
Norsk bistand og næringslivet

– fra motkonjunkturtiltak til konjunkturuavhengig samarbeid

Tryggve Eng Kielland



Masteroppgave ved Institutt for statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

Høsten 2006-Våren 2008

Antall ord: 26599

Forord

I forbindelse med arbeidet med oppgaven har jeg fått uunnværlig hjelp fra mange. Jeg vil benytte anledningen til å takke de følgende:

Veileder Halvard Leira (NUPI) for tålmodighet og nyttige innspill; informantene mine for interessante og engasjerende samtaler; Jolanda Thiel Sevje (Norad), Inga Badi-Massoud (UD) og Gunn Wenche Andersgaard (Innovasjon Norge) for tilgang til arkivmateriale; faren min for korrektur og verdifulle tilbakemeldinger; Torkil Westergaard Altern for godt samarbeid mot slutten av oppgaveskrivingen; Mads Backer Owe, Øystein Fjalestad og Henning Berger Jenssen for nyttige innspill og utenomsportslige atspredelser i pausene; øvrig familie og venner for å ha holdt ut med en til tider litt stressa fyr og aller mest takk til Ida for sine klare tanker og sitt vakre vesen.

Eventuelle feil og mangler som på tross av de overnevntes innstats har sneket seg med i oppgaven, tar jeg det fulle og hele ansvar for.

Oslo, 03. April 2008

Tryggve Eng Kielland

Innhold

Forord	3
Innhold	5
1 Innledning	7
1.1 Bistandseffektivitet	7
1.2 Tema og problemstilling	8
1.3 Innfallsvinkel og avgrensninger	10
1.3.1 Analytisk innfallsvinkel	10
1.3.2 Avgrensning og operasjonaliseringer	10
1.4 Saksfeltets bakgrunn	14
1.4.1 Myndighetenes utgangspunkt	15
1.4.2 Næringslivets utgangspunkt	17
1.4.3 Grunnleggende interessekonflikt	18
1.5 Disposisjon	20
2 Forskningsmetode	21
2.1 Design	21
2.2 Kilder og kildebruk	23
3 Tradisjonell forklaringsmodell	26
3.1 Forklaringsfaktorer i foreliggende forskning	26
3.1.1 Økonomiske konjunktursvingninger	27
3.1.2 Partipolitiske skillelinjer	31
3.1.3 Interesser som drivkrefter	32
3.2 Pluralistisk interessehevdingperspektiv	32
3.3 Brudd	35
4 Alternativ tilnærming	39
4.1 Statlig autonomi	39
4.2 Ontologisk idealisme	41
4.3 Sosial læring	44
4.4 Problemstillingen sett i et autonomt idéperspektiv	46
5 Norsk næringsrettet bistand 1990-2007	49
5.1 1990-1996: Næringslivet som motsats til idealismen	49
5.1.1 Krav om økt tilbakeføring	49
5.1.2 Bistandsmyndighetenes holdning til næringslivet	55
5.1.3 Oppsummering	58
5.2 1996 - 2003: Økt oppmerksomhet rundt næringslivet	60
5.2.1 Strategi for næringsutvikling i sør	63
5.2.2 Avbinding	65
5.2.3 Internasjonal koordinering	71
5.2.4 Oppsummering	73
5.3 2003 - 2007: Pragmatisk tilnærming til næringslivet som partner	77
5.3.1 Sektororientering	80
5.3.2 Oppsummering	84
6 Mot et konjunkturuavhengig samarbeid	87
6.1 Hovedfunn og konklusjon	87
6.2 Videre forskning	91
6.3 Avsluttende kommentarer	92
Kilder	95
Muntlige kilder	102

1 Innledning

1.1 Bistandseffektivitet

De siste årene har det vært stadig økende internasjonal oppmerksomhet om resultater i bistanden, blant annet som følge av FNs Tusenårs mål og Paris-erklæringen om bistandseffektivitet. Fordi Norge sammenlignet med andre giverland bruker mye penger fra statsbudsjettet på et formål som ikke direkte kommer skattebetalerne til gode, er det viktig for norske myndigheter å kunne vise til at bistanden gir resultater. De siste årene har da også den offentlige debatten rundt norsk bistand vært mer fremtredende enn på lenge, med bistandseffektivitet og spørsmålet om hvorvidt norsk innsats for å bekjempe fattigdom er innrettet på en hensiktsmessig måte som det sentrale spørsmålet.¹ Økt effektivitet og resultatfokus i bistanden har også stått i sentrum for Norads arbeid. Dette er kanskje klart uttrykt gjennom opprettelsen av en egen avdeling for evaluering av bistanden. Avdelingen arbeid har blant annet resultert i publikasjonen Resultatrapport 2007, Norads første forsøk på å dokumentere resultater av hele den norske bistanden (Norad 2007a).

Norsk bistand har tradisjonelt vært preget av et utstrakt samarbeid mellom myndighetene og de frivillige bistandsorganisasjonene. Som en oppfølging av St.meld. nr. 35 (2003-2004) *Felles kamp mot fattigdom* oppnevnte regjeringen Bondevik et utvalg hvis mandat var å vurdere organisasjonenes rolle som bistandsaktører (Utenriksdepartementet 2006). Utvalgsrapporten pekte på at de frivillige organisasjonene spiller en viktig rolle, men også at det kan være formålstjenlig å se på om bruk av andre kanaler for fordeling av bistandsmidlene kan gi bedre resultater på sentrale deler av arbeidet. Spesielt mente utvalget dette gjaldt for den langsiktige, bilaterale

¹ Se f.eks. Utenriksdepartementet (2007) Åpent møte om norsk utviklingspolitikk. 8.juni: <http://media01.smartcom.no/Microsite/start.aspx?eventid=1660#> og http://www.rorg.no/Aktuelt/Bistandsdebatten_2007/index.html

bistanden til land med relativt velfungerende styresett (ibid.). Med det ble effektivitetsdiskusjonen aktualisert: Hvordan kan vi innrette norsk bistand på en mer effektiv måte, og hvilke aktører er egnede samarbeidspartnere for norske bistandsmyndigheter?

1.2 Tema og problemstilling

Norsk næringsliv er en potensielt viktig samarbeidspartner for bistandsmyndighetene. Helt siden norsk utviklingspolitikks oppstart tidlig på 1960-tallet har det vært et uttrykt ønske fra skiftende regjeringer å trekke på næringslivets kompetanse i bistandssammenheng. Dette har først og fremst blitt begrunnet med at økt næringslivssamarbeid mellom Norge og utviklingslandene vil tjene utviklingslandene, fordi handel og investeringer skaper arbeidsplasser, skatteinntekter og bidrar til kompetanseoverføring (Liland og Kjerland 2003:219). Eller med andre ord; bistandsmyndighetene har argumentert for at norske bedrifter besitter kunnskaper og kompetanse man ønsker å benytte for å nå de oppsatte bistandsmålene. På samme tid er det klart at samarbeidet også hatt en mindre idealistisk side, ved at innlemming av næringslivet i bistanden har vært motivert av at det vil kunnet tjene norske eksportrettede næringsinteresser (Tamnes 1997:397). Innenfor offisiell norsk bistand som tradisjonelt har vært sterkt forankret i en altruistisk tankegang basert på internasjonal solidaritet og senere også en moralsk *plikt* til å hjelpe, har næringslivet av den grunn vært en svært omdiskutert bistandsaktør. Det er få spørsmål som har vært mer omdiskuterte innenfor bistandspolitikken enn hvilken rolle næringslivet skal ha, og spørsmålet har spilt en viktig rolle i debatten om prinsipper og interesser i bistandspolitikken (ibid., se også Morterud 1997; Stokke 1991:61; Sørbo 1997:245).

Til tross for at feltet er kontroversielt, har den næringsrettede bistanden likevel blitt viet påfallende liten akademisk interesse som et selvstendig politikkområde. Det teoretiske grunnlaget for forståelsen av samarbeidet er

også lite utviklet. De siste 15-20 årene foreligger det så vidt meg bekjent ingen statsvitenskapelige studier av samspillet mellom bistandsmyndigheter og næringslivet. I lys av dagens bistandsdebatt mener jeg at dette er uheldig. Et formål med oppgaven er derfor å ajourføre fremstillingen av samarbeidsforholdet. Gjennomgangen tar utgangspunkt i følgende overordnede problemstilling: **Hva kan forklare norske bistandsmyndigheters fokus på samarbeid med norsk næringsliv i perioden 1990 til i 2007?**

I følge Eriksen (1987:166) preges den næringslivsrettede bistanden av at det er et område der ”(...) *spenningene mellom egeninteresse og en mer idealistisk utviklingshjelp har lett for å komme til overflaten*”. En gjennomgang av foreliggende litteratur viser da også at næringslivets rolle i bistanden gjennomgående har blitt trukket frem for å illustrere endringer i den generelle utviklingspolitikkenes drivkraft sett i lys av det moralske motsetningsparet altruisme og egeninteresse. Kjernen i analysene synes å være at periodevis økt fokus på å trekke næringslivet inn i bistanden, peker i retning av at det altruistiske utgangspunktet for norsk bistand er i ferd med å forvitne. Jeg er i tvil om dette er en konklusjon som griper essensen i dagens samarbeidsforhold. Jeg mener at man ved å ta utgangspunktet i det moralske skillet setter som en implisitt forutsetning for analyse at det er *motstrid* mellom god bistand og samarbeid med næringslivet, noe som farger svarene. På bakgrunn av en analyse av foreliggende litteratur der jeg løfter frem de teoretiske forutsetningene bak forklaringene som tradisjonelt har blitt brukt, vil jeg derfor foreslå en alternativ analyseramme som er uavhengig av dette moralske skillet. Ved å anlegge et nytt perspektiv kan jeg forhåpentligvis få mer mening ut av det tilgjengelige datamaterialet.

1.3 Innfallsvinkel og avgrensninger

1.3.1 Analytisk innfallsvinkel

Mitt siktemål med studien er å forklare hvilke prosesser som leder frem til politikken, altså politisk ”input”. Utviklingspolitikk er en gren av utenrikspolitikken. Utenrikspolitiske analyser kategoriseres gjerne etter om de foregår på individ-, nasjonal- eller systemnivå (Waltz 1979). Forskerens valg av perspektiv bestemmer hvilke aspekter ved forskningsspørsmålet som skal belyses, og hvilke konklusjoner det er mulig å trekke.

For min del ønsker jeg å se på problemstillingen med utgangspunkt i beslutningsprosesser på et nasjonalt nivå. Det nasjonale perspektivet passer ifølge Terje Tvedt godt på utviklingspolitiske studier fordi utviklingspolitikken er *”en form for utenrikspolitikk, men en utenrikspolitikk som (...) har vært en spesiell form for innenrikspolitikk på samme tid”* (Tvedt 2003:71). I forhold til studier som behandler utenrikspolitiske problemstillinger ut fra et systemnivå, er den største fordelen med dette utgangspunktet at man stiller spørsmål ved forutsetningen om staten som en enhetlig aktør. Staten som analytisk grunnstein åpnes opp, og fokus rettes mot de prosessene som skjer forut for statens uttalte interesser. Graham Allison's bok *Essence of Decision* (1971) er et helt sentralt bidrag til studier av utenrikspolitikk fra dette perspektivet fordi han der vektlegger nettopp innenrikspolitiske faktorer som avgjørende for å definere utenrikspolitiske interesser. Fordi denne tilnærmingen til utenrikspolitikk ikke vesensforskjellig fra tilnærmingen til annen offentlig politikktutforming på mer nasjonalt nivå, hentes teoritilfanget ikke bare fra utenrikspolitiske studier, men også fra studier av offentlig politikk generelt.

1.3.2 Avgrensning og operasjonaliseringer

Norsk støtte til utviklingsland gis gjennom flere kanaler. Hovedskillene går mellom støtte gitt gjennom internasjonale organisasjoner (multilateral bistand),

øremerkede bidrag til spesielle prosjekter ledet av multilaterale organisasjoner (multi-bi bistand) og direkte støtte fra norske myndigheter til samarbeidspartnere i enkeltland (bilateral bistand). I Norge har det tradisjonelt vært bred enighet om en handlingsregel som sier at bistanden skal fordeles omtrent likt mellom multilateral og bilateral bistand (Innst.S. nr. 229 (1995-1996)). Det var i en periode på begynnelsen av 1990-tallet en tendens til at denne fordelingen ble skjevere med helning mot bilateral bistand. I de siste årene har dette snudd, og i følge tall fra Norad er fordelingsnøkkelen nå 60-40 i favør av multilaterale overføringer (Norad 2007b). I reelle tall har bilateral bistand likevel økt kraftig, selv om multilateral bistand altså har økt enda mer.

Når jeg skal studere beslutningsprosessene som ligger bak norske bistandspolitiske prioriteringer, vil jeg konsentrere meg om den bilaterale bistanden. Der det to grunner til dette. For det første mener jeg det er det mest interessante fordi det er det bilaterale feltet diskusjonen om norsk næringsrettet bistand først og fremst har handlet om opp gjennom årene. Det andre er et pragmatisk argument; det er lettere å få oversikt over den bistanden norske myndigheter har direkte ansvar for hele veien fra giver til sluttmottaker enn å analysere det norske bidraget gjennom det multilaterale systemet. Innenfor de bilaterale ordningene er det for eksempel lettere å isolere den næringsrettede bistanden fra resten av budsjettet. Jeg vil likevel påpeke at det er viktig å huske på at politikken på området henger tett sammen med Norges bistand gjennom multilaterale fora.

Det er vanskelig å finne en fullgod operasjonalisering av problemstillingen fordi tolkningene foregår på et teoretisk plan, mens tolkningsgrunnlaget er empirisk (Hellevik 2000:51). For å være egnet til å belyse problemstillingen på en vitenskapelig tilfredstillende måte har jeg forsøkt å sikre at det er reelt samsvar mellom det jeg ønsker å vite noe om, og det jeg faktisk måler (Yin 2003:35). Nedenfor redegjør jeg for mine operasjonaliseringer som jeg mener er valide uttrykk for bistandsmyndighetenes samarbeid med norsk næringsliv.

Med betegnelsen ”bistandsmyndigheter” mener jeg Norad og UD, og følger med det Tvedts definisjon (2003:174). Som jeg vil komme inn på er også andre offentlige aktører engasjert i bistanden, men da gjerne i en eller annen form for samarbeid med disse. I en operasjonalisering av ”samarbeidet mellom norske bistandsmyndigheter og næringslivet”, vil de såkalte ”næringslivsordningene” stå sentralt. Dette er årlige bevilgninger over bistandsbudsjettet, for tiden kapittel 161, post 70-95. Begrepet er en fellesbetegnelse for ulike garanti- og støtteordninger for bedrifter som ønsker å etablere nærings- eller handels-samarbeid med utviklingsland. Næringslivsordningene er myndighetenes virkemiddel for å avlaste risiko ved norske bedrifters engasjementer i utviklingsland. Ordningene kan deles i tre: *Investeringsordningene* inkluderer støtte til forstudier, støtte til opplæring av lokalt og eget personell ved nyetablering, støtte til grunnlagsinvesteringer ved nyetablering og ulike garantier for bedrifter som etablerer seg i utviklingsland. *Eksportstøtteordningene* omfatter parallellfinansiering som tilskudd til konkret e enkeltprosjekter i regi av en av utviklingsbankene, blandede kreditter, som er en subsidiert kreditt der Norad betaler rentene på en ordinær kreditt i en gitt periode, og eksportkredittgaranti for eksport til utviklingsland². I tillegg inkluderer ordningene garantier og andre virkemidler for å øke rike lands import fra utviklingsland. Jeg mener at næringslivsordningene et godt utgangspunkt for min analyse fordi prioriteringen mellom de ulike ordningene og måten disse er utformet på antyder hvordan norske bistandsmyndigheter stiller seg til næringslivet som samarbeidspartner. I tillegg er ordningene et anerkjent uttrykk for samarbeidet, og har den fordelen at oversikt over omfang, innretning og bruk er lett tilgjengelig gjennom budsjettproposisjonene.

² Garantiorningene forvaltes av Garantiinstituttet for Eksportkreditt (GIEK). Garantirammen bestemmes i statsbudsjettet, og benyttes i forbindelse med kommersielt engasjement i de fattigste utviklingslandene. Denne ordningen inkluderer også kredittdelen av blandede kreditter.

Ordningene er imidlertid ikke en fullgod operasjonalisering av samarbeidet, og andre indikatorer har vært brukt i tidligere studier av samarbeidsforholdet (se bl.a. Johnsen 1994 og Vorkinn 1996). For å gi et mer utfyllende bilde av forholdet har jeg derfor også lagt stor vekt på ordninger og tiltak som går ut over næringslivsordningene, men som også retter seg direkte mot samarbeid med næringslivet. Jeg skal komme tilbake til datagrunnlaget for studien i neste kapittel.

Det er også viktig å være bevisst på at de ulike ordningene som er innrettet direkte mot bedriftene ikke gir et uttømmende bilde av krysspunktene mellom bistandsmyndighetene og næringslivet på det bilaterale området. Også mange av prosjektene som finansieres over land- og regionbevilgningene i budsjettet bidrar til å legge forholdene til rette for næringsvirksomhet. Det samme gjelder store deler av støtten til frivillige organisasjoner. Denne indirekte næringsutviklingen inkluderer tiltak for å bidra til å bedre de juridiske, institusjonelle og politiske rammevilkårene for økonomisk aktivitet i mottakerlandene. Andelen av postene som går til disse formålene er imidlertid vanskelig selv for Norad å kartlegge, og jeg velger å se bort fra disse her (Utenriksdepartementet 1999:kap 1.6).

De siste ti årene har det blitt rettet økt oppmerksomhet mot bedriftenes ansvar for å sørge for at deres virksomhet ikke er til skade for samfunnet. Samfunnsansvaret konkretiseres ofte ved å referere til ”den tredelte bunnlinjen” der virksomhetens miljø- og samfunnseffekter skal oppsummeres på linje med det økonomiske resultatet ved avslutningen av hvert regnskapsår. Endringer i næringslivets holdninger og tilnærming til bistandsarenaen vil imidlertid være relevant å trekke inn i diskusjonene mot slutten av oppgaven.³

³ Regjeringen har gitt uttrykk for at det kommer en stortingsmelding om bedriftenes samfunnsansvar i løpet av 2008

1.4 Saksfeltets bakgrunn

Som jeg nevnte innledningsvis går det uttrykte ønsket om å trekke på norsk næringslivs kompetanse helt tilbake til oppstartsperioden for norsk utviklingshjelp. Allerede i 1961 ble det fastslått at Engenutvalget (1961) at norsk næringsliv hadde potensial til å kunne spille en viktig rolle i norsk bistand. Her ble det satt frem et mål om at Norge skulle øke sitt økonomiske samkvem med utviklingslandene, og med det øke finansielle overføringer gjennom investeringer, lån og eksportkreditter til norske bedrifter som kunne bidra i utviklingsprosjekter. I de fleste andre OECD-land var slike overføringer langt større enn overføringene gjennom utviklingshjelp (Eriksen (1987:167). Tankegangen ble videreført av Rogstad-utvalget (1962), som ble satt ned for å utarbeide forslag til slike støtteordninger for næringslivet, og videre av Onarheim-utvalget (1966) med sitt mandat å utarbeide strategiske retningslinjer for fremtidig norsk utviklingshjelp som på den tiden var på i overkant av 100 millioner kroner. Regjeringene Gerhardsen (A) og Borten (Sp) fulgte opp disse innstillingene, og i 1963 ble de første næringslivsordningene opprettet (Stokke 1988:62).

På den ene siden har bistandsmyndighetene sett verdien av å få næringslivet involvert i mottakerlandene fra et bistandsfaglig utgangspunkt. På den andre siden har næringslivet etter hvert sett at bistandsbudsjettene rommer store penger, og at det derfor er muligheter for å få god drahjelp inn mot uutnyttede markeder i sør. For å se det fullstendige bildet må vi ha klart for oss de åpenbare forskjellene mellom næringslivets beveggrunner og de oppsatte målene for bistandspolitikken som har gjort at myndigheter og næringsliv tradisjonelt har hatt motstridende innfallsvinkler til bistandsarenaen.

1.4.1 Myndighetenes utgangspunkt

Oppstarten av norsk utviklingshjelps historie knyttes ofte til Det indisk-norske fiskeriprojektet, kalt Kerala-projektet etter den geografiske lokaliseringen i mottakerlandet India. Om vi skal følge fremstillingene til Helge Pharo (1986) og Bjørn Amland (1993), illustrerer de politiske prosessene bak igangsettingen av dette prosjektet hvordan norsk bistand er fundert på idealistiske tanker om rettferdig fordeling.

Etter krigen gjennomlevde Norge en periode med store økonomiske problemer. Med hjelp av Marshallhjelpen ble det lagt grunnlag for økonomiske vekst, samtidig som båndene til USA ble knyttet tettere med medlemskapet i NATO. Tidlig på 1950-tallet opplevde partisekretær i arbeiderpartiet Haakon Lie at venstresiden i partiet var svært aktive i sin kritikk av regjeringens forsvars- og utenrikspolitiske linje. Lie lette derfor etter en samlende utenrikspolitisk sak som kunne avlede oppmerksomheten fra venstresida og bringe tilbake roen innad i partiet. Løsningen var u-hjelpen, et uoverskuelig hav av elendighet som idealistene kunne rette oppmerksomheten mot. Planen ble klarert med statsminister Gerhardsen, og India-fondet, som siden har blitt regnet som det første norske bistandsprosjekt, ble etablert. Sterke idealister fra venstresiden i Arbeiderpartiet fikk ledende roller (Pharo 1987:20). Da Norges engasjement ovenfor utviklingslandene ble systematisert ved inngangen til 1960-årene, ble grunntankene og de overordnede målene for venstresidens engasjementet bevart.

Bistandsmiljøet har også siden vært dominert av folk innenfor kirken og fra den politiske venstresiden (Amland 1993:10). Norsk bistand har dermed også i fortsettelsen blitt formet ut fra idealistisk tenkning der oppfatningen om Norges *moralske plikt* til å bidra har vært styrende (Stokke 1988:44; Sørbø 1997:242). Prinsippene som ligger til grunn for de overordnede motiver, mål og strategier i norsk bistandspolitikk er tydelige tegn på dette. De kan spores tilbake til 60-tallet, men har blitt formalisert gjennom flere stortingsmeldinger på 1980 og 90 tallet (Se bl.a. St.meld. nr 36 (1984-85) ("Prinsippmeldingen"))

og St.meld. nr. 51 (1991-92)). Prinsippene gir føringer for hvordan bistanden skal fordeles mellom ulike kanaler og hvilke vilkår den skal gis på. Blant de mest sentrale er det geografiske konsentrasjonsprinsippet om at bistanden skal konsentreres til noen få, utvalgte hovedsamarbeidsland, prinsippet om fattigdomsorientering og prinsippet om at den bilaterale bistanden skal være mottakerorientert (Se Stokke 1988:46-48). I forlengelsen av dette er det satt opp som mål at bistanden skal gis på gavevilkår og ikke være bundet til norske leveranser. Prinsippet om ubunden bistand har stått spesielt sterkt i Norge sammen med et lite knippe likesinnede land har vært i særposisjon ved at praktisk talt all bistand har blitt ytt på gavevilkår⁴. Det viktigste unntaket har vært næringslivsbistanden, som har vært knyttet til leveranser av varer og tjenester fra norske leverandører. Dette avviket har vært betegnende for samarbeidet.

Bundet bistand har på den ene siden noe uverdigg ved seg som ikke har passet med det altruistiske grunnlaget for norsk bistand. Men spørsmålet om avbinding har ikke bare vært et spørsmål om moral. Det har gjentatte ganger blitt vist at slik binding av bistandsmidlene også ofte vil være fordyrende for mottakerlandet fordi binding fører til mindre hjelp per krone dersom giverlandets varer og tjenester ikke er de billigste på markedet (Stokke 1982; St. Meld nr. 36 (1984-85):26-28). Forskjellige studier regner med et effektivitetstap ved binding på omlag 20-30 prosent. Den mest siterte er en rapport fra Verdensbanken (Dollar og Printchett 1998) som anslår verditapet på grunn av binding til rundt 25 prosent fordi tilsvarende varer og tjenester kunne blitt handlet inn rimeligere av andre leverandører enn de som var foretrukket av giverlandet. Dersom disse tallene legges til grunn reduseres altså bistanden med en fjerdedel dersom giverlandets økonomiske egeninteresser blir styrende.

⁴ Med "likesinnede land" siktes det i bistandssammenheng til de europeiske landene som støttet utviklingslandenes ønske om en Ny Økonomiske Verdensorden (NØV).

1.4.2 Næringslivets utgangspunkt

På samme måte som utviklingspolitikk er en del av utenrikspolitikken, er utviklingspolitiske prioriteringer knyttet sammen med et lands økonomiske politikk (Eriksen 1987:166). Næringslivets interesseorganisasjoner og de sektordepartementene som først og fremst er opptatt av å sikre norsk økonomi og norske arbeidsplasser, har naturlig nok andre motiver for å engasjere seg på feltet. Formålet med å innlede samarbeid med utviklingsmyndighetene er først og fremst å bidra til norske bedrifters profittmaksimerende aktiviteter i samarbeidslandene (Stokke 1991:62). Dette inkluderer å skape muligheter for etableringer som kan føre til lønnsom næringsvirksomhet for de engasjerte norske bedriftene i landene på lang sikt (Bjerke 1998:4).

Sett bort fra verftsindustrien har handel med utviklingsland historisk sett vært av svært liten betydning for norske bedrifter (Simensen 2003:197). På dette området har Norge ligget langt etter land som Sverige og Danmark som lenge har hatt bedrifter som produserer industrivarer beregnet på eksportmarkedet, og flere internasjonale konserner med investeringer og datterselskaper i utviklingsland (ibid.). I takt med at utviklingsbudsjettet har vokst har dets potensial til å kunne bidra til norske bedrifters internasjonalisering på nye markeder i vekst blitt tydeligere. I begynnelsen gjaldt det særlig bevilgningene over utviklingsbudsjettet til vareleveranser, der det var gode muligheter på områder hvor norske bedrifter hadde kompetanse. Kunstgjødsel fra Norsk Hydro og tørrfisk utgjorde viktige bidrag. Selv om slik varebistand ikke var direkte bundet til norske bedrifter, var det likevel en klar tendens til at bestillinger fra norskfinansierte prosjekter havnet hos norske produsenter og leverandører (ibid.). Derfor er det gode argumenter for å hevde at norsk næringsliv i seg selv i realiteten har vært en målgruppe for denne delen av norsk utviklingshjelp (Liland og Kjerland 2003:198). Dette kommer jeg tilbake til i kapittel 3.

Slik forfordeling av norske leverandørbedrifter har imidlertid ikke bare skjedd i det skjulte. Enkelte aktører har også argumentert åpent for det

naturlige og riktige i at norsk næringsliv skal foretrekkes som leverandører av varer og tjenester til de prosjektene og programmene som Norge finansierer i mottakerlandene (Ruud og Kjerland 2003:40). Næringslivets interesseorganisasjoner – og da spesielt NHO – har hele tiden kjempet for insentivordninger som skal gjøre det mulig for norske bedrifter å etablere samarbeid med land som på grunn av politisk og økonomisk usikkerhet er ”vanskeligere” partnere enn land i vest. På samme måte har næringslivet også ønsket å utvide gruppen av land som skal være tilgjengelige for støtte gjennom næringslivsordningene av den åpenbare grunn at det er lettere å etablere økonomisk bærekraftige virksomheter i samfunn med fungerende infrastruktur og en sunn makroøkonomisk politikk. I forlengelsen av dette har de hevdet at det er nødvendig å myke opp de strenge prinsippene om ubundet bistand som myndighetene har argumentert sterkt for. Næringslivets ønske om å binde deler av bistanden har tradisjonelt vært basert på erfaringer om at norske konkurransedyktige bedrifter hadde blitt forbigått fordi andre land bandt bistanden til sine bedrifter.

1.4.3 Grunnleggende interessekonflikt

Dynamikken er dermed ganske åpenbar: Forenklet fremstilt har UDs utviklingspolitiske avdeling sammen med Norad sine utviklingspolitiske målsetninger, mens næringslivets interesseorganisasjoner, Nærings- og handelsdepartementet samt andre relevante sektordepartementer har arbeidet for å legge forholdene best mulig til rette for norsk næringslivs inntjeningsmuligheter. Når etter hvert store ressurser settes av til bistandsbudsjettet, har det oppstått interessekonflikter mellom to målsetninger som begge isolert sett er legitime. Politisk sett har bistandsbudsjettet derfor vært gjenstand for drakamp både mellom statsråder og mellom partiene i koalisjonsregjeringer.

I skjæringspunktet mellom de to hensynene oppstår det Tamnes (1997:397) beskriver som en gråsoner. Mens de særskilte næringslivsordningene primært ble innført fordi det ble oppfattet at økt næringslivssamkvem mellom Norge og utviklingslandene ville tjene utviklingslandene, var det samtidig et viktig moment at samarbeid ville være gunstig for norsk næringsliv. Tamnes (ibid.) skriver at antallet ordninger og omfanget av disse ble bestemt ut fra hensynet til begge sider, og med tanke på signalene fra næringslivet om at det måtte gode ordninger til for å få næringslivet med på laget. Dersom det ikke ligger muligheter for profitt i prosjektene har jo ikke næringslivet noen motivasjon for å engasjere seg. Norske myndigheter har derfor måttet skjule litt til begge sider.

Forholdet mellom bistandsmyndigheter og næringsliv har dermed vekslet. I lange perioder har man i bistandsmiljøet stått prinsippfast på den bistandspolitiske grunnregelen om at bistanden ikke skal bestemmes av økonomiske egeninteresser. Mange har sett på sammenkoblingen av utviklingshjelp og næringsinteresser som uforenelige, og ment at næringslivsordningene ikke er annet enn skjulte subsidier til en lite konkurransedyktig norsk industri. Men det har også vært perioder der det fra bistandsmyndighetenes side har blitt gjort innrømmelser overfor næringslivet i så stor grad at det har kommet kraftige reaksjoner på at bistanden har blitt *kommersialisert* (Stokke 1991:61-70). Disse periodene har vært preget av sterkere vektlegging av næringsorientert bistand og norske bedrifter som samspillspartnere, samtidig som at de bistandsfaglige føringene – spesielt prinsippet om fattigdomsorientering og ubunden bistand – har blitt uthulet.

På ett plan har det altså vært bred politisk enighet om at man bør trekke norsk bedriftskompetanse aktivt inn i bistandsvirksomheten. Men samtidig har samarbeidet vært gjenstand for sterk politisk strid. Diskusjonen har gjennom hele perioden stått om den relative vektleggingen av næringslivssamarbeidet i forhold til annen utviklingshjelp, og viktigst: vilkårene for samarbeidet.

1.5 Disposisjon

Etter en presentasjon av forskningsmetode og kildetilfanget som ligger til grunn for min tilnærming til problemstillingen i kapittel 2, vil jeg i kapittel 3 begynne hoveddelen av oppgaven med en gjennomgang av foreliggende studier på feltet. Her er formålet å peke på forklaringsfaktorene som tradisjonelt har blitt vektlagt for å forklare samarbeid mellom bistandsmyndigheter og næringsliv, og videre å klargjøre tidligere studiers underliggende teoretiske antakelser og premisser. Videre viser jeg at utviklingen på feltet de siste årene bryter med forventet utvikling, og konkluderer med at dette bruddet medfører et forklaringsvakuum. I kapittel 4 skisserer jeg med dette som utgangspunkt en alternativ teoretisk tilnærming til samspillet mellom bistandsmyndigheter og næringsliv. Denne tilnærmingen danner utgangspunktet for analysen i kapittel 5, der jeg gjennomgår utviklingen på feltet med vekt på faktisk utforming av politikken og den argumentasjonen som ligger til grunn for samarbeid. Kapittel 6 summerer opp hovedfunnene i studien og konkluderer.

2 Forskningsmetode

2.1 Design

Med denne oppgaven ønsker jeg å bidra til utvikle forståelsen av forholdet mellom næringsliv og bistandsmyndigheter ved å belyse hva som er bakgrunnen for at samarbeid har funnet sted i perioden 1990-2007. Tidsperioden er, som jeg har vært inne på, valgt fordi det i denne perioden mangler beskrivelser av samarbeidsforholdet. Perioden fra vil bli behandlet som ett avgrenset case.

I følge Repstad (1998:19) er kvalitative forskningsmetoder best egnet til belyse utviklingen i denne typen avgrensede miljøer. En intuitiv tilnæringsmåte til problemstillingen kunne være å foreta en tilnærmet forutsetningsløs gjennomgang av datamaterialet, og siden gi en beskrivelse av all empirisk variasjon og observerte særtrekk som kan brukes til å forklare samarbeidet. Ulempen med en slik åpen tilnærming er at jeg ikke har noe grunnlag for å fremheve ett element over et annet, og at jeg derfor vil sitte igjen med en ren beskrivelse av det foreliggende case slik at caset blir forklart med henvisning til caset selv. På linje med hovedvekten av samfunnsvitenskapelig forskning har jeg imidlertid en ambisjon om å gjøre stoffet håndgripelig ved å trekke ut hovedmønstrene i samarbeidsdynamikken. For å strukturere det empiriske grunnlaget for studien vil jeg derfor foreta gjennomgangen i lys av statsvitenskapelig teori. Videre ønsker jeg å trekke slutninger fra materialet som har gyldighet ut over den konkrete tidsperioden jeg behandler her. Det er bred aksept for at kvalitative case- studier kan danne utgangspunktet for slike generaliseringer (se Andersen 1997:66; Ragin 1992:5).

Når jeg benytter en teoretisk fortolkende tilnærming til datamaterialet, vil valget av teori være avgjørende for hvilke svar jeg sitter igjen med. En del av den empiriske variasjonen vil ikke bli viet oppmerksomhet, simpelthen fordi det teoretiske utgangspunkt avgrenser mot variasjon som ikke er relevant for å

belyse det valgte utgangspunktet. Det er alltid mange mulige forklaringsrammer som kan passe på et case. Mitt utgangspunkt er derfor et uttrykk hvilke teorier og medfølgende begreper jeg på forhånd *tror* kan organisere mesteparten av variasjonen i datamaterialet på enklest mulig måte (Andersen 1997:70, King m.fl. 1994:29). Samtidig setter innfallsvinkelen den overordnede problemstillingen i lys av en debatt jeg synes er interessant (Se Allison 1969:689; Andersen 1997:69, se også Dunn 2004:75).

Andersen (1997:71) advarer mot farene for å bli forutinntatt når man går inn i en studie med et på forhånd bestemt utgangspunkt. Han mener at dette kan føre til at man lukker øynene for sentrale forklaringsfaktorer, og at tilnæringsmåten øker faren for at forskeren mer eller mindre bevisst presser funn inn i en forståelsesramme på en måte som gir et uriktig bilde av datamaterialet. For å unngå dette må jeg derfor i hele prosessen være åpen for funn som avviker med de forventede, og behandle uventede funn som en ressurs i arbeidet med å tilpasse teorien til den virkeligheten jeg observerer. Med dette som utgangspunkt vil ikke analysen kun søke å prøve det alternative teoretiske utgangspunktet. Selv om jeg i utgangspunktet belyser saksfeltet fra et på forhånd gitt perspektiv, betyr det ikke at jeg utelukker at andre perspektiv også kan være fruktbare for å si noe om forholdet. Vel så viktig er det derfor at analysen vil kunne gi holdepunkter for å tilpasse det teoretiske utgangspunktet til den empiriske virkeligheten, og dermed gi et bidrag til å finne gode forklaringer på samarbeidsforholdet. Ved å anta andre innfallsvikler til temaet, og dermed belyse eventuelle supplerende forklaringsfaktorer kan man danne seg et riktigere bilde av feltet. Jeg har valgt å konsentrere meg om én innfallsvinkel, men vil foreslå supplerende tilnærminger mot slutten av oppgaven.

I en forklarende studie trekker jeg slutninger om årsak. Ved å være nøye med å vise at de årsakssammenhenger jeg eventuelt finner har belegg i det empiriske materialet, søker jeg å ivareta studiens interne validitet. Siden slutningene er basert utelukkende på mine tolkninger av kildegrunnlaget jeg legger til grunn, har jeg imidlertid ingen sannhetsbevis ut over dette, og at jeg

bygger slutningene på etablerte teorier. For å muliggjøre etterprøving av studien vil jeg være etterrettelig med å beskrive fremgangsmåten for datainnsamling, og vise hvilke data som ligger til grunn for tolkningene mine (se Hellevik 2000:159; Yin 2003:39). For å minimere risikoen for å bli villedet av uriktige opplysninger har jeg derfor benyttet flere ulike kilder, og brukt flere forskjellige datainnsamlingsteknikker. Ved slik metodisk og kildemessig triangulering oppnår jeg to ting: Der kildene trekke i samme retning styrker jeg sannsynligheten for at dataene gjenspeiler virkeligheten. Der det ikke er samsvar mellom kildene blir jeg gjort oppmerksom på dette, og kan ta hensyn til dette når jeg trekker konklusjoner.

På papiret er det ingen sak å tilfredstille kravene til et kvalitativt godt håndverk. I virkeligheten spiller imidlertid faktorer som knapphet på tid og penger inn. Det er derfor begrenset hvor mange forskjellige typer kilder som benyttes, hvor mange kilder av hver type jeg har brukt.

2.2 Kilder og kildebruk

Som grunnlag for analyse bruker jeg et utvalg primærkilder i form av offentlige originaldokumenter som stortingsmeldinger, offentlige utredninger (NOUer), stortingsproposisjoner og strategidokumenter. Kildene er skjønnsmessig valgt ut fordi jeg mener dette er de mest sentrale dokumentene. Dokumentene vil danne grunnlaget for en kvalitativ innholdsanalyse der jeg søker å avdekke hovedinnholdet i tekstene. En slik fremgangsmåte er hensiktsmessig fordi den gir stor frihet til å behandle tekstene slik det underveis i analysen viser seg å være fruktbart, og også til å utvide kildematerialet underveis om det skulle vise seg nødvendig (Grønmo 1996:88). Som bakgrunnsinformasjon og holdepunkter for mine tolkninger av grunnlagsmaterialet, bruker jeg konsulentrapporter, interne notater, bakgrunnsrapporter og konferansepapere fra arkivene i UD og Norad. Disse gir ikke nødvendigvis en korrekt gjengivelse av de faktiske

forhold, men et innblikk i sentrale personers synspunkter og holdninger til situasjonen.

Jeg har supplert de skrevne kildene med dybdeintervjuer av personer med nær tilknytning til politikkområdet⁵. Denne metoden er svært verdifull fordi jeg studerer forhold tilbake i tid det ikke er mulig å observere personlig, samtidig som den er mindre tid og ressurskrevende (Repstad 1998:67). I starten av arbeidet med oppgaven tok jeg kontakt med personer som jeg, på bakgrunn av dokumentene jeg hadde tilgjengelig, visste var engasjerte i politikfeltet. I disse samtalene fungerte informantene som fagkonsulenter som hjalp meg med å sondere meg frem til aktuelle problemstillinger, i tillegg til at jeg fikk råd om hvem som kunne være relevante intervjuobjekter (ibid., se også Dunn 2004:98). Senere i prosessen, etter at jeg hadde dannet meg en oversikt over problemfeltet og bestemt meg for hvilken problemstillinger jeg ville undersøke, gjennomførte jeg semistrukturerte dybdeintervjuer med åtte fagpersoner med tilknytning til feltet. Formålet med disse intervjuene har vært å bruke intervjuobjektene som mine ”erstatningsobservatører” (se Repstad 1998:13-14). Jeg antar at informantene gjennom et yrkesliv i kontakt med har observert utviklingstrekk i faktiske forhold, har dannet seg inntrykk av sentrale personers holdninger og synspunkter og dermed kan gi meg et innblikk i dominerende oppfatninger i miljøet (ibid.).

Jeg har forsøkt å snakke med personer som jeg i utgangspunktet gikk ut fra hadde positiv holdning til økt samarbeid, og med personer fra tradisjonelt kritiske miljøer. Informantene mine er fra NHO, Norad, Utenriksdepartementet og fra frivillige organisasjoner. Intervjuene var tidkrevende både å organisere og å gjennomføre, i tillegg til at det er tidkrevende å bearbeide materialet i etterkant. Det er derfor en skjevhet i informantutvalget i retning av de fleste informantene har tilknytning til UD og avdeling for næringsutvikling og miljø i Norad. En fordel med dette er at disse til daglig jobber med problemstillingene jeg er interessert i, og følgelig er faglig oppdatert. På den

⁵ Liste over intervjuobjekter er ført opp i kildelisten bak i oppgaven. I tillegg er kort informasjon om informantens arbeidssted, tittel og befatning med politikfeltet nevnt som fotnote ved første gangs sitering i teksten.

negative siden er at de ansatte i denne avdelingen på noen måter skiller seg fra andre Norad- ansatte og bistandsmiljøet generelt. De vil ventelig ha en mer positiv tilnærming til næringslivet som bistandsaktør enn gjennomsnittet. Ved at informasjonen fra informantene holdes opp mot opplysninger jeg har fått gjennom andre kilder, forsøker jeg å demme opp for denne effekten.

Det har vært sentralt å forsøke å gripe eventuelle forskjeller i hvordan samarbeidsklimaet har vært i perioden. Det er vanskelig å få reliable data om dette gjennom intervjuer fordi informantenes oppfatning av fortiden uunngåelig vil være farget av senere erfaringer. Dette er spesielt viktig å være oppmerksom på her fordi jeg ikke bare er interessert i konkrete hendelser, men om informantenes subjektive opplevelse av samhandlingsklimaet (Repstad 1998:80). Også her er den kildemessige trianguleringen mitt viktigste redskap for å minimere feilkildene. Opplysningene blir verifisert gjennom at flere informanter har noenlunde lik oppfatning av et tema, og at jeg ved henvisning til primærkilder fra den aktuelle tidsperioden kan sannsynliggjøres tolkningene. Etter samtykke fra informantene ble alle intervjuene tatt opp og transkribert i etterkant av hvert intervju.

I tillegg til å ha data fra skriftelige primærkilder og intervjuer, deltok jeg som observatør på Næringslivets bistandskonferanse (NBK) 2007. I tillegg til foredrag fra begge sider ble regjeringens offisielle politikk presentert. Det var også temamøter som diskuterte aktuelle problemstillinger i mindre grupper. Jeg deltok på temamøte nr. 6 med tittelen ”Er det et dilemma å fjerne fattigdom ved å tjene penger?”. Her fikk jeg et innblikk i hvor dialogen mellom de forskjellige aktørgruppene står på avgjørende punkter, hva det er enighet om og hvor konfliktlinjene går. Dette var den 15. i rekken av slike konferanser, som regnes som en god målestokk på hvordan forholdet mellom myndighetene og næringslivet er på det aktuelle tidspunktet.

3 Tradisjonell forklaringsmodell

3.1 Forklaringsfaktorer i foreliggende forskning

Som jeg har vært inne på: tidligere studier av samarbeidet mellom næringslivet og bistandsmyndighetene har i liten grad vært teoridrevet. Det er ingen omfattende litteratur som eksplisitt behandler beslutningsprosessene bak norske utviklingspolitiske prioriteringer. Forskningen som ser på Norges engasjement ovenfor utviklingsland er i hovedsak historiske gjennomganger som legger større vekt på å beskrive enkeltprosesser og konkrete case, enn å utvikle teoretisk funderte forklaringsmodeller. Formålet med dette kapitlet er å isolere det analytiske utgangspunktet eller den politikkforståelsen som likevel ligger implisitt bak foreliggende studier. Slik muliggjør jeg etterprøving av studienes forventninger. Samtidig vil jeg på bakgrunn av en slik gjennomgang lettere kunne å sette frem relevante alternative forklaringshypoteser.

Det er Olav Stokke som står bak de mest inngående studier av forklaringsfaktorer på norsk utviklingspolitikk generelt. Mest eksplisitt er han i sitt bidrag til boka *Western Middle Powers and Global Poverty – The Determinants of the Aid Policies of Canada, Denmark, the Netherlands, Norway and Sweden* (Stokke 1989). Her søker han å klargjøre hvilke nasjonale og internasjonale forhold som er avgjørende for utformingen av Norges utviklingspolitikk. Han går også mer spesifikt inn på næringslivsordningene og samarbeidet med næringslivet fordi dette samarbeidet betraktes som en motvekt til solidaritetstankegangen eller det han kaller de ”*dominerende nasjonale sosiopolitiske normene*”, som han mener er bestemmende for hovedlinjene i norsk utviklingspolitikk (ibid.:212). Når jeg sammenholder det Stokke skriver her med det både han selv og andre forfattere ved andre anledninger har skrevet om samspillet mellom norske bistandsmyndigheter og næringslivet, står to forklaringsfaktorer frem som sentrale for å forstå

samarbeidet mellom myndigheter og næringsliv: Økonomiske konjunktursvingninger i Norge og partipolitiske skillelinjer⁶.

3.1.1 Økonomiske konjunktursvingninger

Først og fremst tillegges økonomiske konjunktursvingninger stor forklaringskraft i alle studiene. Sammenhengen mellom økonomiske konjunkturer og graden av næringslivssamarbeid i bistanden kommer spesielt klart til uttrykk i forbindelse med den norske skipseksportkampanjen på 1970-tallet⁷. Bakgrunnen for kampanjen var en internasjonale gjeldskrise, som fulgte av den internasjonale oljekrisen tidligere i tiåret. Norsk rederi- og skipsfartsindustri merket følgene av dette i form av sterkt synkende aktivitet. Store deler av den eksisterende flåten ble lagt i opplag, og omfanget av nye kontrakter til skipsverftene sankt dramatisk. Det var følgelig betydelig overkapasitet i norsk verftsindustri. For den norske økonomiske situasjonen var dette dramatisk. Totalt var det ca 50 000 arbeidere som livnærte seg av verftsindustrien, og prognosene viste at bortimot halvparten av alle verftsansatte ville stå uten jobb på slutten av 70-tallet fordi arbeidsgiverne stod med tomme ordrebøker. For å redde arbeidsplassene ble det derfor satt i gang en omfattende kampanje for å få flere ordre, noe som blant annet inkluderte en særordning for eksport til utviklingsland. Særordningen bestod i at den norske stat skulle garantere for leveranser fra norske verft til utviklingsland gjennom garantiinstituttet for eksportkreditt, GIEK. I tillegg ble utviklingslandene gitt støtte over bistandsbudsjettet til å betale renta på lånene de første årene. Slik direkte eksportsubsidiering var mulig fordi OECDs forbud mot eksportsubsidier ikke gjaldt for eksport til utviklingsland. Særordningen ble godkjent av Stortinget i 1977 på én betingelse: Norad skulle gå gjennom alle prosjektene

⁶ Disse kommer i tillegg til mer generelle påvirkningsfaktorer som gjelder motivasjonsgrunnlaget for at Norge gir bistand i det hele tatt, og særlig hvilke faktorer som ligger bak Norges utstrakte gavebistand (Se Stokke 1989).

⁷ Fremstillingen av den norske skipseksportkampanjen bygger på Ruud og Kjerland (2003:32-35)

og godkjenne dem som ”utviklingsfremmende” for at de skulle få tilsagn om kreditt fra GIEK.

Det ble aktivt søkt frem oppdrag som kunne passe inn under vilkårene for kampanjen, og 36 norske verft fikk på denne måten støtte til å opprettholde sin aktivitet. Etter planen skulle mottakerlandene etter perioden med rentestøtte betale tilbake lånene på vanlige, kommersielle vilkår. Men en kombinasjon av uheldige omstendigheter ville det annerledes. På den ene siden var den internasjonale lånerenta historisk lav, og mange utviklingsland ble fristet til å benytte muligheten til å lånefinansiere oppkjøp i milliardklassen selv om de hadde elendig likviditet. Samtidig ble kapasiteten til det godkjennende rådet i Norad sprengt, og for at dette administrative hensynet ikke skulle bli en hemmende faktor som hindret norske verft å få tilslag på oppdrag, ble det gitt unntak fra kravet om godkjenning av Norad. I realiteten ble prosjektene derfor verken bistandsfaglig, forretnings- eller risikomessig vurdert. De økonomiske konsekvensene ble svært uheldige for mange av mottakerlandene. I løpet av perioden opparbeidet mange av dem en enorm gjeld som stadig vokste uten at de hadde noen reell mulighet til å betale tilbake⁸.

Skipseksportkampanjen brøt på viktige punkter med den offisielle norske politikken ovenfor samarbeidslandene (Ruud og Kjerland 2003:32). Selv om eksportgarantiene offisielt ble finansiert over bistandsbudsjettet, fremkom det tydelig at formålet med kampanjen var en del av regjeringens nasjonale motkonjunkturpolitikk. Det var et åpenbart brudd med prinsippet om at norsk bistand skulle være mottakerorientert (Amland 1993:46). Det medførte også at tolkning av prinsippet om ubunden bistand ble strukket langt (Stokke 1989:214).

Olav Stokke mener at de økonomiske nedgangstidene var ”*most decisive*” for den økende kommersialiseringen av bistanden man så i perioden, og hevdet at økonomiske konjunkturers effekt på hvordan næringslivet ble

⁸ I 2006 ble det tatt et oppgjør med følgene av skipseksportkampanjen, og det meste av gjelden utviklingslandene opparbeidet seg som følge av denne ble ettergitt. Se ”Sletting av gjeld etter den norske skipseksportkampanjen (1976-1980). Rapport fra Utenriksdepartementet publisert som vedlegg til pressemelding nr 118/06 av 2.10.2006.

trukket inn var en modifierende faktor på idealistenes innflytelse på norsk bistand (Stokke 1989:212). Videre skrev han i en annen artikkel at utviklingspolitikken i fremtiden ville være nært knyttet til den generelle økonomiske utviklingen i Norge (Stokke 1988:66).

Tore Linné Eriksen viser også hvordan forholdene rundt skipseksportkampanjen kan belyse hvordan samarbeidet mellom myndighetene og næringslivet generelt sett i særlig stor grad avhenger av den generelle økonomiske situasjonen i Norge (Eriksen 1987:182). I forbindelse med konjunkturedgangen på 70-tallet peker han på at det fra næringsliv, fagbevegelse og stat ble vist økt interesse for bistandsbudsjettet (ibid.:174). Det ble presset på for at de utviklingspolitiske prinsippene som lå til grunn for bistanden skulle bli *"praktisert på en smidig måte"*, og det ble også fra Norads side gjort henvisninger til at politikken måtte tilpasses de konjunkturmessige tilbakeslag man opplevde i Norge (ibid.).

Det er allmenn enighet om at denne perioden på slutten av 1970-tallet demonstrerte spenningene mellom norske idealistiske og økonomiske interesser. Når skipseksportkampanjen til enhver tid blir trukket frem, er det mye fordi den så tydelig viste hvordan man i dårlige økonomiske tider har latt hensynet til de "rene" ideelle bistandspolitiske målsetningen vike for nasjonale økonomiske interesser. Under skipseksportkampanjen ble bistandsbudsjettet i stor grad stilt til disposisjon for tiltak der hensynet til norsk næringsliv gikk foran hensynet til mottakerlandene og en effektiv strategi for å nå de bistandspolitiske målsetninger slik de var definert av Stortinget.

Tendensen har imidlertid vært tydelig også i andre perioder. På slutten av 1980-tallet og inn på 90-tallet opplevde Norge nok en økonomisk nedgangskurve. Det var høy og økende arbeidsledighet, og generelt var økonomien i en presset situasjon. Regjeringen Syse ønsket i denne perioden å trekke norsk næringsliv sterkere inn i bistandsvirksomheten (Stokke 1991:63). Jeg skal komme nærmere tilbake til samarbeidsdynamikken i denne perioden i kapittel 5.1. I denne omgangen er det sentrale å se hvilke konklusjoner som ble trukket på bakgrunn av perioden. Stokke skriver om perioden på begynnelsen

av 1990-tallet at *"[det] gjør seg gjeldende et sterkt press for å binde bistanden til norske varer og tjenester og til å utforme bistanden i tråd med norske næringsbehov"* (Stokke 1992:103). Han sier på mer generelt grunnlag at *"når industriens interesse av økt støtte for å fremme eksportinteresser faller sammen med fagbevegelsens interesse i å bedre sysselsettingen, vil vanligvis de fleste andre hensyn måtte vike"* (Stokke 1991:68). Videre oppsummerer han tendensene med at myndighetens villighet til å gi etter for presset fra næringslivsinteressene har vært størst når norsk økonomi har befunnet seg i en vanskelig situasjon. Eller som han skriver et annet sted: Det er rimelig å forvente at norske næringsinteresser vil få større gjennomslag i de periodene norsk økonomi kjemper i motbakke (Stokke 1982). I perioder med konjunkturedgang kan man altså forvente dreining mot mindre sjenerøs bistand som er sterkere knyttet til norske interesser (Stokke 1989:166).

Også Bjørn Amland (1993) støtter antakelsen om at økonomiske forhold i Norge virker inn på hva slags bistand vi gir, og på hvilke vilkår: *"Arbeidsløse og nedgagnstider har ført til at bedriftene ser med ny interesse på u-hjelpe. Det er ein enorm marknad, som også kan gje strategisk innpass i framtidige eksportområder"* Amland (1993:79). Gunnar Sørbo skriver om forholdet mellom næringsliv og bistandsmyndigheter at *"Myndighetens villighet til å gi etter for press fra disse interessene til å utnytte bistanden for å fremme norsk eksport har vært størst når norsk økonomi har befunnet seg i en vanskelig situasjon"* (Sørbo 1997:246). Motsatt vil man i perioder med økonomisk vekst i tillegg til økte bistandsbudsjetter også kunne forvente at bistanden vil anta "mildere" former med økte andeler av gaveelementer i bistanden (Stokke 1989:165-6).

Disse antakelsene støttes også av funn i to hovedoppgaver i statsvitenskap ved Universitetet i Oslo. I en studie av trendsifter i norsk næringsorientert bistand fra 1972 til 1994 finner Eli Vorkinn at økonomiske konjunkturer er den kontekstuelle variabelen som i første rekke påvirker utviklingen av hennes avhengige variabel "næringsorientert bistand" (Vorkinn 1996:117). Hun finner at graden av kommersialisering går i bølger, og at

presset fra næringslivet og sektordepartementene på bistandsbudsjettet ser ut til å få sterkest gjennomslag under lavkonjunkturer (ibid.:115). Catharina Bjørkquist (1994:86) finner på samme måte tegn til at det er sammenfall mellom norske konjunkturer og næringsorientert bistand, selv om hun ikke har datamateriale til å konkludere entydig.

3.1.2 Partipolitiske skillelinjer

Også klassiske partipolitiske skillelinjer trekkes flere steder frem som et sentralt forklarende element. Samarbeidsklimaet vil ta farge av hvilke politiske partier som har innflytelse over utviklingspolitikken. Høyre og Frp, de partiene som i størst grad prioriterer å legge til rette for det private næringsliv, industri og handel, er også de som i sterkest grad har ivret for å etablere stimulerende ordninger for næringslivet over bistandsbudsjettet. Dette inkluderer økt binding av bistanden til norske leverandørbedrifter og tjenesteytere (Stokke 1987:56; Stokke 1991:61). Partiene i det politiske sentrum - spesielt KrF - har sammen med SV tradisjonelt dannet motvekt mot dette (ibid.). Amland (1993:217) skriver at disse partiene ofte har *"(...) en negativ holdning til næringslivet, og en idealistisk, men naiv holdning til verden"*. SV har tradisjonelt vært helt imot næringslivsordningene og karakterisert dem som både dårlig næringslivsstøtte og dårlig bistand (Innst. S. Nr. 186 (1986-87): 46). Fordi partiet har rommet indre motsetninger, og at det for partiet i regjeringsposisjon har vært vel så viktig at Norges forhold til utviklingslandene skal være preget av nasjonal samstemthet, har Arbeiderpartiet tradisjonelt holdt en lavere profil i disse diskusjonene (Stokke 1987:56, Ruud og Kjerland 2003:41, se også Tamnes (1997:397)).

Ifølge Olav Stokke har samarbeidet med næringslivet vært det utviklingspolitiske temaet der motsetningene mellom de politiske partiene har vært uttrykt tydeligst (Stokke 1987:55). Det er imidlertid vanskelig å trekke bastante slutninger om den direkte effekten som grunnsynet til partiene i posisjon har på næringslivsorientert bistand. Politiske koalisjoner kan skifte

fort, mens det ofte kan ta lang tid å gjennomføre strategiendringer. Som Stokke også viser, vil politisk posisjonering og taktikk også kunne legge demper på de enkelte partiers mest bastante holdninger (se Stokke 1982:92; Stokke 1988:59; Stokke 1991:61; Stokke 1992:100).

3.1.3 Interesser som drivkrefter

I tillegg er det en tredje fellesfaktor ved foreliggende studier jeg mener er helt sentral for å gripe den tradisjonelle tilnærmingen: Tidligere studier virker alle å hvile på en forutsetning om at press fra næringslivet om å bli tilgodesett med en andel av et stadig voksende bistandsbudsjett, er den avgjørende drivkraften bak samarbeidet. I tider med nedgangskonjunkturer har presset mot bistandsmyndighetene blitt intensivert, og samarbeidet med næringslivet har økt. Partipolitiske skillelinjer forsterker til en viss grad denne effekten. Min oppfatning er at dette forholdet best kan forklares med henvisning til fagfeltets tradisjonelt nære tilknytning til debatten mellom egeninteresser og altruisme, slik jeg allerede har vært inne på.

3.2 Pluralistisk interessehevdingsperspektiv

Hvordan kan vi så forstå den beskrevne tilnærmingen i et teoretisk perspektiv? Noen av de viktigste bidragene til å forstå politikktutforming innenfor et nasjonalt perspektiv er basert nettopp på drakampen mellom ulike, ofte motstridende interesser i samfunnet. I det følgende vil jeg skissere de viktigste punktene i slike tilnærminger til politikktutforming og vise at dynamikken som fremstilles i foreliggende studier av næringslivet i bistanden i store trekk følger denne tankegangen.

Tilnærmingen hviler på en forutsetning om pluralisme, i betydningen at det eksisterer et mangfold av samfunnsinteresser som utøver press enten direkte på beslutningstakerene eller indirekte gjennom partipolitiske kanaler

(Mingst 2004:126)⁹. På bakgrunn av de ulike interesser fremsettes krav ovenfor de som sitter med politisk beslutningsmakt. Utgangspunktet for interessebaserte tilnærminger er at politiske veivalg styres av en drakamp mellom disse. Resultatet blir at hensynet til de sterkeste gruppenes interesser, dvs de som har ressurser til å legge mest makt bak kravene, blir ivaretatt i større grad en ”svakere” interesser når det foretas politiske veivalg.

Brukt som analytisk redskap for å beskrive faktisk politisk organisering er pluralisme en samfunnssentrert forklaringsmodell i den forstand at den politiske makten er plassert hos de sosiale gruppenes med sine egeninteresser. (Sutton 1999:26, se også Self 1985:80; Kjellberg og Reitan 1995:68)¹⁰. Statens rolle er her å være det man kan kalle en passiv tilrettelegger, i den forstand at politiske beslutninger hovedsaklig består av ressursallokering mellom krav fremsatt fra interessegrupper i samfunnet (Skochpol 1985:4). Politikken innenfor de ulike saksområder avspeiler derfor styrkeforholdet mellom de ulike gruppene, og fremstår som et speilbilde av de til enhver tid gjeldene maktforhold mellom gruppene (Mingst 2004:10-11).

Slike samfunnsorienterte tilnærminger til politikkutforming var særlig dominante på 60 og 70-tallet, da statsvitenskapen i enda større grad enn nå var dominert av nordamerikansk tenkning der politikken er utpreget interessestyrt. I Norge har staten tradisjonelt hatt en langt sterkere rolle, og forholdet til samfunnsinteressene er på mange områder korporativ. Ulike former for lobbyisme er imidlertid eksempler på at sentrale elementer av den pluralistiske måten å forstå politikk på gjør seg likevel gjeldende også i dag - også i norsk kontekst. Lobbyisme kan defineres som *”påvirkning i enkeltsaker av offentlige beslutningstakere på politisk eller administrativt nivå på vegne av en økonomisk aktør eller en organisert særinteresse (...)*” (Bøås 2006:246)¹¹. I sitt

⁹ Pluralismen slik den fremstilles her portretterer en skjematisk idealmødel.

¹⁰ Pluralistisk teori har flere sider. Brukt som normativ teori er den et demokratiideal. Der det sentrale er at den argumenterer for at et styresystem burde tilstrebe å ha makten fordelt på mange parter, slik at man kunne forhindre maktmisbruk, og hindre utviklingen av tyranniske massebevegelser (Kjellberg og Reitan 1995:69).

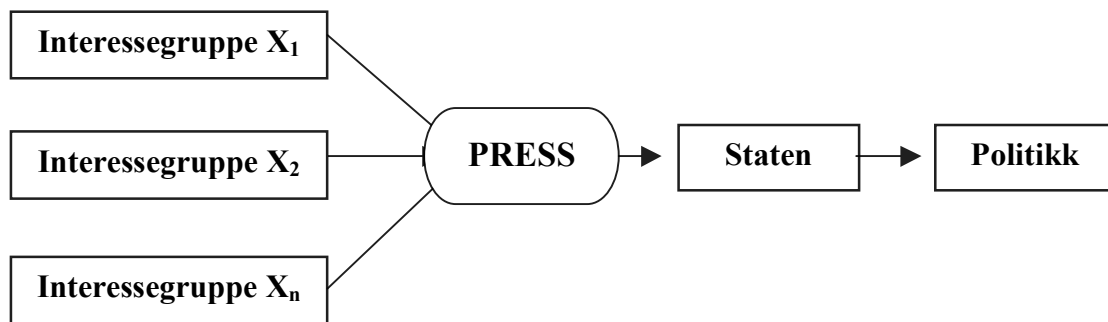
¹¹ Gabrielsen mener det er et ”must” for statsvitere i sine studier av politiske aktører å spisse begrepet slik at det ”ikke fremstår som synonymt med politisk påvirkning” (Gabrielsen

bidrag til en nylig utkommet bok om norsk utenrikspolitisk praksis fra Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI) argumenterer Morten Bøås for at denne typen påvirkning utgjør en viktig forklaringsfaktor i norsk utenrikspolitikk. Han peker spesielt på at de næringspolitiske interessegruppene har stått sterkt i det utenrikspolitiske systemet og mener at denne typen påvirkning er en stadig viktigere kilde til makt i norsk politikk, også over beslutningsprosesser i utenrikspolitikken (Se Bøås 2006:245).

Det viktige å merke seg for denne oppgavens del er hvordan man ser for seg at politikk blir utformet. Den avgjørende faktoren i et interesseperspektiv er *politisk innflytelse*, forstått som makt til å øve avgjørende påvirkningskraft slik at politikken dreies i ønsket retning. Vi finner igjen denne måten å tenke på i det som er skrevet om norsk bistand og næringslivet. En grunnleggende antakelse i den tradisjonelle tilnærmingen jeg har skissert ovenfor, er at bistandspolitikken er en refleksjon av de til enhver tid sterkeste interessenes preferanser. Strategiendringer på feltet næringslivssamarbeid ble som jeg har vist forklart med variasjon i næringsinteressenes gjennomslagskraft. Staten – i dette konkrete tilfellet bistandsmyndighetene – behandles i denne tilnærmingen som svake aktører i den forstand at de er mer en formidler av samfunnsinteresser enn en selvstendig, aktiv aktør. Det er altså næringslivets skiftende forhandlingsmakt relativt til andre samfunnsinteresser – her tradisjonell bistandstenkning – som er avgjørende for politikkutformingen på feltet.

På bakgrunn av litteraturgjennomgangen, og med utgangspunkt i Mingsts pluralistiske idealmodell (Mingst 2004:127), viser figur 3.1 en forklaringsmodell som ligger implisitt i den tradisjonelle tilnærmingen til næringslivstrettet bistand.

1998:240). Han foreslår å trekke et skille mellom tradisjonell lobbying og profesjonell lobbying, der det siste har som kjennetegn at det er *betalt ekstern bistand* til å påvirke beslutningstakerene. Jeg velger å gå imot Gabrielsens anbefalinger her fordi det vil kunne ta fokus vekk fra det sentrale for denne oppgavens del som er å kontrastere interessehevdning mot idé- og kunnskapsbaserte drivkrefter.



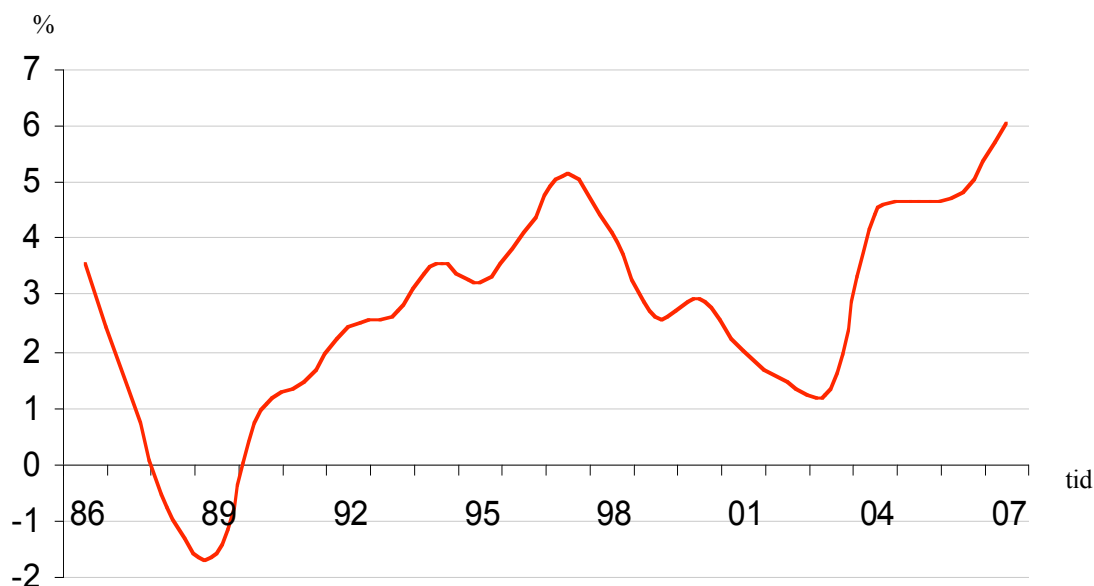
Figur 3.1 Tradisjonell forklaringsmodell

Den drivende kraften er påtrykket fra enkeltbedrifter, næringslivet generelt og dets interesseorganisasjoner, samt til en viss grad de sektordepartement som i første rekke har som oppgave å ivareta næringslivets interesser innad i regjeringen. Hvorvidt presset fører frem er først og fremst avhengig av to faktorer, økonomiske konjunkturer og politiske skillelinjer:

3.3 Brudd

Hvis vi skal støtte oss på tidligere studier basert på erfaringer frem til midten av 1990-tallet, er det altså rimelig å anta at næringslivsbistanden vil få økt fokus og rausere utforming i tider der norsk økonomi sliter i motbakke, mens den vil tones ned i økonomiske oppgangstider. Samtidig vil det ligge til rette for at næringslivsrettet bistand vil få en mer fremtredende rolle i perioder der utviklingspolitikken ligger hos partier til høyre i det politiske landskapet, og tilsvarende svekkes i perioder med sterk innflytelse fra venstresiden og Krf. Jeg har ikke grunnlag for å sette spørsmål ved disse årsaksforklaringenes gyldighet for perioden frem til 1990. Jeg er imidlertid i tvil om denne tilnærmingen tar opp i seg den styrende dynamikken bak *dagens* samarbeid, og dermed om den fortsatt har god forklaringskraft. Jeg skal kort skissere grunnlaget for denne tvilen:

For det første: Etter nedgangsperioden på slutten av 1980-tallet, har norsk økonomi gått svært bra siden starten av 1990-tallet slik det fremgår av figur 3.2.



Figur 3.2 BNP for fastlandsnorge 1986-2007. Årlig vekst i prosent.
(Kilder: Norges Bank og Statistisk Sentralbyrå)

Selv om konjunktorene har skiftet, blir den samlede veksten av Norges Bank betegnet som "svært høy" i perioden (Norges Bank 2007:1). Dette skulle i følge tradisjonelle forklaringer tilsi mindre press fra næringslivet på bistandsmyndighetene, og videre mindre oppmerksomhet om og bevilgninger til næringsrettet bistand. Samtidig har den politiske sammensetningen av regjeringene i perioden skulle forsterke dette: Etter en Ap-styrt periode frem til 1996 har den utviklingspolitiske ledelsen vært dominert av Krf, og siden 2005 av SV¹². I følge tradisjonelle skillelinjer er dette partier som kan antas å være motstandere av ordninger som knytter næringslivet sammen med bistanden. Dersom den styrende dynamikken bak myndighetenes næringsrettede bistand skulle fulgt tradisjonelle utviklingstrekk, kunne vi forvente at næringslivets

¹² Oversikt over Regjeringer og ansvarlig statsråder for bistand er tatt inn som vedlegg 1 til oppgaven.

plass på bistandsarenaen i denne perioden ville avta starten av 1990-tallet, og spille en relativt beskjeden rolle i dagens bistandspolitikk.

Ser vi på hvordan samarbeidet har artet seg de siste 15-20 årene, virker ikke premisene som ligger til grunn i foreliggende studier å være til stede. Fig. 3.3 viser næringslivsordningenes andel av det totale bistandsbudsjettet de siste årene.



Figur 3.3 Næringslivsordningenes prosentandel av total bilateral ODA 1986-2008

(Kilde: Norads statistikkportal)

Fra å oppta mellom to og tre prosent av budsjettet frem til begynnelsen av 1990-tallet, ser vi en sterk stigning som sammenfaller med de dårlige økonomiske tidene på slutten av 1980-tallet, slik jeg var inne på i kapittel 3.1.1 og som også fremkommer tydelig av figur 3.2. Deretter er det en synkende tendens som sammenfaller med gode økonomiske tider den neste 10-års perioden. I 2003 viser figuren derimot et markant brudd, der utviklingen snur i retning av kraftig økning av næringslivsordningenes budsjettandel som nå ligger på rett i underkant av syv prosent. Sett bort fra perioden rundt 1990 er dette den høyeste andelen noen sinne. Ut fra den økonomiske utviklingen som i samme periode er svært sterk, og også det faktum at Krf og SV med unntak av

en kort periode i 2000-01 har hatt bistandsministeren siden 1997, er utviklingen de siste årene ikke forenelig med tradisjonelle forklaringer.

Jeg har allerede vært inne på at næringslivsordningenes andel av bistandsbudsjettet ikke et fullgodt mål på hvilken posisjon denne formen for bistand har. Tendensen understrekes likevel av signaler fra myndighetene i den senere tid, som styrker bildet av at næringslivet tillegges stadig mer vekt. Sittende utviklingsminister Erik Solheim uttaler seg for eksempel i svært positive ordelag om norsk næringslivs rolle som samarbeidspartner. I følge Gro Brækken, generalsekretær i Redd Barna, snakker Solheim *”kun om næringsliv i sine taler (...)”* (Ny Tid 2007). Dagens Næringsliv mente i etterkant av Solheims første utviklingspolitiske redegjørelse for Stortinget at hans signaler om utvidet samarbeid med næringslivet var et *”markert brudd med viktige sider av bistandspolitikken”* (Dagens Næringsliv 2006).

Dersom vi aksepterer hovedtrekkene i denne analysen som viser at næringslivets rolle i bistanden i det siste har blitt kraftig styrket, samtidig som de tradisjonelle drivkreftene for samarbeid ikke virker å være til stede, sitter vi igjen med et forklaringsvakuum.

4 Alternativ tilnærming

Den overordnede problemstillingen stiller spørsmål ved beveggrunnene bak norske utviklingsmyndigheters fokus på bruken av norsk næringsliv som samarbeidspartner. I forrige kapittel klargjorde jeg den tradisjonelle tilnærmingen til politikkkfeltet, og pekte på at denne forklaringen ikke virker å kunne gi en tilfredstillende forklaring på dagens situasjon, som preges av økende samarbeid. I dette kapitlet etablerer jeg derfor en alternativ forståelsesramme som danner utgangspunktet for en alternativ innfallsvinkel til samarbeidet. Jeg viser at et perspektiv som ser på staten som autonom aktør med en aktiv rolle i politikkkutformingsprosessen er et naturlig alternativ forståelse til interessehevdingsperspektivet. Her er de drivende kreftene ikke interessepress, men de dominerende idéene hos beslutningsmyndighetene om hva som er hensiktsmessige utviklingspolitiske strategier.

4.1 Statlig autonomi

Terje Tvedts påstander om at bistandsmiljøet er et tett sammensveiset og konsensusfundert miljø, har preget den norske utviklingspolitiske debatten de siste årene. Tvedt kan vanskelig anvendes direkte mitt fokusområde, da det ikke umiddelbart virker riktig å inkludere næringslivet i det ”godhetsregime” han beskriver. Tvedt skriver også selv at næringslivet er den eneste aktørgruppen i det sørpolitiske systemet som ikke passer inn i hans forklaringsmodell, fordi de har interesser som kan forhindre realiseringen av ”Den Gode Handling” (Tvedt 2003:258). Vi kan likevel hente inspirasjon fra Tvedt fordi hans tilnærming representerer et motstående ytterpunkt i forhold til pluralismen hva gjelder statens relasjon til de organiserte særinteressene.

En mangel ved den pluralistiske innfallsvinkelen er nemlig at den ikke vier oppmerksomhet til den selvstendige innflytelsen politikere og andre aktørene i

de statlige beslutningsorganene kan ha på politikktutformingsprosessen (Sutton 1999:26). Som et reaksjon på denne mangelen har det vokst frem en teoretisk retning der beslutningsmyndighetene behandles som selvstendige aktører med en stor grad av autonomi i politikktutformingsprosessen. Beslutningstakerene kan ut fra dette synet formulere og forfølge mål som er mer enn refleksjoner av krav fra interessegrupper i samfunnet, selv om de selvfølgelig ikke opererer uavhengig av sosialt påtrykk. Både økonomiske interessegrupper og representanter for det vi kan kalle normative interesser antas å ha innflytelse, men tilhengerne av disse statssentrerte teoriene toner ned viktigheten av dette (Skocpol 1985:9). Grindle og Thomas uttrykker det slik:

”The state is considerably more than an arena for societal conflict or an instrument of domination employed by the dominant class or class alliance. It is potentially a powerful actor in its own right” (Grindle og Thomas 1991:39).

Et hovedanliggende for statsfokuserede teorier om politikktutforming har vært å definere et fullverdig alternativ til hva som motiverer stater og former deres interesser dersom det ikke er pressgrupper i samfunnet slik pluralistiske tilnærminger hevder. Nettopp at den gir en overbevisende forklaring på *hvordan* en stats ”nasjonale interesser” blir dannet er nemlig regnet for å være pluralismens fremste styrke. En gruppe statssentrerte tilnærminger tar utgangspunkt i Graham Allison's bok *Essence of Decision* (1971) og legger vekt på byråkratiets rolle. Her fokuseres det på konflikt og drakamp mellom byråkrater, grupper av byråkrater og mellom fagdepartementer, og politikken fremstilles som et utfall av styrkeforholdet mellom disse (Mingst 2004:124). Denne tilnærmingen har møtt motbør fordi den på sett og vis gjør lite annet enn å flytte interesseperspektivet ett hakk nærmere beslutningstakerene: Byråkratisk politikk anser de statsansatte som konkurrerende representanter for ulike interesser i samfunnet selv om konkurransen foregår på en mer lukket arena en tradisjonell pluralisme. Et renskåret alternativt motivasjonsgrunnlag

mangler derfor fortsatt, og staten som beslutningsorgan forblir på mange måter en "svart boks" med uidentifiserte prosesser (Hall 1993:275).

4.2 Ontologisk idealisme

En annen gruppe statssentret teoretikere har imidlertid rettet oppmerksomheten mot betydningen av idéer og menneskelig refleksjon som drivkraft i politisk sammenheng (se Hall 1989). Dette var sammenfallende med en generell dreining av statsvitenskapen på slutten av 1980-tallet vekk fra de tradisjonelle rasjonalistiske forklaringsmodellene som tar utgangspunkt i at det er materielle størrelser som makt og interesser som de viktigste analytiske enhetene. Denne alternative skolen kalles gjerne refleksiv eller kognitiv, og har i dag solid fotfeste i de fleste forskningsmiljøer.

Begrepet kognisjon er opprinnelig hentet fra psykologien. Det viser til de prosessene som ligger til grunn for menneskelig læring, tenkning, erkjennelse og kunnskapservervelse. Kognitive tilnærminger er vesensforskjellig fra rasjonalistiske fordi de åpner for at idéer har selvstendig kausaleffekt på statlige interesser. Et hovedpoeng er at tankemønstret hos beslutningstakere endres over tid som følge av nye idéstrømninger og nyervervet kunnskap. Også rasjonalistiske teorier om policymaking har sett at holdninger spiller inn på politikk, men kun brukt dette til å forklare den restvariansen som ikke forklares av de materielle forklaringsfaktorene (Wendt 1999:92). Når idéer, kunnskap og holdninger trekkes frem og gjøres til en selvstendig forklaringsvariabel, åpnes det for å studere politiske beslutningsprosesser på nye måter (Haas 1992:2-3).

Det har vært en dyp kløft mellom rasjonalister og refleksivister fordi ulike virkelighetsforståelser har ført til uenighet om hvordan man kan erverve kunnskap om verden. De refleksive teoriene som går lengst i å vektlegge idéers selvstendige påvirkningskraft, blir gjerne omtalt som konstruktivistiske. Konstruktivismens kjernepunkt er at vi gjør best i å forkaste muligheten for

objektiv kunnskap om verden fordi denne er skapt av av menneskelig diskurs og våre teorier om verden (Wendt 1999:47-50; Zehfuss 2002:4). Fordi verden er skapt av våre idéer om den, mener tilhengere av konstruktivismen at vi heller bør konsentrere oss om å tolke og forstå betydningen av adferd. Denne postpositivistiske retningen har blitt angrepet for sin manglende vitenskapelige etterprøvbarehet, og dermed for sin relevans i forskning.

Robert Keohane har siden slutten av 1980-tallet ivret for å bygge bro mellom rasjonalistiske og konstruktivistiske tilnærminger ved å finne en tilnærming til ideelle forklaringsfaktorer som også muliggjør empirisk prøving og slik tilfredstiller vitenskapelige krav til kunnskap (se Keohane 1989).¹³ I antologien *Ideas and Foreign Policy. Beliefs, Institutions and Political Change* (1993), gir han sammen med Judith Goldstein et analytisk rammeverk for å tilnærme seg idéers selvstendige påvirkning på politikk. Denne måten å forstå idéers rolle som selvstendig forklaringsfaktor kan karakteriseres som ”svak” idealisme sett i forhold til konstruktivismen.

Goldstein og Keohane mener at det ikke er idéer *heller* enn materielle interesser som driver politikken, men at idéer har selvstendig kausaleffekt på statlig adferd på linje med materielle forhold (Goldstein og Keohane 1993:3-4). De aksepterer at rasjonalisme er verdifullt utgangspunkt, men utfordrer dens forklaringskraft ved å vise at det finner sted empiriske uregelmessigheter som bare kan forklares når idéer taes med i betraktingen. Samtidig utfordrer de det antiempiriske standpunktet refleksivismen står for, og argumenterer for at idéer kan og bør undersøkes vitenskapelig (ibid:6). Slik utfordrer de begge ekstremene.

Goldstein og Keohane definerer idéer som ”*enkeltpersoners holdninger*”¹⁴ (ibid.). Utgangspunktet er at politiske beslutningstakere aldri er fullstendig informert om alle mulige utfall av alle alternative strategier. Når valgene blir gjort er det derfor på bakgrunn av *forventede* utfall. Et kjernepunkt er derfor at disse forventningene som ligger bak strategivalg ikke er objektive,

¹³ Alexander Wendts sosialkonstruktivisme er et annet svar på Keohanes oppfordring som heller mer mot refleksjonisme (se Wendt 1999).

¹⁴ Min oversettelse av Goldstein og Keohane’s ”beliefs held by individuals”

men derimot er formet av beslutningstakerenes subjektive oppfatninger av årsaksforhold på feltet. Disse oppfatningene er medbestemmende for hvilke strategier som vil bli satset på for å nå de oppsatte målene for politikken. Idéene former vår oppfatning av ethvert policyproblem, og gir dermed føringer for hvilke løsningsforslag som er aktuelle (ibid., se også Dunn 2004:75). Goldstein og Keohane lanserer begrepet ”mentalt veikart”¹⁵ som illustrasjon på hvordan holdninger og rådene idéer hos beslutningstakere staker ut veien for politikken. Endringer i veikartet vil føre til endringer i politiske strategivalg. Når jeg i fortsettelsen bruker ”idéer” som begrep, er det denne forståelsen jeg støtter meg på.

Jeg vil i det videre ta utgangspunkt i den forståelsen Hugh Heclø tar til orde for i sin studie *Modern Social Politics in Britain and Sweden* (1974). Denne er ifølge Theda Skocpol blant de mest brukte idébaserte tilnærmingene til statlig autonomi (Skocpol 1985:12). Heclø ser her på fremveksten av omfattende velferdsordninger i England og Sverige på begynnelsen av 1900-tallet. Han viser at politikkkutformingene på feltet ikke først og fremst kan føres tilbake til styrkeforholdet mellom interessegrupperinger i samfunnet slik pluralismen antar. Han argumenterer for at politikkkutformingene her i vesentlig grad ble preget av de politiske beslutningstakerenes *intellektuelle overveielser* på vegne av samfunnet. Heclø skriver:

”Politics finds its sources not only in power but also in uncertainty – men collectively wondering what to do. Finding feasible courses of action includes, but is more than, locating which way the vectors of political pressure are pushing” (Heclø 1974:305).

De politiske beslutningstakerene baserer sine vurderinger på ervervet kunnskap på feltet: De sitter på kunnskap om at ulike grupper har ulike ønsker, og kunnskap om hva disse ønskene er. Videre har de idéer om hva som burde være ønskelig og forslag til hvordan man skal gå frem for å legge ut en politikk som tjener samfunnet på best mulig måte (Heclø 1974:305). Med dette

¹⁵ Min oversettelse av det engelske ”roadmap”.

utgangspunktet defineres politikkbegrepet på en annen måte enn et pluralistisk interesseperspektiv: En politisk beslutningsprosess forstås som statsansattes *aktive refleksjoner* og valg av handling på vegne av samfunnet, ikke som et bi-produkt av maktkamp og konflikt mellom ulike samfunnsinteresser. Heclø skriver:

"Governments does not only power (...) they also puzzle. (...) Policy-making is a form of collective puzzlement on society's behalf" (Heclø 1974:305).

4.3 Sosial læring

Hovedårsaken til at Hecløs statssentrerte studie har fått så stor betydning skyldes først og fremst begrepet *"sosial læring"*, som han foreslo som en fruktbar konseptualisering av drivkreftene bak politikktutformingsprosessen (Heclø 1974:305-6). Theda Skocpol har vært blant de fremste til å utvikle bruken av begrepet videre. Hun begrunner hvorfor Hecløs arbeid er viktig ved å påpeke at *"it demonstrates how collectives of administrative officials can have pervasive direct and indirect effects on the content and development of major government policies"*, og videre at Heclø med sin teori *"suggests how to locate and analyze autonomous state contributions to policymaking(...)"* (Skocpol 1985:13). Eller for å knytte det opp mot tidligere begreper; en videreutvikling av Hecløs konsept om læringseffekter i politikken bidrar på en overbevisende måte til å lyse opp i *"den sorte boksen"* der statens interesser blir til. Peter Hall mener at *"the notion of social learning is on the verge of becoming a key element in contemporary theories of the state and policymaking more generally"* (Hall 1993:276).

Læring er en sentral kognitiv funksjon hos mennesket. Bruken av det på teorier om statlig adferd vektlegger idéers og kunnskapsutviklings betydning i politiske endringsprosesser. Dynamikken har tre sentrale elementer som skiller det fra interessebaserte tilnærminger. Det første elementet er som jeg har vært

inne på ovenfor at politiske veivalg skjer på bakgrunn av en forutgående *læringsprosess* og at fokus er rettet mot beslutningstakere på individnivå og de rådende idéene hos personer i beslutningsapparatet (Stone 2001:9-10).

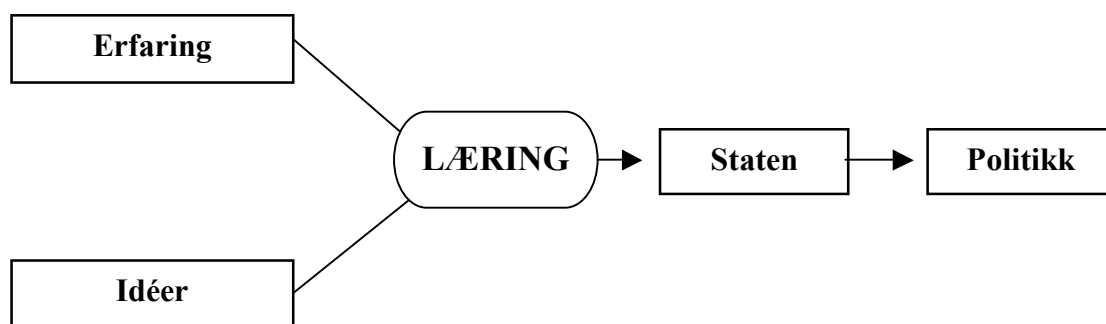
Videre har beslutningstakere ifølge denne tankegangen to hovedkilder til lærdom. Den ene er det stadig større erfaringsgrunnlaget beslutningstakere selv opparbeider seg på bakgrunn av erfaringer fra gjennomført politikk. Som et resultat av mer eller mindre eksplisitte evalueringer av tidligere strategier akkumuleres kunnskap om policyproblemene og mulige løsninger på disse. Statsansatte antas å trekke lærdom av det som har slått feil tidligere, og inkorporerer den ervervede kunnskapen i utformingen av nye politiske strategier (Hall 1990: 73). Dersom det er misnøye med resultatene på et område vil det være større interesse for ny tenkning (Hall 1990: 73; Goldstein og Keohane 1993:26)

Den andre læringskilden er ikke direkte erfaringsbasert og situasjons-spesifikk, men kommer utenfra gjennom teoriutvikling blant eksperter på spesifikke politikkområder. Idéer antas å flyte fra slike ekspertsamfunn til beslutningstakerene nasjonalt, og også mellom land ved at internasjonale akademiske trender, begreper og idéer oversettes til nasjonalt bruk. Logikken bygger på at beslutningstakerene opplever usikkerhet om hvilken fremgangsmåte som er best egnet for å nå politiske målsetninger, og derfor støtter seg på råd fra fageksperter. Det vesentlige er at internasjonale nettverk av fageksperter er autoritative kunnskapskilder som, når de har nær tilknytning til byråkratiet, har stor påvirkningskraft i form av å kunne forme beslutningstakerenes holdninger til et politikkområde (se Haas 1992). På denne måten inkluderes også en internasjonal komponent fordi idéer og politiske trender spres i fagmiljøene som går på tvers av landegrenser. Denne retningen er videreutviklet innenfor en selvstendig skoleretning som først og fremst blitt benyttet for å forstå internasjonal policykoordinering innenfor faget

Internasjonal Politikk, men den er i følge Fonn og Sending (2006:178) også verdifull for å forstå dynamikker i nasjonal politikk.¹⁶

4.4 Problemstillingen sett i et autonomt idéperspektiv

På bakgrunn av det ovenstående kan jeg sette frem en hypotese om årsaken til at bistandsmyndighetene samarbeider med næringslivet er at de selv ønsker å inngå slikt samarbeid. I forlengelsen av dette kan bruddet jeg pekte på i kapittel 3.3 dermed forklares med en holdningsendring i retning av et endret syn på nytten av bruken av næringslivet som bistandskanal. Dynamikken er illustrert i figur 4.1.



Figur 4.1 Alternativ forklaringsmodell

En god pekepinn på at holdninger har selvstendig påvirkningskraft på politikken er ifølge (Hall 1993:278) når beslutningstakerene gjør *”a deliberate attempt to adjust the goals or techniques of policy in response to past experience and new information”*, og kan sies å ha funnet sted når *”policy changes as the result of such a process”*. For å styrke hypotesen må jeg følgelig vise to ting. For det første må jeg vise at det er samvariasjon mellom rådende idéer og gjennomført politikk i perioden. Det springende punktet vil derimot være å sannsynliggjøre at politikken er en refleksjon av det kognitive rammeverket som til en hver tid råder i beslutningstakermiljøet, altså at det er

¹⁶ For gode innføringer i tenkningen om epistemiske fellesskap, se Michel Foucault (om begrepets opprinnelse) og referanseartikkelen til Peter M. Haas (1992)

årsakssammenheng mellom holdningene og politikk. Dette kan jeg ikke konkludere helt sikkert med. Noen ganger styrer idéer handlinger, andre ganger er ”idéer” kun rasjonalisering av handlinger som i virkeligheten er valgt på et annet grunnlag (Parsons 2002:47). Eventuelle kausalsammenhenger mellom idéer og politikk vil da være spuriøse, og vi kan ikke si at holdningene er årsak til samarbeidet (Goldstein og Keohnae 1993:29). Uansett hvor godt begrunnet antakelsene er vil mine slutninger derfor være hypoteser basert på empiriske data.

5 Norsk næringsrettet bistand 1990-2007

På bakgrunn av statsvitenskapelig teori som vektlegger den avgjørende rollen dominerende kunnskap og idéer blant beslutningstakerene spiller på politikkkutforming, foreslo jeg i det foregående kapitlet en alternativ forståelse av forholdet mellom bistandsmyndigheter og næringsliv. Min forventning er at den alternative forklaringsmodellen er bedre egnet til å forklare samspillet enn den tradisjonelle. I dette kapitlet vil jeg bruke den alternative forståelsesrammen som rettesnor for analyse av samarbeidet i perioden.

5.1 1990-1996: Næringslivet som motsats til idealismen

5.1.1 Krav om økt tilbakeføring

Det faglige grunnlaget for politikken i denne perioden var de to utvalgsrapportene fra henholdsvis Borger Lenth og det etterfølgende Kontaktforum for næringslivet. Lenth-rapporten har i ettertid vært den mest omdiskuterte fordi det var den som gikk lengst i å sette konkrete målsetninger for tilbakeføring av bistandsmidlene til norske bedrifter. I tillegg skapte den oppsikt og protester fordi Lenth, som i kraft av å være administrerende direktør i Eksportfinans¹⁷ var en hovedinteressent i bistandsspørsmål, *personlig* ble bedt om å skrive en så sentral rapport på et så høyt politisk nivå (Stokke 1991:64). Bjørn Amland skriver sågar at rapporten ble sett på som et bestillingsverk fra myndighetene, og at bistandsminister Tom Vraalsen (Sp) visste hvilke konklusjoner han kunne vente seg når han gav oppdraget til enmannsutvalget Lenth (Amland 1993:81).

¹⁷ Eksportfinans er de norsk bankene og statens felles institusjon for finansiering av eksportnæringene.

Jeg har allerede vært inne på at det på starten av 1990-tallet var nedgangstider i norsk økonomi, og at det sentralt i Regjeringen derfor var ønskelig å bruke bistandsbudsjettet på en måte som kunne være til nytte for utsatte norske næringer. Mandatet Lenth fikk fra Vraalsen rett før den borgelige Syse-regjeringen gikk av i 1990, var å *”foreta en vurdering av norske bedrifters deltagelse i norsk bistand og å komme med anbefalinger om hvordan bistandsbevilgningen kan knyttes til å legge forholdene bedre til rette for samarbeid mellom utviklingslandene og norsk næringsliv”* (Lenth 1990:1). I bunnen lå det nok en oppfatning om at utviklingslandene kunne dra nytte av slikt samarbeid, og utad ble det fremhevet at vurderingene og anbefalingene skulle ta utgangspunkt i *”utviklingslandenes behov og generelle norske bistandspolitiske mål og prinsipper”* (ibid.). Disse formuleringene var imidlertid ikke egnet til å legge skjul på hvordan hensynet til norsk næringsliv var den primære motivasjonsfaktoren bak arbeidet. Som vi skal se, fremkommer det klart av Lenth's rapport at hensynene til norske bedrifter skulle veie minst like tungt som bistandsfaglige effektivitetsmål.

Lenth's overordnede svar på mandatet var et forslag om å øke leveransene av norske varer og tjenester i forbindelse med tiltak finansiert over bistandsbudsjettet fra ca 22% til 30-40% andel av de totale overføringene (ibid.:10). De videre anbefalingene til omlegginger i bistandsbevilgningen tok utgangspunkt i denne overordnede målsetningen om økt tilbakeføring. Av disse var de viktigste forslagene på det bilaterale området å øke inntektsgrensen for hvilke land som kvalifiserte som mottakerland for næringslivsbistand, og kanskje viktigst: Fokuserer næringslivsordningene mot blandede kreditter og parallellfinansiering, ordninger som var bundet til norske leveranser (ibid.:6-13).

Lenth viser videre til at den viktigste begrensningen for samarbeid mellom næringslivet og bistandsadministrasjonen slik situasjonen var, lå i at norsk utviklingshjelp var pålagt av Stortinget å prioritere virksomheter som sjelden kunne kombineres med leveranser av norske varer og tjenester (ibid.:5). Virksomhetene han siktet til var blant annet helse og utdanning som han

påpekte er viktige innsatsområder for å skape utvikling, men likefullt uten stort potensial for bidrag fra norske leverandører. På bakgrunn av sitt mandat foreslo han derfor at “(...) *det skal være et mål for bistandsadministrasjonen å finne frem til områder som kombinerer bistandskvalitet og norske bedriftsinteresser*” (ibid.). Dette var kontroversielt. Det var i utgangspunktet bred enighet om at internasjonal bistandskoordinering er et fornuftig grep for å effektivisere innsatsen og styrke synergieffektene av bistanden. For det første sørger internasjonal samhandling for at ingen områder blir ”glemte” av giverne på grunn av dårlig oversikt. For det andre vil det kunne forhindre situasjoner der mange ulike bidrag fra mange ulike givere gjør drift og vedlikehold av installasjoner unødige komplisert og kostbart. For det tredje forenkler koordinering rapporteringsarbeidet i mottakerlandet. Forslaget ble imidlertid forstått dit hen at en slik dreining ville bety at hensynet til norske bedriftsinteresser skulle styre retningen på bistanden. Dette var selvfølgelig uhørt, noe som fremgår av diskusjonen som fulgte i etterkant blant annet på næringslivets bistandskonferanse. Det ble også tydelig uttrykt på det eksemplaret av Lenth-rapporten som nå ligger i Norads arkiv, der er det relevante utdraget markert med tykke streker og kommentaren “*Utrolig!!!*” i margen (Lenth 1990:5.). Eller som Thaulow¹⁸ (2007 [Intervju]) formulerer det: “*Den måten å tenke bistand på, var på den tiden fy-fy*”.

Lenth-rapporten og den nye økte oppmerksomheten rundt næringslivets rolle i bistanden var den direkte årsaken til at Grethe Faremo (Ap) tok initiativ til et Kontaktforum for Næringslivet da hun ble bistandsminister i regjeringen Brundtland i 1990. Det er ikke vanskelig å forstå at den omstridte Lenth-rapporten var vanskelig å basere den nye regjeringens politikk på, og at et utvidet faglig grunnlag for politikken derfor var ønskelig. Det offisielle formålet var at kontaktforumet skulle bidra til bedre kontakt og dialog mellom myndigheter og næringsliv, og det var følgelig bredt sammensatt av representanter fra UD, Norad, LO og NHO, i tillegg til representanter fra næringslivet (Risa 1992:8-9). Men likefullt hadde også dette utvalget som mål

¹⁸ Hans Henrik Thaulow, Norad. Seniorrådgiver, avdeling for næringsutvikling.

å fremme norsk næringsinteresser (Norad 1991a). Kontaktforumet ble ledet av Einar Risa som på den tiden hadde permisjon fra Statoil og var statssekretær for bistandssaker. Ifølge ham selv var forumet i realiteten ikke så mye et diskusjonsform som et supplerende utredningsutvalg til enmannsutvalget Lenth med én oppgave: presentere en rapport til bistandsminister Faremo om hvordan man kunne styrke næringslivets deltakelse i multi- og bilateral bistandsvirksomhet. ”Når rapporten var levert var jobben gjort” (Risa¹⁹ 2007 [intervju]). I sum inneholdt Risa-rapporten en lang rekke anbefalinger som i hovedsak fulgte Lenth. Av de foreslåtte ”strakstiltak” var å dreie bistanden mot sektorer hvor Norge hadde spesiell kompetanse, samt å styrke norske bedrifters bevissthet om næringslivsordningene. Disse skulle også gjøres mer attraktive gjennom å forenkle regelverkene og heve budsjettene spesielt for blandede kreditter og parallellfinansiering (Risa 1992:22).

De to utvalgsrapportene fra to regjeringer på starten av 90-tallet viser med all tydelighet at hensynet til norsk næringsliv fikk påvirke utformingen av bistandspolitikken. Forslagene som ble fremsatt vakte sterke reaksjoner fordi de brøt med grunnleggende prinsipper i norsk bistand, spesielt fattigdomsprinsippet og konsentrasjonsprinsippet (Norad 1990:4-5). Selv om ingen av forslagene som ble satt frem i de to rapportene var nye isolert sett, representerte de et brudd med norsk utviklingspolitisk tradisjon fordi argumentasjonen var så klar i retning av å sette hensynet til norske næringsinteresser i forsetet på et så høyt politisk nivå (Liland og Kjerland 2003:221; Stokke 1991:65). I Norad og i utviklingspolitisk avdeling i UD var det derfor tildels sterke reaksjoner på forslag fra Lenth- og Risa-rapportene, og flere av de mest vidtrekkende anbefalingene ble satt til side. De to utredningene ble likevel epokedannende fordi flere av forslagene fikk støtte og ble lagt til grunn for Norads arbeid.

St.meld. nr. 51 (1991-92) *Om utviklingstrekk i Nord-Sør forholdet og Norges samarbeid med utviklingslandene* var første gang en regjering la frem en samlet oversikt over Norges samarbeid med utviklingslandene som omfattet

¹⁹ Einar Risa. Konsulent, tilknyttet International Petroleum Associates Norway AS. Statssekretær for bistandssaker 1990-91.

både handels-, bistands- og generell utenrikspolitikk. Næringslivets argumenter fikk her gjennomslag på en måte som ikke tidligere hadde skjedd i en stortingsmelding som behandlet norsk utviklingshjelp. Det het at *”tidligere foregikk det økonomiske samarbeidet med utviklingslandene i hovedsak på statlig nivå, mens dagens utvikling tilsier et økende samarbeid med den private sektoren og enkeltbedrifter i utviklingslandene.”* (St.meld nr 51 (1991-92):243). Regjeringen tonet altså ned stat-til-stat bistanden til fordel for samarbeid med privat sektor, inkludert næringslivet i utviklingslandene. En viktig årsak til denne vridningen var oppmerksomheten om at den vestlige verden led av ”bistandstretthet”, en trend som også kunne spre seg til Norge. I 1995 var OECD-landenes samlede bistand gjennomsnittlig 0.27% av BNP, det laveste nivå siden FN vedtok sitt mål om 0.7% i 1970. Bildet ble ytterligere forsterket av at en stadig større del av bistandsbudsjettene ble gitt til nødhjelp, ikke langsiktig rettet innsats for å rette opp i bakenforliggende skjevheter.

Frem til 1990 lå bevilgningene til næringslivsordningene på i underkant av 100 millioner kroner årlig (se figur 3.1). Hovedvekten lå på eksportstøtteordningene blandede kreditter og parallellfinansiering, noe som var begrunnet med at det var disse ordningene som var mest etterspurt av bedriftene selv (St.prp.nr 49 (1991-92)). I budsjettproposisjonene frem til 1995 var det ingen store organisatoriske endringer, men som jeg viste i kapittel 2 ble det fra 1992 lagt økt vekt på at Norad skulle trappe opp sin aktive virksomhet overfor norsk næringsliv med økt informasjon og sterkere profilering av ordningene slik Risa-utvalget hadde foreslått. Samtidig økte de samlede bevilgningene sterkt både nominelt og relativt sett i forhold til bistandsbudsjettet som helhet (NOU 1995:5: 58). Det foreslåtte budsjettet for 1997 innebar en økning fra to til ti prosent av bistandsbudsjettet i forhold til 1991-nivå²⁰. Det ble fremhevet at prinsippene om mottakerorientering skulle være styrende også for næringslivsordningene, men samtidig var det

²⁰ Økningen er enda større dersom man tar utgangspunkt i regnskapet for 1990 slik Liland og Kjerland (2003:224) gjør. Jeg synes imidlertid det gir et riktigere bildet av Regjeringens holdning til næringslivet å bruke de *foreslåtte* tilsagnsrammene, fordi dette er et mål på prioriteringsviljen.

eksportstøtteordningene som var utgjorde den klart største delen av bevilgningene, i 1997 68 prosent av ordningene. Denne utviklingen var forøvrig i tråd med et notat fra Departementsråden i Næringsdepartementet til Norad angående næringslivsordningene, der det ble ytret ønske om at næringslivsordningene burde økes til ti prosent av bistandsbudsjettet, og fokuseres mot blandede kreditter og parallellfinansiering (Norad 1991b). Disse representerte en tilnærming som brøt klart med den tidligere uttrykte holdningen om at man ville satse på investeringsordningene fordi det var disse som var mest interessante i et bistandspolitisk perspektiv (Se Innst.S. nr. 186 (1987-88):46-50). Det er sentralt i denne sammenheng å peke på den omstridte praksisen med at eksportstøtteordningene på denne tiden var bundet til bruk av norske leverandører gjennom formuleringer som at bevilgningene var til for å støtte ”(...) prosjekter hvor norsk næringsliv kan delta(...)”, og at man skulle ”ta hensyn til at norsk næringsliv får de samme rettigheter som næringslivet i andre industrialiserte land” (St.prp.nr.1 (1996-97):168). Med andre ord var hensyn til norsk næringslivs konkurransekraft inntatt som et styrende premiss og uttalt formål med ordningene. Dette brøt klart med de overordnede målene som var gjeldende for annen norskfinansiert bistand.

Gjennomgangen støtter hovedtrekkene i fremstillingene i tidligere forskning slik jeg tolket disse i kapittel 3. Politikken, inkludert nedsettelsen av utvalgene og deres mandater var i stor grad i overensstemmelse med næringslivets ønsker i denne perioden, som var preget av at norsk økonomi var under press. Det offisielle budskapet som ble fremhevet var, som vi har sett, ønsket om mer effektiv bruk av bistandsmidlene gjennom å bidra til økonomisk vekst i mottakerlandene. Samtidig var det en ikke så klart uttalt – men likevel tydelig – målsetning at en så stor andel som mulig av donerte penger skal tilbakeføres gjennom kjøp av norske varer og tjenester slik at bistandspengene også skulle komme norske interesser til gode. Når næringslivets rolle i denne epoken ble fremhevet var det nok derfor ikke først og fremst av hensyn til effektiv bistand slik det het offisielt, men heller fordi man ønsket å oppnå to ting på én gang; både opprettholde et stort bistandsbudsjett og hjelpe norske

konkurransetsatte næringer. Spesielt Olav Stokke går langt i å hevde at næringslivets plass i bistanden i perioden var dominert av egeninteresser, og at altruistisk tenkning var sekundert.

5.1.2 Bistandsmyndighetenes holdning til næringslivet

Men var dette utfallet et nødvendig utfall av næringslivslobbyens press? På bakgrunn av den alternative teoretiske tilnærmingen jeg skisserte i kapittel fire og da spesielt Goldstein og Keohanes begrep om kognitive veikart, vil jeg i det følgende peke på hva som var bistandsmyndighetenes dominerende holdning til næringslivet som samarbeidspartner i perioden. Dette er forhold jeg mener er sentralt for å gripe samarbeidsdynamikken.

Bjørn Amland (1993:79) skriver at det i norsk bistand *”alltid har vore ein skarp ideologisk drakamp mellom næringslivet og meir ideelle aktører i dei private organisasjonane og i forskningsmiljøa”*. Han mener at denne drakampen ble forsterket gjennom den aktuelle perioden på grunn av større tilbøyelighet til å la kortsiktige egeninteresser bli styrende for utformingen av bistandspolitikken i kjølvannet av rapportene fra Lenth og Risa. Einar Risas observasjoner i ettertid støtter påstanden om at de to aktørgruppene ulike tilnærmingene påvirket hvordan man oppfattet næringslivet som aktør:

”Det var en del dogmer, ikke sant. Blant annet dogmet om at det er et motsetningsforhold mellom næringsliv og bistand, det at noen tjener penger gjør det i seg selv moralsk tvilsomt, det var et sånt dogme” (Risa 2007 [intervju]).

Observasjonen sammenfaller med det Vea²¹ (2007 [intervju]) mener var betegnende for samarbeidet på den tiden: *”I Norad og UD tildels, men særlig Norad, hadde man nesten sånne ideologiske forestillinger om at næringslivet, nei de er bare ute etter profitt.”* At bistandsmiljøets holdninger til tider kunne

²¹ Jon Vea, NHO. Direktør for Prosjekt Globalisering. Tidligere internasjonal direktør.

være berettiget støttes også av en konsulentrapport som så på arbeidet i Risas Kontaktforum. Der ble det påpekt at *"Diskusjonen bærer preg av at [næringslivet] oppfatter bistandsmidler mer som kilde til eksport enn bistand"* (Norad 1991c).

Argumentene som ble brukt i de to utredningsrapportene fra Borger Lenth og Einar Risa for å rettferdiggjøre at næringslivet skulle trekkes med i bistanden, viser hvordan den dominerende holdningen var at det er egenskaper ved næringslivet som nærmest umuliggjør fullgod samhandling sett fra et bistandsperspektiv. Begrunnelsene for å trekke næringslivet med inn i utviklingsbudsjettet blir i realiteten helt bakvendt av hva vi kunne ha forventet dersom næringslivet var sett på som en mulig ressurs. Når det i Lenth-rapporten argumenteres for hvilke vilkår som skal ligge til grunn for næringslivets rolle heter det for eksempel at *"Vi må kreve at de tiltak hvor norske bedrifter deltar ikke er mindre utviklingsfremmende enn de de erstatter"* (Lenth 1990:3, min utheving). Det er altså ikke mulighetene for gevinst av et samarbeid som vektlegges, men heller at det er mulig å opprettholde en bistandsstandard *til tross for næringslivssamarbeid*. Einar Risa argumenterte i samme baner under bistandskonferansen i 1991. Han fremholdt at *"oppgaven for myndighetene må være å bidra til å legge forholdene til rette for næringslivet slik at norske bedrifter formelt og reelt får likeverdige konkurransevilkår med bedrifter fra andre industriland"* og videre at *"utfordringen ligger i å finne frem til hensiktsmessige og forsvarlige løsninger for samarbeid med næringslivet som ikke går på akkord med norske overordnede bistandsmål og prioriteringer"* (Risa 1991, min utheving). De gikk ikke inn i samarbeidet for å søke løsninger på hvordan man kan få en positiv effekt av samarbeidet, men spør heller hvor langt kan det er mulig å strekke seg for å ivareta næringslivets interesser uten å gå på akkord med bistanden.

I tillegg ble det i flere sammenhenger brukt det jeg vil kalle *passiv argumentasjon* for næringslivsordningene. Med det mener jeg at det ikke argumenteres med at et samarbeid vil kunne ha har positiv merverdi i seg selv, men at det er ønskelig av andre grunner. Ett av disse var argumentet om at det å

tilgodese norske bedrifter var nødvendig for å opprettholde bistandens legitimitet i opinionen. I Lenth-rapporten heter det at

”legger man ønsket om at utviklingshjelpen bør ha bredest mulig støtte i det norske folk [til grunn], er det etter mitt skjønn åpenbart at det må legges betydelig arbeid i å aktivisere norske bedrifter i norsk utviklingshjelp” (Lenth 1990:3).

Dette argumentet om å sikre forankring i befolkningen har blitt trukket frem ved flere sammenhenger av de som ønsker at næringslivet bør knyttes sterkere opp mot bistandsbudsjettet (se Norad 1991d).²²

Jeg mener at denne passive holdningen kommer spesielt tydelig frem når vi ser på hvordan forslag om å rette norsk bilateral bistand mot sektorer der Norge har spesialkompetanse blir mottatt. Det at et land har spesialkompetanse innenfor et felt vil som oftest bety at offentlige institusjoner har ledende ekspertise, men også at private bedrifter er svært konkurransedyktige. Som jeg har beskrevet ovenfor ble forslag om å rette bistanden mot områder der Norge har spesielle forutsetninger for å bidra positivt, avslått som forsøk på utidig kommersialisering av bistanden. Når vi ser måten denne tenkningen blir lagt frem på er det kanskje ikke så rart; det er næringslivets potensielle gevinst som trekkes frem som motivasjonsgrunnlag for sektororienteringen. Det var ikke de mulige utviklingseffektene som stod i fokus, selv om en slik fokusering av bistanden også ventelig ville gagne til det beste for mottakerene av bistanden.

Vi kan kjenne igjen argumentene fra Lenth- og Risa-rapportene også i stortingsmeldingene i perioden, noe som understreker at rapportene hadde stor gjennomslagskraft og kan tas som et uttrykk for en holdning som er representativ for bistandstenkningen rundt næringslivets rolle: I St.meld. nr 51 (1991-92) heter det:

²² I hvilken grad dette argumentet hadde dekning i fakta er et annen spørsmål. I flere undersøkelser fra SSB har gjort for Norad kommer det frem at norske velgere *ikke* ønsker at norske næringsinteresser skal ha innvirkning på bistanden.

”Fra et norsk næringspolitisk synspunkt vil en slik utvikling være ønskelig fordi det kan styrke norske bedrifters muligheter til å hevde seg i den stadig sterkere internasjonale konkurransen og bidra til å plassere bedriftene strategisk i markeder med stort vekstpotensial på sikt. denne utviklingen kan på sikt skape større åpninger for norsk næringsliv på de sektorer i utviklingslandenes næringsliv der norske bedrifter har særlige kvalifikasjoner og konkurransefortrinn” (St.meld.nr 51(1991-92):243).

Det uttrykte formålet med næringslivsordningene eksplisitt å sørge for fremtidige inntjeningsmuligheter for norske bedrifter.

Stortingsmeldingen kom også inn på den omstridte vektleggingen av eksportstøtteordningene vi har sett skjedde i kjølvannet av Lenth- og Risa-rapportene. Regjeringen uttrykte at man generelt var av den oppfatning at ordningen med blandede kreditter innebar en subsidiering av norske leverandører som hindrer reell konkurranse i anbudssammenheng, og derfor at bruken av slike ordninger ideelt sett burde begrenses (St.meld.nr 51(1991-92):255). Men, fordi ordningen med blandede kreditter var så utbredt i andre industriland, var det *”nødvendig å opprettholde ordningen slik at norsk næringsliv ikke får dårligere konkurransevilkår enn bedrifter i andre land”* (ibid.). I St.meld.nr 19 (1995-96) *En verden i endring* ble det også direkte henvist til næringslivsordningenes positive sider for norsk sysselsetting: *”Regjeringen anser at det omfattende økonomiske og øvrige samkvem mellom Norge og utviklingslandene som denne meldingen legger opp til kan bidra til økt inntjening og sikring av arbeidsplasser i Norge”* (St.meld. nr 19 (1995-96):47).

5.1.3 Oppsummering

I tråd med de observasjonene som er gjort i foreliggende studier, har jeg vist at samhandlingen i perioden i stor grad ble ført på næringslivets premisser. Som vi har sett følger argumentasjonen som blir benyttet fra offisielt hold i sporene til utvalgsrapportene fra Lenth og Risa. Man så en nesten utilslørt støtte til

næringslivet i form av at ”tilrettelegging for næringslivet er god næringspolitikk” gjerne satt i sammenheng med at det bare var rett og rimelig at norsk næringsliv fikk større andel av pengene en hittil, siden norske bedrifter lenge hadde fått mindre tilbake enn de fleste andre lands bedrifter. Det er sannsynlig å anta at dette kan føres tilbake til de dårlige økonomiske tidene, som igjen gjorde bistandsmyndighetene mottakelige for press fra næringslivsinteresser om å disponere budsjettet på en måte som tok hensyn til norske bedrifters vanskelige situasjon. At budsjettpostene fikk en markant økning etter de svært næringslivsvennlige rapportene fra henholdsvis Lenth og Risa underbygger dette. Som jeg har vist ovenfor kom dette spesielt tydelig frem ved at man valgte å prioritere eksportstøtteordningene selv om det var bred enighet om at det var investeringsordningene som samsvarte best med Stortingets oppsatte mål for bistandsvirksomheten. Myndighetenes offisielle uttalelser om at man ønsket å trekke på den norske kunnskapsbasen nærmest etter modell av samarbeidet med de frivillige organisasjonene, må derfor etter mitt syn først og fremst sees på som et forsøk på å legitimere tiltak for å støtte norske eksportnæringer gjennom bistandsbudsjettet. Dermed er en pluralistisk forståelse av samarbeidet der interessehevding er det sentrale elementet et fruktbart utgangspunkt; denne tolkningsrammen har god forklaringskraft på politikken i perioden.

Formålet mitt med kapitlet har imidlertid vært å forsøke å identifisere særtrekk ved samarbeidet som gjør det mulig å forklare det bruddet jeg mente å kunne identifisere i kapittel 3.3. I lys av den alternative forståelsen av politikkdannelse jeg beskrev i kapittel fire, der politikk beskrives som et resultat av de dominerende holdningene i beslutningstakerapparatet, har jeg derfor i tillegg forsøkt å identifisere hvilke holdninger til næringslivet som aktør som virker å ligge til grunn for bistandsmyndighetenes tanker om samarbeidet. Et aspekt som ikke tidligere er vektlagt er at den sterke oppfatningen av et motsetningsforhold også ser ut til å ha hatt avgjørende betydning for hvordan bistandsmiljøet har tilnærmet seg næringslivet som aktør: Bistandsmyndighetenes ønske om å utvikle en effektiv bistandspolitikk

var koblet med et grunnleggende negativt syn på næringslivet som aktør. Min påstand er at tilnærmingen til næringslivet i denne perioden best kan karakteriseres som *passiv*. Knyttet opp mot Goldstein og Keohanes begreper vil jeg peke på muligheten for at det kognitive veikartet som dominerte bistandstenkningen i perioden og lå til grunn for politikkutformingen, gjorde at man ikke så de potensielle gevinstene som ligger i et tettere samarbeid med næringslivet. Når man så, med et slikt utgangspunkt, ble presset til å inkludere hensyn til næringslivet, så man derfor ikke aktivt etter løsninger som kunne fremme positive synergier, men hadde en passiv holdning og prioriterte ordninger som var lite egnet ut fra et bistandsperspektiv.

Av dette følger det at en fremstilling av politikken i perioden som styrt av hensynet til norsk eksportrettet næringsliv, er riktig, men ikke tilstrekkelig: Holdninger har ligget under som et avgjørende premiss for formen på samarbeidet. Et annet utfall mer i tråd med bistandsprinsippene kunne muligens blitt resultatet dersom den ideologiske motforestillingen mot næringslivet ikke var styrende i så stor grad. Ved å fokusere på dette holdningsaspektet legger jeg til rette for å forstå også den senere utviklingen.

5.2 1996 - 2003: Økt oppmerksomhet rundt næringslivet

På bakgrunn av St.meld. nr. 51 (1991-92) ble det i 1993 nedsatt et offentlig utvalg som skulle vurdere ulike strategier og virkemidler for effektiv måloppnåelse av norske bistandsmål, og samtidig vurdere bruken av norske ressurser i bistandsarbeidet (NOU 1995:5 :3). Dette utvalget, kjent som Nord-Sør/Bistandskommisjonen, fremholdt at det var nødvendig å gjennomføre *"betydelige endringer i norsk bistand"* og anbefalte at den *"i langt sterkere grad blir sett i sammenheng med den øvrige utenrikspolitikken"* slik det ble gjort forsøk på med St.meld. nr. 51 (1991-92) (NOU1995:5 :5). Kort sagt ønsket man bredere kontaktflater mellom utviklingslandene og Norge. For

denne oppgaven er det viktigste å merke seg at det ble anbefalt å jobbe frem
tettere integrasjon mellom Norges handels- og bistandspolitiske tiltak. Konkret
ble dette foreslått gjennomført blant annet gjennom sterkere vektlegging av
næringsutvikling som redskap i norsk bistand, men da under den viktige
forutsetningen av at støtten til norske bedrifters engasjement i utviklings-
landene måtte ”videreutvikles” (NOU 1995:5 :5). Som jeg skal vise i det
følgende må ”videreutvikling” i denne sammenheng forstås som å innrettes
mer i tråd med tradisjonelle prinsipper for bistanden, først og fremst ved å
frigjøre ordningene fra bindingene til norske leveranser.

At utvalgets konklusjoner angående næringslivsbistand ble tatt til
etterretning, gjenspeiles i hvordan de relevante kapitlene av budsjett-
proposisjonen ble omorganisert i årene etter. Tekstene bærer også preg av å
være gjennomarbeidet i langt større grad enn hva som er vanlig fra år til år. Slik
jeg leser de etterfølgende budsjettproposisjonene var den viktigste
enkeltendringen i kjølvannet av Bistandskommisjonens rapport at regjeringen
Jagland tok til følge anbefalingen om å opprette et statlig investeringsfond for
næringsvirksomhet i utviklingsland, Norfund (NOU1995:5 vedlegg 1). Der
Stortinget alltid hadde vært svært skeptiske til ordningene med blandede
kreditter, var det nå nemlig bred enighet om behovet for å fremme
investeringsaktiviteten i utviklingslandene generelt og Norges samarbeidsland
spesielt (Nordheim-Larsen 1997:3). Begrunnelsen for å lansere fondet var
nettopp den stadig økende bevisstheten rundt private investeringers avgjørende
rolle i bistandssammenheng. For på samme tid som den offisielle bistanden var
på vei nedover, økte overføringer fra industrialiserte land til utviklingsland i
form av private investeringer kraftig. Fra et bistandssynspunkt var denne
utviklingen isolert sett gledelig. Den markedsdrevne kapitalstrømmen var
nemlig langt større enn verdien av den samlede internasjonale bistanden, og en
slik markedsdrevet dynamikk var jo fullt ut i tråd med målene for norsk
helhetlig samhandling med utviklingslandene. Problemet var at investeringene i
all hovedsak gikk til land som allerede var i god vekst. Fordi størsteparten av
utviklingslandene var lite attraktive for private investeringer på grunn av

økonomiske og politiske risikofaktorer, stod de igjen med svarteper: De var tapere både når det gjaldt offisiell bistand og hva gjaldt private investeringer. Derfor var det ifølge bistandsministeren nødvendig å avlaste bedriftenes risiko for å vri investeringene over mot norske samarbeidsland, og da spesielt landene i Afrika (Nordheim-Larsen 1997:5, se også St.prp.nr.1 (1996-7)). Norfunds formål skulle være å bidra med egenkapital til enkelprosjekter i utviklingsland gjennom fellesinvesteringer ("joint ventures") mellom bedrifter i industrialiserte land og bedrifter i mottakerlandene. Investeringene kunne gjøres enten direkte, sammen med norske selskap, eller via støtte til lokale investeringsfond som igjen kunne videreinvestere i lokale virksomheter. Bortsett fra at fondet kun skal investere i utviklingsland og at de på den måten skulle ta relativt stor politisk og økonomisk risiko, skulle Norfund drives på rent kommersielle vilkår. Fondet selger seg ut av virksomheter når de har blitt kommersielt levedyktige, og genererer på den måten frisk kapital som siden kan reinvesteres i nye prosjekter. Slik kan bevilgningene til Norfund "brukes flere ganger", og dermed ideelt sett gi større utviklingseffekt enn bistand på rene gavevilkår.

Ved opprettelsen av fondet ble det lagt til grunn at det skulle foretas overføringer av på flere milliarder kroner fra bistandsbudsjettet over en lengre periode frem til kapitalbasen var så stor at fondet ble selvfinansierende og ikke trenger økonomisk støtte fra norske myndigheter. Dermed ble investeringsrettede ordninger etter hvert sterkere prioritert i forhold til eksportstøtteordningene. Denne satsningen må kunne sees som et klart oppgjør med de omleggingene som skjedde tidlig på 1990-tallet med St.meld. nr. 51 (1991-1992) der eksportstøtteordningene ble fremhevet av hensyn til det norske næringslivets konkurransedyktighet slik jeg viste i kapittel 5.1. Dette ble etter hvert verdsatt av næringslivet som øynet mulighetene for en risikovillig partner som hadde "bedriftstankegangen" inne. Budsjettene i perioden var likevel på ingen måte lystig lesning sett med næringslivets øyne. Gjennom hele perioden sank næringslivsordningenes andel bistandsbudsjettet kraftig, fra en andel på opp mot seks prosent i 1996 til to og en halv prosent i 2003. Fordi det samtidig

var bedre økonomiske tider, følger dette isolert sett forventningene fra den tradisjonelle forståelsen av samarbeidsdynamikken. Men, som jeg skal vise i det videre, er det andre utviklingstrekk som angår samarbeidsforholdet jeg mener er nødvendige for å gi et riktig bilde av perioden.

5.2.1 Strategi for næringsutvikling i sør

Selv om økonomisk vekst gjennom næringsutvikling og annen innsats for å styrke produktiv sektor hele tiden hadde vært en sentral målsetning i norsk bistand, hadde det aldri vært noen overordnet plan for hvordan spekteret av aktiviteter som har relevans for næringsutvikling i Norges samarbeidsland skulle samordnes²³. Da regjeringen Bondevik I med utviklings- og menneskerettighetsminister Frafjord Johnsons tok over i 1997, tok de utfordringen fra bistandskommisjonen om å videreutvikle næringslivsbistanden. De startet arbeidet med å utarbeide en helhetlig Strategi for norsk støtte til næringsutvikling i sør (NIS) (Utenriksdepartementet 1998a:4). Innholdet i strategien hadde bred støtte blant partiene på stortinget, og har siden ligget til grunn for all norsk innsats på området (Innst.S. nr. 28 (1999-2000)).

I en bakgrunnsrapport for strategiarbeidet ble det påpekt at en viktig motivasjonsfaktor for å sette i gang strategiarbeidet var den internasjonale trenden med å legge økt vekt på markedsløsninger og privat sektor samarbeid i utviklingsland. Denne dreiningen henger igjen sammen med de siste tiårenes fremvekst av nyliberale tanker om privat sektors bidrag på mange felt i samfunnet, inkludert innenfor internasjonal bistand og utvikling (se Bull og McNeill 2007). Det hadde vokst frem en erkjennelse av at privat sektor på gitte betingelser i betydelig grad kan bidra til næringsutvikling og den økonomiske

²³ Selv om det ikke forelå noen politisk offisielt vedtatt strategi, fikk Norad utarbeidet ”Retningslinjer for norsk bistand til næringsutvikling” som var styrende for området frem til lanseringen av NIS. Her var det et klart uttrykt delmål å støtte norsk næringsliv (Vedlegg II til bakgrunnsrapport).

veksten som er helt avgjørende for varig fattigdomsreduksjon. At den internasjonale bistandstenkningen trekkes frem som direkte formende for utviklingen av norsk politikk ovenfor utviklingslandene er spesielt interessant å merke seg. Samtidig heter det i NIS at erkjennelsen av næringslivet som ressurs også i stor grad er basert på erfaringene norske myndigheter har gjort seg med ulike utviklingsmodeller og strategier gjennom årene. Det var vanskelig å dokumentere konkrete resultater, og frykten var at bistandsinnsatsen i mange tilfeller førte til passivisering av mottakerene. Det er interessant å merke seg disse refleksjonene fordi det viser at tenkningen om næringslivet nå på sett og vis kom *innenfra*, ikke som motvillig pådyttet fra næringslivslobbyister. Myndighetenes egen fremstilling av hva som ligger bak interessen for næringslivet bygger med andre ord opp om Hugh Heclos tanker om læring som drivkraft bak politikkutforming. Det ble fremhevet at de sosiale sektorene som utdanning og helse trengte et inntektsgrunnlag for ikke å føre til bistandsavhengighet. *"Bare gjennom økonomisk vekst kan landene skaffe seg et grunnlag for å dekke befolkningens grunnleggende behov uten å gjøre seg varig avhengig av bistand(...)"*, het det i en bakgrunnsrapport som ble utarbeidet som grunnlag for strategiarbeidet (Utenriksdepartementet 1998a:5).

Strategien ble lansert av utviklingsministeren på næringslivets bistandskonferanse i februar 1999. Her omtalte hun dokumentet *"et av de viktigste policy- dokumenter for Regjeringens utviklingspolitikk"* og slo klart fast at den store arbeidet man hadde lagt ned på dette var et signal om at næringsutvikling og utvikling av privat sektor skulle bli mer fremtredende i norsk utviklingspolitikk enn tidligere (Johnson 1999:1). Strategien medførte derfor en gjennomgående omlegging av de eksisterende ordningene for å sikre at de i størst mulig grad bygger opp under hovedmålsetningen om fattigdomsbekjempelse i mottakerlandene, og man ønsket å tydeliggjøre at prinsippet om mottakerorientering også gjaldt for den næringsrettede bistanden. Et hovedproblem slik Norad så det, var at de eksisterende ordningene var for fragmenterte. Ikke bare var de ulike ordningene administrert av flere ulike avdelinger i Norad i tillegg til UD, NHD, eksportrådet og andre institusjoner.

De fremstod også uten noen samlet innholdsmessig strategi. Bistandsmyndighetene mente selv at denne fragmenteringen var en viktig årsak til at den næringsrettede innsatsen hadde blitt *”mistenkt for å ta utgangspunkt i norske interesser heller enn utviklingsmål i mottakerlandene”* (Utenriksdepartementet 1998a:5). Som en oppfølging av NIS fikk man derfor gjennomført to omfattende gjennomganger av det eksisterende virkemiddelapparatet for norskfinansierte investeringer i utviklingsland (ECON 2001; Norad 2001). Målet var å få frem hvilke faktorer som hindret økt engasjement fra næringslivet i de landene som er hovedmålgruppe for norsk bistand. På bakgrunn av utredningene ble det gjort omlegginger fra 2001. I tråd med ønsket om å gjøre innsatsen mer helhetlig og lettere tilgjengelig for næringslivet ble samarbeidet med næringslivet på bakgrunn av utredningene samlet i to ordninger: Alle ordninger knyttet til investeringer på rent forretningsmessig grunnlag ble lagt til Norfund. Fordi disse ordningene var satsningsområde for bistanden førte omleggingen til at Norfunds rolle ble mer og mer sentral utover på 00-tallet. Norad satt igjen med de gavefinansierte støtteordningene som etter hvert ble samlet under én budsjettpost slik at det ble mer fleksibilitet i forhold til å dekke opp de ordningene som til en hver tid var mest etterspurt (St.prp. nr. 1(2000-2001). Dette inkluderte administrasjon av blandede kreditter og parallellfinansiering, de spesielle finansieringsordningene for utviklingsfremmende prosjekter som ikke kan finansieres utelukkende på markedsvilkår. Disse ordningene var fortsatt bundet til kjøp av varer og tjenester fra norske selskaper.

5.2.2 Avbinding

At det skjedde endringer kunne knapt komme overraskende på noen, gitt den økte internasjonale oppmerksomheten rundt privat sektors deltakelse koblet med fragmentering og det som kan tyde på mangelfull helhetstenkning på feltet. Nødvendigheten av omleggingene var derfor allment anerkjent og ble

påpekt både internt i Norad og av næringslivet, men med ulik begrunnelse (Utenriksdepartementet 1998b).

Næringslivets ønske om endringer var basert på argumentene om at private investeringer var helt nødvendige for utvikling. De fremhevet at private aktører satt på den største risikovillig kapitalen som potensielt kunne utgjøre en stor forskjell dersom den ble kanalisert mot utviklingslandene. NHO var aktivt på banen i perioden med innspill og anbefalinger for en fremtidig næringsrettet bistandspolitikk (se Bjerke 1998). Som et ledd i diskusjonen tok NHO initiativet til en evaluering av ordningen med blandede kreditter som hadde vært sterkt kritisert for bindingen til norske leveranser. Evalueringsrapporten ga støtte til næringslivets oppfatning om at blandede kreditter isolert sett faktisk *hadde* vært god bistand. Deres krav var derfor at myndighetene måtte bevilge penger til denne ordningen for slik å stimulere til størst mulig pengestrøm fra Norge til de prioriterte mottakerlandene.

NHOs argumentasjon ble på en helt annen måte enn tilfellet var på begynnelsen av 1990-talet slått tilbake av myndighetene som forfeilet, ja irrelevant. UD og Norad betvilte ikke at BK i mange tilfeller isolert sett har hatt en utviklingseffekt. De så imidlertid saken på en annen måte, og argumenterte for at resultatene fra evalueringsrapporten var irrelevant så lenge det var andre ordninger som hadde *bedre* utviklingseffekt. Norad viste i den sammenhengen til en gjennomgang foretatt av Norads svenske søsteretat SIDA, som isolert sett viste god utviklingseffekt av bundne leveranser av svenske lastebiler til Zimbabwe, men som også viste at japanske lastebiler kostet halvparten av de svenske og dermed kunne gitt mer bistand for samme beløp (SIDA 1996). St.meld.nr.19 (1995-96) hadde understreket at de overordnede målene for norsk bistand lå fast: Fattigdomsorientering, geografisk konsentrasjon og ubundethet skulle styre *alle* deler av norsk utviklingspolitikk. På feltet næringslivssamarbeid var den faktiske situasjonen preget av støtteordninger forbeholdt norske bedrifter som følgelig var i utakt med disse prinsippene. Oppfatningen var at utviklingseffektene av disse ordningene var for dårlige.

Hilde Frafjord Johnson fremstod som en svært visjonær politiker, som i opposisjon hadde vært spesielt kritisk til norsk næringsrettet utviklingspolitikk (Liland og Kjerland 2003:225). At det var hun som var ansvarlig statsråd for NIS, blir tydelig reflektert gjennom at hennes fanesak om fullstendig avbinding også for næringslivsordningene preger strategiarbeidet. Bistandsmyndighetene signaliserte at de gjennom prioriteringer i budsjettet ville lede innsatsen fra ordningene for eksport av norske varer og tjenester, tilbake til investeringsordningene (St.prp.nr.1 2000-01). Siden eksportordningene var forbeholdt prosjekter der norske bedrifter var involvert betyr dette en implisitt avbinding. Men man gikk lenger. I NIS heter det at

”Stortinget har ved flere anledninger slått fast at norsk bistand skal være ubundet og baseres på konkurranse, og avbinding er også sentralt i OECDs arbeid. Strategien legger derfor til grunn et framtidig virkemiddelapparat uten vekt på bundne ordninger.”
(Utenriksdepartementet 1999: kap1.4)

Dette var isolert sett ikke noen ny holdning, alle var klar over at avbinding var ønsket i prinsippet. Med NIS ble signalet om avbinding imidlertid tydelig styrket i forhold til tidligere. Norge skulle ikke bare jobbe for avbinding, men avbindingen skulle *”skje i takt med den framdrift som oppnås internasjonalt gjennom endringer i andre pådriverlands praksis”* (ibid.:kap1.4). At dette var kontroversielt i forhold til NHO og private aktører var man klar over, og I NIS påpekes det da også at *“Tiltakene som foreslås i denne strategien representerer store utfordringer for norsk næringsliv.”* (ibid.:kap 3.4). Norge skulle altså legge seg helt i front og arbeide for en utvikling som var stikk motsatt av den NHO argumenterte for.

Frafjord Johnson mente at Norges internasjonale arbeid for avbinding i sum ville kunne ha positiv effekt for norsk næringsliv, fordi andre langt større lands bistandsmarkeder nå ville bli tilgjengelige for norske bedrifter. Men, sett i forhold til hva som tidligere ble vektlagt når næringslivet skulle trekkes inn, stod bistandsmyndighetene altså langt hardere på kravet om at ordningene

måtte innordnes i prinsippene som styrte bistanden generelt. Norske bedrifter var bare aktuelle som partnere *”der dette svare på identifiserte og uttrykte behov i sør”* (ibid.: kap 3.1). I NHO var man bevisst på at Frafjord Johnsons tilnærming til næringslivets rolle var at den på dette tidspunktet var mer næringslivsstøtte enn bistand, og at arbeidet for avbinding derfor ville stå sentralt. Et eksempel på dette er at der det tidligere var tatt inn en setning i budsjettforslagene om at *”næringslivsordningene (...) må også ta hensyn til at norsk næringsliv får de samme rettigheter som næringslivet i andre industrialiserte land”*, var dette forbeholdet fjernet i budsjettforslaget for 1999 (St.prp. nr. 1 (1998-99)). Det samme var formuleringen om at ordningene var forbeholdt prosjekter der norske bedrifter kunne delta. I stedet kom det inn en formulering om at regjeringen ville *”ta sikte på gradvis utfasing av bundne ordninger”*, samtidig som det ble lagt opp til nye ubundne finansieringsordninger (ibid.).

Samtidig forsøkte man imidlertid å holde seg inne med næringslivet, og det ble lovet at hensynet til norsk næringsliv skulle bli ivaretatt selv om man sto ufravikelig på avbindingskravet. Hilde Frafjord Johnson uttalte i Aftenposten at

“[Myndighetene] vil ha med næringslivet. Vi er uenige med NHO på ett eneste punkt og det er i spørsmålet om avbinding.” (Aftenposten 1998).

Dette ble også understreket av Frafjord Johnson i forbindelse med lanseringen av NIS (Johnson 1999; St.prp.nr.1 (1998-99):121). Det ble fremhevet at avbinding ikke var et mål i seg selv og ikke skulle kjøres gjennom for enhver pris, men *”vil bli vurdert i forhold til den totale måloppnåelse”* (Utenriksdepartementet:kap.1.5). Det skulle legges vekt på innsats for å *”(...) stimulere norsk næringsliv til å investere og engasjere seg langsiktig i utviklingsland”*. Det het videre at man ville *”gjøre aktiv og målrettet bruk av norsk kompetanse, inkludert norsk næringsliv”* (ibid.).

De mange tiltakene som ble satt i gang for å øke kontaktflaten mellom bistand og næringsliv i perioden, bygger opp under myndighetenes lovnader. I 1999 etablerte regjeringen et fast konsultasjonsforum der bistandsmyndighetene, næringslivet, fagbevegelsen og frivillige organisasjoner skulle kunne drøfte den faktiske oppfølgingen av NIS. Fra myndighetenes side var en viktig del av dette å kartlegge hvordan man kunne nyttiggjøre seg den norske ressursbasen (Norad 1999). Dette forumet ble etterfulgt av et fast Kontaktforum for næringsutvikling i sør i 2001. Året etter ble det videre opprettet et eget bistandssekretariat i NHO, finansiert av Norad. Sekretariatet har som mandat å fungere som bindeledd mellom norsk næringsliv og utviklingsmyndighetene. Dette grepet ble oppfattet som kanskje det klareste signal om at næringslivet var en ønsket samarbeidspartner for bistandsmyndighetene (Vea 2007 [intervju]). Det er følgelig belegg for Frafjord Johnsons lovnad på bistandskonferansen i 1999 om at *”økt satsning på næringsutvikling betyr (...) økte muligheter for norsk næringsliv”* (Johnson 1999).

Ministerens lovnad ble likevel mottatt med begrenset entusiasme i næringslivet. De grunnleggende endringene i næringslivsordningene som ble varslet i NIS var så omfattende at det fikk representanter for næringslivet til å protestere kraftig. Under arbeidet med strategien ble myndighetene utsatt for sterkt press fra NHO og internasjonal direktør Jon Vea for å vise moderasjon i avbindingslinjen og nedbyggingen av de eksportrettede ordningene. Næringslivet fryktet hva konsekvensene av Frafjord Johnsons kjepphester ville bli for norske bedrifter, og hevdet at målet om å avbinde næringslivsordningene ikke var godt nok gjennomtenkt av bistandsministeren:

“Norske myndigheter (...) har inntatt en prinsipiell – nærmest ideologisk – holdning om avbinding, og gjør lite eller ingenting for å hjelpe norsk næringsliv til å vinne kontrakter, selv om prosjekter i sin helhet betales over det norske statsbudsjettet” (Vea 1999).

Vea og NHO fryktet at næringslivet ville falle helt ut som samarbeidspartner i bistanden, og at prinsippet om avbinding ville bli brukt *”som et vern mot det*

ansvaret Regjeringen har for å fremme næringsutvikling og å involvere norsk næringsliv i denne prosessen” (ibid.).

Til tross for næringslivets innvendinger ble bestemmelsen om fullstendig avbinding likevel gjennomført fra og med 1. Januar 2002 (St.prp.nr.1(2001-2)).²⁴ Følgelig var alle bistandsstyrte finansieringsordninger for næringslivet åpnet for internasjonal konkurranse gjennom vanlige internasjonale anbudsordninger²⁵. Norge gikk faktisk et par hakk *lenger* en OECD-vedtaket anbefalte, ved at også støtte til bruk av norske fagekspertter som ikke er relatert til fremtidige investeringer av norske selskaper, såkalt frittstående faglig bistand var inkludert. I OECDs avbindingsanbefaling var denne støtteformen unntatt (se OECD 2001). Dette understreker Regjeringens tilnærming til politikkområdet. På en måte var avbindingen mindre dramatisk for Norge enn for andre land, siden 95% av norsk bistand allerede var avbundet på tidspunktet. Likevel var det stor uro i næringslivet fordi det jo først og fremst var næringslivsordningene som hadde vært unntatt (Johnson 2002:6).

NHO så etter hvert at avbinding var uunngåelig, men mente det var for strengt, og ønsket derfor å moderere avbindingsvedtaket (Vea 2007 [intervju]). Også flere av mine informanter fra Norad, som må forventes å sette bistandshensyn i forsetet, fremstiller Norges svært aktive holdning til avbindingsarbeidet som problematisk for samarbeidsforholdet med næringslivet. Strømsøe²⁶ (2007 [intervju]) uttaler at *”det er klart at Norge gikk ekstremt langt altså. Og stilte seg litt utenfor konkurransen. Dette var ikke særlig ønskelig for norsk næringsliv”*. Det samme inntrykket sitter Selvig²⁷ igjen med: *”Norske bistandsmyndigheter var strenge, veldig strenge og til næringslivets fortvilelse”* (Selvig 2007 [intervju]). Thaulow (2007 [intervju]) er

²⁵ Det var ett unntak fra dette; støtten til Noradfinansierte konsulentfond i Det internasjonale finansieringsinstitutt (IFC), Den interamerikanske finansieringsbanken (IDB) og Den afrikanske utviklingsbanken (AfDB) fordi avbindingsvedtaket i tråd med OECD ikke hadde tilbakevirkende kraft ovenfor løpende forpliktelser inngått før vedtaksdatoen.

²⁶ Erik Strømsøe, Veiledningskontoret for næringsutvikling i sør. Leder/Seniorrådgiver.

²⁷ Tore Selvig, Norad. Seniorrådgiver, avdeling for næringsutvikling.

enig: "Når man gjorde denne avbindingen her så tenkte man seg ikke om. Men HFJ ville ikke høre om annet her altså."

5.2.3 Internasjonal koordinering

Som jeg har vist fokuserte Frafjord Johnson veldig sterkt på avbinding, og det er den strenge gjennomføringen på dette området som preger informantenes oppfatning av politikken i de periodene hun satt som minister. Men samtidig jobbet hun aktivt for å få en bedre koordinering av internasjonal bistand. For å kartlegge de konkrete utfordringer og muligheter i mottakerlandene, var det et sentralt premiss i gjennomføringen av NIS at det skulle foretas landspesifikke gjennomganger som skulle danne grunnlaget for å utarbeide helhetlige og skreddersydde næringsutviklingsprogrammer i utvalgte samarbeidsland. Det heter i NIS at myndighetene var motivert av hensynet til internasjonal koordinering. (Utenriksdepartementet 1999: kap 3.2.3). Landene som ble valgt ut som pilotland for NIS- gjennomgangene ble derfor bestemt på bakgrunn av en bevisst strategi der det het at også Norges muligheter til å utgjøre en *merverdi* sammenlignet med andre donorer skulle være styrende. Med andre ord at man ønsket å konsentrere innsatsen om sektorer der Norge har komparative fortrinn. Gjennomgangene skulle gjennomføres i to faser, NIS-1 og NIS-2. Med NIS-1 var målet å kartlegge hvilke flaskehalsen som var til hinder for næringsutvikling i hvert enkelt samarbeidsland, og på hvilke områder man skulle rette norsk innsats for næringsutvikling. På bakgrunn av resultatene fra NIS-1 skulle man gå mer spesifikk til verks og gjennomføre gjennomganger av et utvalg av samarbeidslandene hvor de institusjonelle rammene var såpass tilfredstillende utviklet at direkte investeringer på kommersielle vilkår var forventet å kunne ha utviklingseffekt. Disse gjennomgangene ble ansett som svært viktige for NHO fordi de potensielt kunne sikre ordninger som kunne sikre norsk næringslivets engasjement under et avbundet budsjett.

Til næringslivets store frustrasjon tok det lang tid før det ble tatt skikkelig tak i dette arbeidet som skulle sørge for utvikling av nye ordninger for næringslivet. Først i 2002 ble NIS-1 satt ut i livet, og rapportene fra de påfølgende NIS-2 gjennomgangene var ikke klare før i 2003 og 2004. Fordi dette var et så viktig tiltak for næringslivet under det nye avbundne regimet, mener jeg at denne nølingen fra myndighetene er viktig å merke seg. Jeg har tidligere vist at det å spisse den næringslivsrettede bistanden mot sektorer der Norge har komparative fortrinn ble foreslått i av Borger Lenth på starten av 1990-tallet, men da til store protester fra Norad, de frivillige organisasjonene og de ”klassiske” bistandsmiljøene. Sektorfokusering har vært vanskelig å godta fordi det å bidra til noe vinn i det hele tatt for næringslivet har vært sett på som uforenlig med bistanden. Flere av informantene trekker frem den rådende holdningen til næringslivet som ”uverdig” bistandsaktør, som avgjørende for at arbeidet gikk tregt og sektorfokuseringen ikke ble tydeligere de første årene etter NIS. De hevder at det under Frafjord Johnson satt igjen en redsel for at denne tilnæringsmåten ville kunne gå på akkord med bistandens ”rene” image. Selvig (2007 [intervju]) sier om myndighetenes holdning til næringslivet i perioden at *”Hilde var ideolog, helt klart ideolog”* i den forstand at det ville bryte med det altruistiske/moralske å indirekte knytte for mye av bistanden til norsk næringsliv gjennom å utvikle ordninger som fokuserer på ”norske” sektorer. Risa (2006 [intervju]) mener at *”[Frafjord Johnson] anerkjente prinsippet om komparative fortrinn og internasjonal arbeidsdeling, men ble hindret i å fullføre dette helt av frykt for å gi for mye til norsk næringsliv.”* Selvig (2007 [intervju]) utdyper med at man under Frafjord Johnson snakket varmt om verdien av koordinering og om å begrense innsatsen til noen få sektorer, men at man *”ikke var så klar på at disse sektorene her, det skal være der hvor Norge har kompetanse.”* Videre lenker han dette til arbeidet for avbinding:

”Når det gjelder næringsutvikling så har det nok alltid stått i budsjettet at institusjonssamarbeid for eksempel skal være på områder der Norge

har spesiell kompetanse. Men samtidig ville Hilde ha inn: Denne posten er avbundet. Det hang ikke sammen” (ibid.).

Retorikken har altså sagt noe mens realiteten har vært litt annerledes. Dette understrekes av at forslag om å bruke næringslivet mer *aktivt* ved å vinkle bistanden mot de sektorer der Norge hadde verdensledende kompetanse ble avfeid som tilbakefall til å la næringsinteresser styre bistanden. Følgene av ønsket om bedre internasjonal koordinasjon var en passiv tilnærming: Holdningen var at der det ble spurt om faglig bistand skulle Norge sammen med andre donorer dele oppgavene mellom seg, og hvis det nærmest tilfeldigvis passet med norsk privat kompetanse var det fint. Aktiv fronting av norsk kompetanse var, som jeg har vist, lite populært.

En tilleggsbelastning var at GIEKs garantiordning for eksport til og investeringer i utviklingsland i praksis ikke var operativ i perioden. Jon Vea husker at *”næringslivet oppfattet at de ble skjøvet ut av samarbeidet når de eksisterende incentivordningene for å handle med utviklingsland ble bygget ned uten at nye ordninger kom på plass”* (Vea 2007 [intervju]). Næringslivets misnøye med bistandsmyndighetene ble klart uttrykt på de årlige bistandskonferansene og gjennom krasse innlegg i avisene.

”Utarbeidelsen av NIS skapte en forventning om at myndighetene ville etterspørre næringslivets medvirkning. I løpet av de siste to årene ble i stedet eksisterende incentivordninger bygget ned. Det hele kulminerer i 2002 når ordningen med bundne blandede kreditter opphører. Resultatet er at stadig flere bedrifter spør om det overhodet er ønsket at de engasjerer seg i utviklingsland” (Vea 2001).

5.2.4 Oppsummering

Perioden rundt årtusenskiftet var som jeg har vist preget av sprikende signaler fra myndighetene. Oppmerksomheten rundt nødvendigheten av et bedre utviklet samspill mellom giver og mottakerland på samfunnsområder som

miljø, kultur og ikke minst handel som ble fremhevet av bistandskommisjonen og St.meld. nr. 19, bidro til økt helhetstenkning i bistanden generelt, og også innenfor de enkelte avdelingene/fagområdene i Norad. Selv om man i perioden ikke så noen relativ økning i budsjettene til næringsutvikling, medførte NIS at næringsutvikling som utviklingsstrategi ble løftet frem og fremhevet som kanskje den viktigste måten å få bukt med fattigdom på en måte som ikke tidligere hadde skjedd. I tillegg var den klart uttrykte anerkjennelsen av at *næringslivet selv* vil være motoren i en slik utvikling viktig. Som vi har sett var den direkte følgen av NIS at det ble arbeidet med å videreutvikle næringslivsordningene. Ordningene ble forenklet, og det ble opprettet nye institusjoner for å bedre kontakten. Spesielt bistandssekretariatet i NHO var et klart tegn på at det var et større tillitsforhold og en forståelse av at man faktisk kunne dra nytte av næringslivets kompetanse. Dette er en utvikling som ikke fanges opp av den tradisjonelle tilnærmingen basert på et interesseperspektiv. På den ene siden gikk utviklingen derfor i en retning som ble mottatt med glede i de aktuelle næringslivsmiljøene. I årene etter lanseringen av NIS rådet det derfor en optimisme i de aktuelle næringslivsmiljøene; NHO festet lit til Frafjord Johnsons lovnad om at samarbeid mellom næringslivet i Norge og utviklingslandene ville bli prioritert fra norske myndigheter (Eikeland²⁸ 2007 [intervju]).

Jeg mener likevel at det er helt nødvendig å se hen til den øvrige utviklingen i perioden for å fange opp essensen i myndighetenes forhold til næringslivet. Å ha gode relasjoner til denne delen av den norske ressursbasen var ønsket av myndighetene så lenge samarbeidet tjente bistandsmålene. Men, til tross for lovnader om at man ønsket å samarbeide med næringslivet, var den offisielle politikken preget av forsiktighet. Jeg har vist at det i perioden ble gjennomført tiltak som gjorde at næringslivets optimisme ganske raskt ble erstattet med frustrasjon og påstander om løftebrudd. Tydeligst kommer dette frem med bistandsmyndighetenes sterke fokus på avbinding av næringslivs-

²⁸ Else Berit Eikeland, Utenriksdepartementet. Spesialrådgiver i avdeling for sivil samfunn og næringsutvikling

ordningene. Norge la mye prestisje i å være internasjonalt ledende i arbeidet for en politikk som var stikk motsatt av den NHO argumenterte for. Fordi dette punktet var så sentralt, ble summen av omleggingene i kjølvannet av NIS oppfattet som tilbakeskritt av næringslivet. Selv om NIS la klare føringer på at næringslivet måtte være en sentral samarbeidspartner for å nå bistandsmål, var det likevel motvilje mot å nærme seg næringslivet. Det viktigste var å ”renvaske” seg fra bindingen og dermed den ”uverdige” bistanden.

Sett under ett mener jeg derfor at utviklingen i perioden først og fremst preges av at det var på gang en endring i måten myndighetene tilnærmet seg næringslivet som samarbeidspartner. Jeg vil hevde at vi her ser en dynamikk som bryter med samarbeidsmønstrene slik de blir fremstilt i litteraturen. Det nye i forhold til tidligere politikk er for det første at ordningene ikke bare ble fjernet når det var oppgangsperioder, de ble *erstattet* med andre ordninger som var mer i tråd med bistandspolitiske prinsipper. Innsatsnivået var altså fortsatt relativt høyt. Men samtidig satt de nye ordningene bistandsperspektiv strengt foran egeninteresser også innenfor denne type bistand. Dermed tyder utviklingen på at det var på gang en dreining mot en mer stabilt samarbeid som var mer enn motkonjunkturtiltak. En slik utvikling lar seg ikke forklare med et pluralistisk interessehevdingsperspektiv. Jeg har derimot funnet støtte for den alternative teoretiske tolkningsrammen som legger vekt på beslutnings-takerenes generelle holdninger til næringslivet som bistandsaktør. Både tiltakende internasjonal enighet om at det private næringsliv kan være en partner i arbeidet, og vissheten om manglende resultater av tidligere utviklingsstrategier synes å ha ligget bak myndighetenes økte oppmerksomhet rundt denne formen for bistand. Dette samsvarer med tanken om at en utvikling i det mentale veikartet på bakgrunn av læring ligger til grunn for politiske veivalg. Thaulow (2007 [Intervju]) mener en slik holdningsendring kan trekkes tilbake til tiden etter Lenth-rapporten, da næringslivet fikk stor oppmerksomhet i bistanden. Slik jeg tolker mine data virker det imidlertid riktigere å se holdningsendringen i myndighetsapparatet som resultat av den omfattende prosessen som ble satt i gang i forbindelse med arbeidet med NIS. Store

ressurser ble lagt ned i utredningsarbeidet, og aktører fra næringslivet ble invitert til å fremme sine synspunkter på en måte som ikke hadde skjedd tidligere gjennom ulike kontaktorgan, slik jeg har vært inne på ovenfor. I forbindelse med strategiarbeidet ble det, som vi har sett, også utført flere uavhengige analyser og gjennomganger av tidligere politikk. Forum for næringsutvikling i sør spesielt viktig, i tillegg til at næringslivet ble oppfordret til å komme med innspill som også dannet læringsgrunnlag for beslutningstakerene. Frafjord Johnson understreker nytten av en utvidet kontaktflate på bistandskonferansen i 1999: *"I arbeidet med strategien har vi hatt en omfattende og positiv dialog med næringslivet. Det har vært nyttig for meg å få økt innsikt i hvordan dere arbeider i utviklingslandene"* (Johnson 1999:3). Svelle²⁹ (2007 [intervju]) legger spesiell vekt på opprettelsen av bistandssekretariatet i NHO i 2002 og mener at det var *"i den perioden vi for alvor begynte å snakke sammen, og fant ut at vi faktisk kunne jobbe tettere sammen."*

Det er likevel viktig ikke å overdrive disse tegnene til holdningsendring som jeg mener å kunne observere i bistandsmiljøet. En annen tolkning er at strategiarbeidet ikke ble igangsatt fordi økt næringslivsorientering i seg selv var ønskelig for å få bedre bistand, men heller at dette ble sett på som tvingende nødvendig for å forhindre ytterligere utvanning av bistandsprinsippene, og dermed demme opp for kommersialiseringen av bistanden. Dette er det ikke mulig å konkludere sikkert om på bakgrunn av mitt kildemateriale. Men uansett hva som var motivasjonen bak NIS, virker det for meg som at strategiarbeidet hadde en *forsonende effekt* på forholdet, selv om dette ikke var så tydelig mens avbindingsdebatten sto på som verst. Frafjord Johnson påpekte at debatten mellom næringslivet og bistandsmyndighetene *"i altfor stor grad [har] vært begrenset til å handle om enkelte ordningers hensiktsmessighet, isolert sett."* (Johnson 1999:3). Fra å tidligere være i intens konflikt, med avbindingsdebatten og diskusjonen om vilkårene for samarbeid som de eneste kontaktpunktene, gjorde det endelige avbindingsvedtaket at det

²⁹ Morten Svelle, Norad. Fagdirektør for bærekraftig økonomisk utvikling.

ble mulig å diskutere også andre aspekt ved samarbeidsforholdet innenfor de klare rammene som nå var satt. Det nye, slik jeg oppfatter utviklingen, var at kommunikasjonen mellom leirene ble forsterket av de nye tiltakene, og at det i større grad en tidligere oppstod reell *dialog* mellom partene. Dette la igjen grunnlaget for mer konstruktivt samarbeid. Strømsøe (2006 [intervju]) observerer at også næringslivet etter hvert syntes å akseptere avbindingen, og at man ”*kunne begynne å tenke nytt*”.

Utviklingspolitikken i perioden har vært sterkt preget av at Krf hadde både statsminister og utviklingsministeren. Krf har vært den tradisjonelt klareste motstanderen av næringslivssamarbeid, og dersom vi skal følge tradisjonelle forklaringer, skulle den politiske sammensetningen i regjeringene i perioden medført en nedtoning av denne type samarbeid. Fordi næringslivsordningenes andel av budsjettene har sunket i perioden får denne forklaringsfaktoren fortsatt en viss støtte. Bildet bli imidlertid nyansert av den økte oppmerksomheten som ble næringslivet tildel i kjølvannet av NIS. En sannsynlig forklaring på dette er at også disse politikernes mentale veikart gjennomgikk endringer i perioden, i retning av en større forståelse for at næringslivet potensielt kan være en ressurs. Som jeg skal vise nedenfor blir denne tolkningen underbygget av den videre utviklingen frem mot 2007.

5.3 2003 - 2007: Pragmatisk tilnærming til næringslivet som partner

Siden St.meld. nr. 35 (2003-04) *Felles kamp mot fattigdom* ble lagt fram av Bondevik II og fikk bred støtte fra opposisjonspartiene på Stortinget, har dette dokumentet dannet ryggraden i norsk utviklingspolitikk. Her ble næringslivssatsning fremhevet som selve *grunnstammen* i norsk innsats for å bekjempe fattigdom og nå FNs utviklingsmål på en måte som overgår tidligere offisielle uttalelser:

”Det er verdier skapt av bedrifter og næringer som skal sikre både økonomisk vekst og offentlige velferdsordninger, og slik også gjøre fattige utviklingsland mindre avhengig av bistand. På mange måter må bistand dreie seg om å bidra til at denne verdiskapningen får utfoldelsesmuligheter.”(St.meld. nr 35(2003-4) :149).

Selv om Norges innstats for å legge til rette for sunn økonomisk aktivitet i mottakerlandene i stor grad forstst handler om å bidra til å forbedre fysisk og institusjonell infrastruktur for lokalt næringsliv, reflekteres satsningen på næringsutvikling også i myndighetenes tilnærming til norske bedrifter som samarbeidspartnere. Et signal om dette kom i St.prp.nr 1 (2004-5). Her ble det vist til en evaluering av Norfund aktiviteter som påpekte at investeringene i stadig større grad ble kanalisert gjennom utenlandske investeringsfond, og i mindre grad benyttet norske enkeltbedrifter. I den forbindelse ble det påpekt at

”Norfund skal, samtidig som prinsippet om ubundet bistand ivaretas, tilstrebe å styrke samarbeidet med norske bistandsaktører og norsk næringsliv hjemme og ute med sikte på å skape positive synergier og styrke evnen til å identifisere gode investeringsmuligheter (...)” (St.prp. nr 1 (2004-2005):174).

Denne tilnærmingen til norsk næringsliv minner isolert sett mye om uttalelsene fra Borger Lenth og Risautvalget fra tidlig 1990-tall. Sett i lys av avbindingen er det imidlertid åpenbart at sitatet ikke kan taes til inntekt for et tilbakefall til en egeninteresset politikkl slik vi så på starten av 90-tallet. Jeg mener motsatt at utsagnet må tolkes som et uttrykk for at det nå er rom for å innta en mer *aktiv* tilnærming til norsk næringsliv som samarbeidspartner. Flere av informantene fremhever da også at den oppmerksomheten som ble vist næringslivet nå ikke var et særnorsk fenomen, men var påvirket av en internasjonal utvikling i retning av at samarbeid med privat sektor kan være nyttig. Svelle (2007 [intervju]) mener at *”dette er jo ikke noe bare Norge har funnet opp, dette er jo noe som er mainstream oppfatning i den globale bistandsdialogen (...)”*, mens (Strømsøe 2007 [intervju]) har observert at *”Det*

er jo en global trend der FN jo har satt dette høyst på dagsordenen, de legger vekt på privat medvirkning hele veien nå”.

I perioden etter St.meld nr 35 (2003-04) ble det opprettet nye samarbeidsorganer og tiltak som skulle bidra til å øke kontaktflaten mellom myndigheter og næringslivet, noe som underbygger påstanden om at bistandsmyndighetene nå i langt større grad var initiativtaker til samarbeidet. I 2004 opprettet Norad et såkalt Matchmakingprogram administrert av Innovasjon Norge³⁰. Matchmakingprogrammet skal drive aktiv kobling av bedrifter i Norge og utvalgte samarbeidsland³¹. I etterkant av koblingen kan så Norad tilby støtte til videre utarbeidelse av prosjekter gjennom næringslivsordningene. Denne ordningen har av mine informanter blitt fremhevet som spesielt sentralt for samarbeidet sett fra næringslivets ståsted fordi den er et så direkte virkemiddel for å opprette kontakt mellom norske bedrifter og prosjektpartnere i de landene som omfattes av ordningen.

En endring i avbindingslinjen understreker myndighetenes mer aktive holdning. Som jeg har vist, var det sterk misnøye med at Norge i 2002 vedtok regler for avbinding av såkalt frittstående faglig bistand som gikk ut over den internasjonale normen. Dette ble et kjernestriddsspørsmål og ble trukket frem som et symbol på det vanskelige samarbeidklimaet. På næringslivets bistandskonferanse i 2004 adresserte Frafjord Johnson spørsmålet. Hun erklærte at regjeringen nå hadde revurdert den delen av vedtaket som gikk ut over OECDs anbefaling:

”Når det kommer slike anmodninger fra utviklingsland om frittstående faglig bistand omfattes ikke slike prosjekter av OECD-anbefalingen, og må således ikke settes ut på internasjonalt anbud. Vi vil i slike tilfeller være åpne for mottakerlandets ønske om å benytte en norsk leverandør.” (Johnson 2004:8).

³⁰ Innovasjon Norge ble opprettet 1.jan.2004, og overtok da oppgavene til Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND), Norges Eksportråd, Statens veilederkontor for oppfinnere (SVO) og Norges Turistråd.

³¹ Pt Sør-Afrika, Vietnam og Sri Lanka

UD signaliserte samtidig at de planla å opprette en garantiordning for små og mellomstore norske bedrifters anbud på bistandsfinansierte prosjekter. Dermed ville norske bedriftene kunne få dekket deler av utgiftene til å delta i anbudsrunder dersom de ikke ble tildelt kontrakter (ibid.:4).³² NHO uttrykte da også glede over at utviklingsministeren med den nevnte anbudsgarantiordningen ”nyanserer” debatten om avbindingen (Klassekampen 2003).

Denne forståelsen av utviklingsforløpet støttes også av flere av informantene mine. Thaulow (2007 [Intervju]) peker på hvordan avbindingen var total i perioden rett etter 2002, men at det så ”ble lempet litt på kravene”. Svelle (2007 [intervju]) viser mer konkret til den utviklingen som skjedde fra den fullstendige avbindingen med St.prp.nr 1 (2001-02) til St.prp.nr 1 (2003-04). Her ble setningen om at alt måtte ut på anbud fjernet, og han oppfatter at det begynner å ”åpnes opp igjen”. Einar Risa (2007 [intervju]) deler denne oppfatningen, og mener å oppfatte at bistandspolitikken og bistandsretorikken på denne tiden ble mer ”realitetsorientert”. Utviklingen i myndighetenes holdning til orientering av innsatsen mot enkelte sektorer understreker dette poenget.

5.3.1 Sektororientering

Samtidig som bistandsmyndighetene etter opprensingen i forbindelse med NIS hadde vært svært tilbakeholdne med å bruke norske bedrifter som ressurs, hadde NHO på sin side hele tiden argumentert for det formålstjenlige ved å spisse bistanden mer mot de områdene der Norge har særlige forutsetninger for å kunne bidra positivt. De argumenterte stadig for det formålstjenlige i å rette vår bistand på næringslivsområdet inn mot utviklingslandenes behov på utvalgte sektorer , og mente at det ville være mulig å få til mer på området til

³² Ordningen ble ikke innrapportert til OECD/DAC som offisiell bistand (ODA). Den regnes derfor formelt ikke inn i bistandsbudsjettet, og kan følgelig heller ikke betegnes som bunden bistand. At ordningen styrker norske bedrifters stilling i forhold til andre lands bedrifter er likevel uomtvistelig.

tross for den norske avbindingspolitikken. At det mot slutten av Bondeviks andre regjeringsperiode var på gang en generell endring i myndighetenes holdning til næringslivet, blir også registrert av NHO, som var tilfreds med at UD og NORAD nå viser næringslivet betydelig mer tillit enn tidligere (Ulltveit-Moe 2004:6). I 2004 uttalte NHO ved sin president:

”NHO har det siste året hatt en meget konstruktiv dialog med myndighetene. Vi opplever nå i mye større grad enn tidligere at vi deler syn på hvordan vi skal oppnå målene. Vi merker også at det nå er reell vilje til å trekke [norsk næringsliv] med i utviklingspolitikken.” (ibid.).

Det tydeligste beviset på at det var på gang en endring i holdningen til norsk privat sektor som samarbeidspartner er i mine øyne opprettelsen av Olje for Utvikling -programmet (OfU) under Norad i september 2005. Norge har også tidligere gitt støtte til petroleumsforvaltning gjennom bistandsbudsjettet, men gjennom OfU skjedde det en betydelig opptrapping av denne støtten (Norad 2008). Den norske modellen for tilbakeføring av verdiene på sokkelen til fellesskapet er internasjonalt anerkjent som en forbilledlig forvaltning av petroleumsressursene. Målsetningen med OfU er nettopp å trekke på denne verdensledende ekspertisen som for en stor del består av eksterne konsulenter fra det private næringsliv (ibid.). Det er verdt å merke seg at programmet ble satt i gang under regjeringen Bondevik, som under ledelse av Frafjord Johnson hadde markert seg som sterke forkjempere for å holde bistanden ”ren” for egeninteresser. Dette er også bakgrunnen for at Einar Risa (2007 [intervju]) påpeker at Frafjord Johnson nok var en ”mer positiv minister på dette området enn mange hevder”.

Til tross for at bildet altså er noe mer nyansert enn representanter for næringslivet liker å fremstille det, er Hilde Frafjord Johnsons ettermele blant de som ivret for privat sektors deltakelse i bistanden likevel ikke det beste. Dette ironiserte hun selv over på bistandskonferansen i 2002 (Johnson 2002:1). Foran valget i 2005 var det derfor knyttet et visst håp om at samarbeid med privat sektor også på bistandsfeltet skulle få større aksept (Eikeland 2007 [intervju]).

Utviklingsminister Erik Solheim i regjeringen Stoltenberg II overgikk på mange måter forventningene og høstet lovord fra NHO for sin *”modige linje”* (ibid.). Solheim var veldig tydelig på at innsatsen for næringsutvikling skulle være et høyt prioritert satsningsområde, og at regjeringen Stoltenberg ville videreføre arbeidet innenfor NIS (Solheim 2006a). Dette standpunktet har regjeringen underbygget ved å stadig øke bevilgningene til næringslivsordningene, som nå utgjør omrent fire og en halv prosent av den totale bistanden. Den tydeligste endringen var imidlertid hvordan han sterkt vektla at den bilaterale delen av innsatsen skulle spisses og fokuseres mot de fagområdene der Norge har anerkjent og etterspurt kompetanse, spesielt petroleum-, kraft- og fiskerisektorene (ibid.). Det omfattet både Norges bidrag til å styrke rammebetingelser og den direkte støtten til konkrete næringsutviklingsprosjekter. I sin første utviklingspolitiske redegjørelse fremstiller Solheim økte investeringer til minst utviklede land og bedret internasjonalt samarbeid som et absolutt hovedpunkt, og sier blant annet at *”internasjonal arbeidsdeling er avgjørende for en effektiv utviklingspolitikk”*, og videre:

”(...)Det er for eksempel opplagt at det trengs sjukehus i utviklingsland. Det er ikke like opplagt at Tyskland, Storbritannia eller for den del Japan eller Kina ikke kan bygge dem like bra som oss. Det betyr at vi i Norge bør konsentrere innsatsen om de områdene vi er best på, de områdene der vår ekspertise er udiskutabel” (Solheim 2006b).

Særlig ble OfU -programmet trukket frem som viktig for Norges utviklingspolitiske strategi. Ved inngangen til 2007 ble det i tillegg etablert en ny førstelinjetjeneste for informasjon, rådgivning og veiledning om virkemidlene for næringsutvikling for bedrifter, kalt Veiledningskontoret for næringsutvikling i sør. Her har de ansatte rådgiverne bred erfaring fra næringslivet, og tanken er at dette skal gjøre at unngår kommunikasjonsproblemer mellom bistands- og næringslivsfolk slik man tidligere har sett en tendens til (Strømsøe 2007 [Intervju]).

Summen av aktivitetene viser en aktiv tilnærming til næringslivet som var uvant for de involverte. Som jeg nevnte i kapittel 3.3 ble Solheims signaler om sterkere samarbeid med næringslivet sett på som et klart brudd med tidligere tilnærminger til næringslivet. Forskjellen fra tidligere var at Solheim var så tydelig på at norsk kompetanse skulle styre retningen på bistanden, og at det ble lagt vekt på å strømlinjeforme ordningene slik at de ble lettere tilgjengelig for bedriftene. Det råder en klar enighet blant mine informanter om at den store forskjellen mellom Frafjord Johnson og Solheim er at Solheim fremstår som veldig pragmatisk, der politikken under hans forgjenger fremstod som styrt av ideologi. Svelle sier:

”(...)Jeg tror at i Hildes tid så ble det lagt litt lokk på [sektororientering], dette skulle ikke løftes alt for offensivt fram. Så det var først når Solheim kom ombord at jeg liksom føler at det ble åpnet opp og at man kan bruke de mulighetene som er der.” (Svelle 2007 [intervju])

Samarbeidet bærer derfor i større grad preg av å være basert på tanken om en reell symbiose mellom næringsliv og bistand, der bistanden klart definerte rammene for aktiviteten, men med mindre frykt for å bruke næringslivet en man tradisjonelt har sett. Slik sett innebærer det at bruken av norsk privat kompetanse i hovedsak følger den samme logikk som samarbeidet med de frivillige miljøene. Norad uttaler at de *”(...) ser på det som sentralt at det også på et område som næringsutvikling og handel kan dras nytte av den norske tradisjonen med et nært samarbeid mellom privat og offentlig sektor”* (Utenriksdepartementet 2008). Morten Svelle sier om avbindingsregimet at man nå er mye mer avslappet i forhold til dette, og at man nå er

”(...)opptatt av at bistanden skal være mest mulig effektiv. Løpet er jo kjørt på det allerede, alle er jo enige om det, men innenfor et avbundet regime så er det rom for et tettere samarbeid enn det vi har opplevd i en periode” (Svelle 2007 [intervju]).

Og videre:

”I prinsippet er det likegyldig hvem som bygger en fabrikk i Uganda for Norad, det er arbeidsplassene som er viktig. Men det er veldig mye lettere å jobbe mot norske bedrifter, og det er det som nå ligger i strategien vår at vi skal gjøre” (ibid.).

Einar Risa (2007 [intervju]) uttrykker det slik: *”Nå stiller man spørsmålet ”Hva er det som funker”, og ikke ”hva er nødvendigvis så veldig politisk korrekt?”*”, og understreker med det at det har skjedd en endring i forhold til linja under Frafjord Johnson.

Jeg støtter langt på vei påstanden om at det skjedde et skifte fra Frafjord Johnson til Solheim. Likevel mener jeg at vi må være forsiktige med å konkludere med at de to statsrådenes holdninger nødvendigvis er helt avvikende. Da Frafjord Johnsons overtok ministerposten var feltet uavklart, og det var nødvendig å rydde opp i næringslivsordningene. At dette måtte innebære avbinding var det også allmenn enighet om. Enhver minister som tok fatt på næringslivets rolle i bistanden ville nok derfor blitt gjenstand for sterk kritikk fra næringslivet. Da Solheim tok over var derfor mange av de nødvendige men upopulære avgjørelsene tatt, og han kunne tillate seg å fokusere mot sektororientering innenfor et etablert regime som var i tråd med utviklingspolitiske prinsipper.

5.3.2 Oppsummering

Som jeg pekte på i kapittel 3.3, har de siste årene vært preget av en sterk økonomisk høykonjunktur. Samtidig har vi sett en vekst i andelen av bistandsbudsjettet som går til næringslivsordningene. I kapittel 3.3. påpekte jeg at dette medfører et brudd med den samspillsdynamikken som tidligere er beskrevet.

Min gjennomgang av perioden fra 2003 til 2007 underbygger trenden jeg pekte på i kapittel 5.2. Offisielle uttalelser fra myndighetene og utviklingen i den faktiske politikken støtter synet på at det ikke først og fremst er presset fra næringslivsinteressenter som er årsaken til at norske bistandsmyndigheter fokuserer på samarbeid med norsk næringsliv, men heller at dette er en politikk som er villet av de bistandspolitiske beslutningstakerene. Den økte aksepten i bistandsmiljøet for å fokusere bistanden mot ”norske” sektorer styrker inntrykket av at holdningen til næringslivets kompetanse nå er at det er noe man kan dra nytte av for å oppnå mer effektiv bistand. Uttalelser kan tolkes i retning av at tilnærmingen til næringslivet har *modnet*, og at det etter hvert satt seg en holdning til næringslivet som en potensiell partner – ikke nødvendigvis motstander. Dermed virker det riktiger å forstå samspillet i denne perioden som at det er bistandsmyndighetene som når sine mål gjennom bruk av næringslivet, ikke slik tidligere fremstillinger har argumentert ut fra at det primært er næringslivet som når sine mål om gjennom bistandsbudsjettet. Sagt med andre ord: Næringslivet fremstår nå som en ressurs heller enn en målgruppe. Hvis man godtar disse tolkningene har det skjedd en kvalitativ endring av den næringsrettede bistanden siden begynnelsen av 1990-tallet.

På direkte spørsmål om hvem de anser for å være den aktive parten i dagens samarbeid fremhever da også de fleste informantene denne utviklingen. Atle Sommerfeldt³³ (2007 [intervju]) uttrykker endringen klarest ved å kontrastere dagens politikk med situasjonen tidligere:

”Jeg har inntrykk av at mens det på begynnelsen av 90-tallet var mye mer som lobbypress fra NHO og fra industrien og næringslivsledere, så har jeg inntrykk av at [næringslivssamarbeid] nå er mye mer en politisk drevet sak”.

Selvig (2007 [intervju]) forklarer for eksempel opprettelsen av bistandssekretariatet i NHO med at man fra Norads side var opptatt av å få en kanal inn i bedriftsnorge slik at man kunne *”hente ut ressurser fra næringslivet*

³³ Atle Sommerfeldt. Generalsekretær i Kirkens Nødhjelp.

som vi kunne bruke i næringsutviklingssammenheng”. Jeg mener derfor at hypotesen om at det er nødvendig å fokusere på holdninger og utviklingen i det mentale veikartet for å forklare samarbeid, blir styrket.

Når det gjelder synspunkter på hva som kan være årsaken til at man nå velger å vektlegge næringsutvikling, underbygger informantene min alternative forklaring om en læringsdrevet holdningsendring. Svelle (2007 [intervju]) forklarer endringen med den han oppfatter er en *”fremvekst av en ny bevissthet om næringslivets rolle som har vokst frem gjennom analyser og studier på feltet*”. Risa (2007 [intervju]) forklarer utviklingen med at aktørene har fått stadig større innsikt i politikkkfeltet. Han mener at den klassiske begrunnelsen for å drive bistand i Norge, tanken om at det er urettferdig at noen har det vondt mens andre har det godt har gjort at et aktivt næringslivsengasjement har hatt vanskelig for å få aksept, fordi det veldig fort oppfattes som motstrid. Men, sier han, *”Så har liksom tankegangen blitt mer og mer sofistikert etter hvert, hvor man på en måte har fått mer innblikk i hva det som skal til for å rydde ut fattigdommen.”* Videre konkretiserer han hva han mener har skjedd: *”[Man] har klart å avmystifisere forskjellene, eller interessemotsetningene.”* (ibid.). Dette støttes også av Thaulow (2007 [intervju]), som påpeker at det har vært en utvikling mot at det har blitt *”mindre dogmer”* innenfor bistandstenkningen. Nettopp disse observasjonene peker på det jeg mener er et helt sentralt punkt: Det har skjedd en endring i holdningene siden de forrige vekstperioden under nedgangstiden på 70- og 90-tallet, og årsaken til at næringslivsstøtte som bistandsstrategi nå ser ut til å få en sterkere rolle enn tidligere er at dette anses som en egnet strategi i arbeidet med å bekjempe fattigdom.

6 Mot et konjunkturuavhengig samarbeid

6.1 Hovedfunn og konklusjon

Formålet med denne studien har vært å belyse forholdet mellom bistandsmyndigheter og norsk næringsliv i perioden 1990-2007, og samtidig bidra til å utvikle forståelsen av hvorfor norske bistandsmyndigheter fokuserer på samarbeid med norsk næringsliv slik vi ser er tilfellet i dag. Verdien av studien er todelt: Den bidrar til å ajourføre feltet ved at jeg gjennomgår utviklingen på politikkområdet i en periode som ikke tidligere har blitt viet oppmerksomhet. Dertil kommer at jeg anlegger et perspektiv på forholdet mellom bistandsmyndighetene og næringslivet som så vidt meg bekjent ikke har vært benyttet tidligere. Dette perspektivet har vist seg å bidra med verdifull innsikt.

I kapittel 3 viste jeg hvordan tidligere forskning har tatt utgangspunkt i det jeg har valgt å kalle et pluralistisk interessehevdingperspektiv. Næringslivets skiftende rolle i bistanden har her blitt forklart som en funksjon av vekslende grad av press på bistandsmyndighetene fra næringslivets interesseorganisasjoner og aktuelle sektordepartementer hvis formål å støtte norsk næringsliv. Økonomiske konjunkturer har vært den viktigste forklaringsvariabelen, i tillegg til at den bistandspolitiske ledelsens partipolitiske tilhørighet har hatt en viss innvirkning. Videre påpekte jeg hvordan tilnærmingen vektlegger næringslivets og bistandsmyndighetenes avvikende motivasjonsgrunnlag for å engasjere seg i utviklingsland, og det faktum at politikkkfeltet av den grunn hovedsaklig har blitt trukket frem i forbindelse med diskusjoner om norsk bistandspolitikks moralske tilstand.

På bakgrunn av et observert brudd med denne dynamikken, foreslo jeg så i kapittel 4 en alternativ forklaringsmodell basert på Goldstein og Keohanes teorier om idéers påvirkning på politiske prosesser, og Hugh Heclos tanker om ”sosial læring” som bakgrunn for holdningsendringer. Kjernen i tilnærmingen

er at politiske veivalg gjøres på bakgrunn av beslutningstakerenes egne aktive refleksjoner om hva som er hensiktsmessig politikk. Refleksjonene er antatt å hvile på tidligere erfaringer fra gjennomført politikk, og på tilfang av idéer fra utlandet og andre miljøer. Ved å ta utgangspunkt i dette perspektivet skifter jeg fokus vekk fra interessebasert maktkamp, til beslutningstakermiljøets holdninger til næringslivet. Jeg skal kort oppsummere de viktigste funnene i analysen:

På begynnelsen av 1990-tallet var Norge inne i en økonomisk nedgangskonjunktur. I tråd med tradisjonelle forklaringer viser budsjettene i denne perioden en sterk vekst i næringslivsordningene, samtidig som disse var innrettet på et vis som tyder på at det var norsk næringslivs interesser som definerte samspillet. Jeg mener imidlertid at denne forklaringen ikke griper hele bildet. Ved å fokusere på myndighetenes holdninger, viser jeg at det sterke presset fra næringslivet i perioden sammenfaller med en generell mistro i bistandsmiljøet mot å bruke det private næringslivet som bistandsaktører. Man fokuserte ikke på det mulige nyttepotensial som lå i å utvikle dette partnerskapet, men så på næringslivet som et fremmedelement. Det var kun på grunn av økonomiske nedgangstider at næringslivet av hensyn ut over bistandshensyn måtte gis innpass. Jeg mener på bakgrunn av min analyse av perioden frem til midten av 90-tallet, at denne passive og motvillige holdningen var en sentral årsak til at samarbeidet foregikk på vilkår som brøt med de overordnede prinsippene som lå til grunn for norsk bistandspolitikk.

I perioden fra 1997 til 2003 ble det fokusert stadig sterkere på næringslivets rolle som partner i bistandspolitikken, og man fikk for første gang utarbeidet en overordnet strategi for næringsutvikling i sør. I tråd med trenden i internasjonal bistandstenkning, poengterte strategien at samarbeid med det private næringslivet var nødvendig. Strategien fremhevet norsk næringslivs potensielt viktige rolle, og pekte at et delmål med NIS var at det skulle utvikles en bedre forståelse av næringslivet som ressurs. På samme tid ble imidlertid støtteordningene for næringslivets deltakelse strammet inn, med det svært vidtgående avbindingsvedtaket i 2001 som kulminasjon. Med dette

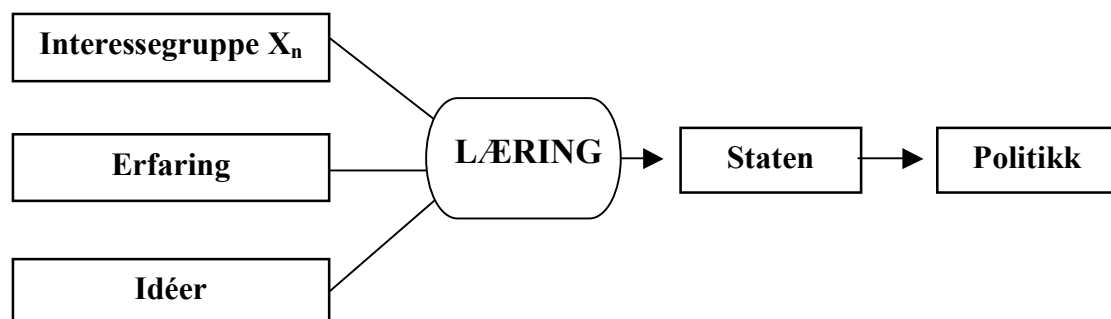
ble det på én side sendt signaler fra bistandspolitisk hold om at man i større grad ønsket å trekke næringslivet inn som samarbeidspartner, men samtidig stod myndighetene hardt på kravene om å holde bistanden ren for egeninteresser. De tradisjonelt viktigste incentivene næringslivet har hatt for å delta i et slikt samarbeid ble fjernet, samtidig som det tok tid utvikle nye tilskuddordninger. Norsk næringslivs interesser ble dermed tydeligere enn tidligere underordnet bistandens grunnprinsipper. Slik jeg tolker datamaterialet peker utviklingen i retning av en endret samarbeidodynamikk, der den viktigste endringen var at myndighetene utformet en politikk på området uavhengig av press fra næringslivet. Bistandspremissene vant dermed frem i næringslivs-bistanden, mens næringsinteressene ble et underordnet hensyn. Jeg har vist at både misnøye med oppnådde resultater av egen innsats, og en internasjonal orientering mot offentlig-privat samarbeid kan antas å ligge bak dette.

I de senere årene har vi sett en videre utvikling. Flere ordninger for å øke samarbeidet med norsk næringsliv har blitt opprettet. Samtidig er det kun det – sett fra et bistandssynspunkt – legitime effektivitetsargumentet, altså at det private næringsliv er en nødvendig samarbeidspartner for å skape vekst, i utviklingslandene, som brukes for å begrunne samarbeidet. Likevel er det i første rekke den markant økte vektleggingen av Norges komparativt sterkeste sektorer som innslagspunkt for vår innsats jeg mener bygger opp under argumentet om en holdningsendring hos bistandsmyndighetene. Selv om Erik Solheim får mye oppmerksomhet rundt sitt engasjement for samarbeid med næringslivet, mener jeg det er et viktig poeng å få med at denne utviklingen startet under Hilde Frafjord Johnson. Dette er med på å understreke at det ikke først og fremst er en persondrevet endring vi er vitne til, men et skifte som sitter dypere i beslutningstakermiljøet.

I kapittel 3.3 viste jeg at de forklaringsfaktorene som tradisjonelt har blitt fremhevet for å forklare samarbeidet mellom bistandsmyndighetene og næringslivet ikke kunne forklare den økningen i samarbeid vi har sett siden midten av 90-tallet. Analysen viser at det har skjedd kvalitative endringer i form av holdningsendring hos bistandsmyndighetene som sammenfaller i tid

med dette bruddet. Videre har jeg argumentert for at det er denne holdningsendringen som er *årsaken* til den endrede politikken. Dermed mener jeg å ha funnet støtte for at den alternative forklaringsmodellen jeg lanserte i kapittel 4 er et fruktbart utgangspunkt for å forstå samspillet mellom myndigheter og næringsliv. Samtidig mener jeg likevel at en alternativ forklaring også må ta hensyn til den grunnleggende interessekonflikten mellom næringslivet og bistanden. Næringslivet øver fortsatt aktivt press gjennom ulike former for lobbyvirksomhet på bistandsmyndighetene som styrer over et stadig voksende bistandsbudsjett. Det er videre på det rene at NHO var aktive i forkant av arbeidet med NIS, og dermed medvirkende i prosessen som førte til det konjunkturuavhengige samarbeidet vi nå ser konturene av. Hvordan kan så dette inkorporeres i en idébasert forklaringsmodell?

Jeg mener man må se at effektene av lobbyvirksomhet er avhengig av hvordan adressatene for påvirkningen forholder seg til interessehevdingen. Der den tradisjonelle tilnærmingen anser næringslivspresset for å virke direkte på de politiske beslutningene, mener jeg at det er riktigere å forstå press som en *kilde til læring* med utgangspunkt i et idéorientert læringsperspektiv (Fig. 6). Fra det perspektivet kan argumentene fra næringslivet antas å være med på å forme det mentale veikartet til beslutningstakerene som ligger til grunn når det taes beslutninger om politiske veivalg. Aktiv interessehevding over tid bidrar til utvikling i hvordan beslutningstakerene oppfatter den aktuelle aktørgruppen.



Figur 6.1 Modifisert alternativ forklaringsmodell

6.2 Videre forskning

En studie med utgangspunkt i en annen teoretisk skole vil belyse andre sider av samspillet. Ved slik teorimessig triangulering kan man dermed få en mer fullstendig forståelse for dynamikkene som har innvirkning på samarbeidet. På bakgrunn av min analyse har jeg gjort meg noen tanker om nyttige innslagpunkter for videre studier:

Først vil jeg påpeke nødvendigheten av å utdype forståelsen av samspillsdynamikken ved også å se på utviklingen i *næringslivets* holdninger. I mine intervjuer ble temaet bare så vidt berørt av enkelte av informantene, men sammenholdt med sekundærlitteratur og de skriftlige primærkildene, virker det klart at også næringslivets tilnærming til samarbeidet har endret seg i perioden. Særlig i etterkant av at avbindingen var et faktum, da næringslivet i større grad slo seg til ro med de rammevilkårene som ble lagt til grunn. Veia sier:

”Tidligere var det en tendens til at man sa at ”Bistand? Nei det driver Norad med”, litt sånn foraktlig fra næringslivets side, og derfor at det var et veldig stort spenningsforhold mellom aktørene som gjorde det vanskelig å være konstruktive” (Veia 2007 [intervju])

Veia mener at dette har endret seg i dag. Svelle bruker de årlige bistandskonferansene som termometer, og mener også å ha observert en endring i løpet av de siste ti årene:

”Da jeg var på den første i 1998, da husker jeg at hovedbildene da var at NHO stod veldig kritisk mot Norad. Og det for meg, har det definitivt gradvis endret seg” (Svelle 2007 [intervju]).

På samme måte opplever Sommerfeldt at det er en betydelig grad av utvikling i næringslivet i retning av å se at dersom man skal ha statlige subsidier fra bistandsbudsjettet, så må man faktisk innordne seg bistandens måte å tenke på (Sommerfeldt 2007 [intervju]). Dersom disse observasjonene har rot i virkeligheten betyr det at utgangspunktet, nemlig det grunnleggende

motsetningsforholdet mellom næringsliv og bistand, er endret. Helt innledningsvis i oppgaven var jeg inne på at det er en stadig økende mengde litteratur som tar for seg næringslivets samfunnsansvar. Jeg tror man med utgangspunkt i denne litteraturen og endringen i næringslivets holdning til bistanden kan utdype samarbeidet ytterligere.

En annen innfallsvinkel jeg vil fremheve som interessant, er å studere samarbeidsdynamikken i lys av teorier om makt. Det er åpenbart at den klassiske forståelsen av makt, beskrevet ved formen A utøver makt over B ved å få B til å gjøre noe han ellers ikke ville gjøre, er relevant på dette feltet; det er denne maktforståelsen som ligger bak det pluralistiske interessehevdingperspektivet. En annen forståelse av maktbegrepet er imidlertid knyttet til aktørenes mentale beslutningsgrunnlag. Steven Lukes hevder i boka *Power: a Radical View* (2005) at man kan ha makt også over andres holdninger: Makt kan utøves som ikke- konfronterende påvirkning av A på B, uttrykt ved formen A utøver makt over B ved å utøve signifikant påvirkning på hva B *ønsker* å gjøre (Se Lukes 2005:27). Jeg tror at Lukes' maktperspektiv kan være et svært spennende utgangspunkt for å utdype forståelsen av hvordan samarbeidsdynamikken mellom bistandsmyndigheter og næringsliv har utviklet seg i retning av større vektlegging av næringslivet i bistanden.

6.3 Avsluttende kommentarer

Jeg har konkludert med at det har skjedd en dreining mot mer pragmatisk tilnærmingen til bistandspolitikken. Min analyse peker på at det nå er myndighetene som i langt større grad er drivkraften bak samarbeidet, fordi offentlig-privat samarbeid har fått innpass også på bistandsfeltet. Det faller utenfor denne oppgaven å evaluere følgene av en slik dreining, og vurdere hvorvidt utviklingen gir mottakerene av bistanden.

For å vurdere hvilke politiske strategier man skal følge, er evaluering av tidligere resultater helt nødvendig, slik norske utviklingsmyndigheter nå legger stor vekt på. Slik jeg ser det, bunner usikkerheten rundt samarbeid med næringslivet i at det for utviklingspolitikken generelt er vanskelig å isolere slike målbare resultater av innsatsen. Den enorme kompleksiteten i problemstillingene medfører at evalueringer av måloppnåelse på feltet er mer usikre enn det som er tilfelle på andre mer avgrensede politikkområder. Følgelig må man i større grad enn hva som er vanlig basere beslutninger på teoretisk funderte antakelser om hvilke strategier man *tror* har best effekt. Fordommer, vurderinger basert på ideologisk grunnsyn og andre forhold ut over rene effektivitetsargumenter, kan derfor ventes å spille inn som avgjørende faktorer. Mot slutten av intervjuet med Atle Sommerfeldt kom vi inn på forskjeller og likheter mellom de frivillige organisasjonene og næringslivet som samarbeidspartnere for bistandsmyndighetene. Sommerfeldts tilnærming er illustrerende for nettopp dette:

”(...) Forskjellen mellom NGOer og næringslivet er jo at hensikten med de frivillige organisasjonenes arbeid er ikke at [organisasjonene] i Norge skal bli sterkere, mens norske bedrifter har som formål at all virksomhet de driver med skal øke tilbakebetalingen til aksjonærene i selskapet. Det er formålet, ikke sant, det er grunnbjelken.... Og det gjør jo at det er to forskjellige typer aktører... Som er en vesensforskjell” (Sommerfeldt 2007 [intervju]).

Selv om det nå uttrykkes unison enighet om at næringsrettet bistand er en helt nødvendig del av bistanden – også fra de frivillige organisasjonene – er idéen om at det er en *vesensforskjell* mellom næringsaktivitet og bistand fortsatt tilstede. Dersom et sinnelagsetisk skillet mellom altruisme og egeninteresse som Sommerfelt her legger vekt på, og som jeg har vist har styrt forståelsen av politikkfeltet, får for stor definisjonsmakt for hvordan vi ser på næringslivets rolle i utviklingspolitikken, mener jeg det er fare for at vi velger bort en tilnærming til fordel for andre selv om disse ikke nødvendigvis er mer effektive. Videre vil jeg hevde at dersom dette er tilfellet, så settes vår egen

samvittighet over mottakerenes velferd. Denne studien er ment som et bidrag til å nyansere bildet av norsk næringsliv i bistanden, slik at samarbeid med næringslivet kan vurderes på bakgrunn av de samme effektivitetskriteriene som andre bistandsstrategier.

Kilder

Aftenposten (1998). "Utviklingsminister Hilde Frafjord Johnson: -NHO viser proteksjonisme". 25. November

Allison, Graham T. (1969). "Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis", *American Political Science Review*, 63: 689-718.

Allison, Graham T. (1971). *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston: Little. Brown.

Amland, Bjørn (1993). *Bistand eller børs? Næringslivets rolle i norsk u-hjelp*. Oslo: Cappelen

Andersen, Svein S (1997). *Case-studier og generalisering. Forskningsstrategi og design*. Oslo: Fagbokforlaget.

Bjerke, Finn O. (1998). "Næringslivet og norsk bistand. Elementer i en strategi for å involvere næringslivet." Notat skrevet for NHO.

Bull, Bendicte og Desmond McNeill (2007). *Development issues in global governance: Public-private partnerships and market multilateralism*. London: Routledge.

Bøås, Morten (2006). "Det transnasjonale Norge: Makt og beslutningsprosesser", s. 232-252 i Birgitte Kjos Fonn, Iver B. Neumann og Ole Jacob Sending (red.) (2006): *Norsk utenrikspolitisk praksis: aktører og prosesser*. Oslo: Cappelen akademisk forlag.

Dagens Næringsliv (2006). "Solheims vei". 3. August.

Dollar, David og Lant Printchett (1998). *Assessing aid: What works, what doesn't and why*. Washington DC: World Bank. World Bank policy research report.

Dunn, William N. (2004). *Public Policy Analysis. An Introduction (3rd ed.)*. New Jersey: Pearson.

ECON (2001). "Støtte til internasjonalisering av næringslivet." Oslo: ECON. Notat 46/01

Eriksen, Tore Linné (1987). "Bistand og næringsliv: Hjelp til selvhjelp?", s. 166-183 i Tore Linné Eriksen (red.) (1987): *Den vanskelige bistanden. Noen trekk ved norsk utviklingshjelps historie*. Oslo: Universitetsforlaget.

- Gabrielsen, Knut (1998). "Lobbying – et egnet begrep?", *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* (14) 2 :219-245
- Goldstein, Judith og Robert O. Keohane (red.) (1993). *Ideas and foreign policy: Beliefs, institutions and political change*. Ithaca: Cornell University Press
- Grindle, Merilee S. og John W. Thomas (1991). *Public Choices and Policy Change: The Political Economy of Reform in Developing Countries*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Grønmo, Sigmund (1996). "Forholdet mellom kvalitative og kvantitative tilnærminger i samfunnsforskningen", s. 73-108 i Harriet Holter og Ragnvald Kalleberg (red.) (1996): *Kvalitative metoder i samfunnsforskning*. Oslo: Universitetsforlaget
- Haas, Peter M. (1992). "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination", *International Organization* 46: 1-35.
- Hall, Peter (1989). "Conclusion: The Politics of Keynesian Ideas", s 360-391 i Peter Hall (red.) (1989): *The Political power of Economic ideas: Keynesianism across nations*. Princeton, N.J.: Princeton University Press
- Hall, Peter (1993). "Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policy Making in Britain", *Comparative Politics* 25: 275-297.
- Heclø, Hugh (1975). *Modern Social Politics in Britain and Sweden. From Relief to Income Maintenance*. London: Yale Univesity Press
- Hellevik, Ottar (2000). *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap* (2. utg). Oslo: Universitetsforlaget
- Hill, Michael (red.) (1993). *The Policy Process. A Reader*. New York: Harvester Wheatsheaf
- Innst.S. nr. 28 (1999-2000): *Innstilling fra utenrikskomiteen om utviklingspolitisk redegjørelse av utviklings- og menneskerettighetsminister Hilde Frafjord Johnson*.
- Innst.S. nr. 186 (1987-88): *Innstilling fra utenrikskomiteen om enkelte hovedspørsmål i norsk utviklingshjelp*.
- Innst.S. nr. 229 (1995-96): *Innstilling fra utenrikskomiteen om hovedtrekk i norsk politikk overfor utviklingslandene*.
- Johnsen, Ann Kristin (1994). *Utvikling og endring i norsk nord/sør politikk: En studie av samspillet mellom nasjonale og internasjonale faktorer i utformingen*

av en offentlig politikk. Oslo: Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap. Hovedoppgave.

Johnson, Hilde Frafjord (1999). "Presentasjon av Regjeringens strategi for næringsutvikling i sør". Presentert på Næringslivets bistandskonferanse. Oslo, 15.februar. Konferansepaper.

Johnson, Hilde Frafjord (2002). "Hvordan kan norsk næringsliv bidra til økonomisk vekst i utviklingsland?". Presentert på Næringslivets bistandskonferanse. Oslo, 16.januar. Konferansepaper.

Johnson, Hilde Frafjord (2004). "NIS-strategien 5 år – er vi på rett vei?". Presentert på Næringslivets bistandskonferanse. Oslo, 3.februar. Konferansepaper.

Keohane, Robert O. (red.) (1989). *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory*. Boulder: Westview Press.

King, Gary, Robert Keohane og Sidney Verba (1994). "The Science in Social Science", s. 3-33 i Gary King, Robert Keohane og Sidney Verba (red.) (1994): *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton: Princeton University Press

Kjellberg, Francesco og Marit Reitan (1995). *Studiet av offentlig politikk: En innføring*. Oslo: Tano

Klassekampen (2003). "- ikke u-hjelp, men drahelp!". 6 februar.

Lenth, Borger A. (1990). "Bistand og næringsliv". Rapport presentert til Statsråden for Utviklingshjelp. 28 mars.

Liland, Frode og Kirsten Alsaker Kjerland (2003). *Norsk utviklingshjelps historie 3. 1989-2002: På bred front*. Bergen: Fagbokforlaget.

Lindblom, Charles E. og Edward J. Woodhouse (1993). *The Policy-making Process*. (3.utg.). London: Prentice Hall

Lukes, Steven (2005). *Power: a radical view*. Basingstroke: Palgrave Macmillan.

Mingst, Karen (2004). *Essentials of International Relations*. New York: Norton

Mortrud, Ole Erling (1997). *Norsk kommersiell bistand på 1960-tallet. Forholdet mellom offentlige myndigheter og det private næringsliv innen norsk utviklingshjelp 1960-1970*. Oslo: Universitetet i Oslo, Historisk institutt. Hovedoppgave.

Norad (1990). "NORADs kommentar til Lenth-rapporten". Dokument datert 7.juni. Norad arkivmappe 012 (1988-1994)

Norad (1991a). "Referat fra 1. Møte i kontaktforum for næringslivet". Norad arkivmappe 012 (1988-1994).

Norad (1991b). "Hovedproblemstillinger vedrørende næringslivsordningene". Notat 09.04.91 Fra dep.råd Lars Uno Thulin, ND. Norad arkivmappe 012 (1988-1994).

Norad (1991c). "Konsulentrapport om arbeidet til kontaktutvalget så langt". Rapport fra 3E Economics, 11.okt. Norad arkivmappe 012 (1988-1994).

Norad (1991d). "Referat fra 5. Møte i kontaktforum for næringslivet". Norad arkivmappe 012 (1988-1994).

Norad (1999). "Etablering av forum for næringsutvikling i sør". Brev av 08.06.99
Norad arkivmappe 826 (06.1999 – 05.2002).

Norad (2001). "Utredning om Norads næringslivsordninger". Rapport.

Norad (2007a). *Resultatrapport 2007: Bistanden virker – men ikke godt nok*. Oslo: Norad

Norad (2007b). *Norads etatsrapport 2006*. Oslo: Norad.

Norad (2008). "History of the Oil for Development Initiative" (Lest dato 06.02.2008) [online]. URL:
http://www.norad.no/default.asp?V_ITEM_ID=10058.

Nordheim-Larsen, Kari (1997). "Næringslivets rolle i norsk bistand". Presentert på Næringslivets bistandskonferanse. Oslo, 7.juni. Konferansepaper.

Norges Bank (2007). *Økonomiske Perspektiver*. Foredrag av sentralbanksjef Svein Gjedrem på Norges Banks representantskapsmøte. Oslo, 15. Februar.

NOU 1995:5: *Norsk sør-politikk for en verden i endring. Rapport fra Nord-Sør/Bistandskommisjonen*.

Ny Tid (2007). "Sviker barn i krig". 12.april

OECD (2001). "DAC Recommendation on Untying Official Development Assistance to the Least Developed Countries". (Lest dato 20.09.07) [online].

URL: [http://webdomino1.oecd.org/horizontal/oecdacts.nsf/linkto/DCD-DAC\(2001\)12](http://webdomino1.oecd.org/horizontal/oecdacts.nsf/linkto/DCD-DAC(2001)12)

Parsons, Craig (2002). "Showing Ideas as Causes: The Origins of the European Union", *International Organization* 56/1: 47-84

Pharo, Helge (1987). *Hjelp til selvhjelp: Det indisk-norske fiskeriprojektets historie 1952-72*. Oslo: NUPI

Ragin, Charles C. (1992). "Introduction: Cases of "What is a case"", s. 1-17 i Charles C. Ragin og Howard S. Becker (red.) (1992): *What is the case? Exploring the Foundations of Social Inquiry*. Cambridge: Cambridge University Press

Repstad, Pål (1998). *Mellom nærhet og distanse. Kvalitative metoder i samfunnsfag*. Oslo: Universitetsforlaget.

Risa, Einar (1991). Innlegg på Næringslivets bistandskonferanse 1991. Norad arkivmappe 012 (1988-1994).

Risa, Einar (1992). "Rapport til Bistandsministeren fra Kontaktforum for Næringsliv og Utviklingshjelp"

Ruud, Arild Engelsen og Kirsten Alsaker Kjerland (2003). *Norsk utviklingshjelps historie 2. 1975-1989: Vekst, velvilje og utfordringer*. Bergen: Fagbokforlaget

Sending, Ole Jacob og Birgitte Kjos Fonn (2006). "Forskningen og utenrikspolitikken", s. 165-190 i Birgitte Kjos Fonn, Iver B. Neumann og Ole Jacob Sending (red.) (2006): *Norsk utenrikspolitisk praksis. Aktører og prosesser*. Oslo: Cappelen akademisk forlag.

SIDA (1996). "Concessionary Credits in Support of Economic Development i Zimbabwe". Sida Evaluation Report 96/42.

Simensen, Jarle (2003). *Norsk utviklingshjelps historie 1. 1952-1975: Norge møter den tredje verden*. Bergen: Fagbokforlaget

Skocpol, Theda (1985). "Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research", s. 3-43 i Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer og Theda Skocpol (red.) (1985): *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press

Solheim (2006a). "Næringslivets rolle i utviklingspolitikken". Presentert på Næringslivets bistandskonferanse. Oslo, 16 februar. Konferansepaper.

- Solheim (2006b). "Utviklingspolitisk redegjørelse i Stortinget". 16.mai.
- Stokke, Olav (1982). "Spenningen mellom egeninteresse og altruisme i norsk bistandspolitikk", *Norsk Utenrikspolitisk Årbok 1981*. Oslo: NUPI
- Stokke, Olav (1987). "Hovedlinjene i bistandspolitikken: Mål, strategier og prinsipper" i Tore Linné Eriksen (red.): *Den vanskelige bistanden. Noen trekk ved norsk utviklingshjelps historie*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Stokke, Olav (1988). "Norsk bistandspolitikk: kontinuitet og endring". *Norsk utenrikspolitisk årbok 1988*. Oslo: NUPI
- Stokke, Olav (1989). "The Determinants of Norwegian Aid Policy", s 159-229 i Olav Stokke (red.) (1989): *Western Middle Powers and Global Poverty. The Determinants of the Aid Policies of Canada, Denmark, the Netherlands, Norway and Sweden*. Uppsala: The Scandinavian Institute of African Studies
- Stokke, Olav (1991). "Norsk bistandspolitikk ved inngangen til 1990-tallet", *Norsk utenrikspolitisk årbok 1990*. Oslo: NUPI
- Stokke, Olav (1992). "Norsk bistandspolitikk mot år 2000: Veivalg og verdier", *Internasjonal Politikk* 51 (1): 91-114.
- St.meld. nr. 19 (1995-96): *En verden i endring*.
- St.meld. nr. 35 (2003-04): *Felles kamp mot fattigdom. En helhetlig utviklingspolitikk*.
- St.meld. nr 36 (1984-85): *Om enkelte hovedspørsmål i norsk utviklingshjelp*.
- St.meld. nr. 51 (1991-92): *Om utviklingstrekk i Nord-Sør forholdet og Norges samarbeid med utviklingslandene*.
- St.prp. nr. 1 (1996-97) (UD)
- St.prp. nr. 1 (1998-99) (UD)
- St.prp. nr. 1 (2000-01) (UD)
- St.prp. nr. 1 (2004-05) (UD)
- St.prp. nr. 49 (1991-92)
- Stone, Diane (2001). "Learning Lessons, Policy Transfer and the International Diffusion of Policy Ideas". Warwick: The University of Warwick. CSGR Working Paper no. 69/01

Sutton, Rebecca (1999). "The Policy Process: An Overview." London: Overseas Development Institute. Working Paper 118.

Sørbø, Gunnar M. (1997). "Norsk Bistandspolitikk", s. 240-259 i Torbjørn L. Knutsen, Gunnar M. Sørbø og Svein Gjerdåker (red.) (1997): *Norges utenrikspolitikk 2*. Utg. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag

Tamnes, Rolf (1997). *Norsk utenrikspolitikk historie 6. Oljealder: 1965-1995*. Oslo: Universitetsforlaget

Tvedt, Terje (2003). *Utviklingshjelp, utenrikspolitikk og makt: den norske modellen*. Oslo: Gyldendal akademisk.

Ulltveit-Moe, Jens (2004). "Næringsliv og bistand – ny visjon for samarbeidet". Presentert på Næringslivets bistandskonferanse. Oslo, 3.februar.

Utenriksdepartementet (1998a). "Strategi for næringsutvikling I sør: - Bakgrunnsrapport"

Utenriksdepartementet (1998b). Strategi for næringsutvikling I sør: - Bakgrunnsrapport. Vedlegg 1.

Utenriksdepartementet (1999). "Strategi for støtte til næringsutvikling i sør."

Utenriksdepartementet (2006). *Nye roller for frivillige organisasjoner i utviklingssamarbeidet. Utredning fra utvalg oppnevnt av Utenriksdepartementet*. Rapport.

Utenriksdepartementet (2007) "Åpent møte om norsk utviklingspolitikk." (Lest dato: 08.06.07) [online]. URL: <http://media01.smartcom.no/Microsite/start.aspx?eventid=1660#>

Utenriksdepartementet (2008). "Regjeringens auka satsning på næringsutvikling" (Lest dato: 11.12.2007) [online] URL: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/tema/utviklingssamarbeid/Sentrale-utviklingsaktorer/Naringsutvikling-og-handel/Regjeringens-auka-satsning-pa-naringsutv.html?id=450379>

Vea, Jon (1999). "Kronikk: Næringsrettet utviklingshjelp", *Aftenposten* 16.07.1999

Vea, Jon (2001). "Næringslivet må ha en rolle", *Bistandsaktuelt* 10/2001

- Vorkinn, Eli (1996). *Kommersialiseringen av norsk bistand: En studie av trendskifter fra 1972 til 1994*. Oslo: Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap. Hovedoppgave.
- Waltz, Kenneth N. (1979). *Theory of International Politics*. Boston: Addison-Wesley.
- Wendt, Alexander (1999). *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Yin, Robert K (2003). *Case Study Research. Design and Methods*. (3. utg.) London: Sage Publications
- Zehfuss, Maja (2002). *Constructivism in International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press

Muntlige kilder

- Eikeland, Else Berit (2007). *Intervju med forf.* Oslo: Utenriksdep.. 26.februar
- Risa, Einar (2007). *Intervju med forf.* Oslo: Radisson SAS. 16. Februar
- Selvig, Tore (2007). *Intervju med forf.* Oslo: Norad. 03.mars
- Sommerfeldt, Atle (2007). *Intervju med forf.* Oslo: Kirkens Nødhjelp. 03.mars
- Strømsøe, Erik (2007). *Intervju med forf.* Oslo: Norad. 28.februar
- Svelle, Morten (2007). *Intervju med forf.* Oslo: Norad. 10. Mars
- Thaulow, Hans Henrik (2007). *Intervju med forf.* Oslo: Norad. 14.februar
- Vea, Jon (2007). *Intervju med forf.* Oslo: NHO. 16. Februar

Vedlegg 1

Oversikt over regjeringer og ansvarlig statsråd for bistand i perioden 1990-2007.

År	Regjering	Ansvarlig statsråd for bistand
90-96	Brundtland III (Ap)	Grete Faremo (Ap), Kari Nordheim-Larsen (Ap)
96-97	Jagland (Ap)	Nordheim-Larsen (Ap)
97-00	Bondevik I (Krf, Sp, V)	Hilde Frafjord Johnson (Krf)
00-01	Stoltenberg I (Ap)	Anne kristin Sydnes (Ap)
01-05	Bondevik II (H, Krf, V)	Frafjord Johnson (Krf)
05-01	Stoltenberg II (Ap, Sp, SV)	Erik Solheim (SV)