

Institusjoner for utvikling

Av Øyvind Eggen, prosjektleder i Civita

Oppsummering

Notatet diskuterer hvordan norsk utviklingspolitikk (bistand) i større grad kan bidra til å styrke institusjoner i utviklingsland. Her forstås «institusjoner» i bred forstand og omfatter alt fra lokale sivilsamfunnsorganisasjoner, via nær sagt ethvert aspekt ved et lands statsadministrasjon, til grunnleggende trekk ved et lands samfunnsorden.

Det er ingen tvil om at gode institusjoner kan være avgjørende for utvikling, men mulighetene for at utenlandsk bistand kan bidra til å styrke eller reformere institusjoner er svært begrenset. Det åpner for et paradoks: Det finnes mange områder der bistand med stor sikkerhet kan skape resultater som bidrar til vesentlige forbedringer i fattige land, men bistandsorganisasjonene bruker likevel mye ressurser på et formål der det er stor usikkerhet om hvorvidt bistand vil virke. Om de lykkes med å styrke institusjoner, vil det kunne utgjøre enorm forskjell. Mislykkes de, risikerer de å ha brukt mye ressurser til liten nytte – ressurser som kunne ha blitt brukt effektivt til å avhjelpe fattigdom og fremme utvikling på andre måter.

Bistand kan også være til skade for mottakerlandets institusjoner. I den enkleste form skjer det ved at bistand utgjør en administrativ belastning på statsadministrasjonen, men det er mye som tyder på at bistand kan påvirke formelle og uformelle institusjoner i samfunnet i så stor grad at bistand under gitte forutsetninger kan både styrke diktaturer og svekke demokratier. Dette har vært kjent lenge, men bistandsorganisasjonene synes motvillige til å ta effektive grep for å redusere denne risikoen.

På denne bakgrunn diskuterer notatet under hvilke forutsetninger bistand kan være effektivt til å styrke institusjoner, og hvordan bistand kan innrettes på best mulig måte for å gjøre minst mulig skade og gi best mulige bidrag til bedre institusjoner. Notatet viser også at bistand er organisert og forvaltet på en måte som gjør det vanskelig å gjøre det erfaring og forskning forteller er nød-

vendig. Med andre ord er ikke bistandsforvaltningen særlig godt utstyrt til denne oppgaven, selv om det er et av de høyest prioriterte mål for bistanden. Til slutt gis noen anbefalinger til norsk utviklingspolitikk.

Innledning

At gode institusjoner er nøkkelen til utvikling, er hevet over diskusjon. Det er et spørsmål det er stor enighet om nærmest uansett hvor man står i utviklingspolitisk debatt, riktignok med ulikt fortegn: De mest ihuga bistandsoptimistene tar gjerne til orde for at bistand skal skape de institusjonene som trengs for at utviklingsland skal komme seg på beina og klare seg selv uten behov for ytterligere bistand, mens pessimistene ofte bruker dårlige institusjoner – uttrykt i nepotisme, korrupsjon og feilslått politikk – som argument for at det er håpløst å hjelpe. Slike uenigheter bekrefter bare en enighet om at institusjoner er avgjørende, enten fordi de er veien til, eller står i veien for, utvikling i de fleste land.

I dette notatet diskuterer vi derfor ikke hvorvidt og hvordan institusjoner er viktig, men legger til grunn at institusjoner er avgjørende for utvikling, og derfor i mange tilfeller også for at norsk utviklingspolitikk skal lykkes. Vi kan bruke enorme ressurser på bistand uten særlig resultat om institusjonene ikke fungerer. På den annen side: om institusjonene hadde fungert, ville bistand kanskje ikke vært nødvendig.

I praksis ligger vi mellom disse ytterpunktene, fordi institusjoner ikke kan forstås som en dikotomi mellom «gode» og «dårlige», «sterke» og «svake», men fungerer i ulik grad og har ulike kvaliteter. Og kanskje overvurderes institusjonenes betydning: Mange land med institusjoner som vi vil vurdere som svært dårlige, ikke minst på sentrale spørsmål som demokrati, rettigheter og ikke-korrupsjon, har lyktes svært godt med vekst og fattigdomsreduksjon. Samtidig er det mange land med relativt bedre institusjoner som preges av stagnasjon og fattigdom.¹ Det finnes mange eksempler på at enkeltpersoner og organisasjoner har lyktes med utviklingsinitiativ på tross av dårlige institusjoner, og gode ledere med riktige ambisjoner synes ofte å ha vært avgjørende. Det betyr kanskje at institusjoner ikke er så avgjørende som man kanskje skulle tro, men ikke at de er uviktige.²

Vi diskuterer heller ikke i særlig grad hva slags institusjoner som er viktigst. Blant ulike aktører involvert i utviklingspolitikk er det ulike prioriteringer mellom politiske, juridiske, økonomiske, demokratiske eller andre institusjoner, offentlige institusjoner eller sivilsamfunn. Man arbeider på ulike skalanivå, helt fra små lokale organisasjoner til samfunnsforhold på makronivå, og med ulik vektlegging av formelle eller mer uformelle aspekter ved institusjoner. Dette er viktige spørsmål som gir mest mening å diskutere for hvert enkelt land og kontekst, og med henblikk på ulike spesifikke utviklingsmål: Det er ikke sikkert de samme type institusjoner er de beste for ulike utviklingsmål, som demokratisk utvikling, økonomisk vekst, fordeling eller miljøhensyn, eller at samme typer institusjon er like viktig i alle land.

Notatet diskuterer derfor institusjoner i utviklingsland på et generelt nivå. Det tar utgangspunkt i at ambisjonen om å påvirke andre lands institusjoner har dominert store deler av vestlig bistand

og utviklingspolitikk i flere tiår. Den ambisjonen omfatter nær sagt alle tenkelige institusjoner, og derfor spenner også notatet bredt: Institusjoner kan bety alt fra små, lokale organisasjoner som en kvinnegruppe i en landsby, via nær sagt ethvert aspekt ved et lands statsadministrasjon, til grunnleggende trekk ved et lands samfunnsorden. Selv om dette er vesentlig forskjellige fenomener, har de det felles at vestlig (og norsk) bistand lenge har sett oppbygging og reform av slike institusjoner som sitt viktigste prosjekt, og som mer «høyverdig» enn å bidra med ressurser til eksisterende institusjoner. Bak et svært heterogent engasjement for institusjoner, ligger en felles idé om at vestlige utviklingsaktører har både rett og plikt til å engasjere seg i andre lands institusjoner og at dette er en av bistandens viktigste oppgaver. Det er denne ambisjonen som danner ramme for dette notatet.

Det er gode grunner til å problematisere den ambisjonen. I lys av prinsipper om statlig suverenitet kan det stilles spørsmål ved at det offentlige Norge engasjerer seg ganske tungt for endring i andre lands statsadministrasjon og offentlig sektor. Det kan hevdes at dette er en form for statlig «formynderskap» over andre stater som både er prinsipielt og praktisk uheldig, og som kanskje på sikt vil undergrave vestlige bistandsaktørers legitimitet overfor utviklingsland.³ Bistand til institusjoner demonstrerer også et problem knyttet til bistandens forhold til et hjemlig publikum: Over lang tid er det blitt etablert en forventning om at bistand skal etterlate seg utviklingsland med velfungerende institusjoner, helst etter vestlig liberal-demokratisk modell, kanskje i løpet av prosjektperioder på få år, og at disse institusjonene skal sørge for at videre utvikling nærmest skjer av seg selv. Det er helt urealistisk. Ved å etablere og opprettholde slike forestillinger fører man borgere og skattebetalere hjemme bak lyset, noe som til syvende og sist slår tilbake på bistandens legitimitet.

Slike spørsmål diskuteres ikke her. Notatet aksepterer i utgangspunktet ambisjonen om å bruke bistand til å påvirke andre lands institusjoner, diskuterer ikke så mye om eller hvorfor, men *hvordan* norsk utviklingspolitikk kan bidra til bedre institusjoner i andre land. Fordi vi vet at bistand også kan være til skade for andre lands institusjoner, diskuterer notatet også hva man bør gjøre for iallfall ikke å undergrave institusjoner. Spørsmålene som notatet forsøker å svare på, er derfor: Hvordan kan og bør norsk utviklingspolitikk engasjere seg i andre lands institusjoner? Hva slags type engasjement for institusjoner har størst mulighet for å lykkes, overfor hvilke typer institusjoner, under hvilke forutsetninger og til hvilken tid, og hva er riktig måte å gjøre det på?

Hvorfor et notat om institusjoner og utvikling?

Bistandsorganisasjoner har jobbet med institusjoner i mange tiår, og det er utviklet mye ekspertise på feltet. Dette notatet har til hensikt å bidra til mer offentlig oppmerksomhet om denne delen av norsk utviklingspolitikk. Vi mener det er på sin plass av flere grunner.

Først og fremst er det fordi *utviklingspolitikkenes sannsynligvis største potensialer* ligger i arbeidet med institusjoner. Lykkes man med institusjonsendring, kan det legge grunnlag for utviklingseffekter som langt overgår det som kan oppnås på mer direkte måter gjennom bistand. Bedre institusjoner er ganske sikkert nødvendig – og muligens også tilstrekkelig – for at bistanden en gang skal bli overflødig ved at utviklingsland skal klare å håndtere fattigdom og andre utfordringer ved egen hjelp. Og selv om vi ikke skulle komme dit, vil selv små forbedringer i viktige samfunnsinstitusjoner kunne gi varige endringer, kanskje i form av litt bedre utnyttelse av offentlige ressurser eller noen

promille økning i årlig vekst. I så fall kan bistand ha skapt varige forbedringer som langt overgår de potensielle resultatene av samme bruk av ressurser med tanke på mer umiddelbare resultater.

Samtidig ligger kimen til noen av *bistandens potensielt største svakheter* også her. At institusjoner er viktig, betyr ikke nødvendigvis at det er riktig å bruke bistandsmidler på det. Det forutsetter at bistand kan brukes effektivt til slike formål. Å endre andre lands institusjoner er en så vanskelig oppgave at det ofte ikke vil lykkes. Antakelig er det ingen andre områder der det er større kontrast mellom vestlige ambisjoner og hva man faktisk har fått til, enn her. Forventningene om at bistand skal transformere dysfunksjonelle statsadministrasjoner til velfungerende byråkratier, eller omforme tradisjonelle samfunn til velordnede sivilsamfunn, har ikke blitt realisert noe sted. Det kan likevel ha vært verdt å forsøke, men om det skjer uten velinformerte vurderinger av risiko for å mislykkes, risikerer man å kaste bort mye ressurser til liten nytte. Og det er grunn til å tro at nettopp det har skjedd. Å forandre institusjoner er blitt regnet som så viktig at det nærmest er skapt et inntrykk av at bistand nesten er forgjeves om den *ikke* lykkes i dette, og det har nok lagt grunnlag for at bistandsorganisasjoner mange ganger har påtatt seg umulige oppgaver.

Kanskje helt unødvendig: Skattebetalere flest ville nok ha vært fornøyd med å vite at norsk bistand har reddet enormt mange liv og hjulpet titalls eller kanskje hundretalls millioner fattige mennesker til et litt bedre liv gjennom bedre helse, mer utdanning, bedre infrastruktur, bedre miljø og mye annet. Bistand har også bidratt til å gjøre en mengde offentlige institusjoner i ressursvake stater bedre i stand til å ivareta viktige funksjoner i lange perioder. På slike områder er det ingen tvil om at bistand virker. Men slike resultater blir av mange ikke regnet som godt nok i utviklingspolitikken, og derfor tar man sikte på høyere mål. Det er lett å forstå: Det er ikke særlig tilfredsstillende i lengden å bare avhjelpe fattigdom og andre problemer på kort og mellomlang sikt, uten å vite om problemene kommer til å ta slutt. Da er det mer motiverende å arbeide for varig forbedring som på sikt vil fjerne behovet for ytterligere bistand. Slikt arbeid handler ofte om bedre institusjoner. Lykkes man med det, er det fint. Mislykkes man, har man brukt ressurser til liten nytte og dermed gitt fra seg muligheten til å levere enda bedre resultater på kort og mellomlang sikt.

Alt arbeid med bistand til institusjoner bør derfor ta utgangspunkt i at det er stor usikkerhet om effektiviteten av slikt arbeid. Når det gjelder norsk bistand, har vi de siste årene fått to rapporter som bidrar til usikkerheten: En rapport fra Riksrevisjonen sår tvil om effekten av norsk bistand til styresett,⁴ mens en omfattende evaluering av 19 tilfeller av norsk støtte til institusjonsutvikling i offentlig sektor konkluderer ganske positivt.⁵ Begge må sees i lys av at dette er et område der det er uhyre vanskelig å slå fast resultater av bistand med særlig stor grad av sikkerhet, uansett hva slags evalueringsmetoder man måtte bruke.

I tillegg kommer en svakhet ved bistand som ofte er underkommunisert: *Bistand kan skade institusjoner*. Dette er en kjent «bivirkning» av bistand som har vært kjent i flere tiår, men blant giverne har det vært lite vilje til å ta tak i problemet. Siden bistand også er til nytte, betyr ikke det at «nettoeffekten» av bistand er negativ. Men bistandens skadevirkninger bør uansett tas i betraktning for å redusere risikoen for at bistand kan skade viktige institusjoner.

En annen grunn til å diskutere institusjoner, er at det gir grunn til å revurdere *bistandens metoder og verktøy*. På tross av givernes høye ambisjoner, ser det ikke ut til at de har utstyrt seg med rik-

tige verktøy for jobben. Én ting er at givene har selvpålagte restriksjoner mot å bli for eksplisitt «politisk», men foretrekker å snakke mer «nøytralt» om institusjoner i mer faglige og byråkratiske termer. Da gir givene fra seg muligheten til å jobbe med (eller iallfall snakke om) de viktigste elementene i institusjonsendring, som handler om prioriteringer, allianser og makt, altså politikk. I tillegg organiseres bistand gjennom et rigid, teknokratisk system som vanskeliggjør den type fleksibilitet og tilpasningsevne som er nødvendig for å jobbe godt med institusjoner. De fleste bistandsaktører har også en tendens til å verdsette universelle standardløsninger med lite hensyn til at alle institusjoner har sin egen historie og jobber i en helt spesiell kontekst. Mange som på egen arbeidsplass har vært utsatt for konsulenter med standardløsninger på organisatoriske utfordringer, vet hvor galt det kan gå. I tillegg har bistandsorganisasjonene et problem når det kommer til å vurdere effektiviteten av slikt arbeid: I mange tilfeller finnes rett og slett ingen gode metoder for å vurdere resultatene av bistand til institusjoner.

Alle disse utfordringene er krevende uansett hvor man arbeider. Norsk utviklingspolitikk er i økende grad innrettet mot såkalte *sårbare stater*. Det som var vanskelig selv i stabile stater, blir da en mye større utfordring. I noen av disse statene finnes knapt formelle institusjoner av den type vi kjenner, og om de finnes, følger de ganske andre spilleregler enn vi er vant til. Faren for å mislykkes, og endog å skade skjøre institusjoner, er mye høyere enn i mer stabile utviklingsland. Kanskje klarer man i beste fall kan bygge opp formelle konstruksjoner som er mer pro forma enn reelle institusjoner, som duger til å levere bistandsfinansierte tjenester i en periode, men ikke er noen god basis for utvikling av stat og samfunn på sikt.

Hva snakker vi om når vi snakker om bistand til institusjoner?

Det er ingen felles forståelse i samfunnsvitenskapen av hva institusjoner er, utover at de fleste vil insistere på at «institusjon» er noe annet og mer enn «organisasjon», og at det handler om mer enn bare formelle strukturer og regler, men også de mer uformelle føringene som styrer våre liv. En vanlig og enkel definisjon gjort kjent gjennom økonomen Douglass North, er at institusjon er «rules of the game».⁶ Disse består av både formelle regler (vedtekter, lover, rettigheter) og uformelle føringer (tradisjoner, vaner, forventninger, tabuer, etc.). Allerede her ligger en kime til forvirring i bistand, fordi planer og avtaler ofte vektlegger de formelle og mer håndfaste sider ved organisasjoner, mens givene kanskje er mest opptatt av å endre uformelle aspekter ved institusjoner – som verdier, holdninger og «kultur» – uten at det er like eksplisitt formulert.

Vi trenger ikke en generell, entydig definisjon for formålet med dette notatet, men som en start kan det være greit å skille mellom tre kategorier etter skalanivå (og vanskelighetsgrad) i bistandsorganisasjonenes ambisjoner om å påvirke institusjoner.

På sitt enkleste har vi bistand for å styrke konkrete organisasjoner. Det vil ofte være offentlige organisasjoner som departementer eller etater, eller sivilsamfunnsorganisasjoner – alt fra profesjonelle hjelpeorganisasjoner i hovedstaden til små kvinnegrupper i landsbyen.

På et litt høyere nivå ser vi forsøk på å styrke en sektor eller et bestemt politikkområde. Det kan være styrking av det institusjonelle rammeverket rundt et politikkområde (som fiskeriforvaltning, næringsutvikling, antikorrupsjon eller det demokratiske valgsystemet) eller en hel sektor (som

helse eller utdanning). Slikt arbeid vil ofte fokusere på formelle regelverk og bestemte organisasjoner, men søker gjerne også å påvirke alle aktører i feltet.

Men bistand domineres ofte av enda bredere ambisjoner om å påvirke institusjoner mer generelt, på makronivå. Det er blant annet uttrykt i begrepet «godt styresett». Det er gjenstand for litt ulike prioriteringer hos ulike bistandsaktører: Noen fokuserer mest på forbedring av statsadministrasjonen med vekt på spørsmål som åpenhet og ansvarliggjøring, effektiv offentlig sektor, gode reguleringer, korrupsjonskontroll og næringspolitikk. Andre går utover statsadministrasjonen og vektlegger politisk stabilitet, demokrati, fravær av vold, demokrati, sivilsamfunn og annet. Denne bredest orienterte versjonen av styresettengasjementet kan antakelig ikke realiseres om det ikke også skjer ganske radikale samfunnsendringer både av formell og uformell art. I praksis forutsetter det kanskje at verdier og holdninger endres i store befolkningsgrupper, at slektsbaserte strukturer erstattes av formelle, frivillige sammenslutninger som viktigste plattform for samhandling mellom stat og samfunn, og at veletablerte maktkonstellasjoner brytes opp. Lett karikert kan «godt styresett» i sin ytterste konsekvens framstå som å transformere både stat og samfunn til noe som ligner mer på våre egne.⁷ Dette var nok mer tydelig før, ikke minst i 1990-årene, og er nok mindre utbredt nå, særlig blant folk som jobber praktisk med dette og vet hvor vanskelig (og meningsløst) det er å forsøke å «kopiere» vestlige institusjoner i andre land med helt andre historiske forutsetninger. Mange unngår bruk av ordet «godt styresett», men sier bare «styresett» for å markere at man ikke legger til grunn en vestlig idealmodell, men er mer pragmatisk orientert. Likevel later det til å være en underliggende forventning at bistand først har lyktes når mottakerlandets institusjoner ligner mer på våre egne.

På alle disse nivå kan bistandsorganisasjonenes engasjement for institusjoner deles inn i hva vi grovt sett kan kalle *styrking* av institusjoner, og *reform* av institusjoner. Å styrke en institusjon handler på sitt enkleste om å øke dens kapasitet til å levere hva den allerede leverer på den måten den allerede fungerer, mens reform innebærer kvalitative endringer i hva en institusjon er tenkt å levere eller hvordan den fungerer. Ett eksempel på sistnevnte er arbeid for å gjøre offentlig sektor i utviklingsland mer demokratisk, rettighetsbasert eller innovativ, og arbeid som krever endrede verdier hos de ansatte, for eksempel likestilling. En av grunnene til at det er mer krevende, er at man da ikke kan ta for gitt at begge parter i samarbeidet har de samme ambisjonene og felles forståelse av hva som må endres.

Erfaringer fra bistand til institusjoner

Å styrke institusjoner har vært et mål for vestlig bistand helt siden 1950-åra. Over tid har arbeidsformen endret seg ganske mye, noe som har fått uttrykk i stadig nye navn på hva man holder på med: *Technical assistance*, *technical cooperation*, *institutional collaboration*, *twinning*, *capacity building* og *capacity development* er alle uttrykk for ulike «epoker» i arbeidet for å styrke konkrete, oftest offentlige organisasjoner. Ambisjonen om endring på et høyere skalanivå er noe nyere, under stikkord som strukturtilpasning, demokratisering, menneskerettigheter og godt styresett, og mange politiske mål som likestilling, miljø og annet. Bistand til sivilt samfunn har også gått gjennom lignende epoker, der man vekselvis har vektlagt ulike organisasjonstyper som landbrukskooperativer, kvinnegrupper, spare- og lånegrupper, og politisk orienterte grupper (*advo-*

cacy). Blant bistandsarbeidere har det vært en tendens til å se på ulike epoker i slikt arbeid som ganske distinkte, nærmest som kontrast til hverandre. En mulig konsekvens av dette er at det begrenser interessen for å lære. For om man mener at man nå holder på med noe helt annet enn hva de holdt på med før i tida, er det fort gjort å tenke at man ikke har så mye å lære av erfaring. Det er det liten grunn til, for de ulike epokene har mange fellestrekk.

Historien representerer dessuten en kontinuitet som i seg selv kan fungere som en advarsel: Å endre institusjoner var vanskelig nok allerede i starten, da ambisjonene var relativt beskjedne, og historien forteller at giverne (og et hjemlig publikum) ofte var frustrert over at de ikke fikk det til. Paradoksalt nok ser det ut til at bistandsorganisasjonene likevel påtok seg oppgaver som var enda vanskeligere. I historisk tilbakeblikk ser det ut til at giverne responderte på frustrasjon over vanskelighetene ved å løfte blikket til enda større og vanskeligere oppgaver hver gang de følte at de ikke lyktes.⁸ Det kan nok forklares med at man i stadig større grad har forstått hvor viktig institusjoner er for utvikling, har opplevd så mange ganger at bistand ikke har fått den forventede effekt nettopp fordi viktige institusjoner ikke har vært på plass. Samtidig er det uttrykk for et iboende problem i bistand: Politikk utformes og ambisjoner formuleres langt fra den virkelighet som utviklingspolitikken er tenkt å påvirke, noe som kan forklare at forventningene til hva bistand skal oppnå, ofte er hinsides hva som er realistisk.⁹ På grunn av lang avstand (geografisk og organisatorisk) blir ikke politikktutforming i særlig grad «korrigert» av praktisk erfaring som forteller hvor vanskelig eller kanskje umulig det er å utvikle eller påvirke institusjoner fra utlandet. Uansett forklaring, ser det ut til at en effekt har vært redusert evne til å lære av erfaring: Når man løfter ambisjonene er det lett å tenke at man kan legge fortidens feil bak seg som irrelevante fordi man nå har begynt på noe nytt, med sikte på enda høyere og viktigere mål.

Fra faglig bistand til kapasitetsutvikling, styresett og statsbygging

I tidlig bistand tok arbeidet for å styrke institusjoner oftest form av å sende vestlige eksperter til å jobbe i utviklingslands statsadministrasjon, og å tilby høyere utdanning til nasjonale byråkrater. Målet var å fylle ganske akutte kompetansegap. Gradvis ble ambisjonene økt, med forventning om at de vestlige ekspertene ikke bare skulle bidra med kunnskap mens de var til stede, men også sette varige spor. Selv om det ikke var eksplisitt, var nok ideen at man ikke bare skulle etterlate seg kunnskap, men at verdier, holdninger og kanskje arbeidsmoral skulle «smitte» fra de vestlige ekspertene til lokalt ansatte. Etter hvert la man mer vekt på gjensidig forpliktende samarbeid som fortrinnsvis ikke skulle bære preg av en «ovenfra-og-ned»-holdning, noe som også ble reflektert i et navneskifte fra (*technical*) *assistance* til *cooperation*.

Den såkalte strukturtilpasningen fra 1980-tallet handlet mest om makroøkonomiske reformer, men ble supplert med forsøk på å gjøre offentlig sektor (som da var på kraftig slankekur) mer effektiv i form av slanke, strømlinjeformede statsapparater etter datidens vestlige idealer. Det innebar radikale endringer i offentlig styring. Utover 1990-tallet ble ambisjonene om reform av statsadministrasjonen skrudd ytterligere opp. Dette var en periode da institusjoner ble tillagt enda sterkere vekt i utviklingspolitisk tenking, inspirert av økende erkjennelse i samfunnsvitenskapene av institusjonenes betydning. Mens begrunnelsene til da hadde handlet mest om effektivitet, som iallfall tilsynelatende er et objektivt og noenlunde apolitisk begrep, var 1990-tallets reformprosjekt mer normativt begrunnet og tok sikte på kvalitative endringer i hvordan statsapparatet

skulle fungere. Det gjaldt demokratisering og inkludering, rettighetsorientering, prioritering av de fattigste, likestilling, miljøpolitikk og mye annet. Mot slutten av tiåret samlet mye av dette engasjementet seg i begrepet «godt styresett» (*good governance*), som et samlebegrep for givernes engasjement i andre lands statsinstitusjoner.

Dette er typisk for bistandsorganisasjonenes evne til å «avpolitiserer» sine ambisjoner: Giverne ønsker ganske radikale endringer i andre lands statsapparat, noe som i bunn og grunn er et politisk spørsmål. Men de politiske aspektene ved disse ambisjonene kan ikke gjøres eksplisitt, fordi det vil være i strid med idealer om suverenitet og mottakerlandets «eierskap» til utviklingsstrategiene.¹⁰ I stedet pakkes politiske ambisjoner inn i et teknokratisk, «nøytralt» språk som legitimerer at bistandsapparatets byråkrater og eksperter kan engasjere seg i normative og politiske spørsmål. Et eksempel er demokrati, som kan være sensitivt i en del sammenhenger og ble erstattet av beslektede, men noe mer nøytrale begrep som «åpenhet» og «deltakelse». «Godt styresett» inkluderer åpenhet og deltakelse, men også en mengde andre hensyn som uunngåelig innebærer politiske valg. Hva «godt styresett» skal bety i praksis, er derfor et politisk spørsmål. Svaret vil være avhengig av nasjonal kontekst og politisk dynamikk i hvert land. I bistand ble imidlertid «godt styresett» applisert nesten likt i alle land, og det ble betraktet mer som et faglig enn et politisk spørsmål. Dermed kunne arbeidet for godt styresett bli regnet for noe som var mest avhengig av faglig kunnskap og ikke politisk forhandling – som igjen legitimerte at bistandsbyråkrater og deres konsulenter kunne engasjere seg i et lands styresett framfor å delegerer det til landets politikere og borgere. Verdensbanken definerte styresett med hundrevis av indikatorer og transformerte dermed et grunnleggende politisk spørsmål over til kvantitative mål.¹¹ Flere andre organisasjoner, som UNDP, etablerte lignende verktøy for å håndtere styresett gjennom faglige og byråkratiske øvelser.

Parallelt med engasjementet for godt styresett fortsatte bistanden å prioritere institusjonsutvikling i enkeltorganisasjoner og i sektorer under stikkordet «kapasitetsbygging» eller «kapasitetsutvikling». Det dekker en rekke ulike innsatser som ekspertbistand, opplæring og kompetanseutvikling, og støtte til ulike sider ved organisasjonsutvikling. En stor kunnskapsindustri er etablert rundt dette arbeidet, med stadig mer sofistikerte analyser av hvorfor og hvordan man skal jobbe med å styrke institusjoner, supplert med spesialtilpassede konsepter og analyseverktøy, strategier, dokumentasjons- og evalueringsmetoder.

I ettertid er det påfallende at denne kunnskapsindustrien ser ut til å ha utviklet seg ganske avsondret fra en lignende kunnskapsindustri i vestlige land. I omtrent samme periode jobbet en mengde forskere med spørsmål om organisasjonsutvikling og forbedring av offentlig sektor i vestlige land, og tusenvis av konsulenter tilbød vestlige organisasjoner sine tjenester. Men disse to kunnskapsindustriene ser ut til å ha hatt relativt lite kontakt med hverandre, og utviklet ganske forskjellige konsepter og tilnærminger.¹² Flere ulike bistandsorganisasjoner, ikke minst de multilaterale (FN og Verdensbanken), ser også ut til å ha utviklet sine egne kunnskapssystemer, med egenutviklede konsepter og metoder for å analysere, påvirke og ikke minst å dokumentere («måle») endring i institusjoner. Rundt hver av dem sirkulerte en relativt permanent gruppe av bistandskonsulenter tilpasset hver enkelt organisasjon, som jobbet fulltid med bistand til institusjoner, men hadde liten kontakt med forskning og konsulentvirksomhet knyttet til institusjonsutvikling i vestlige land.¹³

Også bistand i svake, konfliktrammede, sårbare stater domineres av ønsket om å bidra til institusjonsutvikling, ofte under stikkordet «statsbygging». Statsbygging går ofte hånd i hånd med fredsbygging, og har gjerne form av «liberal statsbygging», der man forsøker å etablere et statsapparat etter liberale og demokratiske prinsipper. Preferansen for liberal statsbygging er lett å begrunne med at erfaring og forskning viser at liberale demokratiske stater sjeldnere opplever borgerkrig. Men det er også et mye mer krevende prosjekt enn en enklere form for statsbygging som først og fremst tar sikte på å etablere helt grunnleggende statlig kontroll og sikkerhet. Det er fortsatt et åpent spørsmål om demokrati og liberale styreformers i det hele tatt kan innføres «utenfra».

Bistand kan skade institusjoner

Parallelt med arbeidet for å styrke institusjoner har givene visst i flere tiår at bistand også gjør skade. På sitt enkleste skjer det gjennom at bistand utgjør en administrativ belastning på mottakerlandets statsapparat, ofte den samme institusjon som mye av bistanden er tenkt å styrke. Mange ulike givere, prosjekter og initiativ krever oppmerksomhet fra ulike deler av statsadministrasjonen, som må forholde seg til en mengde ulike forventninger, avtaler, gjennomførings-, regnskaps- og rapporteringskrav. Bistand gjør det også vanskelig for staten å planlegge og å disponere egne ressurser til ulike formål på gode måter, om store deler av det arbeidet som naturlig tillegges staten finansieres av givere og derfor ligger delvis utenfor myndighetenes oversikt og kontroll.¹⁴ En rekke initiativ er tatt for å redusere dette problemet, og de kulminerte i den såkalte Parisagendaen rundt 2005.¹⁵ I praksis har det likevel skjedd lite. Bistand er omtrent like fragmentert og derfor administrativt krevende som før, og bruk av budsjettstøtte – den foretrukne bistandsform for å løse dette problemet – er redusert de siste årene.

Bistand svekker også både offentlige og private organisasjoner ved å redusere tilgangen til gode fagfolk, når bistandsorganisasjoner tilbyr bedre lønninger og karrierer som nasjonale organisasjoner ikke har mulighet til å matche. Det er alvorlig i sektorer der det er stor mangel på kvalifiserte fagfolk. Et beslektet problem er at man ofte tilbyr offentlig ansatte rause ordninger for kompensasjon og diettgodtgjørelse når de deltar på bistandsfinansierte kurs og konferanser, som sannsynligvis fører til at mange offentlige ansatte bruker mer tid enn fornuftig på slikt og kanskje blir mer opptatt av hva givene ønsker enn av egne myndigheter og arbeidsgiver.¹⁶ Også dette er en problemstilling som givene har visst om lenge uten å ha gjort noe særlig for å bøte på problemet. Behovet for å sikre at egne prosjekter blir godt gjennomført, trumfer ofte hensynet til solide nasjonale organisasjoner.

Bistand kan også svekke incentivene for myndigheter til å skattlegge egen befolkning. I tillegg til de åpenbare økonomiske konsekvensene, kan dette ha institusjonelle og politiske konsekvenser på flere nivå. Ved siden av noen andre effekter av bistand kan dette bidra til å svekke myndighetenes ansvarliggjøring vis-a-vis egen befolkning, som igjen kan svekke den uformelle kontrakten mellom myndighetene og borgere (skattebetalere) via deres folkevalgte – en uformell politisk institusjon som er avgjørende for at en stat skal fungere. Det kan igjen gjøre myndighetene mindre interessert i å respondere på befolkningens behov og drive god politikk.¹⁷ Noen av de politiske konsekvensene kan til en viss grad håndteres ved å stille betingelser til bistanden, men erfaringene med betinget bistand er blandet.

Sosialantropologisk forskning har også vist at bistand fører til en mengde utilsiktede sosiale effekter som har betydning for institusjoner, både i offentlige organisasjoner, i lokalsamfunn og i samfunnet mer generelt. Disse virker ofte i helt andre retninger enn hva givernes hadde tenkt, og kan undergrave bistandens suksess. Det gjelder også tilsynelatende uskyldig sivilsamfunnsbistand i relativt liten skala, som også kan ha viktige sosiale og politiske konsekvenser som i noen tilfeller er i strid med givernes intensjoner.¹⁸

Slike og lignende mekanismer kan ha politiske implikasjoner på mer overordnet nivå. Det er enklere for en diktator å bli sittende om han får hjelp av bistandsmidler.¹⁹ For demokratisk valgte regjeringer kan det være vanskelig å få legitimitet dersom borgerne ser at det er givere som «egentlig» bestemmer, og de folkevalgtes makt og legitimitet svekkes om viktige strategier og beslutninger utformes i forhandling mellom regjeringen og givere (eller Verdensbanken som givernes representant) framfor med parlamentet. Av slike grunner kan bistand både styrke diktaturer og svekke demokratier. Begge deler har ganske sikkert skjedd, men nyere forskning peker mer i retning av at bistand har en «forsterkings-effekt» ved at den først og fremst forsterker den retning et lands utvikling går i: Går landet i mer demokratisk retning, forsterkes den utviklingen, og går det i mindre demokratisk retning forsterkes dette.²⁰

Slike forhold har lagt grunnlag for det som er omtalt som *an aid-institutions paradox*: På tross av at et av bistandens hovedmål er å styrke institusjoner, virker den også negativt på institusjoner.²¹ Det betyr ikke nødvendigvis at bistand *samlet sett* svekker institusjoner, for bistand har også positive effekter, ofte på de samme institusjonene.

De faktiske utslagene av slike effekter varierer sterkt, fra ganske altoverskyggende til neglisjerbare. Det er blant annet avhengig av bistandens omfang (andel av landets økonomi), hva slags form bistanden tar, hvordan den formidles, hvilke organisasjoner som er involvert, og annet. Det er for eksempel stor forskjell på om bistand går rett inn i statskassa eller via ideelle organisasjoner. «Netto-effekten» av bistandens positive og negative effekter på institusjoner må derfor vurderes i hvert enkelt tilfelle, og er delvis avhengig av hva slags hensyn man vektlegger mest. Det forklarer også – i tillegg til at det brukes ulike data og metoder – hvorfor ulike studier peker i litt ulike retninger.

En av de kanskje mest omfattende studier av spørsmålet hittil tyder på at den samlede effekt av bistand på institusjoner er positiv, men forklarer dette med at den del av bistanden som er innrettet for å styrke institusjoner, oppveier for skadevirkningene av den øvrige bistanden. Studien sier altså ikke at bistand ikke skader institusjoner, men at dette oppveies av bistand som er målrettet å styrke institusjoner, som utgjør en ganske stor andel.²²

Selv om netto-effekten av bistand på institusjoner skulle være negativ, kan den selvsagt likevel ha vært verdt prisen fordi den er til nytte på andre måter: Det er ingen tvil om at bistand har reddet liv, redusert fattigdom, fremmet helse, finansiert utdanning, muliggjort infrastruktur og mye annet. Men prisen for dette har altså kanskje vært svekkelse av viktige institusjoner. Det er vanskelig å veie disse effektene opp mot hverandre, ikke bare fordi det er umulig å vurdere både de positive og negative effektene tilstrekkelig presist, men også fordi vurderingen er sterkt avhengig av hva slags hensyn man vektlegger og hvor lang tidshorisont man har. Et grunnleggende dilemma er at bistand som gir gode resultater på kort sikt, kan gå på bekostning av forbedringer på lang sikt.

Et viktig element ved de fleste av bistandens negative virkninger på institusjoner er at mange av dem bare kommer til uttrykk på aggregert nivå og ved store bistandsvolum: Det enkelte bistands tiltak har kanskje ingen eller neglisjerbar negativ effekt, men effekten av mye bistand kan være negativ. Dette er kjent som «mikro/makro-paradokset» i bistand.²³ Det betyr at det er vanskelig å tilskrive bistandens skadevirkninger til en enkelt bistandsorganisasjon eller en mellomstor giver (som Norge).

At disse effektene avhenger av volum, innebærer at det er grunn til å tro at de er mindre alvorlige i dag enn tidligere. I dag utgjør bistand relativt sett en mye mindre del av de fleste lands økonomi (fordi økonomien har vokst mens bistanden er omtrent lik eller redusert), noe som reduserer risikoen for mange av skadevirkningene. Den administrative belastningen på statsinstitusjoner knyttet til å håndtere en mengde ulike bistandsprosjekter er kanskje ikke særlig mindre, for kravene til myndighetenes egen deltakelse i (og rapportering fra) bistandsvirksomheten er økt. Men de fleste mottakerland har bedre kapasitet til å håndtere slikt, så problemet er sannsynligvis mindre påtrengende. De fleste utviklingslands politiske og demokratiske institusjoner er sannsynligvis også vesentlig mer robuste mot bistandens politiske skadevirkninger enn tidligere.

Men det gjelder for de fleste utviklingsland, også for de typiske tradisjonelle norske samarbeidsland, politisk stabile lavinntektsland. Imidlertid gjelder det antakelig *ikke* i dagens sårbare stater, som er prioritert i nyere norsk utviklingspolitikk. Her er situasjonen i mange tilfeller ganske lik (eller verre) slik den var i typiske mottakerland for noen tiår siden. Følgelig har bistanden potensial til å gjøre omtrent like mye skade på institusjoner i disse landene nå, som da bistanden var «på sitt verste» i dette henseende i 1970- og 1980-årene.

Virker bistand til institusjoner?

Bistandens potensielle skadevirkninger på institusjoner gjelder i prinsippet for all bistand, uavhengig av formål. Men en rimelig stor andel av bistand har bedre institusjoner som sitt hovedmål. Om denne virker, kan det kanskje sies å kompensere for bistandens generelle skadevirkninger og slik sett gjøre at bistandens netto-effekt på institusjoner er positiv.²⁴

Spørsmålet om denne bistanden virker, kan ikke besvares enkelt. I én forstand er svaret åpenbart nei. Politikere og ledere i bistandsorganisasjoner – ikke fagfolk og praktikere innenfor bistand – har formulert forventninger om at bistand skal etterlate seg velfungerende, effektive, liberale demokratiske institusjoner i tråd med norske idealer. Vurdert opp mot en slik vurdering har selvsagt ikke bistanden virket, for slike institusjoner finnes ikke i noe land som har mottatt norsk bistand. På den annen finnes slike institusjoner heller ikke i de fleste land som *ikke* har mottatt bistand. Om norske idealer og forventninger er målestokken, skal man ikke langt bort fra Nord-Europa før de fleste lands institusjoner svikter, enten de mottar bistand eller ikke.

Men dette forteller bare at forventningene til bistand har vært urealistiske. Det er alvorlig nok, for det betyr i beste fall at bistandsorganisasjonene har ført skattebetalere bak lyset og pådratt seg et selvforskyldt forklaringsproblem, og i verste fall er det uttrykk for svak virkelighetsforståelse og dårlig planlegging, som kan ha gjort bistanden dårligere. Men det forteller ikke hvorvidt bistand til institusjoner virker.

Det er ingen tvil om at bistand har bidratt til å styrke utvalgte organisasjoner eller viktige sektorer i samfunnet, og gitt mange små dytt i retning av bedre styresett på overordnet nivå. Det bekrefte-tes av et stort antall evalueringer.²⁵ Spørsmålet er derfor ikke om slik bistand virker, men om den er effektiv ved å levere gode resultater. Det er igjen avhengig av hva det er rimelig å forvente av bistand.

For å gi et realistisk bilde av hva som er rimelig, kan vi ta utgangspunkt i det landet som kanskje nevnes oftest som eksempel på at bistand ikke virker, Tanzania. Her burde alle forutsetningene være tilstede for bistand til institusjoner: Landet er stabilt, demokratisk, og har så svak økonomi at bistand kan antas å utgjøre stor relativ forskjell. Tanzania har mottatt litt over en milliard kroner fra Norge med målsetning om «godt styresett» siden år 2000, eller i snitt 64 millioner kroner hvert år.²⁶ Det er mye penger og det er all grunn til å forvente og kreve at det skal gi resultater. Samtidig utgjør det ikke mer enn rundt en krone per innbygger per år, eller 90 kroner per offentlig ansatt.²⁷ Det er kanskje for mye å forvente at slike beløp skal transformere statsadministrasjonen til et velfungerende byråkrati, og samtidig bidra til store samfunnsendringer i retning av et liberalt demokrati.

Norsk bistand målrettet mot styresett er selvsagt bare en del av bildet. Tanzania får også mye annen bistand både fra Norge og andre. Om vi tar med all bistand fra OECD-land til Tanzania (inkludert det som går via FN og Verdensbanken) blir det samlede bistandsbeløpet litt mer enn en krone per innbygger per dag.²⁸ Langt størsteparten av dette har ikke som mål å styrke institusjoner, men tar sikte på redusert fattigdom, vekst, infrastruktur, bedre helse eller utdanning, og mye annet. At bistanden ikke har etterlatt seg særlig gode institusjoner (iallfall ikke etter bistandsorganisasjoners målestokk) kan derfor i første omgang forklares med at størstedelen av bistanden har tatt sikte på noe annet enn bedre institusjoner. Men selv om størstedelen skulle ha tatt sikte på bedre institusjoner (styresett), spør det om det ville vært nok til at det er rimelig å forvente at den skal etterlate seg god statsforvaltning og en annen samfunnsorden. Selv overfor mye enklere målsetninger er bistandens potensialer begrenset: For eksempel ville bistanden til Tanzania ikke vært nok til å avskaffe ekstrem fattigdom selv om alle pengene hadde blitt gitt uavkortet rett i hånda på fattige.²⁹

Den samlede effekten av bistand som har til hensikt å skape bedre institusjoner, er av metodiske grunner vanskelig å vurdere på aggregert nivå, og det kan vanskelig gjøres for ett enkelt mottakerland som Tanzania.³⁰ Det som er gjort av slike vurderinger for mange mottakerland, ser ut til å konkludere med positiv effekt av slik bistand. En studie av bistand målrettet bedre styresett i 104 land i perioden 1983–2010 konkluderte med at denne hadde positiv effekt på styresett.³¹ Effekten var (ikke overraskende) mye tydeligere i land som hadde best institusjoner i utgangspunktet, og sterkere etter den kalde krigens slutt. En undersøkelse av de samlede effektene av USAs bistand til demokrati etter den kalde krigens slutt, konkluderte også positivt.³²

Utover disse relativt få studiene av aggregerte effekter av denne type bistand, må effektene vurderes i hvert enkelt tilfelle. Her finnes tusenvis av evalueringer å bygge på. Slike evalueringer preges av metodeproblemer som innebærer at man sjelden kan si med særlig stor sikkerhet hva som er effekten av bistand, verken med kvalitative eller kvantitative metoder.³³ Det gir i praksis utslag i begge retninger, både ved at institusjonelle forbedringer kan bli registrert som resultater av bistand selv om de ville ha skjedd uansett, og ved at bistandens faktiske resultater ikke fanges

opp fordi de er vanskelig å observere – og det er gjerne den type resultater som regnes som viktigst, som endringer i kompetanse, holdninger og verdier, som er vanskeligst å observere. Selv når evalueringene klarer å konkludere med rimelig sikkerhet, kan de ikke enkelt systematiseres til en samlet konklusjon. Det er både fordi de ser på kvalitativt ulike typer bistand til ulike aspekter ved institusjoner, og fordi ulike metoder og ujevn kvalitet gir resultater med svært varierende grad av sikkerhet.

Det generelle inntrykket er likevel at de fleste bistandstiltak for å styrke institusjoner har gitt resultater, dog oftest i mindre grad enn forventet.³⁴ Svært mange evalueringer forteller at bistanden har bidratt til konkrete resultater på kort og mellomlang sikt, men kan ikke bekrefte om den har ført til den forventede varige endring i institusjoner. Det kan delvis forklares med at de fleste bistandsevalueringer skjer ved prosjektslutt og dermed ikke er egnet til å konkludere på langsiktige endringer. Når det gjelder mer langsiktige endringer, samt endringer i de mer abstrakte, vanskelig observerbare aspekter ved institusjoner, finnes det svært få studier som kan bekrefte at bistand virker. Det kan skyldes at dette vanskelig kan fastslås selv om bistanden skulle ha hatt effekt. Men det reflekterer nok også at det i mange tilfeller er tvilsomt at bistand virker på slike aspekter ved institusjoner. Dette endres først og fremst som følge av intern dynamikk.

Det samme kan sies om bistand som tar sikte på endring av institusjoner på et høyere nivå, som bistand til styresett, demokratisering, rettighets- og likestillingsarbeid. Også her er det vanskelig, kanskje umulig å slå fast effektene av bistand med særlig grad av presisjon. Å lykkes med slikt, krever ganske omfattende endringer ikke bare i de formelle organisasjoner, men i holdninger og praksis hos svært mange mennesker. Det ligger stort sett utenfor hva som er mulig å slå fast ved hjelp av etablerte evalueringsmetoder, og kan derfor vanskelig verken bevises eller motbevises. Samtidig er det også grunn til å tvile på at så omfattende sosiale endringer kan oppnås gjennom utenlandsk bistand.³⁵

Resultater av norsk bistand

Anslagsvis 20 prosent av norsk bistand hadde kapasitetsutvikling som en viktig komponent.³⁶ Resultatene av dette arbeidet er vanskelig å oppsummere på grunn av de nevnte metodiske utfordringene, og fordi bistanden tar sikte på et bredt sett av ulike typer institusjonell endring i ulike typer institusjoner. Det kan forklare at to store studier de siste årene later til å gi motsatt konklusjon.

Riksrevisjonen publiserte i 2015 en undersøkelse av norsk bistand til godt styresett og antikorrupsjon.³⁷ I perioden 2004–2014 ble det brukt 26 milliarder kroner – om lag 10 prosent av all bistand – på disse to formålene. Resultatet er nedslående: 80 prosent av de prosjektene som var utvalgt for nærmere undersøkelser, hadde ikke dokumentert at de har oppnådd sine mål om sterkere institusjoner. Slik sett framstår denne bistanden som mislykket.

Undersøkelsen må sees i lys av noen viktige metodiske begrensninger.³⁸ For det første var den avgrenset til et utvalg på 25 av totalt 1 750 prosjekter i fire av nesten 100 land. Prosjektene var bevisst valgt ut, blant annet med tanke på bredde, men var ikke representative. For det andre er Riksrevisjonens arbeid i all hovedsak avgrenset til *dokumenterte* resultater. Dokumentasjonen

av resultater av norsk bistand er – som Riksrevisjonen har påpekt flere ganger – notorisk svak. Undersøkelsen forteller derfor egentlig bare at resultater er dårlig dokumentert, ikke at de ikke er oppnådd. Undersøkelsen var dessuten avgrenset til dokumenterte resultater på høyt nivå. To tredeler av de undersøkte prosjektene hadde faktisk levert «i stor grad» eller «i ganske stor grad» på de planlagte resultatene på lavere resultatnivå, slik som opplæring av personell, men hadde altså ikke dokumentert måloppnåelse på høyere nivå – bedre institusjoner. Kanskje var det urealistisk allerede i utgangspunktet å forvente at relativt begrensede norske bistandsmidler skulle føre til målbar endring i form av bedre institusjoner. Riksrevisjonen tar ikke stilling til slikt. Mangel på måloppnåelse kan altså skyldes urealistiske målformuleringer, mangel på dokumentasjon, og/eller ineffektiv bistand, og Riksrevisjonens undersøkelse gir ikke egentlig noe svar på hva som er riktig, og forteller ikke om bistanden har vært effektiv, bare at den har vært dårlig forvaltet.

Samme år som Riksrevisjonen publiserte sin undersøkelse, ble det gjennomført en evaluering av bistandsfinansiert støtte til styrking av offentlige institusjoner i utviklingsland («kapasitetsutvikling»), oftest i form av samarbeid mellom offentlige institusjoner i Norge og deres søsterorganisasjoner i utviklingsland. I alt 19 prosjekter i ni land ble vurdert, som del av en av de mest omfattende evalueringer som er gjort av slik bistand.³⁹ Denne evalueringen var gjennomgående positiv: I 15 av tilfellene ble det identifisert «betydelige» (8) eller «moderate» (7) forbedringer i kapasitet, og i de fleste konkluderte evalueringsteamet med at norsk bistand var en vesentlig årsak til disse forbedringene.

Evalueringen fant videre at de viktigste suksessfaktorene i norsk bistand til institusjoner var fleksibilitet, inkludert vilje og evne til å revurdere planer når forholdene endrer seg underveis, vilje til å la partnerinstitusjonene ta ledelse og «eierskap», langsiktighet (noen ganger over tiår) og fokus på fagområder der de norske partnerne hadde høy faglig kompetanse. Det høres kanskje selvsagt ut, men ingen av disse faktorene kan tas for gitt i vestlig offentlig bistand. Evalueringen føyer seg inn i en rekke andre evalueringer som også peker på at slike særtrekk ved den norske bistanden, sammenlignet med annen vestlig bistand, ser ut til å ha gjort Norge ekstra velegnet når det gjelder bistand til institusjoner. I tillegg til kommer at man i norsk bistand har hatt noe større aksept for å mislykkes (i alle fall i praksis) enn andre givere. Siden arbeid for å styrke institusjoner alltid vil innebære høy risiko for ikke å lykkes, kan det ikke kombineres med et absolutt krav om å kunne dokumentere resultater av enhver intervensjon.

Ett eksempel er da myndighetene i Malawi ba om støtte til å etablere en nasjonal aids-kommisjon. Den nystartede organisasjonen var sårbar og manglet profesjonalitet til å håndtere bistandsmidler, og givene nølte. Den norske ambassaden trosset både korrupsjonsrisiko og svært høy risiko for at pengene ikke ville føre til resultater, og ga organisasjonen oppstartstøtte. Organisasjonen fikk senere en helt sentral rolle i å koordinere alt nasjonalt arbeid mot hiv og aids (både offentlig og privat), og blir regnet som en viktig forklaring på Malawis senere suksess i kampen mot hiv og aids. En senere evaluering påpeker dette, og sier at slike relativt små (men risikable) norske bidrag kan ha en høy «multiplikatoreffekt» ved å muliggjøre veldig gode resultater av støtte fra andre givere – som ga mye støtte til denne kommisjonen i ettertid, når den hadde bevist at den var støt-teverdig.⁴⁰ Dette eksempelet må sees i lys av at daværende norske ambassadør til Malawi hadde god kjennskap til landet og utviste godt skjønns – uten god lokalkunnskap og godt skjønns vil slik «norsk» fleksibilitet innebære stor risiko for ineffektiv bistand.⁴¹

En annen evaluering bekrefter verdien av langsiktighet. Norge støttet helsesektoren i Botswana fra tidlig i 1970-årene til litt etter årtusenskiftet, med bygging av helseklinikker, utdanning av leger og sykepleiere, styring og informasjonssystemer, grunnforskning og mye annet. Evalueringen, som ble gjort i 2011, konkluderte med at Botswana fortsatt leverte bedre helsetjenester som følge av norsk bistand omtrent 40 år tidligere. Hvis det er riktig, har norsk bistand til institusjoner – i dette tilfellet helsesektoren – sannsynligvis gitt resultater av en skala som langt overgår hva som kunne ha blitt oppnådd med samme beløp på mer direkte måter.⁴² Interessant nok er det tvilsomt at vi vil se lignende effekter av norsk helsebistand i dag: I dag legges hovedvekten på støtte til utvalgte helseintervensjoner, for eksempel vaksinasjon, som gir gode – og målbare – direkte resultater, men institusjoner prioriteres lavere enn før.

NORADs såkalte «Resultatrapport» for 2017, «Kunnskap mot fattigdom», tar for seg bistand til styrking av offentlig sektor i utviklingsland. Dette er ingen evaluering, men en selektiv presentasjon av 22 eksempler på resultater av slik bistand. Informasjonen bygger på vekslende grunnlag, fra seriøse evalueringer til enkel egenrapportering, og utvalget er åpenbart selektivt i retning av de eksempler som Norad ønsker å dele med offentligheten. Den trekker også fram en del nyttige «lærdommer», men det er uklart i hvilken grad disse er utledet av eksemplene, og de har derfor begrenset verdi.⁴³

Spørsmålet om hvorvidt norsk bistand også *skader* institusjoner, er vanskelig å svare på. Én grunn er at man i norsk bistandsforvaltning ikke har vært interessert i å vurdere dette i særlig grad.⁴⁴ Det har rett og slett falt under radaren.⁴⁵ Det er nok mer motiverende – og bedre omdømmebygging – for bistandsforvaltningen å snakke mest om de positive effektene av bistand, enn å innse at bistanden også gjør skade. En annen grunn er at de mest kjente effektene av bistand på institusjoner bare kommer til uttrykk på makronivå og vanskelig kan tilskrives en giver. Det er derfor ikke lett å isolere effekten av for eksempel norsk bistand fra effekten av andre lands bistand. Det betyr selvsagt ikke at Norge, som en betydelig giver, kan fraskrive seg ansvaret for bistandens skadevirkninger.

Hvordan jobbe med institusjoner?

Institutional change has been, historically, endogenous and slow, and aid has so far done little to help. However, this does not seem a good enough reason to abandon the search for better ways for external actors to be involved with change processes in poor countries. David Booth⁴⁶

Som sagt innledningsvis er det hevet over diskusjon at velfungerende institusjoner er avgjørende for utvikling. Dette notatet har vist hvordan bistandsaktører har forsøkt å bidra til bedre institusjoner på praktisk talt alle nivå, helt fra overordnede spørsmål om hvordan samfunnet fungerer, via nær sagt enhver avkrok av statsforvaltningen, til et utall sosiale organisasjoner ned til landsbynivå. Det synes ofte mer motivert av at institusjoner er viktig enn av evidens på at bistand faktisk kan gi effektive bidrag til bedre institusjoner, noe som sannsynligvis har ført til mye penger brukt på prosjekter med liten mulighet til å lykkes. Samtidig har mye bistand også lyktes i å styrke institusjoner, med sannsynlig varig positiv effekt på et lands utvikling. Men har bistand i lang tid bidratt til å *svekke* institusjoner, noe som har falt under radaren i bistandsorganisasjonenes iver etter å styrke dem – og deres motvilje til å erkjenne bistandens bivirkninger.

Framtidige norske bidrag til bedre institusjoner i andre land bør ha dette som utgangspunkt og bygge på den erfaring som er opparbeidet gjennom flere tiår. Det kan vi ikke ta for gitt. En notorisk svakhet ved bistand er at man ikke lærer av erfaring.⁴⁷ En grunn er kanskje at man stadig mener at man holder på med noe nytt og derfor har lite å lære av fortidens feil. Det støttes opp av språkbruk, og her er bistand til institusjoner et godt eksempel: Man kan få inntrykk av at dagens «kapasitetsutvikling» er noe annet enn «kapasitetsbygging», som man drev med før. «Faglig samarbeid» omtales som noe annet enn tidligere tiders «ekspertbistand». Men i praksis framstår virksomheten som ganske lik, styrt av omtrent de samme ambisjoner med omtrent de samme virkemidler, og bare de innvidde forstår forskjellen – mens folk som ved en glipp bruker gammel terminologi, fort blir sett på som lite oppdatert. Det oppleves nemlig som viktig å være oppdatert, godt hjulpet av en konsulentindustri som tjener godt på bistandsorganisasjonenes behov for stadig å snakke om det man gjør på nye måter. Det skjer selvsagt også reelle endringer, men det er likevel mye å lære av gamle feil – og av positive erfaringer. Med det som startpunkt kan man tegne opp noen muligheter for norsk utviklingspolitikk for institusjoner.

Jobb nummer én: Gjør minst mulig skade

Som vist tidligere i notatet, innebærer bistand en risiko for å skade institusjoner på ulike nivå og på mange måter: Bistand utgjør en belastning på statsadministrasjonen, kan legge beslag på den beste arbeidskraften, og kan påvirke nasjonal dynamikk på måter som påvirker og svekker de helt grunnleggende politiske institusjoner, som ansvarliggjøring av myndigheter overfor dens borgere og folkevalgte. I praksis er utslagene svært varierende, ofte neglisjerbare, men i noen tilfeller kanskje avgjørende. Uansett er det en risiko som i liten grad er systematisk håndtert i bistandsforvaltningen, på tross av at man har visst om problemene i flere tiår.

Arbeidet for å gjøre minst mulig skade bør derfor være prioritert nummer én i bistandens engasjement for bedre institusjoner. Det gjelder all bistand, ikke bare den som er målrettet institusjoner. Det krever at man systematisk analyserer og håndterer ulike risikomomenter knyttet til bistand og institusjoner. Blant de relativt enklere tiltakene er å være forsiktig med å bruke høye lønninger for å rekruttere de beste menneskene eller innrette bistand på måter som kan «tappe» nasjonale institusjoner ved å trekke offentlig ansattes tid og oppmerksomhet bort fra andre oppgaver. Det blir mer krevende å håndtere risikomomenter som ikke er direkte knyttet til norsk bistand, men en kjent aggregert effekt av mye bistand. Norge kan ikke ta ansvar for dette alene, men bør i det minste ha en plan for håndtering av risikoen. For å illustrere: Det synes å være stor enighet om at en del bistand til Afghanistan på noen måter har virket forstyrrende på lokale og nasjonale organisasjoner. Norsk bistand er kanskje en del av problemet, men likevel en såpass avgrenset del at det er usikkert om det vil gjøre noen vesentlig forskjell om norsk bistand reduseres eller legges om. Hvordan slike dilemmaer håndteres, er langt på vei et politisk spørsmål – men det må starte med en systematisk vurdering av risikoen.

I en del tilfeller vil slikt arbeid for å redusere bistandens skadevirkninger kunne ha en kostnad i form av redusert mulighet til å dokumentere gode resultater av hvert enkelt norske bistandstiltak, til fordel for bedre samlet effekt av all ressursbruk, både bistand og nasjonale ressurser.

Realistiske ambisjoner

Gode strategier forutsetter noenlunde realistiske ambisjoner. Man må gjerne sikte høyt – selv om man da risikerer et forklaringsproblem i ettertid – men rene utopier er ikke noe godt grunnlag for en strategi. Det gir ikke mening å slå fast et generelt nivå for hvor høye ambisjonene bør være: I noen tilfeller kan Norge kanskje ha reell (men liten) mulighet til å bidra til regimeendring i stor skala, mens det i mange andre tilfeller er tvilsomt at Norge kan oppnå noe som helst. Ambisjonsnivået må derfor ikke formuleres i form av generelle føringer formulert i Utenriksdepartementet i Oslo (som er vanlig for norsk utviklingspolitikk), men i stedet bygge på vurderinger av hva som er mulig i hver enkelt situasjon, i samråd med folk som kjenner de aktuelle land og institusjoner godt. Hva som er riktig ambisjonsnivå, er også sterkt avhengig av hva slags ressurser man har til rådighet. Norge har for eksempel relativt mye penger, men mangler ofte andre ressurser, som relevant spisskompetanse.

En viktig variabel er skalanivå. På lavt skalanivå er det gode muligheter til å lykkes. Det kan innebære enkle bidrag til en bestemt organisasjon, som ikke avhenger av endringer i dens eksterne omgivelser. Det kan handle om å øke de ansattes kompetanse, styrke organisasjonen med infrastruktur eller utstyr, eller annet. Det blir vanskeligere, men med potensielt større effekt, om man tar sikte på mer generelle organisatoriske endringer som ofte er tenkt å skje på et mer abstrakt nivå, som endring i ledelse, organisasjonskultur og ansattes holdninger og verdier. Enda mer krevende er det om man går utover den enkelte organisasjon. Mye norsk bistand har tatt sikte på å endre en sektor eller et helt samfunnsområde, som fiskeriforvaltning, sivilsamfunn, likestilling eller korrupsjon. Det krever endring i flere organisasjoner og samspillet mellom dem, og kanskje i mange menneskers holdninger og praksis. Om suksess forutsetter holdningsendringer hos et stort antall mennesker er det nok utenfor hva som kan oppnås gjennom bistand. På enda høyere nivå, som i arbeid for generell demokratisering og godt styresett i bred forstand, er oppgaven enda vanskeligere og mer risikabelt – men det er liten tvil om at effektene blir mye bedre dersom man lykkes på høyere nivå.

Å styrke er enklere enn å reformere

En avgjørende variabel når det gjelder ambisjonsnivå er hvorvidt man tar sikte på *kvalitative endringer*, altså en reform av en institusjon, eller en mer «objektiv» styrking av en institusjons effektivitet innenfor det den leverer allerede. På sitt enkleste kan en offentlig institusjon styrkes ved ganske enkle innsatsfaktorer som mer penger eller flere fagfolk. Kvalitative endringer, for eksempel å gjøre offentlig sektor bedre på likestilling eller mer rettighetsorientert, krever mye bredere innsats på mange nivå.

Et nyttig kontrollspørsmål er om de involverte partene har felles ambisjoner: Om det først og fremst er giver som ivrer etter endring – med verbal tilslutning og en slags halvhjertet aksept fra mottaker fordi det kommer penger på kjøpet – er sjansen svært liten for å lykkes. Det kan også tenkes at reformambisjonene ikke engang er fullt ut forstått hos mottaker. En del ønskede endringer kan være så abstrakte at de vanskelig kan beskrives presist nok til å fjerne uklarhet. Bistand preges i utgangspunktet av en sjargong som ikke alltid gir mening for uinnvidde. I tillegg kan det være sensitive spørsmål involvert, som fører til at man pakker budskapet enda mer inn. For eksempel kan det tenkes at en giverrepresentant mener det er noe galt med lederkultur, hold-

ninger, arbeidsmoral eller andre sider ved en organisasjon, som vanskelig kan sies høyt uten å provosere. Da er det også vanskelig å jobbe sammen med problemet, og derfor tvilsomt at man vil få til endring. Hvis man derimot konsentrerer seg bare om å styrke en organisasjon med de særtrekk som allerede kjennetegner denne, vil det ha mye større mulighet for å lykkes, men givne vil nok aldri bli helt fornøyd.

En del ambisjoner om endring vil også bære preg av normativ og politisk posisjonering, som giver tar som en selvfølge, men som kanskje ikke fullt ut forstås på mottakersiden. Å jobbe for «godt styresett», menneskerettigheter eller demokrati kan høres tilforlætelig ut, men innebærer ofte i praksis å promotere et speilbilde av vestlige modeller for hvordan institusjoner bør fungere. Slike fremmes vekselvis som (normative) mål i seg selv og som en underforstått pragmatisk nødvendighet på veien til andre mål. Det implisitte budskapet kan være at utviklingsland må etablere institusjoner som ligner på de som finnes i vestlige land, for at de skal kunne oppnå vekst, fattigdomsreduksjon og andre utviklingsmål.⁴⁸ Det er en argumentasjon som ikke nødvendigvis blir forstått og akseptert på mottakersiden. Utvikling har foregått under en rekke ulike regimetyper, og under et bredt spekter av ulike typer institusjoner. Flere av de land som de siste par tiår har oppnådd størst suksess på vekst og fattigdomsreduksjon (typisk i Øst-Asia) har styreform og institusjoner som på flere måter skiller seg fra de vestlige idealene, mens land som i langt større grad har adoptert vestlige idealer (typisk i Afrika sør for Sahara) har gjort det dårligere. Det betyr selvsagt ikke at de idealene som fremmes gjennom bistand *ikke* fremmer utvikling: Forskning viser for eksempel at demokrati ofte gir positive effekter på en rekke viktige utviklingsindikatorer som vekst, fattigdomsreduksjon, helse og utdanning.⁴⁹ Men det er likevel ikke grunnlag for å si at de vestlige modellene er en nødvendig forutsetning for utvikling – og en del forskere peker på andre modeller (under stikkord som *developmental states*) for å forklare noen staters suksess og andres stagnasjon. Uansett hva forskningen sier, bidrar Kinas enorme suksess til at det er vanskelig å bli trodd på at adopsjon av vestlige institusjoner er en *nødvendig* forutsetning for utvikling. Kinas suksess er riktignok knyttet til innføring av markedsøkonomi og internasjonal handel, men uten en tilsvarende utvikling i retning liberalt demokrati og sikring av sivile og politiske rettigheter – to utviklingstrekk som vi i Vesten ofte ser på som sammenfallende.

At «vestlige» institusjoner ikke nødvendigvis er en god strategi for å oppnå andre mål som redusert fattigdom, betyr ikke at det ikke er gode argumenter for å fremme slike institusjoner som et politisk og normativt mål i seg selv, fordi slike institusjoner antakelig er en forutsetning for å sikre liberalt demokrati. Men da bør man ta i betraktning at å forfølge dette normative målet i arbeidet med institusjoner, vil kunne innebære vesentlig lavere mulighet til å lykkes enn om man først og fremst ville styrke eksisterende institusjoner, som kanskje er en mer effektiv vei til andre utviklingsmål, som redusert fattigdom.

Selv om man skulle lykkes i å reformere institusjoner etter vestlig modell, kan det ha begrenset verdi. En institusjon er først og fremst et resultat av sin egen historie i en bestemt sosial og politisk kontekst. Man kan derfor ikke kopiere modeller fra vestlige samfunn for å plassere dem i andre land (*copy/paste-bistand*). Selv om de skulle få samme form og formelle funksjon som i Vesten, vil de fungere på andre måter fordi de fungerer i andre kontekster. Resultatet av slik bistand blir fort at det etableres en «fasade» av noe som formelt ligner på vestlige institusjoner, men fungerer på helt andre måter. Fordi de vesentlige delene av en institusjons faktiske funksjon vanskelig lar

seg observere, vil dette vanskelig fanges opp av de styringsinstrumentene som er vanlig i bistand i dag, der endring «måles» i tråd med forhåndsbestemte indikatorer: Slike indikatorer vil nesten unngåelig vektlegge form og ikke funksjon, og vil derfor ikke fange opp dersom vi i årevis bruker bistand på noe som strengt tatt ikke virker, fordi det først og fremst endrer en institusjons form og ikke reelle funksjon.⁵⁰

Bruk kunnskap om når og under hvilke forutsetninger bistand kan virke

I 1998 publiserte Verdensbanken en av de til da mest omfattende oppsummeringene av erfaringer med bistand.⁵¹ Rapporten var en nyvinning i sin grundighet når det gjaldt systematisk, kvalitativ vurdering av et bredt spekter av ulike typer bistand til ulike land over lang tid, også bistand til institusjoner. Noen av dens budskap til bistandsbransjen var ganske radikale: Rapporten sa blant annet at suksess ikke er proporsjonal med penger, men at penger faktisk kan gjøre skade om det blir for mye av dem. Pengebistand bør først og fremst gis til lavinntektsland med sunn økonomistyring, hevdes det i rapporten, mens i land med svært svake statsinstitusjoner – senere kjent som «sårbare stater» – kreves noe annet og mer enn penger. I slike tilfeller kan bistand kanskje bare lykkes om det skjer med stor tålmodighet og beskjedent pengebruk, riktig forvaltet blant annet for å sikre riktige incentiver. Videre insisterer rapporten på at bistand må utformes spesifikt for hver kontekst, og at den er best der hvor det allerede er «*movement for change*»: Bistand kan bidra til bedre politikk og bedre institusjoner dersom det allerede er en bevegelse nasjonalt i samme retning: hvis ikke, er det lite bistanden kan gjøre. Senere forskning har bekreftet dette, og viser også at bistand til et land som utvikler seg i en uheldig retning, kan akselere slik negativ utvikling.

Rapporten er aktuell ikke bare fordi dens innhold fortsatt er gyldig, og senere supplert med forskning som peker i omtrent samme retning. Det er også fordi den er et godt eksempel på avstanden mellom hva man vet om god bistand, og bistandspraksis. Det er nemlig lite som tyder på at bistanden har tilpasset seg den kunnskap som presenteres i denne rapporten og senere publikasjoner. Snarere er det typisk for bistand at man ikke tilpasser seg til kontekst, ikke tar hensyn til hvorvidt det er riktig «*movement for change*», og ofte overfokuserer på penger som den avgjørende innsatsfaktor. Overordnede beslutninger om bistand blir ofte tatt (normalt i en vestlig hovedstad) med lite hensyn til spesifikke nasjonale og lokale forhold, basert på mange andre hensyn enn hvorvidt landet er i positiv eller negativ utvikling. Det tildeles mye penger i de mest kritiske situasjonene, på tross av at det kanskje er i slike situasjoner man bør være forsiktig med mye penger for å unngå å gjøre skade. Afghanistan er nok det beste eksemplet på en slik bistandslogikk i nyere tid, men mye av de siste års norske satsing på såkalte sårbare stater ligger an til å havne i samme kategori hvis tidligere praksis videreføres. Riktignok gjennomfører ikke den norske bistandsadministrasjonen egne bistandstiltak, men delegerer dette til andre (oftest FN eller Verdensbanken). Men heller ikke hos disse kan vi ta for gitt at de har evne til å ta inn over seg hva vi vet om bistand og institusjoner, eller at de har den nødvendige kunnskap om kontekst – og på grunn av organisatoriske egeninteresser sitter det langt inne å si nei takk til mer penger, selv om det ikke er gitt at det er mer penger som trengs.

Smartere måter å arbeide på

Bistandens manglende suksess – vurdert opp mot egne høye ambisjoner – når det gjelder institu-

sjoner, har gitt ulike utslag. Hos noen brukes det som argument for å avskrive bistanden fullstendig, ut fra argumenter av type «bistand virker ikke, fordi Tanzania fortsatt er vanstyrt etter å ha fått milliarder i bistand». Da har man lagt til grunn at bistanden *bare* er tenkt å forbedre institusjoner, og følgelig forgieves dersom den ikke bidrar til dette, uavhengig av hva annet bistanden måtte ha bidratt til. Hos andre ser det derimot ut som om skuffelsen over å ikke lykkes, er en motivasjon til å øke trykket og satse mer på det man ikke har fått til. Bistandsorganisasjonene kunne ha valgt å slutte med det vanskeligere arbeidet med institusjoner for å frigjøre midler til å satse mer på noe som er enklere å oppnå – som helse, utdanning, infrastruktur og redusert fattigdom. I stedet valgte mange altså å satse enda mer penger på arbeidet med institusjoner og styresett.

Forskerne Thomas Carothers og Diane de Gramont har tatt til orde for at giverne må engasjere seg enda mer i politiske valg. De kaller endringene i bistanden etter 1990 – da giverne ble mye mer interessert i institusjonsendring på høyere nivå enn tidligere – for en «nesten-revolusjon»: Giverne engasjerte seg spørsmål som i bunn og grunn er politiske, men uten å ville erkjenne dette eksplisitt. Dette er en viktig grunn til at de ikke har lyktes, mener forfatterne. De hevder at giverne bare kan lykkes om de går et skritt videre og engasjerer seg mer direkte i politikk, og viser hvordan giverne kan jobbe «smartere» med politiske spørsmål.⁵² Om giverne går i den retning, vil det være en ny omdreining av ambisjonsnivået når det gjelder bistandens engasjement i andre lands indre anliggender, og kanskje et endelig brudd med suverenitetsprinsippet som tidligere hindret giverne fra å engasjere seg i spørsmål de regnet for politiske.⁵³ Det vil også innebære videreføring av den tendens som har fulgt bistanden gjennom historien: i møte med vanskeligheter har giverne en tendens til å respondere ved å øke ambisjonene og gå løs på noe som er enda vanskeligere, framfor å forsøke å forbedre hva de allerede sliter med.⁵⁴ Samtidig er det åpenbart at forfatterne har et poeng i at bistand har vært svært «politisk» i lang tid, og det er et rimelig krav at man bør ta konsekvensen av det, noe som vil kunne øke (de allerede små) sjansene for å lykkes.

En annen respons på bistandens manglende suksess kan være å senke ambisjonene til et mer håndterbart nivå. Det begrunnes ikke bare med at det da blir enklere å innfri forventningene, men med at mer realistiske ambisjoner gir større mulighet til å bruke ressurser godt og iallfall oppnå noe. Dette er hva forskeren Merilee Grindle tar til orde for når hun erstatter «*good governance*» med «*good enough governance*», og argumenterer for at givere bør jobbe mer med utgangspunkt i de institusjonene som faktisk eksisterer framfor idealbilder basert på vestlige modeller.⁵⁵

En annen og mer praktisk variant av samme tilnærming, som later til å være populær blant mange – ikke minst «praktikere» i felt, er å nærme seg institusjons- og styresettutfordringer «nedenfra» gjennom det som omtales som *issues based approach*. I stedet for å jobbe med store, systemiske spørsmål og ofte formelle endringer på makronivå, starter man med helt konkrete utfordringer og ser på hva slags styresett-endringer som må til for å løse disse. Nesten uansett hva slags bistandsintervensjon man jobber med – helse, utdanning, infrastruktur – kommer man raskt i berøring med problemer som bare kan løses ved en institusjonell endring, kanskje på høyeste (nasjonale) nivå. Dette kan legge til rette for en gradvis, skritt-for-skritt-tilnærming til institusjonell endring «nedenfra», i kontrast til å starte «ovenfra» med en nærmest ferdigtygd plan for storstilt endring av et lands styresett. En slik tilnærming øker sannsynligheten for at arbeidet baseres på nasjonal kontekst og ikke vestlige idealmodeller, og kan også redusere noen politiske spenninger involvert.

Selv om Carothers og de Gramont sin oppfordring om å engasjere seg mer direkte i politikk framstår som en kontrast både til Grindle's *Good Enough Governance* og en mer praktisk orientert tilnærming «nedenfra», har de flere viktige fellestrekk: Alle krever en kontekst-spesifikk tilnærming til institusjoner og styresett basert på god innsikt i nasjonale og lokale forhold, som må tilpasses og utvikles underveis framfor å være planlagt på forhånd. Alle disse tilnærmingene innebærer også en tydelig erkjennelse av at standardiserte universalløsninger (deriblant å kopiere vestlige institusjoner) ikke fungerer, og vil antakelig avvise mange av konsulentindustriens ferdigbygde løsninger. De krever rett og slett at man jobber smartere og mer informert om lokale forhold. Dette er en krevende utfordring for en bistandsaktør for Norge, med høye ambisjoner og relativt svak bistandsforvaltning.⁵⁶

Å jobbe politisk smart betyr også at mye penger ikke nødvendigvis vil være avgjørende. Høye budsjetter vil kanskje være en hemsko, ikke bare fordi det kan gå galt om mye bistand tilflyter svake institusjoner, men også av forvaltningsmessige hensyn: Store programmer som inkluderer mye penger har en tendens til å bli organisert gjennom organisasjoner (typisk FN og Verdensbanken) og systemer som krever ganske rigide planer gjennomført i tungroddede systemer med detaljert planlegging, kanskje gjennom forhåndsbestemte indikatorer over flere år. I en skiftende kontekst er til dels store avvik fra planen oftest en nødvendighet for å bruke penger godt. Selv om det i prinsippet er mulig, skjer det i praksis sjelden i store, flerårige bistandsprogrammer. Med lavere beløp kan det være enklere å arbeide mer fleksibelt og eksperimentelt, og mindre organisasjoner er kanskje mer tilpasningsdyktige.

Mens mye penger ikke nødvendigvis er avgjørende, er det en annen ressurs som er svært viktig om man skal jobbe smartere: Tid. Det er viktig på to måter. For det første er langsiktighet avgjørende. Mye erfaring tyder på at resultater oppnås først over lang tid, av og til tår. I mange tilfeller vil det være mye bedre med et relativt lavt budsjett over lang tid, enn store budsjetter på kort tid. For det andre er tidspunktet viktig. Som sagt vil bistand kanskje bare kunne bidra til bedre institusjoner om den kommer «*when there is movement for change*». Det innebærer både at arbeidet igangsettes når tiden er riktig, og at det avsluttes eller legges om dersom forholdene skulle endre seg, enten fordi støtten ikke trengs eller fordi risikoen er økt for at bistand kan gjøre skade – for kanskje å bli gjenopptatt litt senere. Dette kan være helt avgjørende for suksess.

Har vi riktige verktøy?

Vi vet altså en god del om hvordan bistand kan gjøre minst mulig skade og være til mest mulig nytte for institusjoner. Som sagt ovenfor trenger det, i en del tilfeller, ikke engang koste særlig mye penger å gjøre ting på riktig måte. Blant de viktigste grep er god forståelse av kontekst, riktig tidspunkt for å engasjere seg og eventuelt trekke seg ut eller endre kurs, stor grad av fleksibilitet og tilpasningsevne, og erkjennelse av at suksess ikke først og fremst avhenger av pengeoverføringer, men kanskje er avhengig av at man har god tid. Om man tar hensyn til dette, bør mulighetene være gode for at norsk utviklingspolitikk kan gi gode bidrag til å styrke andre lands institusjoner.

Derfor er det uheldig at det utviklingspolitiske systemet ikke er særlig godt utstyrt for denne oppgaven.

Ett problem ligger på et helt grunnleggende nivå. Lett karikert kan man si at bistandsforvaltning er basert på en «mekanisk» forståelse av institusjonell og systemisk endring, som forutsetter at endring kan forutsies og planlegges i så stor grad at man på forhånd kan si at man ved å gjennomføre intervensjon X med stor sannsynlighet vil oppnå resultat Y, og at man senere kan slå fast i hvilken grad X var årsak til Y. Nøkkelen til endring er da å starte med en god nok analyse, etterfulgt av en godt utformet strategi som skal gjennomføres etter planen såfremt det ikke oppstår noe uforutsett, en evaluering som vurderer om det virket – og mer penger om evalueringen konkluderer positivt. Selv om det ikke er tydelig uttalt, er planlegging og forvaltning av bistand langt på vei basert på en slik forutsetning.⁵⁷ Samfunnsvitenskapelig forskning i flere disipliner tilsier imidlertid at institusjonell endring simpelthen ikke kan planlegges på en slik måte: Det er ikke mulig å forutsi presist hva som er konsekvensen av en intervensjon, og endring kan ikke i ettertid forstås i lys av enkle årsak/virkning-sammenhenger. Det er heller ikke slik at manglende suksess kan tilskrives dårlig bistand eller at suksess kvalifiserer til mer bistand, fordi så mange andre forhold spiller inn. Endringsprosesser kan simpelthen ikke planlegges på den måten bistandsforvaltningen legger til grunn, men krever en helt annen tilnærming som er vanskelig å kombinere med bistandsforvaltningens endringslogikk.⁵⁸

Det betyr selvsagt ikke at de som jobber med bistand tror på en slik «mekanisk» forståelse av endring, bare at de jobber i systemer som forutsetter en slik logikk for å være meningsfulle. Det skjer gjennom gjennom flerårige avtaler som spesifiserer hvor mye penger som skal brukes hvert år, og i ganske stor detalj hva de skal brukes til (de forventede resultater), styrt gjennom forhåndsbestemte indikatorer som også brukes til å rapportere resultater i ettertid.

Disse avtalene er i beste fall godt informert på det tidspunktet avtalen gjøres – men vi kan ikke ta for gitt at norske bistandsmyndigheter forvalter den dybdeforståelse av land og institusjoner som er nødvendig for å gjøre riktige beslutninger. Utvikling av landkompetanse er ikke prioritert i bistandsforvaltningen: UD-ansatte flytter såpass hyppig at de ikke rekker å opparbeide spisskompetanse, og få ambassadeansatte har vært i landet i mer enn få år. Norad er på sin side organisert etter sektor- og temakompetanse, ikke landkompetanse, og på tross av at støtte til institusjoner (kapasitetsutvikling i bistands-sjargongen) dominerer store deler av bistanden, ser det ikke ut til å være et prioritert fagfelt i Norad.

Men selv om avtalene skulle være godt nok informert, er denne måten å organisere arbeid med endringsprosesser på, uhensiktsmessig og ikke i tråd med hva vi vet om hvordan endringer skjer. Endringer kan simpelthen ikke forutsies, planlegges og rapporteres på den måten som legges til grunn i et slikt styringsregime. Godt arbeid med institusjonell endring forutsetter løpende respons på begivenhetenes gang på en slik måte at det ofte vil være helt feil å forholde seg til det som var planlagt et år tidligere. Det betyr også at beslutningstakeres manglende dybdeforståelse ikke enkelt kan kompenseres ved å bruke forskere eller konsulenter på tradisjonell måte: Ekspertvurderinger er ikke noe som kan avgrenses til et konsulentoppdrag i ny og ne, men må skje kontinuerlig.

En avgjørende utfordring handler om tid. For det første er bistandsforvaltningen organisert på en måte som gjør det vanskelig å gjøre ting på riktig tidspunkt – «when there is movement for change». Beslutninger om bistand tar ofte lang tid, og når beslutningen er gjort, innebærer det oftest et fast beløp hvert år i flere år framover. Det er ingen mulighet til å vite på forhånd hva som

vil være «riktig» beløp for hvert år, ettersom det er avhengig av hvordan situasjonen utvikler seg. Dette innebærer risiko både for at bistand til institusjoner kan bli bortkastet eller endog gjøre skade fordi penger brukes på feil tidspunkt, og for at man ikke kan utnytte muligheter som måtte dukkes opp, om det ikke er budsjett til å gjøre det rette når tiden er inne.

For det andre er det slik at en lang tidshorison, som ofte er nødvendig for å lykkes, er en vanskeligere ressurs enn penger. Bistand organiseres ofte i form av tidsavgrensede programmer, med forventning om å levere resultater i løpet av den perioden. I den norske bistandsforvaltningen, med relativt store budsjetter og lite forvaltningskapasitet, foretrekkes gjerne programmer med store budsjetter, og det er ofte lettere å argumentere for mer penger enn mer tid.

Norge skiller seg ikke nevneverdig fra andre givere på slike måter. Snarere er norsk bistand kjent for å være mer fleksibel og tilpasningsdyktig enn mange andre lands bistand, noe som har muliggjort «politisk smart» arbeid med endringsprosesser. Arbeidet med freds- og forsoningsprosesser et eksempel på dette. Noen utviklingstrekk kan imidlertid tyde på at det norske utviklingspolitiske apparatet er mindre forberedt på slike oppgaver enn tidligere.⁵⁹ Det ser også ut til at norsk bistandsforvaltning i stadig større grad er basert på formelle styringsverktøy, med mindre rom for fleksibilitet og godt skjønn. Om stadig økende – og høyst legitime – krav til effektiv bistand gir utslag i stadig strengere krav om at hvert enkelt bistandstiltak skal føre til dokumenterte resultater, kan det bidra til å svekke den risikovilje som i en del tilfeller er nødvendig for å lykkes. De norske komparative fortrinn, som har blitt brukt som forklaring på at man tidligere har lykkes i arbeidet med å styrke institusjoner, kan derfor ikke tas for gitt i framtiden.

Det finnes imidlertid fortsatt en del ordninger som gir rimelige gode forutsetninger for å jobbe med institusjoner også i norsk bistand. Norge gir relativt stor grad av grunnfinansiering (kjerne støtte) til multilaterale organisasjoner som har høy kompetanse på dette, og som kan brukes norske midler med stor fleksibilitet. I tillegg har Norge tradisjon for langsiktige norske institusjons-samarbeid (*twinning*) mellom en rekke norske offentlige institusjoner og deres søsterinstitusjoner i utviklingsland. Dette er langsiktig arbeid med rimelig stor fleksibilitet (innenfor gitte årlige budsjetter), som gir mulighet både for den dybdekunnskap, risikovilje og fleksibilitet med rom for skjønn som synes å være forutsetninger for å lykkes. Suksess forutsetter likevel at de involverte, inkludert organisasjonene på norsk side, har tilstrekkelig kompetanse og forvalter bistanden godt, og at forholdet mellom de norske aktørene og samarbeidsinstitusjonene fungerer godt, med gjensidig tillit og respekt – og at de norske partene finner en god rolle: Et krevende område er å balansere de norske institusjonenes ofte høye ambisjoner med god forankring («eierskap») i samarbeidsinstitusjonene.

På lignende måte arbeider et stort antall norske ideelle organisasjoner med støtte til institusjonsutvikling (kapasitetsutvikling) overfor partnerorganisasjoner i utviklingsland. Dette er kjernevirksomheten til flere av organisasjonene, og dette arbeidet er organisert på måter som gir gode forutsetninger for å lykkes. Mange har høy kompetanse og fleste har rammeavtaler med Norad som gir rimelig stort rom for den nødvendige fleksibilitet.

Et annet område der bistandsforvaltningen er dårlig utstyrt, gjelder muligheten til å vurdere resultater av bistand til institusjoner i ettertid. Det er ikke bistandsforvaltningens skyld: Det finnes ingen

generell, standardisert metode tilgjengelig som kan brukes til å slå fast med stor grad av sikkerhet i hvilken grad bistand er årsak til forbedringer i institusjoner. En slik metode er simpelthen ikke utviklet i samfunnsvitenskapen (med et mulig unntak for enkelte av de mest håndfaste aspekter ved institusjonsutvikling, men det er ofte de som regnes som minst viktige). Man kan gjøre kvalitative vurderinger (evalueringer) tilpasset hvert enkelt tilfelle, men om disse skal ha troverdighet må det gjøres grundig og systematisk, og det blir da ofte så kostnadskrevenende at det er vanskelig å forsvare at de gjøres for alle tiltak. Man blir derfor avhengig av egenrapportering, supplert med en og annen evaluering. Dette begrenser ikke bare muligheten til å kunne dokumentere resultater og å vise bevilgende myndigheter (og til syvende og sist skattebetalerne) at man har brukt penger godt, men gir også begrensninger på muligheten til å lære over tid. Om rapportering og evaluering først og fremst organiseres etter forhåndsbestemte indikatorer, vil de ha begrenset verdi som læringsgrunnlag fordi de ikke vil fange opp endringer som ikke var forutsett ved prosjektstart.

Anbefalinger til norsk utviklingspolitikk

Institusjoner står helt sentralt i norsk utviklingspolitikk. Store deler av bistanden har som sitt hovedanliggende å styrke eller reformere institusjoner, og mye av den øvrige bistanden er helt avhengig av at institusjonene fungerer om den skal nå sine mål. Med Norges dreining av oppmerksomheten i retning sårbare stater er fungerende institusjoner en helt avgjørende forutsetning for å nå de fleste utviklingspolitiske mål. På den bakgrunn, gitt hva vi vet om bistand og institusjoner diskutert i dette notatet, kan vi trekke opp noen mer konkrete veivalg for norsk utviklingspolitikk.

For det første må man sørge for å *minimere risikoen for at bistand gjør skade*. Den norske bistandsforvaltningen er ganske uforberedt på dette, for dette er kunnskap som langt på vei har vært ignorert i lang tid (med enkelte unntak, som i spørsmål om korrupsjon). Men forvaltningen har god erfaring med arbeidsmåter som gjør det mulig å håndtere denne risikoen. Det skjer enklest ved å inkludere det i den systematiske risikovurderingen som i prinsippet skal skje for all bistand. I dag vurderes risiko med hovedvekt på risikoen for at eksterne faktorer kan påvirke bistanden negativt; dette bør suppleres med en vurdering av risikoen for at bistand kan påvirke eksterne forhold negativt, og en plan for hvordan denne risikoen skal håndteres.

Arbeidet for å redusere bistandens skadevirkninger vil bli mye viktigere etterhvert som større deler av bistanden kanaliseres mot sårbare stater hvor dette er en mye mer framtrædende risiko. Den «norske» kombinasjonen av relativt høye bistandsvolum (som følge av høyt bistandsbudsjett) og et bistandsapparat med relativt få ansatte (særlig på ambassadene) som i mange tilfeller har lite relevant landkompetanse og følgelig svak kontekstforståelse, øker risikoen vesentlig.

Man bør også *justere ambisjonene* for hva man tar sikte på å oppnå. Alt arbeid bør være basert på en realistisk forståelse av hva norsk bistand kan bidra til. Forventningene om at bistand skal skape kvalitativt nye typer institusjoner, kanskje transformere utviklingsland til noe i nærheten av liberale demokratier etter vestlig modell, bør avvises. Det betyr ikke at Norge ikke kan bidra til at mange viktige institusjoner kan bli noe bedre i stand til å ivareta sine oppgaver, og trenger ikke hindre at man sikter høyt med tanke på hva bistanden kan oppnå, om alt ligger til rette for det. Men når ambisjonene er høye, er det desto viktigere at strategiene er realistiske og erfaringsbaserte.

Videre bør man vurdere om det norske utviklingspolitiske systemet er *riktig utstyrt for oppgaven*. Et spørsmål er om forvaltningen har riktig kompetanse, både når det gjelder landkompetanse og ekspertise på institusjonsutvikling – og et system for kunnskapsforvaltning som innebærer at man lærer av erfaringen fra alle de hundrevis av norske bistandsprosjekter som involverer støtte til institusjoner. Et naturlig første sted vil være å etablere en plan for utvikling av spisskompetanse på de land og kontekster som er viktig for norsk utviklingspolitikk. I mange tilfeller fins det rimelig mye samlet erfaring i den norske forvaltningen, men de relevante ansatte er spredt andre steder i UD og Norad. En form for «land-team» som til sammen representerer mye erfaring, kan vurderes. I tillegg bør det etableres et tydelig knutepunkt for spisskompetanse på bistand til institusjoner (kapasitetsutvikling), som også har mandat til å samle all relevant erfaring.

I tillegg er det viktig å sørge for et *forvaltningsregime* som muliggjør godt arbeid med institusjoner, blant annet ved å gi nødvendig fleksibilitet både med tanke på penger (bevilgninger) og gjennomføring, og et langt tidsperspektiv. Men fleksibilitet må selvsagt kombineres med kvalitets-sikring, kontroll og ansvarliggjøring av tilskuddsmottaker. Dagens forvaltningspraksis gir egentlig ingen av delene: Bistand organiseres gjennom avtaler som vanskeliggjør den fleksibilitet og evne til å respondere raskt som kan være avgjørende for suksess, og de etablerte metodene for å tilskuddsmottaker ansvarlig gjennom rapportering og evaluering synes lite egnet for å vurdere resultater av støtte til institusjonsutvikling. I tillegg har man en praksis for bevilgninger som gjør at tid synes å være en knappere ressurs enn penger, med en preferanse til bistandsavtaler av relativt store volum, med forventning om å oppnå resultater i løpet av få år.

Ideelt sett bør derfor hele forvaltningsregimet, både de overordnede beslutninger om bevilgninger, den mer spesifikke gjennomføringen, og rapportering i ettertid, revurderes, om man skal øke forutsetningene for å lykkes i norsk arbeid for å styrke institusjoner i utviklingsland. Det er nok tvilsomt at dette vil skje. I første omgang vil det enkleste grepet være å ivareta og helst utvide de muligheter som allerede finnes gjennom etablerte ordninger som gir rimelig gode muligheter for den nødvendige fleksibilitet. Det inkluderer store deler av arbeidet til norske ideelle organisasjoner, institusjonssamarbeid med norske offentlige institusjoner, og noe av bistanden via FN-systemet. En utfordring er å kombinere fleksibilitet med funksjonelle måter å holde aktørene ansvarlig på. Her synes det fortsatt å være et stykke igjen.

Den planlagte etableringen av *Kunnskapsbanken* er en ideell anledning til å sørge for at det norske utviklingspolitiske apparatet er utstyrt for oppgaven. Denne ble vedtatt i Stortinget og tilsynelatende noe nølende akseptert av Utenriksdepartementet.⁶⁰ Kunnskapsbanken er tenkt som en ny enhet, organisert under Norad, som skal samle en god del av den norske bistanden som tar sikte på å overføre kunnskap og teknologi til utviklingsland. Dette arbeidet er ofte (men ikke nødvendigvis) organisert i institusjonssamarbeid som også innebærer ambisjoner om å styrke institusjoner i utviklingsland. En viktig oppgave for Kunnskapsbanken bør derfor være å tilrettelegge for et forvaltningsregime som fremmer og iallfall ikke begrenser mulighetene til å gjøre det som vi vet kan bidra effektivt til andre lands institusjoner. Den bør representere en kontrast til det mer rigide forvaltningsregimet som i dag dominerer bistandsforvaltningen, for å muliggjøre langsiktighet, fleksibilitet og tilpasningsevne. Samtidig er Kunnskapsbanken et ideelt sted for å samle og koordinere norsk spisskompetanse knyttet til bistand til institusjoner – selv om Kunnskapsbanken selv bare vil organisere en del av denne bistanden. Den bør også spille en viktig rolle i forskning på

relevante fagfelt. Kunnskapsbanken kan også bidra til metodeutvikling med tanke på utvikling av et mer funksjonelt regime for rapportering og evaluering av bistand til institusjoner, på en måte tilpasset akkurat denne virksomheten. Lykkes den i dette, vil det kunne ha konsekvenser også for andre lands bistand.

Notater er skrevet av Øyvind Eggen i samarbeid med Nikolai Hegertun.

Civita er en liberal tankesmie som gjennom sitt arbeid skal bidra til økt kunnskap og oppslutning om liberale verdier, institusjoner og løsninger, og fremme en samfunnsutvikling basert på respekt for individets frihet og personlige ansvar. Civita er uavhengig av politiske partier, interesseorganisasjoner og offentlige myndigheter. 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 oyvind@civita.no eller civita@civita.no.

Noter

- 1 Kina har for eksempel lykkes godt på tross av utbredt korrupsjon og manglende åpenhet, demokrati og rettigheter. Mange land i Afrika sør for Sahara har siden 1990-årene hatt ganske gode institusjoner vurdert etter typisk vestlige preferanser, uten å ha blitt «belønnet» med vekst. Blant forskningen som peker i retning av at institusjonenes betydning kan være overdrevet finner vi Rodrik, D, A Subramanian og F Trebbi, *Institutions Rule: The Primacy of Institutions Over Geography and Integration in Economic Development*, Journal of Economic Growth, vol 9 (2004) issue 2, og Glaeser, E m.fl., *Do Institutions Cause Growth?*, Journal of Economic Growth, vol 9 (2004) issue 3.
- 2 Det kan også bety at institusjoner er avgjørende, bare ikke på den måten man kan få inntrykk av i vestlig utviklingsdebatt, der det for eksempel har vært vanlig å legge til grunn at demokrati med vekt på sivile og politiske rettigheter er viktig for økonomisk utvikling. Som diskutert senere i notatet, er det mye som tyder på det, men det er også mange tar til orde for at en annen regimetype kalt *developmental states* er avgjørende for økonomisk utvikling.
- 3 Eggen, Ø og K Roland, *Western Aid at a Crossroads: The End of Paternalism*, London: Palgrave Macmillan, 2013.
- 4 Riksrevisjonens undersøkelse av bistand til godt styresett og antikorrupsjon i utvalgte samarbeidsland, Dokument 3:9 (2014-2015), www.riksrevisjonen.no/rapporter/Sider/StyresettAntikorrupsjon.aspx.
- 5 *Evaluation of Norwegian support to capacity development*, Norad evaluation report 10/2015, www.norad.no/om-bistand/publikasjon/2015/evaluering-av-kapasitetsutvikling.
- 6 North, D, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, New York: Cambridge University Press, 1990.
- 7 Eggen, Ø og K Roland, *Western Aid at a Crossroads: The End of Paternalism*, London: Palgrave Macmillan, 2013.
- 8 Eggen, Ø og K Roland, *Western Aid at a Crossroads: The End of Paternalism*, London: Palgrave Macmillan, 2013.
- 9 Se Civita-notat 34/2017, *En bedre organisert utviklingspolitikk*, www.civita.no/publikasjon/brede-organisert-utviklingspolitikk.
- 10 Se f eks James Ferguson: *The Anti-Politics Machine: "Development," Depoliticization and Bureaucratic Power in Lesotho*, Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- 11 Se *Worldwide Governance Indicators Project*, info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx.
- 12 Notatforfatters egen erfaring, blant annet fra akademisk forskning og arbeid i bistandsforvaltningen.
- 13 Denne påstanden bygger på notatforfatters egen erfaring både fra akademisk forskning og i bistandsforvaltning.
- 14 Denne tematikken er belyst gjennom forskning i flere ulike disipliner, med vekt på så mange ulike aspekter at forskningen vanskelig kan oppsummeres på en helhetlig måte. For en oppsummering av noen av de mest kjente effektene, se T.M.J. Newby, *Unintended Effects of Development Aid*, DIIS Working Paper 2010:06, København: Danish Institute for International Studies, 2010, www.diis.dk/files/media/publications/import/extra/wp2010-06_unintended_effects_aid_web_3.pdf.
- 15 Paris-agendaen viser til prosesser mellom givere og mottakerland i forkant og etterkant av et toppmøte om bistandseffektivitet i Paris i 2005. Se www.oecd.org/dac/effectiveness/parisdeclarationandaccraagendaforaction.htm.
- 16 *Hunting for Per Diem: The Uses and Abuses of Travel Compensation in Three Developing Countries*, Norad evalueringsrapport 2/2012, www.norad.no/om-bistand/publikasjon/2012/hunting-for-per-diem-the-uses-and-abuses-of-travel-compensation-in-three-developing-countries.
- 17 Problemstillinger som disse er dekket av forskere i flere ulike fagfelt, deriblant økonomi, statsvitenskap og sosialantropologi. For en oppsummering av noen av utfordringene, se Booth, D, *Aid, Institutions and Governance: What Have We Learned?*, Development Policy Review 29 (2011) issue 1s.
- 18 For noen eksempler på slike effekter, se Eggen, Ø, *Dissonance in Development: Foreign Aid and State Formation in Malawi*, PhD thesis 2011:49, Norwegian University of Life Sciences, Ås. Et eksempel på at sivilsamfunnsbistand har hatt effekt som virker motsatt av hva som var intendert, er Englund, H, *Prisoners of Freedom: Human Rights and the African Poor*, Berkeley: University of California Press, 2006.
- 19 Se de Mesquita, BB og A Smith, *Foreign Aid and Policy Concessions*, Journal of Conflict Resolution, vol 51 (2007) issue 2.
- 20 Dutta, N, P Leeson og C Williamson, *The Amplification Effect: Foreign Aid's Impact on Political Institutions*, Kyklos 66 (2013) issue 2.
- 21 Se for eksempel Moss, T, G Pettersson og N van de Walle, *An Aid-Institutions Paradox?, A Reveiw Essay on Aid Dependency and State Building in Sub-Saharan Africa*, CGD working paper no 74, 2006, www.cgdev.org/publication/aid-institutions-paradox-review-essay-aid-dependency-and-state-building-sub-saharan.
- 22 Jones, S og F Tarp, *Does foreign aid harm political institutions?*, Journal of Development Economics, volume 118 (January 2016). Et blogginnlegg basert på samme artikkel gir en kortversjon, se <http://aiddata.org/blog/does-foreign-aid-undermine-political-institutions>.
- 23 Begrepet ble introdusert for å forklare et lignende paradoks når det gjelder bistandens effekt på økonomisk utvikling, ikke på institusjoner.

- 24 I praksis kan ikke spørsmålet om bistandens effekter håndteres på en slik måte at man får en entydig «netto-effekt», fordi bistandens ulike effekter, ikke minst på institusjoner, er så mangfoldige at de ikke kan oppsummeres langs en enkel skala.
- 25 Dette generelle uttrykket er basert på notatforfatterens arbeid som forsker med spesialisering i effekter av bistand, samt som fagdirektør for evaluering i Norad.
- 26 Tallene er hentet fra Norad, <https://norad.no/om-bistand/norsk-bistand-i-tall>.
- 27 Landet har 708 000 offentlig ansatte i følge offisiell statistikk, www.nbs.go.tz/nbstz/index.php/english/statistics-by-subject/labour-statistics/239-formal-sector-employment-and-earnings-survey-2014-tanzania-mainland.
- 28 Gjennomsnittet i 2010-2015 var på rundt 2,9 milliarder, www.oecd.org/dac/stats/documentupload/Africa-Development-Aid-at-a-Glance.pdf.
- 29 For beregninger knyttet til reduksjon av fattigdom, se Eggen, Ø og N Hegertun, *Veier ut av fattigdom: Kan vi avskaffe ekstrem fattigdom innen 2030?*, Civita-rapport 2017, www.civita.no/publikasjon/veier-ut-av-fattigdom.
- 30 En vurdering av effekter på aggregert nivå gjøres fortrinnsvis ved hjelp av statistiske data, og det kreves mye data (mange observasjoner) for å kunne si noe særlig om årsakssammenhenger. Dette er krevende både fordi det er vanskelig å skille ut bistand som er målrettet å styrke institusjoner (statistikken fra OECD DAC er ikke organisert etter den variabelen), og fordi det finnes standardiserte data for forbedring av institusjoner i mottakerlandene – og det er vanskelig å se for seg en felles definisjon av slik forbedring som ville gjøre kvantifisering meningsfullt. Selv om dataene hadde vært tilgjengelig, ville det vært vanskelig å vurdere spørsmål om kausalitet (om bistand er årsak til observerte forbedringer) for ett enkelt land.
- 31 Jones, S og F Tarp, *Does foreign aid harm political institutions?*, Journal of Development Economics, volume 118 (January 2016). Et blogginnlegg basert på samme artikkel gir en kortversjon, se <http://aiddata.org/blog/does-foreign-aid-undermine-political-institutions>.
- 32 Finkel, S, m.fl, *Effects of U.S. Foreign Assistance on Democracy Building: Results of a Cross-National Quantitative Survey*, USAID, 2006, http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/Pnade694.pdf.
- 33 Kvalitative metoder gir mye innsikt i prosessene og gir en god pekepinn på ulike effekter av bistand, men kan ofte ikke konkludere med så stor grad av sikkerhet og presisjon at de kan regnes som å gi et endelig svar på hvorvidt bistanden virker. Avanserte kvantitative metoder (fortrinnsvis eksperimentelle eller kvasi-eksperimentelle metoder) regnes for å gi sikrere svar på i hvilken grad bistand er årsak til observerte endringer, men i de fleste tilfeller er ikke slike metoder appliserbare på spørsmål om bistand til institusjoner.
- 34 Se for eksempel *Evaluation of Norwegian support to capacity development*, Norad evaluation report 10/2015, www.norad.no/om-bistand/publikasjon/2015/evaluering-av-kapasitetsutvikling. Dette var del av en større evaluering som også tok for seg svensk og dansk bistand til institusjoner, med lignende konklusjoner.
- 35 Det gjelder for så vidt ikke bare bistand: Det er i det hele tatt liten grunn til at så omfattende sosiale endringer kan oppnås på noen planmessig måte (heller ikke om det er regissert for eksempel av nasjonale myndigheter), men det ligger utenfor tematikken i dette notatet.
- 36 Dette anslaget ble gitt i *Evaluation of Norwegian support to capacity development*, Norad evaluation report 10/2015, www.norad.no/om-bistand/publikasjon/2015/evaluering-av-kapasitetsutvikling.
- 37 *Riksrevisjonens undersøkelse av bistand til godt styresett og antikorrupsjon i utvalgte samarbeidsland*, Dokument 3:9 (2014-2015), www.riksrevisjonen.no/rapporter/Sider/StyresettAntikorrupsjon.aspx.
- 38 Se seksjon 2.1 i rapporten.
- 39 *Evaluation of Norwegian support to capacity development*, Norad evaluation report 10/2015, www.norad.no/om-bistand/publikasjon/2015/evaluering-av-kapasitetsutvikling. Evalueringen var del av en større evaluering der også svensk og dansk bistand til samme formål ble satt under lupen.
- 40 *Evaluation of Norwegian HIV/AIDS Responses*, Norad evaluation report 4/2008, www.norad.no/om-bistand/publikasjon/2009/evaluation-of-norwegian-hiv-aids-responses.
- 41 Dette er basert på notatforfatterens forskning og utredningsarbeid om bistandens effekter blant annet i Malawi. Notatforfatter var medforfatter på nevnte evaluering.
- 42 *Evaluation of Norwegian Health Sector Support to Botswana*, Norad evaluation report 10/2011, www.norad.no/en/toolspublications/publications/2012/evaluation-of-norwegian-health-sector-support-to-botswana.
- 43 *Kunnskap mot fattigdom*, Norad resultatrapport, 2017, www.norad.no/resultater/norads-resultatrapporter/resultatrapport-2017.
- 44 Se også *Unintended Effects in Evaluations of Norwegian Aid*, Norad evaluation report 2/2014, www.norad.no/om-bistand/publikasjon/2014/unintended-effects-in-evaluations-of-norwegian-aid.
- 45 Uintenderte negative effekter av bistand blir ikke systematisk vurdert i norsk bistandsforvaltning, med unntak av enkelte bestemte typer uintendert effekt, deriblant risiko for at bistanden kan bidra til korrupsjon, bidra til lokale konflikter, og lokale sosiale effekter av enkelte former for bistand (som industriprosjekter). Dette har selvsagt også relevans for institusjoner, men utgjør bare en del av spekteret av mulige uintenderte effekter.

- 46 Booth, D, *Aid, Institutions and Governance: What Have We Learned?*, Development Policy Review 29 (2011) issue 1s.
- 47 Påstanden er basert på notatforfatterens egen erfaring fra relevante posisjoner.
- 48 Se for eksempel Eggen, Ø og K Roland, *Western Aid at a Crossroads: The End of Paternalism*, London: Palgrave Macmillan, 2013.
- 49 Gerring, J, C Knutsen m.fl., *Electoral Democracy and Human Development*, V-Dem Working Paper 2015:9, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2652180>. Se også Carl Henrik Knutsen, *Democracy and economic growth: A survey of arguments and results*, International Area Studies Review 15 (2012) issue 4.
- 50 Se for eksempel Eggen, Ø, *Dissonance in Development: Foreign Aid and State Formation in Malawi*, PhD thesis 2011:49, Norwegian University of Life Sciences, Ås.
- 51 Dollar, D og L Pritchett, *Assessing aid - what works, what doesn't, and why*, Washington DC: the World Bank, 1998, <http://documents.worldbank.org/curated/en/612481468764422935/Assessing-aid-what-works-what-doesnt-and-why>
- 52 Carothers, T and D de Gramont, *The Almost Revolution: Development Aid Confronts Politics*, Washington DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2013.
- 53 Det kan hevdes at suverenitetsprinsippet for praktiske formål allerede ble forlatt allerede med strukturtilpasningspolitikken i 1980-årene, og iallfall i 1990-årenes utviklingspolitikk, som kan sies å ha hatt reform av utviklingslands «indre anliggender» som et hovedmål.
- 54 Eggen, Ø og K Roland, *Western Aid at a Crossroads: The End of Paternalism*, London: Palgrave Macmillan, 2013.
- 55 Grindle, M, *Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries*, Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions, volume 17 (2004) issue 4, og Grindle, M, *Good Enough Governance Revisited*, Development Policy Review 29 (2011) issue 1s.
- 56 Se Eggen, Ø, *En bedre organisert utviklingspolitikk*, Civita-notat 34/2017. <https://www.civita.no/publikasjon/bedre-organisert-utviklingspolitikk>.
- 57 Dette står selvsagt ikke eksplisitt, men bistandsforvaltningens formelle styringsdokumenter, deriblant de såkalte resultatrammeverkene, gir lite mening om en slik forutsetning ikke er til stede. Dette er ikke nødvendigvis særpreget for bistandsforvaltning: Noe lignende kan sies om mye annen offentlig forvaltning.
- 58 Slike erkjennelser kommer til uttrykk på litt ulike måter i ulike samfunnsvitenskapelige disipliner. To innflytelsesrike bøker om bistand som legger til grunn lignende perspektiver, er Ramalingam, B, *Aid on the Edge of Chaos*, Oxford: Oxford University Press, 2013 og Easterly, W, *The White Man's Burden: Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good*, Penguin Press, 2006. Se også <http://innvikling.blogspot.no/2017/05/biljard-vs-bingo.html>.
- 59 Se Eggen, Ø, *En bedre organisert utviklingspolitikk*, Civita-notat 34/2017. <https://www.civita.no/publikasjon/bedre-organisert-utviklingspolitikk>.
- 60 Kunnskapsbanken ble først foreslått av representanter for Kristelig folkeparti i Stortinget, Dokument 8:25 S (2016-2017). Se også omtale i Utenriksdepartementets budsjettproposisjon, Prop 1 S (2017-2018).