

## Bistandsreform

Jørn Rattsø, professor i samfunnsøkonomi ved NTNU, har ledet UD's utvalg for vurdering av frivillige organisasjoner i bistanden

*Internasjonal bistandspolitikk er under omlegging. Mangelfulle resultater erkjennes og fattigdom får fornyet fokus. FN's tusenårs mål er stikkordet. Skal Norge være med?*

Det globale bistandssystem avspeiler giverlandenes politikk og interesser over lang tid. Det er blitt et svært globalt byråkrati som samtidig er sterkt fragmentert. Mottagerlandene overveldes av mange giverland, et utall av FN-organisasjoner, og store og små frivillige organisasjoner. De offentlige myndigheter i landene overbelastes av systemet. Og det skaper ikke mye utvikling.

**Den første nye erkjennelsen** er at utvikling primært handler om annet enn bistand. Mange land har fått til sterk økonomisk utvikling de siste tiår. De fleste har fått meg seg den enorme økonomiske framgangen i Asia. I Latin-Amerika er suksessene mer spredt og skiftende, og i Afrika er de bare unntak. Verdens to største land, med omfattende fattigdom, har også omstilt seg til vekst og utvikling. Hvis veksten i India og Kina fortsetter kan FN's tusenårs mål om halvering av ekstrem fattigdom innen 2015 nås. Det skyldes ikke bistand.

Det finnes ingen enkel oppskrift til vekst og utvikling. Det er mange veier til målet, men enda flere veier som løper ut i sanden. Det viktigste fellestrekk er at vellykkede land har rimelig ansvarlige politiske system og rimelig oppegående offentlig forvaltning. Hvis ikke styresettet fungerer blir det ikke utvikling. Ofte har slike land en blanding av stat og marked, åpen handel og utenlandske investeringer, fungerende infrastruktur og økonomisk stabilitet.

Det er ingen land som får til særlig fattigdomsreduksjon uten økonomisk utvikling. Men økonomisk utvikling gir ikke sikkert fattigdomsreduksjon. Utvikling med redusert fattigdom krever offentlige myndigheter som vil og kan utvikling og fattigdomsreduksjon.

Spørsmålet er om bistand kan bidra til utvikling. Det har vært tatt som en selvfølge at bistand skal hjelpe den økonomiske utvikling i et land. Tradisjonelt har man betraktet bistand som ekstra penger å investere for. Utviklingen skal stimuleres ved bygging av infrastruktur for næringslivet og skoler og helsestell for befolkningen. Men slik automatikk fungerer ikke i praksis. Bistanden har i liten grad økt investeringene og gitt økonomisk vekst.

**Den andre nye erkjennelsen** er at bistandens effekt er avhengig av hvordan myndighetene fungerer, styresettet. Bistand som gis til land hvor myndighetene ikke kan og vil utvikling vil heller ikke gi utvikling. Det er mye bistand som er sløst bort på land med dårlig styresett. Enda verre kan bistanden ha ført til at råtne regimer og råtten politikk har kunnet bli videreført på grunn av bistanden. Man kan spore en positiv effekt av bistanden i land med godt styresett. Da bidrar bistanden til at en utviklingsorientert og fattigdomsorientert politikk gir bedre resultater.

Norsk bistand har i stor grad vært gitt gjennom frivillige organisasjoner. Tradisjonelt har man gjennom prosjektbistand drevet skoler og helseklinikker, bygd ut infrastruktur som vann og veier, og stimulært næringsdrift gjennom jordbruksprosjekter og mikrokreditt. Norske

organisasjoner har vært gode prosjektgjennomførere. Og prosjektene har hjulpet mange. Men de har hatt et begrenset lokalt nedslagsfelt. Og de har gitt lite varige virkninger. Bistanden har ikke klart å få til 'hjelp til selvhjelp'. Slik prosjektbistand er derfor nå mest historie.

Den tradisjonelle prosjektbistanden bør også få dø ut fordi den er lite effektiv. Myndighetene selv har nå bygd ut egne skolesystem og helsevesen, og det er viktigere å styrke disse. Det er også dyrt å drive prosjekter herfra. Det koster mer enn 1 million kr. per år å ha en norsk utsending boende i et fattig land. Vedkommende vil neppe nå ut til så mange. Det er kostbar bistand.

Det er nok fattige i verden vi kan hjelpe. Ekstrem fattigdom defineres som å leve på mindre enn 1 US dollar dagen, og det gjelder mer enn 1 milliard mennesker. Hvis vi løfter fattigdomsgrensen til 2 US dollar om dagen snakker vi om mer enn 2 milliarder mennesker. Den store fattigdommen krever at vi tenker gjennom hvordan pengene kan nå flest mulig.

**Omleggingen av bistandspolitikken** innebærer at mottagerlandene skal ha eierskap til egen utvikling og at resultatene av bistanden i form av redusert fattigdom skal etterprøves. Man skal ta konsekvensen av at bistand som går på tvers av mottagerlandenes politikk har lite varige virkninger. Omleggingen innebærer at norsk langsiktig bistand bør konsentreres om fattige land med godt styresett som kan og vil fattigdomsreduksjon og økonomisk utvikling. Disse land må i hovedsak selv disponere bistanden og skape sin egen utvikling.

Det gjenstår som en svær utfordring hva man skal gjøre med fattigdommen i land med sviktende styresett og relativt rike land med stor fattigdom (som Brasil). Det er viktig at man er realistisk, for man kan søle bort mye penger som gir lite resultater. Det er åpenbart at man skal hjelpe fattige til akseptable levekår i slike land. Humanitær bistand har sin gode begrunnelse både ved umiddelbare kriser og langsiktige sultkatastrofer. Det satses nå mer på internasjonale tiltak, som sykdomsbekjempelse, som kan hjelpe mange. Langsiktig bistand må bidra til stats- og nasjonsbygging med bedre styresett. Det er en lang og møysommelig prosess.

Et utvalg nedsatt av Utenriksdepartementet har nylig lagt fram forslag om nye roller for frivillige organisasjoner i bistanden. Utvalget mener at organisasjonene særlig har viktige oppgaver i land med sviktende styresett. Frivillige organisasjoner har sin særlige styrke i humanitær bistand uavhengig av myndighetene. Langsiktig bistand i slike land er vanskeligere. Utvalget foreslår at man prioriterer tilskudd til norske organisasjoner som er naturlige partnere, hvor organisasjonene hjemme og ute har tilsvarende foranking og oppgaver. Norske frivillige organisasjoner kan også hjelpe marginale grupper rundt om i verden som ikke fanges opp av landenes egne myndigheter.

Utvalget foreslår at forvaltningen av offentlig tilskudd til organisasjonene har tydeligere mål om fattigdomsreduksjon og resultatvurdering, at det siktes mot større fornyelse av organisasjonene, og at det etableres strammere krav og kriterier for støtte. Det bør inngås rammeavtaler for store organisasjoner og sammenslutninger, både innen humanitær og langsiktig bistand, og disse bør jevnlig utlyses for konkurranse. Bistanden og organisasjonene bør underlegges ekstern og uavhengig evaluering, som organiseres utenfor bistandsforvaltningen.

Bistandspolitikken og de frivillige organisasjoner er nå blitt utfordret til reform. Det er mange sterke interesser som har mye å forsvare. I debatten bør forsvaret for de fattige komme først.