

"Verdens beste" også til å redusere global fattigdom?

Et samfunns kvaliteter kan måles på forskjellige måter. Norge er etter sigende "verdens beste land" å bo i. I denne artikkelen anlegges et globalt perspektiv på samfunnskvaliteten. Hvilke bidrag gir Norge til å løse de verdensomspennende fattigdomsproblemene? En indeks for utviklingsvennlig politikk tyder ikke på at Norge er helt i teten blant de rikeste landene, og at det er rom for å gjøre en sterkere innsats.

Innledning

Verdens beste er vi det? Vi får stadig høre påstanden om at Norge er "verdens beste land å bo i". FN har utarbeidet indekser som visstnok skal bekrefte dette (for en kritisk vurdering, se Barstad 2006). Gro Harlem Brundtland lanserte slagordet "Det er typisk norsk å være god". Men hvordan kan vi måle et samfunns kvaliteter? Hva gjør et samfunn "godt"? I et globalt perspektiv tilhører Norge verdens overklasse. Oljefondet (fra 1.1.2006 en del av Statens pensjonsfond) var ved utgangen av 2005 på svimlende 1 399 milliarder kroner. Samtidig tilhører mer enn fire av ti innbyggere i verden, om lag 2,5 milliarder mennesker, en global underklasse som "lever" på en inntekt som tilsvarer to amerikanske dollar eller mindre per dag. Hvis vi gjør tankeeksperimentet at hele Oljefondet ble gitt bort, til beste for verdens fattige, ville Norge etter hvert kanskje falle noen plasser på FNs velferdsindekser. Vi ville ha mindre penger tilgjengelig for gode formål på det nasjonale plan. Det ville bli vanskeligere for Norge å oppfylle framtidige pensjonsforpliktelser uten å ty til store skatteøkninger. Men ville Norge vært et dårligere eller bedre samfunn? I denne artikkelen skal vi se nærmere på Norges forhold til de fattigste landene, og hvordan innsatsen blir vurdert i sammenligning med andre rike land. Det er utarbeidet egne indekser for dette, i interessant kontrast til de nasjonale velferdsindeksene. Men først noen flere detaljer om det globale velferdspektivet, samt hvilket ansvar Norge og andre nasjoner tilhørende "overklassen" kan sies å ha.

Velferdens globale elendighet

Årlig dør mer enn 10 millioner barn under fem år. 98 prosent av dødsfallene skjer i fattige land. Mange av dem kunne ha vært unngått for en billig penge, ifølge ekspertene. 2-3 millioner dør av sykdommer som kunne vært forhindret gjennom en vaksine; av sykdommer som meslinger, difteri og stivkrampe. 850 millioner er underernært. Alt henger sammen; fattigdom, underernæring og dødsfall. Underernæringen svekker barnas immunforsvar og motstandskraft. Anslagsvis halvparten av dødsfallene blant førskolebarn skyldes et skjebnesvangert sammenfall av infeksjonssykdommer og underernæring.

Heldigvis skjer det framskritt. Blant annet har bedre tilgang til rent drikkevann redusert infeksjonsfaren, og langt flere barn enn tidligere har fått vaksiner. Siden 1990 er tallet på dødsfall blant barn redusert med 2 millioner. Pessimistiske holdninger som tilsier at ingenting hjelper, har lite med virkeligheten å gjøre.

Anders Barstad

En takk til Asle Rolland og Bjørn Wold for svært nyttige kommentarer til tidligere utkast, og til Frode Brunvoll for tekstlige kommentarer til figuren om handel med afrikanske land. De innledende statistiske fakta om den globale velferdselendigheten er hentet fra *Human Development Report 2005* (UNDP 2005). Uttalelsene fra Thomas Pogge er hentet fra et paper som ligger ute på internett: "The First UN Millenium Goal" (<http://www.etikk.no/globaljustice/>). Se også intervjuet i *Apollon* nr. 2, 2003, og referansene på Pogges hjemmeside (<http://www.columbia.edu/~tp6/index.html>).

Anders Barstad er forsker i Statistisk sentralbyrå, Seksjon for demografi og levekårsforskning (aba@ssb.no).

Men framskrittet går langsomt. Ett av tusenårsmålene som FN har vedtatt, er å redusere dødeligheten blant barn under fem år med to tredeler innen 2015. Hvis den nåværende tendensen fortsetter, vil ikke målet bli nådd. *Human Development Report*, utgitt av FNs utviklingsprogram (UNDP), anslår at avstanden mellom målet og den nåtidige trenden tilsvarer 41 millioner dødsfall blant barn i løpet av de neste ti årene. Skal dette og andre mål nås, må rike land gi langt mer hjelp enn de gjør i dag, hevder rapporten, og referer prioriteringene i disse landene. Mange av de beste tiltakene er relativt lite kostnads-krevende. For eksempel sover færre enn 2 prosent av barna i malariainfiserter soner under sengenett som beskytter dem mot moskitoer. Hvert moskitonett koster i gjennomsnitt 3 dollar. En investering i slike nett ville reddet mange liv, men det har vært vanskelig å skaffe tilstrekkelige midler i nasjonale og internasjonale fora. 2-3 milliarder dollar mangler for å kunne oppnå målet om en 75 prosent reduksjon av malariadødsfall innen 2015.



Bør de rike landene hjelpe?

Den tysk-amerikanske moralfilosofen Thomas Pogge har beskrevet fattigdommen i verden som vår tids viktigste menneskerettighetsanliggende, og hevder at de rike landene begår historiens største menneskerettsbrudd gjennom sine bidrag til å opprettholde den. Han har vist til artikkel 28 i FNs verdenserklæring om menneskerettighetene, hvor det heter at enhver har krav på en sosial og internasjonal orden som fullt ut kan virkeliggjøre menneskerettighetene, inkludert retten til en adekvat levestandard. Landene som bidrar til å opprettholde dagens internasjonale orden, kan derfor sies å bryte menneskerettighetene.

Et klassisk argument for inntektsutjevning er at en krone ekstra vil bety atskillig mer for den fattige enn for den rike. Vi har nevnt eksemplet med moskitonettene; en investering på anslagsvis 20 norske kroner per hode kan redde mange liv. En tilsvarende investering i det rike Norge vil ikke ha den samme livreddende virkning.

Har det oljerike Norge et spesielt ansvar? Norge er verdenssamfunnets heldige Fetter Anton. Arne Jon Isachsen, professor i internasjonal økonomi ved BI, antyder at vi ikke har gjort oss fortjent til denne flaksen, og at er det gode argumenter for at vi bør gi bort oljepengene (Isachsen 2005). Spesielt når verden er full av lidelse og nød. Vår generasjon har ved en tilfældighet kommet til ressurser det har tatt naturen millioner av år å frambringe.

Kan de rike landene hjelpe?

De fleste vil være enige i at vi bør hjelpe, selv om mange vil være skeptiske til å sette av hele oljefondet. Spørsmålet er bare om vi *kan* hjelpe. Isachsen hevder at u-hjelpen slik den har vært praktisert til nå, ikke har fungert etter hensikten. "Andres penger er ikke som egne". Her viser han til forskning som har avdekket en manglende sammenheng mellom u-hjelp og økonomisk vekst. Hjelpen er viktigst for dem som gjør karriere innenfor feltet.

Hjelper ikke u-hjelpen?

Bistandens betydning for vekst og velferd i utviklingslandene er mildest talt omdiskutert. Det publiseres stadig nye undersøkelser, og siste ord er langt fra sagt. Det er riktig at mange studier av sammenhengen mellom u-hjelp og økonomisk vekst finner at bistanden har hatt en beskjeden innvirkning. Under visse betingelser er det likevel mye som tyder på at den finansielle støtten utenfra kan spille en vesentlig rolle. *Human Development Report* peker blant

annet på betydningen av u-hjelp for vekstøkonomier i Afrika som Mosambik, Tanzania og Uganda, og på støtten til konkrete helseprosjekter (UNDP 2005). På helseområdet finnes det en rekke eksempler på svært suksessrike prosjekter, gjennomført med støtte fra det internasjonale samfunnet (Center for Global Development 2004). En omfattende studie i regi av Verdensbanken fant at u-hjelpen hadde stor betydning for økonomisk vekst og fattigdomsreduksjon i land med en god økonomisk politikk, men langt mindre effekt i land uten en slik politikk (The World Bank 1998). Hva som utgjør en god politikk, er omdiskutert, men defineres i denne sammenheng som stabile makroøkonomiske betingelser, åpne handelsregimer, beskyttelse av eiendomsrettigheter og et offentlig tjenesteapparat av høy kvalitet. Hypotesen om den økonomiske politikkenes avgjørende betydning er imidlertid også omdiskutert (se debatten mellom Easterly mfl. 2004 og Burnside og Dollar 2004). Ifølge Islam (2005) er politisk stabilitet en nødvendig forutsetning for at u-hjelpen skal fungere. I politisk stabile omgivelser fremmer u-hjelpen økonomisk vekst, uavhengig av hvilken makroøkonomisk politikk som føres. Sosial uro og politisk vold skaper usikkerhet i markedet.

Spørsmålet er naturligvis også hvordan en skal tolke mangelen på resultater. De mangelfulle virkningene er ikke nødvendigvis et argument for at u-hjelp ikke kan ha stor betydning, men at u-hjelpen til nå har hatt for dårlig kvalitet. Den nevnte studien fra Verdensbanken foreslår en rekke reformer som kan gjøre hjelpen mer effektiv, blant annet å rette mer av hjelpen mot de fattigste landene, især landene med en god økonomisk politikk. For mye av hjelpen har gått til korrupte, udemokratiske regimer og til mellominntektsland med lite behov for støtte. Fordelingen av u-hjelpen har blitt påvirket av giverlandenes strategiske interesser; for eksempel har tidligere koloniland fått langt mer støtte enn land uten fortid som koloni, uavhengig av om disse representerer demokratiske regimer eller ikke. I verste fall kan pengene fra utlandet bidra til å opprettholde korrupte og inkompetente regimer, og utsette nødvendige reformer (Devarajan, Dollar og Holmgren 2001).

Mye av u-hjelpen har gått i lommene på giverlandets konsulenter, eller har kommet i form av nødhjelp og ettergivelse av gjeld. Ifølge Jeffrey Sachs, rådgiver for Kofi Annan og kåret til "verdens kanskje viktigste økonom" av New York Times, har lite av støtten blitt investert i det som virkelig teller på lang sikt: Investeringer i systemer som forbedrer helse, ernæring, matproduksjon og transport. "We should give foreign aid a fair chance before deciding whether it works or not" (Sachs 2005). Et av problemene med forskningen på sammenhengen mellom u-hjelp og økonomisk vekst er at den som regel ikke har tatt hensyn til u-hjelpens sammensetning. Når humanitær hjelp, nødhjelp og hjelp som sannsynligvis bare vil påvirke veksten på lang sikt (som støtte til miljøtiltak og demokratisk utvikling) holdes utenfor, har en gruppe forskere funnet betydelige effekter av bistand på økonomisk vekst over en fireårsperiode. Dette er bistand som er konsentrert rundt investeringer i infrastruktur og hjelp til produktive sektorer som jordbruk og industri. Effekten er stort sett uavhengig av kvaliteten på mottakerlandets politikk og institusjoner (Clemens, Radelet og Bhavnani 2004).

Bistand fra rike land kan tenkes å bidra til velferdsforbedringer, selv om den økonomiske veksten ikke blir større. Vi har tidligere nevnt eksempler på vellykkede helseprosjekter. Disse suksesshistoriene trekkes også fram av en av de fremste kritikerne av vestlig bistandspolitikk, økonomen William Easterly (Easterly 2006). Noen studier har funnet at utenlandsk bistand er gunstig for



velferdsutviklingen, og at effekten er særlig stor i de fattigste landene (Gomanee mfl. 2005, som bruker to mål på velferd: Spedbarnsdødelighet og UNDPs Human Development Index).

Økt handel

Handelsliberalisering er et annet tiltak som har fått stor oppmerksomhet. Dette er et omdiskutert spørsmål i forskningslitteraturen, og noen enighet om betydningen av handelsliberalisering har ikke blitt etablert. Mange undersøkelser lider under metodiske svakheter. Et hovedinntrykk er likevel at handelsliberalisering kan fremme utvikling under visse betingelser, og i noen situasjoner (Maurseth 2005). For u-landene er det et krav i den pågående forhandlingsrunden i WTO at industrilandene reduserer importbarriereene for landbruksprodukter. Landbrukseksport er spesielt viktig for utviklingsland. Ifølge Melchior (2005: 34) er

det "...totalt sett ingen tvil om at bedre markedsadgang for landbruksvarer vil fremme utvikling".

Et viktig poeng er imidlertid at fjerning av handelsbarrierer i rike land langt fra vil være tilstrekkelig for å stimulere veksten i de fattigste landene. Disse landene mangler både infrastruktur, kompetanse og andre ressurser for å kunne nyttiggjøre seg adgangen til de rike landenes markeder. Hvis det for eksempel ikke finnes et velfungerende transportsystem, er markedsadgang i seg selv til liten nytte. Disse landene trenger bistand utenfra, blant annet nødvendige investeringer i infrastruktur.

Andre tiltak?

Det finnes en rekke andre former for tiltak som kan bidra til utvikling. I en tankevekkende artikkel hevder en forskergruppe (Birdsall mfl. 2005) at både u-hjelp og handelspolitikk med sikte på å lette markedsadgang, er tiltak som har overskygget andre og vel så effektive redskaper til å fremme utvikling. De rike landene må framfor alt slutte å legge byrder på fattige land gjennom de internasjonale handelsforhandlingene. Et eksempel er avtalen om intellektuelle eiendomsrettigheter i WTO (TRIPS, Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights), som vil øke prisene på viktige medisiner, og innebærer at penger overføres fra innbyggere i fattige land til legemiddelfirmaene i Vesten. TRIPS må avskaffes helt og holdent, ifølge de amerikanske forskerne. De fattige landene trenger også mer rom for å utforme sin egen økonomiske politikk. Erfaringen viser at nesten alle de økonomiske "mirakel"-landene de siste 50 årene, blant annet Sør-Korea og Taiwan, har basert seg på uortodokse og kreative løsninger. De nåværende WTO-reglene for subsidier, patenter og lignende utelukker imidlertid noen av valgene land som Sør-Korea og Taiwan kunne gjøre tidligere.

I tillegg til å innta andre og mer utviklingsvennlige standpunkter i internasjonale handelsforhandlinger, kan de rike landene satse på forskning og utvikling som tjener interessene til de fattige, og fremme den globale arbeidskraftsmobiliteten. Det meste av den medisinske forskningen i verden skjer på sykdommer som rammer de rike, mens det skjer langt mindre forskning på sykdommene fattige pådrar seg, kort og godt fordi det ikke lønner seg økonomisk. Her har det offentlige en viktig oppgave ved å sørge for at det skjer forskning på "fattigdomslidelsene", blant annet malaria.

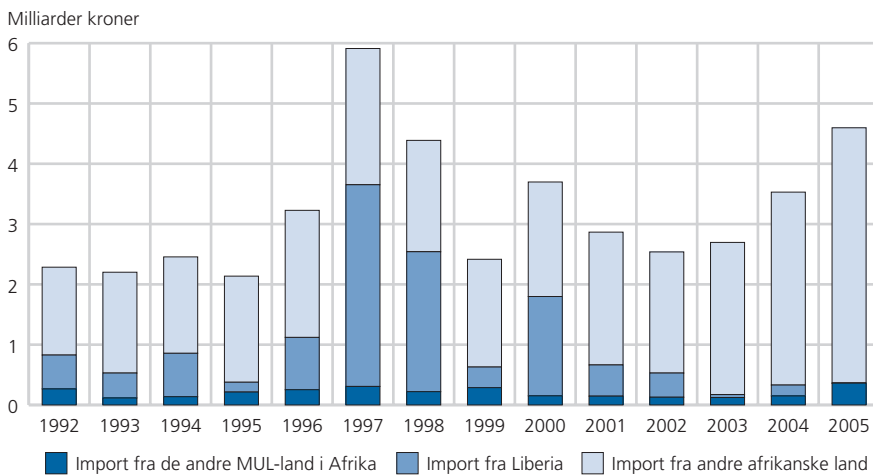
Et annet tiltak som kan heve inntektene for de fattige, er større muligheter for arbeidsmobilitet blant ikke-faglærte arbeidere. Innvandrerne sender penger hjem og hjelper sine slektninger, samtidig som de tar med seg verdifulle erfaringer og kompetanse når de reiser tilbake. Pengene de sender hjem utgjør store beløp, langt mer enn det disse landene mottar i utviklingshjelp. Forskergruppen foreslår et system med midlertidige arbeidstillatelser, hvor både utdannede og ikke-utdannede fra fattige land får arbeide i rike land i 3-5 år, hvoretter de må reise hjem og bli erstattet av nye arbeidere. Problemet ville naturligvis være hvordan en skulle sørge for at de virkelig dro hjem; en mulighet kunne være en form for "tvungen sparing", det vil si holde tilbake en del av lønna inntil arbeiderne vendte hjem.

Flere av disse synspunktene målbæres også av andre kilder. *Human Development Report 2005* peker på at regler for intellektuell eiendomsrett skal balansere to formål: På den ene siden skape insentiver for innovasjon (gjennom patenter og lignende), på den andre siden spre fordelene ved innovasjonen så bredt som mulig. TRIPS-avtalen i WTO, samt lignende regionale og bilaterale avtaler, er i for stor grad rettet mot å fremme det første formålet (UNDP 2005). TRIPS beskrives som en trussel mot målene om menneskelig utvikling. Historisk sett har evnen til å kopiere teknologi utviklet i de rikeste landene, gitt andre land en sjanse til å ta igjen forspranget. På 1800-tallet kunne for eksempel USA kopiere de britiske patentene, på sin vei til å bli en supermakt. *Human Development Report* anbefaler også de rike landene å lette på restriksjonene for midlertidig bevegelse av arbeidskraft, et tiltak som anslås å kunne bety vel så mye for velferdsutviklingen som en liberalisering av handelen med jordbruks- og industrivarer.

Problemer

De foreslåtte tiltakene reiser mange kritiske spørsmål. Noen forskere har for eksempel satt spørsmålstegn ved om emigrantenes pengeforsendelser til hjemlandet er så positive som antatt. Ifølge en OECD-rapport viser nyere studier at overføringene fra emigranter utvilsomt bidrar til å forbedre levekårene for emigrantenes familier, mens det er mindre åpenbart at overføringene også fremmer den økonomiske utviklingen i hjemlandet (OECD 2005). Det ser ut til at både emigrasjon og pengeforsendelser fra utlandet bidrar sterkt til å redusere fattigdom (Adams og Page 2005). En positiv virkning av overføringene er at de bidrar til å jevne ut konjunktursvingninger, fordi emigrantene sender mer penger når hjemlandet rammes av en lavkonjunktur. Den utjevneende effekten kan bidra til økonomisk vekst (Musser 2006). Det er dokumentert flere eksempler på at pengeforsendelsene fra utlandet har viktige "multiplikator-effekter" i økonomien, selv når de ikke investeres og bare går til konsum. Men pengeoverføringene er ikke noe universalmiddel, og har ikke alltid positive virkninger på den hjemlige økonomien. I noen tilfeller kan de bidra til inflasjon, og muligens redusere tilbudet av arbeidskraft. I hvilken grad penge fra utlandet investeres i produktiv virksomhet avhenger av den generelle

Figur 1. Handel med afrikanske land, fordelt på MUL-land og andre afrikanske land. 1992-2005. Import i milliarder kroner (løpende priser)



Kilde: Utenrikshandelen med varer, Statistisk sentralbyrå.

økonomiske situasjonen, av forhold som rentesatser, aksjepriser, infrastruktur med mer (Straubhaar og Va-dean 2005).

Det største problemet ved arbeidsmobiliteten er faren for "brain-drain", at u-landene mister så mange personer i faglærte og akademiske yrker at de får problemer med å opprettholde et godt tjenestetilbud til egen befolkning. Eksempler på slike problemer er den store utflyttingen av leger og sykepleiere fra Sør-Afrika og Ghana. Og per i dag er det flere afrikanske forskere med bostedsadresse i USA enn i Afrika (Skarpeteig 2006). Men det finnes også eksempler på at grupper med høy utdanning vender tilbake og bidrar til utviklingen i "gamlelandet"

(Roodman 2005a).

Poenget her er likevel at spørsmålet om muligheten for å gi hjelp berører en rekke politikkområder, og ikke bør begrenses til en diskusjon av handelsliberalisering og u-hjelpens størrelse. Også klimapolitikken og utslippene av klimagasser er relevante, ved siden av andre miljøspørsmål. Fattige land er mer sårbare for virkningene av drivhuseffekten enn rike land. Klimaforandringene kan skade jordbruksproduksjonen i utviklingslandene, og vil sannsynligvis bidra til å øke de økonomiske forskjellene mellom verdens rike og fattige. Utslippene av klimagasser, hvor industrilandene står for brorparten, forsterker den globale skjevfordelingen av vannressursene. Både flomkatastrofer, forørkning og tørke handler i stor grad om klimaendringer. De fattige landenes avhengighet av naturressursene i kombinasjon med den dårlig utbygde infrastrukturen gjør disse landene ekstra sårbare (Utenriksdepartementet 2004, Hessen 2006).

Hva Norge gjør

Hvilke bidrag Norge gir til å redusere fattigdomsproblemene i verden, kan betraktes som del av arbeidet for å realisere en bærekraftig utvikling. I NOU 2005: 5 (*Enkle signaler i en kompleks verden*) ble det foreslått et sett med 16 indikatorer for bærekraftig utvikling. Tre av dem er relatert til internasjonale fattigdoms- og miljøutfordringer: Import fra afrikanske land, offisiell norsk bistand i prosent av bruttonasjonalinntekten samt utslipp av klimagasser.

Import fra Afrika som andel av samlet norsk import utgjorde på midten av 1990-tallet 2 prosent av den totale importen, og har siden falt til rundt 1 prosent. Importen fra de minst utviklede afrikanske landene (MUL) har vært relativt stabil fra 1992 til 2005, når vi ser bort fra importen av brukte skip fra Liberia. Med unntak av Liberia utgjorde importen fra disse landene bare 0,1 prosent av totalimporten til Norge i 2005 (figur 1). Importen fra afrikanske MUL-land ble i fjor dominert av råolje fra Ekvatorial-Guinea for nærmere 200 millioner kroner, mens importen fra Liberia var meget beskjeden. Heller ikke importen fra andre MUL-land har økt, med ett vesentlig unntak: Klær og tekstiler fra Bangladesh. Denne utviklingen har trolig sammenheng med at

Bangladesh har fått nulltoll som et MUL-land. Importen fra øvrige utviklingsland har vist en økende tendens siden slutten av 1980-årene, som først og fremst skyldes den sterkt voksende importandelen fra Kina (Melchior 2005). I afrikansk sammenheng har verdien av importen fra land utenfor MUL blitt klart større de tre siste årene (figur 1).

Den offisielle norske bistanden målt som andel av BNI (bruttonasjonalinntekten) sank noe utover på 1990-tallet, men har tatt seg opp siden 2000. Fortsatt er imidlertid bistanden lavere enn den var på slutten av 1980-årene (relativt sett) og ennå et stykke fra målet om å gi 1 prosent av BNI (figur 2). For 2005 viser foreløpige tall fra OECD at Norge ga 0,93 prosent av BNI i utviklingshjelp, opp fra 0,87 prosent i 2004 (OECD 2006a). Ingen andre land ga like mye bistand som Norge i 2005, selv om vi nesten har blitt tatt igjen av svenskene (bistanden fra Sverige utgjorde 0,92 prosent av BNI). Selv om Norge ennå gir mindre i u-hjelp i forhold til nasjonalinntekten enn på slutten av 1980-årene, har det vært en sterk økning av hjelpen målt i kroner og øre. Bistandsbudsjettet var i alt på 16,6 milliarder kroner i 2005.

Fra 2004 har Norge sju hovedsamarbeidsland, fem i Afrika (Tanzania, Mosambik, Uganda, Zambia og Malawi) og to i Asia (Nepal og Bangladesh). I tillegg er det 18 såkalte samarbeidsland og -områder. Av enkeltland var det Afghanistan, Mosambik, Tanzania, Sudan og Det Palestinske Området som mottok mest bistand i 2004. Men faktisk er det Polen som er i ferd med å bli den største mottakeren av norsk støtte gjennom EØS-avtalens finansieringsordninger. Denne støtten regnes imidlertid ikke som utviklingshjelp av OECDs utviklingskomité (Bech 2005).

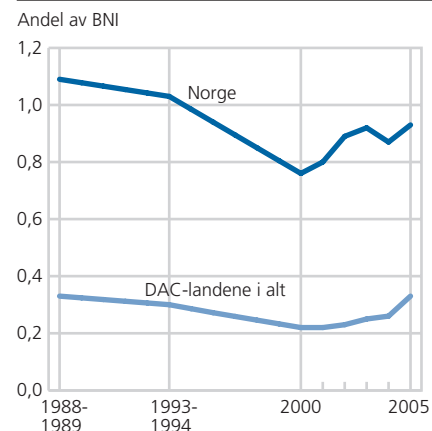
For klimagassenes del har utviklingen vært negativ de siste årene. Økningen siden 1990, basisåret for Kyotoprotokollen, har vært omtrent 9 prosent. De viktigste årsakene til veksten er utslippene fra olje- og gassvirksomheten og fra veitrafikk (Statistisk sentralbyrå 2006).

Disse tre indikatorene (importandel fra Afrika, bistand og utslipp av klimagasser) gir alt i alt et forholdsvis negativt bilde av utviklingen, med unntak av økningen i u-hjelpen siden 2000. Som tidligere antydte, er det imidlertid gode grunner for å anlegge et enda bredere perspektiv på hva en utviklingsvennlig politikk innebærer. Og hvordan ser bildet ut når vi sammenligner Norge med andre rike land?

Et bredere perspektiv: Indeksen for utviklingsvennlig politikk

En gruppe amerikanske forskere har utviklet en egen indeks, "The Commitment to Development Index", som tar sikte på å måle i hvilken grad de rike landenes politikk hjelper verdens fattige. Den er utarbeidet av *Center for Global Development* i samarbeid med tidsskriftet *Foreign Policy*. Indeksen rangerer 21 av verdens rikeste land og vurderer disse landenes politikk i forhold til fattige land på sju områder: Utviklingshjelp, sikkerhetspolitikk, handel, miljøpolitikk, politikk i forhold til investeringer, innvandring og endelig støtte til utvikling og spredning av ny teknologi. Norge skårer noe bedre enn gjennomsnittet på indeksen. Av de 21 rike landene er Norge rangert som nummer fem sammen med New Zealand. Danmark og Nederland kommer best ut, etterfulgt av Sverige og Australia. At Norge plasserer seg såpass lavt, skyldes framfor alt vår handelspolitikk, her er Norge en av "verstingene", men også på miljøområdet kommer vi relativt dårlig ut (tabell 1).

Figur 2. Netto offisiell bistand som andel av BNI. Norge og DAC¹-landene. Gjennomsnitt 1988-1989, 1993-1994, årlige tall 2000-2005²



¹ De 22 medlemmene i OECDs komité for utviklingshjelp (Development Assistance Committee). Det har skjedd noen utvidelser og endringer av hvilke utgifter som inngår som del av offisiell bistand (ODA) i løpet av 1980- og 1990-årene. Overgangen til et nytt nasjonalregnskapssystem har ført til en økning i den beregnede størrelsen på BNI. Andelen av BNI som går til utviklingsbistand i Norge og Danmark gikk ned med 6-8 prosent som følge av overgangen til det nye nasjonalregnskapssystemet midt på 1990-tallet. Den gjennomsnittlige nedgangen i utviklingsbistand for DAC-landene som resultat av det nye regnskapssystemet har vært om lag 3 prosent (OECD 2006b).

² Foreløpige tall for 2005.

Kilde: OECD.

Tabell 1. Indeksen for satsing på en utviklingsvennlig politikk ("The Commitment to Development Index") 2005. Gjennomsnittsverdier 2003 for 21 rike land, samt verdier og rang for Norge (høyere verdier indikerer sterkere satsing)

	Gjennomsnitt alle, 2003	Norge: Verdi og rangering 2005
Sikkerhet	5	8,5 (1)
U-hjelp	5	10,8 (2)
Investeringer	5	5,8 (7)
Teknologi	5	5,2 (9)
Innvandring	5	4,9 (10)
Miljø	5	4,2 (19)
Handel	5	1,0 (20)
Totalindeks	5	5,8 (5)

Kilde: Center for Global Development.



Skårene på hver komponent er skalert slik at den gjennomsnittlige verdien for alle land i 2003 er satt til 5,0. Sammenlignet med gjennomsnittsverdien for disse landene i 2003 hadde for eksempel Norge en mer enn dobbelt så god skåre (10,8) på indeksen for u-hjelp i 2005. Den endelige verdien for hvert land er helt enkelt beregnet som gjennomsnittet av verdiene på de sju komponentene.

Noen flere detaljer om hvordan Norge blir vurdert på de sju politikkområdene, rangert fra "best" til "dårligst" (Roodman 2005a, 2005b og Center for Global Development 2006):

1. På hvilken måte bidrar de rike landene til fred og sikkerhet i fattige land? Her får Norge topp-plasseringen, sammen med Australia. Norges bidrag til fredsbevarende operasjoner i det tidligere Jugoslavia og i Midt-Østen er særlig utslagsgivende. Norge får også pluss for at vi i liten grad eksporterer våpen til udemokratiske regimer.
2. Indeksen for u-hjelp vurderer både hjelpens kvalitet og kvantitet. Den "straffer" land som gir en betydelig andel bundet hjelp, det vil si hjelp som er bundet til kjøp av produkter og tjenester i giverlandet. Beregninger tyder på at dette øker prosjektkostnadene med 15-30 prosent. USA binder 70 prosent av sin u-hjelp, Norge så godt som ingenting (0,1 prosent). Norge gir nå mer u-hjelp i prosent av BNP enn noen andre rike land. I forhold til barnehelse kan det nevnes at Norge er den nest største bidragsyteren til vaksinealliansen GAVI (Global Alliance for Vaccines and Immunization), som arbeider med å etablere full vaksinedekning for alle barn. Norge har forpliktet seg til å gi vel 6 milliarder kroner til GAVI i perioden 2000-2015.

Det som trekker ned for Norges del, er spredningen av hjelpen på relativt mange småprosjekter; stor prosjektspredning anses som en belastning på motakerlandenes administrative apparat.
3. Indeksen for investeringer vurderer hva landene gjør for å fremme utviklingsvennlige investeringer. Norge gis en nokså gjennomsnittlig plassering, det framheves blant annet som positivt at Norge deltar i internasjonale anti-korrupsjonsavtaler, mens det teller negativt at vi ikke tillater investorer å dra nytte av skattefordeler som tilbys i u-land.
4. En utviklingsvennlig teknologipolitikk handler både om å skape ny teknologi og om å spre den. Teknologioverføring er en av flere måter som rike land kan bidra til å skape framgang på i den fattige delen av verden. For eksempel har den medisinske teknologien bidratt til store framskritt innen helsestilstand og levealder. De rike landene får minuspoeng i denne delen av indeksen hvis de fører en IPR-politikk som begrenser strømmen av tekniske innovasjoner til utviklingslandene (IPR=Intellectual Property Rights). For eksempel kan patentering av planter utviklet gjennom bioteknologi hindre fattige land i å få tilgang til slike nyskapninger. Norge får sitt største minus for lav satsing på forskning og utvikling i næringslivet, målt som andel av BNP. På den andre siden får Norge ros for begrenset patentdekning av dataprogrammer. Alt i alt gjør Norge det nokså "midt på treet" på teknologi-indeksen. Finland og Canada gjør det best, Finland særlig fordi de bruker så stor andel av BNP på forskning og utvikling.

5. I forhold til innvandring vektlegges framfor alt innvandring av ufaglærte arbeidere fra fattige land. Innvandring av faglært arbeidskraft kan ha mer negative konsekvenser (jamfør diskusjonen ovenfor). Norges styrke på dette området er å ta imot mange flyktninger, mens økningen i innvandring av ufaglært arbeidskraft fra utviklingsland har vært relativt beskjeden.

6. På miljösidan måler indeksen landenes politikk med hensyn på det globale klima, artsmangfold og en bærekraftig fiskerinæring. Fattige nasjoner vil, som nevnt, bli sterkere rammet av klimaproblemene enn rike land, blant annet fordi de har svakere infrastrukturer. Storbritannia og Tyskland vurderes som de beste på dette området, ikke minst fordi de kuttet utslippene av klimagasser med 10 prosent i perioden 1993-2003. Japan får sisteplass fordi landet gir store subsidier til fiskeflåten og importerer mye tropisk tømmer.

Norge får pluss i karakterboka for liten import av utrydningstruede arter, men minus for blant annet høye fiske- og fiskerisubsidier og en mindre gunstig utvikling i utslippene av klimagasser fra 1993 til 2003.



7. Norge kommer dårligst ut i vurderingen av handelspolitikken overfor fattige land. Norge har høye jordbruksubsidier og høy tollbeskyttelse av jordbruksvarer, som hindrer u-land i å komme inn på markedet. Imidlertid framheves det også at Norge har lav tollbeskyttelse mot tekstiler, faktisk lavest av de rike landene som inngår.

Hva skal vi med en slik indeks?

Indekser som dette representerer et forsøk på å sammenfatte store informasjonsmengder i ett enkelt, oppsummerende mål. Fordi den felles målestokken for de ulike komponentene ikke er åpenbar, vil det alltid stå strid om slike indekser. Hvilke komponenter skal tas med, og hvordan skal de veies i forhold til hverandre? Spørsmål som dette lar seg i begrenset grad besvare gjennom vitenskapelige metoder.

Kritiske spørsmål kan rettes mot mange av indikatorene og vurderingene. Noen vil hevde at handel er en dimensjon som bør veie mer enn eksempelvis sikkerhet, fordi handelsbetingelsene berører levekårene for så mange av verdens fattige. Det er gjort en spørreundersøkelse blant vel 100 utviklingsforskere om hvordan de ville vekte de forskjellige komponentene i en tidligere utgave av indeksen. Her ble handel og investeringer bedømt som viktigst, mens u-hjelp og innvandringspolitikk fikk minst vekt. Men vektingen på grunnlag av ekspertvurderingene ga resultater som skilte seg lite fra prinsippet om "lik vekting" (referert i Roodman 2005a). Som vist, er også kunnskapsgrunnlaget i mange sammenhenger usikkert, og det er langt fra noen enighet i forskersamfunnet om betydningen av de ulike innsatsfaktorene.

Referanser

Adams, Richard H. og John Page (2005): "Do International Migration and Remittances Reduce Poverty in Developing Countries?" S. 217-232 i OECD (2005): *Migration, remittances and development*, Paris: OECD.

Bech, Jon (2005): U-hjelp – nytter det? Foredrag på Pensjonistuniversitetet på Lillehammer 11. oktober 2005 (se Norads hjemmesider, www.norad.no).

Birdsall, Nancy, Dani Rodrik og Arvind Subramanian (2005): How to Help Poor Countries, *Foreign Affairs*, **84**, 4, 136-152.

Barstad, Anders (2006): Kommentar: Norge – verdens beste?, *Tidsskrift for Velferdsforskning*, **9**, 1, 39-43.

Brunstad, Rolf Jens og Ivar Gaasland (2006): WTO og norsk landbruk: Liv laga eller kroken på døra? *Økonomisk forum*, 1, 2006, 37-47.

Burnside, Craig og David Dollar (2004): Aid, Policies, and Growth: Reply, *The American Economic Review*, June 2004, 781-784.

Center for Global Development 2006, hjemmeside (www.cgdev.org).

Center for Global Development (2004): Millions Saved: Proven Successes in Global Health, *CGD Brief*, **3**, 3.

Clemens, Michael, Steven Radelet og Rikhil Bhavnani (2004): *Counting chickens when they hatch: The short term effect of aid on growth*, Center for Global Development: Working Paper 44.

Devarajan, Shantayanan, David Dollar og Torgny Holmgren (2001, red.): *Aid and Reform in Africa. Lessons from Ten Case Studies*, Washington, D.C.: The World Bank.

Easterly, William, Ross Levine og David Roodman (2004): Aid, Policies, and Growth: Comment, *The American Economic Review*, June 2004, 774-780.

Easterly, William (2006): The Big Push Déjà Vu: A Review of Jeffrey Sachs's *The End of Poverty: Economic Possibilities for Our Time*, *Journal of Economic Literature*, **XLIV**, 96-105.

Gomanee, Karuna, Oliver Morrissey, Paul Mosley og Arjan Verschoor (2005): Aid, Government Expenditure, and Aggregate Welfare, *World Development*, **33**, 3, 355-370.

Hessen, Dag (2006): Kampen om vannet, kronikk i *Dagbladet* 20.4. 2006.

Isachsen, Arne Johan (2005): Debatt. Andres penger, *Internasjonal Politikk*, **5**, **63**, 567-581.

Islam, Muhammed N. (2005): Regime Changes, Economic Policies and the Effect of Aid on Growth, *The Journal of Development Studies*, **41**, 8, 1467-1492.

Maurseth, Per Botolf (2005): *Trade and development – a selective review*, Oslo: NUPI Paper 681.

Melchior, Arne (2005): *Norges tollpreferanser for import fra u-landene*, Oslo: NUPI Notat 680a.

Musser, George (2006): The Check is in the Mail. Does the Money Immigrants Send Home Do Any Good? *Scientific American*, April 2006, 9-10.

OECD (2005): *Migration, Remittances and Development*, Paris: OECD.

OECD (2006a): <http://www.oecd.org/dataoecd/34/27/36418598.pdf>.

En indeks som den vi har beskrevet her gir ikke noen endelige svar, men har sin verdi ved å egge til debatt og synliggjøre et sentralt politisk felt. Et viktig aspekt ved indeksen er at den bidrar til å utvide perspektivet på hva en utviklingsvennlig politikk handler om (i tråd med Birdsall mfl. 2005). For eksempel at en sterk satsing på forskning og teknologiutvikling ikke bare dreier seg om å sikre nasjonens framtidige næringsgrunnlag, men i tillegg kan være et sentralt bidrag til å løse globale problemer.

Kan Norge gjøre mer?

Skal vi tro indeksen for utviklingsvennlig politikk, kan alle land, også de som skårer relativt høyt på indeksen, gjøre langt mer for å avskaffe fattigdommen i verden. Selv om vi aksepterer at de fattige landene selv må ta hovedansvaret, er ikke rike land fritatt for et medansvar. Som nevnt, kommer Norge dårligst ut i vurderingen av landbrukspolitikken, men også på flere andre områder får Norge en svak til middels plassering (miljø, teknologi, investeringer og innvandringspolitikk).

Bør vi redusere tollbarrierene i landbruket kraftig, og akseptere en enda mer massiv nedlegging av gårdsbruk? Ifølge en nylig utgitt rapport fra NUPI (Norsk Utenrikspolitisk Institutt) er det ingen tvil om at bedre markedsadgang for landbruksvarer vil fremme utvikling. Den høye tollbeskyttelsen av førestoffer og kjøtt er spesielt alvorlig for u-landenes interesser. Riktignok er det slik at MUL-landene ikke lenger møter tollbarrierer i Norge. Fra 1. juli 2002 fikk alle landene på FN's MUL-liste toll- og kvotefri adgang for alle produkter, innenfor rammene av GSP (tollpreferansesystemet for u-landene). Mer enn fire femdeler av verdens fattige er imidlertid bosatt utenfor MUL. Et for sterkt fokus på MUL-landene bør unngås, både fordi innbyggerne her utgjør en begrenset del av fattigdomsproblemet, og fordi handelsfordelene har vist seg å ha liten effekt. På denne bakgrunn anbefaler rapporten at flere fattige land enn MUL får nulltoll på alle varer, og at tollpreferanser også gis til lave mellominntektsland som Kina og Brasil (Melchior 2005). I Soria-Moriaerklæringen, plattformen for den nye Stoltenberg-regjeringen, heter det at Regjeringen vil øke importkvotene for fattige land, også for land utenfor MUL.

Ulempene disse forslagene vil medføre for norsk landbruk, må veies mot den potensielle betydningen som nedbyggingen av importvernet kan ha for u-landene, sammen med andre endringer i det globale handelsregimet. Hvordan disse momentene skal veies i forhold til hverandre, er et kontroversielt spørsmål det er delte meninger om. Ifølge Brunstad og Gaasland (2005) kan "rimelige nivåer" på fellesgoder som matvaresikkerheten og kulturlandskapet sikres selv om det meste av skjermingsstøtten forsvinner. Det synes likevel klart at en betydelig reduksjon av importvernet vil medføre en ytterligere forsterkning av den langsiktige tendensen til nedbygging av norsk landbruk.

I en kort artikkel som dette er det naturligvis umulig å yte full rettferdighet til alt som Norge gjør, eller planlegger å gjøre, for å redusere de globale velferdsproblemene (for en fersk oversikt, se Solheim 2006). Den nye regjeringen ser ut til å ha et høyt ambisjonsnivå i utviklingspolitikken. Blant annet er det varslet at det skal etableres et offentlig utvalg som skal se på konsekvensene for utviklingslandene av norsk politikk "...i sin fulle bredde, inkludert handel, samferdsel, energi, landbruk og kultur" (Solheim 2006). Regjeringen vil også gi mer oppmerksomhet til migrasjonsspørsmålet (i tråd med forskningen som er referert ovenfor). Blant annet vil regjeringen "...se på hvordan pengeoverføringer kan skje enklere og tryggere og med mindre profitt for mellommenn". I

Soria-Moria-erklæringen heter det at Regjeringen vil gå inn for å øke bistandsbevilgningene til 1 prosent av BNI, "...og at innsatsen deretter trappes ytterligere opp i løpet av perioden". Regjeringen går også inn for at Norge skal støtte utviklingslandenes krav om reforhandling av TRIPS, og at hensynet til tilgangen på billige medisiner mot livstruende sykdommer skal tillegges avgjørende vekt i forhandlingene.

Avslutning

Norge er et av verdens rikeste land, og har sammen med øvrige nordiske land et av de høyeste velferdsnivåene i verden. FNs velferdsindekser gjenspeiler dette. Men i dagens globaliserte virkelighet er det gode argumenter for at samfunnskvaliteten ikke kan bedømmes uavhengig av bidraget til å løse de verdensomspennende miljø- og fattigdomsproblemene. Indikatorene vi har sett på her, tyder for Norges del på at framskrittene kunne vært større og at det er rom for å gjøre en sterkere innsats for å tilfredsstille behovene til verdens fattige. Som nevnt, er det beregnet at hele 41 millioner barn vil dø fram til 2015, hvis ikke den nåværende trenden snus og målet om å redusere barnedødeligheten med to tredeler blir nådd. Hvis vi virkelig skal ta Menneskerettighetserklæringen på alvor, at hvert enkelt menneske på jorda har samme ukrenkelige verdi og har krav på en internasjonal orden som virkelig gjør menneskerettighetene, kan det da være noen tvil om at vi må flytte disse spørsmålene høyere opp på den politiske dagsorden?

OECD (2006b): Development Co-operation Report 2005, *OECD Journal on Development*, 7, 1.

Roodman, David (2005a): *The Commitment to Development Index: 2005 Edition*, Center for Global Development, August 2005 (www.cgdev.org).

Roodman, David (2005b): *The 2005 Commitment to Development Index: Components and Results*, CGD Brief, Center for Global Development (www.cgdev.org).

Sachs, Jeffrey D. (2005): Can Extreme Poverty Be Eliminated? *Scientific American*, August 22.

Skarpeteig, Margot I. (2006): Utviklingshjelp den gale veien, kronikk i *Dagbladet* 16.5. 2006.

Solheim, Erik (2006): Utviklingspolitisk redogjørelse i Stortinget, 16. mai 2006 (http://odin.dep.no/ud/norsk/aktuelt/taler/minister_b/032171-090588/dok-bu.html).

Statistisk sentralbyrå (2006): Økt strømforbruk gav mindre klimagassutslipp, <http://www.ssb.no/emner/01/04/10/klimagassn/>.

Straubhaar, Thomas og Florin P. Vadean (2005): "Introduction: International Migrant Remittances and Their Role in Development", s. 13-32 i OECD (2005): *Migration, Remittances and Development*, Paris: OECD.

The World Bank (1998): *Assessing Aid. What Works, What Doesn't, and Why*, Oxford: Oxford University Press.

UNDP (2005): *Human Development Report 2005. International cooperation at a crossroads. Aid, trade and security in an unequal world*, New York: United Nations Development Programme.

Utenriksdepartementet (2004): *Felles kamp mot fattigdom. En helhetlig utviklingspolitikk*, St. meld. nr. 35 (2003-2004).