

Arne Jon Isachsen, Handelshøyskolen BI
9. februar 2007

NORSK UTENRIKSPOLITIKK – BEHOV FOR REORIENTERING?

Tim Greves symposium er myntet på ”meningsskapere”. Det gjør meg noe usikker. Jeg er mer opptatt av å *forstå* enn av å *forandre*. Og da blir ikke *meninger* så viktige.

Ny kunnskap innebærer ofte å vise – eller sannsynliggjøre – at etablerte sannheter ikke holder. Det kan være en slitsom og utakknemlig jobb. Peter T. Bauer (1915—2002), en tidlig skeptiker til nytten av u-hjelp, fikk trolig erfare det. Den gangen, på 1950- og 1960-tallet, ja faktisk på mange hold i dag også, er det opplest og vedtatt at mer penger fra rike til fattige land, gitt med de beste intensjoner, vil sikre varig vekst, eller som Jeffrey Sachs uttrykker det, vil gjøre at fattige land kommer ut av den *Poverty Trap* de befinner seg i.

For den ungarsk-fødte Peter Bauer som gjorde engelskmann av seg, ble professor ved London School of Economics og senere adlet, var u-hjelp fra regjeringer i rike land til dem i fattige land verken en nødvendig eller tilstrekkelig betingelse for økonomisk vekst. Snarere kunne andres penger hemme utviklingen. “To have money is the result of economic achievement, not its precondition,” hevdet Bauer. U-hjelp øker regjeringers makt, fører til korrupsjon og ødelegger for utviklingen av det sivile samfunn.

I boken *Economic Analysis and Policy in Underdeveloped Countries* fra 1957 skriver Bauer: “I regard the extension of the range of choice, that is, an increase in the range of effective alternatives open to people, as the principal objective and criterion of economic development; and I judge a measure principally by its probable effects on the range of alternatives open to individuals.”¹

I

Nils Morten Udgaard var befriende fri i sin forespørsel til meg. Stein Tønnesson kunne ikke komme. Om jeg kunne steppe inn? Det kunne jeg. Norsk utenrikspolitikk. Med vekt på økonomi. Behov for reorientering. Fire temaer har jeg grunnet over de siste tre-fire ukene, i lys av det faktum at jeg nå sitter her.

Bør Norge innføre euro? Klart vi kan. Om vi vil. EU og ECB (European Central Bank) ville elske det. En valuta som bare fem prosent av franskmennene er fornøyd med – hvilken ”boost” ville ikke det gi om oljemektige Norge fant det opportunt å erstatte kronen med euro? Og om nå Italia jages – eller selv finner veien ut – av EMU

¹ Og han fortsetter slik: “... The acceptance of this objective means that I attach significance, meaning, and value to individual acts of choice and valuation, including the individual time preference between the present and the future”. Se http://en.wikipedia.org/wiki/Peter_Thomas_Bauer.

(European Monetary Union) hvor passende er det ikke da at Norge tar den ledige plassen? Som en ros i pølsa, norsk inntreden i EMU vil kunne danne foranledningen til prising av olje og gass i euro snarere enn i dollar. Og det må jo være en gedigen fordel for Europa?

”What is in it for Norway”? Ut på vårparten vil Norge erfare solide lønnstillegg. For å demme opp for inflasjonspresset som dermed følger, vil Norges Bank sette fart på rentehevingene. På vel halvannet år har styringsrenten blitt hevet med to prosentpoeng, fra 1,75 % til 3,75 %. Vil de neste to prosentpoengene komme i løpet av inneværende år? I så fall kan vi se for oss en markant styrking av den norske kronen. Om vi skulle nærme oss situasjonen for fire år siden – da én euro kostet 7,25 kroner – vil konsekvensene for industrien være, mildt sagt, ubehagelige. Og husk, den sterke kronen kommer på toppen av raskere lønnsvekst og høyere rente.

Sett at vi hadde innført euroen for en måneds tid siden. Da var markedskursen rundt 8,30 kroner per euro, dvs. tilbake der vi forlot den stabile kurspolitikken i mars 2001. Det er en hyggelig kurs for norske bedrifter som konkurrerer med europeiske. Renten vi i så fall ville hatt i dag, ville vært 3,50 % – bare et kvart prosentpoeng lavere enn den vi selv har valgt. Her vil jeg skyte inn en mening: Rentens betydningen er lett å overdrive. Se på Irland og Tyskland. De har samme valuta. Og samme rente. Men om de skulle velge fritt selv, skulle Irland hatt 6,4 % rente, basert på den såkalte Taylor-regelen, og Tyskland 2,4 % noen tid tilbake, da den felles eurorenten var 3,25 %.

Klart at renten langt fra har vært optimal for det enkelte euroland. Men om politikken for øvrig innretter seg mot å møte de krav en felles valuta stiller – hvori inngår et mer fleksibelt arbeidsmarked – er ulempen med felles rente til å leve med. Det ser vi i Tyskland i dag. Hvor strukturpolitiske tiltak ser ut til å virke. Felles mynt gjør det lettere å sammenligne priser over land. Konkurransen skjerpes. Og skjerpe seg må også bedriftene gjøre. Om de skal klare seg.

Men bør Norge innføre euro? Det har jeg ingen mening om.

II

Har Norge gått full sirkel siden 1983 hva gjelder sammenhengen mellom utvinning av olje og bruken av oljepenger? I Tempoutvalget fra den gangen var man bekymret for å øke oljeproduksjonen ut fra tanken om at politikerne *ikke ville klare å spare nok*. I dag kan den motsatte bekymringen snart komme til å gjøre seg gjeldende. Med *så stor spareiver Norge nå legger for dagen* ligger det for inneværende år an til et overskudd i utenriksøkonomien tilsvarende 18 % av BNP.

Hva er problemet?

Pr. definisjon er summen av alle lands handelsbalanser lik null. For alle land med overskudd finnes det land med underskudd.

Det er problemet.

USA, eksempelvis, ligger an til et underskudd på vel 6 % av BNP. Som på den bakgrunn hiver seg over stakkars Kina – med sitt beskjedne overskudd på 800—900 kroner pr. innbygger – og klager Midtens Rike inn for WTO ”... over alleged improper subsidies to Chinese exporters”. En ytterligere appresiering av kinesiske yuan mot amerikanske dollar – godt utover den som har funnet sted siden juli 2005 til i dag, fra 8,28 yuan pr. dollar til om lag 7,75, og bemerk her at en lavere kurs målt på denne måten, betyr en sterkere kinesisk valuta – ville trolig tilfredsstilt amerikanerne – særlig om kineserne hadde vært så dumme å åpne opp for frie kapitalbevegelser, som amerikanerne også maser om, og således lagt seg åpen for at valutaen kom i spill.

Kinesernes strategi basert på eksportbasert vekst trenger modifisering. Det er utrolig hvor liten andel av inntekten som går til konsum i fattige Kina, og også for det offentlige, hvor man holder igjen på økt innsats til helse, pensjon og utdanning, selv om dette nå er under endring, i lys av ledelsen fokus på utviklingen av ”det harmoniske samfunn” der godene skal deles jevnere. Men at en omlegning mot økt innenlandsk konsum – både privat og offentlig – skal påtvinges via en svingende og kanskje altfor sterk yuan, er lite tilrådelig, i hvert fall sett med kinesiske øyne.

Men kanskje ikke med øynene til finansfolk på Wall Street, som ser forretningsmuligheter av uante dimensjoner åpne seg? USAs nye finansminister Hank Paulson var tidligere sjef i Goldman Sachs. Borger det for utidig press på kinesisk valutapolitikk? Neppe. Hank Paulson har trolig bedre innsikt i kinesiske forhold enn alle oss som sitter her til sammen – han har besøkt Midtens Rike mer enn 70 ganger. Med god innsikt i kinesiske forhold la oss håpe og tro at han har en bredere agenda enn valutakurs og kapitalbevegelser i sine samtaler med kineserne.

Tilbake til Norge. Vi har 70—80 ganger større overskudd på driftsbalansen pr. innbygger enn Kina har. Hvor rimelig er det at vi fritt skal kunne fortsett med det?

John Maynard Keynes mente at land med overskudd på handelsbalansen skulle ha tilsvarende press eller incentiv til å rette opp situasjonen som land med underskudd. Hva med negativ rente på fordringer akkumulert på utlandet? Undret Keynes. I så fall ville Oljefondet, snarere enn å skulle ha en forventet realavkastning på 4 %, hatt en på kanskje minus 1 %. Hvilket trolig hadde dempet tempoet i utvinningen av olje og gass, bidratt til høyere energipriser mer generelt, og kanskje også ført til mindre lager av uønske klimagasser i atmosfæren.

Snakkende om olje, et annet resonnement har slått meg. I 1962 gav myndigheter A. P. Møller enerett over mulige oljefunn på den danske delen av sokkelen. I troen på at det ikke var noe. Men trakk løftet tilbake da oljen piplet frem.² Kan verdenssamfunnet tenkes å anføre et tilsvarende resonnement for Norge? Hvor rimelig er det at et land med 4,5 millioner innbyggere skal ha eiendomsretten til hva som befinner seg på havbunnen, og under den, i et område som er 5—6 ganger så stort som det gravgrendte landet vi er så heldige å bo i? Hvordan vil vår dokumentasjon om sokkelen utover 200 mil bli vurdert av en faglig og vitenskapelig kommisjon nedsatt av FN?

² ”Den første oljeproduksjonen på dansk sokkel kom i gang på Dan-feltet i 1972. Etter hvert ville imidlertid myndighetene bort fra A. P. Møllers enevælde. I 1976 ble det inngått avtale om at A. P. Møller gradvis skulle levere tilbake sine konsesjonsområder.” For mer herom, se <http://huset.nopef.no/aktuelt.nsf/6b3d1374f4a9a4d9c125647a0043950d/85538f7c3a737869c1256835003534d8?OpenDocument>

På UD's hjemmeside svarer man at sammenlignet med andre land, blir ”... våre til sammen rundt 2 millioner kvadratkilometer kontinentalsokkel i nord nokså beskjedent.” Er ikke den vel drøy?³

”Geologiske data viser at de norske kravene er i samsvar med folkerettslige kriterier”. Skriver Øyvind engen og André Nilsen i en kronikk i Aftenposten 3. november 2005, og fortsetter slik: ”Norges posisjon gir imidlertid uttrykk for stormaktsambisjoner som ikke nødvendigvis står i forhold til vår begrensede handlingsevne som et lite land.”

Stormaktsambisjoner har også vår finansminister når hun til Dagens Næringsliv for en knapp uke siden uttaler følgende: ”Hvis vi får 3000 av verdens største selskaper til å støtte opp om målsetningene i Kyoto-avtalen, har vi vært med på å forandre verden. Vi kan utgjøre en forskjell. Vi vet at money talks. Og vi har pengene.”

III

Et tredje tema i skjæringsfeltet mellom økonomi og politikk som har med andre land å gjøre, er spørsmålet om en hensiktsmessig innvandringspolitikk. Hensiktsmessig for hvem? Det er blant spørsmålene som her reiser seg. For oss som alt bor i verdens beste land? Eller for dem som ønsker å gjøre det?

Martin Wolf i Financial Times – en avis jeg for øvrig ikke nok kan anbefale – kaller innvandring for den mest omstridte av alle de utfordringer rike land i dag står overfor. ”Decent people do not want to confront the issue, not only for fear of being labelled racist, but because, quite rightly, they do not want to poison relations with fellow citizens”, skrev han 29. september i fjor. For Martin Wolf blir en viktig konklusjon denne: At Storbritannia må insistere på at landets liberale verdier er universelle. En annen, at landet må ha en debatt om innvandring.⁴

³ Hele svaret går slik: ”Norge har en stor kontinentalsokkel sammenlignet med mange land. Men det er også en lang rekke land som har tildels betydelig større sokkel enn oss. Frankrike har over 10 millioner kvadratkilometer sokkel bare innenfor 200 nautiske mil, på grunn av sine oversjøiske besittelser. Australia, som la fram sin dokumentasjon for Kontinentalsokkelkommissjonen i 2004, mener å ha 3,4 millioner kvadratkilometer sokkel bare utenfor 200 nautiske mil. I et slikt perspektiv blir våre til sammen rundt 2 millioner kvadratkilometer kontinentalsokkel i nord nokså beskjedent.” Se <http://www.dep.no/ud/norsk/aktuelt/pressesenter/pressem/032081-390002/dok-bn.html>

⁴ Rent konkret foreslår Martin Wolf at følgende fem spørsmål settes på dagsorden:

- Hvis velferd teller?
- Kan innvandringen kontrolleres?
- Hva er de økonomiske konsekvensene?
- Spiller kulturelle virkninger noen rolle?
- Hva slags politikk bør Storbritannia ha på området?

Det nest siste – om kulturelle virkninger – er det mest eksplosive. Om dette skriver Martin Wolf at han tidligere ville ha vært helt for det mangfold som stor innvandring fører til. Men legger til at dette var basert på en mulig naiv antakelse, nemlig om ”... a shared commitment to core common values – to democracy, equality of men and women, a single secular legal system and freedom of expression – would unite all citizens.” Med avdekning av en mengde “nesten-terror-angrep” i England, svinner holdbarheten av denne antakelsen.

En ting synes klart – innvandring er ingen løsning på de utfordringer den kommende eldrebølgen i Norge skaper. I høyden et lite bidrag – større om vi legger oss på en mer kynisk linje der innvandring som er *godt for oss*, alene teller, snarere enn innvandring som er *godt for dem*. For eksempel tidsbegrenset innvandring der en del av lønnen holdes tilbake for utbetaling den dagen gjestarbeideren reiser hjem. Men vil vi ha et slikt samfunn? Og hva slags lojalitet til Norge og norske verdier kan vi påregne at innvandrere i så fall har?

IV

Det fjerde temaet jeg har grunnet over er fenomenet u-hjelp generelt, og norsk u-hjelp mer spesielt. Og her vil jeg gå noe grundigere til verks. Men la oss ta konklusjonen først. Den fanges godt opp i hva Bertrand Russel skrev i 1928 i *Sceptical Essays*: “It is undesirable to believe a proposition when there is no ground whatsoever for supposing it is true.” I vår sammenheng – det er lite ønskelig å holde fast på forestillingen om at massiv u-hjelp vil løse fattigdomsproblemene i u-land, når det er ingen grunn overhodet til å tro at så er tilfellet. Noe Peter T. Bauer innså for lenge siden – “to have money is the result of economic achievement, not its precondition,” – og som Verdensbanken og andre med brente fingere er i ferd med, på smertefullt vis, å ta innover seg.⁵

Bakgrunnen for u-hjelpen som kom i gang på slutten av 1950-tallet, var de positive erfaringene med Marshallhjelpen fra USA til Vest-Europa fra slutten av 1940-tallet.

Egentlig en ulykksalig tildragelse.

For det første fordi virkningene av Marshallhjelpen lett overvurderes. Kravene til friere handel som fulgte med pengene, bidro til en kraftig vekst i varebytte. Når overskudd mot noen land kunne avregnes mot underskudd med andre, dvs. en overgang fra bilateral til multilateral klarering, ble det fart i sakene. Indeksen på 100 for handel innen Europa i 1949 steg til 141 i 1950 og til 226 i 1956. Den spesialiseringen som friere varebytte førte til, var trolig viktigere for den økonomiske veksten enn selve kapitaltilførselen.

For det andre fordi den forestillingen fikk lov å feste seg at med mer penger kommer vekst. Man glemte å vektlegge at landene i Europa, selv etter den andre verdenskrigs slutt, var velorganiserte samfunn. Etablerte demokratier, klart definert eiendomsrett, ukorruperte domstoler, et velfungerende pengesystem, et hederlig byråkrati, og kunnskap og erfaring med hva en markedsøkonomi innebærer. Alt var på plass. Alt lå til rette for en økonomisk vekst. Som det ble ytterligere fart på ved Marshallhjelpen og dens krav om å legge forholdene bedre til rette for utnyttelse av det enkelte lands komparative fortrinn.

Marshallhjelpens suksess lar seg ikke gjenta. Fordi en sekk med dollar fikk fart på vest-europeiske lands økonomier tidlig på 1950-tallet, festet den oppfatning seg at en

⁵ Se Rodrik (2006) som er en meget velskrevet gjennomgang av Verdensbankens *Learning from Reform* (2005). I forordet til denne selvkritiske studien finner vi følgende: “The central message of this volume is that there is no unique universal set of rules (We) need to get away from formulae and the search for ‘best practices’...”

ny sekk med dollar i andre land til andre tider ville ha samme virkning. Slik er det ikke. Tallene viser at over perioden 1950—2001 vokste u-land som fikk lite bistand i samme tempo som dem som fikk mye bistand (Easterly 2006, s. 39).

Ikke dermed sagt at ikke bistand kan være et bidrag. Med et avgjørende sådan kan det aldri være. Mye av den hjelpen som i dag gis, er med på å sementere regimer og systemer vi ikke liker. Det er ingen sammenheng mellom hvor mye u-hjelp et land mottar pr. innbygger, og hvor korrumpert landet er. Noen studier finner at korrumperte land får *mer* bistand. Det er heller ingen sammenheng mellom hvor demokratisk et land er – i hvilken grad "Governments are instituted among men, deriving their just powers from the consent of the governed", som det heter i den amerikanske Uavhengighetserklæringen fra 1776 – og hvor mye u-hjelp landet mottar (Easterly 2006, s. 133).

"Noe må gjøres", sier Bob Geldorf, "enten det virker eller ikke". Og går inn for Big Plan for Africa. I innledningen til Jeffrey Sachs' *The End of Poverty* (2005), sier Bono: "It's up to us." Hvem tror disse tre at de er? "They still believe us to be the children that they must save" med sin "willingness to propose solutions on our behalf", som en advokat og journalist fra Kamerun skrev i *New York Times* i forbindelse med Live 8 konserten. "Tar du livsløgnen fra menneske så tar du lykken fra det med det samme". Hva om du tar ansvaret fra det?

Planleggingstilnærmingen, der man alltid trenger "dobbel så mye penger", er ikke det en overlevning fra fortiden hvis tid for lengst er forbi? Troen på planlegging er forlatt i Sentral- og Øst-Europa. Men beholdt i New York (FN) og Washington D.C. (IMF). Å tro at fattigdom i u-land er et problem nok penger kan løse "... reveals a remarkable naivité about the roots of poverty ... It takes breathtaking hubris to assert that this mess (Poverty in Africa) can be fixed for the tidy sum of 75 billion dollars" (Easterly 2007). Om så var tilfelle, burde vi ikke la Statens Oljefond ta regningen? Om vi virkelig trodde på Sachs og hans planleggere – jeg mener alvor – hvordan kan vi nordmenn unnlate å hjelpe hundrevis av millioner av afrikanere ut av sin fattigdom når pengene vi gir ikke har en dråpe av egen svette i seg, men kun er merprofitten av olje og gass hentet opp under havbunnen i Nordsjøen?

Men vi tror ikke på ham.

Heller ikke Verdensbanken synes lenger å tro at den rike mann kan planlegge den fattige ut av hans fattigdom. Rent politisk, brygger det opp til strid mellom FN og Verdensbanken? FN med sin gigantomane Millenium Project versus Verdensbankens nye ydmykhet. "*Learning from Reform*", skriver Dani Rodrik, "is an ode to humility. What we have learned, it says implicitly, is the folly of assuming that we know too much. We need to downplay grandiose claims, move cautiously, and concentrate our efforts where the payoffs seem the greatest" (Rodrik 2007, s. 982).

Norsk utviklingshjelp er moden for omlegning. De fattiges egne ønsker og behov kommer ikke frem. Planleggere med gode intensjoner, får vi tro, men uten midler og evne til å motivere noen til å sette planene ut i livet, har ikke levert varene på femti år – vedvarende økonomisk vekst. Men hvor lett er det å lære en gammel hest nye triks? Hvordan ser u-hjelpsbyråkratene på sakene?

God jobb hjemme i Norge, med mye reising til eksotiske land, betalt for av staten, i det godes hensikt, og med de beste intensjoner, skaper ikke det også en interessegruppe for opprettholdelse av status quo hva gjelder vår politikk overfor u-land? Er byråkratene i NORAD udelt begeistret for at Grameen Bank fikk Fredsprisen i fjor? Her er jo en helt annen modell for utvikling. Basert på konkurranse og markeder. I Grameen Bank *låner* man penger. Som skal *betales tilbake*. Det gjør noe med hvordan man *braker* dem. Som i neste omgang har betydning for *effekten*. Det kan bli økonomisk fremgang og vekst av slikt. Når markedet brukes som *feedback-mekanisme* og for *ansvarliggjøring* av den enkelte.

Tilsvarende automatisk og målbar feedback er mangelvare ved offentlige bistandsprogrammer. Som i sin natur vanskelig lar seg evaluere. Hvilket ufarliggjør jobben som byråkrat. Og som forsker.

Innledningsvis i dette innlegget siterte jeg Peter T. Bauer:

“I regard the extension of the range of choice, that is, an increase in the range of effective alternatives open to people, as the principal objective and criterion of economic development; and I judge a measure principally by its probable effects on the range of alternatives open to individuals.”

Mon tro om norsk u-hjelp skulle endre sin formålsparagraf i en slik retning? At hjelpen skal måles ut fra dens bidrag til å gi folk større valgmuligheter.

Litteratur:

Easterly, W. (2006), *The White Man's Burden. Why the West's efforts to aid the Rest have done so much ill and so little good*, Penguin, New York

Easterly, W. (2006), “The White Man's Burden”, *New York Review of Books*, January 11, 2007

Rodrik, D. (2006), “Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion? A Review of the World Bank's *Economic Growth in the 1990s: Learning for a Decade of Reform*, *Journal of Economic Literature*, ss. 973—987