

MAKT TIL FATTIGE GJENNOM EIENDOMSRETT.

Resymé fra arbeidsgruppe 2 under Kommisjonen for fattiges adgang til lov og rett, ledet av rektor ved Kabul Universitet og tidligere finansminister i Afghanistan, Ashraf Ghani.

1. Innledning og oppsummering.

Eiendomsrett er en av de grunnleggende menneskerettighetene. Noen anser den som like viktig som trykkefrihet, og religionsfrihet, men flertallet av verdens befolkning nyter ikke godt av sikker og lovfestet eiendomsrett. Dette fraværet er en av årsakene til fattigdom ikke bare i utviklingsland men også i store mellominntektsland som Kina, Brasil, Russland og India. For å forstå sammenhengen mellom eiendomsrettigheter og fattigdom må man gjennomføre komparativ analyser. Bare 5 av 76 utviklingsland har en rimelig grad av sikker eiendomsrett i følge Verdensbanken. Rapporten fra arbeidsgruppen tar for seg hvilke premisser som må ligge til grunn dersom eiendomsrett skal bli et våpen i kampen mot fattigdom. Videre gjennomgår og advarer rapporten mot reform som sementerer forskjeller og urett, og gir konkrete anbefalinger til nytenkning på området.

Det er fire byggesteiner i et fungerende eiendomsrettssystem. Det er først og fremst et regelverk som definerer et sett rettigheter ("*bundle of rights*") og plikter for eiere. Det er også et styringssystem som regulerer forholdet mellom ulike eiere og eiendomsforhold. For det tredje er det et marked som krever åpenhet og regler, og det er et instrument for sosial fordelingspolitikk. Dersom et av elementene ikke fungerer, for eksempel at eiendomssystemet ikke er i samsvar med alminnelig rettsfølelse eller styringssystemet er korrupt, vil retten til eiendom skape mer, ikke mindre urettferdighet. Det er derfor gode grunner til at mange ikke ønsker formalisering eller formelle rettigheter. Men eksklusjon kan også komme fra dypere kulturelle strømmer, som diskriminering på grunnlag av klasse, kjønn og rase. Adgang til lov og rett gjennom eierskap kan være en del av en endringsagenda som utjevner og retter opp slike skjevheter.

2. Hvordan fattigdom og mangel på eiendomsrett hører sammen.

I verdens slumområder, blant millioner av eiendomsløse på landsbygda og i urfolksområder er ett element i fattigdomsspiralen at folk ikke beskyttes av loven. For kvinner gjør for eksempel mangel på formell arverett dem ekstra sårbare ved giftermål og ved dødsfall i familien. Kollektiv, men uformalisert bruk av naturressurser som skog, vannforekomster og beiter kan endres over natten ved tvunget formalisering enten av store eiere, eller staten selv. Migranter og flyktninger er andre sårbare grupper uten formelle rettigheter. Dette ble kraftig demonstrert med tsunamien i 2004, orkanen Katrina i 2005 og jordskjelvene i Pakistan i 2005 hvor disse gruppene mistet alt de hadde uten muligheter for å kreve erstatning.

3. Hva hindrer formalisering?

Mange har interesse av å opprettholde status quo i et spill om makten. Rapporten viser til eiendomsbaroner, markedet for juridiske tjenester, staten selv, og hele rekken av byråkratiske ledd som skor seg på at folk mangler rettsbeskyttelse. Agendaen må styrke den politiske forståelsen for at samfunnet som helhet vinner på å gi fattige adgang til lov og rett, og at hele økonomien vinner på at markedet fungerer for alle. Et samfunn der bare en liten prosent deltar i den formelle økonomien er i lengden et tapsprosjekt. Rettigheter virker også mobiliserende slik at større grupper blir samfunnsaktører, og dermed styrker ytterligere den alminnelige rettsfølelse og kontrakten mellom samfunn og borger.

4. Lærdom fra tidligere reformer.

Arbeidsgrupperapportens kanskje viktigste bidrag til agendaen er dens grundige gjennomgang av lærdom fra tidligere reformprosesser. Gruppen har systematisert denne lærdommen i generelle advarsler og lærdommer. Noen av disse er at:

- Reform som ikke tar hensyn til reelle maktstrukturer og mekanismer for eksklusjon, kan sementere urettferdighet. Teknisk lovgivning er ikke nok.
- Eiendomsrett gir ingen automatisk adgang til finansmarked og kreditt. Egne kredittlinjer for fattige må følges av eiendomsrett dersom den skal bli en inngangsbillett til bankene.
- Tillit til staten og myndighetene som aktører må være basert på den virkelig situasjonen, og ikke på generell tro eller normsetting uten effektiv oppfølging og sanksjoner. Selv småkorrupsjon i lavere ledd ødelegger et fungerende eiendomsmarked, og har store konsekvenser for både den enkelte og for økonomien som helhet
- Løsøregistrering må være en del av reformen. Løsøre har i utgangspunktet et stort potensial for jord- og husløse. Løsøre kan brukes kreativt slik at nesten "hva-som-helst" kan registreres og danne økonomiske grunnplanke for fattige.
- Eiendomsrett må gjøres attraktivt ved å skape muligheter for den enkelte å delta for eksempel i verdiøkning, rett til kompensasjoner, men også beskyttelse fra spekulasjon. Formalisering må ikke bare være registrering som gir adgang til et ellers brutalt eiendomsmarked. Sameieformen bør fremmes mer. Kollektiv eiendomsrett kan i mange sammenhenger gi bedre beskyttelse, og man bør etterstrebe regler for andeler ("tak") og gjensalg og -kjøp.
- Kvinners rett til eiendom må være et naturlig, og eksplisitt moment i enhver reform. Her viser erfaring at tradisjonssystemer ofte kommer til kort, og at reform basert på disse kan sementere urettferdige strukturer. Også konfliktløsning basert på tradisjon må etterprøves mot kjønnsperspektivet.
- Landreform kan ikke løses gjennom markedsmekanismer. Også her spiller kollektiv rett inn og må ivaretas. Landreform må springe ut fra grasrota og gjennomføres i tett dialog mellom de ulike stakeholderne på alle nivåer

- Vann, beite og rett til hogst er et godt grunnlag for formalisering av kollektiv, privat eiendomsrett.
- Formelle skjøter er ikke i seg selv et gode dersom det ikke følges av reelle rettigheter.
- Formelle skjøter skaper ikke i seg selv sikkerhet for eiendom
- Et eiendomsmarked må utvikles som et instrument og fører ikke automatisk til fattigdomsbekjempelse
- Landadministrasjon må være lett tilgjengelig for den enkleste forbruker
- Fortrinnsrett til eiendom (stat, store eiere) må begrenses mest mulig
- Rett til bærekraftig bruk og utvikling av naturressurser og økonomisk utbytte fra disse er et viktig instrument for å inkludere fattige i økonomien.

I det hele tatt advarer gruppen mot hurtige og skjematisk reformer som i seg selv skaper fordeler for dem som posisjonerer seg raskt. En annen generell advarsel er troen på at formelle papirer gir adgang til kreditt og kapital. Formell eiendomsrett må suppleres av et velfungerende kredittmarked, men fattige må i tillegg ha egne kredittbanker ellersosialt innrettede låneordninger med ”myke” kreditter.

5. Viktige elementer i reform.

Arbeidsgruppen peker på viktige elementer for å inkludere fattige som i utgangspunktet ikke har noe eiendom, og hvor individuell formalisert eiendomsrett dermed bærer et paradoks i seg. De analyserer for eksempel begrenset eierskap, igjen i kollektiv form. Selve registreringen av slike eierskap må på sin side være så lokal og enkel som mulig. Tradisjonell bruksrett fremheves som et viktig verktøy for naturressursforvaltning, og hvor skiller mellom land, beiterett, skog, vannrettighet og så videre kan sofistikeres for å skaffe flest mulig tilgang. Slik reform vil også være en bro mellom tradisjonell, uformell rett og formell lov. Behov for mekling og voldgift vil øke, men også interessen for at disse skal virke og reflektere den alminnelige rettsfølelse. Kvinners rettigheter er den store gevinsten ved reell formalisering og også sofistikering av ”hva man kan eie”. Det anbefales spesielle overvåkingsmekanismer i forhold til kjønn og eiendomsrett i innføring av slike systemer.

Også intellektuelle rettigheter analyseres i rapporten, og arbeidsgruppen peker på at patentrettigheter har et potensial til å skape økonomisk bærekraft for urfolk og andre grupper. For at dette instrumentet innen eiendomsrett skal virke positivt, må en formalisering overvåkes nøye slik at den blir beskyttende og ikke utbytende.

Urbanisering har i seg kimen til ny rettferd og fordeling. For at dette skal skje og ikke bli et nytt utbyttingssystem, kommer arbeidsgruppen med anbefalinger som planstyrt innflytting (*”mixed neighbourhoods”*), et fleksibelt forhold til minimum størrelse på tomter og hus, og transparente regler for ekspropriering med et gjennomarbeidet regime for kompensasjon.

Felles produksjonsmidler for småbedrifter kan registreres og beskyttes som en portal til formelle rettigheter for fattige. Også adgang til kreditt kan lettes på denne måten. (Et eksempel som blir brukt er hvis alle dreiebenkene i en håndverkergate ble sett i sammenheng og verdisatt som helhet, blir det anvendbare størrelser). Erfaringer trekkes ut fra for eksempel reformer i Kenya, og også Grameen Bank. Lokalbefolkning må bringes inn i verdikjeden, og utbytte, av utnyttelsen av naturressurser. Det kan gjøres med statsobligasjoner eller aksjer.

Arbeidsgruppen advarer til slutt mot å se eiendomsrett som nøkkelen til inkludering av alle. Men hvis eiendomsretten ses som et instrument for sosiale rettigheter, kan den være grunnplanken i en sosial vev der bolig, tilgang på kapital og tilgang på sosiale goder bindes sammen. Også leiemarkeder må ses som en del av denne veven, og leiekontrakter kan også lett sikres formelt og bli en verdi for innehaveren. Rapporten fra arbeidsgruppe 2 har også en lang rekke gode eksempler på reform av eiendomsmarked og formalisering, som for eksempel slumoppgradering i Senegal, sosial boligbygging i Singapore som stimulan for investering og økonomisk vekst i byggebransjen, og eiendomsregistrering i Peru.

Politikkutformingen bør skje gradvis og i forkant av reformer må piloter gjennomføres og evalueres. Reform må gå i sekvenser og måles mot de fire Byggesteinene (som nevnt over).

Når det gjelder det internasjonale samfunnets muligheter, anbefaler gruppen at det videreutvikles normative regelsett for fordeling og eierskap av naturressurser, for adgang til kreditt for fattige, og andre normsettende chartere. Givere kan danne koalisjoner med sivilt samfunn og små og mellomstore bedrifter (SMB) i ulike land, og også bidra med teknisk assistanse. Man kan tenke seg indikatorer som et rangeringssystem for kvinners adgang til eiendom land for land, og også indikatorsett for kostnader og adgang til registreringssystemet per land. Dette vil være incentiver for handling på både lokalt, nasjonalt og internasjonalt nivå.