

Jakten på resultater i norsk bistand

I samarbeid med The Bill and Melinda Gates Foundation igangsatte Civita høsten 2014 et prosjekt der vi ønsker å se nærmere på norsk utviklingspolitikk. Dette notatet tar for seg den økende resultatorienteringen innenfor bistand og utviklingspolitikk, og hvordan underliggende spenninger påvirker norske bistands-prioriteringer og begrenser vår evne til å måle effekten av innsatsen.¹

Hensikten med dette notatet er verken å gi en utfyllende oversikt eller å presentere en enkel løsning på problemstillingene. Men ved å trekke på erfaringer og innspill fra prosjektets styringsgruppe og andre norske bistandsaktører pekes det på noen sentrale dilemmaer og iboende begrensninger som har direkte innflytelse på Norges evne til å måle og sikre effekten av norsk bistand. Notatet kan slik sett gi norske beslutningstakere et mer realistisk grunnlag for forventninger til bistandspolitikken, og unngå lettvinne krav til bistandseffektivitet.

Sammenfatning:

Norsk bistand og utviklingspolitikk har lenge vært underlagt ambisiøse løfter om effektivitet og resultater. Men norske bistandsaktører har fortsatt til gode å knekke koden når det gjelder å gjøre bistanden mer effektiv. Den norske bistanden kan ses som et kompromiss mellom ønsket om en mer effektiv bistand på mottagernes premisser og ulike hjemlige politiske hensyn, som ikke alltid har like stor relevans for utviklingen i mottakerlandene. Dette gir seg utslag i utviklingspolitikkenes mange og til dels motstridende mål.

Løftene om en mer effektiv bistand lider også under at det ikke er en klar forståelse av hva som menes med bistandseffektivitet. Man risikerer å gå i retning av enkle, målbare resultater som ikke nødvendigvis gir mest langsiktig utviklingseffekt i fattige land. Den norske forståelsen av korrupsjon i sårbare land er også lite hensiktsmessig. En mer nyansert forståelse av korrupsjonsbekjempelse og risiko forutsetter en grundigere analyse av de normer og prinsipper som er dominerende i ulike mottakerland og hvordan disse endres over tid.

I en verden i rask endring sliter giverland som Norge med at våre utviklingsmodeller ikke passer terrenget i landene vi ønsker å hjelpe. Dette vil trolig ha store konsekvenser for resultatene av norsk bistand. Et stadig økende bistandsbudsjett, ambisiøse og abstrakte mål for utvikling, økte krav til konkrete resultater i kombinasjon med en forvaltningskapasitet på stedet hvil, er en oppskrift på svak oppfølging av resultater. Samtidig argumenteres det for at manglende rapportering om resultater vil kvele skattebetalernes støtte til bistand. Man ender dermed opp med en retorikk om «økte krav til resultater», mens det viktigste incentivet for Norges del fortsatt er å fremstå som en generøs giver. Dette er et vedvarende misforhold som trolig bare vil gjøre krav til resultater enda vanskeligere å innfri i fremtiden.

En konsekvens av den allsidige bistandens nyttige rolle, i kombinasjon med et økende fokus på resultater og effektivitet, gir en utviklingspolitikk som er utflytende med hensyn til strategi, men stram når det gjelder operasjonalisering og de mange enkelttiltak. Det burde vært motsatt: En tydelig og langsiktig strategi for et avgrenset antall mål, med større rom for fleksibilitet og innovasjon i implementeringen.

INNLEDNING

Internt memo Norad 01. oktober 1981:

Både i det norske og det internasjonale bistandsmiljøet blir det stadig oftere spurt etter mer kunnskap om virkningen av utviklingsbistand. (...) [Det] er all mulig grunn til å regne med at spørsmålet om effekt av utviklingshjelpen vil komme til å stå helt sentralt i den bistandspolitiske debatten i 80-åra.²

Debatten om resultater og bistandseffektivitet er ikke ny. Men stadig økende krav til resultater har ført til en debatt om hvordan norsk bistand best kan innrettes for å bli mest mulig effektiv. I en verden der de globale rammebetingelsene for økonomisk vekst er i stor endring, og de økonomiske maktforholdene mellom Nord og Sør er i ferd med å utjevnes, er det avgjørende å utforme bistanden slik at den i størst mulig grad har relevans for mottakerne.

Dette notatet vil se nærmere på noen tendenser i norsk bistand i kjølevannet av denne utviklingen. Spesielt hva økte krav om resultater kan innebære for innretningen av bistanden. Først analyseres noen av debattens grunnleggende **definisjoner og begreper**, deretter drøftes bistandens underliggende **hensyn og drivkrefter**, og til sist, problematiseres noen av bistandens **teorier og modeller** for utvikling. Ulike forståelser av sentrale bistandsbegreper har ulike implikasjoner vi er nødt til å ta stilling til. Det er med andre ord behov for å rydde opp i hva vi egentlig mener når vi krever effektivitet og resultater.

For det andre tar notatet opp den norske bistandens ulike mål og drøfter hvordan disse er et resultat av ulike underliggende drivkrefter. Norsk bistand er i dag et kompromiss mellom en rekke politiske hensyn. Så lenge bistanden også skal tjene flere innenriks- og utenrikspolitiske interesser, er det begrenset i hvilken grad man kan forvente bedre resultater av bistanden.

I lys av debatten om bistandseffektivitet drøftes til sist noen av bistandens tradisjonelle oppskrifter innenfor områder som godt styresett og demokrati. Notatet peker på svakheter ved de teorier og modeller som fortsatt ligger til grunn for innsatser og diagnoser, og de konsekvenser dette har for resultater av norsk bistand.

Notatet drøfter til slutt noen av de politiske implikasjonene dette har for norsk utviklingspolitikk.

1. Bakgrunn

Norsk bistand- og utviklingspolitikk skal fornyes. Regjeringspartiene Høyre og FrP har varslet nye takter og en mer effektiv utviklingspolitikk.³ Skal man tro enkelte eksperter, er det imidlertid umulig å tenke nye tanker om utviklingspolitikk – alt går i sykluser.⁴ Som professor Øyvind Østerud har sagt: «Utviklingshjelpens historie er [...] historien om en retorisk vending omkring hvert tiår, men uten noen tilsvarende vending av situasjonen for verdens fattige».⁵

Pendelen svinger gjerne mellom ideen om staten som første beveger for utvikling, og, på den andre siden, privat sektor og sivilsamfunnet. En annen sentral debatt går mellom troen på markedet og frykten for markedssvikt. Videre har internasjonal utviklingspolitikk ofte beveget seg mellom troen på lokalt eierskap og frykten for mislighold av giverlandenes skattepenger, mellom utenrikspolitiske interesser og altruistiske verdier, og mellom kommersielle og ideelle hensyn.

Bistandsmidler fra Norge og andre giverland har bidratt til at millioner av mennesker i mottakerland har

fått tilgang på grunnleggende helsetjenester og skolegang samt blitt gitt muligheter de ellers ikke ville hatt. Bistanden har også bidratt til å dempe virkningene av økonomiske kriser i fattige land, og gitt store bidrag til den fysiske infrastrukturen.⁶ Likevel er spørsmålet om resultatene av utviklingshjelpen omstridt og kontroversielt, der ulike leire ofte uttrykker sterk uenighet. Debatten om hvor virkningsfull bistanden faktisk er, har hittil gitt oss få gode svar. «Effektivisering» og «resultat» er blitt kjente slagord i en utvikling som de fleste mener er riktig, men som få vet hvor leder.

Utviklingspolitikk er et komplekst felt med et utall aktører med ulike interesser og sprikende mål. Få – verken forskere, forvaltere eller politikere – har oversikt over totalbildet, og følgelig blir ofte debatten om bistandens resultater preget av utvalgte kjepphester som noen finner det opportunt å ta opp ut fra ideologisk overbevisning. I de senere år har likevel en offensiv debatt om bistandens resultater åpnet opp for en prosess der hver enkelt bestanddel av bistanden kan måles og evalueres til det punkt at man står i fare for å miste det helhetlige bildet.

Et økende fokus på resultater vil være av begrenset verdi med mindre man også klargjør en rekke dilemmaer i bistanden og tydeliggjør bistandens overordnede strategi. I dag lider debatten om bistand generelt – og debatten om bistandens resultater spesielt – av urealistiske forventninger, upresis begrepsbruk og delvis vage og vanskelige mål. Dette kan delvis spores tilbake til en fortsatt uforløst spenning mellom interesser og verdier. Ved å peke på de definisjonsmessige og metodologiske utfordringer denne debatten støter på, samt drøfte de utfordringene en ambisiøs og sprikende utviklingspolitikk møter i en verden i rask endring, kan vi nyansere forventningene til norsk bistand.⁷ Vi er nødt til å gå forbi en diskusjon som først og fremst handler om hvorvidt bistand gir resultater eller ikke, eller generelle krav om «mer effektiv bistand», til en diskusjon som handler om hva slags resultater på hvilket nivå vi skal ta sikte på, og hvordan vi skal håndtere målkonflikter og dilemmaer mellom ulike mål og krav til effektivitet.

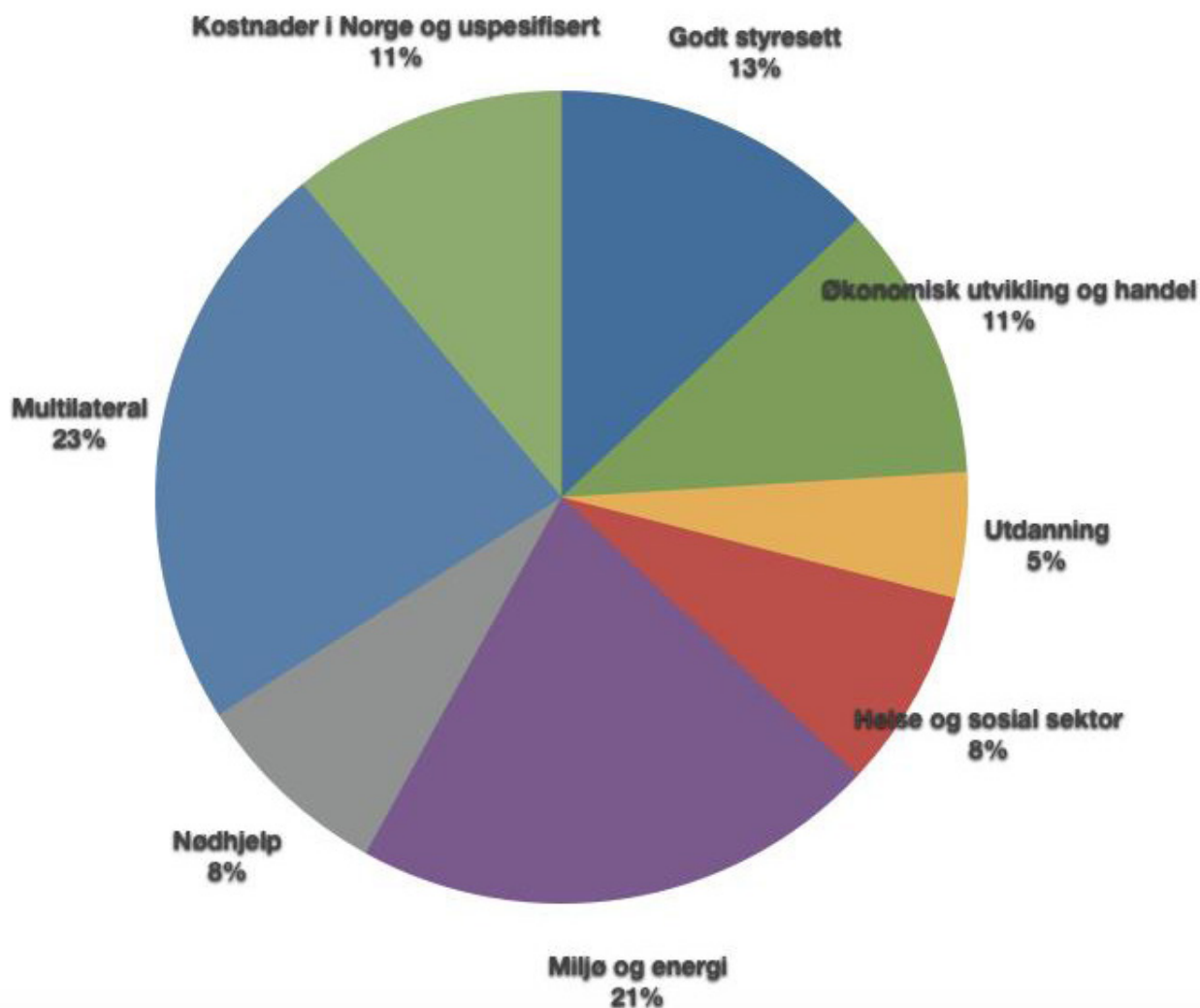
Om begrepene bistand og utviklingspolitikk

Det er få bransjer som har gått gjennom så mange semantiske vridninger som bistanden. Bistandsfeltet er preget av skiftende moteord og begrepsmessige nyvinninger som alle strekkes til det ytterste for å forsøke å ramme inn feltets komplekse innhold på en måte som er politisk akseptabelt. Dette gjelder ikke minst begrepene bistand og utvikling. Ordene benyttes i stor grad om hverandre, selv om det i dag er en økende tendens til å anse bistand som ett av flere utviklingspolitiske verktøy. Dette har en sammenheng med at handel, investeringer og næringsliv – som tradisjonelt sett ikke har blitt sett på som «bistand» - anses som stadig viktigere for å skape økonomisk vekst og redusere fattigdom.⁸ Det er også en tendens til å anse utvikling som mer politisk enn bistand, som oppfattes som mer faglig, selv om alle vet at bistanden i aller høyeste grad også er politisk.⁹

Ord som utvikling, utviklingssamarbeid og utviklingspolitikk oppfattes i dag som bredere og i tråd med en mer samstemt forståelse av de samfunnsendringer som må til for å redusere fattigdom på en bærekraftig måte. Det er likevel en upresis og problematisk terminologi som kan gis innhold alt etter hva som til enhver tid passer for giverlandene. Det eneste man kan enes om er at utvikling er en form for ønsket samfunnsendring i verdens fattigste land. De positive assosiasjoner «utvikling» gir, gjør det dessuten nærmest uangripelig.¹⁰

Det er også påfallende at utviklingsdebatten i praksis ofte handler om aktiviteter og politikk som direkte er knyttet til posten «internasjonal bistand» på statsbudsjettet. Dessuten er Norges bistandsportefølje i dag så kompleks og omfattende at en ytterligere inkludering av andre politikkområder vil ha begrenset verdi for analysen i denne sammenheng. Dette notatet vil derfor benytte begrepet «bistand» da det anses som mest korrekt i tilknytning til resultat-debatten.¹¹

Norsk bistand fordelt på temaområde, 2013. Totalt 32 807 millioner kroner.



Kilde: Norad

Debatten om utvikling og effektiv bistand

Debatten om bistand har eksistert omtrent like lenge som bistanden selv. Debatten har grovt sett fordelt seg mellom bistandsforkjempere som har hatt en tendens til å bortforklare problemene i kjølvannet av bistanden, og kritikere som i liten grad har evnet å se bistandens gode resultater. Begrunnelsene for bistand har vært mange og skiftende, men argumentasjonen og retorikken har stort sett gått langs det moralske imperativ, nemlig at det er vår forpliktelse som et rikt land å hjelpe fattige land.

Nettopp på grunn av bistandens uangripelige moralske fundament har bistandskritikken alltid skapt mye debatt. Kritikerne har lenge stilt spørsmålet: fungerer egentlig bistanden? Svaret er viktig ut fra etablerte demokratiske prinsipper knyttet til bruken av offentlige midler.¹² Skattemidler skal helst brukes effektivt for å nå de politiske målene, og det må kunne redegjøres for bruken. Spørsmålet har derfor gitt opphav til en strøm av evalueringer, erklæringer, forskningsrapporter og bøker. I tillegg har det gitt grobunn for et voksende tilfang av konsulenttenester knyttet til internasjonal bistand.

Det dreier seg om bistandens legitimitet: Bidrar giverland til en faktisk bærekraftig sosial og økonomisk utvikling? De siste årenes økende systemkritikk har sådd tvil om bistandens evne til å bevege mottakerlandene i ønsket retning.¹³ Kritikerne hevder at bistanden ikke gir resultater og at

den undergraver ansvar og demokrati i fattige land.¹⁴ William Easterly hevder at den grunnleggende transformative forståelsen av bistanden ikke har vist seg å stemme, og at bistand derfor må forstås som marginale steg som kan hjelpe til å skyve utviklingen i riktig retning.¹⁵

Det er i økende grad enighet om at rettsstatlige institusjoner og prinsipper er avgjørende for en økonomisk og sosial utvikling i fattige land. Dette gjelder for eksempel rettsikkerheten, begrensinger og kontroll på makt, sikring av eiendomsrettigheter, demokratisk ansvarliggjøring av myndigheter og likhet for loven. Her spiller et lands institusjoner en sentral rolle. Problemet er bare at dette er veldig vanskelig – kanskje umulig – å gjøre noe med fra utsiden. Likevel har man i årevis forsøkt grunnleggende institusjonsreform gjennom bistand.¹⁶ Hittil har resultatene vært nedslående og kritikken sterk. Kritikken går ikke bare på fraværet av resultater, men også på de undergravende og utviklingshemmende virkningene bistanden kan ha på mottakerlands institusjoner.¹⁷

Dette har også Norge erkjent. I St.meld. nr. 13 (2008-2009) Klima, konflikt og kapital — Norsk utviklingspolitikk i et endret handlingsrom, står det:

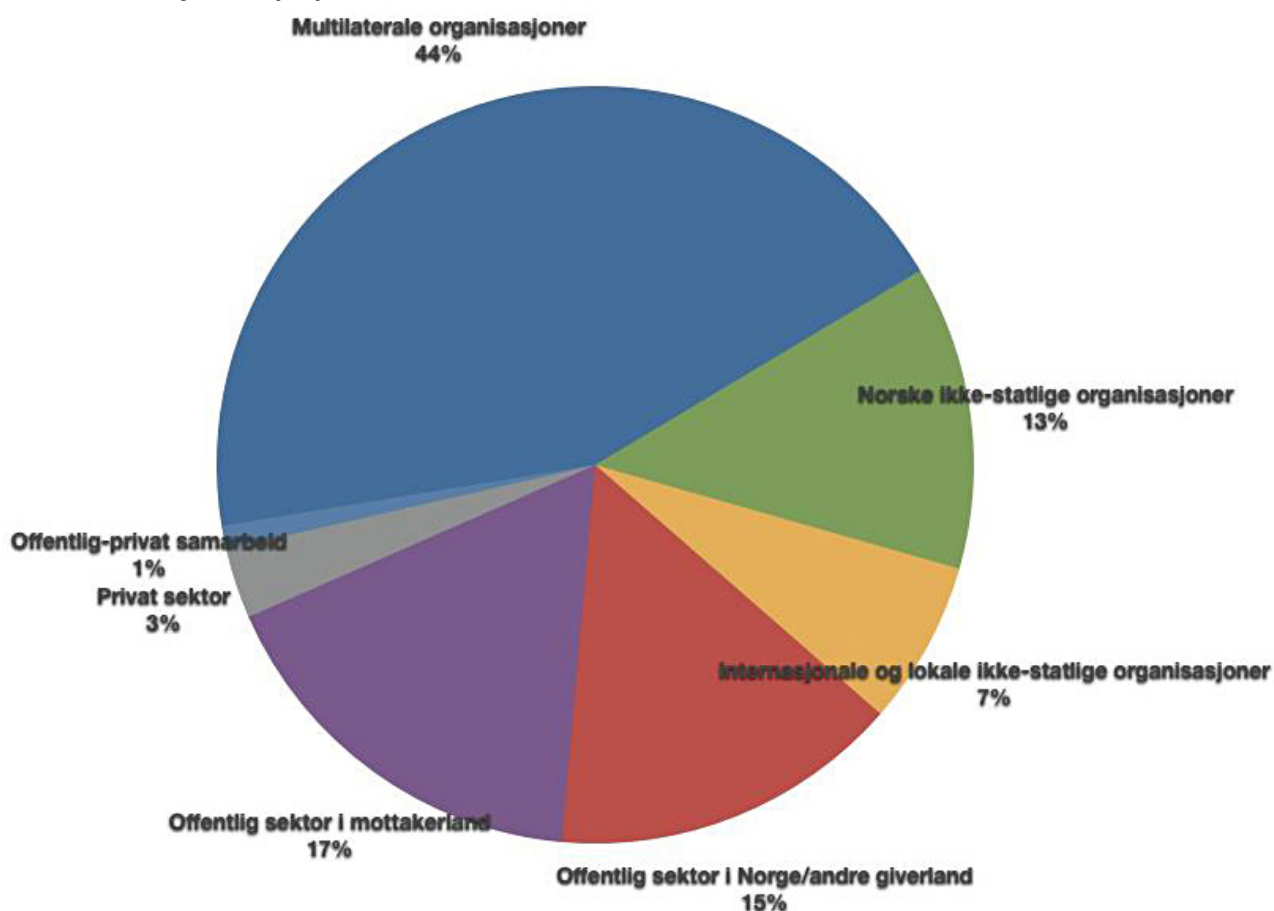
En annen viktig erfaring er at god faglig bistand og utveksling ikke automatisk fører til kapasitets- og institusjonsbygging. Kompetansebygging har ofte vært nyttig for enkeltpersoner, mens resultatene på institusjonsnivå er svakere.¹⁸

Denne kritikken har gjerne blitt møtt med løfter om en enda tydeligere vektlegging av evaluering og resultatoppfølging. De økonomiske nedgangstidene i tradisjonelle giverland har også forsterket kravene om en mer effektiv bistand.

Bistandens økte ambisjonsnivå

Resultatdebatten dreier seg ikke bare om dokumentasjon og rapportering fra prosjekter og tiltak i ulike mottakerland. Den berører også i stor grad vår hjemlige politikk og vårt selvilde. I tiår har vestlige land trodd at de har sittet på løsningene for utviklingsland. Disse løsningene har omfattet alt fra investeringer i infrastruktur og overføring av teknologisk kunnskap til demokratibyggning og styrking av menneskerettigheter.¹⁹

Giverlandenes omskiftende bistandspolitikk gjenspeiler skiftende politiske og ideologiske trender i Vesten, og er ikke nødvendigvis et resultat av gode analyser sett fra mottakerlandenes perspektiv. Visse institusjonelle kjennetegn ved de vestlige landene, som har vokst frem gjennom århundrer med utvikling innenfor unike geografiske og historiske rammebetingelser, har blitt samlet i forenklete konsepter og forsøkt implementert i utviklingsland gjennom utviklingshjelpen.²⁰ Kort sagt har vi formet bistanden i vårt bilde og forsøkt å praktisere den i land som ikke har de samme forutsetningene. Bistandspolitikken har dermed blitt utformet i spenningen mellom giverlandenes teoretiske idealtyper, og de «fremmede» rammebetingelsene i mottakerlandene.²¹

Norsk bistand fordelt på partner, 2013

Kilde: Norad

Norge og andre tradisjonelle giverland har sømløst tatt til seg stadig nye mål i bistandspolitikken med betydelige implikasjoner for resultatene. Tendensen har vært kjennetegnet av stadig høyere ambisjoner, uten at man av den grunn har evnet å fullføre de utviklingspolitiske ambisjonene man tidligere har satt seg (som f.eks. fattigdomsreduksjon).²² Bakgrunnen for de stadig mer ambisiøse målene har vært at man har tenkt at årsaken til manglende utviklingseffekter ligger på et høyere politisk nivå i mottakerlandene. Litt enkelt kan man si at det ikke var prosjektene eller giverne det var noe galt med, men de lokale rammene bistanden opererte innenfor. Dette mønsteret har ubønnhørlig ledet frem til utviklingspolitiske mål som omfatter institusjonelle og politiske reformer i mottakerland; mål og midler som gjerne er mer preget av normer og prinsipper enn empiri og praksis.²³

Men er det noe bistandskritikken har oppnådd, så er det i det minste å slå bena under myten om den altruistiske vestlige givere med alle løsningene på den ene siden, og den hjelpeløse og trengende afrikaner på den andre siden.²⁴ Dette gir seg også utslag i målinger av nordmenns holdninger til bistand. Tilliten til norsk bistand har sunket kraftig de siste årene: Kun fem av 10 nordmenn tror norsk bistand leder til gode resultater på kort sikt, mens bare tre av 10 tror at den langsiktige effekten av norsk bistand er god. Paradoksalt nok har støtten til bistand blitt forsterket i samme periode: Åtte av 10 nordmenn er i dag for bistand.²⁵

Bak mistilliten til norsk bistand ligger altså det store spørsmålet om bistanden egentlig fungerer. Men som vi skal se, er det store definisjonsmessige og metodiske utfordringer som hindrer oppklarende innsikt. Det har imidlertid ikke skortet på gode initiativ.

Arven etter Paris-erklæringen

Mye har blitt gjort for å demme opp for systemkritikken av internasjonal bistand. Utviklingskomiteen i OECD (OECD-DAC) har i samarbeid med de mest sårbare mottakerlandene arrangert en rekke høynivåmøter om nettopp «aid effect». De første møtene i Roma i 2003 og Paris i 2005 resulterte i Paris-erklæringen om bistandseffektivitet, som tok mål av seg å gjøre bistanden mer effektiv og bærekraftig. Erklæringen inneholder fem prinsipper: lokalt eierskap, overholdelse av mottakerlandenes nasjonale planer, harmonisering av bistanden, resultatorientering, gjensidig ansvar. Den inneholder også en rekke indikatorer på fremgang.

I dag er kun målet for én av disse indikatorene oppfylt.²⁶ Paris-erklæringens manglende suksess er i grove trekk knyttet til to forhold. For det første, giverlandenes behov for å kontrollere bistandsmidlene selv, noe som resulterer i mindre lokalt eierskap og mindre harmonisering. For det andre, giverlandenes ønsker om at bistanden ikke bare skal støtte opp under mottakerlandenes egne prosesser, men også påvirke politiske prosesser i mottakerland i en retning givere kan stå inne for.²⁷

Paris-erklæringen har, ikke overraskende, fått kritikk fra flere hold. Hovedsakelig fikk erklæringen kritikk fra sivilsamfunnsorganisasjoner for at den ga myndighetene i mottakerland en blankofullmakt til å styre utviklingen dit de ville, samt for manglende politisk vilje hos giverland til å etterleve prinsippene.²⁸

OECD-DAC har siden forsøkt å integrere flere aktører og perspektiver i prosessen. På høynivåmøtet i Accra i 2008 ble sivilsamfunnet og ikke-statlige aktører i større grad anerkjent som viktige bidragsyttere til utvikling. I Busan i 2011 og New Mexico i 2014 ble den komplekse «utviklingsarkitekturen» i større grad anerkjent ved å integrere aktører og kanaler som sør-sør-samarbeid, privat sektor og andre kapitalstrømmer, i den hensikt å bedre forstå og effektivisere utviklingsarbeidet. Like fullt har prinsippet om at mottakerland skal styre prioriteringene, stått fast.²⁹ OECDs egen tilstandsrapport fra 2014 for forpliktelsene fra Paris og Busan erkjenner at resultatene er blandede og slår fast at det har vært en treg fremdrift som «vil ta tid».³⁰

Paris-erklæringen er fortsatt omstridt. Prinsippene har til en viss grad gitt mottakerlandene en forbedret posisjon i forhold til giverland, men det er flere svakheter ved erklæringen. For det første tok ikke Paris-erklæringen inn over seg den voldsomme veksten i aktører, mål og metoder innenfor internasjonal utviklingshjelp som vi har sett de seneste årene. Et snevert fokus på kun offisiell utviklingshjelp (ODA) er i dag lite nyttig. For det andre undervurderte erklæringen giverlandenes ønske om å kontrollere egne bistandsmidler. Det er ikke tilstrekkelig motivasjon eller interesse hos givere for å samordne seg slik erklæringen stipulerer.³¹ For det tredje er metodene Paris-erklæringen legger opp til ikke nødvendigvis alltid de mest effektive for bistand: Mål og kontekst er mer avgjørende enn generiske metoder. For det fjerde tok man etter Busan til orde for en omdefinering av effektivitetsbegrepet: fra det teknisk orienterte bistandseffektivitet, til det mer helhetlige «utviklingseffektivitet». Problemet er at sistnevnte er et upresist begrep.³² For det femte var det lite realistisk at mottakerland med svært begrenset administrativ kapasitet, og liten reell representasjon av de fattige, skulle kunne artikulere egne behov og planer for fattigdomsreduksjon.³³

Generelt er det en økende erkjennelse at det å fylle internasjonale definisjoner og utviklingspolitiske begreper med innhold er svært vanskelig.³⁴ Grunntanken bak Paris-erklæringen var nok god, men fortsatt virker visjonen om å forene mål, intensjoner og metoder – og på samme tid å overgi kontroll til giverland – nokså urealistisk. At Norad allerede i 1990 tok initiativ til å gjøre bistanden mer mottakerorientert og lokalt forankret, sier noe om tregheten i systemet, skiftende interesser og prioriteringer, og den manglende viljen til å etterleve prinsippet.³⁵

Hvordan «måle» bistand?

Det er også en økende forståelse for de definisjonsmessige og metodiske utfordringer som knytter seg til måling av bistand. Man har i dag en rekke ulike kanaler (bilateralt, multilateralt, multi-bilateralt, budsjettstøtte, prosjektstøtte, sivilsamfunnsstøtte, privat-offentlig samarbeid, etc.), overføringstyper (lån, tilskudd, gjeldsslette, investeringer), mål (sosial utvikling, sikkerhetshensyn, økonomisk vekst, handel, klimaendring, politisk reform, etc.), incentiver (giverlands interesser og behov, gjensidig motivasjon, mottakers behov, globale behov), og sektorer (økonomisk infrastruktur og finanssystemer, humanitær sektor, sosiale tjenester og utvikling etc.). Denne definisjonsmessige kompleksiteten gjør nesten enhver generalisering meningsløs.

Metodisk møter man også på store problemer hvis man ønsker å kartlegge hvilken del av bistanden som samspiller med ulike utviklingstrekk i et land til enhver tid. Å kunne si noe som helst om kausalitet er enda vanskeligere.³⁶ Bistandskjeden blir stadig lenger, og jo lenger man beveger seg bort fra helt geografisk og tidsmessig avgrensede prosjekter, jo vanskeligere blir det å isolere årsakssammenhenger. Dette er velkjente samfunnsvitenskapelige begrensninger som bistandsbransjen til dels har ignorert.

Ett eksempel er rekken av studier som ser på sammenhengen mellom samlet internasjonal bistand og økonomisk vekst. Den svenske bistandskritikeren Fredrik Segerfeldt har i en gjennomgang av slike studier fra slutten av 90-tallet og frem til 2010 vist den nesten komiske tendensen til at studier som påviser en sammenheng mellom samlet bistand og økonomisk vekst, alltid blir etterfulgt av studier som avkrefter den samme sammenhengen.³⁷ Studiene er meget sensitive for små endringer i datautvalget. Ofte er det bare å legge til noen år og noen land i datagrunnlaget for å kunne endre konklusjon. Dette er en metodisk svakhet ved bruk av regresjonsanalyser i bistandssammenheng som gjorde at den kjente utviklingsteoretikeren William Easterly i sin tid konkluderte med at metoden var allment diskreditert innenfor akademien.³⁸ Et ofte oversett poeng i denne sammenheng – og illustrerende for den forvirring som hersker – er at internasjonal bistand siden slutten av 70-tallet stort sett har prioritert helt andre mål enn økonomisk vekst. Med andre ord har denne studietradisjonen forsøkt å måle bistanden på resultater den ikke har prioritert.³⁹

Ikke desto mindre har det de siste årene kommet enkelte studier som kan tyde på at det er en økende enighet om at samlet internasjonal bistand har en positiv, om enn svak, virkning på vekst per innbygger. For det meste er dette studier som har et tidsperspektiv på flere tiår. Analyser med kortere tidsperspektiv finner stort sett negativ sammenheng mellom samlet bistand og økonomisk vekst.⁴⁰

Roger Riddell, som trolig har gjort den grundigste kartleggingen av evalueringer og studier av internasjonal bistand, konkluderte i 2007 med at «den overveldende majoriteten av disse studiene gir oss utilstrekkelig informasjon for å kunne konkludere på bistandens effekt på landnivå».⁴¹

I en oppdatert artikkel fra 2014 konkluderer Riddell på generelt nivå at bistandens bidrag til utvikling trolig er overdrevet.⁴² Riddell begrunner dette bl.a. ved å vise til Kina og Vietnam, som historisk sett har mottatt begrenset med bistandsmidler, men som likevel har mestret en historisk reduksjon i fattigdommen. I perioden 1990 til 2008 reduserte Kina andelen fattige fra 60 til 13 prosent, mens Vietnam reduserte andelen fra 73 til 17 prosent.⁴³

Samtidig er det viktig å påpeke at den generelle oppfatningen om Vestens «hvite elefanter» (mislykkede infrastruktur-prosjekter) og mislykket bistand er sterkt overdrevet. Mellom 75 og 80 prosent av alle bistandstiltak regnes som vellykkede,⁴⁴ men mediernes dekning av de få mislykkede har likevel skapt et inntrykk av at det meste har gått galt med tidligere bistandstiltak.

Det er nettopp denne oppsiktsvekkende (og stadig høyere) suksessraten for enkelttiltak som danner grunnlaget for bistandens «mikro-makro paradoks»: Det er et faktum at mange enkelttiltak kan være vellykkede, men samlet sett slår de likevel ikke ut i en varig sosial og økonomisk utvikling for mottakerlandet. Umiddelbar og kortsiktig suksess på prosjektnivå er altså noe annet enn bærekraft og permanent suksess på nasjonalt og regionalt nivå.⁴⁵

En annen reell utfordring knyttet til forskning på bistandens resultater er spørsmålet om uavhengighet og partiskhet i resultatmålingen. Flere forskere har påpekt de ikke ubetydelige institusjonelle incentivene som kan påvirke evalueringer. Det er f.eks. påfallende at de fleste studiene som konkluderer med en positiv sammenheng mellom samlet bistand og økonomisk vekst, er finansiert av bistandsbransjen selv. En slik selektiv og lite uavhengig form for forskning er blitt kritisert fra flere hold, bl.a. Norsk Forskningsråd (2007).⁴⁶

Oppsummerende kan man si at debatten i giverland altfor lenge har vært opptatt av å besvare de store spørsmålene: hva er hovedårsaken til fattigdom? Hva er løsningen for global fattigdom? Hva har bistand oppnådd? Mangelen på gode svar har i noen tilfeller resultert i at bistandspolitikken hamres ut på bakgrunn av en mistillit til at forskning egentlig kan si noe som helst, men at «vi må gjøre noe». Dette har i neste omgang ført til en bistandspolitikk som ofte føres ad hoc i tråd med nye trender og ideer, som på sin side er basert på antakelser om effekt. Det er denne tendensen forfatterne bak den anerkjente boken *Poor Economics* har kalt bistandspolitikken «unreasoned urgency».⁴⁷

Et Afrika i vekst

Det er viktig å minne om den globale konteksten. Asias fremvekst, nye regionale stormakter, tilbakegang i Vesten og et Afrika i økonomisk vekst har ført til en økonomisk og politisk maktdreining som har redusert det hegemoni Vesten har hatt i moderne tid. Dette er et skifte som i liten grad gjenspeiles i norsk bistand. Der økonomisk vekst før ga økt ulikhet mellom ulike deler av verden, har den globale økonomiske veksten de senere årene vært preget av reduserte ulikheter mellom regioner og land, selv om forskjellene mellom mellominntektsland og de aller fattigste har blitt større.⁴⁸

Afrika var mellom 1960 og 2000 den regionen i verden som hadde lavest økonomisk vekst, og dårligst stilt var Afrika sør for Sahara. I dag har denne situasjonen i stor grad snudd. Med en årlig vekst i BNP på over fem prosent spådde IMF i 2011 at syv av verdens ti raskest voksende økonomier frem til og med 2015 ville være fra Afrika sør for Sahara.⁴⁹ Selv med det siste årets kraftige fall i råvarepriser, som lenge har utgjort grunnlaget for Afrikas vekst, fortsetter kontinentets vekst på ca. 5 prosent også i 2015. Dette er resultat av en mer investeringsvennlig politikk og begynnende differensiering av økonomien. For eksempel er Rwanda i dag ansett som et bedre land å investere i enn Italia.⁵⁰

Afrika sør for Sahara har en voksende middelklasse på ca. 350 millioner mennesker, og et totalt privat forbruk på 860 milliarder dollar. Regionen har fått over 300 millioner nye mobiltelefonbrukere på få år. Det er en enorm urbanisering, samtidig som regionen har over 60 prosent av verdens resterende dyrkbare jord. Dette er noen av utviklingstrekkene som illustrerer den økonomiske veksten Afrika sør for Sahara endelig opplever.⁵¹ At Kina i dag er Afrikas største handelspartner sier noe om at handelssentrum har blitt flyttet sør og øst.

Denne fremgangen har til dels gått upåaktet hen i Norge. I en undersøkelse i regi av Fellesrådet for Afrika kommer det frem at kun fem prosent anser nyheter om Afrika som positive. De første ordene folk tenker på når de hører «Afrika» er fattigdom, sult og nød.⁵²

Ikke desto mindre har andelen ekstremt fattige globalt falt fra 36 prosent av verdens befolkning i 1990, til 15 prosent i 2011. I 1991 levde 43 prosent av befolkningen i utviklingsland på under 1.25 dollar om dagen. I 2013 var dette tallet redusert til 17 prosent, til tross for en global befolkningsvekst på nærmere to milliarder i samme periode. Aldri har så mange mennesker arbeidet seg ut av ekstrem fattigdom i på så kort tid som mellom 2005 og 2010. Selv om mye av dette kan tilskrives Kina, har også verdens fattigste land begynt å oppleve økonomisk vekst og fattigdomsreduksjon de siste 10 årene. Fattigdommen minsker dessuten på alle nivåer om man tar utgangspunkt i 1,25 dollar om dagen eller 10 dollar om dagen.⁵³

Fremgangen har trolig lite å gjøre med tradisjonell bistand, men skyldes i stor grad at tidligere stengte markeder for internasjonal og regional handel er åpnet, gjeldsslette, teknologioverføring, samt sunnere finanspolitisk styring.

En del av bildet er også at mange fattige land har gått fra å være lavinntektsland til å bli mellominntektsland, noe som gjør at giverland ønsker å redusere bistanden til disse, selv om disse landene fortsatt huser ca. 60 prosent av verdens fattige. Dette er også land som etter hvert har fått systemer og mekanismer som gjør dem bedre i stand til å dra en større fordel av bistand. Typiske lavinntektsland, som kanskje trenger bistand mest, oppnår ikke samme effekt. Som forskeren Roger Riddell sier det: «Aid is likely to work best in countries, communities and contexts where it is needed least».⁵⁴

Man skal imidlertid ikke glemme at denne fremgangen i mange land – både økonomisk og politisk – fortsatt er meget skjør, svingende og i noen tilfeller ikke representerer en grunnleggende reell endring. Det er tre alvorlige problemer med den økonomiske veksten vi har sett i Afrika det siste tiåret: For det første er det en vekst som i for stor grad havner på få hender og har liten betydning for folk flest. For det andre leder den foreløpig ikke til en gjennomgående differensiering av produksjon og eksport eller ervervelse og utnyttelse av ny teknologi og næringsreformer. For det tredje er det i stor grad en «jobbløs» vekst.⁵⁵ Kort sagt har Afrika til gode å gå fra vekst til en mer grunnleggende strukturell endring som igjen kan resultere i en mer inkluderende økonomisk og sosial utvikling.

Utenlandske investeringer, regional handel og private pengeoverføringer i kombinasjon med en sunnere finanspolitikk, har dessuten ført til et langt mer selvbevisst og autonomt Sør som ikke lenger er like avhengig av bistand. I denne konteksten er det helt avgjørende at norsk bistand tilpasser seg raskt. Uten en bred selvransakelse står giverland som Norge i fare for å gjøre seg selv mindre og mindre relevant. I en historisk periode der man trolig vil klare å utrydde all ekstrem fattigdom, er det ekstra viktig å innrette Norges bidrag så det er mest mulig relevant for mottakerlandene. Dette gjelder både på et idémessig plan, og på et mer operasjonelt plan.

Det idémessige planet henger sammen med vestlige lands kollektive oppfatning av tradisjonelle mottakere av bistand. I hvilken grad preges vi f.eks. fortsatt av en paternalistisk overbevisning om at vi må, og kan, redde Afrika?⁵⁶ Begrepsbruk og den bilaterale tilnærmingen til disse landene tyder på at vi sliter med å normalisere vårt forhold til land i Sør.

På det operasjonelle plan er giverlandenes dominans når gjelder prioriteringer og beslutninger, samt bistandsbransjen vekst og innfløkte natur, et hinder for relevansen i Sør. Det er ikke uvanlig at utviklingsland med svak administrativ kapasitet må forholde seg til titalls bilaterale donorer og internasjonale organisasjoner som alle krever møter, assistanse og rapporter. I tillegg kommer hundrevis av sivilsamfunnsorganisasjoner og stiftelser.⁵⁷ Det faktum at de fleste av disse vil bygge landets administrative

kapasitet, rimer altså dårlig med hva som skjer i praksis.⁵⁸ Norads egen rapport om nye prinsipper for støtten til sivilt samfunn påpeker følgende:

I tillegg har den internasjonale bistandsbransjen svulmet kraftig, og omfatter i dag mange aktiviteter med liten relevans for fattigdomsorientert utviklingsarbeid. Bistandskjedens mange ledd spiser også opp betydelige ressurser [...] Norad legger vekt på at mest mulig av virksomheten skal starte og slutte i Sør, og vil derfor nedprioritere støtten til konferanser, møter og seminarer som primært henvender seg til bistandsbransjens egne aktører.⁵⁹

Der er med andre ord en stigende erkjennelse av bistandens uoversiktlige mangfold og volum, samtidig som grepene for en god håndtering av situasjonen uteblir.

Det er naturlig å spørre seg om den økende «revisor-styrte» bistanden med sine mange ledd og innfløkte kontroll- og rapporteringskrav representerer et institusjonelt handikap. I en situasjon der offisiell bistand er i ferd med å bli ett av flere alternativer som land i Sør kan benytte seg av, kan en tungrodd byråkratisering og rapporteringskvern være forhold som setter oss selv på sidelinjen. Belastningen på statsadministrasjonen i mottakerlandene er en kjent bivirkning av bistanden. Det er imidlertid ikke bare representanter for myndighetene som må bruke mye tid og ressurser på bistandsadministrasjon. I en studie fra 2008 viser Deutscher og Fyson at helsearbeidere i enkelte distrikter i Tanzania brukte ca. 25 prosent av arbeidstiden sin på å skrive rapporter til giverorganisasjoner.⁶⁰ Eksempelet er ingen anomali innenfor bistandsbransjen – heller et symptom. De økte kontrollkravene har i praksis ført til at det i mange tilfeller kun er profesjonelle konsulentselskaper som kan gjøre jobben. Dette fører igjen til at mye av bistandsindustrien, og finansieringen av den, ender opp utenfor mottakerlandene – ofte i Nord.

2. ULIKE FORSTÅELSER OG UAVKLARTE SPØRSMÅL

Endrede forutsetninger og store definisjonsmessige og metodologiske svakheter til tross, debatten om bistandseffektivitet er langt fra død – tvert i mot.

Mens debatten fra Paris, Accra, Busan og Mexico City har ønsket å forbedre bistandssystemet og den samlede effekten av internasjonal bistand, har det blant forskere parallelt vokst frem en effektivitetsdebatt som både fokuserer på kostnadseffektivitet (efficiency) og under hvilke forutsetninger bistanden fungerer best for å fremme sosial og økonomisk utvikling. Altså er det en liten, men økende tendens til at man ikke bare stiller spørsmålet om bistand fungerer, men også når bistand fungerer. Ved siden av dette – og i et mikro-perspektiv – er det i dag en økende forventning om at hvert enkelt bistandsprosjekt skal kunne vise til konkrete resultater. Denne forventningen er i stor grad løsrevet fra spørsmål om samlet effekt og kostnadseffektivitet. Synet av en skole, en helseklinikk eller en brønn er som regel tilfredsstillende for mange donorer, selv om det er en svak indikator for reell utvikling.

Likevel, i de senere år har et sterkt økende tilfang av data fra en rekke mottakerland muliggjort mer sofistikerte analyser. Bedre data og et økt presisjonsnivå i spørsmålene vi stiller og begrepene vi benytter, kan kanskje gjøre oss i stand til å si noe klokt om bistandspolitiske spørsmål. Men som vi skal se: Et økt presisjonsnivå gjør også at vi finner nye dilemmaer og spørsmål som ikke er avklart.

«Bistandseffektivitet»

I dag er det ulike forståelser av hva effektiv bistand egentlig er. Det er tilsynelatende bred politisk enighet om at vi må få «mer bistand ut av hver krone»; det er ingen som ønsker å se at skattebetalernes kroner forsvinner i lite effektiv administrasjon, store organisasjoner og korrupsjon. De mest konvensjonelle forståelsene av bistandseffektivitet går derfor ut på «the concern with the effective and efficient delivery

of assistance».⁶¹ Med andre ord ligger betoningen på en kostnadseffektiv levering av bistand til mottakere. Men etter årtusenskiftet har det vært en betydelig mobilisering for en mer helhetlig forståelse av effektivitet med utgangspunkt i relevansen bistanden har for mottakerne, løst definert som «utviklingseffektivitet». Det finnes ingen enighet om hva utviklingseffektivitet betyr, men ulike forsøk på å definere begrepet har bidratt til en bevegelse fra organisatorisk effektivitet til en mer helhetlig forståelse av bistandens samlede virkninger i mottakerland, uavhengig av aktører og givere.⁶²

Selv om dette representerer et grunnleggende spenningsforhold, er det ytterligere en rekke andre tolkninger av bistandseffektivitet som kompliserer bildet. For det første kan det skilles mellom et effektivt bistandstiltak og effektiv bistand. For det andre kan man også skille mellom formåls effektivitet (grad av måloppnåelse) og kostnadseffektivitet (tid og ressursbruk). Hva et effektivt bistandstiltak er, avhenger av hvordan man fortolker bistandstiltakets rolle og muligheter til innvirkning på ulike nivåer, fra implementeringsnivå til høyere aggregert nivå – samt hva slags forventning man har til bevisføring og måling. Bistandsarbeideren som implementerer et tiltak vil kanskje være mest opptatt av observerbare og direkte forbedringer i kjølvannet av tiltaket. Men dette er kun det første fortolkningsnivå av bistandseffektivitet. En prosjektleder eller landansvarlig vil være opptatt av om tiltaket når den definerte målsettingen (ofte definert som «outcome»). Et giverlands bistandsforvaltning (hjemmekontoret) vil ikke akseptere observasjoner, men vil kreve dokumentasjon av måloppnåelse, helst tallfestet. Dette krever mer analyse og dokumentasjon av forhold før et tiltak iverksettes, samt en klar forståelse av sammenhengen mellom mål og indikatorer for måling etter at et tiltak er implementert.⁶³ Da kan man dokumentere måloppnåelse. Men heller ikke det sier nødvendigvis noe om hvorvidt bistandstiltaket er årsak til eventuelle forbedringer.

Hvis tiltaket blir evaluert, vil man også forsøke å si noe om kausalitet for å påvise bistandseffektivitet. Kan man isolere årsakssammenhengene og påvise Norges bidrag? Evalueringsavdelingen i Norad sin siste årsrapport peker f.eks. på at norsk bistand oftere må ta i bruk såkalt «endringsteori» for å styrke kartleggingen av årsakssammenhenger.⁶⁴

Videre blir det også lagt vekt på at man må gjøre en vurdering av om bistanden er relevant og nyttig for mottakerne av tiltaket.⁶⁵ I prinsippet kan man godt tenke seg veldig effektiv bistand som ikke er særlig nyttig, fordi resultatene ikke treffer mottakernes største behov særlig godt. Dette er delvis også avhengig av hvem man spør: Fattige mottakere og velvillige givere kan ha forskjellig forståelse av hva som trengs mest. Det er for eksempel stadig flere analyser og evalueringer av bistanden som kommer fra afrikanere selv. Slike lokale analyser vil være veldig nyttige innspill til vår egen forståelse av bistandseffektivitet i tiden som kommer.⁶⁶

Diskusjonen om bistandseffektivitet vil for noen tiltak og mål også inkludere spørsmålet om miljømessig bærekraft. De nye bærekraftsmålene som i 2015 skal overta for FNs tusenårsmål har f.eks. bærekraft og klima som et tverrgående mål: Hvor effektivt bidrar bistand til oppnåelsen av disse målene?⁶⁷ Det er bred enighet om at fremgang i Afrika sør for Sahara – f.eks. når det gjelder matsikkerhet – i stor grad vil undergraves hvis vi ikke klarer å bremse effekten av menneskeskapte klimaendringer.⁶⁸

Diskusjonen om bistandseffektivitet handler også om tidsperspektiv. Et bistandstiltak kan vise gode resultater på kort og mellomlang sikt, men den langsiktige virkningen (for enkeltpersoner eller på samfunnsnivå) kan være beskjeden. Det samme tiltaket som kan bli vurdert som effektivt ved prosjektslutt, kan framstå som ineffektivt dersom noen drar tilbake ti år senere og ikke finner synlige spor etter det. Omvendt kan det tenkes at et bistandstiltak som er innrettet med tanke på langsiktighet, viser dårlige resultater etter de første årene, men har positiv langsiktig virkning.

Endelig har man en forståelse av bistandseffektivitet som inkluderer det store bildet: Er nettoeffekten av tiltaket positivt? Veier de positive resultatene opp for de negative effektene? Negative bivirkninger av bistand er uunngåelig. Det gjelder spesielt på aggregert nivå, men også på sektornivå og tiltaksnivå.⁶⁹ Dette aspektet har historisk sett vært neglisjert av bistandsaktører, og det er fortsatt liten systematisk kartlegging av bistandens negative bivirkninger, med unntak av miljømessige og sosiale bivirkninger av infrastruktur og næringsrelaterte prosjekter, samt bistand i konfliktområder. Det er nok et naturlig resultat av bistandsbransjens jakt på positive resultater i lys av kritikken de siste årene, men likevel ironisk all den tid en kartlegging av negative effekter trolig er det som i størst grad kan synliggjøre et forbedringspotensial for bistanden. Et bidrag til dette er fagtidsskrifter som *Journal of Development Effectiveness* som eksplisitt fraber seg forskningsartikler som vektlegger positive resultater, og ønsker artikler om tiltak der man kun kan vise til marginal, eller negativ, effekt – i den tro at «vi lærer av våre feiltrinn».⁷⁰

Kostnadseffektiv bistand

Videre er det ulike forståelser av kostnadseffektivitet som også trenger en tydelig avklaring. På et grunnleggende nivå forstås kostnadseffektivitet som minimering av transaksjonskostnadene og alle fordyrende ledd. En annen forståelse er om resultatene av bistandstiltaket i rimelig grad samsvarer med utgiftsnivået. For eksempel satte *Aftenposten* i 2014 søkelyset på hvordan norsk bistand til Somalia har hatt enorme kostnader knyttet til konsulentvirksomhet.⁷¹ Går vinningen opp i spinningen når kostnadene ved å sikre seg mot f.eks. korrupsjon utgjør betydelige deler av totalsummen av et tiltak? På den annen side: Hvis forvaltningen og ambassadene ikke har kompetanse, er det åpenbart behov for slike tjenester. Spørsmålet er hvor mye man er villig til å betale for et ønsket resultat i en spesifikk kontekst. En tredje tilnærming er beregningen av om resultatene kunne blitt frembragt billigere ved alternative metoder og aktører. De siste årene har flere toneangivende aktører også introdusert begrepet «value for money», som bygger på en kombinasjon av flere forståelser av bistandseffektivitet.⁷² Dette innebærer bl.a. en vurdering om hvorvidt tiltaket har vært kostnadseffektivt sammenlignet med en lignende påkostning i et annet tiltak eller en annen sektor.

Bistandsfinansiering

De ovenstående spørsmålene kan i prinsippet stilles om de fleste tiltak, enten de er finansiert av bistand eller av andre (f.eks. nasjonale myndigheter). I vurderingen av om bistandsfinansiering er effektivt, må man også ta hensyn til flere aspekter. At et tiltak er effektivt, betyr ikke i seg selv at det er god bistand å finansiere det. Også her er tiltakets relevans og nytte for mottakerne viktig, og dermed om man burde ha finansiert andre tiltak som kanskje ville vært mer nyttige. Videre kan man hevde at finansieringen av effektive tiltak bare er effektiv bistand hvis det bidrar til å muliggjøre, oppskalere eller gjenta tiltaket. Man kan ideelt sett unngå å høste «lavhengende frukt»: Støtte gode tiltak som uansett ville fått finansiering enten gjennom nasjonale myndigheter eller andre bistandsgivere. En bistandsstrategi som først og fremst handler om å identifisere «sikre» effektive tiltak kan være enkelt å fremstille som god bruk av bistandspenger for et hjemlig publikum, men det kan tenkes at vi gjør minst forskjell for mottakere ved å støtte disse, hvis disse tiltakene uansett ville fått støtte fra andre. Vanskeligere, mer innovative og risikable tiltak – som kan være langt mer kjærkomment eller viktig på lang sikt for mottakerne – har ofte vanskeligere for å få støtte.⁷³

Enda en tilnærming er å se på om bistandsfinansieringen har bidratt til å øke de totale tilgjengelige ressursene i sektoren som støttes. En velkjent utfordring er nemlig at et mottakerland reduserer egen innsats i én sektor i takt med tilgangen av bistandsmidler i samme sektor, for å bruke pengene et annet sted (fungibilitet). Dette vil selvfølgelig langt på vei utligne effekten av bistanden i sektoren.⁷⁴

Ytterligere kan man forstå kostnadseffektiv bistandsfinansiering på ulike vis, avhengig av om man ser på om bistandsmidlene konverteres kostnadseffektivt til resultater på tiltaksnivå, eller også tar hensyn

til hvordan bistand påvirker den samlede ressursbruken i mottakerlandet. Det er velkjent at bistand kan utgjøre en stor administrativ belastning for mottakerlandets institusjoner. Bistand kan svekke offentlig sektor ved å rekruttere de beste hodene til bistandsbransjen, eller på andre måter bidra til at andre ressurser i samme sektor brukes mindre effektivt. I mange tilfeller vil mest mulig effektiv bruk av bistandsmidler forutsette at man krever at nasjonale eller lokale myndigheter gir prioritet til de samme innsatsområdene, på bekostning av andre innsatser. I så fall kan det være en konflikt mellom hensynet til mest mulig effektiv bruk av bistandsmidler og hensynet til mest mulig effektiv bruk av de samlede ressursene i en sektor. På den annen side kan det godt tenkes at bistand fører til bedre samlet ressursutnyttelse i en sektor ved å bidra med internasjonal erfaring, styrke kompetansen hos lokale fagfolk, bidra til bedre styring og systemer, fremme innovasjon eller av andre grunner. I så fall kan bistanden stimulere til høyere kostnadseffektivitet i hele sektoren, langt utover det som finansieres av bistanden.

Til sist er det også ulike forståelser av bistandseffektivitet på et aggregert nivå. For det første må man spørre seg om hva den samlede netto-effekten av den totale bistanden er i et land. I en slik vurdering kommer man ikke unna mikro-makro-paradokset. Den samlede effekten er ikke summen av effektene av hvert enkelt tiltak, fordi noen effekter bare slår inn på aggregert nivå. For det andre spøker det kontrafaktiske scenarioet i bakgrunnen: Er situasjonen i mottakerlandet bedre enn den hadde vært om vi ikke hadde gitt bistand? Alternativet er nemlig ikke at ingenting hadde skjedd, men at noe annet hadde skjedd – i så fall hva?

Mulige konsekvenser

Uklarheten knyttet til begrepet «bistandseffektivitet» gir oss kort sagt en rekke uavklarte spørsmål som vi i dag ikke har gode svar på. Tendensen til økende krav til kontroll og målbar dokumentasjon risikerer å vri bistanden mot enklere og kortere årsak/virkning-kjeder og synlighet. Samtidig er det god grunn til å anta at den største effekten for langsiktig utvikling er knyttet til mer tidkrevende og abstrakte prosesser der forandringen ikke nødvendigvis er lineær, og der lokale aktører i større grad tar ansvar. I slike tilfeller er årsakssammenhenger vanskeligere å kartlegge.

Hva kan så konsekvensene bli av å prioritere en forståelse av bistandseffektivitet som innebærer et krav om at hvert enkelt bistandstiltak skal gi mest mulig sikker og målbar effekt på kort og mellomlang sikt?⁷⁵ Én konsekvens er at bistandsmidler i større grad vil gå til konsulenttenester og byråkratiske øvelser som skal sikre stadig mer sofistikerte resultatrammeverk og tilrettelegging for best mulig – men kostnadskrevende – måling av resultater. En annen konsekvens er at man trolig ikke vil få gode resultater på de mest ambisiøse bistandsmålene knyttet til institusjonell og samfunnsmessig endring, et område der både operasjonalisering og måling er et problem. En tredje konsekvens er at et slikt resultatregime kan bidra til å kvele incentivene for innovasjon og nytenkning, i og med at organisasjoner og bistandstiltak helst *må* lykkes og ideelt sett kunne telles. Det er i dag lite rom for mer risikable tiltak som potensielt har en større utviklingsgevinst for mottakerlandet om de lykkes.

I følge OECD signaliserer Norge en vilje til å tenke innovativt, men i praksis er det liten reell satsning og det er store kapasitetsproblemer som svekker Norges evne til å satse på mer risikable og innovative løsninger.⁷⁶ Incentivene er i dag sterkere til for eksempel å komme inn med et profesjonelt apparat å bore brønner – for slik sett å kunne vise til imponerende tall, raske resultater og dokumentasjon – enn de er for å bygge opp lokale mekanismer som tar sikte på å løse kollektive handlingsproblemer knyttet til vandistribusjon, som på sikt kan ha en bedre lokal utviklingseffekt (kontroll på egen utvikling, medbestemmelse, deltakelse, ansvar, demokrati, etc.). Underliggende for denne spenningen er at vi i dag har en antakelse om at dokumenterbar bistand korrelerer med god bistand.⁷⁷

En fjerde konsekvens er at man står i fare for å presse frem mindre åpne og ærlige rapporteringer, ettersom bistandspartnere som implementerer et tiltak har liten interesse av å trekke frem negative resultater, som trolig er det man i størst grad kunne lært av. Siden mye av resultatinformasjonen i norsk bistand er basert på selvrapporing – og evalueringene oftest skjer i regi av institusjonen som har interesse av å gi et bilde av gode resultater – er dette et stort problem. De som implementerer norsk bistand har nok også et ønske om å diskutere manglende eller negative resultater med forvaltningen for å trekke lærdommer av det, men det finnes få incentiver på giver- eller mottakersiden for en slik debatt. I praksis begrenser dialogen med forvaltningen seg ofte til tekniske spørsmål rundt detaljer om tilskuddsavtaler og rapportering.

Korrupsjon og risikotoleranse

Dette berører enda et dilemma for norsk bistandsforvaltning, nemlig risikotoleransen. Bistand i skjøre og sårbare stater vil kreve en mer dynamisk forståelse av risiko med hensyn til måloppnåelse og korrupsjon enn dagens system.⁷⁸ Hva gjelder resultatoppnåelse er dette delvis erkjent i Norads siste resultatrapport for bistand til menneskerettigheter og demokrati: «Risikoen er relativt høy for ikke å nå de overordnede målene for bistanden til menneskerettigheter og demokrati. Veien fra å gjennomføre aktiviteter og til effektene for individet og samfunnet er lang».⁷⁹

Risikostyring er et grunnleggende styringsprinsipp i statens økonomireglement og gjelder på alle nivåer i forvaltningen. Reglementet krever imidlertid at risikohåndtering tilpasses virksomhetens egenart⁸⁰ - samtidig som det er nulltoleranse for korrupsjon.⁸¹ En slik spenning er i seg selv problematisk, men ettersom det finnes et forvaltningsansvar for bistandsmidlene – og norske regler gjelder for forvaltningen – er det uklart hvilke formelle forskjeller som gjelder for risiko i tilknytning til måloppnåelse og mislighold i Norge og utviklingsland.

Utfordringene ved å benytte en streng norsk forståelse for hva korrupsjon er, og hvilken funksjon det har, er et symptom på en manglende forståelse for hvordan andre styresettsregimer fungerer, samt hvorfor en duplisering av norske krav er urealistiske.⁸² At FNs konvensjon mot korrupsjon forbyr forskjellige former for korrupsjon og bygger på et premiss om at offentlige institusjoner effektivt kan benyttes for å bekjempe korrupsjon har liten innvirkning på virkeligheten. I verdens minst utviklede land finnes det ikke sterke politiske system, en effektiv og upartisk forvaltning, meritokratiske rekrutteringsystemer, eller et tilstrekkelig nivå av tillit mellom stat og borgere.⁸³ Avskrekkende sanksjoner som ikke adresserer de grunnleggende forskjellige samfunnsstrukturene kan i praksis se ut som et forsøk på å hoppe bukk over den utvikling som må skje mellom klientismen og et moderne meritokrati og rettsstat. De midler som da står igjen for å endre et samfunn, er derfor ikke de samme som i Norge – og kan ofte kvalifisere som korrupsjon, ifølge norske normer for styresett.⁸⁴ Nulltoleransen tar ikke høyde for denne kompliserende virkeligheten, og sammen med føringer i statens økonomireglement gir dette en meget lav risikotoleranse for korrupsjon.

Samtidig, korrupsjon i norsk bistand håndteres primært forvaltningsmessig og politisk, ikke rettslig.⁸⁵ Det er følgelig viktig for Utenriksdepartementet å signalisere at norske skattemidler ikke misbrukes i korrupsjon - for å bevare bistandens legitimitet. På en annen side gir det nåværende system forvaltningen rom for selv å tolke hva som er «utilbørlig fordel» i forskjellige utviklingskontekster.⁸⁶ Her kan forvaltningen bygge opp en kunnskapsbase om hvilke funksjoner de ulike former for «korrupsjon» har i ulike styresettskontekster. Hva som er utilbørlig i Norge er ikke nødvendigvis utilbørlig i andre land. En bedre kunnskapsbase for den rolle normer spiller i forskjellige kontekster, og de dynamikker som gjør at normer endres, kan gjøre norsk bistandsforvaltning bedre rustet til å kommunisere en mer nyansert forståelse av korrupsjon enn dagens «nulltoleranse» - og slik sett fortsatt sikre norsk bistands legitimitet. Likevel rapporterer norske sivilsamfunnsorganisasjoner om at systemet virker mot sin hensikt og ikke skaper

incentiver for god risikohåndtering eller varsling av mislighold.⁸⁷ Dette går spesielt på at sanksjoneringen som følger mislighold ikke er proporsjonal med alvorlighetsgraden på bruddet og kan ramme mange uskyldige, samt at «jo flinkere man er til å avdekke korrupsjon, desto hardere straffes man».⁸⁸ Risikotoleranse for korrupsjon i forhold til virksomhetens egenart i ikke-norske kontekster, samt valg av strategier i møte med korrupsjon i mottakerland, trenger med andre ord en mer hensiktsmessig tilnærming.

En økt bevissthet rundt valgt toleransenivå og hvorfor det ikke kan være det samme for måloppnåelse i bistand som for hjemlige mål er helt nødvendig. Hvis ikke får vi problemer, for hvis det ikke fantes noen utfordringer med styresett som påvirker måloppnåelsen, hadde det trolig ikke vært behov for bistand i det hele tatt.

Hva er rimelige krav til risikostyring for norske bistandspartnere i kontekster der korrupsjon er normen og ikke unntaket? Hvordan skiller risikotoleransen seg fra den som gjelder for forvaltning av skattemidler i Norge, og hvorfor? I hvilken grad preger dette risikotoleransen for måloppnåelse generelt? Gitt bistandens mange ulike mål og innsatser, bør man ikke også ha fleksibilitet og differensiering hva gjelder risikotoleranse innad i bistanden? Disse spørsmålene trenger gode svar, hvis norsk bistand skal kunne bidra til å avhjelpe de store utfordringene utviklingsland står overfor i årene som kommer. Svarene kan sikre bistandens legitimitet gjennom å klargjøre hvorfor det aksepterte risikonivået er valgt, og hva det valgte risikonivå betyr for forventninger til resultater. Det er for eksempel ikke til å komme fra at støtte til styresettsutvikling og mer innovative bistandssatsninger har en annen resultatrisiko enn et vaksineringsprogram.

Oppsummerende kan man si at den brede resultatorienteringen i norsk bistand i dag lider under dels forvirrende begreper og definisjoner som begrenser god forvaltning og evalueringsarbeidets verdi. Det hersker i dag stor forvirring og usikkerhet om hva vi skal legge i begrepet «effektiv bistand». At man bruker enorme ressurser på noe det ikke finnes en felles forståelse av, burde bekymre norske politikere og norske skattebetalere.

Norsk bistands mange og ulike satsningsområder er også en utfordring i møte med et generelt krav om «mer bistand for pengene». En bistandsdiskusjon basert på et uklart effektivitetsbegrep og en dogmatisk «norsk» forståelse av korrupsjon, kan resultere i en økt satsning på de sikre tiltak som gir såkalt 'value for money', men kanskje ikke mest utvikling på lang sikt for mottakerne. Mer presise definisjoner på effektivitet som samsvarer med en god analyse av behovene, hva som trengs for å adressere dem, hva Norge reelt sett kan bidra med, samt den risiko som er forbundet med det, ville gitt en mer opplyst debatt.

3. Retorikk og praksis i norsk bistand

Avveiningen mellom «tryggere» kostnadseffektiv bistand og mer langsiktig utvikling i fattige land er ikke en ukjent problemstilling for norske myndigheter. St.meld. nr. 13 (2008-2009) Klima, konflikt og kapital — Norsk utviklingspolitikk i et endret handlingsrom beskriver denne uløste spenningen og erkjenner at bistand må ha en lengre tidshorisont enn det som i praksis lar seg gjøre:

Avgrensede tematiske innsatser, som de globale helseinitiativene, lar seg lettere måle i forhold til resultater enn langsiktige sektorsatsinger. [...] Det er mye som tyder på at langsiktig samarbeid ofte er nødvendig for å oppnå varige resultater. I de minst utviklede landene er det nødvendig å tenke 20 – 30 år framover i tid.⁸⁹

Perspektivene som her legges frem er med andre ord et stykke fra virkeligheten hos de fleste giverland, der bistanden preges av flyktighet, kortsiktighet og skiftende prioriteringer. I tillegg kommer vissheten om eksterne aktørers tvilsomme innflytelse på mottakerlandenes institusjoner.⁹⁰

Stortingsmeldingen fortsetter med å understreke at «få virksomheter er gjenstand for så hyppig og omfattende kontroll som den såkalte bistandsbransjen»⁹¹ og presenterer deretter en imponerende rekke kvalitetssikringer i norsk bistand: resultatverktøy, kontroll og kvalitetssikringstiltak, retningslinjer, håndbøker, veiledere, rutiner og nye systemer for å sikre kunnskap, resultatoppfølging, kompetanseheving, samt evalueringer og effektmål av norsk bistand. Som om dette ikke var nok, ender kapittelet med en ytterligere forpliktelse om at daværende Regjering vil fortsette å «styrke resultatfokuset og effektiviteten i bistanden».⁹²

Noen år etter stortingsmeldingen slår en omfattende evalueringsrapport om norsk bistand fast at det er store svakheter i UD og Norads evne til å måle og sikre effekten av norsk bistand. Lanseringen av rapporten «Can We Demonstrate the Difference That Norwegian Aid Makes» (Norad) førte til atter nye løfter fra politisk ledelse om strengere krav til resultater og måling.

Den slår bl.a. fast at indikatorene for evaluering ikke sammenfatter de ulike delene av et tiltak (aktiviteter, «output», «outcome», underliggende antakelser om endring, samt evaluering), at evaluering ikke er prioritert høyt nok av ledelsen i forvaltningen, at ansatte ikke får adekvat oppfølging, og at det generelt er en svak evalueringskultur.⁹³ Kort sagt fastslår rapporten at det i dag finnes få incentiver for å sikre god og grundig analyse på forhånd, eller grundig evaluering i etterkant.

Norge er dessuten svakere på evaluering enn andre giverland vi liker å sammenligne oss med.⁹⁴ En tidligere rapport som så på hvorvidt Norge følger opp og lærer av evalueringer, fant også en rekke svakheter i norsk forvaltning. Den ga imidlertid Norads evalueringsavdeling ros for i alle fall å gjøre «et helhjertet forsøk på å oppmuntre til bruk av evalueringer».⁹⁵

Med andre ord er det et misforhold mellom det som i flere år har vært skrevet og sagt om norsk bistand fra myndighetshold og overholdelsen av dette i praksis. I følge en artikkel av Ida Lindkvist og Vibeke Dixon ved Norads egen evalueringsavdeling, bekreftes et velkjent problem, nemlig at det viktigste hensynet innenfor forvaltningen er å få brukt opp bistandspengene.⁹⁶ Det er få incentiver eller sanksjoner knyttet til saksbehandlers egen oppfølging av resultater. Norges forståelse av altruisme er slik sett ikke primært knyttet til mottakernes velferd, men «den gode handlingen» i seg selv – selve donasjonen.⁹⁷ I artikkelen beskrives forhold der forvaltningen har pekt på svakheter ved et tiltak, men selv om det ikke følges opp fra mottaker, så finansierer man det likevel. Trusler om reduksjon eller kutt har derfor liten troverdighet i norsk bistandsforvaltning.

På den ene side legges det altså sterke føringer på hvert enkelt tiltak om resultatoppfølging og rapportering som minsker rommet for innovasjon og risiko. Det oppmuntres med andre ord ikke til åpenhet om negative resultater som kunne bidratt til forbedring av bistanden. På den andre side tar presset på forvaltningen om å få ut bistandsmidlene brodden av trusler om sanksjonering. Ingen parter er interessert i at pengene trekkes tilbake. Måten bistandsforvaltningen i dag er strukturert og organisert på, gir med andre ord få incentiver til innovasjon og forbedring. Dette er synd ettersom noe av poenget med sivilsamfunnsorganisasjonenes rolle er å eksperimentere og komplementere det staten kan og vil gjøre. Utvalget som vurderte norske frivillige organisasjoners rolle i utviklingssamarbeidet påpekte allerede i 2006 at for mange går i flokk: «hovedinntrykket er ensartethet, mangel på dristighet og vilje til eksperimentering».⁹⁸

Et tydelig eksempel på hvordan behovet for å fordele penger trumfer kvaliteten på forvaltningen, er det disproporsjonale forholdet mellom bistandsbudsjettet og antall ansatte i UD og Norad. Siden 2004 har budsjettet for norsk bistand godt og vel doblet seg. I samme periode har antall ansatte i forvaltningen stått på stedet hvil.⁹⁹ Kort sagt har både volum, geografisk og tematisk kompleksitet, samt kravene til resultater og evalueringer økt, mens kapasiteten til å håndtere dette har stagnert.¹⁰⁰

Konsekvensene er kort sagt at kontrollen og kvaliteten på norsk bistand er nødt til å gå ned. Det er vanskelig å tolke en slik utvikling som et uttrykk for at kvalitet og resultater er et prioritert område. I følge Lindkvist og Dixon er dette et resultat av presset på å utbetale penger, som igjen er direkte knyttet opp til bistandsmålet om én prosent av bruttonasjonalinntekt (BNI). Det er få som er uenige i målet om én prosent til bistand, men spørsmålet er om Norge har den institusjonelle kapasiteten til å sikre kvaliteten på et så betydelig bistandsbudsjett. Utbetalingspresset kompromitterer evnen til å evaluere og sikre resultater. Professor Øyvind Østerud karakteriserte i 2006 debatten om én prosent som innsatsmål som en farlig «symbolpolitisk kappestrid», med det resultat at fokus ble flyttet fra virkning til innsats. Erfaringer fra felt blir dermed blokkert.¹⁰¹ Dessverre er ikke tilstanden i norsk bistandsdebatt merkbart bedre i dag.

Det er i så måte ikke overaskende at lovord fra internasjonale evalueringer av Norges bistand oftest er knyttet til volum og gode intensjoner.¹⁰² Desto svakere er Norge på kvalitetssikring, operasjonalisering og evaluering. For eksempel får bistandsforvaltningen skryt for å ha mange gode manualer og håndbøker for evaluering og måling. Problemet er at det finnes 45 forskjellige regelsett til ulike tilsagnsordninger, alle med sine egne regler for måling og evaluering. Det er med andre ord et lite oversiktlig system, som fører til unødvendig forvirring blant saksbehandlere.¹⁰³

Bistand som andel av brutto nasjonalinntekt (BNI)



Kilde: OECD

En annen viktig påpekning er at Norge ikke lærer godt nok av egne evalueringer. Evalueringer gjøres, retningslinjer utvikles, men fører i liten grad til endring.¹⁰⁴ Det gjøres dessuten ikke gode nok analyser på forhånd, og norsk utviklingspolitikk preges fortsatt av en fleksibel ad hoc-tilnærming som tydeliggjør behovet for en klar strategi.¹⁰⁵

Resultatorienteringen kan derfor i dag minne om det tidligere forsvarssjef Sverre Diesen anså som manglende strategisk ledelse i norsk offentlig sektor. Diesen beskrev en usunn tendens til at styringen av offentlig sektor i økende grad formes av behovet for kvantitative mål- og resultatmekanismer. Svakheten ved dette systemet er at en slik metode i liten grad evner å fange det totale bildet, og at de involverte aktørene derfor handler på måter som ikke gagnar den overordnede strategien:

Det ligger jo i målbare størrelsers natur at de ofte er enkle og grunnleggende; det er derfor de lar seg redusere til et spørsmål om tellevariabler av en eller annen type. De aggregerte størrelsene derimot, de som sier noe om effekten av virksomheten på et høyere nivå, er nødvendigvis komplekse og nettopp derfor ikke målbare. Aktørenes ønske om å komme best mulig ut av målingene kombinert med måleinstrumentets innebygde skjevheter fører med andre ord til at ressursbruken i organisasjonen forskyves i en retning som er lite rasjonell i forhold til dens overordnede formål.¹⁰⁶

Diesen snakker i dette tilfellet om Norges forsvarsevne som noe som vanskelig kan la seg måle. Når det kommer til internasjonal utviklingspolitikk, som kanskje er mer kompleks og uforutsigbar enn det norske forsvar, konstruerer vi likevel et budskap innhyllet i et skinn av «harmoni». Realiteten er at et lands utvikling i stor grad handler om knallharde politiske avveininger og prioriteringer der ulike politiske mål som regel er i konflikt.

Dette misforholdet er mildt sagt oppsiktsvekkende all den tid politikere, nesten uansett valør, ønsker en mer resultatorientert og effektiv bistand. Diskrepansen mellom retorikk og praksis rettfærdiggjør en nærmere granskning av de underliggende incentivene for norsk bistand. Dette kan gi en langt mer meningsfull analyse av utfordringene norsk bistand står overfor enn kun et snevert fokus på den operasjonelle driften og kanalvalg.

Et uhåndterlig målregime

Hva er så det overordnede formål med norsk utviklingspolitikk? En rask gjennomgang av målene viser at de er mange, sprikende og særs ambisiøse.

I følge Norad skal norsk utviklingspolitikk styrke de fattiges posisjon ved å utfordre den skjeve maktfordelingen i og mellom land, «og bidra til at så mange som mulig får dekket sine grunnleggende behov, gjennom en prosess som ivaretar og fremmer den enkeltes rettigheter. Kvinners rettigheter og likestilling er et viktig aspekt i politikken».¹⁰⁷ Videre skal norsk utviklingspolitikk legge til rette for en bærekraftig utvikling ved å løse globale miljø- og naturressursutfordringer og være «en del av løsningen» på tap av biologisk mangfold. Norge skal sikre globale goder og styrke globale kjøreregler. Videre skal norske fortrinn og erfaringer utnyttes på områder der Norge har særskilt kompetanse: klima, miljø og bærekraftig utvikling, fredsbygging, menneskerettigheter og humanitær bistand, olje og ren energi, kvinner og likestilling, godt styresett og kamp mot korrupsjon.

I forslag til statsbudsjett (St.prp. nr. 1 S 2014-2015) trekkes flere innsatsområder frem: økonomisk utvikling, økt demokratisering, realisering av menneskerettigheter, godt styresett og tiltak som bringer mennesker varig ut av fattigdom. Myndighetene i mottakerland «skal ikke kunne omgå menneskerettighetene under henvisning til tradisjonelle verdier, nasjonal suverenitet og ikke-innblandingsprinsippet». Norge skal være en pådriver for åpne globale markeder og privat sektor, og samtidig fremme norske næringsinteresser.

Regjeringen vil føre en samstemt utviklingspolitikk der man trekker i samme retning, samtidig som man ønsker å satse spesielt på seks områder: utdanning, helse, næringsutvikling, kvinner og likestilling, menneskerettigheter, energi og klima.

St.meld. nr. 13 (2008-2009) Klima, konflikt og kapital — Norsk utviklingspolitikk i et endret handlingsrom fastslo at vårt overordnede mål i utviklingspolitikken var å demme opp for de negative konsekvensene av globalisering, og at de viktigste utfordringene for utvikling og fattigdomsreduksjon var klimaendringer, voldelig konflikt og mangel på kapital.

OECD konkluderer på sin side: «While Norway has maintained poverty reduction as its main objective, a growing number of additional priorities, each with its own policies and strategies, has added additional layers of complexity.»¹⁰⁸

Det er norsk bistandstradisjon å se utover verden og spørre seg: «Hva er behovene»? Det finnes få tydelige kriterier som avgjør Norges prioriteringer; det aller meste er viktig. Det er altså rimelig grunn til å hevde at norsk bistand er tuftet på et uhåndterlig målregime. OECDs femårige Peer Review fra 2013 noterte i denne sammenheng at et av Norges viktigste forbedringspunkter er en klarere strategi bak mål og valg av mottakerland, samt en mer gjennomtenkt strategi for hvordan våre mange innsatser skal bidra til fattigdomsbekjempelse.¹⁰⁹

Som nevnt er et av forvaltningens viktigste behov å få brukt opp pengene, helst på en så kostnadseffektiv måte som mulig. Det er få troverdige «ris bak speilet» for de mange mottakerne av norsk bistand som alle vet at forvaltningen stadig er på jakt etter gode prosjekter å finansiere. Kombinasjonen med mange og sprikende mål – mål som vanskelig lar seg operasjonalisere – samt få klare kriterier for målprioritering, resulterer i vanskelige kår for én overordnet strategi.

Det er kanskje også meningen. Norsk bistand fremstår i praksis som en nyttig leirklump som kan formes etter hva som til enhver tid er regjeringens interesser og politiske behov. Med hensyn til forvaltning, kvalitetssikring og kunnskapsutvikling kan det for eksempel stilles spørsmål ved om tradisjonen med å smøre norsk bistand tynt utover med hensyn til mål, tematikk og geografi er det klokkeste valget, selv om det politisk sett er «nyttig».

Bistandens drivkrefter og kaoskrefter

Rent politisk har nemlig bistandens omskiftende natur sine fordeler, både på hjemmebane og borte. Det er mulig å se for seg flere ulike overordnede hensyn som til sammen gir bistanden dens vidtspennende og helgarderende natur; noen mer eksplisitte enn andre: altruisme og fattigdomsreduksjon, hjemlig politikk og posering for velgere, Norges globale status og posisjon og geopolitiske, økonomiske og kommersielle interesser, for å nevne noen.

At bistand, men også humanitær innsats som i særdeleshet skal være upartisk og apolitisk, er gjenstand for andre prioriteringer enn kun behovene i mottakerland, er ikke nytt. Under den kalde krigen var dette den internasjonale bistandens primærhensyn, og vi ser fortsatt eksempler på dette.¹¹⁰ I en rapport Leger Uten Grenser lanserte i 2013, rettet de skarp kritikk mot norske myndigheter for å la politiske hensyn overstyre humanitære behov i norsk nødhjelp.¹¹¹ Statssekretær Hans Brattskar (H) kommenterte rapporten slik:

En objektiv behovsindeks uten å ha blikket til internasjonale partnere, det som skjer her hjemme og de reaksjonene vi får her hjemme, blir for enkelt. Men det kan være et hjelpemiddel.¹¹²

Brattskar bekreftet dermed langt på vei at bistandspolitik (inkludert humanitær innsats) er et kompromiss mellom flere hensyn enn kun de mål man har nedfelt i statsbudsjett og stortingsmeldinger. Utsagnet er nyttig for å forstå hvordan hjemlige forhold og andre politiske forhold er med og legge sterke føringer for deler av bistandspolitikken. Selv i humanitær bistand er det altså ikke bare behovene i mottakerlandene som gjelder, slik man tidligere forpliktet seg til.¹¹³

Den svenske bistandskritikeren Fredrik Segerfeldt har påpekt at de svenske utviklingspolitiske målene påvirkes av ideologiske trender og av den relative styrken til ulike svenske interessegrupper.¹¹⁴ De mange ulike mål og prioriteringer i vår egen bistandsportefølje er nok et resultat av en lignende dynamikk.¹¹⁵ For eksempel var det etter sterkt påtrykk fra miljøorganisasjoner at samarbeidspartiene Venstre og KrF fikk Regjeringen til å snu i spørsmålet om Statens investeringsfond for næringsvirksomhet i utviklingsland (Norfund) kunne få investere i gasskraftprosjekter i utviklingsland.¹¹⁶ Norfunds mandat er å bidra til utvikling av lokalt næringsliv, da de mener dette bidrar til fattigdomsreduksjon. Investeringen i gasskraft var av Norfund dermed vurdert som nyttig for dette formål. Som direktør i Norfund, Kjell Roland, sa til Bistandsaktuelt: «Ingen enkeltfaktor begrenser vekst og fattigdomsbekjempelse mer enn mangel på strøm eller upålitelig strømforsyning i Afrika sør for Sahara.»¹¹⁷

Poenget her er ikke å ta stilling til den konkrete politiske beslutningen, men å illustrere hvordan sprikende overordnede mål og ønsker, samt innenrikspolitiske kamper og interesser, kan resultere i en flyktig og uforutsigbar bistandspolitik.

Men det er ikke bare politiske stormkast på hjemmebane som virker inn og drar norsk utviklingspolitikk i ulike retninger. I den ferske antologien *Small State Status Seeking* viser flere forskere hvordan små stater aktivt søker status i internasjonal politikk.¹¹⁸ Boken er et første og overbevisende forsøk på å gjøre rasjonale om statussøken helt eksplisitt. Bistands- og utenrikspolitiske veivalg som før har blitt kritisert som «symbolpolitikk» eller naiv snillisme, blir gjennom en teori om statussøking beskrevet som et helt rasjonelt utenrikspolitisk hensyn.

Små stater har ikke de samme realpolitiske virkemidlene som stormakter. Dermed tvinges de til å søke status og prestisje gjennom en moralsk dimensjon: ved å være en normativt bedre stat enn andre. Det å være «a good power», for ikke så si den aller beste, muliggjør en liten stats inntreden på den globale hovedscenen sammen med stormaktene.

Prestisje eller status har lenge vært et underkommunisert tema i norsk utenrikspolitikk. Det har alltid ligget der, men ofte blitt integrert – bevisst eller ubevisst – i andre beveggrunner og hensyn. Mye av engasjementspolitikken og vår tilnærming til multilaterale organer forklares ved at det «å sitte ved bordet» er et utenrikspolitisk mål i seg selv. Ønsker Norge å opprettholde statusen vi har oppnådd i slike fora, er man nødt til å stå ved sine forpliktelser. Noe som kan forklare at Norge stadig blir oppfattet som «snille penger». Teorien rasjonaliserer slik sett en del av utenrikspolitikken som ikke nødvendigvis har gitt mening i et sikkerhetspolitisk-, velferdspolitisk- eller handelspolitisk perspektiv.

Det geopolitiske skiftet vi har vært vitne til de siste årene legger likevel grunnen for en bredere og mer åpen refleksjon om Norges prioriteringer i utviklingspolitikken. Ved årtusenskiftet var de internasjonale rammebetingelsene for Norges engasjementspolitikk spesielt gode. Kina var ennå ikke dominerende, Russland var svakt og tilsynelatende på vei mot demokrati, integreringsprosjektet i Europa fungerte, Norge var en relativt unik humanitær stormakt med et enormt marked for bistand, og man hadde USAs øre. I dag er dette bildet markant endret. Det vestlige hegemoni er for lengst blitt utfordret, og «våre» modeller som grunnsatsen i utviklingspolitikk er ikke lenger de mest attraktive. Likevel opererer Norge i praksis med en nokså uendret verdens- og selvanskuelse.

I norsk utenrikspolitikk gjelder fortsatt analyseapparatet som ble fremlagt i stortingsmeldingen «Interesser, ansvar og muligheter» (2008-2009).¹¹⁹ I meldingen vektlegges det at norsk engasjementspolitikk er motivert med «utgangspunkt i uegennytte og menneskehetens felles interesser. Samtidig betyr globaliseringen at vi må forlate en snever forståelse av norske interesser og realpolitikk. Endringene gjør i økende grad fredsbygging, internasjonal organisering og menneskerettigheter til realpolitikk.»¹²⁰

Meldingen understreker også at Norge har en særskilt relevans og kompetanse på disse områdene, med henvisning til kjente kjepphester: få egne globale interesser, ingen kolonial fortid, samt en spesielt god samfunnsmodell som vi kan lære bort.

Engasjementspolitikken er kanskje det området der Norges uavklarte forhold mellom interesser og verdier kommer tydeligst til uttrykk. Mange har langt på vei forsøkt å oppheve skillet mellom interesser og verdier i norsk utenrikspolitikk. Ved hjelp av retoriske grep og romslige formuleringer har flere norske politikere forsøkt å binde sammen verdier og interesser som to sider av samme sak. Dette gjelder spesielt elementer som en internasjonal rettsorden, solidaritet, økonomisk vekst og inkludering, samt nasjonalstatens suverenitet.¹²¹

I en verden der tradisjonelle allierte bistandsgivere i Europa og USA i større grad enn tidligere følger utenrikspolitiske interesser og spisser sine prioriteringer som følge av et endret maktpolitisk landskap, bør også Norge i større grad avklare grensegangen mellom utenrikspolitiske drivkrefter som interesser, verdier og status. Et uavklart skille her gir et dårligere analyseapparat, et usammenhengende og ambisiøst målregime i bistanden, samt et inadekvat resultatregime med kroniske svakheter knyttet til evaluering og læring.

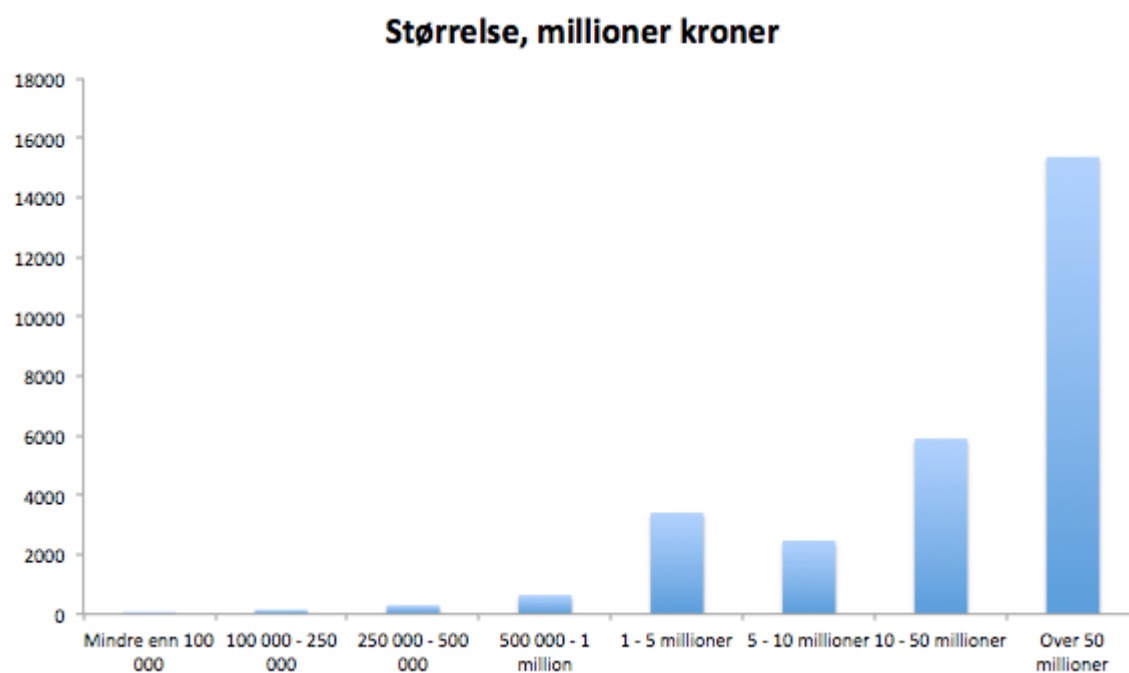
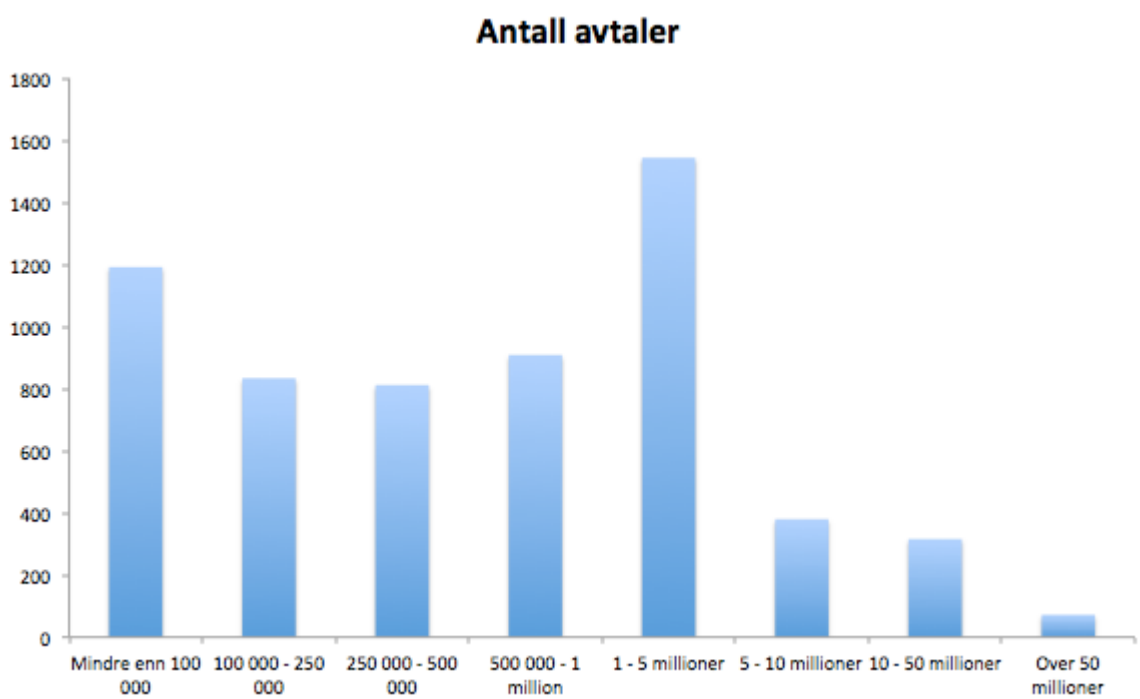
Det er viktig å understreke at denne analysen ikke ønsker å ignorere den genuine altruismen som en viktig driver og motivasjon for den norske bistandstradisjonen. Det er snarere et behov for en åpenhet om hva som er den overordnede strategien, noe som igjen kan bidra til en begrepsnyansering og tydeligere prioriteringer og forventninger i norsk bistand. Dagens uavklarte utviklingspolitiske visjon og institusjonelle innretning av bistanden fungerer først og fremst til å befeste vår plass øverst på listen over generøse givere. Dette gir på sin side trolig en rekke positive utenrikspolitiske bivirkninger i form av status, innflytelse og goodwill. Bistand gir unektelig status og prestisje i store multilaterale organisasjoner og åpner en rekke dører for et lite land som ellers ville stått utenfor. Hadde listen derimot dreid seg om evnen til å evaluere og skjerpe effekten av bistanden «på bakken», hadde rangeringen trolig vært en ganske annen.

Det er også et paradoks at kravene til resultater og dokumentasjon er høye og rigide overfor små sivilsamfunnsaktører som relativt sett mottar brødsfuler av bistandsbudsjettet, mens FN og multilaterale organer – som mottar enorme summer – i langt mindre grad har vært gjenstand for en like rigid resultatorientering. En mer avslappet holdning til finansiering av multilaterale organer er imidlertid beleilig, gitt det nevnte utdelingspress på forvaltningen, samt den status som følger med. Et eksempel på dette paradokset er at Norge i 2012 hadde utbetalinger til over 6000 aktive avtaler over bistandsbudsjettet. Over 3700 av disse utbetalingene var mindre enn 1 million kroner, og hele 1192 utbetalinger var på mindre enn 100 000 kroner. Kun 72 utbetalinger var over 50 millioner kroner. Med andre ord må forvaltningen følge opp over 3700 ulike avtaler som til sammen kun utgjør 3,9 prosent av det totale bistandsbudsjettet. I 2013 var antall utbetalinger gått ned til 5178, og de aller minste avtalene redusert til ca. 600, likevel var hovedbildet uendret.

Internasjonalt rapporterte OECD i 2006 om over 81 000 aktive avtaler, opp fra 17 000 i 1996. I tillegg kommer det økende slepet med utviklingstiltak- og aktører som ikke registreres hos OECD. I samme

periode viste tall fra OECD at gjennomsnittstørrelsen på avtalene hadde gått ned, og lå i 2006 på 67 000 dollar. En uheldig konsekvens av den økte fragmenteringen er ansvarspulverisering: færre føler ansvar for den totale effekten. I tillegg ser man økende konkurranse mellom det økende korpset av bistandsaktører. Situasjonen er med andre ord uoversiktlig, og samtidig bemerkelsesverdig stabil. Som Center for Global Development sier det: «Suboptimal equilibriums can be extremely stable when those who need to act to improve the situation do not bear the bulk of its cost, and would benefit marginally from the gains».¹²²

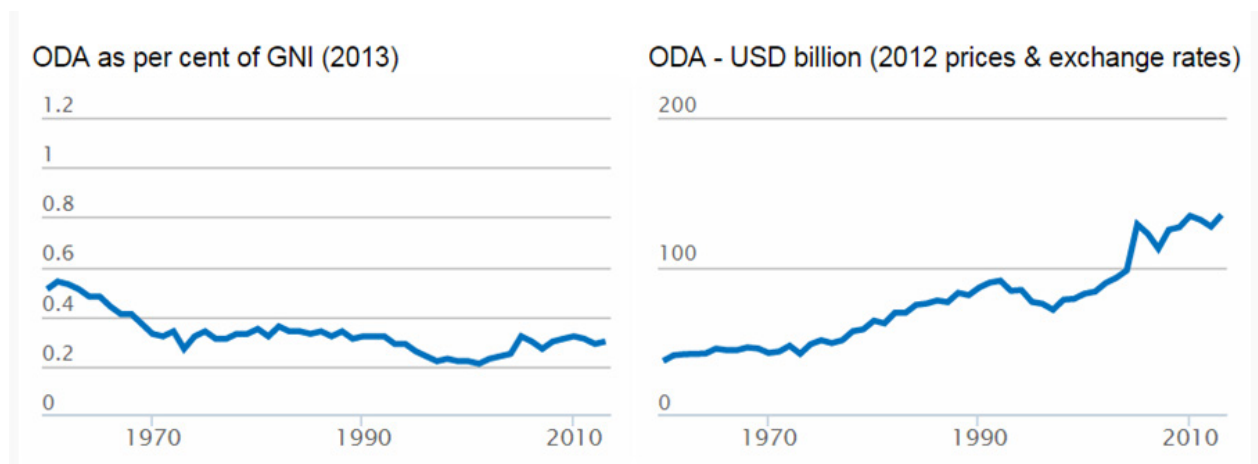
Antall avtaler og størrelsesorden, 2012:



Kilde: Norad

Slik sett er norsk bistandsforvaltning delt i to: På den ene side står altruisme, forstått som hensynet til de fattige, den faglige analysen og målet om å bidra til reell bærekraftig utvikling i mottakerland. På den andre siden står hensynet til Stortinget, norske innenriks- og utenrikspolitiske interesser og dragkamper, forventninger til volum, og altruisme, forstått som en handling.

Offisiell utviklingshjelp som andel av BNI 1960-2013 for OECD:



Kilde: OECD

Målet er ikke å gjenta et kjent poeng om at bistanden er politisk – det er tross alt et utenrikspolitisk prerogativ – selv om norske myndigheter liker å fremstille bistanden som mer altruistisk motivert enn det den trolig er. Poenget er at hvilket hensyn man styrer etter også har konsekvenser for hvilket resultatregime som egner seg best.

Et rendyrket mål om at fattige skal få det bedre ville kanskje resultert i mindre ressurser brukt på dokumentasjon av effekt og sikring av målbarhet. Man ville kanskje heller satset tungt på de områder innenfor bistanden man er rimelig trygg på gir god effekt, mens man i større grad ville ha krevd dokumentasjon og måling for de delene av bistandsbudsjettet man er mer usikre på effekten av. Dersom internasjonal status er en viktig drivkraft for norsk bistand, så vil man kanskje fortsette slik som nå, med høye og ambisiøse mål og et høyt volum, uten en tilsvarende satsning på grundig evaluering.

Hvis man derimot er mest opptatt av å legitimere bistanden og øke tilliten i befolkningen, blir igjen resultatdokumentasjon og måling viktig – i alle fall for syns skyld.

Er det geopolitiske og utenrikspolitiske interesser som styrer, kan man senke resultatkravene i og med at effekten ofte oppstår ved tildelingen av midler og tjenester, uavhengig av effekten for de fattige. Dette ser man for eksempel en rekke eksempler på når det gjelder givere utenfor OECD, der penger overføres til afrikanske myndigheter uten nevneverdige krav om resultater eller rapportering. Alliancebyggingen er hovedmålet for bistanden.

Et misforhold mellom en stadig mer profesjonell og selvforsterkende resultatorientering på den ene side, og sprikende underliggende drivkrefter på den andre side, undergraver førstnevnte prosess. Dette er i dag et grunnleggende problem som begrenser vår egen evne til å måle effekten av norsk bistand. En mer inkluderende refleksjon om disse bakenforliggende hensyn er avgjørende for å få til en reell fremgang hva gjelder kvalitetssikring og evaluering.

Norsk bistand – utvalgte tall mellom 2004 og 2013

År	2004	2006	2008	2010	2012	2013
Bistand i mill. NOK	14 815	18 893	22862	26 424	27 638	32 807
Andel av OECDs tot. bistand	2,7 %	2,8 %	3,3 %	3,4 %	3,7 %	4,1 %
Bistand per innbygger	3 214	4 037	4 763	5 371	5 473	6 420
Andel av BNI	0,87 %	0,89 %	0,89 %	1,05 %	0,93 %	1,07 %
Antall land	113	113	110	113	112	116

Kilde: Norad

4. Idealer og realiteter i norsk bistand

Godt styresett, demokratisering og sivil samfunnsverdier er viktige verdier i Norge og andre vestlige land.¹²³ I bistand henger ofte begrunnelsene for hvorfor man gjør ting sammen med problemdefinisjonen en benytter. Rotfestet i ens egen tradisjon og forståelse av utvikling ser man på andre land og bruker idealtypiske begreper for å definere utviklingskomplekset. Da gir løsningen ofte seg selv, og ofte er det løsninger der bistanden kommer inn som en del av ligningen.

Innsats for å styrke demokrati, godt styresett og sivil samfunnsverdier er eksempler på bistand som speiler våre egne verdier, politiske systemer og verdensanskuelser. En vurdering av resultatkravene til norsk bistand bør også innebære en nærmere analyse av overførbarheten av vår egen institusjonelle praksis, samt hvordan man velger å fremme disse idealene.

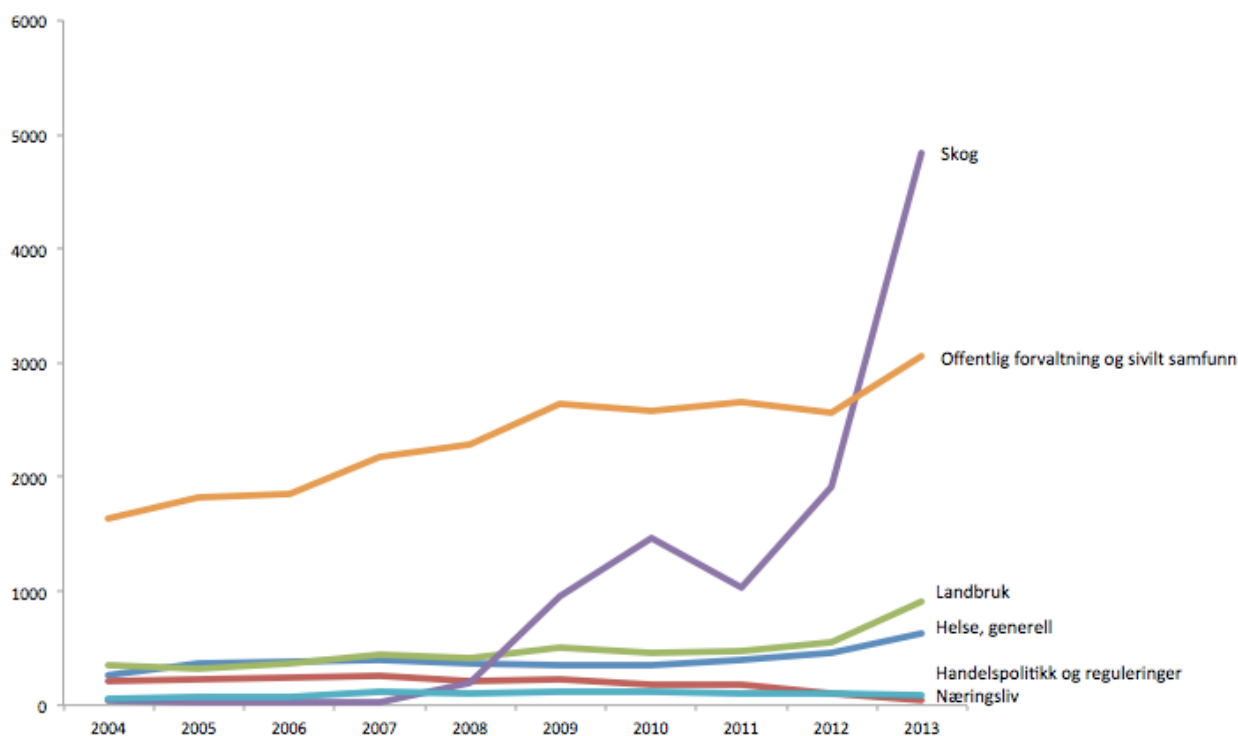
Norads siste resultatrapport for menneskerettigheter og demokrati påpeker nokså sobert at «endringer i holdninger og maktrelasjoner kan ta generasjoner».¹²⁴ Likevel skiller ikke resultatmålingen av demokrati- og menneskerettighetsinnsatsene seg fra annen resultatmåling innenfor bistand.¹²⁵ Det kvantifiseres og indekseres for å få målbare tall og skjemaer ut av reformprosessene man forsøker å initiere og assistere. De store utfordringene man har med å måle effekten av innsatser på dette området, og særsilt med å tilskrive effekten til norske innsatser, gjør at man sjelden kommer opp med spesielt oppsiktsvekkende funn. For eksempel var noen av hovedbudskapene i den nevnte resultatrapporten fra Norad at reformer ikke kan kjøpes, at det må bygge på lokale krefter, og at gjennomføring av valg ikke er en tilstrekkelig betingelse for demokrati.

Verdensbankens *Assessing Aid: What Works, What Doesn't and Why* fra 1998 pekte på mye av det samme. Rapporten slo også fast at bistand til politisk reform fungerer best i land der det allerede eksisterer en sterk reformbevegelse – og kun der det er et sterkt lokalt ønske om endring. Med andre ord der reformen trolig ville skjedd uansett.¹²⁶ Det er få historiske eksempler på at ekstern innblanding har ført til vellykket demokratisering. Taiwan, Sør-Korea, Japan og Vest-Tyskland etter 1945 er kanskje de eneste eksemplene. De historiske forutsetningene og de internasjonale rammebetingelsene var – spesielt i de to sistnevnte tilfellene – sterkt avvikende fra dagens innsatser, spesielt når det gjelder den langsiktige økonomiske og militære støtten, befolkningens homogene natur, det lokale ønsket om endring, og sterke institusjoner.¹²⁷ Den unike internasjonale støtten i denne perioden må forstås som en del av oppdemningspolitikken mot Kina og Sovjet: Det var helt essensielt at disse landene lyktes; fiasko var nærmest ansett som en eksistensiell trussel mot den vestlige modellen.¹²⁸

Demokratiseringsassistansers vage og abstrakte mål gjør også at suksess og fiasko ofte kan forklares av nærmest alt og ingenting. En upresis, men like fullt vanlig konklusjon hvis denne type bistand ikke fungerer er at det er et «behov for kapasitetsbygging». Dette vil på sin side bare øke markedet for mer (inngripende) demokratibistand. Hva effekten av disse seminarene og workshopene er, vet man fortsatt veldig lite om. I praksis er dessverre den finansielle kompensasjonen som politikere og byråkrater i mottakerland får ved deltakelse i slik «kapasitetsbygging» et viktig incentiv.¹²⁹

Men tanken om bistand til demokratisering er ikke ny. Den relativt lineære modellen for demokratisering som bistand later til å være bygget på, oppsto i en unik periode ved den kalde krigens slutt, da nærmere 100 ulike land verden over hadde påbegynt demokratiske prosesser.¹³⁰ Det var med andre ord en de facto global trend.¹³¹ Dette skapte en sterk tro på at hele verden nå var i ferd med å ta et endelig skritt fra autoritære regimer til liberale demokratier etter vestlig modell. Å bistå disse prosessene ble etter hvert et imperativ i flere vestlige lands utenriks- og utviklingspolitikk.¹³²

Norsk bistand fordelt på et utvalg av sektorer 2004-2013. Millioner kroner



Kilde: Norad

Overførbare modeller?

I dag er det blant forskere en økende skepsis til overførbare modeller og ideene man forsøker å implementere gjennom bistand. Kritikken går blant annet på at man har en forenklet tro på at statsbygging og demokratisering går hånd i hånd, at konsepter og modeller som benyttes i stor grad speiler forhold i Vesten (ikke realitetene i mottakerland), samt en overdreven tro på kapasitetsbygging som underdriver behovet for politisk vilje.¹³³

Det grunnleggende premisset bak denne form for bistand er at demokrati leder til mer ansvarlige myndigheter, bedre styresett og økonomisk vekst. Betydningen av gode politiske institusjoner i et lands utvikling er i dag lite omstridt.¹³⁴ Det er kanskje også derfor bistanden alltid har beveget seg fra det rent

«fysiske til det metafysiske»; fra broer og veier til påvirkning av den sosiale, økonomiske og politiske dynamikken i mottakerland.¹³⁵ Og underliggende er altså antakelsen om at demokrati – foruten å være en verdi i seg selv – også leder til utvikling.¹³⁶

Ved første øyekast gir denne antakelsen god mening, men ved nærmere ettersyn kan den problematiseres på flere måter, hvorav de fleste har implikasjoner for resultatene av norsk bistand.

Et første sentralt moment i denne sammenheng er det faktum at det trolig er lite eksterne krefter – som bistand – kan gjøre for å påvirke interne reformprosesser i et land.¹³⁷ Forskeren Agnes Cornell viser at bistand til demokratisering stort sett kun fungerer under helt spesielle forutsetninger, som for eksempel når et regime tror de har mer å vinne på å demokratisere. Bistand til demokratisering fungerer ikke i autoritære stater, og har bare positiv effekt i ett-partistater, samt som forebyggende kraft i allerede eksisterende demokratier. Cornell konkluderer med at bistand til demokrati kun har en marginal mulighet til å endre ting, og bare i de tilfeller der giverens og mottakerens interesser sammenfaller. Demokratiassistansens dilemma er derfor at den i liten grad fungerer i land der det virkelig trengs, mens den fungerer der behovet er mindre, eller der reformen allerede har vunnet terreng.¹³⁸ Derimot, påpeker flere forskere, er det sannsynlig at denne form for bistand bidrar til stabilitet for de politiske institusjonene og den til en hver tid rådende status. For eksempel har autoritære regimer som gjennomfører valg en tendens til å vare lenger enn autoritære regimer som ikke gjør det.¹³⁹ Dette er paradoksalt all den tid demokratibistanden tar mål av seg å endre status quo.¹⁴⁰

For det andre finnes det ingen bred enighet innenfor forskningen som støtter årsakssammenhengen mellom demokrati og utvikling. Dette kan ha sammenheng med at det rent metodisk er vanskelig å klassifisere og måle at demokrati leder til økonomisk utvikling i en eller annen form. Det finnes nemlig en rekke vidt forskjellige typer autokratier og demokratier. Dessuten er det stor variasjon i hvilke økonomiske strategier de ulike demokratiene velger.¹⁴¹

Det er vanskelig å peke på solide årsakssammenhenger mellom demokrati og økonomisk vekst; forskningen gir oss svært ulike svar.¹⁴² De utviklingsland som har hatt den sterkeste økonomiske utviklingen de siste årene har stort sett vært autoritære: For eksempel Sør-Korea, Singapore, Vietnam, Taiwan, Kina, Rwanda og Etiopia. På den annen side har noen av de utviklingslandene som har prestert dårligst, også vært autoritære.¹⁴³ Ofte fører en overgang fra autokrati til demokrati til mer politisk og sivil frihet, men uten særlig økonomisk vekst og utvikling – i alle fall ikke på kort sikt. Demokrati kan se ut til å ha best virkning på utvikling i større mellominntektsland som Brasil og Argentina, men også her er det trolig mange andre årsaker til utviklingen.¹⁴⁴

I den rudimentære og formelle form demokrati eksisterer i mange utviklingsland, er det i alle fall vanskelig å konkludere med at demokratisk styresett fører til økonomisk utvikling. Utviklingsteoretikerne David Booth og Diana Cammack mener at vestlige bistandsdonorers tradisjonelle kongstanke – at demokrati og godt styresett leder til økonomisk utvikling – kun stemmer i noen få historiske tilfeller. Ofte er det motsatt.¹⁴⁵

Et svakt analyseapparat

Med andre ord kan det virke som om vårt teoretiske og analytiske rammeverk både er utdatert og svakt. Teorien om godt styresett baserer seg for eksempel på et forenklet prinsippal-agent-premiss mellom myndighetene og borgerne, og «looking like a state»-prinsipper, som i stor grad bygger på konstruerte modeller fra Vesten og ikke på eksisterende strukturer i mottakerland.¹⁴⁶ I følge Booth og Cammack antar modellen at enten myndighetene (som da vil trenge «kapasitetsbygging») eller sivilsamfunnet (som i

tilfelle vil trenge «empowerment» for å holde myndighetene i ørene) vil jobbe for en agenda som i stor grad går i retning av bedre styresett og frambringelse av offentlige goder og tjenester. Litt enkelt kan vi si at modellen går ut på at én gruppe mennesker skal få en annen gruppe mennesker til å prioritere utvikling. Dette grunnleggende premisset ligger under ulike modeller for demokrati og godt styresett, selv om donorer kan krangle om hvilken side av relasjonen - «tilbud» (myndigheter) eller «etterspørsel» (borgere) – som er viktigst å støtte. Kapasitetsbygging, deltakelse («participation»), bemyndigelse («empowerment»), informasjonskampanjer og bevisstgjøring om rettigheter («building awareness»), er noen av de mange løsningene som bygger på et slikt premiss. Dette er igjen et resultat av donorerers behov for optimistiske og fengende konsepter som forenkler den enorme kompleksiteten som ligger i oppgavens natur.

Trolig er realiteten at de fleste – på begge sider av den teoretiske grensen mellom stat og sivil samfunn – er opptatt av, og responderer på, sine egne trivielle behov og mål. Disse individuelle målene er ofte i veien for et fokus på kollektiv handling og kollektive problemer. De fleste vanlige borgere er på ett eller annet vis koblet til familie- og slektsrelasjoner og såkalte «patroner» som tilbyr dem langt mer reelle og pålitelige tjenester enn det som staten kan, og vil, gi dem. Dermed har de liten interesse av å tenke på alles felles goder. Utvikling kommer derimot når alle de relevante aktørene i et land evner å overkomme de problemene som forhindrer dem i å handle kollektivt med fokus på alles felles interesse (kollektiv handling). Spesielt er elitens incentiver og respons på det kollektive handlingsproblemet et springende punkt.¹⁴⁷

Forskere har pekt på at giverlands standhaftige tro på «godt styresett»-agendaen kommer av den generelle diagnosen de i flere år har benyttet på de fleste afrikanske utviklingsland, nemlig neopatrimonialisme.¹⁴⁸ Med dette menes et system der det ikke skilles mellom det private og det offentlige domene, spesielt med tanke på ressurser, makt og eiendom. Staten blir ofte brukt som regimets private eiendom, til tross for at det formelle lovverket og myndighetsoppbyggingen kan være «korrekt» upersonlig.

Selv om neopatrimonialisme beskriver viktige trekk ved en del afrikanske styresett – spesielt med tanke på personifisert makt, uformell maktutøvelse og klientisme – kan konseptet likevel ikke forklare hvorfor noen stater gjør det godt, eller geografiske og historiske variasjoner.¹⁴⁹ I over to tiår har vestlige giverland likevel forsøkt å fremme «godt styresett»-modellen som et svar på den altoverskyggende neopatrimonialismen. Fortsatt er det imidlertid svært få land som nærmer seg idealene fra vestlige liberale demokratier.¹⁵⁰

Like fullt har man i Norge en generell tro på for eksempel «sivilsamfunnet» og den rolle det kan spille i demokratisering og ansvarliggjøring av myndigheter når det gjelder offentlige goder. Foruten de definisjonsmessige utfordringer som begrepet «sivilsamfunn» har, finnes det også uavklarte spørsmål knyttet til sivilsamfunnets reelle muligheter til å styrke demokratiet.¹⁵¹ Ofte speiler sivilsamfunnet resten av storsamfunnet, på godt og vondt. Og ofte er sivilsamfunnet i realiteten langt unna det vi forbinder med «sivilsamfunn» i en vestlig kontekst. Teksten som beskriver «sivilsamfunnet» i forslag til statsbudsjett for 2015, er illustrerende for den romantiserende forståelsen som ikke tar inn over seg den komplekse strukturen og de ulike interessene som preger sektoren i mange mottakerland:

Sivilt samfunn forstås som en mangfoldig arena hvor borgere, alene eller sammen med andre, kan fremme interesser og behov, på egne og andres vegne. Et mangfoldig og dynamisk sivil samfunn gir myndigheter mulighet til å forstå, forklare og korrigere sin egen myndighetsutøvelse på sentrale områder. Aktørene i det sivile samfunn omfatter nettverk, frivillige organisasjoner, fagforeninger, uavhengige media, politiske partier, kirkesamfunn og idretts-, kunst- og kulturmiljøer. Sivilsamfunnet er pådriver for økt åpenhet og demokratisering...¹⁵²

Verdensbanken kom i 2011 med en langt mer edruelig beskrivelse av sivilsamfunnet i utviklingsland, der de med en helt annen realisme understreket utfordringene knyttet til de ulike incentivstrukturene, klientismen og problemene med kollektiv handling som ligger bak begrepet «sivilsamfunnet». Rapporten konkluderer med at generelle “best practice”-initiativer for å styrke sivilsamfunnet mest sannsynlig vil feile.¹⁵³

Hvis Norge for eksempel skal ta det viktige prinsippet om «lokalt eierskap» på alvor, samarbeide med mer tradisjonelle partnere og gjøre bistanden mer mottakerorientert, kan det innebære store utfordringer for våre krav til verdier og prinsipper på den ene siden, og måling, resultatorientering og dokumentasjon på den andre siden. For eksempel viser funn fra det femårige forskningsprosjektet Africa Power and Politics Programme, at mer informerte og bemyndigede borgere (sivilsamfunn) som regel leder til mer effektiv uformell klientisme, ikke bedre offentlig politikk.¹⁵⁴

At bistand ofte benytter begreper og definisjoner som ikke alltid gir mening i mottakerland, har blitt påpekt av forskere før. I boken Africa Works fra 1999 understreket Patrick Chabal og Jean-Pascal Daloz hvordan politiske aktører i Afrika sør for Sahara opererer i og utnytter et tilsynelatende politisk kaos.¹⁵⁵ Et system som i vestlig forstand fremstår som uregulert, uformelt og kaotisk trenger ikke være irrasjonelt – det kan vel så gjerne gi gode muligheter for makt og kontroll. I 2005 påpekte for eksempel Morten Bøås og Kathleen Jennings at vår bruk av begrepet «failed state» ikke alltid gir en god analyse av situasjonen i utviklingsland. I en vestlig forståelse av statsoppbygging kan nok mange land defineres som en «feilet stat», men for viktige grupper i landet kan nettopp denne formen for statsorganisering være det som gir dem optimal makt og kontroll.¹⁵⁶

Med andre ord har man i de fleste afrikanske land, spesielt de mest fattige, å gjøre med et helt annet politisk oppsett enn det man kjenner fra vestlige land. De grunnleggende makt- og styringsstrukturer i disse samfunnene tilpasser seg ofte bare de formelle krav og betingelser som bistanden bringer med seg. Maktrelasjonene forblir, om enn i en ny form. Ethvert regime opprettholdes av ulike grupperinger og uformelle maktstrukturer, og det er endringer i styrkeforholdet dem imellom som vil avgjøre hva en stat gjør. Å avholde valg, eller å være signatur til en rekke internasjonale konvensjoner, betyr dessverre i praksis lite for den reelle utviklingen i et land. Mange av demokratiene i Afrika sør for Sahara stryker for eksempel på de fleste andre kriterier som er viktige for nettopp økonomisk og sosial utvikling. Vestlige bistandsarbeideres mål om å styrke valgsystem og sivilsamfunn er ofte urealistiske tiltak for å bøte på disse grunnleggende problemene.¹⁵⁷

Forskning som ser på hvordan de asiatiske tigrene lykkes og hvordan afrikanske land som Malawi, Elfenbenskysten, Rwanda og Kenya i perioder har lyktes, kommer frem til at faktorer som har sikret utvikling inkluderer et sterkt og visjonært lederskap, et sentralisert og toppstyrt klient-nettverk, et disiplinert og kompetent byråkrati, langsiktighet og forutsigbarhet i politikken (fravær av fragmentering og skiftende politikk), et system som åpner for kreativ problemløsning på lokalt nivå, samt myndighetenes evne til å bygge på lokale tradisjoner og kjente systemer.¹⁵⁸ Det er med andre ord både innslag av nepotisme og korrupsjon og i liten grad demokrati, men det er ikke et patologisk kleptokrati. En demokratiseringsprosess uten en sterk statsmakt kan med andre ord virke destabiliserende og mot sin hensikt.¹⁵⁹

Det kunne slik sett vært spennende å spørre seg hvilke politiske regimer det er som sørger for de nevnte forholdene og hvordan giverland kan bidra til å gjøre slike lands utvikling mer bærekraftig, istedenfor å fortsette i det samme sporet man har gjort siden den demokratiske transisjonsmodellen for utviklingsland ble skapt på 1990-tallet, der målet er å bygge nye institusjoner fra grunnen basert på erfaringer fra Vesten.

I praksis ser man nå at demokratisk styresett i mange tilfeller fører til en mer kortsiktig og populistisk politikk som går på bekostning av en mer upopulær og langsiktig utviklingsvennlig politikk. Demokratiske valg kan like gjerne lede til kortsiktig egen-utnyttelse av posisjonen som statsleder, samt langt mer vidtspennende bruk av klient-nettverk på grunn av behovet for å vinne ulike gruppers lojalitet.¹⁶⁰

Det er med dette ikke meningen å så tvil om det liberale demokratiets rolle eller posisjon. Det er for eksempel mye empiri som understreker hvor sårbar økonomisk vekst i autoritære stater er, om det ikke på sikt resulterer i mer inkluderende politiske institusjoner (rettigheter, medbestemmelse, sikker eiendomsrett og kontroll på maktutøverne).¹⁶¹ Demokrati og godt styresett må være målet. Poenget er å utfordre enkle modeller som kan gi urealistiske forventninger.

Analysen understreker bare betydningen av å ha en nyansert forståelse av sekvensering av de ulike institusjoners utvikling.¹⁶² Prinsippene for godt styresett og demokratisering blir for eksempel viktigere hvis et utviklingsland utvikler en samfunnsform og institusjoner som i større grad ligner vestlige lands institusjoner. Men inntil videre er ikke betingelsene for en innføring av disse prinsippene tilstede i mange land. Som forskerne Nicolas Meisel og Jacques Ould Aoudia konkluderer:

Although desirable in itself, it is not applicable in these circumstances. This is why the relationship between “good governance” and growth is so weak and why programmes in support of this “good governance” have so little impact.¹⁶³

Det er derfor viktig å peke på noen få og fortsatt lite anerkjente dilemmaer og problemstillinger knyttet til noen utvalgte områder innenfor norsk bistandspolitikk. I hvor stor grad kan Norge forvente tydelige resultater av satsningen på samfunnsreform i mottakerland hvis de begreper og definisjoner man benytter er forenklete, utdaterte eller etnosentriske? Under hvilke forutsetninger er det egentlig realistisk å forvente at bistand til demokratisering skal gi gode resultater? I hvilke tilfeller kan det skade utvikling? Dette er nyanserende spørsmål som i større grad bør adresseres når norsk bistand til demokrati, sivilt samfunn og godt styresett meisles ut.

Mål utenfor bistandens rekkevidde

Den form for bistand som tar sikte på demokratisering og institusjonell reform har historisk sett de svakeste resultatene. Man kan derfor spørre seg hvorfor dette i så stor grad løftes frem som en viktig del av norsk utviklingspolitikk, all den tid det stadig kreves dokumenterbare resultater. Vil dagens resultatregime kun premiere resultater som kan telles, mens langsiktige tiltak som tar mål av seg å bidra til holdnings- og kulturendringer undergraves? Eller er dette også et område der behovet for å vise at man gjør en innsats på områder som er viktige hjemme, trumfer grundigere gjennomgang av både egen strategi og effekten av bistanden i mottakerland?

Det faktum at giverland later til å ha fiks ferdige ideer om hva som er styresettsbehovene i mottakerland, gjør at man ofte leter etter problemer for ens egne ferdiglagde løsninger. At støtten til norsk bistand har økt i samme periode som tilliten til bistandens langsiktige effekt har sunket, kan være en indikasjon på at norske borgere i større grad baserer sin støtte på et moralsk og normativt fundament – ikke først og fremst på tilliten til faktiske resultater. Hvis bistand til dels er en form for «feel-good»-politikk, og dens viktigste funksjon ligger i å gi nordmenn en mulighet for å føle seg bedre, kan dette gi Norge et mulighetsrom til å satse på mer innovative og risikable tiltak som potensielt har større gevinst om det lykkes. Utradisjonelle hybridløsninger som bygger på lokale kulturelle koder og tradisjoner, men som også integrerer kunnskap og teknologi fra Vesten, er kanskje mest effektivt for å løse kollektive handlingsproblemer.¹⁶⁴ Flere land i Asia har som nevnt evnet å skape sterk økonomisk vekst til tross for styresett som har ligget veldig langt

unna idealene og betingelsene fra vestlige giverland. På mange områder har de heller lignet noen av dagens afrikanske utviklingsland.¹⁶⁵

Men en form for bistand der man i større grad tar utgangspunkt i eksisterende strukturer er tidkrevende og krever lokal tilpasning. Dette betyr ikke nødvendigvis mer penger og administrativt apparat, men heller begrensede innsatser knyttet til rådgivning, teknologi og kompetanse fra vestlige land som evner å samarbeide og koordinere sine innsatser, samt vilje til å satse på mer komplekse og kontekstvennlige løsninger. Det man i et slikt tilfelle snakker om, er ikke «value for money», ei heller en beleilig post for å få utdelt penger, men vanskelige prosesser som i sin natur ikke kan gi kortsiktige resultater.

Flere av disse prinsippene har giverland visst om lenge. I 2007 gav for eksempel OECD DAC sin tilslutning til «The Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations», som går langt i å understreke betydningen av de nevnte faktorer som lokal forankring og eksisterende strukturer.¹⁶⁶ I 2011 kom likevel en rapport som tok for seg implementeringen av disse prinsippene i praksis, og dens konklusjon var nedslående: «international performance against these Fragile States Principles is seriously off-track.»¹⁶⁷ Det manglende gjennomslaget handler i stor grad om sviktende politisk vilje fra giverland. I møte med manglende politisk vilje vil nok effekten av et bedre analyseapparat, dypere innsikt i konteksten – kort sagt en korrigeret problemdefinisjon – dessverre være begrenset.

I tiår har vestlig bistandspolitikken kommet opp med ambisiøse og generiske løsninger på Afrikas fattigdomsproblemer, men fortsatt er ikke det liberale demokrati et alternativ for verdens aller fattigste land, og det har heller aldri vært det. «Godt styresett»-agendaen gir eksempler på en rekke prinsipper som kjennetegner en del vestlige lands styresett, gitt en rekke unike forutsetninger og historiske utviklingsprosesser.¹⁶⁸ Tar man dette forbeholdet med i bildet, blir spørsmålet om det ikke er bistandsindustrien og politikken man fører overfor mottakerland som må endres for å møte utviklingsbehovene, og ikke kun landene.

Det spørres om vi noen gang kommer til å satse på bistandsprosjekter som innehar den fleksibilitet og lærevilje som trengs.¹⁶⁹ Så lenge norsk bistand handler om å få ut norske penger og løsninger, og nåværende resultatregime begrenser substansiell dialog om reelle utfordringer, er det høyst usikkert.¹⁷⁰ Bistand med mål om mer demokrati, styrket sivil samfunn og godt styresett, er illustrerende for den utfordrende situasjonen norsk bistand har satt seg i: På den ene side har man ambisiøse og abstrakte mål som vanskelig lar seg operasjonalisere og måle effekten av. På den andre side opererer man med svake modeller og et lite hjelpsomt analyseapparat, men ønsker samtidig stadig mer håndgripelige og dokumenterbare resultater. Mål som på mange vis er utenfor bistandens rekkevidde, vil nødvendigvis resultere i manglende eller svake resultater.

Kanskje vi holder fast på våre egne svake definisjoner av problemkompleksene nettopp fordi er denne modellen vi kan, og alternativet er enda mer komplekst og uforutsigbart. Alternativet vil kreve langsiktighet og dyp innsikt i mottakerland, fleksibilitet, politisk nennsomhet og en høyere risikotoleranse.¹⁷¹ I Norge er det trolig underskudd på både ressurser og reell politisk vilje til å ta disse utfordringene på alvor.

Den generelle betydningen av de beslektede begrepene godt styresett, demokrati og ansvarliggjørende sivilsamfunn er noe nærmest alle er enige om i vestlige land. Utfordringen er at begrepene gjerne betyr forskjellig ting og får forskjellige konsekvenser i forskjellige politiske kontekster. Begrepene utløser ofte anerkjennende nikk, men reduserer likefullt vanskelige politiske prosesser og spørsmål til endimensjonale utviklingstrekk og konsepter man er komfortable med. En edruelig analyse av den politiske retorikken på dette området avdekker en rekke dilemmaer og uavklarte spørsmål med klare implikasjoner for resultater.

Så lenge bistandsmålenes ambisjoner strekker seg lengre enn evnen til å operasjonalisere og iverksette, bør forventningene til resultatene av norsk bistands samfunnsendrende potensial justeres ned. En nærmere avklaring om hvorvidt Norge satser på slike områder fordi vi tror det tjener det overordnede mål om fattigdomsreduksjon, eller fordi det er verdier vi ønsker å promotere – uavhengig av effekt og resultater – hadde vært på sin plass.

5. POLITISKE IMPLIKASJONER

Som en del av det hjemlige og utenrikspolitiske spillet, vil bistand alltid også tjene andre interesser enn de «rene» behovene i mottakerland. Behovene i mottakerlandene er nærmest uendelige, og bistanden kan alltid utformes slik at man kan forsvare at man dekker disse behovene, samtidig som den også tjener andre interesser. Slik sett handler bistanden fortsatt mye om «oss».

Et mer rendyrket resultatfokus på hva som gir best effekt for fattigdomsbekjempelse i mottakerland, vil sannsynligvis føre til større oppmerksomhet om hva som er viktig ut fra mottakers perspektiv: de faktiske effektene (både ønskede og uønskede) og ikke hva som oppfattes som riktig ut fra givers perspektiv, deriblant høye ambisjoner og fine målformuleringer.

Enkelte eksperter har pekt på at giverlandenes største utfordringer begynner når man velger sine prosjekter. Fremfor å foreta grundige analyser og kartleggelser før man velger hvilke prosjekter som skal iverksettes, velges de gjerne ut fra til dels uklare begreper og prinsipper – og urealistiske forventninger.¹⁷² Evalueringer av prosjektenes formålstjenlighet og gjennomførbarhet bør i større grad gjøres før de finansieres.

Dette vil trolig føre til mer interesse for hva slags problemer Norge faktisk kan og bør ta sikte på å gjøre noe med. Det er symptomatisk for norsk utviklingsdebatt at man ikke kommer videre fra spørsmålene om volum (utgiftssiden) og sektorvalg. Det er nemlig på dette overfladiske nivå at kampen står. Noen år etter, når man kanskje kan si noe klokt om resultater, er det få som bryr seg. Dette sitatet av Lars Roar Langslet fra Stortinget i 1980 er illustrerende:

Det bør f.eks. være sagt at vel så viktig som den stadige debatten om prosentsatser for vår samlede bistand er debatten om hvordan innsatsen skal kaste mest mulig av seg i utviklingseffekt for mottagerlandene. Det må legges betydelige større vekt på kritisk evaluering, både av de enkelte prosjekter og av bistandsvirksomheten som helhet.¹⁷³

For eksempel har Norge nyttig og ettertraktet ekspertise knyttet til institusjoner som riksrevisjon og skattemyndigheter. Der det er et lokalt ønske om en slik form for bistand – og overføringsverdi – kan den potensielt ha stor utviklingseffekt i form av økte skatteinntekter og bekjempelse av korrupsjon. Ironisk nok kan også en slik form for bistand skape hodebry for et land som Norge, fordi det er en lite kostnadskrevende form for bistand – og den avhjelper ikke forvaltningens behov for å bruke opp bistandsbudsjettet.

Misforholdet mellom retorikken om økende resultatorientering og effektivitet på den ene siden, og på den andre siden uenighet om hva man legger i begrepene, en gryende tendens til å fokusere på kortsiktige og målbare resultater (på bekostning av det nødvendige langsiktige perspektivet), og de mange politiske hensyn, drivkrefter og mål, representerer en grunnleggende utfordring som regjeringen og Stortinget er nødt til å håndtere.

Som notatet har pekt på, er bistanden trolig for nyttig med tanke på nasjonale og utenrikspolitiske interesser til at den kan bli optimalisert ut fra et utviklingsfaglig perspektiv. En reell skjerping av norsk bistand vil mest sannsynlig ta form av en langt tøffere konsentrasjon om viktige tematiske områder, samt å løfte bistanden ut av politikkenes omskiftende hverdag. Dette vil på sin side nødvendigvis medføre at politikere mister muligheter til å tekkes ulike velgergrupper ved å spre penger utover en rekke mottakere (spesielt på hjemmebane), samt at et mer langsiktig perspektiv vil bremse nye «satsninger» hver gang en ny minister tiltrer. I lengre tid har man avkrevd disiplin og fokus på resultater i de mange implementerende delene av bistandsapparatet, men et reelt resultatfokus vil kreve disiplin, realisme og kompromisser i alle ledd – spesielt på politisk nivå.

Nettopp på grunn av bistandens nyttige natur fremstår norsk bistand i dag som et uoversiktlig konglomerat av ulike mål, midler og innsatser. Selv for eksperter er det vanskelig å skjelve klart hvordan de ulike delene henger sammen med en overordnet strategi. En økt resultatorientering der det ikke er en grunnleggende enighet om sentrale begreper og som ikke gjenspeiler en tydelig strategi, vil trolig ikke føre frem. Resultatet vil sannsynligvis bli mer frustrasjon og tretthet blant både saksbehandlere og partnere på grunn av en økt kontrollering som man ikke ser den store utviklingseffekten av.

I dag bærer resultatorienteringen preg av strenge krav til konkrete resultater fra hvert enkelt tiltak, mens de overordnede utviklingspolitiske målene og prioriteringene er langt mer abstrakte og skiftende. Det burde heller ha vært motsatt: en klar og stram langsiktig strategi for målene, med rom for fleksibilitet i implementeringen. Dagens resultatregime skaper frustrasjon fordi tiltak som man ønsker å gjennomføre og som potensielt kan ha stor utviklingseffekt hvis de lykkes, er vanskeligere å dokumentere effekten av på kort sikt. Mange ender dermed opp med å gjøre ting som lettere kan telles og måles og som tilfredsstillende de kriterier dagens resultatregime krever.

Som nevnt er et funn som går igjen i OECDs evaluering av norsk bistand, underskuddet på god operasjonalisering og implementering av ambisiøse mål og intensjoner.¹⁷⁴ En større åpenhet og ærlighet rundt retorikk og virkelighet, de reelle forutsetningene for utvikling i forskjellige land og de mange drivkreftene bak norsk utviklingspolitikk, ville gitt langt mer nyanserte forventninger til resultater. Trolig vil en slik åpenhet og refleksjon også gi rom for mer fleksibilitet og innovasjon i den konkrete implementeringen av bistand.

Helt konkret kan kombinasjonen av et stadig større budsjett, mer ambisiøse og sprikende mål, et utall av avtaler og utbetalinger, et komplisert forvaltningsregime, samt manglende vilje til å øke de menneskelige ressursene deretter, være en oppskrift på dårligere bistand. For å bøte på problemet står Norge trolig overfor et grunnleggende valg mellom en forenkling av bistanden, eller å avsette mer ressurser til forvaltning.

Det første er mest realistisk. En konsentrasjon av norsk bistand har vært et mål i mange år. «Alle» vet at en konsentrasjon må til, men ingen vil «konsentreres». Selv om andre skandinaviske land i stor grad har klart det, har bistandskonsentrasjon i Norge vist seg å være politisk svært vanskelig. Utfordringene nåværende regjering har erfart i sitt forsøk på å konsentrere bistanden, er illustrerende. Like fullt bør en konsentrasjon og forenkling av norsk bistand omfatte langt mer enn den annonserte land-konsentrasjonen. For at bistanden skal håndteres på en god måte bør en fokusering begynne med å se på målene og strategien. Den geografiske konsentrasjonen bør sannsynligvis strammes ytterligere til, i tillegg bør det konsentreres tematisk. Dette betyr ikke å kaste vrak på en holistisk forståelse av utvikling. Det er en viktig forskjell på det å tenke helhetlig om utvikling, og på den andre siden, å gjøre alt. Det viktigste er at Norge evner å

fokusere sin innsats mot noen få områder der man kan bety mye, og så koordinere seg best mulig med mangfoldet av utviklingsaktører internasjonalt.

Et underliggende premiss for denne debatten er hvilke grunnleggende spørsmål som man ønsker skal være styrende for norske prioriteringer. Som nevnt gir Norge seg i kast med det meste av behov og muligheter, men kanskje bør vi endre på spørsmålene vi stiller. Istedenfor bare å stille seg spørsmålet om hva som er behovene der ute, bør en også stille seg spørsmålet om hvor norsk bistand faktisk kan bidra i dagens endrede verden, og hvordan dette samsvarer med våre interesser.

OECD trekker frem områder som forvaltning av olje og naturressurser og skattepolitikk som noe Norge faktisk har ekspertise på, og som i økende grad etterspørres blant utviklingsland. Norge bør også foreta en mer kritisk vurdering av hvor reelle fortrinn en har på områder som vi selv liker å fremheve, for eksempel fred og forsoning og menneskerettigheter.¹⁷⁵

I en tid der Norge må forberede seg på en mer presset økonomi og utfordringer i finansieringen av velferdsstaten, er det helt avgjørende at bistanden håndteres godt og viser seg relevant og effektiv for reell utvikling i mottakerland. Selv om støtten til bistand for øyeblikket er rekordhøy, vil den trolig synke i tråd med den synkende tilliten til norsk bistand, dersom man ikke evner å tilpasse den.

Tiden da norsk engasjementspolitikk var et overskuddshorn er i ferd med å renne ut. Debatten om effektivitet, dokumentasjon, måling og resultater vil trolig bare øke i årene som kommer. Å forstå hvordan norsk bistand fungerer og hvordan man oppnår resultater er derfor helt grunnleggende. Økonomiske, politiske og sosiale utviklingsprosesser i land som mottar norsk bistand er ekstremt komplekse forhold, og en videreføring av norsk bistands uavklarte dilemmaer og utfordringer knyttet til resultater og effektivitet vil i så måte være svært lite hjelpsomt. Et første steg må være å ta innover seg lærdommene fra de få evalueringer man faktisk får gjort. Et økende evalueringssjag som ikke fører til grunnleggende endringer, vil kun forsterke norsk bistands sykliske natur, der man gjør de samme tingene år etter år, men betoner ulike sektorer og innsatser etter hva som til enhver tid er politisk beleilig eller er siste «utviklingstrend» internasjonalt.

Bistandens sterke støtte i folket – tross synkende tillit – gjør det mulig med omfattende endringer av norsk bistand. Det første som kreves er en åpen debatt om hva norsk bistand bør være og hvilke interesser den skal tjene på kort og lang sikt. En slik diskusjon må i større grad enn før formes av en informert realisme, reelle norske fortrinn og de grunnleggende sosiopolitiske, demografiske og klimatiske endringene som mottakerland nå står midt oppi. Som dette notatet har forsøkt å vise, vil «business as usual» ikke være forsvarlig.

FORFATTER:

Nikolai Hegertun, prosjektleder i Civita. nikolai@civita.no

Takk til prosjektets styringsgruppe og andre som har bidratt med innspill og tilbakemeldinger i arbeidet med notatet. Alle meninger står for forfatterens egen regning og er ikke et uttrykk for holdninger og synspunkter fra The Bill and Melinda Gates Foundation. Skulle du oppdage feil og mangler, ville vi sette stor pris på tilbakemelding, slik at vi kan rette opp og justere.

SLUTTNOTER

- 1 Notatet er en utredning basert på innspill og konsultasjoner med styringsgruppen tilknyttet Civitas prosjekt om utviklingspolitikk, en workshop med relevante bistandsaktører fra sivilsamfunnet, samt konsultasjoner med en rekke personer innenfor academia, organisasjonslivet og forvaltningen.
- 2 Sitert i Reinertsen, Hilde (under utgivelse): *Between intimate knowledge and external audit: Making Norwegian foreign aid an evaluable object, 1980-1992*. PhD-avhandling, TIK Senter for teknologi, innovasjon og kultur, Universitetet i Oslo. Notat fra Norads avdeling for evaluering og forskning til Direktør A. Arnesen, 1.10.1981, s. 1. Norads arkiv, boks A-4429, mappe «840 Evaluering 1980-83».
- 3 <http://www.bistandsaktuelt.no/nyheter-og-reportasjer/arkiv-nyheter-og-reportasjer/det-vil-merkes-at-frp-er-i-regjering>
- 4 Booth, David (2011): «Aid, Institutions and Governance: What Have We Learned?», i: *Development Policy Review*, s. 29.
- 5 Østerud, Øyvind: «Lite land som humanitær stormakt?» i *Nytt Norsk Tidsskrift*, 04/2006.
- 6 Riddell, Roger C. (2014): *Does Foreign Aid Really Work? Background Paper to the Australian Aid and International Development Workshop*, Oxford Policy Management, s. 39.
- 7 Notatet vil først og fremst drøfte de overordnede problemstillingene innenfor denne tematikken. Notatet er basert på sekundærlitteratur og innspill i forbindelse med Civitas prosjekt om utviklingspolitikk, og baseres ikke på egen forskning eller casestudier.
- 8 Eidhammer, Asbjørn (2012): *Afrikas tid*, Unipub s. 181.
- 9 Se f.eks. Carothers & De Gramont (2013) *Development Aid Confronts Politics*. Carnegie Endowment.
- 10 For en grunnleggende kritikk se Wolfgang Sachs (1992) *The Development Dictionary: A Guide to Knowledge as Power*. <http://innvikling.blogspot.no/2012/01/la-oss-avvikle-utvikling-men-beholde.html>
- 11 Det er naturlig å dele bistanden inn i humanitær bistand (nødhjelp) og mer langsiktig utviklingshjelp. Notatet drøfter først og fremst sistnevnte kategori.
- 12 Se f.eks. [Reglement for økonomistyring i staten og Lov om Riksrevisjonen, § 9](#).
- 13 Se f.eks. Dambisa Moyo (2009) *Dead Aid*.
- 14 Eidhammer, Asbjørn (2012) *Afrikas Tid*, Unipub, s. 19
- 15 Easterly, William (2009) «Can the West Save Africa?» i: *Journal of Economic Literature*, s. 373-447.
- 16 Se f.eks. Carothers & De Gramont (2013) *Development Aid Confronts Politics*, Booth & Cammack (2013) *Governance for Development in Africa. Solving Collective Action Problems*, Kelsall (2013) *Business, Politics, and the State in Africa*.
- 17 Bistand tenderer bl.a. til å øke korrupsjon og jakt på privilegier, gjør det lettere for dårlige ledere å beholde makten, gjør det mindre sannsynlig at lokale ledere bedriver bærekraftig utviklingspolitikk, øker mulighetene for ledere å beholde og styrke sine klientnettverk, vanskeliggjør borgeres muligheter til å holde sine politikere ansvarlig, gjør at politikere tar mindre hensyn til sine borgere, kompliserer kollektiv handling ved å innføre enda flere aktører og ledd. Den europeiske erfaringen er at institusjoner utvikles når skattebetalere stiller krav til ansvarlige politikere. Politikere er med andre ord avhengige av borgernes gunst. I mange utviklingsland er derimot borgerne avhengige av politikere: gjennom patron-klient forhold kontrollerer de hvem som får hva. Korrupsjon og klientisme underminerer den makt borgerne har ved valg: lover blir ikke effektive, og tilgang til offentlige goder er ikke upartisk. Det er mulig at skattebetalinger gir incentiv til økt sivil organisering for å kunne stille krav på politikere, men bistanden har tvilsomme bidrag til dette. Se Segerfeldt, Fredrik (2014), *The New Equality – global development from Robin Hood to Botswana*. & Leiderer, Stefan (2012) *Fungibility and the Choice of Aid Modalities*.
- 18 St.meld. nr. 13 (2008-2009) *Klima, konflikt og kapital*. <https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/stmeld-nr-13-2008-2009/id545698/>
- 19 <http://devpolicy.org/does-foreign-aid-really-work-an-updated-answer-20140214/> & Riddell, Roger C. (2014): *Does Foreign Aid Really Work? Background Paper to the Australian Aid and International Development Workshop*, Oxford Policy Management
- 20 Booth, David & Cammack, Diana (2013): *Governance for Development in Africa. Solving Collective Action Problems*, Zed Books, s. 122-127.
- 21 Eidhammer, Asbjørn (2012): *Afrikas tid*, s. 37-38.
- 22 <http://www.bistandsaktuelt.no/kommentar/arkiv-kommentarer/vent-bistandens-kindereg> Se også Eggen Øyvind & Roland, Kjell (2014): *Western Aid at a Crossroads. The End of Paternalism*. Palgrave MacMillan, s. 83 & 108.
- 23 Nahem, Joachim (2013), «Norwegian development aid: A new democracy agenda?» i: *Dilemmaer og Utfordringer i Utviklingspolitikken – en invitasjon til debatt*, Norwegian Ministry of Foreign Affairs, Oslo. De normative kravene til hvordan utvikling må skje er ofte betydelig avvikende fra utviklede lands egne prosesser. Ofte skjedde utvikling på måter som verken var spesielt demokratiske, rettighets-baserte eller grønne.
- 24 Eidhammer, Asbjørn (2012): *Afrikas tid*. Unipub
- 25 <http://www.ssb.no/offentligsektor/statistikker/uhjelphold>
- 26 Målet om å styrke kapasitet ved å koordinere støtten Riddell, Roger C. (2014): *Does Foreign Aid Really Work? Background Paper to the Australian Aid and International Development Workshop*, Oxford Policy Management, s. 26.
- 27 <http://www.fokuskvinner.no/en/News/2011/Bistandseffektivitet-for-dummies/>

- 28 Der Paris-erklæringens komplekse og maktspredende effekt var en vond pille å svelge for giverland var de mer “apolitiske”, enkle og målbare tusenårsmålene langt mer populære. Eggen Øyvind & Roland, Kjell (2014): Western Aid at a Crossroads. The End of Paternalism. Palgrave MacMillan, s. 34-35.
- 29 Making Development Co-operation More Effective 2014 Progress Report: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/development/making-development-co-operation-more-effective_9789264209305-en#page17 se også: <http://effectivecooperation.org/hlm2014/>
- 30 Ibid. OECD
- 31 Severino, Jean-Michel & Ray, Oliver (2010) The End of ODA (II): The Birth of Hypercollective Action. <http://www.cg-dev.org/publication/end-oda-ii-birth-hypercollective-action-working-paper-218>
- 32 Kindornay, Shannon (2011): From Aid to Development Effectiveness: A Working Paper, s. 10-12. Rapporten drøfter ulike tilnærminger til begrepet “development effectiveness”. Se også Journal of Development Effectiveness: <http://www.tandfonline.com/action/journalInformation?show=aimsScope&journalCode=RJDE20#.VIBBYzGG-Ck>
- 33 Severino, Jean-Michel & Ray, Oliver (2010) The End of ODA (II): The Birth of Hypercollective Action. S. 20-21.
- 34 OECD <http://www.oecd.org/development/evaluation/dcdndep/41807824.pdf>
- 35 Bøe, Gunnar (2014) Et skråblikk på utviklingssamarbeidet etter 40 år i Norad»: <http://www.bistandsaktuelt.no/kommentar/arkiv-kommentarer/et-skr%C3%A5blikk-p%C3%A5-utviklingssamarbeidet-etter-40-%C3%A5-i-norad>
- 36 For en gjennomgang av de metodologiske problemene knyttet til kausalitet i norsk bistand se Villanger, Espen & Jerve, Alf Morten (2009) «Assessing aid impact: A review of Norwegian evaluation practice» i Journal of Development Effectiveness.
- 37 Segerfeldt, Fredrik (2009). Därför fungerar inte bistånd, i: Ekonomisk Debatt.
- 38 Ibid. Se også Easterley, William, «Can Foreign Aid Buy Growth?» i: The Journal of Economic Perspectives, Vol. 17, No. 3. S. 23-48 og <http://aidwatchers.com/2009/11/bill-goes-to-africa/>
- 39 Eggen Øyvind & Roland, Kjell (2014): Western Aid at a Crossroads. The End of Paternalism. Palgrave MacMillan, s. 70.
- 40 Se f.eks. UNU-WIDER (2014) Position Paper, Aid, Growth and Employment <http://recom.wider.unu.edu/sites/default/files/Position%20paper%20on%20Aid,%20Growth%20and%20Employment.pdf>, Odén, Bertil (2014) Tiden Rapport: Bistånd Ger Tillväxt, “Aid to the rescue” i: The Economist 16. August: http://www.economist.com/news/finance-and-economics/21612183-new-research-suggests-development-aid-does-foster-growth-but-what-cost-aid?fsrc=scn/tw/ec/aid_to_the_rescue samt; Arndt et. Al 2014: What is the aggregate economic rate of return to foreign aid?
- 41 Riddell, Roger C. (2007): Does Foreign Aid Really Work? Oxford University Press. S. 214
- 42 Riddell, Roger C. (2014): Does Foreign Aid Really Work? Background Paper to the Australian Aid and International Development Workshop, Oxford Policy Management, s. 39.
- 43 Ibid.
- 44 Ibid.
- 45 Dette er også en årsak til at evalueringer innenfor bistanden holder seg til et teknisk, mikro-analytisk og operasjonelt nivå. Det anses som vanskelig å ta inn over seg de større sosiale effektene og det strategiske overordnede nivået – ofte kalt «impact». Det er dessuten heller ingen avklart konsensus om hva man skal forstå som «impact». Se f.eks. Savedoff, Levine & Birdsall (2006) When will we ever learn fra Center for Global Development, og White, Howard (2009) Some Reflection on Current Debates in Impact Evaluation, http://www.3ieimpact.org/media/filer_public/2012/05/07/Working_Paper_1.pdf der forfatteren også påviser semantisk forvirring rundt begrepene “attribution” og “contribution”.
- 46 “Measures to deal with this issue included securing publication rights in the contract with a user and avoiding dependence on a single source of funding. This set of challenges reflects the quite close relationship established over the years between a significant number of development research institutions and MFA and Norad.” Norsk Forskningsråd Evaluering av utviklingsforskning 2007 s. 102. Se også: Evaluering av forskning om norsk utviklingssamarbeid, samt Norad Rapport 2/2011
- 47 Banerjee, Abhijit V. & Duflo, Esther (2011): Poor Economics – a radical rethinking of the way to fight global poverty, Publicaffairs New York.
- 48 Segerfeldt, Fredrik (2014) Den Nya Jämlikheten. Global utveckling från Robin Hood till Botswana, Timbro. Kelsall, Tim (2013) Business, Politics, and the State in Africa, Zedbooks.
- 49 http://www.economist.com/blogs/dailychart/2011/01/daily_chart Det er likevel et tankekors at Kina har klart å opprettholde en årlig økonomisk vekst i BNP på over 10 prosent i tre tiår – uten den samme befolkningsveksten som Afrika. Men Afrika sør for Saharas evne til å hente seg inn igjen etter nedganger som finanskrisen i 2008 og den arabiske vår, viser like fullt en solid og historisk økonomisk vekst.
- 50 <http://www.economist.com/blogs/economist-explains/2015/01/economist-explains-5> <http://www.economist.com/news/middle-east-and-africa/21638141-africas-growth-being-powered-things-other-commodities-twilight>
- 51 Ibid: 3.
- 52 Fellesrådet for Afrika: Afrikabarometer 2014, Opinion AS.
- 53 Segerfeldt, Fredrik (2014) Den Nya Jämlikheten. Global utveckling från Robin Hood till Botswana, Timbro. S. 143.
- 54 Riddell, Roger C. (2014): Does Foreign Aid Really Work? Background Paper to the Australian Aid and International Development Workshop, Oxford Policy Management

-
-
- 55 The Guardian: <http://www.theguardian.com/global-development-professionals-network/2014/jul/03/unctad-report-africa-economics-employment>
- 56 Kritikken av Bob Geldofs relansering av «Do They Know It's Christmas» er illustrerende for den afrikanske dekonstruksjon av årets utgave av den hvite manns byrde: <http://www.aljazeera.com/news/africa/2014/11/bob-geldof-ebola-africa-band-aid-bono-one-direction-famin-20141113833733496.html>
- 57 FN har nå nærmere 70 ulike organisasjoner og fond dedikert til utvikling. Antallet er altså høyere enn antall LIC-land de skal støtte. Det er i dag estimert at det finnes ca. 30 000 ulike nasjonale sivilsamfunnsorganisasjoner (NGOs) i utviklingsland. Severino, Jean-Michel & Ray, Oliver (2009) End of ODA: Death and Rebirth of a Global Public Policy. Jean-Michel & Ray, Oliver (2010): The End of ODA (II): The Birth of Hypercollective Action
- 58 Severino, Jean-Michel & Ray, Oliver (2010) The End of ODA (II): The Birth of Hypercollective Action. S. 15 <http://www.cgdev.org/publication/end-oda-ii-birth-hypercollective-action-working-paper-218>
- 59 Prinsipper for Norads støtte til sivil samfunn i Sør. Oslo, mai 2009.
- 60 <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2008/09/deutscher.htm>.
- 61 Kindornay, Shannon (2011) From Aid to Development Effectiveness: A Working Paper, s. 12.
- 62 Ibid: 4-6.
- 63 Her har evalueringsarbeidet i Norge vært for svakt i følge rapporten Can We Demonstrate the Difference that Norwegian Aid Makes 2014.
- 64 Evalueringsavdelingens årsrapport 2013. Norad. Kort fortalt er en endringsteori en idé om hvordan man tenker at et tiltak skal bidra til ønsket endring.
- 65 Mange tar for gitt at dette bistandseffektivitet skal vurderes ut fra dette hensynet, «the final recipients». Men historisk erfaring viser at andre vurderinger av bistandseffektivitet er viktigere: skattebetalere i Nord, lobbygrupper og institusjoner i giverland. Severino, Jean-Michel & Ray, Oliver (2010) The End of ODA (II): The Birth of Hypercollective Action. S. 25-26.
- 66 Se f.eks. <http://africanbusinessmagazine.com/africa-within/development-assistance/african-think-tanks-practical-solutions-practical-problems/>
- 67 United Nations (2014) The Road to Dignity by 2030. Synthesis Report of the Secretary General On the Post-2015 Agenda.
- 68 Forskere regner med at virkningene fra klimaendringer for alvor vil begynne å undergrave utvikling i sårbare stater fra ca. 2040. Recom (2014) Aid in a Post-2015 World. UNU-WIDER.
- 69 I land som Afghanistan, den Sentralafrikanske Republikk, Haiti og Sør-Sudan har man f.eks. sett at et voldsomt innrykk av ukoordinerte utviklingsaktører kan gjøre mye skade. Severino, Jean-Michel & Ray, Oliver (2010) The End of ODA (II): The Birth of Hypercollective Action. S. 21.
- 70 <http://www.tandfonline.com/action/journalInformation?show=aimsScope&journalCode=RJDE20#.VIBBYzGG-Ck>
- 71 <http://www.aftenposten.no/nyheter/uriks/Mens-somaliske-statsansatte-har-fatt-38-9-millioner-kroner-har-Akon-sulentene-fatt-38-3-millioner-7722527.html> Tilfellet med Somalia er ingen anomali i bistandssammenheng, i følge de Civita har vært i kontakt med er dette i ferd med å bli norm.
- 72 For en innføring i begrepet «value for money» se OECD Value for money and international development: Deconstructing myths to promote a more constructive discussion: <http://www.oecd.org/development/effectiveness/49652541.pdf>
- 73 Lindkvist, Ida & Dixon, Vibeke (2014). «To 'feel good', or to 'do good'? Why we need institutional changes to ensure a results focus in Norwegian development assistance, i: Journal of Development Effectiveness.
- 74 Leiderer, Stefan (2012) Fungibility and the Choice of Aid Modalities.
- 75 <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/-Vi-har-en-revisjonsstyrt-bistand-7723345.html>
- 76 OECD (2013) Development Cooperation Peer Review - Norway, s. 20. Norads prinsipperklæring for støtten til sivil samfunn i Sør sier også: «Videre er Norad åpen for å samarbeide med organisasjoner som står for utradisjonelle synspunkter og løsninger i utviklingsarbeidet.» I hvilken grad dette er forenelig med en økende resultatorientering er vanskelig å si.
- 77 Frykten for dårlig omtale i mediene kan også være en faktor som spiller inn og former slike incentiver.
- 78 Det er en rekke dilemmaer knyttet til bistandsforvaltningens prinsipper om nulltoleranse for korrupsjon, se f.eks. Ruazol, Daniel Umar, Nulltoleranse mot korrupsjon i bistandssammenheng: norske NGOers anvendelse av NORADs nulltoleranseprinsipp & <http://www.bistandsaktuelt.no/kommentar/arkiv-kommentarer/den-vanskelige-nulltoleransen>
- 79 2014 Resultatrapport Menneskerettigheter og demokrati. Norad.
- 80 Senter for statlig økonomistyring. Hvordan få en god start på risikostyring i statlige virksomheter? S. 9.
- 81 Nulltoleransen for korrupsjon er et tilnærmet urealistisk krav som sårt trenger nyanseringer. F.eks. er det stor forskjell på korrupsjon i lavinntektsland og den langt mer skadelige systemiske korrupsjonen i mellominntektsland. Korrupsjon i lavinntektsland kan i flere tilfeller også tjene utviklingen hvis den dirigeres rett. Se for eksempel <http://www.fragilestates.org/2014/08/17/different-development-stages-require-different-development-strategies/> og forskning på «developmental patrimonialism»: http://www.institutions-africa.org/publications/research_stream/developmental-patrimonialism/1
- 82 Norad (2011): Contextual Choices in Fighting Corruption: Lessons Learnt. Oslo: Norad.
-
-

- 83 Eriksson, F.; Messick, R. (2013): Strengthening Accountability in Somalia. Nairobi: UNODOC. s. 28 -36; Mungiu-Pippidi, A. (2013): Becoming Denmark: Historical Paths to Control of Corruption. Berlin: Hertie School of Governance, s. 20.
- 84 Meisel, Nicolas & Ould Aoudia, Jacques (2007): Is "Good Governance" a Good Development Strategy?, S. 37-38: "Most of the standard analyses simply stigmatise, in a moralising tone, the capture of public resources by public and private elites in developing countries but, in so doing, ignore the structural determinants of corruption (the exchange of stability of the social order for privileged access to rents, scarcity of tax revenues, and low productivity of assets), minimise the question of developed countries' responsibility in grand corruption and divert attention from the question relevant for economic development: rather than seeking to abolish these arrangements between interest groups, how can one see to it that they are made as productive as possible?" Se også: Norad (2011): Contextual Choices in Fighting Corruption: Lessons Learnt. Oslo: Norad, s. 7.
- 85 Sentral kontrollenhet. Se https://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/org/avdelinger/sentral_kontrollenhet/id754588/
- 86 Se Straffeloven § 276 a): https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1902-05-22-10/KAPITTEL_2-19#shareModal
- 87 Sylte, T. (2012) "UDs korrupsjonskrav motarbeider målet». Vårt Land: <http://www.vl.no/samfunn/uds-korrupsjonskrav-motarbeider-m%C3%A5let-1.67802>
- 88 <http://bistandstorget.no/aktuelt/brev-til-utenriksministeren-og-utviklingsministeren-fra-faggruppe-anti-korr>
- 89 St.meld. nr. 13 (2008-2009) Klima, konflikt og kapital.
- 90 Flere afrikanske land har gjennom 90-tallet og 00-tallet smertelig erfare nedprioriteringen av landbrukssektoren blant givere. Nå er landbruk tilbake som en av de viktigste sektorene. Kostnadene ved slik volatilitet og skiftende prioriteringer er enorm. Se f.eks. Markandya et al. What are the Links between Aid Volatility and Growth? (2010).; Kharas. Measuring the Cost of Aid Volatility. (2008). Afrikas 99 % av Fellesrådet for Afrika for å se på effekten av satsning på landbruk.
- 91 St.meld. nr. 13 (2008-2009) Klima, konflikt og kapital. <https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/stmeld-nr-13-2008-2009/id545698/>
- 92 Ibid.
- 93 Norad (2014): Can We Demonstrate the Difference that Norwegian Aid Makes? Report 1/2014
- 94 Lindkvist, Ida & Dixon, Vibeke (2014). «To 'feel good', or to 'do good'? Why we need institutional changes to ensure a results focus in Norwegian development assistance, i: Journal of Development Effectiveness. Norge avviker fra sammenlignbare giverland fordi vi ikke utvikler våre egne tiltak, men ideelt sett kun finansierer tiltak andre har utviklet.
- 95 Rand Europe (2012) Use of Evaluations in the Norwegian Development Cooperation System, se også: <http://www.bistandsaktuelt.no/nyheter-og-reportasjer/arkiv-nyheter-og-reportasjer/ud-glemmer-%C3%A5-f%C3%B8lge-opp-evalueringer--403210>
- 96 Lindkvist, Ida & Dixon, Vibeke (2014). «To 'feel good', or to 'do good'? Why we need institutional changes to ensure a results focus in Norwegian development assistance, i: Journal of Development Effectiveness. Se også NYE ROLLER FOR FRIVILLIGE ORGANISASJONER I UTVIKLINGSSAMARBEIDET. Utredning fra utvalg oppnevnt av Utenriksdepartementet, overlevert 15. juni 2006, s. 106.
- 97 Ibid.
- 98 NYE ROLLER FOR FRIVILLIGE ORGANISASJONER I UTVIKLINGSSAMARBEIDET. Utredning fra utvalg oppnevnt av Utenriksdepartementet, overlevert 15. juni 2006, s. 99.
- 99 I Norad som står for kvalitetssikringssikringen av bistanden har det gått ned ettersom mange arbeidsplasser ble flyttet over til utenriksdepartementet etter omleggingen av forvaltningen i 2004, mens det har gått noe opp i utenriksdepartementet. <http://www.nsd.uib.no/polsys/forvaltning/> Se også Øyvind Eggens blogg: <http://innvikling.blogspot.no/2012/10/om-statsbudsjettet.html>
- 100 Et annet eksempel er budsjettet til Norads evalueringsavdeling. I følge stortingsproposisjonen fra 2006 benyttet man ca. 15,5 millioner kroner på evalueringsavdelingen i 2004. I 2014 var samme post på ca. 13 millioner kroner, i tillegg kommer en egen bevilgning til å evaluere klima- og skogsatsingen. Konsulenttjenestene som evalueringsavdelingen stort sett benytter for evalueringer har selvfølgelig blitt dyrere i samme periode.
- 101 Østerud, Øyvind, "Lite land som humanitær stormakt?" i Nytt Norsk Tidsskrift 04/2006, s. 308.
- 102 OECD (2013): Development Cooperation Peer Review - Norway
- 103 Ibid & Norad (2014): Can We Demonstrate the Difference that Norwegian Aid Makes? Report 1/2014
- 104 Dette ble også påpekt av Rattsø-utvalget I 2006: NYE ROLLER FOR FRIVILLIGE ORGANISASJONER I UTVIKLINGSSAMARBEIDET. Utredning fra utvalg oppnevnt av Utenriksdepartementet, overlevert 15. juni 2006, s. 100.
- 105 OECD (2013): Development Cooperation Peer Review – Norway. Dette gjentas flere ganger i rapporten, men nevnes spesielt i forhold til manglende fremskritt hva gjelder en tydeliggjøring av strategi kriterier på prioriteringer, samt en mer samstemt utviklingspolitikk (policy coherence).
- 106 <http://www.minervanett.no/strategisk-styring-og-ledelse-i-norsk-offentlig-sektor/>
- 107 <http://www.norad.no/no/om-bistand/norsk-utviklingspolitikk>
- 108 OECD (2013): Development Cooperation Peer Review - Norway, s. 36-39
- 109 Ibid.
- 110 Carothers & De Gramont (2013) Development Aid Confronts Politics. Carnegie Endowment.

-
-
- 111 <http://www.aftenposten.no/meninger/kronikker/Der-noden-er-storst-7404602.html>
- 112 <http://www.bistandsaktuelt.no/nyheter-og-reportasjer/arkiv-nyheter-og-reportasjer/politiske-hensyn-styrer-humanit%C3%A6r-hjelp>
- 113 St. meld. nr. 40 (2008-2009): Norsk humanitær politikk. <https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/stmeld-nr-40-2008-2009-/id563842/?docid=STM200820090040000DDDEPIS&ch=1&q>
- 114 Fredrik Segerfeldt «Därför fungerer inte bistånd» i: Ekonomisk Debatt. I følge Segerfeldt er disse målene demokrati og menneskerettigheter, miljø og klima og likestilling for kvinner.
- 115 For en kritikk av relasjonen mellom staten og norske interessegrupper og dennes effekt på prioriteringer og kritikk se Østerud, Øyvind, «Lite land som humanitær stormakt?» i Nytt Norsk Tidsskrift 04/2006, Civita notat nr. 1/2011 Den norske bistands- og utviklingspolitikken – noen problemstillinger.
- 116 <http://www.bistandsaktuelt.no/forsiden/nei-til-bistand-til-gasskraft>
- 117 Ibid.
- 118 De Carvalho, Benjamin & Neumann, Iver B. (red.) (2014): Small State Status Seeking. Norway's quest for international standing. Routledge.
- 119 Andresen, Nils August (2014) «Interesseløse verdier» i: Internasjonal Politikk.
- 120 St. meld. nr. 15 (2008-2009), Interesser, ansvar og muligheter. <https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/stmeld-nr-15-2008-2009-/id548673/>
- 121 Andresen, Nils August (2014) «Interesseløse verdier» i: Internasjonal Politikk.
- 122 Severino, Jean-Michel & Ray, Oliver (2010) The End of ODA (II): The Birth of Hypercollective Action. S. 36.
- 123 Det finnes ulike forståelser av konseptet «godt styresett» og det operasjonaliseres forskjellig av ulike donorer og organisasjoner. Finansielle institusjoner vektlegger f.eks. økonomisk styring, reguleringer og offentlig sektors kompetanse, mens FN og OECD i større grad vektlegger demokratiske prinsipper og flere menneskerettigheter. Se: <http://unu.edu/publications/articles/what-does-good-governance-mean.html> FN oppsummerer konseptet i åtte prinsipper: deltakelse, konsensusorientering, ansvarlighet, åpenhet, lydhør, effektiv og kostnadseffektiv, rettfærdig, inkluderende og rettsikkerhet. Se: <http://www.unescap.org/resources/what-good-governance>
- 124 Resultatrapport 2014, Menneskerettigheter og demokrati. Norad. S. 19.
- 125 Ibid.
- 126 Eggen Øyvind & Roland, Kjell (2014): Western Aid at a Crossroads. The End of Paternalism. Palgrave MacMillan s. 75-77. Dessuten finner de fleste studier negative sammenhenger mellom aggregert bistand (ikke spesifikt målrettet) og variabler på institusjoner og styresett (ibid: 80). En studie fra 2014 slår fast at bistand til institusjonell reform ofte gjør ting verre (Andrews, M. (2014) «The Limits of Institutional Reform in Development» i:).
- 127 Østerud, Øyvind, «Lite land som humanitær stormakt?» i Nytt Norsk Tidsskrift 04/2006
- 128 Smedshaug, Christian Anton (2012) Kan Jordbruket Fø Verden? Universitetsforlaget, s. 117
- 129 Norads evalueringsavdelings årsrapport for 2012 stilte bl.a. spørsmålet om «kapasitetsbygging» kan bli bistandens nye «hvite elefant», men i så fall en fiasko man ikke kan se sporene av i motsetning til de mislykkede infrastrukturprosjektene fra 70-tallet. Se også Norad (2012) Hunting for Per Diem: The Uses and Abuses of Travel Compensation in Three Developing Countries, samt Eggen, Øyvind & Roland, Kjell (2013).
- 130 Carothers, Thomas (2002): «The End of the Transition Paradigm». Journal of Democracy 13 (1): s. 5-21. I 1974 var 41 av 150 land ansett som demokratier, mens i 2003 var 60 prosent av verdens stater definert som demokratier. Se også Rakner, Lise; Menocal, Alina Rocha & Fritz, Verena (2007): «Democratization's Third Wave and the Challenges of Democratic Deepening: Assessing International Democracy Assistance and Lessons Learned». ODI Working Papers 1 (1).
- 131 Huntington har kalt dette fenomenet «den tredje demokratiseringsbølge», se: Huntington, Samuel P. (1991): The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century Oklahoma: University of Oklahoma Press.
- 132 Rakner, Lise; Menocal, Alina Rocha & Fritz, Verena (2007): «Democratization's Third Wave and the Challenges of Democratic Deepening: Assessing International Democracy Assistance and Lessons Learned». ODI Working Papers 1 (1): S. 1 & 23. Ved årtusenskiftet regner man med at ca. 2 milliarder dollar årlig gikk til demokratiassistanse som bistand i en eller annen form.
- 133 Se Carothers, Thomas (1999): Aiding Democracy Abroad. The Learning Curve Carnegie. Washington: Endowment for International Peace & De Zeeuw, Jeroen (2005): «Projects do not create institutions: The record of democracy assistance in post-conflict societies». Democratization 12 (4): s. 481-504.
- 134 Se bl.a. Acemoglu, Daron & Robinson, James A. (2012): Why Nations Fail, Crown Publishers, NY; og Fukuyama, Francis (2011): The Origins of Political Order. Profile Books LTD, London.
- 135 Segerfeldt, Fredrik (2013) Den Nya Jämlikheten. Global utveckling från Robin Hood till Botswana. Timbro. S. 132-133.
- 136 Banik, Dan (2010) Poverty and Elusive Development. Universitetsforlaget.
- 137 Segerfeldt, Fredrik (2013) Den Nya Jämlikheten. Global utveckling från Robin Hood till Botswana. S. 124-125.
- 138 Ibid.
- 139 Lust, Ellen (2009) «Democratization by Elections? Competitive Clientelism in the Middle East» i: Journal of Democracy, vol. 20, nr 3.

- 140 Cornell, Agnes (2013) *Institutional Impediments and Reluctant Actors. The Limited Role of Democracy Aid in Democratic Development*. University of Gothenburg.
- 141 Ibid.
- 142 Se f.eks. Bjørnskov, Christian, (2010): «Do elites benefit from democracy and foreign aid in developing countries?» i: *Journal of Development Economics*, Vol. 92, nr. 2, s. 115–124. Bjørnskov fant at de negative effektene av bistand øker i land der bistand kan være med på å øke ulikhetene, og at dette oftere skjer i demokratiske land enn autoritære. Norads siste resultatrapport om demokrati og menneskerettigheter viser derimot til forskning som viser at demokrati er positivt for økonomisk vekst. Det er derfor vanskelig å konkludere med en etablert en konsensus om effekten innenfor forskning.
- 143 Banik, Dan (2010) *Poverty and Elusive Development*. Universitetsforlaget, s. 84-85.
- 144 Når det gjelder makroøkonomisk teori innenfor bistand finner vi lignende ortodoksi og lite utforskning av alternative og mer kontekstavhengige modeller som empirisk sett har overbevisende effekt i enkelte land. Se f.eks. Chang, Ha-Joon & Grabel, Ilene (2014): *Reclaiming Development: An Alternative Economic Policy Manual*. Zed Books, og UNCTAD (2014): *Least Developed Countries Report 2014 - Growth with structural transformation: A post-2015 development agenda*.
- 145 Booth, David & Cammack, Diana (2013): *Governance for Development in Africa. Solving Collective Action Problems*, Zed Books, s. 1.
- 146 For en gjennomgang av hvordan en slik principal-agent tenkning gir seg utslag i konkrete utviklingspolitiske konsepter og modeller se Booth og Cammack (2013) og Booth (2012) *Development as a collective action problem. Addressing the real challenges of African governance*. Synthesis report of the Africa Power and Politics Programme.
- 147 Ibid.
- 148 Begrepet stammer fra Max Webers forståelse av patrimonialisme og er i dag bredt forstått som et system der det ikke skiller mellom det private og det offentlige domene – spesielt mht. ressurser, makt og eiendom. Staten blir ofte brukt som regimets private eiendom, til tross for at det formelle lovverket og myndighetsoppbyggingen kan være «korrekt» upersonlig. Den vanlige oppfatningen av neopatrimonialisme postulerer at kjente karakteristikk ved systemet er korrupsjon, sentralisering av makt, uformell maktutøvelse og betydelig innslag av klientisme. Kelsall, Tim (2013): *Business, Politics, and the State in Africa*, Zed Books, London. S, Introduction.
- 149 Whitfield, L. & O. Therkildsen (2011) “What drives states to support the development of productive sectors? Strategies ruling elites pursue for political survival and their policy implications”, Working Paper 2011: 15 Copenhagen: Danish Institute for International Studies. S, 9.
- 150 Kelsall, Tim (2013): *Business, Politics, and the State in Africa*, Zed Books, London.
- 151 Norad 2011, *Contextual Choices in Fighting Corruption: Lessons Learned*. Report 4/2011 – Study. S. 85. Robinson og Friedman (2007) “Civil Society, Democratization, and Foreign Aid: Civic Engagement and Public Policy in South Africa and Uganda” i *Democratization*, Vol. 14, nr 4, s. 643 & 659
- 152 Prop. 1 S (2014-2015), s. 170.
- 153 Devarajan, Shantayanan; Khemani, Stuti & Walton, Michael (2011) *Civil Society, Public Action and Accountability in Africa*, Policy Research Working Paper, DC, The World Bank.
- 154 Booth, David (2012) *Development as a collective action problem. Addressing the real challenges of African governance*. Synthesis report of the Africa Power and Politics Programme.
- 155 Chabal, Patrick & Daloz, Jean-Pascal (1999) *Africa Works: Disorder as Political Instrument*. S. xviii
- 156 Morten Bøås & Kathleen Jennings (2005) “Insecurity and Development: The Rhetoric of the Failed State” i: *European Journal of Development Research*.
- 157 Booth, David & Cammack, Diana (2013): *Governance for Development in Africa. Solving Collective Action Problems*, Zed Books, s. 1.
- 158 Kelsall, Tim (2013): *Business, Politics, and the State in Africa*, Zed Books, London; Meisel, Nicolas & Ould Aoudia, Jacques (2007): Is “Good Governance” a Good Development Strategy? Etter en gjennomgang av flere land som de siste årene har opplevd sterk sosial og økonomisk utvikling konkluderer forfatterne med at de taller viktigste for utvikling er å få eliten i landet til å handle kollektivt med utvikling for øye. Korrupsjon, nepotisme og sterk statlig inngripen var alle deler av handlingsmønsteret til disse statene, men det var styrt mot nasjonal utvikling: “These States [...] took steps, over sufficiently long periods, to make mutually compatible the interests of the economic, social, administrative and political elites (the insiders), and thereby promote to the maximum their collective interest by avoiding conflictual, negative-sum games. Underlying this priority there was also the question of how to make the interests of the insiders themselves compatible with relatively equitable growth, in other words growth whose benefits were disseminated throughout the population.”
- 159 Østerud, Øyvind, “Lite land som humanitær stormakt?» i *Nytt Norsk Tidsskrift* 04/2006
- 160 Booth, David & Cammack, Diana (2013): *Governance for Development in Africa. Solving Collective Action Problems*, Zed Books, s. 84-85
- 161 Acemoglu, Daron & Robinson, James A. (2012): *Why Nations Fail*, Crown Publishers, NY. Se også: Easterly, William *The Tyranny of Experts: Economists, Dictators, and the Forgotten Rights of the Poor*. Basic Books.

-
-
- 162 Se f.eks. Fukuyama, Francis (2014): Political Order and Political Decay. Farrar, Straus and Giroux, NY.
- 163 Meisel, Nicolas & Ould Aoudia, Jacques (2007): Is “Good Governance” a Good Development Strategy?
- 164 Booth, David & Cammack, Diana (2013): Governance for Development in Africa. Solving Collective Action Problems, Zed Books, introduction.
- 165 Kelsall, Tim (2013): Business, Politics, and the State in Africa, Zed Books, London.
- 166 <http://www.oecd.org/development/incaf/38368714.pdf>
- 167 <http://www.oecd.org/dac/incaf/48698002.pdf>
- 168 De institusjonelle karakteristikken ved godt styresett er resultater av, ikke årsakene til, vestlige lands økonomiske utvikling. Se Ha-Joon Chang (2002) Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective. Anthem Press. Se også Meisel, Nicolas & Ould Aoudia, Jacques (2007): Is “Good Governance” a Good Development Strategy?: “No explicit economic theories support the “good governance” that most donors have determined to be the top priority for development aid policies. Implicitly, “good governance” assumes a homogenous world in which poor countries have the same institutional characteristics as wealthy countries [...] This vision has led to a universal prescription of “good governance” whose effects on growth, as we have seen, are small or even inexistent. This vision is not even shared by international investors for whom “good governance” does not seem to be a critical criterion in their decisions as to where to invest. We can therefore state, in response to the question raised by the title, that “good governance” has not proven its relevance as a development strategy.”
- 169 Såkalt «Payment by Results» er en finansieringsmåte som har blitt stadig mer populær blant giverland. Årsaken er at det nettopp er et forsøk på å åpne opp for nytenkning, innovasjon, læring og fleksibilitet når det gjelder selve implementeringen og operasjonaliseringen av bistandstiltaket – så lenge resultatene kommer. Problemløsning og kreativitet skal erstatte en rigid etterlevelse av planer og delmål. Tanken er absolutt god, men fortsatt viser det seg at giverland ikke er klare for en reell åpning for slike metoder: «If flexibility, innovation, local ownership, and reduced administrative burdens are essential to the argument for PbR, then you can’t design PbR programs that simply add results payments on top of the requirements and restrictions of an input-funded program.» <http://www.cgdev.org/blog/payment-results-one-size-doesnt-fit-all>
- 170 For en diskusjon om mer pragmatiske og fleksible tilnærminger til organisering av forvaltning og styresettsreform i mottakerland se Andrews, Matt; Pritchett, Lant & Woolcock, Michael (2012): Escaping Capability Traps through Problem-Driven Iterative Adaption (PDIA). www.cgdev.org
- 171 Dette er elementer som har kommet opp i debatten om den fremtidige innretningen av Storbritannias utviklingshjelp: <https://www.devex.com/news/the-future-of-dfid-and-uk-development-cooperation-85455>
- 172 Banerjee, Abhijit V. & Duflo, Esther (2011): Poor Economics – a radical rethinking of the way to fight global poverty, Publicaffairs New York.
- 173 Tidende S., (1980-81), s. 3514. Sitert i Reinertsen, Hilde (under utgivelse): Between intimate knowledge and external audit: Making Norwegian foreign aid an evaluable object, 1980-1992. PhD-avhandling, TIK Senter for teknologi, innovasjon og kultur, Universitetet i Oslo. Notat fra Norads avdeling for evaluering og forskning til Direktør A. Arnesen, 1.10.1981, s. 1. Norads arkiv, boks A-4429, mappe «840 Evaluering 1980-83».
- 174 OECD (2013) Development Cooperation Peer Review - Norway, s. 17.
- 175 Forskeren Indra de Soysas gjennomgang av tall fra Verdensbanken mellom 1996 og 2009 viser nedslående funn her. De Soysas datagjennomgang viser at norsk bistand ikke har noen sammenheng med mer fred eller bedre menneskerettigheter i de land vi jobber. Funnet er interessant, men bør også nyanseres i tråd med de begrensninger som dette notatet påpeker, bl.a. slike prosessers tidshorisont, målemetoder og de underliggende premisser for våre innsatser her. <http://forskning.no/bistand/2012/02/norsk-bistand-har-ingen-effekt>
-
-