

Norsk bistand gjennom femti år

Ivar Windheim

For femti år siden gikk startskuddet for norsk utviklingshjelp. Derfor markeres i år denne begivenheten i 1952 da Stortinget opprettet Indiahjelpen – «Fondet for hjelp til underutviklede land». I løpet av det halve hundreåret som har gått, har bistanden vokst fra en første bevilgning på 10 millioner kroner til 13,5 milliarder kroner for 2002 (0,92 % av BNI), eller til sammen 177 milliarder kroner.

- Hva menes med utviklingshjelp eller bistand?
- Hvilke motiver lå til grunn for å starte bistand i 1952?
- Hvordan er bistanden blitt videreutviklet fram til i dag?
- Hvordan fungerer bistanden?

Som så ofte ellers hadde det offisielle vedtaket forløpere. Private overføringer til land i sør i regi av norsk misjon hadde funnet sted lenge før stortingsvedtaket i 1952. Det samme gjelder andre private overføringer, enten de var humanitære eller forretningsmessige. Det nye var innføringen av et **systematisk samarbeid fra stat til stat** for å bidra til utvikling og bekjempelse av fattigdom i mottakerlandene. Hva var så motivene for å starte bistandsoverføringer? Hvor står norsk bistand

i spennet mellom uegennyttige og egennyttige motiver?

Hva menes med u-hjelp eller bistand?

BAKGRUNN OG MOTIVER

Det internasjonale bakteppet utgjør en viktig ramme for å forstå norsk bistandshistorie og beveggrunner i Norge på begynnelsen av 1950-tallet. En verdenskrig var avsluttet ikke mange årene i forveien, og den verdensomspennende, mellomstatlige organisasjonen FN var blitt etablert med arbeid for fred og utvikling som sine fremste gjøremål.

Forståelsen var sterk for at arbeid for de to hovedoppgavene understøttet hverandre. Å bekjempe fattigdom ble sett som fredsfremmende og omvendt: Å kjempe for fred og konfliktløsning ville øke verdiskapningen og kunne frigjøre midler til å bekjempe fattigdom.

Internasjonalt var en avkoloniseringsprosess dessuten i sin spede begynnelse, med nye, selvstendige land og presserende behov. Dessuten var det en tid med kald krig: At flere vektla hjelp til India så sterkt, var delvis et utslag av kampen mot kommunismen. Det nyselvstendige kjempelandet India var et nøkkelland i denne kampen, der deltakerne blant annet hadde kommunistenes overtakelse av makten i Kina i 1949 og den pågående Koreakrigen i friskt minne.

Mange mennesker har ikke innlagt vann. Hvor lenge skal de være nødt til å skaffe seg vann på denne måten – i en verden der noe annet og bedre lenge har vært mulig?
Foto: Ivar Windheim



Norsk bistand gjennom femti år

Hva er fattigdom

«Helt generelt kan fattigdom sies å være mangel på mulighet til å realisere det vi ... oppfatter som et verdig liv ut fra våre egne vurderinger og ståsted. (...)

... fattigdom som manglende muligheter til å:

- tjene egen inntekt og få oppfylt grunnleggende materielle behov ...
- opprettholde helse og skaffe seg en grunnleggende utdanning ...
- tale sin egen sak, bli respektert og bli hørt ...
- opprettholde en sosial og kulturell tilhørighet og ikke bli isolert ...

Som et felles mål for fattigdom brukes ofte indikatoren "en dollar om dagen".»

Utdrag fra:

Regjeringens - handlingsplan for bekjempelse av fattigdom i sør mot 2015

Gjør greie for det internasjonale og norske bakteppet for opprettelsen av Indiahjelpen i 1952.

Lange tradisjoner i Norge for misjon og nestekjærlighet, humanisme og likeverd, og arbeiderbevegelsens arbeid for sosial fordeling og internasjonal solidaritet utgjør hovedgrunner for den første bistandsbevilgningen til India. Historikere trekker dessuten fram indre spenninger og behov i regjeringspartiet (Arbeiderpartiet) for å gi noe til venstresiden i partiet – gi dem en arena å utfolde seg på, så å si – i en tid med sterkt økte forsvarsbevilgninger og nylig inngått NATO-medlemskap. På mange måter ble bistandspolitikken dermed en ekstra idealistisk del av norsk politikk overfor andre land, en «myk» arena litt på siden av vanlig utenrikspolitikk.

MÅLENE FOR NORSK BISTANDSPOLITIKK

Som en sentral ledestjerne for bistandspolitikken helt siden 1952 finner vi ønsket om å **bekjempe fattigdom, særlig blant de aller fattigste grupper og land**. Med noe skiftende vektlegging mellom dem vokste det mer konkret fram to sett av erklærte hovedstrategier (jf. stortingsdokumenter, redegjørelser fra utenriks- og utviklingsminister, utenriksdebatt med mer):

- Bidra til **økonomisk vekst og økt verdiskaping** i mottakerlandet: bygge ut produksjonskapasiteten innenfor primærnæringene (jordbruk, skogbruk, fiske) og industri i utviklingslandene, og å bidra til å utvikle deres infrastruktur, særlig kommunikasjoner og energikilder. Dette hovedmålet legger vekt på økonomisk vekst som en forutsetning for økt velferd – at det må bli en større kake å fordele.
- Bidra til **mer rettferdig fordeling**: Her legges det vekt på menneskelig utvikling, utvikling av enkeltmenneskers ressurser, især deres helse og utdanning, som en verdi i seg selv. Å sikre menneskers grunnleggende behov står sentralt. Fra midten av 1980-tallet ble det lagt stor vekt på å fremme grunnleggende menneskerettigheter, folkelig deltakelse og demokrati. Fokusering av en del sosiale målgrupper (kvinner, barn, fattige og andre tilsidesatte grupper) er en måte å arbeide på for dette hovedmålet.

I norsk bistand er utvikling av menneskelige ressurser lenge blitt sett ikke bare som velferdsgoder, men også som en måte å stimulere økonomisk vekst på. Utover på 1990-tallet fikk utvikling av menneskelige ressurser en ny giv også i internasjonal sammenheng. I den norske bistandsdebatten finner vi i tillegg en understrøm av forventning hos noen om at bistanden også skal gi avkastning i Norge og komme norske interesser (næringsliv, fagforer, lokalsamfunn) til gode.

NOEN PRINSIPPER

I tillegg til hovedmålene ble det fastlagt en rekke **retningslinjer** som utdyper målene og skal styre gjennomføringen av norsk bistand. De fleste retningslinjene ble trukket opp tidlig på 1970-tallet. Senere er noen justeringer kommet til, men det sentrale innholdet har stort sett ligget fast.

Noen av retningslinjene styrer kanaliseringen av bistanden. Det har vært og er en hjørnestein i norsk utenrikspolitikk å styrke det internasjonale systemet, i første rekke FN, først og fremst av sikkerhetspolitiske grunner. Å styrke internasjonalt avtaleverk og organisert samarbeid mellom landene blir sett som en måte å binde også stormaktene til fredelige løsninger på stridsspørsmål. En stor del av norsk bistand er derfor blitt kanalisert **multilateralt**, i første rekke gjennom FN-systemet og internasjonale utviklingsbanker. Også en del av den tosidige bistanden kanaliseres gjennom det multilaterale systemet (øremerket for bestemte formål).

En av retningslinjene foreskriver at bistanden skal fordeles **likt mellom multilateral og tosidig bistand**. Denne linjen står fortsatt ved lag, selv om den er blitt noe justert i tosidig favør. Stortinget har uttrykt at den multilaterale kanaliseringen bør økes igjen. En annen retningslinje sier at omtrent ti prosent av den samlede bistanden skal gå til familieplanlegging i utvidet forstand (helse, mor og barn).

HVEM SKAL FÅ?

Et prinsipp om **geografisk konsentrasjon** av den tosidige bistanden har opp gjennom årene fått stor betydning for fordelingen av bistandsmidlene. Bistanden skulle i utgangspunktet gå til noen få utviklingsland – de såkalte **hovedsamarbeidslandene**. Opp gjennom årene har disse vært konsentrert til ...

- Det sørlige Afrika og Øst-Afrika og
- Sør-Asia.

Midt på 1980-tallet ble prinsippet delvis omformet og utvidet til å omfatte regionalt samarbeid, i første rekke i det sørlige Afrika (SADC), men også i Mellom-Amerika og i Sahel-beltet i Afrika.

Hvilke land skal velges som samarbeidspartnere? Politikerne har bestemt at hovedsamarbeidslandene skal velges på grunnlag av en kombinasjon av **fattigdomskriterier** (blant de fattigste landene) og **politiske kriterier** (deres regjeringer må føre en utviklingsrettet og sosialt rettferdig politikk). I 1976 føyde Stortinget til at mottakerregjeringene også måtte **respekttere menneskerettighetene**. Siden har også **miljøhensyn** kommet til et etter hvert rikholdig sett av prinsipper.

Norsk bistand gjennom femti år



Konsentrasjonen er gradvis blitt svekket. Nye regioner og nye samarbeidsland er kommet til. Inntil midten av 1980-tallet gikk omtrent 60 prosent av all tosidig bistand til hovedsamarbeidslandene. I 1991 var andelen gått ned til 46 prosent. Den daværende

regjeringen ønsket da å foreta en tyngdeoverføring fra Asia (reduisert bistand til India og Pakistan) til Afrika sør for Sahara. Men fortsatt skulle bistandssamarbeidet konsentreres om de fattigste landene og ha en lang tidshorison – gå til langsiktig utvikling.

Gjør greie for hovedstrategier for å nå det overordnede målet om å bekjempe fattigdom.

Frivillige organisasjoner: Betegnelse for ikke-statlige, private/humanitære/ideelle organisasjoner

Multilateral: flersidig – mellom flere parter, oftest stater. Ofte vil begrepet være forbundet med FN eller underorganisjoner der.

Bilateral: tosidig – mellom to parter, ofte to stater.

Hvilke land er hovedsamarbeidsland i norsk bilateral bistand?

Hva menes med den norske modellen?

Fra mottakerorientering til -ansvar

Den tosidige bistanden fra stat til stat har fra tidlig på 1970-tallet vært styrt av et prinsipp om **mottakerorientert bistand**. Bistanden skulle innrettes i tråd med mottakerlandenes prioriteringer og gå inn som del av deres utviklingsplaner. Dette er blitt betraktet som en forutsetning for at bistanden skulle bli effektiv og få varige virkninger.

På 1990-tallet ble prinsippet videreutviklet og kombinert med **prinsippet om mottakeransvar**: Ansvar for planlegging og gjennomføring av alle utviklingstiltak skulle ligge hos myndigheter og institusjoner i mottakerlandet. Landet måtte selv ta ansvaret for de politiske prioriteringene og fordelingen av ressursene. Den norske bistanden skulle nå bidra til å forbedre mottakerlandenes evne til planlegging og forvaltning: Institusjonsbygging ble et viktig satsingsområde. Utformingen av bistanden til det enkelte land skulle skje i nært samarbeid med myndighetene der. Mottakerland og giverland skulle altså enes på et overordnet nivå og der fastsette en profil for samarbeidet. Slik skulle mottakerlandet få eiendomsrett til det som skulle gjennomføres. I den nye forståelsen ligger det et forbehold: Om ikke myndighetene i mottakerlandet følger opp, kan det få konsekvenser for det fortsatte samarbeidet.

KONTINUITET OG ENDRING

Det framgår over at betoningen i norsk bistandspolitik har skiftet noe over tid og at nye elementer er kommet til. Skifter kan være foranlediget av oppsamlede erfaringer, endret internasjonalt og nasjonalt politisk klima eller regjeringsskifter. Det mest framtrædende er likevel en stor grad av kontinuitet i bistandspolitikken. Gjennomgående har det også vært stor tverrpolitisk enighet om denne

politikken, selv om det har vært ulike oppfatninger om enkelte av komponentene og omfanget av bistanden – med ett unntak, Fremskrittspartiet. Meningsmålinger viser at også oppslutningen i befolkningen gjennomgående har vært svært høy.

Det har imidlertid også skjedd viktige endringer på 1990-tallet. Flere av disse sprang ut av det internasjonale systemskiftet etter den kalde krigens slutt. Andre endringer kom som svar på utviklingslandenes endrede situasjon.

Norge nølte på 1980-tallet – i likhet med de øvrige nordiske landene – med å kreve strukturendringer i mottakerlands økonomiske politikk som vilkår for å yte bistand. Slike innstramminger mente Norge burde skje på en måte som ikke raserte de velferdsordningene (helse, utdanning) som var bygd opp. På 1990-tallet har Norge derimot helhjertet gått inn for å **knytte bistanden til politiske betingelser** som tar sikte på å fremme menneskerettigheter, demokrati og et godt styresett.

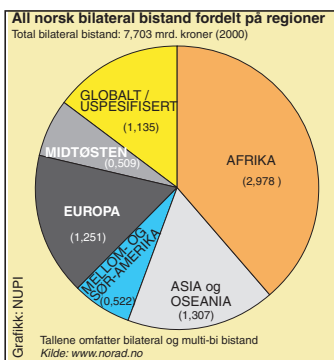
Mer humanitær bistand

Også på andre måter skjedde det viktige endringer i norsk bistandspolitik på 1990-tallet. I mange land skapte små og store konflikter og naturkatastrofer humanitære kriser som verdenssamfunnet ikke kunne stille seg passivt til – og svaret ble ofte omfattende operasjoner som kombinerte nødhjelp med diplomati og militær innsats. Dette forrykket den tidligere balansen mellom langsiktig utviklingshjelp og humanitær bistand (oftest kortsiktig hjelp for å lindre akutt nød). Den humanitære bistandens andel av norsk bistand **økte sterkt** på 1990-tallet. Dette bidro til å forrykke den geografiske fordelingen av bistanden, fra sør mot nord. Konflikter i hjertet av Europa (det tidl. Jugoslavia) resulterte i omfattende norske bistandsmidler dit – en vridning bort fra de tradisjonelle mottakere av bistand i sør: Bosnia var i mange år den største mottaker av tosidig norsk bistand. Ett motiv for dreiningen var å motvirke en omfattende strøm av flyktninger til Norge – altså knapt et uegennyttig motiv.

Den norske modellen

Den omfattende humanitære innsatsen forsterket også et annet utviklingstrekk: Først på 1990-tallet ble en stadig større del av bistanden kanalisert gjennom i første rekke norske frivillige organisasjoner, spesielt gjennom de fem største av disse (Flyktningerådet, Kirkens Nødhjelp, Norges Røde Kors, Norsk Folkehjelp og Redd Barna). Dette samarbeidet utviklet seg til å bli tett og vel samordnet og blir ofte omtalt som **den norske modellen**. Om lag 30 % av den norske bilate-

Norsk bistand gjennom femti år



Drøft hvordan fattigdomsbekjempelse og arbeid for fred og fredelig konfliktløsning henger sammen.

Drøft mulige dilemmaer som norske politikere og bistandsarbeidere kan komme ut for i arbeid med norsk bistand.

Drøft bistandens rolle i forhold til andre internasjonale faktorer som også påvirker levekår i sør.

Gjør greie for endringer i norsk bistand det siste tiåret.

NORAD er direktoratet for utviklingssamarbeid (Norwegian Agency for Development cooperation) – opprettet i 1968.

Ivar Windheim, redaktør for *Hvor hender det?*, har i arbeidet med artikkelen hatt stor nytte av samvirke med forsker **Olav Stokke** i utviklingsseksjonen ved NUPI

rale bistanden blir nå kanalisert gjennom de ikke-statlige organisasjonene.

Også på andre måter involverte Norge seg aktivt i konfliktløsning og fredsdiplomati på 1990-tallet. I Midtøsten-forhandlingene mellom israelere og palestinere, i fredsprosessen i Guatemala, i Sudan og på Sri Lanka har norsk fredsdiplomati vært inne som tilretteleggere eller meklere. I alle disse sammenhengene har bistand vært brukt som et virkemiddel. Det har resultert i at omfattende bistand er

blitt kanalisert til områder utenfor konsentrasjonsområdene for norsk tosidig bistand. Den omfattende bistanden til Palestina som en oppfølging av den såkalte Oslo-prosessen utgjør ett slikt eksempel, støtten til Sør-Afrika etter at en ny regjering hadde tatt over etter apartheidregimet, et annet. Når kanaliseringen av bistanden brukes til å underbygge Norges internasjonale omdømme som fredsmekler, viser det til en sterkere binding mellom bistand og utenrikspolitikk.

BISTAND OG UTENRIKSPOLITIKK

Norsk bistand har lenge vært en viktig del av Norges ansikt utad, i deler av verden kanskje den aller viktigste. Og bistandspolitikken utgjør i dag en viktig del av norsk utenrikspolitikk. På 1990-tallet er bistanden i økende grad også blitt integrert i utenrikspolitikken. For en del innspillere i bistandsdebatten ble dette sett som betenkelig: Skulle bistandspolitikken underlegges norske interesser? (Det er nemlig vanlig å se utenrikspolitikk først og fremst som en måte å fremme et lands (her: Norges) interesser.)

I den seneste brede gjennomgang av norsk bistandspolitikken i 1996 ble det lagt avgjørende vekt på «bistandspolitikken langsiktige og uegennyttige mål» og at disse «fortsatt skal være et viktig utgangspunkt for norsk politikk overfor landene i sør». Tross integreringen styres bistandspolitikken derfor fortsatt delvis av egne normer, mål og prinsipper. Det blir eksempelvis betont at bistandspolitikken aller viktigste oppgave er å bidra til å skape en bedre verden. Dette utgjør en viktig oppgave også for norsk utenrikspolitikk. Det er rimelig å anta at integreringen av bistanden i utenrikspolitikken vil innvirke på den del av utenrikspolitikken som ikke direkte har med økonomisk og sosial utvikling i utviklingsland å gjøre. På 1990-tallet er kravet om sammenheng mellom de forskjellige delene av utenrikspolitikken blitt sterkere betont enn tidligere.

HJELPER BISTANDEN?

For de aller fleste land i sør utgjør bistand en liten, til og med forsvinnende liten, del av

inntektene. Vilårene for internasjonal handel (markedsadgang), investeringer og gjeldsbetjening er ofte langt mer bestemmende for et lands framtid. Dette er bakteppet når effekten av bistanden skal vurderes. I hvilken grad virker disse andre faktorene sammen med ellers på tvers av bistanden? Også i prosent av de rike lands bruttonasjonalprodukt – gjennomsnittet er godt under FN's mål om 0,7 % – er bistanden forsvinnende liten. Overser bistandskritikere at bistandens hovedproblem heller er at den er for liten enn for stor – at den er for liten til å ha noen avgjørende innflytelse på utviklingen i sør?

Eksempler på overdimensjonerte prosjekter preget av uvitenhet, manglende kartlegging av ressurser, manglende opplæring og uheldig «timing» finnes det en del av i norsk bistand. De aller fleste kjennere av feltet vil likevel være enige om at bistanden nytter. Unenighet kan det nok være, men den vil først og fremst gå på grader – hvor mye bistanden hjelper og at graden av vellykkethet kan variere fra mottakerland til mottakerland.

Utviklingsministeren har blant annet nylig uttalt at norsk bistand, sammenlignet med andre lands, kommer meget godt ut og at den har bidratt til å redusere verdens fattigdom. Videre er det beregnet at 300 000 mennesker årlig – med norsk bistand i ryggen – arbeider seg ut av fattigdom. At 1200 millioner mennesker lever i absolutt fattigdom, gjør at det likevel er et hav av utfordringer for bistanden.

Mange kritiske spørsmål reises i bistandsdebatten. Og de kan iallfall tjene til skjerpet bevissthet overfor problemer bistanden står overfor. Kan hende kan kritikerne bidra til å fokusere gode sider og skrelle bort de mindre gode? Bidrar bistand først og fremst til å se mentere usunne maktforhold, korrupsjon og vanstyre i mottakerlandene? Skal vi heller unnlate å hjelpe og la situasjonen bli så ille i en del land i sør at befolkningen går til revolusjon mot vanstyre og urettferdighet? Hadde vi klart å forholde oss i ro mens bildene fra sør strømmet på oss? Bidrar bistanden til å gjøre land og folk avhengige av den, til å glemme egen kreativitet og verdiskaping? Er bistanden like mye en måte å få bekreftet et syn på oss selv som eigode, uselviske givere og en bekreftelse av vårt verdensbilde der vi er de overlegne? Gir vi ut fra nestekjærlighet og uegennytte eller som ledd i en vestlig kolonialisme? Til tross for slike spørsmål viser det seg at norsk bistand har svært stor oppslutning i befolkningen.

Alle arbeidsoppgaver og nettsadresser:
www.nupi.no/pubfelles/hhd/arb.html