

[« Til forsiden](#)

Jon Lomøy under et feltbesøk i Zambia. Foto: Norad

[v Vis mer](#)

De bistandsdebattene vi sårt trenger

MENINGER: Igjen har vi en av disse rare bistandsdebattene, der FrPs bistandsmotstand, Riksrevisjonens kritikk av håndteringen av noen fond i Verdensbanken og selvkritiske refleksjoner fra en som har hatt den utakknemlige oppgave å bygge en stat i Somalia, sammen med våre ulike opplevde utfordringer, blandes sammen til en varm men ganske smakløs suppe – som likevel kan være farlig fordi den etterlater et bilde av noe som ikke virker.

Av Jon Lomøy Publisert: 20.12.2021 08.34.08

Sist oppdatert: 20.12.2021 08.34.08

[Meninger](#) [Utviklingspolitikk](#) [Utviklingsbransjen](#)

Tenk om vi kunne hatt en reell, kunnskapsbasert, men likevel kritisk bistandsdebatt! Jeg ønsker meg en debatt om nivået, om innretningen, om begrensningene, om å forvalte midlene godt, og om maktforholdene i det internasjonale bistandssystemet.

Den debatten ville erkjent at bistanden virker, og gir bedre liv for svært mange, og at det er grundig dokumentert. Man kan fortsatt diskutere og være uenige om bistandsvolum – men det dreier seg om prioritering innen de norske statsbudsjettene, og hvordan vi skal avveie vårt internasjonale engasjement vis a vis norske utfordringer.

Dessverre blir denne debatten ofte forkledd som en debatt om hvorvidt bistanden virker – som om FrP ville bli for 1%-målet bare Norads system for bedre resultatdokumentasjon kom på plass. Av og til blir den også forkledd som en motsetning mellom kvantitet og kvalitet – bistanden blir bedre om vi kutter den litt (eller mye). Man hører sjelden noen hevde at dersom vi bare reduserer de norske utdanningsbudsjettene, så ville kvaliteten på norsk utdanning bli bedre....

Gitt størrelsen på norsk økonomi ville det selvsagt være mulig å investere både 2 og 10 prosent av den i god global fattigdomsreduksjon – eller i å redusere klimatrusselen – uten særlig risiko for synkende grensenytte.

En spennende og viktig debatt, både i Norge og internasjonalt, er om hvordan de store globale utfordringene som klima og global helserisiko skal finansieres – skal de «telles med» i bistanden, eller komme på toppen av den. Skal Norge – som i dag – bruke en del av 1%en til globale utfordringer, (og skal det f.eks. avgrenses til 0.3, slik at vi beholder 0.7 til «klassisk bistand») eller skal klima- og pandemibekjempelse komme i tillegg, fordi det også kommer oss selv til gode?

Krevende investering

At bistanden virker, betyr jo slett ikke at all bistand virker like godt. Det å investere 40 milliarder godt er krevende, og vi har altfor lite politisk og faglig debatt om hvordan de brukes. En ny regjering vil ofte starte med nye tematiske prioriteringer – vi vil gi mer til f.eks. matvaresikkerhet, klima og likestilling. Så lenge budsjettene økte jevnt og trutt, lot det seg greit gjennomføre, uten å redusere andre ting vesentlig. Sluttresultatet ble selvsagt et juletre av sprikende prioriteringer.

Når vi nå opplever at noe må kuttes for å prioritere nye ting, blir det litt debatt. Denne debatten er sunn og viktig, og er en politisk debatt. Dette er norske politiske valg – å velge hvilken globale profil vil Norge ha. Det er ikke noe faglig grunnlag for å si at helse, eller utdanning, eller klima er viktigere og riktigere bruk av norske midler, som tross alt er relativt små i global sammenheng. Gitt at bistand lykkes bedre hvis den er langsiktig, og at vi blir en bedre giver hvis vi har faglig kompetanse og kapasitet, er det klokt å ha en blanding som er politisk robust, og å ha realistiske tidsperspektiv, slik at endringene ikke blir for store og brå. Men stort sett kan politikere ta bransjens skrik over den katastrofe det blir om budsjettet til en satsing blir redusert, med knusende ro. Det er et betydelig rom for politiske prioriteringer.

Valg av partner?

Mens det er litt diskusjon om temaprioriteringer, er det nesten ingen diskusjon om valg av partnere – så lenge norske organisasjoner får sin andel. I det stille har det skjedd enorme endringer i hvordan vi gir norsk bistand, praktisk talt uten hverken faglig eller politisk debatt. Vi kan snakke om en stille «multilateraliseringen» av norsk bilateral bistand, der direkte bistand til landene er blitt borte, og nesten all støtte til land nå går via et (oftest) multilateralt mellomledd. Burde vi ha en debatt om hvorvidt vi skal ha virkelig bilateralt samarbeid, og på hvilke områder vi eventuelt skal ha det?

Samtidig har det multilaterale systemet gått gjennom en radikal endring, med framveksten av et nytt sett av aktører (fond, initiativ, partnerskap, allianser) som samler grupper av givere og

til andre partnere rundt en felles agenda. Noen har vokst seg store, som vaksinealliansen og fondet mot aids, malaria og tuberkulose, og blitt nye mekanismer for å kanalisere penger til utviklingsland, andre er små.

Resultatet av disse endringene er et lappeteppe av aktører, avtaler og pengestrømmer som er krevende selv for de innenfor systemet å holde oversikt over. Det betyr at penger går på kryss og tvers, og av og til gjennom mange ledd (flere «mellomkvinner»), og med all sannsynlighet at de samlede systemkostandene - det som er brukt før det kommer til den egentlige gjennomføreren - øker. Hvert ledd koster typisk mellom 5 og 10%. Det er svært positivt at den nye regjeringen har satt dette på dagsorden. En politisk og faglig debatt om de ulike aktørenes styrker og svakheter er både klokt og nødvendig.

Bistandens begrensninger

Bistand er ikke like godt egnet til alt, og kan ikke oppnå alt. Vi trenger en diskusjon om bistandens begrensninger. Disse begrensningene har dels å gjøre med bistandsvolum, dels med dens karakter som internasjonal finansiering. Norge er en generøs giver, men det norske bistandsbudsjettet er likevel bare halvparten av Oslo bys budsjett. Når vi diskuterer hva vi kan oppnå på alle de områdene, og alle de stedene, der bistanden brukes, er det greit å ha det i mente.

Å tilpasse ambisjonene til ressursene er klokt. Men like viktig er å erkjenne utenlandske pengers begrensninger, spesielt i kompliserte samfunnsendringer som må vokse opp fra lokale og nasjonale røtter. Å ha ambisjoner om å bygge stater og demokrati i land med dype konflikter er å gi bistanden en tung bør å bære. Det betyr ikke at ikke bistand kan gi - av og til viktige - bidrag til store samfunnsendringer, men at vi må da prøve å sette oss noen konkrete mål som faktisk kan oppnås med de midler vi har. Det er spesielt viktig når vi jobber i de mest krevende landene.

Å bygge en bærekraftig, demokratisk stat i Somalia er å legge lista farlig høyt. Og av og til bør vi kanskje innrømme at bistandens rolle er å gi folk et litt bedre liv mens land finner ut av hvordan de selv skal løse sine dypeste problemer.

Noen begrensninger er også selvpålagte, byråkratiske eller politiske. Det er blitt komplisert å gi bistand. Mengden av spørsmål som skal vurderes og dokumenteres øker stadig (ellers kommer Riksrevisjonen!), antallet strategier, handlingsplaner og retningslinjer øker tilsvarende (ellers kommer evalueringsteamet!). Sluttresultatet er at beslutninger tar tid, kanskje at ressursene brukes feil og at enkelte former for bistand blir for vanskelig. Noen av hensynene har også sterke talskvinner i den norske debatten. Slik sluttet f.eks. vannkraftnasjonen Norge i praksis å bygge vannkraftverk av en størrelse som betyr noe for lands strømforsyning.

Bistand til utenriktjenesten

Å investere 40 milliarder klokt, innenfor de politiske rammer som gis, er krevende. Derfor trenger givere en profesjonell bistandsforvaltning. Dette er reflektert i budsjettene ved at vel 6 prosent av det samlede bistandsbudsjettet er satt av til «forvaltning av utviklingssamarbeidet», nesten 2.4 milliarder i 2022. Gitt at mesteparten av den norske bistanden går via «mellomkvinner» som har sin egen administrasjon, skulle det være et romslig budsjett og gi ressurser til en meget kompetent forvaltning med god kapasitet. La oss glemme Norec (selv om noen kanskje burde spørre hva totale kostnader pr utvekslet årsverk er) og fokusere på de to hovedaktørene UD og Norad.

Ansvars- og arbeidsdelingen mellom dem har vært i stadig endring (det er en egen historie). UD har selv sagt policyansvaret for hele bistanden, men har valgt å delegere forvaltningen av snaut 60 prosent av tilskuddsmidlene til Norad. Resten forvalter UD selv, hjemme og på ambassadene. Da er det kanskje litt overraskende at ressursene til å forvalte bistanden er fordelt med 84 prosent til UD og 16 prosent til Norad, og at Norad har vel 260 årsverk, mens det i UD jobber over dobbelt så mange betalt fra bistandsbudsjettet. Sagt på en annen måte, er 42 prosent av kostandene ved å drive den norske utenriktjenesten, hjemme og ute, betalt av bistanden. Dette burde det kanskje være mer debatt om, for mens det samlede budsjettet til forvaltning er mer enn stort nok, er de vel 260 årsverkene Norad har til å forvalte 20 milliarder opplagt altfor lite til å sikre en forvaltning av høy faglig kvalitet.

Systemdebatt

Det globale bistandssystemet som har vokst fram trenger også kritisk debatt, i alle fall langs to linjer.

1. En radikal lokaliseringsagenda: Det er altfor lite fokus på hvem det er som faktisk gjennomfører all bistand. Det er i hovedsak lokale aktører i utviklingsland, myndigheter, frivillige organisasjoner og bedrifter. (Det finnes noen unntak der internasjonale frivillige organisasjoner eller FN er gjennomførere, men de er unntak). Et hovedspørsmål bør derfor være hvordan vi sikrer at mest mulig av ressursene kommer til «gjennomførerne», og hvordan de får større makt. Alle de andre er «mellomkvinner». Hver for seg utfører de viktig arbeid, men de totale systemkostnadene er store. For de er alle finansiert av bistanden – og de er ofte godt lønnet – og når bistanden går gjennom mange ledd reduseres andelen som når fram til de egentlige gjennomførere.
2. Et mer mottakerstyrt internasjonalt bistandssystem: Dette internasjonale bistandssystemet er i praksis – og ofte også formelt – giverstyrt. Å gi utviklingslandene en vesentlig sterkere stemme i utformingen av internasjonal bistand er derfor nødvendig. Et sted å starte ville jo være å i alle fall gi dem en plass ved bordet når bistanden skal defineres – det har de ikke i dag.

Tenk om vi kunne hatt disse debattene!

» Mening



Jon Lomøy

er tidligere direktør i Norad, og med lang erfaring fra utenrikstjenesten.

[Les flere meninger](#)

» MENINGER

Lomøy: Bistand bør ha effekt, men regjeringen bryr seg ikke

» MENINGER

Utenriksministeren gjør klimainvesteringsfondet enda viktigere

» MENINGER