

Debatt

U-hjelp – en feilslått politikk

Egil Bakke
cand. oecon., tidl.
direktør for
Konkurransetilsynet

De utviklede land har ytt u-hjelp i mer enn 50 år. Det er vanlig å betrakte president Trumans tiltredelsestale i 1949, da han lanserte USAs hjelpeprogram for å løfte «den tredje verden» ut av fattigdommen, som begynnelsen. Norge startet opp Keralaprojektet i 1952 og opprettet samme år Fondet for hjelp til underutviklede land.

Det kan være mange grunner til at tanken om at de rike land skulle yte u-hjelp, umiddelbart fikk stor tilslutning. En grunn har åpenbart vært en følelse av skyld, at de rike land er blitt rike på de fattige lands bekostning. I en artikkel i *Foreign Affairs*, «Multinationals and Development Countries, Myth and Realities», avviser Peter F. Drucker dette:

for the typical twentieth-century multinational corporation...developing countries are important neither as markets nor as producers of profits. Indeed it can be said bluntly that the major manufacturing, distributive and financial companies of the developed world would barely notice it, were the sales and the profits from the developing countries suddenly to disappear.

Professor Torsten Gårdlund hevder i sitt essay *Västerländska investeringar i underutvecklade länder* at mens de engelske, franske og hollandske kolonier fikk en relativt godt utbygd infrastruktur, kastet den kapital kolonimaktene satset på koloniene, mindre av seg enn gjennomsnittlig kapitalavkastning i hjemlandet.

Uansett begrunnelse for å yte u-hjelp var formålet klart og i de flestes øyne prisverdig. Utviklingshjelpen var ment å være hjelp til selvhjelp. Motivene har vært å:

gi hjelp til fattige mennesker i fattige land
 skape grunnlag for vedvarende stabil økonomisk vekst
 redusere mottakerlandets avhengighet av fortsatt bistand (NOU 1991:
 28).

På tross av omfattende og langvarig innsats gjennom femti år, er det få som er villige til å hevde at den har vært vellykket. Det er derimot mange analyser som tyder på det motsatte. NOU (1991: 28) viser til at selv om flere rapporter tyder på en meget høy avkastning fra enkelte u-hjelpfinansierte prosjekter, finner man derimot

ingen tilsvarende positiv effekt på makronivå. Et stort antall studier har forgjeves søkt etter en signifikant sammenheng mellom bistand på den ene side, og økonomisk utvikling målt f. eks. ved veksttakten, investeringstakten eller avkastningen på samlede investeringer på den annen side.

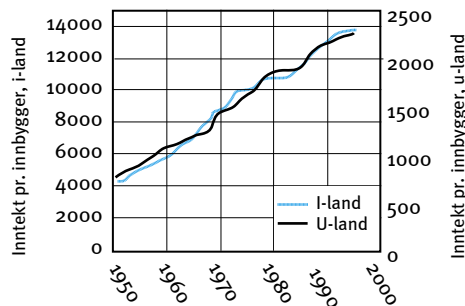
En tilsvarende konklusjon trekkes av *The Economist* (2004) i artikkelen «Can aid spur development?»:

Attempts by outsiders to help Africa have an inglorious record. Development aid was supposed to promote growth, but has conspicuously failed to do so. Extravagantly aided poor countries have grown no faster than unaided ones.

I samband med at FN har vedtatt å trappe opp bistandsaktiviteten for å bekjempe fattigdommen i de fattige land (Tusenårsprogrammet), er det fra politisk hold hevdet at u-hjelp nå er viktigere enn noen gang, fordi problemet nå er større enn noensinne. Men dette er en overdrivelse. Det faktiske forhold er at det i løpet av de siste 50 år har vært en bemerkelsesverdig økonomisk og sosial vekst i den tredje verden. Dette er illustrert i figur 1 og i figur 2.

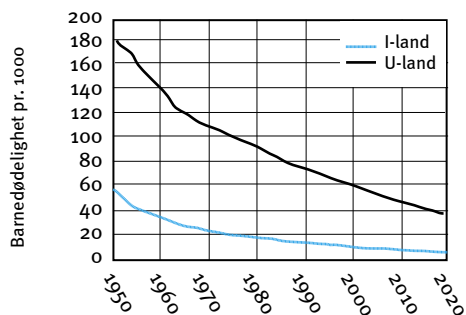
Det fremgår av figur 1 at inntektsnivået pr. innbygger har vokst omtrent like raskt i u-landene som i i-landene gjennom siste halvdel av 1900-tallet. Bruttonasjonalproduktet i alt har faktisk vokst raskere i u-landene enn i

Fig. 1. BNP pr. innbygger i i-land og i u-land 1950–95 (målt i ppp-dollar [purchasing power parities] i 1985-verdier)



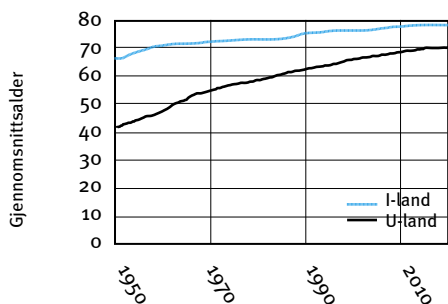
Kilde: Summers & Heston (1991), Verdensbanken (1997) (gjengitt etter Bjørn Lomborg 1998)

Fig. 2. Spedbarnsdødelighet for i-land og u-land i perioden 1950–2000 (anslag for årene etter 1990)



Kilde: Keyfitz & Flieger (1990) (gjengitt etter Bjørn Lomborg 1998)

Fig. 3. Gjennomsnittlig levealder for i-land og u-land i perioden 1950–2000



Kilde: Keyfitz & Flieger (1990) (gjengitt etter Bjørn Lomborg 1998)

i-landene, men u-landene har i samme periode hatt en sterkere befolkningsvekst.

Det er ikke bare inntektsnivået i u-landene som har steget. Levekårene målt på andre måter viser også fremgang. Fig. 2 viser at spedbarnsdødeligheten i u-landene har sunket betydelig og lå ved århundreskiftet på et lavere nivå enn for i-landene i 1950. Som følge av den sterkt reduserte spedbarnsdødelighet har middellevetiden økt betydelig og er nå, som det fremgår av fig. 3, høyere enn den u-landene hadde 50 år tidligere. Veksten i levealder er imidlertid ikke bare en statistisk konsekvens av redusert spedbarnsdødelighet, men skyldes også andre forbedringer, bl.a. høyere kaloriinntak pr. innbygger, som medfører at også de som først har overlevd fødselen, nå lever lenger. Det er flere indikasjoner på at denne gunstige utvikling etter hvert blir ledsaget av et fall i fødselshyppigheten.

Det er imidlertid store forskjeller mellom de enkelte u-land. Mens mange land i «den tredje verden» har opplevd til dels meget sterk vekst, har andre u-land stagnert eller bare vist meget svak økonomisk fremgang. Dette går frem av tabell 1 (neste side), som viser hvordan bruttonasjonalproduktet pr. hode har utviklet seg fra 1950 til 2000 i fire afrikanske, fem asiatiske og i ett søramerikansk u-land.

Det fremgår av tabellen at de asiatiske «tigrene», Hong Kong, Singapore og Tai-

wan, har hatt meget sterk vekst og har i dag et inntektsnivå på linje med de utviklede land. De to øvrige asiatiske land som tabellen omfatter, Nepal og Bangladesh, har hatt en svak utvikling. I Afrika har land som Tanzania, Mosambik og Uganda utviklet seg meget svakt, tildels gått tilbake, mens Botswana har vokst like raskt som tigrene i Asia, men fra et dårligere utgangspunkt. Chile, som i 1950 hadde et inntektsnivå som var høyere enn i de øvrige land, og som knapt kunne regnes som et u-land, har hatt en moderat utvikling og er

forbigått av flere land som tidligere var fattigere.

Det spørsmål som må stilles er: Hvorfor har noen land oppnådd til dels meget sterk vekst mens andre er blitt hengende etter? Det synes helt klart at de vekstland som tabell 1 omfatter, ikke har oppnådd vekst på grunn av u-hjelp. Tvert om er det slik at de land i tabell 1 som har hatt den dårligste utvikling, har mottatt betydelig bistand. Det synes derfor viktig å drøfte hvorfor u-hjelp ikke har hjulpet. Det synes dessuten riktig å drøfte om at det kan være slik at den i realiteten har skadet de fattige land.

Tabell 1. Bruttonasjonalprodukt pr. innbygger (dollar omregnet til 2000 verdi) og relative tall (1950=100)

	1950	1960	1970	1980	1990	2000
Tanzania	424	459	567	591	540	524
	100	108	133	139	127	123
Mosambik	1.133	1.327	1.743	1.220	1.115	1.432
	100	117	156	107	98	127
Uganda	687	700	869	577	592	788
	100	101	126	83	86	114
Botswana	349	403	647	1.738	3.138	4.348
	100	115	185	497	899	1.245
Nepal	496	607	653	637	803	999
	100	122	131	128	161	201
Bangladesh	540	544	586	548	640	873
	100	100	108	101	118	161
Hong Kong	2.215	3.134	5.695	10.503	17.541	21.499
	100	141	257	474	791	970
Singapore	2.219	2.310	4.439	9.058	14.365	22.207
	100	104	257	474	791	1.000
Taiwan	924	1.492	2.950	5.869	9.886	16.647
	100	161	319	685	1.069	1.801
Chile	3.821	4.320	5.293	5.738	6.402	9.841
	100	113	138	150	167	257

Kilde: *Angus Maddison, The World Economy: Historical Statistics*, OECD 2003

U-hjelpens kapitaloverføringsteori

Da president Truman i sin tiltredelsestale i 1949 annonserte USAs vilje til å yte hjelp til den tredje verden, hadde han formodentlig Marshallhjelpen i tankene. Den hadde vært meget vellykket. Man håpet at liknende tiltak overfor de fattige land ville sette i gang tilsvarende vekstprosesser som Marshallhjelpen hadde bidratt til i Europa.

Kapitaloverføringer til u-land fikk etter hvert en klarere økonomisk begrunnelse. Flere fremtredende økonomer, blant disse Gunnar Myrdal, fremholdt at de fattige land var fanget i en «fattigdomsspiral». De var så fattige at de ikke maktet å spare tilstrekkelig til selv å kunne finansiere de investeringer som måtte gjennomføres for å få i gang økonomisk vekst. Tanken var at det var økte investeringer som var en forutsetning for økonomisk vekst.

Men Gunnar Myrdal understreket samtidig at det var behov for planøkonomi. I en forelesning i Kairo i 1956 begrunnet Myrdal dette slik (gjengitt etter Bauer 1984):

Now, what amounts to a sort of planning *has* to be staged by underdeveloped countries with weak political and administrative apparatuses and a largely illiterate and apathetic citizenry. But the alternative to making the heroic attempt is continued acquiescence in economic and cultural stagnation or regression which is impossible in the world today, and this is, of course, the explanation why a grand scale planning is at present the goal in underdeveloped countries all over the globe and why this policy is unanimously endorsed by governments and experts in the advanced countries.

Peter Bauer¹ (1972) tok avstand fra den konvensjonelle begrunnelse for u-hjelp. Han hevdet for det første at den rådende teori om fattigdomsspiralen var gal. Han mente at erfaringene talte for at u-landene fullt ut var i stand til å generere den sparing som var nødvendig for å finansiere adekvate investeringer for å utvikle lokale markeder. Han var dessuten uenig i den storindustrirenkning som u-hjelpen til å begynne med bygde på, ikke bare fordi denne satsningen ofte var gal i seg selv, men fordi den økonomiske planlegning som vokste frem som en del av u-hjelpen, systematisk nedvurderte handelens rolle. Handel ble ansett som et fordyrende mellomledd. Bauer hevdet at småhandelen ofte er en vekstutløsende virksomhet i fattige land, fordi den kobler sammen lokal produksjon og lokal etterspørsel.²

Men Bauers hovedkritikk mot u-hjelpen lå allikevel på et annet plan. Han hevdet at politiseringen av det økonomiske liv i land uten sikre administrative tradisjoner og stabile rettsregler, ganske umiddelbart ville føre til vekstprosesser som tross alt var i gang ved kolonitidens avvikling, ville stanse opp. Politiseringen ville føre til feilallokering og gjennomføring av prestisjeprosjekter, sosial uro og maktkamper. Bauer (1984) skriver:

In closely controlled economies, the decisions of politicians and civil servants take the place of private decisions in production and consumption. Economic life is extremely politicized. Official directives replace voluntary transactions. The decisions of the rulers largely determine people's incomes and employment opportunities. Indeed, these decisions often determine the economic or even the physical survival of large sections of the population. In such conditions, who has the government becomes all-important for a large number of the people.

-
- 1 Milton Friedman omtaler Bauer slik i sin bok *Two Lucky People, Memoirs* (Chicago 1998): «he specialized in development economics and particularly the effects of foreign aid. He became the world's outstanding expert on these issues, as accumulating evidence discredited the earlier orthodoxy, which regarded development as a more or less automatic consequence of an increase in the ratio of capital to labor.»
 - 2 Bauer viser til V.S. Naipaul's roman *A Bend In The River*, som gir et levende bilde av den virksomhet som vokser frem omkring en indisk handelsstasjon i det indre Kongo.

Andre forklaringer på hvorfor u-hjelpen ikke har ført til målet

Det kan være mange andre forklaringer på at u-hjelpen hittil ikke har virket slik man håpet på. En forklaring kan være at man i praksis har prøvd å nå mål som i virkeligheten var i konflikt med hverandre eller mål som givne satte høyt, men som ikke var støttet av de herskende politikere i u-landene. En annen forklaring er den mer praktiske, at u-landene ofte ikke maktet å løse de administrative oppgaver som u-hjelpen og planleggingen av den skapte. En tredje forklaring har vært at u-landene har vært ofre for en urettferdig internasjonal handelsordning.

Norske bistandsmyndigheter har ofte understreket at målet med u-hjelpen ikke bare er å skape økonomisk vekst, men å sørge for at den økte velstand kommer spesielle grupper til gode. Norsk u-hjelp har lenge vært gitt en kvinneprofil og i de senere år er det blitt understreket av det er viktig at u-hjelpen når frem til de fattigste mennesker i det fattige u-landet.

Det er vel erkjent at politisk intervensjon i markedet for å påvirke inntektsfordelingen påfører samfunnet en ekstrakostnad i form av redusert effektivitet. I praksis har det ofte vært et valg mellom effektivitet og rettferdighet, eller retttere sagt det som politisk anses som rettferdig. Det har vært anslått at fordelingspolitiske inngrep i Norge koster oss betydelige beløp, enkelte har ment at det årlige tapet er større enn 100 milliarder kroner.

Det er imidlertid i de utviklede land mange mekanismer som sørger for at inntektsfordelingen ikke blir altfor skjev. Den funksjonelle inntektsfordeling, fordelingen av verdiskapningen på innsatsfaktorene arbeidskraft og kapital, er i det store og hele bestemt av innsatsfaktorenes grensenytte i produksjonen, hensyn tatt til gjeldende teknologi og etterspørsel. Også den personlige inntektsfordeling blir i det lange løp påvirket av den verdiskapning den enkelte vil bidra med. Når det oppstår skjevheter i inntektsfordelingen vil dette, i utviklede markedsøkonomiske land, ofte, men ikke alltid, være signaler om at ressursene kan utnyttes bedre og det vil oppstå tilsvarende krav om omstillinger. Selv om inntektsfordelingen kan være ganske skjev i utviklede land, er den med årene blitt mindre skjev, og fordelingen er mindre skjev enn i fattige, underutviklede land.

Den norske politiske vektlegging av at u-hjelpen må nå frem til de fattigste, kan svekke vekstprosessen i de fattige land, hvis kravet i praksis innebærer at de fattigste skal tjene mer enn deres reelle avkastning i verdiskapningen tilsier. Hvis det settes for høy pris på

innsatsfaktorene, vil de ikke bli brukt.³

Det er imidlertid forhold som tyder på at denne type målkonflikt ikke kan være noen tung forklaring på hvorfor u-hjelpen ikke har skapt den ønskede vekst. For det første er den norske u-hjelpen bare en del av den samlede internasjonale u-hjelp, og andre land og internasjonale giverorganisasjoner har ikke på samme måte som Norge vektlagt fordelingspolitiske mål. For det annet kan det være at slagordet om at hjelpen må komme de fattigste til gode, ikke er noe annet enn et slagord. Riksrevisjonen har nylig offentliggjort en rapport om virkningene av norsk bistand til Mosambik (Dokument nr. 36, 2003-2004).

Generelt peker Riksrevisjonen på at offentlige rapporter om norskfinansierte bistandstiltak i svært stor grad har vært preget av beskrivelser av formålet med bevilgningene, men at det i liten grad er blitt rapportert om hvilke resultater som er oppnådd. Mer spesielt når det gjelder fattigdomsorienteringen sier Riksrevisjonen:

Svak operasjonalisering av fattigdomsreduksjon i norsk-støttede bistandstiltak og gjennomgående svak fattigdomsorientering i de fleste undersøkte enkelttiltakene, reiser spørsmålet ved om i hvilken grad norsk-støttede bistandstiltak i Mosambik i praksis har bidratt til økonomisk vekst som spesielt kommer den fattige delen av befolkningen til gode.

Den andre forklaringen på hvorfor u-hjelpen har vært mislykket, at u-landene i praksis ikke maktet å løse de administrative oppgaver u-hjelpen skapte eller at de politiske ledere der ikke har vært enig med giverlandet mht. hvordan midlene skal brukes, synes å ha mye for seg. Einar Magnussen (1996) viser til flere undersøkelser som demonstrerer at de politiske ledere som har hatt makten i u-landene, i realiteten ikke har delt giverlandenes entusiasme for å styrke «landets» økonomi. Landet har for dem ofte vært en abstraksjon, en administrativ enhet de arvet fra kolonimakten, mens deres lojalitet gjaldt stammen og familien. I tillegg har de land som har mottatt mye u-hjelp, også blitt ofre for uhederlige politiske ledere. *The Economist* (2004) skriver:

3 Vi har mange eksempler på dette. Loven om allmenngjøring av tariffavtaler, som formelt har til hensikt å sørge for at arbeidstakere som kommer til Norge ikke skal bli utnyttet, men skal tjene like bra som norske arbeidstakere, vil i realiteten virke som et proteksjonistisk tiltak som har til hensikt å beskytte norske arbeidstakere mot utenlandsk konkurranse – til skade for utlendingene og til skade for Norge.

For every dollar that foolish northerners lent Africa between 1970 and 1996, 80 cents flowed out as capital flight in the same year, typically into Swiss Bank accounts or to buy mansions on the Côte d'Azur.

Men hovedgrunnen til at u-landene i praksis ikke har maktet å anvende u-hjelpen på en fornuftig måte, er ifølge Magnussen at de ble ofre for det mange forskere kaller «the burden of aid». «Project proliferation» og «aid overload» er andre uttrykk som går igjen. Poenget bak disse betegnelsene er at administrasjonen av u-hjelp var meget omfattende. Magnussen viser til rapporter som opplyser om at antallet u-hjelpsfinansierte prosjekter i Kenya i 1990 var omkring 10.000 og at Zambia på samme tid var engasjert i forhandlinger med 150 forskjellige hjelpeorganisasjoner og Tanzania med 100.

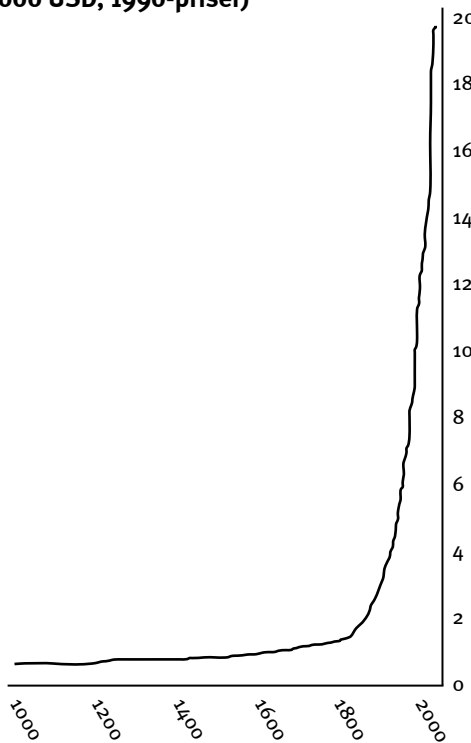
Det har, i alle fall i den senere tid, fra norsk politisk hold blitt understreket at det er u-landene som «eier» problemene. Men det kan stilles spørsmål om ikke også dette kun er et slagord. Magnussen siterer Gunnar Garbo som skriver, med utgangspunkt i sine erfaringer som ambassadør i Afrika, at hele bistandsprosessen var giverstyrt. Nordmennene var ansvarlige for alle initiativ, planer, krav og forslag. Resultatet av «forhandlingene» (agreed minutes) var utarbeidet av de norske delegasjoner, basert på tekster de hadde med seg hjemmefra.

Lenge gjorde det seg gjeldende en oppfatning om at u-landenes svake økonomiske utvikling skyldtes at de utviklede land manipulerte verdenshandelen til sin fordel og til ulempe for u-landene. Det gjorde seg gjeldende den oppfatning at u-landene led under en stadig forverring av sine «terms of trade». Det ble dessuten hevdet at u-landene tapte på at prisene på deres eksportvarer viste store fluktasjoner. Det ble reist krav om en ny internasjonal økonomisk verdensordning (NØV). Norge var en pådriver bak dette kravet. Jarle Simensen (2003) skriver:

Dette ga resultater. I FN ble Thorvald Stoltenberg valgt til formann i FNs nord-sør-komité, og Utenriksdepartementets spesialrådgiver for NØV, ambassadør Martin Huslid, ble formann for Spesialkomiteen for koordinering av arbeidet med et samlet råvareprogram innenfor Unctad.

Men aksjonen førte ikke til noe. Grunnen til dette var at hele tiltaket var basert på gale fakta og svak teori. Det var ikke og er ikke riktig at u-landenes eksportpriser synker og at deres importpriser stiger. Bauer (2000) viser til at de underutviklede land på det tidspunkt da forslaget om NØV ble fremmet, lenge hadde nytt godt av

Fig. 4 Bruttonasjonalprodukt pr. innbygger i Vest-Europa for perioden 1000–2000. (1000 USD, 1990-priser)



Kilde: *The Economist* (1999)

usedvanlig gunstige priser på sine eksportprodukter. Det er dessuten god erfaring for at forsøk på å danne internasjonale råvarekarteller, hva enten formålet med dem er å presse prisene opp, til ulempe for andre land, eller å stabilisere dem, er både kostbare og ineffektive tiltak, like kostbare og ineffektive som prisregulering i det enkelte land.

Vekstens forutsetninger

Da u-hjelpen kom på den politiske dagsorden for mer enn femti år siden, var det, som nevnt, erfaringene med Marshallhjelpen som var modellen. Den hadde vært en suksess. Men i ettertid er det blitt klart for nesten alle at man ikke kunne forvente at virkningen av kapitaltilførsel til u-landene ville kunne bli den samme som virkningene av Marshallhjelpen til Europa. De europeiske land var vel utviklede rettsstater med stabile politiske og administrative institusjoner. Disse forutsetninger var ikke til stede i u-landene. Det ville ha vært

mer relevant å undersøke hva som utløste den vekstprosess som oppsto i Europa på 1800-tallet.

Av figuren fremgår at inntektsnivået i Vest-Europa var lavt og tilnærmet uforanderlig helt frem til et stykke inn på 1800-tallet. Europeernes inntektsnivå var da trolig ikke særlig mye høyere enn i andre deler av verden.⁴ Men på den tiden ble økonomisk stagnasjon avløst av vekst, en vekst som ser ut til å ha blitt sterkere med årene. Hvis målet med u-hjelp er å stimulere til økonomisk fremgang i de underutviklede land, synes et naturlig spørsmål å være: Hva var det som for 150 år siden utløste vekstprosessen i de land som i dag er rike?

4 I NOU 1974: 56, *Norges ressursituasjon i en global sammenheng*, heter det at inntekts-gapet mellom Europa og resten av verden omkring 1850 kunne være som 2 til 1.

Det synes å være tre svar på dette spørsmål, tre forutsetninger som langt på vei kan forklare vekstprosessen. Vest-Europa gjennomlevde det som i ettertid er blitt kalt opplysningstiden. Vår fundamentalistiske fortid ble da avløst av fri debatt. I opplysningstidens kjølvann, eller som en del av den, fikk vi den industrielle revolusjon. Og det markedsøkonomiske system avløste den gjeldende intervensjonistiske merkantilisme. Det var ikke kapitaltilførsel som utløste vekstprosessen. Kapitalen ble skapt som følge av vekst. Det var heller ikke økonomisk politikk eller planøkonomi som skapte vekst. Snarere tvert om: Det var avviklingen av gjeldende reguleringer og etableringen av rettsstaten som var av betydning. Men det synes også riktig å legge vekt på at skattene var lave, slik at den enkelte borger stort sett kunne være sikker på at han fikk beholde mesteparten av de verdier han hadde skapt.

Hvorfor begynte vekstprosessen i Vest-Europa og ikke i andre deler av verden? I *The Economist* (1999) heter det:

Economic growth is a process of change. So an appetite for change, or at least a willingness to live with it, is essential if a society is to get richer...

A readiness for change is only one of the values required. Acquisitiveness is another – an interest in worldly goods, a regard for the material as well as the spiritual, a will to exploit nature for man's benefit. Yet naked greed is of no use. Growth requires investment – and investment is gratification deferred. The enlightened self-interest praised by Adam Smith combines the desire for wealth with prudence and patience.

Growth also requires another kind of selflessness. A modernising society has to move away from self-sufficiency, in individual households, villages, towns and states, toward interaction at all those levels, through specialisation and trade. This in turn demands that enlightened self-interest include an ethical component. Without trust and regard for one's reputation, the wheels of commerce do not spin.

Det synes rimelig å anta at de land i «den tredje verden» som tross alt har fått til en til dels betydelig vekst, i det store og hele har klart å etablere lover og regler som utløser den kreativitet og virkestrang som ligger latent i det enkelte menneske. Det er ikke u-hjelp og kapitaltilførsel som har skapt veksten i Hong Kong eller i Botswana, men at disse land har maktet å etablere rasjonelle institusjonelle regler og å fjerne politisk vilkårlighet. Et sentralt formål med rettsstaten er å sikre den private eiendomsrett. Det synes overalt å ha vært en viktig forutsetning for at ellers rasjonelle incentivstrukturer skal føre til de ønskede private initiativ. Dette argument er spesielt sterkt

fremholdt av Hernando de Soto (2004). Han hevder at mangel på formell og reell eiendomsrett hindrer folk i å utnytte sine egenskaper og sine verdier. I mange land med sterke allmenningstradisjoner vil det ikke være lett å få etablert og akseptert privat eiendomsrett, men i de land der dette er mulig vil det, ifølge de Soto, kunne utløse vekstprosesser. Et generelt trekk ved de u-land som har fått til vekst, er at de har satset på dereguleringer og en åpen markedsøkonomi.

Seniorforsker Jan Isaksen ved Chr. Michelsens Institutt hevder i artikkelen «Hvorfor gikk det bra i Botswana?» (Isaksen 2002) at

Det er vanskelig å finne en helt tilfredsstillende forklaring på Botswanas suksess. (...) Diamantene var kanskje en begynnelse, men det som Botswana har klart, i motsetning til mange av sine naboland, er å forvalte rikdommen på en slik måte at den har ført til utvikling. (...) Sentralt i det økonomiske styringssystemet sto et veldrevet finansdepartement. (...) I 1997 fant Norge ut at dette landet var for rikt til å nyte godt av finansiell hjelp. Det var kanskje ikke annet å vente. Vi har gjennom mange år vennet oss til at utviklingshjelp i det store og hele skal være å gi bort penger. Det er vanskelig å tenke nytt.

Som et motstykke til Botswanas suksess står Tanzania. Per Haakestad, tidligere rådgiver i utdanningsministeriet i Tanzania skriver i artikkelen «Tanzania: En u-hjelp uten frukter» (Haakestad 2004) at:

«De fleste bistandsprosjektene ble en fiasko. Dette har mange som var der visst lenge, men tidd om av ren lojalitet.»

Dette ble ikke sett på som noe stort problem. «Poenget for Norge var nemlig at vi skulle profileres som en humanitær stormakt og det var ikke farlig med effekten.»

En mer generell kommentar i samme retning ble gitt av Amartya Sen (*Aftenposten* 06.03.2002):

Jeg kommenterer aldri bistand. Jeg kommenterer forsøk på utvikling. Personlig mener jeg at bistand ikke er viktig. Det viktigste er hvordan et land utvikler menneskelig frihet, for det er jo utviklingens mål. (...) Bistand kan aldri sette i gang utvikling, men den kan støtte en utvikling som er i gang. Den kan aldri være årsak til utvikling.

U-hjelpens kvalitet

Bistandskommisjonen (NOU 1995: 5) pekte på at det var avgjørende for bistandens resultater og oppslutningen om u-hjelpen at kvaliteten på norsk bistand ble bedret. Regjeringen fastslo i den et-

terfølgende stortingsmelding nr. 19 (1995–96), *En verden i endring. Hovedtrekk i norsk politikk overfor utviklingslandene*, at resultatene av norsk bistand ikke sto i noe forhold til de fastsatte målene med den og at det var behov for en bedre kvalitetssikring av norsk bistand. I forbindelse med den siste stortingsmelding om u-hjelp, St. meld. nr. 35 (2002-2004), *Felles kamp mot fattigdommen*, skriver statsråd Hilde Frafjord Johnson (*Aftenposten* 21.07. 2004) at det er «erkjennelsen av at tidligere innsats ikke har vært effektiv nok i bekjempelsen av fattigdommen», som har nødvendiggjort den nye stortingsmeldingen.

I meldingen heter det at regjeringen m.a. vil arbeide for å sette resultatene av bistanden i fokus, tilpasse avtalekravene til u-landenes prioriteringer, legge vekt på samarbeid med andre givere, skape større åpenhet om u-hjelp og forhindre korrupsjon og reagere mot korrupsjon. Formuleringene i meldingen synes å bekrefte at det aldri har vært noen mangel på slagord i norsk u-hjelp. Det aller siste er at vår u-hjelp skal være en spydspiss i kampen mot korrupsjon. Det er dessverre mange grunner til å mene at det er det motsatte som skjer; u-hjelp kan føre til korrupsjon. Selv i Norge risikerer man at forskere og «frivillige» organisasjoner og andre som ønsker tilgang på midlene, vil gjøre hva de kan for å få en så stor del av potten som mulig. Verre er det trolig i u-landene, hvor det er enda viktigere for dem som ønsker å få bistand, å sørge for at de som har makt til å fordele bistanden, fatter de ønskede vedtak.

Det har derimot vært en utpreget mangel på vilje til å drøfte vekstens forutsetninger. Det trekkes aldri noen konklusjoner av det faktum at den vekst som tross alt har funnet sted, for lenge siden i de utviklede land og i svært mange land i den tredje verden i vår tid, ikke er et resultat av u-hjelp og kapitaltilførsel, men av at landene gjennomførte institusjonelle reformer som sikret innbyggernes frihet, ga dem fred og rettssikkerhet og trygghet for at de ville kunne beholde fruktene av sine egne bestrebelser.

Det er dessverre grunner til å anta at u-hjelp ofte har forsinket de reformprosesser som har vært nødvendige forutsetninger for vekst og fattigdomsbekjempelse. U-hjelpen har gjort det mulig for de politiske herskere i u-landene å unnlate å treffe de tiltak som har vært nødvendige for å sikre vekst, men som samtidig ville svekke de herskende politikeres makt til å treffe diskresjonære avgjørelser. Det mest frapperende eksempel på dette finnes kanskje i Tanzania. Da landet på 1980-tallet ikke ønsket å etterkomme de råd landet fikk fra IMF og Verdensbanken, reduserte mange givere sine bidrag til landet. Men Norge og Sverige opprettholdt sin bistand. «It is

thus fair to say that Norway allowed, and even assisted Tanzania in continuing to pursue policies which so obviously were detrimental to sustainable development» (Magnussen 1996). Det finnes flere nyere eksempler på at u-hjelp har hatt liknende perverse virkninger på reformviljen og reformpolitikken i de fattige land.

Den manglende debatt

Selv om det er uenighet om hvor sterke konklusjoner som kan trekkes, er det et faktum at det både internasjonalt og i Norge opp gjennom årene er kommet frem mange kritiske rapporter om u-hjelpens manglende effekt, endog om de skader den kan ha påført de fattige land. Det har således vært en viss faglig debatt om u-hjelpens rasjonalitet. Men det har, i alle fall i Norge, ikke vært antydning til noen politisk debatt om vår u-hjelpspolitik. Politikken synes å ha oppslutning fra nær sagt alle politiske leire.

Terje Tvedts utredning *Utviklingshjelp, utenrikspolitikk og makt* er skrevet som et bidrag til Makt- og demokratiutredningen. Hovedhensikten med utredningen er å kartlegge hvorfor det forfatteren kaller «det sørpolitiske system», har fått den dominerende posisjon det nå innehar. I 2003 er

rundt 1000 personer i statsforvaltningen, flere tusenvis ansatte i nesten 150 frivillige organisasjoner og deres partnere, hundrevis av informasjonsmedarbeidere og over 1000 forskere knyttet opp til det sørpolitiske prosjektet. I løpet av de siste tiårene er nesten 200 milliarder kroner blitt kanalisert gjennom det samme systemet. I 2003 vil norske frivillige organisasjoner motta ca. 3 milliarder kroner fra Utenriksdepartementet til sitt arbeid. De driver bistand og nødhjelp i over 100 land og er involvert i nærmere 10 000 prosjekter (Tvedt 2003).

Ifølge Tvedt utøver det sørpolitiske system makt fordi dets utøvere er en del av det rådende «godhetsregime». De definerer «den gode handling». De utøver ikke gode handlinger på egne vegne, men er «stedfortredere». De handler på vegne av andre. Det sørpolitiske system er viktig for oss. Det bygger opp vår nasjonale identitet. Det gjør Norge til «en humanitær stormakt». Det sørpolitiske system utøver meningsmakt. Vår kunnskap om «sør» filtreres gjennom godhetsregimets filtre. Men makten er også basert på mer prosaiske forhold. Systemet disponerer betydelige midler. For mange lønner det seg ikke å kritisere systemet. Systemet har skapt et nettverk mellom innsideaktører. Det sørpolitiske maktelite beveger seg mellom Utenriksdepartementet, Norad og de frivillige organisasjoner.

Et bemerkelsesverdig trekk ved det sørpolitiske systems posisjon er at mens store deler av vår utenrikspolitikk, som dreier seg om slike spørsmål som om vi skal bli medlem av EU, delta i fredsbevarende operasjoner i Afghanistan, Irak eller andre steder, er meget omstridt, er det fordragelig enighet om vår sørpolitiske utenrikspolitikk. Et trekk ved denne er vår evne til å overbevise oss selv om at «sør» egentlig ønsker det samme som oss, bare det fikk sjansen. Et annet trekk er vår evne til å overbevise oss selv om at «sør» er et homogent område, med likeartede preferanser og ønsker. Da «(...) Willoch-regjeringen måtte gå fordi det var uenighet om heving av bensinprisene var et velegnet virkemiddel i Norge, fant de samme stortingspolitikere det naturlig å enes om én utviklingsstrategi for nesten 100 land og over halvparten av menneskeheten».

Tvedts analyse av hvordan «det sørpolitiske systems» maktposisjon ble skapt og utøves, virker meget overbevisende. Systemet har konstruert en tilsynelatende uangripelig posisjon. Hvis det legges frem eksempler på vellykkede u-hjelpsprosjekter, og de finnes, illustrerer disse at politikken har vært vellykket. Hvis det legges frem analyser som viser at hjelpen alt i alt ikke gir de ønskede resultater, og dette er den dominerende konklusjon, er dette i politikken verden en begrunnelse for at vi må satse enda mer. Hvis det legges frem analyser som viser at vår u-hjelp i realiteten skader de underutviklede land, blir disse oversett. Vi blir i stedet minnet om at det er gode handlinger som utøves og at disse øker Norges anseelse.

Litteratur

- Bauer, P.T. (1972) *Dissent on Development*. Cambridge.
- Bauer, P.T. (1984) *Reality and Rhetoric*. London: Weidenfeld and Nicolson.
- Bauer, P.T. (2000) *From Subsistence to Exchange*. Princeton: Princeton University Press.
- Madison, Angus (2003) *The World Economy: Historical Statistics*, OECD.
- Friedman, Milton & Rose (1998) *Two Lucky People, Memoirs*. Chicago.
- Haakestad, Per A. (2004) «Tanzania: En u-hjelp uten frukter», *Aftenposten* 10.11.
- Isaksen, Jan (2002) «Hvorfor gikk det bra i Botswana?», *Aftenposten* 26.03.
- Lomborg, Bjørn (1998) *Verdens sande tilstand*, Centrum.
- Magnussen, Einar (1996) *What role for aid objectives?* Norges Bank.
- Simonsen, Jarle (2003) *Norsk utviklingshjelps historie I, 1952-1975: Norge møter den tredje Verden*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Soto, Hernando de (2004) *Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*.
- Tvedt, Terje (2003) «Utviklingspolitikk, utenrikspolitikk og makt» i *Makt og demokratiutredningen*.
- St. meld. nr. 19 (1995-96), *En verden i endring. Hovedtrekk i norsk politikk overfor utviklingslandene*.
- St. meld. nr. 35 (2003-2004) *Felles kamp mot fattigdommen*
- NOU (1974: 55) *Norges ressursituasjon i en global sammenheng*.
- NOU (1991: 28) *Mot bedre vitende?*
- NOU (1995: 5) *Norsk sør-politikk i endring*.
- Riksrevisjonens Dokument nr. 36 (2003-2004) *Riksrevisjonens undersøkelse av effektiviteten av norsk bistand til Mosambik*.
- The Economist* (1999) *Millennium special edition*, December.
- The Economist* (2004) «How to make Africa smile», 17.01.