

Norsk bistand: Reformert og revitalisert?

Regjeringen startet i fjor vår arbeidet med å reformere tilskuddsforvaltningen i norsk bistand. Oppgaven til den nedsatte prosjektgruppen var «å identifisere konkrete organisatoriske grep, mulige gjennomføringsmodeller og konsekvenser av en endring i organiseringen av bistandsforvaltning.» Ett og et halvt år senere kjenner vi resultatet. Alle poster under utviklingsministeren, med unntak av midler til Norfund, Norec (det tidligere Fredskorpset) og ambassadene, skal delegeres til Norad. Det inkluderer blant annet hele porteføljen til Verdensbanken og de regionale utviklingsbankene. Med dette forvalter Norad plutselig over halvparten av bistandsbudsjettet (om lag 20 milliarder kroner av knapt 40), uten at det betyr at Utenriksdepartementet (UD) står ribbet tilbake. Nåværende funksjoner knyttet til politikktutforming i Norad overføres dessuten til UD slik at det kun er om lag 10 stillinger netto som overføres til direktoratet.

Bistandsbudsjettet har blitt firedoblet siden målet om å bruke en prosent av BNI på feltet ble lansert for mer enn tjue år siden. Samtidig har innretningen endret seg kraftig. Den tradisjonelle stat-til-stat bistanden har krympet betydelig mens andelen som kanaliseres gjennom multilaterale organisasjoner og globale mekanismer har fått sterk vekst. Det er all grunn til å tro at de to utviklingstrekkene henger sammen og symptomatisk nok har endringen skjedd uten særlig debatt eller evaluering, og det til tross for at man angivelig har fått et økt fokus på resultater i bistanden.

Regjeringene til Erna Solberg har hatt som uttalt mål å konsentrere bistanden geografisk, tematisk og med hensyn til antall avtalepartnere. Etter seks år er det imidlertid kun når det gjelder det siste at man har lykket seg nevneverdig og igjen kan man lure på om ikke dette også har vært prioritert fordi det er enklere å sluse et fortsatt raskt voksende budsjett gjennom et mindre antall større og mer profesjonelle samarbeidspartnere uten at skandaler oppstår.

Målspredningen har i alle fall på papiret økt etter at Bærekraftsmålene med sine 17 hovedmål og 169 delmål ble «plattform» for Norges utviklingspolitikk. Regjeringen

fortsetter likevel sine forgjengeres misbruk av ordet prioritering ved å påstå at bistandsinnsatsen «konsentreres» om utdanning, humanitær bistand, helse, næringsutvikling og jobbskaping, samt klima, miljø og bærekraftig energi. Eller med andre ord: Alt mellom himmel og jord, som dessuten er like viktig alt sammen. I tillegg er arbeidet for menneskerettigheter, klima og miljø, kvinner, likestilling og anti-korrupsjon såkalte tverrgående hensyn i bistanden, noe som betyr at de i prinsippet skal tas hensyn til i alle aktiviteter. På toppen av det hele har det opplagt blitt mer fokus på norske interesser i bistanden, selv om dette fremstilles med vinn-vinn retorikk.

Lite tyder på at den foreslått reformen av bistandsforvaltningen vil fjerne målkonflikter eller føre til et mye kraftigere fokus på noen prioriterte land og felt, selv om den forhåpentligvis fører til at det blir mer bistandsfaglig input i beslutningsprosessen enn det hyppig roterende diplomater i UD kan bidra med. Det vil derfor fortsatt være nødvendig å ha et kritisk blikk på norsk bistand. Samtidig skal detaljene i bistandsreformen utmeisles og de organisatoriske endringene gå seg til. Forhåpentligvis er det derfor fremdeles rom for å dytte forvaltningen i en retning som gir bedre bistand.

Samfunnsøkonomen bidrar med dette temanummeret til den nødvendige debatten. Vi har bidragsytere fra både academia og forvaltning. Tematisk er det også stor bredde. Vi har kommentarer om agendasetting og bistand til Afrika. Spesifikke innsatser som regnskogbistanden, Olje for utvikling og Norfund diskuteres. Til sist ha vi både et innlegg om evaluering i lys av reformen av bistandsforvaltningen og et om private donasjoner som knytter an til spørsmål omkring resultatmåling og læring i den offisielle bistanden. Selv om det er umulig å dekke alle sider ved norsk bistand i et temanummer, håper vi likevel at disse bidragene kan gi debatten om hva vi driver med, hvorfor og hvordan, et lite kunnskapsløft.

Rune Jansen Hagen



NIKOLAI HEGERTUN
Senter for miljø og utvikling, UiO

Kunsten å gjøre alle til lags

Selv om det finnes et utall problemstillinger politikere kan velge å ta tak i gjennom den altende utviklingspolitikken, ender likevel enkelte temaer lenger opp på dagsorden enn andre. Innenfor statsvitenskapen finnes det en rekke teorier for hvordan dagsorden settes. Et slående fellestrekk ved de fleste av disse teoriene er at de verken er utledet fra – eller i særlig grad testet på – bistand- og utviklingspolitikken. På den annen side er dette kanskje ikke så rart, all den tid bistands- og utviklingspolitikken fortsatt er et unikt og paradoksalt politikkområde i stadig endring. I denne kommentaren ser jeg nærmere på noen av årsakene til at tre temaer har klatret på dagsorden de siste årene.

NOEN KJENNETEGN VED ET SÆREGENT POLITIKKOMRÅDE

Grunnleggende sett skiller tradisjonell bistandspolitikk seg fra øvrig politikk, inkludert utenrikspolitikk, ved at den (ideelt sett) skal ivareta fattige mennesker i fattige land. Politikken skal altså ikke styres av hensyn til den norske stat eller de skattebetalere som spytter inn til budsjettet. Videre er politikkkfeltet unikt i den forstand at den folkelige oppslutningen om bistand er skyhøy – og økende. Nesten ni av ti nordmenn er for bistand.¹ De samme undersøkelsene viser imidlertid at kunnskapen om politikken og tiliten til at den leder til gode resultater på sikt, er påfallende lav – og synkende. Støtten til bistand virker derfor skjør. Helsebarometeret for 2018 viste for eksempel at nesten fire av ti nordmenn vil tappe bistanden dersom helsevesenet

skulle trenge flere midler.² Med andre ord: selv om ting kan tyde på at bistanden fungerer bedre enn før, tror stadig færre på den, men de vil likevel ha mer av den.³

Et annet paradoks er at bistand ser ut til å fungerer best i land som trenger den minst.⁴ Typiske lavinntektsland og sårbare regioner som trenger bistanden mer enn den stadig større gruppen med mellominntektsland, har vanskelig for å dra like stor nytte av den (Riddell 2014). Folkelig oppslutning er heller ikke nødvendigvis knyttet til de kanaler som er mest effektive. For eksempel har nordmenn hatt en usedvanlig høy tillit til FN-systemet (Olsen 2014). Muligens har dette å gjøre med det velkjente argumentet om at FN også sikrer Norges primære interesser, nemlig

¹ <https://www.ssb.no/offentlig-sektor/artikler-og-publikasjoner/nesten-ni-av-ti-er-for-utviklingshjelp>

² <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/7lQBo4/fire-av-ti-vil-flytte-bistandsmidler-til-norsk-helsevesen>

³ <https://www.bistandsaktuelt.no/arkiv-kommentarer/2018/utsyn-troen-pa-bistand/>

⁴ <https://noradbloggen.no/2013/12/virker-bistand-noen-sporsmal-til-avklaring/>

en regelstyrt verden. Men evalueringer og forskning viser at det er langt fra sikkert at FN-organisasjoner trygger en regelstyrt verden, eller at de er spesielt effektive som bistandsleverandører.⁵

Bistand og utviklingspolitikk er også et politikkområde med ualminnelig høye mål og ambisjoner. Paradoksalt nok, sammenfallende med at den USA-ledede verdensorden som den moderne bistanden oppsto innenfor, knaker i fortøyningene, har verden – inkludert Norge – vedtatt en makeløs utviklingsagenda som strekker seg over 17 hovedmål og 169 delmål. Agenda 2030 omtaler sine egne bærekraftsmål som «supremely ambitious». Den ser for seg at verden i løpet av de neste ti årene blant mye annet skal bli et sted uten vold, fattigdom, sult og sykdom «hvor alt liv kan blomstre» og «hvor det er tilstrekkelig med trygg, rimelig og næringsrik mat» (FN 2015: 3-4). Målene «appears to be settled more in the sky above than on the ground beneath», som antropologen Raymond Apthorpes en gang skrev om bistandens vyer (Apthorpe 2013: 202).

Hva driver politikerne?

For utenforstående er det naturlig å spørre seg hva som driver politikernes behov for stadig nye og høyere ambisjoner innenfor utviklingspolitikken. Det er selvsagt mulig å tenke seg at en motivasjon for aktørene på feltet er knyttet til behovet for hele tiden å skape sin egen «etterspørsel». I en slik situasjon kan både svartmaling og et høyt ambisjonsnivå være lurt. Så selv om pilene for et bredt spekter av utviklingsparametre i mange år har pekt oppover, er det liten optimisme å spore blant aktører som jobber innenfor utviklingspolitikken (Eggen og Roland 2014). Det er forståelig nok, gitt de mål jeg nettopp har beskrevet. Andre forklaringer på utviklingspolitikken høye ambisjoner går blant annet på behovet for å skape entusiasme i befolkningen, samt de abstrakte målenes beleilige funksjon ved at suksess eller fiasko kan forklares av alt og ingenting (ibid). For uansett hva som ligger bak, er høye vyer lite forenelig med de økte krav til dokumentasjon og årsaksammenhenger som har kommet i kjølvannet av debatten om resultater og effektivitet. For eksempel er bistanden et av de områder der skepsisen mot høye «administrasjonskostnader» er et tilbakevendende tema i debatten. Dette er også paradoksalt, all den tid administrasjonskostnader ikke sier noe om den faktiske effekten av prosjekter. De samme grupper som krever reduserte administrasjonskostnader, krever gjerne rigid dokumentasjon og omfattende kontrollsystemer rundt bruken av midler.

⁵ <https://morgenbladet.no/ideer/2019/11/utenrikspolitikk-handler-om-valg-ikke-analyse>

Et annet slående trekk ved politikkområdet er at omtrent 90 prosent av Utenriksdepartementets budsjett går til bistand, og følgelig stadig mindre til «tradisjonell» utenrikspolitikk.⁶ De fleste av departementets ansatte jobber med andre ord med bistandsforvaltning. Men diplomatenes jobbinstruks pålegger dem å ivareta norske interesser. Siden 2004, da det meste av forvaltningen ble flyttet fra fagdirektoratet Norad over til UD, har dette betydd at diplomater tok over det som skulle vise seg å bli en stadig større pengesekk for utvikling.⁷ Denne pengesekken har vokst langt raskere enn den forvaltningsmessige kapasitet Norge besitter, noe som har gjort sitt til at Norges støtte til multilaterale organisasjoner og fond har økt betraktelig i senere år. Hele 56 prosent av all norsk bistand i 2018 gikk til multilaterale organisasjoner, mot 26 prosent i 2000 (Norad 2019).⁸ Langsiktig stat-til-stat bistand, der norske institusjoner og eksperter samarbeider med sine motparter i Sør, har blitt kraftig redusert som andel av budsjettet.⁹

I kjølvannet av nevnte Agenda 2030, har et annet utviklingstrekk de senere år vært fokuset på globale fellesgoder og erkjennelsen av at vi alle «sitter i samme båt». I tråd med denne reorienteringen av utviklingspolitikken, har refrenget i vestlige giverlands munn gått fra «mottakerorientering» til «vinn-vinn», eller sagt på en annen måte: de rike og fattige landenes interesser går nå hånd i hånd. Det er likevel langt fra sikkert at dette alltid er tilfellet. I alle fall ikke på kort sikt. Abstrahert opp i det meningsløse vil selvsagt alle mennesker og stater ha en interesse av å leve i en stabil verden der alle behov er dekket. Men behovene i flere av verdens mest sårbare og fattige land vil fortsatt kreve innsatser som ikke enkelt lar seg fremstille i en fortelling om norske egeninteresser. Også i mellominntektslandet Brasil har president Bolsonaro tydelig markert at Norge og Vestens interesser når det gjelder landets regnskog går på tvers at hans.¹⁰ Når den utviklingspolitiske diskurs beveger seg fra et moralsk imperativ for rike land i tråd med Paris-erklæringens fokus på «mottakerne» og til globale utviklingsutfordringer der selv søkkrike Norge blir fremstilt som et «utviklingsland», er det lett å bli

⁶ <https://www.nupi.no/Nyheter/KRONIKK-Budsjettknuten>

⁷ <https://www.vg.no/nyheter/meninger/i/xnb8X/en-kort-innfoering-i-norsk-bistand> <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2015-02-13-9>

⁸ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/norsk-bistand-i-fokus/id105807/>

⁹ <https://www.bistandsaktuelt.no/nyheter/2017/er-stat--til-stat--bistand-i-ferd-med-a-do-ut/>

¹⁰ <https://www.dagbladet.no/nyheter/brasil-er-som-en-jomfru-vesten-vil-voldta/71445789>

navlebeskuende, noe en fersk undersøkelse av den norske debatten bekrefter.¹¹

Til sist, selv om den ferske bistandsreformen har medført at fagdirektoratet Norad sin forvaltningsportefølje øker til omtrent 20 milliarder av et budsjett på 39,2 milliarder, vil nok ikke dette forhindre at norske interesser sniker seg inn. Utenriksministeren forvalter nemlig om lag en tredjedel av budsjettet og en rekke områder som er av strategisk interesse for Norge.¹² Gjennom reformen får også Utenriksdepartementet mer ansvar for de overordnede strategiske og politiske beslutningene. Klima- og miljødepartementet beholder sine omtrent tre milliarder til klima- og skogsatsingen. Denne form for «kompartimentalisering» er selvsagt bekvem for en koalisjonsregjering med stor spennvidde mellom partiene når det gjelder bistands- og utviklingspolitikk, men den kan også ses i sammenheng med det norske selvbildets kognitive dissonans hva gjelder vårt samlede bidrag til bærekraftig utvikling.¹³ Hvert år leverer nemlig UD en rapport over hvor «samstemt» norsk politikk er sett i lys av bærekraftsmålenes intensjon.¹⁴ Med andre ord: rapporten skal vurdere dilemmaer og drøfte om Norges øvrige politikk – utover bistand – styrker eller undergraver utviklingsmålene. I år var temaet klima og miljø, men likevel nevnte ikke regjeringen det innlysende dilemmaet knyttet til Norges rolle som eksportør av olje og gass. Som påpekt i en evaluering fra 2018, har Norge en sterk tendens til å håndtere dilemmaer i politikken sak for sak, ikke på en systematisk og proaktiv måte.¹⁵ Et uklart mandat for samstemthet, manglende institusjonalisering av samarbeid på tvers av departementene og en fortsatt volatil og stadig mer kompleks bistandspolitisk portefølje, medfører derfor usikkerhet knyttet til roller og ansvar.¹⁶

Kort oppsummert kan man si at bak den folkelige oppfatningen og oppslutningen om «bistand» eller «utviklingshjelp» skjuler det seg etter hvert et vidtspennende og mangslungent politikkområde med en rekke dilemmaer og problemstillinger de færreste nordmenn aner

¹¹ <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/parisdeclarationandaccraagendaforaction.htm> <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/sdg/id2505400/> <https://bistandsaktuelt.no/nyheter/2019/norsk-bistandsdebatt-handler-om-norge/>

¹² http://www.development-today.com/magazine/Frontpage/the_new_dynamics_in_oslo_3_parties_3_portfolios_3_ways_of_managing_aid

¹³ <https://www.civita.no/2019/08/30/splitt-og-hersk-i-norsk-utviklingspolitikk>

¹⁴ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-20192020/id2671222/sec3?q=#kap9>

¹⁵ <https://norad.no/evaluering/aktuelt/2018/svak-samstemt-politikk-for-utvikling/>

¹⁶ <https://norad.no/om-bistand/publikasjon/2019/evalueringssavdelings-arsrapport-20182019/>

rekkevidden av. Det blir heller ikke enklere av at man har glidende overganger mellom tradisjonell bistand, bredere utviklingspolitikk og såkalt samstemt politikk for utvikling. I dag handler utviklingsspørsmål om hvordan «all politikk» – ute og hjemme – støtter opp under de globale målene for utvikling.¹⁷ Dette utviklingstrekket reiser nye og viktige problemstillinger knyttet til agendasetting og hvordan politikk formes.

HVEM SETTER DAGSORDEN, OG HVORDAN?

I spenningen mellom fattige lands utfordringer knyttet til økonomisk, sosial og politisk utvikling, globale fellesgoder, norske interesser og en stadig mer ambisiøs utviklingspolitisk agenda, sier det seg selv at kun fantasien setter grenser for hvilke temaer eller problemstillinger som kan inkluderes som en del av norsk utviklingspolitikk.

Utviklingspolitikk ser i dag ut til å kunne inkludere alt fra forskningsprosjekter om nye energiformer, brønnboring i Sudan, vindmøller på Sotra eller assistanse til valgkomisjoner i fremmede land.¹⁸ Skal man kunne forske på politikken, er det derfor nyttig å klamre seg til noen velbrukte teoretiske modeller eller konsepter som hjelper oss å avgrense og forstå.

Som nevnt har noen av de mest populære teoriene innenfor agendasetting og politikkkutforming i all hovedsak fokusert på lands hjemlige politikk eller til dels på utenrikspolitiske forhold. Det er likevel interessante innsikter å hente for en analyse av utviklingspolitikken.

Forskningslitteraturen påpeker hvordan «depolitisering» (å isolere et tema som «teknisk» eller som «ekspertenes domene») innebærer betydelig makt. Derfor søker de dominerende grupper innenfor et politikkområde å minimere oppmerksomhet fra andre grupper og publikum. Som forskeren Paul Cairney har uttrykt det: «if anything, elections are relatively unimportant because the vast bulk of public policy is delivered routinely by organizations out of the eye line of elected officials» (Cairney 2012: xiv). I en moderne og spesialisert økonomi ser vi denne tendensen innenfor nær sagt alle politikkområder. Men det later til å være ekstra relevant i møte med utviklingspolitikken. De fleste nordmenn har tross alt noen erfaringer og meninger om skattepolitikk, helsepolitikk eller samferdsel. Og hvis

¹⁷ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-20192020/id2671222/>

¹⁸ <https://morgenbladet.no/ideer/2019/11/en-utviklingspolitikk-det-21-arhundre>

relevans under valgkamper er et kriterium, ser feltet ut til å være et av de minst «politiske».

Mangel på oppmerksomhet er også et resultat av et annet grunnleggende prinsipp i litteraturen om politisk agenda-setting. Dette handler om at mennesker har «begrenset rasjonalitet» (Simon 1955). Konseptet er i korte trekk et alternativ til modeller som baserer seg på antakelser om rasjonalitet og nyttemaksimering. I et hektisk byråkrati med en rekke hensyn og pressgrupper er beslutningstakere i stand til bare å følge med på noen få problemstillinger om gangen. Deres oppmerksomhet svekkes og skiftes i tråd med økt interaksjon, og man får sjelden tid eller informasjon nok til å vurdere alle alternativ. Heller ikke hvordan beslutninger vil spilles ut i ulike situasjoner. Beslutningstakere lider under kognitive og organisatoriske begrensninger som gjør at man som regel ender opp med valg som er tilfredsstillende, men ikke optimale (March og Simon 1993, Olsen 2001). Dette er særdeles relevant for den mangfoldige og grenseoverskridende utviklingspolitikken.

I kampen om beslutningstakernes begrensede oppmerksomhet er det viktig med gode og helst tallfestede indikatorer, gjerne knyttet til et enkelt «narrativ» som bygger på noen av de samme grunnleggende verdiene eller ideene som hos beslutningstakerne. Kriser eller sjokk gir ofte lobbyister en anledning til å fremme løsninger, så lenge de klarer å vinkle disse i tråd med den kriseforståelse som brer seg. I den komplekse utviklingspolitikken er trolig verdien av slike forenkling fortellinger spesielt høy. Som utviklingsforskeren Ben Ramalingam skriver: “Aid professionals are not encouraged to learn about the complexities of development.” Tvert imot er de forventet å presentere “clear-cut policy directive [...] represented as the missing piece in a puzzle” (Ramalingam 2013: 38-39). Når noen ideer og løsninger får forrang foran andre, vil de grupper som fremmet ideene gjerne etablere et slags «policy monopol» som først begynner å slå sprekker når ny kunnskap eller nye kriser begynner å så tvil om deres problemdefinisjoner. For eksempel kan det være at det norske bistandsprogrammet, Olje For Utvikling, vil komme under økende press hvis problemdefinisjonen går fra behovet for god oljeforvaltning for økonomisk vekst og velstand, til behovet for å stanse klimaendringene.

Videre har ethvert politikkområde som regel en rekke «veto-spillere» som man er nødt til å oppnå enighet med for å gjennomføre endring (Tsebelis 1995). Jo flere av disse, og jo større spenn det er i deres perspektiver, jo

vanskeligere blir det å gjennomføre endring. På den ene siden kan det hevdes at bistands- og utviklingspolitikken består av mange og ulike veto-spillere på grunn av kompleksiteten i den norske utviklingspolitiske porteføljen og dens evne til å koptere stadig nye sektorer (Tamnes 1997; Gulrajani 2014; OECD 2013; Tvedt 2009, 2017). På den annen side har politikkområdet tradisjonelt sett ikke vært et prestisjetungt politikkområde. Dette har medført at den ansvarlige minister ikke sitter med «veto-spillere» i regjeringskollegiet, men hovedsakelig møter disse på lavere nivå, blant embetsverk og i sivilsamfunnet, selv om mange av disse igjen har sine støttespillere i Stortinget. Lav politisk prestisje speiles ofte i mindre offentlig interesse, men det kan likevel gi rom for politikkeksperimentering ved at den politiske risiko for feil reduseres.

Men trolig viktigere enn noe annet er omstendighetene rundt de politiske ideene. Ifølge John Kingdon (2014) finnes det ikke helt nye ideer. Å jakte på en idées første utspring vil bare lede forskeren ut i et endeløst historisk jag. Ideer er, ifølge Kingdon, som molekyler i ursuppen som flyter rundt og binder seg til nye molekyler, og slik sett alltid bygger på tidligere ideer. Det viktigste er å vurdere om og når en eksisterende idé fra ursuppen av tenketanker og politiske miljøer kan koples på et problem som for en stakket stund har oppmerksomheten til politikkerne. I tillegg til at løsning og problem trenger å matche, må det politiske miljøet også være modent for endring. Hva som gjør et politisk miljøet modent for endring, er ifølge Kingdon faktorer som for eksempel bytte av politikere eller regjering eller endringer i den «nasjonale sinnsstemningen». Til sammen utgjør disse faktorene et midlertidig «policy vindu» hvor igjennom lobbyister og «policy entreprenører» kan forsøke å promotere sine narrativ og løsninger.

NORSK UTVIKLINGSPOLITIKK

I mitt doktorgradsarbeid ser jeg nærmere på tre ulike temaer som har fått dominere den utviklingspolitiske agendaen, i større eller mindre grad: utdanningssatsingen til Solberg-regjeringen, fremveksten av såkalt «sårbar starter» og regjeringens ferske og storstilte handlingsplan for bærekraftige matsystemer. Arbeidet er fortsatt pågående og de utvalgte observasjoner som presenteres må derfor anses som foreløpige funn. De peker likevel mot noen interessante mønstre, som alle er viktige å kunne si noe om politikktutformingens på feltet.

Utdanning: ingen krise, ingen løsning

Utdanningssatsingen til Solberg-regjeringen fra 2013 er et eksempel på hvordan det oppstår et forutsigbart og stort policy vindu når en regjering byttes ut. Satsingen på utdanning ser ut til å ha vokst frem hos opposisjonen til de rødgrønne i perioden frem mot 2013 – som et svar på flere behov. Utdanning ble et område de borgerlige kunne slå seg sammen med sivilsamfunnet om i sin kritikk av regjeringen for manglende ambisjoner. Utdanning ble dermed et samlingspunkt for en borgerlig side som måtte imøtegå kritikken om «borgerlig kaos». Det var et område som speilet Høyres hjemlige politikk og politiske eierskap, og det var også et område som få andre givere tok et «internasjonalt lederskap» på.

Det siste vitner også om at utdanning ikke nødvendigvis var ansett å være i krise, tvert imot indikerte rapporteringen opp mot tusenårsmålene at verden lå ganske bra an i å nå målsettingen til det internasjonale samfunnet. Mellom 2000 og 2016 falt antallet barn og unge utenfor skole fra 377,5 millioner til 263 millioner. Innrullering i grunnskolen på globalt nivå økte fra 83 prosent til 91 prosent i samme periode. I en over 500 sider lang rapport fra UNESCO i 2015 omtales utviklingen som “tremendous progress”, selv om det fortsatt var utfordringer knyttet til barn utenfor skole, ulikhet i tjenestetilbud og skolegang i konfliktområder (UNESCO 2015: 1). Med andre ord: selv om det ikke forelå en utbredt kriseforståelse eller at Norge plutselig satt på løsningen på «problemet», ble utdanning likevel valgt som hovedsatsing. Så selv om det er nok av problemer knyttet til utdanning for barn og unge i verden i dag, blant annet knyttet til lærerkapasitet, kvalitet i undervisning og finansiering av utdanning, så er dette noe som ble tydeligere i perioden etter 2013. Denne problemdefinisjonen sto blant annet Den globale utdanningskommisjonen for, som ble lansert i Oslo sommeren 2015.

Det er derfor tvilsomt at dette alene forklarer Norges voldsomme satsing, annonsert allerede i Nydalen-avtalen. Behovet for både å finne en utviklingspolitisk profil som passet den nye regjeringen og som ville gi dem et fotavtrykk slik Stoltenberg-regjeringen hadde hatt på global helse og klima, muligheter for internasjonal profilering, behov for enighet med politiske samarbeidspartnere, og ikke minst den utrettelige innsatsen av en policy-entreprenør i tidligere statsminister i Storbritannia, Gordon Brown, ser også ut til å ha spilt en viktig rolle.

En nasjonal krise

Når det gjelder regjeringens arbeid med sårbare stater, ser det ut til at dette langt på vei ble initiert av flyktningkrisen i 2015. I takt med at flyktninger og migranter tok seg oppover Europa, og Schengen-samarbeidet knelte under påkjenningen, vokste erkjennelsen av at problemene hos «mottakerne» i Sør kunne få store konsekvenser for hjemlig politikk. Kriseerkjennelsen i både Norge og Europa var stor. Bistands- og utviklingspolitiske temaer som sjelden hadde opptatt folk flest og heller ikke flyttet store velgergrupper, ble plutselig heftig diskutert. Ifølge Minda Holm (2017) ble prioriteringen av «sårbare stater» det tydeligste veivalget i regjeringens stortingsmelding «Veivalg for utenriks- og sikkerhetspolitikken» (Meld. St. 36, 2016-2017). Finansiering til stabilisering av sårbare stater økte kraftig og regjeringen kom opp med en ny strategi, «Strategisk rammeverk for norsk innsats i sårbare stater og regioner».

Men selv om kriseforståelsen var fersk hos mange, var ikke problemstillingene nye. For aktører på innsiden og utsiden av embetsverket som hadde jobbet med tematikken lenge, ble krisen et vindu for å få gjennom politikk de hadde tro på. I og med at krisen hadde en tydelig sikkerhetspolitisk dimensjon, var det imidlertid ikke de vanlige policy-entreprenørene på feltet (sivilsamfunnsgrupper og bistandsorganisasjoner) som grep sjansen. Det var i større grad spesialiserte forskere, byråkrater og politikere. For disse ble krisen en mulighet til å hente frem initiativer og policy som få måneder tidligere ikke hadde hatt samme appell. Krisen resulterte i en mulighet til å redefinere problemdefinisjonen. Som daværende Utenriksminister Børge Brende uttalte til fagbladet Bistandsaktuelt da det ble kjent at regjeringen i samme periode lanserte et bistandsprogram for bekjempelse av terror, ekstremisme og organisert kriminalitet: «Vi skal fortsette med å hjelpe folk ut av fattigdom, men det er nå et tilleggsmoment når vi gir bistand: at det også er en investering i vår egen sikkerhet».¹⁹

Mange veier til mat

Bistand til områder som landbruk og matsikkerhet har ligget på rundt 3-4 prosent av det totale bistandsbudsjettet de siste par tiårene. Foruten Bondevik-regjeringens «Handlingsplan for landbruksutvikling i utviklingspolitikken» fra 2004 og de rødgrønnes strategi «Matsikkerhet i et klimaperspektiv» fra slutten av 2012, har feltet slitt med å gjøre seg gjeldende på agendaen. Påfallende med de to nevnte policydokumentene er at de begge ble lansert rett før et valg som resulterte i en ny regjering. Følgelig fikk de begrenset politisk oppfølging. Både regjeringsskiftet

¹⁹ <https://www.bistandsaktuelt.no/nyheter/2015/bistand-og-terror/>

i 2013, en drastisk fallende oljepris og en flyktningkrise som gjorde store innhugg i bistandsbudsjettet, gjorde sitt til at den politiske interessen for tematikken var på et tilsynelatende bunnpunkt da de rødgrønnes strategi ebbet ut i 2015. Likevel, i 2019 lanserte Solberg-regjeringen sin nye handlingsplan for bærekraftige matsystemer i norsk utenriks- og utviklingspolitikk. Handlingsplanen er et samarbeidsprosjekt med intet mindre enn fem departementer og syv ministre. Hvordan kunne et tema med relativt svake interessegrupper, få appellerende «quick fixes», som stadig færre nordmenn har personlige erfaringer med (i motsetning til for eksempel utdanning og helse), klare å komme på dagsordenen?

Igen er det vanskelig å argumentere for at man plutselig fant en «løsning» på matusikkerheten i verden. Men både de politiske omstendighetene, policy-entreprenører og en problemdefinisjon i bevegelse ser ut til å ha spilt en rolle. Ansettelsen av tidligere utviklingsminister Hilde Frafjord Johnson som generalsekretær i KrF, og partiets veivalgsprosess, innebar at partiet gjenopptok en mer selvhevdende rolle i utviklingspolitikken. Etter fire år som konstruktiv samarbeidspartner begynte KrF å tilnærme seg en mulig ny samarbeidspartner i Senterpartiet. De fant etter hvert sammen i arbeidet med bistand og utviklingspolitikk på Stortinget. Gjennom både representantforslag og anmodningsvedtak instruerte KrF, med et flertall fra opposisjonen, regjeringen til å følge opp flere forslag. Blant annet en opptrappingsplan for klimasmart landbruk.

Men for å forklare regjeringens nyvunne engasjement, må man også se utover instruksjoner fra Stortinget. I kjølvannet av viktige perspektivendringer fra Agenda 2030 og Paris-avtalen, klarte en stadig bredere koalisjon av interessegrupper å kooptere både næringsliv, ernæring, klima og helse inn i en ny og bredere tenkning om matsikkerhet. Dette vekket interesse hos en politisk ledelse som ikke bare ønsket å respondere på signaler fra Stortinget, men som også tok saken i egne hender. Spesielt ser man at sivilsamfunnsorganisasjoner, ved å bevege seg fra rollen som kritiker over i en mer pragmatisk og konstruktiv rolle, klarte å alliere seg med utradisjonelle nettverk som f.eks. næringslivet og forskning. Det ga en større troverdighet og åpnet dører. Igen viser det seg at policy-entreprenører på innsiden av statsapparatet, i god dialog med interessegrupper på utsiden, skaper et momentum ved å strategisk kople sine ideer på den politiske ledelsens eget verdenssyn. Detaljkunnskap om hva en regjeringen trenger, når de trenger det og hvordan nye initiativ kan rammes

inn av deres eksisterende satsinger, later til å vært viktig for agendasettingen.

NOEN FORELØPIGE KONKLUSJONER

Selv om foreløpige funn og eksempler bare forteller en liten del av historien, er det mulig å se noen konturer av politikktutformingsmønstre.

For det første virker det som om eksempelet med utdanning bekrefter at endringer i det politiske miljøet er en viktig forutsetning for endring av dagsorden. Kanskje spesielt i et departement med relativt lydige generalister (i motsetning til enkelte andre fagdepartementer), er nye kostnader ofte ensbetydende med ny politikk. På den annen side virker det ikke som om Kingdons poeng om en match mellom problem og løsning har vært like betydningsfullt. Det kan muligens forklares med at «løsningen» i mange tilfeller for Norge kun handler om ulike former for finansiering, ikke tekniske løsninger. For eksempel var en viktig «løsning» i startfasen av Norges utdanningssatsing bare å øke finansieringen til allerede eksisterende kanaler for utdanning. Funn i mitt doktorgradsprosjekt tyder også på at «problemer» er enklere å definere i utviklingspolitikken enn i øvrig politikk. Å definere et problem i politikken handler ofte om å sammenligne en (problematisk) situasjon med en «norm», eller retttere sagt: en normal situasjon (Zittoun 2016). I dagens utviklingspolitikk blir imidlertid noen av verdens mest problematiske situasjoner sammenlignet med de langt på vei utopiske utviklingsmålene i Agenda 2030. Med andre ord: distansen mellom situasjon og norm er aldri lengre eller grellere enn i utviklingspolitikken. For et norsk publikum vil dessuten enhver beskrivelse av verdens mange lidelser uunngåelig bli stilt i et komparativt blikk mot vår egen velstand. Legger man til at de færreste nordmenn er i posisjon til å ettergå utviklingseksperterens definisjoner, forstår man at «problem-designerne» har gode kår.

Den politiske dynamikken rundt sårbare stater viser for det andre at kriser også kan skylle inn over et ellers så isolert politikkområde som bistand og utvikling. Krisen i 2015 sprengte rammene for bistandsdebatten og vekket oppmerksomheten til en rekke grupper utenfor politikkområdets tradisjonelle grenser. Det kan late til at de vanlige veto-spillerne på feltet, som til da hadde hatt en viss makt i form av idégrunnlag, problemdefinisjon og teknisk ekspertise, og som utøvde dette i de mer rutinemessige policy-vinduene som budsjett-høringer, debatter og partiprogramarbeid, ble stående på sidelinjen. Krisen ble en mulighet

for andre aktører til å revidere problemdefinisjonen og hente frem initiativ som hadde stått på hyllen, enten på grunn av manglende interesse eller legitimitet på grunn av at initiativene ikke passet rådende problemdefinisjon.

For det tredje viser eksempelet med matsikkerhet at temaer som tilsynelatende ser ut til å dorme i skyggenes dal, kan komme tilbake på agendaen. Selv om det fortsatt er usikkert i hvor stor grad Solberg-regjeringen kommer til å speile sin nye handlingsplan med budsjettøkninger, er årets økning på 100 millioner likevel en indikasjon. Spillet rundt matsikkerhet viser i større grad hvordan de tradisjonelle veto-spillerne i KrF og Senterpartiet og deres allierte blant sivilsamfunnsorganisasjoner, fikk tent en gnist gjennom Stortinget. Men tematikkens utvidede relevans som nye internasjonale normative rammeverk åpnet for og som dyktige policy-entreprenører klarte å kople til den sittende regjeringens kjernesaker, var også medvirkende.

Til sist, det er vanskelig å se for seg at utviklingspolitikken mange særtrekk vil forsvinne med det første. Politikkkfeltet synes å sveve litt over hjemlig politikk og samtidig høyt over nasjonal politikk i de land der politikken i hovedsak implementeres. I denne form for limbo-tilstand innenfor ekspertenes depolitiserte domene og bak moralske brannmurer, kan aktører fortsatt skape de mest utopiske scenarier. Uten en dypere forankring i verken hjemland eller partnerlands normale politiske dynamikk, vil trolig ikke vanlige politiske tyngdelover gjelde i like stor grad. Nye initiativ ser dermed ut til å kunne vokse frem uten at gamle må begravnes.

REFERANSER

- Apthorpe, R. (2013). Coda: With Alice in Aidland: A Seriously Satirical Allegory. I: *Adventures in Aidland*. (red) Mosse, D.
- Cairney, P. (2012): *Understanding Public Policy: Theories and Issues*. Palgrave Macmillan.

- Eggen, Ø. og Roland, K. (2014). *Western Aid at a Crossroads. The End of Paternalism*. Palgrave MacMillan.
- Forente Nasjoner (2015). *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*
- Gulrajani, N. (2014). Organising for Donor Effectiveness: An Analytical Framework for Improving Aid Effectiveness. *Development Policy Review*, 2014, 32 (1): 89-112.
- Holm, M. (2017). Å hoppe etter reflex: Brendes Veivalg. *Internasjonal Politikk*. Vol. 75 (3-4): 212-219.
- Kingdon, J. (2014): *Agendas, Alternatives, and Public Policies, Update Edition, with an Epilogue on Health Care*. Pearson New International Edition Paperback.
- March, J. og Simon, H. (1993). *Organizations*. Blackwell Business.
- OECD (2013). *OECD Development Co-operation Peer Review Norway*
- Olsen, J. (2001). Garbage Cans, New Institutionalism, and the Study of Politics. *American Political Science Review*. Vol. 95 (1): 191-198.
- Olsen, J. P. (2014). *Folkestyrets varige spenninger: Stortinget og den norske politiske selvforståelsen*. Universitetsforlaget.
- Ramalingam, B. (2013). *Aid on the Edge of Chaos*. Oxford University Press.
- Riddell, R. C. (2014): "Does Foreign Aid Really Work? Background Paper to the Australian Aid and International Development Workshop". Oxford Policy Management
- Simon, H. (1955). A Behavioral Model of Rational Choice. *The Quarterly Journal of Economics*, Volume 69 (1): 99-118,
- Tamnes, R. (1997). *Oljealder 1965-1995. Norsk Utenrikspolitisk Historie*. Universitetsforlaget.
- Tsebelis, George (1995): Decision making in political systems: Veto players in presidentialism, parliamentarism, multicameralism and multipartyism. *British Journal of Political Science* 25: 289-325.
- Tvedt, T. (2009). *Utviklingshjelp, utenrikspolitikk og makt*. Gyldendal Akademisk.
- Tvedt, T. (2017). *Det internasjonale gjennombruddet*. Dreyer Forlag.
- UNESCO (2015). *Education for All 2000-2015: achievements and challenges; EFA global monitoring report, 2015*.
- Utenriksdepartementet: Meld. St. 36 (2016-2017). *Veivalg i norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk*.
- Zittoun, P. (2016). The domestication of a «wild» problem: taming policy agenda setting. *Handbook of Public Policy Agenda Setting*. Edward Elgar Publishing: 273-294.



STATSØKONOMISK FORENING

Ønsker du faglig påfyll i et hyggelig miljø?

Sett av en formiddag noen ganger i året til møter i **Statsøkonomisk Forening**. Foreningen har røtter tilbake til 1883 og er i dag et forum for foredrag og diskusjon om samfunnsøkonomiske spørsmål med tilhørende sosialt samvær. Foreningen arrangerer åtte medlemsmøter i året i Oslo – det siste i Norges Bank med sentralbanksjefen som hovedtaler.

Foreningen er åpen for alle interesserte. Dagens medlemmer kommer fra akademia, næringsliv og offentlig forvaltning. Vi er vel 100 medlemmer og ønsker oss flere. Medlemskontingenten er p.t. kr 350,- per år. Medlemskap ordnes ved å ta kontakt med Foreningens kasserer Lisa Blom (e-post: anna.el.blom@gmail.com, tlf. 901 21 666).

Nærmere opplysninger om Statsøkonomisk Forening finnes på Foreningens hjemmeside – www.statsokonomiskforening.no.

PROFESSOR WILHELM KEILHAUS MINNEFOND

Professor Wilhelm Keilhaus Minnefond ble opprettet i 1955 som en gave fra skipsreder Leif Høegh til Statsøkonomisk Forening. Fondets formål er å støtte økonomisk forskning og publisering av økonomiske avhandlinger. Fondet er et siste utveis fond – altså at andre finansieringskilder må ha vært prøvd først. Doktorgradsstudenter i slutfasen av studiet vil bli prioritert.

Søknader sendes Professor Wilhelm Keilhaus Minnefond c/o Høegh Autoliners v/Karin Jahren, Postboks 4, 0210 Skøyen (e-post: karin.jahren@hoegh.no).

Nærmere opplysninger om Professor Wilhelm Keilhaus Minnefond finnes på hjemmesiden til Statsøkonomisk forening – www.statsokonomiskforening.no.

VÅRENS MØTER

Foreningens møter holdes mandager kl. 12 på Hotell Scandic i Parkveien 68. Det serveres kaffe og rundstykker mv. fra kl.1100.

13. januar: DN-journalist Kjetil Wiedswang: «Brexit, virkninger for UK, EU og Norge.»

24. februar: Professor Arne Jon Isachsen: «Hva skjer i Kina?»

23. mars: Professor Jan Fagerberg: «Innovasjon, innovasjonspolitik og det grønne skiftet.»

27. april: Statssekretær i Finansdept., Marianne Groth: «Regjeringens Perspektivmelding.»



KNUT THONSTAD
Norad

Fragmentert bistand svekker økonomisk utvikling i Afrika¹

Afrika sør for Sahara har høy befolkningsvekst, lav BNP- og sysselsettingsvekst, vedvarende fattigdom og økende gjeld. Bistanden er preget av sektortenkning med for liten anerkjennelse av at vekst i BNP og sysselsetting er helt avgjørende for framgang også i prioriterte sektorer. Bistand i form av budsjettstøtte etter forrige gjeldskrise styrket finansdepartementene slik at ressurser ble brukt mer effektivt. Internasjonal innsats er siden vridd i retning av globale tematiske fond og prosjektbistand. Dette gir ny fragmentering og undergraver nasjonal styring. Det bør fokuseres sterkere på økonomisk vekst. Familieplanlegging og mer næringsvennlig kreditt- og kraftpolitikk må høyere på agendaen for bærekraftig utvikling.

INNLEDNING

Afrika sør for Sahara står overfor store utfordringer. Av verdens 28 fattigste land befinner 27 seg her. Mange land er oppdelt etter etniske og språklige skillelinjer med svakt nasjonalt fellesskap. Det er omfattende korrupsjon. Lavt inntektsnivå og undersysselsetting øker risikoen for opprør og kupp. BNP- og sysselsettingsvekst er sentralt for å sikre utvikling og unngå uro, men vekst behandles ofte bare som ett av mange utviklingstemaer.

Bistandsressurser bidrar i gjennomsnitt til økonomisk vekst og sosial utvikling (Addison mfl., 2017). Denne kommentaren ser på forhold ved internasjonal bistand

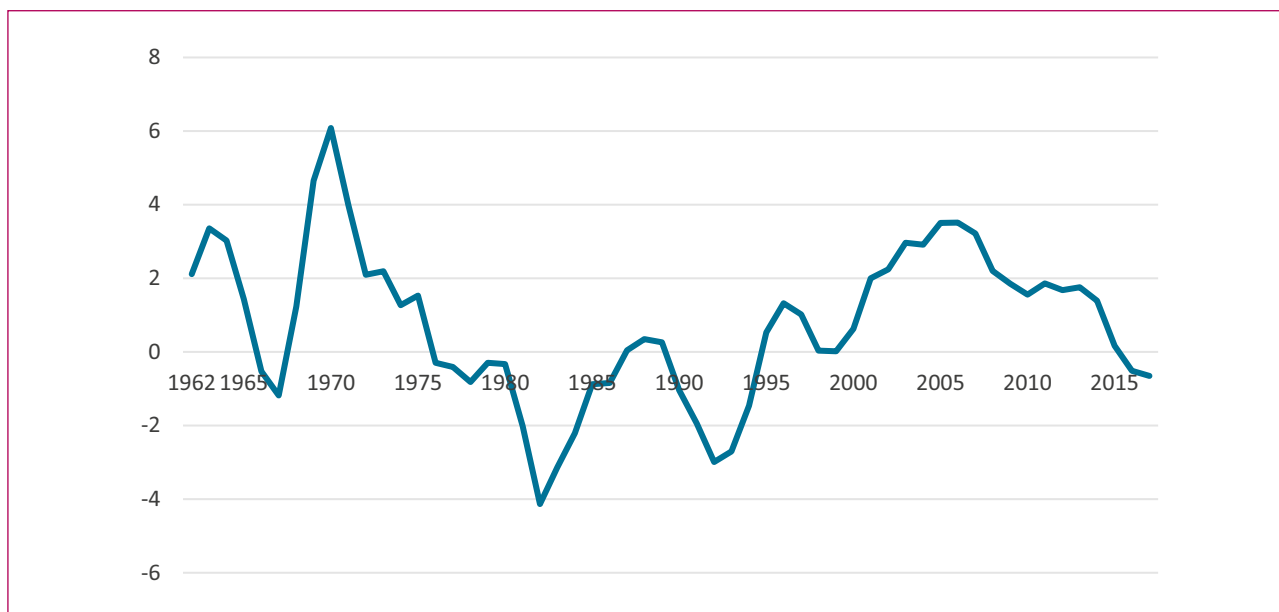
¹ Forfatteren leder Norads seksjon for utviklingsstrategi og økonomisk styresett. Kommentaren representerer egne synspunkter. Jeg takker for gode kommentarer fra Lars Loe og Hans Peter Melby.

som kan svekke dens bidrag til vekst og gi andre utilsiktede konsekvenser.

ØKONOMISK UTVIKLING

Antall ekstremt fattige i verden falt med over 1 milliard fra 1990 til 2015, mye som følge av utviklingen i Kina. Antall ekstremt fattige i Afrika sør for Sahara økte med 100 millioner på 1990-tallet, og har siden vært rundt 400 millioner. Antallet kan lett øke med ytterligere 100 millioner fram til 2030. I 1990 levde 15 prosent av verdens ekstremt fattige i regionen, i 2030 kan det bli 9 av 10 ifølge analyser fra Verdensbanken.

Regionen hadde relativt god økonomisk utvikling de første tiårene etter 1960, mens 1980- og 1990-tallet ble tapte tiår med fall i BNP per innbygger (Figur 1). En lite



Figur 1: Årlig prosentvis vekst i BNP per innbygger i Afrika sør for Sahara 1962-2017 – tre års glidende gjennomsnitt

Kilde: World Development Indicators 21. november 2019

vellykket politikk for importsubstitusjon samt sviktende bytteforhold og opplåning endte med gjeldskrise og kraftig innstramming.

Fra 2000 var det ny oppgang og det ble snakket om «Africa rising». Men oppgangen reflekterte først og fremst økt etterspørsel etter råvarer, bedre bytteforhold og ekspansiv politikk, delvis finansiert ved gjeldslette og ny gjeld. I 2000 var industriens andel av verdiskapingen 13 prosent, nå er den 10 prosent.

I 2015, samme år som bærekraftsmålene (SDG) for 2030 ble vedtatt, startet et nytt fall i BNP per innbygger. Nå ventes årlig vekst i BNP per innbygger på rundt 1 prosent framover. Utviklingen er spesielt svak i Nigeria, Sør-Afrika og Angola. I noen lavinntektsland er vekstratene relativt høye.

NY GJELDSKRISE?

Gjeldslette bidro til å redusere mediangjelden i lavinntektsland fra nær 100 prosent av BNP på tidlig 2000-tall til 33 prosent i 2013. Gjelden økte så til 47 prosent av BNP i 2017. Dette reflekterer lavere råvarepriser og økte offentlige utgifter. Gjelden kan være høyere enn anslått på grunn skjult gjeld og forpliktelser knyttet til offentlig-privat samarbeid (OPS). Tidligere var mye av gjelden til vestlige stater og internasjonale utviklingsbanker. Nå er mye av gjelden

obligasjonsgjeld i internasjonal valuta eid av private, eller gjeld til Kina. Renten er høyere, og en gjeldskrise kan bli mer krevende å håndtere.

Antall lavinntektsland i «debt distress» eller høy risiko for dette, er mer enn doblet fra 2013 til 2019. Av 38 i land i gruppen med lavest inntektsnivå i Afrika sør for Sahara var 6 i debt distress, og 12 hadde høy risiko, ved utgangen av mai 2019.

Gjeldsbetjeningen i lavinntektslandene er økt fra 7 prosent av offentlige inntekter i 2010 til 12 prosent i 2017. Gjelden kan vokse saktere framover fordi det nå føres en strammere finanspolitikk. Men dette bremser også den økonomiske veksten. Høy befolkningsvekst bidrar til lav vekst i BNP per innbygger.

HØY BEFOLKNINGSVEKST

I 1950 var befolkningen i Afrika sør for Sahara 179 millioner, kvinner fikk i gjennomsnitt 6,6 barn, og befolkningen økte med 2 prosent (knappt 4 millioner) årlig. Siden er befolkningen seksdoblet til godt over 1 milliard. Til sammenlikning: om Kina hadde hatt tilsvarende vekstrate siden 1950 ville det vært 2 milliarder flere kinesere enn det er i dag. Kvinner får i gjennomsnitt fem barn. Sakte nedgang i barnetall kombinert med raskt fall i dødelighet bidrar til at befolkningen nå vokser med 2,7 prosent (28

millioner) årlig. I FNs framskrivninger øker befolkningen til 1,4 milliarder i 2030, 2,1 milliarder i 2050 og 3,7 milliarder i 2100.

Kontrasten til vellykkete land i Asia er slående. I 1960 fikk kvinner i Sør-Korea seks barn og befolkningsveksten var 3 prosent. Det var høy arbeidsløshet. I 1961 begynte landet familieplanlegging. Ambisjonen var først å redusere befolkningsveksten til 2 prosent på ti år. Det ble derfor et nasjonalt mål å øke andelen av familier som brukte prevensjon fra 5 til 45 prosent. Prevensjon ble gratis og en prioriterte landsbygda med personell på helsestasjoner. Dette ble støttet av propaganda for å endre holdninger. Senere fulgte økonomiske insentiver. Andre land kopierte Korea-modellen. Familieplanlegging, utdanning for kvinner og økonomisk vekst ga rask nedgang i barnetall i mange land i Asia.

De asiatiske erfaringene viser at en vellykket befolkningspolitikk er viktig for utvikling. Det øker BNP per innbygger direkte ved å redusere andel forsørgede i forhold til yrkesaktive. Det bedrer mødre- og barnehelse, reduserer dødelighet, gir bedre ernæring og reduserer kortvoksthet, som henger sammen med kognitiv svekkelse. I Afrika sør for Sahara er fortsatt en tredel av barna kortvokste.

Færre og bedre ernærte barn øker muligheten for god utdanning. Mindre ungdomskull øker sjansen for at unge får jobb. Nedgang i barnetall er også viktig for økt privat sparing, og lavere befolkningsvekst gjør at et lands ressursinntekter deles på færre.

Fram til 1990-tallet var familieplanlegging et viktig utviklingspolitisk virkemiddel. FNs befolkningskonferanse i Kairo i 1994 ble et vendepunkt. Befolkningsveksten var falt i Asia og Latin-Amerika. Bruk av tvang i forbindelse med familieplanlegging i Kina og India hadde svekket dens omdømme. Dette bidro til å skyve befolkningsutfordringen i bakgrunnen.

Konferansen understreket at det var kvinnens og familien rett å bestemme tallet på barn og at myndigheter ikke skulle ha måltall for prevensjonsbruk. Mens det var bra at en fikk stoppet overgrep, falt familieplanlegging ut av den utviklingspolitiske analysen og debatten. Støtte til familieplanlegging ble i stedet sett som en del av arbeidet for likestilling og menneskerettigheter.

Høy befolkningstetthet og lite jord bidro trolig til å utløse folkemordet i Rwanda. Høy befolkningsvekst og etnisk

rivalisering forsterker kampen om jord i Etiopia, der 2,9 millioner mennesker flyktet fra konflikt i 2018 - høyest i verden foran DR Congo og Syria. Trass i høy økonomisk vekst er det økende vanskeligheter med ungdomssysselsetting. Dette bidrar også til høyt konfliktnivå. Befolkningen i Etiopia økte fra 66 millioner i 2000 til 109 millioner i 2018 – 43 millioner på 18 år.

Etiopia og Rwanda prioriterer nå familieplanlegging og har satt nasjonale mål for prevensjonsbruk. De daværende statsministrene i de to landene skrev i 2012 en felles artikkel - *Making family planning a national development priority* i *The Lancet* (Habumuremyi & Zenawi, 2012). Landene har nå raskere nedgang i antall barn per kvinne enn resten av Afrika. I Etiopia har tallet falt fra 7 til 4 i løpet av 20 år.

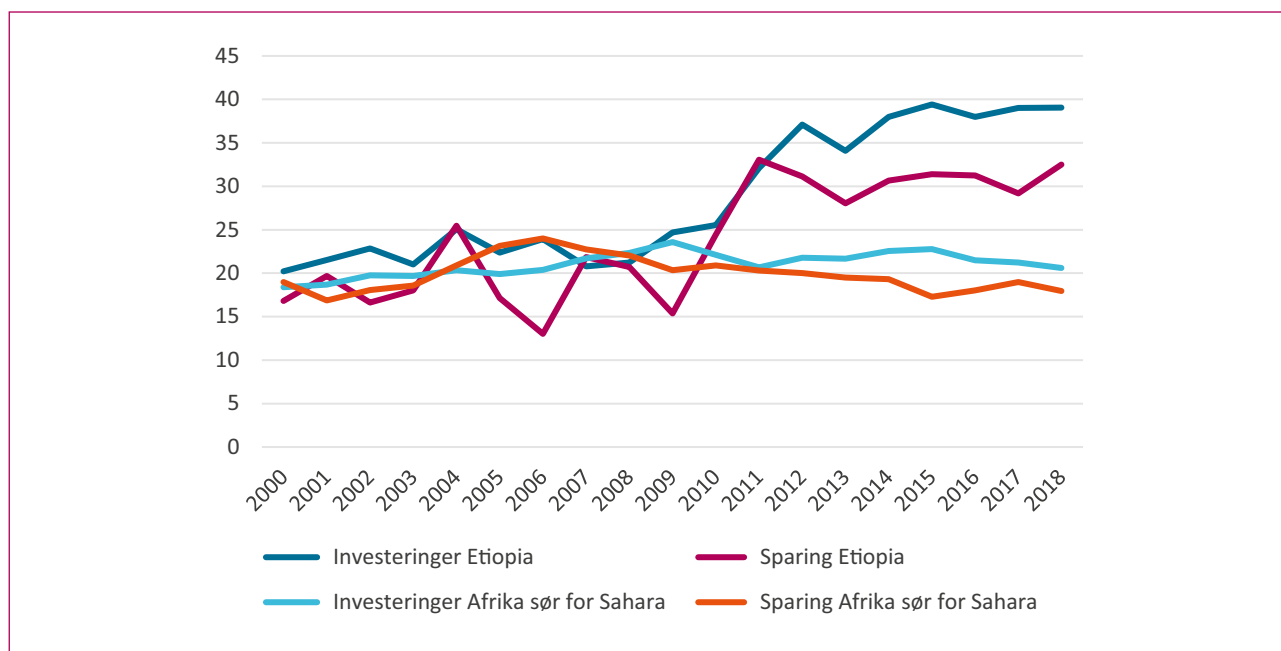
Befolkningsveksten i Afrika sør for Sahara er både en årsak til og en konsekvens av fattigdom. Den gjør klimaendringer vanskeligere å håndtere. Spørsmålet har lenge hatt for liten oppmerksomhet, men utviklingsbanker og FN har de siste årene på ny satt befolkningsvekst på dagsorden. Bekymring har til nå ofte blitt etterfulgt av en håpefull formulering om at mange unge kan bli mange hender og hoder i arbeid. Verdensbankrapporten «*Accelerating Poverty Reduction in Afrika*» (Beegle & Christiaensen, 2019) representere et stemningsskifte ved å foreslå mer familieplanlegging som et viktig og kostnadseffektivt tiltak for å redusere fattigdom.

Befolkningen i yrkesaktiv alder i Afrika sør for Sahara vokser årlig med 12-14 millioner. Afrikabanken anslår at bare 2-3 millioner av disse får seg jobb. 60 prosent av befolkningen bor på landsbygda, der stadig flere må dele på jorda. Flertallet i byene er bedre utdannet enn før, men i uformell sektor, undersysselsatt og lette å mobilisere til opprør.

LITE VEKT PÅ INDUSTRIALISERING OG SYSSELSETTING

Verdensbanken fordeler betydelige bistandsmidler og bidrar gjennomgående til prosjekter av høy kvalitet. Det er politikkrådene og betingelsene de stiller som kan være problematiske. Raske og store reformer har ofte bidratt til en dominoeffekt på samlet etterspørsel og dermed satt et lands økonomi mye tilbake.

Industrialiseringsstrategien med importsubstitusjon som var utbredt i Afrika og Latin-Amerika fram til 1980-tallet, var sjelden vellykket og ble erstattet av «Washington consensus»: Innstramming, privatisering, deregulering



Figur 2: Investering og sparing som prosent av BNP. Etiopia og Afrika sør for Sahara

Kilde: IMF World Economic Outlook Database, October 2019

og «getting the prices right». Markedspriser skulle legges til grunn for beslutninger. Verdensbanken og IMF er mer moderate nå, men fortsatt stilles slike krav.

Denne tilnærmingen kan være fornuftig om en har høy utnyttelse av samfunnets ressurser, velfungerende markeder og lite eksterne effekter. Det er ikke tilfelle i Afrika. Med omfattende undersysselsetting er alternativverdien av arbeidskraft nær null. Hvis en også tar hensyn til at et stort antall ungdom uten ordentlig jobb gir risiko for sosial uro og borgerkrig, er alternativverdien trolig negativ. Det er sannsynligvis også betydelige positive eksterne effekter ved investeringer i maskiner og utstyr, slik klassikeren «*Equipment Investment and Economic Growth*» (De Long & Summers, 1991) viste.

I tidsskriftsartikler og arbeidsnotater fra ansatte i IMF og Verdensbanken ser en ofte en annen vurdering enn den offisielle, mer liberalistiske holdningen i disse institusjonene. Disse trekker på erfaringene fra Øst-Asia, se for eksempel (Cherif & Hasanov, 2019). Det blir pekt på at politikken som landene der førte var bedre til å fremme økonomisk vekst enn den som de internasjonale institusjonene anbefalte.

Økonomier i Øst-Asia la på ulike tidspunkt om til arbeidsintensiv industri-eksport. De var dermed ikke lengre

begrenset av hjemmemarkedet, men kunne utnytte stor-driftsfordeler og måtte konkurrere. De dro fordel av felles språk og lang historie som nasjonalstater, og hadde gjennomført jordreformer som skapte familiebruk og små inntektsforskjeller.

De vellykkete landene i Øst-Asia tok hensyn til at investeringer ikke bare gir kapitalavkastning for investor. De øker også BNP gjennom økt sysselsetting, flytting av arbeidskraft fra lavproduktivt landbruk til tjenester og industri, og teknologispredning. Landene økte sparingen ved å rasjonere kreditt til husholdningene mens de subsidierte kreditten til landbruk og eksportindustri med høy samfunnsmessig lønnsomhet. Staten har vært tilrettelegger, ofte omtalt som «Developmental State».

Det er omdiskutert i hvilken grad Afrika sør for Sahara kan følge i Øst-Asias fotspor. Landene er ofte etnisk og språklig oppdelt. Inntektsforskjellene er ofte store. Flere land mangler tilgang til havet. Det kan også være mer krevende å industrialisere i dag, med økt betydning av internasjonale verdikjeder, større krav til logistikk, robotisering og høyere kompetansekrav til arbeidsstokken. Politikken har i for liten grad tatt opp disse utfordringene eller fremmet industrialisering.

Etiopia har hatt Sør-Korea og Taiwan (Kina) etter 1960 og Kina etter 1978 som forbilder og var Afrikas raskest voksende økonomi de siste 15 år med rundt 10 prosent årlig vekst. Sparing og investering i Etiopia er økt til øst-asiatiske nivåer, skyhøyt over resten av Afrika sør for Sahara (Figur 2).

Redusert fruktbarhet, økt inntektsnivå, og flere bankfilialer (fra 600 til 5000 på ti år) har bidratt. Det er mulig å spare, men vanskelig å låne (som Postsparebanken i Norge etter krigen). I 2018 hadde husholdningene bare 6 prosent av kreditten gitt av kommersielle banker.

Etiopia mangler tilgang til havet, har anstrengt utenriksøkonomi og en vanskelig politisk situasjon. Det er behov for å vri investeringene mer i privat retning. Verdensbanken ga Etiopia 1,2 milliarder amerikanske dollar (USD) i budsjettstøtte høsten 2018. I pakken lå betydelig delprivatisering av statsforetak, bruk av OPS og finansmarkedsliberalisering. På en pressekonferanse i november 2018 sa en representant for banken at Etiopia nå ville bevege seg vekk fra «Developmental State».

Sør-Korea og Taiwan holdt utenlandske banker ute av kredittmarkedet fram til rundt 1990, da BNP per innbygger var rundt 15 ganger høyere enn i dagens Etiopia. Utenlandsk innpass, med påfølgende press om utlån til aktører med høyest betalingsvillighet, ville ha gjort det vanskeligere å fortsette kredittpolitikken for høy sparing og vekst.

En åpning av finanssektoren i Etiopia etter mønster fra resten av Afrika, kan redusere sparingen og øke importen av forbruksvarer. Det økonomiske rommet for import av teknologi og investeringsvarer vil reduseres, med svekket økonomiske vekst som resultat.

Finansiell inkludering – å skaffe fattige tilgang til banktjenester - er et prioritert utviklingsmål. Det skjer nå i rivende fart i mange land gjennom digitale løsninger. Mens inkludering i Øst-Asia og Etiopia ga tilgang til betalingstjenester og organisert sparing, gir det i mange land i Afrika mulighet til å låne uten sikkerhet. I Sør-Afrika har 7,8 millioner slike lån, med renter opptil 225 prosent (Differential Capital, 2019). Det er fattige, «finansielle analfabeter» som er typiske kunder, kun 10 prosent av kundene har annen gjeld med sikkerhet. To tredeler av kundene betaler mer enn en firedel av inntekt for å betjene lånene. 40 prosent av lånene er i mislighold. Høye renter og aggressiv innkreving

gjør at bransjen er svært lønnsom trass dette. Det rapporteres om raskt vekst i tilsvarende kreditt i flere land.

Bistand kan ikke kompensere for manglende sparing. Investeringer fra utlandet til Afrika sør for Sahara er også skuffende lave. Vesten søker å øke slike investeringer gjennom å subsidiere med bistandsmidler. Ord som innovativ, katalytisk og transformerende er mye brukt. Det internasjonale bistandssamfunnet har snakket om «from billions to trillions». En rapport fra Overseas Development Institute (ODI) (Attridge & Engen, 2019) fant imidlertid at hver USD i bistand til formålet bare utløste 75 cent privat finansiering (37 cent i lavinntektsland). Rapporten omtaler dette som «billions to billions». Noe av forklaringen på dette ligger i kraftpolitikken.

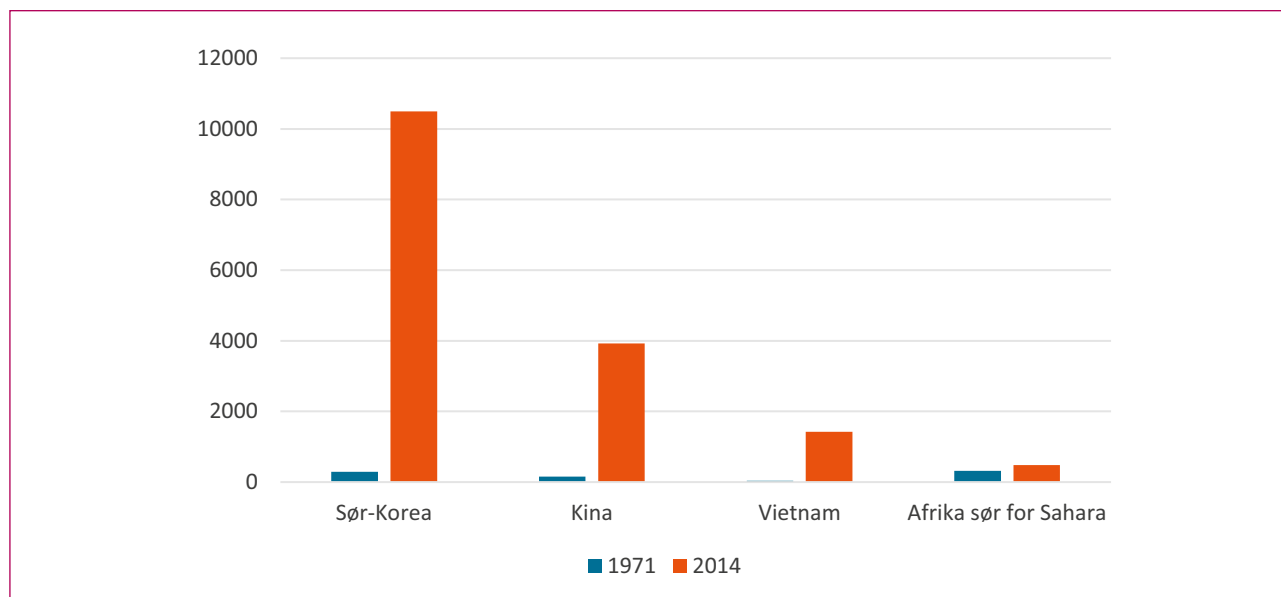
BISTAND OG KRAFTPOLITIKK

Kraftpolitikken er et viktig hinder for økonomisk utvikling i Afrika sør for Sahara. Den bidrar til dårlige statsfinanser, strømmangel og dårlig forsyningssikkerhet for næringslivet. Nest etter finansiering, oppgir bedriftene mangel på strøm som største hinder for virksomheten, foran korrupsjon.

I Verdensbankens bedriftsundersøkelser klager 76 prosent over strømavbrudd, med 8,3 avbrudd i måneden, hvert med gjennomsnittlig varighet på 6,4 timer. Bedriftene som rapporterer om strømavbrudd sier dette reduserer årlig salg med 7,8 prosent. Bedrifter i Kina og Vietnam rapporterer bare om henholdsvis 0,1 og 0,2 avbrudd per måned.

Mangelen på stabil strøm har ikke bare effekt på produksjonen i den enkelte bedrift, men har en kaskadeeffekt gjennom leverandørkjeden. På toppen av andre problemer reduserer strømmangelen bedriftenes overskudd og dermed evne og vilje til å investere. Det gjelder både lokalt og internasjonalt næringsliv. En del av investeringene må også brukes på generatorer. Over halvparten av bedriftene har egne diesellaggregater. Slik strøm koster tre ganger mer enn vannkraft. Det viser at bedriftene har høy betalingsvillighet for stabil strøm.

En viktig årsak til manglende forsyningssikkerhet er at en knytter nye kunder til nettet selv om det er mangel på strøm og prisen er mye lavere enn det som gir markedslukevekt. Dette gir rasjonering. Lave strømpriser gir dessuten svak økonomi i kraftselskapene og dermed dårlig vedlikehold og ytterligere strømavbrudd. Dette reduserer



Figur 3: Elektrisitetsforbruk (kWh) per innbygger

Kilde: World Development Indicators 22. november 2019

kundenes vilje til å betale strømregningen, som igjen svekker sektoren.

Kraftpolitikken reduserer skatteinngangen fra næringslivet og befolkningen og rammer offentlige finanser. I tillegg bidrar underskuddene i de statseide kraftforetakene til gjeldsproblemene i regionen. En studie publisert av Verdensbanken (Trimble mfl., 2016) viste at i 2014 krevde full kostnadsdekning i kraftsektoren i Sør-Afrika en strømpris på 11 US cent per kWh. Gjennomsnittsprisen var 6 US cent. Samlet årlig forskjell var 11 milliarder USD, hele 3,4 prosent av BNP. I resten av Afrika sør for Sahara, hvor færre er tilknyttet nettet, er underskuddene i kraftsektoren rundt 1 prosent av BNP. Dersom disse landene skulle greie å knytte til en stor andel av husholdningene med nåværende strømpriser, ville det gi årlige underskudd på flere prosent av BNP.

Hovedforskjellen i kraftpolitikk mellom Afrika sør for Sahara og land i Øst-Asia (og Norge da vi var fattige) er viljen til å prioritere stabil strøm til næringsvirksomhet og industrialisering. Dette bidro til høy sysselsettingsvekst og inntektsøkning. Dette økte skatteinntektene, finansierte vekst i kraftproduksjonen og tillot rask tilknytting av husholdninger, som fikk strøm til priser de med økende inntektsnivå kunne bære. I Sør-Korea vokste kraftproduksjonen med 12 prosent årlig i perioden 1970-2000, Vietnam så samme vekstrate i perioden 1990-2013. I Sør-Korea,

Kina og Vietnam var kraftforbruk per innbygger 30 ganger høyere i 2014 enn i 1971, i Afrika sør for Sahara var det en halv gang høyere (Figur 3).

SDG-målene for kraftsektoren fokuserer på tilgang for alle husholdninger innen 2030, og at strømmen skal være til «overkommelige priser». Bistand, blant annet fra Norge har medvirket til finansiering av ikke-bærekraftig nettutbygging til husholdningene, men ekspansjonen skjer sakte på grunn av manglende finansiering. Det er naturlig nok også vanskelig å mobilisere privat kapital til sektoren, når motparten er offentlige foretak som driver med tap, er dårlige betalere og eies av myndigheter med stor gjeld.

VIRKNING AV BISTANDSFRAGMENTERING

Utvikling er en nasjonal prosess. Det er viktig at et fattig land etablerer en stat som kan gjennomføre en samlet plan for infrastruktur, landbruk, familieplanlegging, utdanning og industri og føre en økonomisk politikk som sikrer gode statsfinanser og en bærekraftig utenriksøkonomi. Afrika har hatt svake stater med lav kompetanse. Finansdepartementene har hatt en svak posisjon, i motsetning til det vi kjenner fra Øst-Asia, eller Norge.

Tradisjonell prosjektbistand har svekket muligheten for sentral koordinering og planlegging og overbelastet

mottakerlandet med ulike rapporteringskrav fra et vell av giverorganisasjoner og -land.

Prosjektstøtte bygger også opp om en illusjon om at pengene og ressursene i det enkelte prosjekt uavkortet går til formålet med prosjektet, at ressursene er addisjonelle. Men når givere støtter helse og utdanning, vil ofte myndighetene bevilge mindre og bruke frigjorte midler på andre områder. Dette kalles ombyttbarhet (fungibility).

Det er også et problem med prosjektstøtte at en oftest ikke har alternativanalyser for bruk av ressurser og ikke tar tilstrekkelig hensyn til budsjettkonsekvenser for mottakerlandet. Kraftsektoren er et slikt eksempel.

Det å føre betydelige ressurser utenfor budsjettene svekker finansdepartementene overfor andre samfunnsaktører. Finansdepartementene er i utgangspunktet ofte svake med lav kompetanse, mangelfulle systemer og korrupsjonsutfordringer. Det er blitt lagt for lite vekt på betydningen av et kompetent og sterkt finansdepartement, spesielt i land med store ressursinntekter. En av årsakene til at Botswana har hatt en av verdens høyeste økonomiske vekstrater i motsetning til andre ressursrike afrikanske land, er trolig at en fra starten av hadde et sterkt finansdepartement som effektivt ledet utviklingsprosessen.

Etter gjeldskrisen i Afrika på 1990-tallet, satset givne mer på budsjettstøtte og tett dialog med mottaker, blant annet knyttet til nasjonale utviklingsplaner og gjeldslette. Budsjettstøtte er en bistandsform hvor bistanden går inn i mottakerlandets statsbudsjett, kombinert med at givne organiserer seg og har dialog med myndighetene om makroøkonomi, budsjettprioriteringer og reformer. Slikt samarbeid innebærer å bruke og styrke mottakerlandets egne systemer. Et viktig formål var å øke effektiviteten av bistanden og landenes egne ressurser samlet, med langsiktig fattigdomsreduksjon som et sentralt mål.

En utredning bestilt av evalueringsenheten under det svenske utenriksdepartementet (Dijkstra, 2018) viser at budsjettstøtten styrket finansdepartementene og riksrevisjonene i mottakerlandene og bidro til å avdekke misligheter og korrupsjon. Budsjettstøtte er overlegen når det gjelder både transaksjonskostnader og fattigdomsreduksjon, særlig gjennom satsing på helse og utdanning, og bedring av finansforvaltning (bedre budsjettprosesser, sporing av penger til innbyggerne, sterkere riksrevisjon). Forfatteren la vekt på at en bedre finansforvaltning er viktig for å redusere korrupsjon i fattige land.

Det var ofte bare finansdepartementene som støttet budsjettstøtte i mottakerlandene. Sektorinteresser både i giverland og mottakerland ønsket øremerkede penger. For givne gir budsjettstøtte færre muligheter til å «plante flagget».

Budsjettstøtte er vanskelig å selge politisk i giverlandene. Når en bidrar med bistand til hele statsbudsjettet, knyttes også all korrupsjon eller andre negative begivenheter til bistanden. Men budsjettstøtte er ikke nødvendigvis mer korrupsjonsutsatt enn øremerket bistand. Det er fordi mottakerlandet kan bruke øremerket bistand til å frigjøre midler til andre områder hvor det er korrupsjon. Å kommunisere dette til skattebetalerne er vanskelig. De fleste bilaterale givere trakk seg ut.

Multilaterale organisasjoner og EU gir fortsatt budsjettstøtte, noe som gir armlengdes avstand for nasjonale politikere. Tysk bistand har vurdert å gå tilbake til bruk av budsjettstøtte fordi de opplevde økt bistandsfragmentering og redusert mulighet for å arbeide med systemiske forhold hos mottaker.

Nå skjer det på nytt en rask gjeldsoppbygging i Afrika sør for Sahara. Forsatt budsjettstøtte kunne trolig bremset denne utviklingen gjennom styrking av institusjoner og politikk. Det er paradoksalt at budsjettstøtte er anerkjent som en effektiv bistandsform i sårbare stater, men ikke i mer velfungerende. Myndighetene i Afghanistan og Somalia er i betydelig grad finansiert av budsjettstøtte.

Internasjonal bistand har beveget seg i retning av internasjonale tematiske initiativ, ofte knyttet opp mot ulike SDG-mål. Vi står nå overfor en ny type fragmentering, blant annet knyttet til opprettelsen av såkalte «Financial Intermediary Funds». Utviklingsland kan søke disse om gaver og lån til blant annet helse, utdanning og klima. Fondene er ofte overlappende. Ulike temaområder tar oppmerksomhet fra det enkelte lands økonomiske vekst, budsjettbalanse og utenriksøkonomi. For utviklingslandene framstår finansieringsarkitekturen som uoversiktlig.

Utviklingen gjenspeiles også i det store antallet bistandsorganisasjoner. De er ofte organisert etter tema som utdanning, helse, ren energi, støtte til næringsliv osv. Det enkelte lands helhetlige nasjonale utvikling kommer i bakgrunnen.

AVSLUTNING

Afrika preges av lav økonomisk vekst, lav sysselsettingsvekst og store gjeldsutfordringer. Sysselsettings- og BNP-vekst er en motor for utvikling og nødvendig for finansiering av offentlig sektor og oppnåelse av ulike utviklingsmål. Uten fart i sysselsettingen vil den politiske stabiliteten i enda flere land bli truet.

Den høye befolkningsveksten er i seg selv en utviklingspolitisk utfordring som i for liten grad er blitt erkjent og håndtert. Familieplanlegging har langt flere positive effekter enn vektlagt, og er et kostnadseffektivt virkemiddel mot fattigdom.

De store programmene i Verdensbanken, Afrikabanken og andre utviklingsinstitusjoner prioriterer jobbskaping høyt i sine dokumenter. Problemet er imidlertid at virkemidlene i stor grad allerede er bundet opp for andre formål. Det gjøres mye feil innen kreditt- og kraftpolitikken. Mange nasjonale finansmarkeder er regulert slik at det går for mye penger til boliger, konsum og import og for lite til sparing og investeringer.

SDGene skulle mobilisere ressurser for utvikling, men de mange målene kan ha bidratt til redusert oppmerksomheten rundt behovet for økonomisk vekst og gode statsfinanser. «Silotenkning»- og organisering gjør at en ikke i tilstrekkelig grad tar hensyn til bistandens virkning på næringsliv og offentlig økonomi.

Et eksempel er elektrifiseringsstrategier som skader næringsliv og statsfinanser og dermed også undergraver langsiktig elektrifisering. Finansmarkedsreformer og finansiell inkludering har utilsiktet ført til lavere sparing og gjeldsoppbygging blant fattige.

Det har vist seg vanskelig å få gjennomslag for budsjettstøtte i giverlandene fordi denne øker faren for å bli forbundet med skandaler i mottakerlandet og fordi den svekker muligheten for å plante giverflagget på skoler og

sykehus. Begge deler kan undergrave støtte for bistand i giverlandenes befolkning.

Debatten bør ta hensyn til at budsjettstøtte kan være en effektiv bistandsform. Den gir nærkontakt med mottakerlandenes budsjett og utfordringer, gir innsyn i korrupsjon, og er med på å styrke finansdepartementet. Budsjettstøtten ble bygget ned fordi den var politisk vanskelig for giverne. Det er viktig å finne måter å styrke denne bistandsformen på, for eksempel gjennom enda større bruk av multilaterale kanaler. Det ville i tilfelle være en positiv konsekvens av den økte satsingen på multilateral bistand.

REFERANSER

- Addison, T., Morrissey, O. & Tarp, F., 2017. The Macroeconomics of Aid: Overview. *The Journal of Development Studies*, 53(7), pp. 987-97.
- Attridge, S. & Engen, L., 2019. *Blended finance in the poorest countries: The need for a better approach*: Overseas Development Institute.
- Beegle, K. & Christiaensen, L., 2019. *Accelerating Poverty Reduction in Africa*, Washington DC: World Bank.
- Cherif, R. & Hasanov, F., 2019. *The Return of the Policy That Shall Not Be Named: Principles of Industrial Policy*, Washington DC: IMF.
- De Long, J. B. & Summers, L. H., 1991. Equipment Investment and Economic Growth. *The Quarterly Journal of Economics*, May, 106(2), pp. 445-502.
- Differential Capital, 2019. *Unsecured lending has consumers sliding towards financial ruin - how do we reverse the course?*, Johannesburg: Differential Capital.
- Dijkstra, G., 2018. *Budget Support, Poverty and Corruption: A Review of the Evidence*: Rapport 2018:04 till Expertgruppen för biståndsanalys (EBA), Sweden.
- Habumuremyi, P. D. & Zenawi, M., 2012. Making family planning a national development priority. *The Lancet*, July, 380(9837), pp. 78-80.
- Trimble, C. P., Kojima, M., Perez Arroyo, I. & Mohammadzadeh, F., 2016. *Financial viability of electricity sectors in Sub-Saharan Africa : quasi-fiscal deficits and hidden costs*, Washington DC: World Bank Group.

ARILD ANGELSEN
Professor, NMBU

Redder REDD+ Regnskogen?¹

I 2007 satte Norge seg i det internasjonale førerretet for å redde verdens regnskoger. Snart 30 milliarder bistandskroner senere spør vi: hva er oppnådd? Svar 1: vi vet ikke nok til å gi et sikkert svar. Svar 2: det er noen positive resultater, men ikke nok til å forhindre at den globale avskogingen øker.

INNLEDNING

Tropisk avskoging står for 10-12 % av de globale utslippene av klimagasser (IPCC, 2013). Om lag 3/4 skyldes nyrødningen av skog til jordbruksland. Lønnsomheten er ofte dårlig, og prisen vi må betale for at bonden *ikke* skal hugge skogen er derfor lav. Gjennom et system for betaling av miljøtjenester kan skoglandene og skogeierne insentiveres og kompenseres for å la karbon fortsatt være lagret i trær og jordsmonn. Eksternalitetene internaliseres, og alle kan tjene på det: rike land kan oppfylle sine klimaforpliktelser ved å kjøpe billige reduksjoner andre steder, fattige land og bønder kan kompenseres fullt ut og tjener mer på vern enn hogst, og klodens innbyggere kan tjene på at de globale utslippene reduseres mer. Redusert avskoging – sammen med andre skog- og landbruksbaserte tiltak – utgjør over 1/3 av de kostnadseffektive reduksjonene i globale klimagassutslipp fram til 2030 (Griscom m. fl., 2017).

Dette var hovedideen da REDD+ (*Reducing Emissions from Deforestation and forest Degradation*) ble inkludert i

¹ En takk til Gøril Andreassen, Erlend Hermansen, Knut Einar Rosendahl og Ragnar Øygard samt redaktør Rune Jansen Hagen for innspill til et førsteutkast av denne kommentaren. Forfatteren har vært med i flere forskningsprosjekter og ekspertgrupper som er støttet av NICFI.

FNs klimaforhandlinger under klimatoppmøtet på Bali, Indonesia i desember 2007. På møtet etablerte Norge seg som REDD+ stormakten ved å love 15 milliarder kroner over fem år til klima- og skogtiltak, de såkalte regnskogmilliardene. Daværende statsminister og samfunnsøkonom Jens Stoltenbergs kom med sitt berømte utsagn, gjentatt i nyttårstalen noen uker senere: «Teknologien er kjent. Alle vet hvordan man ikke hogger ned trær.» Utsagnet var illustrerende for den optimismen og – vil noen hevde – politiske naiviteten som preget lanseringen av «Norges internasjonale klima- og skoginitiativ» (NICFI). Å betale utviklingsland for skogvern har vist seg å ikke være så enkelt, raskt eller billig som man trodde.

Med et (fortsatt) mål om bevilgninger på tre milliarder årlig, har Stortinget i årene 2007-2017 bevilget 23,5 milliarder kroner til NICFI (Riksrevisjonen, 2018). Har «de norske skogpengene gi[tt] utslippskutt som er mange ganger større enn Norges samlede utslipp», slik nyttårsønsket til Stoltenberg var?

I denne kommentaren ser jeg først på de tre hovedområdene for klima- og skogsatsingen, nemlig inkludering av redusert avskoging i en internasjonal klimaavtale, den

bilaterale innsatsen, og arbeidet med å etablere andre (dvs. utenfor FNs klimaavtale) internasjonale initiativ og institusjoner. Deretter diskuteres de grunnleggende utfordringene ved å lage et marked for utslippsreduksjoner fra tropisk skog, før jeg avslutter med noen oppsummerende kommentarer om hva Norge har oppnådd.

NORSK REGNSKOGSTØTTE PÅ BRED FRONT

FNs klimaforhandlinger og REDD+

Et hovedmål fra oppstarten av NICFI var å få utslipp fra avskoging og skogferringelse (REDD+) integrert i et nytt internasjonalt klimaregime, dvs. som en del av avtalene under FNs klimakonvensjon (UNFCCC). Dette er oppnådd: avskoging og skogferringelse er fullt integrert i Parisavtalen (2015), i motsetning til hva tilfellet var i Kyoto-protokollen (1997). En viktig milepæl i dette arbeidet var Warszawa-rammeverket for REDD+, et sett av sju beslutninger fra klimatoppmøtet i 2013. Her presiseres krav for at et land skal ha tilgang til internasjonal resultatbasert støtte, bla. at man skal ha rapportert inn en referansebane for utslipp fra skog, ha gode systemer for måling av utslipp, og ha et system for informasjon om sosiale og miljømessige sikringsmekanismer for implementeringen av REDD+.

Samtidig spiller FNs klimaforhandlinger en mindre rolle for det globale klimaarbeidet enn tiltenkt. Før det mislykkede klimatoppmøtet i København i 2009 jobbet man ut fra en ide om at den neste klimaavtalen ville være i form av et kvotehandelsystem (*Cap and Trade - CAT*), dvs. at landene påtar seg utslippsforpliktelser, og at man gjennom kvotehandel og andre fleksible mekanismer sørger for at den globale reduksjonen skjer på en kostnadseffektiv måte. Vi skulle få en fortsettelse og utvidelse av markedsmekanismen i Kyoto-protokollen, men med forpliktelser fra flere land. REDD+ kvoter var tenkt å inngå som en del av en slik kvotehandel, ved at rike land kunne kjøpe REDD+ kvoter fra fattige land for å oppfylle deler av sine utslippsforpliktelser (såkalte «*offsets*»). Slik gikk det ikke. Det viste seg umulig å få de største utslippslandene (Kina, USA, India) med på juridisk forpliktende reduksjoner. Dermed forvant fundamentet for et globalt karbonmarked og den viktigste tiltenkte finansieringen av REDD+.

Istedenfor en markedsfinansiering ble det grønne klimafondet (GCF) opprettet i 2010 som finansieringsmekanismen under klimakonvensjonen, basert på frivillige bidrag fra medlemslandene. GCF har bla. et REDD+ program på USD 500 millioner (2017-2022) til prosjektbasert støtte

basert på oppnådde nasjonale utslippsreduksjoner, og de første utbetalingene til Ecuador og Brasil ble nylig vedtatt.

Norge har vært en sentral pådriver for å få integrert REDD+ i klimarammeverket. Gjennom å legge så mye penger på bordet har man hatt stor troverdighet. Norge finansierte også flere initiativ for å få konsensus mellom landene, bla. i form av rapporter skrevet av eksperter i konsultasjon med sentrale klimaforhandlere (og utenfor de formelle forhandlingene). Et eksempel er fasetilnærmingen til REDD+, dvs. at land kan få støtte til kapasitetsbygging (fase 1) og politikkutforming og implementering (fase 2) før man kommer til resultatbasert finansiering (fase 3). Denne tilnærmingen ble lansert i en slik rapport (Meridian Institute, 2009), og ble en del av UNFCCC vedtakene kort tid etter. (Undertegnede var med i denne ekspertgruppen og også en senere gruppe om referansebaner.)

Bilaterale avtaler

Spørsmålet mange i det norske bistands- og klimamiljøet stilte seg på nyåret 2008 var: hvor i (all) verden skal vi bruke 3 milliarder kroner årlig for å verne regnskogen? To land pekte seg ut ved å være verdens største regnskogland: Brasil og Indonesia. En femårsavtale på USD 1 milliard kom i stand med Brasil allerede i 2008. Landet hadde oppnådd store reduksjoner i avskogingen siden 2004, hadde en progressiv president (Lula) og norske NGOer presset på for en avtale. Amazonasfondet (under den brasilianske utviklingsbanken) ble opprettet for å forvalte pengene. Avtalen var meget kort, fordi Norge stolte på Brasil, men mest fordi Brasil ikke ville tillate noen større føringer på bruken av pengene. Hovedelementet var resultatbasert støtte, basert på historiske utslipp. Dette diskuteres senere.

Mens Brasil opptrådte som angrende synder og uttrykte stor vilje til å endre politikken (og til dels hadde gjort det med gode resultater), brukte Indonesia to år på å innse at (løfter om) radikale politikkenringer var nødvendige for å sikre en avtale. Norges andre milliardavtale (i dollar) ble undertegnet i mai 2010, og en fornøyd indonesisk president Yudhoyono framførte sin egen sang under middagen etter signeringen. Avtalen var langt mer detaljert enn i Brasils tilfelle, og man brukte fasetilnærmingen hvor en etterhvert tok sikte på betaling for reduserte utslipp. En svært viktig del av avtalen var imidlertid et moratorium på nye konsesjoner for avskoging (spesielt for omlegging til oljepalmeplantasjer), som trådte i kraft i 2011.

I den første tiden undertegnet Norge også skog-klima avtaler med Tanzania (NOK 500 millioner, 2008) og

Guyana (USD 250 millioner, 2009). Mens Norge har hatt et langvarig bistandssamarbeid med Tanzania, var avtalen med Guyana mer overraskende. Guyana representerer en gruppe land som har mye skog og lite avskoging. Norge ønsket å inkludere også disse landene som et eksempel på at man ikke trengte å avskoge først for å motta penger. At det ble Guyana som ble valgt kan bla. Prins Charles takkes for. Prinsen var nemlig *matchmaker* mellom Norge og Guyana, en anekdote som daværende president Jagdeo bekreftet i en samtale vi hadde under et seminar i 2015.

Angelsen (2017) drøfter disse fire første avtalene, sett i lys av utfordringer med resultatbasert bistand. Norge har siden også inngått avtaler med Vietnam (2012), Etiopia (2013), Liberia (2014), Peru (2014, sammen med Tyskland) og Colombia (2015, sammen med Tyskland og Storbritannia).²

Internasjonale initiativ og organisasjoner

En tredje pilar i NICFIs arbeid har vært finansiell støtte til en rekke internasjonale initiativ og organisasjoner. Norge var både jordmor og rik onkel for *UN REDD Program*, et samarbeid mellom de tre FN organisasjonene for mat og landbruk, miljø, og utvikling (FAO, UNEP og UNDP). I perioden 2008-2017 mottok programmet vel 1,6 milliarder kroner. Samtidig ble betydelige summer også kanalisert til nyopprettede programmer i regi av Verdensbanken, som *Forest Carbon Partnership Facility* (FCPF) og *Forest Investment Program* (FIP). Både FCPF og UN REDD Program hjelper REDD+ land med å bygge kapasitet og utvikle politikk for redusert avskoging og skogforringelse.

Kort tid etter opprettelsen av klima- og skoginitiativet kom satsingen på privat sektor og «avskogingsfrie verdikjeder». Norge var en viktig pådriver bak *New York Declaration on Forests* i 2014, en ikke-bindende erklæring undertegnet av mer enn 200 regjeringer, private selskaper og NGOer. Den har ambisiøse mål, bla. en halvering av avskogingen innen 2020. Siden 2014 har imidlertid det årlige globale tapet av skogareal økt med 43%. Tittelen på den nylig framlagte evalueringsrapporten oppsummerer erfaringene: «*A story of large commitments yet limited progress*» (www.forestdeclaration.org).

Norge hadde ambisjoner om å være et foregangsland blant giverne, og det har vært frustrasjon over at norsk støtte ikke har utløst betydelig finansiering fra andre land. I enkelte

² En oversikt over hovedmottakere for norsk støtte er gitt her: <https://www.regjeringen.no/no/tema/klima-og-miljo/klima/klima--og-skogsatsingen/kos-innsikt/hvordan-brukes-midlene/id734170/>

tilfeller har det norske eierskapet vært så dominerende at man trolig har fått en fortrennings-effekt (*crowding out*), f.eks. for UN REDD program og Amazonasfondet. I andre tilfeller har man lyktes med partnerskap, spesielt med Tyskland og Storbritannia, slik tilfellet var for avtalene med Colombia og Peru.

Norad har som en del av klima- og skogsatsingen gitt over 2,1 milliarder (2008-2017) til «sivilt samfunn», inkludert store internasjonale miljøorganisasjoner, tankesmier, og – i beskjedne grad – forskning. At forskere klager over lite penger til forskning er ikke nytt. Samtidig kan beskjedne støtte til forskning på REDD+ (og bistand mer generelt) underbygge hypotesen om at klima- og skogsatsingen (bistand) også er et hjemlig politisk prosjekt: ulike regjeringer og Stortinget har ønsket å vise til stor innsats og (angivelig) gode resultater av klima- og skogsatsingen for å avlede oppmerksomheten bort fra manglende utslippskutt på hjemmebane, og for å frikoble (globale) utslippsmål fra bla. den nasjonale oljepolitikken. Fagmiljøer i Norge som reiser kritiske spørsmål vil kunne ødelegge denne fortellingen.

Samtidig skal det legges til at Norge så langt ikke har brukt REDD+ for oppnåelsen av egne målsetninger for utslippskutt, men presisert at klima- og skogsatsingen skal være et tillegg. Hvorvidt REDD+ skal bli en del av de fleksible mekanismene under Paris-avtalen er fortsatt et stort stridsspørsmål under klimaforhandlingene. Om det blir inkludert, vil REDD+ reduksjoner formelt kunne benyttes for å nå målsetninger utover de Norge har i samarbeidet med EU (f.eks. målet om at Norge skal være klimanøytralt innen 2030).

HVORDAN LAGER MAN EGENTLIG ET MARKED?

REDD+ er et forsøk på å kanalisere en global betalingsvillighet for skogvern og reduserte utslipp av klimagasser til dem som tar beslutningene om bruk av tropisk skog. Det er flere muligheter for å etablere et slikt betalingssystem for et kollektivt gode. REDD+ kvoter kan brukes som *offsets* i et kvotehandelssystem, selv om planen om et globalt karbonmarked fikk et alvorlig tilbakeslag etter klimamøtet i København (2009). Pengene kan også komme fra bistandsbudsjetter og kanaliseres gjennom f.eks. det grønne klimafondet som resultatbasert støtte.

Hvordan lager man et marked for utslippsreduksjoner fra tropisk skog? I det følgende diskuteres fire pilarer.

Hvem er kjøperne?

I et karbonmarked vil kjøperne være land eller bedrifter som har tatt på seg (land) eller er blitt pålagt (bedrifter) utslippsreduksjoner, og velger å kjøpe kvoter fordi det er billigere enn å redusere utslippene selv. Mange er skeptiske til bruken av REDD+ kvoter som *offsets* i et karbonmarked. Et argument er midlertidigheten av slike reduksjoner; skogen kan jo hugges senere. Det samme argumentet gjelder imidlertid også for reduserte fossile utslipp; også gass, olje og kull kan utvinnes senere.

Et annet argument er at billige REDD+ kvoter kan «flomme over» karbonmarkedet, presse ned karbonprisen og medføre at klimatiltak for å redusere fossile utslipp blir mindre lønnsomt. REDD+ vil dermed kunne bremse omstillingen i fossiltunge sektor og innebære en risiko for «*carbon lock-in*». Dette er avgjort et mulig scenario, og frykten for en slik fortrenging var en hovedgrunn til at redusert avskoging ikke ble inkludert i CDM under Kyoto-protokollen. Likevel finner de fleste økonomene denne kritikken misvisende: det faktum at et tiltak er billig er et argument for tiltaket, og ikke mot det. Det viktigste argumentet for å inkludere REDD+ kvoter er at det kan føre til at de samlede utslippsmålene blir skjerpet.

I en analyse av effekten av å inkludere REDD+ kvoter i et tenkt globalt kvotemarked brukte vi FAIR modellen. Hovedstrukturen er kostnadsfunksjoner for utslippsreduksjoner i ulike sektorer og land, og handel mellom disse slik at marginalkostnadene blir like på tvers av sektorer og land, såfremt det ikke er regler som begrenser handelen (Angelsen mfl., 2014). I et scenario med et gitt globalt utslippstak ut fra landenes daværende forpliktelser, så ville full inkludering av REDD+ kvoter føre til et fall i kvoteprisen fra USD 19 til 7 per tCO₂, med betydelig fortrenging av fossile utslippsreduksjoner. Samtidig fremstår et to-graders scenario som urealistisk uten REDD+: de globale kostnadene falt med ca. 1/3 dersom man inkluderte REDD+ kvoter i karbonmarkedet. Siden den globale betalingsvilligheten for utslippsreduksjoner er begrenset, bør redusert avskoging (og andre landbaserte løsninger) med: for en gitt total kostnad kan vi komme lengre i å redusere global oppvarming.

Uten et globalt karbonmarked har hovedkilden for internasjonal REDD+ støtte vært offentlig finansiering, i første rekke bistand. Norge er den suverent største bidragsyteren med EUR 1 521 millioner (forpliktelser) i perioden 2008-2015; Tyskland på sølvplass har bidratt med EUR 418 millioner mens Storbritannia tar siste pallplass med EUR 182

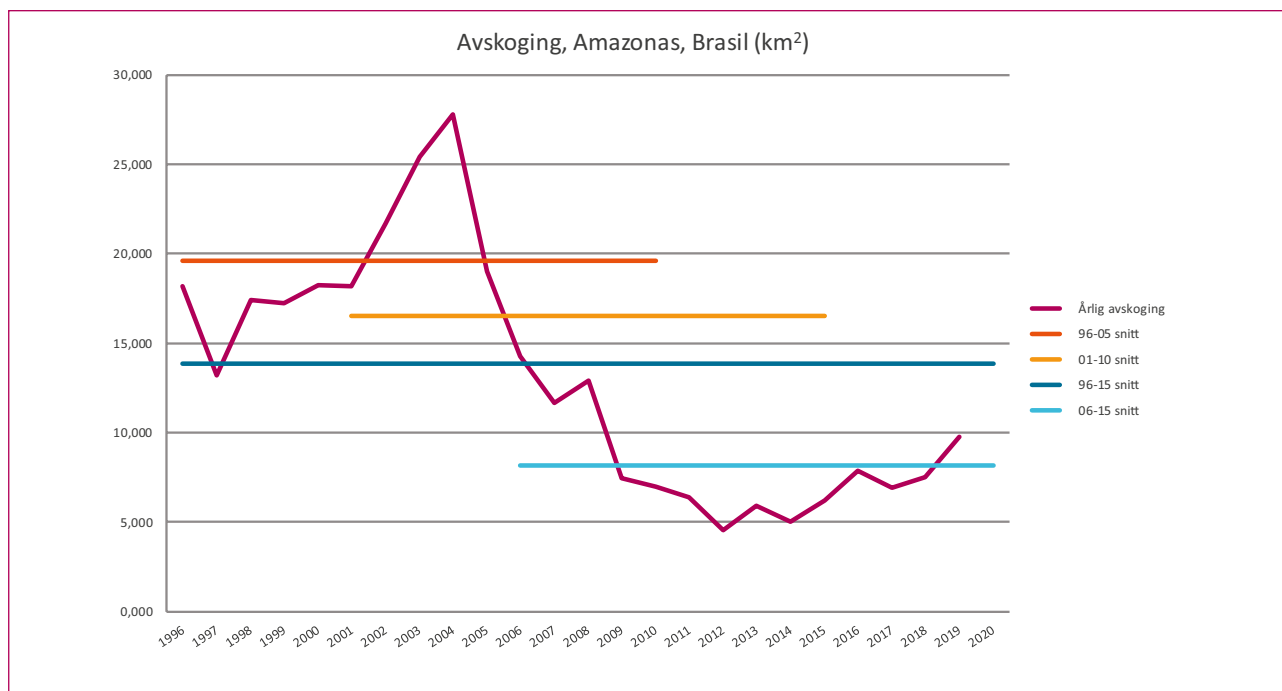
millioner (Olesen mfl. 2018). Norges står dermed for over halvparten (55%) av den direkte internasjonale REDD+ finansieringen.

Regionale karbonmarkeder vil i noen grad kunne finansiere REDD+. California vedtok nylig (19. September 2019) *The California Tropical Forest Standard*, hvor REDD+ kvoter kan brukes som *offsets* i delstatens karbonmarked. Det frivillige karbonmarkedet er begrenset og har stagnert: i 2016 ble det omsatt kvoter innenfor kategorien *Forestry and Land Use* for i alt USD 57 millioner (Hamrick og Gallant, 2017). Dette er i stor grad prosjektbaserte kvoter, og vil ikke kunne oppfylle en av hovedideene til REDD+, nemlig støtte land på nasjonalt nivå for utslippsreduksjoner (bla. for å unngå karbonlekkasje til områder eller sektorer som ikke omfattes av prosjektet).

Hvem er selgerne?

Hvem eier karbonet i trærne? Hvem skal ta fortjenesten – bokstavelig talt – for reduksjoner i utslipp fra skog? Det enkleste svaret er at eierne av skogen skal få fortjenesten, men igjen er virkeligheten vanskeligere. For det første er eiendomsrettighetene ofte overlappende og ikke veldefinerte eller håndhevet. Mye av skogryddingen skjer på områder som formelt tilhører staten, men har mer preg av allmenning («*open access*») eller lokal hevd. For det andre skiller noen land, som Papua Ny Guinea, mellom eiendomsrettigheter til land og eiendomsrettigheter til karbon (på samme måte som at olje jeg måtte finne under hagen min ikke vil tilhøre meg). For det tredje er det mange aktører involvert i arbeidet med å redusere avskoging, og det kan være rett og rimelig å dele litt på kaka. I tillegg er det viktig å gi incentiver til alle aktørene som er involvert. For det fjerde er mye av avskogingen ulovlig, og det er vanskelig å hevde at man skal kompenseres for å slutte med en ulovlig aktivitet. På den annen side er det jo rimelig at landene blir kompensert så lenge avskogingen går ned, uavhengig om det er den lovlige eller ulovlige avskogingen som reduseres (noe som igjen selvsagt avhenger av hvordan avtalen mellom donør og mottaker er utformet).

Ofte er det det vanskelig å identifisere hvem som bærer kostnadene. Her er et eksempel. Staten beslutter at de ikke skal bygge en planlagt veg inn i et skogområde, noe som kan være et meget effektivt virkemiddel for å begrense avskogingen. Hvem skal da kompenseres? Mye av Brasils reduserte avskoging etter 2004 skyldes endret politikk, f.eks. at landbrukskreditter ble knyttet til at man ikke driver med ulovlig hogst. I Indonesia var et hovedelement i avtalen med Norge et moratorium (2011) på nye



Figur 1: Årlig avskoging i Amazonas, Brasil, sammenlignet med ulike referansebaner.

Kilde: Det nasjonale romforskningsinstituttet (INPE), Brasil. (NB: 'skogåret' går fra august til juli.)

konsesjoner til bla. palmeolje. Hvem eier disse reduksjonene? Skal palmeoljeselskaper som kanskje kunne fått konsesjon kompenseres? Flere land har allerede laget fordelingsnøkler mellom lokalsamfunn og lokale og nasjonale myndigheter for internasjonal REDD+ støtte.

REDD+ finansiert med bistandspenger skaper også et dilemma. Avskogingen er i stor og økende grad drevet av store kommersielle aktører, spesielt i Sørøst Asia og Sør-Amerika. Ideen bak REDD+ er å kompensere dem som taper på redusert avskoging. Skal norske bistandspenger – som har fattigdomsreduksjon som hovedmål – gå til tømmer- og oljepalmeselskaper i Indonesia og store soya- og kvegbønder i Brasil med landbrukseiendommer som en middels stor norsk kommune? I praksis har de i liten grad gjort det, og hovedfokuset har vært på kapasitets- og institusjonsbygging på ulike myndighetsnivåer, samt landsbyprosjekter med varierende grad og ulike varianter av resultatbasert støtte. Et eksempel er fra Peru, hvor bla. Norge har støttet *Transferencias Directas Condicionadas* programmet. Landsbyer i Amazonasskogen som deltar får betalt 10 soles (ca. NOK 27) i året for hver hektar skog som forblir urørt. Pengene går til et fond som kan brukes på ulike tiltak for landsbyutvikling. Ingen kontanter utbetales direkte til befolkningen.

Hva skal det betales for?

En utslippsreduksjon er definert som forskjellen mellom en referansebane (*business as usual* (BAU) scenario) og de faktiske utslippene. Faktiske utslipp kan dekomponeres som reduksjon i skogareal multiplisert med utslipp av karbon per hektar (utslippsfaktoren). Vi får da en enkel formel: $Utslippsreduksjon = (Referansebane \text{ for skogareal} - \text{faktisk reduksjon i skogareal}) * \text{utslippsfaktor}$.

Problemet er å estimere de tre variablene, spesielt referansebanen. Dette er et hypotetisk scenario, som en må etablere i enhver analyse av effekten et prosjekt eller en politikkreform: hva ville skjedd uten tiltaket? Den enkleste tilnærmingen er å si at dagens situasjon ville vært som fortiden, dvs. å ta utgangspunkt i historisk avskoging. Dette har Norge lagt til grunn i avtalen med Brasil: referansebanen er gjennomsnittlig avskoging de siste 10 årene. Ettersom avskogingen faller reduseres også referansebanen. Figur 1 illustrerer dette. I den opprinnelige referanseperioden (1996-2005) for Amazonasfondet (som Norge kanaliserte sin støtte til) var avskogingen nær 20 000 km² i året. For den inneværende referanseperioden (2006-2015) var avskogingen vel 8 000 km², og ut fra denne har utslippsreduksjonen i 2016 og 2018 vært meget beskjeden. Økningen i avskogingen det siste året har gjort at den nå ligger over referansebanen. Brasil har imidlertid i sitt

forslag til referansebane til UNFCCC foreslått en referanseperiode som starter fast i 1996, og forlenges etter hvert som tiden går. For perioden var 1996-2015 var årlig avskoging i gjennomsnitt nær 14 000 km². Forskjellen mellom Amazonasfondets og Brasils referansebaner blir dermed vel USD 1 milliard i året i oppnådde resultater.³

I Warszawa-rammeverket er også hovedprinsippet historisk avskoging, men referansebanen kan også justeres for «nasjonale omstendigheter», uten at det er særlig klart hva som er legitime omstendigheter. Et av argumentene er at skogareal følger en skogtransformasjon: land med høyt skogareal og lav avskoging vil kunne oppleve økt avskoging i framtida under et BAU scenario, og BAU kan derfor ligge over landets historiske avskoging. Dette har Norge lagt til grunn i avtalen med Guyana, hvor referansebanen er gjennomsnittet av nasjonal og global avskoging de siste 10 årene. Tilsvarende vil land med en høy årlig avskoging (som Indonesia) kunne få nedjustert sin referansebane i forhold til det historiske nivået.

Modeller for å predikere framtidig avskoging vil kunne bidra til å fastlegge BAU med større sikkerhet, og det er en viss litteratur på dette området. Her kan man ta hensyn til både historisk avskoging, skogdekke, inntektsnivå og -vekst, befolkningstetthet og -vekst, pris på jordbruksprodukter osv. Utfordringene er bla. tilgangen på data over lang tid, modellene må kunne fungere på ulike nivå (land, regioner), og drivkreftene bak avskogingen er ofte region-spesifikke med selvforsterkende prosesser. Dette arbeidet vil være viktig både for å få avklart hvordan referansebaner kan fastlegges i internasjonale forhandlinger, og for regjeringer som ønsker å bygge nasjonale systemer for resultat-baserte betalinger.

Som en del av Warszawa-rammeverket for REDD+ skal landene sende inn og få godkjent sine referansebaner for REDD+. Forslagene går gjennom en mild, teknisk vurdering. Imidlertid er det uklart hvordan de foreslåtte referansebanene skal benyttes, ettersom det ikke er noe internasjonalt system for betaling for REDD+ kvoter (et visst unntak er det grønne klimafondet - GCF).

Et problem, både med GCF og de norske bilaterale avtalene er at det simpelthen ikke er nok penger til å oppfylle avtalene. Norge inngikk en femårsavtale med Brasil i

³ Forskjellen i referansebanene er 5 742 km², karbonprisen er i avtalen mellom Brasil og Norge satt til USD 5/tCO₂, og det er beregnet 100tC/hektar (ha) skog. Regnestykket blir da: 574 200 (ha) * 100 (tC/ha) * 3.67 (CO₂/C) * 5 (USD/tCO₂) = 1,053 milliarder dollar.

september 2008 på USD 1 milliard. Imidlertid hadde Brasil før et halvt år var gått oppnådd resultater tilsvarende USD 1 milliard. For årene 2009-2017 har Norge bare betalt for 6% av de oppnådde resultatene i den samme perioden (Riksrevisjonen, 2018). For Guyana, som Norge inngikk en avtale med i 2009 er andelen noe høyere (22%). For begge landene er det derfor norske budsjetter som er begrensende, ikke oppnådde resultater, og incentivene på marginen er små (kanskje nærmere null).

Det institusjonelle rammeverket

Ethvert marked – eller resultatbasert betalingssystem – trenger regler og institusjonelle rammer. Utslippsreduksjoner er ekstra vanskelige goder å omsette i et marked. Når jeg kjøper kaffe fra Brasil, ønsker jeg smakfulle kvalitetsbønner til min kaffemaskin. Jeg vil ha god kaffe. Dersom jeg kjøper utslippskvoter for å oppfylle en lovpålagt utslippsreduksjon så ønsker jeg et gyldig dokument som gjør at jeg slipper å redusere like mye i min bedrift. Selvsagt ønsker jeg ikke falske utslippskvoter, men samtidig skal jeg ikke ha dem til frokost. Jeg kjøper en tillatelse til å slippe ut mer selv.

Klare regler, transparent informasjon og tredjeparts verifisering er derfor viktige elementer for å fremskaffe troverdige utslippsreduksjoner. Arbeidet med å bygge opp systemer for MRV (monitorering, rapportering og verifikasjon) har derfor vært sentralt i både det norske og internasjonale REDD+ arbeidet, og her er det gjort store fremskritt de siste 10 årene. I avtalen mellom Norge og Indonesia (2010) inngår etableringen av en uavhengig MRV institusjon. Dette står også sentralt i Warszawa-rammeverket for REDD+.

Dersom utslippsreduksjoner skal belønnes med penger trengs det også institusjoner for å håndtere dette. Derfor var et eget finansieringsinstrument en del av avtalen med Indonesia. I Brasils tilfelle var opprettelsen av Amazonasfondet initiert av den norske støtten. Brasils nåværende president Bolsonaro har imidlertid brutt med flere av forutsetningene for fondet, og Amazonasfondet er derfor juridisk sett nedlagt. Norge vurderer å kreve tilbakeført ubrukt bistand.

HVA ER OPPNÅDD?

Resultatbasert støtte har fått økt oppmerksomhet i bistandsdebatten. Ideen bak REDD+ (og spesielt fase 3) ligner mye på prinsippet om resultatbasert støtte. Likevel er det riktig å si at utformingen av REDD+ bare i liten grad har hentet inspirasjon fra bistandserfaringene. REDD+ ble til under

klimaforhandlingene av politikere/byråkrater/eksperter med en miljø- og klimabakgrunn. I Norge var ansvaret i begynnelsen delt mellom Norad/Utenriksdepartementet og Klima- og miljødepartementet (KLD). Det var ulike tilnærminger, spesielt i hvilken grad bistandspolitiske mål som fattigdomsreduksjon skulle inkluderes i REDD+ og NICFI sitt arbeid. Forholdet var til tider konfliktfylt, på tross av at man hadde en felles miljø- og utviklingsminister (Erik Solheim) som skulle ivareta koordineringen. Perioden etter at initiativet ble lansert var også preget av uklar ansvarsfordeling både mellom og internt i de to byråkatiene. En skal trolig lete lenge i norsk bistandshistorie for å finne et så stort initiativ som var så lite planlagt før det ble vedtatt som en del av klimaforliket mellom alle partiene på Stortinget (unntatt FrP). Fra 2014 fikk KLD hele ansvaret, og Norad er underlagt KLD i saker som gjelder skogsatsingen.

Har flere titalls milliarder kroner gitt resultater? I en gjennomgang av satsingen sier Riksrevisjonen (2018, s. 14) at: «Lite systematikk i innhenting og analyse av data om resultater svekker både Klima- og miljødepartementets grunnlag for styring, og for å prøve ut og bygge erfaring med REDD+. Riksrevisjonen mener dette er kritikkverdig, særlig fordi REDD+ er et nybrottsarbeid der det er betydelig risiko, og der gjennomførbarheten og effekten av tiltak er usikker.» Statsråden sier i sitt tilsvarende stort sett enig i dette, men forsvarer innsatsen, og mener at Brasil har oppnådd betydelige resultater, fordi avskogingen har ligget under referansebanen.

Det er altså vanskelig å følge pengene og spore resultatene. Men i et rent resultatbasert system er det kanskje ikke heller den riktige tilnærmingen. Tvert imot, for å få etablert REDD+ internasjonalt var det ut fra suverenitetshensyn viktig at det ble en «hands off» tilnærming: det er nemlig de overordnede incentivene som er viktige. Dersom jeg kjøper kaffe fra Brasil stimulerer jeg kaffeproduksjonen, og stiller ikke spørsmål om hvordan kaffebøndene bruker pengene. Evalueringer av NICFI har derfor påpekt at denne effekten kan være stor, nemlig at norske penger kan bidra til politikkenringer som i sin tur gir redusert avskoging (LTS International, 2014).

Dette argumentet gir mening, men er samtidig problematisk. For det første har mye av støtten ikke vært resultatbasert, og i den grad den har vært det så kan en diskutere insentiveffekten (som gjort ovenfor). For det andre er det svært vanskelig å etablere hva som har vært effekten av norsk klima- og skog-bistand på nasjonal politikk; her blir

spørsmålet i stor grad om hvem som har makt og ressurser til å fortelle den offisielle historien.

For over to tiår siden skrev Paul Collier følgende om ideen at bistand kunne kjøpe politikkenringer. «This is indeed the core of what conditionality is supposedly about – aid buys reform. Unfortunately, it does no such thing» (Collier, 1997). Kanskje er det for kategorisk. Å legge en milliard dollar på bordet gjør inntrykk. De politiske endringene i Brasil siden avtalen ble undertegnet i 2008, med hver ny president stadig mindre interessert i å verne regnskogen og avskogingen på veg oppover, viser at større nasjonale politiske endringer er langt utenfor Norges påvirkning. Samtidig har avskogingen i Indonesia falt betydelig de siste 2-3 årene, og norske utbetalinger øker. Å belønne land som bidrar med reduserte klimagassutslipp er ikke feil, men vil bare være en liten brikke i det store bildet.

Internasjonalt har Norge blitt REDD+ supermakten og kan ta en betydelig del av æren for at skog og klima har blitt satt høyt på den internasjonale klimaagendaen. Et internasjonalt rammeverk er på plass, mer enn 50 land har nasjonale planer for redusert avskoging, og flere hundre initiativ jobber på regionalt og lokalt nivå jobber for reduserte utslipp, ofte med ulike varianter for resultatbasert støtte til de som eier eller bruker skogen (om enn et stykke unna oppskriften i læreboka).

Jeg har det siste tiåret deltatt i et større nettverk som har forsket på REDD+ (*Global Comparative Study on REDD+*). I den siste boken – *Transforming REDD+: Lessons and new directions* – oppsummeringer vi erfaringene (Angelsen mfl., 2018). Det er mye positivt å rapportere om bla. kapasitetsbygging og nasjonal politikkenreform. De rigorøse evalueringene av nasjonal politikkenreformer og enkeltprosjekter gir ikke overraskende varierende resultater, men samlet sett konkluderer de med moderat positive effekter på skogvern.

Den ubehagelige sannheten er likevel at det årlige tapet av tropisk skog har vært økende det siste tiåret. Også her ser vi hva som gjerne refereres til som *mikro-makro paradokset* i bistand: positive resultater på mikronivå mens makrobildet er mer negativt. I avslutningskapitlet i boka spekulerer vi på ulike forklaringer til dette. En mulig forklaring er at REDD+ har vært feil medisin. Politisk har REDD+ vært omstridt. Noen mener at man har lagt for stor vekt på resultatbasert støtte, mens andre vil hevde at dette prinsippet – i praksis – har vært for svakt og at for mange kompromisser har vært inngått. Sett fra et samfunnsøkonomisk

perspektiv så er prinsippet om å betale for miljøtenester fornuftig, selv om det er en rekke praktiske utfordringer. Det er ikke bare viktig for å gi de riktige insentivene, men en form for kompensasjon er helt nødvendig for å oppnå politisk støtte for redusert avskoging både blant nasjonale myndigheter og på landsbygda i REDD+ land.

En annen viktig forklaring er at REDD+, på tross av alle milliardene fra Norge, har vært for smått til å endre de grunnleggende insentivene for bønder og kommersielle selskaper som bruker skogen. Stern (2006) rapporten anslo at USD 10-15 milliarder per år i internasjonal støtte var nødvendig for å kompensere for kostnadene ved en halvering av tropisk avskoging. Den nåværende støtten er imidlertid bare 10-20% av dette, og en stor andel er ikke resultatbasert. En rapport anslo at direkte og indirekte subsidier til de fire viktigste «avskogingsproduktene» i Indonesia og Brasil (palmeolje, tømmer, soya og biff) er om lag USD 40 milliarder årlig (McFarland mfl., 2015). Selv om slike anslag er usikre så illustrerer de at 3 milliarder norske regnskogskroner i året – spredt på en rekke tiltak – er småpenger i den store sammenhengen.

REDD+ hadde som mål å gjøre skogvern mer lønnsomt enn avskoging ved å betale eierne og brukerne av skogen for verdien av karbon lagret i trærne. Det har man bare i liten grad klart, selv om mange prosjekter og politikkreformer kan vise til positive resultater. Slik sett illustrerer REDD+ satsingen bistandens natur: ambisjonene er høye for å løse store strukturelle problemer, men resultatene er sjelden i samsvar med ambisjonene. Det har aldri vært enkelt å endre verden.

REFERANSER

- Angelsen, A. (2017). REDD+ as result-based aid: General lessons and bilateral agreements of Norway. *Review of Development Economics*, 21(2), 237-264.
- Angelsen, A., Gierløff, C. W., Beltrán, A. M. og Elzen, M. d. (2014). *REDD credits in a global carbon market: Options and impacts*. Helsinki: NOAK (The Nordic Working Group on Global Climate Negotiations), the Nordic Council.
- Angelsen, A., Martius, C., de Sy, V., Duchelle, A. E., Larson, A. M. og Pham, T. T. (Eds.). (2018). *Transforming REDD+: Lessons and new directions*. Bogor, Indonesia: CIFOR.

- Collier, P. (1997). The Failure of Conditionality. In C. Gwin, J. M. Nelson, E. Berg, M. Bruno, P. Collier, M. Ravallion & L. Squire (Eds.), *Perspectives on Aid and Development* (Vol. 22). Washington, DC: Overseas Development Council.
- Griscom, B. W., Adams, J., Ellis, P. W., Houghton, R. A., Lomax, G., Miteva, D. A., Schlesinger, W. H., Shoch, D., Siikamäki, J. V., Smith, P., Woodbury, P., Zganjar, C., Blackman, A., Campari, J., Conant, R. T., Delgado, C., Elias, P., Gopalakrishna, T., Hamsik, M. R., Herrero, M., Kiesecker, J., Landis, E., Laestadius, L., Leavitt, S. M., Minnemeyer, S., Polasky, S., Potapov, P., Putz, F. E., Sanderman, J., Silvius, M., Wollenberg, E. og Fargione, J. (2017). Natural climate solutions. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 114(44), 11645-11650. doi: 10.1073/pnas.1710465114
- Hamrick, K. og Gallant, M. (2017). *Unlocking Potential: State of the Voluntary Carbon Markets 2017*. Washington, D.C.: Forest Trends' Ecosystem Marketplace.
- IPCC. (2013). Climate change: The physical science basis. Working Group I contribution to the Fifth assessment report of the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). In T. F. Stocker, D. Qin, G.-K. Plattner, M. Tignor, S. K. Allen, J. Boschung, A. Nauels, Y. Xia, V. Bex & P. M. Midgley (Eds.), *Climate change 2013*. Cambridge, UK and New York, USA: Cambridge University Press.
- LTS International. (2014). Real-Time Evaluation of Norway's International Climate and Forest Initiative. Synthesising Report 2007-2013. *Report* (Vol. 3/2014). Oslo, Norway: Norad, Evaluation Department.
- McFarland, W., Whitley, S. og Kissinger, G. (2015). Subsidies to key commodities driving forest loss *Working Paper*. London: ODI.
- Meridian Institute. (2009). *Reducing emissions from deforestation and forest degradation: An Options Assessment Report*. Washington D.C.: Prepared for the Government of Norway, by A. Angelsen, S. Brown, C. Loisel, L. Peskett, C. Streck, and D. Zarin.
- Olesen, A., Böttcher, H., Siemons, A., Herrmann, L., Martius, C., Roman-Cuesta, R. M., Atmadja, S., Hansen, D. S., Andersen, S. P., Georgiev, I., Bager, S. L., Schwöppe, C. og Wunder, S. (2018). *Study on EU Financing of REDD+ Related Activities, and Results-Based Payments Pre and Post 2020: Sources, Cost-Effectiveness and Fair Allocation of Incentives*. Luxembourg: European Commission, DG Environment/Climate Action.
- Riksrevisjonen. (2018). *Riksrevisjonens undersøkelse av Norges internasjonale klima- og skogsatsing*. Oslo, Norge: Riksrevisjonen.
- Stern, S. N. (2006). *Stern Review: The Economics of Climate Change*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.



KLAUS MOHN

Rektor og professor, Universitetet i Stavanger

Olje for utvikling – eller avvikling?

INNLEIING

Industrialiseringa av verda har ført med seg ein kraftig auke i den økonomiske aktiviteten og markante løft i velferdsnivået verda over. Men utviklinga har og ført med seg ei ubrotten eskalering i utvinning og forbruk av fossile brensel, og ein tilsvarande vekst i utsleppa av CO₂ og andre klimagassar. Resultatet er at klimaendringar og global oppvarming nærmast er umuleg å kome unna, spesielt etter som det store fleirtalet av veljarar og politikarar nærmast er handlingslamma i møtet med ei av dei største utfordringane i vår tid.

Fordi fossile brensel har vore så viktige for industriutvikling og transport, så har ressursrike land hatt store inntekter frå utvinninga av olje og naturgass gjennom dei siste 100-150 åra. Som eit lite, velutvikla land med mykje olje og gass er Noreg eit godt døme på eit land som har lykkast i å realisere store inntekter gjennom konverteringa av naturformue til finansformue, som i sin tur har gitt eit varig løft i potensialet for inntekt, forbruk og velferd (Larsen, 2006; Holden, 2013; Mohn, 2016). Etter som hydrokarbonar ikkje let seg fornye, så er utvinning av olje og gass per definisjon eit forbigåande fenomen. Difor kan det være interessant å spørje seg kor fornuftig det eigentleg er å la utvinning av olje og gass forme grunnlaget for eit land sin langsiktige utviklingsstrategi.

Spørsmålet blir aktualisert av at det gjennomgåande perspektivet på klimapolitikken, der internasjonale premissleverandørar og politikarar synast å konvergere mot eit mål

om å avgrense auken i den globale middeltemperaturen til 1,5-2 grader celsius. Dette føreset i sin tur at utvinning og forbruk av fossile brensel må reduserast nokså markant gjennom dei neste tiåra. I denne situasjonen blir konflikttane skjerpa i debatten om meining og mål i den norske oljepolitikken, og i den norske klimapolitikken. Temaet for denne kommentaren er likevel eit anna. Her vil eg gjerne få dele refleksjonar rundt Noreg sin innsats for å fremje utvinning av olje og gass som ein del av utviklingsstrategien for låginntektland.

Først vil eg greie ut ein del problemstillingar og prinsipp knytt til forvaltning av olje- og gassressursar, med vekt på krav og kriterium som normalt må være oppfylte for at positive verknadar av ressursutvinninga på resten av økonomien skal være noko meir enn forbigåande. Dinest vil eg ta for meg utviklinga i den klimapolitiske konteksten gjennom dei siste åra, og gjere greie for korleis klimapolitikken reiser ulike typar risiko for olje- og gassnæringa, og dermed og for land som er rike på olje- og gassressursar. Med dette som utgangspunkt skal eg drøfte kva for dilemma dette reiser for Noreg sin utviklingspolitikk overfor land som er rike på olje- og gassressursar.

RESSURSFORVALTNING

Forvaltning av naturressursar i form av olje og naturgass handlar grunnleggande sett om å konvertere volum av ressursar i undergrunnen til verdiar av pengar til selskap og samfunn, som sidan kan danne grunnlag for eit høgare



Figur 1: Forvaltning av naturressursar: Fire stadium, fire riskofaktorar

velferdsnivå på varig basis (Jfr. Figur 1). Dette kan kanskje høyrast enkelt ut i prinsippet, men i praksis er det i sanning ei komplisert øving, som føreset varsemd i regulering og rammevilkår, planlegging i utvikling og utbygging, samt edruskap i omgangen med inntektene frå utvinninga (van der Ploeg, 2011; van der Ploeg og Venables, 2011). På eit meir finkorna nivå omfattar forvaltning av olje- og gassressursar ei rekke område utforming av politikken spelar ei avgjerande rolle for utfall, inntektspotensial og risiko.

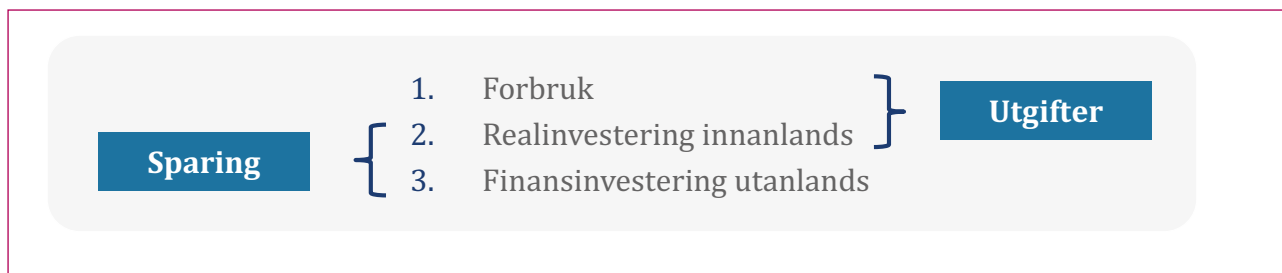
Aller først kjem undersøking og leiting, denne særskilte investeringsaktiviteten som ingen ressursbaserte næringer kjem utanom. For utan påviste førekomstar av olje og gass er det ingenting å utvikle, og ingenting å utvinne. Reguleringa av leiteaktivitet vil avhenge av ei rekke forhold knytt til forventa ressurspotensial og kapasitet for utbygging. I tillegg kjem uvisse i ei rekke dimensjonar for dei ulike delane av verdikjeda. Viktige spørsmål blir dermed kva for tempo ein skal legge til grunn for leiteaktiviteten, kva for takt ein ønsker å legge opp til for utvinninga, kva for område ein skal opne først, kva for kriterium ein skal nytte for å kvalifisere aktørar for leiting, kva for indikatorar ein skal nytte for å rangere selskapa, kva for prosess ein skal ta i bruk for å fordele utvalde område blant kvalifiserte aktørar, og ikkje minst korleis ein skal sikre effektiv deling av informasjon mellom dei involverte selskapa.

Dinest kjem utbyggingsfasen for påviste olje- og gassfelt. Avgjerda om utbygging er naturleg nok kritisk for realiseringa av ressursinntekter. Samstundes vil utbygginga av eit oljefelt typisk involvere investeringar på fleire titals milliardar kroner, med ei avgjerd som for praktiske formål ikkje let seg gjere om. Saman med selskapa må ressurseigaren difor sjå til at prosjektrisikoen er redusert til eit minimum før utbygginga kan settast i verk. Her skal styresmaktene ta stilling til kompliserte prosjektplanar, som mellom anna omfattar utbyggingsløyising, produksjonskapasitet, tilgang

til infrastruktur, transport og marknadsføring, økonomi og lønsemd, helse, miljø og sikkerheit. I tillegg kjem konsekvensutgreiingar av ringverknadar og eksterne verknadar, krav til lokalt innhald, samt skattemessige vilkår og kontraktformer som kan sikre at ressursrenta blir fanga for fellesskapen, samstundes som insentiva blir godt balansert mellom staten som ressurseigar og oljeselskapet som investor.

Så snart utbyggingsfasen er over vil sjølve utvinninga kunne starte, ved at oljen blir lasta og skipa til passande anlegg for prosessering eller raffinering, via skip eller oljeleidningar. For olje er sjølve utvinningsfasen rimeleg enkel. For råoljen treng i realiteten berre løftast frå undergrunnen til ein oljetankar, og vips, så er ein på ein godt fungerande og likvid verdsmarknad for råolje. For naturgass er prosessen meir komplisert, etter som ein her må legge fullstendige planar for heile verdikjeda frå brønn til marknad allereie før ein kan ta ei avgjerd om utbygging. Denne verdikjeda omfattar transport, prosessering, distribusjon og marknadsføring. Den eine hovudvarianten omfattar enkel foredling og distribusjon til sluttbrukar via røytransport. Den andre varianten omfattar meir omfattande prosessering ved at gassen blir nedkjølt til væskeform, for deretter å bli transportert på spesialskip over lengre distansar for vidare distribusjon via røyrlidningar i sluttbrukarmarknaden.

Om ein skal lukkast med god og sunn forvaltning av ressursar skal ein og forstå og handtere ei rekke ulike riskofaktorar. Desse kan delast i fire hovudgrupper, der den første er knytt til uvisse i undergrunnen, som omfattar uvisse omkring volum og kvalitet på det aktuelle reservoaret, samt uvisse rundt alle forhold knytt til boreaktivitet og løfting av olje- og gassvoluma. Den andre hovudrisikoen er knytt til utbygginga av feltet, og omfattar uvisse rundt teknologiske løysingar, utbyggingsplanar, gjennomførings-tid og ikkje minst kostnadane ved utbygginga. Den tredje



Figur 2: Disponering av kontantstraumar frå ressursutvinning

risikofaktoren omfattar alle typar marknadsrisiko, der uvisse rundt olje- og gassprisane står i høgsetet. Men marknadsrisiko vil og omfatte tilgang og prising av alle typar innsatsfaktorar, som til dømes arbeidskraft og kapital. Til slutt kjem politisk risiko, som i første omgang vil dreie seg om uvisse rundt regulering og rammevilkår i vertslandet, der risikoen for skatteauke og nasjonalisering naturleg nok blir omfatta med spesiell merksemd for oljeselskapa. Men som me skal sjå kan politikk på internasjonalt nivå og spele ei rolle for verdien av olje- og gassprosjekt, om dei indirekte påverkar etterspurnad og prisdanning i olje- og gassmarknaden.

I god tid før ressursinntektene begynner å fløyne, skal ein helst ha teke stilling til disponeringa av kontantstraumane. God forvaltning av ressursinntekter føreset ei avveging mellom sparing og forbruk som kan maksimere velferdsnivået i eit langsiktig perspektiv (jfr. Figur 2; Venables, 2016). I neste omgang må ein ta stilling til om sparinga skal skje innanlands, eller om akkumulerte ressursinntekter skal investerast internasjonale verdipapir. For styresmakter med lang planleggingshorisont og god tilgang til internasjonale kapitalmarknadar vil det ofte være fornuftig å investere ressursinntektene utanlands, og basere det løpande forbruke på forventningar til langsiktig avkastning. For land med store investeringsbehov innanlands, svake institusjonar og avgrensa tilgang til internasjonal kapital kan det være betre å investere ressursinntektene innanlands, på eit vis som kan styrke potensialet for produktivitet, verdiskaping og velferd på lengre sikt. Aktuelle mål for slike investeringar kan være infrastruktur, utdanning og helse.

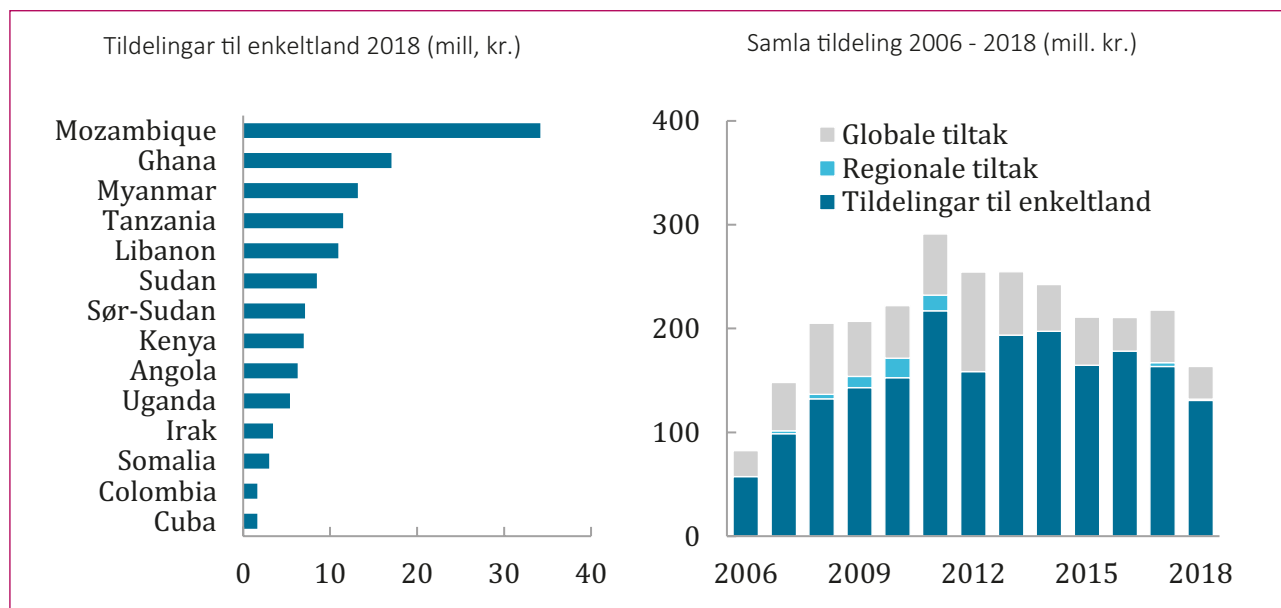
Ein treng ikkje å tenke seg lenge om for å forstå at dette er kompliserte prosessar som føreset høg kompetanse, om olje og gass, om insentiv og forretningsdrift, og ikkje minst om regulering, rammevilkår og utforming av passande politikk, overfor olje- og gassnæringa, overfor tilstøytande næringar, for handteringa av olje- og gassinntektene og for

å sikre stabilitet på makroøkonomisk nivå. I tillegg kjem forståing av internasjonale marknadar for olje og gass, for olje- og gasselskapa og ikkje minst god forståing av den internasjonale marknaden for kapital. Denne kapasiteten manglar naturleg nok i mange ressursrike land verda over. Land med svake institusjonar og mangelfull kapasitet i statsforvaltninga er difor kritisk avhengige av støtte utanfrå i realiseringa av ressursverdiane knytt til olje og naturgass. For prospekt og prosjekt av høg kvalitet vil tilgangen til kapital normalt sett ikkje være eit hovudproblem. Men for andre enn velutvikla land med gode institusjonar vil avgrensa kapasitet og kompetanse på mange andre område ofte redusere potensialet for suksess, og i tillegg auke risikoen rundt forvaltninga av ressursrikdommen.

HJELPA ER NÆR; OLJE FOR UTVIKLING

Om ein lykkast med ei langsiktig, nøktern og fornuftig forvaltning av naturressursar, så kan førekomstar av olje og gass i prinsippet legge grunnlag for eit permanent løft i den økonomiske aktiviteten, med varige verknadar på velferdsnivået på lang sikt. Eksempla er likevel mange på at dette slett ikkje er noko som skjer med naudsyn. Dette er bakgrunnen for at norske styresmakter har utvikla eit eige program i regi av NORAD under overskrifta 'Olje for utvikling' (Ofu).¹ Formålet, slik det står skrive på Ofu sine nettsider, er å nytte norske erfaringar til å hjelpe samarbeidsland i forvaltninga av olje- og gassressursar på eit vis som legg til rette for berekraftig (!) økonomisk vekst og velferd. Programmet blei etablert i 2005, blir koordinert av eit eige sekretariat i NORAD, og omfattar i dag eit samarbeid med 14 land (jfr. Figur 3), med eit samla årleg budsjett på 300 millionar kroner. Sidan oppstarten for 15 år sidan er det delt ut 2,7 milliardar kroner under programmet

¹ Framstillinga trekk her på informasjon frå NORAD sine nettsider (<https://norad.no/tema/okonomisk-utvikling-og-offentlig-forvaltning/olje-for-utvikling/>).



Figur 3: Tildelingar under Ofu-programmet

Kjelde: The oil for development programme. Annual report 2018. NORAD.

Ofu-programmet er motivert av observasjonen av at mange ressursrike land ikkje har lykkast i å konvertere olje- og gassressursar til velferd for folk flest. Vidare legg NORAD til grunn at Noreg har lykkast i å realisere ressursverdiar på eit vis som fremmar berekraftig økonomisk vekst og velferd for heile folkesetnaden:

«Programmet bygger på en helhetlig organisering og rammeverk for petroleumssektoren og inkluderer ressurs-, finans-, sikkerhets- og miljøforvaltning, i tillegg til støtte til sivil samfunn, media og parlament. Programmets operative målsetting er: «økonomisk, sosialt og miljømessig forsvarlig forvaltning av petroleumsressurser i utviklingsland, som ivaretar hensynet til kommende generasjoner.»»

Samarbeid under programmet har som mål å styrke lovverk og andre rammevilkår, sikre kapasitet i forvaltninga og legge til rette for ei open og ansvarleg innretting av ressursforvaltninga. Med eit langsiktig mål om å redusere fatigdom gjer ein råd og støtte til styresmaktene i land som er rike på naturressursar men fattige på institusjonar og annan kapasitet, slik at sannsynet kan aukast for forsvarleg forvaltning av petroleumsressursane – i økonomisk, sosial og miljømessig forstand. I styring, organisering og prioriteringar under Ofu-programmet trekk ein på kompetanse og ressursar frå Utanriksdepartementet, Olje- og energidepartementet, Finansdepartementet, Klima- og miljødepartementet og Samferdselsdepartementet. I gjennomføringa av

aktivitetar og prosjekt blir ansvar delegert til institusjonar som Oljedirektoratet, Petroleumstilsynet, Miljødirektoratet, Kystverket, Oljeskattekontoret og Statistisk sentralbyrå. I tillegg spelar utanriksstasjonane gjerne ei rolle i koordinering og gjennomføring av avtalane med samarbeidslanda.

Altruisme er sikkert eit hovudmål for Ofu-programmet. Innrettinga av programmet etterlet likevel inntrykk av at fleire motiv kan være innblanda. Figur 3 gir oversyn over tildelingar under Ofu-programmet. Utvalet av land har betydeleg overlapp med dei internasjonale forretningsinteressene til statens eige oljeselskap Equinor, som har eller har hatt forretningsinteresser i meir enn 1/3 av Ofu sine samarbeidsland. Her er det nærliggande å tenke seg at innsats overfor enkeltland under Ofu-programmet kan skape generell politisk godvilje, som norske forretningsinteresser sidan kan nytte seg av for å utvikle prosjekt og posisjonar i det aktuelle landet.

At Noreg vil dele erfaringar og støtte opp om ei forsvarleg forvaltning av naturressursar i land med låge inntekter, svake institusjonar og/eller låg kapasitet i statsforvaltninga kan i utgangspunktet sjå ut som ein god idé. Her er det likevel skjær i sjøen, og desse har blitt fleire dei siste åra. Det viktigaste er kanskje klimautfordringa, som reiser prinsipielle og praktiske utfordringar for utvinning og forbruk av fossile brensel i alle land i verda, og ikkje berre for land med låge inntekter. Men før me kastar oss inn i ei

drøfting av det store biletet, så kan det være på sin plass med ei kort utgreiing av kva den globale oppvarminga og den politiske responsen gjer med utsikter og uvisse rundt olje- og gassnæringa.

KLIMARISIKO: IMPLIKASJONAR FOR OLJE- OG GASSUTVINNING

Industrialiseringa av verda har gått hand i hand med ei kraftig auke i utvinning og forbruk av fossile brensel, som igjen har ført med seg ei eskalering i menneskeskapte utslipp av CO₂ og andre klimagassar. Konsentrasjonen av klimagassar i atmosfæren er difor på sitt høgaste i historisk tid. Resultatet er at middeltemperaturen i verda er på veg opp og at klimaet i verda er i endring.

Klimaendringane reiser risiko av fleire slag (Skancke mfl. 2018). Den mest openberre risikoen er knytt til klimaendringane i seg sjølv, som ofte blir kalla *fysisk risiko*. Høgare temperaturar vil forstyrre mønsteret for økonomisk aktivitet og busetnad i verda, med øydeleggande verknad for område som allereie er varme og tørre, medan konsekvensane blir mindre alvorlege i tempererte sonar av verda. Samstundes vil auka nedbør og hyppigare ekstremvær auke risikoen for øydelegging av infrastruktur, og dermed potensielt sette store økonomiske verdiar på spel. I tillegg kjem trugsmål mot artsmangfald og økosystem, der utfallet vil henge nøye saman med omfanget av temperatúrauke og faktiske endringar i klimaet over tid. For sjølve utvinningsaktiviteten i olje- og gassverksemda er den fysiske risikoen til å leve med. Installasjonar og infrastruktur er stort sett utvikla for å tole både nedbør og ekstremvær. Om havnivået skulle stige markant, så vil dette likevel ha skadepotensial for baseverksemd for offshoreaktivitet, og ikkje minst for kystnære anlegg for prosessering og raffinering.

Den mest alvorlege relaterte risikoen for utvinninga av olje og gass er uansett ikkje knytt til klimaendringane i seg sjølv, men til menneska sin respons på klimautfordringa. Denne risikoen er ofte referert til som *overgangsrisiko*, etter som han omfattar det meste som kan knytast til overgangen frå eit samfunn med høg utvinning og forbruk av fossile brensel til eit lågutslepp-samfunn (Mohn 2018a, b). Slik politikarane no let til å innrette klimapolitikken, så er tiltaka samla om å dempe etterspurnaden etter fossile brensel. Etter at det globale kvotesystemet frå 20 år tilbake etter kvart stranda, er hovudinstrumentet no avgifter som er knytt til utslipp av CO₂. Slike avgifter vil løfte prisen på fossile brensel til forbrukarane, medan prisen for dei som utvinner slike brensel vil bli lågare enn han elles ville blitt.

Den viktigaste klimarelaterte risikoen for ressursrike land og selskap som driv med utvinning av fossile brensel er dermed knytt til ambisjonsnivå og gjennomslag for klimapolitikken, med dei verknadar dette vil ha på etterspurnad og prisdanning for fossile brensel. Om klimapolitikken lykkast i å redusere etterspurnaden etter olje og gass, så vil alle som driv med utvinning av olje og gass få lågare inntekter enn dei elles ville fått, heilt enkelt fordi ein må selje til lågare prisar. I tillegg til lågare løpande inntekter vil lågare prisar og tendere til tidlegare stenging av produserande felt, der kostnadane har ein klar tendens til å auke mot slutten av feltlevetida. Enno viktigare er det at investeringar i olje- og gassutvinning og vil dempast, fordi utsikter til lågare olje- og gassprisar vil bety at færre felt vil møte krava til lønsam utbygging. Påviste olje- og gassressursar som blir skrinlagt på langvarig basis som følgje av utsikter til strammare klimapolitikk blir gjerne referert til som *stranded assets*.

I ein mellombels overgangsfase mot eit samfunn utan CO₂-utslipp vil det naturleg nok være rom for både olje og gass i energiforsyninga verda over. Spørsmålet blir då kven som vil få høve til å levere desse voluma til marknaden. Med ein effektiv klimapolitikk som dempar etterspurnad og prisar, vil marginane kome under press for oljeselskap og ressursrike land. Dei som ikkje lykkast i å levere fossile brensel til konkurransedyktige prisar er dermed dei som først vil bukke under når forventningane festar seg rundt utsikter til ein strammare klimapolitikk. Utvinningsaktivitet med høge kostnadar og høg risiko vil dermed være mest sårbar. Om systemet med karbonprising blir effektivt, så vil det heller ikkje spele stor rolle om ein har høge eller låge utslipp i sjølve utvinninga, etter som dette ikkje vil representere meir enn ein marginal faktor i kostnadsbiletet ved olje- og gassutvinninga. I ei verd med ambisiøs klimapolitikk blir det dermed etter alt å døme dei mest kostnadseffektive produsentane som vil få lengst levetid.

Gjennomslag for ein ambisiøs klimapolitikk vil med naudsyn måtte føre med seg ein stagnasjon og tilbakegang for olje- og gassnæringa på verdsbasis. Etter som nettopp dette er hovudpoenget med klimapolitikken, så er det vanskeleg å tenke seg mekanismar og utfall som snur akkurat denne konklusjonen på hovudet. Ein kan alltid håpe på karbonfangst og lagring, men det er ingenting så langt som tydar på at dette er ein teknologi som vil gje meir enn eit lite pusterom for overgangen til eit samfunn der nettoutsleppa av CO₂ er nær eller under null. Det einaste alternativet til ei slik utvikling er fortsatt global oppvarming. Då risikerer

ein å ende opp der ein stevnar, og det er neppe nokon god plass.

PARADOKS I PETROLEUM OG POLITIKK

Erfaringar frå ressursrike utviklingsland tyder på at det er svært krevjande å konvertere ressursformue til finansformue på eit vis som legg til rette for økonomisk og sosial berekraftig utvikling på lang sikt. På den eine sida tydar dette på at oppbygging av kompetanse og kapasitet med utgangspunkt i erfaringar frå Noreg er på sin plass, etter som erfaringsoverføring kan auke sannsynet for suksess i ressursforvaltninga. På den andre sida er det ikkje opplagt at dei norske erfaringane faktisk har ein verknad. Og om erfaringsoverføringa frå Noreg faktisk skulle ha ein verknad, så er det ikkje sikkert det er den verknaden ein tenkte seg.

Her er det viktig å merke seg at institusjonsbygging og styringskapasitet vil styrke evne ikkje berre til å gjennomføre god politikk, men og auke gjennomslaget for ein eventuell dårleg politikk. Dermed er det ikkje berre evna til god ressursforvaltning som må byggast opp. Ein må i tillegg forsikre seg om at politikarane politikken som blir utvikla faktisk er i tråd med eit økonomisk og sosialt forsvarleg perspektiv på utvinning og ressursforvaltning. For å sette ting på spissen, så føreset tiltaka under Ofu-programma at styresmaktene i vertslandet ikkje berre er godt opplyste, men at dei og er av det velmeinande slaget. Om ein ser på dei 14 landa i Figur 3, så er dette siste ikkje opplagt. For land som Angola nærmar det seg naivt å tenke at styresmaktene er velmeinande, og at alt dei manglar er kunnskap.

Petroleum er per definisjon ein ikkje-fornybar ressurs. Tilgangen er klårt avgrensa frå naturen si side, og utvinninga vil med naudsyn være forbigåande. Potensialet for inntekter og ringverknadar vil sjølvstøtt avhenge av omfanget av ressurspotensialet og av utvinningstakten. Men for dei aller fleste ressursrike land vil utvinninga likevel høyre til ein fase som er forbigåande. Dette reiser spørsmålet om korleis eit forbigåande ressursdrive oppsving kan legge grunnlag for økonomisk utvikling og betre velferd på lengre sikt. Svaret er at dette berre kan skje om ein lykkast i å konvertere ressursformuen til finanskapital, realkapital og/eller humankapital som ein sidan kan tappe avkastning frå i eit langsiktig perspektiv. I denne samanhengen er erfaringane med ressursforvaltning i utviklingsland ikkje særleg oppløftande. Press mot løner og prisar kan føre med seg svekking av konkurransevne og avindustrialisering,

medan kumulert tap av innovasjonsevne og produktivitet er blant faktorane som kan gje svekka økonomisk vekst sjølv på lengre sikt.

Forskinga på ressursrikdom og økonomisk utvikling er i hovudsak retta mot verknadar på økonomi og samfunn medan ressursutvinninga faktisk foregår (sjå td. Venables, 2016). Men enkelte arbeid har ein der merksemda er vendt mot tida etter at oljeaktiviteten har passert toppen og ressursinntektene peikar nedover. I USA har ein mellom anna teke for seg kommunar og regionar der utvinning av olje har vore viktig i tidlegare tider, men ikkje i dag. Fleire slike arbeid konkluderer med at ressursrike regionar får større vanskar enn andre med å halde aktivitet og sysselsetting ved lag i tida etter at ressursutvinninga tek slutt (Papyrakis og Gerlagh, 2007; James og Aadland, 2011; Haggerty mfl., 2014; Jacobsen og Parker, 2014).

Regionar som er spesialiserte mot ein spesifikk naturressurs, kan få vanskar om denne ressursen blir uttømt lokalt. Men om kompetansen kan nyttast mot den same ressursen i andre regionar, vil resultatet bli betre (Glaser mfl., 2015). Verre er det om verda vender seg bort frå akkurat den ressursen ein har spesialisert seg i. Dette er ein vesentleg risikofaktor når det gjeld oljeutvinning og klimapolitikk. Abrahamson og Esposito (2018) tek for seg regionar i Europa der næringsverksemda var retta mot utvinning av kol under og etter den industrielle revolusjonen. Hovudresultatet er at økonomien i dag er vesentleg svakare i slike regionar enn i regionar som ikkje har drive med utvinning av kol i tidlegare tider. Igjen er konklusjonen at ressursrike regionar sakkar akterut når festen er over. I forklaringar av slike variasjonar i økonomisk aktivitet mellom regionar tyr ein ofte til forskjellar i utdanning. Ressursrike regionar peikar seg ut med lågare utdanningsnivå enn andre regionar, og dette legg ein dempar på utviklinga i produktivitet, verdiskaping og sysselsetting. I tillegg peikar enkelte studiar på at einsretting av næringslivet mot naturressursar kan redusere etableringa av mindre, nyskapande føretak, med lågare innovasjonstakt, økonomisk vekst og velferdsutvikling som resultat.

Ikkje-fornybare naturressursar kan ha positive verknadar for økonomi og velferd medan utvinninga går føre seg. Men erfaringar og forskning tydar på at verknadane er vanskelege å halde ved lag når ressursane er uttømte, spesielt for land som har ei uttalt spesialisering mot ressursutvinning. Sjølve knappleiken frå naturen si side vil dermed sette grenser for utviklingspotensialet frå utvinning av naturressursar. Men voluma av utvinnbare ressursar vil i tillegg

være påverka av andre variablar, som teknologi, kostnader, marknadsprisar og politikk. Med gunstige rammevilkår er det meir som løner seg enn om rammevilkåra er mindre fordelaktige. Dette set både voluma av utvinnbare ressursar i samanheng med kostnader og prisar, som igjen kan påverkast av politikk. Eit klart eksempel finn me i klimapolitikken, som har som siktemål å dempe både etterspurnad og prisutvikling for fossile brensel. Gjennomslag for ein ambisiøs klimapolitikk vil dermed redusere voluma av utvinnbare ressursar, på verdsbasis, for enkeltland og for enkeltelskap.

Ein viktig verknad av vellykka klimapolitikk er ei underminering av det økonomiske verdigrunnlaget for all utvinning av olje og naturgass. Målet er heilt enkelt at det skal bli mindre lønsamt å drive med undersøking, utbygging og utvinning av olje- og gassressursar. Gjennomslag for ein ambisiøs klimapolitikk vil dermed legge ein dempar på utviklingspotensialet frå utvinning av olje og gass i ressursrike land. I denne samanhengen kan ein kanskje undre seg over at norske styresmakter samstundes legg stor innsats i å mobilisere utvinning av olje og gass i utviklingsland.

Mot bakteppet av global oppvarming og eit stadig meir preserande behov for klimapolitiske tiltak, går debatten høgt om korleis omsynet til oljeutvinning, næringsutvikling og sysselsetting skal balanserast mot omsynet til klimapolitikken, sjølv i Noreg. Her til lands har ein så langt insistert på eit skarpt skilje i politikken, der planar for tildeling, utbygging og andre rammevilkår for olje- og gassnæringa er haldt på god avstand frå alle vurderingar knytt til Noreg si rolle i klimapolitikken. At politikken internasjonalt har konvertert mot tiltak for å dempe etterspurnaden, og ikkje tilbodet, har difor passa godt med norske interesser for ressursforvaltning og næringsutvikling. I motsett fall kunne ein risikere klimapolitiske tiltak direkte retta mot leiteaktivitet og utvinningstakt, noko som fortsatt er kontroversielt i ein norsk kontekst. Det som nærmar seg like kontroversielt er at skillet mellom oljepolitikk og klimapolitikk har gjort det stadig meir vanskeleg å nå mål for innanlandske utslepp av klimagassar. For mange fortøner den offensive politikken til oljeutvinning i nordlege havområde seg og som stadig mindre musikalsk. Dilemma rundt oljepolitikk og klimapolitikk er dermed ikkje relevant berre for norsk utviklingspolitikk, men like aktuelt i spenningsfeltet mellom klimapolitikk og oljepolitikk innanlands.

OPPSUMMERING

At erfaringar i Noreg med forsvarleg forvaltning av olje- og gassressursar kan delast med ressursrike land andre stader i verda kan i utgangspunktet sjå ut som ein god idé. Om sannsynet kan aukast for at ressursrike land vil lykkast i å konvertere naturressursar til økonomiske verdiar og velferd for fellesskapen, så burde jo dette være til gagn for alle partar. Noreg sitt engasjement for å mobilisere olje- og gassutvinning i ressursrike land reiser likevel ei rekke spørsmål og dilemma.

Olje og gass er ikkje-fornybare naturressursar. Dette inneber at eventuelle positive verknadar for økonomi og velferd er av forbigåande karakter, med mindre ein lykkast i å forvalte ressursinntektene i eit langsiktig perspektiv. Både erfaringar og forskning tydar på at dette svært sjeldan er tilfelle blant land som har svake institusjonar og låg kapasitet i offentleg forvaltning. Støtte til institusjonsbygging og kapasitetsutvikling i offentleg om makta er samla på få hender og politikken er driven av utsikter til personleg vinning, slik tilfellet ofte er i utviklingsland.

Forskinga visar elles at ein langsiktig utviklingsstrategi basert på utvinning av olje og gass har små sjansar for å lykkast. Verknaden av ressursrikdom på økonomisk og sosial utvikling er ikkje eintydig positiv, og både forskning og erfaring tyder på at berre dei aller færreste ressursrike land faktisk har lykkast i å realisere ei balansert økonomisk, politisk og sosial utvikling med utgangspunkt i olje- og gassutvinning. Ressursrikdom av dette slaget fører like gjerne med seg overforbruk, tap av konkurransevne, etterslep i innovasjon og produktivitet, samt ein auke i risikoen for politisk uro og konflikt.

På toppen av dette kjem paradoksa knytt til klimautfordringa. Globale klimaendringar fører med seg ei rekke risikofaktorar for økonomi og samfunnsutvikling, både internasjonalt og i Noreg. Etter fleire tiår med forhandlingar ser ein no at viktige land i verda samlar seg om politiske ambisjonar for å dempe forbruk og utvinning av fossile brensel. Gjennomslag for ein ambisiøs klimapolitikk vil innebere at all utvinning av olje og naturgass blir mindre lønsamt, og investeringar og utvinning difor vil måtte gå ned. I motsett fall vil klimapolitikken spele fallitt og klimaendringane vil halde fram.

I denne situasjonen er det altså at norske styresmakter legg ned stor innsats for å mobilisere nye volum av olje og naturgass for utvinning, ute som heime. Mykje kan vel

tyde på at dette er ein politikk som er moden for revurdering og revisjon, både internasjonalt og innanlands.

REFERANSAR

- Abramson, Scott F. og Elena Esposito (2018). The resource curse in the long run. *Working Paper*. January 2018.
- Glæser, E., Kerr, S. P. og K. Kerr (2015). Entrepreneurship and urban growth: An empirical assessment with historical mines. *Review of Economics and Statistics* 97, 498–520.
- Haggerty, J., Gude, P., Delorey, M. og R. Rasker (2014). Long-term effects of income specialization in oil & gas extraction: The US West 1980–2011. *Energy Economics* 45, 186–195.
- Holden, Steinar (2013). Avoiding the resource curse. The case Norway. *Energy Policy* 63, 870–876.
- Jacobsen, Grant D. og Dominic P. Parker (2014). The economic aftermath of resource booms: Evidence from boomtowns in the American West. *The Economic Journal* 126 (593), 1092–1128.
- James, A. og D. Aadland (2011). The curse of natural resources: An empirical investigation of US counties. *Resource and Energy Economics* 33, 440–453.
- Larsen, Erling Røed (2006). Escaping the Resource Curse and the Dutch Disease? When and Why Norway Caught up with and Forged ahead of Its Neighbors. *American Journal of Economics and Sociology* 65 (3), 605–640.
- Mohn, Klaus (2016). Resource revenue management and wealth neutrality in Norway. *Energy Policy* 96, 446–457.
- Mohn, Klaus (2018). Klimarisiko: Respons og tilpassing i oljeselskapa. Vedlegg til NOU 2018:17 Klimarisiko og norsk økonomi.
- Mohn, Klaus (2018). Klimarisiko i oljeselskapa. *Samfunnsøkonomen* 6/2018, s. 22–33.
- Papayrakis, Elissaios og Reyer Gerlagh (2007). Resource abundance and economic growth in the United States. *European Economic Review* 51 (4), 1011–1039.
- Skanche, Martin m fl (2018). Klimarisiko og norsk økonomi. NOU 2018: 17. Avgitt til Finansdepartementet 18. desember 2018.
- van der Ploeg, Frederick (2011). Natural resources: Curse or blessing? *Journal of Economic Literature* 49 (2), 3366–420.
- van der Ploeg, Frederick og Anthony J. Venables (2011). Harnessing windfall revenues: Optimal policies for resource-rich countries. *The Economic Journal* 121, 1–30.
- Venables, Anthony J. (2016). Using natural resources for development: Why has it proven so difficult? *Journal of Economic Perspectives* 30 (1), 161–184.



SAMFUNNSØKONOMENE

For raske oppdateringer og nyheter, følg oss på facebook og twitter!



twitter.com/Samfunnsokonom



facebook.com/samfunnsokonomene

BERNT CHR. BRUN
NorfundOLA NAFSTAD
Norfund

Næringsutvikling som bistand

Ingen land har noen gang oppnådd varige forbedringer i levekår uten økonomisk utvikling. Spørsmålet om hva som skaper økonomisk vekst og materiell velstand har vært et kjerne-spørsmål i økonomifaget allerede fra de klassiske økonomenes tid. Men de teoretiske bidrag gir ikke en entydig rettesnor for hvordan man kan skape økonomisk utvikling.

Investeringer i lønnsom næringsvirksomhet for å skape varige jobber og økonomisk vekst har blitt en viktig del av norsk utviklingspolitikk og Statens Investeringsfond for næringsvirksomhet i utviklingsland, Norfund, er det viktigste virkemiddelet. Norfund søker å oppnå målsetningen ved å fokusere sine investeringer i fattige land og i sektorer som har vært viktig for å oppnå utvikling. Resultatene tyder på at man har lyktes i å finne lønnsomme investeringer med stor positiv utviklingseffekt.

INNLEDNING

Næringsutvikling og bærekraftig økonomisk vekst har lenge vært et prioritert område i norsk utviklingspolitikk. I Meld. St. 35 (2014–2015), Sammen om jobben, varslet regjeringen en styrket og strategisk innrettet støtte til næringsutvikling. I Meld. St. 24 (2016–2017), Felles ansvar for felles fremtid – Bærekraftsmålene og norsk utviklingspolitikk løftes «Næringsutvikling og jobbskaping» fram som en av fem hovedprioriteringer i Norges oppfølging av bærekraftsmålene, og næringslivets betydning for fattigdomsreduksjon understrekes. Blant annet slås det fast at inntekt fra lønnet arbeid har langt større og mer varig effekt på fattigdomsreduksjon enn pengeoverføringer, og at lønnsomme og bærekraftige investeringer i bedrifter er et sentralt element i jobbskaping i utviklingsland.

Norges viktigste virkemiddel for jobbskaping og fattigdomsbekjempelse i utviklingsland er investeringsfondet Norfund. Norfund ble etablert etter at «Nord-Sør Bistandskommisjon» (NOU 1995:5 «Norsk sør-politikk for en verden i endring» i 1995 anbefalte å etablere et statlig fond for næringsutvikling i de fattigste landene. Kommisjonen anførte at «Det overordnede suksesskriterium for et slikt næringsfond vil være evnen til å bidra til vellykket forretningsutvikling».

Bistandskommisjonens forslag ble fulgt opp av regjeringen og Stortinget, og «Statens investeringsfond for næringsvirksomhet i utviklingsland» (Norfund) ble operativt i 1997, med mandat «å medvirke med egenkapital og annen risikokapital, samt yte lån og stille garantier til utvikling av bærekraftig næringsvirksomhet i utviklingsland. Hensikten er å

etablere levedyktig, lønnsom virksomhet som ellers ikke vil bli igangsatt som følge av høy risiko».

Med etableringen av Norfund i 1997 føyde Norge seg inn i en rekke av vestlige donorland som har etablert tilsvarende utviklingsfinansinstitusjoner (Development Finance Institutions (DFI-er)) for fattige land. Til sammen er det 15 DFI-er i Europa. Videre har USA, Canada og Japan etablert sine, og multilateralt er det flere institusjoner med lignende mandat, med Verdensbankens International Finance Corporation (IFC) som den største enkeltaktøren.

HOVEDSPØRSMÅLET

FNs bærekraftsmål ble fastsatt i 2015. Bærekraftsmål nr. 1 er å utrydde fattigdom i enhver form innen 2030. Hele 80 prosent av alle som lever i ekstrem fattigdom (under 1,90 USD/per dag), bor i Afrika sør for Sahara eller Sør-Asia.

Bærekraftig fattigdomsbekjempelse kan ikke skje uten økonomisk vekst - ingen land har noen gang oppnådd varige forbedringer i levekår uten økonomisk utvikling. Det er en sterk sammenheng mellom inntekt per innbygger og sosiale indikatorer som lavere spedbarnsdødelighet og høyere forventet levealder, noe som fremhever den viktige rollen økonomisk vekst har i sosial utvikling.

I hovedsak må utviklingsland gjennom den samme overgangen som europeiske land gjorde etter den industrielle revolusjon og i økende grad for femti til hundre år siden, og som mange land i Øst- og Sørøst-Asia har gjort de siste tiårene: Redusere fattigdommen gjennom økonomisk vekst. I Norden ble denne veksten oppnådd gjennom markedsorienterte institusjoner, et forutsigbart lovverk, sterk vekt på utdanning og utbygging av infrastruktur som energiforsyning og transport, med en blanding av privat og offentlig eierskap. I en rekke nyindustrialiserte land startet veksten med modernisering av landbruket og påfølgende industrialisering, inkludert bygging av infrastruktur og kommunikasjon. Høy økonomisk vekst har vært avgjørende for å heve levestandard og bygge velferdssystemer.

Målsettingen bak Norfunds, og de øvrige DFI-enes virksomhet, er nettopp å bidra til økt økonomisk vekst, som et grunnlag for å styrke sysselsetting og velferd.

Et spørsmål, gitt målet om økonomisk vekst, er om investeringer i næringsvirksomhet er effektiv bistand? Investeringer er selvfølgelig ikke det eneste som trengs, men det er mange argumenter som taler for at å investere i

lønnsomme selskaper er et godt virkemiddel. Det kan også være verd å se litt bredere på hvordan en med bistand kan bidra til å få økonomien i et fattig land til å vokse så landet blir rikere (med flere lønnsomme anstendige arbeidsplasser, økt evne til å finansiere velferd og offentlige goder etc.).

TEORETISK UTGANGSPUNKT

Spørsmålet om hva som skaper økonomisk vekst og materiell velstand har vært et kjernesporsmål i økonomifaget allerede fra de klassiske økonomene, som Adam Smith (1776) og David Ricardo (1817). Den sentrale ansatsen er at frivillige bytter og handel er det beste utgangspunkt for å skape velstand. Deres fokus på frivillige bytter må sees på som en motsats til merkantilismen, som i stor grad så på økonomisk samkvem som et null-sum-spill, og derfor fokuserte på monopoliserte rettigheter for å sikre enkelte aktører gevinster. De klassiske økonomene hadde et motsatt syn, hvor det pekes på at alle aktører som deltar i frivillige bytter, og derved også land som deltar i handel, kan tjene på dette. Dermed vil fri internasjonal handel være et gode for alle som deltar. Teorien om komparative fortrinn tilsier at ethvert land bør konsentrere seg om å produsere det de er best til uavhengig av om landene driver med råvareutvinning eller videreforedling. Fulle muligheter til å gjøre frivillige bytter er derved et helt sentralt punkt hos de klassiske økonomene, som også gjør seg gjeldende i moderne økonomisk tenkning.

Ikke alle økonomer fra denne æra var like optimistiske med tanke på de frie markedenes velsignelse. Samtidige Thomas Malthus (1798) hadde et pessimistisk perspektiv gjennom spådommen om at produktivetsgevinster bare midlertidig kunne bidra til økt velferd, fordi dette ville forårsake en befolkningsvekst som ville presse produksjon per innbygger nedover og fange befolkningen i en «Malthusian trap».

Nyklassisk vekstteori formaliserer mange av konseptene fra de klassiske økonomene i en matematisk konsistent teori. I dette rammeverket, som forutsetter optimerende atferd og markeder uten imperfeksjoner, blir innbyggernes velstand bestemt av teknologi og kapitalintensitet. Kapitalintensiteten er igjen bestemt enten av en eksogent gitt sparingrate (Solow (1956)) eller av eksogent gitte preferanser (Cass (1965), Koopmans (1965)). En sentral prediksjon fra disse modellene er den såkalte konvergenshypotesen. Ulike land med ulikt startpunkt vil over tid konvergere til en «steady state» hvor produksjon per innbygger er utlignet på tvers av land. Denne hypotesen

har åpenbart vist seg å ikke gjelde universelt, selv om både europeiske og asiatiske land på ulike tidspunkt har erfart en slik konvergens. Det faktum at mange land ikke har kommet seg ut av en svak materiell situasjon tydeliggjør likevel mangler ved disse vekstteoriene. Flere av disse svakhetene har blitt adressert ved videreutvikling av vekstmodellene. Eksempelvis har Romer (1986) og Lucas (1988) understreket at eksternaliteter fra både fysisk og menneskelig kapitaloppbygging kan skape et «steady state» med kontinuerlig vekst. Romer (1990) og Aghion og Howitt (1992) har skapt modeller hvor tekniske fremskritt og derved også veksttakten er valgt av de økonomiske aktørene. Til slutt har den såkalte «unified growth theory» (Galor (2010)) lyktes i å beskrive to ulike likevekter, i en modell hvor innbyggerne både velger antall barn og deres menneskelige kapital (utdannelse). Dette rammeverket gir empiriske prediksjoner som er konsistent med de observerte fakta om at ulike land befinner seg i ulike tilstander, med ulik produksjon og velstandsnivå.

Politikkbefalingene som følger av de klassiske og nyklassiske teoriene understreker betydningen av å sikre vel fungerende markeder med fri konkurranse støttet av et institusjonelt rammeverk som gir forutsigbare rammebetingelser og ikke minst sikrer eiendomsretten. De nyklassiske modellene gir også grunnlag for at støtte til familieplanlegging, utdannelse og teknologiutvikling kan føre til høyere økonomisk vekst. Rammeverket fremstår likevel som urealistisk optimistisk. Enkle tiltak for å begrense befolkningsveksten og å øke kapitaldannelse og utdannelse vil eksempelvis innenfor «unified growth theory» være tilstrekkelig til å føre et land ut av en ugunstig situasjon og i retning av en ny «steady state» med samme velstandsnivå og produksjon som rike land. Det faktum at veksttiltak i virkeligheten har vist seg langt mer utfordrende illustrerer noen viktige begrensninger til denne teoritradisjonen. Nyere versjoner av den nyklassiske teorien gir derved en beskrivelse som i større grad er konsistent med de historiske fakta. Men den kan likevel kritiseres for å ikke gi en dyptliggende forklaring på de underliggende årsakene til forskjellige levestandard og utviklingsgrad i ulike land. Redusert befolkningsvekst, økt kapitaldannelse og investeringer i menneskelig kapital kan sees på mer som manifestasjoner av økonomisk vekst enn dens grunnleggende årsak.

Et svar på disse innsigelsene kan finnes i institusjonell økonomi. Der klassisk og nyklassisk teori behandler eksistensen av sentrale institusjoner som en nødvendig forutsetning for vekst og velferd, søker institusjonell økonomi å forstå

årsaken bak institusjonenes tilblivelse. Fra å være eksogent gitte størrelser blir institusjoner selve fenomenet som søkes forklart. Innenfor institusjonell økonomi kan man blant annet eksplisitt håndtere at et samfunn kan ha ulike grupper med motstridende interesser. Disse gruppene vil ofte være opptatt av å sikre den gruppen de tilhører både makt og tilgang på ressurser. I en situasjon hvor man ikke har en representativ aktør eller en altruistisk diktator, kan en viss samfunnsorganisering være gunstig for enkeltgrupper på et gitt tidspunkt. Over tid kan likevel en slik løsning være kontraproduktivt. En enhetlig fremstilling av et slikt perspektiv finnes i Acemoglu og Robinson (2012). Deres sentrale tese er at forskjeller i institusjoner er sentralt for å forklare ulike lands vekst og utvikling og at politiske maktforhold i et land kan avgjøre om institusjoner er «inkluderende» eller «ekstraherende». Ekstraherende institusjoner har i deres perspektiv som hovedfunksjon å la de politisk mektige grupper ta del i en størst mulig del av verdiskapningen. Inkluderende institusjoner vil derimot gi en mer rettferdig fordeling av ressurser og vil være fordelaktig for vekst og utvikling.

Eksistensen av korruperte institusjoner som bidrar til at ressurser kanaliseres til enkeltgrupper og -individer er et spesielt velkjent problem i mange utviklingsland. Ekspropriasjon er en ekstrem form for slik ekstraherende atferd. At dette kan være et vesentlig problem illustreres i Figur 1 som viser en sterk positiv sammenheng mellom beskyttelse mot ekspropriasjon og materiell velstand.

Institusjonell økonomi har gitt viktige bidrag til å forstå hvorfor ulike typer institusjoner kan oppstå og hvilken effekt disse kan ha på velferden i et land. Likevel gir den ikke et enhetlig svar på hvorfor gunstige institusjoner har vokst frem i enkelte deler av verden, mens andre institusjoner som hemmer vekst har fått fotfeste andre steder. Derved er det mulig å kritisere institusjonell økonomi for å beskrive en manifestasjon av materiell utvikling (gode institusjoner) snarere enn den grunnleggende årsak bak denne utviklingen.

I økonomisk tenkning helt siden de klassiske økonomene har frivillig varebytte vært en sentral del av velferdsteorien. På dette grunnlag blir blant annet handelsavtaler forhandlet frem, hvor en søker å bygge ned ulike former for handelshindre, så som toll, hindre mot internasjonale investeringer og andre proteksjonistiske tiltak. Selv om disse avtalene har hatt gode hensikter har denne internasjonale konkurransen også gjort det vanskelig å bygge opp nye industrier i deler av verden hvor dette ikke allerede er en

Industrialization Before World War I (per capita levels of industrialization, UK = 100 in 1900)

	1750	1800	1830	1860	1880	1900	1913
Developed countries	8	8	11	16	24	35	55
United Kingdom	10	16	25	64	87	100	115
United States	4	9	14	21	38	69	126
Germany	8	8	9	15	25	52	85
Japan	7	7	7	7	9	12	20
Developing countries	7	6	6	4	3	2	2
China	8	6	6	4	4	3	3
India	7	6	6	3	2	1	2
Brazil	n.a.	n.a.	n.a.	4	4	5	7
Mexico	n.a.	n.a.	n.a.	5	4	5	7

Source: Bairoch (1982).

Tabell 1: Industrialisering i ulike deler av verden 1750-1913.

Kilde: Rodrik (2014).

av beskyttelse av eget næringsliv, men at dette kan utløse gjengjeldelse som ikke er til nytte for noen av deltakerne i et bytte. Dermed kan proteksjonisme utvikle seg til en handelskrig på grunn av insentiver som fører aktørene inn i et fangenes dilemma. Men samtidig er det etter vår oppfatning vanskelig å kategorisk avvise tidsbegrensede proteksjonistiske tiltak som et mulig nyttig virkemiddel for å oppnå vekst i utviklingsland.

Ulike teoretiske modeller gir ulike perspektiver på årsakene til vekst og anbefalinger om hva som kan være formålstjenlig politikk for å stimulere næringsutvikling. Modellene avviker i hva de beskriver som bakgrunnen for lav vekst i enkelte deler av verden, og derved blir anbefalingene også ulike. Det er videre vanskelig å entydig å avgjøre hvilke modeller som er mest beskrivende i den enkelte situasjon. Derfor gir teoriene lite entydige rettesnorer i praktisk utforming av tiltak.

Tilnærmingen i Norfund har derfor vært preget av stor grad av pragmatisme.

NOEN HISTORISKE ERFARINGER

I mangel av entydige teoretiske anbefalinger er det naturlig å studere hva som har skapt de historisk vellykkede veksthistorier. Det er vanskelig å komme utenom Norsk Hydro som en viktig bidragsyter til Norges industrialisering og vekst. I Norge hører vi gjerne om vitenskapsmannen Kristian Birkeland og entreprenøren Sam Eyde som de sentrale personene i utviklingen av selskapet. De var utvilsomt viktige personer for Hydro, men i den nasjonalromantiske rus glemmes ofte Marcus Wallenbergs sentrale rolle som finansmann og hans bidrag til å få finansiert selskapet med stort sett fransk og svensk kapital. Erfaringen fra Norsk Hydro forteller oss at kunnskapsbasert industriutvikling kan skape et nasjonalt industrielt lokomotiv. Og det er ingen hindring at selskapet er finansiert med utenlandsk kapital.

Vi skal heller ikke glemme den hjelpen Norge fikk gjennom Marshallhjelpen etter annen verdenskrig. Gjennom en kapitalinjeksjon fra utlandet fikk landet en vekst som neppe hadde vært mulig om Norge skulle finansiert gjenreisningen alene. Marshallhjelpen gikk til ulike

kapitalkrevende formål, herunder finansiering av industriutbygging, som aluminiumsverket på Sunndalsøra.

Kanaliserings av kreditt til investeringer i prioriterte sektorer var en viktig del av norsk økonomisk politikk i gjenoppbyggingsperioden etter 2. verdenskrig. Norge hadde kredittrasjonering til utpå 1980-tallet. Kreditt ble styrt mot produktive sektorer gjennom et sinnrikt system av statsbanker (Landbruksbanken, Fiskarbanken, Industribanken, Distriktenes utbyggingsfond, Håndverks- og småindustrifondet, Kommunalbanken m fl.). Kredittstyringen gjennom «Statsbankopplegget» var en viktig del av Nasjonalbudsjettet i denne perioden, sammen med direkte reguleringer an bankenes utlån.

Til slutt er politikken rettet mot oljesektoren og leverandørindustrien i flere tiår etter 1970 et godt eksempel på at Norge selv har benyttet proteksjonistiske tiltak for å bygge opp sin egen «infant industry». De fleste vil være enige i at denne politikken var vellykket.

Ser vi til utlandet har mange vellykkede veksthistorier vært basert på en langsiktig nasjonal satsing på industriutbygging understøttet av en ikke ubetydelig grad av proteksjonisme.

Det er derfor et visst historisk belegg for å hevde at kunnskapsbasert industriutvikling, gjerne finansiert av utenlandsk kapital og understøttet av en viss beskyttelse mot internasjonal konkurranse, kan gi et godt grunnlag for økonomisk vekst også i mindre utviklede økonomier.

HVORDAN SIKRER NORFUND AT MANDATET IVARETAS?

For å ivareta Norfunds mandat om «å etablere levedyktig, lønnsom virksomhet som ellers ikke vil bli igangsatt som følge av høy risiko», har fondet lagt en strategi som skal sikre:

1. At investeringene gjøres i land der kapital er en knapphetsfaktor
2. At investeringene skjer i sektorer som er utviklingsdrivende
3. At Norfunds investeringer alltid er addisjonelle
4. At investeringene har god avkastning

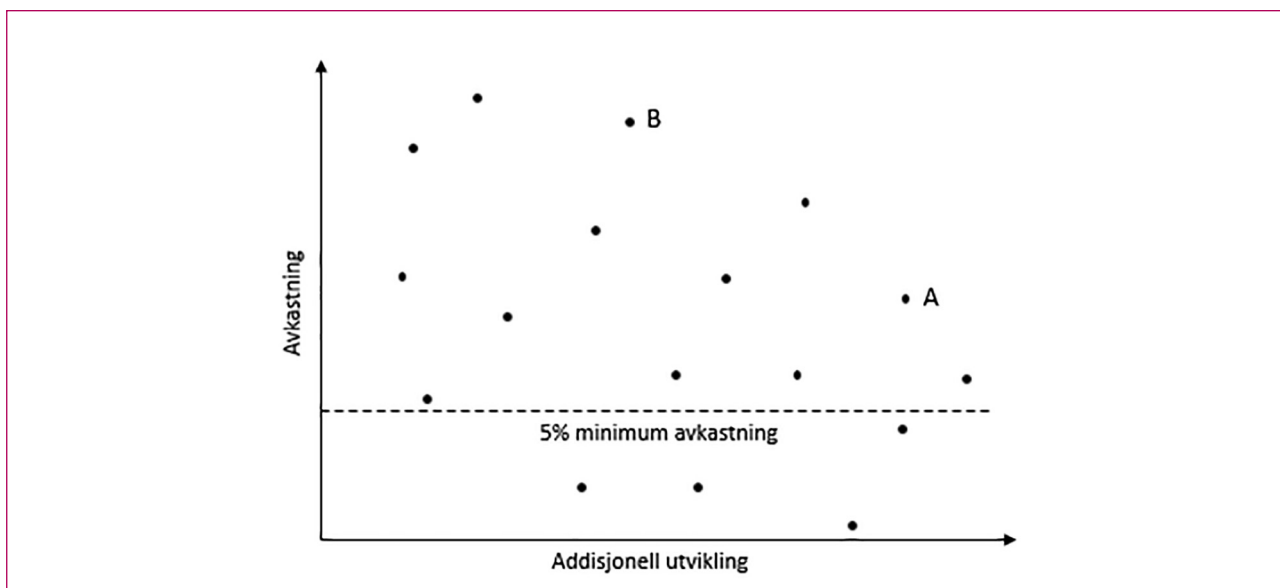
For mange økonomer kan punkt 3 og 4 fremstå som noe av et paradoks. Hvorfor sørger ikke privat kapital for at lønnsomme investeringer gjennomføres? Det må her understrekes at selv om Norfund krever at investeringsprosjektene i forventning må ha positiv avkastning, kreves det ikke at

den risikostjerte avkastningen nødvendigvis skal være slik at private aktører vil ønske slike investeringer. Faktisk inneholder Norfund-loven en eksplisitt rettferdiggjøring av investeringene ved at risikoen oppleves avskrekkende høy for private aktører. Derved har Norfund et mandat som stimulerer til risikotagning, men som likevel over tid skal være økonomisk levedyktige. Derved kan man ikke gjennomføre investeringer som over tid vil være så risikable at ingen private vil ha ønske om å overta forretningsdriften på rent kommersielle vilkår. Norfunds aktivitet tar derfor ofte sikte på å demonstrere at prosjekter som blir oppfattet som risikable kan gjennomføres med suksess. Det er på denne bakgrunn ikke overraskende at Norfund i all hovedsak investerer i egenkapitalinstrumenter. Det er derfor heller ikke nødvendigvis paradoksalt å gjennomføre lønnsomme prosjekter som privat sektor ikke gjennomfører. Risikoen kan oppfattes som for høy.

Skjematisk kan en se Norfunds mandat som at man må velge prosjekter som både har god lønnsomhet og en reell addisjonell utviklingseffekt. Operasjonelt er det lagt til grunn at investeringene i forventning skal ha en avkastning på porteføljenivå på minst 5 prosent.¹ Et prosjekts realiserte avkastning er en enkel og objektiv størrelse å måle. Når det gjelder addisjonalitet og utviklingseffekt er dette ikke i samme grad objektive størrelser. Som det beskrives under tas det her i bruk retningslinjer fra OECD samt egenutviklede verktøy for å vurdere prosjekters addisjonalitet.

Prikkene er ment å illustrere mulighetsområdet i avkastnings – utviklingsrommet. Norfund vil aldri gjennomføre investeringer hvor fondet apriori ikke forventer å skape en avkastning på minst 5 prosent. Normalt vil det forventes en betydelig høyere avkastning. Tidligere studier tyder videre på at det som regel er en positiv sammenheng mellom avkastning og utvikling. Når avgjørelsen tas er det imidlertid slik at fondet alltid vil ønske å ha mest mulig utvikling og høyest mulig avkastning. I praksis betyr det at fondet noen ganger velger investeringer hvor det vurderes som svært sannsynlig at dette er svært addisjonelle tiltak som ikke hadde vært gjennomført uten Norfunds involvering (punkt A i figuren), mens det i andre tilfeller kan være mer usikkerhet knyttet til om tiltaket hadde vært gjennomført uten Norfunds investering (punkt B). I praksis er også Norfunds valg av strategi, gjennom prioriterte landlister og sektorer en måte å sikre at investeringene skaper positiv utvikling.

¹ Faktisk avkastning i investeringsvaluta for Norfunds portefølje siden oppstart i 1997 er per utløpet av 2018 6 prosent, målt ved internrente (IRR). Målt i norske kroner er gjennomsnittlig IRR 9 prosent.



Figur 2: Illustrasjon av ulike prosjekters egenskaper.

Det kan være nyttig å illustrere de praktiske valgene man kan stå overfor gjennom to faktiske prosjekter som har vært gjennomført i Norfunds regi.

A. «The Nordic Horn of Africa Opportunities Fund», Somalia

I 2017 var Norfund instrumentell i å opprette en investeringsstruktur som gir lån til små og mellomstore Somaliske forretningsvirksomheter. Lånene blir gitt i USD med betingelser som tilsvarer en rente på i underkant av 10 prosent, med en tilbakebetalingstid på 3-5 år.² Det er så vidt oss bekjent ingen andre strukturer som gjør det mulig for internasjonale investorer å sette penger i arbeid i dette meget utfordrende markedet. Videre gir de lokale bankene i all hovedsak lån med mindre enn ett års løpetid, og er derved lite egnet som finansiering for langsiktige investeringer. Disse forholdene gjør at Norfund vurderer at aktivitetene i Somalia med høy grad av sikkerhet er addisjonelle. Fondet er også trygt på at det gjør et viktig bidrag til næringsutvikling i regionen, med mange dokumenterte arbeidsplasser. Det er selvsagt betydelig risiko i å investere et så vidt ustabil land. De foreløpige erfaringene er imidlertid gode også med tanke på å få en god avkastning på denne kapitalen.

B. Norfunds investering i "Hattha Kaksekar Limited", Kambodsja

² Lånene er Sharia-compliant, og er strukturert som en «sell, buy-back» avtale.

I 2007 gjorde Norfund sin første investering i Hattha Kaksekar Limited (HKL). Institusjonen hadde blitt etablert som en NGO midt på 1990-tallet som et Oxfam-matvareprosjekt som respons på landets matvaremangel. Institusjonens mål var å bidra til langsiktig sosial og økonomisk bærekraft i Kambodsja og til å forbedre inntektene til sine kunder (primært mikro-, små- og mellomstore bedrifter) gjennom å tilby lån, sparing og andre finansielle tjenester. Fra å være en liten NGO vokste institusjonen til å bli en av landets ledende mikrofinansinstitusjoner, og har i dag 177 filialer over hele landet. Som långiver og aktiv minoritetseier bidro Norfund gjennom 19 år til institusjonens utvikling og vekst. Norfunds eierandel økte fra 14 prosent til 21 prosent gjennom perioden. Norfunds egenkapitalinvestering utgjorde til sammen 42 millioner kroner. Antallet låntakere økte fra vel 23.000 til 113.000 i 2016. På basis av en egenutviklet indeks der kundene følges over tid, kunne institusjonen vise til en betydelig nedgang i fattigdom blant sine kunder (andelen som lever på under 2,5 USD per dag). I 2016 hadde HKL nådd et nytt nivå, der videre utvikling ville kreve at institusjonen ble konvertert til en ordinær bank ved å bringe inn en erfaren strategisk partner og aksjonær fra banksektoren. Norfund og de andre aksjonærene bestemte seg for å selge aksjene sine til Bank of Ayudhya - en ledende bank i Thailand, som er en del av MUFG Bank, Japans største, og et av verdens største bankkonsern. Selv om HKL nå er konvertert til en bank, har etablert et bredere produkttilbud og kan betjene en bredere kundegruppe, har den opprettholdt den samme strategien rettet mot de minste kundene. Norfund fikk

samlet tilbakebetalt 251 millioner kroner og den realiserte avkastningen i form av gjennomsnittlig årlig IRR på egenkapitalinvesteringen i selskapet ble 36 prosent.

KONSENTRERT STRATEGI

Norfund-loven slår fast at Norfund har lov til å investere i land og territorier klassifisert av Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD) som lav- og mellominntektsland (LMIC), eller de som er fattigere. Norfund kan også investere i andre land som Stortinget bestemmer at kan få bistand gjennom forretningsstøtteordninger.

Norfund har valgt å konsentrere investeringsaktivitetene ytterligere til et begrenset antall land. Norfund retter seg mot land der kapital er mangelvare og investeringene kan ha sterke utviklingseffekter. Norfund investerer i utvalgte land i Afrika sør for Sahara, Mellom-Amerika og Sør-Øst-Asia. De minst utviklede landene (MUL), og land i Afrika sør for Sahara prioriteres. Til sammen har Norfund 30 land på sin prioriterte landliste. Denne geografiske konsentrasjonen er nødvendig for å bygge kompetanse og bli kjent med forretningsmiljøer, foretak, politikk og ledelsestradisjoner i de landene fondet investerer. Norfund har i dag fem regionkontorer: i Maputo, Nairobi og Accra i Afrika, i Bangkok i Asia og San José i Mellom-Amerika. Norfunds policy er å rekruttere personell som har lokal kompetanse.

Videre har fondet valgt å investere i sektorer som er viktige for å løse landenes utviklingsutfordringer og håndtere hindringer for vekst i virksomheten, som å levere elektrisk strøm og gi bedrifter og husholdninger tilgang til kapital i form av egenkapital og kreditt.

Halvparten av Norfunds investeringsportefølje er investeringer i produksjon av ren energi. En pålitelig og stabil strømforsyning er en forutsetning for økonomisk og sosial utvikling, men 1,2 milliarder mennesker mangler fremdeles strøm hjemme og i bedriftene. Energifattigdom har negative effekter: Det hemmer vekst i næringslivet, det forhindrer familier å ta i bruk tidsbesparende moderne husholdningsmaskiner som for eksempel vaskemaskin, det hindrer barn i å studere etter mørkets frembrudd, og det hindrer bønder fra å pumpe vann til avlingene sine. Å ikke ha strøm begrenser alle former for virksomhet. Svært mange bedrifter i utviklingsland er utsatt for strømbrytning og mangel på elektrisitet. Upålitelig og ustabil kraftforsyning forårsaker betydelige inntektstap og skader på elektrisk utstyr. Bruk av bensin- eller dieselgeneratorer påfører bedriftene høye kostnader, og forurenses. En betydelig

økning i global kraftproduksjon er nødvendig for å oppnå FNs mål 7 om bærekraftig utvikling om å sikre tilgang til rimelig, pålitelig, bærekraftig og ren energi for alle. Utbygging av fornybar energi krever dessuten store upfront kapitalinvesteringer, i motsetning til fossil energiproduksjon der en vesentlig del av kostnadene er produksjonsavhengige drivstoffkostnader. Spesielt i fattige land med høy risiko krever investeringer i fornybar energi investorer som Norfund, som har et langsiktig perspektiv og evne og vilje til å ta risiko.

Om lag en tredel av Norfunds investeringsportefølje er investeringer i finansinstitusjoner. Tilgang til kapital via lån og egenkapitalinvesteringer er avgjørende for å etablere og utvide virksomheter. Lån og sparemuligheter kan også bidra til å redusere sårbarheten til enkelthusholdninger. I utviklingsland mangler ofte bedrifter og mennesker tilgang til grunnleggende finansielle tjenester, som bankkontoer, tilgang til forsikringer og kredittfasiliteter. Mange bedrifter har utilstrekkelig tilgang til finansiering. Bankene tilbyr kun kortsiktige lån og rentenivåene er ofte svært høye. Å lette tilgangen til finansielle tjenester er derfor et av målene for mål 8 for bærekraftig utvikling satt av FN - å sørge for vedvarende, inkluderende og bærekraftig økonomisk vekst, og full, produktiv sysselsetting og arbeid for alle.

Den resterende delen av Norfunds investeringsportefølje er investeringer i det fondet kaller «skalerbare virksomheter», som omfatter selskaper innen landbruksverdikjedene og annen industrivirksomhet, dels direkte, og dels gjennom dedikerte egenkapitalfond. Norfund har også nylig valgt å begynne å bygge opp en portefølje av selskaper innenfor «grønn infrastruktur», i første rekke selskaper innen avfallsgjenvinning, og nettinfrastruktur.

ADDISJONALITET

Å sikre addisjonaltet i investeringene er en sentral del av Norfunds mandat. Norfund er addisjonell når fondet investerer i markeder og virksomheter som er preget av høy risiko og knapphet på kapital, når det anvender finansielle instrumenter forbundet med høy risiko, når fondet tilfører verdi som går utover verdien av den kapitalen som tilføres, når det bidrar med aktivt eierskap, når det fremmer høye miljø- og sosiale standarder og når det aktivt støtter virksomhetsforbedringer.

Det er imidlertid utfordrende å bevise at fondet er addisjonelle i investeringene, fordi det krever innsikt i hva som kunne skjedd, eller ikke skjedd, om det ikke hadde

investert. OECD krever at bruk av bistandsmidler til utvikling av privat sektor skal være addisjonell for å kvalifisere som ODA (Official Development Aid). Organisasjonen har derfor utviklet en felles definisjon av addisjonalitet, som ble vedtatt i 2018 av OECDs utviklingskomite, DAC. OECDs metodikk er en viktig del av Norfunds arbeid med å klassifisere investeringer. Informasjon om Norfunds addisjonalitet i hver enkelt investering rapporteres rutinemessig til OECDs DAC-komite.

OECDs definisjon av addisjonalitet skiller mellom finansiell addisjonalitet og verdiaddisjonalitet. I tillegg må det ligge et definert utviklingsmål til grunn for hver enkelt investering.

En transaksjon anses for å være finansielt addisjonell hvis den tilfører kapital til kapitalbegrensede markeder der forretningspartnere i privat sektor ikke er i stand til å skaffe kommersiell finansiering på grunn av høy risiko, eller hvis transaksjonen mobiliserer investeringer fra privat sektor som ellers ikke ville ha investert.

For å vurdere finansiell addisjonalitet gjør Norfund en samlet vurdering basert på flere indikatorer. Indikatorer som gir poeng i vurderingen av addisjonalitet er: Mottakerlandets inntektsklassifisering etter OECDs klassifisering som minst utviklet land (MUL) eller lavinntektsland (med GNI/capita \leq USD 1005), en score på Verdensbankens indikator for innenlandsk kreditt til privat sektor i forhold til GDP på mindre enn 25 prosent, kreditt-rating av mottakerlandet som «Non Investment Grade» (BB+ eller lavere) eller «Not rated» i henhold til anerkjente internasjonale rating-institutter, en score på Verdensbankens «Doing Business»-indeks som «Very hard» eller hard» (de to laveste kvartiler), om det enkelte prosjektet har status som «greenfield», og i hvilken grad Norfund gjennom investeringen mobiliserer privat kapital, der mobilisering av privat kapital defineres etter internasjonalt omforente metoder.

Norfunds verdiaddisjonalitet vurderes ut fra prosjektets definerte engasjementsnivå (om fondet inntar rollen som aktiv eier), prosjektets E&S- (miljø og sosial) risikokategori (i hvilken grad fondet aktivt går inn og krever ESG-tiltak i prosjektet) og om fondet planlegger å anvende tilskuddsmidler til virksomhetsforbedrende tiltak i prosjektet.

I vurderingen gir hver indikator ett poeng. Prosjekter som blir klassifisert med lav addisjonalitet (tre eller lavere av ti mulige poeng) kan bare unntaksvis gjennomføres, og

krever en detaljert beskrivelse av Norfunds addisjonalitet og markedssituasjonen i hvert tilfelle. Overtakelse av eierandeler eller fordringer uten å tilføre selskapet kapital direkte, kan bare gjøres i spesielle tilfeller hvor Norfund tar en aktiv rolle for å øke investeringens utviklingseffekter og krever en detaljert beskrivelse av hvordan dette vil bli gjort.

ESG OG TVERRGÅENDE HENSYN

I alle prosjekter vurderer Norfund miljømessige og sosiale risikoer og selskapenes planer for å avbøte risikoer. Norfund baserer sine vurderinger av miljømessige og sosiale risikoer på standarder utviklet av International Finance Corporation (IFC). Standardene inkluderer blant annet bestemmelser for arbeidstakernes rettigheter, diskriminering og like muligheter, helse og sikkerhet, biologisk mangfold, håndtering av rettigheter til land, og forhold til urfolk og lokalsamfunn. En vurdering av selskapets vilje til å forbedre standarder og praksis er et viktig element i fondets vurderinger. Norfund krever ofte tredjepartsverifisering av ulike aspekter ved et prosjekt. Dette kan gjelde for eksempel dokumentasjon som mulighetsstudier, markedsvurderinger og miljømessige og sosiale konsekvensvurderinger.

I norsk bistand er det noen grunnleggende hensyn som alltid skal ivaretas. Disse anses som så viktige for utvikling og fattigdomsreduksjon at de har status som tverrgående hensyn i norsk utviklingspolitikk og bistand. De fire tverrgående hensynene er: Menneskerettigheter, kvinners rettigheter og likestilling, klima og miljø, samt antikorrupsjon. I utgangspunktet er disse hensynene basert på en «do-not-harm»-tilnærming, og integreres i risikoanalysene knyttet til virksomheten. Norfund går imidlertid lengre enn dette. Menneskerettighetshensyn utgjør en sentral del av ESG-arbeidet i prosjektene, for kvinners rettigheter og likestilling har Norfund etablert en egen likestillingsstrategi, Norfund har inntatt en aktiv rolle på klima og miljø der fondet blant annet prioriterer investeringer i fornybar energi og er i ferd med å styrke arbeidet med å identifisere klimarisiko. Antikorrupsjon inngår alltid som en sentral del av de vurderinger fondet gjør av partnere og klienter i investeringsprosessene.

AVSLUTNING

Økt verdiskaping er avgjørende for at fattige land skal kunne avskaffe fattigdom. Norfund gir viktige bidrag til dette gjennom investeringer i kommersiell virksomhet.

Norfunnds samlede investeringsportefølje er i dag på om lag 25 milliarder kroner, hvorav mer enn halvparten er investert Afrika sør for Sahara. Avkastningen i form av IRR på Norfunnds investeringer har i gjennomsnitt vært på 6 prosent målt i investeringsvaluta, eller 9 prosent målt i norske kroner. Ved siste årsskifte var det 304.000 arbeidsplasser i Norfunnds porteføljeselskaper, hvorav 17.100 jobber ble skapt i 2018. Kraftverkene i porteføljen produserte 17,4 TWh, og porteføljeselskapene betalt 13,9 milliarder kroner i skatter og avgifter lokalt. Norfund har langt på vei lyktes i å skape lønnsomme bedrifter som bidrar til utvikling i verdens fattigste land.

REFERANSER

- Acemoglu, D., S. Johnson, S. og J.A. Robinson (2005). Institutions as a Fundamental Cause of Long-Run Growth, I *Handbook of Economic Growth*, s. 386-414, Aghion, P. og S. Durlauf (red.), Amsterdam: Elsevier.
- Acemoglu, D. og J.A. Robinson (2012). *Why Nations Fail*. Crown Publishing Group.
- Aghion, P. og P.W. Howitt (1992). A model of growth through creative destruction. *Econometrica* 60, 323-351.
- Becker, G. S. (1983). A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence. *Quarterly Journal of Economics* 98 (August): 371-400.
- Cass, D. (1965). Optimum Growth in an Aggregative Model of Capital Accumulation. *Review of Economic Studies* 32 (3): 233-240.
- Galor, Oded (2011). *Unified Growth Theory*. Princeton: Princeton University Press.
- Koopmans, T. C. (1965). *On the Concept of Optimal Economic Growth*. I Johansen, J. (red), *The Econometric Approach to Development Planning*, North Holland, Amsterdam.
- Lucas, R.E. (1988). On the mechanics of economic development. *Journal of Monetary Economics* 22, 342.
- Malthus, Thomas Robert (1798). *An Essay on the Principle of Population*. London: J. Johnson.
- Melitz, M. (2005). When and How Should Infant Industries Be Protected? *Journal of International Economics* 66: 177-196.
- Ricardo, David (1817). *On the Principles of Political Economy and Taxation*. London: John Murray, Albemarle-Street.
- Rodrik, D. (2014). The Past, Present, and Future of Economic Growth. *Challenge*, 57(3), 5-39.
- Romer, P. M. (1986). Increasing returns and long-run growth. *Journal of Political Economy* 94, 1002-1037.
- Romer, P. M. (1990). Endogenous technical change. *Journal of Political Economy* 98, 71-102.
- Smith, Adam (1977) [1776]. *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. University of Chicago Press.
- Solow, R. M. (1956). A contribution to the theory of economic growth. *Quarterly Journal of Economics* 70 (1): 65-94.

ABONNEMENT

Abonnementet løper til det blir oppsagt, og faktureres per kalenderår

www.samfunnsokonomene.no

PER ØYVIND BASTØE¹
Evalueringsavdelingen i Norad
IDA LINDKVIST¹
Evalueringsavdelingen i Norad



Bistandsreformen sett fra et evalueringperspektiv

Regjeringen vedtok høsten 2019 en «kvalitetsreform» av bistandsadministrasjonen med justeringer av ansvarsdelingen mellom Utenriksdepartementet og Norad. Her gjør vi noen betraktninger om mulige konsekvenser av reformen for evalueringsevne. Den kan få positiv betydning for prosjekt- og programevalueringer ved at hovedansvaret nå vil ligge i Norad og ikke i departementet. Den største svakheten har hittil vært manglende kompetanse og kapasitet, noe som kanskje ikke vil endres. Når det gjelder behovet for en bedre forståelse av mål- og resultatstyring tror vi reformen kan føre til enda mer fokus på rapportering. Vi tror heller ikke at reformen nødvendigvis gir noen bedre systematisering og utvikling av kunnskap. Men det er et håp om at reformen vil gi en tydeligere beskrivelse av ressursrammen for evaluering, og på den måten bidra til å styrke denne virksomheten.

INTERNASJONAL BISTAND I ENDRING

Norsk og internasjonal bistand gjennomgår store endringer. Kina, India, Saudi Arabia og andre «nye» bistandsgivere spiller en stadig mer synlig rolle. Samtidige reduserer mange OECD land sine bistandsbudsjetter og blir mer opptatt av å fremme sine egeninteresser gjennom utviklingssamarbeidet.

Også innretningen av bistanden endrer karakter. Mer og mer kanaliseres gjennom utviklingsbanker og andre

¹ Per Øyvind Bastøe er Evalueringsdirektør og Ida Lindkvist er seniorrådgiver i Evalueringsavdelingen. Kommentaren representerer egne synspunkter

multilaterale organisasjoner og fond og gjennom store, profesjonelle sivilsamfunnsorganisasjoner. Samtidig er stat-til-stat bistand nesten helt faset ut. Det er en økende forståelse for at nasjonal ressursmobilisering i partnerlandene gjennom næringsutvikling og skattlegging har større effekt enn å motta gavebistand. Det innebærer en viss overgang fra pengestøtte til kunnskapsoverføring.

Mer av utviklingssamarbeidet retter oppmerksomheten mot å finne løsninger på globale utfordringer knyttet til klima, vann, terrorisme, migrasjon og andre landovergripende problemer. Det betyr at den politiske oppmerksomheten er annerledes nå enn før. Mens bistand i tidligere

tider var noe som mest opptok de få som drev med solidaritetsarbeid og misjonsvirksomhet, er det nå et sentralt utenrikspolitisk virkemiddel. Dette er ikke minst synlig i arbeidet med å fremme norsk kandidatur til FNs sikkerhetsråd.

Selv om Norge er annerledes enn de fleste andre land fordi vi har en bred politisk enighet om må opprettholde ett-prosent målet, påvirkes også norsk bistand av de samme forholdene som i andre land. Utfordringene blir ikke mindre av at størrelsen på bistandsbudsjettet øker hvert år (nå rundt 40 milliarder kroner). Det er også interessant å observere at befolkningens oppslutning om bistand fortsatt er høy, selv om kunnskapen om hva bistanden innebærer stadig blir mindre (SSB 2018).

Samtidig er forvaltningen av bistanden en del av den sentrale statsforvaltningen og gjenstand for det samme ønsket om effektivisering, styring og kontroll som andre deler av offentlig sektor.

De siste tiårene har det vært en kontinuerlig debatt om organisering og innretning av den norske bistandsforvaltningen. Det er særlig arbeidsdelingen mellom Utenriksdepartementet og Direktoratet for utviklingssamarbeid (Norad) som har vært gjenstand for oppmerksomhet. Mens det har vært en trend blant OECD landene å slå sammen departement og direktorat (Danmark, Canada, Australia m.fl.) vil Norge også etter den pågående reformen både ha et departement og et direktorat som har ansvar for bistanden.

BISTANDSREFORMEN 2019

En av de sentrale intensjonene med 2019 reformen er å få en klarere arbeidsdeling mellom departement og direktorat. Departementet skal utforme politikken og strategiene og direktoratet skal forvalte i henhold til vedtatt politikk og overordnede føringer. Dette berører vel og merke bare den langsiktige bistanden som ligger under utviklingsministerens ansvarsområde, ikke den omfattende humanitære bistanden som ligger under utenriksministeren. På den måten medfører reformen en sterkere adskillelse mellom langsiktig bistand og humanitær bistand, mens trenden de siste årene har vært en sterkere integrering av de ulike bistandsmodalitetene.

Hvordan arbeidsdelingen mellom departementet og direktoratet skal skje i praksis er ikke lett å forestille seg. Det er vanskelig å se for seg at ministeren vil nøye seg med å

gi overordnede føringer. Mye av identiteten til utviklingsministre har opp gjennom årene i stor grad vært å fatte detaljerte beslutninger om hva og hvem som skal få penger. Det er foreløpig ingenting som tyder på at den sittende utviklingsministeren vil bryte den trenden.

Et annet ubesvart spørsmål er hvordan faglighet skal ivaretas i den reformerte forvaltningen. Samtidig som utviklingspolitikken baler med stadig mer komplekse problemstillinger gir rotasjonsordningen i utenriksstjenesten lite faglig stabilitet i departementet. Norad har de siste årene hatt som hovedoppgave å yte faglig bistand til departement og uteapparatet. Hvordan det skal se ut i den nye modellen, der direktorat primært skal forvalte og ikke rådggi, er ikke umiddelbart enkelt å forstå. Hvem som i denne modellen skal utvikle og systematisere kunnskap som skal danne grunnlaget for politikk- og strategiutforming er det ikke noe klart svar på.

Evalueringsvirksomheten i bistandsadministrasjonen er delt i en sentral virksomhet hvis ansvar ligger hos Evalueringsavdelingen og en desentralisert del. Den desentraliserte evalueringsvirksomheten inkluderer program og prosjektevalueringer og ansvaret for disse ligger hos enheter med ansvar for tilskudd. Evalueringsavdelingen har ikke noe ansvar for disse.

Et av de temaene som har vært gjenstand for vurdering er om den sentrale evalueringsfunksjonen skal fortsette å ligge i Norad, om den skal overføres til UD eller om den skal outsources ut av sentralforvaltningen. Tre ulike interne rapporter har de siste tre årene konkludert med tre ulike løsninger.

Plasseringen av evalueringsfunksjonen er et tema som også har vært hyppig diskutert internasjonalt opp gjennom årene relatert til intensjonen om uavhengighet. I tre OECD land finnes det evalueringsfunksjoner som organisatorisk ligger utenfor selve bistandsadministrasjonen:

- Expertgruppen för biståndsanalys (EBA) i Sverige er en uavhengig statlig komite som bestiller ulike former for analyser og evalueringer av overordnede spørsmål knyttet til svensk internasjonalt arbeid.
- The Independent Commission for Aid Impact (ICAI) er en uavhengig kommisjon i Storbritannia som rapporterer til parlamentet. ICAI gjennomfører evalueringer og granskninger av ODA finansierte tiltak. Formålet med virksomheten er å bidra til at midlene blir brukt på best måte for de som trenger det og for britiske skattebetalere («value for money»).

- Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEVAL) er et evalueringsdirektorat underlagt det tyske ministeriet for økonomisk samarbeid og utvikling (BMZ).

Alle disse tre evalueringsenhetene kommer i tillegg til de interne i de respektive landene.

En av årsakene til at evalueringsfunksjonene beholdes innenfor og ikke plasseres utenfor, er den økende oppmerksomheten på evaluering som grunnlag for læring og frambringelse av kunnskap for strategiske og politiske beslutninger. Det er kun ved å være en del av organisasjonen at man får nødvendig innsikt i strategiske og politiske forhold.

Tilsvarende argumentasjon ble brukt i en utredning i den svenske regjeringsadministrasjonen (SOU 2018: 79). Utredningen konkluderte med at den beste løsningen er at analyse- og evalueringsvirksomhetene beholdes som en del av den sentrale forvaltningen. Det er den organisasjonsformen som best oppfyller regjeringens behov for kontinuerlig støtte og gir de beste betingelsene for oppbygging av kunnskap over tid. Det gir også størst mulighet til et velfungerende samspill med regjeringen og de som evaluerer, noe som er viktig både for virksomhetens relevans og åpenhet. Alternativet med å samle all analyse- og evalueringskompetanse i ett miljø ansees som en dårlig løsning, ikke minst fordi avstanden mellom myndighetens sakskompetanse og regjeringskontorene da ville bli for stor. Det anbefales også å opprette nye analyse- og evalueringsinstanser innen samfunnsikkerhet, arbeidsmarkeds- og velferdsområdet og transport og kultur.

Også i beslutningen om bistandsreformen i høst kom man til samme konklusjon. Den sentrale evalueringsfunksjonen skal forbli innenfor og fortsatt organisert som en avdeling i Norad, selv om avdelingen rapporterer direkte til utenriksråden (og departementsråden i Klima- og miljødepartementet). Denne funksjonen blir altså ikke direkte berørt av reformen.

Evalueringsavdelingen reguleres av en egen instruks gitt av utenriksråden og departementsråden i Klima- og miljødepartementet. Avdelingens mandat er å initiere og gjennomføre uavhengige evalueringer i hele bredden av Norges utviklingssamarbeid. Arbeidet bygger på de bestemmelsene og retningslinjene for evaluering som er fastsatt av Finansdepartementet og Direktoratet for økonomistyring (DFØ) i relasjon til økonomireglementet.

FORSTÅELSE AV EVALUERING I BISTANDSFORVALTNINGEN

Forståelsen av evaluering er nært knyttet til økonomistyring i staten. Som en konsekvens av at statsforvaltningen adopterte mål- og resultatstyring som det dominerende styringsprinsippet på 80- og 90-tallet ble det utviklet ulike planleggings-, budsjetterings- og styringsvirkemidler for å styrke effektivisering og forbedre måloppnåelsen i offentlig sektor. Opprettelse av en forvaltningsrevisjonsavdeling i Riksrevisjonen hørte med i dette bildet. Da det sovende økonomireglementet for staten ble revitalisert, revidert og gjeninnført i januar 1997, ble evaluering for første gang tatt inn som et krav i statsforvaltningen.

I reglementets paragraf 16 heter det at: «Alle virksomheter skal sørge for at det gjennomføres evalueringer for å få informasjon om effektivitet, måloppnåelse og resultater innenfor hele eller deler av virksomhetens ansvarsområde og aktiviteter.» Evaluering defineres som «En systematisk datainnsamling, analyse og vurdering av en planlagt, pågående eller avsluttet aktivitet, en virksomhet, et virkemiddel eller en sektor.» (Finansdepartementet 2005).

Evalueringsresultater er ment å være en sentral del av alle statlige virksomheters styrings- og resultatinformasjon. Evaluering gir en annen type informasjon og forutsetter grundigere analyser enn det som normalt kan gjøres i den løpende resultatmålingen (DFØ 2011). Denne tenkningen tar utgangspunkt i en styringsfilosofi som legger vekt på at departementenes budsjettforslag skal bygge på informasjon om utført arbeid og oppnådde resultater. Det å gjennomføre evalueringer blir sett på som en del av denne resultatbasert styringstilnærmingen (Wærness og Øvrelid 2003).

I gjennomføringen av mål- og resultatstyring er evaluering sett på som komplementær til resultatmåling- og rapportering. Komplementaritet kan foregå på ulike måter. Den kan være sekvensiell ved at resultatmåling og resultatrapportering frambringer spørsmål og problemstillinger som kan besvares gjennom en evaluering. Det kan også være en informasjonskomplementaritet, der både resultatmåling og evaluering bruker de samme data, men stiller forskjellige spørsmål og gjennomfører ulike former for analyse. Det kan også være en interaksjonell komplementaritet, der ledere bruker resultatinformasjon og evaluering i tandem for å få et best mulig grunnlag for sine beslutninger.

Sagt på en litt enklere måte kan resultatmåling og resultatrapportering forstås som en løpende aktivitet som er

knyttet til gjennomføringen og oppfølgingen av de ulike tiltakene og aktivitetene i virksomheten. Evaluering kan forstås som et analytisk arbeid som en tar initiativ til når det er behov for å forstå hva som foregår, eller hvorfor noe skjer på den måten det skjer. Det er altså en forskjell på de to formene for resultatoppfølging, men også en mulighet for komplementaritet.

Uavhengighet, troverdighet og bruk er bærende prinsippene som skal ivaretas i all evalueringsevirsomhet. Den grunnleggende forståelsen av uavhengighet er at evalueringer er upartiske og gjøres uten press fra den eller de som evalueres eller fra ledelsen i organisasjonen.

Troverdighet er knyttet til den evalueringfaglige kvaliteten på arbeidet. Kvalitet i denne sammenheng defineres som etterlevelse av de anerkjente evalueringfaglige standardene. Det essensielle er at det skal være en klar logikk mellom problemstilling, data, funn og konklusjoner. Troverdighet innebærer også involvering av de berørte i evalueringprosessen og åpenhet om evalueringfunn. Troverdighet er dessuten relatert til oppfatningen om at evalueringsfunksjonen er uavhengig av administrativ og politisk ledelse.

Bruk handler om at beslutningstakere benytter evalueringfunn til læring og forbedring. Skal evalueringer kunne tjene denne hensikten må evalueringene oppleves som relevante, brukere må være interessert i det som evalueres og villige til å benytte funn og anbefalinger.

UTFORDRINGER MED EVALUERING

Evaluering av bistand og gjennomføring av utviklingspolitikk er krevende. Ikke bare er det et bredt politikkområde med mange ulike målsettinger, aktiviteter og virkemidler. Det er også stadige endringer i prioriteringene og stadige nye politiske initiativer.

Den norske evalueringsevirsomheten har vært gjenstand for ulike studier og evalueringer de siste årene. Det inkluderer fagfelleevaluering av bistandsforvaltningen i regi av OECDs utviklingskomite (Development Assistance Comitee – DAC) i 2013 og i 2019, studie av evalueringssystemene i OECD land i 2016 (OECD 2016), evalueringen av kvaliteten på desentraliserte evalueringer i norsk bistand (Evalueringssavdelingen, Norad 2017) og studie om bruk av evalueringer (Evalueringssavdelingen, Norad 2012). I tillegg er det gjennomført evalueringer av mål- og resultatstyringen (Evalueringssavdelingen, Norad 2014 og

2018). Disse konkluderer, ut fra ulike perspektiver og med ulikt datagrunnlag, med at det er behov for å gjøre forbedringer både i bistandsforvaltningen generelt, og i evalueringsevirsomheten spesielt, for at den best skal kunne ivareta den tiltenkte oppgaven om å bidra til bedre bistand. Noen av de viktigste temaene som er tatt opp i disse studiene og evalueringene er de følgende:

Svakheter i prosjekt- og programevalueringer

OECDs fagfelleevaluering (2019) ga Norads evalueringssavdeling gode skussmål og framhevet spesielt at evalueringssavdelingen ivaretok sin uavhengighet i tråd med OECDs retningslinjer, at evalueringssystemene ble gjennomført på en god og inkluderende måte og at åpenhet og proaktiv diskusjon rundt evalueringfunn bidro til å gjøre evalueringene kjent. I vurderingen heter det at *“Norway’s approach to strategic evaluations is strong, and the country has become an important leader in development evaluation.”*

Prosjekt- og programevalueringene («desentraliserte evalueringer») ble imidlertid vurdert til å ha svakheter knyttet til dårlig og uklare rapporterings- og oppfølgingsmekanismer. Den påpekte også at det manglet et system for kunnskapsforvaltning som førte til at forvaltningen ikke klarte å benytte funn fra evalueringer til å forbedre bistanden.

Utfordringen med å sikre god kvalitet ble bekreftet i evalueringen i 2017. En betydelig årsak var mangel på kapasitet og kompetanse. Ansatte i forvaltningen mangler verktøy for å bestille og kvalitetssikre evalueringer og gjennomganger og har heller ikke tilgang på veiledning. Studien av evalueringssystemene i OECD/DAC landene viste at dette ikke bare er en utfordring for Norge. Det er et gjennomgående trekk at det ikke settes av tilstrekkelige ressurser til å styrke kapasiteten og kompetansen til å gjennomføre prosjekt- og programevalueringer.

Evalueringene blir imidlertid mye brukt av den enheten som er ansvarlig for det tilskuddet som evalueres eller gjennomgås, både til dialog med partner om forbedringer i tiltaket, til å undersøke resultatene og til å planlegge ny fase. Det er derfor særdeles viktig å sørge for at kvaliteten er god nok til at de kan brukes. Bedre kvalitet vil også bidra til at kvaliteten på de sentraliserte, uavhengige evalueringene blir bedre da disse bruker prosjekt- og programevalueringene som en del av sitt informasjonsgrunnlag.

Bistandsreformen kan få en positiv betydning for utførelsen av disse evalueringer ved at hovedansvaret for disse nå vil ligge i Norad og ikke i departementet. Norad har bedre

forvaltningskunnskap og en mer systematisk tilnærming til korrekt forvaltning enn det som har vært gjeldende i departementet. Det største svakheten i både departement og direktorat har hittil vært manglende kompetanse og kapasitet til å gjennomføre prosjekt- og programevalueringer. Det er et åpent spørsmål om dette vil endres i tiden framover, men på dette området kan man godt være forsiktig optimist.

Mangelfull forståelse av mål- og resultatstyring

Evaluering er altså nært knyttet til mål- og resultatstyrings tenkningen i staten. På sett og vis er dette konseptet enkelt og likefram: En utformer mål og har ulike virkemidler for å sjekke om en når målene, eller om de må justeres. Erfaringene fra mer enn 40 år med prøving og feiling viser at gjennomføringen kan by på utfordringer. Mulighetene og begrensningene er godt dokumentert. Her pekes det på at vellykket resultatorientering forutsetter en kombinasjon av ledelsestilnærming og et sett av virkemidler for strategisk planlegging, resultatoppfølging, evaluering, rapportering, organisasjonslæring og organisasjonsutvikling. En god og felles forståelse av hva en ønsker å oppnå, er helt avgjørende. Erfaringene viser at det også er viktig å forstå at oppnåelse av mål avhenger av både det en selv kan bidra med, og av faktorer en ikke kan kontrollere. Godt lederskap, bred medvirkning, velutviklet partnerskap, brukero-rientering og vilje til læring er viktige ingredienser.

En av de vanligste fallgruvene i mål- og resultatstyrings-tilnærmingen er at en overvurderer betydningen av metoder, systemer og målinger og undervurderer de organisatoriske og leder utfordringene (Mayne 2007). Det er en rekke eksempler på at en forsøker å gjøre alt samtidig og ender opp med tunge og upraktiske systemer. Van Thiel og Leeuw (2002) beskriver det som paradoksalt at en sterk resultatorientering kan føre med seg en rekke uheldige konsekvenser, som at en blir ensidig opptatt av det som kan måles. Andre vanlige fallgruver kan være at en blir for fokusert på indikatorer, måling og aggregering, og at det er mangelfull forståelse av kontekst og organisasjonskultur.

At disse utfordringene også er gjeldende innenfor bistandsforvaltningen kom tydelig fram i en evaluering i 2018. Den viste at mål- og resultatstyring i bistandsforvaltningen i stor grad ble forstått ensbetydende med rapportering. Kvaliteten på resultatinformasjonen ble oppfattet som middels, informasjonen foreligger ikke alltid til rett tid, og verktøy for analyse og innsamling av data er bare delvis på plass. Resultatinformasjonen presenteres ikke i en god form for at den skal kunne brukes, ansatte har ikke den

rette kompetansen eller tiden til å behandle informasjonen og organisasjonen har svak læringskultur. Evalueringen viste også at rapportene i liten grad ble brukt til å forbedre virksomheten. Hovedkonklusjonen var at mål- og resultatstyringen er mangelfull (Evalueringsavdelingen, Norad 2018). Dette viser faren ved en overdreven oppmerksomhet på rapportering av resultater uten at en bruker kunnskapen om resultatene som grunnlag for beslutninger eller læring.

En annen problemstilling er at evaluering er så nært knyttet til å analysere om arbeidet med å nå de fastsatte målene for utviklingspolitikken at evaluering begrenses til å bare se på dette. Hvis evaluering kun forstås på denne måten, kan det svekke bruken av evalueringer og forståelsen av hvordan evalueringer gjennomføres.

Evaluering kan nemlig også forstås som «målfri» evaluering, som er en evalueringstilnærming utviklet av den amerikanske evalueringforskeren Michael Scriven (1991). Han mente at hvis en fokuserte for sterkt på måloppnåelse, innskrenket det evalueringsforståelsen. En ting er at mange målformuleringer er generelle og urealistiske. En annen ting er at det kan være vel så viktig å fokusere på hva som skjer, og hvilke prosesser som foregår innenfor det tiltaket eller den intervensjonen som evalueres. Målfri evaluering innebærer at evalueringen gjennomføres uten at en fokuserer på eller henviser til uttalte eller forhåndsbestemte mål. En studie av evalueringene i den statlige evalueringsportalen i 2012 (Hvidsten 2012) viste at 32 prosent av evalueringene var målfrie evalueringer, mens 43 prosent analyserte måloppnåelse.

Det er lite som tyder på at reformen vil gi noen ny forståelse av mål- og resultatstyring. Snarere kan arbeidsdelingen mellom departement og direktorat gi en enda større vektlegging på rapportering enn tidligere. Norad må dokumentere at overordnede føringene fra departementet er fulgt opp. Mye av denne dokumentasjonen er knyttet til de årlige styrings- og rapporteringsordningene. I og med at langsiktig bistand nødvendigvis ikke kan dokumentere kortsiktige resultater, er faren at det blir en overfokusering på overfladiske og kvantifiserbare størrelser.

Variierende grad av læring og bruk av evalueringene

Hensikten med evalueringfunksjonen er å bidra til læring og forbedring. I en av rapportene i reformprosessen (Utenriksdepartementet 2018) er dette beskrevet som en av de største utfordringene bistandsforvaltningen står overfor: «Mange etterlyser bedre evne til læring og bruk

av evalueringer for å utvikle mer kunnskapsbasert politikk. Norads evalueringsavdeling har vist at kvaliteten på norsk bistand gjennomgående er høy, men at en viktig utfordring er manglende læring. Den kunnskap bistandsmyndighetene og aktørene bygger opp, brukes ikke i tilstrekkelig grad når nye prosjekter igangsettes og prioriteringer gjøres.»

For å sikre læring og bruk må evalueringene oppleves som relevante. Det er også viktig at interessenter har en forståelse for hva funn er bygget på. Involvering av interessenter i planleggingen og gjennomføringen er ansett som et godt virkemiddel for å bygge eierskap og dermed øke sannsynligheten for bruk. OECD/DAC studien om evalueringssystemer (OECD 2016) viser at flere også tester hvorvidt anbefalinger kan utformes i dialog med berørte parter for å øke relevans og bruk. Erfaringene er gode, men det forutsetter at oppfølgingsansvaret for evalueringene er klart forankret.

OECD/DAC studien viser videre at sentraliserte evalueringsevnevirksomheter iverksetter flere tiltak for å sikre bruk. Dette synes også å være tilfelle i Norge. Lett tilgjengelighet til evalueringfunn og anbefalinger er en annen faktor som fremmer bruk. For desentraliserte evalueringer er dette påpekt som en mangel. Ifølge evalueringen er disse vanskelige å finne, de publiseres bare i varierende grad og finnes heller ikke alltid i arkivet.

Som følge av at evalueringskravet er fastsatt i statens økonomiregelverk, er det en fare for at evalueringer får et rutinemessig preg (Hvidsten 2012), og at en dermed overser de mulighetene som ligger i ulike tilnærminger og metoder innen evaluering. Hvis det ikke tas aktive grep for å forhindre det, kan bistandsreformen føre til et enda større fokus på rapportering ved at direktoratet blir mer opptatt av å dokumentere at føringene fra departementet innfris.

Vellykket gjennomføring forutsetter at en også forstår ledelse og organisasjonsmessige aspekter. For å forbedre mål- og resultatstyringen kreves det større endringer på flere områder, både organisatoriske (ledelse, kultur, kompetanse og ressurser) og tekniske (systemer for innsamling og behandling av data). Utformingen av bistandsreformen gir, som nevnt foran, ikke noen klare svar på om hvem som skal systematisere og utvikle kunnskap og hvordan denne kunnskapen skal tilflyte departementet og brukes som grunnlag for læring og politikktutforming. Ønsket om en klarere arbeidsdeling kan være en indikasjon på at man er oppmerksom på utfordringen, men om dette blir bedre

eller verre enn det som har vært tilfelle til nå, er for tidlig å ha noen formening om.

Mangelfull helhetlig tilnærming til evaluering

Gjennomgangen av evalueringssystemene i OECD/DAC landene viste at inndelingen av evalueringsevnevirksomheten på to nivåer – sentralisert og desentralisert – er den mest vanlige modellen. Som i Norge har de sentraliserte uavhengige evalueringsevnevirksomhetene oftest ansvaret for strategiske og tematiske evalueringer, mens de desentraliserte evalueringsevnevirksomhetene har ansvaret for gjennomføringen av program- og prosjektevalueringer. I de fleste OECD/DAC land framkommer ansvarsdelingen tydelig i en evalueringstrategi eller politikk. Norge er at av få land som ikke har utviklet en helhetlig tilnærming til evaluering i form av en strategi eller politikk.

Mange land og organisasjoner har normer for hvor stor prosentandel av det totale budsjettet som skal gå til evalueringsevnevirksomhet. FNs evalueringsgruppe (UNEG 2016) har for eksempel nedfelt retningslinjer i sine evalueringstandarder om at årlig budsjett for evalueringsevnevirksomheten i FN organisasjoner bør utgjøre 0.5-3 prosent av organisasjonens totale budsjett. OECD/DAC har ikke en klar tallfestet retningslinje når det gjelder budsjettstørrelse, men både i UNEG og OECD/DAC er det ansett som en viktig del av uavhengigheten til evalueringsevnevirksomheten at budsjettet fastsettes separat fra organisasjonens øvrige administrative budsjett. Hvis dette ikke sikres, kan det føre til uforutsigbarhet og muligheter for administrasjonen til å begrense kritiske evalueringer.

I den norske bistandsforvaltningen er det hittil ikke klarlagt hvor mye ressurser som skal brukes på den totale evalueringsevnevirksomheten. Videre blir budsjettet til evalueringsevneavdelingen fastsatt av Norad i forbindelse med årlige tildelingsbrev fra UD og KLD. En utfordring med å ikke ha en egen budsjettlinje er at evalueringsevnefunksjonen er sårbar for å bli en salderingspost. Dessuten kan dette også utgjøre en trussel for i hvilken grad funksjonen oppfattes som troverdig.

I en av de sentrale utredningene i bistandsreformen (Utenriksdepartementet 2019) foreslås det at departementene skal fastsette de økonomiske og administrative rammene for evalueringsevnevirksomheten og at dette skal tydeliggjøres i tildelingsbrevene til Norad. Hvis dette gjennomføres vil omfanget av evalueringsevnevirksomheten i bistandsforvaltningen synliggjøres og sannsynligvis trigge en debatt også om innretningen av evalueringsevnevirksomheten som

muligens vil gi grunnlaget for utformingen av en evalueringsspolicy eller -strategi.

AVSLUTTENDE REFLEKSJON

Evaluering har lang tradisjon innenfor den norske bistandsforvaltningen. Selv om deler av denne virksomheten fungerer godt, er det også en rekke utfordringer. Bistandsreformen 2019 er beskrevet som en kvalitetsreform for å gi en bedre og mer effektiv bistandsforvaltning. Måten utfordringene knyttet til evalueringsevirsomheten møtes på, vil være avgjørende for om dette lykkes.

REFERANSER

- Bastøe, P.Ø. (2020). *Fem forutsetninger for gode evalueringer*. Oslo. Gyldendal
- DFØ – Direktoratet for økonomistyring (2011). Strategisk og systematisk bruk av evaluering i styringen. Veileder.
- DFØ – Direktoratet for økonomistyring (2016). Bruk av evaluering i statlig styring.
- Evalueringsavdelingen, Norad (2012). Use of Evaluations in the Norwegian Development Cooperation System, rapport 8/2012,
- Evalueringsavdelingen, Norad (2014). Can We Demonstrate the Difference that Norwegian Aid Makes? Evaluation of results measurement and how this can be improved, rapport 1/2014,
- Evalueringsavdelingen, Norad (2017). The Quality of Review and Decentralised Evaluations in Norwegian Development Cooperation, rapport 1/2017.
- Evalueringsavdelingen, Norad (2018). Evaluation of the Norwegian Aid Administration's Practice of Results-Based Management. Rapport 4/2018,
- Hvidsten, H. (2012). Innsikt i offentlig evalueringspraksis. Om evalueringsportalen. Rapport skrevet på oppdrag fra Riksrevisjonen.
- Mayne, J. (2007). Challenges and Lessons in Implementing Results-Based Management. *Evaluation* nr. 13.
- OECD (2016) Review of Evaluation Systems in Development Co-operation.
- OECD (2019). Development Co-operation Peer Reviews: Norway 2019.
- Scriven, M. (1991). Pros and cons about goal-free evaluation. *Evaluation Practice*, 12(1), 55-62.
- SOU 2018: 79. Analyser och utvärderingar för effektiv styrning. Betänkande av Analys- och utvärderingsutredningen. Stockholm. Statens Offentliga Utredningar.
- SSB – Statistisk Sentralbyrå (2018). Holdninger til og kunnskap om norsk u-hjelp.
- UNEG – United Nation Evaluation Group (2016). Norms and Standards for Evaluation
- Utenriksdepartementet (2018). Reform av organiseringen av tilskuddsforvaltningen. Fase 1 – vurdering av modeller og konsekvenser av endring. Levert til utenriksråden 14.09.18
- Utenriksdepartementet (2019). Reform av organiseringen av tilskuddsforvaltningen. Reform 2019. Fase 2. Rapport fra prosjektgruppen 30.08.2019
- Van Thiel, S. og F.L. Leeuw (2002). The Performance Paradox in the Public Sector. *Public Performance & Management Review*. Vol. 25, nr. 3, 267-281.
- Wærness, M.S. og R. Øvreliid (2003). Departementenes bruk av evalueringer. Direktoratet for forvaltning og IKT.

Samfunnsøkonomene takker alle som har sendt inn sin e-post adresse!

Er du usikker på om vi har din epostadresse?
Kontakt oss på: post@samfunnsokonomene.no



SAMFUNNSØKONOMENE

Valutaseminaret 2020

Voksenåsen konferansehotell (Oslo) tirsdag 28. januar

«Ny verden, gamle regler – hvordan møter vi utfordringer som skattetilpasning og økt markedskonsentrasjon?»

Valutaseminaret arrangeres tirsdag 28. januar på Voksenåsen hotell (Oslo)

Globale endringer og nasjonale tilpasninger er blant nøkkelordene for Valutaseminaret 2020, og vi får besøk av ledende fagfolk for å diskutere:

- Markedsmakt i en global økonomi
- Utsiktene for det internasjonale skattesystemet
- Det norske skattesystemet i en globalisert og digital verden
- Norsk næringsliv og nye rammevilkår

Vi har gleden av å presentere følgende foredragsholdere:

- Finansminister [Siv Jensen](#)
- [Michael Keen](#) (Deputy Director Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund)
- Skattedirektør [Hans Christian Holte](#)
- Konkurransedirektør [Lars Sjørgard](#)
- [Ida Wolden Bache](#) (Direktør, Norges Bank Pengepolitikk)
- [Annette Alstadsæter](#) (Professor, NMBU)
- [Kristin Skogen Lund](#) (Konsernsjef, Schibsted Media Group)
- [Øystein Eriksen Søreide](#) (Administrerende direktør, Abelia)
- [Olaf Thommessen](#) (Administrerende direktør, SMB Norge)
- [Per Hove](#) (Konsernsjef, Evry)

I tillegg blir det festmiddag og utdeling av prognoseprisen, så sett av dagen!

Pris: 2500 for medlemmer/ 3500 for ikke-medlemmer inkl. festmiddagen.

For mer informasjon, påmelding og fullstendig program se:

<http://valutaseminaret.samfunnsokonomene.no/>

ANDREAS STRÅBØ NORMANN
Stiftelsen Effekt

PAAL BREVIK WANGSNESS
Samfunnsøkonom



Mer rasjonelle donasjoner – bedre fattigdomsbekjempelse

Norske privatpersoner gir flere milliarder i året til bistandsorganisasjoner, som gjenspeiler et ønske om å gjøre verden et bedre sted. Det er et prisverdig ønske, men få vurderer hvordan donasjonene deres kan brukes best mulig. Fordi noen tiltak fungerer mye bedre enn andre, som demonstrert av årets Nobelprisvinnere i økonomi, burde vi som givere prøve å ta mer informerte valg. Det krever mer kunnskap og innsats enn de fleste sitter på. En effektiv måte å redusere informasjonskostnaden på, er å benytte en uavhengig tredjepart som kan evaluere bistandsorganisasjoner for oss.

Se for deg at du går i byen og du blir vinket bort til en bod på gaten av en ung person. Hun ønsker at du skal spare et beløp i måneden i et aksjefond, og argumenterer for at det er “kjempviktig” og viser hjerteskjærende bilder av alderdom uten oppsparte midler. Det hun ikke informerer om er nøkkelinformasjon som historisk avkastning og risiko-profil. Kanskje til nød oppgis forvaltningskostnadene, men hovedargumentet hennes er at det er viktig å “spare noe”.

Tankeeksperimentet viser at et vanlig hendelsesforløp som leder til at man gir penger til veldedige formål, ville ført til hoderisting hvis man investerte sine sparepenger etter samme prinsipp. Alene og uten noe substansiell tilleggsinformasjon er argumentet “du må gjøre noe” like svakt som “du må spare noe”. Dersom man har genuint altruistiske motiver og ønsker å gjøre verden et bedre sted med de midlene man har til overs, så burde man være opptatt

av hvilken “avkastning” donasjonene gir. Da blir det like naturlig å sammenligne veldedige organisasjoners resultater som ulike fond man vurderer å spare i.

Likevel viser atferdsforskning gjentatte ganger at det som får oss til å gi penger ikke er hva en organisasjon får til, men at de selger en god historie som vi bryr oss om. Eksempelvis gir vi mer når vi blir presentert for ett, identifiserbart offer, heller enn en mer komplisert sak med flere ofre eller bare statistikk (Lee og Feeley, 2016). Selv om det burde være fem ganger så attraktivt å hjelpe fem mennesker som ett menneske, gitt at de får samme mengde hjelp, så viser studier at det er mye lettere å selge at én person får hjelp.

Markedsføring påvirker også våre valg som forbrukere av andre produkter, men når vi gir penger til veldedighet er

markedsføringen det eneste aspektet av produktet vi får erfare. Når jeg skal kjøpe et par sko er ting som kjennskap til merkevare, reklamekampanjer, pris og utseende på skoene viktige faktorer, men for at jeg skal bli en trofast kunde må jeg også være fornøyd med hvordan skoene er å bruke over lang tid. Den samme tilbakemeldingen får man ikke fra veldedige donasjoner, siden man selv ikke er forbruker av sluttproduktet. Slik kan markedsføringen bli løsrevet fra produktet, så konkurransen mellom veldedige aktører blir et spill om å ha det beste ryktet kombinert med den beste reklameavdelingen, heller enn å levere de mest kostnadseffektive resultatene. Et av utslagene dette gir er at de to organisasjonene som mottar mest i private donasjoner i Norge, SOS-barnebyer og Plan Fadder, samler inn penger gjennom fadderordninger, selv om, som Plan formulerer det: “Fadderbarnet ditt får altså ikke direkte pengestøtte, det ville laget et urettferdig skille mellom de barna som får og de som ikke får”.

Dette er ikke ment som en kritikk av hvordan veldedige organisasjoner velger å samle inn penger. De tilpasser seg i hovedsak til hva som resonnerer best hos potensielle givere. Det vi påpeker er den manglende refleksjonen hos mange donorer over hva de ønsker å oppnå med en donasjon, og hvordan de best kan oppnå det målet.

Det er sjeldent man ser grundige og faktabaserte analyser av effekten av å donere til ulike veldedige formål. Hva kan være grunnene til dette? En grunn er at mange reagerer negativt på å skulle sette ulike veldedige formål opp mot hverandre. I den analysen mangler en erkjennelse av at hver gang man gir til en veldedig organisasjon, eller hver gang man ikke gir, er det implisitt en prioritering mellom ulike formål. En annen grunn er de høye informasjonskostnadene. Det er mange organisasjoner man kan donere til, arbeidet deres er ofte komplisert og effektiviteten av arbeidet er vanskelig å vurdere. En kan ikke forvente at enhver privatperson skal sette seg inn i all denne informasjonen. Dette er analogt til å vurdere ulike investeringsfond, og skaper et behov for en tredjepart som kan spesialisere seg på slike evalueringer og gi meg og deg en enkel anbefaling. Et eksempel på en slik tredjepart innen bistand er GiveWell

Før vi går videre bør vi opplyse om at en av forfatterne er daglig leder i Stiftelsen Effekt. Stiftelsen Effekt har som formål å samle inn penger til og promotere de vi anser som verdens mest effektive bistandsorganisasjoner, basert på evalueringene gjort av GiveWell.

GiveWell har siden 2007 gått 781 organisasjoner etter i sømmene for å finne de beste måtene å gi bort penger på. De evaluerer organisasjonene etter fire kriterier:

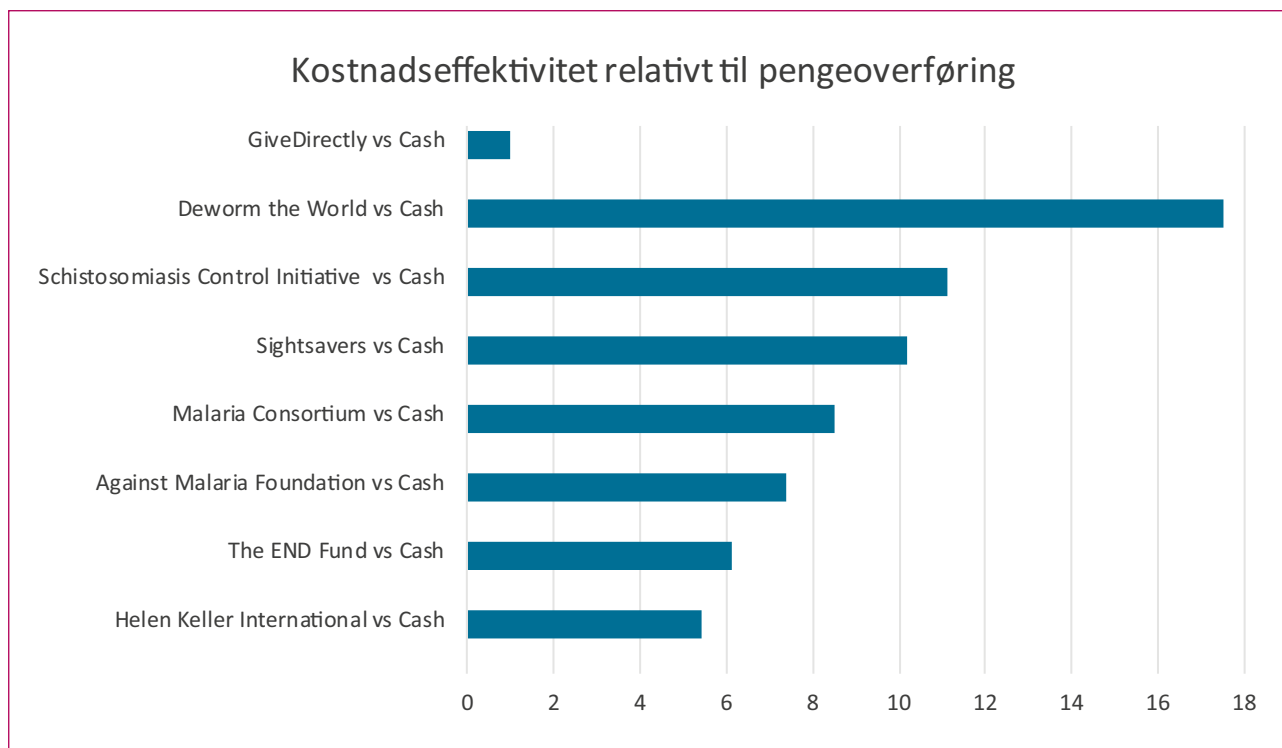
1. Evidensbasert - driver organisasjonene med noe som har støtte i forskningslitteratur som et godt tiltak?
2. Kostnadseffektivitet - implementerer organisasjonen det som beviselig virker på en kostnadseffektiv måte?
3. Skalerbarhet på kort sikt - har organisasjonen mulighet til å nyttiggjøre seg av ekstra donasjoner på en tilnærmet like kostnadseffektiv måte som de midlene de allerede mottar?
4. Transparens - er organisasjonene åpne om all deres aktivitet, inkludert feil de gjør? Dette er nødvendig for at GiveWell kan evaluere og følge opp organisasjoner over tid.

Til enhver tid har GiveWell på GiveWell.org en liste over topprangerte organisasjoner, som forteller hvor en donasjon kan gi mest nytte på marginen. Per i dag er det åtte topprangerte organisasjoner, og åtte GiveWell omtaler som lovende. Blant disse er det organisasjoner som jobber med utdeling av myggnett, medisiner mot innvollssormer og malaria, vitamintilskudd og direkte pengeoverføringer til ekstremt fattige.

Hvorfor er disse vurderingene viktige? Vil det gjøre noen særlig forskjell om privatpersoner valgte å fordele mer av sine donasjoner over til de høyest rangerte organisasjonene? Årets vinnere av Nobelprisen i økonomi, Banerjee, Duflo og Kremer, har gjennom sitt arbeid vist hvordan randomiserte, kontrollerte studier kan påvise enorm variasjon i kostnadseffektivitet for ulike tiltak med samme mål (Banerjee og Duflo, 2011). Det vil si at vel så viktig som hvor mye man gir, er hva man gir til.

Det er god grunn til å tro at de høyest rangerte organisasjonene hos GiveWell har vesentlig høyere effekt per krone donert enn en annen gjennomsnittlig veldedig organisasjon. Aller helst skulle man sett en slik sammenligning mellom alle veldedige organisasjoner man kunne donert til. Det beste vi har for hånden er sammenligningen GiveWell har gjort for sine åtte topprangerte organisasjoner. Med eksplisitt verdsetting av helseeffekter som kvalitetsjusterte leveår, redding av statistiske barneliv osv. kan de sammenligne effekt per krone for ulike organisasjoner selv om de gjør tiltak innen ulike sektorer.

GiveWell opererer selv med å gi ekstremt fattige penger i hånden som et sammenligningsgrunnlag for deres anbefalinger. En av deres anbefalte organisasjoner, GiveDirectly,



Figur 1: Illustrasjon av kostnadseffektivitet blant GiveWells topprangerte organisasjoner. Pengeoverføring/Cash refererer til direkte pengeoverføring til fattige husholdninger.

Kilde: <https://www.givewell.org/how-we-work/our-criteria/cost-effectiveness/cost-effectiveness-models>

gir kontantoverføringer til ekstremt fattige i landsbyer i Kenya og Uganda. Tanken bak det er at fattige selv vet hva de trenger penger til, og de er fattige ikke fordi de ikke kan styre penger, men fordi de ikke har penger. Det er en naturlig minstestandard fordi hvis det man gjør er mindre effektivt enn å gi penger, kunne man like godt gitt penger.

Den organisasjonen med høyeste evidensbaserte anslag på effekt er organisasjonen Evidence Action's Deworm the World Initiative, som gir teknisk assistanse og økonomisk støtte til offentlige programmer for å fjerne parasitter i mage og tarm hos mennesker, noe som beviselig bidrar til bedre helse og bedre skoledeltagelse. Med tanke på den lave kostnaden per behandling, estimert til godt under 1 USD, gir dette svært høy effekt per krone donert, og GiveWell estimerer denne effekten til å være 17 ganger sterkere enn bare en ren pengeoverføring. Anslaget er selvfølgelig beheftet med mye usikkerhet, og GiveWell er svært åpne om og dokumenterer usikkerhetene og antagelsene i beregningene deres. Man kan selv gå inn i regnearket som brukes for å sammenligne ulike organisasjoner og legge inn egne preferanser for bl.a. ønsket diskonteringsrente mellom effekter nå og i fremtiden, moralsk vekting

mellom å redde voksne eller barn, mellom å redde liv eller unngå sykdom, eller mellom å redde liv og å øke disponibel inntekt.

For å gjøre slike sammenligninger slipper man dermed ikke unna å gjøre eksplisitt vekting eller verdsetting av ulike utviklingsresultater. I Figur 1 er effekten av pengeoverføringer til fattige husholdninger normalisert til 1 som et sammenligningsgrunnlag, men den felles måleenheten GiveWell anvender på alle organisasjonene er "resultat med like høy verdi som å doble en persons konsum i ett år". Man kan bruke denne måleenheten til å sammenligne den relative utviklingseffekten mellom organisasjoner, men den absolutte effekten av en donasjon vil kreve en eksplisitt normativ verdsetting av å doble en persons konsum i et år. Med GiveDirectly sine pengeoverføringer som utgangspunkt, kommer de fram til at 1000 USD donert innebærer en dobling av konsum for 3,84 personer i gjennomsnitt. Dette er ca 50/50 fordelt mellom pengenes kortsiktige effekt på konsum og på lengre sikt framtidig konsum som følge av investeringer med solid avkastning. Mange av parameterne i beregningene er hentet fra randomiserte,

kontrollerte studier (Randomized Controlled Trials - RCTs), bl.a. Haushofer & Shapiro (2013).

De beregnede resultatene for GiveDirectly er absolutt respektable, men likevel beregnes en mange ganger høyere effekt for Deworm the World. Her kommer skalafordeler inn i bildet. Her beregnes 1000 USD å gi behandling til 1500 barn. Disse barna forventes å ha en overkant av 10% høyere inntekt som følge av bedre helse og bedre skoledeltagelse, enn de ellers ville hatt. Oversatt til økninger i konsum, gir denne moderate økningen for mange bistandsmottagere en relativt høy totaleffekt. Her tar de utgangspunkt i bla. studien “Worms: identifying impacts on education and health in the presence of treatment externalities” av Miguel & Kremer (2004). Denne studien har vært gjenstand for noe kritikk i nyere år, bl.a. gjennom en replikeringsstudie av Aiken mfl. (2015) hvor de finner bl.a. at effekten på skoledeltagelse er lavere enn estimert i den originale studien. Resultater fra flere titalls studier på temaet drøftes omhyggelig på GiveWells nettsider før de konkluderer med sin anbefaling av Deworming the World, med en rekke forbehold. Denne usikkerheten er også tatt med i det ovennevnte regnearket som brukes for å sammenligne GiveWells anbefalte organisasjoner, og resulterer i at forventningsverdien til ormekur-programmer reduseres med 89% på grunn av usikkerheten til studiene til Miguel & Kremer.

Avsnittene over gir en pekepinn på hvor krevende det er å gjøre gode vurderinger av effektiviteten av bistandsprosjekter. Aller helst skulle man hatt RCTer for hver type bistandstiltak, med oppfølging over flere år, med replikeringsstudier for å være sikre på at resultatene holder seg, og studier av om effektene holder når tiltaket skaleres opp. Selv om dette ville redusert usikkerheten i vurderingen av bistandsprosjekter (men aldri ned til null), så kommer det ved en stor kostnad. Videre trengs eksplisitt verdsetting av effekter som endringer i konsum, kvalitetsjusterte leveår og statistiske barneliv, som igjen er gjenstand for både metodiske og normative utfordringer. Målte og verdsatte effekter av bistandsprosjekter må derfor tolkes med forsiktighet. Dermed er det en fordel at det finnes miljøer som kan spesialisere seg på slike tolkninger for å bruke de ikke-entydige resultatene til å lage gode anbefalinger.

GiveWell har målrettet gjennomgått (og går kontinuerlig gjennom) hundrevis av organisasjoner i søken etter de som gir mest nytte per donerte krone. Selv blant de åtte topprangerte organisasjonene er organisasjonen med høyest effekt per krone flere ganger høyere enn medianeffekten.

Det er med andre ord god grunn til å tro at å velge blant organisasjoner med høyest effekt per krone vil gi mange ganger så høy effekt enn vanlige, mer kjente organisasjoner.

Å rette sine donasjoner mot de mest effektive bistandsorganisasjonene kan dermed føre til at flere liv reddes eller flere mennesker løftes ut av ekstrem fattigdom for et gitt donert beløp. Selv om private donorer ikke står for så store beløp som de som disponeres av UD og Norad, er det fortsatt snakk om flere milliarder kroner per år.

Vi vet ikke nøyaktig hvor mye norske privatpersoner gir til bistandsorganisasjoner. I 2016 ble det gitt 3,5 milliarder kroner i pengegaver til organisasjoner som gir rett på skattefradrag. Dette gir en indikasjon på størrelsesordenen, men en stor andel går til andre typer arbeid, som religiøse institusjoner og sosialt arbeid i Norge (Epland, 2019).

De 730 000 nordmennene som donerte ca. 3,5 milliarder kroner i 2016 har et utall av private grunner til hvorfor de valgte å donere slik de gjorde. Hvis spurt kan det hende at en del av dem ville si seg enig i at å sørge for at donasjonen gir størst mulig mulig bidrag til å redde liv og/eller løfte mennesker ut av fattigdom, er en god ledestjerne for hvilken organisasjon som skulle få donasjonen. Det er i hvert fall det man ville forventet av homo economicus i en modell hvor han har preferanser for å gjøre verden et bedre sted gjennom donasjoner til veldedige organisasjoner. På samme måte som homo economicus da ville investert sine sparepenger for å få størst mulig forventet, risikjustert avkastning, ville han donert for å få mest mulig forventet positiv effekt på verden. Prinsipielt burde dette være lett forståelig for samfunnsøkonomer flest. Vi oppfordrer samfunnsøkonomer til å ta debatten videre, siden det er et stort rom for å bidra langt mer til en bedre verden, selv innenfor dagens nivå på donasjoner. Vi tror at kombinasjonen av ønsket om å gjøre verden et bedre sted sammen med samfunnsøkonomisk kost-nytte-tankegang kan bidra til en svært positiv forskjell (eller at samme forskjell kan oppnås til lavest mulig kostnad).

Selv om vi GiveWells evalueringer er rettet mest mot donasjoner fra privatpersoner, så kan det ha implikasjoner for bistandspolitikken også. Med et stort bistandsbudsjett kan man potensielt få til mer fundamentale samfunnsendringer enn små, private donasjoner kan. Eksempler inkluderer oppbygging av sivil samfunn i sårbare stater. Slike prosjekter vil ha stor risiko for å ikke lykkes, men kan gi veldig stor avkastning hvis de går bra. Skalafordele og ekspertisen i forvaltningen av bistandsbudsjettet gjør at

høy forventningsverdi er hva skattebetaleren burde forvente. Derfor burde minstestandarden for offentlig finansierte bistandsprosjekter, slik som hos GiveWell, være at forventet effekt er minst like god som overføring av penger til fattige mennesker direkte. Et slikt rammeverk for evaluering av utdelte midler finnes dessverre ikke i dag.

Av de 35 milliardene som ble gitt i bistand i 2018 gikk en god del til tiltak vi vet med høy sikkerhet gjør veldig god nytte for seg. Eksempelvis bidro Norge med 1,4 milliarder til GAVI og 0,7 milliarder til GFATM. Gavi - Vaksinealliansen jobber i samarbeid med offentlig og privat sektor for å sikre tilgang til vaksiner for barn i lavinntektsland. GFATM, det globale fondet for bekjempelse av AIDS, tuberkulose og malaria, og er en av verdens største aktører på distribusjon av myggnettinger mot malaria, et av tiltakene GiveWell anbefaler gjennom organisasjonen The Against Malaria Foundation. GiveWell anbefaler verken GAVI eller GFATM, men det handler ikke om at de ikke gjør effektive tiltak. Det er fordi det er usikkert hva marginale donasjoner fra private donorer vil medføre, fordi organisasjonene har store statlige donorer som dekker behovene deres.

Men mesteparten av norsk bistand går til andre tiltak enn helseintervensjoner med god evidensbasis fra RCTer, og er vanskeligere å måle effekten av. Det kan være fordi effekten av tiltaket i seg selv er vanskelig å måle, fordi effekten skjer lenge etter tiltaket, eller fordi tiltaket har lav sannsynlighet for å lykkes. Eksempler på dette er støtte til forvaltning av olje- og gassressurser og programmer for demokratibygging. At ting er vanskelig å måle, betyr ikke at man ikke burde prøve, og det krever at det foreligger et nøye utarbeidet rammeverk for å gjøre evalueringer.

Da norsk bistand i 2014 ble evaluert på resultatmåling og evaluerbarhet på tiltak, var en av konklusjonene at resultatorientering ikke ble prioritert i praksis, på grunn av manglende insentiver, manglende forankring i ledelsen og motstridende hensyn, som å betale ut penger raskt (Itad & CMI, 2014). Noen år senere ble norsk bistandsadministrasjon igjen evaluert på mål- og resultatstyring, med konklusjonene at det genereres mye data om resultater, men at det ikke finnes et godt system for å håndtere resultatene som rapporteres. Rapporteringen brukes til å slå i bordet med hva norsk bistand oppnår, men lite til å evaluere kostnadseffektivitet og om tiltak leverer etter forventninger satt når midler bevilges. Det brukes heller ikke systematisk til å prioritere opp eller ned programmer eller satsingsområder, etter hvert som resultater viser hvor godt disse virker (Itad & CMI, 2014).

Et eksempel på det sistnevnte momentet kunne vi se i praksis da støtten til oppbygging av sivil samfunn ble evaluert i 2018. Evalueringsrapporten så på hvor godt disse programmene hadde fungert, og påpekte hva som fungerte godt, og hvor det var rom for forbedringer (CMI et al., 2018). Verken i rapporten, eller i diskusjonen som fulgte hos Norads evalueringsavdeling eller fra Utenriksdepartementets oppfølgingsnotat, ble det diskutert hvorvidt evalueringen viser at sivil samfunn-programmene fungerer bedre eller dårligere enn forventet, og hvorvidt denne sektoren burde fått mer eller mindre midler. Dette skjedde trolig ikke fordi det ikke forelå et rammeverk for forventningsverdi for programmer det ble gitt støtte til. Da har man ingenting å evaluere mot i etterkant.

Store deler av bistandsbudsjettet er også knyttet opp til politiske satsinger. Bare de siste årene har de blitt innført satsingsområder som moderne slaveri, sårbare grupper, tros- og livssynsminoriteters rettigheter og marin forsøpling. Selv om hver av disse satsingene ønsker å oppnå gode mål, mangler det et rammeverk for å vurdere alternativkostnaden ved å innføre nye satsinger. Når man oppretter nye programmer, må noe annet prioriteres ned. Disse prioriteringene burde skje bevisst, basert på et godt rammeverk for forventninger til nye tiltak, og godt utarbeidet evalueringmateriale fra det som har blitt gjort tidligere. Dersom bistandsadministrasjonen ønsker å gjøre dette i fremtiden, tror vi de kan finne god inspirasjon i arbeidet til GiveWell.

I denne artikkelen har vi argumentert for at det finnes en rekke tiltak innen utviklingsfeltet som har usedvanlig god kostnadseffektivitet - trolig langt høyere enn hos en gjennomsnittlig norsk veldedig organisasjon. GiveWell hjelper både oss private givere, men også institusjoner, med å identifisere de mest effektive bistandsorganisasjonene og -tiltakene. Vi kan også la oss inspirere av deres vurderingskriterier; evidensbasis, kostnadseffektivitet, skalerbarhet og transparens, som et rammeverk til egne analyser. Det er ingen grunn til å være mindre faktoorientert i valget av veldedig formål enn i valget av aksjefond.

REFERANSER:

- Aiken, A. M., Davey, C., Hargreaves, J. R., & Hayes, R. J. (2015). Re-analysis of health and educational impacts of a school-based deworming programme in western Kenya: a pure replication. *International journal of epidemiology*, 44(5), 1572-1580.
- Banerjee, A. V., og Duflo, E., 2011. *Poor economics: a radical rethinking of the way to fight global poverty*. PublicAffairs, New York.

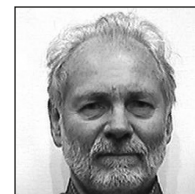
- Chr. Michelsens Institutt, (CMI), Nordic Consulting Group & Terström Consulting (2018) From Donors to Partners? Evaluation of Norwegian Support to Strengthen Civil Society in Developing Countries through Norwegian Civil Society Organisations. Norads evalueringsrapporter, 1/2018
- Epland, J., 2019. "Flest eldre kvinner gir pengegaver". SSB ANALYSE 2019/01: Gåver til frivillige organisasjonar. <https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/artikler-og-publikasjoner/flest-eldre-kvinner-gir-pengegaver>
- Haushofer, J., & Shapiro, J. (2013). Household response to income changes: Evidence from an unconditional cash transfer program in Kenya. Massachusetts Institute of Technology, 24(5), 1-57.
- Hegertun, N. og Eggen, Ø., 2017. Veier ut av fattigdom - Kan vi avskaffe ekstrem fattigdom innen 2030?. Civita-rapport. <https://www.civita.no/publikasjon/veier-ut-av-fattigdom>
- Itad & Chr. Michelsens Institutt (2014) Can We Demonstrate the Difference that Norwegian Aid Makes? Evaluation of results measurement and how this can be improved. Norads evalueringsrapporter, 1/2014
- Itad & Chr. Michelsens Institutt (2018) Evaluation of the Norwegian Aid Administration's Practice of Results-Based Management. Norads evalueringsrapporter, 4/2018
- Lee, S. og Feeley, T. H., 2016. The identifiable victim effect: a meta-analytic review. Social Influence, 11:3, 199-215, DOI: 10.1080/15534510.2016.1216891
- Miguel, E., & Kremer, M. (2004). Worms: identifying impacts on education and health in the presence of treatment externalities. Econometrica, 72(1), 159-217.



MEDLEM?

*Er du medlem av Samfunnsøkonomenes Forening?
Vi vil gjerne ha din e-postadresse.
Send til: nina.risassen@samfunnsokonomene.no*

www.samfunnsokonomene.no



RÖGNVALDUR HANNESSON
Professor emeritus, Norges Handelshøyskole

Oljefondets usikre skjebne¹

Debatten om Oljefondet har dreid seg om investering i aksjer og den normale uttaksprosent. Vi undersøker fondets utvikling over hundre år ved variasjoner i statens underskudd og fondets avkastning. Fondets utvikling kan bli meget forskjellig ved samme handlingsregel, avhengig av konjunkturer og avkastning. Fondet kan forsvinne i løpet av hundre år, men det kan også bli en formidabel formuesoppbygging. En handlingsregel som på ett tidspunkt kan synes fornuftig, vil sikkert bli revidert i tidens løp, avhengig av hvordan det går med fondet. En høy aksjeandel øker sannsynligheten for ekstreme utfall, men også en moderat aksjeandel vil kunne gi ekstreme utfall.

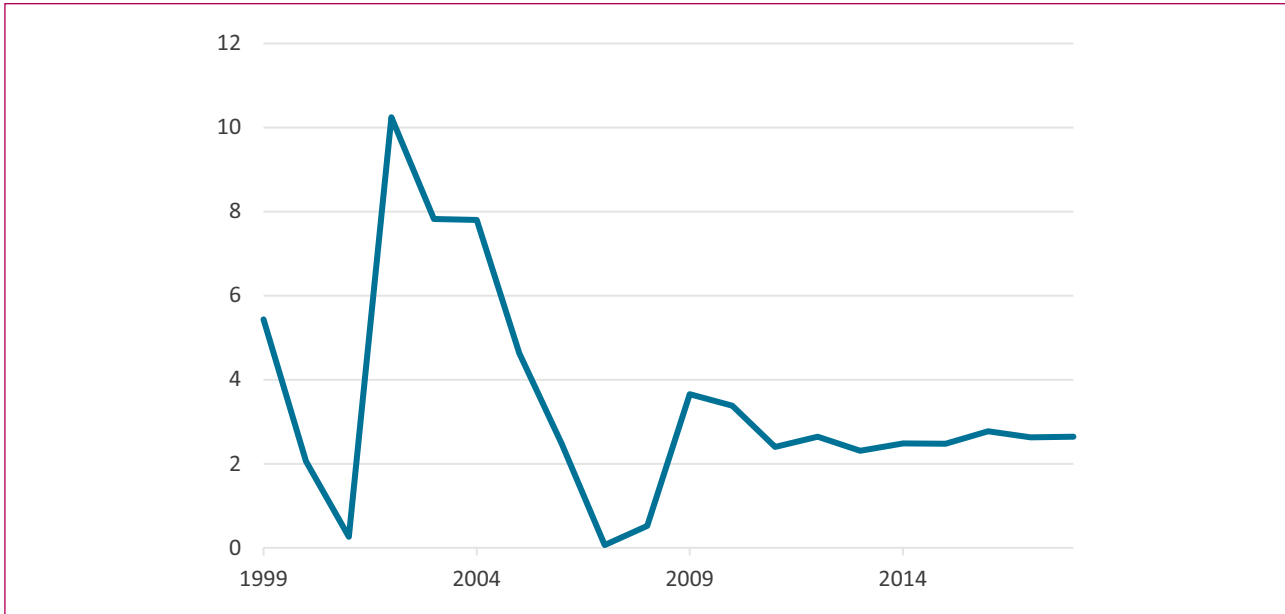
INNLEDNING

Oljefondet, som nu formelt heter Statens pensjonsfond – utland, skal tjene to formål. Ingen av dem, navnet til tross, har noe med statens pensjoner å gjøre. De to formål er bevaring av oljeformuen og dekning av underskuddet på statsbudsjettet. For å oppnå det førstnevnte kreves at staten ikke bruker for meget av oljeinntektene. Det beløp staten normalt kunne bruke ble i mange år satt lik den forventede avkastning på Oljefondet, anslått til 4 prosent på bakgrunn av studier av avkastningen i verdens finansmarkeder over hundre år. Men det ble samtidig erkjent at dekning av underskuddet på statsbudsjettet ville kreve fravik fra denne regelen; i vanskelige år ville man måtte bruke mer, i gode år mindre. Denne politikk er formalisert i Handlingsregelen, vedtatt av Stortinget i 2001.

Hvordan har det gått med Handlingsregelen? Figur 1 viser statens bruk av oljeinntekter – det oljekorrigerte overskudd – i prosent av Oljefondets markedsverdi.² I begynnelsen gikk det ikke så bra. I årene 2002 – 2005 brukte staten betydelig mer oljepenger enn de stipulerte 4 prosent. Etter det har man holdt seg under 4 prosent, og siden 2011 har oljepengebruken variert mellom 2 prosent og 3 prosent. Den enkleste forklaring på dette er at i begynnelsen var Oljefondet altfor lite for at 4 prosent skulle dekke et normalt underskudd på statsbudsjettet. Men det var nok oljepenger likevel til å bygge opp fondet, og utviklingen i de internasjonale finansmarkeder var rimelig god. Fondet vokste raskt, og de siste årene har 4 prosent av markedsverdien vært godt over hva som har vært nødvendig for å dekke underskuddet på statsbudsjettet. Den nylige

¹ Jeg takker en ekstern referee for konstruktive innspill.

² Beregnet ut fra tall fra Norges Bank Investment Management, NBIM, (markedsverdi av Oljefondet) og Statistisk sentralbyrå (oljekorrigert overskudd).



Figur 1: Det oljekorrigerede overskudd (med omvendt fortegn) i prosent av markedsverdien av Oljefondet.

revisjon av normaluttaket fra 4 prosent til 3 prosent kan sees på som tilpasning til denne realitet.

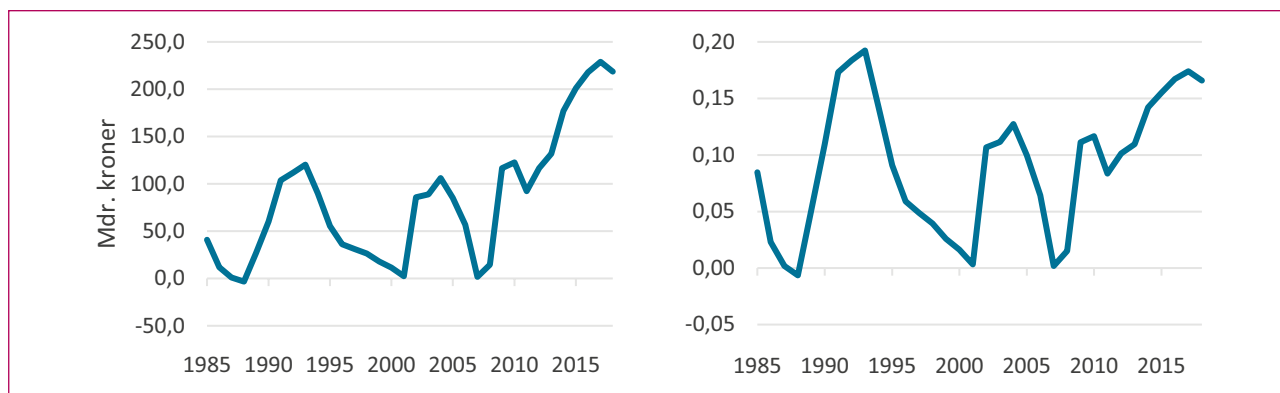
Inntil nylig har statens oljeinntekter vært store nok til både å dekke underskuddet på statsbudsjettet og sette av penger i Oljefondet, men dette er nu i ferd med å endres. I 2016 og 2017 var det nødvendig å bruke en del av Oljefondets avkastning for å dekke underskuddet på statsbudsjettet, da statens løpende inntekter fra oljenæringen ikke strakk til. Den formidable oppbygging av Oljefondet med statens oljeinntekter er antakelig over, og vi nærmer oss den tid da Oljefondet alene kommer til å ha dobbeltrollen å bevare oljeformuen og dekke underskuddet på statsbudsjettet.

Denne artikkelen tar for seg scenariet hvor andre oljeinntekter enn Oljefondets egen avkastning er borte. Dette kan synes prematurt, all den stund Oljedirektoratet regner med at halvparten av landets olje- og gassressurser fortsatt ligger i bakken. Det er imidlertid ikke usannsynlig at statens kontantstrøm vil avta i tiden som kommer; lav oljepris, avtagende oljeproduksjon, dyrere utbyggingsprosjekter og båndlegging av lovende områder som Lofoten og Vesterålen er mulige grunner til det. Det er således ikke uten interesse å se på en situasjon hvor Oljefondet har hovedansvaret for å saldere statsbudsjettet, og vi forenkler det dithen at fondet har dette ansvaret alene.

Oljefondets evne til å dekke underskudd på statsbudsjettet avhenger av hvordan fondet og statens utgifter utvikles

over tid. Dobbeltrollen å bevare oljeformuen og samtidig dekke underskuddet på statsbudsjettet er ikke lett å leve med. Skal man sikre formuen med full sikkerhet, må uttaket fra fondet begrenses til avkastningen på fondet til enhver tid. Men siden denne varierer tilfeldig og ganske sterkt, ville også uttaket fra fondet variere like meget. En så variabel bruk av oljepenger har sine egne utfordringer. Dertil kommer så at statens øvrige inntekter og utgifter varierer konjunkturtelt og slett ikke i takt med avkastningen på Oljefondet. Dermed lyder det forlokkende å normalt ta ut en fast andel av fondet tilnærmet lik normal avkastning, men la uttaket variere kring denne normen som nødvendig for å dekke det konjunkturrelle underskudd. Dette er essensen av innholdet i Handlingsregelen. I denne artikkelen skal vi se på hvordan det kan gå med fondet over en periode av hundre år under alternative antakelser om investeringsstrategi (andel investert i aksjer) og normal uttaksprosent fra fondet. Som det vil fremgå, kan det gå meget forskjellig, alt avhengig av hvordan den usikre utvikling i avkastning på verdipapirer og konjunkturrell utvikling gestalter seg. Det kan gå meget dårlig; fondet kan forsvinne helt før de hundre år er gått, men det kan også gå meget godt, slik at det blir bygget opp en formue av nærmest astronomiske proporsjoner.

Det har de siste årene vært en livlig debatt om Oljefondet. Den debatten har i hovedsak dreid seg om hvor mye av fondets midler skal investeres i aksjer og hvor høyt det normale uttak i Handlingsregelen skal settes. Få har imidlertid



Figur 2: Statens oljekorrigerte underskudd i mdr. kroner (venstre side) og som andel av statens samlede utgifter (høyre side).

forsøkt å belyse disse spørsmålene ved å undersøke hvordan det i et langt tidsperspektiv vil kunne gå med fondet, under ulike forutsetninger om normal uttaksprosent og aksjeandel. Ett unntak i så måte er Mork-utvalgets rapport (NOU 2016:20, kapittel 8) hvor det beregnes utviklingsbaner over tre år for fond med ulike andeler investert i aksjer. Utvalget fokuserer på variasjoner i avkastning på Oljefondet, men modellerer ikke konjunktuelle variasjoner i statens underskudd, noe som forsøkes i denne artikkel. Et annet eksempel er Bjerksund og Døskeland (2018), som viser hvordan utviklingen av fondet over tre år avhenger av utfallet for avkastningen på fondet. Begge disse analysene finner, i likhet med denne, at det kan gå både meget bra og meget dårlig. Bjerksund og Døskeland (2018) er hovedsakelig opptatt av holdning til risiko, men dette er ikke et tema for vår analyse.

MODELL FOR KONJUNKTURER OG AVKASTNING

Det oljekorrigerte underskudd og konjunktorene

Takket være statens inntekter fra oljenæringen, har statsbudsjettet hatt et formidabelt overskudd i over tyve år. Det er dette overskuddet som har bygget opp Oljefondet. Når oljeinntektene trekkes fra statens inntekter fremkommer det som omtales som «oljekorrigert overskudd», men som i realiteten er et underskudd og dekkes automatisk av oljeinntektene. Formelt går alle oljeinntekter inn i Oljefondet, men det som trengs for å dekke det oljekorrigerte underskudd tas automatisk ut mens resten blir værende i fondet. Handlingsregelen er ment som en rettesnor for hvor stort dette underskuddet normalt kan være, mens det faktiske underskudd varierer med konjunktorene. Det er selvsagt uråd å si hvordan fremtidige konjunkturvariasjoner kommer til å bli, men la oss anta at de vil ligne på dem vi har sett i nær fortid. Figur 2 viser hvordan det oljekorrigerte

underskudd har variert over tid. Siden 2011 har det økt formidabelt, men ser vi det i forhold til statens samlede utgifter har det variert uten nevneverdig trend (0,2 prosent pr. år og signifikant på 5 prosent nivå).

Variasjonene i Figur 2 er åpenbart seriekorrelerte. Vi ser på relativt avvik (høyre side i Figur 2), siden det er uten nevneverdig trend. En regresjonsanalyse viser signifikante koeffisienter for to lags (Tabell 2), mens ytterligere lags ikke er signifikante. Det er ingen hjelp i Akaikes eller Schwartzes informasjonskriteria; de fortsetter å falle når vi øker antallet lags, selv om koeffisientene ikke er signifikante. Vi ser bort fra den meget svake trenden og genererer konjunkturvariasjonene i statens oljekorrigerte underskudd (y) som andel av utgiftene ved ligningen

$$(1) \quad y_t = a_0 + a_1 y_{t-1} + a_2 y_{t-2} + \varepsilon_t$$

hvor a -koeffisientene er angitt i Tabell 1 og ε_t er generert ved en normalfordelt tilfeldig variabel med gjennomsnitt 0 og standardavvik på 0,0311, som residualene i ligning (1). Som det fremgår av tabellen finner vi toårige sykluser; underskuddet øker ytterligere i år $t+1$ hvis det økte året før, mens det minsker i år $t+2$.

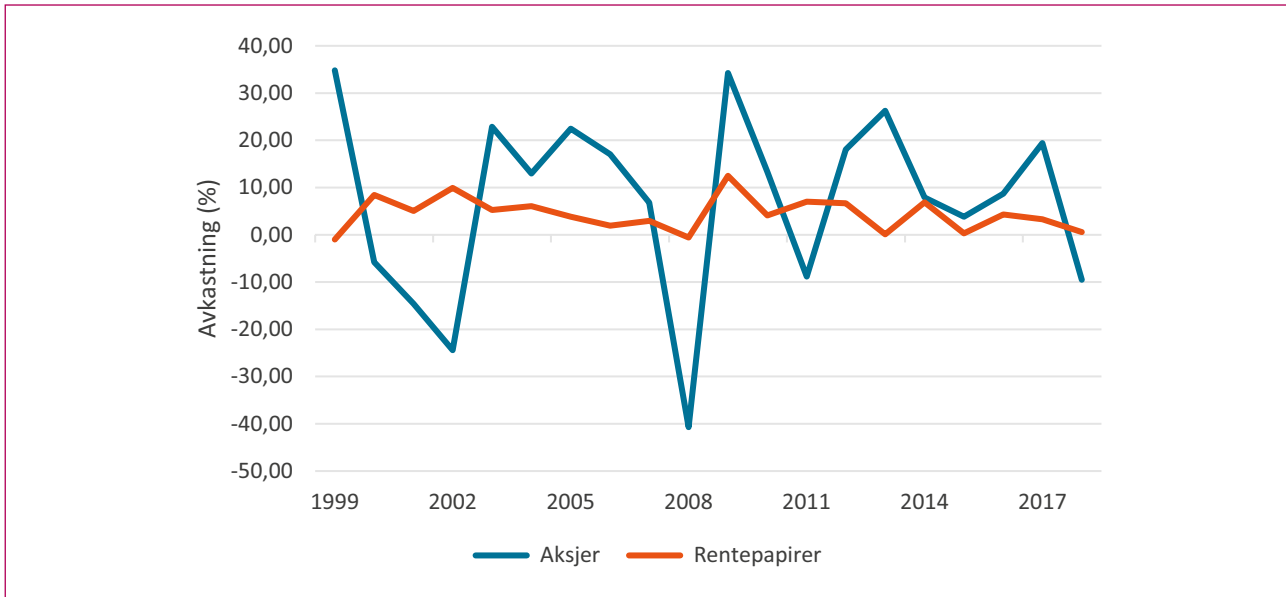
Tabell 1: Regresjonsanalyse av $y_t = a_0 + a_1 y_{t-1} + a_2 y_{t-2}$. *** signifikans på 0,1% nivå.

a_0	a_1	a_2	R^2
.0330***	1.1730***	-.5102***	0.7272

Oljefondets avkastning

Figur 3 viser årlig avkastning på aksjer hhv. rentepapirer Oljefondet har investert i.³ Dette er avkastning målt i

³ Tall fra NBIMs Årsrapport 2018.



Figur 3: Årlig avkastning på aksjer og rentepapirer i Oljefondet 1999-2018.

de valutaer fondet er investert i (den såkalte valutakurv). Det er ingen korrelasjon mellom avkastningen på disse to typer verdipapirer.⁴ Gjennomsnittlig årlig avkastning på aksjer er 0,0725 og standardavviket er 0,1955, mens årlig avkastning på rentepapirer er 0,0439 i gjennomsnitt og standardavviket 0,0361. Ingen av disse er korrelert med residualene fra estimering av ligning (1), så vi konkluderer med at hverken avkastningen på aksjer eller rentepapirer er korrelert med variasjonene i det oljekorrigerte underskudd. Avkastningen er ikke seriekorrelert, så vi simulerer avkastningen på disse papirene med to uavhengige, normalfordelte tilfeldige variable med gjennomsnitt og standardavvik som de tallene vi nettopp har referert. Vi ignorerer Oljefondets investering i andre typer aktiva enn disse to; de er uansett relativt små.

OLJEFONDETS UTVIKLING

Handlingsregel med prioritert dekning av underskudd

Handlingsregelen stipulerer et normaluttak fra Oljefondet på sF , hvor s er andelen som tas ut og F er fondets størrelse. Det faktiske uttak varierer kring dette i tråd med konjunkturutviklingen. Vi definerer normal konjunktur som gjennomsnittet av y i ligning (1):

$$(2) \quad \bar{y} = \frac{a_0}{1 - a_1 - a_2}.$$

⁴ Mork-utvalget (NOU 2016, Tabell 7.2 s. 93) rapporterer en korrelasjon på 0,4 mellom avkastning på rentepapirer og aksjer. Denne korrelasjonen er ikke tilstede i de årstall som NBIM rapporterer; kovariansen er tilnærmet 0.

Siden y er definert som andel av statens utgifter (u), blir avviket fra normaluttaket i år t $(y_t - \bar{y})u_t$. Det faktiske uttak (w) blir dermed

$$(3) \quad w_t = sF_t + (y_t - \bar{y})u_t.$$

Statens samlede utgifter består av utgifter eksklusive uttak fra Oljefondet (v_t) pluss uttaket fra Oljefondet:

$$(4) \quad u_t = v_t + w_t.$$

Setter vi inn for u i (3) får vi

$$(3a) \quad w_t = \frac{sF_t + (y_t - \bar{y})v_t}{1 - y_t + \bar{y}}.$$

Konjunkturvariasjonene i utgifter eksklusive uttak fra Oljefondet kommer til uttrykk gjennom y_t , mens v er normale utgifter som enten holdes konstant eller endres trendmessig. I dette avsnittet ser vi på tilfellet hvor v holdes konstant over tid og ser på trendmessig økning i v i neste avsnitt.

Ligning (3a) forutsetter at fondet alltid er stort nok til å dekke det samlede underskudd, $(y_t u_t)$. Men dette er ikke sikkert; det kan tenkes at fondet blir så lite at det normale uttak ikke dekker det normale underskudd ($sF_t < \bar{y}u_t$). Vi forutsetter først at det samlede underskudd alltid dekkes så lenge som mulig, slik at uttaksprosenten høynes hvis

nødvendig. Da blir uttaket $w_t = y_t u_t$, eller, efter å substituert for u_t fra ligning (4):

$$(3b) \quad w_t = \frac{y_t v_t}{1 - y_t}$$

og det faktiske uttak bestemmes av hva som er størst, ligning (3a) eller (3b).

Fondets reelle utvikling over tid gis av

$$(4) \quad F_{t+1} = F_t [1 + k r_{a,t} + (1 - k) r_{r,t} - i] - w_t$$

hvor F_t er fondets størrelse ved begynnelsen av år t , k er andelen investert i aksjer, som forutsettes holdt konstant over tid, $r_{a,t}$ er avkastningen på aksjer og $r_{r,t}$ er avkastningen på rentepapirer. Avkastningen er ikke korrigert for inflasjon. Den er beregnet ut fra en valutakurv på 35 valutaer som Oljefondet er investert i, så korrigering for inflasjon er vanskelig; vi trekker fra en sjablonmessig inflasjonsrate i på 2 prosent, som ikke er langt fra inflasjonsmål eller realisert inflasjon i de viktigste landene Oljefondet er investert i. Dette gir oss en forventet avkastning på 5,25 prosent for aksjer og 2,39 prosent for rentepapirer, hvor vi simpelthen trekker inflasjonsraten fra gjennomsnittlig avkastning 1999 – 2018. Dette er betydelig høyere enn Mork-utvalget la til grunn (NOU 2016, Tabell 7.2), som var 3,6 prosent for aksjer og 0,5 prosent for rentepapirer.

Vi tar utgangspunkt i situasjonen i 2018, selv om det fortsatt er et stykke igjen til staten står uten andre oljeinntekter enn avkastningen på Oljefondet. Vi hadde da et Oljefond på 8,3 tusen milliarder, som vi runder av oppover til 9 (medio 2019 hadde fondets markedsverdi steget til dette nivået). Statens utgifter fratrukket oljekorrigert underskudd (v) var 1,05 tusen milliarder, og konjunkturparameterne y_{t-1} og y_{t-2} var 0,1740 og 0,1658 henholdsvis. Vi lar utviklingen i y , r_a og r_r over hundre år bli bestemt ved trekninger av normalfordelte tilfeldige variable, som alt beskrevet, og bruker 5000 simuleringer for å produsere de resultater vi rapporterer nedenfor.

Tabell 2 viser det Oljefond vi kan ende opp med om hundre år, for forskjellige antakelser om aksjeandel og norm for uttak. Det mest iøynefallende er hvor forskjellig det kan gå. Vi kan ende opp med et fond på null før de hundre år er omme, og vi kan ende opp med en formidabel formue om vi er heldige, selv om vi normalt tar ut litt mer enn den forventede avkastning. Med en aksjeandel på 70 prosent er den forventede avkastning 4,4 prosent. Setter vi normaluttaket litt lavere enn dette ($s = 0,04$), er det likevel 30

prosent sannsynlighet for at fondet blir brukt opp før hundre år er gått. Medianfondet etter hundre år med denne uttaksprosenten er mindre enn halvparten av det vi startet med. Men det er 5 prosent sjanse for at vi ender opp med et fond som er mer enn fem ganger så stort som vi startet med.

Med en lavere aksjeandel blir resultatene mindre ekstreme, men kanskje ekstreme nok. En aksjeandel på 30 prosent gir en forventet realavkastning på 3,2 prosent. Setter vi normaluttaket litt under dette ($s = 0,03$), er det kun 3 prosent sannsynlighet for at vi ender opp uten fond etter hundre år. Medianfondet etter hundre år er litt lavere enn det vi startet med, men det er 5 prosent sjanse for at vi ender opp med et fond som er tre ganger større enn det vi begynte med.

Det må understrekes at en fast uttaksnorm for Oljefondet når dets størrelse varierer sterkt over tid genererer sine egne svingninger i statens bruk av penger. Dette kan, ved gunstig utvikling av fondet, stille konjunktursvingningene i det oljekorrigerte underskudd i skyggen. En Handlingsregel som skal håndtere svingningene i fondets størrelse kan ikke bygge på en fast uttaksnorm. En slik regel lar fortsatt vente på seg, men mange er blitt

Tabell 2: Normal uttaksandel (s), sannsynlighet for at fondet har forsvunnet før 100 år er gått ($p(F_{101} = 0)$), gjennomsnitts- og medianfond etter 100 år, samt verdi som fondet kan overstige med 5% sannsynlighet etter 100 år. $F_0 = 9$.

s	F_{101} (gj.sn.)	$p(F_{101} = 0)$	F_{101} (median)	F_{101} (5%)
$k = 0,7$; forventet realavkastning 4,4%				
0,05	3,984	0,511	0	17,218
0,04	11,948	0,306	4,216	48,984
0,03	33,120	0,166	12,573	127,777
0,02	90,434	0,094	35,179	345,322
$k = 0,5$; forventet realavkastning 3,8%				
0,05	2,033	0,500	0	8,415
0,04	6,567	0,238	4,021	22,385
0,03	19,057	0,086	11,676	61,995
0,02	51,863	0,030	32,383	161,857
$k = 0,3$; forventet realavkastning 3,2%				
0,05	0,791	0,610	0	3,570
0,04	3,454	0,207	3,017	9,446
0,03	10,747	0,033	8,821	26,027
0,02	29,817	0,005	24,588	70,035

oppmerksom på problemet (Kjelsrud 2017; Wulfsberg 2017, 2018). Dette synes blant annet å ha vært en medvirkende motivasjon til å sette ned uttaksnormen fra 4 prosent til 3 prosent. Men en lav uttaksnorm som ligger fast løser ikke problemet. Den gjør det mindre sannsynlig at fondet går mot null, men øker sannsynligheten for en sterk formuesoppbygging. Det siste er kanskje ikke et problem, men vil før eller senere få konsekvenser for uttaket, med alt hva dertil hører.

Fondsutvikling med voksende utgifter

Resultatene over gjelder for det tilfelle at statens utgifter utenom det oljekorrigerte underskudd ikke øker trendmessig og varierer konjunkturtelt kring samme nivå som i 2018. Det rimer ikke godt med de siste tiårenes erfaring; siden 1985 har disse utgiftene vokst med 3 prosent pr. år reelt sett. Så hva dersom vi fortsetter i den lei? Vi kan fortsatt bruke ligningene (3a) og (3b), forutsatt at vi lar v vokse med 3 prosent pr. år fra en initial verdi på $v_0 = 1,05$ (tusen milliarder).

Resultatet har vi i Tabell 3. Det normale uttak fra fondet må i dette tilfelle senkes drastisk for å unngå at det forsvinner,

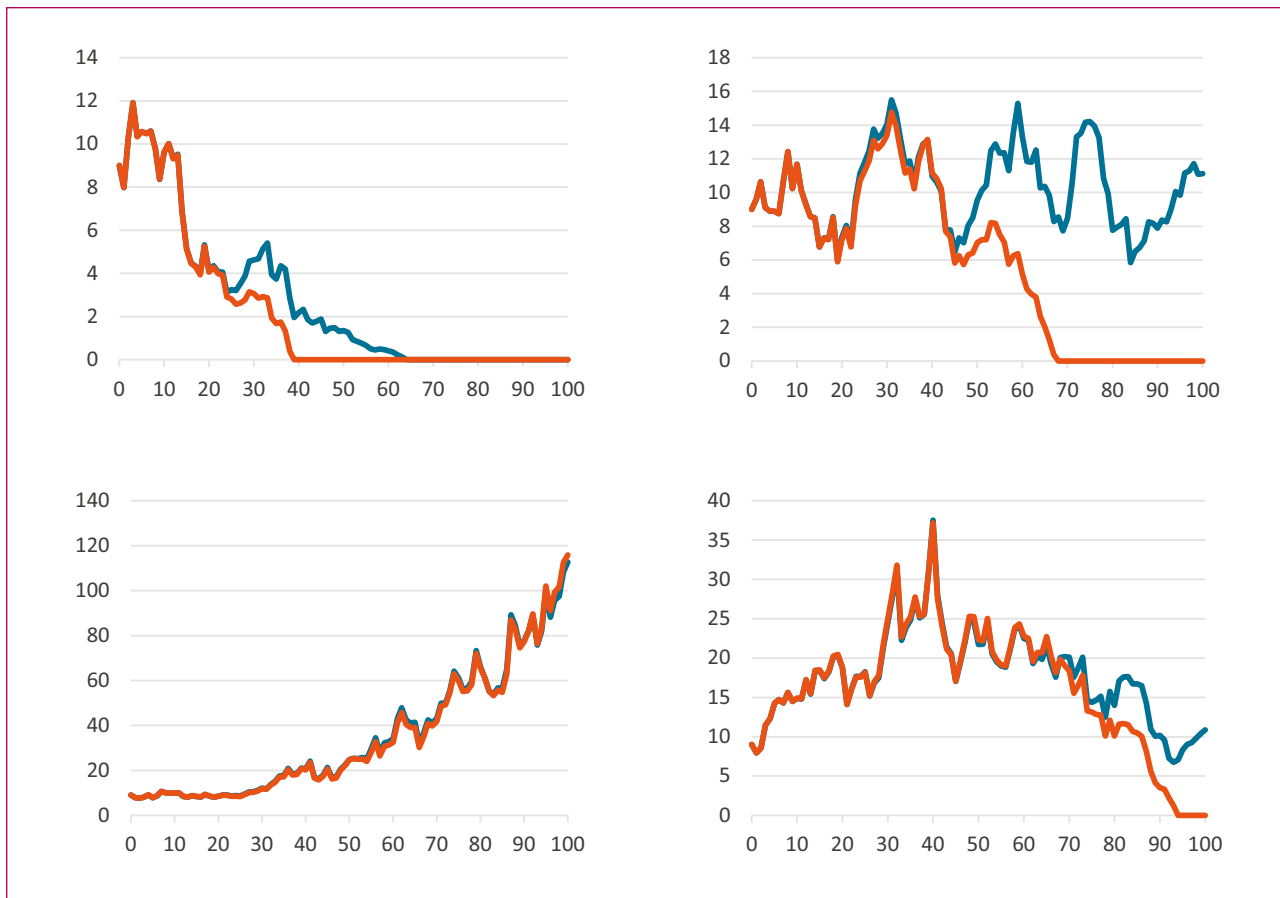
Tabell 3: Normal uttaksandel (s), sannsynlighet for at fondet har forsvunnet før 100 år er gått ($p(F_{101} = 0)$), gjennomsnitt- og medianfond etter 100 år, samt verdi som fondet kan overstige med 5% sannsynlighet etter 100 år. $F_0 = 9$. Statens utgifter uten oljeunderskudd antas å vokse med 3% pr. år.

s	F_{101} (gj.sn.)	$p(F_{101} = 0)$	F_{101} (median)	F_{101} (5%)
$k = 0,7$; forventet realavkastning 4,4%				
0,04	5,280	0,913	0	31,286
0,03	19,918	0,802	0	120,285
0,02	63,579	0,660	0	326,541
0,01	165,763	0,570	0	796,338
$k = 0,5$; forventet realavkastning 3,8%				
0,04	0,851	0,969	0	0
0,03	5,844	0,882	0	43,658
0,02	26,291	0,719	0	153,873
0,01	72,179	0,604	0	374,669
$k = 0,3$; forventet realavkastning 3,2%				
0,04	0,017	0,999	0	0
0,03	0,488	0,977	0	0
0,02	5,169	0,868	0	39,588
0,01	17,876	0,754	0	115,544

fordi fondet må dekke et stadig voksende underskudd. Ved et normaluttak litt lavere enn den forventede avkastning er vi så godt som garantert at fondet forsvinner i løpet av hundre år. Ved en aksjeandel på 70 prosent er forventet avkastning 4,4 prosent, men en uttaksprosent på 4 gir mer enn 90 prosent sannsynlighet for at fondet er borte om 100 år. En aksjeandel på 30 prosent gir forventet avkastning på 3,2 prosent, men med en normert uttaksprosent på 3 er sannsynligheten for at fondet forsvinner nesten 98 prosent. Til og med ett så lavt normaluttak som 1 prosent gir en betydelig sannsynlighet for at fondet forsvinner; den er på 57 prosent ved en aksjeandel på 70 prosent og hele 75 prosent ved en aksjeandel på 30 prosent. Ikke desto mindre kunne det, ved gunstige utfall, bli en formidabel fondsoppbygging; ved et normaluttak på 1 prosent er det 5 prosent sannsynlighet for at fondet etter hundre år har vokst til noe nesten 90 ganger så stort som i begynnelsen ved aksjeandel på 70 prosent, og nesten 12 ganger så stort ved en aksjeandel på 30 prosent.

Hvor vidt forskjellig det kan gå belyses i Figur 4, som viser fire simuleringer med og uten vekst i offentlige utgifter utenom oljekorrigert underskudd. De tilfeldige variable er de samme for begge kurver i hvert panel. I panelet øverst til venstre går fondet mot null lenge før 100 år er gått. Det skjer litt tidligere i tilfellet med voksende utgifter, men heller ikke i tilfellet med konstante utgifter (utenom oljepenger) i normale konjunkturer klarer fondet å hente seg inn igjen. Det gjør det derimot i panelet øverst til høyre; uten vekst i utgifter ender vi opp med et fond som er litt større enn vi startet med. I panelet lengst ned til venstre vokser fondet omtrent like raskt mot de store høyder i begge tilfeller; vi ender opp med et fond som er mer enn 10 ganger så stort som vi startet med. Det som først og fremst tar knekken på fondet er hvis det faller til et så lavt nivå at normalt uttak ikke lenger klarer å dekke det normale underskudd på statsbudsjettet; i det tilfelle har vi forutsatt at uttaksprosenten økes som nødvendig for det formål, så lenge det går. Men det er som å piske en trøtt hest i oppoverbakke; han hadde kanskje ruslet videre og gått på flatlandet, men oppoverbakken klarer han ikke. Dette er forskjellen mellom de to baner i panelet lengst ned til høyre; i tilfellet med voksende utgifter vokser stabiliseringsoppdraget forbi fondets evne og det bukker under.

Fast normal uttaksandel selv om ikke underskudd kan dekkes
Den siste kommentaren ovenfor leder til følgende tankeeksperiment: Hva dersom vi holder den normale uttaksandel fast og lar det faktiske uttak variere rundt den, selv når ikke hele det oljekorrigerte underskudd kan dekkes? Relevansen



Figur 4: Fire tenkelige utviklingsbaner for Oljefondet, med (rødt) og uten (blått) vekst i offentlige utgifter utenom oljekorrigert underskudd. y-akse: milliarder kroner, x-akse: år.

av en slik strategi kan betviles; på ett eller annet vis vil det udekkede underskudd måtte dekkes. Statens formue blir ikke større av overskudd på en konto og underskudd på en annen; ingen blir rikere av å flytte penger fra høyre bukse-lomme til den venstre.

Ved en slik strategi blir uttaket fra fondet bestemt alene av ligning (3a). Vi går tilbake til tilfellet hvor statens utgifter eksklusive det oljekorrigerte underskudd er konstant. Resultatet vises i Tabell 4. Risikoen for at fondet forsvinner innen 100 år er nu betydelig mindre. Ved en aksjeandel på 70 prosent og normaluttak på 5 prosent er den kun 4 prosent, mot mer enn 50 prosent hvis fondet alltid må dekke det oljekorrigerte underskudd. Medianfondet etter 100 år er fortsatt lite, kun 1,6 tusen milliarder., men så er da dette normaluttaket høyere enn forventet avkastning på fondet. Sammenligner vi resultatene i Tabell 2 og 4, ser vi at det først og fremst er sannsynligheten for at fondet forsvinner i løpet av 100 år som er blitt mindre, øvrige resultater er forholdsviss like. Dette understreker igjen at det som først og

fremst får fondet til å forsvinne er at det ikke lenger makter oppgaven å dekke budsjettunderskuddet.

KONKLUSJON

Oljefondets utvikling kan variere voldsomt selv ved bruk av en Handlungsregel som setter normaluttak fra fondet lik en viss prosent av fondets størrelse. Dette skjer også når normaluttaket settes lik forventet avkastning av fondet. Ulike sekvenser av tilfeldigheter, både for konjunkturer og avkastning på fondet, kan ha vidt forskjellige implikasjoner for fondets utvikling. Det er ikke lett å få øye på en trylleformel som kunne eliminere dette problemet. Det er derfor sannsynlig at en Handlungsregel som på ett tidspunkt blir formulert neppe vil bli som hugget i stein; den blir antakelig revidert avhengig av de erfaringer man høster. Veien blir til mens man går. Går Oljefondet mot uante høyder, er det sannsynlig at uttaket blir økt, går det andre veien, blir uttaket antakelig justert nedover. For at ikke dette kun blir

Tabell 4: Normal uttaksandel (s), sannsynlighet for at fondet har forsvunnet før 100 år er gått ($p(F_{101} = 0)$), gjennomsnitts- og medianfond etter 100 år, samt verdi som fondet kan overstige med 5% sannsynlighet etter 100 år. $F_0 = 9$. Normal uttaksandel holdt fast selv om oljekorrigert underskudd ikke kan dekkes.

s	F_{101} (gj.sn.)	$p(F_{101} = 0)$	F_{101} (median)	F_{101} (5%)
$k = 0,7$; forventet realavkastning 4,4%				
0,05	4,550	0,041	1,641	17,547
0,04	12,560	0,014	4,672	47,750
0,03	34,275	0,004	13,280	129,030
0,02	93,868	0,001	36,717	353,988
$k = 0,5$; forventet realavkastning 3,8%				
0,05	2,497	0,035	1,467	8,190
0,04	7,059	0,006	4,194	23,112
0,03	19,353	0,001	11,797	60,895
0,02	52,091	0,000	32,276	161,645
$k = 0,3$; forventet realavkastning 3,2%				
0,05	1,349	0,032	1,092	3,516
0,04	3,889	0,003	3,139	9,548
0,03	10,870	0,000	8,793	25,854
0,02	29,806	0,000	24,401	69,331

kosmetisk, måtte selve utgiftsnivået og dermed det oljekorrigerte underskudd også reduseres.

Usikkerheten omkring Oljefondets utvikling gjør også fremtidsutsiktene for norsk økonomi meget usikre. Det finnes ingen trylleformel for hvordan denne usikkerheten kan elimineres. Den er større jo mer som investeres i aksjer, men da går man også glipp av den meravkastning som kan oppnås i aksjemarkedet. Men selv når størsteparten av fondet investeres i obligasjoner, kan fondets utvikling bli vidt forskjellig, avhengig av tilfeldige variable utenfor myndighetenes kontroll.

REFERANSER

- Bjerkstrand, Petter og Trond Døskeland (2018): Konsistent valg av aksjeandel og handlingsregel. *Samfunnsøkonomen* nr. 5 2018, s. 60-77.
- Kjelsrud, Anders (2017): Handlingsregelen og endringer i Statens pensjonsfond – utland. *Økonomiske analyser* 2/2017, s. 32 – 39. Statistisk sentralbyrå.
- Norges Bank Investment Management (NBIM): Årsrapport 2018.
- Norges Offentlige Utredninger (2016): *Aksjeandelen i statens pensjonsfond utland*. NOU 2016:20.
- Wulfsberg, Fredrik (2017): Oljefondet og handlingsregelen. *Samfunnsøkonomen* nr. 2 2017, s. 12-15.
- Wulfsberg, Fredrik (2018): Har vi klart å spare oljeinntektene? *Samfunnsøkonomen* nr. 3 2018, s. 33-38.



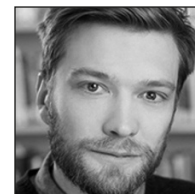
twitter.com/Samfunnsokonom



facebook.com/samfunnsokonomene



TOR IVERSEN
 Institutt for helse og samfunn, UiO
 HENNING ØIEN
 Folkehelseinstituttet



Tilpasning til brukerbetaling for omsorgstjenester¹

At brukerbetalingen på sykehjem øker progressivt med inntekten, oppmuntrer til å redusere inntekten hvis man er eller forventer å bli sykehjemsbeboer. Det er ikke tilsvarende oppmuntring ved flytting til omsorgsbolig. Vi undersøker om insitamentene kan gjenspeiles i analyse av registerdata. Vi finner at inntekten blant eldre reduseres etter at de har flyttet til sykehjem. Dette resultatet gjelder mest for beboere med barn. Vi finner ikke tilsvarende resultater for eldre som flytter til omsorgsbolig eller omsorgsbolig med heldøgnsbemanning.

INNLEDNING

Eldre som mottar omsorgstjenester, opplever at strukturen på egenbetalingene avhenger av tjenesteutformingen. Mens egenbetaling for langtidsopphold i sykehjem er avhengig av en persons nettoinntekt, er egenbetaling i omsorgsbolig med heldøgnsbemanning i større grad avhengig av omfang og kostnader ved de tjenestene som mottas. To typer av tilpasninger er aktuelle. Dersom omfang og kvalitet av tjenester er omtrent tilsvarende i de to alternativene, vil en eldre person med høy inntekt samt personens arvinger foretrekke omsorgsbolig, mens kommunen vil foretrekke sykehjem. For en eldre person med lav inntekt er det omvendt. Dersom en person med høy inntekt har fått langtidsplass på sykehjem, vil egenbetalingen kunne reduseres dersom nettoinntekt blir redusert. Det er dermed en oppmuntring

til å gi bort inntektsgivende formue for å redusere egenbetalingen til kommunen. I denne artikkelen undersøker vi om en slik tilpasning skjer. Vi bruker individ-data fra pseudonymt register for individbasert helse- og omsorgsstatistikk (IPLOS-registeret) i perioden 2006-2011 koblet med sosioøkonomiske variable fra Statistisk Sentralbyrå.

Vi finner redusert inntekt blant eldre med barn og med inntekt over median inntekt etter at den eldre har flyttet på sykehjem. Vi finner ikke en slik effekt blant eldre med tilsvarende inntekt uten barn etter flytting på sykehjem. Vi finner heller ikke noen effekt på utviklingen i inntekt når eldre flytter fra privat bolig til omsorgsbolig eller omsorgsbolig med heldøgnsbemanning.

Så vidt vi vet, er det ikke gjort en lignende undersøkelse i Norge tidligere. Det er samtidig en litteratur fra USA, som er opptatt av tilsvarende problemstillinger. Norton (2000)

¹ Takk til Tidsskriftets redaktør og fagfelle for forslag og kommentarer som har bidratt til å forbedre artikkelen. Takk til Norges Forskningsråd for finansiering.

beskriver og diskuterer forskningsarbeider om hvordan finansieringen av sykehjemstjenester i den offentlige amerikanske forsikringsordningen Medicaid kan påvirke sparing over livsløpet. Ved behov for sykehjemsplass betaler Medicaid for oppholdet dersom en persons formue (eksklusive boligformue) er mindre enn et fastsatt beløp. Med formue som er større enn dette beløpet, må beboeren betale oppholdet selv. Teoriarbeidene finner at denne ordningen reduserer sparingen over livet for individer som forventer en formue under en viss grense. For individer med forventet formue over denne grensen påvirkes ikke sparingen.

Den empiriske litteraturen har fokusert på insitamentene til å kvitte seg med formuen etter at man har blitt sykehjemsbeoer – såkalt «spend-down behavior». De teoretiske modellene tilsier at man ønsker å bruke så lite som mulig på omsorgstjenester, og vil derfor kvitte seg med formue for å bli dekket av offentlig forsikring (Norton, 1995). De empiriske studiene finner derimot at personer ikke reduserer sin formue, og i noen tilfeller får tilført midler fra familie, etter at man har flyttet inn på sykehjem (Norton, 1995; Gardner m. fl. 2012). Brown m. fl. (2008) begrunner disse resultatene med at tjenesten kan oppfattes til å ha eller faktisk bli av dårligere kvalitet når den blir finansiert av offentlig forsikring, og at det er et stigma knyttet til å bli dekket av en forsikring som er rettet mot personer som ikke har mulighet til å betale selv. I det norske systemet er alle dekket av samme offentlige forsikringsordning, og har krav på tjenester etter behov. Det er derfor lite sannsynlig at størrelsen på brukerbetalingen er knyttet til stigma eller til tjenestekvaliteten. Det er dermed interessant også i et internasjonalt perspektiv å undersøke om insitamentene i det norske systemet finner støtte i resultater fra empiriske undersøkelser.

INSTITUSJONER OG HYPOTESER

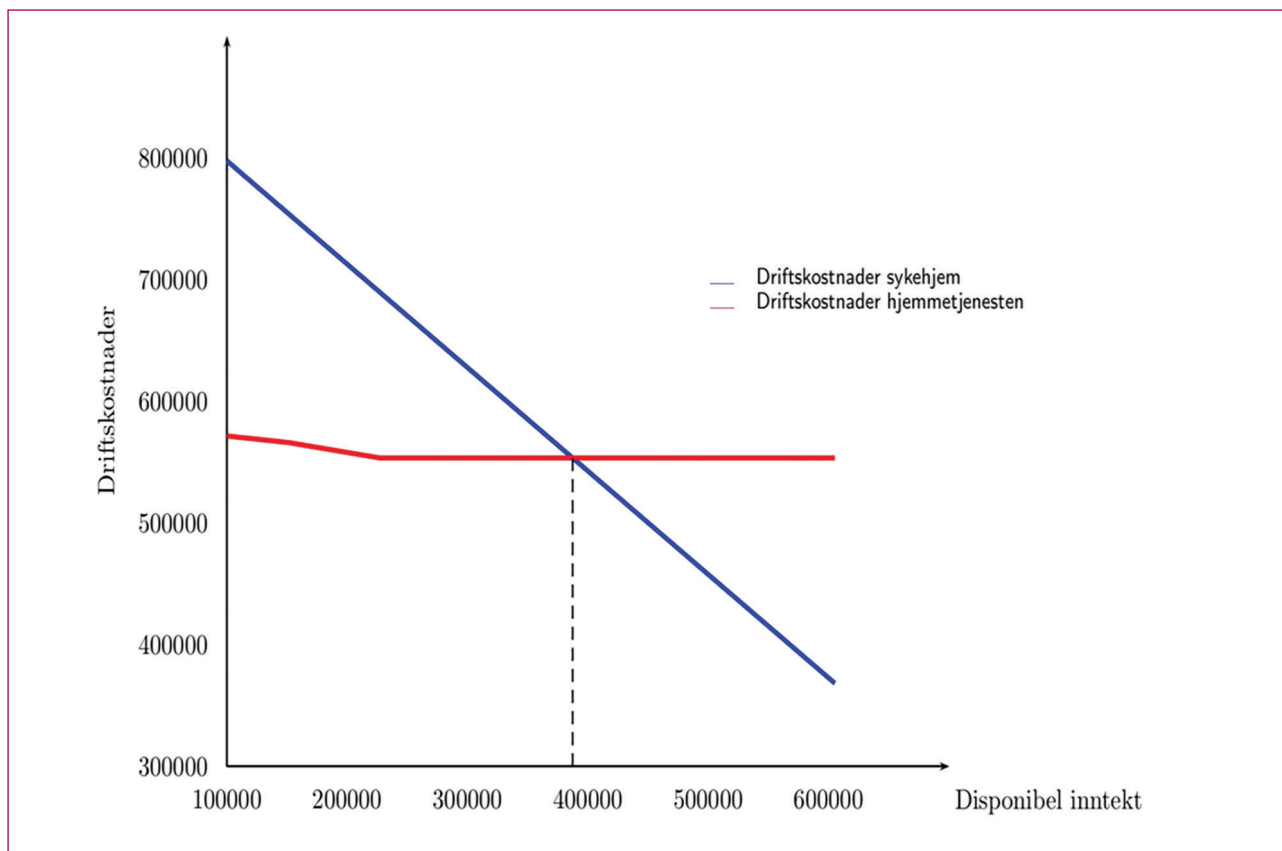
Kommunene har hovedansvar for finansiering og tilbud av omsorgstjenester. Kommunene har rett til å kreve egenbetaling for omsorgstjenester, og dette er regulert i forskrift om egenandel for kommunale helse- og omsorgstjenester. Kommunene kan bestemme egne egenandelssetser, så lenge egenandelene ikke overstiger tjenestens selvkost eller maksimalsatsene definert i forskriften. I denne sammenheng går et viktig skille mellom egenandel for kommunale helse- og omsorgstjenester i institusjon og egenandel for kommunale helse- og omsorgstjenester utenfor institusjon.

Regler om egenandel i institusjon, herunder sykehjem, skiller mellom korttidsopphold og langtidsopphold. For

korttidsopphold er det regulert maksimalpris for hva kommunene kan ta i egenandel per døgn. For langtidsopphold er maksimalprisen regulert i forhold til beboernes inntekter. Av inntekter inntil folketrygdens grunnbeløp, fratrukket et fribeløp på kroner 8 400 pr. år, kan det kreves betalt 75 prosent årlig. Av inntekter utover folketrygdens grunnbeløp betales inntil 85 prosent. Betalingen skal begrenses slik at enhver har i behold til eget bruk minst 25 prosent av folketrygdens grunnbeløp i tillegg til fordelingen av fribeløpet. Som inntekt regnes årets inntekter på grunnlag av pensjon, andre løpende trygdeytelser, arbeidsinntekt, næringsinntekt, leieinntekt, renter og annen avkastning av formue, etter fradrag av skatt og gjeldsrenter. Det skal gjøres fradrag i vederlaget hvis beboer har hjemmeboende ektefelle, mindreårige barn, forsørgeransvar for myndige barn, eller må bo i dobbeltrom uten selv å ønske det. Egenandel inkluderer kost, losji, medisiner mv. samt helse- og omsorgstjenester som kommunen organiserer etter helse- og omsorgstjenesteloven.

Brukere utenfor institusjon omfatter brukere som bor i private hjem samt brukere som eier eller leier en tilrettelagt bolig. Den siste gruppen omfatter beboere i omsorgsboliger. At omsorgsboliger anses som en privat bolig, gjør at beboerne er omfattet av det samme regelverket for helsetjenester, pleie- og omsorgstjenester, og tilskuddsordninger som andre hjemmeboende. Omsorgsboliger omfatter hele spekteret fra selvstendige boliger til bokollektiver med personalbase og heldøgnsbemanning. Kommunen kan etter forskriften ta brukerbetaling for praktisk bistand og opplæring. Kommunen kan ikke ta brukerbetaling for hjemmesykepleie og personrettet praktisk bistand. For tjenester som ikke er «lovpålagte», for eksempel tjenester som matombringning og vaktmestertjenester, kan kommunen kreve brukerbetaling.

At brukerbetaling i institusjon er mer inntektsavhengig enn brukerbetaling utenfor institusjon, medfører at det privatøkonomisk er mer lønnsomt for brukere med lav inntekt å være sykehjemsbeboer enn å være beboer i omsorgsbolig med heldøgnsbemanning, mens det for personer med høy inntekt er motsatt. For kommunen blir det derimot mindre nettoutgifter ved å tildele sykehjemsplassene til dem med høy inntekt og omsorgsboligene med heldøgnsbemanning til dem med liten inntekt. Dette er illustrert i figur 1, som viser hvordan kommunal enhetskostnad i sykehjemstjenesten og i hjemmetjenesten for brukere eldre enn 50 år med omfattende bistandsbehov, avhenger av inntekten til brukeren. Figuren er hentet fra Øien (2014) og egenandelsberegningene er gjort i Hagen m. fl.



Figur 1: Kommunenes nettokostnader i hjemme- og sykehjemstjenesten som funksjon av inntekt til brukere med omfattende bistandsbehov (NOK 2009)

(2011). Beregningene ble gjort med hjemmetjenestemottakere som har omfattende bistandsbehov og eldre enn 50 år for å gjøre dem sammenlignbare med pleiekostnadene til beboere i institusjon. Det må understrekes at dette kun er et anslag på kostnadsforskjeller mellom institusjoner og hjemmetjenester, og fungerer først og fremst som en illustrasjon på de økonomiske insentivene som skapes av finansieringssystemet.

På figuren krysser nettokostnadene til institusjon nettokostnadene i hjemmetjenesten ved en disponibel inntekt på omtrent 378 205 kroner (5G i NOK 2009). I 2018 er én G 96 833 kroner, så dette tilsvarer en inntekt etter skatt på omtrent 484 000 kroner. For en disponibel inntekt større enn denne grensen blir kommunens nettoutgifter mindre ved institusjon enn ved hjemmetjenester. For tjenestemottakeren blir det omvendt. Jo større den disponible inntekten er, jo mindre blir nettoutgiften (brukerbetalingen) ved hjemmetjenester i forhold til institusjon.

I denne artikkelen undersøker vi empirisk de økonomiske oppmuntringene som strukturen av brukerbetaling gir for tilpasninger, betinget av om en bruker av omsorgstjenester flytter til sykehjem eller til omsorgsbolig (med hel-døgns bemanning). Siden brukerbetalingen på sykehjem øker progressivt med inntekten, vil det være et insitament til å redusere inntekten etter at man har blitt sykehjemsbeoer – eller etter at man forventer å bli det. Det er ikke tilsvarende insitament ved flytting til omsorgsbolig.

DATA OG METODE

Data til denne artikkelen er fra Individbasert pleie- og omsorgsstatistikk (IPLOS) i perioden 2006 - 2011. IPLOS-registeret inneholder data fra kommunene om personer som har søkt, mottar eller har mottatt helse- og omsorgstjenester. Formålet med registeret er å gi grunnlag for forskning, kvalitetssikring, planlegging og styring av helse- og omsorgstjenesten. Data fra IPLOS er koplet med demografiske variabler og med variabler som beskriver sosioøkonomisk status på individnivå. Søknad om adgang

til å etablere datasettet ble sendt de regionale komiteer for medisinsk og helsefaglig forskningsetikk (REK) 23.8.2011. Konesjon fra Datatilsynet ble gitt 26. mars 2012. Endelig dataleveranse fra Statistisk Sentralbyrå til prosjektet ble mottatt 20.4.2017. At leveransen tok så lang tid, var utenfor forfatterens kontroll. Det var heller ikke mulig å utvide antallet år med data på grunn av konesjonens innhold.

Datamaterialet tar utgangspunkt i alle individer bosatt i Norge ved inngangen til 2007 og som var 67 år eller mer ved utgangen av det første statistikkåret. Disse følges fram til utgangen av 2011 eller til avgang ved død eller ved eventuell første utvandring. Det er deretter koblet på demografiske og sosioøkonomiske data fra Statistisk Sentralbyrå samt data fra IPLOS for dem som har mottatt kommunale pleie- og omsorgstjenester. IPLOS-forskriften gir adgang til å sammenstille opplysninger i IPLOS-registeret med opplysninger i andre registre så sant sammenstillingen skjer slik at enkeltpersoner ikke kan gjenkjennes. Statistisk Sentralbyrå, som er databehandler for Helsedirektoratet, iverksetter anonymitetsbestemmelsen i praksis.

De registrerte individene er delt i tre aldersgrupper. Det er koblet på opplysninger om barn 18 år og over fordelt på kjønn og tre aldersgrupper. Det er også opplysninger om bostedskommune (mindre kommuner er gruppert), sivilstand, utdanning i tre grupper, inntekt og formue inndelt i kvartiler i fire tre-årsperioder i løpet av 2000 – 2011. For hvert individ som er registrert med inntekt/formue i minst ett av de tre årene i perioden, beregnet SSB gjennomsnittsnivå for de tre percentilene. Disse ble rangert på nytt for inndelingen i kvartiler. Inntekt i dødsåret ble satt til ukjent. Grovinndelingen av inntekt og formue ble gjort av SSB for å bevare anonymiteten til utvalget. I resultatavsnittet diskuterer vi hvordan inntektsinndelingen kan påvirke resultatene.

Bruttopopulasjonen er koblet med variabler fra IPLOS for de personene som har mottatt kommunale pleie- og omsorgstjenester 2006 – 2011 (registrering er gjort 31.12 i de aktuelle årene). Variabelverdiene relaterer seg til slutten av kalenderåret. Variablene omfatter boligtype fordelt på privat bolig, omsorgsbolig, annen bolig, omsorgs- eller annen bolig med heltidsbemanning og langtidsopphold i sykehjem. Det er angitt om bistandsbehovet er lavt, middels eller høyt. De sentrale kommunale helse- og omsorgstjenestene er praktisk bistand og hjemmesykepleie fordelt på fem kategorier av omfang målt i timer per uke.

I denne artikkelen har vi begrenset datamaterialet til de individene som har mottatt kommunale pleie- og omsorgstjenester, det vil si individer som er registrert i IPLOS-registeret. Antallet individer reduseres da fra 648 076 til 333 556.

Tabell 1 viser kjennetegn ved utvalget 1.1.2007 etter inntekt i år 2000. Antallet observasjoner er 333 556 med unntak av høyeste fullførte utdanning der det mangler informasjon om ganske mange personer og antallet observasjoner er 302 073. Blant personer med lav inntekt er det en betydelig overvekt av kvinner, mens det er en overvekt av menn blant personer med høy inntekt. Grunnen til dette er at utvalget var arbeidsaktive i en tid da menn hadde mye sterkere tilknytning til arbeidsmarkedet enn kvinner. For eksempel, hadde menn som var 62 år eldre i 2017, hele 50 prosent høyere inntekt enn kvinner på samme alder (Sandvik, 2019). Samlet sett er det en overvekt av kvinner i utvalget. Det har både sammenheng med at kvinner lever lengre enn menn og at det er en større andel kvinner enn menn som mottar omsorgstjenester. Det er en relativt større andel i de yngre aldersgruppene i høyinntektsgruppen enn i lavinntektsgruppen. Det har trolig sammenheng med at inntektsutviklingen i samfunnet gjenspeiles i pensjonsinntekten. Også fordeling på sivil status og utdanning gjenspeiler inntekts- og aldersfordeling i utvalget.

Tabell 1: *Kjennetegn ved utvalget 1.1.2007 fordelt på personer med inntekt mindre eller større enn median inntekt i utvalget i år 2000*

		Prosent	
		Inntekt<median	Inntekt>median
Kjønn	Mann	22	54
	Kvinne	78	46
Aldersgruppe	67-79 år	34	49
	80-89 år	51	43
	90+ år	15	8
Sivil status	Ugift	7	9
	Gift	27	34
	Enke(mann)	60	47
	Skilt	6	11
Status barn	Har ikke barn	19	20
	Har barn	81	80
Høyeste fullførte utdanning	Grunnskole	93	66
	Videregående	4	14
	Universitet/høyskole	3	20

Tabell 2: Beskrivelse av boligtyper 31.12 i de aktuelle årene

Boligtype	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Privat	111235 (67.4)	111818 (67.6)	111502 (67.3)	110150 (67.2)	105435 (65.6)	102668 (65.3)
Omsorgsbolig	15167 (9.2)	15260 (9.2)	15485 (9.3)	10262 (6.3)	11271 (7.0)	10870 (6.9)
Annen bolig	6411 (3.9)	6153 (3.7)	6634 (4.0)	5590 (3.4)	5624 (3.5)	5590 (3.6)
Bolig med heldøgns bemanning				5868 (3.6)	6842 (4.3)	7072 (4.5)
Langtidsopphold sykehjem	32256 (19.5)	32146 (19.4)	32107 (19.4)	31977 (19.5)	31444 (19.6)	30928 (19.7)
Total	165069 (100.0)	165377 (100.0)	165728 (100.0)	163847 (100.0)	160616 (100.0)	157128 (100.0)

Tabell 2 gir en beskrivelse av boligtype etter år. Vi ser at antallet observasjoner her er mindre enn i tabell 1. Det skyldes at kilden er IPLOS der bolig først blir registrert når en person søker om tjenester. Bolig vil dermed ikke være registrert i årene før søknadsåret. I underkant av 20 prosent har langtidsopphold på sykehjem, i 65-70 prosent bor privat i egen bolig og de resterende bor i ulike typer av omsorgsbolig. Omsorgsbolig med heldøgns bemanning ble først registrert fra 2009.

I Tabell 3 er boligtype fordelt etter om en person hadde mindre eller større inntekt enn medianen i år 2000. Vi ser at en større andel av personer med inntekt over medianen enn personer med inntekt under medianen bor i privat bolig. Det er en tilsvarende mindre andel av dem med inntekt over medianen som bor i omsorgsbolig eller på sykehjem.

For å undersøke artikkelens problemstilling bruker vi en hendelseanalyse (eventanalyse) inspirert av Dobkin m. fl. (2018). Vi estimerer følgende regresjonsligning:

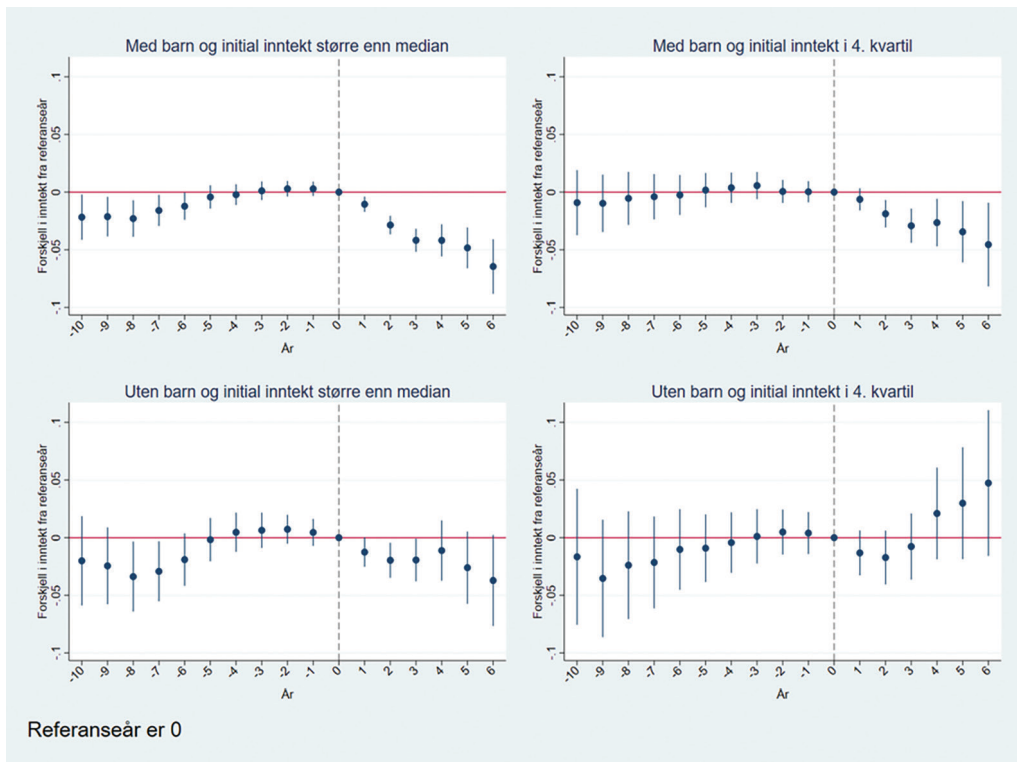
$$y_{it} = \gamma_t + x_i + \sum_{r=S}^{-1} \mu_r + \sum_{r=1}^F \mu_r + \epsilon_{it}$$

der y_{it} er inntektskvartil for individ i år t , γ_t er årsfast effekt i kalendertid, x_i er individfast effekt, μ_r er årsfast effekt sett i forhold til året før skifte av bolig finner sted, og ϵ_{it} er restleddet. Det er S år før skifte av bolig og F år etter.

Vi er interessert i å undersøke om de estimerte koeffisientene for år etter bytte av bolig er uendret etter flytting til omsorgsbolig og negativ etter flytting til sykehjem. Vi er spesielt interessert i å undersøke forskjellene i inntektsendringer mellom flytting til sykehjem og heldøgnsbemannet omsorgsbolig da disse tjenestene er like, og at helsetapet som fører til innleggelse i sykehjem eller heldøgnsbemannet omsorgsbolig, derfor er sammenlignbart.

Tabell 3: Beskrivelse av boligtyper etter år (registrert 31.12) fordelt på personer med inntekt (i) mindre eller større enn median (m) inntekt i år 2000

Boligtype	2006		2009		2011	
	$i \leq m$	$i > m$	$i \leq m$	$i > m$	$i \leq m$	$i > m$
Privat	64.9	72.1	64.6	71.6	62.4	69.8
Omsorgsbolig	9.9	7.9	7.0	5.1	7.8	5.5
Annen bolig	4.4	3.0	3.9	2.6	4.1	2.6
Bolig med heltids bemanning	.	.	3.8	3.2	4.9	3.8
Langtidsopphold sykehjem	20.9	17.1	20.7	17.5	20.6	18.2
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0



Figur 2: Inntekt relativt til året før flytting til sykehjem etter initial inntekt og barn

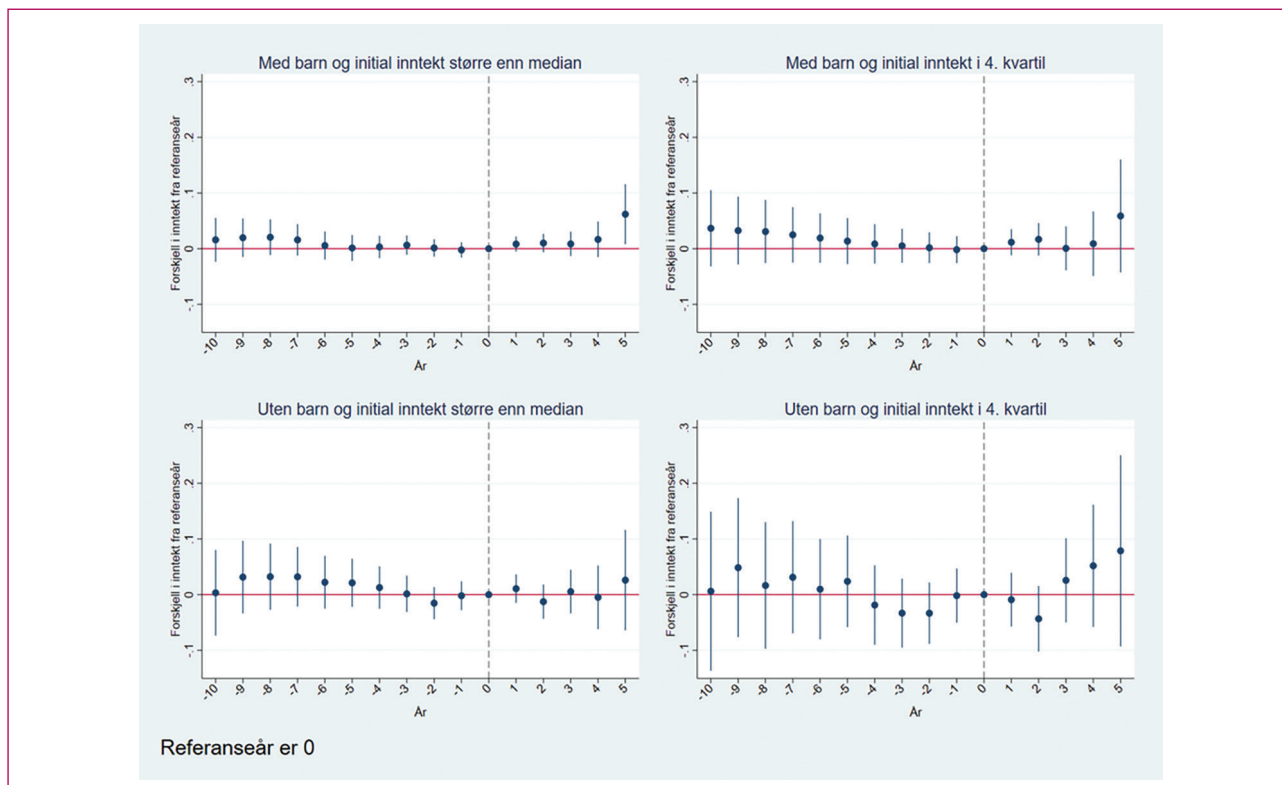
Vi gjør tre typer av regresjonsanalyser. Første type undersøker flytting fra alle andre boliger til sykehjem. Andre type undersøker flytting fra privat bolig til omsorgsbolig. Tredje type undersøker flytting fra privatbolig eller omsorgsbolig til omsorgsbolig med helsedøgns bemanning. Vi gjør separate regresjoner for individer med barn og for individer uten barn. Siden det er mest aktuelt med reduksjon i inntekten for dem med høy inntekt, gjør vi en analyse for dem med inntekt større enn medianinntekten i årene 2000 - 2002 og en annen analyse for dem med inntekt i fjerde kvartil i samme periode. Vi kan ikke utelukke at tilpasning av inntekten kan skje allerede før valg/tildeling av bolig utfra forventinger om framtidig sykehjemsplass. Jo lengre tilbake i tid vi betinger på inntekt, jo mindre sannsynlig er det at slik tilpasning allerede har skjedd. Vi valgte derfor den første perioden vi har inntektsopplysninger fra, dvs. 2000 – 2002. Vi begrenset utvalget til de som hadde inntekt større enn medianinntekten i perioden 2000 – 2002, utfra at potensialet for inntektsreduksjon er størst der. Vi har også gjort hendelseanalysene med data som dekker hele utvalget, og de estimerte effektene er omtrent de samme. I hendelseanalysene bruker vi inntekt så langt tilbake som 6 – 11 år før det skjer flytting. Ved å bruke data

som starter så langt tilbake i tid, har vi større muligheter til å korrigere for tilfeldige svingninger i inntekt over tid.

Den metodiske utfordringen er å skille mellom inntektsbortfall som skyldes at man ønsker å redusere brukerbetalingen når man blir innlagt på sykehjem, og inntektsbortfall som skyldes det sammenfallende og alvorlige helsetapet som gjør at mange omfordeler formue forut for døden. Vi utforsker dette skillet på flere ulike måter. Vi sammenligner personer som flytter på sykehjem med personer som flytter til omsorgsbolig med og uten heldøgnsbemanning. Argumentet er da at personer som flytter på sykehjem har sammenlignende helsetap med personer som flytter til heldøgnsbemannet omsorgsbolig, og bør derfor oppleve tilnærmet like inntektsendringer som skyldes helsetap. Vi undersøker dette videre ved å betinge på helse og alder forut for flytting til sykehjem eller omsorgsbolig.

RESULTATER

Figur 2 beskriver inntekt relativt til inntekt året før flytting til sykehjem avhengig av om en person har barn eller ikke. Vi ser at skillet mellom å ha barn eller ikke er viktig for resultatene. For dem uten barn er det bare statistisk



Figur 3 Inntekt relativt til året for flytting til omsorgsbolig etter initial inntekt og barn

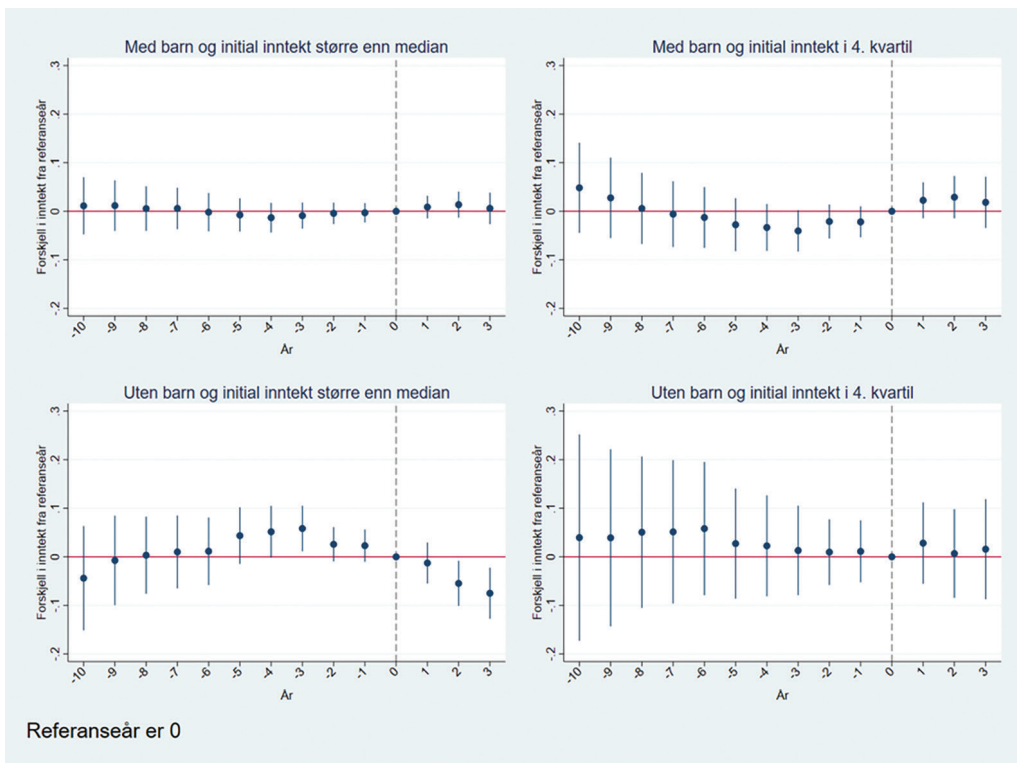
signifikante endringer i inntekt inntil tre år etter flytting til sykehjem for personer med inntekt i år 2000 større enn medianen. For personer med barn er det en statistisk signifikant reduksjon i inntekt etter at vedkommende har flyttet på sykehjem for begge gruppene. For eksempel vil en reduksjon i inntekt på $-0,05$ innebære en prosentvis reduksjon på 2 prosent ($-0,05/2,5$ – medianen satt lik 2,5 i data-settet) ut fra median inntekt. Vi anslår kroneeffekten ved hjelp av Statistikkbankens tabell 09935: «Bruttoinntekt og formue for bosatte personer 17 år og eldre, etter inntekt og formue, desil, statistikkvariabel og år». I følge tabellen var gjennomsnittlig bruttoinntekt i 2011 i desil 5 kroner 300400, mens tilsvarende i desil 6 var 354400 kroner. Tar vi som en tilnærming til medianen gjennomsnittet av de to desilene, får vi 326900 kroner. Reduksjon med 2 prosent utgjør da 6538 kroner ut fra medianinntekten.

Et viktig spørsmål er om inntektskvartiler etter tre-års perioder har betydning for tolkning av figurene. Dersom en person flytter til sykehjem det siste året i en treårsperiode, vil det medføre at i de to foregående årene vil inntekten per definisjon være den samme. Så lenge det er variasjon i hvilket år i tre-årsperioden personene flytter inn, vil det hvert år være variasjon i inntektskvartilene for populasjonen som

helhet. Et annet problem er at vi antakeligvis vil underestimere en eventuell effekt på grunn av inntektsinndelingen. Grunnen til dette er at hvis man flytter inn i et sykehjem i begynnelsen av en tre-års periode, og man velger å redusere sin inntekt, som våre resultater antyder, vil inntektsreduksjonen bli undervurdert fordi inntektssnittet blir tatt over hele treårsperioden.

Figur 3 viser inntekt relativt til år før flytting fra privat bolig til omsorgsbolig. Det er ingen statistisk signifikante endringer i inntekt uavhengig av om en person har barn eller ikke eller om vi undersøker dem med inntekt i år 2000 i fjerde kvartil eller større enn medianen.

Man kan hevde at de som flytter til omsorgsbolig, er en forskjellig gruppe fra de som flytter til sykehjem. For å gjøre de to gruppene likere har vi spesielt undersøkt de som flytter i omsorgsbolig med heldøgns bemanning. Figur 4, som beskriver endring i inntekt etter flytting til omsorgsbolig med heldøgnsbemanning, viser tilsvarende resultater som figur 3. Det er noe reduksjon for dem uten barn med inntekt større enn medianen, men denne reduksjonen forsvinner når vi begrenser utvalget til dem med inntekt i fjerde kvartil.



Figur 4 Inntekt relativt til året før flytting til omsorgsbolig med heldøgnsbemanning etter initial inntekt og barn

Tabell 4. Beskrivelse av personene som inngår i hendelseanalyse etter boform

		Prosent		
		Omsorgsbolig	Omsorg 24	Sykehjem
Kjønn	Mann	27	26	30
	Kvinne	73	74	70
Aldersgruppe	67-79 år	31	30	22
	80-89 år	57	55	53
	90+ år	12	14	24
Bistandsbehov	Lavt	32	15	4
	Middels	46	41	25
	Høyt	22	44	70
Sivil status	Ugift	11	13	10
	Gift	13	11	20
	Enke(mann)	68	68	63
	Skilt	8	8	7
Status barn	Hår ikke barn	22	25	24
	Hår barn	78	75	76
Høyeste fullførte utdanning	Grunnskole	89	88	85
	Videregående	6	5	7
	Universitet/høyskole	5	7	8

Det er av interesse å vite hvor mye individene som inngår i hendelseanalysene, skiller seg fra hverandre etter boform. Tabell 4 beskriver observerbare kjennetegn etter boform gitt at det mottas omsorgstjenester.

Vi ser at det er forskjeller mellom gruppene langs flere dimensjoner. Mens 22 prosent av de som flyttet til omsorgsbolig, hadde høyt bistandsbehov i innflyttingsåret, var det 70 prosent av de som flyttet på sykehjem som hadde tilsvarende bistandsbehov. For å undersøke betydningen av denne forskjellen gjorde vi hendelseanalysene på nytt begrenset til personer med høyt bistandsbehov. Hovedtrekkene av resultatene fra figurene 2 - 4 ble ikke endret. Det er også noe forskjell mellom gruppene i sivil status. I supplerende hendelseanalyser har vi tatt hensyn til sivil status, og fant da ingen reduksjon i inntekt etter flytting til sykehjem for gifte. Tabell 4 viser også at det er en større andel beboere i de to eldste aldergruppene i sykehjem enn i omsorgsboliger. Vi har gjort hendelseanalysene på nytt uten den yngste aldergruppen uten at resultatene ble påvirket.

KONKLUSJONER

Det sentrale resultatet i artikkelen er at inntekten blant eldre reduseres etter at de har flyttet til sykehjem. Dette resultatet gjelder mest for beboere med barn. Vi finner ikke tilsvarende resultater etter flytting til omsorgsbolig og omsorgsbolig med heldøgnsbemanning.

Et sentralt spørsmål er om det er noe uobserverbart som genererer resultatene ved både å påvirke inntekt og boform. For eksempel er det mindre kostnader forbundet med å flytte på sykehjem hvis man likevel forventer en reduksjon i inntekt. En indikator på en slik planlegging kan være en gradvis økning av bistandsbehov. Dataene tyder derimot på at økningen i bistandsbehovet skjer like før en person flytter til sykehjem. To år før flytting til sykehjem er det det bare 17 prosent som har omfattende bistandsbehov. Ett år før er det 32 prosent, mens det er 70 prosent av beboerne som har omfattende bistandsbehov det året de flytter på sykehjem. Data støtter dermed en hypotese om at tidspunktet for flytting til sykehjem ofte er forbundet plutselig forverring av helsetilstanden og er i liten grad planlagt.

Dersom det skjer en tilpasning av inntekt før død, kan det tenkes at effekten vi finner, skyldes at beboere i sykehjem har kortere gjenværende levetid enn de som bor i andre boliger. Vi har undersøkt dette ved hjelp av en regresjonsanalyse med faste effekter for individ og år. Siden

boligopplysninger kommer fra IPLOS, må vi nøye oss med individer som er registrert i IPLOS; det vil si individer som mottar omsorgstjenester. Avhengig variabel er inntektskvartil. Høyresidevariable er tid til død, boligtype (vektor) og interaksjonen mellom de to. Vi finner da som forventet at tid til død er positivt assosiert med inntekt og at sykehjem er negativt assosiert med inntekt. Den estimerte koeffisienten for interaksjonen mellom tid til død og sykehjem er positiv. Det innebærer at for ethvert nivå på gjenværende levetid er den absolutte verdien av inntektsreduksjonen ved redusert gjenværende levetid større for sykehjemsbeboere enn for andre. Dette resultatet motsier at tilpasning av inntekt i sykehjem utelukkende skyldes kortere gjenværende levetid.

Det er nærliggende å tro at inntektsreduksjonen etter flytting til sykehjem har bakgrunn i gaver og forskudd på arv. Beskatningen av slike overføringer er ofte null og i alle fall mindre enn hva det offentlige inntekt alternativt ville vært i form av brukerbetaling (85 prosent på marginen). Siden det er kostnader forbundet med å generere inntekt for det offentlige, har strukturen på brukerbetaling for omsorgstjenester en samfunnsøkonomisk kostnad via de tilpasningene som skjer.

En lignende kostnad ved systemet er at personer som regner med stor sannsynlighet for å bli sykehjemsbeboere, vil kunne gjøre tidligere uttak av pensjon enn de ellers ville ha gjort. Det er ikke uvanlig at dette blir nevnt som et argument for tidlig uttak av pensjon i veiledninger. En slik tilpasning vil ha likheter med den såkalte «spend-down behavior» som vi redegjorde for i innledningen og vil medføre mindre inntekt for kommunene og dermed en samfunnsøkonomisk kostnad via finansieringskostnadene.

Samfunnsøkonomiske kostnader som skyldes at pasientene mottar feil tjenester, omfattes ikke av vår studie, men kan være en viktig kostnad ved strukturen på egenbetalingene. Dette kan både gjelde beslutninger om utbygging av ny kapasitet og fordeling av den eksisterende kapasitet på aktuelle personer. At det vil være dyrere for en rik person å være beboer i sykehjem enn i omsorgsbolig, kan medføre at denne gruppen blir for tilbakeholden med å søke om sykehjems plass og være mer interessert i omsorgsbolig selv om sykehjem i noen tilfeller kunne være et bedre tilbud. For en fattig person vil det være omvendt.

Selve problemstillingen i denne artikkelen er ikke ny. Den var tema for NOU 1997:17: Finansiering og brukerbetaling for pleie- og omsorgstjenester. Utvalget ble oppnevnt

siden regjeringen innså behovet for endring av brukerbetalingssystemet for omsorgstjenester. Utvalget bidro med en omfattende utredning av overgang til et tjenestebasert brukerbetalingssystem. Utvalget var delt i sin innstilling. Problemstillingen er like aktuell nå som for 22 år siden.

REFERANSER

- Dobkin, C., A. Finkelstein, R. Kluender and M. J. Notowidigdo (2018). The Economic Consequences of Hospital Admissions. *American Economic Review* 108(2), 308–352.
- Gardner, L. og D. B. Gilleskie (2012). The effects of state Medicaid policies on the dynamic savings patterns and Medicaid enrollment of the elderly. *Journal of Human Resources*, 47(4), 1082–1127.
- Hagen, T. P., K. Negera Amayu, G. Godager, T. Iversen og H. Øien (2011). Utviklingen i kommunenes helse- og omsorgstjenester 1986–2010. Skriftserie 2011: 5. Helseøkonomisk forskningsprogram, Universitetet i Oslo.
- Norton, E. C. (2000). Long-term care. I: A. J. Culyer, J. P. Newhouse (red.), *Handbook of Health Economics*, Volume 1. Elsevier Science, Amsterdam, 956–994.
- NOU 1997: 17: Finansiering og brukerbetaling for pleie- og omsorgstjenester. Statens trykning, Oslo
- Sandvik, L. (2019). Høy inntektsvekst blant eldre. I artikkelserien: Inntekter i den eldre befolkningen. Statistisk sentralbyrå, Oslo (<https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/artikler-og-publikasjoner/hoy-inntektsvekst-for-eldre>).
- Øien, H., M. Karlsson, T. Iversen (2012). The impact of financial incentives on the composition of long-term care in Norway. *Applied Economic Perspectives and Policy* 34, 258–274.
- Øien, H. (2014). Do local governments respond to (perverse) financial incentives in long-term care funding schemes. *The B.E. Journal of Economic Analysis and Policy* 14(2), 525–549.



SAMFUNNSØKONOMENE

For raske oppdateringer og nyheter,
følg oss på facebook og twitter!



twitter.com/Samfunnsokonom



facebook.com/samfunnsokonomene

Veiledning for bidragsyttere

Samfunnsøkonomen publiserer forskning, analyser, og kommentarer som anvender økonomifaglige metoder og formidles for å vekke interesse i brede lag av medlemmer i Samfunnsøkonomenene.

Bidrag til *Samfunnsøkonomen* inndeles i ulike kategorier:

a. *Artikkel*

Vitenskapelig anlagte artikler av teoretisk og/eller empirisk karakter som studerer problemstillinger innenfor det samfunnsøkonomiske fagområdet. Kategorien åpner også for litteraturoversikter fra et bestemt fagfelt. Artikkel-formatet har tidsskriftets høyeste krav til originalitet, er omfattet av fagfellevurdering og utløser publiseringspoeng for nivå-1 tidsskrift i det norske systemet for vitenskapelig publisering. Omfang: Maks 8000 ord. Indikativ behandlingstid: 4 måneder.

b. *Aktuell analyse*

Anvendte analyser av problemstillinger med høy aktualitet for norsk økonomi og samfunnsliv rettet mot en bred krets av lesere med arbeid eller interesse innenfor samfunnsøkonomi. Lavere krav til originalitet og teknisk nivå enn for Artikkel-formatet. Aktuelle analyser er underlagt fagfellevurdering, og utløser publiseringspoeng for nivå-1 tidsskrift i det norske systemet for vitenskapelig publisering. Omfang: Maks 6000 ord. Indikativ behandlingstid: 2 måneder.

c. *Aktuell kommentar*

Innlegg om aktuelle problemstillinger og utviklingstrekk i økonomi og samfunnsliv basert på innsiktsfull anvendelse av samfunnsøkonomiske sammenhenger, begreper og tankesett. Forenklet vurdering i redaktør-kollegiet som ikke utløser publiseringspoeng. Omfang: Maksimalt 4000 ord. Indikativ behandlingstid: 1 måned.

d. *Debattinnlegg*

Tilsvaret og kommentarer som forutsetter innsiktsfull anvendelse av samfunnsøkonomisk tankesett. Debattinnlegg vurderes av redaktør-kollegiet, og utløser ikke publiseringspoeng. Omfang: Maksimalt 2000 ord. Indikativ behandlingstid: 1 måned.

e. *Bokanmeldelser*

Anmeldelser av lærebøker og andre fagbøker som har (bred) relevans for lesere av *Samfunnsøkonomen*. Omfang: Maksimalt 2000 ord (ca 5 sider). Indikativ behandlingstid: 1 måned.

Prosedyrer og krav for innsending:

- a. Manuskript sendes i elektronisk format til tidsskrift@samfunnsokonomene.no.
- b. Artikler, aktuelle analyser og aktuelle kommentarer skal ha en ingress på maksimalt 200-300 ord. Ingressen skal oppsummere artikkelens problemstilling og hovedresultat.
- c. Disposisjonen skal ha maksimalt to nivå – uten indeksering. Overskrift nivå 1: BLOKKBOKSTAVER. Overskrift nivå 2: *Kursiv*.
- d. Alle figurer og tabeller skal ha figurnummer og tittel. Figurer og tabeller må legges ved i originalformat. Unngå forkortelser (Fig.) ved referering i teksten.
- e. Bruk 'prosent' (ikke '%') i prosatekst
- f. Referansene skal følge Harvard Style of Referencing. Referansene i teksten skal være som følger ved henholdsvis en, to og flere forfattere: «...Meland (2010), Bårdsen og Nymoene (2011), Finstad mfl. (2002)...». Referanser i parentes skrives som følger: «... (Finstad mfl., 2002; Meland, 2010)...».
- g. Referanselisten skal ha overskriften REFERANSER og ha følgende format:
Melberg, H. O. (2010). Animal spirit: Fargerik tomhet? *Samfunnsøkonomen* 64 (2), 4-10.
Bårdsen, G. og R. Nymoene (2011). *Innføring i økonometri*. Fakkbokforlaget, Bergen.
Finstad, A., G. Haakonsen og K. Rypdal (2002). Utslipp til luft av dioksiner i Norge – Dokumentasjon av metode og resultater. Rapport 2002/7, Statistisk sentralbyrå.
- h. Alle bidrag til *Samfunnsøkonomen* skal være ferdig korrekturlest.
- i. Forfattere av artikler, aktuelle analyser og aktuelle kommentarer må sende inn et høyoppløselig elektronisk portrett-fotografi. Forfatterne presenteres med tittel og hovedtilknytning. Andre tilknytninger (og eventuelle kontakt-detalljer) oppgis eventuelt i fotnote på artikkeltittel på side 1.