempel på dette kan være Marshallhjelpen, som i tillegg til å være basert på det idealistiske ønsket om å gjenreise de europeiske landene, skulle sørge for at europeiske land igjen kunne bli handelspartnere for USA. Her sammenfaller idealistiske og pragmatiske mål. I mange tilfeller kan imidlertid donorland høste frukter av å dominere prosesser og ender opp med å gjøre mer skade enn godt i fattigere land (Chang, 2007).

Eksemplene på mulige økonomiske realpolitiske motiver for bistand er mange. Maizels og Nissanke (1994) finner at bistand i stor grad, eller nesten utelukkende, er motivert av donorlands oppfattede politiske og økonomiske interesser eller sikkerhetsinteresser. De

argumenterer for at økonomiske motivasjoner for bistand har blitt viktigere mot slutten av, og etter, den kalde krigen, da ideologiske motivasjoner ikke lenger var dominerende (ibid.).

Smith (2000) mener USAs fokus på strukturalpasning i Latin-Amerika er basert på en forventning om at amerikanske bedrifter ville nyte godt av et liberalisert økonomisk miljø, heller enn å basere seg på Latin-Amerikas behov. Denne viktige økonomiske interessen for USA i Latin-Amerika kommer tydelig til uttrykk i relasjonene som finnes mellom USA og land i Latin-Amerika, finner han (ibid.). Schraeder et al. (1998) viser at Japans bistand har vært motivert av å oppnå økonomiske interesser og ikke bare har hatt humanitære mål.

Tuman et al. (2001) kommer fram til at fordi Japans territoriale sikkerhet lenge har vært trygget gjennom sikkerhetsavtaler med USA, har Japan hatt mulighet til å flytte fokus til industri, promotering av eksportnæringer og å sikre seg råmateriale

I nyere forskning på norsk bistand har Strømmen og de Soysa (2011) funnet at Norge favoriserer oljeeksporterende land som bistandsmottakere. De kommer fram til at mange land forsøker å kjøpe innflytelse i land med problematiske styresett og regimer på måter som ikke kan begrunnes etiske eller moralsk (Strømmen og de Soysa 2011). Dette kan ansees som en økonomisk motivasjon for bistand, fordi næringslivet i Norge som oljeeksporterende land kan ha interesser av å etablere samarbeid og hente ut fortjeneste fra disse landene (ibid.).

Om det er slik at Norsk bistand motiveres av økonomiske faktorer, vil vi se at land med voksende markeder der Norge har en interesse av å utvide sin økonomiske innflytelse havner i fokus. Vi vil også se at det legges økt vekt på muligheter for norsk næringsliv, og at det veier tyngre enn utviklingen av næringslivet i fattige land.

1.2 Empiriske påstander og operasjonisering

Ettersom en av utenrikspolitikkenes sentrale målsetninger er å ivareta norske interesser mens bistandspolitikkenes sentrale målsetninger er å bekjempe fattigdom og fremme menneskerettigheter, kan utenrikspolitikken i teorien enklere forklares med *realistisk teori* som har et interesseperspektiv. De sentrale målene for bistandspolitikken er effektiv fattigdomsbekjempelse og fremming av menneskerettigheter, som best forklares ut fra *liberal idealistisk teori*, med et verdiorientert perspektiv. Dersom bistanden i økende grad brukes som instrument til å fremme utenrikspolitisk realpolitiske mål når den integreres inn i utenrikspolitikken, vil det prioriteres mer interessebevisst og pragmatisk også i bistandspolitikken. Nasjonale interesser kan komme foran idealistiske mål om fattigdomsbekjempelse

Studiens hovedhypotese er: H1: *Jo mer bistanden har blitt integrert i Utenriksdepartementet, jo mer kan bistandspolitikkenes mål forklares fra et realistisk perspektiv.*

Analysen legger til grunn at Norges bistandspolitikk eksisterer i et spenningsfelt mellom realismen og idealismen, og at tyngdepunktet kan skifte over tid. Spørsmålet er om organiseringen av bistandspolitikken påvirker hvilken retning norsk bistandspolitikk trekkes i. Studien vil belyse hvordan balansen mellom de idealistiske og realistiske prioriteringene har kommet til uttrykk i perioden fra 1989 til 2013 før Solberg-regjeringen tas opp til mer detaljert drøfting.

Underhypotesen til studiens hovedhypotese er: *Solberg-regjeringen uten utviklingsminister representerer et brudd der tyngdepunktet i bistandspolitikken har skiftet fra idealisme til realisme.*

Ut fra teori- og litteraturgjennomgangen er det flere mulige måter bistanden kan forvaltes mer i tråd med realistiske perspektiver på bistandspolitiske mål. Det kan være det er økt fokus på mål knyttet til nasjonal sikkerhet og suverenitet, økonomi eller status i tråd med en klassisk realistisk tankegang. Er bistandsmålene forankret i idealistiske liberale verdier, bør ikke den organisatoriske integreringen av bistandspolitikken i utenrikspolitikken føre til en dreining vekk fra humanitære mål mot nasjonale interesser. Omorganiseringene bør heller gjøre det enklere og mer effektivt å innrette bistandspengene mot tiltak som bekjemper fattigdom, ettersom bistanden blir mer nyansert når den ses mer i sammenheng med utenrikspolitikken.

Studiens andre hypotese er: H2: *Etter at bistanden har blitt mer integrert i Utenriksdepartementet, forklares bistandspolitikken fortsatt best fra et liberalt idealistisk perspektiv.*

Det kan også være slik at bistandspolitikken slett ikke eksisterer i noe spenningsfelt mellom idealisme og realisme, men at det ny-realistiske verdenssystemet ligger til grunn for norsk politikk overfor andre land. I det ny-realistisk perspektiv er det ikke organiseringen av bistanden, men det internasjonale systemet som er årsaken til prioriteringer i norsk bistandspolitik. Dermed vil ikke organiseringen av bistanden være viktig for hvilke mål som er i fokus. Da er det endringer på det internasjonale systemnivået som er utløsende for endringer i politikken, og som best forklarer endringer i prioriteringer i norsk bistandspolitik.

En tredje hypotese er H3: *Det er omrokkeringer på det internasjonale systemnivået som forklarer endrede mål og prioriteringer i bistandspolitikken*

Tabell 1 viser en oversikt over disse hypotesene, sammen med en rekke indikatorer etablert gjennom teori- og litteraturgjennomgangen som vil brukes som analytisk verktøy for å vurdere endringene i politikken over tid.

Tabell 1: Oversikt over indikatorer på realistisk og liberal/idealistisk bistandspolitikk

Teoretisk forankring	Hypoteser	Indikatorer
Klassisk realisme	<p><i>H1: Jo mer bistanden har blitt integrert i Utenriksdepartementet, jo mer kan bistandspolitikkens mål forklares fra et realistisk perspektiv</i></p> <p>Underhypotese: <i>Solberg-regjeringen uten utviklingsminister representerer et brudd der tyngdepunktet bistandspolitikken i har skiftet fra idealisme til realisme.</i></p>	<p>Endringene i organiseringen av bistand fører til at bistanden i økende grad brukes til å forhindre trusler mot Norges suverenitet og sikkerhet.</p> <p>Endringene i organiseringen av bistand fører til at bistanden i økende grad brukes til å gi Norge diplomatisk innflytelse eller status</p> <p>Endringene i organiseringen av bistand fører til at bistanden i økende grad brukes til å utvide Norges økonomiske innflytelse i fremvoksende markeder.</p> <p>Endringene i organiseringen av bistand fører til at bistanden i økende grad brukes til å fremme norske næringslivsinteresser.</p>
Liberal idealisme	<p><i>H2: Etter at bistanden ar blitt mer integrert i Utenriksdepartementet, forklares bistandspolitikken fortsatt best fra et liberalt idealistisk perspektiv.</i></p>	<p>Endringene i organiseringen av bistand fører til en bistandspolitikk mer basert på erfaringer og forskning på hva som anses å være effektiv fattigdomsbekjempelse</p> <p>Bistandspolitikken blir mer nyansert, og er fortsatt like basert på idealisme, når den kan ses i et bredere perspektiv fordi den blir integrert i Utenriksdepartementet.</p>
Ny-realisme	<p><i>H3: Det er omrokninger på det internasjonale systemnivået som forklarer endrede mål og prioriteringer i bistandspolitikken</i></p>	<p>Bistanden tilpasses den sikkerhetspolitiske situasjonen i det internasjonale anarkiske statssystemet.</p>

1.3 Data og metode

Analysen begynner med en historisk analytisk gjennomgang av endringene i bistandsorganiseringen fra 1989 til 2013; deretter undersøkes bistandspolitikken under Solberg-regjeringen i dybden. 1989 er som nevnt et vendepunkt i norsk bistandshistorie, og et naturlig springbrett for å forstå forholdet mellom utenrikspolitikken og bistandspolitikken i dag. Mot denne bakgrunnen vurderes betydningen av bistandens organisering for forholdet mellom interesser og idealer i bistandspolitikken, og hvorvidt Solberg-regjeringen skiller seg ut.

Kvantitative og kvalitative bistandsstudier:

Det har blitt gjennomført en rekke studier av norsk bistandspolitikkk med hovedmål å undersøke effekten av bistanden generelt, eller enkelttiltak, kvantitativt (Gulrajani 2010; Strømmen og de Soysa 2011; Gates og Hoeffler 2004; Collier og Dollar 2001). Slike undersøkelser kan gi verdifulle svar på om bistanden er effektiv som middel for fattigdomsbekjempelse, eller om enkelttiltak har fungert effektivt, men fanger ikke opp de store linjene om hva bistanden skal være effektiv til. De mangler konteksten med hvilke mål som prioriteres i bistandspolitikken. Denne konteksten søker denne studien å bidra med.

Det har tidligere blitt gjennomført kvalitative studier av bistandsapparatet med mål om å se hvilke aktører som har makt og innflytelse på politikken (Neumann og Sending 2006; Tvedt 2003). Det har derimot ikke blitt gjennomført studier som nettopp ser utviklingen av bistandsapparatet over tid i sammenheng med hvilke mål som følges i bistandspolitikken. En historisk analytisk kvalitativ studie vil på den måten være et verdifullt bidrag til forskningslitteraturen og debatten om Norsk bistand.

Denne studien har som mål å bidra med en bakgrunn som synes å være manglende for debatten om norsk bistand, og finne ut hva vi kan lære av norske erfaringer fra bistandens mange omorganiseringer når fremtidig politikk skal utformes. Det er viktig å utforske prosessen som har ledet til dagens situasjon, for å forstå de trendene som finnes i dagens bistandspolitikkk, og for å kunne ha en konstruktiv diskusjon om veien videre.

Statsvitenskapelig historisk analyse

Integreringen av bistanden i Utenriksdepartementet har vært en lang prosess. Om man studerer de politiske konsekvensene av enkeltbeslutninger eller enkelthendelser isolert, er det fare for å tillegge beslutningen man studerer for stor forklaringskraft. En god studie av et politisk fenomen bør kunne ta innover seg mønstrene i prosessen som fører til det man ønsker å forklare, og hvordan et mønster glir over i et annet (Cox 1981). For å gjøre dette må ideer

og karaktertrekk ved institusjoner sees på over tid (ibid.). Det er særlig viktig i en studie som denne, der analyseobjektet er konsekvensene av en integrering av to politikkkfelt. Derfor er den historiske tilnærmingen nødvendig. Bistanden har ikke blitt organisatorisk underlagt utenrikspolitikken over natten: det har skjedd gradvis. I en statsvitenskapelig studie av en historisk prosess brukes ikke den historiske metoden kun for å konstruere et godt narrativ og finne ut hva som har skjedd eller hvordan (Moses & Knutsen 2007: 119). Den historiske gjennomgangen har som mål å bidra til at generelle slutninger om tidsperiodene som studeres kan trekkes på basis av den empiriske gjennomgangen av hendelser. Disse generelle slutningene vil bli vurdert opp mot de teoretiske perspektivene diskutert i underkapittel 1.1.

Dokumentstudier og intervju

Den historiske gjennomgangen av perioden 1989 – 2013 i kapittel 2 til 4 er basert på dokumentstudier av forvaltningsdokumenter og annet skriftlig kildemateriale. Tidsperioden deles grovt inn etter regjeringsperioder, før de større endringene i strategi, organisering og prioriteringer i hver periode som kommer til uttrykk blir presentert og drøftet. Kildematerialet er stort og omfatter stortingsmeldinger, stortingsproposisjoner, budsjetter, innstillinger, rapporter, begrunnelser for reformer, meningsinnhold fra sentrale politikere, uttalelser og stortingsdebatter. Ettersom tidsperioden som analyseres er relativt lang, vil dette gjøre det nødvendig med en utvelgelse basert på hva som anses som viktigst å inkludere. Dette kan være et reliabilitetsproblem. For å begrense dette, vil alle stortingsmeldinger om utviklingspolitikk, og meldinger om utenrikspolitikk som drøfter temaet utviklingspolitikk, systematisk inkluderes, samt alle begrunnelser for omorganiseringer. Disse dokumentene er de mest sentrale forvaltningsdokumentene for studiens tema. Del to av analysen innledes med en tilsvarende gjennomgang av utviklingspolitikken under Solberg-regjeringen, og drøfter sammenhengen mellom interesser og idealer i Solberg-regjeringens bistandspolitikk. Intervjuer med relevante beslutningstakere trekkes også inn.

I oppgavens del tre drøftes hypotesene om sammenhengen mellom bistandspolitikkens mål og organisering i lys av de store endringene i norsk utviklingspolitikk over tid, som er etablert i den historiske analysen. Deretter vil viktigheten av fjerningen av utviklingsministerposten drøftes. Målet med denne siste delen, er å finne ut om Solberg-regjeringens bistandspolitikk er en fortsettelse av tidligere praksis, eller om den kan anses som et brudd, slik underhypotesen til H1 hevder. I de hypotesedrøftende delene vil opplysningene innhentet fra de skriftlige kildene i del én og to drøftes, i sammenheng med opplysninger innhentet gjennom personlige intervjuer.

Målet med disse intervjuene er ikke bare å innhente førstehåndsinformasjon om hendelser, men å finne ut hva sentrale personer i bistandspolitikken selv oppfatter at endringene i organisering har ført til, hvordan de omtaler politikken, og hvordan de begrunner prioriteringer. Intervjuobjektene er valgt ut fordi de er eller har vært sentrale personer i bistandsforvaltningen eller i viktige omorganiseringer. De kan si noe om hvordan den endrede styringen av bistandspolitikken påvirker deres arbeid, eller hvordan de mener omorganiseringene har fungert og hvilke mål de oppfatter at er i fokus. Dette vil gi mer informasjon om hvordan endringene i bistandens organisering har påvirket bistandsforvaltningen i praksis, og mer innsikt i hvordan de som styrer bistandspolitikken selv ser på mål og utfordringer i politikken. Slik informasjon kommer ikke til uttrykk i formelle skriftlige kilder.

Tabell 2: Intervjuobjekter

Etat	Intervjuobjekt	Bakgrunn for inkludering
Norad	Jon Lomøy, direktør i Norad. Per Øyvind Bastøe, evalueringsdirektør i Norad og sentral person i omorganiseringen av bistanden i 2004. Øyvind Eggen, forsker og tidligere evalueringsdirektør i Norad 2013 – 2016.	- Informasjon om hvordan Norad opplever dagens organisering og forholdet mellom utenriks- og bistandspolitikk. - Informasjon om utfordringene i norsk bistand i dag. Var også medforfatter av rapporten som ble brukt som grunnlag for en større omorganisering i 2004, og bidro til evalueringer av norsk bistand på 1990-tallet. Kan bidra med erfaringer fra det. - Erfaringer fra stillingen som evalueringsdirektør under Solberg-regjeringen. Innsikt om utviklingspolitikk fra forskningsarbeid i NUPI og Civita.
UD	Aslak Brun, avdelingsdirektør for seksjon for utviklingspolitikk.	Informasjon om UD's syn på og arbeid med Norsk bistandspolitikk.
NGO	Kathrine Raadim, leder utland i Norsk Folkehjelp. Gunvor Knag Fylkesnes, leder politikk og samfunn i Redd Barna.	Erfaringer fra NGO-enes oppfatninger av prioriteringene i utviklingspolitikken, og hvordan de opplever politiske føringer
Politikere	Hilde Frafjord Johnson, tidligere utviklingsminister 1997 – 2000 og 2001 – 2005.	Informasjon om bakgrunnen for prioriteringene i Bondeviks regjeringssperiode og informasjon om en viktig beslutningstakers syn på forholdet mellom interesser og idealer i utviklingspolitikken.

Intervjuobjektene har godkjent at de kan siteres med navn, og alle har fått tilbud om skriftlig sitatsjekk i etterkant av intervjuet. Seks av sju benyttet seg av tilbudet.

To sentrale personer som vil bli mye omtalt i denne oppgaven mangler i denne listen. Dette er utenriksminister Børge Brende under Solberg-regjeringen, og tidligere utviklingsminister

Eirik Solheim under Stoltenbergs andre regjering. Disse to hadde dessverre ikke anledning til å stille til intervju. Det kan gjøre at viktige perspektiver mangler i analysen. Det forsøkes likevel å gi en balansert fremstilling, og deres perspektiver blir forsøkt representert gjennom uttalelser, og tekster de har skrevet.

DEL II BAKGRUNN OG TILNÆRMING:

HISTORIEN OM MÅL OG MIDLER I NORSK BISTANDSPOLITIKK

KAPITTEL 2: Et vendepunkt i norsk bistandspolitikk

I 1989 kom en viktig stortingsmelding om norsk utenrikspolitikk. Like etter ble Departementet for utviklingshjelp (DUH) lagt ned. Det var en rekke faktorer som førte til at Jan P. Syses regjering besluttet at DUH skulle opphøre i 1989. Norsk bistand gikk på mange måter gjennom en selvransakelse på 1980-tallet etter flere år med prøving og feiling. For å forstå utgangspunktet, må vi kaste et raskt blikk tilbake til begynnelsen.

2.1 Norsk bistand og den kalde krigen

Enkelte trekker linjer fra dagens bistandspolitikk tilbake til Fridtjof Nansens humanitære engasjement på 1920-tallet, da han i samarbeid med amerikanske hjelpeorganisasjoner og Røde Kors samlet inn bistandsmidler som kom millioner av russere til gode under sultkatastrofen i det bolsjevikkontrollerte Russland (Simensen 2003). Men Nansen representerte ikke Norge i sitt humanitære arbeid; han handlet på vegne av Folkeforbundet. Nødhjelp og bistand var ikke en del av Norges utenrikspolitiske portefølje etter første verdenskrig, selv om Norge støttet Folkeforbundets repatrierings- og nødhjelpsarbeid (Knutsen Leira & Neumann 2016: 173).

Norges første bistandspolitiske prosjekt var Keralaprojektet, administrert av Indiafondet, som startet opp i 1952 og varte helt fram til 1972. Indiafondet ble til forvaltningsorganet Norsk Utviklingshjelp i 1961, som ble omgjort til det frittstående Direktoratet for utviklingssamarbeid (Norad) under Utenriksdepartementet i 1968. Den tidlige bistanden, som ble utformet under Koreakrigen tidlig på 1950-tallet og skjøt fart med avkoloniseringen av Afrika gjennom 1960-årene, var utviklingsoptimistisk. De «underutviklede» landene skulle få dra hjelp til å komme seg like langt frem i utviklingen som de vestlige landene, på samme måte – gjennom bedre infrastruktur og hjelp til industrialisering ville de kunne følge den samme utviklingen vestlige land tidligere hadde gjort (Simensen 2013). Tidlig norsk bistand som i stor grad gikk til industrialiseringsprosjekter fulgte på denne måten samme modell som Marshallhjelpen fra USA til Vest-Europa etter andre verdenskrig. Marshallplanen til USA, fulgt opp av president Trumans firepunktsplan lagt fram i skyggen av andre verdenskrig, skulle bygge opp Europa gjennom bistand og mellomstatlig samarbeid: «Vi må sette i gang et dristig nytt program for å gjøre fordelene av vitenskapelige fremskritt og industriell fremgang tilgjengelig for forbedring og vekst i underutviklede områder» (Truman 1949). Truman begrunnet behovet for bistand med storpolitiske termer om gjenreisning av et Europa der menneskerettigheter og stabilitet var truet av politisk og økonomisk krise.

Både på 1960-tallet og utover 1970-tallet drev Norge med kompetansebygging i fattige land. Men mange prosjekter tok lengre tid enn planlagt, og mye penger så ut til å bli sløst vekk (Ruud & Kjerland 2003). Mange tiltak var samarbeid med norsk næringsliv. Bunden bistand var utbredt praksis⁵. Garanti-instituttet for eksportkreditt under Nærings- og fiskeridepartementet ga flere eksportkreditter uten Norads anbefaling (NOU 1995: 5). Det prosjektet som har fått mest negativ omtale i ettertid er skipseksportkampanjen, som skulle skape arbeidsplasser på norske verft etter oljekrisen på 1970-tallet ved å tilby utviklingsland gunstige lånebetingelser om de kjøpte norske skip. Det var vanskelig for utviklingslandene å tilbakebetale gjelden fra skipseksportkampanjen, som til slutt ble slettet under Stoltenberg II-regjeringen (Utenriksdepartementet 2006).

Dårlige resultater av industrioppbygging i en tid med avkolonisering og frigjøringskriger i Afrika førte til at enkle, liberale moderniseringsteorier ble utsatt for kritikk og erstattet av radikale, systemkritiske imperialismeteorier. Da 1970-tallets ideer om at det var det urettferdige kapitalistiske verdenssystemet som var årsaken til fattigdommen hos landene i sør ble rådende, ble det i økende grad lagt vekt på internasjonal struktur og fordeling.

Utviklingslandene hadde lenge vært misfornøyde med en urettferdig verdensstruktur, og etter oljekrisen i 1973 fikk de bedre gehør for sine krav om omstilling av den økonomiske orden i deres favør (Ruud & Kjerland 2003). Utviklingslandenes Ny Økonomisk Verdensorden- (NØV-) krav påvirket norsk politikk. Samtidig forstod man at pengeoverføringer til utviklingsland ikke var tilstrekkelig for å skape økonomisk vekst. Det var nødvendig å også fokusere på internasjonal struktur og menneskerettigheter for å bygge opp stabile samfunn (ibid.). Pengefondets strukturtilpasningsprogrammer inneholdt i perioden en rekke strenge krav gjeldstynge mottakerland måtte akseptere for å motta lån og bistand, og motstanden mot dette vokste.

Norge bidro til å få kvinne- og miljøspørsmål på agendaen på 1970-tallet. Dette var viktige spørsmål innenrikspolitisk, samtidig som menneskerettighetssaken passet godt med Norges selvbilde og profil internasjonalt (Tamnes 1997). Engasjementet for menneskerettigheter representerer også en tydeligere rolle i bistanden for de frivillige organisasjonene og det folkelige engasjementet (Simensen 2003). Nye oljerikdommer førte til at mange mente Norge hadde et særlig ansvar til å gi mye, og utviklingshjelpen fikk en viktigere plass i Norsk

⁵ Bunden bistand blir gitt uten internasjonal anbudsinnbydelse, og mottakerlandet får ikke velge tjenesteleverandør.

utenrikspolitikk (Tamnes 1997:385). Samtidig handlet diskusjonene på stortinget på 1970-tallet oftest om Norges forpliktelser til å øke bistanden, heller enn om hvordan bistanden skulle prioriteres (Ruud & Kjerland 2003).

Engasjementet for nødhjelp og menneskerettigheter var stort, men det var fortsatt vanskelig å se resultatene av den langsiktige U-hjelpen. Situasjonen i U-landene virket ikke å bli bedre, uansett hvor mange bollesalg, kirkekaffer eller treplantinger engasjerte nordmenn stelte i stand. Som en frustrert leser uttrykte i et smått ironisk innlegg til Dagbladet:

Jeg er ikke enig i de som sender penger til U-landa. Eks. den tørrfisken vi sender til dem blir stabla opp og bak der ligger de og skyter.

Hilsen en uenig (Anonymt leserbrev til Dagbladet 19.06.1976, sitert i Ruud og Kjerland 2003: 57)

Utover 1970-og 1980-tallet økte antallet private og ikke-statlige organisasjoner som engasjerte seg i bistandsarbeidet, og det ble bevilget stadig mer penger til NGOer i de voksende budsjettene. I takt med 1980-tallets markedsoptimisme kom etter hvert marked og næringsliv mer i forgrunnen også i norsk bistand (Tamnes 1997).

Samtidig som både bistandsbudsjettene økte og prosjektene og aktørene ble flere fra 1970-tallet, ble Norge innhentet av en stor internasjonal debatt om bistandens resultater (Tamnes 1997: 390). Flere studier konkluderte med at utviklingspolitikk kunne føre til avhengighet av bistanden, støtte opp om korrupte ledere eller at bistand rett og slett ikke fungerte når det kom til å bekjempe fattigdom og gi økonomisk vekst (Singh 1985; Sobhan 1982; Bovard 1986; Mosley 1980; Mosley, et al. ;1987; Dowling & Hiemenz 1982).

Slik så norsk bistand ut på slutten av 1980-tallet: Mange stilte spørsmål ved effektiviteten av vestlige bistandsprosjekter. Marked og næringsliv hadde fått økt innpass, samtidig som man ville drive utvikling innenfor bærekraftige rammer og jobbe for menneskerettigheter. Bistandsbudsjettene hadde økt kraftig, og et stort antall ikke-statlige organisasjoner var involvert i enda større antall bistandsprosjekter. Men Utenriksdepartementet hadde fortsatt liten kontroll over bistandspolitikken, og Norad hadde som Tamnes skriver «relativt frie tøyler» (Tamnes 1997: 386).

[2.2 Stortingsmelding 11 \(1989 – 1990\): Departementet for Utviklingshjelp legges ned](#) Utviklingshjelpen i Norge var lang på vei et separat politisk felt i perioden som ledet opp til 1980-tallet (Ruud & Kjerland 2003). Norad, tidligere kalt Direktoratet for utviklingshjelp, hadde fra 1960-tallet blitt gitt økt ansvar for både bi- og multilateral bistand og skulle «trekke

opp planer for anvendelse av Norges samlede offentlige bistand til utviklingslandene og for samordning av denne bistanden» (Norad n.d).

Nedleggelsen av Departementet for utviklingshjelp (DUH) kom etter mange år med vinging og omorganisering. Det ble gjort flere forsøk på å samordne norsk bistandspolitikk før DUH til slutt ble bestemt nedlagt i 1989. I 1974 overtok Utenriksdepartementet det fireårige rammeprogrammet Norad hadde hatt ansvar for. Dette programmet ble ansett som det viktigste plandokumentet i norsk u-hjelp (Tamnes 1997). Men på samme tid økte budsjettene og kompleksiteten i virksomheten, noe som gjorde det vanskeligere for Utenriksdepartementet å holde oppsyn (ibid.). Norads maktposisjon i bistandspolitikken hadde derfor i praksis økt på 1970-tallet. Willoch-regjeringen gjorde et nytt forsøk på å gjøre bistandspolitikken mer oversiktlig da DUH ble etablert i 1983. Det ble ikke en suksesshistorie: Etersom Utenriksdepartementet hadde ansvaret for den overgripende utenrikspolitikken og Norad hadde ansvaret for den praktiske bistandspolitikken, falt DUH på mange måter mellom to stoler (Tamnes 1997: 387). Da Norad knapt nok hadde informert UD i det viktige arbeidet med å lage en ny strategi for norsk bilateral bistand som stod ferdig i 1990 – «Norad i 90-åra» – illustrerte det hvor selvstendig de hadde vært inntil da (Ruud og Kjerland 2003). Det ble altså stilt spørsmål ved både bistandens effektivitet og måten den ble styrt på.

Det lå i kortene at mer måtte gjøres med organiseringen av bistandspolitikken. Norads tidligere informasjonssjef Halle Jørn Hanssen trakk allerede i 1987 konklusjonen at «det ikke bare er kortsiktig, men politisk tøvete å opprettholde Departementet for utviklingshjelp» (Hanssen 1987). Dette fordi Norge kunne spille en rolle i revitaliseringen av FN og det multilaterale samarbeidet i verden. Men da «må selvsagt en slik norsk innsats ledes fra storUD og ikke miniDUH» (ibid.).

Den kalde krigen ble tonet dramatisk ned da Mikhail Gorbatsjov la om Sovjetunionens utenrikspolitikk i siste halvdel av 1980-tallet. Landene i Øst-Europa begynte å vise stadig større uavhengighet fra Moskva. De internasjonale rammebetingelsene endret seg rundt Norge, og utenriksminister Thorvald Stoltenberg tok initiativet til en ny-vurdering av norsk utenrikspolitikk. Resultatet ble Stortingsmelding 11 (1989-1990), hvor også bistandspolitikken ble berørt. Det ble blant annet presisert at det var et «økende behov for å finne fram til helhetlige løsninger, til å se de enkelte problemene i større og bedre sammenheng» (ibid: 9). Meldingen trakk inn behovet for gode kontakter med utviklingsland

for å fremme norske utenrikspolitiske og økonomiske interesser, norsk fredspolitikk og Norges arbeid med internasjonal utvikling (ibid.).

Regjeringen Syse, som overtok samme år, besluttet at DUH skulle legges ned (Prop 1 St. 1. (1989 – 1990). Arbeidsoppgavene skulle bli overtatt av Utenriksdepartementet, men utviklingsministerposten skulle videreføres. Norad beholdt ansvaret for den bilaterale og langsiktige utviklingshjelpen (ibid). Dette var et knapt år etter at det samme hadde skjedd med Handels- og skipsfartsdepartementet. Under den omfattende omstruktureringen av departementer som foregikk i den korte regjeringsperioden til Jan P. Syses koalisjonsregjering bestående av Høyre, Krf og Senterpartiet, ble det understreket at bistanden ikke skulle nedprioriteres, og at de tre statsrådene i Utenriksdepartementet ville være selvstendige og likestilte med hver sine ansvarsområder (Prop 1 St. 1. (1989 – 1990). Tillegg 8: 7). Det nye Utenriksdepartementet hadde fått tre statsråder med ulike roller. Det var «UD-UD, Handels-UD, og bistands-UD» (Ruud & Kjerland 2003).

Begrunnelsen for omorganiseringen var å gjøre bistandsforvaltningen mer rasjonell og målrettet, og å utvikle mer hensiktsmessige organisasjons- og styringsformer som var egnet til å se bistandspolitikken i en større sammenheng: «Formålet med sammenslåingen av Utenriksdepartementet og Departementet for utviklingshjelp er å sikre en bedre utenrikspolitisk og bistandspolitisk integrering, og dermed også oppnå en effektivisering» (Prop 1 St. 1. (1989 – 1990). Tillegg 8: 6).

Begynnelsen på den kalde krigens slutt fungerte som en katalysator for fredsbygging og internasjonalt samarbeid. Det ble tydelig at interne statsforhold var viktig for at stater skulle fungere, og mulighetsvinduet for bistands- og engasjementspolitikken ble større. Et utvidet sikkerhetsbegrep ble introdusert i Stortingsmelding 11 (1989 – 1990). Dette utvidede sikkerhetsbegrepet var ikke bare knyttet til militær statssikkerhet. Det innebar at Norges sikkerhet ikke lenger kunne ses isolert fra andre globale utfordringer, og Norges globale engasjement kunne på den måten brukes for å ivareta egen sikkerhet og velstand (Skånland 2009): «Fremst blant [norske] særinteresser står behovet for å føre en utenriks- og sikkerhetspolitikk som kan gi Norge mest mulig innflytelse og handlefrihet i en verden i stadig utvikling» (Meld. St. 11 (1989-1990: 10).

2.3 Overblikk: En enklere tid

Kan tidlig norsk bistandshistorie best forstås i lys av den realistiske eller idealistiske tilnærmingen til internasjonal politikk? Den som ser etter realistiske elementer vil lett finne dem. Norsk næringsliv tjente på den tidlige bistanden. Fiskeridepartementet ga 2830 tonn norsk tørrfisk som ikke var god nok til å selge på vestlige markeder til Røde Kors, som distribuerte fisken i sultrammede Biafra på 1960-tallet (Kirkens Nødhjelp 2017). Norske eksportører tjente på å sende nødhjelpen, og fikk kvittet seg med den dårlige fisken med fortjeneste. I likhet med flere land utgjorde Norges lån og eksportkreditter til norske bedrifter som kunne bidra i utviklingsprosjekter større summer enn direkte overføringer gjennom utviklingshjelpen (Eriksen 1987:167). Dette er i tråd med realismeteorienes teser om at nasjonale økonomiske motivasjoner har innvirkning på bistandsallokering, og passer inn i en forståelse av bistand der land bruker bevilgningene til å promotere egen eksportnæring (Maizels & Nissanke 1994; Schroeder et al. 1998).

Grunntonen i norsk bistandspolitikk var likevel ikke realismens. Den rådende tanken var at fattige land trengte drahjelp for å komme på nivå med de vestlige landene (Simensen 2003). Den tidlige bistandspolitikkens mål var utformet i lys av liberal moderniseringsteori og med norske erfaringer fra Marshallhjelpen friskt i minne. Denne teorien harmoniserte med idealistiske forklaringer av bistandsmotivasjoner. De frivillige organisasjonene mobiliserte stort; den tørrfisken Norge sendte til utlandet mettet mange sultne mennesker. Nordmenn ville, slik blant annet Singer (1972), Lumsdaine (1993) og Sachs (2005) har argumentert for at man burde, forebygge lidelse og død som resultat av matmangel, manglende tilgang på medisiner og husly. Den rådende optimistiske tankegangen var at man kunne oppfylle sin moralske forpliktelse om å hjelpe gjennom å sende penger, mat og klær. Den tidlige perioden var preget av utviklingsoptimisme, og en enkel tankegang om bistand. Man hadde ennå ikke kommet dit hvor man begynte å problematisere effektiviteten av bistandsprosjektene i særlig grad. Det fantes klare innslag av både pragmatiske økonomiske interesser og liberale ideer om å hjelpe verden, men disse gikk i tidens tenkning ikke på bekostning av hverandre. Bistanden var enklere da man så på den som hjelp til modernisering, og ikke så mye utover det.

Dette endret seg utover 1970-tallet da synet på utviklingslandene forandret seg med tidens radikale teories innflytelse, og man i økende grad tok innover seg at kapitalismens internasjonale struktur kunne forårsake fattigdom i sør. Det var også en kilde til vedvarende debatt at flere norske bistandsprosjekter hadde hatt liten langsiktig effekt. I enkelte tilfeller,

som skipseksportkampanjen, hadde effekten til og med vært skadelig for utviklingslandene. I perioden som ledet opp til 1989 ble det klart at noe mer måtte til for en effektiv utviklingspolitikk.

Utenrikspolitikk og bistandspolitikk har hatt mye med hverandre å gjøre siden begynnelsen av norsk bistand. En serie med teorier og trender satte preg på bistandspolitikken – først Marshallhjelp og moderniseringsteori; så avkolonisering, frigjøringskriger og radikale strukturargumenter; deretter menneskerettigheter og liberale markedsteorier. Til slutt, under innflytelse av Gorbatsjovs reformer og Østblokkens sammenbrudd, fikk de liberale teoriene selskap av ny-institusjonalistiske argumenter og betydningen av sivilsamfunnets aktører. Etter Gorbatsjovs fall skulle også liberale globaliseringsteorier sette preg på diskusjonen om bistandspolitikken mål og midler. Ytre omstendigheter og internasjonal struktur, som den kalde krigen, la føringer på diskusjonen om årsakene til fattigdom og betingelsene for utvikling; for hvordan og hvor bistanden kunne brukes.

Denne situasjonen med en ny forståelse av bistandens plass i utenrikspolitikken der man samtidig stilte spørsmål ved bistandens effektivitet, var bakteppet for nedleggelsen av DUH i 1989.

KAPITTEL 3: Ustø kurs etter den kalde krigens slutt

Stortingsmelding 11 (1989-1990) ble betraktet som svært nytenkende da den ble presentert i 1989; den ble imidlertid akterutseilt nesten før trykksverten var tørr: Øst-Europa var i full oppløsning, Sovjetunionen kollapset og det brøt ut krig på Balkan. Verdensbildet endret seg hurtig og ideene som ble presentert i Stortingsmelding 11 fra 1989 ble raskt videreutviklet. Den praktiske integreringen av utviklingspolitikken i Utenriksdepartementet fortsatte under Brundtlands og Jaglands rene AP-regjeringer mellom 1990 og 1996. Et av de viktigste samordningstiltakene i bistandspolitikken på 1990-tallet var integreringen av Norads representasjoner i samarbeidsland med UD's ambassader fra 1990 for å anlegge «et mer helhetlig perspektiv på vårt forhold til utviklingslandene» (Ruud & Kjerland 2003).

3.1 Brundtland, Jagland og «Norad i 90-åra»

Samtidig som det utvidede sikkerhetsbegrepet for alvor ble gjeldende på 1990-tallet, hadde også utviklingsbegrepet utvidet seg. Dette kommer til uttrykk i strategien Norad la fram i 1990 kalt «Norad i 90-åra» (Norad 1990). Formålet med den nye strategien var å klargjøre målsetningene Norad skulle følge internasjonalt, og Norads rolle.

Konsensus i utviklingsforskningen på 1990-tallet var at institusjonsbygging var det viktige for langsiktig fattigdomsbekjempelse og utvikling, og at det er vanskelig og komplisert å skape gode institusjoner utenfra (Burnside og Dollar 2000, 2004). Det var blant annet dette som ga rom for et utvidet utviklingsbegrep der ulike satsningsområder kunne sees som del av en komplisert sammenheng av faktorer, fra kvinners rettigheter til bærekraftig utvikling, som kunne lede til velferd og mindre fattigdom. Norad-strategien etablerte prinsippet om mottakeransvar, og åpnet for muligheten til å avbryte bistandssamarbeid med utviklingsland som misbrukte midler, ikke innfridde menneskerettighetskrav eller bedrev korrupsjon (Norad 1990). Mottakerlandene skulle være med på å ta ansvar for egen utvikling. Det bilaterale samarbeidet med Zimbabwe ble som følge av dette avsluttet i 2000, etter at blant annet SV og Høyre hadde påpekt over lang tid at regimet var autoritært, korrupt og brøt grunnleggende menneskerettigheter (Solheim 1998: 357, Sterri 1999: 2223.). Det skulle i større grad bli gitt bistand til sektorer framfor konkrete forhåndsbestemte prosjekter, samtidig som enkelte områder og saker ble sett på som så viktige at de fikk særbevilgninger (Norad 1990). I dette inngår ting som kvinnebevilgningen og AIDS-bevilgningen, og fokus på miljø og bærekraftig utvikling (ibid.). Strategidokumentet dannet grunnlag for et utvidet samarbeid med regioner snarere enn bare enkeltland, med flere fokusland. Tematiske satsningsområder som demokrati, menneskerettigheter, fredelig konfliktløsning, organisasjonsliv, bærekraftig

utvikling og økonomisk utvikling ble utvidet (Tamnes 1997). Disse målsetningene er eksplisitt politiske, ikke bare sosioøkonomiske eller ideologiske. Det reflekterer at utvikling ble sett på som mer enn bare økonomisk drahjelp, og mer i sammenheng med andre deler av Norges politikk overfor andre land, i tråd med det idealistiske argument for en mer samordnet politikk.

Utviklingsbegrepet og sikkerhetsbegrepet utvidet seg samtidig. De to politikkområdene ble sett på som sammenflettede. Disse tankene kom til uttrykk i nord-sør-meldingen fra 1991-1992 og bistandskommisjonen fra 1995, og ble igjen bekreftet i den påfølgende bistandsmeldingen fra 1995-1996. Bistand, nødhjelp, demokrati og menneskerettigheter og militær fredsbevaring ble diskutert i sammenheng som gjensidig forsterkende tiltak (Meld. St. 51 (1991-1992); NOU 1995: 5; Meld. St. (1995-1996)). Fred, demokrati og menneskerettigheter ble prioriterte saker både i utenrikspolitikken og i bistandspolitikken, noe som førte til at UD fikk mer direkte styring over en stadig økende del av bistandsbudsjettet (Ruud og Kjerland 2003: 91). Daværende utenriksminister Bjørn Tore Godal beskrev det utvidede sikkerhetsbegrepet slik:

Solidaritet med nødlidende og katastroferammede land har vært en vesentlig del av norsk utenrikspolitikk siden 1950-årene [...] Ved å fremme rettferdighet og velferd for verdenssamfunnets svakeste, vil vi i det lange løp tjene fredens sak og styrke vår egen sikkerhet. Humanitær, fredsbevarende og sikkerhetspolitisk innsats er viktige gjensidige forsterkende deler av vår utenrikspolitikk (Godal 1995).

Godals resonnement er typisk og gjenkjennelig liberalt internasjonalistisk og vektlegger Norges solidaritet med og forpliktelse til å hjelpe de fattige, som borgere i verdens rikeste land. Samtidig kobles dette med Norges utenrikspolitiske rolle og Norges sikkerhet.

Da bistanden hadde blitt innlemmet i Utenriksdepartementet med nedleggelsen av DUH i 1989, var det fortsatt Norad som stod for den praktiske gjennomføringen av bilateral bistanden. Bilateral avdeling i UD utarbeidet retningslinjer og strategier for bistanden, og Norad hadde rapporteringsansvar til departementet. Utviklingsministeren i UD, Grete Faremo (Ap), etterfulgt av Kari Nordheim-Larsen (Ap) fra 1992, hadde ansvar for det meste av bistandsbudsjettet og forvaltet den multilaterale og deler av den bilaterale bistanden. Mye bistand ble kanalisert gjennom ikke-statlige organisasjoner, forskingsinstitusjoner, direktorater og fag-departementet, noe bistandsledelsen så som et virkemiddel for å øke kontaktflaten mellom Norge og utviklingslandene (Ruud & Kjerland 2003). Samtidig hadde utenriksministeren overordnet styring over all norsk utenrikspolitikk. På tross av

forsikringene om at de tre ministrene i UD skulle være likestilte, ble særlig utviklingsministrene etterhvert regnet som mindre viktige og i enkelte tilfeller som svake (Ruud & Kjerland 2003). Ansvar for nødhjelp og flyktningshjelp tilfalt den politiske ledelsen i UD (Lægheid 1996). Utover 1990-tallet praktiserte Norge i hovedsak ubunden bistand, men enkelte bistandsavtaler var bundet til norsk næringsliv.

3.2 Reaksjoner på den nye linjen

Det var enighet om hovedprinsippene for bistand på 1990-tallet: Viktigheten av å se utvikling i en større sammenheng, fokus på FN, bærekraftig utvikling og menneskerettigheter. Likevel oppstod det noen politiske uenigheter knyttet til bruk av bistandsmidler for å støtte opp om utenrikspolitiske mål.

I begynnelsen av 1990-årene ble det lagt vekt på nødhjelp og flyktningshjelp delvis på bekostning av programbasert bilateral utviklingshjelp til de tradisjonelle samarbeidslandene (Lægheid 1996). Arbeiderpartiet og Høyre ønsket at flyktningshjelp og nødhjelp i Jugoslavia skulle finansieres over bistandsbudsjettet noe SV, KrF og Sp var svært uenige i. SVs Paul Chaffey⁶ tok til orde for at denne innsatsen skulle finansieres over forsvarsbudsjettet, fordi den hadde blitt argumentert for i en sikkerhetspolitisk kontekst (Lægheid 1996). De tre overnevnte partiene markerte seg som de sterkeste forsvarerne av prinsipiell bistand til de fattigste, og som motvekter til Høyre og Arbeiderpartiet. Chaffey advarte i 1995 mot et «nødhjelpsdiplomati med stort sjekkhefte, høy sigarføring og store medieoppslag i katastrofesituasjoner», og mente Norge måtte holde fast ved grunnprinsippene om solidaritet og fattigdomsbekjempelse (Chaffey sitert i Lægheid 1996: 302).

Dette sammenstøtet mellom en idealistisk og en realistisk, eller pragmatisk, tilnærming blusset opp da Norge skulle gi sitt bidrag til NATOs fredsstyrke IFOR som ble sendt til Bosnia i 1995. Brundtland-regjeringen foreslo at styrken skulle delfinansieres over bistandsbudsjettet, noe som skapte sterke reaksjoner på venstresiden og selv innad i Aps egen stortingsgruppe (Lægheid 1996). «Umoralsk», karakteriserte SVs Rolf Ketil Bjørn bruken av bistandsmidler.

«Jeg konstaterer at verdens fattigste ikke har noen effektiv talsmann i den norske regjering», konkluderte KrFs Arne Næss (NTB 1995).

⁶ Chaffey er nå Høyre-politiker.

Flertallet på stortinget, bestående av Ap, H, V og den uavhengige representanten Stephen Bråthen⁷ så positivt på nye strukturkrav og tiltak fra det internasjonale pengefondet (IMF) overfor gjeldstyngede utviklingsland (Innst. St. 155 (1994-1995): Sak 1.2). Mindretallet, Krf, Sv og Sp, mente at demokratiske krefter svekkes når befolkningen ikke får innflytelse over betingelsene landet blir pålagt (ibid.). KrF forfattet i 1995/1996 en motmelding til regjeringen Brundtlands bistandsmelding der de målbar kritikken mot Verdensbanken og IMF og den omstridte strukturtilpasningspolitikken.

Norge prøvde å finne fotfeste med et bredere bistandsbegrep etter den kalde krigen. Idealistiske verdibaserte argumenter var fortsatt grunnleggende, men det oppstod noen spenninger mellom realistiske og idealistiske prioriteringer.

3.3 Ut av skyggen til den kalde krigen – Endringer i bistanden på 1990-tallet

Griffin (1991) forutså at bistanden ville gå igjennom store endringer etter den kalde krigen. Rivaliseringen mellom de to supermaktene, Sovjetunionen og USA, hadde lenge preget alle utenrikspolitiske beslutninger, ettersom Amerikanske politiske motivasjoner for bistand hadde vært å hindre at nasjonalismen i de nye landene i Sør kunne åpne for sovjetisk innflytelse (ibid.). Dette er et ny-realistisk argument.

Hva skjedde så med bistanden da den kalde krigen var over? Førte det til bistanden ble friere, eller la det endrede verdenssystemet nye føringer på norsk bistand?

Norge hadde mange bistandspolitiske prosjekter under den kalde krigen, og bistandsbevilgningene hadde økt kraftig fra 1970-tallet. Men selv om bistandspolitikken var adskilt fra den utenrikspolitiske administrasjonen, preget den harde sikkerhetspolitikken den internasjonale dagsordenen og overskygget andre hensyn. Supermaktrivaliseringen hadde gjort at giverland var mer tilbøyelige til å overse indre forhold dersom land utenrikspolitisk og ideologisk sympatiserte med vesten (Ruud & Kjerland 2003). Norge ga blant annet bistand til havneutbygging på Cuba, noe amerikanerne protesterte mot. Det ble bestemt at Norge skulle fullføre havneprosjektet, men la være å gjennomføre andre planlagte bistandsprosjekter i Cuba (ibid.).

Etter Sovjetunionens fall var ikke lenger konkurransen mellom stormaktene og den strategiske alliansebyggingen i den tredje verden en forutsetning for utviklingspolitikken. I Stortingsmelding nummer 11 (1989 – 1990) hevdes det at behovet for å føre en

⁷ Stephen Bråthen var vekselvis tilknyttet Fremskrittspartiet.

utenrikspolitikk som kan gi Norge mest mulig innflytelse og handlefrihet i en verden i utvikling står fremst blant norske særinteresser. Utover 1990-tallet ble det igjen presisert at det å fremme rettferdighet og velferd for verdenssamfunnet i det lange løp kan tjene Norges egen sikkerhet, og at «Humanitær, fredsbevarende og sikkerhetspolitisk innsats er viktige gjensidige forsterkende deler av vår utenrikspolitikk» (Godal 1995). Skal dette tolkes i et ny-realistisk perspektiv, kan endringene i det internasjonale systemet med Sovjetunionens fall sees på som en forklarende faktor for hvorfor Norges utviklingspolitikk endret seg på begynnelsen av 1990-tallet. Norge måtte respondere på det endrede systemet, og bruke sin makt og sine midler på nye måter, for eksempel ved å gi bistandspenger til NATO-operasjonen i Bosnia, for å oppnå innflytelse og gjøre seg relevant når det ikke lenger var nok å stå med USA mot Sovjet for å sikre seg i det bipolare verdenssystemet.

Endringene i bistandspolitikken kan også ha klassiske realistiske forklaringer. I tilfellet er overgangen fra en bipolar verdensorden ikke en årsaksforklaring: Det nye verdenssystemet endret heller rammene for hva slags politikk det var mulig å oppnå med bistanden, etter at bistanden hadde blitt mer integrert i UD. Norge kunne styrke sin posisjon og sikkerhet ved å trekke på bistandsbudsjettet. Bistandspenger i Bosnia og flykntingiltak i øst kunne bidra til å stabilisere Øst-Europa og trygge Norge etter den kalde krigen, da mange stater i Europa var ustabile og representerte en sikkerhetspolitisk trussel. Både Bosnia-finansieringen og bistanden til flyktnings- og nødhjelp i Jugoslavia ble argumentert for fra en sikkerhetspolitisk kontekst (Lægreid 1996).

Det idealistiske argumentet har også forklaringskraft, fordi endringer i verden og nye forståelser av bistanden førte til at man måtte organisere og brukte bistanden på nye måter for å gjøre den mer effektiv. Fred, demokrati og menneskerettigheter var områder der Norge hadde troverdighet og mulighet til å spille en rolle internasjonalt og bidra til en sikrere verden. At det var så store motsetninger mot at bistandspengene skulle brukes for å fremme utenriks- og sikkerhetspolitiske formål er et klart uttrykk for at selv om man i større grad så utviklings- og utenrikspolitikk som sammenflettede politikkområder, hadde de også separate hensikter og var ikke bare to ulike verktøy som skulle brukes for å nå samme typer mål. Da SV, Krf og Sp reagerte på at flyktnings- og nødhjelp ble argumentert for i en sikkerhetspolitisk kontekst men likevel skulle finansieres over bistandsbudsjettet, og da SV og KrF motsatte seg Bosnia-finansieringen, var det uttrykk for at pragmatiske nasjonale mål om regional sikkerhet ble sett på som separate fra bistandens idealistiske mål om fattigdomsbekjempelse, på tross av at feltene ble mer integrerte. Samtidig la Norads strategi for 1990-åra for første gang opp

til mer mottakeransvar, slik at stater med dårlige menneskerettighetsforhold og korrupte ledere kunne fratras muligheten til å motta norsk bistand. Dette er i tråd med utviklingsforskningen der gode institusjoner ble sett på som avgjørende for fattigdomsbekjempelse (Burnside og Dollar (2000, 2004)).

Behovet for en mer samordnet politikk overfor utviklingslandene og økt kunnskap om kompleksiteten i effektiv bistand drev fram store endringer i Norsk bistandspolitikk ved overgangen til 1990-tallet. 1990-tallets bistandspolitikk var preget av at man forsøkte å finne et fotfeste i et nytt verdensbilde med nye forståelser av bistand. Endringene i verdenssamfunnet muliggjorde også nye måter å bruke bistand på. Bistand ble i økende grad en del av en engasjementspolitikk sammen med freds- og forsoningspolitikken.

Utenriksdepartementet ble mer involvert, og oppbygging av sterkere institusjoner tok over for gammel blokkpolitikk. Bistand og utenrikspolitikk ble knyttet nærmere hverandre, og bistandspolitikken kunne inngå i det nye utvidede sikkerhetsbegrepet. Samtidig var fattigdomsbekjempelse fortsatt grunnbetingelsen i politikken, og tiltak som gikk på bekostning av dette ble møtt med kritikk.

KAPITTEL 4: Globalisering og nye muligheter – Norsk bistand rundt 2000-tallet

Fokuset på menneskerettigheter i utviklingspolitikken skulle bli enda sterkere med Bondeviks første regjering i 1997. Utviklingsministeren ble til og med omdøpt til bistands- og menneskerettighetsminister, og den nye ministeren, Hilde Frafjord Johnson (KrF), samlet ansvaret for nødhjelp og menneskerettigheter hos seg, et ansvar som tidligere hadde ligget hos utenriksministeren (Gravdal 2000). På stortinget brukte hun ofte sterke ord da hun beskrev viktigheten av å kjempe for menneskerettigheter og mot fattigdom: «det vår moralske plikt ikke bare å bidra til å løse konflikt og stille makthavere til ansvar, men å hjelpe ofrene, dem som rammes. Det dreier seg om menneskeverd, om solidaritet og om å bekjempe urett og nød». (Frafjord Johnson 1999). Dette passer med den idealistiske tesen om en moralsk basert politikk.

Både Bondevik- og Stoltenberg-regjeringene vektla globale, intrikate sammenhenger i sin politikk overfor utviklingslandene i skiftet til 2000-tallet. Bidro dette fokuset til en mer sammensatt utviklingspolitikk for fattigdomsbekjempelse?

4.1 Bondevik og Stoltenberg – Giverlandsorientering og tusenårsmålene

Under Bondeviks første regjering ble utviklingsarbeidet mer orientert mot de andre giverlandene og deres politikk overfor mottakerlandene enn det hadde vært tidligere. I stortingsmeldingen Bondeviks første regjering publiserte som tok for seg utviklingspolitikk, *Menneskeverd i sentrum*, ble ideelle mål om kamp for menneskerettigheter betonet, sammen med viktigheten av å styrke internasjonale organisasjoners samarbeid om utvikling (Meld. St. 21 (1999 – 2000): 156). I økende grad så Frafjord Johnson til Verdensbanken og Det internasjonale pengefondet (IMF) – sentrale organisasjoner i det Bretton Woods-systemet – som KrF hadde kritisert sammen med SV og Sp i 1996 (Innst. St. 155 (1994-1995): Sak 1.2). Regjeringen begynte arbeidet med en gjeldsplan i 1998 for IMF's HIPC (Heavily Indebted Poor Countries), som hadde som formål å redusere gjeldsbyrden til gjeldstyngede U-land (Utenriksdepartementet 2004). De hadde tidligere bestemt at Norge skulle fase ut det som var igjen av norsk næringslivsbistand som var bundet til norske bedrifter fra slutten av 1990-tallet (ibid.). Her fikk utviklingslandenes interesse prioritet over norske bedrifters økonomiske interesser. Viktigheten av å bygge opp privat næringsliv hadde også i økende grad blitt vektlagt i utviklingspolitikken siden 1980-tallet (Bauer 1982). Norfund, et statlig eid investeringselskap som skal bidra til økonomisk utvikling og vekst gjennom næringslivsinvesteringer i fattige land, ble opprettet av Stortinget i 1997. Norfund eies av

staten ved Utenriksdepartementet, finansieres over bistandsbudsjettet, og virksomheten utøves i samsvar med grunnleggende prinsipper i norsk utviklingspolitikk (Meld. St. 10 (2008 – 2009)).

Ideelle mål ble igjen betonet da Stoltenbergs første regjering tiltrådte i 2000. Dette var året da FNs tusenårsmål ble vedtatt på FN-toppmøtet i New York, der Stoltenberg representerte Norge. Med tusenårsmålene forpliktet Norge seg til en felles internasjonal innsats for å utrydde verdens fattigdom innen 2015 (FN-Sambandet n.d.a). Under Stoltenbergs korte regjeringsperiode fra 2000 til 2001 gikk UD tilbake til den tidligere arbeidsfordelingen mellom ministrene: utenriksminister Thorbjørn Jagland fikk styringen over den samlede porteføljen av nødhjelp, menneskerettigheter og fredsarbeid, mens utviklingsminister Anne Kristin Sydnes satt igjen med det langsiktige utviklingssamarbeidet (Gravdal 2000).

I både Bondeviks og Stoltenbergs første regjeringsperioder ble det i økende grad lagt vekt på internasjonal orientering, mottakeransvar og samarbeid med giverland i utviklingspolitikken. Denne glidningen avspeilte i noen grad utviklingen av nye teorier om globalisering og institusjonalisme. Det var ingen store organisatoriske endringer i disse periodene. Derfor går ikke analysen lenger inn på dem alene, men ser heller på hvordan utviklingen fortsatte på 2000-tallet da både Bondevik og Stoltenberg fikk sine andre regjeringsperioder. Den globale orienteringen fortsatte utover 2000-tallet, med innslag av både realistisk og idealistisk tankegang.

4.2 Bondevik II – Effektivitet i sentrum

Under Bondeviks andre regjering, som tiltrådte i 2001, tok Hilde Frafjord Johnson en langt mer aktiv rolle enn det mange tidligere ministre på utviklingsfeltet hadde gjort. Hun hadde omformet stillingen sin under Bondeviks første regjeringsperiode fra utviklingsminister til bistands- og menneskerettighetsminister, og menneskerettigheter var et gjennomgående tema i norsk bistands- og utenrikspolitikk også fra 2001 til 2005.

Kamp for menneskerettigheter ble ettertrykkelig vektlagt som verktøy for å bekjempe fattigdom: «Menneskeverdet er ukrenkelig. Arbeidet for menneskerettighetene er en naturlig konsekvens av dette. Mange karakteriserer den ekstreme fattigdommen som vår tids største menneskerettighetsutfordring» (Meld. St. 35 (2003-2004)). Mottakeransvar og bekjempelse av korrupsjon var grunnleggende for Bondeviks andre regjering: stater skulle ta ansvar for egen utvikling, men Norge skulle samtidig jobbe for å bedre de økonomiske globale

betingelsene for utviklingslandene gjennom gjeldslette og bedre tilpassede strukturkrav. Dette passer med forskningen på bistandseffektivitet, som pekte på at det var viktig å unngå at pengene endte hos stater med rike, korrupte ledere som ikke brukte dem på det de skulle (Burnside & Dollar 2000, 2004; Doornbos 2001; Easterly 2006). Paris-erklæringen, vedtatt i slutten av Bondeviks regjeringsperiode, er et eksempel på en slik holdning til bistand. De viktigste prinsippene her var at mottakerlandenes regjeringer skulle stå ansvarlig for bruken av bistandsmidler, og at giverne må samordne sin innsats (OECD 2005).

Internasjonalt dreide Frafjord Johnson Norge videre i retning av giverlandsfokus. Mens Arbeiderpartiet hadde hatt FN som sin hovedarena, valgte Bondevik-regjeringen i større grad Verdensbanken og Det internasjonale pengefondet som arena for fattigdomsbekjempelse (Nygaard 2004). Viktigheten av FN i utviklingspolitikken ble understreket i en egen stortingsmelding om fremtiden for felles løsninger (Meld. St. 33 (2011 – 2012)). Med utgangspunkt i at fattigdom er et globalt ansvar, ble det argumentert for at Norge skulle innta en lederrolle i koordineringen av bistanden internasjonalt. Norge bidro til utvikling av strategier for reduksjon av fattigdom som grunnlag for gjeldslette og lån (Meld. St. 19 (2002-2003)). Fattigdomsbekjempelse krevde politisk arbeid i internasjonale fora og globale reformer (Meld. St. 35 (2003-2004)). Frafjord Johnsons standpunkt var at «det er bedre å flytte internasjonal utviklingspolitikk 1 cm enn å flytte norsk politikk en meter» (ibid.).

Bistanden ble også knyttet opp mot andre aspekter av Norges politikk overfor utviklingsland, som våpeneksport, fredsdiplomati, og handelspolitikk. Den var nå for alvor et element i en bredere utviklingspolitikk, som hang tett sammen med utenrikspolitikken. Dette understreker det idealistiske argumentet for å integrere de to politikkområdene: Man måtte se fattigdomsbekjempelse i bedre sammenheng med annen politikk for å forstå kompleksiteten. Bistandspolitikkenes mål var fremdeles sterkt knyttet opp mot fattigdomsbekjempelse, men tidligere tiders enkle løsninger var klart lagt til side. I Stortingsmelding 19 (2002-2003), «En verden av muligheter», skinner komplekse, globale sammenheng gjennom. Her heter det blant annet at «Fattigdom er et komplekst fenomen med mange og varierte årsaker, og kan bare bekjempes gjennom en bred og helhetlig nasjonal og global politikk» og «bistandsressurser alene vil aldri nå [tusenårs-] målene eller bekjempe fattigdom» (Meld. St. 19 (2002-2003)).

Hilde Frafjord Johnsons periode som utviklingsminister var likevel ikke fri for kontroverser. I 2004 oppstod det en debatt om de økt bistandsstøtte til misjonsorganisasjoner, etter at

ministeren mottok kritikk fra historieprofessor Terje Tvedt (2004) og senere flere hold. «Så lenge de fattigste i Sør får det bedre, er ikke misjonsorganisasjonenes verdigrunnlag vesentlig», svarte Frafjord Johnson på kritikken (Frafjord Johnson 2004), og understreket at det var snakk om relativt små beløp, og ikke var et nytt fenomen at misjonsorganisasjoner mottok bistandspenger. Debatten belyser likevel at norske at regjeringers verdisyn kan ha innflytelse på bistanden, og det kristne verdisynet til KrF kan ha gjort at misjonsorganisasjoner fikk støtte utover hva som kan begrunnes med et idealistisk bistandssyn der effektiv fattigdomsbekjempelse er viktigst.

Samtidig som Frafjord Johnson la stor vekt på utviklingspolitikkenes komplekse sammenheng med andre utenrikssaker, ble NATO og Norge engasjert i flere militære operasjoner. I 2002 sendte Norge spesialstyrker til krigen mot terror i Afghanistan som hadde pågått siden 2001, etter terrorangrepet den 11. september. I utenriksminister Jan Pettersen og forsvarsminister Kristin Krohn Devolds redegjørelse for Norsk innsats i Afghanistan og Irak, trakk Pettersen frem at det er behov for et bredt sett av virkemidler for at militære fredsoperasjoner skal lykkes:

Også politiresurser, bidrag til oppbygging av rettsvesen, humanitær bistand og utviklingsbistand er viktige elementer i mer helhetlige bestrebelser på å skape langsiktig fred og forsoning (Pettersen 2003: 1334).

Ved siden av det norske militære bidraget, økte Norge sin bistand til Afghanistan betydelig. En knapp måned senere ble det i utenriksministerens årlige redegjørelse trukket fram at gjensidighet og nettverksbygging er nøkkelord i norsk utenrikspolitikk. Fra 2001 til 2005 mottok Afghanistan 2180,1 millioner norske bistandskroner⁸.

Vi må synliggjøre at Norge er rede til å stille opp, og at vi dermed er en nyttig og verdifull samarbeidspartner [...] Vårt engasjement i fredsprosesser, deltakelse i fredsbevarings- og stabiliseringsoperasjoner, vårt arbeid for menneskerettighetene, vår omfattende humanitære innsats og bistand kan også sees i et slikt perspektiv (Pettersen 2004: 1586).

Norge var med andre ord villig til å bruke bistandsmidler på Afghanistan for å styrke sin sikkerhetspolitiske alliansetilknytning til NATO og samarbeidet mellom USA etter den 11. september. Dette passer med Snyders (1989) ny-realistiske teori om småstaters oppførsel i alliansesamarbeid, men også med Kisangani og Pickerings (2015) klassiske realistiske

⁸ Datasett nedlastet fra Norads nettsider: <https://www.norad.no/om-bistand/norsk-bistand-i-tall/>.

forklaring av at bistand kan støtte opp om militære interesser. Dette viser at noen realistiske elementer også fikk påvirkning på bistandspolitikken utover 2000-tallet.

Dette var det utenriksministeren som var mest opptatt av. Frafjord Johnson konsentrerte seg om globalt ansvar for utvikling og bistandseffektivitet, og snakket ikke særlig mye om konflikten i Afghanistan som Norge var involvert i. Hun snakket mer om bistanden i fattige afrikanske land. At utviklingsministeren og utenriksministeren virket å være opptatte av forskjellige ting og forskjellige deler av bistanden de begge hadde innflytelse over, kan være uttrykk for at det var nødvendig med en tydeligere rollefordeling eller ytterligere arbeid for å se de to politikkområdene i bedre sammenheng.

Selv om Bondevik-regjeringen hadde mye fokus på effektiv bistand, var det også utfordringer med byråkratisk styring i bistandsapparatet. I 2004 ble det fortatt en omfattende omorganisering av bistanden som skulle svare på dette. Den kom etter en debatt om mangelen på resultater av Norsk bistand, noe man mente kunne skyldes mye byråkrati, og at «bistandsapparatet var lite resultatorientert» (Tamnes 1997: 390). Reformen innebar at UD overtok ansvaret for den bilaterale bistanden og Norad-ambassadene ble bemannet av UD. Humanitær bistand lå fortsatt hos utenriksministeren, mens resten av bistanden ble lagt til utviklingsministeren i UD. Frem til dette hadde nødhjelp og mesteparten av multilateral bistand blitt forvaltet av UD, mens Norad forvaltet den langsiktige bilaterale bistanden og stat-til-stat-samarbeidet. Omorganiseringen skulle modernisere bistandsforvaltningen og sikre effektivitet og kvalitet (Prop 1 St. (2003–2004)). Gjennom omorganiseringen skulle det bli enklere å ivareta krav til målstyring, resultatrapportering, forenkling i saksbehandling samt desentralisering av oppgavene (Prop. 1 St: Tillegg 8).

Frp og SV var de eneste partiene som motsatte seg omorganiseringen. Det gjorde de på bakgrunn av en ECON-rapport fra 2003 som utredet mulige organiseringer av norsk bistandsforvaltning, og foreslo enten en full integrering av Norad i et utvidet utenriksdepartement, eller en rendyrking av UDs funksjon som policyutvikler og et styrket direktorat (Innst. Budsj. 4 (2003-2004): Sak 4.1.8; St.prp. 1 Tillegg nr. 7 (2003-2004)). Dette fordi skillet mellom politikk og forvaltning ikke lenger var tydelig: En full integrering ville åpnet for å se alle utenriks- og bistandspolitiske verktøy i sammenheng, fordi bistand både var et utenrikspolitisk verktøy og et verktøy i kampen mot fattigdom. En styrket fagetat ville på den andre siden holdt fokuset på langsiktig bistandsarbeid uten å måtte ta hensyn til

politiske svingninger, men prioritere faglige synspunkt på en annen måte enn et politisk sekretariat kan (ibid).

I slutten av regjeringsperioden ble bistandsprogrammet «Olje for utvikling» (Ofu) opprettet for å overføre norske erfaringer innen petroleumsforvaltning til utviklingsland. Arbeidet med initiativet ble videreført av Stoltenbergs andre regjering. Det institusjonsteoretiske argumentet for innsatsen er at funn av olje, gass eller andre verdifulle naturressurser ofte er årsak til konflikt i land med svake institusjoner som ikke klarer å forvalte dem på en god måte (Mehlum et al. 2006). Ofu-programmets mål var å hjelpe disse landene å unngå denne *ressursforbannelsen* ved å trekke på norske erfaringer og bygge sterkere sosiale institusjoner med bistand (Norad 2011). Norsk oljenæring skulle bidra med kompetanse i nye oljeproduiserende land, og dette styrket næringslivets rolle i U-hjelpen.

Her finnes det en kopling til pragmatiske eller realistiske teorier om bistand: Statoil er en kommersiell aktør i stort sett alle landene der Ofu driver utviklingsarbeid (Simonsen 2008). På tross av at prosjektene har klima, menneskerettigheter, kvinners rettigheter og antikorrupsjon som tverrgående hensyn (Utenriksdepartementet 2016b), har Ofu-programmet blitt kritisert for å bidra til å holde korrupte eliter ved makten (Lund 2013; Gjerdåker 2013). Seniorforsker Inge Amundsen ved Christian Mikkelsens institutt sa senere om Ofu-bistanden til autoritære Angola at «Sjølvs om store skatteinnbetalinger til eit så autoritært regime ikkje er korrupsjon, er det moralsk sett framleis høgst tvilsamt» (Todal 2013). Bistandsbidragene til korrupte stater med autoritære eliter gjennom Ofu-programmet kan støtte Maizels og Nisankes (1994) klassiske realistiske syn på bistand for å støtte opp om økonomiske interesser, både fordi det gir Norge innflytelse i nye viktige markeder, og fordi det støtter norske bedrifter. Det gir også støtte til Schraeder et al. (1998) som mener nasjonale økonomiske hensyn går foran i bistandspolitikken.

Bondevik II-regjeringen hadde en gjennomgående normativ politisk forankring der rike stater og det globale samfunnet ble holdt ansvarlige for utvikling og fattigdomsbekjempelse, i samsvar med det idealistiske argumentet om en moralsk forpliktelse til å hjelpe (Lumsdaine 1993; Sachs 2005; Singer 1972). Bistanden ble mer integrert i flere utenrikspolitiske saker, men det var fattigdomsbekjempelse som ble løftet frem som hovedmålet. Kampsaken var effektiv bistandsforvaltning gjennom globale ordninger der Norge kunne bruke sin innflytelse til å utarbeide fattigdomsstrategier. Bistandsretorikken betonet globale ordninger, forbedret forvaltning og effektivitet. Ofu-bistanden og Afghanistan-bistanden stikker seg ut som

mulige avvik fra dette. Samtidig ga omorganiseringen regjeringen igangsatte i 2004 UD enda tettere grep om utviklingspolitikken.

4.3 Stoltenberg II – Klima og internasjonal oppmerksomhet

Da Eirik Solheim ble utviklingsminister i Stoltenberg-II-regjeringen fra 2005 etter omorganiseringen, lå mesteparten av ansvaret for bistanden hos UD. I løpet av Stoltenbergs andre regjeringperiode tok utviklingspolitikken igjen en ny kurs med enda en sterk utviklingsminister. Solheim fikk også stillingen som miljøvernminister fra 2007. Hans tilnærming til utviklingspolitikk var preget av at han hadde begge disse rollene. Solheim var en like aktiv utviklingsminister som Frafjord Johnson, men der hun hadde vært opptatt av effektivitet gjennom samarbeidet i Bretton Woods-organisasjonene, brukte han bistanden til å sette politiske saker på dagsordenen, og så mer til FN. Regjeringen lanserte målet om å gi én prosent av bruttonasjonalinntekt (BNI) til utviklingssamarbeid i Soria-Moria-erklæringen, et mål som ble nådd i 2009 (Norad 2013). Forvaltningen av midlene i det langsiktige utviklingssamarbeidet ble i stor grad overlatt til Norad og embetsverket, og samarbeidet med de tradisjonelle mottakerlandene fortsatte som før.

Med Norges stigende BNI vokste nemlig også det norske bistandsbudsjettet, og det ble rom for å opprette nye bevilgninger til nye land og prosjekter. Det var disse nye bevilgningene Solheim viet mest politisk oppmerksomhet til. Tradisjonen med å kategorisere bistandsmottakerne i hovedsamarbeidsland og andre samarbeidsland falt bort i 2007. Regjeringen slo fast at det ikke lenger var hensiktsmessig å videreføre skillet (Prop St. 1 (2007-2008): Sak 3). Miljø- og utviklingsministeren gjorde det klart i en tale for Polyteknisk Forening i 2011 at hans ønske var å stå fritt til å samarbeide med de landene der Norge «ikke bare kan gi penger, men bruke pengene til å skape politiske prosesser» (Solheim 2011).

I det første budsjettet Solheim forberedte for utviklingspolitikken for 2007 økte bistanden markant til flere latinamerikanske stater som hadde fått sosialistiske regjeringer etter flere valgskred i regionen (Statsbudsjettet 2007). Liberia fikk også økt bistand etter at de valgte sin første kvinnelige president (ibid). Høyre og Venstre stilte seg kritisk til latinamerikabevilgningene fordi de mente bistanden var en politisk motivert belønning til landene, særlig fordi disse de nye avtalene stod i skarp kontrast til den tverrpolitiske enigheten om at Norge burde redusere antall mottakerland: «Kan vi være trygge på at Arbeiderpartiet fortsatt vil beholde fattigdomsfokuset i bistanden og ikke la seg rive med til fordel for mellominntektsland i en slags ideologisk beruselse?» Spurte Finn Vallersnes (H)

(Vallersnes 2006: 2293). Brasil vokste også fram som en stor mottaker av norsk bistand. Her var det ikke røde, men grønne hensyn som lå bak.

I 2007 ble Al Gore tildelt nobels fredspris for sitt klimaengasjement. Klimasaken fikk stor oppmerksomhet både internasjonalt og i oljelandet Norge. Under klimatoppmøtet på Bali samme år kunne Stoltenberg lansere en storstilt norsk skogvernssatsning som skulle bidra til å takle verdens miljøutfordringer. Prosjektet ble finansiert over bistandsbudsjettet. Det ble til etter at regnskogsfondets Lars Løvold og naturvernforbundets Lars Haltbrekken hadde foreslått overfor Solheim at Norge skulle bidra med en mindre sum for å beskytte regnskogen (Solheim 2013). Regjeringen overgikk forventningene, og endte opp med å love hele femten milliarder kroner til regnskogsatsningen. I forslaget til revidert nasjonalbudsjett for 2008 ble det lagt inn en tilleggsbevilgning på 225 millioner kroner for å redusere avskoging i utviklingsland (Prop St. 59 (2007-2008)). Prosjektets politiske ledelse ble lagt til Miljøverndepartementet, mens midlene til prosjektet ble trukket fra bistandsbudsjettet (ibid). Lovnadene om penger skulle utløse politiske prosesser i land som Indonesia og Brasil (Eggen 2013). Solheim la stor vekt på sammenhengen mellom miljø- og utviklingspolitikken. I stortingsmeldingen *Klima, konflikt og kapital*, ble det understreket at klimaendringer og voldelig konflikt gjør kampen mot fattigdom vanskeligere, og at bistand derfor burde strategisk rettes mot klimatiltak, blant annet ved å bidra med investeringskapital gjennom Norfund for å forhindre konflikt og fattigdom (Meld. St. 13 (2008 – 2009)). Samtidig ble utenlandske investering og arbeid for gjeldslette og mot kapitalflukt trukket inn, og Norfund og Statkrafts samarbeid med brasilianske SN-Power ble trukket fram som et prakt eksempell på privat næringsliv som kan skape arbeidsplasser (ibid: 51) SN-Power skulle senere vise seg å være innblandet i omfattende korrupsjonsskandaler⁹ (Nerdal 2015). Det ble også vektlagt at en kopling mellom diplomati, bruk av humanitære midler og bistand kunne bidra til redusert konflikt (Meld. St. 13 (2008 – 2009): 61). Sammenhengen mellom miljø og utvikling fikk enda mer fokus i en dedikert stortingsmelding, der det ble understreket at kampen mot fattigdom må basere seg på en økonomisk vekst som ikke forsterker klimaendringene, blant annet fordi klimaendringer vil føre til økt fattigdom (Meld. St. 14. (2010 – 2011): 9). Dette har god støtte i bistandsforskning (Sachs 2005; Banuri 2009; Adger et al. 2003). Det hadde tidligere blitt vektlagt at bistanden må bidra til forebygging av humanitære katastrofer i en stortingsmelding om humanitær innsats (Meld. St. 9 (2007 – 2008)).

⁹ Mer om disse korrupsjonssakene på side 85.

Helse- og omsorgsdepartementet fikk også en større rolle i Norsk bistand, og helse ble definert som et satsningsområde (Meld. St. 11 (2011 – 2012)). Norge gikk i bresjen for en global helsekampanje for å nå tusenårsmålene om kvinne- og barnehelse som ble erklært som internasjonale satsningsområder i regjeringserklæringene fra både 2005 og 2009, og Stoltenberg-regjeringen lanserte den globale kampanjen for helsetusenårsmålene i nært samarbeid med Storbritannia, Tanzania og andre globale ledere (Norad n.d.). Helse- og omsorgsdepartementet ble involvert i det internasjonale helsepolitiske samarbeidet både i utenriks- og utviklingspolitikken (Meld. St. 11 (2011 – 2012): 8). Kvinnesatsningen ble detaljert i en egen stortingsmelding som la fram tydelige mål for likestilling i utviklingspolitikken, sammen med erfaringer og historikk over tidligere satsninger. (Meld. St. 11 (2007 – 2008)). Helse ble løftet politisk. Vaksineprogrammet GAVI, et offentlig offentlig-privat samarbeid som har hatt som mål å ikke bare distribuere vaksiner, men bygge opp et marked for vaksiner i utviklingsland og skape incentiver for innovasjon (GAVI n.d), ble høyt profilert gjennom aktivt internasjonalt diplomati. Men andelen av norsk bistand som ble budsjettet til helse endret seg ikke nevneverdig¹⁰. GAVI har fått kritikk for at pengene heller kan gå til å subsidiere privat OECD-basert farmasøytisk industri fremfor å bygge opp helsesektorer (Jones 2006), men kan likevel sies å være en innovativ satsning som tok innover seg den kompliserte sammensetningen av flere faktorer i utviklingspolitikken, og viktigheten av å bygge opp privat sektor, som blant annet Bauer (1981) har påpekt. Selv bistandskritikeren William Easterly (2006) argumenterer for at basisbehov som vaksiner, antibiotika og kosttilskudd kan legge grunnen for utvikling.

Alle disse stortingsmeldingene rørte ved viktige utviklingspolitiske og utenrikspolitiske saker samtidig, som del av en helhet. Solheim samarbeidet også tett med andre departementer om bistandssatsningene, og hadde et godt samarbeid med daværende utenriksminister Jonas Gahr Støre, som var involvert i utformingen av politikken. Dette illustrerer hvordan omorganiseringene av bistanden hadde gjort det lettere å få et bredt overblikk over politikken og et bedre samarbeid der man kunne trekke på flere departementers ekspertise, i tråd med det idealistiske argumentet for integreringen av bistanden i UD. Samtidig ble det rettet kritisk søkelys mot samarbeidet mellom ministrene da det kom frem at Støre i en epost hadde takket ja til å gi 3,6 millioner kroner i støtte til Clinton-stiftelsen, etter at Støre og Gro Harlem Brundtland deltok på FN-konferansen i New York i 2010 (Brunmark 2015). Dette kan ha

¹⁰Se Figur 1 side 66.

vært påvirket av at det var Clinton som spurte Norges utenriksminister, som skulle ivareta diplomatiske forbindelser, om en donasjon. Dette samsvarer med Burnells (1997) funn om at diplomatiske bånd og prestisje er viktige faktorer for allokering av bistand. Norge valgte å støtte stiftelsen, selv om landene organisasjonen jobber med ikke er viktige samarbeidsland, og selv om dette ikke var en gjennomarbeidet bistandspolitisk beslutning. Det viser tegn til at bistanden kunne brukes om diplomatisk virkemiddel slik Hook (1995:11) beskriver.

Bistanden ble også innrettet mot land det var viktig for Norge å samarbeide med. I 2011 foreslo regjeringen å øke bistandsbevilgninger for faglig samarbeid med vekt på fornybar energi og klima med Kina, og fornybar energi- og forskning i India. Brasil ble også trukket fram for faglig samarbeid innenfor fiskeriforvaltning og havbruk (Prop. 1. St. (2011 – 2012): 32). Mange av landene innenfor klima-samarbeidet er BRICS-land i vekst, og dermed viktige samarbeidsland for Norge i handels- og utenrikspolitikken. Samtidig var det ikke alltid sammenheng med størrelsen på bevilgningene og oppmerksomheten som ble skapt.

Helsebistanden fikk ikke nevneverdig økt budsjett¹⁰, mens klima- og skogsatsningen fikk mer enn forventet og, ifølge DACs evalueringer, mer enn man evnet å forvalte grundig nok (DAC 2014: 18). Et eksempel på slik problematisk forvaltning er da Norge i 2011 forhandlet med Tanzania om tilbakebetaling av misbrukte bistandsmidler, samtidig som Solheim lovet 500 nye klimamillioner til landet (Salvesen 2011). Dette tyder på at de politiske signalene og statusen Norge kunne oppnå gjennom bevilgningen var viktigere enn at pengene skulle bidra til å redusere fattigdom skapt av klimaproblemer i seg selv. På denne måten kunne den nye bistanden ses på som et utenrikspolitisk verktøy for å oppnå internasjonal oppmerksomhet, eller det Neumann og Carvalho (2015) eller Morgenthau ([1948] 1978) ville kalt «prestisje».

Eirik Solheim fokuserte på strategisk bistand på mange plan. I en kronikk titulert «strategisk bruk av bistand i Vest-Afrika» beskrev han hvordan Norsk bistand bør brukes aktivt i Vest-Afrika fordi landene der har betydning som råvare- og energileverandører, og fordi Vest-Afrika «er et område der nye og tradisjonelle stormakter konkurrerer om knappe naturressurser» (Solheim 2007). Dette samsvarer med Maizels & Nissankes (1994) og Burnells (1997) beskrivelser av at man kan bruke bistand til å utvide innflytelse i land der man har økonomiske interesser. Selv om bistanden fikk mye internasjonal oppmerksomhet under Stoltenbers andre regjering, og selv om den «gamle» bistanden stort sett fortsatte som før, ble nye norske bistandsbevilgninger rettet mer mot norske interesseområder. De store bidragene til Afghanistan fortsatte å øke som ledd i kampen mot terror (Tjønneland 2013).

Stoltenberg-regjeringens fokus på klima- og skog har ikke vært ukontroversielt. Bistanden har blitt kritisert for å være ineffektiv og dårlig planlagt (Hermanrud & de Soysa 2016). OECDs utviklingskomité DAC skrev i sin landrapport for Norge i januar 2014 at «Norges flaggskip-initiativ på klima- og skogsektoren har støtt på utbetalingsutfordringer i alle større hovedsamarbeidsland. Dette kan – delvis – være fordi programmene ble lansert uten analyser om hvordan man best kan gjennomføre dem på en bærekraftig måte» (DAC 2014: 18). Samtidig er det ikke tvil om at den store satsningen satte fokus på et viktig problem internasjonalt, og ga Norge mye oppmerksomhet og mulighet til å sette dagsordenen. Norge klarte å sette i gang politiske prosesser for å få fokus på det Norge så som viktige utviklingspolitiske mål. Solheim erklærte seg selv inhabil etter DAC-kritikken. Han var ferdig som utviklingsminister i 2012, og var på dette tidspunktet sjef for DAC. Likevel kommenterte han kritikken med at «Den globale regnskogalliansen er det mest vellykkede av alle tiltak for både klima og naturmangfold i dag [...] alt i alt har det vært en kjempesuksess» (Salvesen 2014a).

I en overordnet stortingsmelding om hovedlinjene i norsk utenrikspolitikk, der også bistandspolitikken er tema, understreket Stoltenberg-regjeringen at den sentrale målsetningen i norsk utenrikspolitikk er å ivareta norske interesser, og at den mer globaliserte verdenen innebærer en utvidelse av Norges realpolitiske verktøykasse:

Klassiske skiller mellom den «myke» idealpolitikken og den «harde» realpolitikken gir i dag mindre mening. Norsk kompetanse innenfor fredsbygging, samfunnsutvikling og internasjonal organisering bør i norsk utenrikspolitikks prioriteringer og gjennomføring også ansees som viktige realpolitiske ressurser (Meld. St. 15 (2008 – 2009): 85).

Meldingen tok opp skillet mellom det som tradisjonelt ses på som realpolitikk, som målsetninger koplet til økonomi, sikkerhet og næringsinteresser, og den myke, moralske idealpolitisk funderte politikken om bistand, utvikling og menneskerettigheter i en mer globalisert verden (ibid: 20):

De delene av utenrikspolitikken som normalt har vært assosiert med idealpolitikk blir nødvendige virkemidler og kompetanse for å fremme norske samfunnsinteresser. Eller for å si det spisset: Kompetanse innenfor utviklingspolitikk eller internasjonal institusjonsutvikling blir nyttig realpolitisk, mens militær innsats også kan få en viktig idealpolitisk dimensjon (ibid: 20).

Dette viser at ideen om at bistands- og utenrikspolitikk henger sammen virkelig ble videreutviklet under Stoltenbergs andre regjering. I enda større grad enn tidligere var Norges utviklingspolitikk preget av globaliserings- og institusjonaliseringsargumenter som fremholdt

at utvikling var sammensatt og vanskelig – at alt hang sammen med alt. Samtidig kommer det fram i Stortingsmelding 15 at bistanden kunne bli nyttig realpolitisk, noe som passer med det realistiske, og ikke det idealistiske, bistandssynet. Regjeringen snakket om skog og miljø, helse og omsorg, kvinnefrigjøring og utdanning. Den arbeidet også for at det ikke ble stilt krav om økt privatisering ved sletting av gjeld og utbetaling av lån, og sørget for å slette resten av u-landsgjelden som oppstod som følge av den mislykkede skipseksportkampanjen fra 1970-tallet (Utenriksdepartementet 2006).

Interne uenigheter i SV endte med Solheim ble dyttet ut av regjeringsskabelen i 2012. Hans etterfølger Heikki Holmås viste større engasjement for intern fordeling, en mer tradisjonell SV-sak, noe han ga uttrykk for i sin korte statsrådsperiode ved å lansere stortingsmeldingen «Dele for å skape» om rettferdig fordeling og vekst i utviklingsland (Meld. St. 25 (2012-2013)). Holmås så som sin forgjenger nødvendigheten av internasjonal profilering av sakene han ville ha fokus på i den korte perioden han var utviklingsminister, og han tok til orde for å invitere utvalgte land til en vennegruppe for aktivt å fremme rettferdig fordeling gjennom de multilaterale arenaene (ibid.). I hans periode ble en egen stortingsmelding om kultursatsning i utviklingssamarbeidet lagt frem, der det ble drøftet hvordan kulturinnsats kan bidra til rettferdig fordeling, fattigdomsbekjempelse og bærekraftig utvikling, ble det blant annet presisert at: «Regjeringen vil fortsette å styrke tiltak der kulturarv utgjør en drivkraft for bærekraftig utvikling innen utviklingssamarbeidet» (Meld. St. 19 (2012 – 2013): 64). Slike mål kan fremstå som relativt uklare når det kommer til praktisk politikk, selv om det endelige målet skal være fattigdomsbekjempelse.

Potensialet for konflikter mellom nasjonale interesser og utviklingspolitikk ble tydeligere under Stoltenberg-regjeringen. Utenriksminister Jonas Gahr Støre satte i gang prosjektet «Refleks – norske interesser i en globalisert verden» i 2006, der målet var å invitere til debatt for å definere hva en ny globalisert verdensorden hadde å si for norske interesser. Om utviklingspolitikken ble det konkludert at Norge har et «moralsk ansvar» for å gi bistand, og at Norge «på enkelte områder er særlig godt egnet til å gjøre en forskjell», fordi Norge er et lite land uten kolonial fortid eller store økonomiske og strategiske interesser mange steder i verden (Lunde & Thune 2008: 154). Dette er et tydelig idealistisk argument. I samme avsnitt i teksten understrekes det imidlertid at bistand både kan bidra til at Norge og norske oljeinstallasjoner i utlandet sikres mot ulike trusler, noe som krever godt samarbeid med både statlige og private aktører i andre land, og at det norske samfunnet har interesse av å styrke det internasjonale samfunnets fellesskapsinnsats (ibid: 155). Disse innslagene av både

idealistisk og interessebasert argumentasjon understreker den vanskelige balansegangen i Norsk bistand mellom norske interesser og mottakerlandenes interesser.

4.4 Utviklingen fra 200

Globale ordninger og en mer komplisert forståelse av hvordan bistanden skulle brukes preget både Bondevik- og Stoltenbergregjeringene. Men hvordan skilte måten disse regjeringene brukte bistanden på seg fra hverandre, sett i lys av de verdibaserte og realistiske perspektivene på utviklingspolitikken?

I 2000-årene ble det tydelig at globaliseringsteoriene slo inn i bistandspolitikken for alvor. Forhold utenfor norsk territorium fikk langt større betydning for Norsk velferd og sikkerhet enn før (Lunde & Thune 2008). Fattigdomsbekjempelse stod fremdeles som hovedmålet i bistandspolitikken, men fremsto som et av flere hensyn som måtte ses i globale og intrikate sammenhenger, sammen med andre innenriks- og utenrikshensyn, et ståsted som i utgangspunktet er forenelig med det idealistiske argumentet. Dette kom til uttrykk både i Bondevik-II-regjeringens bistandsreform og betoning av en bred utviklingspolitikk, og i Stoltenberg-II-regjeringens globale satsninger.

Både Stoltenberg- og Bondevik-regjeringene hadde fokus på internasjonal oppmerksomhet, og at Norge skulle fremstå som et foregangsland. Arbeidet for gjeldslette og avslutning av praksisen med bunden bistand er i tråd med Lumsdaines (1993) konklusjoner om at fattigdomsbekjempelse og tiltak i utviklingslandenes interesser trumfer økonomiske interesser i bistandspolitikken. Begge regjeringenes vektlegging av effektivitet og forsøkene på å skape bedre vilkår for utviklingsland gjennom økt innflytelse internasjonalt på forskjellige arenaer synes også å være det. Men det som skilte Solheim, og til en viss grad Holmås, fra Frafjord Johnson var at de var svært opptatt av den politiske effekten og innflytelsen bistand kunne gi på en annen måte.

Frafjord Johnson hadde vært en sterk stemme i bistandssaker i Bondeviks regjeringsperioder, men regjeringen så behov for bedre koordinering av utviklings- og utenrikspolitikken. Dette førte til den omfattende omorganiseringen av bistanden i 2004, som ga Utenriksdepartementet en større rolle. Omorganiseringen ga Stoltenberg-regjeringen et mer fleksibelt bistandsbudsjett enn foregående regjeringer, som kunne settes inn mot områder som var politisk interessante.

Det å skape politiske prosesser er i tråd med den idealistiske forståelsen for utviklingspolitikk, som hadde utvidet seg etter at bistand stadig ble sett på som mer

kompleks. Det var nødvendig å se bistand og utenrikspolitikk i sammenheng, og trekke i flere ulike tråder for å oppnå en politikk som best kunne tilrettelegge for fattigdomsbekjempelse. Da kunne det være nødvendig å involvere ulik kompetanse, og det var nødvendig med et tett samarbeid mellom utviklings- og utenriksministeren. Det samarbeidet var svært tett under Stoltenberg-regjeringen. Det var også det en økning i stortingsmeldinger som tematiserte både bistandspolitikken og utenrikspolitikken samtidig, og de ble drøftet i sammenheng for å skape politiske prosesser. Flere relevante departementer fikk en rolle i bistandssatsningene. De internasjonale temaområdene Stoltenberg-regjeringen satset på er forenelige med en idealistisk bistandspolitik, og har bred støtte i forskning på hva som kan være viktig for fattigdomsbekjempelse (Easterly 2006; Sachs 2005; Banuri 2009; Adger et al. 2003). Samtidig ble feltene drøftet sammen på en måte der det ble tydelig at bistanden kunne brukes til å oppnå norske samfunnsinteresser.

Bondevik-regjeringene hadde vært mest opptatte av effektiv forvaltning og globalt giverlandsansvar. Stoltenbergs andre regjering med Eirik Solheim ville skaffe innflytelse der Norge hadde interesser og sette saker på dagsorden. Satsningen på helse- og miljøprofilering illustrerer i hvor stor grad utviklingsministeren i Utenriksdepartementet kunne forme egen stilling med mer makt over budsjettet etter reformen i 2004. Klima- og skogbistanden samsvarer med Neumann og Cavalhos (2015) definisjon av småstaters statussøking som noe som handler om å bli lagt merke til, samtidig som Norge fikk knyttet seg til en av de fremvoksende økonomiene, Brasil. «Belønningen» av politisk utvikling i Latin-Amerika skjedde til tross for at det var bred enighet om at Norge måtte redusere antall mottakerland for å oppnå bedre bistandseffekt. Det viser at bistanden kan brukes til å få innflytelse, slik Apodaca (2017) mener man kan påvirke land til å endre oppførsel eller opprettholde status quo.

Norsk støtte ble under Stoltenbergs andre regjering knyttet tettere opp mot globale satsninger, noe helse- og klimasatsningene er eksempler på. Å sette dagsordenen for å få de sakene Norge anså som viktige kunne være verdifullt. Selv om temaområdene bistanden gikk til var gode formål som ikke i seg selv var motstridende med fattigdomsbekjempelse, viser den spredte satsningen på nye land innenfor viktige temaområder for Norge at det var viktigere å bruke bistanden til å oppnå politisk effekt enn å redusere antall land i henhold til forskning og effektivitetsanalyser, som pekte på at dette var nødvendig (Verdensbanken 2001). Norge hadde så mange partnerland og satsningsområder at det gikk utover bistandens effektivitet, men klarte ikke å redusere antallet (Riksrevisjonen 3:2 (2008–2009)). Selv om Stoltenberg-

regjeringen varslet om en reduksjon i antall land i 2009 (Prop. 1 S (2009–2010)), klarte de ikke dette. I et klassisk realistisk perspektiv kan dette sees på som et ledd i en ny form for interessdreining i norsk bistandspolitikk der status, og innflytelse gjennom globalt engasjement og nye bevilgninger ble viktigere enn før, for å rette fokus mot saker som gjorde at Norge ble lagt merke til som en generøs og viktig donor.

Tvedt påpekte allerede på 1990-tallet at man i norsk nødhjelp eksplisitt ønsket «å heise det norske flagg», for å tydeliggjøre norsk støtte (Tvedt 1995: 245). Solheim klarte å heise det norske flagget høyt som utviklingsminister. Sakene Norge satset på fikk mye oppmerksomhet. De tematiske satsningene var ikke i konflikt med det som ble ansett for å være viktige bistandspolitiske mål. FNs tusenårsmål inkluderte å styrke kvinners rettigheter, stoppe spredningen av alvorlige sykdommer og sikre miljømessig bærekraftig utvikling (FN-sambandet n.d.a). Samtidig var det ofte budskapet norske bistandspolitiske prioriteringer sendte, og innflytelsen de ga, som så ut til å gå foran å oppnå best mulig effekt av bistanden i et faglig perspektiv.

Under Stoltenberg-regjeringen forenes idealisme- og realismeargumentene for bistanden. Det ble understreket at kompetansen fra de altruistiske delene av utenrikspolitikken, som i bistandspolitikk, kunne benyttes bedre i annen norsk utenrikspolitikk for en mer koordinert innsats for å takle viktige realpolitiske problemer internasjonalt (Meld. St. 15 (2008 – 2009): 20). Samtidig kommer dette til uttrykk i en forståelse av verden der det som er i Norges samfunnsinteresse å sette fokus på kunne være bra for alle. Dette kan være bakgrunnen for at bistandsforståelsen ble ytterligere utvidet med et mer strategisk preg, slik at det meste kunne argumenteres for som fattigdomsbekjempende tiltak, selv om stabil til støtte til færre land kunne fungert bedre. Sammenkoblingen mellom fattigdomsbekjempelse og utenrikspolitiske mål gjør at skillet mellom den «myke» bistandspolitikk og den «harde» utenrikspolitikken virker kunstig.

Selv om det var Stoltenberg-regjeringen som først beskrev hvordan bistanden kunne brukes til å oppnå norske samfunnsinteresser i en egen stortingsmelding (Meld. St. 15 (2008 – 2009), gikk store mengder bistand til tiltak i norsk samfunnsinteresse også før dette. Bondeviks andre regjering ga store bistandssummer i land som Afghanistan og Irak, noe Stoltenbergs andre regjering fortsatte med, der Norge eller NATO var involvert i militære operasjoner. Afghanistan-utvalgets nedslående rapport lagt fram i 2015 viser at det hele tiden var svak oppfølging og kontroll av norsk bistand, og at bistanden bidro til et omfattende

korruptjonsproblem norske myndigheter var klar over. En av rapportens konklusjoner var at signalet bistanden sendte, der den politiske ambisjonen var å opprettholde et betydelig bistandsvolum, var viktigere enn bistandsfaglige vurderinger (NOU 2016: 8). Bondevik-regjeringen lanserte også bistandsprogrammet Olje for utvikling, som ble karakterisert som «moralsk tvilsamt» (Todal 2013), og har fått kritikk for å føre til at Norge kjøper seg innflytelse i land med problematiske styresett og regimer, på måter som ikke kan begrunnes etisk eller moralsk (Strømmen og de Soysa 2011).

Tjønneland (2013) understreket i debattboken fra refleksprosjektet at det vil kunne komme større interessekonflikter mellom utviklingspolitiske målsettinger og utenrikspolitiske interesser framover, og pekte blant annet på Angola, et viktig Ofu-samarbeidsland, som eksempel:

Det vil kunne være knyttet til pensjonsfondet sin stadig sterkere rolle som global investor. Det norske olje-engasjementet i sårbare og autoritære stater i sør, som i Angola, vil føre til mange dilemma framover. Kampen mot terror og deltaking i militære operasjoner gjennom NATO og EU vil raskt komme i konflikt med utviklingspolitiske engasjement (Tjønneland 2013: 127).

Disse potensielle konfliktene kan ha blitt forsterket av at integreringen av bistanden i UD hvisket ut skillene mellom utviklingspolitikk og utenrikspolitiske interesser på noen områder. Norske interessers plass i bistanden kom fram tydeligere enn før under Stoltenberg-regjeringen. Solberg-regjeringen som kom etter valgte å gå et skritt videre i den organisatoriske integreringen av bistanden i Utenriksdepartementet og fjerne utviklingsministerposten helt. Hva har det gjort med norsk bistandspolitikk?

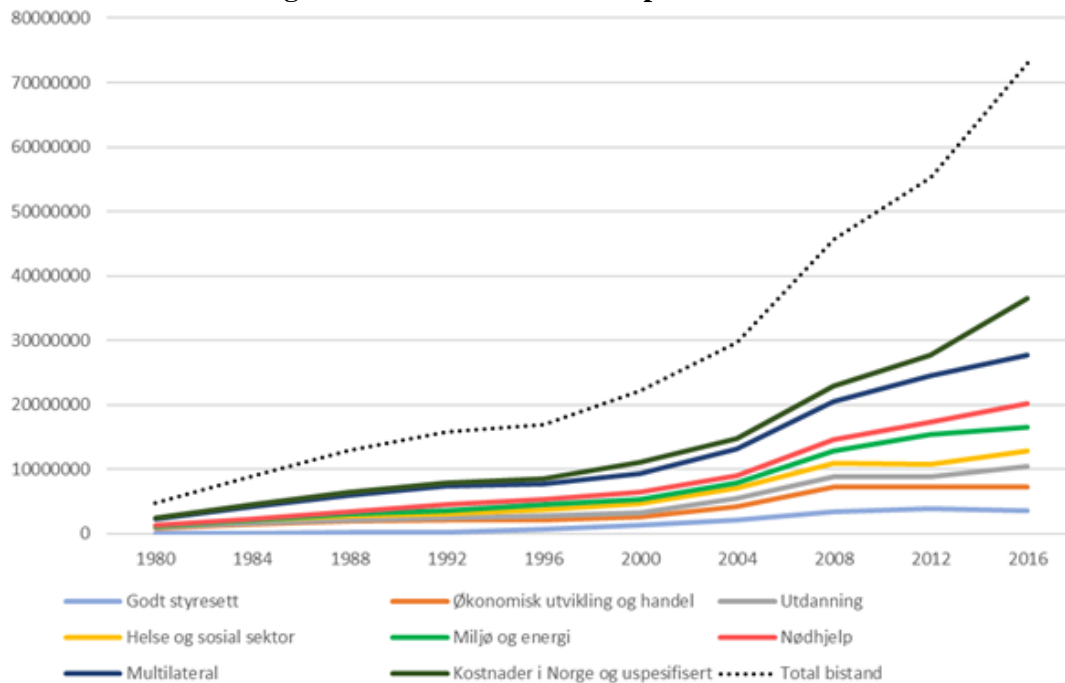
4.5 Tallenes tale – prioriterte områder i norsk bistand

Før Solberg-regjeringen diskuteres, presenteres en overordnet oversikt over det norske bistandsbudsjettet over tid basert på Norads offisielle tall¹¹. Sammen med den historiske analysen gir budsjettene en god oversikt over prioriteringene i bistanden.

Den følgende figuren viser fordelingen av det norske bistandsbudsjettet på temaområder fra 1980 til 2016. Før 1980 har ikke Norad ført statistikk på temaområdefordeling.

¹¹ Datasett nedlastet fra Norads nettsider: <https://www.norad.no/om-bistand/norsk-bistand-i-tall/>.

Figur 1: Norsk bistand fordelt på temaområde



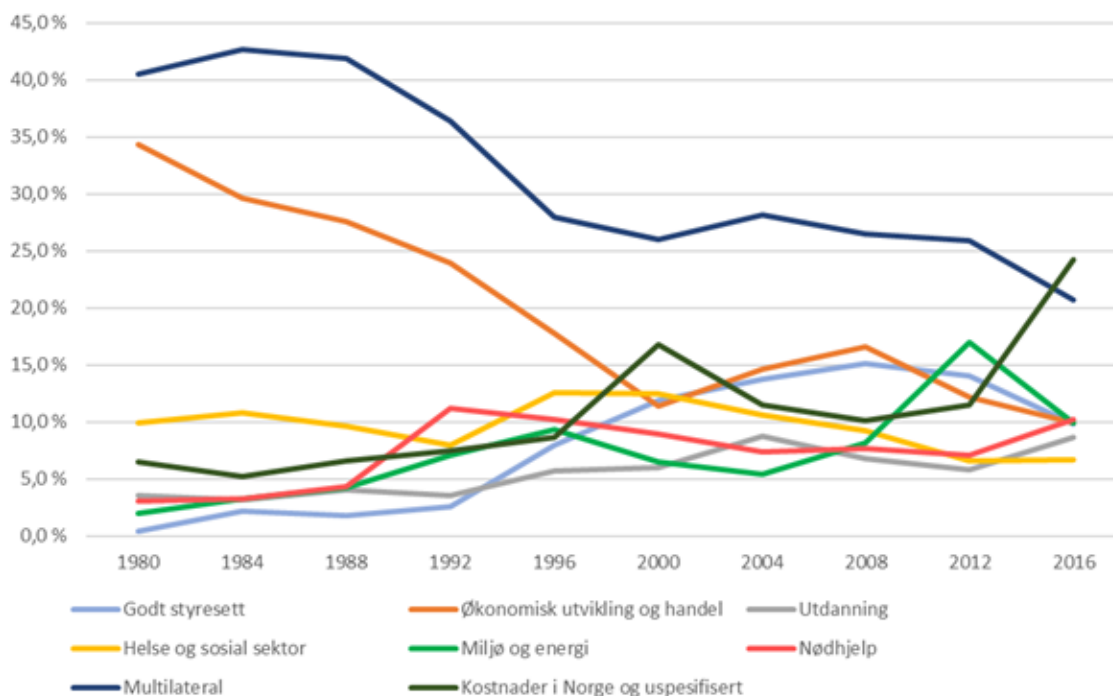
Som det går fram av den prikkede kurven i tabellen over, har bistandsbudsjettet økt siden 1980. Den nominelle bistanden (bistand målt i kroner) har økt særlig kraftig siden 2000. Figuren viser at kostnader i Norge og uspesifisert bistand, samt multilaterale¹² former for bistand, har økt særlig mye siden 2004. I 1970 satte FN et mål om at giverland bør gi 0,7 prosent av BNI i bistand, og dette målet har Norge oppfylt siden 1976 (Norad 2013). I tillegg har Norge et uttalt mål om å gi én prosent av BNI i bistand. Norsk bistand har holdt seg mellom 0,7 og i overkant av én prosent av BNI siden 1970-tallet (SSB 2014), men det er i stor grad svingninger i BNI som fører til at bistanden endrer seg. Derfor er det mer hensiktsmessig å se på bistand målt i kroner enn i prosent av BNI for å se hvor mye den faktisk har økt.

Etttersom Norges inntekter har økt siden 1980-tallet, og bistandsbudsjettet har fulgt etter, har alle områdene blitt bevilget mer penger. Det kan rett og slett se ut som om alt er prioritert. For å se om noen kategorier skiller seg ut og ser ut til å være mer prioritert enn andre, er

¹² Temaområdet «Multilateral» gjelder norsk bistand til multilaterale samarbeidssatsninger, og er ikke en kategori som viser hvilke partnere Norge har distribuert bistanden via. Multilaterale organisasjoner, inkludert multilaterale NGO-er, var partner for 43 prosent av norske bistandssatsninger i 2016. Denne andelen har holdt seg relativt stabilt siden 1970-tallet.

andelene av bistanden til hvert temaområde derfor omgjort til prosent av det totale bistandsbudsjettet for hvert år i tabell 2.

Figur 2: Norsk bistand fordelt i prosent av total bistand på hvert temaområde fra 1980–2016



Denne tabellen viser at andelen bistand som går til multilaterale ordninger har gått jevnt nedover sett i forhold til andre kategorier. Multilaterale satsninger økte fra Bondeviks andre regjeringstid, og dette reflekterer regjeringens givningsfokus og fokuset på globale fellesordninger som ble sentralt på 2000-tallet. Andelen som ble gitt i miljøbistand økte ikke overraskende under Stoltenbergs andre regjering. Økonomisk utvikling og handel har blitt en stadig mindre del av budsjettet, men Norge har samtidig satset mer på næringsliv og private investeringer. Hoveddelen av norsk tidlig bistand gikk innenfor denne kategorien da bistand ble sett på mer enkelt, som økonomisk drahjelp. Den jevne nedgangen på 1980- og 1990-tallet samsvarer med den rådende oppfatningen om at det ikke holdt å gi økonomisk utviklingsbistand til offentlig sektor i fattige land for å øke økonomisk vekst, fordi dette kunne føre til bistandsavhengighet og støtte opp om korrupte ledere. Kostnader i Norge gikk opp rundt 2000. Dette kan ha sammenheng med at Bondevik-regjeringen satte i gang et omfattende arbeid for å omorganisere Norsk bistandsforvaltning i sin periode.

Det er svært interessant å merke seg at nesten alle satsningsområdene har blitt mindre vektlagt fra 2012, bortsett fra nødhjelp, utdanning og kostnader i Norge som har økt kraftig. Hva forteller dette om prioriteringene til Solberg-regjeringen?

DEL III:

BISTANDSPOLITIKKEN UNDER SOLBERG-REGJERINGEN

KAPITTEL 5: Solberg-regjeringens utviklingspolitikk – Migrasjon, sikkerhet og nye prioriteringer

Har forholdet mellom interesser og idealer kommet til uttrykk på en ny måte under Solberg-regjeringen som har valgt å ikke ha en egen utviklingsminister? Dette kapitlet drøfter balansen mellom interesser og idealer i Solberg-regjeringens bistandspolitikk. Det vil drøfte om fjerningen av utviklingsministeren førte til en endring i balansen, og dokumentere hva slags mål Solberg-regjeringen har hatt i sin bistandspolitikk. Neste kapittel drøfter funnene fra hele analysen i sammenheng, og tar stilling til hypotesene.

Solberg-regjeringen valgte å fjerne utviklingsministerposten fra regjeringskabalene i 2013. Dette var den største organisatoriske endringen i utviklingspolitikken under denne regjeringen. Ansvar for utenriks- og utviklingspolitikken ble dermed samlet hos én statsråd: utenriksministeren. Bistanden forvaltes av Utenriksdepartementet, mens fagetaten Norad fortsatt kvalitetssikrer, og forvalter midlene som kanaliseres gjennom norske og internasjonale NGO-er, forskning og næringsliv. Formålet med å legge ansvaret for bistand og utenrikspolitikk hos én minister skulle være å se utviklings- og utenrikspolitikken i større sammenheng, slik at regjeringens politikk også på andre saksfelt i større grad kunne bidra til utvikling i andre deler av verden (Statsministerens kontor 2013). Det å fjerne utviklingsministeren var et tydelig steg mot en tettere organisatorisk integrering av bistand i utenrikspolitikken.

Norad-direktør Jon Lomøy mener dette ikke har vært avgjørende for Norad: «Spørsmålet om ministerposter er noe som ikke berører oss direkte. Vi har ikke vi sterke synspunkter på hvordan man organiserer den politiske ledelsen i Utenriksdepartementet», sier han i et personlig intervju (Lomøy 2017).

Flere av de store norske frivillige organisasjonene, blant annet Redd Barna, Plan Norge og Utviklingsfondet, gikk på sin side sammen og uttalte seg skeptisk til at en utenriksminister ville klare å holde oversikt over både utenrikssaker og bistandssaker, selv om de hadde tiltro til at Børge Brende var kvalifisert (Henriksen og Grasaas-Stavenes 2013).

I et debattinnlegg til Aftenposten i 2016 la Børge Brende frem fem viktige perspektiver som hadde preget utformingen av Norsk utviklingspolitikk under Solberg-regjeringen, og som skulle bli viktige videre. Brendes første perspektiv, var at verden går gjennom kraftige endringer som utviklingspolitikken må tilpasse seg etter. Hans andre poeng var at sårbare stater må komme i fokus «Krig og konflikt skaper nye sårbare land og situasjoner, økt

fattigdom, nye flyktninger og nye migranter», skrev han. Det tredje perspektivet var videreføring av målsetninger om fattigdomsbekjempelse, som skal være hovedmålet med all norsk utviklingspolitikk. Det fjerde var bred enighet og kontinuitet, mens det femte og siste var satsning på utdanning for å legge til rette for bistandsuavhengighet, og næringsinvesteringer (Brende 2016).

5.1 En verden i endring

Det første poenget Brende trekker fram i sitt innlegg fra 2016 er interessant. Verden har gått igjennom store endringer de siste årene. I likhet med perioden etter 1990 har Norge måttet forholde seg til et endret verdenssystem, selv om endringene ikke kan anses som like dramatiske som Sovjetunionens kollaps. Ny-realister mener det er det internasjonale systemet og omrokninger av maktbalansen i det som former lands oppførsel. I så fall det være en mer usikker verden som forklarer hvilke mål Solberg-regjeringen har hatt med sin bistandspolitikk, heller enn at fjerningen av utviklingsministerposten har hatt en innvirkning på balansen mellom idealistiske og klassiske realistiske mål med politikken. Statssekretær Tone Skogen forsvarte det tidligere utviklingsminister Hilde Frafjord Johnson karakteriserte som en nedprioritering av langsiktig bistand til de fattige til fordel for de store humanitære satsningene med at «Verden har endret seg og det må også utviklingspolitikken». Det passer inn i et slikt verdenssyn (Skogen 2016). Hun viste, som Børge Brende gjorde i sitt innlegg, til en mer ustabil verden der krig og konflikt skaper nye sårbare land og situasjoner, økt fattigdom, nye flyktninger og nye migranter (Skogen 2016).

Verdensordenen med USA som unipolar stormakt oppfattes som mer usikker på grunn av endrede økonomiske og politiske maktforhold, der Kina og de andre BRICS-landene vokser frem og USA har økonomiske og politiske utfordringer (Meld. St. 36 (2016–2017): «Norge og andre allierte kan ikke ta for gitt at USAs militære interesse og engasjement i Europa vil vedvare på dagens nivå» (ibid.: 11).

På tross av at USA fortsatt vil være en viktig vestlig stormakt, har de signalisert at de kan være i ferd med å orientere seg vekk fra Europa, på bakgrunn av ideen om at det 21. århundrets politiske og økonomiske historie vil skrives i stillehavsregionen i Asia (Campbell & Andrews 2013:2). Russland har igjen vist seg å være et usikkerhetsmoment, gjennom annekteringen av Krim. Rowe og Hønneland (2010: 135) mener det de karakteriserer som en «unntakstilstand» i forholdet til Russland etter Sovjetunionens fall, har vist seg å være over, slik at Russland er tilbake i normaltstanden som stormakt. President Donald Trumps holdninger til NATO og USAs allianser er en annen kilde til usikkerhet.

Denne mer multipolare verden er hovedtemaet i Solberg-regjeringens stortingsmelding *Veivalg i norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk* (Meld. St. 36 (2016 – 2017)), den første store stortingsmeldingen om den fulle bredden og hovedlinjene i norsk utenrikspolitikk siden Stortingsmelding 11. i 1989. Temaet tas også opp i regjeringens stortingsmelding om utviklingspolitikk:

Globale maktforhold og økonomisk tyngdepunkt forskyves. Den verdensordenen vi har bygget siden andre verdenskrig, utfordres. Til tross for at verdenssamfunnet på globalt nivå er blitt enig om normer og avtaler som regulerer handling på ulike områder, ser vi eksempler på svekket respekt for internasjonale kjøreregler (Meld. St. 24 (2016 – 2017): 6).

I stortingsmeldingen om utviklingspolitikk poengteres det at stabiliteten i Vest-Balkan ikke lenger kan tas for gitt, og at høy arbeidsledighet, korrupsjon og en svak rettstat i kombinasjon med ettervirkningene fra konflikter fra 1990-tallet gir «grobunn for ytterliggående krefter og involvering fra eksterne aktører som kan se seg tjent med å holde spenninger ved like» (Meld. St. 36 (2016 – 2017): 74). Regjeringen argumenterte derfor for å doble bistanden til Vest-Balkan for å «støtte landenes reformprogrammer og dermed fremskynde integrasjon i EU og NATO» (ibid.). Økningen av bistand til Vest-Balkan argumenteres for i en storpolitisk kontekst. Argumentasjonen for å øke bistanden til Vest-Balkan er ikke basert i fattigdomsbekjempelse, men disse landenes integrasjon i NATO og EU som er viktige alliansepartnere for Norge. Det advares mot eksterne aktører som kan holde spenningen i Vest-Balkan ved like, og det kan være naturlig å tenke seg at det er Norges østlige nabo Russland det siktes til. Dette er et tydelig uttrykk for at også bistanden kan bidra til å støtte opp om den verdensordenen det er i norske interesser å beholde, og gir støtte til en ny-realistisk forklaring om at endringer i maktbalansen i verdenssamfunnet forårsaker endringer i Norsk bistandspolitikk.

Solberg-regjeringen har i likhet med tidligere regjeringer gitt store mengder bistandspenger til Afghanistan. I 2017 forpliktet de Norge overfor NATO til å videreføre sivil bistand til Afghanistan på rundt 700 millioner kroner i året ut 2020 (Zachrisen 2017). I Solbergs regjeringstid har hoveddelen av norsk bistand til Afghanistan gått til sektorene økonomisk utvikling og handel (43 prosent), godt styresett (25 prosent) og nødhjelp (19 prosent)¹³. Ved siden av dette deltar Norge i NATOs nye operasjon Resolute Support Mission

¹³ Datasett nedlastet fra Norads nettsider: <https://www.norad.no/om-bistand/norsk-bistand-i-tall/>.

(RSM), som erstattet International Security Assistance Force (ISAF) i 2015 (Utenriksdepartementet 2016c).

Riksrevisjonen påpekte i evalueringen av Afghanistan-bistanden som ble lagt frem i 2016 at den sivile bistanden som var et viktig element i strategien for å oppnå støtte i befolkningen – «win hearts and minds» –førte til et bistandsvolum som langt overskred det afghanske myndigheter hadde evne til å forvalte og derfor ga næring til korrupsjonen som hadde vokst fram under borgerkrigen (NOU 2016:8: 75). I 2015 overleverte riksrevisjonen en rapport til stortinget der de hadde undersøkt bistand til godt styresett og antikorrupsjon i utvalgte samarbeidsland. I rapporten ble det understreket at prinsippet om mottakeransvar ikke fratår norske myndigheter ansvar for resultatorientering, (Riksrevisjonen 3:9 (2014 – 2015): 49), og den pekte på den norske administrasjonens i mange tilfeller mangelfulle risikovurdering og oppfølging av bistandsprosjekter (Riksrevisjonen 3:9 (2014 – 2015): 10).

Brende uttalte seg slik i regjeringens redegjørelse om Afghanistan og konklusjonene fra Afghanistan-rapporten:

Norge var tidlig klar over disse utfordringene, og vi har de siste årene arbeidet systematisk med afghanske myndigheter for å endre denne utviklingen. Blant annet støtter vi afghanske myndigheters anti-korrupsjonsstrategi. Det er viktig at mottaker har evne til å håndtere midlene de skal forvalte, og at avsender følger opp. Samtidig er ofte behovene, som i Afghanistan, skrikende (Brende 2017a: 2).

Kissangi og Pickering (2015) konkluderer med at bistand kan brukes, og har blitt brukt, som middel for å støtte opp om staters militære interesser. I Snyders (1998) nyrealistiske perspektiv kan Norge bruke bistandsmidler til å støtte opp om sine militære allianser for å trygge sin posisjon i den internasjonale sammensetningen av stater i en verden i endring. At konklusjonene fra Riksrevisjonens rapporter ikke har ført til en stor omlegging og revurdering av bistanden til Afghanistan, tyder på at det er minst like viktig for regjeringen å bruke bistanden for å være en god NATO -alliert som da Norge først begynte å gi store mengder støtte til Afghanistan. Regjeringen har også styrket satsningen på stabiliseringstiltak ved siden av militær innsats i Irak og Syria og doblet denne innsatsen i 2017 (Solberg 2016). Ved siden av dette har Norge gitt i overkant av 2,2 milliarder kroner til Syria. 75 prosent av dette er gitt som nødhjelp. Resten faller innenfor godt styresett (11 prosent) utdanning (11 prosent) og helse og sosial sektor (1 prosent) (Norad 2017)¹⁴. En ekstern evaluering av norsk bistand til Syria peker på mange liknende problemer som i Afghanistan, som manglende

¹⁴ Datasett nedlastet fra Norads nettsider: <https://www.norad.no/om-bistand/norsk-bistand-i-tall/>.

personalkapasitet på ambassadene, og manglende strategiske føringer og lokal kunnskap (IOD PARC 2016).

Behovene kan være skrikende i land som Afghanistan og Syria. Likevel ser det også ut som om det har vært viktig for Norge å vise støtte i de konfliktherjede landene i Midtøsten, og at det kan ha gått på bekostning av å grundig vurdere hvordan bistandskronene kan brukes mest mulig effektivt. Dette er ifølge forskning på bistandseffektivitet svært viktig å gå grundig og forsiktig til verks i områder med svake stater og konflikt fordi det er særlig vanskelig å lykkes med bistandssatsninger når man har så mange hindringer (Doornbos 2001).

Selv om viktigheten av å sørge for en stabil verdensorden har blitt tydeligere betonet med denne regjeringens meldinger om utenrikspolitikk og bistandspolitikk, har Norge lenge støttet Afghanistan med store summer uten god nok oppfølging av midlene for å sørge for effektivitet, slik riksrevisjonen påpekte (NOU 2016:8). Bistanden til land øst i Europa økte også en del fra 1992 til 2000 etter at Sovjetunionen kollapset, og har siden det holdt seg relativt stabil, men gått svakt nedover¹⁵. Den gjorde et hopp i 2015, men gikk deretter ned igjen i 2016. Ifølge Stortingsmelding 36 skal den igjen prioriteres (Meld. St. 36 (2016–2017)). Dette tyder på at det internasjonale systemet påvirker bistand, og at dette ikke er noe nytt. Det passer med et ny-realistisk argument om at det er ytre forhold som påvirker, heller enn at intern organisering har noe å si for om bistanden forvaltes i tråd med liberale idealistiske ideer eller klassiske realistiske interesse-ideer.

Samtidig det har skjedd flere større endringer i bistandspolitikken under Solberg-regjeringen som ikke enkelt kan ha en utside-inn-forklaring. Regjeringen har redusert antall land som mottar norsk bistand, innført nye fokusland og inntatt en global lederrolle innen utdanningsbistand ved siden av et økt fokus på investeringer i privat næringsliv.

Er det mulig at mer enn ytre faktorer må til for å forklare bistandspolitikken under Solberg-regjeringen?

5.2 Bistandsreform for effektivitet

Børge Brendes første store prosjekt som minister med ansvar for både utenriks- og bistandspolitikken var en større reform for å effektivisere bistandsporteføljen og bidra til mer effektiv fattigdomsbekjempelse. Han varslet tidlig store endringer i bistandspolitikken knyttet til konsentrasjon om norsk bistandsinnsats (Utenriksdepartementet 2014). Det første som

¹⁵ Se vedlegg 2 tabell 9 for norsk bistand fordelt på regioner.

skulle gripes fatt i, var reduksjon av antall land. I 2013, før arbeidet ble igangsatt, mottok 113 land norsk bistand. Regjeringen kuttet antallet partnere til 84 for å forenkle og forbedre bistanden. Humanitær bistand, sivilsamfunnsbevilgningen og Norfund er imidlertid unntatt konsentrasjonsprinsippet (Meld. St. 24 (2016-2017)).

Har reformen til utenriksministeren, som har bedre oversikt over hele utenriksfeltet, bidratt til mer effektiv fattigdomsbekjempelse?

En reduksjon i antallet mottakerland har lenge vært etterlyst i norsk bistandspolitikk. Collier og Dollar påpekte allerede i 2001 at Norge kunne nær doble effekten av bistandsmidlene ved å fokusere på færre land og ikke spre bistanden så tynt (Verdensbanken 2001). En sammenliknende studie av Norge, Storbritannia og Canada slo i 2010 fast at norsk bistand er så fragmentert at den oppnår dårlig effekt (Gulrajani 2010). I tillegg har Riksrevisjonen i flere evalueringer av norsk bistandsinnsats på forskjellige temaområder pekt på nødvendigheten av å redusere antall partnere og være kritisk til valg av nye, for å oppnå bedre effekt av bistanden (Riksrevisjonen 3:2 (2008–2009); Riksrevisjonen 3:9 (2014–2015)).

Solberg-regjeringen er ikke den første som har forsøkt å svare på disse utfordringene gjennom effektiviseringsreformer for å kutte land. Stoltenberg-II-regjeringen hadde også tidligere varslet at Norge skulle konsentrere bistanden ved å redusere antallet samarbeidsland av langsiktig karakter (Prop. 1 S (2009–2010)), men dette ga ikke vesentlige resultater, slik kapittel 4.3 har vist. OECD (2016) pekte igjen på nødvendigheten av å redusere antallet mottakerland i gjennomgang av norsk bistand i 2016. Solberg-regjeringen hadde allerede tatt kritikken til følge, og argumentert for å redusere antall land: «Ved at vi engasjerer oss i noe færre land kan vi gjøre bistanden mer effektiv og derigjennom nå flere fattige», mente utenriksminister Børge Brende (Salvesen 2014).

Sachs (2005) har argumentert for at der bistanden ikke virker, har dette sammenheng med at det ikke bevilges nok midler. Om norsk bistand blir smurt tynt ut over for mange samarbeidsland kan dette gjøre at effekten av bistandsbevilgningene blir mindre, og dette gjør det vanskeligere å nå ut til verdens fattige. Om det derimot er mulig å gi nok midler til å utgjøre en forskjell i færre land vil norsk bistand potensielt kunne ha bedre effekt. På denne måten har det å konsentrere den norske innsatsen om færre utvalgte land støtte i forskning på bistandseffektivitet, og er samtidig basert på erfaringer og evalueringer fra tidligere prosjekter. Et konsentrasjonsprinsipp er altså klart i tråd med det idealistiske målet om mest

mulig effektiv fattigdomsbekjempelse, og faglige prinsipper om en sammenhengende politikk.

De 32 samarbeidslandene regjeringen bestemte seg for å kutte var på den annens side ikke land som hadde vært viktige partnerland eller hadde mottatt store summer norske kroner. Mange av dem hadde heller ikke mottatt jevne bistandssummer¹⁶.

Selv om kuttene ikke er dramatiske, representerer de en begynnelse på en lenge etterlyst opprydning blant de utviklingspolitiske samarbeidspartnerne. En konsentrasjon om færre land og prosjekter har støtte i faglige prinsipper om bistandseffektivitet. Dette tiltaket kan tyde på at effektiv bistandspolitik for fattigdomsbekjempelse, og å se bistandssatsningene i en større sammenheng, er viktigere enn å bruke bistandspenger til å støtte opp om varierte utenrikspolitiske målsetninger, slik Stoltenberg-regjeringen ble beskyldt for å gjøre med «belønnings»-bistanden til Latin-Amerika som kom i en tid der det hadde blitt påpekt at Norge burde kutte i antall land og prosjekter. Utenriksdepartementet tok grep for å effektivisere bistandsporføljen med en utenriksminister som hadde ansvar for hele utenriksfeltet. Derfor gir denne delen av bistandsreformen støtte til at endringene i organiseringen av bistanden kan føre til mer effektiv fattigdomsbekjempelse, ved at bistanden blir satt i en større sammenheng.

Samtidig innebar konsentrasjonsprinsippet i bistandsreformen at noen områder av bistandspolitikken skulle prioriteres. Disse prioriteringene kan ha interessebaserte, verdibaserte eller effektivitetsbaserte forklaringer.

5.3 Sikkerhetspolitikk og migrasjon – et gjennomgående tema

Solberg-regjeringen bistandsreform gikk ikke bare ut på å redusere antall land, men også å konsentrere bistandsinnsatsen om tolv fokusland. Her kommer Børge Brendes andre perspektiv på hva som er viktig i bistandspolitikken til uttrykk: Fokus på sårbare stater. Et konsentrasjonsprinsipp er som beskrevet i tråd med idealistisk tenkning om mer effektiv fattigdomsbekjempelse, men spørsmålet om hvilke temaområder og fokusland norsk bistand skal konsentreres om, kan potensielt innebære flere strategiske avveininger.

I planen for budsjettåret 2014 førte Solberg-regjeringen opp tolv fokusland for norsk bistand. Disse ble delt i to kategorier: svake stater der Norge skal legge vekt på stabilisering og

¹⁶ Se oversikten over alle de 32 landene og hvor mye midler de har fått fra 1980 til 2016 fordelt på region i Vedlegg 1, tabell 5, 6, 7 og 8.

fredsbygging, og land Norge lenge har hatt et utviklingssamarbeid med, der Norge skal ha et fortsatt fokus på godt styresett, inkluderende, og bærekraftig økonomisk vekst og ressurs- og inntektsforvaltning (Prop. 1 S [2016–2014]). Landene som omfattes i den første kategorien er Afghanistan, Palestina, Haiti, Somalia, Sør-Sudan og Mali. Den andre kategorien omfatter Etiopia, Malawi, Mosambik, Myanmar, Nepal og Tanzania (ibid.).

Er det pragmatiske nasjonale interesser eller verdibasert fattigdomsbekjempelse som best kan forklare at disse statene ble utpekt som satsningsområder?

De sistnevnte landene har vært viktige i norsk bistandssamarbeid lenge. Tanzania ble for eksempel et norsk hovedsamarbeidsland for første gang i 1966, og har vært et av de viktigste landene for norsk utviklingssamarbeid i flere tiår (Norad 2014). I denne fokuslandkategorien skal Norge fortsette arbeidet med tidligere satsninger. Den andre kategorien, som omfatter svake stater, har ikke tidligere vært utpekt som en fokuskategori innen norsk bistand, selv om flere av landene i denne kategorien har mottatt betydelige mengder norsk støtte over flere år. Landene har til felles at de er svake stater i nærheten av Europa. Brende peker i sitt innlegg om veivalg i bistandspolitikken på at krig og konflikter skaper sårbare land og situasjoner, økt fattigdom og nye flyktninger og migranter (Brende 2016). Her er det et element av egeninteresse, fordi det er i Norges interesse at stater i nærheten av Europa holdes stabile slik at politisk uro og antall migranter holder seg lavt. Valget av svake stater som seks av tolv fokusland har vekselvis vært begrunnet i norske utenrikspolitiske interesser og fokus på fattigdomsbekjempelse, av og til i begge samtidig:

[D]et [er også] i norsk interesse at fattige land lykkes. Vi vil blant annet ikke ha store folkemengder på vandring vekk fra uutholdelige levekår; det skaper ustabilitet, frykt, ulikhet og grunnlag for kyniske menneskesmuglere (Brende 2017).

Tone Skogen henviste til de samme endrede sikkerhetspolitiske forholdene i verden som Børge Brende i sitt svar på Frafjord Johnsons kritikk, der den tidligere ministeren hevdet at det i skyggen av den humanitære innsatsen i konfliktområder har skjedd en betydelig reduksjon i overføringen av langsiktig bistand til de fattigste afrikanske landene¹⁷ (Skogen 2016). Dette kan tas til inntekt for en ny-realistisk forståelse av bistand, men også en klassisk realistisk forståelse av bistand, der bistanden rettes inn mot nye trusler mot Norges sikkerhet.

¹⁷ Bistanden til regionen Afrika har gått ned etter 2013. Se vedlegg 2 tabell 9 for bistand fordelt på regioner.

Burnell (1997) hevder at sikkerhetspolitiske mål er viktige for bistandsallokering. Norge har betydelige sikkerhetspolitiske interesser i de svake statene med nærhet til Europa. De siste årene har vi sett en rekke terrorangrep i Vest-Europa utført av enkeltpersoner med direkte eller indirekte tilknytning til terrororganisasjonen Den islamske stat (IS). PSTs trusselvurdering for 2017 konkluderer med at ekstreme islamister fortsatt representerer den største terrortrusselen for Norge, og vurderer det som mulig at det vil bli gjennomført et terrorangrep (PST 2017). Ifølge regjeringen har trusselen fra voldelig ekstremisme understreket behovet for å kombinere stabilisering av land i Europas nabolag med økt samfunnssikkerhet og beredskap nasjonalt (Meld. St. 36 (2016–2017)). I en stortingsmelding om terror allerede i 2014, ble det trukket fram at «innsats mot terrorisme, organisert kriminalitet, piratvirksomhet og trusler i det digitale rom er også en del av en fremtidsrettet utviklingspolitikk» (Meld St. 37 (2014 – 2015): 13)

I sin utenrikspolitiske redegjørelse i 2015 trakk Børge Brende fram at «Skulle terrorister få langvarig kontroll over større landområder, vil det representere en hittil ukjent og uforutsigbar trussel, også for Norge. ISIL kan bare bekjempes med et bredt sett av politiske, militære, ideologiske og økonomiske virkemidler» (Brende 2015).

Samtidig som ustabiliteten i Europas sørlige nabolag påvirker Norges sikkerhet, har den lagt et migrasjonspress på Europa og Norge. I forkant av statsbudsjettforslaget i 2017 varslet regjeringen igjen en kursendring av norsk bistand mot sårbare stater i Sahel og Midtøsten for å bidra til stabilisering og forebygging av terrorisme, krig og flyktningstrømmer (Speed 2016). En viss økning i bevilgninger over bistandsbudsjettet til disse statene vil være naturlig, når det oppstår store humanitære katastrofer befolkningen flykter fra, som gir behov for økt nødhjelp. Samtidig har Solberg-regjeringen kontroversielt lagt vekt på migrasjon også i utviklingsbistanden. I sin redegjørelse om flyktningssituasjonen i 2015 sa statsminister Erna Solberg at

I lys av de mange og langvarige flyktningkrisene vi ser, må Norge fremover være innstilt på å innrette mer av vår bistand til tiltak som kan stabilisere land og forebygge migrasjon. Vi må tenke langsiktig, og migrasjonsperspektivet må i enda større grad integreres i vår utenrikspolitikk (Solberg 2015: 163)

Å forebygge migrasjon og redusere risiko for terror er viktige utenriks- og sikkerhetspolitiske prioriteringer for Norge, men når det blir et fokus også i bistanden er det Norges sikkerhet som vektlegges som målet, ikke hva som er viktigst for effektiv fattigdomsbekjempelse i utviklingslands interesser. Slike omlegginger er i tråd med realistiske perspektiver på

nasjonal sikkerhet og selvbevaring som en viktig del av bistandspolitikken (Schraeder et al 1998; Apodaca 2017; Palmer & Morgan 2006; Burnell 1997).

Leder Gunvor Knag Fylkesnes for politikk og samfunn i Redd Barna, som er en av de fem største ikke-statlige organisasjonene i norsk bistand, forteller i intervju at organisasjonen merker at utenrikspolitikk og sikkerhetspolitikk er mye tettere koblet med utviklingspolitikken:

Vi har sett en dreining i bistandsmidler til ting som EU-fond som går til å stoppe migrasjon fra Afrika. I utviklingsmeldingen står det tydelig at det de sårbare landene Norge har tenkt til å støtte mer opp om er valgt på grunn av nærhet til Europa (Knag Fylkesnes 2017).

Det er omstridt om bistand kan ha effekt i svake stater med dårlige institusjoner, selv om det ofte er de landene med svakest institusjoner som er de fattigste og mest trengende (Burnside & Dollar 2000, 2004; Doornbos 2001; Easterly 2006). Bistand til godt styresett bør derfor være grundig planlagt og evaluert om den skal gi resultater. Etter evalueringen av Norsk bistand og nødhjelp til Syria i 2016, som begge har økt, kommenterte evalueringsdirektør Per Øyvind Bastøe i Norad det uklare skillet mellom sikkerhetspolitikk og humanitære prinsipper i bistanden til svake stater:

Departementet må utforme tydelige strategiske føringer for den norske støtten med utgangspunkt i at de internasjonale humanitære prinsippene opprettholdes i beslutninger om fordeling av midler, og tydeliggjøre hvordan dette skiller fra politiske intensjoner, anbefalte han (Norad 2016).

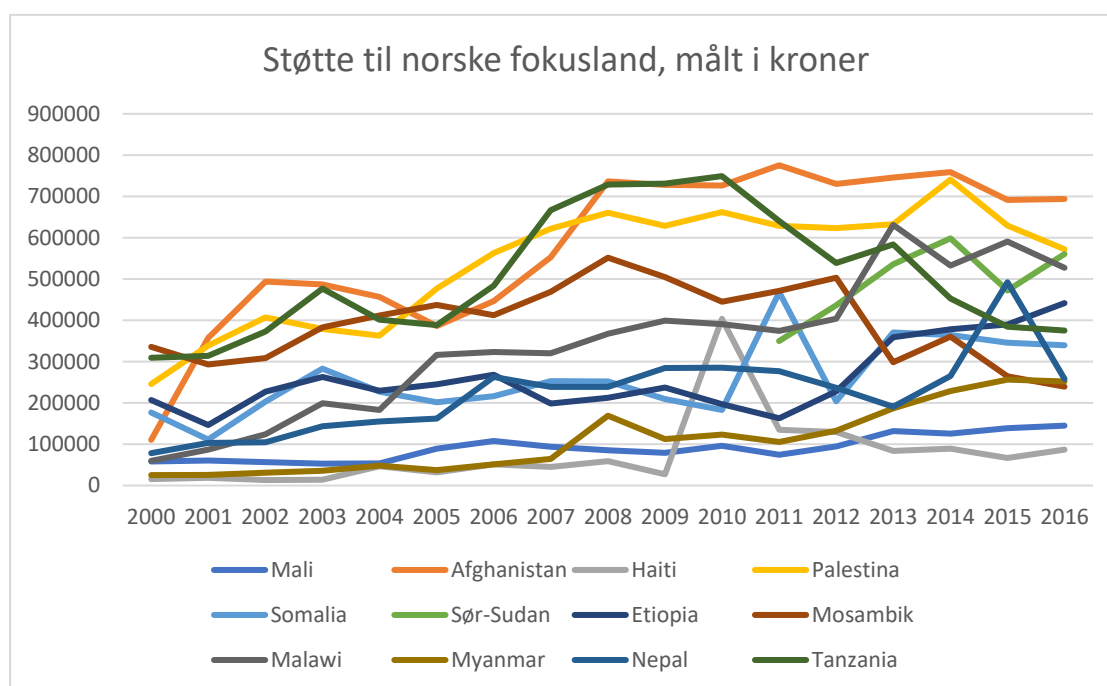
Norad-direktør Jon Lomøy påpeker under personlig intervju at det er vanskelig å drive bistand i områder med utbredt korrupsjon samtidig som Norge har nulltoleranse for korrupsjon: «[det] betyr at det er utfordringer i valg av samarbeidspartner, i vurdering av hvilke mekanismer vi skal bruke, hvilke kontrollregimer man skal ha og hvilke sanksjonsmekanismer man skal ha om korrupsjon avdekkes» (Lomøy 2017). Når svake stater er et fokusområde for norsk bistand blir det flere slike utfordringer, og om effektiv fattigdomsbekjempelse skal være det viktigste målet med bistanden framfor andre utenrikspolitiske målsetninger bør dette takles grundig. Riksrevisjonens siste evaluering av norsk bistand til godt styresett ble lagt fram i 2015. Evalueringen viste at dokumentene for styringsdialogen mellom Utenriksdepartementet og ambassadene ga lite veiledning om arbeidet med godt styresett og antikorrupsjon, bortsett fra signaler fra departementet om å redusere antall prosjekter og legge FNs konvensjon om antikorrupsjon til grunn for innsatsen (Riksrevisjonen 3:9 (2014 –2015): 8). Evalueringen konkluderte med at norsk bistand til godt

styresett og antikorrupsjon ikke har tilstrekkelig strategisk innretning på overordnet nivå, at det ut fra styringsdokumentene var vanskelig å se hvilken sammenheng de norskstøttede tiltakene skal fungere i, samt at Utenriksdepartementet i liten grad har beskrevet hva de sentrale utfordringene med styresett og antikorrupsjon i de aktuelle landene er (ibid). Alt dette er sentralt hvis det viktigste med bistanden er at den skal bidra til fattigdomsbekjempelse, og ikke brukes på andre politiske mål.

Valg av fokusland fikk samtidig liten følge for bistandsforvaltningen, da den ikke førte til en systematisk økning av midler eller innsats til de utvalgte landene. Dette påpeker også Kathrine Raadim, leder utland i Norsk Folkehjelp i intervju:

Vi plukker opp føringer i stortingsmeldinger, tildelingsbrev til Norad og så videre. [...] men det er ikke alltid tydelig hva regjeringen prioriterer selv om de sier de gjør det. For eksempel sier de at menneskerettigheter og demokrati er et prioritert område, men det kan ikke spores med henhold til størrelsen på bevilgninger (Raadim 2017).

Figur 3: Bistand gitt til de utvalgte fokuslandene i perioden 2000 til 2016¹⁸.



Tabellen viser at ettersom det norske bistandsbudsjettet har blitt større fra 2000-tallet, har mange av landene Solberg-regjeringen utpekte som fokusland fått økt støtte. Fra 2013 til

¹⁸ Datasett nedlastet fra Norads nettsider: <https://www.norad.no/om-bistand/norsk-bistand-i-tall/>.

2016 er det imidlertid ikke noen store endringer i bevilgningene til noen av disse statene, bortsett fra bistanden til Palestina som har gått en del ned, og bistanden Nepal, som økte rundt 2015. Tanzania, et langsiktig samarbeidsland som er blant Norges fokusland, har fått betydelig mindre siden 2010 og under Stoltenberg-regjeringen. Mosambik, i samme kategori, har fått mindre siden 2012. Det at de uttalte prioriteringene av fokusland så langt ikke ser ut til å ha blitt knyttet til bistandsvolum, ble tatt opp i Krfs alternative utviklingsmelding, der støttepartiet foreslo en geografisk konsentrasjon med konsekvens for bistandsvolumet. Antall partnerland ble foreslått økt til mellom 20 og 23 land (Krf 2017). Like etter ble regjeringens utviklingsmelding «Felles ansvar for felles fremtid» lagt frem (Meld. St. 24 (2016-2017)). I meldingen ble det foreslått at regjeringen i stedet for de 12 fokuslandene som tidligere var vedtatt, skulle konsentrere seg om 20 til 25 partnerland i kategoriene «land for langsiktig samarbeid der Norge har spesielle forutsetninger for å spille en rolle», «land direkte eller indirekte i konflikt, med store humanitære utfordringer og høy grad av sårbarhet, og der spredningsfaren er stor» og «land der innsats for globale fellesutfordringer som klima, global helse og global sikkerhet har spesielt stor betydning». Det er ennå ikke klart hvilke land som vil havne i disse kategoriene.

5.4 Utdanning – Norge tar på seg den globale ledertrøya

Et av de fem perspektivene Brende la fram at ville prege utformingen av norsk utviklingspolitikk var næringsinvesteringer, i tillegg til satsning på utdanning. Disse to temaområdene har fått en større del av bistandsbudsjettet under Solberg-regjeringen, som de eneste postene bortsett fra «kostnader i Norge»¹⁹.

Solberg-regjeringen har ikke lyktes med å skape like mye nasjonal eller internasjonal oppmerksomhet rundt Norges prioriterte globale temasatsninger som Stoltenberg-regjeringen gjorde med klimasatsningen og helsebistanden, men det betyr ikke at støtten til disse globale satsningene er kuttet. Satsningene er videreført, og helsebistanden har til og med økt²⁰. Brasil, et av Stoltenberg-regjeringens viktigste samarbeidsland i klimasatsningen, ligger på omtrent samme bistandsnivå som i 2012, etter en topp i 2013. Solberg-regjeringen har også forpliktet seg til å jobbe for FNs nye bærekraftsmål, som avløser tusenårsmålene, frem mot 2030. I tillegg til dette har regjeringen Solberg påtatt seg internasjonalt ansvar og har ønsket å innta en global lederrolle på et nytt område, nemlig utdanningsbistand. Utdanning er FNs

¹⁹ Se figur 1 side 66.

²⁰ Datasett nedlastet fra Norads nettsider: <https://www.norad.no/om-bistand/norsk-bistand-i-tall/>.

bærekrafts mål nummer fire, og Norge skal legge særlig vekt på utdanning for jenter (Meld. St 25 (2013-2014)). I en egen stortingsmelding om menneskerettigheter understreker regjeringen at respekt for menneskerettighetene er et utenrikspolitisk mål, men også et middel for å oppnå varig utvikling og sikkerhet (Meld St. 10 (2014 – 2015): 9). Som eksempel trekker de frem at satsningen på utdanning i utviklingspolitikken vil stå sentralt for å berede grunnen for medbestemmelse og like muligheter. Viktigheten av dette begrunnes i tråd med det idealistiske bistandssynet, med referanse til individets frihet, styrking av menneskerettigheter og muligheten til å skape varig utvikling (ibid: 24).

Den nye utdanningsatsningen har flere likheter med Stoltenberg-regjeringens tematiske satsninger på klima- og helsebistand: Den begrunnes liberalt idealistisk i behovet for internasjonalt samarbeid og Norges plikt til å gjøre en innsats for å få bukt med en av verdens store utfordringer (Meld. St 25 (2013-2014)), og den er en ny satsning som utenriksministeren i større grad kan forme selv enn den gamle bistanden. Utdanningsbistand, i likhet med klima- og helsebistand, er ikke en respons på endrede forhold i verden – utdanning har alltid vært viktig, og det har også helse. Hvilke områder Norge skal være ledende på blir på denne måten et politisk valg om hva Norge vil skape oppmerksomhet rundt og hva Norge har kapasitet til å ta ansvar for.

Norges satsning på utdanning foregår i stor grad gjennom globale aktører som GPE, UNICEF og UNESCO, i tillegg til FNs høykommissær for flyktninger (Meld. St. 24 (2016–2017)). Et toppmøte om utdanning i Oslo i 2015 resulterte i fondet «Education cannot wait» som ble lansert på verdens humanitære toppmøte i 2016. Fondet skal bidra til at utdanning inkluderes som satsningsområde i humanitære kriser (Utenriksdepartementet 2016d).

NGOene har vært svært positive til at Norge skal bli ledende på utdanning, og sluttet seg tidlig til saken (Iversen 2014). Gunnvor Knag Fylkesnes, leder for politikk og samfunn i Røde Kors, opplyser under intervju at hun er fornøyd med at regjeringen har prioriter bistand til utdanning, men at hun også har lagt merke til at initiativet er mindre synlig uten en egen utviklingsminister:

Den internasjonale ledertrøya for utdanning var ledig, regjeringen løftet utdanning opp. Samtidig tror jeg det at ministeren har andre utenrikspolitiske ting å ta seg av har gjort at han ikke alltid kan prioritere utdanningsagendaen like høyt som en utviklingsminister ville ha gjort. Så det blir mindre synlig (Knag Fylkesnes 2017).

Eirik Solheim var opptatt av de nye bevilgningene som kunne skape politiske prosesser, ikke bare forvaltningen av gamle bistandsavtaler. En av bekymringene som ble fremmet da Børge Brende som utenriksminister fikk ansvaret for både bistandspolitikken og utenrikspolitikken, var nettopp at han ikke skulle ha tid til å sørge for at Norge fikk like mye oppmerksomhet og kunne gå i front på den internasjonale arena når det kom til utviklingssamarbeid. Dette ble blant annet poengtert av Eirik Solheim selv, som uttalte at å fjerne utviklingsministeren ville svekke «evne til å påvirke politikken i internasjonale fora» (Tømte og Røst 2015).

Satsningen på utdanningsbistand kan passe med en forklaring av bistanden som et middel for å øke Norges status og opprettholde Norges viktige posisjon i FN, så Norge blir lagt merke til og får innflytelse på prosesser i verden, slik Neumann og Cavalho (2015) beskriver småstaters status-søkende oppførsel. I regjeringens stortingsmelding om utenrikspolitikk beskrives Norge som en pådriver i internasjonale fora og en av landene som sterkest målbærer behovet for internasjonale kjøreregler og felles løsninger (Meld. St. 36 (2016–2017)). Dette er et mer idealistisk perspektiv som vektlegger at fokus på utdanning og bærekraftsmålene globalt kan bidra til å understreke at samarbeid og felles løsninger på verdens utfordringer fortsatt er viktig. Samtidig har ikke Solberg-regjeringen lyktes med å skape like stor oppmerksomhet rundt globale satsninger, selv om bevilgningene har holdt seg høye. Det kan være, som Raadim sier, at dette er fordi utenriksministeren må prioritere andre saker. Helsesatsningen i utviklingsland ble for eksempel viet mye oppmerksomhet under Stoltenberg-regjeringen uten at Norge økte bistandsvolumet i stor grad, mens helsebistanden har økt under Solberg-regjeringen, uten det har fått like mye oppmerksomhet²¹.

Utenriksminister Børge Brende har lagt stor vekt på internasjonalt økonomisk samarbeid gjennom institusjoner som Verdensbanken, og regjeringen har også understreket viktigheten av å ha et godt FN-samarbeid i en turbulent tid (Meld. St. 36 (2016–2017)). I en mer usikker verden, der Norge er avhengig av å få innflytelse i alt fra sikkerhetspolitiske til økonomiske beslutninger, kan det også være hensiktsmessig å bruke bistand strategisk som et diplomatisk virkemiddel for å få innflytelse (Hook 1995: 11). Det vil i så fall innebære donasjoner til land eller prosjekter som ikke nødvendigvis kan begrunnes med effektivitetshensyn, men som ivaretar Norges diplomatiske relasjoner. Et eksempel på en satsning som passer med dette perspektivet er at Norge har også gitt totalt 584 millioner kroner til Clinton-stiftelsen. Pengene har gått til land som ikke en gang er norske samarbeidsland, i strid med vedtatt

²¹ Se figur 1 side 66.

politikk (Bergsaker 2016), noe som gjør det vanskelig å begrunne donasjonene med fattigdomsbekjempelse og effektivitetshensyn. Det var utenriksminister Jonas Gahr Støre som først takket ja til å bevilge penger til Clinton-stiftelsen (Brunmark 2015), men giverviljen økte dramatisk etter at Børge Brende hadde vært på møte med organisasjonen i 2014 (Bergsaker 2016). Statsbesøk fra Norge har i mange tilfeller vært etterfulgt av bistandsbidrag i en rekke land, blant dem Sør-Sudan, Kuwait, Egypt, Liberia, Filippinene og Irak (Vandapuye 2015). Dette understøtter Hooks (1995) og Burnells (1997) konklusjoner om bistand som diplomatisk virkemiddel.

I september 2016 besøkte for eksempel statssekretær Tone Skogen for Børge Brende Nigeria for å promotere norsk næringsliv (Utenriksdepartementet 2016e). «Jeg ser frem til å være døråpner for norske bedrifter i Nigeria. Norske bedrifter har mye å by på spesielt innen olje, gass, fiskerisektoren og fornybar energi», uttalte hun før reisen (ibid). En måned senere økte regjeringen støtten til fattige områder rundt Tsjadsjøen i Nigeria for å dekke humanitære behov (Utenriksdepartementet 2016f). Denne bevilgningen er en av mange bevilgninger som har kommet like i etterkant av at utenriksministeren, eller i dette tilfellet hans statssekretær, har vært på reise for å promotere andre politiske saker som er viktige for Norge (Vandapuye 2015). Dette understreker utfordringen med å kombinere politikk som skal fremme Norske interesser med en politikk som skal basere seg på andre lands interesser.

5.6 Næringspolitikk for utvikling: En vedvarende interessekonflikt

At utviklingsbistanden til Nigeria økte like etter at Tone Skogen hadde vært på besøk i landet for å promotere norsk næringsliv, er også et eksempel på den utfordrende sammensetningen mellom økonomisk bistand og norske næringslivsinteresser.

Utvikling av næringslivet har vist seg å være positivt for utviklingsland (Bauer 1981). Om flere kommer i jobb gir det skatteinntekter for mottakerlandet. Det er støtte i forskningen for at land kan oppnå utvikling gjennom bistand rettet mot næringslivet, så lenge en viss institusjonell utvikling ligger til grunn, slik at man unngår at pengene ender hos korruperte eller inkompetente ledere (Burside & Dollar 2000; 2004; Doornbos 2001). Maizels og Nisanke (1994) fremholder imidlertid at bistand nesten utelukkende er motivert av donorlands egne økonomiske interesser, enten for å få tilgang på nye markeder eller for å promotere egen industri. Den historiske analysen har vist at det alltid har vært en utfordring å balansere mellom norske interesser og fattige lands næringslivsinteresser, helt siden Norge begynte å gi bistand.

Solberg-regjeringen har økt fokuset på næringsutvikling i utviklingsland. I en egen stortingsmelding om næringsliv lagde regjeringen en plan for å støtten til Norfund, og detaljerer i større grad enn i tidligere meldinger hva som må til for at Norsk innsats skal bidra til å styrke næringslivet globalt, nasjonalt, og på et mikronivå (Meld. St. 35 (2014–2015)). Meldingen virker å være tydeligere enn styringsdokumentene for bistand til godt styresett og antikorrupsjon som har blitt kritisert for å være uklare (Riksrevisjonen 3:9 (2014 – 2015)), selv om det også regnes med at arbeid med godt styresett og antikorrupsjon skal ligge til grunn for tiltakene (Meld. St. 35 (2014–2015)). Bakgrunnen for prioriteringen av privat næringsliv i bistanden er at et velfungerende næringsliv er grunnleggende for å skape arbeidsplasser og økonomisk vekst, og dermed bekjempe fattigdom (ibid.). På den andre siden ble det understreket i statsbudsjettet for 2015 at:

Veksten i den globale etterspørselen først og fremst kommer i markeder som er mer krevende enn hos våre tradisjonelle handelspartnere. Det gjør det nødvendig med en særlig innsats fra vår utenriktjeneste for å fremme norske næringsinteresser internasjonalt (Statsbudsjettet 2015).

En slik formulering minner om at næringslivsseksjonen i UD i hovedsak er utformet for å styrke nasjonalt næringsliv og norske bedrifter. De jobber med næringslivsrelaterte saker som fremming av norsk næringsliv, næringsutvikling i utviklingspolitikken og spørsmål fra bedrifter (ibid.). Aslak Brun, avdelingsdirektør for Utenriksdepartementets seksjon for utviklingspolitikk, opplyser under intervju at det i dag er tolv ansatte i UDs seksjon for utviklingspolitikk som bare jobber med utvikling, mens «flere andre jobber med utvikling, bilaterale forbindelser, handel og andre ting» (Brun 2017).

Solberg-regjeringens stortingsmelding om globalisering og handel tematiserer at verdens økonomiske tyngdepunkt gradvis har blitt forskjøvet mot det globale sør, og fremholder at tilgangen til markeder hvor de handelspolitiske rammebetingelsene er mindre utviklet, blir stadig viktigere for norsk næringsliv (Meld. St. 29 (2014–2015)). Regjeringen har også understreket at fremming av norske næringsinteresser i utlandet alltid har vært en av utenriktjenestens viktigste oppgaver (Utenriksdepartementet 2016g). Samtidig trekkes det frem at «Demokrati, menneskerettigheter, bærekraftig utvikling og en internasjonal rettsorden ligger til grunn for vår utenriks- og utviklingspolitikk» (ibid.: 6). Når enkelte ansatte i Utenriksdepartementet skal jobbe både med å fremme norske handelsinteresser og å fremme utviklingslands handelsinteresser samtidig i de samme landene, kan det oppstå interessekonflikter der målene innenfor disse to områdene går på bekostning av hverandre.

Det finnes flere eksempler på norske bidrag til næringsutvikling som kan få fagfolk til å heve et øyenbryn. Dette gjelder dog ikke utelukkende bevilgninger gitt under Solberg-regjeringen. Et eksempel er Desenvix-saken. Utenriksdepartementets investeringsselskap Norfund, som skal bidra til å utvikle bedrifter i fattige land, eier selskapet SN Power sammen med Statkraft. Selskapet opererer på ordinært kommersielt grunnlag og skal investere i lønnsomme vannkraftprosjekter i fremvoksende økonomier, som Brasil (Todal 2013). I 2012 kjøpte SN Power aksjer i et lønnsomt brasiliansk kraftselskap, Desenvix, for 821 millioner kroner. Dette ble finansiert over bistandsbudsjettet, fordi Norfund eier 40 prosent av SN Power. Gruppen som eier Desenvix har senere vært involvert i den store korrupsjonsskandalen «Operation Car Wash» rundt det statskontrollerte brasilianske oljeselskapet Petrobras (Nerdal 2015). At en slik lønnsom investering i et selskap som eies av en kontroversiell gruppe skulle finansieres med 821 millioner norske bistandskroner, reiser spørsmål ved om disse summene var disponert slik at de kunne bidra til fattigdomsbekjempelse, eller om de heller bidro til å gi norske bedrifter, som Statkraft, innpass i Brasils lønnsomme kraftsektor. BRICS-landet Brasil tronet øverst på listen over mottakerland under Solberg-regjeringen, slik landet gjorde under Stoltenberg-regjeringen, helt fram til 2016 da Syria passerte Brasil i antall mottatte bistandskroner (Norad 2017)

Civitas Therese Arnesen (2012) hevdet at «Norge har en gyllen mulighet til å kombinere egeninteresse for energiutvinning og kampen for å beholde plassen blant verdens største bistandsgivere», med henvisning til Statoils engasjement i Brasil. Dette passer inn i en realistisk forståelse av bistand, der bistanden også kan brukes til å promotere norske næringslivsinteresser i utlandet, og hvor dette kan komme til å dominere politikken som vedtas. Chang (2007) viser at donorland kan dominere prosesser i mottakerland, og dermed ende opp med å gjøre mer skade enn nytte. Komplikasjonene rundt Brasil-bistanden, men også programmet Olje for Utvikling viser at dette ikke er så lett. Strømmen og de Soysa (2011) peker på at norsk bistand ofte går til oljeproduserende land, noe som ikke burde være overraskende med tanke på at Norge driver Ofu-prosjektet nettopp for å hjelpe slike land med å håndtere naturressurser på en bedre måte. Likevel er det ikke nødvendigvis så enkelt. Strømmen og de Soysa finner også at Norge kjøper gjennom Ofu-bistanden kjøper seg innflytelse i land med problematiske styresett og regimer, på måter som ikke kan begrunnes etisk eller moralsk (ibid).

Tjønneland påpekte etter refleksprosjektet i 2013 at det vil kunne oppstå interessekonflikt i oljeengasjementet i autoritære stater i sør (Tjønneland 2013). I 2016 fikk Klassekampen

tilgang på en hemmeligstemplet Norad-rapport som slo fast at norsk bistand til OfU-landet Angolas oljedepartement hjelper Statoil til å få oljelisenser (Ekeberg 2016). Norge inngikk en avtale med det korrupsjonstyngede landet i 2014 om å gi 40 millioner i bistand gjennom samarbeid med det angolanske oljedepartementet. Rapporten fastslo at prosjektet innebar høy risiko for korrupsjon, at det kunne misbrukes til å legitimere et autoritært regime, og at det ikke gir noen mulighet for redusert fattigdom i Angola (ibid.). Rapporten dokumenterte også at Statoil betalte 420 millioner til et forskningssenter det ikke finnes dokumentasjon på at eksisterer (Langved 2016). Det har vært en kjent konklusjon i bistandsforskningen at bistand gitt via korrupte, autoritære myndigheter sjeldent når den fattige befolkningen, og kan bidra til å holde korrupte ledere ved makten (Easterly 2006; Mesquita & Smith 2011; Burnside & Dollar 2000; Burnside & Dollar 2004). At Norge fortsetter å gi bistand til offentlig sektor i ofte korrupte oljeland på tross av disse faresignalene, er dermed noe man kan stille spørsmål ved, slik Inge Amundsen gjorde i 2013 da han kalte OfU-initiativet for «moralsk sett høgst tvilsamt» (Todal 2013).

Det ligger også liberale verdier i næringsutvikling. Regjeringen har utformet en grundig strategi for hvordan de vil styrke innsatsen for næringsutvikling i utviklingsland og kommer med mange forslag til tiltak. I føringene fra 2014 hevder de at: «Regjeringen vil vektlegge godt styresett som en grunnleggende forutsetning for næringsutvikling og bidra til innsatser på de områder som er av størst betydning for næringslivet i de enkelte land» (Meld. St. 35 (2014 – 2015)). Dette samsvarer med bistandsforskningen som legger vekt på institusjoner som nødvendig grunnlag for utvikling (Burnside og Dollar 2000; 2004). Samtidig har styringsdokumentene for bistand til godt styresett vært utydelige (Riksrevisjonen 3:9 (2014 – 2015)), og som vist har ikke retningslinjene alltid vært fulgt. Riktignok har interessekonflikten mellom norske næringsinteresser og fattigdomsbekjempelse vært til stede lenge før Solberg-regjeringen fjernet utviklingsministeren, som vist i den historiske analysen.

5.7 Kostnader i Norge: En ny hovedpost på det norske bistandsbudsjettet

Oversikten over prioriteringene i Norges bistandsbudsjett i figur 2 viser en overraskende vending etter 2013 da Solberg-regjeringen inntok regjeringskontorene. Budsjettposten «kostnader i Norge» ble den største posten, og den som har vokst aller mest sett i forhold til de andre temaområdene. De andre områdene har alle fått en mindre andel av budsjettet enn før, bortsett fra utdannings- og næringslivsbistand. Hovedgrunnen til denne utviklingen er at Solberg-regjeringen har dekket kostnader knyttet til flykntingiltak i Norge med bistandskroner. Én av fem bistandskroner gikk til dette i 2016 (Rønning 2016). Aslak Brun i

UDs utviklingspolitikkseksjon forsikrer i intervju om at bruken av bistandsmidler til flyktningiltak i Norge er helt i tråd med internasjonale regler og normer for bistand:

All norsk bistand blir brukt i henhold til stortingets forutsetninger. De legger stor vekt på hva OECDs utviklingskomité mener. Hva som går som ODA blir fastsatt av OECDs utviklingskomité DAC. Vi kan gjøre endringer i hva som regnes som bistand hvis OECD sier at de regner på en annen måte. Det er ytre faktorer for departementet som bestemmer – vi finansierer ikke nye ting utenfor regelverket (Brun 2017).

Dette er likevel en ny vending i Norsk bistand. Selv om man kan bruke bistandsbudsjettet mer fleksibelt, også innenfor DACs regelverk, betyr det ikke at man bør gjøre det basert på prinsipper om mest mulig effektiv fattigdomsbekjempelse i utviklingsland. Det vakte også oppsikt da både Frp og Høyre vedtok på sine landsmøter at de ønsker å åpne for bistandskutt til land som ikke vil inngå returavtaler om migranter fra eget land (Frp 2017; Høyre 2017).

Tiltak for flyktninger i Norge er i gråsonen for hva som kan kalles både utenriks- og bistandspolitikk. Det som er sikkert, er at det ikke passer inn i en forståelse av en verdibasert bistandspolitikk med mottakerlands interesser og fattigdomsbekjempelse i fokus. Det samme kan sies om bistand som asylpolitisk pressmiddel. At andre land skal motta flyktninger Norge vil returnere, er en Norsk interesse urelatert til fattigdomsbekjempelse.

En annen beslutning som har vakt reaksjoner i bistandsnorge er beslutningen om å flytte det norske Fredskorpset til Førde. Muligheten for dette har blitt utredet siden februar, og i juni 2017 kom beslutningen om at Fredskorpset skulle flyttes som ledd i regjeringens desentraliseringspolitikk, der statlige arbeidsplasser skal flyttes ut i distriktene.

Fagforeningene i Fredskorpset samlet seg om et innlegg til fagbladet Bistandsaktuelt der de uttrykte bekymring over dette, fordi selv om Førde ble vurdert som alternativet med størst distriktpolitisk effekt, ble det også vurdert som alternativet med lavest tilfang av relevant kompetansemiljø, og de største kostnadene (Bakken et al. 2017): «økte bevilgninger er avgjørende for et slagkraftig fredskorps i Førde. Trolig blir nå distriktsutvikling i Norge finansiert med midler som var ment til global fattigdomsbekjempelse», skriver de.

Distriktpolitikk er heller ikke fattigdomsbekjempelse i mottakerland. Fredskorpset er finansiert over bistandsbudsjettet, og Utenriksdepartementet skrev i en epost til Aftenposten sommeren 2017 at «All drift av Fredskorpset dekkes over bistandsbudsjettet, og har alltid gjort det» (Enge 2017).

Den store andelen bistandskroner som brukes på tiltak i Norge og ikke når verdens fattige viser at forståelsen av hva som kan regnes som bistand har utvidet seg svært mye, og at bistanden også har blitt en del av den innenrikspolitiske verktøykassen.

DEL III

DRØFTNING, KONKLUSJON OG VEIEN VIDERE

KAPITTEL 6: Diskusjon og konklusjon

Norsk bistandspolitikk er kompleks, og endringene i prioriteringer kan ha mange forklaringer. Dette avsluttende kapittelet drøfter hypotesene om norsk bistandspolitikk og effekten av den organisatoriske integreringen av bistanden i Utenriksdepartementet i lys av det som er avdekket i de historiske og analytiske kapitlene. I tillegg diskuteres det om Solberg-regjeringen skiller seg nevneverdig ut, eller om bistandspolitikken under denne regjeringen er en del av en lengre trend. Det store spørsmålet som skal besvares er:

Hvilke følger får det for målene med bistandspolitikken at bistanden har blitt organisatorisk underlagt Utenriksdepartementet i så stor grad?

6.1 Internasjonal struktur og maktpolitikk – Norsk bistand i en systemkontekst

For å kontrollere for om endringer i bistandspolitikkens mål best kan forklares fra et utside-inn-nivå, og ikke har sitt opphav i endret organisering, har det blitt drøftet om *det er omrokkingen på det internasjonale systemnivået som forklarer endret organisering av bistandspolitikken og bistandspolitikkens mål*. Dette er oppgavens hypotese tre, som er teoretisk forankret i ny-realismen. Et det noe i dette?

Tabell 3: Indikasjoner på en ny-realistisk bistandspolitikk

Teoretisk forankring	Hypoteser	Indikatorer
Ny-realisme	H3: <i>Det er omrokkingen på det internasjonale systemnivået som forklarer endrede mål og prioriteringer i bistandspolitikken</i>	Bistanden tilpasses den sikkerhetspolitiske situasjonen i det internasjonale statssystemet.

Som listet opp i tabell 3, vil det ut fra et nyrealistisk verdenssyn være ytre faktorer og det internasjonale systemet som påvirker og endrer Norsk bistandspolitikk, ikke at bistanden organiseres under UD. Dette er fordi det er det internasjonale systemet stater responderer på når de utformer sin politikk (Waltz 1979).

Den historiske analysen har vist at endringer i det internasjonale verdenssystemet har hatt en påvirkning på norsk bistandspolitikk. Den tidlige norske bistanden, som i hovedsak bestod av kompetansebygging og donasjoner av mat, penger og klær, som skulle dekke basisbehov i fattige land i Afrika, var påvirket av internasjonale trender og geopolitiske føringer. Dette var i en periode der Norge sluttet opp om USA i et bipolar verdensbilde, og amerikanske politiske motivasjoner for bistand var å hindre at nasjonalismen i de nye landene i Sør kunne åpne for sovjetisk innflytelse (Griffin 1991). Supermaktrivaliseringen gjorde at giverland var

mer tilbøyelige til å overse indre forhold dersom land utenrikspolitisk og ideologisk sympatiserte med vesten (Ruud & Kjerland 2003). Da Sovjetunionen gikk i oppløsning og det brøt ut krig på Balkan, forutså Griffin (1991) at bistandspolitikken til vestlige land måtte endres, ettersom det å demme opp mot sovjetisk innflytelse og nasjonalisme i sør ikke lenger ville være det viktigste.

Ganske visst gjennomgikk norsk bistand store endringer ved skiftet til 1990-tallet. Det utvidede sikkerhetsbegrepet introdusert i Stortingsmelding 11 (1989 – 1990), som innebar at Norges sikkerhet ikke lenger kunne ses isolert fra andre globale utfordringer, medførte at Norges globale engasjement kunne brukes til å ivareta egen sikkerhet og velstand (Skånland 2009). Dette ble videre utviklet i starten av 1990-årene. Daværende utenriksminister Bjørn Tore Godals beskrivelser av det utvidede sikkerhetsbegrepet viser hvordan bistandspolitikken virkelig var en del av dette: «Humanitær, fredsbevarende og sikkerhetspolitisk innsats er viktige gjensidige forsterkende deler av vår utenrikspolitikk» (Godal 1995). Analysen har vist at overgangen fra en bipolar verdensorden etter den kalde krigen har gjort at bistanden har kunnet bli brukt til å sikre Norge på nye måter i en tid der det var viktig å støtte opp om en verdensorden med tydelig tilstedeværelse fra USA i Europa. Det at Brundtland-regjeringen besluttet på 1990-tallet at deler av finansieringen av norske styrker til Bosnia skulle gjøres over bistandsbudsjettet (Lægneid 1996) passer inn i en ny-realistisk forklaring: Et endret verdenssystem la nye føringer for norsk bistandspolitikk, og bistanden kunne forstås som et mer direkte utenrikspolitisk virkemiddel for å bidra til stabilisering av Europa og støtte NATO-alliansens militære interesser.

I et defensivt ny-realistisk perspektiv kan stater balansere mot trusler ved å avskrekke eller inngå allianser med andre stater (Waltz 1979). Når en allianse allerede ligger til grunn blir sikkerhetsdilemmaet hvor sterkt man skal forplikte seg til samarbeidet (Snyder 1984: 466). Etter den kalde krigen og frem til 11. september 2001 var NATOs rolle i Europa usikker, men etter terrorangrepet førte krigen mot terror til at alliansen fikk en ny og styrket rolle. Ettersom Norge har USA og NATO som fremste sikkerhetsgarantist, er NATOs tydelige rolle i Europa i en viktig norsk sikkerhetspolitisk interesse. Det at Norge begynte å gi store bidrag til Afghanistan i 2001, som siden bare har økt, støtter opp om en forklaring av bistand der ytre faktorer gjorde det nødvendig og mulig for Norge å vise seg som en god alliert som forpliktet seg til alliansesamarbeidet, noe som var mulig å gjøre med bistand. Pettersens forklaring da Norge troppet opp bistanden ved siden av sitt militære bidrag til Afghanistan i 2001 var at:

«Vi må synliggjøre at Norge er rede til å stille opp, og at vi dermed er en nyttig og verdifull samarbeidspartner» (Pettersen 2004: 1586). Dette passer perfekt inn i Snyders (1989) teori om småstaters alliansepolitikk.

Ifølge Snyder (1984) vil en omrokking der alliansesamarbeidet blir mer usikkert føre til at småstater i økende grad forplikter seg til alliansesamarbeid. Norges tunge bistandsbidrag til Afghanistan har vært opprettholdt, selv etter at Riksrevisjonens evaluering av bistanden viste at Norge ikke har lyktes med stort mer i denne bistandsinnsatsen enn å være «en god alliert» (NOU 2016:8: 75). At riksrevisjonen i en evaluering av norsk bistand til godt styresett ikke lenge før pekte på den norske administrasjonens mangelfulle risikovurdering og oppfølging av bistandsprosjekter (Riksrevisjonen 3:9 (2014 – 2015): 10), støtter også opp om at signalet bistanden sender til samarbeidspartnere er viktigere enn bistandens effekt i seg selv.

Styrkingen av satsning på stabiliseringstiltak ved siden av militær innsats i Irak og Syria kan likne Afghanistan-støtten, og har blitt kritisert for å inneha de samme svakhetene i styring og kapasitet (IOD PARC 2016). Dette understøtter en forklaring av norsk bistand som påvirket av ytre faktorer, der Norge legger fokus på viktigheten av NATOs tilstedeværelse i Europa.

At Solberg-regjeringen igjen understreket viktigheten av å gi bistand til Vest-Balkan for å støtte landenes reformprogrammer og framskynde integrasjon i NATO og EU (Meld. St. 36 (2016 – 2017): 74), noe som ikke hadde blitt vektlagt siden etter Sovjets kollaps²², er et nylig eksempel på at endringer i internasjonal maktbalanse kan ha innvirkning på bistandspolitikken.

Solberg-regjeringen har måttet forholde seg til en mer usikker verden, der rollen USA har hatt som unipolar stormakt er mer usikker og verden har blitt mer multipolar. Denne utfordringen ble tatt opp i stortingsmeldingen om veivalg i norsk utenrikspolitikk (Meld. St. 36 (2016 – 2017)). Dette utgjør igjen en omrokking i det internasjonale systemet, som kan føre til at Norge har interesse av å støtte opp om en verdensorden der Norges viktigste allierte opprettholder sin innflytelse og tilstedeværelse. Norges viktigste sikkerhetsgarantister er fortsatt USA og NATO, og EU er i tillegg en viktig Norsk samarbeidspartner.

Den norske bistandspolitikken har samtidig blitt påvirket av mange andre faktorer og trender som ikke kan forklares med et ny-realistisk utside-inn-perspektiv. Trender som NØV-kravene

²² Se vedlegg 2 tabell 9 for norsk bistand fordelt på regioner.

på 1970-tallet og fokuset på gjeldslette og giverlandsansvar under Bondevik-regjeringene, samt satsningen på bestemte internasjonale temaområder under Stoltenberg-regjeringene og andelen bistand gitt til flykntingiltak i Norge under Solberg-regjeringene er alle eksempler på dette. I tillegg har Norge også ved enkelte anledninger gått imot det som ville være den naturlige norske reaksjonen på verdenssystemet basert på en ny-realistisk forklaring av bistandspolitik. Selv om Norge etter press fra USA valgte å la være å opprette nye bistandsinitiativer i Castros Cuba på 1970-tallet (Ruud & Kjerland 2003), kommer vi ikke bort fra at Norge faktisk valgte å starte opp disse prosjektene til USAs misnøye. Norge fullførte de allerede oppstartede bistandsprosjektene fordi Castro hadde sterke sympatisører i de sosialistiske småpartiene på venstre fløy i norsk politikk, samt i deler av arbeiderpartiet. Ny-realismen overser ikke bare at organisering av bistandsplikten kan ha innvirkning på måten den styres på, men at variabler fra innenrikspolitikken kan være med i bildet. Dermed overser den at bistandspolitikken ikke bare defineres av den norske administrasjonens reaksjoner på verdenssystemet, men av politikerne, organisasjonene eller departementene som til enhver tid har hatt ansvaret for bistanden.

Det vil være naturlig at de store endringene i verden påvirker politikken land fører, fordi man får nye forståelser av hvordan verden henger sammen, og endret handlingsrom. Dette trenger ikke bare handle om system- og alliansepolitikk. «Det her er jo sånn at politikken må tilpasse seg virkeligheten. Politiske prioriteringer reflekterer virkeligheten» understreker Jon Lomøy (2017), direktør i Norad, under personlig intervju. Da verden endret seg drastisk på 1990-tallet og man så statene på Balkan med dårlige institusjoner falle sammen etter Sovjets kollaps, forstod man i økende grad at institusjonsbygging var et komplekst fenomen tett knyttet sammen med annen utenrikspolitik. Gode institusjoner var viktige for at fattigdomsbekjempelse skulle være mulig. Det utvidede utviklingsbegrepet som ble mer knyttet sammen med annen utenrikspolitik er også et uttrykk for en endret forståelse av verden, og av både sikkerhetspolitikk og fattigdomsbekjempelse som mer sammensatte fenomener, som førte til at konsepter som mottakeransvar, giverlandsorientering og menneskerettigheter etterhvert ble sentrale i politikken. Alt dette kan ikke tilskrives at den endrede internasjonale maktstrukturer stilte nye krav som gjorde det nødvendig å bruke bistand som verktøy for å bevare Norges sikkerhet. Selv om den økte Afghanistan-bistanden fra 2001 og utover, samt deler av bistanden til Irak, Syria og svake stater i Midtøsten og bistanden til Vest-Balkan kan forklares som respons på endret sikkerhetspolitisk kontekst, er

dette bare enkelte deler av Norsk bistand. Flere av de større endringene av den Norske bistandspolitikken passer ikke inn i en slik forklaring.

Cox (1981) mener de rådende forståelsene av det internasjonale systemet utgjør den konteksten man handler innenfor til enhver tid, og at det ikke finnes et sett med faste regler stater må følge. Endringene i strukturen i det internasjonale systemet har ført til nye forståelser av hvordan verden fungerer og dermed hatt en innvirkning på også Norsk bistandspolitikk, og oppfatningene av hvordan bistand bør eller kan brukes. Det er nok heller på denne måten den internasjonale strukturen setter de overordnede rammene for norsk bistandspolitikk. Den historiske analysen viser at utside-inn-teser som den ny-realistiske ikke kan gi en tilfredsstillende forklaring av de mange endringene i Norsk bistandspolitikk fra 1989 til i dag.

H3 hevder at: *Det er omrokninger på det internasjonale systemnivået som forklarer endrede mål og prioriteringer i bistandspolitikken.*

Hypotesen tar dermed utgangspunkt i at det ikke får merkbare følger at bistanden integreres i Utenriksdepartementet. Ettersom det er så mange sentrale deler av Norsk bistandspolitikk som ikke kan forklares med et utside-inn perspektiv, ser det ut som integreringen av bistanden i Utenriksdepartementet likevel kan ha hatt en påvirkning på norsk bistandspolitikk.

Jeg forkaster derfor H3 og står igjen med to konkurrerende hypoteser som kan forklare målene med Norsk bistandspolitikk.

6.1 Betydningen av bistandspolitikken organisering

At endringer i bistandspolitikken må ikke forklares med at de er reaksjoner på det internasjonale systemet, åpner for at andre forklaringsfaktorer må ligge til grunn for prioriteringer i bistandspolitikken. Den historiske analysen har demonstrert hvordan bistanden har blitt knyttet tettere og tettere sammen med resten av utenrikspolitikken gjennom en rekke organisatoriske endringer. Har dette fått følger for målene med bistanden?

Ifølge den liberale, idealistiske tesen bør endringene i bistandspolitikken etter at Utenriksdepartementet har fått større grad av styring kunne forklares med at man har fått ny kunnskap om hva som virker, og at bistanden ses i bedre sammenheng med resten av utenrikspolitikken. Den realistiske tesen tar utgangspunkt i at målene med bistandspolitikken slett ikke er verdimeslig motiverte, men motiverte av å ivareta norske interesser.

Denne analysen legger ikke til grunn at Norges bistandspolitikk kan forklares utelukkende ut fra reglene og forutsetningene som legges til grunn i enten realistiske eller idealistiske forklaringer, men at norsk bistandspolitikk eksisterer i et spenningsfelt mellom disse to polene.

At bistanden integreres i Utenriksdepartementet og utenrikspolitikken kan gjøre at også bistanden blir mer pragmatisk og interesseorientert, slik H1 hevder: *Jo mer bistanden har blitt integrert i Utenriksdepartementet, jo mer kan bistandspolitikkens mål forklares fra et realistisk perspektiv.* Det kan også være at *bistandspolitikkens fortsatt forklares best fra et idealistisk perspektiv også etter at bistanden har blitt mer integrert i Utenriksdepartementet* slik H2 hevder.

I den påfølgende delen vil funnene fra den historiske analysen som samsvarer med H2 gjennomgås, før funnene som samsvarer med H1 gjennomgås.

Tabell 4: Indikasjoner på klassisk realistisk og idealistisk bistandspolitikk

Teoretisk forankring	Hypoteser	Indikatorer
Klassisk realisme	<i>H1: Jo mer bistanden har blitt integrert i Utenriksdepartementet, jo mer kan bistandspolitikkens mål forklares fra et realistisk perspektiv</i>	<p>Endringene i organiseringen av bistand fører til at bistanden i økende grad brukes til å forhindre trusler mot Norges suverenitet og sikkerhet.</p> <p>Endringene i organiseringen av bistand fører til at bistanden i økende grad brukes til å gi Norge diplomatisk innflytelse eller status</p> <p>Endringene i organiseringen av bistand fører til at bistanden i økende grad brukes til å utvide Norges økonomiske innflytelse i fremvoksende markeder.</p> <p>Endringene i organiseringen av bistand fører til at bistanden i økende grad brukes til å fremme norske næringslivsinteresser.</p>
Liberal idealism	<i>H2: Etter at bistanden har blitt mer integrert i Utenriksdepartementet, forklares bistandspolitikken fortsatt best fra et liberalt idealistisk perspektiv.</i>	<p>Endringene i organiseringen av bistand fører til en bistandspolitikk mer basert på erfaringer og forskning på hva som anses å være effektiv fattigdomsbekjempelse</p> <p>Bistandspolitikken blir mer nyansert, og er fortsatt like basert på idealisme, når den kan ses i et bredere perspektiv fordi den blir integrert i Utenriksdepartementet.</p>

[Liberale og idealistiske trekk ved norsk bistandspolitikk](#)

En viktig indikator på en fortsatt idealistisk basert bistandspolitikk, som vist i tabell 4, er at endringene i bistandsadministrasjonen fører til en mer sammensatt politikk for fattigdomsbekjempelse. Denne analysen dokumenterer en rekke faktorer som taler for en slik forklaring.

Ser vi tilbake på endringene i organiseringen av norsk bistand som er gjennomgått, er alle begrunnet i at bistanden må ses i bedre sammenheng med den bredere utenrikspolitikken for at fattigdomsbekjempelsen skal bli mer effektiv. Dette er ikke noe som har blitt trukket ut av ingenting – det er noe Norge har erfart: Selv om den tidlige norske bistanden hadde en idealistisk grunnmotivasjon der fattige land skulle få pengebevilgninger og industrihjelp for å utvikle seg på samme måte som vestlige land etter marshallhjelpens blåkopi, var den større sammenhengen fraværende. Norges bundne bistand, og lån og eksportkreditter til norske bedrifter, fikk uforutsette negative konsekvenser i en rekke utviklingsland, mens norske bedrifter tjente på tiltakene (Eriksen 1987: 167). Disse erfaringene, samt den kritiske bistandslitteraturen som utbredte seg fra 1970- og utover 1980-tallet og samfunnsteoretiske trender, lå til grunn for nedleggelsen av DUH i 1989.

Sammenhengen bistand hadde med utenrikspolitikken kom tydeligere til uttrykk i Stortingsmelding 11 fra 1989 enn før. Den introduserte et utvidet sikkerhetsbegrep og utviklingsbegrep (Meld. St. 11 (1989 – 1990)). En tettere sammenkobling av bistands- og utenrikspolitikken var nødvendig for å se feltene i sammenheng, og dermed holdes oppmerksom på hvordan norsk politikk andre områder kunne virke negativt eller positivt på effekten av bistandstiltak. I tråd med den idealistiske hypotesen fikk dette konsekvenser for bistandspolitikken, blant annet gjennom Norads nye strategi for 1990-tallet, «Norad i 90-åra». Strategien tok innover seg at utviklingsbegrepet hadde utvidet seg og at fattigdomsbekjempelse måtte ses på som et endelig mål i en komplisert sammenheng av faktorer fra menneskerettigheter til gode institusjoner (Norad 1990).

Utover 1990-tallet ble flere eksplisitt politiske satsninger viktigere bestanddeler i bistandspolitikken, ikke bare det sosioøkonomiske. Man skulle vektlegge demokrati, menneskerettigheter, fredelig konfliktløsning, organisasjonsliv, bærekraftig utvikling og økonomisk utvikling (Tamnes 1997). Dette viser at bistanden ble sett på som mer kompleks og sammenhengende med utenrikspolitikken, slik det hadde blitt tydelig at var nødvendig for å oppnå bedre effekt av fattigdomsbekjempende tiltak. Bistandspolitikken økende fokus på gode institusjoner gjenspeilet også hovedfunnene i forskning på bistandseffektivitet, slik H2 forutsetter. Det var på 1990-tallet at mottakeransvar først ble sentralt i norsk bistand, i tråd med tidens utviklingsforskning som pekte på risikoen for at bistandspenger kunne havne i hendene på korrupte ledere, eller føre til bistandsavhengighet (DiMaggio & Powell 1983; Burnside & Dollar 2000, 2004).

Under Bondevik-regjeringene i overgangen til 2000-tallet, ble bistanden i økende grad knyttet opp mot andre aspekter av Norges utenrikspolitikk, som våpeneksport, fredsdiplomati, og handelspolitikk. Disse tingene underbygger det idealistiske argumentet om at integrering av bistand i Utenriksdepartementet ikke må føre til en politikk mer basert på egeninteresser, men at det fører til en mer sammensatt politikk. Globaliseringsteoriene slo for alvor inn i bistandspolitikken under Bondeviks og Stoltenbergs første regjeringer. Ideelle mål, menneskerettigheter, giverlandsansvar og mottakeransvar i en global kontekst der internasjonalt samarbeid var sentralt, ble tydelig betonet.

Selv om forståelsen for konteksten rundt bistandsdonasjoner hadde utvidet seg, var bistandsapparatet fortsatt byråkratisk og komplisert, og dette ble sett på som en av grunnene til at flere tiltak var vanskelige å gjennomføre og ble mindre effektive. Daværende utviklingsminister Hilde Frafjord Johnson beskriver i personlig intervju bakgrunnen for reformen som ble gjennomført som svar på dette da hun satt som statsråd slik:

I min tid som utviklingsminister erfarte vi de uheldige effektene av å ha vanntette skott mellom UD og Norad, der bistand ble vurdert isolert fra den politiske utviklingen i samarbeidslandene. Reformen la opp til at politiske veivalg i fattige land og bistand måtte sees i sammenheng, noe som forutsatte at UD hadde det overordnede beslutningsansvaret (Frafjord Johnson 2017).

Stoltenbergs andre regjering, som inntok regjeringskontorene like etter denne reformen, betonet fortsatt ideelle målsetninger og internasjonalt samarbeid. I likhet med Bondevik-regjeringene arbeidet den for at det ikke ble stilt krav om økt privatisering ved sletting av gjeld og utbetaling av lån, og Norge slettet selv restene av u-landsgjelden fra den mislykkede skipseksportkampanjen fra 1970-tallet (Utenriksdepartementet 2006). Videreføringen av arbeidet for gjeldslette og avslutning av praksisen med bunden bistand er i tråd med Lumsdaines (1993) konklusjoner om at fattigdomsbekjempelse trumfer økonomiske interesser i bistandspolitikken. De satset også på bistandsvolum slik Sachs (2005) mener er viktig, og lanserte og nådde målet om å gi én prosent av BNI til bistand (Norad 2013). Engasjementet for tusenårsmålene og globale løsninger gjennom FN, der flere departementer og politikere samarbeidet tett blant annet innenfor satsningene helse og klima, kan også enkelt klassifiseres som basert på liberale verdier. De er også funderte i utviklingsforskningen, og Solheims fokus på å skape politiske prosesser ga de norske satsningene mye oppmerksomhet og bidro til å sette dagsordenen i bistandspolitikken. Det første også til at flere elementer ble trukket inn i utviklingspolitikken slik at den kunne bli mer kompleks og forstås i bedre sammenheng med utenrikspolitiske saker. Dette kan ha vært

enklerer for utviklingsministeren i UD å planlegge da han hadde fått mer makt over bevilgningene.

Samarbeidet mellom utviklingsministeren og utenriksministeren ble også tettere, etter at UD og utviklingsministeren som satt der overtok ansvaret for den bilaterale bistanden etter 2004. Selv om utenriksministeren hadde vært involvert i den bistandspolitiske satsningen i Afghanistan under Bondevik-regjeringen, konsentrerte utviklings- og utenriksministeren seg i stor grad om ulike saksfelt. Under Stoltenberg-regjeringen samarbeidet ministrene tett, og under Solberg-regjeringen ble begge rollene overtatt av en og samme person. Både under Stoltenberg-regjeringen og Solberg-regjeringen ble utviklingspolitikk og utenrikspolitikk drøftet sammen, i flere stortingsmeldinger som tematiserte alt fra menneskerettigheter til næringsliv og globalisering, konflikt og veivalg i utenrikspolitikken. Dette tyder på at disse regjeringene, der Utenriksdepartementet hadde fått mer makt over bistanden, så feltene som sammenknyttede. Både Stoltenberg- og Solberg-regjeringene fokuserte dessuten mye på offentlig-privat samarbeid og hvordan privat sektor kan involveres i utvikling, noe Bauer (1982) utpeker som sentralt for effektiv, forskningsbasert fattigdomsbekjempelse. Solberg-regjeringen har også løftet nærings-satsingen, som er en viktig del av Norsk utviklingspolitikk (Meld. St. 35 (2014–2015)). Børge Brendes gode overblikk over norsk politikk overfor andre land som utenriksminister kan i tillegg ha bidratt til at han klarte å gjøre alvor av vanskelige prioriteringer, og handle basert på det store bildet: Han gjennomførte en effektivitetsreform for å redusere antall land som mottar Norsk bistand, etter at gjentatte regjeringer ikke hadde klart å gjøre dette. Dette passer både med erfaringer fra evalueringer som pekte på at bistanden var for tynt spredt (OECD (2016) Riksrevisjonen 3:2 (2008–2009); Riksrevisjonen 3:9 (2014–2015)), og med idealistiske teorier om at det må gis nok midler til utviklingsland for at bistanden skal virke (Sachs 2005).

Alt dette samsvarer med indikatorene listet opp i tabell 4, og tyder på at H2 har forklaringskraft. Den historiske analysen har imidlertid også avdekket tydelige indikatorer på det motsatte.

[Realpolitikk og realistiske trekk ved norsk bistandspolitikk](#)

Selv om Norge gjorde en større innsats for å tilrettelegge for utvikling i den bredere utenrikspolitikken etter nedleggelsen av DUH, var det ikke fritt for spenninger mellom verdibaserte idealistiske mål og pragmatiske interessebaserte mål i perioden som fulgte.

Om bistanden skal forvaltes mer i tråd med det realistiske bistandssynet, vil den i økende grad brukes som et utenrikspolitisk verktøy for å promotere norske økonomiske interesser, sikkerhetsinteresser og status, eller brukes som et diplomatisk virkemiddel, som vist i tabell 4 over indikatorer på en mer realistisk bistandspolitikk.

Indikatorer på at bistanden har blitt brukt for å oppnå norske økonomiske interesser har vært til stede helt fra de tidligste bistandsprosjektene der norske bedrifters økonomiske interesser gikk på bekostning av utviklingslands interesser, gjennom blant annet bunden bistand og lån- og eksportkreditter. Men da det overordnede ansvaret for langsiktig bistand ble flyttet til UD med nedleggelsen av DUH, ble det mulig å foreta enkelte prioriteringer der også andre norske utenrikspolitiske interesser kunne fremmes med bistanden. Det var ikke bare utviklingsbegrepet som ble utvidet på 1990-tallet: også sikkerhetsbegrepet ble bredere, og bistand, nødhjelp, demokrati og menneskerettigheter og militær fredsbevaring ble diskutert som gjensidig forsterkende tiltak i en turbulent tid like etter den kalde krigens slutt (Meld. St. 51 (1991-1992); NOU 1995: 5; Meld. St. (1995-1996)). I begynnelsen av 1990-årenene ble det lagt vekt på nødhjelp og flyktninghjelp i Øst-Europa delvis på bekostning av programbasert bilateral utviklingshjelp til de tradisjonelle samarbeidslandene (Lægneid 1996). Bidraget til NATOs fredsstyrke IFOR ble bestemt betalt med bistandspenger i 1995. Dette er et eksempel på at bistanden ble brukt som verktøy for å oppnå et sikkerhetspolitisk mål for Norge etter at den hadde blitt mer integrert i UD, og en indikator på at H1 har forklaringskraft. Reaksjonene som kom på dette viser samtidig det foregikk en avveining mellom interessebaserte og verdibaserte mål, og at disse ble sett på som adskilte.

Under Bondevik- og Stoltenberg-regjeringene ser vi igjen flere indikatorer på at endringene i organiseringen av bistand førte til at bistanden i økende grad sammenfalt med militære interesser, slik Kisangani og Pickering (2015) har påpekt at bistand ofte gjør. Dette ble imidlertid ikke møtt med like kritiske røster som IFOR-bidraget fra bistandsbudsjettet på 1990-tallet, noe som tyder på at det ble mer aksept for å bruke bistand som utenrikspolitisk virkemiddel. Norge brukte store bistandssummer i land som Afghanistan og Irak, der Norge og NATO var involvert i militære operasjoner. Særlig Afghanistan har fått mye norsk bistand. Bistandsforskning viser at det er viktig å bygge opp gode institusjoner for å kunne bekjempe fattigdom (Doornbos 2001; Burnside & Dollar 2000, 2004), men Afghanistan-utvalgets nedslående rapport svekker denne begrunnelsen. Rapporten viste at det var svak oppfølging og kontroll av norsk bistand, og at bistanden bidro til et omfattende korrupsjonsproblem norske myndigheter var klare over. De politiske ambisjonene om å bidra

med et betydelig bistandsvolum var viktigere enn en bistandsfaglig vurdering av konsekvensene (NOU 2016: 8). Dette passer med indikatoren for H1 om at endringene i bistandens organisering gjorde at bistanden i større grad kunne brukes på tiltak i norsk sikkerhetspolitisk interesse.

Stoltenberg-regjeringen tiltrådte i 2005, like etter at bistandsforvaltningen hadde blitt omorganisert slik at UD fikk mer makt over bistanden. Med et stadig økende bistandsbudsjett hadde utviklingsminister Eirik Solheim mulighet til å sette inn en rekke nye tiltak og tematiske satsninger.

Stoltenberg-regjeringen understreket at de delene av utenrikspolitikken som normalt har vært assosiert med idealpolitikk ville bli nødvendige virkemidler og kompetanse for å fremme norske samfunnsinteresser. «Kompetanse innenfor utviklingspolitikk eller internasjonal institusjonsutvikling blir nyttig realpolitisk, mens militær innsats også kan få en viktig idealpolitisk dimensjon» (Meld. St. 15 (2008 – 2009): 20). Perspektivene uttrykt i denne stortingsmeldingen kom tydelig til uttrykk gjennom bistandspolitikken. Norsk støtte ble i økende grad strategisk knyttet opp mot land det var viktig for Norge å samarbeide med. Stoltenberg-regjeringen satset mye på land som var strategisk viktige for norsk næringsliv, som BRICS-landene (Prop. 1. St. (2011 – 2012): 32). Solheim argumenterte også for strategisk bruk av bistand i Vest-Afrika der fordi det «er et område der nye og tradisjonelle stormakter konkurrerer om knappe naturressurser» (Solheim 2007). Dette samsvarer med indikatoren for H1 om at bistand i økende grad blir brukt til å utvide Norges økonomiske innflytelse i fremvoksende markeder når den integreres i Utenriksdepartementet.

Stoltenberg-regjeringen tok også initiativ til flere storstilte store temasatsninger, som ga Norge mye oppmerksomhet internasjonalt, og bidro til at Norge kunne sette den utviklingspolitiske dagsordenen. Disse temasatsningene stred ikke mot konklusjoner dratt i bistandsforskningen, men gjenspeilet hvilke områder som ble ansett som viktige å satse på for utvikling. Flere av satsningene har samtidig blitt møtt med kritikk. Klima- og Skogbistanden, blant annet gitt til Brasil, har blitt kritisert for å ha blitt lansert med store summer uten analyser for hvordan tiltakene best kunne gjennomføres (DAC 2014). På tross av at Norge hadde så mange partnerland og satsningsområder at det gikk utover bistandens effektivitet, klarte heller ikke Stoltenberg-regjeringen å redusere antallet (Riksrevisjonen 3:2 (2008–2009)). Det kan tyde på at den politiske effekten og oppmerksomheten bistanden kunne gi var viktigere enn å ta grundig planlegge og gjennomføre bistanden som allerede ble gitt slik at

den kunne bli mer effektiv, eller redusere antall partnerland i henhold til bistandsforskningen. De nye satsningene ga også Norge, som en liten stat med sterk økonomi, internasjonal oppmerksomhet og «myk» makt, eller det Neumann og Carvalho (2015) og Morgenthau ([1948] 1978) kaller prestisje, en indikator som taler for H1.

Indikatoren om at bistanden i økende grad brukes som diplomatisk virkemiddel ser også ut til å være oppfylt. Det var Stoltenberg-regjeringen, som også har fått kritikk for det som ble karakterisert som en politisk belønning av land i Latin-Amerika (Vallersnes 2006: 2293), som først ga penger til Clinton-fondet. Dette skjedde etter at utenriksminister Gahr Støre som hadde et godt samarbeid med Solheim om utviklingspolitikken hadde deltatt på FN-konferansen i New York (Brunmark 2015). Bistand til Clinton-fondet ble imidlertid kraftig økt under Solberg-regjeringen etter at utenriksminister hadde vært på møte med organisasjonen i 2014 (Bergsaker 2016). Bistandspenger ble dermed blitt spredt ut til land Norge ikke har samarbeid med. Solberg-regjeringen har tatt et steg videre i integreringen av bistanden i UD ved å fjerne utviklingsministerposten. Dermed har det oppstått en rekke situasjoner der utenriksministeren har vært på statsbesøk for å promotere norske interesser, samtidig som han skal drive bistandspolitikk for de fattige i de samme landene. Det har ved flere anledninger blitt bevilget bistandsmidler i forbindelse med utenriksminister utenriksministerens statsbesøk (Vandapuye 2015). Et eksempel er at bistanden til Nigeria økte like etter at Brendes statssekretær Tone Skogen hadde vært på besøk i landet for å promotere norsk næringsliv (Utenriksdepartementet 2016f).

Analysen viser at der den tidligere bistanden tidligere hadde kommet norsk eksport og næringsliv til gode, har den etter hvert i økende grad blitt brukt til andre typer tiltak som fremmer norske utenrikspolitiske interesser, først innenfor det sikkerhetspolitiske området. Nettopp sikkerhetspolitikk har vært en dominerende faktor i Solberg-regjeringens bistandspolitikk, men med færre oppglødde diskusjonene på Stortinget enn de som oppstod om IFOR-bidraget under Brundtland. Sårbare stater og migrasjon har vært det sentrale temaer i Solberg-regjeringens utviklingssatsning, og seks sårbare stater ble utnevnt til fokusland. Dette har vekselvis blitt argumentert for i en sikkerhetspolitisk kontekst (Solberg 2015: 163). Bistanden har blitt rettet mot stabiliserende tiltak i stater i nærhet til Europa, hvis stabilitet er viktig for Norges sikkerhet og suverenitet. I Norads evalueringer har denne bistanden blitt kritisert for et å ikke skille godt nok mellom sikkerhetspolitikk og humanitære prinsipper (Norad 2016). Riksrevisjonen har tidligere pekt på uklare styringslinjer, lite veiledning om arbeid med styresett og antikorrupsjon og manglende strategisk innretning (Riksrevisjonen

3:9 (2014 –2015): 8). Nettopp slike faktorer har blitt utpekt som grunnleggende for at bistand til svake stater skal kunne fungere (Doornbos 2001). Dette tyder på at den sikkerhetspolitiske indikatoren på H1 har blitt forsterket med Solberg-regjeringen.

Solberg-regjeringen har også løftet næringsssatsingen, som er en viktig del av Norsk utviklingspolitikk (Meld. St. 35 (2014–2015)). Men samtidig som det finnes gode argumenter for å utvikle det private næringslivet i utviklingsland (Bauer 1981), har styringsdokumentene for bistand til godt styresett som skal ligge til grunn for næringsutviklingen vært utydelige (Riksrevisjonen 3:9 (2014 – 2015), og som vist har ikke retningslinjene alltid vært fulgt. Denne analysen dokumenter en rekke konflikter mellom interesser av å promotere norsk næringsliv og utviklingslands økonomiske interesser gjennom hele den norske bistandshistorien, selv etter den tidlige norske bistanden som ble sett på som mer ukomplisert. Kontroversene rundt Ofu-bistanden opprettet i 2004 eksemplifiserer at Norge, på tross av endringer i bistanden som skulle bidra til å se politikken i større sammenheng, har forvaltet bistanden på måter som gjør at den har kommet til gode for norsk næringsliv på bekostning av utviklingslands interesser. Selv om det institusjonsteoretiske argumentet fremholder at det er viktig å bygge opp gode institusjoner for å forvalte ressurser, fritar det ikke Norge for å ta hensyn til andre faglige prinsipper etablert i utviklingsforskningen om idealistiske prinsipper skal følges. Det svært viktig å gå varsomt frem for å unngå å bidra til at bistandspengene går til å legitimere dårlige styresett, ender hos korruperte ledere og ikke når de fattige, om midler skal brukes på land med svake institusjoner (Doornbos 2001). På tross av at de norske Ofu-prosjektene har klima, menneskerettigheter, kvinners rettigheter og antikorrupsjon som tverrgående hensyn (Utenriksdepartementet 2016b), har de blitt kritisert for å bidra til å holde korruperte eliter ved makten (Lund 2013; Gjerdåker 2013). Tiltak innenfor Ofu-programmet bærer preg av det Chang (2007) peker på, der donorland høster frukter av å dominere prosesser som ender opp med å gjøre med skade enn godt. Saker som den om den hemmeligstemplede Norad-rapporten lekket under Solberg-regjeringen der det ble slått fast at norsk bistand til oljedepartementet i Angola ikke ga mulighet for redusert fattigdom i landet, men hadde hjulpet Statoil til å få oljelisenser, understreker dette (Ekeberg 2016). Strømmen og de Soysa (2011) finner at Norge strategisk kjøper innflytelse i land med problematiske styresett og regimer på måter som ikke kan begrunnes etisk eller moralsk. De samme utfordringene i kombinasjonen av et UD som jobber for norske bedrifters økonomiske interesser og utviklingspolitikk i fattige lands interesser ble satt på spissen av Desenvix-saken

i mellominntektslandet Brasil, som har vært et av de landene som har mottatt mest norsk bistand, under Stoltenberg-regjeringen.

Alle de fire indikatorene på en mer realistisk fundert utviklingspolitikk som beskrevet i tabell 4 kommer til uttrykk under Stoltenberg-regjeringen. Det gjør de også enda tydeligere under Solberg-regjeringen, som valgte å kutte utviklingsministerposten og la utenriksministeren sitte med ansvaret for bistandspolitikken, på tross av en forsknings- og erfaringsbasert innsats for å kutte bistandsland og -kategorier.

Noe som virkelig skiller seg ut under Solberg-regjeringen, er mengden bistandskroner brukt på flyktningtiltak i Norge, som ikke på noen måte samsvarer med idealistiske, verdibaserte mål om fattigdomsbekjempelse. Nærmere én av fem bistandskroner gikk i 2016 til mottak av flyktninger i Norge (Rønning 2016), og dette kan derfor ses på som en viktig del av norsk bistandspolitikkk under denne regjeringen.

[Norsk bistandspolitikkk i spenn: Mellom realpolitikk og idealisme](#)

Gjennomgangene av H1 og H2 viser at norsk bistand har blitt brukt til å følge flere realpolitiske mål jo mer bistanden har blitt integrert i Utenriksdepartementet. Men er det i det hele tatt mulig å ha en apolitisk, forskningsbasert bistandspolitikkk? Og er det mulig at bistandspolitikken har blitt grundigere og bedre for fattigdomsbekjempelse, samtidig som vi har sett flere realpolitiske tiltak?

Gjennomgangen av indikasjonene på en fortsatt idealistisk utviklingspolitikk viser at bistanden ble mer kompleks og samordnet med utenrikspolitikken da man først hadde sett nødvendigheten av å integrere politikkkfeltene. Samtidig har politikken gradvis fått flere realpolitiske elementer. De siste to regjeringene er likevel ikke de første som har brukt bistanden til saker som har vært politisk interessante for Norge. «Det første man må gjøre er å avlive myten om at det er noe nytt at det er en kobling mellom utenrikspolitikkk og bistand – det har det alltid vært. Forholdet har alltid vært sammensatt», understreker Norad-direktør Jon Lomøy i intervju. Han viser til samarbeidet med afrikanske land på 1970-tallet som et tidlig eksempel: «I den perioden var viktige deler av norsk bistand begrunnet ut fra vårt støtte til den internasjonale kampen mot apartheid» (Lomøy 2017). Det er sant at bistanden aldri har vært apolitisk. Bistanden har alltid vært preget av bistandspolitiske trender, hvilke saker som får politisk fokus, og av Norges handlingsrom i det internasjonale systemet. At Norge måtte avslutte bistandsprosjektene med Cuba på 1970-tallet etter press fra USA er et

eksempel på det sistnevnte. Det er heller ikke noe krav at bistanden skal være apolitisk for at den skal være grunnet i et idealistisk mål om fattigdomsbekjempelse. Bistandsdonorer må til enhver tid forholde seg til det rådende verdenssynet, kunnskapen om hva slags bistand som fungerer og Norges handlingsrom i utviklingspolitikken. Det som derimot har forandret seg, er definisjonen på hva bistandspenger kan gå til. Den ser ut til å ha blitt utvidet mer og mer etter hvert som bistanden har blitt mer integrert i Utenriksdepartementet.

På spørsmål om man kan ha en bistandspolitikk som både fremmer norske interesser og bekjemper fattigdom basert på faglige prinsipper samtidig, svarer tidligere utviklingsminister Hilde Frafjord Johnson blankt nei: «Utviklingspolitikk og utenrikspolitikk er to helt forskjellige ting. Utviklings- og bistandspolitikk har som mål å bekjempe fattigdom. Utenrikspolitikk skal ivare ta Norges interesser og en del globale formål. Disse to formålene bør ikke blandes sammen» forklarer hun i intervju og utdyper: «Dersom en regjering ønsker å bruke bistandsbudsjettet som en utenrikspolitisk godtepose er det selvsagt mulig, så lenge støtten går til land som er ODA-godkjent. Men det er definitivt ikke ønskelig» (Frafjord Johnson 2017). En slik metafor ser likevel ut til å ha blitt mer passende for det norske bistandsbudsjettet.

Enkeltprioriteringene av sikkerhetspolitiske interesser fremfor fattigdomsbekjempelse på 1990-tallet som del av en bistandspolitikk ellers som i stor grad var fundert i det liberale, idealistiske bistandssynet, ble møtt med stor kritikk. Etter hvert har flere og flere satsninger prioritert forskjellige typer utenrikspolitiske interesser framfor utviklingslandenes, og dette har blitt en mer naturlig og integrert del av bistandspolitikk. Bistand har blitt et av flere verktøy i den utenrikspolitiske porteføljen, som kan brukes til å oppnå flere typer mål. Under Solberg-regjeringen har bistandsbegrepet blitt så bredt at store deler av bistanden til og med kan gå til tiltak i Norge.

Begrunnelsene for omorganiseringene som har blitt gjort i den norske bistandsadministrasjonen har vært at bistand og utenrikspolitikk bør ses i bedre sammenheng for at bistanden skal fungere som middel for å bekjempe fattigdom. Omorganiseringene har til en viss grad også hatt denne effekten, til støtte for H2. I tidlig norsk bistandshistorie så man først på bistanden som ukomplisert, noe som fikk mange negative konsekvenser for utviklingslandene. Etter hvert har bistandsforskningen pekt på bistand som én del av et komplisert sett med faktorer nødvendige for utvikling, og dette ble i større grad tatt til følge etter hvert som bistanden ble mer integrert i Utenriksdepartementet. Dermed var det

nødvendig å se bistand mer i sammenheng med utviklingspolitikken for å oppnå mer effektiv fattigdomsbekjempelse. Det ble vedtatt flere politiske, som stod i kontrast til tidligere tiders enklere løsninger, der man tok innover seg kompleksiteten i hva som må til for å oppnå fattigdomsbekjempelse. Men etter hvert som UD har fått mer makt over bistandspolitikken, har også muligheten til å bruke bistanden som utenrikspolitisk verktøy økt. Flere interessebaserte, realpolitiske mål har derfor blitt prioritert i bistandspolitikken.

Aslak Brun, direktør i UD's seksjon for utviklingspolitikk, understreker at norsk bistand kun utgjør 3,5 prosent av verdens totale bistand, og at det finnes store utfordringer som ikke kan løses med bistand, men der bistand kan være en viktig bidragsyter til god politikkendring:

Vi kan ikke faglig argumentere for at den kronen som ble brukt på utdanning burde bli brukt på helse. Hvordan man skal prioritere er politikk, det er ikke fag. Jeg tror ikke det finnes en apolitisk, faglig basert utviklingspolitikk», sier han (Brun 2017).

Det er interessant at lederen for Utenriksdepartementets utviklingsseksjon hevder at prioriteringer i bistanden er politikk og ikke fag. Dette kan stemme når det kommer til hvilke globale temasatsninger Norge skal velge seg: Det er vanskelig å sette helse opp mot utdanning. Det finnes derimot en hel del faglige argumenter for hvilke stater norsk bistand kan bidra til fattigdomsbekjempelse i, hvor Norge kan hjelpe mest effektivt med hva, og hvordan denne bistanden bør utformes for å ikke bidra til mer korrupsjon, slik som har skjedd i Afghanistan, eller til å legitimere autoritære regimer, slik som har skjedd med Ofu-bistand som har blitt distribuert til oljerike land med autoritære og korrupte styringsmakter. På spørsmål om det oppstår konflikter mellom norske interesser og bistand basert på faglige prinsipper svarer Brun:

I min tid har jeg ikke opplevd at vi har sittet i en konflikt der man har hatt et sterkt utenrikspolitisk ønske som har medført at vi har tenkt på muligheter til å bruke bistandspenger på noe som faglig sett ikke burde finansieres som bistand. Vi gir bistand innenfor regelverket (Brun 2017).

Samtidig er definisjonen av hva som kan brukes til å oppnå fattigdomsbekjempelse så uklar at tiltak som er i norske interesser enkelt kan begrunnes i fattigdomsbekjempelse, fordi alt fra klima og helse, til offentlig sektor i oljeland, til forskjellige kulturtiltak, eller stabiliseringstiltak mot migrasjon kan sies å virke mot dette målet. Lønnsomt samarbeid med kraftsektoren i Brasil er i Norges interesse, men kan begrunnes i fattigdomsbekjempelse fordi det er en del av klimasatsningen, og klimaendringer kan føre til mer fattigdom.

Stabiliseringstiltak i svake stater i nærhet til Europa er i Norges interesse, men kan begrunnes

med fattigdomsbekjempelse, fordi konflikt leder til fattigdom. I bunn og grunn kan de fleste utenrikspolitiske satsninger de fleste steder i verden begrunnes i fattigdomsbekjempelse.

VGs avsløring i juni 2017 er et godt eksempel på denne tendensen: En norsk ambassadør i Indonesia bevilget hele 1,4 millioner til en kvinne han hadde innledet et forhold med.

Grunnen til at han kunne bevilge så mye penger til kvinnen, var at hun drev kulturprosjekter der norske litteraturverk skulle gjøres kjent i Jakarta. Dette skulle lede til debatt om avskoging, og kunne dermed finansieres over bistandsbudsjettet (Widerøe et al. 2017).

Kulturprosjektet i seg selv er også i tråd med målene om kultursatsning skissert i Stortingsmelding 19 under Stoltenbergs andre regjering (Meld. St. 19 (2012 – 2013)). På tross av at Norge har lang erfaring som donor, og at det finnes store mengder forskning på bistandseffektivitet- og oppfølging, kan det virke som om at UD ikke har tydelige eller spissede styringsverktøy for hvilke tiltak som faktisk bidrar til å redusere fattigdom, og hvordan man skal føre kontroll med tiltakene som settes inn, noe som har blitt påpekt i tidligere evalueringer (Riksrevisjonen 3:9 (2014 –2015)).

Evalueringsdirektør Per Øyvind Bastøe i Norad, som har hatt stillingen fra 2016, forteller under personlig intervju at man i Norsk bistand for lett hopper på nye initiativer og velger virkemidler man kjenner fra før, uten å tenke seg om det er det riktige virkemiddelet for å oppnå det vi ønsker:

Finansdepartementet har nylig innført en utredningsinstruks for hele regjeringen. Altså skal man utrede konsekvenser og risiko på store investeringer. Men UD er unntatt fra denne instruksjonen. Man investerer flere tusen millioner uten å ha gjort en skikkelig analyse av om den investeringen er en god investering eller ikke» (Bastøe 2017).

Om et bistandspolitisk tiltak kan være realpolitisk nyttig, ser det ut til at det blir enklere å hoppe på slike tiltak når UD har fått mer makt over bistandspolitikken.

Fattigdomsbekjempelse er fortsatt hovedmålet med norsk bistandspolitikk, men avstanden mellom politikken Norge fører og intensjonen om fattigdomsbekjempelse har blitt lenger når Norge har andre interessebaserte mål man også ønsker å oppnå med bistandssatsningene.

Selv om bedre sammenheng mellom bistand- og utenrikspolitikk kan føre til en mer kompleks politikk som bedre kan svare på utfordringene fattigdomsbekjempelse innebærer, er realpolitiske mål sentrale i utenrikspolitikken. Muligheten til å forfølge slike mål også i bistandspolitikken øker når UD overtar mer av styringen. De realpolitiske målene får en større rolle i bistandspolitikken, som er så fleksibel og komplisert at det meste kan tenkes på

som et bidrag til fattigdomsbekjempelse. Dette kan gå på bekostning av mål og prioriteringer knyttet til effektiv fattigdomsbekjempelse.

At bistanden i større grad ses på noe som kan brukes til å forfølge flere norske interesser kan ha sammenheng med at rutiner, prosesser, ansvarsområder og ikke minst grunntenkningen Utenriksdepartementet er annerledes enn den var da Norad hadde mer politisk makt over beslutningene, i tråd med Allison's (1969) organisasjonsprosessmodell. Dette betyr ikke at fattigdomsbekjempelse ikke er det langsiktige målet med bistanden: Intensjonene er nok likevel at bistanden skal lede til dette til slutt.

På samme måte som norsk utenrikspolitikk på det filosofiske plan er overveiende nasjonal-liberal (Leira 2013), er norsk bistandspolitikk overordnet liberal idealistisk, noe som reflekteres i hvordan man beskriver og begrunner bistandspolitikken. Men i utenrikspolitikken finnes det også tydelige realpolitiske og strategiske elementer i den praktiske politikken. Flere slike elementer blir også viktige i bistandspolitikken, etter hvert som den integreres inn under Utenriksdepartementet. Disse elementene kan forklares med en klassisk realistisk bistandsforståelse der bistand ses på som et utenrikspolitisk verktøy, men ikke med idealisme. Dermed korrelerer den organisatoriske integreringen av bistand i Utenriksdepartementet med prioritering av flere realistiske mål i bistandspolitikken.

Jeg forkaster derfor H2: *Etter at bistanden ar blitt mer integrert i Utenriksdepartementet, forklares bistandspolitikken fortsatt best fra et liberalt idealistisk perspektiv.*

Jeg beholder hovedhypotesen, H1: *Jo mer bistanden har blitt integrert i Utenriksdepartementet, jo mer kan bistandspolitikkens mål forklares fra et realistisk perspektiv.*

6.1.2 Hva med innenrikspolitikken?

Denne analysen har belyst balansen mellom idealisme og realisme i norsk bistandspolitikk over tid, sett i sammenheng med bistandens organisering. Spørsmålet har vært om organiseringen er relevant for balansen mellom realistiske og idealistiske bistandsmål, og det har kommet fram at den er det, fordi bistanden i økende grad kan brukes som et variert utenrikspolitisk verktøy når den integreres i Utenriksdepartementet.

En av tingene som begrenser forklaringskraften til ny-realismen når det kommer til hvilke mål som er i fokus i norsk bistandspolitikk, er at den overser av variabler fra innenrikspolitikken i det hele tatt kan være med i bildet. Dette omfatter blant annet den

endrede organiseringen av bistandspolitikken, som denne analysen bekrefter at har vært avgjørende. En annen konsekvens av at bistanden har blitt mer integrert i Utenriksdepartementet er samtidig at den politiske ledelsen i UD har fått mer makt over midlene. Det bør dermed ikke overses at andre variabler fra innenrikspolitikken også kan være med i det større bildet som forklarer hvilke mål som blir prioritert i bistandspolitikken, utover de organisatoriske endringene og institusjonenes ulike måter å utforme politikk på. Dette belyser begrensningene til denne studien, som bare tar for seg overordnet organisering og balansen mellom idealisme og realisme.

Denne analysen har ikke fokusert på de politiske plattformene til regjeringene som har sittet med makten over bistands- og utenrikspolitikken i særlig stor grad, og har heller vist hvordan endret organisering åpner for at bistanden kan brukes på nye måter. Samtidig kommer det fram at sittende regjeringers politiske perspektiv på hva bistanden helst bør brukes til har en innvirkning på hvordan bistanden distribueres. Bistanden Norge valgte å gi til Cuba tross Norges politiske bindinger til USA på 1970-tallet, påvirket av venstresiden i norsk politikk, er et godt eksempel på dette. Det samme er Bondeviks andre regjerings givrelandsorientering og fokus på mottakeransvar, så vel som de mer omstridte økte bidragene til misjonsorganisasjoner. KrF er et kristent parti. De er også et parti som legger stor vekt på bistand som felt, og Frafjord Johnsons globale engasjement for fattigdomsbekjempelse er nok drevet av partiets ideologi. Fremskrittspartiet er et av de mest bistandskritiske partiene, noe som illustreres av Tybring-Gjeddes direkte formulering på stortinget i 2015: «Man sier at bistand virker – men hva virker det til, da? [...] Handel virker. Det er det man må satse på fremover – ikke øke bistanden fordi man prøver å være snill» (Innst. St. 101 (2015 – 016): Sak 3). Asyl- og innvandringspolitikk er også en kjernesak for FrP. Dermed er det ikke overraskende at en regjering med Frp vil ønske å bruke bistandsmidler på asyltiltak i Norge under en flyktningkrise, særlig når de er skeptiske til effekten av bistand for fattigdomsbekjempelse. Partiene har ulik tro på effekten av ulike tiltak etter hva slags ideologi de har, noe Krf, Sv og SVs samlede motstand mot internasjonale strukturkrav som Ap, H og V var for på 1990-tallet viser (Innst. St. 155 (1994-1995)).

Allison (1969:707) legger i sin byråkratiske politikk-modell vekt på at byråkrater og politikere ikke kun fokuserer på en enkelt strategisk problemstilling, men er påvirket av personlige og organisatoriske mål, og oppfatninger av hva som er rett og galt (ibid). Her kan også Eirik Solheims rolle som både klima- og miljøminister og utviklingsminister trekkes inn som en forklaring på hvorfor han fokuserte så mye på miljøbistand i sin periode, ved siden av

at han er SV-politiker. Hva som blir prioritert i bistanden kan avhenge av hva som er viktig innenrikspolitisk, og hva partiene og personene som sitter med makt anser som viktig. For Solberg-regjeringen har det vært politisk viktig å stoppe migrasjonsstrømmer fra stater i nærhet til Europa. For Stoltenberg-regjeringen som den globale miljø-satsingen var viktig for, var det viktig å sørge for tilfang av ressurser til skog- og klimasatsningen som ga Norge stor internasjonal oppmerksomhet.

Disse funnene motstrider likevel ikke konklusjonen om at H1 består. Analysen har vist at når bistanden integreres i Utenriksdepartementet, utvides forståelsen for hva bistand kan brukes til. Bistanden kan brukes som utenrikspolitisk, og etter hvert innenrikspolitisk, verktøy på bekostning av idealpolitisk langsiktig fattigdomsbekjempelse, og denne måten å bruke bistand på er mer i tråd med det realistiske bistandssynet. En Høyre-Frp regjering ville ikke hatt like stor frihet til å gjennomføre de prioriteringene av asyl- og migrasjonspolitikk i bistanden som har blitt gjort fra 2013 til 2017 uten at UD hadde fått mer makt over bistanden. Krf, ofte omtalt som et bistandsparti, har vært ideologisk opptatte av å være rausere donorer til de fattige, og det er mulig at bistandspolitikken under Bondevik-regjeringen kunne blitt brukt mer fleksibelt. Samtidig ble de realpolitiske tendensene fortsatt tydeligere med denne regjeringen der UD hadde fått økt makt over bistanden, gjennom at de trappet opp bistanden ved siden av militære tiltak til Afghanistan i 2001. Det var også de som opprettet den kontroversielle Ofu-satsningen. Dette viser at denne trenden kommer til syne uavhengig av partienes ideologiske overbevisning, selv om det kommer ulikt til uttrykk.

Integreringen i UD gir **mulighet** til å bruke bistanden som **middel** til å oppnå et variert sett med interessebaserte, i tillegg til partipolitisk viktige **mål**.

6.3 Solberg-regjeringen: Et brudd i norsk bistandspolitikk?

Analysen av norsk bistandspolitikk over tid, viser at politikken har skiftet mot å bli mer interessebasert jo mer av styringen som har blitt overtatt av UD, noe som bekrefter oppgavens hovedhypotese. Analysen viser også at bistandspolitikken aldri har vært utelukkende realistisk eller idealistisk, men at det alltid har vært elementer av begge deler. Balansen mellom målene har skiftet mot det realistiske i takt med integreringen i UD.

Solberg-regjeringen er den som har gått lengst i å integrere bistanden i utenrikspolitikken, og det er denne regjeringens bistandspolitikk som er enklest å forklare fra et realistisk perspektiv. Underhypotesen til H1 hevder at: *Solberg- regjeringen uten utviklingsminister representerer et brudd der tyngdepunktet bistandspolitikken i har skiftet fra idealisme til realisme.*

Skiller Solberg-regjeringens bistandspolitikk seg så mye ut fra tidligere bistandspolitikk at den kan ses på som et brudd?

Det som skiller seg klart ut i Solberg-regjeringens utviklingspolitikk, er at det har blitt brukt så store summer bistandspenger i Norge. Disse har gått til nasjonale flykntingiltak, og bistandsbudsjettet har på det viset blitt brukt ikke bare som utenrikspolitisk, men også innenrikspolitisk verktøy. Dette er et av få bistandstiltak som faktisk ikke kan begrunnes med fattigdomsbekjempelse. Bistanden ble brukt til å lette økonomisk trykk for Solberg-regjeringen i en periode der stor migrasjon til Norge skapte mange innenrikspolitiske utfordringer. Øyvind Eggen, forsker og tidligere evalueringsdirektør i Norad fra 2013 til 2016, mener bistanden har blitt brukt som et utenrikspolitisk verktøy i stor grad under Solberg-regjeringen: «Det har kommet til uttrykk i høyeste grad, og det har kommet til uttrykk i sterkere grad enn tidligere gjennom at man enda mer ukritisk bruker utviklingspolitikken og særlig bistanden til nye ting», forteller han i personlig intervju (Eggen 2017).

Fjerningen av utviklingsministerposten kan ha hatt en innvirkning på hva som prioriteres, fordi utenriksministeren i hovedsak driver med utenrikspolitikk og skal snakke utenrikspolitikkens sak. Utenrikspolitikken har som kjent en hovedmålsetning om å fremme og bevare norske interesser, en målsetning som ikke deles med idealistisk bistandspolitikk. Eggen forteller at han først så det som fornuftig å fjerne utviklingsministerposten, men raskt angret på det fordi han undervurderte den praktiske konsekvensen av to ting: Det ene var det samme som en rekke frivillige organisasjoner påpekte da det ble kjent at utenriksministeren skulle overta ansvaret for hele bistandsporteføljen: at politikfeltet er for stor for en minister: «Når man da velger er blir det egeninteressene som bestemmer. For det er tross alt det viktigste for UD» (Eggen 2017).

Han gjorde seg også opp en annen erfaring basert på hvordan han hadde jobbet tett opp mot UD:

Jeg undervurderte hvor viktig det er at det finnes noen som har som jobb å snakke bare om de utviklingspolitiske interessene. Det gjør noe med dynamikken i interne diskusjoner og til syvende og sist tenkningen når man skal tenke kompromiss hele tiden. Det blir mindre bevissthet om at [de bistandspolitiske og utenrikspolitiske] interessene kan være i konflikt (ibid).

Dette samsvarer godt med Allison's (1969:700) teori om at organisasjonsprosesser, overlapp av ansvarsområder, tenkning i organisasjoner og fastlåste rutiner har innvirkning på utfallet av en statlig beslutning. Fjerningen av utviklingsministerposten kan ha styrket de realpolitiske interessene i bistanden, fordi utfordringene i forholdet mellom norske interesser og fattigdomsbekjempelse i bistanden og skillet mellom disse ble mindre synlig.

I dag er det, ifølge avdelingsdirektør Aslak Brun, tolv ansatte i UD's seksjon for utviklingspolitikk som bare jobber med utvikling, mens «flere andre jobber med utvikling, bilaterale forbindelser, handel og andre ting» (Brun 2017). Slik har det ikke alltid vært. Det var først i 2004 at UD overtok ansvaret for den bilaterale bistanden og Norad-ambassadene ble bemannet av UD. Omorganiseringen skulle modernisere bistandsforvaltningen og sikre effektivitet og kvalitet (Prop 1 St. (2003–2004)).

Omorganiseringen ble foretatt på bakgrunn av en ECON-rapport fra 2003 som foreslo enten en full integrering av Norad i et utvidet utenriksdepartement, eller en rendyrking av UD's funksjon som policyutvikler og et styrket direktorat (Innst. Budsj. 3 (2003-2004): Sak 4.1.8). Hilde Frafjord Johnson, som var utviklingsminister da reformen ble planlagt og satt i gang, forteller at regjeringen fattet sine beslutninger etter uformelle konsultasjoner med alle partiene på stortinget. Intensjonen var at det skulle opprettes en utviklingspillar i UD der utviklingskompetansen skulle sitte, men denne ble ikke opprettet (Frafjord Johnson 2017).

«Jeg advarte veldig sterkt mot en mellomløsning. Men UD har villet beholde ansvaret for det humanitære feltet, og dermed greide man ikke å få det integrert» forteller evalueringsdirektør Per Øyvind Bastøe i Norad som også var medforfatter av ECON-rapporten fra 2003 under personlig intervju.

Det var Stoltenbergs andre regjering som tok over etter at denne omfattende reformen ble gjennomført. Denne analysen har vist at alle indikasjonene på en mer interessebasert utviklingspolitikk brukt her, kom tydeligere til syne med denne regjeringen enn tidligere. Bistanden ble særlig brukt til å skape oppmerksomhet om saker som var viktige for Norge og

øke Norges status, samt å utvide Norges innflytelse oppfordre til politiske prosesser i Norges interesse. Retorikken om utviklingspolitikk endret seg også. Utviklingsministeren snakket om «strategisk bruk av bistand i Vest-Afrika» der Norge hadde økonomiske interesser om å få tilgang på naturressurser (Solheim 2007), og han hadde et fokus på å bruke bistanden til å «skape politiske prosesser» (Solheim 2011), selv om dette betydde at norsk bistand ble spredt ut over flere land. Regjeringen poengterte også selv i en stortingsmelding at «De delene av utenrikspolitikken som normalt har vært assosiert med idealpolitikk blir nødvendige virkemidler og kompetanse for å fremme norske samfunnsinteresser» (Meld. St. 15 (2008 – 2009): 85).

Erfaringene fra integreringen av bistanden i Utenriksdepartementet, viser at det enkle bildet som ble tegnet opp av norsk bistand i de tidligere årene har blitt stadig med komplekst. Tidlig bistand ble i høyeste grad ble brukt for å fremme norske økonomiske interesser, men uten at det ble sett på som at dette ville gå på bekostning av utviklingslandene. Etter at dette ble tatt til følge, og prosessen med å integrere bistanden i UD skjød fart på 1990-tallet, var balansegangen mellom å prioritere norske interesser og å drive bistand i mottakerlands interesser fortsatt være vanskelig

Nye interesser innenfor sikkerhetspolitikken ble fremmet med norsk bistand. Likevel viste de store motsetningene mot at bistandspengene skulle brukes på tiltak i norsk sikkerhetsinteresse, som IFOR-finansieringen, at bistands- og utenrikspolitikken hadde separate mål og ikke bare ble sett på som to sider av samme sak. Dette selv om man i større grad enn før så utviklings- og utenrikspolitik som sammenflettede politikkområder. Under Bondevik-regjeringen gikk bistand til å støtte om den sivile delen av invasjonen i Afghanistan, og Ofu-bistanden som styrket Norge og norsk industris kontakt med oljeproduserende fattige land ble opprettet. Men også Bondevik-regjeringen hadde en idealistisk grunntone i bistandspolitikken, og vektla overveiende fattige lands interesser fremfor realpolitiske saker. På samme tid kom tematiske satsningsområder som ikke bare var sosioøkonomiske eller ideologiske, men eksplisitt politiske, klart til uttrykk i Norsk bistandspolitik på 1990- og starten av 2000-tallet. Disse tingene preget bistandspolitikken. Dermed førte integreringen av bistand i Utenriksdepartementet til både flere realpolitiske enkeltprioriteringer i bistanden, og at man tok innover seg nødvendigheten av å se bistanden som del av flere faktorer for fattigdomsbekjempelse i en større sammenheng. Denne forståelsen for at bistand er komplekst, som tidligere var fraværende, er en sentral del av effektiv fattigdomsbekjempelse i et idealistisk perspektiv.

Før reformen av bistandspolitikken i 2004 førte integreringen av bistanden i utenrikspolitikken til en mer kompleks politikk som fortsatt hadde hovedvekt på idealistiske mål om fattigdomsbekjempelse, selv om det var noen utfordringer med byråkratisk styring. Etter reformen begynte man for alvor å bruke bistanden på en måte som satte norske interesser i sentrum fremfor utviklingslandenes. Bistand ble i større grad brukt som verktøy for å oppnå norske interesser. Alle de fire indikatorene på en mer interessebasert utviklingspolitikk som vist i tabell 4, innenfor status, suverenitet, økonomisk innflytelse og prioritering av nasjonale næringslivsinteresser, kom til uttrykk under Stoltenbergs andre regjering. Det viktigste er imidlertid ikke enkelttiltakene: forståelsen av hvordan bistand kunne brukes endret seg, og man begynte å snakke om å bruke bistanden strategisk for å oppnå mål som var strategisk viktige for Norge, noe man ikke hadde gjort tidligere. Dette påpeker også Kathrine Raadim i Norsk folkehjelp under intervju:

Retorikken om at det å gi bistand er i vår egen interesse startet da Støre var utenriksminister. Men det er en klar dreining med Børge Brende der man definerer interesse på en annen måte. Man kobler bistand mot hvor man er interessert sikkerhetspolitisk (Raadim 2017)

Dette viser et skift i spenningen mellom interesser og idealer i norsk bistandspolitik. Bistanden ble en del av den utenrikspolitiske verktøykassen. Eggen kommer med et liknende poeng som Raadim om Stoltenberg-regjeringens bruk av bistand som politisk markering:

De bruke bistanden til de grader til politiske markeringsformål når det kom til helse og klima- og skog. Men begge deler var innenfor en noenlunde sunn tenkning om hva bistanden kan brukes til. Selv om [å markere seg politisk] alltid har vært en integrert del av norsk utenrikspolitikk, etablerte Stoltenberg-regjeringen en ny måte å tenke på dette på der de brukte det strategisk (Eggen 2017).

Dette reflekteres også i funnene i denne analysen. Det er *dette* som bør defineres som bruddet i norsk bistandspolitik: Under Stoltenberg-regjeringen fikk man en ny forståelse for bistanden, som i større grad samsvarer med det realistiske bistandssynet, som ser bistanden som et av flere verktøy i utenrikspolitikken. Samtidig er norsk uttalt bistandspolitik overordnet liberal idealistisk på det filosofiske plan.

Med Solberg-regjeringen har definisjonen på hva bistandspolitikken som verktøy kan brukes til utvidet seg kraftig, og bistanden er mer interessedrevet enn noen gang.

Utviklingspolitikken har til og med blitt brukt til innenrikspolitiske formål. Ettersom de fleste tiltak kan defineres som tiltak som til slutt skal bidra til fattigdomsbekjempelse, er det lett å bruke bistanden som et fleksibelt utenrikspolitisk verktøy. Det har blitt lettere etter hvert som

skillene mellom de utenriks- og utviklingspolitiske interessene har blitt hvisket ut, gjennom at bistanden har blitt integrert inn i Utenriksdepartementet. Solberg-regjeringen uten utviklingsminister har brukt bistanden fleksibelt, men tenkningen om at bistanden i stor grad kunne brukes som verktøy for å oppnå mål i norske interesser ble etablert allerede etter omorganiseringen av norsk bistand i 2004.

Jeg forkaster derfor underhypotesen til H1: *Solberg- regjeringen uten utviklingsminister representerer et brudd der tyngdepunktet bistandspolitikken i har skiftet fra idealisme til realisme.*

Og konkluderer med at det var under Stoltenbergs andre regjering, der effektene av bistandsreformen fra 2004 ble tydelige, at tyngdepunktet i bistandspolitikken skiftet fra idealisme til realisme. Solberg-regjeringen representerer en tydelig forsterkning av denne trenden. Stoltenbergs andre regjering representerer derfor et brudd der tyngdepunktet i bistandspolitikken har skiftet fra idealisme til realisme.

6.4 Konklusjon

Norsk bistandspolitikk har alltid eksistert i et spenn mellom interesser og idealer. Realistiske og idealistiske prioriteringer har kommet til uttrykk på forskjellige måter over tid, avhengig av hvem det er som har hatt regjeringsmakt, og av skiftende oppfatninger av utfordringer i verdensbildet. Det er tydelig at norsk bistandspolitikk ikke kan forklares utelukkende med henvisning til idealismen eller realismen, selv om det idealistiske hovedmålet med norsk bistand fortsatt er fattigdomsbekjempelse. I denne analysen kommer det fram at organiseringen av bistandspolitikken har betydning for hvilke mål og satsninger som prioriteres i norsk bistand: Bistandens organisatoriske integrering i Utenriksdepartementet korrelerer med at flere interessebaserte målsetninger blir prioritert i bistanden. Analysen har vist at jo mer bistanden integreres i Utenriksdepartementet, jo mer kan bistandspolitikkens mål forklares fra et realistisk perspektiv. Integreringen av bistanden i utenriksdepartementet har også ført til en mer nyansert politikk. Bistandens økte integrering med utenrikspolitikken gjør samtidig at bistanden kan brukes som verktøy til å oppnå forskjellige typer mål, og dette muliggjør strategiske, realistiske prioriteringer også i bistanden.

Tendensen synes klartest under Solberg-regjeringen som tiltrådte i 2013 og valgte å kutte utviklingsministerposten fra regjeringsskabelen. Under denne regjeringen har definisjonen av hva bistandspolitikken kan brukes til utvidet seg svært mye, og inkluderer selv innenrikspolitiske nasjonale målsetninger, for eksempel i flyktningpolitikken. Satsninger i norsk interesse, særlig sikkerhetspolitiske, har blitt prioritert fremfor andre områder i bistanden. Likevel var det med Stoltenbergs andre regjering fra 2005, etter omorganiseringen av den norske bistandsadministrasjonen i 2004 der UD overtok ansvaret for den bilaterale bistanden og Norad-ambassadene ble bemannet av UD, at pendelen svingte over på den realistiske siden i bistandspolitikken. Selv om Stoltenberg-regjeringens definisjon av hva bistandspolitikken kunne brukes til ikke var like vid som Solberg-regjeringens definisjon har blitt, var det Stoltenberg-regjeringen med Eirik Solheim som utviklingsminister som begynte å bruke bistanden som et strategisk verktøy for å oppnå utenrikspolitiske mål og nasjonale interesser. Også under Stoltenberg-regjeringen gikk norske interesser i flere tilfeller på bekostning av effektiv fattigdomsbekjempelse. Dette understreker betydningen av Utenriksdepartementets makt over bistandspolitikken. Utenrikspolitikken styres etter andre prinsipper enn den verdibaserte bistandspolitikken, og med Utenriksdepartementets makt over bistandspolitikken kan bistanden i økende grad ses på som et verktøy i Utenriksdepartementets verktøykasse, som kan brukes til å nå mål i norske interesser.

Forventningen om at jo mer utenrikspolitisk ledelse trekker opp linjene i bistandspolitikken, jo mer vil bistandspolitikkenes mål tjene nasjonens interesser, er bekreftet. Tendensen forsterkes av at Norge ikke har en egen utviklingsminister som arbeider med å synliggjøre og fremme de utviklingspolitiske målene.

Det har lenge vært vanskelig å kombinere en verdibasert utviklingspolitikk med en interessebasert utviklingspolitikk. En av grunnene til dette, som har kommet fram i denne analysen, kan være at målet med en verdibasert bistandspolitik, nemlig fattigdomsbekjempelse, er så vagt. Det er ikke tilstrekkelig nedfelt i styringsdokumenter hva dette skal innebære, og når bistandspolitikken integreres med utenrikspolitikken blir det dermed enklere at skillene mellom interesser og idealer hviskes ut, slik at de utenrikspolitiske målene går foran, selv om fattigdomsbekjempelse skal være det endelige målet. Dette fordi det meste av utenrikspolitisk virksomhet kan defineres som del av en fattigdomsbekjempelsesstrategi.

Denne analysen viser at den norske styringsmodellen i bistandspolitikken ikke er ideell dersom målet med bistandspolitikken skal være å bidra til effektiv fattigdomsbekjempelse i utviklingsland. En kan ikke forvente at verdibaserte mål alltid skal prioriteres i norsk politikk overfor andre land, men motsetningene mellom de verdibaserte målsetningene basert på erfaringer og forskning om bistandseffektivitet og de interessebaserte målene i utenrikspolitikken blir også mindre synlige av at de samme ansatte i samme departementet skal jobbe for dem samtidig. Mulige motsetninger kommer heller ikke til uttrykk offentlig, når samme departement og minister skal jobbe for å oppnå begge disse typene mål. Det gjør dagens modell lite gjennomiktig og oversiktig. Slik Norge har erfart i gjennom mange år med prøving og feiling, viser denne analysen likevel viktig at bistandspolitikken ikke bør utformes isolert, men i ses sammenheng med utenrikspolitikken for å bli mer effektiv.

Implikasjoner for videre forskning og policy-anbefalinger

Videre forskning på dette temaet bør konsentrere seg om hvordan fattigdomsbekjempelse kan konkretiseres basert på erfaringer og eksisterende forskning om hva som er effektiv bistand, slik at det blir enklere å prioritere dette i bistandspolitikken. Det bør også utredes hvilke alternative styringsmodeller som kan fungere i norsk bistandspolitikk, og hvordan man best kan balansere mellom de realpolitiske og idealistiske målene bistanden kan brukes til. Basert på ECON-rapporten fra 2003, som det stadig vises til, er en mulighet at Norge kan gå for et alternativ der bistanden blir helt integrert i utenrikspolitikken. Slik blir det klart at bistandspolitikken skal utformes i tråd med de norske utenrikspolitiske interessene, og ses som både et utenrikspolitisk verktøy og et verktøy i kampen mot fattigdom. Den kan da få en tydeligere politisk strategisk innretning. Et annet alternativ basert på samme rapport, er å styrke Norad som et selvstendig direktorat som kan få tilbake beslutningsansvar i bistandspolitikken, slik at bistandsfaglig fattigdomsbekjempelse kan prioriteres. Likevel kan man ikke glemme grunnen til at politikkområdene ble anbefalt integrert: politikken må ses i sammenheng.

Det blir naturlig å se til hvordan den britiske modellen har fungert for et eksempel på det sistnevnte. Der har et eget bistandsdepartement, The Department for International Development (DFID), hatt ansvar for bistandspolitikken, mens andre departementer også har en rolle i samarbeid om utforming av strategier for bistand. Slik settes bistanden i en bredere kontekst, uten å underlegges utenriksdepartementet. Bistandsdepartementet må ofte vike for utenriksdepartementet i viktige saker, men interessekonfliktene kommer tydelig fram og blir drøftet offentlig på en gjennomsiktig måte. Samtidig har DFID langt større tilgang på personell og ressurser enn Norge har. Sveriges bistandspolitikk er organisert på en måte som er nærmere den engelske modellen enn den norske, og Sverige trekkes ofte fram som en pådriver i internasjonale utviklingspolitiske sammenhenger. Danmark har derimot en løsning der bistanden i praksis har blitt fullt integrert i det danske utenriksdepartementet i større grad enn i Norge. Videre studier bør søke å sammenlikne disse styringsmodellene for bistandspolitikk som ligger nært den norske sett opp mot hva som har blitt anbefalt i Norge, for å se hva slags politikk Norge ønsker, og hvordan bistandsadministrasjonen best kan reformeres for å takle utfordringene som presenteres i denne analysen.

Litteratur

- Adger, N. et al. (2003). «Adaptation to climate change in the developing world». *Progress in Development Studies*, 3 (3). S. 179 – 195.
- Allison, G (1969). «Conceptual models and the Cuban Missile Crisis». *American Political Science Review*, 68 (1). S. 689 – 781.
- Apodaca, C. (2017). «Foreign Aid as Foreign Policy Tool». *Oxford Research Encyclopedia Of Politics* [Nettpublikasjon]. Tilgjengelig fra fra: <http://politics.oxfordre.com/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-332>
(Hentet 01.05 17).
- Apodaca, C. & Stohl, M. (1999). «United States Human Rights Policy and Foreign Assistance». *International Studies Quarterly* 43 (1), S. 185 – 198.
- Arnesen, T. (2012). *Tradisjonell bistand på vei ut*. Tilgjengelig fra: <http://www.dagsavisen.no/nyemening/tradisjonell-bistand-p%C3%A5-vei-ut-1.444791>. (Hentet 10.02.2017).
- Bakken et al. (2017). *Med bistandsmidler skal Norge bygges?* Tilgjengelig fra: <https://www.bistandsaktuelt.no/arkiv-kommentarer/2017/med-bistandsmidler-skal-landet-bygges/> (Hentet 09.06.2017).
- Banuri, T. (2009). «Climate change and sustainable development» *Natural Resources Forum*, 33 (4), S. 257 – 258.
- Bastøe, P. Ø. (2017). Personlig intervju. Oslo: Norad, 2. juni.
- Bauer, P. T. (1981). *Equality, the third world, and economic delusion*. Cambridge: Harvard University Press.
- Bergsaker, T. (2016). *Pengedryss over Clinton*. Tilgjengelig fra: <https://www.dagbladet.no/nyheter/pengedryss-over-clinton/60264257>. (Hentet 05.08.2017)
- Bolle, T.A. (2016). *Vil satse mer i sårbare stater*. Tilgjengelig fra: <http://www.bistandsaktuelt.no/nyheter/vil-satse-mer-i-sarbare-stater/>

- t.no/nyheter/2016/storre-innsats-i-sarbare-stater/. (Hentet 01.06.2017)
- Brende, B. (2017). *Utenrikspolitisk redegjørelse 2017*, 7. mars 2017. Oslo: Stortingsforhandlinger.
- Brende, B. (2017a). *Redegjørelse av utenriksministeren og forsvarsministeren om Afghanistan, inkludert rapporten fra det regjeringsoppnevnte utvalget som har evaluert og trukket lærdommer av Norges sivile og militære innsats i Afghanistan for perioden 2001 – 2014*. 10 jan 2017. Oslo: Stortingsforhandlinger.
- Brende, B. (2017b). Education Cannot Wait. Tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/cant_wait/id2501459/ (Hentet 04.04.2017).
- Brende, B. (2015). *Debatt om innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av norsk bistand til ren energi*, 28. mai 2015. Oslo: Utenriksdepartementet.
- Brende (2014). *Svar på spørsmål om endringer I norsk bistandspolitik*k. Tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/svar_bistandspolitik/id761761/. (Hentet 16.05.2017).
- Brun, A. (2017). Personlig intervju. Oslo: Utenriksdepartementet, 1. juni.
- Brunmark, K. (2015). *Hillary Clinton fikk norske UD-millioner etter Støre-samtale*. Tilgjengelig fra: <https://www.abcnyheter.no/penger/2015/09/04/194870672/hillary-clinton-fikk-norske-ud-millioner-etter-store-samtale> (Hentet 07.04.2017).
- Burnell, P. (1997) *Foreign aid in a changing world*. Buckingham: Open University Press
- Burnside, A. C. & Dollar, D. (2000). «Aid, policies, and growth». *American Economic Review* 90 (4), S. 847-868.
- Burnside, A. C. & Dollar, D. (2004). «Aid, policies, and growth: reply». *American Economic Review* 94 (3), S. 781-784

- Campbell, K. & Andrews, B. (2013). *Explaining the US 'pivot' to Asia*. Chatham House:
The Asia Group.
- Chang, H. J. (2007). *Bad Samaritans: The guilty secrets of rich nations and the threat to global prosperity*. London: Bloomsbury.
- Cingranelli, D. L. (1993). *Ethics, American Foreign Policy, and the Third World*.
New York: St. Martin's Press.
- Collier, P. & Dollar, D. (2001). *An Assessment of the Effects of Norwegian Development Assistance on Poverty Reduction and Conflict Prevention: A Report Commissioned by the Norwegian Ministry of Foreign Affairs and prepared by Paul Collier and David Dollar, Development Research Group of the World Bank*. Oslo:
for Utenriksdepartementet.
- Cox, R. W. (1981). «Social forces, states and world orders: beyond international relations theory». *Millennium* 10 (2), S. 126 –155.
- DAC (2014). *OECD Development Co-operation Peer Review – Norway 2013*. Paris: DAC.
- Doornbos, M. (2002). «"Good governance": The Rise and Decline of a Policy Methaphor?» *The Journal of Development Studies*, 37 (6), S. 93 – 108.
- Dowling, J. & Hiemenz, V. (1982). «Aid, Savings and Growth in the Asian Region: the Macroeconomic Impact of Development Aid: A Critical Survey». *Journal of Development Studies* 28 (2), S. 163 – 240.
- Eggen, Ø. (2017). Personlig intervju. Oslo: Civita, 28. mai.
- Eggen, Ø. (2013). «Bistand som politisk markering». *Internasjonal Politikk* 71 (3),
S. 421 – 431.
- Enge, C. (2017). *Kan koste flere titalls millioner bistandskroner å flytte Fredskorpset til Førde*. Tilgjengelig fra: <https://www.aftenposten.no/norge/i/8yPaG/Kan-koste-flere>

- titalls-millioner-bistandskroner-a-flytte-Fredskorpset-til-Forde (Hentet 30.06.2017).
- Engh, S. & Pharo, H. (2009). «Nordic cooperation in providing development aid». I Norbert G. & Haggren, H. (red.), *Regional Cooperation and International Organizations. The Nordic model in transnational alignment*. Oxon: Routledge, S. 112 – 131.
- Eriksen, T. L. (1987). «Bistand og næringsliv: Hjelp til selvhjelp?». I Eriksen, T. L. (Red.) *Den vanskelige bistanden: Noen trek ved norsk utviklingshjelps historie*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Fermann, G. (2013). «Utenrikspolitisk praksis: Handlingsrom, interesser, virkemidler». I Fermann, G. (red.). *Utenrikspolitikk og norsk krisehåndtering*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk, S. 47-88.
- Fermann, G. (1997). «Norge og FN». I Knutsen, T. & Gjerdåker, S. (Red.) *Norges utenrikspolitikk*. 2. utg. Oslo: Cappelen, S. 181 – 198.
- FN-sambandet (n.d). *Hva er FNs bærekraftsmål?* Tilgjengelig fra: <http://www.fn.no/Tema/FNs-baerekraftsmaal/Dette-er-FNs-baerekraftsmaal>. (Hentet 01.05.17).
- FN-sambandet (n.d.a). *FNs tusenårsmål*. Tilgjengelig fra: <https://web.archive.org/web/20121015133223/http://www.fn.no/Tema/FNs-tusenaarsmaal> (Hentet 01.05.2017).
- Fylkesnes, G. K. (2017). Personlig intervju. Oslo: Redd Barna, 2. juni
- Easterly, W. (2006). *The white man's burden: why the West's efforts to aid the rest have done so much ill and so little good*. Oxford: Oxford University Press.
- Egeland, J. (1985). *Impotent Superpower – Potent Small State*. Oslo: International Peace Research Institute.
- Fremskrittspartiet (2017). *Landsmøtet 2017: Vedtatt handlingsprogram 2017 – 2021*. Tilgjengelig fra: <https://files.acrobat.com/a/preview/8605c2a1-efc4-483e-8b4a->

- 1abb1dbbdf4. (Hentet 20.04.2017).
- Fuller, S. (2002). «A Question of Motivations: Determining Why Donor Countries Give Aid». *Res Publica – Journal of Undergraduate Research* 7 (1), S. 77 – 109.
- Gates, S. & Hoeffler, A. (2004). *Global aid allocation: Are Nordic donors different?* (No. 2004-34). University of Oxford, Centre for the Study of African Economies working paper-serie nr. 34. Oxford: CSAE.
- GAVI (n.d). *Gavi's business model*. Tilgjengelig fra: <http://www.gavi.org/about/gavis-business-model/>. (Hentet 02.11.2017).
- Gjerde, R. (2016). *Frp og Høyre blidgjør KrF og V med nye milliarder til bistand*. Tilgjengelig fra: <http://www.aftenposten.no/norge/politikk/Frp-og-Hoyre-blidgjor-KrF-og-V-med-nye-milliarder-til-bistand-605904b.html>. (Hentet 15.04.2017).
- Gilpin, R. (1987). *The political economy of international relations*. New Jersey: Princeton University Press.
- Gjerdåker, S. (2013). *Statoils nulltoleranse*. Tilgjengelig fra: <https://www.dagotid.no/statoils-nulltoleranse/>. (Hentet 06.07.2017).
- Godal, B. T. (1995). *Nødhjelp og norsk utenrikspolitikk*. Aftenposten, 6. feb. 1995.
- Griffin, K. (1991). «Foreign Aid after the Cold War». *Development and Change* 22 (4), S. 645 – 685.
- Gulrajani, N. (2010). *Re-imagining Canadian development cooperation: a comparative examination of Norway and the UK*. Walter and Duncan Gordon Foundation: Toronto
- Hanssen, H. (1987). *Tøvete styring av U-hjelpen*. Aftenposten, 16. Des. 1987.
- Hegertun, N. & Eggen, Ø. (2017). *Besudlet bistand*. Tilgjengelig fra: <https://www.civita.no/2017/04/12/besudlet-bistand>. (Hentet 05.04.2017)
- Henriksen, S. & Grasaas-Stavenes, E. (2013). *Slår ring om utvikling*. Tilgjengelig fra:

<http://www.klassekampen.no/62079/article/item/null/slar-ring-om-utvikling>.

(Hentet 10.01.2017).

Hermanrud, K. & de Soysa, I. (2016). «Lazy thinking, lazy giving? Examining the effects of Norwegian aid on forests in developing countries». *International Area Studies Review*, 20 (1), S. 20 – 41.

Hobbes, T. ([1951] 2003). *Leviathan*. London: Penguin Classics.

Holsti, O. R. (1995). «Theories of international relations and foreign policy: realism and its challengers». I Kegley, C. (Red). *Controversies in international relations theory: Realism and the neoliberal challenge*. New York: St. Martins, S. 15-43.

Hook, S. W. (1995). *National Interest and Foreign Aid*. Colorado: Lynne Rienner Publishers.

Huntington, S. (1965) «Political development and political decay». *World Politics* 17 (3), S. 386 – 430.

Høyre (2017). *Landsmøtet 2017: Vedtatt stortingsvalgprogram for 2017 – 2021*. Tilgjengelig fra: <https://hoyre.no/aktuelt/nyheter/2017/nytt-partiprogram-stortingsvalg-hoyre-program-stortinget-valg-2017/>. (Hentet 20.04.2017)

Ingebritsen, C. (2002). «Norm entrepreneurs: Scandinavia's role in world politics». *Cooperation and Conflict* 37 (1), S. 11 – 23.

Innst. Budsj. 3 (2003 – 2004). *Sak 4.1.8: Komiteens merknader til de enkelte budsjettkapitler, Kap. 141*. Oslo: Utenriksdepartementet.

Innst. St. 101 (2015 – 016). *Sak 3: Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om globalisering og handel. Muligheter og utfordringer for Norge i handelspolitikken*. Oslo: Utenriksdepartementet.

Innst. St. 155 (1994-1995): *Sak 1.2: Innstilling fra finanskomiteen om internasjonale valutaforhold og virksomheten i Det internasjonale valutafondet (IMF)*. Oslo:

Utenriksdepartementet

IOD PARC (2016). *“Striking the Balance” Evaluation of the Planning, Organisation and Management of Norwegian Assistance related to the Syria Regional Crisis.*

Oslo: Norad.

Iversen, B. (2014). *Regjeringen vrir bistandskronene mot utdanning.* Tilgjengelig fra:

http://www.dagen.no/Nyheter/Regjeringen_vrir_bistandskronene_mot_utdanning_80765 (Hentet 04.05.2017).

Johnson, H. F. (2017). Personlig intervju. Oslo: KrF, 3. juni

Johnon, H. F. (2004). *Viktig misjon!* Tilgjengelig fra: <https://www.dagbladet.no/kultur/viktig-misjon/65950264> (Hentet 02.03.2017).

Johnson, H. F. (1999). *Redegjørelse av utviklings- og menneskerettighetsministeren om humanitær bistand.* 22. jan. 1999. Oslo: Stortingsforhandlinger.

Jones, J. (2006). Spørsmål til Utenrikskomiteen høsten 2006, fra Networkers South-North. Tilgjengelig fra: <http://www.rorg.no/Artikler/1437.html>. (Hentet 17.09.2017).

Kirkens Nødhjelp (2017). *Biafra – Katastrofen som vekket Norge.* Tilgjengelig fra:

<https://www.kirkensnodhjelp.no/om-oss/publikasjoner/kirkens-nodhjelp-magasinet/magasinet-01-2017/biafra---katastrofen-som-vekket-norge/>
(Hentet 19.04.2017).

Kisangani, E. F., & Pickering, J. (2015). «Soldiers and development aid: Military intervention and foreign aid flows». *Journal of Peace Research* 52(2), S. 215 – 227.

Knutsen, B. O. (2008). *Realisme og idealisme i utenrikspolitikken.* Tilgjengelig fra:

<https://www.civita.no/2008/10/14/realisme-og-idealisme-i-utenrikspolitikken>.
(Hentet 06.10.2017).

Knutsen, T.; Leira, H. og Neumann, I. B. (2016). *Norsk utenrikspolitisk idéhistorie.*

Oslo: Universitetsforlaget.

Langved, Å. (2016). *Hvor er det blitt av Statoils 420 millioner?* Tilgjengelig fra:

<http://www.dn.no/nyheter/energi/2016/02/04/1553/Statoil-i-Angola/hvor-er-det-blitt-av-statoils-420-millioner>. (Hentet 19.04.2017).

Leira, H. (2012). «Drømmen om en ny utenrikspolitikk». *Nytt Norsk Tidsskrift* 29 (4), S. 382 – 393.

Leira, H. (2005). «Folket og freden. Utviklingstrekk i norsk fredsdiskurs 1890 – 2005».

Internasjonal politikk 63 (2), S. 135 – 160.

Lie, J. (2006). «Utvikling, frivillige organisasjoner og utenrikspolitikk». I Fonn, B; Neumann, I. B. & Sending, O. (Red). *Norsk utenrikspolitisk praksis*. Oslo: Cappelen, S. 138 – 164.

Lomøy, J. (2017) Personlig intervju. Oslo: 24. mai 2017.

Lumsdaine, D. H. (1993). *Moral Vision in International Politics: The Foreign Aid Regime*. New Jersey: Princeton University Press.

Lund, J. M. (2013). *Statoil lukker øynene*. Tilgjengelig fra:

http://www.verdidebatt.no/innlegg/396145#post_396145. (Hentet 06.07.2017).

Lunde, L. & Thune, H. (2008). *Norske interesser: Utenrikspolitikk i en globalisert verden*.

Oslo: Cappelen Damm.

Lyng, J. (1976). *Mellom øst og vest: Erindringer 1965 – 1968*. Oslo: J. W. Cappelen.

Læg Reid, T. (1996). «Den «nye» norske utanrikspolitikken: humanitær assistanse som realpolitikk?» I Neumann, I. & Ulriksen, S. (Red.). *Sikkerhetspolitikk: Norge i makttriangelet mellom EU, Russland og USA*. Oslo: Tano Aschehoug.

Maizels, A. & Nissanke, M. K. (1994). «Motivations for aid to developing countries». *World Development* 12 (9), s. 879-900.

- Meld. St. 24 (2016 – 2017). *Felles ansvar for felles fremtid — Bærekraftsmålene og norsk utviklingspolitikk*. Oslo: Utenriksdepartementet.
- Meld. St. 36 (2016 – 2017). *Veivalg i norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk*. Oslo: Utenriksdepartementet.
- Meld. St. 37 (2014 – 2015). *Globale sikkerhetsutfordringer i utenrikspolitikken – Terrorisme, organisert kriminalitet, piratvirksomhet og sikkerhetsutfordringer i det digitale rom*. Oslo: Utenriksdepartementet.
- Meld. St. 29 (2014 – 2015). *Globalisering og handel — Muligheter og utfordringer for Norge i handelspolitikken*. Oslo: Utenriksdepartementet.
- Meld. St. 10 (2014 – 2015). *Muligheter for alle – Menneskerettighetene som mål og middel i utenriks- og utviklingspolitikken*. Oslo: Utenriksdepartementet.
- Meld. St. 25 (2013 – 2014). *Utdanning for utvikling*. Oslo: Utenriksdepartementet.
- Meld. St. 25 (2012 – 2013). *Dele for å skape*. Oslo: Utenriksdepartementet.
- Meld. St. 19 (2013 – 2013). *Regjeringens internasjonale kulturinnsats*. Oslo: Utenriksdepartementet.
- Meld. St. 33 (2011 – 2012). *Norge og FN: Felles framtid, felles løsninger*. Oslo: Utenriksdepartementet.
- Meld. St. 11 (2011 – 2012). *Global helse i utenriks- og utviklingspolitikken*. Oslo: Utenriksdepartementet.
- Meld. St. 14 (2010 – 2011). *Mot en grønnere utvikling — om sammenhengen i miljø- og utviklingspolitikken*. Oslo: Utenriksdepartementet.
- Meld. St. 15 (2008 – 2009). *Interesser, ansvar og muligheter — Hovedlinjer i norsk utenrikspolitik*. Oslo: Utenriksdepartementet.
- Meld. St. 13 (2008 – 2009). *Klima, konflikt og kapital – Norsk utviklingspolitikk i et endret*

- handlingsrom*. Oslo: Utenriksdepartementet.
- Meld. St. 11 (2008 – 2009). *På like vilkår: Kvinners rettigheter og likestilling i utviklingspolitikken*. Oslo: Utenriksdepartementet.
- Meld. St. 10 (2008 – 2009). *Næringslivets samfunnsansvar i en global økonomi*. Oslo: Utenriksdepartementet.
- Meld. St. 9 (2007 – 2008). *Norsk politikk for forebygging av humanitære katastrofer*. Oslo: Utenriksdepartementet.
- Meld. St. 35 (2003 – 2004). *Felles kamp mot fattigdom*. Oslo: Utenriksdepartementet.
- Meld. St. 19 (2003 – 2003). *En verden av muligheter*. Oslo: Utenriksdepartementet.
- Meld. St. 21 (1999 – 2000). *Menneskeverd i sentrum*. Oslo: Utenriksdepartementet.
- Meld. St. 19 (1995 – 1996). *En verden i endring. Hovedtrekk i norsk politikk overfor utviklingslandene*. Oslo: Utenriksdepartementet.
- Meld. St. 51 (1992 – 1992). *Utviklingstrekk i Nord-Sør forholdet og Norges samarbeid med utviklingslandene*. Oslo: Utenriksdepartementet
- Meld. St. 11 (1989-1990). *Om utviklingstrekk i det internasjonale samfunn og virkninger for norsk utenrikspolitikk*. Oslo: Utenriksdepartementet.
- Meld. St. 94 (1974 – 1975). *Norges økonomiske samkvem med utviklingslandene*. Oslo: Utenriksdepartementet.
- Mehlum, H. et al. (2006). «Institutions and the resource Curse». *The Economic Journal* 116 (508), S. 1 – 20.
- De Mesquita, B. B. & Smith, A. (2007). «Foreign Aid and Policy Concessions». *Journal of Conflict Resolution* 51 (2), S. 251 – 284.
- Morgenthau, H. (1962). «A Political Theory of Foreign Aid». *American Political Science Review*, 56 (2), S. 301 – 309.

- Morgenthau, H. ([1951] 1973). *The struggle for power and peace*. New York: Riverby Books.
- Mosley, P. et al. (1987). «Aid, the public sector and the market in less developed countries». *The Economic Journal* 97 (387), S. 616 – 641.
- Mosley, P. (1980). «Aid, savings and growth revisited». *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* 42 (2), S. 79 – 95.
- Nerdal, R. (2015). *Norfund-partnere i Brasil korrupsjonstiltalt*. Tilgjengelig fra: <http://www.bistandsaktuelt.no/nyheter/2015/norfund-partnere-korrupsjonstiltalt/>. (Hentet 03.05.2016).
- Neumann, I. B. & Cavalho, B. (2015). «Small states and status». I Neuman, I. B. & Cavalho, B. (Red.) *Small state status seeking: Norway's quest for international standing*. New York: Routledge
- Neumann, I. B. & Sending, O. J. (2006). *Norsk utenrikspolitisk praksis. Aktører og prosesser*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- NOU 1995:5. *Norsk sør-politikk for en verden i endring*. Oslo: Utenriksdepartementet.
- NOU 2016:8. *En god alliert – Norge i Afghanistan 2001 – 2014*. Oslo: Utenriksdepartementet.
- Norad (2017). *Slik var norsk bistand i 2016*. Tilgjengelig fra: <https://www.norad.no/aktuelt/nyheter/2017/slik-var-norsk-bistand-i-2016/>. (Hentet 27.04.2017).
- Norad (2016). *Norsk Syria-bistand: – På tide å tenke langsiktig*. Tilgjengelig fra: <https://www.norad.no/evaluering/aktuelt/2016/norsk-bistand-til-syria-evaluert/> (Hentet 01.05.2017).
- Norad (2014). *Tanzania*. Tilgjengelig fra: <https://www.norad.no/landsider/afrika/tanzania/>. (Hentet 34.03.2017).

Norad (2011). *Olje for utvikling*. Tilgjengelig fra: <https://www.norad.no/tema/okonomisk-utvikling-og-offentlig-forvaltning/olje-for-utvikling>. (Hentet 14.03.2016).

Norad (2013). *Norges bistand som andel av bruttonasjonalinntekt*. Tilgjengelig fra: <https://www.norad.no/om-bistand/tallenes-tale/norges-bistand-som-andel-av-bruttonasjonalinntekt/>. (Hentet 03.03.2017).

Norad (1990). *Strategier for bistand: Norad i 90-åra*. Oslo: Norad.

Norad (n.d.) *50 år med Norad*. Tilgjengelig fra: <https://www.norad.no/om-norad/historie/> (Hentet 27.04.2017).

Norad (n.d.) *Norsk bistand i tall*. Tilgjengelig fra <https://www.norad.no/om-bistand/norsk-bistand-i-tall/>. (Hentet 01.06.2017).

Nygaard, A. (2004). *Er Frøfjord Johnson bra for de fattige?* Tilgjengelig fra: <http://www.dagbladet.no/kultur/er-froefjord-johnson-bra-for-de-fattige/65975454>. (Hentet 17.03.2017).

NTB (2017). *Frp og Høyre vurderer bistand som asyl-pressmiddel*. Tilgjengelig fra: <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/asyl-debatten/frp-og-hoyre-vurderer-bistand-som-asyl-pressmiddel/a/23893767/> (Hentet 05.08.2017)

NTB (2014). *Venstre og KrF stiller bistandsultimatum*. Tilgjengelig fra: <http://e24.no/makro-og-politikk/venstre-og-krf-stiller-bistandsultimatum/23284128>. (Hentet 20.04.2017).

NTB (1995). *Hard kritikk av bistandsmidler til Bosnia-styrken*. Aftenposten, 19 des. 1995.

Nustad, K. G. (2003). «Faglighet og idelogogi i bistanden», *Kirke og kultur* 4 (1), S. 488 – 499.

OECD (2016). «Norway» I *Development Co-operation Report 2016: The Sustainable Development Goals as Business Opportunities*. OECD Publishing.

OECD (2005). *The Paris Declaration of Aid Effectiveness and the Accra Agenda for Action*.

Paris: DAC.

Opseth, H. (2015). *Rekordhøy bistand i 2013 – Brasil fikk mest*. Tilgjengelig fra:

<http://www.bistandsaktuelt.no/nyheter/2014/rekordhoy-bistand-i-2013---brasil-fikk-mest-----/>. (Hentet 03.03.2017).

Palmer, G. & Morgan. T. C. (2011). *A theory of foreign policy*. New Jersey: Princeton University Press.

Pettersen, J. (2004). *Utenrikspolitisk redegjørelse av utenriksministeren*. 27. jan. 2004, sak 1.

Oslo: Stortingsforhandlinger.

Pettersen, J. (2003). *Redegjørelser av utenriksministeren og forsvarsministeren om samlet norsk innsats i Afghanistan og Irak i 2004, samt Norges bidrag til operasjoner utenlands i 2004*. 15. des. 1990, Sak 8. Oslo: Stortingsforhandlinger

Pharo, H. (1986). *Hjelp til selvhjelp: Det indisk-norske fiskeriprojektets historie 1952 –*

72. Oslo: NUPI

Pogge, T. (2008). *World poverty and human rights*. Cambridge: Polity Press.

Prop. 1 St. (2016 – 2017). *Programområde 03: Internasjonal bistand*. Oslo:

Utenriksdepartementet.

Prop 1 St. (2011 – 2012). *Programområde 03: Internasjonal bistand*. Oslo:

Utenriksdepartementet.

Prop 1 St. (2007 – 2008). *Programområde 03: Internasjonal bistand*. Oslo:

Utenriksdepartementet.

Prop 59. St. (2007 – 2008). *Programområde 01: Rammer for finanspolitikken*. Oslo:

Finansdepartementet.

Prop. 1. St. (2003 – 2004). *Tillegg 7: Tilråkning fra utenriksdepartementet av 7. nov.*

2003. *Om modernisering, forenkling og effektivisering av bistandsforvaltningen*.

Oslo: Utenriksdepartementet.

Prop. 1 St. (1989 – 1990). *Tillegg 8: Om opprettelse av et Arbeids- og administrasjonsdepartement og et Familie- og forbrukerdepartement. Sammenslåing av Utenriksdepartementet og Departementet for utviklingshjelp. Opprettelse av et Utdannings- og forskerdepartement, og et Kirke- og kulturdepartement.* Oslo: Statsministeren.

PST (2017). *Trusselvurdering 2017.* Oslo: Politiets Sikkerhetstjeneste.

Raadim, K. (2017). Personlig intervju. Oslo: 29. mai.

Riksrevisjonen 3:9 (2014 – 2015). *Riksrevisjonens undersøkelse av bistand til godt styresett og antikorrupsjon i utvalgte samarbeidsland.* Oslo: Riksrevisjonen.

Riksrevisjonen 3:2 (2008 – 2009). *Riksrevisjonens undersøkelse av effektiviteten i norsk humanitær bistand.* Oslo: Riksrevisjonen.

Riste, O. (2001). *Isolasjonisme og stormaktsgarantiar: Norsk tryggingpolitikk 1905 1990.* Oslo: Institutt for forsvarsstudier.

Rose, G. (1998). «Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy». *World Politics* 51 (1), S. 144 – 172.

Rowe, L. & Hønneland, G. (2010). «Nordområdene – Hva nå?» *Nordisk Østforum*, 04 (25), S. 402 – 405.

Ruud, A. & Kjerland, K. (2003). *Norsk utviklingspolitisk historie 2. 1975–1989: Vekst, velvilje og utfordringer.* Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.

Rønning, A. O. (2017). *Norsk bistand 2016: Brukte mye mer på flyktninger hjemme enn på nødhjelp ute.* Tilgjengelig fra: <http://www.bistandsaktuelt.no/nyheter/2017/brukte-mye-mer-pa-flyktninger-i-norge-enn-pa-nodhjelp/>. (Hentet 19.04.2017).

Sachs, J. (2005). *Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium*

- Development Goals*. New York: UN Millennium Project.
- Sachs, J. (2014). *The Case for Aid*. Tilgjengelig fra: <http://foreignpolicy.com/2014/01/21/the-case-for-aid/> (Hentet 03.05.2017).
- Salvesen, G. (2014). *Regjeringen kutter ut 32 bistandsland*. Tilgjengelig fra: <https://www.aftenposten.no/verden/i/BKQv/Regjeringen-kutter-ut-32-bistandsland>. (Hentet 03.04.2017).
- Salvesen, G. (2014a). *Hevder regnskogprosjektet har vært «kjempesuksess»*. Tilgjengelig fra: <https://www.aftenposten.no/norge/politikk/i/6nvzW/Hevder-regnskogprosjektet-har-vart-kjempesuksess>. (Hentet 04.06.2017).
- Salvesen, G. (2011). *Misbrukte bistand, fikk tidenes klimapakke*. Tilgjengelig fra: https://www.aftenposten.no/norge/i/QoomQ/Misbrukte-bistand_-fikk-tidenes-klimapakke. (Hentet 04.06.2017).
- Schraeder, J. P. et al. (1998). «Clarifyig the Foreign Aid Puzzle: A Comparison of American, Japanese, French, and Swedish aid flows». *World Politics* 50 (2), S. 294 – 323.
- Simensen, J. (2003) *Norsk utviklingshjelps historie 1. 1952-1975: Norge møter den tredje verden*. Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.
- Singer, P. (2003). «Voluntary Euthanasia: A Utilitarian Perspective». *Bioethics*, 17 (5-6), S. 526 – 541.
- Singer, P. (1972). «Famine, Affluence and Morality». *Philosophy and Public Affairs* 1 (1), S. 229 – 243.
- Singh, R. D. (1985). «State intervention, foreign economic aid, savings and growth in LDCs: Some recent evidence», *Kyklos – International Review for Social Sciences* 38 (2), S. 216 – 232.
- Skogen, T. (2016). *Utviklingspolitikk anno 2016, ikke år 2005*. Tilgjengelig fra:

- <http://www.bistandsaktuelt.no/arkiv-kommentarer/2016/tone-skogen-kronikk-svar-hilde-fj/>. (Hentet 03.03.2017).
- Smith, P. H. (2000). *Talons of the Eagle: Dynamics of U.S.-Latin American Relations*. Oxford: Oxford University Press.
- Smukkestad, O. (1994). *Den innviklete utviklingen. En innføringsbok i økonomisk og politisk utviklingsteori*. Gyldendal: Ad Notam.
- Snyder, G. H. (1984). «The security dilemma in alliance politics». *World politics* 36 (04), S. 461 – 495.
- Sobhan, R. (1982). *The crisis of external dependence; the political economy of foreign aid to Bangladesh*. London: Zed.
- Solberg, E. (2016). *Statsministerens redegjørelse for Stortinget om Norges bidrag i kampen mot ISIL*. 15 nov. 2016. Oslo: Stortingsforhandlinger.
- Solberg, E. (2015). *Redegjørelse av statsministeren om migrasjon/flyktningsituasjon rundt Middelhavet og i Europa*. 13. okt, 2015. Oslo: Stortingsforhandlinger.
- Solberg, E. et al. (2009). «Hovedutfordringer for norsk utenrikspolitikk». *Internasjonal Politikk*, 3 (67), S. 493 – 515
- Solheim, E. (2017). «Strategisk bruk av bistand i Vest-Afrika», *Internasjonal politikk* 65 (3), S. 103 – 106.
- Solheim, E. (2013). *Politikk er å ville*. Oslo: Cappelen.
- Solheim, E. (2011). *Changing aid. Mot en ny nordisk modell for utviklingshjelp?*
Tilgjengelig fra: <http://www.polyteknisk.no/old/Referater-videoer/Changing-aid.-Moete-6-Mot-en-ny-nordisk-modell-for-utviklingshjelp.html>. (Hentet 03.03.2017).
- Solheim, E. (1998). *Muntlig spørretime 4. nov 1989*. Sak 1. Oslo: Stortingsforhandlinger.
- Speed, J (2016). *Regjeringen varsler stor omlegging – mer bistand til sårbare stater*.

Tilgjengelig fra: <http://www.bistandsaktuelt.no/nyheter/2016/brende-varsler-okt-satsing-pa-sarbarestater/>. (Hentet 13.02.2017).

SSB (2014). *Offisiell norsk bistand, nivå og andel av BNI*.

Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/natur-og-miljo/barekraft/offisiell-norsk-bistand-niva-og-andel-av-bni>. (Hentet 19.04.2017).

Statsbudsjettet (2015). *Næringsliv/næringsfremme*. Tilgjengelig fra:

<http://www.statsbudsjettet.no/Statsbudsjettet-2015/Statsbudsjettet-fra-A-til-A/Naringslivnaringsfremme/>. (Hentet 04.04.2017).

Statsbudsjettet (2007). *Bistand til Latin-Amerika*. Tilgjengelig fra: https://www.statsbudsjettet.no/Upload/Statsbudsjett_2007/dokumenter/pdf/fagdep/ud.pdf. (Hentet 23.09.2017).

Statsministerens kontor (2013). *Endringer i departementstrukturen*. Tilgjengelig fra:

<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/endringer-i-departementsstrukturen/id742964/>. (Hentet 19.01.2017).

Stokke, O. (1989). *Western middle powers and global poverty: the determinants of the aid Policies of Canada, Denmark, the Netherlands, Norway, and Sweden*. Uppsala: Scandinavian Institute of African Studies.

Sterri, S. (1999). *Ordinær spørretime 3. mar. 1998. Spørsmål 41*. Oslo:

Stortingsforhandlinger

Strømmen, M. & de Soysa, I. (2011) «How kind the good samaritan? An empirical test of Scandinavian aid and the promotion of peace and human rights». *Akseptert til publikasjon: International studies Quarterly*.

Sverdrup, U. (2016). *Veivalg*. Tilgjengelig fra: <http://www.nupi.no/Nyheter/Veivalg>. (Hentet 10.05.2017).

- Tamnes, R. (1997). *Norsk Utenrikspolitisk Historie: Oljealder 1965-1995*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Temkin, L. S. (2005). «Thinking about the needy, justice, and international organizations». *The Journal of Ethics*, 8 (4), S. 349 – 395.
- Tjønneland, E. N. (2013). «Utvikling og fattigdom i sør: Treng framtida bistand?», i Mølster, O. & Weltzien, Å. (red.) *Norge og det nye verdenskartet*, S. 106 – 129. Oslo: Cappelen Damm
- Todal, P. A. (2013). 33 milliarder til korrupsjonsparadis. Tilgjengelig fra: <https://www.dagotid.no/33-milliardar-til-korrupsjonsparadis/>. (Hentet 06.07.2017).
- Todal, P. A. (2013). *Stormakt på bistandstoppen*. Tilgjengelig fra: <https://www.dagotid.no/stormakt-pa-bistandstoppen/>. (Hentet 20.04.2017).
- Toje, A. (2011). *Fra idealisme til realpolitikk*. Tilgjengelig fra: http://asletoje.com/journalism_details.php?id=114. (Hentet 01.10.2017)
- Tuman, J. P. et al. (2001). «Explaining Japanese aid policy in Latin America: a test of competing theories». *Political Research Quarterly*, 54 (1). S. 87 – 101.
- Tømte, E. & Røst, E. (2015). *Slutt for utviklingsministeren*. Tilgjengelig fra: <http://www.bistandsaktuelt.no/nyheter/2013/slutt-for-utviklingsministeren/>. (Hentet 11.05.2017).
- Tvedt, T. (2004). *Utenrikspolitikk og statsmisjon*. Tilgjengelig fra: <https://www.dagbladet.no/kultur/utenrikspolitikk-og-statsmisjon/65949898>. (Hentet 01.07.2017).
- Tvedt, T. (2003). *Utviklingshjelp, utenrikspolitikk og makt: Den norske modellen*. Oslo: Gyldendal.
- Tvedt, T. (1995). *Den norske samaritan: Ritualer, selvbilder og utviklingshjelp*. Oslo:

Gyldendal.

Utenriksdepartementet (2016). *Utenriksminister Børge Brendes åpningsinnlegg på Norad*

konferansen 2016: Sivilt samfunns rolle i bistanden. Tilgjengelig fra:

https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/innlegg_norad/id2523395/.

(Hentet 02.02.2017).

Utenriksdepartementet (2016a). *Bærekraftsmålene og 2030-agendaen*. Tilgjengelig fra:

[https://www.regjeringen.no/no/tema/utenrikssaker/utviklingssamarbeid/bkm_](https://www.regjeringen.no/no/tema/utenrikssaker/utviklingssamarbeid/bkm_agenda2030/id2510974/)

[agenda2030/id2510974/](https://www.regjeringen.no/no/tema/utenrikssaker/utviklingssamarbeid/bkm_agenda2030/id2510974/). (Hentet 01.04.17).

Utenriksdepartementet (2016b). *Olje for utvikling*. Tilgjengelig fra:

https://www.regjeringen.no/no/tema/utenrikssaker/utviklingssamarbeid/ofu_bakgrunn

[id707151/](https://www.regjeringen.no/no/tema/utenrikssaker/utviklingssamarbeid/ofu_bakgrunn). (Hentet 04.03.2017).

Utenriksdepartementet (2016c). *Viderefører Norges bidrag til Afghanistan*. Tilgjengelig fra:

<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/videreforer-norges-bidrag-til>

[afghanistan/id2507681/](https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/videreforer-norges-bidrag-til). (Hentet 05.04.2017).

Utenriksdepartementet (2016d). *Education Cannot Wait*. Tilgjengelig fra:

https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/cant_wait/id2501459/. (Hentet 01.05.2017).

Utenriksdepartementet (2016e). *Statssekretær Tone Skogen besøker Nigeria*. Tilgjengelig fra:

<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/skogen-nigeria/id2513255/>.

(Hentet 15.04.2017).

Utenriksdepartementet (2016f). *Øker humanitær støtte til Nigeria og områdene rundt*

Tsjadsjøen. Tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/pm_nigeria/id

[2513412/](https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/pm_nigeria/id). (Hentet 15.04.2017).

Utenriksdepartementet (2016g). *Utenrikstjenestens fremme av norske næringsinteresser*.

Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/utenrikssaker/naringslivssamar>

- beid-i -utlandet/innsikt/naringsfremme/id2076766/. (Hentet 03.04.2017).
- Utenriksdepartementet (2014). *Bistandsreform for bedre resultater*. Tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/reform_bistand/id2005626/. (Hentet 13.04.2017).
- Utenriksdepartementet (2006). *Sletting av gjeld etter den norske skipseksportkampanjen (1976-1980)*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/sletting-av-gjeld-etter-den-norske-skips/id272289/>. (Hentet 20.03.2017).
- Utenriksdepartementet (2004). *Gjeldslette for utvikling - Handlingsplan*. Oslo: Utenriksdepartementet.
- Utenriksdepartementet (2003). *Norge og arbeidet i FNs sikkerhetsråd 2001 – 2002*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/norge-og-arbeidet-i-fns-sikkerhetsrad-20/id451319/>. (Hentet 11.03.2017).
- Vaaler, H. (2013). *Der nøden er størst? Prinsipper, prioriteringer og potensiale i norsk humanitær politikk*. Oslo: Leger Uten Grenser.
- Vallersnes, F. (2006). *Debatt om utviklingsministerens utviklingspolitiske redegjørelse*. 23. mai 2006. Oslo: Stortingsforhandlinger.
- Vandapuye, H. O. (2015). *På tur med over en milliard i lomma*. Tilgjengelig fra: <http://www.bistandsaktuelt.no/nyheter/2014/pa-tur-med-over-en-milliard-i-lomma/>. (Hentet 29.05.2017).
- Waltz, K. N. (1979). *Theory of International Politics*. Reading, Mass: Addison-Wesley
- Waltz, K. N. ([1959] 2001). *Man, the state, and war*. New York: Columbia University Press.
- Wiederøe, R. J. (2017). *VG avslører: Ambassadøren*. Tilgjengelig fra <http://www.vg.no/spesial/2017/ambassadoren/>. (Hentet 05.08.2017).
- Zachrisen, G. (2017). *Brende lover fortsatt høy bistand til Aghanistan*. Tilgjengelig fra: <http://www.bistandsaktuelt.no/nyheter/2017/brende-lover-hoy-bistand-til-afghanistan/>.

(Hentet 27.02.1017).

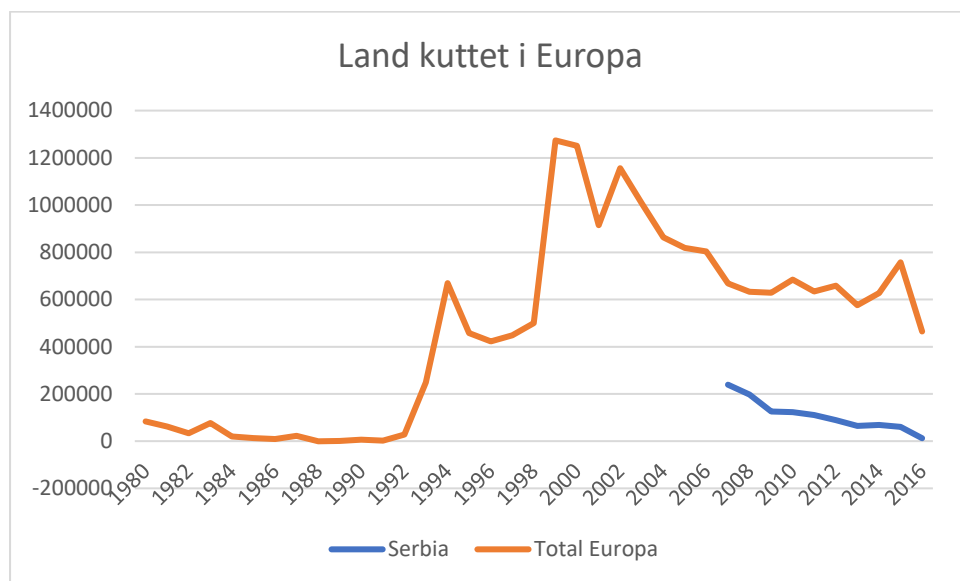
Zachrisen, G. (2016). *KrF-topp: - Norge er ikke lenger en partner å stole på*. Tilgjengelig fra:<http://www.bistandsaktuelt.no/nyheter/2016/hilde-flesker-til-mot-regjeringen/>.

(Hentet 03.03.2017).

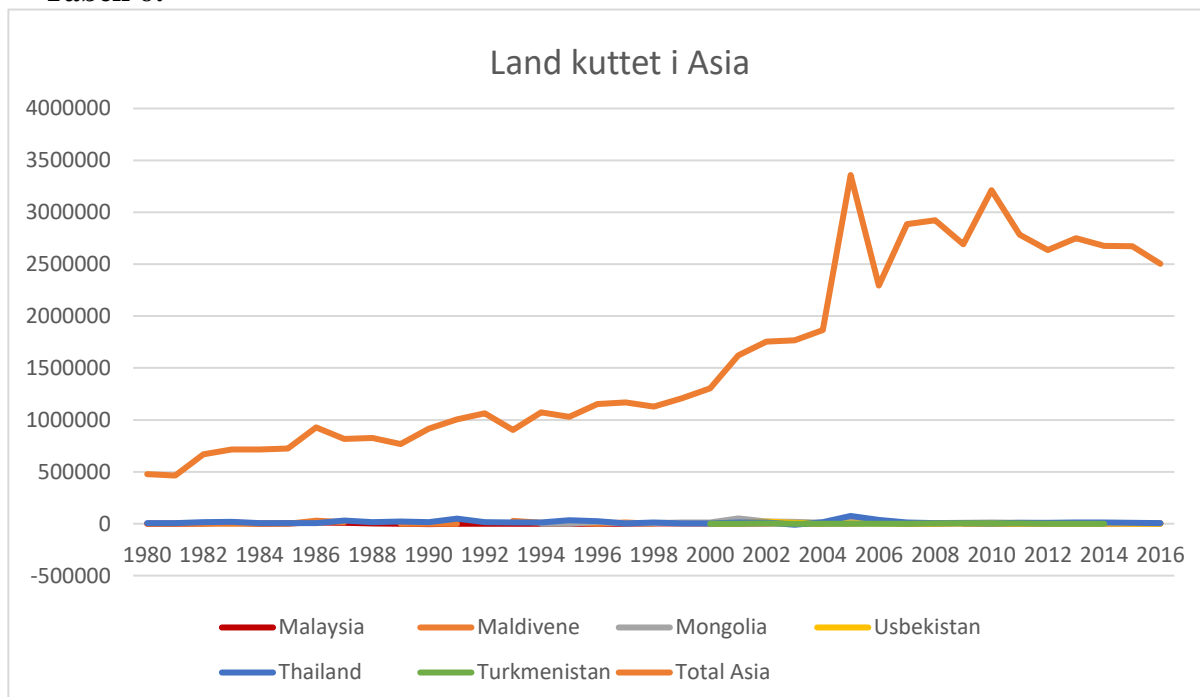
Vedlegg 1: Land kuttet i Solberg-regjeringens effektivitetsreform

Tabellene under viser hvor mye bistandsmidler som har blitt gitt til de 32 landene Solberg-regjeringen kuttet som en del av sin effektivitetsreform, i tillegg til hvor mye bistandsmidler som har blitt gitt til verdensdelene totalt²³. Slik ser vi hvor stor andel av bistandsmidlene som har blitt spart ved å kutte disse landene. Der total bistand gitt et år går under 0 er det snakk om tilbakebetaling av tidligere utdelte bistandsmidler.

Tabell 5:

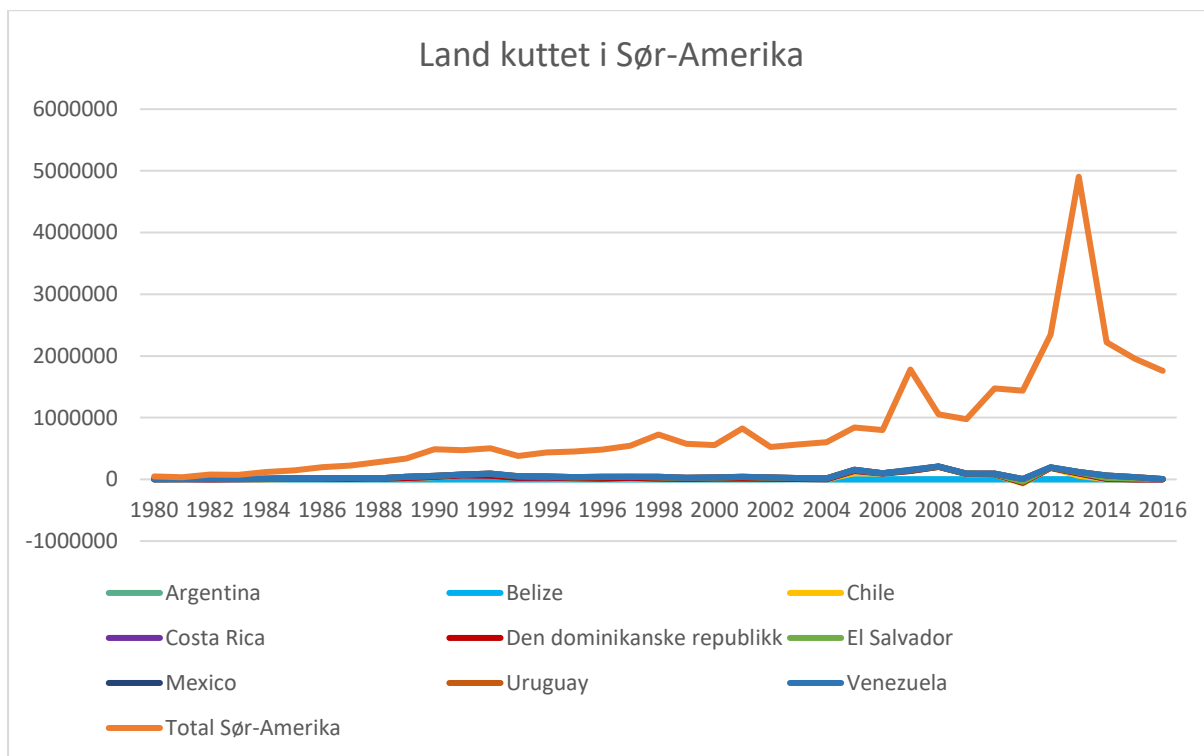


Tabell 6:

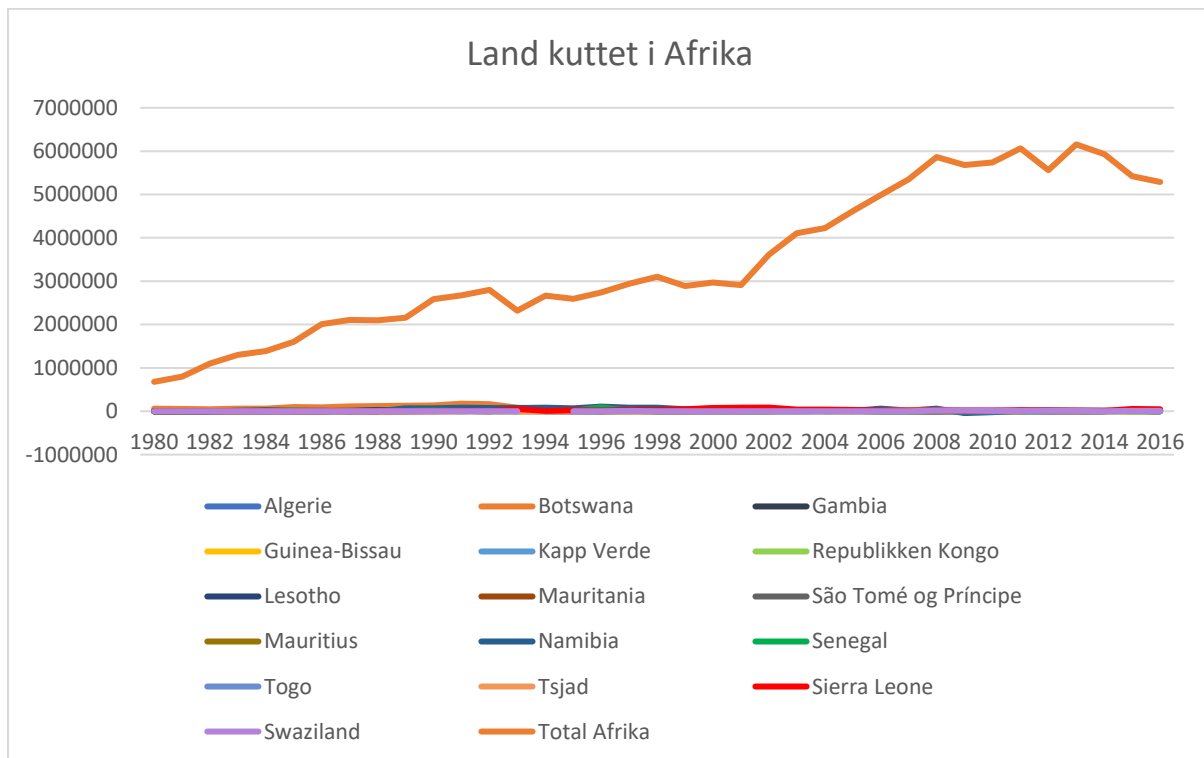


²³ Datsett nedlastet fra Norads nettsider: <https://www.norad.no/om-bistand/norsk-bistand-i-tall/>.

Tabell 7:



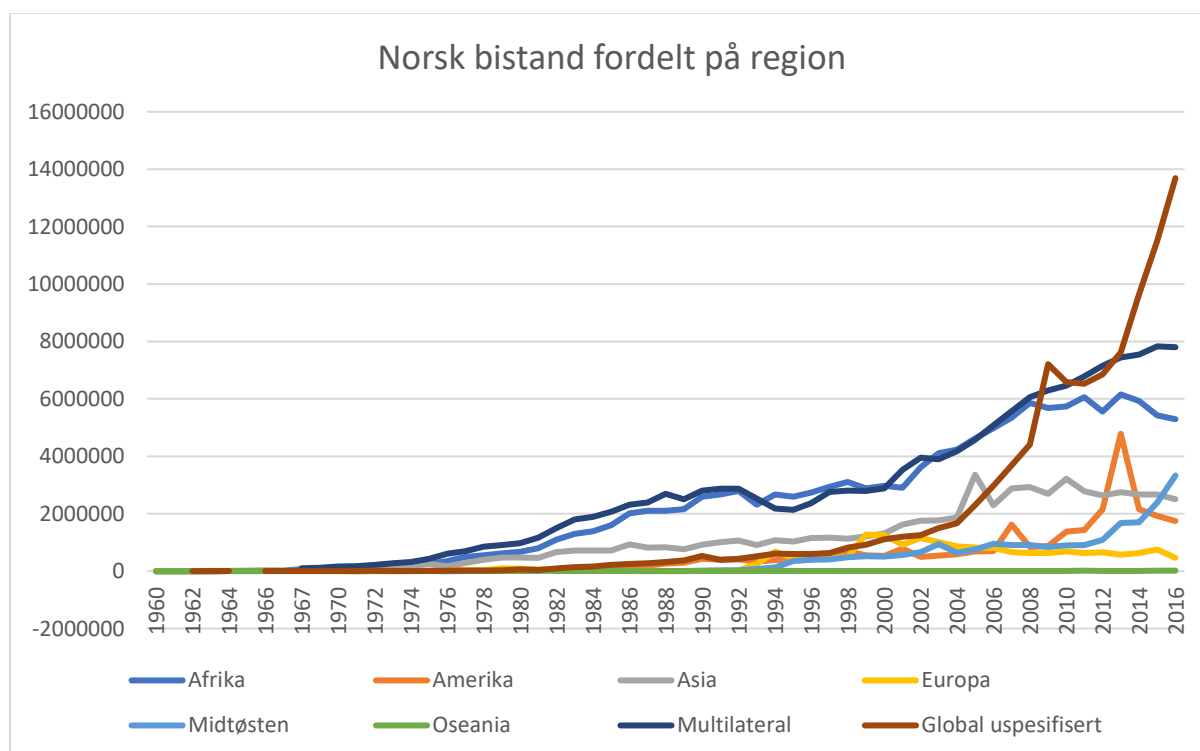
Tabell 8:



Vedlegg 2: Bistand fordelt på regioner

Tabellen under viser hvor mye bistandsmidler som har blitt gitt til de ulike regionene Norge har gitt bistand til, samt hvor mye som har blitt gitt til multilaterale programmer, og til uspesifiserte globale saker²⁴. Bistanden er fordelt i kroner, og oversikten går tilbake til 1960-tallet. Fordi måten norsk bistand har blitt kategorisert på har endret seg flere ganger, og fordi de eldste tallene er mer usikre, vil utviklingen fra 1980-tallet og utover gi et mer riktig bilde enn det som vises fra den tidligere bistanden. Med denne tabellen blir det tydeligere hvilke regioner, og dermed hva slags samarbeidsland, som har blitt prioritert i Norsk bistand over tid.

Tabell 9:



²⁴ Datasett nedlastet fra Norads nettsider: <https://www.norad.no/om-bistand/norsk-bistand-i-tall/>.