

Bokmeldinger

Norsk Utviklingshjelps historie
Fagbokforlaget, Bergen 2003.

Bind 1: *1952-1975. Norge møter den tredje verden.* Forfatter: Jarle Simensen. 313 s.

Bind 2: *1975-1989. Vekst, velvilje og utfordringer.* Forfattere: Arild Engelsen Ruud, Kirsten Alsaker Kjerland. 305 s.

Bind 3: *1989-2002. På bred front.* Forfattere: Frode Liland, Kirsten Alsaker Kjerland. 297 s.

Det grunnleggende bistandsparadokset er følgende: De som har best evne til å utnytte bistanden, er de som trenger den minst, mens de som trenger den mest, har minst evne til å utnytte den.

Påstanden settes frem i det nye tre-bindets verk om norsk utviklingshjelp som er skrevet i anledning av at den offentlige utviklingshjelpen nå kan se tilbake på 50 års historie. Det nevnte bistandsparadokset illustrerer på en god måte det dilemmaet som har fulgt både offentlig og privat bistandsvirk-

somhet i denne tiden. Alle tre bindene er interessant lesning og inneholder nye perspektiver på en epoke som også angår norsk misjons bistandsvirksomhet i stor grad.

I bind 1 som omhandler perioden 1952-1975, trekker Jarle Simensen interessante linjer til røttene bak opprettelsen av offentlig norsk utviklingshjelp. Her har også misjonen fått sin rettmessige plass. Norsk misjonsarbeid har siden starten midt på 1800-tallet vært fulgt av praktisk virksomhet. Denne

virksomheten ville i dag blitt kalt bistandsarbeid i form av tjenesteyting i utdannings- og helsesektoren, kvinnebistand og integrert landsbyutvikling. Også kamp for menneskerettigheter var en del av misjonens engasjement selv om andre begreper ble brukt. Kamp mot slaveri og krav om menneskeverd for alle raser var innebygd i misjonsbevegelsen helt fra starten. Simensen hevder også: "Misjonens begreper om 'selvhjelp' og 'selvstendigjøring' er interessante sett i relasjon til utviklingshjelpens senere ideer om 'bærekraft'... Helt fra begynnelsen ble afrikanere utdannet til evangelister og prester; i så måte fantes det en bevisst strategi for kompetansebygging." (s. 32)

Men bakteppet for starten av bistanden i etterkrigstiden er mye bredere. Norge hadde selv mottatt Marshallhjelpen, FN hadde fattet resolusjoner om "økonomisk utvikling i underutviklede områder". I Europas sosialdemokratier og fagorganisasjoner vant ideen om solidaritet med u-landene gjenklang. Opprettelsen av Verdensbanken og Det internasjonale pengefondet rett etter krigen øvet viktig innflytelse. Det har hele tiden vært en debatt om u-landenes rammebetingelser i

verdenshandelen. Den kalde krigen bidro til at utviklingshjelpen også fikk en stor politisk rolle i kampen om innflytelse i verden. Fra USA kom impulsen til opprettelsen av Fredskorpset. Det fikk en idealistisk start i 1963, gikk over i en forgubbingsfase, og ble nedlagt i 1999. Det Fredskorps som er i virksomhet i dag, er en nysatsning basert på gjensidig utveksling mellom nord og sør. Gjensidigheten preger også dagens bistandsvirkelighet i økende grad.

Det hele begynte med Indifondet og fiskerihjelpen til Kerala i 1952 og fortsatte med Norsk Utviklingshjelp i 1962 og NORAD i 1968. Målet om at de samlede statlige og private overføringene skulle utgjøre én prosent av nasjonalinntekten i industrilandene, ble satt opp av hovedforsamlingen i FN i 1960. I det siste statsbudsjettet for 2004 leder Norge internasjonalt med 0,94 % av BNI.

Det er interessant å lese om hvordan bistanden etter hvert fikk sitt tyngdepunkt i Øst-Afrika. I de første tiår bidrog også NORAD med "eksperter" som skulle få fart i utviklingen: bygging av veier, fiskeri, jordbruk, næringsliv, kraftverk, bidrag til helse- og utdanning – områder der Norge skulle ha spesielle

forutsetninger for å gjøre en god jobb. Dessverre viste det seg at mange av disse bidragene ble mislykket. Årsaken var, ifølge Simensen, at en rekke økonomiske, tekniske, organisatoriske og kulturelle forutsetninger ikke var til stede. I kapitlet om frivillige organisasjoner får kirken og misjonen bred plass. Arbeidet til Tibetmisjonen i Nepal og Kirkens Nødhjelp i Abakaliki i Nigeria blir fyldig omtalt. Misjonærene hadde språkkunnskaper, "stod nær til mottakerne, kunne lese deres behov direkte og samarbeide med lokale partnere gjennom små skritt". På den andre siden: "En ofte omtalt ulempe ved bistandsarbeid gjennom frivillige organisasjoner er at tiltakene deres ikke alltid er godt integrert med de planene myndighetene har." (s. 241)

I oppstarten var byråkratene opptatt av at utviklingshjelpen måtte være ideologisk nøytral: "Norges innsats må gjøres på en generell menneskelig basis uten å være motivert av økonomiske, politiske eller religiøse særinteresser."(s.111) Denne formuleringen skapte problemer for norsk misjonsmulighet til å søke støtte fra utviklingshjelpen. I retningslinjene fra 1971 kom det inn et

nytt tillegg: "Støtte kan bare gis til tiltak som kommer den stedlige befolkning til gode uten hensyn til rase, tro eller oppfatninger." Med denne presiseringen hadde misjonsorganisasjonene ingen problemer med å motta statlig støtte. I de nye retningslinjene som ble vedtatt i 2001, er "nøytralitetsparagrafen" helt borte. I Regjeringens *Handlingsplan for bekjempelse av fattigdom i sør mot 2015*, som kom i 2002, utfordres organisasjonene "til å rendyrke sin egenart, ideologi, verdigrunnlag og sin bistandsstrategi". Positivismens fall og postmodernismens mangfold har innhentet også norsk bistandspolitikk.

I bind 2 som omhandler perioden 1975-1989, presenterer Arild Engelsen Ruud og Kirsten Alsaker Kjerland de store utviklingsprosjektene i denne tiden: Skogbruk, fiskerifagskole og kystfart i Tanzania, distriktsutviklingsprogram i Zambia og Kenya, og elvetransport i Bangladesh. Det meste av dette endte dårlig. Den nasjonale økonomien hadde ikke nok bærekraft til at programmene kunne stå på egne bein.

Misjonen og Kirkens Nødhjelp får en bred omtale i kap. 10. Det Norske Misjonsselskap,

(ikke Det norske misjonssamband (sic!), s. 203), fikk i 1980 rammeavtale med NORAD for tre år. Denne rammeavtalen ble en forløper for opprettelsen av Norsk Misjonsråds Bistandsnemnd i 1983, som i 20 år har vært en paraplyorganisasjon for store og små norske misjonsorganisasjoner. Bistandsnemnda har, gjennom rammeavtaler med NORAD, samordnet søknadene fra organisasjonene og vært et ressurs- og kompetansesenter for norsk misjon innen bistand.

Organisasjonenes og særlig misjonens fortrinn er beskrevet slik: "Personellet i en frivillig organisasjon oppholdt seg lenge i mottakerlandet og lærte seg de lokale språkene og kulturen der. Med en liten og effektiv administrasjon og solid lokal forankring viste de derfor evne til å bruke lokale ressurser og til å involvere lokalbefolkningen. Slik ble prosjektene bidrag til å bygge opp selvbevissthet og selvrespekt i tillegg til økonomisk eller annen gevinst. Gjennom slik nærkontakt kunne frivillige organisasjoner være med på å skape 'utvikling nedenfra', på lokale grupperes egne premisser. Lokalt initiativ, lokale ressurser, oppbygging av lokale organisasjoner og fremme av

demokratisk utvikling var sentrale stikkord. Særlig det at utviklingshjelpen skulle bli mer målgrupperettet – mot kvinner, fattige, utviklingshemmede – gjorde organisasjonene til en nyttig kanal." (St.meld. 36 (1984-85) s. 204) I 80-årene fikk organisasjonene støtte til nesten alt de søkte om. I den omtalte perioden økte de frivillige organisasjonene fra ca 5 % til bortimot 30 % av bilateral bistand. Også antallet organisasjoner økte, og konkurransen gjorde etter hvert at veksten for norsk misjon bremsset opp.

Av de mer vellykkede bistandssatsningene fra denne tiden omtales FIFAMANOR-prosjektet på Madagaskar. Prosjektet dreidde seg om kryssing av norsk rødt fe med det gassiske kveget med sikte på å øke melkeproduksjonen. Prosjektet var initiert av norsk misjon, men ble siden videreutviklet av NORAD til også å omfatte produksjon og forskning på hvete, poteter og fôrvekster.

I omtalen av Haydom-sykehuset, drevet av Norsk Luthersk Misjonssamband i Tanzania, reises det spørsmålet som stadig oftere ble reist: Bidrog støtten til slike institusjoner til en økende bistandsavhengighet? Da ideen om "mottakeransvar",

"lokal kapasitetsbygging og eierskap" og "ekstern utfasing" kom inn i norsk bistand i 1990-årene, ble NORAD stadig mer skeptisk til den måten Haydom og andre større bistandsprosjekter ble drevet på. Dette spørsmålet ble også akutt i forhold til Kirkens Nødhjelps satsning i Sudan hvor KN ble operatør for et stort distriktsutviklingsprosjekt. Ved slutten av perioden var det nødvendig å spørre om tilgangen til offentlige midler hadde ført til at ikke bare de lokale mottakerne, men også de frivillige organisasjonene hadde gjort seg avhengige av norsk offentlig bistand.

I bind 3 som omhandler perioden 1989-2002, presenterer Frode Liland og Kirsten Alsaker Kjerland vår nære historie. Det er ikke lett å skrive samtidshistorie, men forfatterne bidrar her med gode analyser og får klart frem den dreiningen av bistanden som skjedde i denne perioden. Mens forklaringen på underutviklingen i 70-årene for det meste gikk på de dårlige internasjonale rammebetingelsene med krav om en ny økonomisk verdensordning, ble fokus etter hvert skjøvet over på situasjonen i u-landene selv.

I Norge nølte myndighetene lenge med å kritisere utviklingslandenes ledelse og politikk, men i Stortingsmeldingene i 1990-årene ble elendigheten beskrevet uten omsvøp: "utviklingslandenes misbruk av penger, seddelpresser som gikk uten kontroll, store prestisjeprosjekter som ikke gagnet folket, generell styringssvikt, mangel på demokrati, utilstrekkelige økonomiske vurderinger fra u-landenes myndigheter, eksistensen av usunn monopolmakt, overregulering, korrupsjon, osv." (s.79) NORAD-direktør Per Ø. Grimstad sjokkerte mange da han gikk offentlig ut med sin tvil i Dagbladet høsten 1991: "Min bekymring er grunnleggende og eksistensiell," skrev han: "Virker utviklingssamarbeidet? Griper vi det an på den rette måten? Står resultatene i forhold til innsatsen?... Å gå inn med bistandsmidler fordi man synes synd på folk, er det dårligst mulige utgangspunkt for hjelp til selvhjelp." Giverstyrt bistand bidrog bare til større bistandsavhengighet. Det måtte en omlegging til, og prinsippet om "*mottakeransvar*" ble slått fast. I nord-sør meldingen i 1992 ble det understreket at mottakerne måtte ha "hovedansvaret for planlegging og

gjennomføring av alle utviklingstiltak" ut fra egne målsettinger og prioriteringer, slik at de fikk et reelt eierskap over de utviklingstiltakene som ble satt i gang.

Arnulv Torbjørnsen, fungerende generalsekretær i Norges Røde Kors, sa det slik:

"La oss innrømme det, likegodt først som sist: Vi har vært naive, snille og velmenende. Vår bistand har vært tuftet på luthersk misjonstradisjon, blandet med sosialdemokratisk godtroenhet, og resultatet er blitt altfor mye julenissebistand. Vi har unnlatt å stille krav. Vi har unnlatt å kontrollere. Vi har tilgitt brudd på forutsetninger. Dermed har vi gjort oss skyldig i en slags omvendt rasisme. Vi stiller ikke de samme krav til afrikanere som vi stiller til andre. Denne tannløsheten gjør at vi i mange tilfeller har gjort det motsatte av å bidra til utvikling". (s. 138)

Ifølge Torbjørnsen burde også de frivillige organisasjonene følge NORADs eksempel og gi mer ansvar og stille krav til samarbeidspartnerne.

I NORAD førte den nye erkjennelsen til en større opprydding. Alle prosjekter der NORAD hadde gjennomføringsansvar ble faset ut. Det ble satt søkelys på økonomisk og

administrativt rot. Kamp mot korrupsjon ble et nytt tema. I løpet av kort tid ble de utenlandsstasjonerte "ekspertene" kalt hjem. I stedet fikk NORADs representasjoner ut større myndighet i forhold til oppfølging av inngåtte avtaler. NORAD fikk i økende grad en finansieringsrolle med oppfølging gjennom rapporter og kontroll. Det var resultatene som skulle telle. Det ble lagt vekt på å samordne bistanden med landenes egen strategi for bekjempelse av fattigdom. Verdensbanken hadde stilt krav om utarbeidelse av såkalte *Poverty Reduction Strategy Papers* (PRSP). Bistanden skulle nå koordineres og ideelt sett gjennomføres av de lokale myndighetene. Omleggingen var ikke lett for mottakerne: "Vi følte at NORAD var som en far som ville forlate sine barn." sa en ansatt i Mosambiks helseministerium.

I 2002 la Bondevikregjeringen fram sin *Handlingsplan for bekjempelse av fattigdom i sør*, og Norge sluttet seg til FNs tusenårsmål: Å halvere verdens fattigdom innen 2015.

For de frivillige organisasjonene innebar omleggingen at deres viktigste oppgave var, som det stod i de nye retningslinjene fra 2002, "å styrke det

sivile samfunn som drivkraft og endringsagent for å nå nasjonale og internasjonale utviklingsmål". "Det sivile samfunn" ble definert som de formelle og uformelle nettverk mellom stat og familie, slik som for eksempel fagforeninger, bondeorganisasjoner, kirker og religiøse grupper. Norske frivillige organisasjoner og aktører antas å ha særlige fortrinn i samarbeidet med sivile samfunn i utviklingsland ved at de kan bidra til demokratibygging og bevisstgjøring om menneskerettigheter. Også for de frivillige organisasjonene ble det et mål å gjennomføre mottakeransvar, styrke lokal kapasitet, lokalt eierskap og bidra til institusjonsbygging. Bærekraft ble det viktigste stikkordet for aktivitetene, dvs. det måtte være en balanse mellom bistandsaktivitet og gjennomføringskapasitet.

Misjonsledere vil ha stort utbytte av å lese dette historieverket. Norsk misjon er en del av norsk bistandshistorie. Det er litt for lett å alltid å fremholde at misjonen var først ute, dersom en ikke går i seg selv og stiller spørsmålet: Gjør vi det på den rette måten i dag? Driver vi fortsatt for mye "julenissebistand"? Har vi gjennomført mottakeransvar eller har vi

fortsatt foreldre-barn-forhold til våre partnere? Denne bistandshistorien kan gi gode innspill til å tenke lokalt eierskap og ansvar også i samarbeid med lokale kirker. Det finnes "hvite elefanter" også i misjonens bistandshistorie. Tilgangen på offentlige midler har til dels ført til at også vi i misjonssammenheng har bygd for stort og for krevende. Fattige kirker har ikke alltid den økonomiske og administrative kapasiteten som kreves for å gjennomføre tiltakene. Kanskje enkelte tiltak burde vært faset ut? Har bistandsmidlene gjort oss for avhengige av offentlige midler slik at egen handlekraft settes i fare? Det fins ingen lettvinne løsning på bistandsparadokset, at de som har best evne til å utnytte bistanden, er de som trenger den minst, mens de som trenger den mest, har minst evne til å utnytte den.

Øyvind Dahl