



Illustrasjon: ChatGPT

# Hvordan prioritere bedre i bistanden?

*av Maria Bakken og Hans Jacob Huun Thomsen, prosjektledere i Civita*

Store internasjonale bistandskutt gjør at hver krone vi bruker, blir enda viktigere. Dette notatet foreslår flere tiltak for å effektivisere og omprioritere norsk bistand.

*Dette notatet inngår i Civitas prosjekt innen bistands- og utviklingspolitikk støttet av Coefficient Giving (tidligere Open Philanthropy). Målet er å bidra til økt diskusjon om norsk utviklingspolitikk og komme med refleksjoner og forslag til løsninger på hvordan politikken kan forbedres.*

## Sammendrag

Den internasjonale bistanden er betydelig redusert etter store kutt fra USA og europeiske land som Tyskland, Frankrike og England. Samtidig vris både norsk og internasjonal bistand bort fra det tradisjonelle hovedmålet om fattigdomsbekjempelse, og blir i større grad brukt på formål som er tydeligere i tråd giverlandenes interesser, slik som Ukraina-støtte, klima og mottak av flyktninger.

Det nye utviklingspolitiske landskapet fremtvinger bedre prioriteringer – både globalt og her hjemme. Mens det nå pågår diskusjoner om reform av det internasjonale utviklings samarbeidet

og FN-systemet, er det også et stort behov for å effektivisere norsk bistand. Når den globale bistanden blir mindre, blir det ekstra viktig å få mest mulig effekt ut av hver krone vi bruker.

Selv om norsk bistand oppnår mye bra, og ingen annen del av statsbudsjettet skaper så mye velferd og hjelper så mange mennesker per krone, er det et stort forbedringspotensial. Tidligere har norsk bistand blitt kritisert for å være fragmentert, lite transparent, ha mange og utydelige mål, samt mangle systematiske forhåndsvurderinger av alternative tiltak.

Dette notatet beskriver hvordan regjeringen kan prioritere bedre i bistandspolitikken. Til tross for at vi har mye kunnskap om hvilken bistand som fungerer best, mangler det både konkrete metoder og politisk vilje til å kutte lite effektiv bistand. Spørsmålet er *hvordan* vi får det til.

**Målet bør være å omprioritere 30 prosent av norsk bistand i løpet av de neste fire årene.**

Dette skal ikke være rene budsjettkutt, forstått som en reduksjon av norsk bistand, men omprioritering fra de minst effektive til de mest effektive bistandstiltakene innenfor hver bistandskategori. Et slikt mål kan fremstå noe ambisiøst, men bør likevel være innenfor rekkevidde over en lengre tidsperiode. Uansett vil det fremtvinge ærlige prioriteringer om hva som bør kuttes, og dermed frigjøre midler til mer effektiv bistand. Notatet kommer ikke med konkrete forslag til *hva* som bør prioriteres, men *hvordan* man kan legge bedre til rette for prioriteringene.

For at kutt og omprioriteringer skal skje på en faglig og politisk forsvarlig måte er det nødvendig at det skjer i et langsiktig perspektiv, begrunnet ut fra kvalitet og effektivitet, og ikke hastighet. I norsk forstand ville nemlig raske kutt tilsi at de avtalene som først går ut, kuttes, og ikke nødvendigvis de som er minst effektive.

For å gjennomføre bedre og mer systematiske prioriteringer, og styrke effektiviteten av norsk bistand, er det nødvendig med et bedre rammeverk for forvaltningen. Det inkluderer implementering av en investeringsinstruks for norsk bistand, slik både [Sending-utvalget](#) og tidligere [Civita-notater](#) har foreslått. En slik instruks vil sikre mer systematiske forhåndsvurderinger av alternative tiltak.

**I tillegg bør det i økt grad benyttes virkemidler som “målestokk”- og “best i klassen-tiltak”.**

Det vil innebære at tiltak ikke finansieres, dersom de ikke kan vise til bedre resultater enn målestokken. Et typisk eksempel på en god målestokk i bistanden er kontantoverføringer, som kan vise til solide resultater på tvers av flere tematiske områder, og som enkelt kan oppskaleres. «Best i klassen» handler om å finne de tiltakene som til enhver tid gir de beste resultatene innenfor ulike typer innsats, for eksempel innen landbruk eller innen utdanning, og bruke de tiltakene som egne målestokker i hver sin bistandskategori.

En annen viktig forutsetning for å omprioritere er færre og tydeligere mål. Slik det regjeringsoppnevnte [Sending-utvalget](#) beskriver, er et avgrenset sett med entydige resultatmål et kriterium for å oppnå effektivitet, fordi det gjør det enklere å optimalisere investeringer og evaluere hvilke tiltak som er mest effektive.

### Norsk bistand bør derfor deles i tre kategorier:

1. Innsats med mål om å bekjempe fattigdom gjennom å øke velstanden og velferden for verdens fattige. Dette inkluderer også humanitær kriserespons.
2. Innsats som fokuserer på menneskerettigheter og demokrati, noe som i høy grad er verdibasert.
3. Innsats for globale fellesgoder, der klima og et sterkt FN er spesielt relevant.

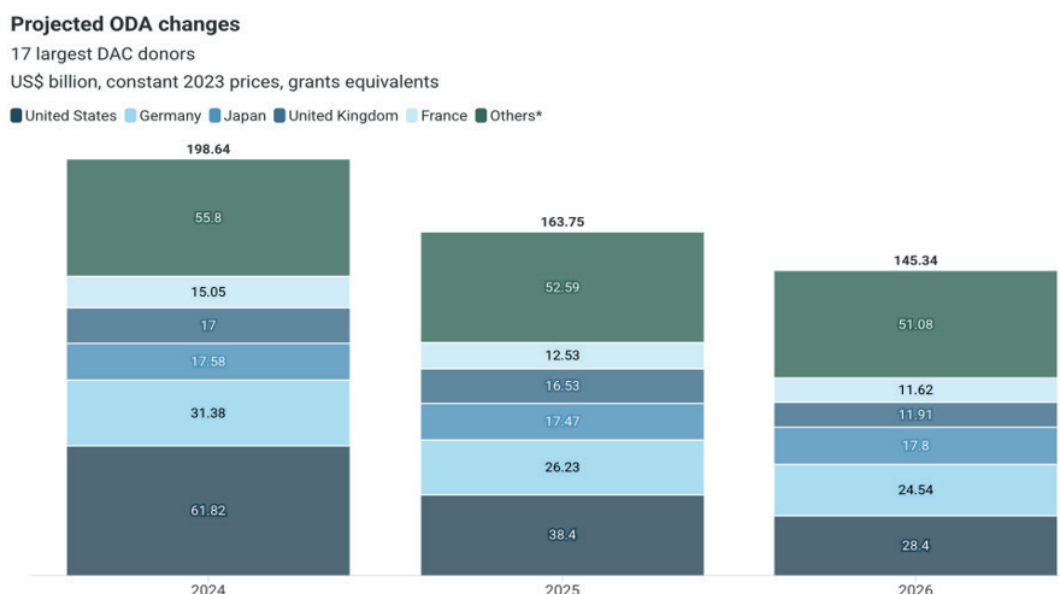
En slik tredeling er ikke bare en nyttig konseptuell øvelse, men vil også være et godt utgangspunkt for bedre prioriteringer. Innenfor disse kategoriene bør det settes tydelige og realistiske resultatmål, der forvaltningen avgjør hvilke tiltak som er best egnet til å nå disse målene. En slik avklaring vil i større grad kunne synliggjøre resultater og dermed forenkle prosessen med å allokere bistandsmidlene til de mest effektive tiltakene.

Hvordan disse kategoriene vil prioriteres *budsjettmessig* vil selvsagt være et politisk valg. Likevel fordrer effektiv bistand at vi har en klar oppfatning om *hva* vi skal oppnå.

## Innledning

Den globale bistandsstrukturen er i endring. En av det mest markante endringene er kuttene fra amerikansk hold, der Trump-administrasjonen nærmest over natten nedla bistandsdirektoratet USAID og det store flertallet av dets bistandsprogrammer. Siden USA stod for omtrent en tredjedel av verdens samlede bistand, får det store konsekvenser.

Likevel gikk den totale bistanden ned også før de amerikanske kuttene. I 2024 gikk bistanden fra EU-landene ned med 8,6 prosent. Blant europeiske land er begrunnelsen for kuttene økte forsvarsutgifter og støtte til Ukraina. Tyskland, landet i Europa som har gitt mest til bistand i absolutte tall, kuttet drastisk i sine bistandsbudsjetter i 2023. Frankrike kuttet i sine budsjetter både for 2024 og 2025. Samtidig har Storbritannia, som lenge var et av få land som ga 0,7 prosent av BNI til bistand, varslet at bistandsbudsjettet skal reduseres til 0,3 prosent av BNI innen få år.



En ny [studie](#) fra Barcelona Institute for Global Health (ISGlobal) viser at de amerikanske og europeiske bistandskuttene kan resultere i over 22 millioner dødsfall innen 2030. Av disse vil 5,4 millioner være barn under fem år. Mange av konsekvensene kan dessuten ikke måles i tapte liv, dårligere helse- og utdanningstjenester og svakere sivilsamfunn og institusjoner i fattigere land.

Samtidig blir bistandsmidler i større grad brukt på andre formål enn fattigdomsbekjempelse. En [ny analyse](#) fra tankesmien Langsikt viser at andelen av norsk bistand som går til fattigdomsreduksjon og utvikling aldri har vært lavere. For bistandsbudsjettet 2026 går kun litt over halvparten til det som omtales som “tradisjonell bistand”, mens stadig mer går til såkalte globale fellesgoder. Utvanningen av bistanden er imidlertid ikke bare tematisk, men også geografisk: Stadig mindre går til de fattigste landene, til tross for at de har størst behov og rammes uforholdsmessig hardt av bistandskutt. Ifølge [Norad](#) gikk kun 31 prosent av Norges landspesifiserte bistand i 2024 til de fattigste landene. Denne utviklingen er ikke særnorsk og kommer enda tydeligere til uttrykk i flere andre giverland. I Storbritannia brukes nå en fjerdedel av bistandsbudsjettet på mottak av flyktninger.

## Bistandskutt er nødvendig for bedre prioritering

Det nye utviklingspolitiske landskapet endrer forutsetningene for norsk bistand på flere måter. For det første er behovene større, og det gjør det enda mer krevende enn tidligere å prioritere mellom ulike gode formål. For det andre fører store amerikanske og europeiske kutt til at norsk bistand utgjør en større andel av den totale bistanden. For det tredje fører den nye geopolitiske situasjonen til at flere dilemmaer mellom egeninteresser og utvikling blir større.<sup>2</sup>

Dette fremhever nødvendigheten av å prioritere bedre innenfor bistanden og få mer ut av hver krone vi bruker. Ikke minst blir det viktigere å ha et klart konseptuelt skille mellom ulike typer bistand, for å tydeliggjøre *hva* vi skal oppnå. Den holistiske tilnærmingen som lenge har preget bistandspolitikken, bør revideres. Som gründer og bistandsekspert Øyvind Eggen [påpeker](#), kan helhetlig bistand paradoksalt nok være dårlig bistand, fordi det kan svekke kompetansen i forvaltningen, overta funksjoner som staten burde ha hatt og ikke minst vanskeliggjøre utviklingspolitikken kanskje viktigste oppgave: prioritering mellom ulike gode formål. Tross alt utgjør bistanden en liten og stadig mindre andel av utviklingsfinansieringen og mottakerlandenes økonomi. Derfor må vi ha moderate forventninger om hva bistanden kan oppnå.

Selv om norsk bistand oppnår mye bra – det er ingen annen del av statsbudsjettet med så stor velferdseffekt per krone – har den et stort forbedringspotensial. Blant annet har norsk bistand gjentatte ganger blitt [kritisert](#) for å være fragmentert. I tillegg preges utviklingspolitikken av for mange og utydelige mål, som i dag tar utgangspunkt i den brede agendaen for de 17 bærekraftsmålene og 169 medfølgende delmål. Dette har ført til at norsk bistand kan oppsummeres som “alt godt, overalt”. I tillegg mangler det systematiske forhåndsvurderinger av alternative tiltak, fordi bistanden som det tilnærmet eneste politikkområdet i staten har vært unntatt utredningsinstruksen. Dette er spesielt kritikkverdig fordi forskjellene i effekt mellom ulike bistandstiltak kan være særdeles store, og fordi vi i tillegg, innenfor flere tematiske områder,

har solid kunnskap å bygge på. Dette notatet vil ikke adressere samtlige utfordringer som norsk bistand står overfor, men fokusere på *hvordan* vi kan prioritere bedre og benytte oss av kunnskapen om god og mindre god bistand.

En bistandspolitikk og forvaltning som evner å omstille seg mot tydelige prioriteringer er et sunnhetstegn i en tid der det er nødvendig å tenke nytt om en rekke internasjonale innsatser på grunn av globale trender. **Regjeringen bør derfor sette et mål for de neste fire årene om at 30 prosent av norsk bistand bør omprioriteres.** Dette bør ikke være rene budsjettkutt, men en omprioritering fra de mest ineffektive bistandstiltakene til de mest effektive bistandstiltakene. Et slikt mål kan fremstå noe ambisiøst, men bør likevel være innenfor rekkevidde over en lengre tidsperiode. Uansett vil det fremtvinge ærlige prioriteringer om hva som bør kuttes og dermed frigjøre midler til mer effektiv bistand.

Selv om kutt i bistand kan gjennomføres på uforsvarlige måter, betyr ikke det at kutt og omprioriteringer i seg selv er negativt. Det kan, tvert om, være helt nødvendig for å forvalte bistanden på best mulig måte. Kutt bør i langt større grad omtales med positivt fortegn av de som er interessert i å opprettholde en sterk og resultatorientert norsk bistand.

Samtidig er bistand først og fremst politikk, og den må derfor forstås i en kontekst der mye av bistanden som gis, også er begrunnet politisk. Selv om det er konflikter mellom nasjonale interesser og mottakeres interesser, og bistand i større grad brukes for andres gevinst enn vår egen, er de politiske beslutningene om bistanden preget av hvilken verden Norge ønsker seg. Dette er tydelig i bistanden til rettigheter og demokrati, fordi den er basert på hvilke verdier vi holder høyt, men det er også tydelig når det gjelder vår finansiering av globale fellesgoder. Poenget er ikke å fjerne dette aspektet fra bistanden, men å arbeide for mer effektiv bistand også på disse områdene.

Dette illustrerer reelle målkonflikter som det er viktig å ta hensyn til, nemlig forskjellen mellom giverinteresser og mottakerinteresser. Disse og andre målkonflikter har alltid preget bistanden, da det er et felt med mange ulike interesser, hyppige endringer og geopolitikk, samtidig som vi skal forsøke å bidra til positive endringer på samfunns- og individnivå. Det sier seg selv at det er svært viktig å avklare hva vi vil oppnå og hvordan vi best bør arbeide for å få det til.

De mange målene, som ofte går på tvers av hverandre, vanskeliggjør effektiv bruk av bistanden og undergraver virkelig gode resultater, dersom midlene er spredt for tynt utover. I bistandspolitikken er mye implisitt, delvis fordi det er umulig å oppnå overordnede mål innen fattigdomsbekjempelse kun gjennom bistand. Men jo mer spisset vi innretter bistanden etter færre og mer konkrete mål, jo mer vil den trolig oppnå.

Dette notatet skisserer et forslag til en tredeling av målene for norsk bistand. Om en slik inndeling følges, der ulik effektivitetsforståelse legges til grunn under hvert mål, vil det være mulig å ivareta bredden av norsk bistand, prioritere sterkere og øke bistandens effektivitet over tid.

## En mer effektiv forvaltning

De siste tiårene har bistanden vært gjennom en kunnskapsrevolusjon. I dag har vi langt mer kunnskap enn tidligere om hvilken bistand som fungerer best under gitte forutsetninger. Likevel mangler det både konkrete metoder og politisk vilje til å kutte det som ikke fungerer optimalt, og reallokere midlene til de tiltakene som gir størst effekt.<sup>3</sup> [Evalueringer](#) av Norads bruk av kunnskap anbefaler dessuten at direktoratet bør prioritere ressursene på en mindre total portefølje, slik at man kan følge opp porteføljen mer kunnskapsbasert.<sup>4</sup> Dermed er det behov for flere endringer i forvaltningen for å styrke effektiviteten i norsk bistand.

**For det første bør Norad følge opp implementeringen av en investeringsinstruks**, slik både Sending-utvalget og flere Civita-notater tidligere har foreslått. I dag mangler det systematiske vurderinger av formålet med og effekten av satsinger, fordi bistanden, som et av få områder i staten, har vært unntatt fra [utredningsinstruksen](#). Den har som formål å tilrettelegge for gode beslutninger i staten gjennom et sett med spørsmål som skal besvares før den endelige beslutningen tas.

Ved å pålegge en prosess hvor all nødvendig informasjon er samlet og vurdert før valg tas, kan en slik investeringsinstruks sikre mer helhetlige vurderinger og mer effektiv bruk av knappe ressurser. Det vil også kunne sikre større legitimitet for bistanden, ved at den i større grad kan oppnå de mål som Stortinget har satt.

Selv om Utenriksdepartementet (UD) sommeren 2024 [åpnet](#) for at Norad kan ta inn deler av utredningsinstruksen i sin forvaltning, er det ikke klart hvorvidt disse endringene er implementert ennå. Dette blir imidlertid ekstra viktig når behovene fremover, og behovet for å prioritere, blir større.

**For det andre bør det i langt større grad benyttes praksiser som “målestokk” og “best i klassen” for å sammenligne ulike tiltak med hverandre.** En målestokk, også kalt “benchmarking”, innebærer at man måler innsats og tiltak opp mot en felles standard for å avgjøre om pengene er vel brukt. I offentlig sektor brukes målestokk ofte på områder hvor en ikke uten videre kan bruke økonomiske resultater til å måle hvor godt en virksomhet driver.

Ved å sammenligne ressursbruk og resultater ved et bistandsprogram opp mot et referansepunkt – for eksempel det tiltaket som har størst dokumentert effekt for å redusere fattigdom – kan vi få kunnskap om hvorvidt bistandsmidlene brukes der de gjør størst forskjell. Poenget med målestokken, dersom man følger metodikken strengt kategorisk, er at ingen tiltak bør prioriteres med mindre de kan vise til bedre resultater enn referansepunktet. Det handler om å finne noe som er bedre enn alternativkostnaden, altså verditapet ved ikke å bruke ressursene på noe annet. Med begrensede ressurser vil hver krone brukt på ett tiltak, nødvendigvis innebære at det er mindre igjen til andre tiltak. Dermed bør vi prioritere ressurser til tiltaket som er mest effektivt for å oppnå det uttalte målet.

I praksis er det ikke alltid like enkelt. Ofte skal bistandstiltak oppnå vidt forskjellige mål, eller flere mål samtidig. Dessuten vil ett og samme tiltak neppe være riktig valg i alle ulike kontekster. Det

kan uansett være en viktig konseptuell øvelse. Forutsatt at man har et klart og forhåndsbestemt mål for konkurrerende tiltak, kan en målestokk synliggjøre effektivitetstapet ved alternative strategier og dermed være et nyttig bidrag i valg av tiltak. Målestokken bør uansett kun fungere som en minimumsstandard, slik at om noe er dårligere, kan ressursene derfra allokere til andre tiltak som slår målestokken, eller til målestokken selv.

Det kan også være nyttig med en “best i klassen”-tilnærming til effektivitet. Kort sagt handler “best i klassen”-tilnærmingen om å prioritere de høyest rangerte tiltakene innenfor en viss sektor, basert på evidens, kvalitative analyser eller ekspertvurderinger. Metodikken innebærer at man finner “beste praksis” og sammenligner den med andre tiltak innenfor sektoren som skal oppnå samme mål, for å avgjøre hvor effektivt tiltaket er. Det vil også inkludere hvilke kanaler som mest effektivt når gitte politiske mål.

Det er viktig å påpeke at en slik tilnærming til effektivitet ikke vurderer om et tematisk område er mer effektivt enn et annet. Valg av tematiske områder vil, innenfor denne metodikken, fremdeles være opp til politikerne å avgjøre. I stedet for handler det om å vurdere hva slags form for støtte eller tiltak som er best innenfor politisk bestemte tematiske prioriteringer.<sup>5</sup>

**En tredje løsning kan være å opprette et eget utviklingspolitisk råd**, slik flere andre land har i dag. Dette vil sikre at bistandsforvaltningen holdes ansvarlig gjennom uavhengige, grundige, faglige vurderinger også i fremtiden, nå som evalueringsfunksjonen har flyttet til Førde og trolig [svekkes](#). I tillegg kan det styrke politikktutviklingen utenfor UD, slik vi har sett i Danmark. Der skal [rådet for utviklingspolitikk](#) gi strategiske råd til ministeren om alt som angår forberedelser og implementeringer av dansk bistand. De elleve medlemmene av rådet diskuterer seg imellom og kommer fram til anbefalinger om prosjekter, strategiske rammeverk og organisatoriske strategier for Danmarks arbeid med multilaterale institusjoner. Med dette rådet har Danmark satt ekspertkunnskap mer i system i bistands- og utviklingspolitikken, på et nivå vi ikke kjenner i Norge.

## Tredeling av mål for norsk bistand

Siden store deler av norsk bistand går til politiske formål som ikke kan måles opp mot bistandens tradisjonelle hovedformål om å bekjempe fattigdom, gir det mening å dele opp innsatsen ytterligere. Det er ikke mulig å sammenligne effektiviteten og resultatene som kan oppnås innen kortsiktig fattigdomsbekjempelse, med bistand der formålet er å styrke demokratiske prosesser eller rettigheter, eller som ønsker å styrke globale fellesgoder.

Når både bredden og ulike resultatforståelser i bistanden kommer til å bevares, samtidig som feltet preges av utallige målkonflikter og fragmentering, skaper det store behov for opprydding. Vi trenger derfor et bedre språk for å snakke om effektivitet og resultater som rommer bistandens faktiske omfang, for å muliggjøre bedre prioriteringer. Først når vi anerkjenner hvordan bistanden opererer i dag og hvordan den er innrettet framover, kan en omprioritering starte i retning den bistanden som aller best svarer til gitte mål og oppnår størst resultater. Siden mål og resultater

måles på totalt forskjellige måter på tvers av bistandsporteføljen, er det nødvendig med tydeligere skillelinjer mellom ulike typer innsats. Målstrukturene må ryddes i for å skape rom for prioritering.

Sending-utvalget anbefalte i 2023 en todeling av bistanden, Ekspertutvalget ønsket å skille bistanden mellom fattigdomsreducerende innsats og globale fellesgoder med sterk utviklingsrelevans. De foreslo at den fattigdomsreducerende innsatsen bør ligge på 0,7 prosent av BNI, mens innsatsen til globale fellesgoder skulle ligge på 0,3 prosent, med et mål om opptrapping til 0,7 prosent over tid.

Utvalgets anbefalinger har fått stor oppmerksomhet og oppslutning, på grunn av sin faglige relevans og tyngde. Den foreslåtte todelingen tar derimot ikke inn over seg at norsk bistand historisk sett har drevet tematisk bredere enn kun innen fattigdomsbekjempelse og globale fellesgoder, og at dette etter all sannsynlighet også vil fortsette framover. Som giverland er Norge også sterkt involvert i politisk rettighetsarbeid, noe som kan forventes å vedvare som en betydelig del av bistandsporteføljen, uavhengig av andre politiske prioriteringer og resultater. Bistand handler ikke kun om å bekjempe fattigdom, men som en del av vår engasjementspolitikk handler det også om å eksportere verdier og tilstedeværelse. Uavhengig av om dette er slik det burde være eller ikke, tar vi utgangspunkt i at det er en realitet at visse deler av bistanden gis fordi vi mener det er *riktig å gjøre* politisk sett, og ikke fordi det vil hjelpe flest mulig mennesker.

Dermed gir en tredeling av bistanden, som også tar hensyn til den større politiske bredden, mer mening. **Vi anbefaler følgende tredeling av norsk bistand:**

1. Innsats som vil bekjempe fattigdom gjennom å øke velstanden og velferden for verdens fattige. Dette inkluderer også humanitær kriserespons.
2. Innsats som fokuserer på menneskerettigheter og demokrati, noe som i høy grad er verdi-basert.
3. Innsats for globale fellesgoder, der klima og et sterkt FN er spesielt relevant.

I den fulle bredden av norsk bistand som fanges i denne tredelingen, kan ikke alle innsatser måles opp mot de resultat- og effektivitetsmålene som settes innen fattigdomsreduksjon. Det er totalt ulike forventninger til resultat, risiko og tidsrammer innen de ulike innsatsene, og derfor har også hver kategori ulike resultatrammer som begrunnes videre i notatet.

Kategori	Tiltak/Innsatsområde	Evaluerings/kunnskap
<b>1) Effektiv fattigdomsbekjempelse</b>		
<b>Kostnadseffektiv bistand</b>	F.eks kontantoverføringer eller humanitær bistand	Vurderes av effektevalueringer
<b>Investering i langsiktig utvikling</b>	F.eks utdanning, helseiltak, utvikling av institusjoner	Vurderes av effektevalueringer og kvalitative evalueringer
<b>Investeringer preget av risiko, men også stor mulig gevinst</b>	F.eks reform av institusjoner eller systemer	Vurderes av effektevalueringer, kvalitative evalueringer, og skjønnsmessig
<b>2) Bistand til demokrati og rettigheter</b>		
<b>Prioritering og innsats er politisk og verdibasert</b>	Innsats til f.eks demokratisk deltakelse, likestilling, eller seksuelle og reproduktive rettigheter	All kunnskap brukes sammen med politiske prioriteringer
<b>3) Bistand til globale fellesgoder</b>		
<b>Innsats som gagnar alle mennesker, og som ingen kan ekskluderes fra</b>	F.eks klima og et sterkt FN	All kunnskap brukes sammen med politiske prioriteringer. Men vi må vite prisen av effektivitetstapet ved å prioritere globale fellesgoder over annen bistand.

## 1. Effektiv fattigdomsbekjempelse

For bistanden som skal bidra til å bekjempe fattigdom, bør målet være bredt nok til overordnet å omfatte innsats som bidrar til økt velstand og velferd for verdens fattige. Denne innsatsen vil gå på tvers av ulike tematikk og kan omfatte alt fra helse til landbruk, så lenge resultatet bedrer menneskers velferd og velstand. Denne bistanden bør underlegges effektive og kostnadseffektive prinsipper der vi skal få "mest mulig utvikling" igjen for pengene som brukes. Men for at dette målet og arbeidsmetoden skal fange bredden av det bistanden jobber med, er det også nyttig å dele innsatsen for fattigdomsbekjempelse inn i smalere kategorier. Både konkrete tiltak med direkte målbar effekt, og de med noe høyere risiko, men mulig samfunnsnytte, bør inkluderes.

Aller først bør bistanden med aller høyest kostnadseffektivitet være en egen kategori. Denne bistanden er typisk svært kostnadseffektiv på kort og mellomlang sikt, rundt 5 til 10 år, hvor effektevalueringer er en god metode for å bygge kunnskap. Typisk kan dette for eksempel omfatte kontantoverføringer, som vi, basert på en rekke randomiserte kontrollerte studier, vet er et svært kostnadseffektivt tiltak. Humanitær bistand og mange programmer innen helse som omfatter direkte livreddende hjelp, kan også inkluderes her.

Videre bør fattigdomsreducerende bistand også ses i et lengre perspektiv, over 10 til 30 år. Her vil mulighetsrommet for ulike typer kunnskap være større, og det bør være åpent også for kvalitative vurderinger i tillegg til effektevalueringer. Dette vil omfatte mer av de viktige langsiktige investeringene, typisk innen utdanning, støtte til forskning og utvikling av institusjoner, men også til vaksiner og annen helsehjelp som har effekt over lang tid. Dette er fremdeles effektiv fattigdomsbekjempelse, men ikke på samme måte som den første kategorien, der kostnadseffektivitet er mer sentralt.

Til slutt, innen fattigdomsbekjempelse finnes også bistanden som kan ta mer risiko, og arbeide mer langsiktig, men som også kan ha en transformerende effekt, dersom den lykkes. Slik “high risk, high return”-bistand omfatter gjerne mer politisk påvirkningsarbeid, for eksempel for skattereform. Denne bistanden er også i større grad basert på skjønnsmessige vurderinger enn de øvrige kategoriene, da det krever svært spesifisert og lokal kunnskap. Slik innsats bør begrunnes med at det er stor sjanse for å lykkes, samtidig som det er nødvendig å akseptere at prosjektene kan feile.

## 2. Demokrati og rettighetsarbeid

Bistanden som går til å fremme rettigheter og demokratisk utvikling i samarbeidsland, er langt mer verdibasert og politisert enn kategorien ovenfor, som hovedsakelig setter mottakerne i sentrum.

Dette er det flere årsaker til. Mens fattigdomsreducerende bistand kan oppnå nokså konkrete resultater innenfor gitte tidsrammer, vil bistand til demokrati og rettigheter være noe vi driver med, fordi vi mener at *det er riktig*, uavhengig av hvor mye vi vet om framgangsmåtene eller mulige resultater. Det betyr ikke at det ikke finnes god fagkunnskap på dette feltet, men heller at kunnskapen og kunnskapsbyggingen foregår på andre måter, og spiller en annen rolle i beslutninger.

I tillegg er det et viktig aspekt ved denne typen bistand at den ofte brukes som et utenrikspolitisk verktøy, som del av en bredere engasjementspolitikk, med formål om å fremme en liberal verdensorden. En underkommunisert del av bistandsdebatten, som handler om hva som bør regnes eller ikke regnes som bistand, gjerne i sammenheng med klima og andre fellesgoder, er at mye annen bistand som skal fremme rettigheter, gjerne har som mål å fremme “våre” liberale verdier overfor resten av verden. Bistand til rettigheter spiller på egeninteresser på den måten at det er i Norges og Vestens interesse at resten av verden er enige med oss om hva som er rett og galt moralsk sett. Det kan innebære at bistand skal bidra til å fremme likestilling eller demokratisk utvikling, fordi vi mener det er riktig vei for samfunnsutviklingen.

Denne typen bistandsarbeid må skilles fra fattigdomsreducerende innsats, siden mottakers interesser ikke nødvendigvis står sentralt. Det kan finnes grunnleggende motsetninger mellom våre verdier og mottakerlands interesser, og det å implementere vestlige verdier gjennom utviklingspolitikken må dermed sees som et verdibasert politisk valg.<sup>6</sup>

Slik utviklingsminister Åsmund Aukrust (Ap) selv skriver, vil en regelstyrt verdensorden være i alles interesse, og Norge må arbeide med forankring i folkeretten for en regelstyrt verdensorden. I møte med kritikk av at mye av bistanden i stor grad brukes til vår egen fordel, argumenteres det med at land med høy grad av likestilling og rettigheter har lavere risiko for konflikt, som igjen betyr at bistand med dette formålet vil føre til fred, og at rettigheter og sikkerhet er gjensidig avhengige av hverandre.

Det bør diskuteres hvorvidt det *bør* være slik at giverland bruker bistand på tematikk med usikre resultater, begrunnet med utenrikspolitiske interesser. Det er tross alt rettet kritisk søkelys

mot mye annen bistand som ikke først og fremst bidrar til fattigdomsreduksjon. Uansett tar vi her utgangspunkt i at dette er noe Norge vil fortsette med, uavhengig av begrunnelsen bak.

Den verdibaserte bistanden er kunnskapsbasert, men i langt større grad politisk begrunnet. Men det bør ikke stå i veien for tydeligere prioriteringer og effektivitet, det må bare skje på andre premisser. Her må prioriteringer skje ut fra hva vi politisk ønsker å oppnå, og nettopp dette må synliggjøres tydeligere. Om vi legger til grunn at bistanden ønsker å sørge for at alle samarbeidsland utvikler seg i demokratisk retning, med økt likestilling, blir det fort tydelig at bistanden, med sine økonomiske begrensninger, ikke kan oppnå dette. Derfor må det komme prioriteringer fra politisk hold, som også bygger på den fagkunnskapen og forskningen som er tilgjengelig.

Det er for eksempel mulig å prioritere ut fra hvor behovene er størst, selv om det er vanskelig i praksis. Politikere kan eventuelt legge til grunn at vi skal rette vår innsats dit Norge kan utgjøre størst forskjell, eller der vi har størst komparative fortrinn for å kunne være til hjelp. Det er også mulig å være helt tydelige på at prioriteringene av innsats gjøres basert på Norges utenrikspolitiske interesser.

Den mest gunstige politiske prioriteringen vil nok balansere flere ulike perspektiver. Først og fremst bør vi hjelpe til der menneskerettighetssituasjonen og demokratiet står svakest. Selv om det alene ikke kan styre vår innretning og er vanskelig å beregne nøkternt, bør det være en del av den totale vurderingen. Samtidig bør en essensiell faktor i vurderingen være hvor Norge har best mulighet til å lykkes med denne typen innsats, og hva vårt fortrinn er rent tematisk. Disse to hensynene kan tidvis stå i motsetning til hverandre. Det betyr likevel at vi bør gjøre avveininger mellom hvor behovene er størst, og bistand rettet mot mottakerland der sjansen er stor for at bidraget kan føre til endring.

Slik kan et effektivitetsperspektiv bringes inn også i arbeidet for demokrati og rettigheter, ved at prioriteringer synliggjøres, og ved at tiltak vurderes ut fra om det skårer godt på det som bestemmes politisk. Det bør også tas inn perspektiver og kunnskap om hvorvidt tiltak har vært effektive tidligere, det vil si om det er dokumentert gode resultater før. Ellers bør det begrunnes særdeles godt, ut fra andre kriterier, om hvorvidt Norge overhodet skal engasjere seg.

### **3. Globale fellesgoder**

Den siste av de tre overordnede målkategoriene for bistanden handler om globale fellesgoder. Globale fellesgoder er tiltak som gir resultater som ikke utelukkende eller først og fremst gagnar verdens fattige eller våre samarbeidsland. I sammenheng med bistand handler dette oftest om tiltak som reduserer klimagassutslipp og dermed også reduserer de negative utfallene av klimaendringene. Siden negative klimaendringer vil påvirke alle mennesker, inkludert oss i Norge, spiller egeninteresser en stor rolle i denne typen bistand.

Slik skissert i et tidligere Civita-notat, bør visse deler av klimafinansieringen anses som et globalt fellesgode, fordi klodens klima er delt, og mindre klimaendringer ikke er noe som ulike

mennesker kan ekskluderes fra. En levelig klode er et gode som alle mennesker får nytte godt av i lik utstrekning, og det anses derfor som et globalt fellesgode. Dette har implikasjoner for bistanden, fordi mye av budsjettet i dag brukes til å kutte i klimagassutslipp, som betyr at bistanden finansierer goder som gagnar oss i like stor grad som de gagnar bistandsmottakere. Derfor bør bistand som finansierer klimagassutslipp, skilles fra øvrig bistand. Realistisk sett vil dette fremdeles anses som bistand, men siden dens funksjon er noe annerledes enn funksjonen til de andre kategoriene, er det gunstig med større avklaringer rundt formålet og ønskelige resultater av denne typen bistand.

Finansieringen av FN og deres mange programmer kan også anses som et globalt fellesgode fra norsk side. Dette er fordi virkningen av FN-finansieringen først og fremst bidrar til en mer stabil verden som opprettholdes på våre egne vilkår. Visse av FNs bistandsprogrammer har høy fattigdomsreducerende effekt, og bør heller klassifiseres slik, men mye av støtten til FN kan også begrunnes ut fra våre egne interesser om at en stabil verdensorden er et gode for alle.

Når det kommer til forståelse av resultater og effektivitet innen arbeidet med globale fellesgoder, bør det være mulig å sette en pris eller tall på hvor mye denne typen innsats skal bety. Det er ikke realistisk å fjerne eller nedskalere bistanden til globale fellesgoder, og derfor bør det avklares hva vi ønsker å oppnå med denne innsatsen og hvor mye det er verdt i forhold til annen bistandsinnsats.

Enhver krone som brukes på bistand til globale fellesgoder, for eksempel via FN, betyr at vi sitter igjen med én mindre krone som kan brukes på bistand som hovedsakelig gagnar mottakere. Det bør settes en prislapp på effektivitetsgapet som oppstår her for på den måten å avklare hvor mye de globale fellesgodene er verdt for Norge. Slik blir det mulig å styre tydeligere også innen denne typen bistand, som ikke utelukkende støtter andre lands utvikling, men snarere forbedringer som kommer alle mennesker til gode.

På lik linje med den verdibaserte bistanden vil det bli mulig å prioritere bedre også innenfor globale fellesgoder, dersom det tydeliggjøres hva målet er fra politisk hold. Om det avgrenses hvor mye Norge ønsker å bruke på fellesgoder opp mot annen type bistand, vil det også gjøre det mulig å avklare hva vi ønsker å oppnå, og dermed også hvilken type innsats som er mest effektiv.

## Konklusjon

Hvordan bør bistandspolitikken og forvaltningen omstille seg basert på dette?

Det viktigste å understreke er at ingenting bør skje forhastet, hverken når det gjelder å sette nye rammer, eller å kutte. Om man forhaster seg med tanke på kutt, ender det fort slik at de avtalene som kuttes, er de som går ut først, framfor at det handler om å bevare de avtalene med høyest måloppnåelse og effektivitet og kutte de avtalene som gir de dårligste resultatene.

Det bør først utarbeides gode politiske rammer for denne tredelingen, der resultatforståelse og avklaringer om hva vi ønsker å oppnå, synliggjøres. Dette gjelder spesielt innenfor kategoriene for globale fellesgoder, og demokrati og rettigheter, hvor det i dag er særdeles uklart hva de realistiske målene for bistanden er. Så bør det settes i gang arbeid med å klassifisere dagens bistand under

disse kategoriene, før det til slutt ses på ut fra et tiltaksnivå, der de programmene som scorer best på den politiske klassifiseringen, registreres.

Til slutt bør målet over den neste fireårsperioden være at så mye som mulig av den bistanden som scorer dårligst på de gitte kriteriene, flyttes over til den innsatsen som scorer best på gitte kriterier, forutsatt at det lar seg overføre. Dette bør være et politisk mål som sikrer mer bistandseffektivitet og en god gjennomgang av dagens bistand. Dette kan øke bistandens legitimitet og er helt nødvendig i en tid der vi må få mest mulig igjen for bistanden som gis, uavhengig av hvilke mål den gis under.

*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. Den enkeltes publikasjons forfatter(e) står for alle utredninger, konklusjoner og anbefalinger, og disse analysene deles ikke nødvendigvis av andre ansatte, ledelse, styre eller bidragsyttere. Skulle feil eller mangler oppdages, ville vi sette stor pris på tilbakemeldinger, slik at vi kan rette opp eller justere.*

Ta kontakt med forfatterne på [maria@civita.no](mailto:maria@civita.no), [hansjacob@civita.no](mailto:hansjacob@civita.no) eller [civita@civita.no](mailto:civita@civita.no)

## Sluttnoter

1 Graf: [Donortracker](#)

2 Se Civita-notatet “Bistand i en ny verdenssituasjon”: <https://civita.no/notat/bistand-i-en-ny-verdenssituasjon/>

3 I arbeidet med dette notatet har vi intervjuet flere ansatte i Norad, som blant forteller om et stort potensial for å omprioritere mer av bistanden.

4 Evalueringen viser også at Norad ikke har fått nevneverdig mer ressurser til tross for å forvalte en stadig større andel av bistandsbudsjettet. Slik vi også skriver i Civita-notatet “[En borgerlig utviklingspolitikk](#)”, [bør også ressurser flyttes fra UD til Norad i tråd med at ansvar og oppgaver også er flyttet.](#)

5 Les mer om best i klassen-bistand her: <https://civita.no/notat/bistand-vi-vet-virker/>

6 Eggen, Øyvind, & Roland, Kjell. (2014). Western Aid at a Crossroads. Palgrave Pivot.