

Norsk utviklingspolitikk frem mot 2030

Høsten 2014 igangsatte Civita et prosjekt om norsk bistandspolitikk. Ved å analysere viktige deler av bistanden og forsøke å skape en nyansert debatt om utfordringene Norge står overfor, har målet vært å bidra til en forbedring av norsk bistands- og utviklingspolitikk. Prosjektet har resultert i fire notater om ulike deler av norsk bistand og utviklingspolitikk. Første notat drøftet en rekke dilemmaer og implikasjoner knyttet til resultatjakten innenfor bistanden.¹ Andre notat forsøkte å utkrystallisere en ny «fortelling» om norsk utviklings samarbeid tilpasset en ny tid.² Tredje og fjerde notat drøftet henholdsvis norsk landbruks- og helsebistand.³

Dette notatet er en oppsummering av noen av lærdommene, anbefalingene og innspillene fra prosjektperioden. Hensikten med notatet er å belyse viktige forutsetninger og anbefalinger for en effektiv utviklingspolitikk, og peke på noen forslag som kan bidra til å danne grunnlaget for en sammenhengende og forutsigbar utviklingspolitikk frem mot 2030.

Notatet understreker at norsk utviklingspolitikk er overmoden for tøffere prioriteringer, og at disse prioriteringene bør ledsages av spørsmål knyttet til hvor Norge gjør mest forskjell med sitt marginale bidrag til utvikling i verden. Spørsmålet er med andre ord ikke om bistanden «virker», men hvilke tiltak som gir *mest* utvikling for de ressursene man har tilgjengelig.

Internasjonalt er utviklings samarbeid i rivende utvikling, men også i Norge er betingelsene for utviklingspolitikken i ferd med å endre bistanden. Selv om norske utviklingspolitikere lenge har sluppet å prioritere, er man i dag nødt til det. Men å skille viktig fra uviktig og best fra middels, fordrer oversikt og kunnskap. På grunn av oppgavens natur og norsk bistands kompleksitet, er det imidlertid få norske politikere som er i posisjon til å fatte opplyste beslutninger om dette. Den kraftige økningen av asylsøkere i 2015 ga på sin side en «akutt» og kraftig justering av bistanden, som i større grad var styrt av behovet for å finne penger og inngå kompromisser, enn av kvalitative vurderinger av satsinger og eventuelle andre alternativer.

Notatet gir ikke først og fremst en oppskrift på hva man bør prioritere, men hvordan man kan prioritere. Det presenteres noen systemiske grep som trolig vil forbedre norsk bistand i form av bedre oversikt, bedre læring, mer forutsigbarhet og sterkere legitimitet. Blant disse er langt færre samarbeidsland, større fokus på «utviklingssoner» innenfor land, en betydelig lenger tidshorison for utviklingspolitikken, en omlegging av bistandsforvaltningen og styrking av ambassadene, et nytt mål-regime basert på noen klare kriterier, nye analyseverktøy og et mer oversiktlig og gjennomskiktig bistandsbudsjett.

Innledning

I en global målestokk er Norges samlede bidrag til utvikling svært begrenset. Ser man kun på bistanden Norge gir, blir bidraget nesten forsvinnende lite. Likevel har trolig forskjellen mellom middelmådig bistand og meget god bistand enorme konsekvenser for millioner av mottakere av norsk bistand. Norge er derfor nødt til å prioritere de tiltak som på en best mulig måte reduserer menneskelig lidelse og fremmer utvikling – og som dermed gir mest tilbake for pengene man investerer.

Trangere økonomiske tider og et økende press på bistandsbudsjettet vil gjøre denne oppgaven ekstra viktig i årene som kommer. Énprosentmålet, sammen med en stabil økonomisk vekst, har lenge sørget for at bistandsbudsjettet alltid har økt, og at norske politikere i stor grad har sluppet å prioritere. Forhåpentligvis vil nye tider tvinge frem en klarere debatt om hva Norge egentlig vil med sine mer enn 37 milliarder kroner til bistand og hvordan dette henger sammen med øvrig norsk politikk.

Behovet for å prioritere i utviklingspolitikken avdekker en rekke vanskelige dilemmaer og spørsmål: Hva er viktigst av ekstrem fattigdom og klimaendringer? Humanitær nødhjelp og langsiktig utviklingshjelp? Utdanning og landbruk? Næringsutvikling og likestilling? Dette er spørsmål som mange verken kan, eller ønsker, å svare på.

Hovedårsaken til at noen ikke ønsker å svare, er erkjennelsen av at «alt henger sammen med alt»: Sosial, politisk, økologisk og økonomisk utvikling kan ikke reduseres til én, eller noen få, sektorer eller variabler. FNs nye bærekraftsmål for utvikling (som ble formet av en meget bred høringsrunde med tusensvis av bidragsytere), er vår tids mest eklatante eksempel på denne «holistiske» utviklingsagendaen.⁴

Den viktigste årsaken til at mange ikke *kan* svare, er enkelt og greit at vi sjelden vet svaret på spørsmålene. Vi vet ikke hvilken innsats som vil resultere i mest livskvalitet for mottakerne, og det gjøres ikke nok studier som kan gi oss et godt nok vurderingsgrunnlag. Derfor formes ofte utviklingspolitiske prioriteringer vel så mye av ideologisk overbevisning, antakelser om effekt og politiske trender. At det i økende grad foreligger kunnskap om hva som er effektiv utviklingshjelp, er dessuten ikke ensbetydende med at dette får konsekvenser for beslutninger. Det kommer an på den politiske konteksten, og ofte er det andre politiske hensyn som veier tyngre. Evnen til å teste sine antakelser er derfor en viktig egenskap hos fremtidens utviklingspolitikere.

Holisme og kunnskapsbegrensning til tross, norsk utviklingspolitikk står fremfor en utfordrende prioriteringsprosess. Selv om «alt» er viktig, er Norge fortsatt et lite land med begrensede ressurser. Og selv om FNs bærekraftsmål er imponerende i sin fylde, gir de et dårlig utgangspunkt for disse prioriteringene.

Det finnes få enkle og klare svar. Men heldigvis har vi noen innsikter som kan gi oss et mer opplyst ståsted – ikke nødvendigvis til *hva* som skal prioriteres, men *hvordan* det kan prioriteres. Notatet begynner derfor med noen grunnleggende spørsmål som bør være fremst i bevisstheten til norske utviklingspolitikere når politikken skal formes. I tillegg vil mange av anbefalingene sentrere rundt innretningen på norsk bistandspolitikk, dens mål, partnerland, institusjonell struktur og idemessig tilnærming. Hva gjelder spørsmålet om *hva* som bør prioriteres, begrenses vårt arbeid til helse og næringsutvikling.

Grunnleggende spørsmål

Fortsatt lever mer enn to milliarder mennesker for under tre dollar om dagen.⁵ Beløpet er kjøpekraftsjustert og betyr det du kan kjøpe for tre dollar i USA – ikke i Etiopia eller Malawi. Den snau milliarder som utgjør de aller fattigste, lever på mindre enn det én og en halv dollar kan gi deg i USA. Denne gruppen har det blitt vanskeligere å nå for utviklingshjelpen. To tredjedeler av befolkningen i Afrika sør for Sahara – 620 millioner mennesker – mangler tilgang til elektrisitet. Utfordringene for utvikling er fortsatt enorme.

I boken *Doing Good Better* stiller filosofen William MacAskill spørsmålet: Av alle tusen måter å hjelpe verdens fattige på, hvilken vil gjøre mest godt? Omsatt til en norsk kontekst: Hvilke tiltak oppfyller på en best mulig måte målene vi har for norsk utviklingspolitikk, og hvilke tiltak gir oss mest tilbake for ressursene vi har investert? En slik vurdering handler om mer enn penger. Det handler også om å vurdere egen kompetanse og hvilke muligheter Norge har til å mobilisere andre krefter. Hvem kan man samarbeide mest effektivt med – og gjennom hvilke kanaler? Er norske organisasjoner nødvendigvis mer effektive enn andre i å nå målene Norge har for utviklingshjelpen? Har FN egentlig de beste verktøyene, eller finansierer Norge FN mest på grunn av utenrikspolitiske interesser? For å finne svar trenger man systematiske, grundige og rasjonelle vurderinger, og et bredt tilfang av empiriske resultater.

Det er både sensitivt og komplisert å skulle definere hva som er «god bistand» eller «effektiv utviklingspolitikk». Uenighetene begynner allerede ved kriteriene man legger til grunn for vurderingene. Norges fremste utfordring er imidlertid å definere målet med sin utviklingspolitikk på en tydeligere måte. Etter at målet er definert, er det noen grunnleggende spørsmål man i større grad bør vurdere i utformingen av den praktiske politikken. Disse spørsmålene, som bygger på MacAskills filosofi, vil være sentrale i vurderingen av hvordan Norge kan prioritere innenfor bistand:

- **Hvor mange mennesker vil dette hjelpe, hvordan og hvor mye?** Norge må i større grad tenke på de konkrete utfallene bistanden har for fattige mennesker.⁶ Det debatteres ofte tematikk, metoder og administrasjonskostnader, og ofte vet man for lite om de faktiske konsekvensene og resultatene av et tiltak for mottakerne. På aggregert nivå vil det også være viktig å vurdere «nettoeffekten» av bistanden: bistand vil alltid ha uintenderte og negative konsekvenser, men veier de positive effektene av bistand tyngst på lang sikt?
- **Er dette det mest kostnadseffektive tiltaket? Det beste? Hvilke andre alternativer er vurdert?** Det er et hav av forskjell på de aller beste og de gjennomsnittlige tiltakene innen bistanden. Hvis man klarer å identifisere de aller beste tiltakene, vil man kunne gjøre betydelig mer for verdens fattige. Ifølge noen studiers kvantifisering av helsetiltak er det for eksempel mange hundre ganger forskjell på de mest og de minst effektive tiltakene.⁷ Men selv om det er sensitivt, må Norge se bort fra spørsmålet om hvorvidt tiltaket virker i seg selv, og i større grad sammenligne ulike tiltak. Spørsmålet er nemlig om ett tiltak gir mer utvikling for pengene enn et annet tiltak.⁸
- **Er dette området oversett av andre giveland? Hva vil skje om Norge ikke finansierer dette?** Er det et område innenfor utvikling som det er «populært» å finansiere? I så fall står Norge i fare for å gjøre liten forskjell ved å gi penger til samme formål. Noen bistandstiltak får dessuten i perioder mer penger enn de trenger. Bedre analyse og koordinasjon mellom givere vil kunne sette fokus på områder som ikke er dekket. For eksempel har enkelte vaksineprogrammer

mer enn nok penger. Likevel når de ikke sine mål, fordi andre områder – som for eksempel infrastruktur og logistikk – er underfinansiert.⁹ For å gjøre en størst mulig forskjell må Norge fokusere på de områder og regioner som er mest oversett av andre.

- **Har man dokumentasjon og forskning som støtter opp under tiltakene man finansierer? Hvor godt blir programmene gjennomført? Er man åpne om mislykkede tiltak, slik at man kan lære av det?** Så langt det er mulig, må Norge teste tiltak med kontrollgrupper, for å vurdere om innsatsen man gjør, vil ha positiv, negativ eller ingen virkning. Randomiserte kontrolltester er stadig mer tilgjengelig for bistandstiltak, og de blir stadig mer sofistikerte. Likevel, metoden har sine begrensninger og vil alltid være sårbar for endringer i kontekst. Hovedpoenget er imidlertid å ha jevnlig vurderinger og evalueringer, og at dokumentasjon må få større betydning for politiske beslutninger.
- **Hvor stor er sjansen for suksess? Hvor mye vil en suksess bety for mottakerne?** Å vurdere lite sannsynlige hendelser med potensiell høy verdi er veldig vanskelig, men ikke desto mindre viktig. Mange sider ved bistanden kan ikke enkelt måles, og mange har også svake prognoser for suksess. Likevel kan de potensielle oppsidene ved slike tiltak være enorme – på lang sikt.¹⁰ Dette gjelder for eksempel endring på politisk og strukturelt nivå. Argumentet gir likevel ikke frihet til å forfølge ethvert tiltak man tror kan ha stor effekt på lang sikt – det må rotfestes i solide og gjentakende analyser av tiltaket og konteksten man opererer i.
- **Har vi den relevante kompetansen?** I en tid der mange hevder at bistanden beveger seg fra pengeoverføringer til kunnskapsoverføring er det uhyre viktig at man har korrekt bilde av hvor Norge faktisk har unik kompetanse, hva andre giverland er bedre til, hva som er etterspurt og relevant for utviklingsland, hva som er overførbart til utviklingsland og på hvilken måte dette ivaretas av norske utestasjoner og representanter i mottakerland. Det som er etterspørselsdrevet, vil alltid stå vesentlig sterkere enn det som er tilbudsdrivet.
- **Har vi unike muligheter for å samarbeide godt med lokale krefter?** I hvilke land har Norge gode forutsetninger for å bidra? Hvor har Norge et godt og bedre nettverk enn andre giverland? I hvilke land er Norge ansett som en legitim partner som kan gripe inn på en måte som aksepteres blant nasjonale politikere og grupper? Bistand og utvikling er i høyeste grad politisk innblanding og krever både kunnskap, nettverk og legitimitet. I «konkurransen med» et stadig større felt av givere og samarbeidsland må Norge fokusere på de land og regioner der man har innpass og legitimitet.

Listen med spørsmål kunne vært lengre, men dekker noen nødvendige grunnhensyn i bistanden. Spørsmålene er et forsøk på å balansere behovet for konkrete og målbare resultater med betydningen av et utviklingspolitisk engasjement som ikke enkelt lar seg måle, men som likevel kan ha stor verdi. I tider der budsjettene strammes inn, er det nemlig intuitivt å kutte i de områder som ikke øyeblikkelig gir resultater, og som er vanskeligere å forstå. Men en sjelden suksess innenfor et komplisert område kan bety langt mer enn mange små, enklere suksesser.

Noen av spørsmålene er sentrale i veldedighetsbevegelser som Effektiv Altruisme, som setter data og randomiserte tester i kjernen av all aktivitet. Det er en rekke innsikter herfra som har stor verdi for bistanden, men det er også begrensninger. Bistand er politikk. Norske politikere og byråkrater skal først og fremst tjene norske skattebetalere. Bistands- og utviklingspolitikk påvirkes derfor av langt flere hensyn enn de rendyrkede ønskene om effektiv fattigdomsreduksjon. Bistandspolitikk påvirkes av allianser, interesser, ideologier, den politiske hverdagen, kriser og økonomi – for å nevne noe.

Utgangspunktet

Wicked problems are difficult to define clearly, deeply interconnected, and driven by many factors; they are problems where any solution is doomed to unforeseen consequences, that are not stable but instead constantly shifting, that generate dissent and disagreement, that cut across many institutional boundaries and responsibilities. These are problems that ultimately require changes in ways of thinking, working, and behaving [...] Aid agencies seem to be a veritable magnet for wicked problems: they face some of the most complex and ill-defined problems in the world.¹¹

Som påpekt i tidligere Civita-notater, handler norsk bistand, kort oppsummert, om mellom 30 og 40 milliarder kroner, fordelt på omtrent hundre land og et utall initiativer spredt over en rekke ulike satsingsområder i praktisk talt alle sektorer. Også internasjonalt har utviklingssamarbeid blitt stadig mer mangfoldig og uoversiktlig i senere år. Som utviklingsforsker Ben Ramalingam sier: «More agencies are using more money and more frameworks to deliver more projects in more countries with more partners with staff in more disciplines than ever before».¹² OECD påpeker på sin side at internasjonalt utviklingssamarbeid fortsatt preges av «fragmenterte initiativ, motstridende prioriteringer og ukoordinerte tilnærminger», som fortsatt hemmer fremgang.¹³

Det råder stor forvirring om hva som er de viktigste målene for norsk utviklingspolitikk. FNs nye, og svært omfattende bærekraftsmål, har ikke bidratt til bedre målretting av politikken. Dette gir oss to særskilte utfordringer. For det første gjør *fraværet av klare og tydelige mål* oppfølging og ansvarliggjøring av politikken vanskelig. For det andre, hvis det er uklart *hvordan* fremgang mot målene skal identifiseres, står man i fare for å svekke motivasjonen for handlingene.

Hva vi vet, er at mange av de utviklingspolitiske satsingene i dag omhandler det som ofte kan kategoriseres som «wicked problems»: sektorovergripende problemstillinger som endrer seg raskt og uforutsigbart, der enkle og håndgripelige løsninger ikke duger. Demokrati, dialog og forsoningsarbeid, menneskerettigheter, likestilling, klima og næringsutvikling er bare noen eksempler på dette.

Norsk og internasjonalt utviklingssamarbeid har ikke desto mindre vært tuftet på modeller og retorikk som reduserer disse komplekse problemstillingene til avgrensede problemer som eksterne aktører kan løse. Sett fra et ideologisk, politisk og forvaltningsmessig ståsted er en slik «reduksjonisme» forståelig, ettersom den gjør en ellers uforståelig og uforutsigbar verden enklere og løsbar. Alternativet kan nemlig bli en «holistisk handlingslammelse» i møte med verdens kompleksitet.

Denne reduksjonismen er likevel problematisk, da den kan forlede politikere og resultere i lite effektiv politikk. I senere år har en mer «helhetlig» tilnærming til utviklingspolitikk oppnådd konsensus – men hvordan dette konverteres til praktisk politikk er fortsatt et vanskelig og ubesvart spørsmål. Bare å få en oversikt over det eksisterende norske utviklingssamarbeidet er vanskelig nok i seg selv. Derfor er spenningen mellom den begrensede – og samtidig vidtrekkende og ambisiøse – bistanden, i møte med virkelighetens kompleksitet, et tilbakevendende tema i notatet.

Norsk politikk i endring

Spørsmålet om hvordan Norge best kan investere 37 milliarder kroner har trolig like mange svar som det finnes politikere, akademikere og aktivister. Mangelen på klare mål og tydelige strategier, i kombinasjon med stadig økende budsjetter, har ført til at bistanden tjener en rekke ulike herrer.

I flere tiår har bistanden vært gjenstand for stadige nyorienteringer, i tråd med politisk, sosial og økonomisk endring i både Norge og mottakerland.

Utviklingshjelpens rolle har, litt enkelt sagt, blitt forstått på to ulike vis. For det første som en form for «katalytisk» og «transformativ» bistand som skal sette i gang institusjonelle og økonomiske endrings- og utviklingsprosesser. For det andre som en slags primærassistanse til mennesker i utstrakt nød der troen på bistandens «transformative» evne er langt mer nøktern.¹⁴ Disse ulike tolkningene er på ingen måte gjensidig utelukkende, men er likevel illustrerende for en bevegelse innenfor norsk bistand.

Norge har pendlet mellom en oppfatning av at bistanden skulle tjene norske interesser, og en tankegang der bistanden mer målrettet skulle tjene de mest fattige mottakerne – og slik sett hegnes fra egne interesser – til en tankegang der skillet mellom altruisme og egeninteresse ikke lenger gir like mye mening.¹⁵ Dette henger også sammen med at forståelsen av «utvikling» har utvidet seg fra en betoning på modernisering og industrialisering via fattigdomsreduksjon, til større og mer integrerte problemstillinger knyttet til globale fellesgoder, som for eksempel klima og internasjonal stabilitet.

Ettersom rikere utviklingsland (mellominntektsland) i økende grad har blitt adressat for norske bistandspenger, har man også fått en mer symmetrisk relasjon mellom giver og mottaker. Denne mellomstatlige «normaliseringen» har medført en større åpenhet om egne interesser, og mer regulære bilaterale forhold. Selv om Tanzania fortsatt er et fattig land, er det også et godt eksempel på denne trenden. Tanzania har fått bistand fra Norge i over 50 år, men i dag er stat-til-stat-bistanden til Tanzania på vei ned.¹⁶ Statoil etablerte seg i landet i 2007 og har siden gjort flere gassfunn, og opererer i dag på normale kommersielle vilkår i landet. Bistanden er med andre ord ikke lenger den sentrale delen av relasjonen mellom de to landene. Tanzaniansk politikktutforming og debatt skjer i liten grad innenfor rammene av bistand, noe som marginaliserer bistanden.

Men det er sagt om paradigmer at de sjelden dør – de mister kun sin allmenngyldighet. Og det kan virke som om norsk utviklingspolitikk i dag opererer under flere paradigmer, uten at noen er klart dominerende. Det er ingen klar «overbygning» over norsk utviklingspolitikk. Verdier, diplomatiske hensyn, kommersielle og utenrikspolitiske interesser lever om hverandre, og det er fortsatt innslag av satsningsområder fra de fleste tidligere regjeringer – nærmest uansett hvilken politisk tilhørighet de hadde. Grunnlaget for den nærmest ukritiske inflasjonen i initiativer og satsinger innenfor bistanden har som nevnt vært den unike økonomiske situasjonen Norge har hatt de siste årene.

Fremtidens skarpere prioriteringer fordrer opplyste beslutninger. Men på grunn av norsk bistands kompleksitet og det faktum at man ikke har de samme verktøy til rådighet som på andre politikkområder, er det i dag få politikere som er i posisjon til å fatte opplyste beslutninger. I tillegg ga inntoget av asylsøkere i 2015 en «akutt» og kraftig justering av bistanden, som i større grad var styrt av behovet for å finne penger, enn kvalitative vurderinger av satsinger og eventuelle andre alternativer. En slik ad hoc politikktutforming, fremfor langsiktige planer man binder seg til, har lenge preget norsk utviklingspolitikk.

Internasjonale tendenser

I andre giverland ser man økende tendenser til at nasjonale egeninteresser helt eksplisitt får forme bistanden. Mange steder legges også bistandsforvaltningen inn under andre departementer.¹⁷ Andre

steder ser man en differensiering i bistandsforvaltningen ved at andre departementer får ansvar for deler av den offisielle bistanden. På sett og vis kan dette være positivt, ettersom bistanden dermed blir håndtert av embetsmenn med fagspesifikk og relevant kompetanse, og fordi det kan sikre et bredere eierskap til utviklingsspørsmål. Noen vil også tolke tendensen som nølende skritt mot en mer «samstemt» politikk for utvikling. På den annen side kan det lede til en enda tydeligere sammenblanding av motiver og interesser enn det man til nå har sett i skjæringspunktet mellom utenrikspolikk og utviklingspolitikk – ettersom andre departementer også har en rekke ulike interesser og motiv. Med andre ord, alt annet enn en samstemt politikk for utvikling. Dette kan på sikt undergrave bistanden, og den tillit bistand fortsatt har i mottakerland.¹⁸ I tillegg kan mye utviklingsfaglig kompetanse gå tapt, med mindre Norad reorganiseres og «følger med på lasset». Ytterligere fragmentering av norsk bistand er også en overhengende fare på grunn av Norges silo-pregede departementsstruktur. I England, som har lovfestet at 0,7 prosent av BNI skal gå til bistand, har man i tillegg sett at spredningen av bistandsmidler til andre departementer blir en form for kompensasjon for budsjettkutt i dårlige tider.¹⁹ På grunn av én-prosentsnivåets sterke posisjon i Norge er dette en tendens man bør være obs på også her, hvis bistanden skal håndteres av andre departementer.

Trolig vil vi bare se mer av det som ofte kalles en «integrert utviklings- og utenrikspolitikk», og fortsatt stagnasjon når det gjelder samstemt politikk for utvikling på andre politikkområder.

Vinn-vinn-narrativet, at rike lands egeninteresser og bistand som skal tjene de fattiges interesser, går hånd i hånd, har trolig mye for seg når det gjelder kompetanse- og teknologioverføring, handel, migrasjon og globale fellesgoder. Samtidig vil behovene i noen av verdens mest sårbare og fattige land fortsatt kreve innsatser som ikke enkelt lar seg fremstille i en fortelling om egeninteresser. I alle fall ikke på kort sikt.

De siste årene har også internasjonalt utviklings samarbeid antatt stadig flere og høyere ambisjoner. Bistandsaktører selv er medskyldige i å øke forventningene, ved å forenkle årsakssammenhenger og blåse opp bistandens potensielle rolle i utvikling.²⁰ Jo mer overdrevne påstander om effekt, jo lettere er det å lokke til seg finansiering. Men sjelden blir de dristigste aktørene holdt ansvarlig av eksterne evalueringer. Misforholdet mellom ambisjoner og realiteter har økt, noe som på sin side kun resulterer i gjentakende anmodninger om mer bistand.

Dette skjer som nevnt i en tid der de gode økonomiske rammebetingelsene som lenge sørget for økt bistand, kanskje er i ferd med å snu. Selv om både norsk og internasjonal bistand stadig forbedres i tråd med et økende kunnskapstilfang, har økende forventninger om resultater på samfunnsnivå ikke blitt innfridd. Her må man skynde seg å bemerke at selv om enkelte resultater ikke kan dokumenteres, trenger det ikke bety at det ikke har vært noen positive effekter av innsatsene. I en tid der konkrete, etterprøvbare resultater er gullstandarden innenfor utviklings samarbeid, er det en tendens til å behandle resultater som ikke lever opp til dette, som ikke-eksisterende.

På den annen side understreker dette bare bistandens fortsatte behov for å spore og dokumentere effektene av ens innsats. Mange bistandsaktører har noe motvillig blitt trukket inn i en slik resultatknep, men skal bistanden bevare sin legitimitet i en tid med økonomisk trangere vilkår, må resultater kunne spores og dokumenteres. I dag har en rekke giverland og donorer gjort store fremskritt når det gjelder åpenhet og sporing av utviklingstiltak. Større åpenhet og transparens er helt nødvendig for å øke kunnskap og bedre koordineringen av bistanden, samt å bekjempe

korrupsjon og jobbe mer effektivt. Ifølge siste måling fra "Aid Transparency Index" ligger Norge på en skuffende 34. plass. Langt bak for eksempel Sverige og Danmark. I neste omgang er giverland nødt til å la det økte tilfanget av kunnskap få prege prioriteringer. Dette skjer i alfor liten grad i dag.²¹

En helhetlig og risikovillig utviklingspolitikk?

En stadig større anerkjennelse av at utvikling ikke kan deles opp og adresseres som enkeltdeler har, som nevnt, ledet frem til en *helhetlig* forståelse av utvikling. Giver- og mottakerland må derfor se på totaliteten i deres politikk, og hvordan denne bidrar til, eller svekker, global utvikling.

Med en slik «samstemt» tilnærming til utvikling er det mer realistisk å tro at rike lands bidrag kan ha et «transformativt» potensial. Utfordringen for Norges del er at den helhetlige agendaen ofte kun adresseres gjennom bistandsbudsjettet. Den politiske viljen til å la brede utviklingshensyn styre andre sektorer – utover bistanden – er ikke til stede, og vil trolig aldri være det. Resultatet blir at *bistanden* skal ivareta både klima, landbruk, helse, utdanning, likestilling, organisert kriminalitet, terror, demokratisering og andre menneskerettigheter. Dette leder til en uheldig fragmentering av bistanden. Ambisjonene stemmer kort og godt ikke med verktøyene. Senest i Stortingets budsjettdebatt i desember 2015 kunne man observere hvordan hvert enkelt parti løftet opp hver sine favorittsektorer, og at debatten i stor grad omhandlet enkeltbevilgninger.²² På grunn av bistandens kompleksitet og det gjentakende budsjettspillet, er det få politikere som evner å drøfte større strategiske, overordnede spørsmål knyttet til norsk utviklingspolitikk.

Å endre betingelsene og «rydde banen» for at fattige land kan oppleve utvikling handler om handel, investeringer, migrasjon, globale institusjoner, skatt, ulovlig kapitalflukt, klima og konflikt – for å nevne noe. At bistanden kan bidra til dette på en «katalytisk» måte er en besnærende tanke, men trolig veldig vanskelig å forfølge i praksis. I så fall må bistanden anses som meget risikovillig kapital der man er klar over at de fleste investeringer vil mislykkes, men at noen få suksesser vil veie opp for det.

Dette vil på sin side innebære store utfordringer for reglene og prosedyrene som følger statlig økonomistyring og forvaltning. Bistanden opererer tross alt innenfor et system som skal sikre giverland mot å ta *for* mye risiko og et *for* uforutsigbart spill. Dette vil dermed trolig fortsatt resultere i noen små seire, og en rekke dilemmaer og ubesvarte spørsmål. Hovedutfordringen for bistanden er nemlig at den opererer i uforutsigbare kontekster, der endring oftest skjer på måter vi ikke kan planlegge for, ei heller få til å passe i en lineær forståelse av utvikling. Dette vet de aller fleste som arbeider med utviklingsspørsmål, men ønsket om å forene relativt ensidige og «enkle» oppskrifter for utvikling – og medfølgende strenge metoder for rapportering og evaluering – med særs komplekse og ikke-lineære kontekster er likevel et iboende og vedvarende problem for bistandssystemet.

En ny rolle for bistanden?

I en tid der stadig flere land opplever vekst og utvikling har det omsider etablert seg en konsensus om at bistanden ikke spiller en avgjørende eller nødvendig rolle for fattige lands utvikling. På grunn av bistandens enorme kompleksitet hva gjelder aktører, land, mål, kanaler, interesser og effekter er imidlertid generelle konklusjoner uhyre vanskelige å trekke. Internasjonal bistand har nok bidratt til fremgang innenfor helse, sult og utdanning, men samlet effekt på landnivå har vi fortsatt for lite informasjon om, til å konkludere sikkert.

På den annen side har man et stadig større vell av erfaringer og lærdommer knyttet til utvikling fra stort sett hele verden. Ingen erfaringer er like, og tanken om at bistanden kan følge en «oppskrift» på utvikling (ofte unnfanget innenfor en vestlig erfaring) er trolig grunnleggende naiv: utvikling avhenger alltid av kontekst, og bistanden spiller en marginal rolle. Noen elementer går igjen: politisk vilje, kapasitet og lederskap, økt handel og velfungerende markeder, tiltrekking av arbeidsintensiv verdiskapning, fornuftig skattepolitikk, stabilitet og forutsigbarhet for lokalt næringsliv, samt investeringer i utdanning og helse. Dette er endringsprosesser som alltid er drevet frem av nasjonale krefter, ofte i et komplekst samspill mellom ulike lokale maktkonstellasjoner.

«Utvikling» er økonomiske, sosiale, politiske og idemessige endringsprosesser. Disse prosessene kan gå i mange retninger. Dypest sett er det snakk om adferdsmønstre som endres over tid. Normene som styrer denne adferden, tar det lang tid å fostre og å endre, og det er tvilsomt om ressurser og assistanse utenfra kan gjøre en forskjell her. Derfor er utvikling alltid mer krevende enn det vi ofte snakker om når vi diskuterer bistand. Som tidligere Norad-direktør, Poul Engberg-Pedersen, understreket i Civita-notat 9/2015:

The official narrative for ODA and development cooperation assumes that all state-bearing elites share common goals and universal values of democracy and rule of law. After the Cold War, the 1990s saw optimism on global convergence around human rights protection and good governance. Today, there is recognition of the existence of competing, occasionally even contradictory political values, combined with acceptance of increasing economic and social inequality both within and between countries. The elites of developing countries no longer accept to be viewed as willing recipients of Western aid, societal models and values. The perception of consensus-driven political elites, who pursue national and societal interests, is not valid in many developing countries, and this challenges the underlying presumptions of development cooperation.

Det er derfor advart mot at den begrensede bistanden skal ta mål av seg til å gjøre noe med de aller fleste utviklingsprosesser. Bistanden kan trolig spille en rolle for enkelte grupper av mennesker, og kanskje en mer strategisk rolle for å igangsette utviklingsprosesser – hvis den brukes målrettet og kunnskapsbasert, og kan tilpasses underveis. Penger i seg selv er ikke nøkkelen. Talende for dette er daværende generaldirektør for Verdens Helseorganisasjon, Halfdan Mahlers, uttalelse etter at kopper hadde blitt utryddet i 1980. Mahler hevdet nemlig at suksessen var «*a triumph of management, not of medicine*». ²³ I tillegg er det kjent at to tredjedeler av kostnadene knyttet til bekjempelsen av kopper ble dekket av fattige land selv. At flere teoretikere også peker på at bistanden har avtagende grensenytte i takt med at volumet øker, bekrefter poenget om at penger ikke er avgjørende. ²⁴ For eksempel utgjorde Marshall-hjelpen i snitt kun to prosent av mottakerlandenes BNP i de fire årene den varte. Det var Marshall-hjelpens innretning og mottakerlandenes institusjoner som var avgjørende. Ikke desto mindre har bistanden i mange land utgjort godt over 20 prosent av BNP – i mange tiår.

I et forsøk på å møte de komplekse utfordringene innenfor utvikling, har norsk og internasjonal bistand hatt en tradisjon for å hoppe på, og av, en rekke ulike punktinnsetser og individuelle sektorer – som ofte har oversett mange iboende dilemmaer: man har gitt nødhjelp som undergraver lokal matproduksjon; man har finansiert bistandsorganisasjoner som kun blir ansvarlige for vestlige givere og ikke lokalbefolkningen; man har gitt bistand til myndigheter som undergraver borgernes demokratiske kontroll; man har lagt føringer på bistandspengene som undergraver lokalt eierskap; man har ønsket å være apolitisk når man vet at løsningene er dypt politiske; enkelte har ønsket å begrense migrasjon for å forhindre hjerneflukt, når man samtidig vet at migrasjon også bringer

penger og kompetanse tilbake til utviklingslandet; man ønsker storstilt økonomisk vekst og global fattigdomsreduksjon samtidig som man ønsker å begrense klimautslipp; man ønsker å skape vekst uten at det medfører økende ulikhet. Norge trenger derfor en mer helhetlig og rasjonell tilnærming til bistanden, som evner å ta disse utfordringene på alvor.²⁵

I tråd med notatets utgangspunkt, vil det ikke lanseres enkeltstående prosjektideer i notatet. Norsk bistandsforvaltning har alltid vært lydhør for nye ideer, og med vekslende hell også forsøkt å innføre slike. Dette notatet inneholder derfor heller ikke konkrete forslag til innovasjon innenfor teknisk og praktisk utviklingshjelp. Gjennomgående for Civitas prosjekt har vært et blikk på *systemet*. Notatet vil derfor primært løfte opp ideer og anbefalinger på et politisk og strukturelt plan, som kan styrke effektiviteten, legitimiteten og forutsigbarheten i norsk utviklingspolitikk.

ANBEFALINGER

Norge bør samle sin bistand om de mest fattige og sårbare landene, der bistand kan ha størst betydning

De siste årene har man sett en økende anerkjennelse av behovet for å samle bistanden om de land som har få alternative finansieringskilder og muligheter for utvikling. I kjølvannet av den økende flyktningkrisen de siste par årene, har også flere giverland valgt å vri sin bistand mot sårbare land og regioner. Hvis et slikt tiltak forankres i langsiktige strategier kan det være lurt. Motivasjonen for en slik prioritering bør imidlertid ikke kun henge på ønsket om å få bukt med de flyktninge- og migrasjonsstrømmene man nå opplever. Baserer man utviklingspolitiske valg i *for* stor grad på egne interesser og skiftende geopolitiske dynamikker, står man i fare for å forsterke en volatil og uforutsigbar utviklingspolitikk.

Som nevnt peker en rekke eksperter på bistandens avtagende grensenytte for utviklingsland. Bli bistanden for stor i forhold til mottakerlandets økonomi kan den ha en negativ effekt på utvikling. Det er grenser for hvor mye penger og ressurser et svakt utviklingsland kan absorbere på en effektiv og hensiktsmessig måte. Bistand vil trolig alltid være mest effektiv i mellominntektsland, der det finnes systemer som lettere kan dra fordel av bistanden.

I løpet av de siste femten årene har imidlertid nasjonal kapital blitt den klart største og viktigste kilden til finansiering i de fleste utviklingsland. Samtidig har bistand, som andel av BNP, blitt stadig mindre. Likevel, ser man kun på de 48 *minst utviklede landene* (MUL) – hvorav 34 er i Afrika sør for Sahara – er internasjonal offentlig kapital fortsatt viktigst. Bistand er i tillegg ofte mer betydningsfullt enn private pengeoverføringer og utenlandsinvesteringer i disse landene.

Av den begrensede utenlandske investeringskapitalen verdens *sårbare land* trekker til seg, går 75 prosent til de syv mest naturressursrike landene (DRC, Kongo, Iran, Irak, Nigeria, Pakistan og Sudan). I tillegg har bistanden til de minst utviklede landene sunket fra et nivå på 46 milliarder dollar i 2010 til 38 milliarder dollar i 2014.²⁶

Fordeling av norsk bistand:



Kilde: Norad

I følge OECD DAC sin rapport om utviklingssamarbeid fra 2014, ga Norge såvidt over halvparten av sin landfordelte bistand til disse landene. Hvis man ser på private pengeoverføringer (remittances), øker også dette mest til skjøre mellominntektsland og skjøre stater utenfor Afrika sør for Sahara. 80 prosent av de private pengeoverføringene (man har tall for) går til bare fem land (Bangladesh, Nigeria, Pakistan, Sri Lanka og Nepal).²⁷ Dette taler for en gjenreiseing av Norges tidligere bistandspolitiske prioritering av verdens fattigste og mest sårbare land.

Oversikt over mottakerland for bilateral bistand fra Norge og tre sammenlignbare land:

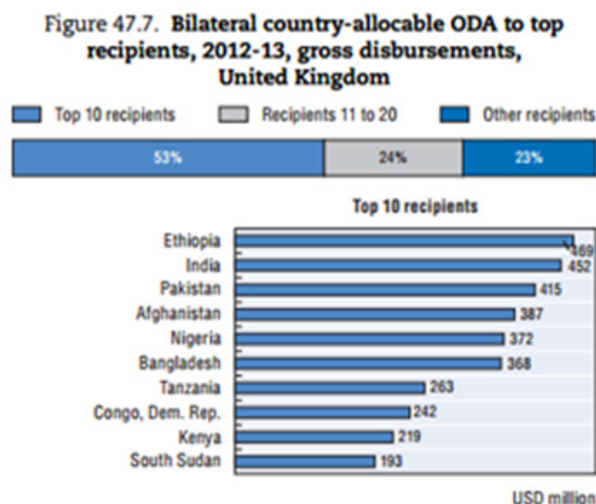
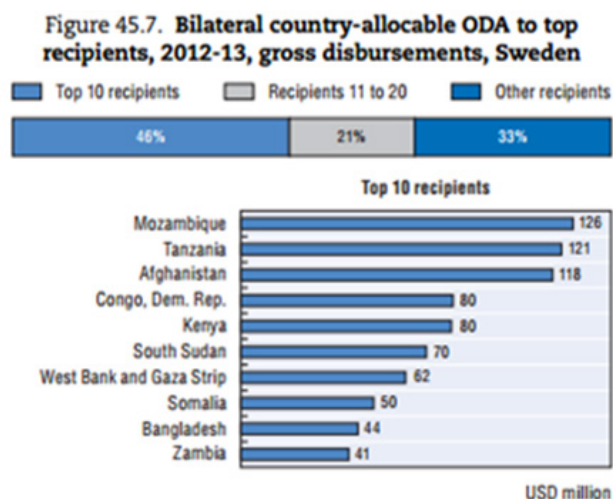


Figure 39.7. Bilateral country-allocable ODA to top recipients, 2012-13 average, gross disbursements, Norway

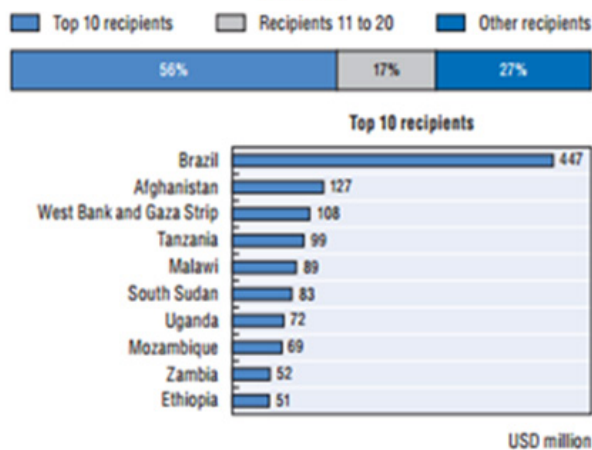
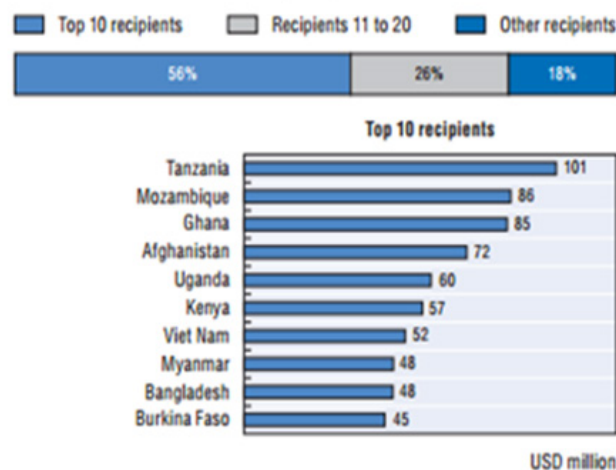


Figure 25.7. Bilateral country-allocable ODA to top recipients, 2012-13 average, gross disbursements, Denmark



For å støtte opp om økonomisk og politisk utvikling i de svakeste og mest sårbare landene må man sikre en bred og langsiktig tilstedeværelse. Selv om norske utestasjoner vier mesteparten av sin tid til utviklingspolitisk engasjement, har denne oppgaven vokst fra de menneskelige ressursene Norge har tilgjengelig. Hvis de samme ressursene også skal tjene andre departementer og norsk næringsliv, blir det spesielt sårbart.

Det er på høy tid at Norge forankrer det politiske ønsket om å konsentrere antall bistandsmottakere. Allerede på 1970-tallet diskuterte Stortinget landkonsentrasjon og innførte ideen om «hovedsamarbeidsland».²⁸ Siden har man praktisert, og forlatt, dette med jevne mellomrom. Et eksempel er Bondevik II-regjeringen, som i sin stortingsmelding «Felles kamp mot fattigdom» fra 2004 understreket poenget:

Inndelingen i et begrenset antall hovedsamarbeidsland og andre samarbeidsland har vist seg nyttig i det strategiske fokus og prioriteringer i bistandssamarbeidet. Erfaringene tilsier imidlertid at samarbeidet både med hovedsamarbeidsland og andre samarbeidsland må utvikles fleksibelt og tilpasses utviklingen i det enkelte land, samtidig som det langsiktige perspektivet opprettholdes.²⁹

I perioden etter Bondevik II skled landkonsentrasjonen ut igjen, før regjeringen Solberg innførte 12 «fokusland», hvorav seks er sårbare stater (Afghanistan, Haiti, Mali, Palestina, Somalia og Sør-Sudan), og seks er mer stabile land der man ønsker å satse på næringsutvikling (Etiopia, Malawi, Mosambik, Myanmar, Nepal og Tanzania). Fortsatt er det likevel vanskelig å se hva dette grepet virkelig innebærer av økte forpliktelser og praktisk politikk. Det er vanskelig å se at fokuset på noen utvalgte land gjenspeiles i ressursprioriteringen.³⁰ Hvis den siste tidens betoning av sårbare stater betyr at man allerede ser en kursendring vekk fra de valgte fokusland, bryter man igjen med de prinsipper man på papiret ønsker å følge. I sin utenrikspolitiske redegjørelse i mars 2016 opplyste utenriksminister Børge Brende om et økt fokus på sårbare stater, men understreket også at «betydelige ressurser fortsatt [vil] bli brukt på bekjempelse av fattigdom og forebygging av konflikt i andre deler av Afrika og Asia. [...] Vi må forhindre at fattige land som i dag er stabile og opplever demokratisk utvikling og økonomisk vekst ikke faller tilbake til negative spiraler av vold og konflikt».³¹ Det er fristende å spørre: Når vil Norge da trekke seg ut og konsentrere sin innsats om noen utvalgte land? Det vil

alltid være fare for at land opplever negative utviklingstrekk. Andre giverland har de siste årene konsentrert sin bistand om noen utvalgte land og utviklet egne landstrategier og langsiktige planer for disse.³² Her foreslås derfor at Norge avgrenser den langsiktige bistanden til maksimalt 30 land, inkludert de eksisterende fokuslandene.³³

Et økt fokus på sårbare stater vil kreve en omlegging av bistanden

I de mest sårbare og minst utviklede landene er risikoen størst og resultater vanskeligst å oppnå. I bistanden er det som regel verken vanskelig å finne behov eller partnere. Å finne *de beste* partnerne, i kontekster preget av ustabilitet og konflikt, er imidlertid både vanskelig og krevende. Dette krever tid og dyp landkunnskap.³⁴ Mest sannsynlig er man nødt til å jobbe med parter som i større eller mindre grad er «stridende», og følgelig vil innsikter og prinsipper fra Norges rolle i freds- og forsoningsarbeid være vel så viktig som prinsipper om ideelle partnere i bistandssammenheng.

En oppskalering av bistanden til i de minst utviklede og sårbare statene vil medføre en langt bredere og mer kompleks innsats som spenner seg fra militære stabiliseringsoppdrag til humanitært og mer langsiktig utviklingsarbeid. Ambassadene må i større grad bli tilpasningsdyktige kompetansesentre som jobber faglig og langsiktig, og ikke styres av enkeltavtalenes tidshorisont eller fortløpende beslutninger. Dette har konsekvenser for hvordan man rekrutterer, utdanner og følger opp de ansatte. Man må også i større grad legge vekt på «operasjonell kunnskap»: justeringer og tilpasninger underveis, og ikke bare de sedvanlige vurderingene av behov på forhånd og evalueringer i ettertid. Grundige analyser og godt design på forhånd er essensielt, men ettersom man ikke kan planlegge mange av de uforutsigbare prosessene man tar del i, trenger man incentiver og informasjonssystemer for å kunne stoppe opp, endre og kanskje avslutte tiltak underveis.

En større konsentrasjon om noen få fattige og sårbare land må avføde en mer differensiert tilnærming og egne landstrategier. Hvis Norge mener alvor med å jobbe i sårbare stater vil dette kreve et langt mer risikovillig engasjement enn det noen giverland til nå har utvist. Men for å sitere utenriksminister Børge Brende: «[...] risikoen må vi ta. For risikoen ved å ikke gjøre noe er enda større».³⁵ Brende avsluttet likevel sin redegjørelse på sedvanlig vis med å si at kravene til resultater i utviklingspolitikken skal skjerpes ytterligere.³⁶ Men gitt at man ikke vet hva som vil fungere, bør man ta konsekvensene av denne erkjennelsen og forme kontroll- og evalueringssystemer som er tilpasset dette. I land blottet for gode politiske institusjoner, sunn makroøkonomisk styring, sikkerhet, og med utbredt fattigdom, vil bistand etter alle solmerker fungere dårlig. I Sahel-regionen vil for eksempel bistanden kun være en av mange konkurrerende brikker i et høyst fragmentert politisk spill om sikkerhet, mat, tjenester og legitimitet. Dette vil kreve en helt annen samordning av givere, lokale krefter og institusjoner, langsiktig bistand, militære bidrag, FNs sikkerhetsråd og regionale organisasjoner, for å nevne noe. Mer enn halvannen milliard mennesker bor i sårbare stater, og noen av disse har ikke opplevd stabilitet og fred siden slutten av 1980-tallet, og det er ikke overveiende sannsynlig at det har blitt enklere å oppnå fred og sikkerhet i disse landene den siste tiden. I statsbudsjettet for 2016 listes det opp noen av de mange elementer som *må* på plass for å skape en bærekraftig utvikling i disse statene: «legitime makthavere», «velfungerende institusjoner», «sterk sentralstat», «tilstrekkelig ressurstilgang gjennom skatter og andre inntekter», «betydelig heving av utviklingsnivået» og «reduksjon i antall konflikter og sikkerhets- og klimautfordringer som gjør at mennesker forlater sine hjem».³⁷ Med andre ord må man begynne med komplekse freds- og statsbyggingsoperasjoner, og trolig ha en tidshorisont på mellom 20 og 40 år.³⁸ Dette sprenger også tidsrammen for de nye bærekraftsmålene.

Det aller viktigste for disse landene er en mer stabil sikkerhets- og justissektor, samt å få på plass arbeidsplasser og stabile, grunnleggende velferdstjenester. Den siste tidens bredere forståelse av utvikling har i større grad anerkjent berøringspunktene mellom sikkerhet, fred og utvikling.³⁹ Utenriksdepartementets rapport for samstemt politikk for utvikling for 2015 understreker for eksempel at «Forsvaret er en vesentlig ressurs i Norges innsats for å fremme fred og stabilitet».⁴⁰ Det er åpenbart en risiko ved å åpne opp for en redefinering av utviklingshjelpen (ODA) som i sterkere grad inkluderer sikkerhetspolitisk engasjement, men det er likevel en riktig vei å gå. Så lenge målet og intensjonen forankres i et langsiktig ønske om økt sikkerhet og stabilitet for sårbare grupper i konflikt, og engasjementene blir en del av en forpliktende langsiktig fredsbygging, er det godt mulig å unngå farene ved økt sikkerhetspolitiske innslag i utviklingshjelpen.⁴¹ Utgangspunktet for analysen er nødt til å være de sårbare landene og deres situasjon. Hvorvidt, og på hvilke måter politikken og ressursene kan ODA-godkjennes, må være en sekundær debatt.

Når forutsetningene for vellykket bistand til demokratisering og politisk reform ikke er tilstede, vil bistanden i seg selv ikke kunne initiere institusjonelle endringer. Giverland må innse at det internasjonale samfunnet ikke kan starte eller lede disse prosessene, men heller må være med å dytte på de bevegelsene som går i riktig retning. Nøkkelen vil derfor være å støtte nasjonale aktører, institusjoner og prosesser som allerede viser positive utviklingstrekk, og som har mulighet til å danne livskraftige koalisjoner på et nasjonalt nivå. Ikke ved å gå utenom de nasjonale systemene og aktørene, som bistanden ofte gjør i sårbare og minst utviklede land.⁴²

Gjentatte opprop for større kontekstforståelse, styrking av nasjonale systemer og advarsler mot kortsiktige løsninger – reflektert i profilerte initiativ som for eksempel Paris-erklæringen fra 2005 – har ikke endret internasjonalt utviklingssamarbeid. Tvert i mot har denne agendaen ofte forblitt på papiret og i praksis stagnert.⁴³ Norge kan ikke ta mål av seg til å arbeide for endring og færre kriser i flere titalls mottakerland. En oppgradert innsats i de mest sårbare landene vil kreve en helt annen tilnærming. OECDs rapport om sårbare stater fra 2013 understreker:

Addressing fragility as a driver of poverty and instability requires a more robust understanding of fragility, its causes and dimensions. In particular, it requires approaching and addressing fragility as a deeply political issue centred on the social contract between the state and society, and it requires greater consideration of the role of stress factors.

Som det ble påpekt i Civita-notat 5/2015, må dette innebære en helt annen forståelse av begreper som stat, sivilsamfunn og demokrati: Det vil «innebære store utfordringer for våre krav til verdier og prinsipper på den ene siden, og måling, resultatorientering og dokumentasjon på den andre siden». Det innebærer et brudd med dagens system, der det ofte er bedre å feile konvensjonelt enn å lykkes ukonvensjonelt, fordi man da i det minste har fulgt planen og systemene for finansiering.⁴⁴ Heldigvis er forskningen på nye og ukonvensjonelle tilnærminger økende, og det finnes i dag alternative utviklingsmodeller og tilnærminger som er bedre avstemt for denne form for utviklingsarbeid.⁴⁵

Norge må dyrke noen få, avgrensede mål

Being strategic means more than being able to develop strategies. Being strategic is about having goals and objectives and consistent plans to reach them.[...] The more thinly Norway spreads development cooperation efforts, the more of a challenge it is to be really strategic.⁴⁶

- Evaluering av norsk bistand fra 2003.

Trass norsk praksis, men i tråd med en rekke evalueringer av norsk bistand, har vi i dette Civita-prosjektet anbefalt en langt tydeligere spissing av norsk bistand.⁴⁷ Departementet må legge opp til en grundig opprydning i det vide målregimet som styrer norsk utviklingspolitikk. Det bør søkes tverrpolitisk enighet om noen få utvalgte mål som er av interesse for Norge og de minst utviklede landene man ønsker å arbeide med. I dag råder det fortsatt usikkerhet om hva som bør være Norges utvalgte temaer. Norad sin siste stragei er illustrerende. Under tittelen “prioriterte temaer” står det følgende: “Utdanning, helse, næringsutvikling, klima og energi, menneskerettigheter, kvinner og likestilling, og andre politisk prioriterte temaer”.⁴⁸ I Civita-notat nr. 31/2015 ble det foreslått følgende: «Én måte å sikre prioriteringer, forutsigbarhet, konsentrasjon og kompetanse på er å innføre en tematisk «handlingsregel» i den langsiktige utviklingshjelpen. Handlingsregelen må ta form av et faglig kvalitetssikret og tverrpolitisk kompromiss om noen få utvalgte temaer der Norge utgjør en stor forskjell for utvikling – og som man binder seg til for fremtiden. Mer forpliktende satsinger kan også redusere tendensen til at bistanden spres på stadig flere og mindre avtaler som legger beslag på dyrebar tid og ressurser i både mottaker- og giverland. For å sikre en viss demokratisk fleksibilitet bør ordningen åpne for at hver ny regjering kan skifte ut ett av de utvalgte områdene. Hvis Norge av utenrikspolitiske årsaker ikke ønsker en geografisk konsentrasjon, bør en slik tematisk konsentrert binding vurderes.»

Baksidene ved en fortsatt fragmentert bistand er blant annet mindre oversikt, svakere oppfølging, at man sprer ressursene for tynt, at mottakerlands kapasitet blir overbelastet, og at man internasjonalt ser en ansvarspulverisering og et enormt kollektivt handlingsproblem. Ønsket om en tematisk fokusering av norsk bistand må først og fremst være basert på faglige vurderinger om mest mulig effektiv bistand, ikke en jakt på penger som følge av akutte kriser eller endrede forutsetninger for norsk økonomi.

Begynner Norge på denne prosessen mens man fortsatt har relativt romslige budsjetter, kan man tillate seg en grundig og faglig prosess. Å utsette prosessen vil trolig resultere i hastige og mer tilfeldige kutt i fremtiden. Det anbefales at de tematiske områder man ønsker å prioritere, følger av de spørsmål som ble presentert i innledningen: områder der Norge har en unik mulighet til å spille en rolle og bety en størst mulig forskjell. Det hjelper ikke å snakke om «komparative fortrinn», hvis dette ikke er overførbar kompetanse og ressurser som virkelig er ønsket og relevant i mottakerland. I bistandssammenheng har man ofte sett at mottakerlands prioriteringer har speilet giverlands bistandsagenda – ettersom det følger kapital og ressurser med på lasset. Bistandsmidlenes «fungibilitet» (at mottakerland kan prioritere egne midler på andre ting innenfor budsjettet når bistandsmidler kommer inn), gjør også at det er vanskelig å vite sikkert hva som virkelig er prioritert hos mottaker. For å sikre en langsiktig forpliktelse bør målene – så langt det er mulig – være i Norges og de svakeste landenes langsiktige interesser, for eksempel ivaretagelse av noen utvalgte globale fellesgoder (sikkerhet, arbeid, helse, kunnskap etc.).⁴⁹

Hvis det av diplomatiske årsaker er viktig for Norge å være tilstede i mange land gjennom bistanden, blir det ekstra viktig med en drastisk konsentrasjon av antall temaer man arbeider med, for best mulig å følge opp og trekke lærdom av innsatsene. Tross alle synergier og berøringspunkter kan ikke Norge opprettholde et godt overblikk over utviklingens mange temaer og faser, og de komplekse dynamikkene knyttet til sosial, politisk og økonomisk endring i mange land på én gang. Hvis man derimot velger en drastisk reduksjon antall land, kan man i større grad arbeide med langt flere dimensjoner ved landenes utvikling.

I 2015 forpliktet 193 land seg til FNs 17 nye bærekraftsmål (de såkalte SDGene). De 17 målene har 169 delmål, som så å si ivaretar alle fasetter ved «utvikling».⁵⁰ Hovedproblemet med SDGene er at man i praksis egentlig ikke har *prioritert* noe som helst. Bærekraftmålene har vært en utelukkende politisk prosess uten tilstrekkelig tanke på det vanskelige tekniske arbeidet knyttet til resultatoppfølging. Innenfor internasjonalt utviklingsarbeid har man alltid vært gode til å sette mål, og tilsvarende svake når det gjelder gjennomføring.⁵¹ Som påpekt i Civita-notat 31/2015, er bærekraftmålene paradoksalt nok både mer ambisiøse og mindre forpliktende enn de forutgående tusenårsmålene, ettersom det blir så vanskelig å påpeke mangelfull måloppnåelse. Men selv om bærekraftmålene forsøker å reflektere verdens kompleksitet, bør ikke norsk bistand nødvendigvis være like kompleks. Ettersom Norge spiller en marginal rolle, bør analysen og planleggingen være kompleks (noe den dessverre sjelden er), mens innsatsene med fordel kan gjøres mer spissede og strategiske.

OECD DAC arbeider derfor med en modell som avgrenser noen få mål, som både ivaretar de foregående tusenårsmålenes fokus på helse og utdanning, men også ivaretar bærekraftmålenes bredere vektlegging av like rettigheter, fred og klima. Styrken ved modellen er at den har filtrert ut ni mål basert på målbarhet og reell endring. Under halvparten av de nye bærekraftmålene er mulig å kvantifisere på en forsvarlig måte, og få omhandler konkrete utfall. Videre forutsetter modellen muligheter for endring innen ett til tre år, relevans og behov for de minst utviklede landene, giverlands allerede eksisterende utviklingspolitikk, samt et ønske om koordinering av givere og læring. Kort sagt har man ønsket å finne de målene som er mest mulig relevante, og som man lettest kan observere og lære av. Jo flere land som slutter seg til en felles prosess som systematisk samler informasjon, jo lettere kan man sammenligne og lære, og samtidig forebygge effektivitetstapet av duplisering og parallelle resultatregimer. I bistanden trenger man nemlig ikke mer måling, men bedre måling.

Norge må ta sikte på en lignende avgrensning som ledsages av spørsmålene i innledningen og filtrene OECD DAC benytter. Norge er fortsatt et rikt land med usedvanlig høy oppslutning om bistand, og kan følgelig velge å ta mer risiko og ansvar for områder andre ikke satser på. Da Bill og Melinda Gates Foundation begynte sitt virke for mer enn 15 år siden, var det nettopp spørsmålet om hvor det skorter som ledsaget prioriteringene deres.⁵² Det globale vaksinearbeidet var preget av svak fremgang og dalende finansiering. I dag er dette snudd, og paradoksalt nok et område der det trolig er vanskelig å utgjøre en betydelig forskjell.

Budsjettstøtte er derimot en form for bistand som har *mistet* oppslutning blant giverland. Dette til tross for en rekke positive evalueringer, og et stadig økende kunnskapstilfang om hva som fungerer.⁵³ Både generell og sektorspesifikk budsjettstøtte har i mange tilfeller fungert bedre enn andre former for bistand, og samtidig dempet det donor-styrte og omskiftelige spillet om temaer. Likevel ser det ut til at giverlands innenrikspolitiske behov for å promotere «egne» konkrete prosjekter, samt å sky alle potensielle koplinger mot korrupsjon, gjør at mange nå kutter denne formen for bistand.

Ettersom pengene går direkte til utviklingslandenes myndigheter, og dermed hopper bukk over alle de aktører og organisasjoner som vanligvis får en finger med i spillet, har ikke budsjettstøtten mange forsvarere i giverland. At budsjettstøtten i mange tilfeller er utviklingslands foretrukne bistandsform, at den har bred faglig støtte, at den har solide meritter, at den er en effektiv form for bistand og bidrar til å bekjempe korrupsjon og styrke finanspolitiske systemer – kort sagt går langt i å innfri intensjonen bak Paris Erklæringen – taler sitt tydelige språk når det gjelder innenrikspolitikkenes grep om bistanden. Budsjettstøtte er derfor er det et område Norge kan utgjøre en økende forskjell – ved å ikke følge den rådende tendensen blant giverland.⁵⁴

En øvrig tematisk konsentrasjon vil være en krevende prosess og bør vurderes som en egen Stortingsmelding eller som et ledd av utredningen til den nye stortingsmeldingen om utenrikspolitiske veivalg i 2017.

Norge bør forfølge en utviklingspolitikk preget av «avgrenset holisme»

Begrepet kan høres ut som en selvmotsigelse, men er en nødvendig forutsetning for bedre resultater av bistanden. Som nevnt har dagens *helhetlige* (holistiske) forståelse av utvikling resultert i svært mange og ambisiøse mål som innebærer de aller fleste utviklingsprosesser for både enkeltland og verden.

Det er riktig at man ikke kan isolere én eller noen få utviklingsvariabler, og sette inn tiltak mot disse og tro at alle andre sosiale, politiske, økologiske og økonomiske variabler forblir konstante. Men jo mer ambisiøse mål, jo mindre kontroll vil man ha. Det forhøyede ambisjonsnivået leder ofte til at bistanden ikke når sine mål, eller at det rent metodisk blir svært vanskelig å konkludere om årsakssammenhenger og effekt. En løsning kan være å avgrense bistanden til mindre geografiske kontekster der man klarer å jobbe ut fra en helhetlig systemtenkning.

Selv det minste bistandstiltak er en del av et større komplekst system av faktorer man aldri kan ha fullstendig oversikt og kontroll over. Fremgang på ett område er ikke bærekraftig uten fremgang på en rekke andre områder. Et eksempel er myggnett impregnert med insektmiddel, som lenge så ut som en enkel løsning på problemet med malaria. Flere giveland kastet seg over denne løsningen, men bruken av impregnerte myggnett har dessverre også bidratt til at malaria-mygg har utviklet resistens mot insektmiddel. Med andre ord har en «reduksjonistisk» tilnærming til et problem bidratt til å skape et større problem enn det man i utgangspunktet ville løse. Utvikling er nødt til å forstås som et *system*, der man forsøker å identifisere rom der endring er mulig – og sette inn tiltak for å støtte disse prosessene.⁵⁵

Norges langvarige innsats mot HIV/aids er et interessant eksempel på hvordan man i årevis jobbet konsentrert med ett tematisk område, men samtidig åpnet opp for en mangfoldig og helhetlig innsats innenfor den avgrensede tematikken. På samme måte kan man tenke geografisk.

For å få mest mulig ut av ressurser og forenkle mandater og koordinering bør man i mottakerland jobbe i avgrensede «soner» for utvikling. Når bistanden har et bredt nasjonalt fokus, har uforutsigbare og uoversiktlige utviklingsdynamikker lokalt og regionalt en tendens til å falle mellom stolene og svekke de nasjonale planene. Slik Kina opprettet mindre økonomiske soner for å tiltrekke seg kapital og investeringer, kan man også forsøke å opprette mindre, men stabile utviklingssoner i deler av de minst utviklede og sårbare landene.

Lokaliseringen må selvfølgelig avstemmes mot landets strategiske hensyn med tanke på utvikling og behov (og voktes for ulike politiske elitors ønske om å tjene sine «valgkretser»), men når valget er gjort, vil man lettere kunne jobbe langt mer systematisk på flere nivåer: alt fra humanitær hjelp til mer utviklingsrettet støtte som for eksempel institusjonsbygging. Tilnærmingen vil også gi rom for et langt større nærvær og oppfølging av innsatser på tvers av sektorer, og en større mulighet til å jobbe gjennom de lokale systemene. I tillegg vil det gi bedre muligheter til å teste ut og kontrollere mer av de initiativer man har tro på – som for eksempel ulike former for kontantoverføringer og resultatbasert finansiering.

Istedenfor å spre seg tynt utover et helt sårbart land, der koordinering i tillegg blir stadig vanskeligere, kan slike soner raskere oppnå noen utviklingssuksesser. Slike avgrensede suksesser kan være av avgjørende betydning for å bygge tilliten til landets myndigheter, og utviklingen på sikt. Norge kan fortsatt arbeide med noen utvalgte sårbare og lite utviklede land, men gitt den risiko og usikkerhet dette engasjementet medfører, bør man komplementere ideen om å få til utvikling i *hele* landet, med piloter der man satser på mindre utviklingssoner og regioner.

Kollektiv handling

I tiår har bistand- og utviklingsbransjen jobbet etter en tankegang basert på «isolert effekt». Giverland vurderer ofte bistandsaktørene og mottakerne hver for seg, og disse aktørenes potensial for å nå et gitt mål – uavhengig av hvordan andre organisasjoners bidrag påvirker det samme målet. Evalueringer forsøker å isolere de enkelte norske bidragene fra alle andre variabler og aktører for å måle effekt. Håpet er ofte knyttet til at man skal finne de beste organisasjonene, hvis operasjoner man kan skalere opp.

Man er stadig på jakt etter *den* beste intervensjonen som kan løse et stort problem. Millioner av aktører og prosjekter forsøker altså hver for seg å finne selvstendige løsninger på noen av de samme problemene. Denne tankegangen vil trolig aldri fungere på komplekse sosiale problemer der man ikke har én klar løsning, der ingen enkeltaktører har ressurser eller autoritet nok til å løse problemet, og der det i tillegg kreves en systemisk tilnærming. For å oppnå større sosial, politisk og økonomisk endring trengs kollektiv handling.

Det nærmeste man ofte har kommet forsøk på kollektiv handling for å løse enkelte utviklingsproblemer er å utarbeide formelle prinsipper, normer og politiske avtaler i multilaterale sammenslutninger. Igjen og igjen viser disse prosessene seg utilstrekkelige, da fruktene fra arbeidet sjelden har noen reell påvirkning på den politiske dynamikken i fattige land. Forskning og evalueringer viser dessuten at slike formelle prosesser bygger på endringsteorier som ikke passer i samfunn der tillit og normer i større grad formes av uformelle nettverk, klan-tilhørighet og parton-klient nettverk.

Forskerne John Kania og Mark Kramer trekker frem fem forutsetninger for vellykket kollektiv handling. For det første må man være enig om en felles overordnet problembeskrivelse og agenda. Uenigheter vil det alltid være, men det primære målet må man ha en felles forståelse av. Det har man ikke i dag. For det andre må en felles agenda måles etter samme kriterier. Det finnes i dag måter å gjøre dette på, som vil gi aktører evidens om fremgang, mønstre og løsninger som de raskt kan implementere. Det er for eksempel et slikt arbeid OECD DAC har forsøkt å sette i gang, foreløpig med liten fremgang. For det tredje må ens aktiviteter hele tiden støtte opp under de andre aktiviteter som gjøres. Hele poenget bak kollektiv handling er at man forsøker å dytte myriadene av aktører mot samme mål. Dette krever at man ser sine aktiviteter i sammenheng med andre. På dette punktet er det i dag enorme utfordringer, ettersom floraen av utviklingsaktører bare vokser. For det fjerde må man sørge for kontinuerlig kommunikasjon som underbygger tillit blant aktørene. En trenger ikke lang fartstid innenfor bistanden for å identifisere manglende kommunikasjon og likefrem «konkurransen» mellom bistandsaktører. For det femte må det investeres i et koordinerende organ som kan ta for seg all logistisk og administrativ tilrettelegging. Ofte er det dette organet som mangler, og som gjør at ting feiler. Som regel har ikke de involverte aktørene verken viljen eller kapasiteten til å koordinere sine innsatser. I sårbare stater vil dette være helt prekært. Norge vil bare være én blant veldig mange aktører, med et vell av ulike agendaer.

Å finansiere innsatser som i større grad forsøker å drive frem bedre kollektiv handling vil kreve mye av givere: et langt tidsperspektiv; en anerkjennelse av at endring skjer gjennom tilpasning og små gradvise steg – ikke gjennom én enkelt organisasjons revolusjon av systemet; samt en endring av givers selvforståelse – fra en som finansierer organisasjoner, til et enkelt ledd i en kollektiv endringsprosess. Som Kania og Kramer understreker:

Mobilizing and coordinating stakeholders is far messier and slower work than funding a compelling grant request from a single organization. Systemic change, however, ultimately depends on a sustained campaign to increase the capacity and coordination of an entire field.⁵⁶

Som giver kan Norge i større grad kreve dette av aktørene man finansierer, og tilnærmingen som skisseres i punktene over, åpner nettopp for en slik tilnærming. Med et tyngre engasjement i noen soner og regioner i noen land kan man gjøre de nødvendige nettverksanalyser, bygge kunnskap om både de formelle og uformelle institusjonene, bygge tillit over tid, tilpasse seg og lettere ha kontroll med situasjonen. Norge har trolig erfaring med vellykkede og mislykkede initiativer for kollektiv handling som man bør ta utgangspunkt i for å bygge ut denne tilnærmingen.

Det er nettopp skjøre og sårbare land som historisk sett har vært mest utsatt for bistandens svakeste sider: stadig nye aktører og strategier, usikker finansiering, svak koordinering blant giverland og kortsiktige engasjement. Dette er spesielt kritikkverdig ettersom bistanden til disse landene er mest avhengig av å være godt gjennomført. Problemene er ofte de samme, men slår ulikt ut for såkalte *donor-darlings* enn for mindre «populære» mottakere. For eksempel har kun ett giverland stått for halvparten av all bistand til Republikken Kongo og Irak, mens land som Afghanistan, Kenya og Malawi har store utfordringer knyttet til det enorme mangfoldet av små og store givere som ønsker å overføre ressurser.⁵⁷ De stadig flere små bistandsgiverne som har kommet til de siste årene øker dessuten mest i antall i sårbare stater, ikke i andre utviklingsland. Dette er ifølge OECD en ikke-ønsket utvikling, og bør veie tungt i vurderingen når Norge skal styrke sitt engasjement hos noen utvalgte land. Det er en kjensgjerning at ulike land forfølger ulike interesser i normale bilaterale forhold, men når vi snakker om sårbare stater er sannsynligheten langt større for at interessene hos giverland sammenfaller i større grad ettersom utvikling gagnar alle parter. Norge må derfor ta grep for å forsøke å samordne giverlands innsatser i disse landene. Enten gjennom at man forener sine ressurser under ledelsen av et land som har særlig gode forbindelser og andre fortrinn i mottakerlandet, eller gjennom en regional eller internasjonal aktør. Å oppnå systemendring eller bred utvikling alene er en illisitorisk tanke.

Næringsutvikling og arbeidsplasser

Ifølge FN må det skapes 600 millioner arbeidsplasser innen 2030. Dette er trolig den fremste utfordringen for utvikling og fattigdomsreduksjon de neste årene. En sentral årsak til Kinas forbløffende vekst de siste tre tiårene er ifølge tidligere sjeføkonom i Verdensbanken, Justin Lin, at landet hadde et enormt overskudd av ufaglært arbeidskraft som på grunn av lave lønninger kunne overta arbeidsintensive ledd av den globale verdikjeden.⁵⁸ Dette var Kinas komparative fortrinn, og omtales ofte som «fordelen ved å være underutviklet». Det er lett å glemme at Kina i 1980 var et langt fattigere land enn de fleste land i Afrika sør for Sahara er i dag. Til og med i 1990 hadde Kina en inntekt per innbygger som lå langt under snittet for landene sør for Sahara. I motsetning til mange av dagens fattige utviklingsland hadde heller ikke Kina en betydelig mengde råvarer som de enkelt kunne eksportere.

I dag opplever imidlertid Kina – og en rekke andre ferske mellominntektsland – stadig høyere produktivitet og lønninger. Dette er i ferd med å utradere deres tidligere komparative fortrinn i den globale verdikjeden. Fabrikklønninger i Kina lå i snitt på 150 dollar i måneden i 2005, mens de i 2010 hadde steget til 350 dollar. 85 millioner mennesker i Kina jobber innenfor lavteknologisk produksjon, og trolig er det kun Afrika med sin sterke befolkningsvekst som har kapasitet til å overta dette leddet i den globale verdikjeden. For eksempel eksporterte Kina klesprodukter for 107 milliarder dollar i 2009. Afrika sør for Sahara eksporterte for snau 2 milliarder dollar. Hvis Afrika overtar kun fem prosent av Kinas eksport, vil det tilsvare en vekst på 233 prosent. Som Justin Lin konkluderer: «clearly the potential opportunities for Africa's labour-intensive economies, which today are exporting mostly minerals, are enormous».

Studier viser at kinesiske direkteinvesteringer i Afrika (som i praksis er med på å flytte arbeidsintensiv produksjon til Afrika) er kraftig økende. Direkteinvesteringer fra Kina til Afrika lå i 2003 på 490 millioner dollar, i 2009 var det på 9,3 milliarder dollar. 22 prosent av dette var til produksjon (manufacturing). Den indiske handelsministeren sa i 2010 at India planlegger å investere 1,5 billioner dollar i infrastruktur i Afrika. Disse investeringene er allerede godt i gang.

Hva blir bistandens rolle her? Det er studier som peker på at bistanden *kan* bidra til å mobilisere private investeringer i fattige land – selv om dette fortsatt er høyst begrenset i den store sammenhengen.⁵⁹ Bistand vil aldri kunne gjøre noe fundamentalt med fattigdommen i verden. Handel, næringsliv og investeringer er trolig den eneste farbare veien ut av fattigdom som verden kjenner.⁶⁰ Derfor er det klokt at mesteparten av bistanden konsentreres om de aller fattigste og mest sårbare grupper og land.

Som tidligere Civita-notater har påpekt, forsøker Norge å initiere utvikling – i alle dets fasetter – over et bredt spekter av sektorer, hovedsakelig gjennom bistanden. Bistandens betydning for økonomisk vekst og større *transformativ* utvikling er imidlertid tvilsom. Bistanden spiller derimot en viktig og avlastende rolle i å vaksinere, utdanne, beskytte flyktninger og skaffe rent vann og bedre sanitære forhold.

Å legge forholdene til rette for en dypere strukturell utvikling i verdens fattigste stater krever at Norges og andre rike lands øvrige politikk utformes med tanke på utvikling og fattigdomsreduksjon. Det vil blant annet si å gi alle fattige land tilgang til våre markeder, å lette såkalt non-trade-barriers og andre reguleringer på handel, stanse eller redusere subsidieringen av matproduksjonen i rike land, lette på restriksjonene for migrasjon fra fattige land, stanse våpensalg til grupper i konflikt, redusere egne CO₂-utslipp, finne kreative løsninger på patent-restriksjoner slik at teknologi og medisinske fremskritt kommer de fattige til gode, og reformere globale institusjoner for å sikre en bedre representasjon av utviklingsland.

Mens vi venter på at dette skal skje, kan bistanden trolig spille en rolle i å bidra til at lokalt næringsliv kan utvikle seg. Investeringer, lån og garantiordninger til privat sektor og lokalt næringsliv i utviklingsland, spesielt til «the missing middle» - små og mellomstore bedrifter som ofte faller mellom mikrofinans og de store bankene – vil være en nøkkel. I motsetning til mye bistand vil denne formen for næringsutvikling ikke ta form av veldedighet, ikke gå via myndighetene i landet, og ikke fokusere på sosiale tjenester. Men, som Marshall-hjelpen, bør tilbakebetaling gå til de lokale myndighetene og være øremerket investeringer i infrastruktur, som igjen vil styrke det

lokale næringslivet.⁶¹ Et sentralt mål må være å samarbeide med myndighetene om reformer som kan lette handelen mellom utviklingsland. Som Civita-notat 13/2015 viser, er nemlig de regionale handelshindringene, i form av manglende infrastruktur, strenge reguleringer, usikkerhet over grenser, manglende markedsadgang, treg transport, dårlig kommunikasjon og ulike standarder og krav, et av de største hindrene for økonomisk vekst i utviklingsland i dag.⁶² Følgelig bør trolig denne form for utviklingssamarbeid sentreres om de land som har et politisk lederskap som utviser en forpliktelse til å utvikle eget næringsliv. Bistanden er *for* begrenset til å kunne drive frem politisk vilje og forpliktelser i mottakerland der dette ikke allerede er tilstede. Å forstå hvilke land hvori det finnes forpliktelser til utvikling krever analyser som ser lenger enn det sittende politiske lederskapet. Det innebærer en grundig vurdering av utviklingslands institusjonelle forankring av egen utviklingspolitikk, spesielt forvaltningsmessig kapasitet og grunnlaget for makt-overganger mellom politiske ledere.

For norsk næringslivs del er det liten tvil om at det beste bidraget vil være «kompetent kapital», altså kunnskapsintensive næringer der investorer kan tilføre kompetanse, relasjoner og ledelse. Mye tyder på at den beste utviklingseffekten forekommer der det følger kunnskap med kapitalen.⁶³ Det vil i praksis si et fåtall av de største norske bedriftene som har ledende kompetanse og som allerede er internasjonalisert. Men dette vil også si at norsk næringsliv trolig har mer å si i land der tilgangen på spesialisert arbeidskraft er høy. Norfund har klart å hente med seg noen av Norges mest produktive og kompetente selskaper ut til utviklingsland – noe som trolig har vært avgjørende for utviklingseffekten. Mindre norske bedrifter vil dessverre, overordnet sett, ha liten relevans i de vanskelige markedene i utviklingsland.

Områder der Norge har noen få unike nisjemiljøer som kan tilby kunnskap og teknologi, vil for eksempel være innen fiskeri, maritim teknologi, naturressursforvaltning, olje og gass, organisering, shipping og helsesystemer. De største bedriftene, miljøene og næringsklyngene har kapasitet, ikke bare til å levere, men også til å drive bedrifter i vanskelige markeder og kontekster. Utviklingsland mangler nemlig ofte kompetansen til å drive industrielle organisasjoner og markeder. Det er i stor grad dette utenlandsinvesteringer handler om – langt mer enn å tiltrekke seg kapital.

Igjen vil ambassadene spille en avgjørende rolle. Det er ambassadene som sitter på landkunnskapen, og det er her næringsutviklingen må forankres. Ambassadene vil være kunnskapsmiljøer, og de ansatte må være aktive alliansebyggere i landet, samt ha et realistisk innblikk i hva Norge faktisk har å tilby.

Fortsatt lever nok skepsisen mot næringslivet i beste velgående i norsk bistand. Men både Norge og utviklingsland lever av næringslivet. Og det er som regel de mest profitable aktørene som bidrar mest til utvikling.

Trolig er dette også en vel så god måte å fremme demokrati på. Som økonomene Glenn Hubbard og William Duggan påpeker: *“History shows that the best check on despotism is a thriving business class.”* Daron Acemoglu og James Robinson bruker på sin side den engelske revolusjonen i 1688 som eksempel: det første skrittet mot demokrati skjedde først da lokalt næringsliv og handelsstanden fikk begrenset kongens makt og innflytelse over de britiske institusjonene. Andre fremvoksende økonomier har også hatt sett næringsutvikling som et frampek mot bredere politiske inkludering og demokrati.⁶⁴

Helse bør prioriteres

Det er flere årsaker til at helsetiltak innenfor bistanden er fornuftig. For det første har helsebistanden usedvanlig sterke «meritter». William MacAskill påpeker at kopper alene tok livet av mer enn 300 millioner mennesker – kun i det tjuende århundre.⁶⁵ Altså døde mellom 1,5 og 3 millioner mennesker av sykdommen hvert år, inntil den ble utryddet i 1977. Til sammenligning er det totale antall dødsfall fra krig, terror og folkemord siden 1973 i overkant av 12 millioner. Det vellykkede globale vaksinearbeidet i tilknytning til kopper har altså bidratt til å redde *minst* 60 millioner liv i samme periode. Men også innenfor generell barnedødelighet, polio, meslinger, diaré, elveblindhet og guineaorm har man hatt betydelige fremskritt i senere år.

For det andre kan som regel helsebistanden støttes opp av robust dokumentasjon og evidens. Flere bistandstiltak rettet mot helse er heller ikke så sårbare for ulike kontekster, ettersom den menneskelige fysikk stort sett er den samme verden over. For det tredje har Norge allerede en posisjon og institusjonell kompetanse innen global helse. Norge kan derfor fronte nye og sårbare områder innen global helse som ennå ikke har tilstrekkelig finansiering, for eksempel helsearbeiderutdanning og helsesystemer i fattige og sårbare stater. For det fjerde har Norge valgt utdanning som et av sine kjerneområder for fremtidig bistand, og synergiene mellom helse og utdanning er usedvanlig sterke. Trolig er utdanning noe av det aller viktigste for bedre unge kvinners helse i fattige land.⁶⁶

I en tid der bistand spiller en stadig mindre rolle, bør det utarbeides realistiske mål som bygger på Norges reelle muligheter til å gjøre en forskjell for verdens fattige. Det er ingen vei til god folkehelse utenom nasjonale helsesystemer og nasjonalt eierskap. Den globale helse-agendaen har ofte vært løsrevet fra nasjonale prosesser, samtidig som en økende resultatagenda har medført at mange har ansett nasjonale helsesystemer som «sorte hull» der konkrete resultater ikke kan oppnås. Men med utgangspunkt i spørsmålene i innledningen, kan en prioritering av helsesystemer enkelt forsvares: Det er relativt sett «oversett», og er potensielt enormt viktig for utvikling.

Den tragiske ebola-krisen i Vest-Afrika har nok en gang påvist betydningen av gode helsesystemer. I den positive enden av skalaen viser suksesser fra utviklingsland som Rwanda, Thailand og Bangladesh gevinsten av gode og tilgjengelige helsesystemer for alle. Det er stadig flere eksempler på at gode nasjonale helsesystemer og universell helsedekning kan etableres i fattige utviklingsland – med imponerende resultater for folkehelse og utvikling. Bedre utdanningssystemer for helsearbeidere er også den beste medisinen mot helsearbeidermigrasjon. Følgelig bør norsk bistand assistere de landene som forplikter seg til å bygge opp egen helsesektor. Her bør Norges rolle være å støtte opp under de lokale prosessene og spre slike erfaringer til andre utviklingsland gjennom et sterkere sør-sør-samarbeid.

I slike tilfeller vil bistand være det mange opprinnelig tenkte at bistanden skulle være, nemlig en finansiering av differansen mellom det utviklingsland selv planlegger å gjøre, og det de har midler til. Norge kan også arbeide for at den enorme arbeidsstokken av helsearbeidere som har migrert til vestlige land ikke bare sender penger tilbake til familien, men også bidrar til å finansiere helseutdanningen i opprinnelseslandet.

Skulle man tenkt nytt om norsk helsebistand er det noen klare muligheter. De såkalte «glemte tropiske sykdommene» som rammer mer enn én milliard mennesker, og tapper fattige land for milliarder av dollar årlig, er et felt Norge til nå ikke har støttet. Det finnes brukbare patentfrie medisiner mot

mange av disse sykdommene, og de kan følgelig masseproduseres til en veldig lav pris.⁶⁷ De viktigste internasjonale aktørene som jobber med glemte tropiske sykdommer samarbeider dessuten godt med nasjonale utdannings- og helsedepartementer når det gjelder planlegging, distribusjon, behandling og evaluering av massebehandlingsprogram. Betydelig forskning viser at dette er et av de mest kostnadseffektive tiltakene i verden. En satsing ville likevel fordret en grundig analyse av hvor det norske bidraget gjorde størst mulig forskjell i forhold til eksisterende satsinger, samt kapasitet og politisk forankring på hjemmebane.

Høyprofilerte politiske initiativ

Norske diplomater og politikere har etter hvert en lang historie med å bygge høyprofilerte allianser rundt enkeltstående utviklingsinitiativ. Disse politiske initiativene har stort sett blitt fulgt opp med betydelige økonomiske ressurser over bistandsbudsjettet. Giverkonferansen for Syria i London i 2016 er bare ett eksempel på hvordan Norge kan spille en rolle i å mobilisere større stater og betydelig finansiering. Også OECD gir Norge ros for rollen som internasjonal pådriver innenfor enkelte sektorer, som utdanning og global helse.⁶⁸

Ettersom stadig mer av den utviklingspolitiske agendaen omhandler globale problemstillinger og globale fellesgoder (som for eksempel konflikt, klima, pandemier og antibiotika-resistens), blir også globale partnerskap og allianser stadig viktigere. I en tid der enkeltlands bistand hver for seg utgjør veldig lite, og totalt ikke har økt særlig de siste årene, kan slike politiske initiativ mobilisere langt større krefter og mer ressurser.

Dessuten må man ha kollektiv handling på øverste politiske nivå for å løse de mer systemiske flaksehalsene for utvikling i verden. Det viktigste for fattige lands utvikling er at de globale rammebetingelsene for utvikling ligger til rette, ikke pengeoverføringer fra rike land.

Det trengs med andre ord global kollektiv handling, og følgelig brede allianser med de viktigste spillerne. Norge vil bare kunne initiere dette på stats- eller utenriksministernivå, og man må få med nøkkelspillere fra USA, Kina, EU etc. Det vil kreve at utenriksministeren investerer tid og kapasitet, og dermed reduserer på andre områder der Norge ikke har en nøkkelrolle eller utgjør en viktig forskjell. Den politiske ledelsen i Utenriksdepartementet kan nok ikke håndtere mer enn et fåtall slike initiativ samtidig, ettersom ministeren bør ha daglig eller ukentlig kontakt med gruppen som leder arbeidet. Basert på spørsmålene i innledningen er det mulig å se for seg et kontinuum fra effektive tiltak som det er stor sannsynlighet for at vil gi konkrete og målbare resultater på kort og mellomlang sikt – men som trolig ikke vil endre grunnleggende strukturer og politiske systemer – til tiltak og initiativer som ikke vil gi konkrete og målbare resultater, og med langt mindre sannsynlighet for suksess, men der suksess kan ha større systemiske resultater. Flere av de høyprofilerte politiske initiativene vil være i den siste kategorien.

Institusjonell reform

*Concentrating on critical mass in competence is essential for a small country featuring a comparatively large development budget and ambitions to make a difference in global development efforts.*⁶⁹

- Evaluering av administrasjonen av norsk utviklingssamarbeid fra 2003.

De utviklingspolitiske prioriteringer som skisseres i notatet, har utvilsomt organisatoriske konsekvenser. I Norge har det lenge vært usikkerhet knyttet til den bistandspolitiske forvaltningsstrukturen. Senest i OECD's *Peer Review* av norsk bistand i 2013 ble en bedre rollefordeling mellom

Utenriksdepartementet og Norad etterspurt. I tillegg har en stadig gjentakende problemstilling vært behovet for mer landspesifikk kompetanse. Norges kanskje svakeste punkt er evnen til å utforme klare mål med langsiktige planer for å nå målene. Dette er nok baksiden av den fleksibilitet Norge liker å fremheve selv.

Klarere mål, med presise og realistiske planer for måloppnåelse, fordrer organisatorisk og politisk koherens.⁷⁰ Dette er først og fremst et politisk ansvar, men gitt den fragmentering av bistanden vi har sett i senere år, er det viktig at også Norad og embetsverket i sterkere grad konfronterer politikere med denne utfordringen. På den annen side skal man heller ikke undervurdere den motmakt og treghet som ligger i embetsverket, som reformvennlige politikere garantert vil støte på.

En strategi om å fordype det utviklingspolitiske engasjementet i noen få fattige og svake stater krever at organisasjonen formes deretter. Dette vil for eksempel si en mer desentralisert struktur, der ansvar for prioriteringer og beslutninger flyttes til landnivå (innenfor de mål som er satt politisk), at mer spesifikk kompetanse knyttet til landets unike problemstillinger vektlegges mer enn dagens generelle diplomatkompetanse, og at man planlegger for lengre tidsperioder og høyere risiko, som igjen gir en mer forutsigbar situasjon for utestasjonene. I dag later det til at ambassader får stadig færre ressurser uten at oppgavene reduseres i tilsvarende grad. Der andre land har egne landstrategier og tydelig målstyring over tre til fem år, har norske ambassader gått vekk fra treårsplaner og har kun ett-års virksomhetsplaner og dermed mer usikre og ofte mer fragmenterte porteføljer. Selv om målene må være klare, må den langsiktige planen ha tilstrekkelig rom for tilpasning underveis: i en skiftende kontekst er avvik fra planen oftest en nødvendighet for å bruke penger godt. Som Civita notat 05/2015 understreket: «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.»

Spørsmål knyttet til utvikling er høyst politiske og betinger dyp innsikt i mottakerlandenes økonomiske, politiske og kulturelle forhold, samt en klar harmonisert plan om hva Norge og mottakerland ønsker å gjøre sett i lys av de nye bærekraftsmålene. Samtidig er utviklingsarbeid, mer enn noensinne, en kunnskapsintensiv virksomhet, noe som gjør at fag og politikk må henge tett sammen. Norge virker imidlertid ikke rustet til denne oppgaven. På den ene siden genereres det ikke nok kunnskap, og på den andre siden benyttes ikke eksisterende kunnskap (faglige råd, evalueringer og forskning) i stor nok grad.⁷¹ Den sistnevnte utfordringen er blant annet et resultat av en økende «kunnskapsbyrde», der det tar stadig lenger tid for nye politikere og embetsmenn å sette seg inn i den vidtspennende og mangfoldige bistanden. Norges begrensede ressurser spres tynt utover de mange prioriteringene og en kompleks organisatorisk struktur, og mengden av prioriteringer gjør det vanskelig å lære av erfaringene man gjør.

Norge bør utvikle tydelige planer for hvordan landkonsentrasjonen skal foregå, med klare tidsfrister og beskrivelse av hvilken kompetanse utestasjonene trenger. Hvis Norad skal rådggi departementet, er det avgjørende at organisasjonen også er en del av arbeidsstokken ved utestasjonene. Den lokale arbeidskraften og samspillet med andre givere og multilaterale organer blir bare viktigere i årene som kommer (selv om denne koordineringen trolig er verre enn noensinne). I 2004 ble som kjent Norad underlagt Utenriksdepartementet og rendyrket som rådgivende fagetat. Ansvaret for stat-til-stat-samarbeidet og alle ambassader med bistandsoppgaver ble flyttet fra Norad til UD.⁷² Norad fikk oppgaver knyttet til rådgiving, tilskuddsforvaltning, kvalitetssikring, kommunikasjon og evaluering av

norsk bistand. Intensjonen bak denne endringen var god: Utvikling er i aller høyeste grad politikk og bør derfor ligge hos Utenriksdepartementet. Dessuten er det viktig at det politiske ansvaret ligger sammen med forvaltningen.

Men endringen har likevel ikke vært vellykket. Det er fortsatt store utfordringer knyttet til duplisering av arbeidsoppgaver, temaer og arbeidsfelt som går over i hverandre, samt at det er vanskelig å bevare rollefordelingen i de mange tilfeller man jobber sammen i prosjekter. Strukturen i Utenriksdepartementet gjør at man i for liten grad er i stand til å trekke lærdom og jobbe systematisk og langsiktig med utviklingsspørsmål. Både ved ambassadene og i departementet flyttes ansatte mye rundt, og det er for liten prestisje knyttet til langsiktige utviklingsutfordringer. Som Civita-notat 5/2015 understreket, har også den hjemlige politikkenes omskiftende hverdag en fragmenterende effekt på forvaltningen:

«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.»

Hvis Norge på grunn av begrensninger knyttet til ressurser, risiko og kapasitet, ikke ønsker å implementere utviklingshjelpen selv, kan man også tenke seg andre former for utviklingssamarbeid. Klarer man å utkrystallisere noen få avgrensede mål, kan man i større grad tenke friere om partnerskap og heller la markedsdynamikken styre allokeringen av midler. På tross av stadig strengere krav til resultater og dokumentasjon av effekt, går nemlig fortsatt mye av allokeringen av bistandsmidler gjennom tradisjonelle kanaler som vi ikke kan være sikre på effekten av. Dette gjelder spesielt FN-systemet, som Norge på grunn av en miks av tradisjoner, interesser, verdier og institusjonell treghet, alltid har gitt store summer. Isteden kan Norge sette noen klare mål og hente inn tilbud fra offentlige, private nasjonale og internasjonale utviklingsaktører som siden blir vurdert og belønnet etter resultatopnåelse.

Det finnes også flere alternativer til dagens organisering. Et sterkere og mer uavhengig Norad, med mindre detalj-involvering fra Utenriksdepartementet, eller et eget departement for utvikling (slik som britenes DfID), eller integrerte løsninger der for eksempel Norad innlemmes i Utenriksdepartementet. Med tanke på dagens integrerte utenriks- og utviklingspolitikk taler mye for å integrere fagekspertisen i departementet. Ettersom Utenriksdepartementet til enhver tid sitter på den mest oppdaterte informasjonen om land og utviklingstrekk, vil det være en fordel å forene dette med den faglige tyngden i Norad. Slik kan fagkompetansen brukes mer aktivt i politikkenes skiftende hverdag, og ikke bare trekkes inn i ved utvalgte situasjoner. Ettersom det i tillegg er vanskelig å se om, og hvordan, Norads evalueringer får konsekvenser for politikken, kan en slik ordning også sørge for en tydeligere faglig forankring av politikktutformingene. Hvis man i tillegg vurderer å la andre departementer håndtere mer bistand fremover, bør i alle fall Norad reorganiseres og trekkes inn i de relevante departementer.

Med et sterkere fokus på fattigdomsreduksjon i noen få land kan det være naturlig at strukturen i forvaltningen organiseres rundt land og regioner, og at tematikk underordnes dette. Er det derimot andre hensyn som gjelder – norske interesser, diplomatiske behov, utenrikspolitikk – kan det være naturlig å organisere arbeidet rundt temaer. Men dette vil avhenge av utfallet av debatten om hva Norge vil, og kan, utrette med sin bistandspolitikk.

I en evaluering fra 2003 ble Utenriksdepartementet anbefalt å opprette egne seksjoner for kunnskapsformidling og strategiarbeid. Gitt de utfordringer man fortsatt har innenfor disse områdene, er dette like relevant i dag.

Bistandens største utfordring hva gjelder demokratisk ansvarliggjøring er at de endelige mottakerne ikke har innflytelse på utviklingspolitikken, og at skattebetalere i giverland har begrenset innsyn og forståelse for beslutninger.⁷³ I Norge er en av hovedårsakene til dette dagens bistandsbudsjett, som er uoversiktlig og lite forståelig. Dette gir et dårlig utgangspunkt for oversikt, kontroll og demokratisk debatt om utviklingspolitikken. Talende for den manglende forståelsen er at debatter om bistand stort sett sentreres om enkeltbevilgninger og sjelden de større politiske linjer og veivalg.

Høsten 2015 viste også hvordan betydelige budsjettendringer kan skje «mens man går»: Milliarder må enkelt og greit identifiseres, og beslutninger gjøres fortløpende. Dette medfører stor usikkerhet om bevilgninger og finansiering. I perioder med økt flyktningeankomst til Norge får man situasjoner der politisk ledelse og embetsverket under sterkt tidspress må leter etter poster for å hente penger som kan finansiere asylutgiftene. Én løsning er derfor å sette et tak for andelen av bistandsbudsjettet som skal finansiere flyktninger. Dette er en løsning man har valgt i andre skandinaviske land og som kan vurderes i Norge.

Bistandsbudsjettet bør brytes ned og struktureres med utgangspunkt i enten tema, geografi eller kanal. Med utgangspunkt i land kunne man da strengere differensiert mellom de minst utviklede og sårbare landene, de stabile minst utviklede landene, og vekstland der man jobber med næringsutvikling. Hvis Norge ønsker å identifisere noen utviklingspolitiske høyprofilerte prosjekter som man ønsker å arbeide med, bør også dette klargjøres i budsjettet.

Periodevis kunne man også foretatt en såkalt «nullbudsjettering», der man starter i null og alle poster som legges på budsjettet må ha en offentlig begrunnelse. Ideelt sett burde budsjettet også deles tydeligere inn etter hva som er reell fattigdomsbekjempelse, og hva som tjener andre hensyn.

Ny teknologi og mobiltelefoner gir hittil uante muligheter for bistanden

Det finnes et vell av teknologiske fremskritt som ennå ikke har kommet fattige mennesker til gode. I samspill med en stadig økende regionalisering og globalisering får dette enorme konsekvenser for handel, arbeidsplasser og utvikling. Ifølge Human Development Report 2015 har den globale handelen av varer og tjenester nesten doblet seg bare de siste 10 årene. Ved utgangen av 2015 hadde verden mer enn syv milliarder aktive mobilabonnementer og mer enn tre milliarder internettbrukere. Som veksten i private pengeoverføringer viser, har man nå de teknologiske verktøyene til å omgå hele bistandsindustrien og overføre penger direkte til mennesker i fattige land.

Tilgang til internett er imidlertid fortsatt ujevnt fordelt mellom rike og fattige land, selv om Afrika nå har fått undersjøiske nettkabler på begge sider av kontinentet. Mobiltelefoni har derimot endret Afrika sør for Sahara for all fremtid, og tillatt kontinentet å hoppe over landlinje-telefoni og rett inn i en digital tidsalder. I 2002 oppga kun åtte prosent av ghanesere at de hadde mobiltelefon, i 2015 oppga 83 prosent av befolkningen at de hadde det.⁷⁴ I skjøre og sårbare stater hadde kun syv prosent av befolkningen mobiltelefon i 2005. I 2010 hadde dette økt til 40 prosent.⁷⁵

Mulighetene dette innebærer er enorme. Mobiltelefoni kan øke informasjonsnivået, forbedre kommunikasjon, gi flere valgmuligheter og effektivisere en rekke sektorer. Landbruk, helse, utdanning, finans og statlig oversikt og forvaltning er sektorer der mobiltelefoni allerede utgjør en enorm forskjell på effektivitet og produktivitet. Deloitte estimerer at hvis internett-tilgangen i utviklingsland hadde vært like god som i rike land, ville det medført en økning i brutto nasjonalprodukt på 2,2 billioner dollar (15 prosent) og skapt mer enn 140 millioner nye arbeidsplasser, hvorav 44 millioner ville vært i Afrika.⁷⁶

De demokratiske fordelene ved en mer opplyst befolkning er også store. Tilgang til internett og sosiale medier har allerede bidratt til å endre maktbalansen mellom staten og sivilsamfunnet i mange land. Nettopp den usunne relasjonen mellom staten og samfunnet for øvrig er en grunnleggende driver for sårbarheten i skjøre stater. Trådløse løsninger og mobile finansielle tjenester er en særlig styrke i sårbare land med svak infrastruktur. I den Demokratiske Republikken Kongo – et land med særlig svake banksystemer – har mobilbetalingsløsningen Celpay vært essensiell for å inkludere perifere grupper og regioner i den nasjonale økonomien. En jevnere fordeling mellom menn og kvinner når det gjelder teknologitilgang vil også ha helt reell likestillingseffekt.

Bistand og finansiell støtte til små og mellomstore virksomheter som leverer gode mobile løsninger for lokale problemer kan følgelig ha enorm effekt. En annen og verdifull side ved mobilteknologien er at den i stor grad lar brukerne selv organisere og utvikle brukermønsteret. Ofte kan dette bryte med bistandens lineære oppfatning av utvikling og operasjonsmønstre, men resultatet kan være langt mer bærekraftig, ettersom det tilpasses utviklingslandenes egne sosiale mønstre. M-Pesa var for eksempel i utgangspunktet tenkt som en overføringstjeneste mellom brukere og mikrofinansinstitusjoner. I dag brukes M-Pesa til alt fra å betale i baren til å gi barn ukepengene. Men M-Pesas suksess i Kenya betyr ikke at det passer i alle land. Suksessen skyldes at det passet inn i eksisterende sosiale mønstre i Kenya, blant annet bygget det på overføringsmønstre fra Halawa-systemet.⁷⁷

I 2010 hadde kun 10 prosent av verdens fattigste (to dollar dagen) bank-tilgang. Ifølge estimater vil den samme gruppen i 2025 ha tilnærmet full mobildekning – og takket være teknologien vil dette også bety universell bank-tilgang.

Det er likevel sjelden at teknologisk innovasjon leder til *systemendring*. Både Verdensbanken og Overseas Development Institute peker på at det fortsatt er sterke politiske hindre som bremser teknologiens potensial i å holde motvillige politikere ansvarlige. På den annen side, en teknologisk løsning er aldri kun teknologisk. Politikken er jordsmonnet som teknologiske innovasjoner må blomstre i. Hvordan teknologi og politikk spiller sammen er et under-forsket område. Hvordan kan teknologisk innovasjon løse politiske problemer og utfordringer? Hvordan kan giverland støtte teknologisk innovasjon innenfor tjenestetilbud til fattige – det som går til kjernen av problemene som fattige mennesker opplever? Dette innebærer at bistanden vil måtte være problemfokuset – og ikke intuitivt hoppe på ulike løsninger som teknologien bringer med seg. Hvilke aktører kan giverland påvirke for at teknologisk innovasjon blir godtatt og benyttet? Hvilke analyser bør innovatører gjøre for å sørge for at deres teknologi ikke faller død til jorden? Hvilke aktører vil støtte ulike teknologiske innovasjoner? Hvem vil kjempe i mot? Dette er analyser som i større grad må gjøres i tråd med økende teknologisk innovasjon.

Avslutning

I alle politiske partier foregår det til stadighet en debatt om *hva* som skal være deres bistandspolitiske prioriteringer. Kjernesaker velges ofte ut fra ideologi, partipolitisk historie, velgerallianser, internasjonale tendenser og til og med et ønske om å presentere noe «annet» enn konkurrerende partier. Men i en tid der bistanden – av flere årsaker – vil komme under et stadig økende press, er det viktigere enn noen gang å revurdere *hvordan* man prioriterer *hva* som skal være en del av Norges bistandsportefølje. Flere av spørsmålene og prinsippene som er drøftet i dette notatet, kan gi et mer åpent og rasjonelt grunnlag for å drøfte hvorfor noen områder må prioriteres over andre – hvis man evner å legge ned egne «kjepphester».

Notatet startet med å understreke hvor marginal norsk bistand er i den store sammenhengen. Likevel har bistandsbudsjettet vokst fra Norges evne til å håndtere den så godt som vi ønsker. Økte resultatkrav, samtidig som man beveger seg inn i vanskeligere kontekster, vil trolig forverre den situasjonen. I tillegg har man sett en stagnasjon i arbeidet med å få til en samstemt politikk for utvikling.

Disse forholdene gjør at behovet for en mer målrettet og forutsigbar bistandspolitikk er større en noen gang. Men enighet om mål, landvalg, organisering og tilnærming vil kreve en ansvarlighet, disiplin og kompromissvilje som norske politikere til nå ikke har utvist i særlig grad.

Forfatter: Nikolai Hegertun, prosjektleder i Civita.

Takk til prosjektets styringsgruppe og andre som har bidratt med innspill og tilbakemeldinger i arbeidet med notatet. Notatet er skrevet med finansiering av The Bill & Melinda Gates Foundation. Synspunktene i notatet står for forfatterens egen regning. Det reflekterer nødvendigvis ikke Bill and Melinda Gates Foundation sine synspunkter og meninger.

Civita er en partipolitisk uavhengig tankesmie som gjennom sitt arbeid skal bidra til økt forståelse og oppslutning om liberale verdier og løsninger. Den enkelte publikasjons forfatter(e) står for alle utredninger, konklusjoner og anbefalinger, og disse analysene deles ikke nødvendigvis av andre ansatte, ledelse, styre eller bidragsytere. Skulle feil eller mangler oppdages, ville vi sette stor pris på tilbakemelding, slik at vi kan rette opp eller justere.

Ta kontakt med forfatteren på nikolai@civita.no eller civita@civita.no.

SLUTTNOTER

- 1 Se: <https://www.civita.no/publikasjon/nr-5-2015-jakten-pa-resultater-i-norsk-bistand>
- 2 Se: <https://www.civita.no/2015/04/24/en-ny-bistandsfortelling>
- 3 Se: <https://www.civita.no/2015/06/22/nytt-civita-notat-norsk-landbruksbistand-bistand-pa-lavbluss> & <https://www.civita.no/publikasjon/nr-31-norsk-helsebistand-fra-helseklinikk-til-global-politikk>
- 4 Ord som «utvikling», «utviklingssamarbeid» og «utviklingspolitikk» oppfattes i dag som bredere og mer i tråd med en mer samstemt forståelse av de samfunnsendringer som må til for å redusere fattigdom på en bærekraftig måte. Det er ikke desto mindre en upresis og problematisk terminologi som kan gis innhold alt etter hva som til enhver tid passer for giverlandene. Som påpekt i Civita notat 05/2015 er trolig det eneste man kan enes om at utvikling er en form for ønsket samfunnsendring i verdens fattigste land. De positive assosiasjoner «utvikling» gir, gjør begrepet dessuten nærmest uangripelig.
- 5 <http://www.worldbank.org/en/topic/poverty/overview>
- 6 OECD (2016), *An SDG-based results framework for development co-operation*. Draft note.
- 7 MacAskill, William (2015): *Doing good better*
- 8 Se: <http://www.noradbloggen.no/2014/11/legg-ned-middelmadig-bistand/>
- 9 MacAskill, William (2015): *Doing good better*
- 10 Ibid.
- 11 Ramalingam, Ben (2013): *Aid on the Edge of Chaos*. Oxford University Press, s. 266.
- 12 Ibid: 5
- 13 OECD (2015): *Development Co-operation Report 2015. Making Partnerships Effective Coalitions for Action*.
- 14 Barder, Owen blog: <http://www.owen.org/blog/3266>
- 15 Se St.meld. nr. 35 (2003-2004) *Felles kamp mot fattigdom*
- 16 Se: <https://www.norad.no/landsider/afrika/tanzania/>; <http://www.statoil.com/no/about/worldwide/tanzania/Pages/default.aspx>; https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/tanzania_bistand/id707098/
- 17 Dette gjelder for eksempel Canada, New Zealand, Danmark, Nederland og Australia.
- 18 <http://www.cgdev.org/blog/uk-putting-its-own-interests-ahead-poor-its-new-aid-strategy>; <http://www.economist.com/news/britain/21685486-changing-how-britain-disburses-its-foreign-aid-will-be-challenge-strings-attached?frsc=dg%7Ca>
- 19 Owen Barder, e-postutveksling.
- 20 Ramalingam, Ben (2013): *Aid on the Edge of Chaos*. Oxford University Press, s. 13.
- 21 OECD (2016), *An SDG-based results framework for development co-operation*. Draft note.
Aid Transparency Index: <http://ati.publishwhatyoufund.org/index>
- 22 Se: <https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Videoarkiv/Arkiv-TV-sendinger/?mbid=/2015/H264-full/Storting/12/10/Stortinget-20151210-085458.mp4&msid=302>
- 23 Ramalingam, Ben (2013): *Aid on the Edge of Chaos*. Oxford University Press, s. 43
- 24 Se: <http://innvikling.blogspot.no/2015/12/bistand-er-viktigere-enn-fr.html>
- 25 Bakgrunnen for denne analysen og noen av implikasjonene det har for norsk utviklingspolitikk, har blitt behandlet i de foregående Civita-notatene om norsk utviklingspolitikk. Dette arbeidet resulterte blant annet i fire teser om norsk bistand som samlet sett skildrer hovedutfordringene for Norge. Se: <https://www.civita.no/publikasjon/nr-5-2015-jakten-pa-resultater-i-norsk-bistand>
- 26 Det er i følge OECD DAC 33 land som kategoriseres som sårbare og minst utviklede. 15 land er ikke sårbare, men minst utviklede, i tillegg er det 16 land som regnes som sårbare, men ikke minst utviklede. Land kan skifte inntektskategori fra ett år til et annet avhengig av den økonomiske utviklingen i landet.
- 27 OECD (2012): *Fragile States 2013: Resource Flows And Trends In A Shifting World* s.74.
- 28 Se: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/50-ar-med-norsk-bistand/id105818/c>
- 29 St.meld. nr. 35 (2003-2004) *Felles kamp mot fattigdom*
- 30 Slik var for så vidt situasjonen også sist Norge hadde «hovedsamarbeidsland». Se ECON (2003): *Evaluation of the Norwegian Development Policy Administration*, s. 23.
- 31 Utenrikspolitisk redegjørelse 1. mars 2016.
- 32 OECD (2015): *Development Co-operation Report 2015. Making Partnerships Effective Coalitions for Action*.
- 33 Humanitær bistand er naturligvis skjermet fra en slik landkonsentrasjon.
- 34 Dette gjelder ikke minst beslutninger om å kutte bistand til andre land. Utfasing av bistand må gjøres på en kunnskapsbasert og gradvis måte som sikrer at reduksjonen i kapital og støtte ikke forsterker negative utviklingsprosesser.

- 35 Utenrikspolitisk redegjørelse for Stortinget 1. mars 2016.
- 36 Ibid.
- 37 13 Samstemtrapport 2015. Fred, sikkerhet og utvikling, i: *Prop. 1 S (2015-2016)*.
- 38 Se: *A NEW DEAL for engagement in fragile states* (2011).
- 39 OECD DAC oppdaterte sin definisjon av offisiell utviklingshjelp (ODA) 19. februar for å inkludere fred og sikkerhetsaktiviteter: «*Development, human rights, and peace and security are indivisible and interrelated. We are committed to supporting peaceful and inclusive societies for sustainable development, access to justice for all, and building effective, accountable, and inclusive institutions. We maintain that financing of military equipment or services is generally excluded from ODA reporting and that development co-operation should not be used as a vehicle to promote providers' security interests. We remain committed to measuring and monitoring our support in a transparent manner, while maintaining the coherence and integrity of ODA. We agree to update and modernise the ODA reporting directives on peace and security expenditures (see Annex 2), to clarify the eligibility of activities involving the military and the police as well as activities preventing violent extremism, and to set the boundaries for development-related training of military personnel.*» DAC High Level Meeting Communiqué: <http://www.oecd.org/dac/DAC-HLM-Communique-2016.pdf>
- 40 13 Samstemtrapport 2015. Fred, sikkerhet og utvikling, i: *Prop. 1 S (2015-2016)*.
- 41 Se Robinson, Jo (2014): *Redefining ODA: An opportunity for more comprehensive development* <http://www.international-alert.org/blog/redefining-oda>
- 42 Dette var noe Verdensbankens rapport *Assessing Aid* fra 1998 påpekte (s.22), og som var grunnlaget for prinsippene i Paris-Erklæringen fra 2005 om «lokalt eierskap». Etter Paris Erklæringen manglende suksess har giverland igjen beveget seg i retning av å unngå fattige lands egne institusjoner ved å bruke eksterne eksperter. Dette vil likevel ikke si at man skal støtte hvem som helst. Internasjonal utviklings samarbeid vil ha godt av å være langt mer kritiske i vurderingen av nasjonale aktørers agendaer, og hvordan et engasjement tjener de aller fattigste. Ideen om «lokalt eierskap» må ikke brukes som brekkstang for å legitimere regimer som undergraver utvikling.
- 43 Se: Civita-notat nr. 5/2015, s.7: <https://www.civita.no/publikasjon/nr-5-2015-jakten-pa-resultater-i-norsk-bistand>
- 44 Ramalingam, Ben (2013): *Aid on the Edge of Chaos*. Oxford University Press. Se også ECON (2003): *Evaluation of the Norwegian Development Policy Administration* s. 28-29.
- 45 Se for eksempel: Booth, David & Cammack, Diana (2013): *Governance for Development in Africa. Solving Collective Action Problems*, Zed Books; David Booth et. al. (2015): *Developmental Regimes in Africa*. Synthesis Report; Merilee Grindle (2005): *Good Enough Governance Revisited*; Andrews, Matt; Pritchett, Lant & Woolcock, Michael (2012): *Escaping Capability Traps through Problem-Driven Iterative Adaption* (PDIA); Ramalingam, Ben (2013): *Aid on the Edge of Chaos*. Oxford University Press.
- 46 ECON (2003): *Evaluation of the Norwegian Development Policy Administration*. S. 18.
- 47 Se f.eks. <https://www.norad.no/evaluering/aktuelt/2015/arsrapport-for-evaluering-2014/>
- 48 Se: <https://www.norad.no/contentassets/75367fbeb9849329da9fb7d7847c59c/kunnskap-for-utvikling---norads-strategi-mot-2020.pdf> Forfatterens kursiv.
- 49 Se Civita notat 09/2015: <https://www.civita.no/2015/04/24/en-ny-bistandsfortelling>
- 50 For en oversikt se: <https://sustainabledevelopment.un.org/sdgs> og oversikt over indikatorarbeidet: <http://unstats.un.org/sdgs/>
- 51 OECD (2015): *Development Co-operation Report 2015. Making Partnerships Effective Coalitions for Action*, s. 96.
- 52 Ibid. 94
- 53 Se for eksempel syntese-rapporten fra Fiscus og ADE: *Synthesis of Budget Support Evaluations: Analysis of the Findings, Conclusions and Recommendations of seven Country Evaluations of Budget Support* (2014). Budsjetstøtte fungerer best når det preges av langsiktighet; tett og fleksibel dialog med mottaker; at giverlands interesser sammenfaller med mottakerlands planer, og; at giverland koordinerer sine innsatser.
- 54 Suksess vil selvfølgelig avhenge av mottakerlandets egne utviklingsplaner og politiske vilje, samt om bistanden følger «egne» prinsipper som for eksempel forutsigbarhet, tett oppfølging og dialog, kontekstkunnskap og koordinering blant givere.
- 55 Ramalingam, Ben (2013): *Aid on the Edge of Chaos*. Oxford University Press, s. 257.
- 56 Kania, John & Kramer, Mark (2011): *Collective Impact* i: Stanford Social Innovation Review.
- 57 OECD (2012): *Fragile States 2013: Resource Flows And Trends In A Shifting World*.
- 58 Lin, Justin Yifu (2011), WIDER Annual Lecture 15. *From Flying Geese to Leading Dragons: New Opportunities and Strategies for Structural Transformation in Developing Countries*.
- 59 UN WIDER (2014) Position Paper. *Aid, Growth and Employment* s. 57.

60 Se Hubbard, R. Glenn & Duggan, William (2009): *The Aid Trap. Hard Truths About Ending Poverty*

61 Ibid.

62 Se: <https://www.civita.no/2015/06/22/nytt-civita-notat-norsk-landbruksbistand-bistand-pa-lavbluss>

63 Sveinung Fjose (2015). Presentasjon for Utenriksdepartementet.

64 Acemoglu, Daron & Robinson, James (2012): *Why Nations Fail*.

65 MacAskill, William (2015): *Doing good better*

66 Se for eksempel Ola Didrik Saugstads artikkel om hvordan man kan redusere barnedødeligheten: <http://www.aftenposten.no/meninger/kronikker/Kronikk-Hvordan-skal-vi-reducere-barnedodeligheten-8110900.html> eller Meld. St. 25 (2013-2014): <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Meld-St-25--20132014/id762554/>

67 Innspill fra Effektiv Altruisme NTNU og Effektiv Altruisme UiO.

68 Se: <http://www.norway-oecd.org/currentissues/Midtveisgjennomgang-av-norsk-utviklingssamarbeid/#.VubKlfnhBhF>

69 ECON (2004): *Evaluation of the Norwegian Development Policy Administration*

70 Ibid.

71 OECD 2014): *Making Development Co-operation More Effective*, 2014 Progress Report.

72 <https://snl.no/Norad> & <https://no.wikipedia.org/wiki/Norad>

73 OECD (2015): *Development Co-operation Report 2015. Making Partnerships Effective Coalitions for Action*. S. 73.

74 <http://www.pewglobal.org/2015/04/15/cell-phones-in-africa-communication-lifeline/>

75 OECD (2012): *Fragile States 2013: Resource Flows And Trends In A Shifting World* s.100.

76 Deloitte (2014): *Value of Connectivity: Economic and Social Benefits of Expanding Internet Access*. Dette ville ifølge Deloitte "løftet" 160 millioner mennesker ut av ekstrem fattigdom.

77 Ramalingam, Ben (2013): *Aid on the Edge of Chaos*. Oxford University Press, s. 333