



Representantforslag 125 S

(2011–2012)

fra stortingsrepresentantene Peter N. Myhre, Karin Woldseth og Tone Liljeroth

Dokument 8:125 S (2011–2012)

Representantforslag fra stortingsrepresentantene Peter N. Myhre, Karin Woldseth og Tone Liljeroth om endringer i den offentlige finansieringen av bistands- og nødhjelpsorganisasjoner

Til Stortinget

Bakgrunn

Norge inngikk den første bistandsavtalen i 1952 med opprettelsen av Fondet for Hjelp til Underutviklede Land, som var et samarbeidsprosjekt mellom FN og Norge i India. Inflasjonsjustert til 2011-kroner har Norge siden 1962 gitt om lag 516 mrd. kroner i bistand til 158 land over hele verden. I 2010 ble det gitt om lag 27,4 mrd. kroner i bistand til 113 mottakerland. Mens syv organisasjoner fikk bidrag tilsvarende 2 mill. kroner over statsbudsjettet i 1963, så har antallet organisasjoner per 2012 vokst til flere hundre med offentlig støtte tilsvarende flere milliarder kroner. Bistandsaktuelt samlet i 2010 inn tall for de ti største bistandsorganisasjonene i 2009, som viser at disse organisasjonene hadde en samlet inntekt på om lag 4,9 mrd. kroner. Om lag 3,4 mrd. kroner av disse midlene, eller 69 pst. av støtten, kom fra det offentlige eller internasjonale organisasjoner hvor Norge er en sentral bidragsyter.¹ Tall fra Utenriksdepartementet (UD) viser at for syv av de ti største norske bistandsorganisasjonene utgjorde den offentlige støtten mer enn 60 pst. av organisasjonenes budsjetter i 2009. For tre av disse utgjorde den offentlige støtten mer enn 80 pst. av organisasjonenes samlede budsjetter.²

¹. «Norsk bistand er blitt milliardbutikk». Bistandsaktuelt, 18. juni 2010, <http://www.bistandsaktuelt.no/nyheter-og-reportasjer/arkiv-nyheter-og-reportasjer/norsk-bistand-er-bli-llt-milliardbutikk>

ter.² UD viser videre til at Flyktninghjelpen, Røde Kors, Kirkens Nødhjelp og Redd Barna samlet mottok over 19 938 mill. kroner i bistand fra det offentlige i perioden 1999–2010.³

Følgende oversikt viser de ti største norske bistandsmottakerorganisasjonene og andelen av budsjettene som var finansiert fra det offentlige i 2009:⁴

- Kirkens Nødhjelp (62,7 pst.)
- Norges Røde Kors (67,7 pst.)
- Flyktninghjelpen (59 pst.)
- Norsk Folkehjelp (69,6 pst.)
- Redd Barna Norge (43 pst.)
- Digni – tidl. Bistandsnemnda (87,4 pst.)
- CARE Norge (65 pst.)
- Atlas-alliansen (88,6 pst.)
- Strømmestiftelsen (45,7 pst.)
- Utviklingsfondet (83 pst.)

De siste årene er det fra ulike forskerhold fremkommet grunnleggende kritikk av forholdet mellom sivilsamfunnet, herunder spesielt bistands- og nødhjelpsorganisasjonene, de største forskningsinstituttene, media og statlige myndigheter. Ulik kritikk er

². Svar på spm. 427 fra finanskomiteen/Fremskrittspartiets fraksjon av 11. oktober 2011 vedr. støtte til organisasjoner, <http://www.statsbudsjettet.no/Statsbudsjettet-2012/Budsjettsporsmal/Bevilgningssporsmal/Fremskrittspartiet427/?query=427&all=true&parti>

³. Svar på spm. 426 fra finanskomiteen/Fremskrittspartiets fraksjon av 11. oktober 2011 vedr. støtte til organisasjoner, <http://www.statsbudsjettet.no/Statsbudsjettet-2012/Budsjettsporsmal/Bevilgningssporsmal/Fremskrittspartiet426/?query=426&all=true&parti>

⁴. Svar på spm. 427 fra finanskomiteen/Fremskrittspartiets fraksjon av 11. oktober 2011 vedr. støtte til organisasjoner, <http://www.statsbudsjettet.no/Statsbudsjettet-2012/Budsjettsporsmal/Bevilgningssporsmal/Fremskrittspartiet427/?query=427&all=true&parti>

blant annet fremsatt av Asle Toje tilknyttet Det Norske Nobelinstituttet, professorene Øyvind Østerud og Terje Tvedt ved Universitetet i Oslo og flere andre. I artikkelen «Civil Society and the State» systematiserer Asle Toje en del av denne kritikken, og introduserer konkrete forslag til endringer.⁵ Asle Toje legger til grunn en definisjon av «sivilt samfunn» som noe som er uavhengig av staten, og stiller spørsmål ved om dette er tilfellet for det store flertallet av norske bistandsorganisasjoner. Tilsvarende organisasjoner i en rekke andre land, som for eksempel Oxfam i Storbritannia, har satt en øvre grense for hvor stor prosentvis støtte de kan motta fra staten. Et notat fra tankesmien Civita viser til at mens stadig flere organisasjoner får stadig større bevilgninger fra staten over statsbudsjettet, så har organisasjonenes egenfinansiering sunket betraktelig de siste tiårene.⁶ Mens kravet om egenfinansiering var 50 pst. i 1962, så sank dette kravet til kun 10 pst. i 2001. Asle Toje konkluderer (2011) blant annet med at det er en generell mangel på studier som ser på effektene av statens finansiering av bistandsorganisasjonene.

Begrunnelse

Siden det internasjonale bistandssystemet for alvor vokste frem på 1960-tallet, så har antallet donorer økt dramatisk både totalt og per mottakerland. Tall fra UD viser at et land som Afghanistan mottok hele 786 donordelegasjoner i 2010.⁷ For å unngå at donorene og de internasjonale giverlandene tar opp for mye av kapasiteten i den lokale statsforvaltningen, så har en rekke mottakerland, deriblant Tanzania, innført en såkalt «hvileperiode» i parlamentet hvor de ikke treffer internasjonale bistandsaktører.

Forslagsstillerne viser til at OECDs utviklingskomité høsten 2011 offentliggjorde rapporten «Aid effectiveness 2005–2010: Progress in implementing the Paris Declaration» om hvordan bistandsgiverne har fulgt forpliktelsene som ble inngått i 2005, knyttet til mer effektiv bistand. Rapporten konkluderer med at donorene, Norge inkludert, har oppfylt ett (1) av i alt 13 krav til mer effektiv bistand og koordinering mellom de ulike bistandsaktørene.

Forslagsstillerne viser til at Brookings Institution sammen med Center for Global Development har utviklet en database for rangering av donorer kalt Quality of Official Development Assistance (QuODA) Assessment. QuODA for 2011 vurderte 31 donorer langs 31 indikatorer på variablene bistandseffektivitet,

institusjonsbygging, koordinering og byrdefordeling samt åpenhet og kunnskapsakkumulering. Norge oppnår langt lavere verdier enn mange andre donorer innenfor områdene bistandseffektivitet og koordinering.

Forslagsstillerne viser til at professor Terje Tvedt (Universitetet i Bergen (UiB) / Universitetet i Oslo (UiO)) i boken «Utviklingshjelp, utenrikspolitikk og makt. Den norske modellen» (2003), som en del av Makt- og demokratiutredningen tar for seg forholdet mellom staten, de ikke-statlige organisasjonene (NGO) og mediene i Norge. Organisasjonene og staten er blitt politisk samstemte på stadig flere områder, noe som har medført at pluralisme, demokrati, åpenhet og kontroll er svekket. De frivillige organisasjonene representerer i stadig mindre grad det sivile samfunn, men opererer som kontraktører for departementene og mottar en stadig større andel av sine budsjetter fra det offentlige. Media og journalistene er, ifølge Terje Tvedt, også blitt en del av dette systemet og har glemt sine forpliktelser med hensyn til uavhengighet og kildekritikk. I magasinet Horisont (2007) utdyper Terje Tvedt hva han kaller «godhetsregimet» og «det sørpolitiske system», og stiller seg kritisk til hvordan bistandspolitikken i Norge er blitt en intensjonskonkurranse om hvem som gir mest, istedenfor en faktaorientert debatt om hva resultatene er.⁸

Professor Terje Tvedt mener at det som blant annet skiller «den norske modellen» fra tilsvarende måter å organisere utviklingssektoren på i andre land er: at systemet er komparativt større i Norge; bistanden er relativt større enn andre sektorer; staten gir relativt mer bistand gjennom sivilsamfunnsorganisasjonene enn gjennom andre sektorer; den politiske konsensusen mellom utøvende makt og sivilsamfunn er relativt større enn i andre land, og elitesirkulasjonen i modellen er også større enn i andre sammenliknbare land.

Suzanne Franks, tidligere journalist i BBC og nå forskningsdirektør ved Centre for Journalism tilknyttet Universitetet i Kent, analyserer i en artikkel i det akademiske tidsskriftet «British Journalism Review» de stadig tettere koblingene og den gjensidige avhengigheten mellom journalister og de ikke-statlige, humanitære organisasjonene.⁹ Susanne Franks viser ved hjelp av eksempler fra Somalia og Mosambik at det ikke nødvendigvis er de krisene som media rapporterer om som tar livet av flest mennesker eller har de største konsekvensene. Samtidig er det en nær sammenheng mellom hvor mye bistand og nødhjelp en krise tiltrekker seg, og graden av medieoppmerk-

5. Toje, Asle (2011) «Civil Society and the State - Adverse Effects of the government as main source of revenue for Norwegian development NGOs». Oslo.

6. Civita (1/2011) «Den norske bistands- og utviklingspolitikken: noen problemstillinger»

7. <http://www.statsbudsjettet.no/Statsbudsjettet-2012/Budsjettsporsmal/Bevilgningssporsmal/Fremskrittspartiet519/?query+=mottakerland&all=true&parti>

8. Tvedt, Terje. «Utviklingshjelp og det nasjonale godhetsregimet». Horisont nr. 1/2007, http://www.nho.no/files/9_14.pdf

9. Franks, Suzanne (2008) «Getting into bed with charity». British Journalism Review 19:27.

somhet. I noen krise- og konfliktsituasjoner er journalistene som dekker omstendighetene en del av teamet fra den humanitære organisasjonen, mens i andre tilfeller er det de humanitære organisasjonene som uhildet rapporterer fra de samme områdene uten at det stilles spørsmål ved deres uavhengighet og legitimitet.

Karen Rothmyer, tilknyttet Joan Shorenstein Center ved Harvard University, skriver i artikkelen «They wanted journalist to say 'Wow': How NGOs affect U.S. media coverage of Africa», om hvordan bistandsorganisasjoner påvirker amerikanske mediers dekning av Afrika.¹⁰ Karen Rothmyer viser til at bistandsorganisasjonene og FN-systemet tenderer til ikke å se så mye på hva som er oppnådd, men heller på hvor mye som gjenstår.

Samtidig er det sjelden at journalister fra vestlige medier stiller kritiske spørsmål ved hvordan bistandsorganisasjonene opptrer og hva resultatene av deres virksomhet er. Som den britiske professoren Alex de Waal skriver i boken «Famine Crimes»:

«Humanitarianism is hugely self-justifying: it may even be the paradigm of a secular human enterprise that does not need to succeed in order to justify itself. Humanitarianism works, by definition».

Karen Rothmyer viser med eksempler fra flere afrikanske land hvordan flere bistands- og nødhjelpsorganisasjoner ikke ønsker å høre de gode nyhetene ettersom dette vil kunne påvirke organisasjonenes budsjetter.

Professor Øyvind Østerud ved UiO hevder i artikkelen «Lite land redder verden» (juni 2006) at idealismen i den norske bistands- og engasjementspolitikken er håndfast interessepolitikk for alle som driver med den. Under en debatt arrangert av Studentenes og Akademikernes Internasjonale Hjelpesfond (SAIH) i forkant av TV-aksjonen i november 2009, uttalte Flyktninghjelpens kommunikasjonssjef Rolf A. Vestvik:

«TV-aksjonen er en enorm mulighet til å tjene penger, det er det det handler om. Det handler utelukkende om å få mest mulig penger i kassa [...] pengene er veldig viktige. Det er store behov som må dekkes.»

En studie fra Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI, 2007) slår fast at i bistanden og engasjementspolitikken er det blitt viktigere for det norske selvbildet at praksisen pågår enn at den gir resultater.¹¹ Dette har medført et misforhold mellom hva

forskning på området tilsier fungerer, og hvordan bistandsorganisasjonene, Norad og Utenriksdepartementet arbeider. Dette problemet bekreftes i rapporten «Evaluation of Research on Norwegian Development Assistance» (2011), utført av konsultentselskapet SIPU International som evaluerer hvordan forskningsresultater påvirker aktørene i «den norske modellen»:

«The vast majority of those interviewed expressed their strong preference for the greatest degree of independence possible. In contrast, the MFA staff strongly preferred, and described themselves as relying almost exclusively on, the least independent and least transparent form – directly commissioned research [] Even more problematic, we found considerable evidence that existing research (whether independent or commissioned) on development assistance is not being used effectively by its primary audience (...) The sense of frustration and disconnection between development researchers and development actors which was described to us by both groups in the course of this evaluation is a serious problem.»

Rapporten bekrefter at det finnes lite uavhengig forskning på norsk bistand – at der hvor Norad finansierer forskningen direkte, fører dette til avhengighet og økt risiko for mer positive konklusjoner enn det er grunnlag for, og at uavhengige forskningsrapporter om effektene av norsk bistand i svært liten grad leses av ansatte i Norad, UD og organisasjonene. En tilsvarende evaluering fra 2007 kom frem til tilnærmet de samme konklusjonene.

Med bakgrunn i professor Terje Tvedts analogi om «godhetsregimet» (2011) viser Asle Toje til at bistandsorganisasjonene har klart å overbevise befolkningen om at «det felles beste» er identisk med disse organisasjonenes egeninteresse, og at disse interessene også er norske interesser. Dette har ifølge Asle Toje medført «NGOification» av norsk utviklingspolitikk, og «government-ification» av norske NGO-er. De ledende bistands- og nødhjelpsorganisasjonene er påfallende raske med å endre sine prioriteringer etter hva den til enhver tid styrende regjering velger å prioritere, og Toje viser blant annet til den raske oppbyggingen av kompetanse innen skog- og naturressursforvaltning i organisasjonene som følge av regjeringens klima- og skogsatsing i 2006. Økonomiske midler har ikke nødvendigvis tilfalt de organisasjonene som har størst folkelig støtte, men de organisasjonene som ligger nærmest opp til regjeringens prioriteringer. I en artikkel i Bistandsaktuelt i juni 2010 uttaler Flyktninghjelpens generalsekretær Elisabeth Rasmusson at «det ikke er noen annen norsk organisasjon som har en så sterk posisjon i FN som det Flyktninghjelpen har.» Elisabeth Rasmusson bekrefter også at Flyktninghjelpen står sterkt i UD, men

¹⁰ Rothmyer, Karin (Jan. 2011) «They wanted journalist to say 'Wow': How NGOs affect U.S. media coverage of Africa». Joan Shorenstein Center on the Press, Politics and Public Policy, John F. Kennedy School of Government, Harvard University.

¹¹ NUPI (2007), «Norske selvbilder og norsk utenrikspolitikk»

svakt blant folk flest».¹² Samtidig er det kjent at regjeringen prioriterer en FN-ledet verdensorden og at bistanden til FNs underorganisasjoner har vokst betydelig siden 2005.

Utviklingsforskeren og professoren James Ferguson skriver følgende i boken «Development, Depoliticization, and Bureaucratic Power in Lesotho» (1990):

«academic analysis is of no use to a “development agency” unless it creates a place for the agency to plug itself in, unless it constructs a charter for the sort of intervention the agency is set up to do. For an analysis to meet the needs of development institutions it must do what the academic discourse inevitably fails to do; it must construct [...the recipient country] as an enormously promising candidate for [...] development and for the sort of intervention a development institution is able to initiate.»

James Ferguson er kritisk til måten bistandsorganisasjonene opererer på, hvor «utvikling» reduseres til tekniske «oppskrifter» som kan implementeres og som derav får «utvikling» til å skje. Samtidig retter forfatteren søkelyset mot de uintenderte konsekvensene av bistanden. Redd Barnas nødhjelpssjef Søren Pedersen uttaler til Dagsavisen 15. mai 2012 at organisasjonen på grunn av manglende bevilgninger har måttet halvere målet om hvor mange som kan hjelpes i matkrisen i vestlige og sentrale Afrika. Søren Pedersen uttaler at årsaken til at folk sulter, er (i rekkefølge): manglende regn, kornsykdommer, gresshopperinvasjon, dårlige avlinger, høye matvarepriser, høye bensinpriser og klimaendringer. Denne gangen, uttaler Søren Pedersen, har krisen også blitt forverret av en væpnet konflikt i Mali.¹³

Forslagsstillerne mener at en slik og tilsvarende beskrivelse av hva som til syvende og sist er en politisk krise, bidrar til å avpolitiserer situasjonen og skaper et inntrykk av at en løsning primært dreier seg om bistand, nødhjelp og mer penger.

I Etiopia foregikk det en borgerkrig på 1980-tallet mellom det etiopiske militærdiktaturet, «Dergen», den dominerende geriljagruppen Tigray People's Liberation Front (TPLF) og eritreiske opprørere som medførte store lidelser for sivilbefolkningen.

Forskeren og forfatteren David Rieff viser til at anslagene for antall ofre etter hungersnøden i landet på midten av 1980-tallet varierer mellom 300 000 og 1 million mennesker. Hungersnøden var forårsaket av tre grunnleggende elementer, hvor bare den første kunne knyttes til naturlige årsaker – den toårige tørken i Sahel-regionen. De to andre elementene var

fullt og helt skapt av mennesker. Det første var den tvungne folkeforflytningen av opptil 600 000 mennesker fra geriljakontrollerte områder i nord til de regjeringskontrollerte områdene sør i Etiopia. Det andre var den brutale jordbrukskollektiviseringen iverksatt av Mengistu Haile Mariam og hans allierte i Dergen. Mot dette bakteppet arrangerte en rekke artister, med initiativtakerne Bob Geldof og Midge Ure i spissen, konserter til inntekt for de sultrammede. Til sammen samlet Live Aid-konsertene inn om lag 715 mill. kroner. Disse midlene ble kanalisert gjennom en rekke NGO-er som opererte i landet, med få eller ingen betingelser. Regjeringen i hovedstaden Addis Abeba ble etter hvert svært dyktige i å manipulere bistanden og bistandsorganisasjonene, plyndret nødhjelpskolonner og brukte nødhjelpsutstyr ment for sivilbefolkningen i krigen mot geriljaen, mens det internasjonale samfunnet vendte det blinde øyet til misbruket.

Forfatteren Alex de Waal beskriver i boken «Famine Crimes» hvordan den humanitære bistanden i nordlige Etiopia på 1980-tallet forlenget krigen og de menneskelige lidelsene for befolkningen i landet. Den svenske forfatteren Bengt Nilsson viser til at militærdiktaturets strategi gikk ut på å avfolke Tigray og Eritrea, og på den måten frarøve geriljaens støtte i lokalbefolkningen. Hjelpeorganisasjonene ble nektet å frakte mat til de nødlidende i nord, som på sin side ble forflyttet lenger sør i landet. Her fikk de bistand og humanitær nødhjelp. På den måten ble den internasjonale nødhjelpsindustrien medskyldig i den massive folkeforflytningen av opptil 600 000 mennesker. Ingen vet med sikkerhet hvor mange som omkom under denne forflytningen. Noen konservative anslår 50 000; organisasjonen Leger Uten Grenser opererer med 100 000 mennesker.

Conor Foley sier det på denne måten i boken «The Thin Blue Line»:

«[...] The bulk of the famine relief assistance provided by foreign donors went to Ethiopia's military government, and international NGOs such as Oxfam and World Vision continued to participate in the population transfer programme despite their increasing misgivings.»

Av alle NGO-ene som drev virksomhet i Etiopia på det daværende tidspunktet, var det bare Leger Uten Grenser som nektet å følge Dergens betingelser og trakk seg ut. Verken Oxfam, Bob Geldof eller noen av de andre store bistandsaktørene har villet innrømme at de var medskyldige i folkeforflytningen og sultkatastrofen.

Forslagsstillerne viser til uttalelser fra den indiske nobelprisvinneren Amartya Sen om at sult og hungersnød ikke skjer i velfungerende demokratier. Forslagsstillerne mener at krig, konflikt, korrupsjon, dårlig styresett og manglende investeringer i landbruket

¹² «Norsk bistand er blitt milliardbutikk». Bistandsaktuelt, 18. juni 2010, <http://www.bistandsaktuelt.no/nyheter-og-reportasjer/arkiv-nyheter-og-reportasjer/norsk-bistand-er-blitt-milliardbutikk>

¹³ «Kjemper mot sulten», Dagsavisen 15. mai 2012

også er viktige årsaker til matkriser i afrikanske land, uten at dette i tilstrekkelig grad gjenspeiles i bistands- og nødhjelpsorganisasjonenes dokumenter og presseuttalelser.

Redd Barna skriver på sin nettside 19. august 2011:

«Nesten alle de afrikanske landene sliter med å nå FNs tusenårsmål om å redusere barnedødelighet med to tredeler innen 2015».¹⁴

Tilsvarende meldinger om at Afrika sør for Sahara ikke vil oppnå en rekke av tusenårsmålene innen 2015, er å finne hos en rekke andre bistands- og humanitære organisasjoner, Norad og FN. Jan Vandemoortele, en av arkitektene bak tusenårsmålene, skrev i 2009 en artikkel for britiske «Development Studies Association»:

«The MDGs are global targets; they do not need to be achieved in each and every country. Nevertheless, the perception is widespread that unless all countries achieve the same numerical targets, the world will not meet them. Such a view is incorrect. The MDGs are to be achieved collectively, not necessarily individually. The misinterpretation of the MDGs as one-size-fits-all targets has set the bar for sub-Saharan African countries unrealistically high. This has reinforced the perception of Afro-pessimism among development practitioners, policymakers and in the media.»¹⁵

Jan Vandemoortele gjør, i likhet med professor William Easterly ved New York University, et poeng ut av at det å skape et bilde av afrikanske land som ikke lykkes i å oppfylle tusenårsmålene, bidrar til å tegne et mer negativt bilde av kontinentet enn det som kan rettferdiggjøres. Dette er også demoraliserende for innbyggerne i afrikanske land, samt utgjør disinsentiv for handel og investeringer.

Temaet for Norfunds sommerkonferanse 2010 var «Emerging markets – hva er muligheten og hvorfor satse på små og mellomstore bedrifter?».

¹⁴ <http://www.reddbarna.no/nyheter/barnedoedeligheten-halvert-i-malawi>

¹⁵ http://www.devstud.org.uk/downloads/4b9ea0272d30b_Vandemoortele_PAPER.pdf

Det er et uttalt mål blant samtlige politiske partier på Stortinget at Norge bør investere mer i de fattigste landene. Det er imidlertid tvilsomt om veldig mange norske små og mellomstore bedrifter ville investert i land preget av de karakteristikkene som er dominerende hos enkelte bistandsorganisasjoner. Kanskje er utfallet i enkelte tilfeller at det blir *mindre sannsynlig* at norsk næringsliv vil investere i flere fattige land.

Etter jordskjelvkatastrofen i Haiti var det 822 registrerte NGO-er i landet. Det var langt lettere å opprette en NGO enn en bedrift. For sistnevnte måtte man vente i opptil flere måneder på godkjenning, samt betale flere tusen dollar i registreringsavgifter.

Norads resultatrapport for 2009 slår fast at «norsk bistand tradisjonelt har vært skeptisk til profittangangen i private bedrifter». Kun 2–3 pst. av norsk bistand kanaliseres gjennom norsk privat sektor. Norske bedrifter, hjemme så vel som ute i verden, har høye standarder knyttet til helse, miljø og sikkerhet. Der hvor norske bedrifter ikke investerer, er det ofte russiske, saudiske eller kinesiske selskaper som dominerer, gjerne med lavere lønninger og dårligere standarder knyttet til helse og miljø. Gode intensjoner i Norge kan dermed i ytterste konsekvens gi dårlige resultater for verdens fattige.

Forslag

På denne bakgrunn fremmer forslagsstillerne følgende

f o r s l a g :

1. Stortinget ber regjeringen fremme forslag om at det settes en maksgrense på 50 pst. andel av norske bistandsorganisasjoners budsjett som kan bevilges fra staten.
2. Stortinget ber regjeringen om at det utføres flere uavhengige studier av konsekvensene av «den norske modellen» for finansiering av bistand når det gjelder uavhengighet, nøytralitet, effektivitet og resultatoppnåelse i bistanden.

