

FOKUS: DIPLOMATIMINISTER BRENDE

Utviklingspolitikk uten utviklingsminister

 Jon Harald Sande Lie¹
NUPI

Innledning

Det er ikke Børge Brendes feil at han fikk ansvar for både utenriks- og utviklingspolitikken, og således havnet litt i spagaten mellom to tidvis motstridende interesse- og politikkfelt – utviklingspolitikkenes tilsynelatende altruisme, som pretenderer å prioritere bistandsmottagerens behov og ønsker foran de utenrikspolitiske egeninteressene. Brende var den første utenriksministeren siden 1983 som også har hatt det overordnede ansvaret for bistand- og utviklingspolitikken. Fraværet av en egen minister for utviklingsfeltet har påvirket utviklingspolitikken, liksom Brendes dobbeltrolle har gjort det. Fraværet har medført at det ikke har vært noen designert minister til å fremme utviklingspolitikken og forsvare tematikken og budsjettet. Dette kom spesielt til uttrykk da regjeringen bestemte seg for å bruke bistandspenger til å finansiere nødhjelp til Syria og flyktningers og asylsøkeres første oppholdsår i Norge, med det absurde resultat at Norge ble den største mottager av norske bistandsmidler. I 2015 mottok Afghanistan 758 millioner kroner over bistandsbudsjettet, kun overgått av Norge som mottok 2,1 milliarder kroner over samme budsjett for å dekke Norges egne kostnader ved å ta imot flyktninger (Aftenposten 2015).

Egne og andres interesser

Bruken av bistand og utviklingspolitiske virkemidler for å fremme nasjonale egeninteresser kom ikke med Brende – dette har vært en global trend siste tiår (Lie 2006),

¹Forfatteren takker Benjamin de Carvalho, Halvard Leira, Kristin Haugevik, Iver B. Neumann, samt tidsskriftets anonyme fagfelle for kommentarer til tidligere utkast. Teksten er skrevet innenfor rammene av NFR-prosjektet DevAnt (262524).

og også noe Brende arvet fra sine forgjengere og spesielt utviklingsminister Erik Solheim (2005–2012). Det nye med Brende var at han fikk ansvar for to politikkkfelt med forskjellige målsetninger, der bistanden skal anvendes til å redusere fattigdom i verden, mens utenrikspolitikken skal fremme norske interesser utenfor landets grenser. Disse rasjonale kan fort komme i konflikt med hverandre, og norske egeninteresser vil i de fleste tilfeller veie tyngre enn hensynet til de fattige landene. Blant de sentrale argumentene for å slå sammen disse ministerpostene var den økte relative betydningen utenlandsinvesteringer og handel har fått for fattige land sammenlignet med bistandsoverføringer. Således ble målet med denne dobbeltrollen beskrevet som et middel i å fremme koherens i utviklingspolitikken, basert på en forståelse av at utvikling er mer enn bistand og at bistanden på andre samfunnsområder og politikkkfelt skulle ha en 'katalytisk effekt', som snart ble Brendes mantra. Dog har det vært smale forsøk på å samkjøre de andre norske politikkkfeltene med et internasjonalt utsyn og relevans for utviklingsprosesser ute, som fra eksempelvis departementene for klima og miljø, næring og handel, olje og energi.

Bistandsbudsjettet forvaltet av Brende har i snitt ligget på omtrent 30 mrd. kroner, noe som utgjør rundt 80% av Utenriksdepartementets samlede midler. Disse pengene er bevilget til å tjene andre lands interesser, mens departementet har norske interesser som sin hovedoppgave (Eggen 2017). Fraværet av en designert minister for bistandsporteføljen har ført til en tiltagende politisering av utviklingspolitikken. Det i seg selv er ikke nødvendigvis galt – alt for lenge har bistandens politiske effekter og utenrikspolitiske funksjon blitt underkommunisert. utfordringer oppstår ved potensielle interessekonflikter mellom politikkområdene, som når departementets fremme av norske næringslivsinteresser i Sør kommer i konflikt med forvaltningens mål om å redusere bistand på grunn av for eksempel landenes menneskerettssituasjon, korrupsjon, sviktende måloppnåelse eller departementets ambisjon om å redusere antall avtaler og bistandsmottagere – som tilfellet har vært i bl.a. Myanmar, Etiopia og Afghanistan. Slike interessekonflikter har, gitt Brendes dobbeltrolle, manifestert seg i en og samme ministerpost, med de utfordringer og muligheter det gir med økt politisering av et tilsynelatende apolitisk felt og at bistandspolitikken kan låne bort legitimitet til å fremme utenrikspolitiske interesser.

På det helt overordnede plan har Brende dreid utviklingspolitikken bort fra den sedvanlige «fattigdomsreduksjon» til «økonomisk vekst og bekjempe fattigdom», med utdanning, investeringer og næringslivsutvikling som viktige virkemidler. Tidlig i sin periode tok Brende til orde for å redusere antall bistandsavtaler og konsentrere bistanden på land og tema der Norge har et komparativt fortrinn og egeninteresse. Det å kutte antall kontrakter signert under et stadig voksende og sprikende bistandsbudsjett var vanskelig, men nødvendig og medførte at antall avtaler har blitt redusert fra rundt 6500 til omtrent 4000. Denne konsentrasjonen førte også til etableringen av 12 såkalte «fokusland» for norsk bistand, som ble oppskalert til 20–25 «samarbeidsland» da Brende i 2017 endelig la fram utviklingsmeldingen *Felles ansvar for felles fremtid* (Utenriksdepartementet 2017). Tematisk viet Brende sin oppmerksomhet til

humanitært arbeid, sårbare stater og næringslivsutvikling. Den humanitære innsatsen økte fra 2,9 milliarder i 2014 til 4,3 milliarder i 2016, hovedsakelig på grunn av Syria-konflikten og flyktningkrisen – og det ble lakonisk kommentert at man nå skulle måle bistandseffektiviteten på reduksjonen i antall syriske flyktninger som kom til Norge. Arbeidet med sårbare stater ble viet stor oppmerksomhet, ikke minst illustrert ved at seks av de tolv fokuslandene representerte denne kategorien. Argumentene for dette grunnet på den ene siden i fattigdomsreduksjon og statsbygging for å sikre befolkningen grunnleggende menneskerettigheter. På den andre siden spilte egeninteressen inn, siden sårbare stater i stor grad er opphav eller arena for bl.a. konflikt, terror, radikaliserings og flyktninger. Hva gjelder næringsutvikling, fikk Norfund tidlig økte bevilgninger og forvaltningskapital til å investere i private virksomheter ute og understøtte Brendes innsats på jobbskaping, økonomisk vekst og investeringer.

Brende har unektelig god kunnskap om og et stort nettverk innen det utviklingspolitiske feltet, ikke minst på grunn av sin bakgrunn fra World Economic Forum og Norges Røde Kors. Hans engasjement og kunnskap om feltet bidrar til å forklare detaljstyring og manglende delegering av ansvar, og således at mange i bistandsforvaltningen uttrykte at de manglet overordnede politiske føringer, strategi og retningslinjer for utviklingspolitikken.

Sendrektig utviklingspolitikk

Som de Carvalho og Andersen (2017) argumenterer i sitt bidrag til denne fokusspalten, stod engasjementspolitikken under Brende på 'autopilot' (se også de Carvalho og Lie 2015). Utviklingspolitikken stod heller ikke fremst i Utenriksdepartementets gjøren og laden under Brende. Mangelen på overordnede utviklingspolitiske retningslinjer og hans prioritering av utenrikspolitikken vises gjennom hans regelmessige fravær fra Victoria terrasse. Da *Dagbladet* gjorde en gjennomgang av hans reisemønster (*Dagbladet* 2015), viste den at Brende etter 1,5 år som minister hadde 251 reisedøgn. «Diplomatiministeren» (se Leira og Grægers innledning til denne fokusspalten) reiste hovedsakelig til steder av mindre relevans for bistandsporteføljen, men til byer med mer klassisk utenrikspolitisk betydning. Flere av disse byene, som Paris, Washington og New York, huser riktignok hovedkvarterene for internasjonale utviklingsinstitusjoner, og Brende understreket at han samtalte med sine utviklingspolitiske motparter der. Fokuslandene for norsk bistand, derimot, fikk begrenset direkte oppfølging og oppmerksomhet av ministeren, noe ambassadeansatte som jobbet med bistandsforvaltning mente var problematisk, siden de ofte og i henhold til diplomatisk protokoll blir møtt med representanter på samme nivå som Norge selv stiller opp med.

Siden Brende tiltrådte som dobbeltminister høsten 2013, etterlyste regjeringens samarbeidspartner KrF en egen utviklingsmelding. Brende, derimot, hevdet at det var viktigere med «kontinuitet og forutsigbarhet over tid og på tvers av regjeringer» (*Dagens Næringsliv* 2016), og at han kunne «slutte seg til hvert eneste ord av det jeg har sett Erik Solheim (SV) har sagt om utviklingspolitikk de siste årene». (e24 2014)

Det var først da KrF høsten 2016 la fram sin alternative utviklingsmelding – *Verdivalg og veivalg for en ny tid* (KrF 2016) – at Brende selv igangsatte en prosess med en egen utviklingsmelding. I april 2017 lanserte Brende *Felles ansvar for felles fremtid – Bærekraftsmålene og norsk utviklingspolitikk*.

Denne utviklingsmeldingen bebudet få store nyvinninger, men konsoliderte heller Brendes tidligere initiativ. Meldingen illustrerer at utviklingspolitikken ligger omtrent like fast som utenrikspolitikken, samtidig som den knytter seg tett opp mot FN's bærekraftsmål som et grunnlag for en helhetlig tilnærming til utvikling, med en spesiell satsing på helse, utdanning og humanitær innsats – som alle er områder med en lang løpebane i norsk utviklingspolitikk. I tillegg ble det varslet økt fokus på klima, miljø og fornybar energi, samt næringsutvikling og jobbskaping. Med unntak av det sistnevnte – og at Brende vektet opp økonomisk vekst på bekostning av fattigdomsreduksjon – så reflekterer meldingen i stor grad kontinuitet, om enn med noen små justeringer. Meldingen reflekterer også Brendes initiativ og fokus på sårbare stater, men en behørig dekning av sårbarhet ble tilsidesatt til en egen sårbarhetsstrategi, liksom også en strategi for humanitær bistand ble bebudet.

I forberedelsen til meldingen avholdt Brende to konsultasjonsmøter med sivilsamfunnet. Til det andre møtet ønsket Brende eksempler på nye former for partnerskap innen bistandspolitikken, og frivillige organisasjoner troppet opp med hvert sitt eksempel på innovative samarbeidsmåter med norsk, privat næringsliv – som tilsvar på meldingens varslede fokus på næringsutvikling og jobbskaping, hvis vektning riktignok er en relativ utviklingspolitisk nyvinning fra Brende, men som samtidig bryter med den etablerte formen for partnerskap som samarbeid mellom norsk giver og mottager i Sør (se Lie 2015).

Spenningen mellom utenrikspolitisk egeninteresse og utviklingspolitisk altruisme har ikke bare preget utviklingspolitikken, men også Brende selv. Det er lett å møte seg selv i døren og tidvis oppfattes som inkonsekvent og hyklersk når man skal fremme nasjonens interesser samtidig som man skal lede et stort apparat og kunnskapsregime som henter mye av sin legitimitet og *raison d'être* fra universelle verdier og ukrenkelige rettigheter. Brende vil nok huskes og kanskje berømmes for normaliseringen av forholdet til Kina etter fredsprisen til Liu Xiaobo skjedde på hans vakt – men spørsmålet om til hvilken pris og på bekostning av hva vil også alltid henge ved, spesielt siden han overfor andre land og i andre sammenhenger holder fast ved menneskerettighetenes ukrenkelighet. Likeledes, som generalsekretær i Norges Røde Kors ba Brende sin forgjenger om å gå inn for et atomvåpenforbud, mens han som utenriksminister argumenterte for at et slikt forbud er en blindvei og således nektet å støtte ICAN, organisasjonen og fredsprisvinneren som nettopp fremmer et slikt forbud. Eksempelene Liu Xiaobo og ICAN er kun to tilfeller av flere som viser spenningen som kan oppstå når én og samme person skal fremme de utenrikspolitiske egeninteressene og utviklingspolitikkenes altruisme og universalistiske rettighetsorientering. Det viser seg at det er lett å møte seg selv i døren, men også at nasjonale egeninteresser oftest seirer over uegennyttens og arbeidet for andres rettigheter, og

således at hvor man står som minister i stor grad avhenger av hvor man sitter – og det er i Det kongelige norske utenriksdepartement.

Avslutning – og fortsettelsen

At Brende fikk ansvar for to politikkområder med tidvis motstridende beveggrunner, har nok påvirket det utviklingspolitiske feltet mer enn utenrikspolitikken, spesielt hva gjelder manglende oppmerksomhet og uklare føringer. At en minister fikk ansvar for både utenriks- og utviklingspolitikken, var et politisk eksperiment som ikke Brende kan lastes for. Det er således symptomatisk at etter Brende gikk av og regjeringen et par måneder senere ble utvidet (med Venstre) og omstokket, så ble ministerposten for utvikling gjeninnført til ovasjon fra en samlet bistandssektor. Hva gjelder politisk strategi, har dette blitt tolket som en politisk seier for KrF – som står utenfor regjeringen – men også som et middel til å tekke dem med tanke på fremtidig samarbeid. Kostnadene ved å gjeninnføre utviklingsministerposten overgår muligens omkostningene det var å ta den bort i utgangspunktet, siden gjeninnføringen nå går på bekostning av en egen EØS/EU-minister, som gitt brexit ville vært viktig for Norge (Haugevik 2017). Om ikke en innrømmelse, så er i alle fall denne gjeninnsettelsen en erkjennelse av viktigheten, omfanget og kompleksiteten av den utviklingspolitiske porteføljen. Det gjør at det igjen sitter noen på høyt politisk nivå som kan forsvare internt og forvalte eksternt hvordan milliarder av skattekroner anvendes. De internasjonale partnerne – det være seg i mottakerland eller i multilaterale institusjoner der utviklingsspørsmål blir diskutert – vil igjen møte Norge med en minister med en designert utviklingsportefølje. Dette umuliggjør ikke å bruke utviklingspolitikken og bistandsmidler til å fremme andre og egne interesser enn fattigdomsbekjempelse, som for eksempel antiterror og migrasjon. At utviklingsministerposten gjeninnsettes, betyr således ikke at skillet mellom utviklings- og utenrikspolitikk gjenoppstår – hvis det noensinne eksisterte? Som det heter i den nye regjeringserklæringen, så vil regjeringen bruke «Norges posisjon, blant annet som bidragsyter, til å sikre flere returavtaler» (Regjeringen 2018: 84). En av begrunnelsene gitt, er nettopp at Norge søker seg mot et av de ledige setene i FNs sikkerhetsråd i perioden 2021–22 (jf. Schia 2011), og da er utviklingspolitikken og det at Norge kan stille med en egen minister i møte med samarbeidsland i Sør viktig. Således er gjeninnsettelsen av Utviklingsministeren et tilsvarende på de utfordringene som ble synliggjort under Brendes dobbeltrolle.

Forfatterbio:

Jon Harald Sande Lie er sosialantropolog og seniorforsker ved NUPI. Han jobber for tiden med et NFR-finansiert prosjekt – «Developmentality and the anthropology of partnership». Prosjektet omhandler hvordan den vestlige utviklingsdiskursen og spesielt ideen om partnerskap utfordres og endres som et resultat av at nye ideer og aktører (private aktører, Kina, offentlig-privat samarbeid, etc.) entrer utviklingsfeltet og derigjennom gir bistandsmottageren større valgfrihet og autonomi.

Referanser

- Aftenposten* (2015) «Norge får mest av norsk bistand». 27.10.2015. Tilgjengelig på: <https://www.aftenposten.no/norge/i/dGjB/Norge-far-mest-av-norsk-bistand>
- de Carvalho, Benjamin & Morten Skumsrud Andersen (2017) «Engasjementspolitikk på autopilot: fredsbygging under Børge Brende» *Internasjonal Politikk*, 75 (3/4): 230–236.
- de Carvalho, Benjamin & Jon Harald Sande Lie (2015) «A great power performance: Norway, Status and the Policy of Involvement» i Benjamin de Carvalho & Iver B. Neumann, red., *Small State Status Seeking: Norway's Quest for International Standing*. London: Routledge, 56–72
- Dagbladet* (2015) «Brende reiser mer enn noen andre: betalte 717 000 for en tre dagers tur i privatfly». 13.01.2015. Tilgjengelig på: <https://www.dagbladet.no/nyheter/brende-reiser-mer-enn-noen-andre-betalte-717-000-for-en-tre-dagers-tur-i-privatfly/60785697>
- Dagens Næringsliv* (2016) «Utviklingspolitikk for fremtiden» 20.09.2016. Tilgjengelig på: <https://www.dn.no/meninger/debatt/2016/09/20/2148/Globalt/utviklingspolitikk-for-fremtiden>
- E24* (2014) «Brende: Jeg vil ligge nærmere SV enn Frp» 03.01.2014. Tilgjengelig på: <http://e24.no/makro-og-politikk/brende-jeg-vil-ligge-naermere-sv-enn-frp/22693024>
- Eggen, Øyvind (2017) *En bedre organisert utviklingspolitikk*. Civita-notat nr. 34. (Oslo: Civita)
- Haugevik, Kristin & Nina Græger (2017) «'Norsk utenrikspolitikk begynner i Europa': Arven etter Brende i Europapolitikken» *Internasjonal Politikk*, 75 (3/4): 220–229.
- KrF (2016) *Verdivalg og veivalg for en ny tid. KrFs alternative melding for morgendagens utviklingspolitikk*. Tilgjengelig på https://krf.no/globalassets/vedlegg/politiske-dokumenter/krf_utviklingsmelding_2016.pdf
- Lie, Jon Harald Sande (2006). «Utvikling, frivillige organisasjoner og utenrikspolitikk» i B. K. Fonn, I. B. Neumann & O. J. Sending, red., *Norsk utenrikspolitisk praksis. Aktører og prosesser* (Oslo: Cappelen akademisk forlag), 138–164.
- Lie, Jon Harald Sande (2015). *Developmentality. An Ethnography of the World Bank–Uganda Partnership* (New York: Berghahn Books)
- Leira, Halvard & Nina Græger (2017) «Diplomatiminister Brende» *Internasjonal Politikk*, 75 (3/4): 203–211.
- Regjeringen (2018) *Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre, Fremskrittpartiet og Venstre*. Jeløya, 14. januar 2018. Tilgjengelig på <https://www.regjeringen.no/contentassets/e4c3cfd7e4d4458fa8d3d2bb1e43bcb/plattform.pdf>
- Schia, Niels Nagelhus (2011) «FNs Sikkerhetsråd: vidstrakt politikk, innadvendt blikk», *Internasjonal Politikk*, 69(2), 183–203.
- Utenriksdepartementet (2017) *Meld. St. 24 (2016–2017), Felles ansvar for felles fremtid. Bærekraftsmålene og norsk utviklingspolitikk*. Tilgjengelig på: www.regjeringen.no/contentassets/217f38f9edf45c498befc04b7ef1f7e/no/pdfs/stm201620170024000ddpdfs.pdf