



## NORSK BISTAND VED ET VEISKILLE

---

– Hva bør være Norges prioriteringer i bistandspolitikken?

5/2019

---

*«Bistand er ikke rakettforskning, det er mye mer komplisert enn som så»*

*Jonathan Glennie, bistandsekspert <sup>1</sup>*

---

---

<sup>1</sup> <https://bistandsaktuelt.no/nyheter/2018/det-dummeste-sporsmalet-om-bistand-er/>

## Sammendrag

---

Dette notatet drøfter ti globale trender som påvirker norsk bistands- og utviklingspolitikk. De færreste kan møtes med bistand alene, men vil kreve politisk innsats på en rekke områder både hjemme og ute. Samtidig ser vi at bistanden i seg selv blir utfordret. For det første har flere giverland kuttet sin bistand, eller truer med å gjøre det, og bistanden brukes på å løse stadig flere utfordringer via et økende antall kanaler. Det er også en tydelig trend at giverlandene bruker bistanden på å fremme egne nasjonale interesser, spesielt på områder som sikkerhet, stabilitet, migrasjon og privat sektor.

I Norge har bistanden de seneste årene økt betydelig. Dette er en konsekvens av at det er et bredt politisk flertall for å bruke én prosent av bruttonasjonalinntekt på bistand. Samtidig har norsk bistand blitt tillagt stadig flere oppgaver den skal løse, som for eksempel reduksjon av klimautslipp og marin forsøpling. Det er også fremmet politiske forslag som går i retning av å sette vår nasjonale egeninteresse foran utviklingslandenes interesser, som for eksempel å knytte bistand til returavtaler. I dette notatet framheves det at det ikke blir god effekt av bistanden hvis den baseres på begrenset faglig grunnlag, manglende kontekstforståelse og kortsiktige politiske prioriteringer.

Vi anbefaler å ta noen tydelige politiske grep for å sikre at vi framover sikrer at norsk bistand gis i tråd med mottakerlandenes egne behov, er innrettet for å håndtere de underliggende årsakene til fattigdom og ulikhet, og faktisk går til tiltak som vi vet har en innvirkning på fattige menneskers liv. For å få til dette trengs en opprydning i norsk multilateral bistand. Vi kanalisere stadig mer bistand gjennom et høyt antall multilaterale fond, banker og initiativ, uten at vi med sikkerhet kan slå fast at de har den ønskede effekten på fattigdomsreduksjon og utvikling. Vi mener også at det er på tide med en politisk diskusjon om hvorvidt norsk bistand skal spres på stadig flere gode formål, også de som regnes som globale utfordringer som klima og hav.

Den pågående reformen av norsk bistandsforvaltning må sikre at bistanden er forankret i kunnskap og er godt koordinert. Da må landanalyser og langsiktige planer ligge til grunn for arbeidet, og faglig kompetanse må ikke tape i møtet med norske egeninteresser og politiske prioriteringer.

Norsk bistand kan sies å stå ved et veiskille. Hvilken innvirkning bistanden får på livene til de fattigste menneskene og på utviklingen til de fattigste landene framover, vil avhenge av hvilken retning norske politikere velger.

Her er Tankesmien Agendas seks konkrete anbefalinger til en bedre norsk bistandspolitikk:

### **1. Norsk bistand må være forankret i våre verdier - ikke brukes til fordel for kortsiktige politiske og økonomiske interesser**

Norsk utviklings- og bistandspolitikk må også i framtiden kjennetegnes ved at den er altruistisk og solidarisk og forankret i menneskerettighetene og internasjonale konvensjoner. For bistandspolitikkens del, betyr det at vi bør først og fremst ha fokus på at mennesker i landene vi samarbeider med, får sine rettigheter innfridd. All bistand må være addisjonell og

ha en utviklingseffekt. Videre økning til Norfund bør avvente evaluering som kan tydeliggjøre fondets addisjonaltet og utviklingseffekt. Norsk bistand må heller ikke brukes til tiltak initiert for å stanse migrasjon.

Når det er sagt, er vi et lite land og det er utvilsomt i vår «egeninteresse» at verden samarbeider gjennom multilaterale organisasjoner. På disse arenaene må Norge jobbe for at utviklingsland og det sivile samfunn fra disse landene får en plass rundt bordet, og blir lyttet til. I en tid hvor menneskerettighetsforkjempere og sivilsamfunnsorganisasjoner er under press må vi opprettholde et høyt nivå av bistanden til denne type mottakere.

## **2. Norsk bistand bør skjermes fra globale initiativ som ikke har en direkte innvirkning på fattigdomsreduksjon eller utvikling lokalt**

Skal vi klare å snu den svært farlige trenden med økende klimautslipp globalt, haster det med å trappe opp innsatsen. På områder som klimautslipp og marin forsøpling kan og bør vi holde fanen høyt, men slike globale fellesutfordringer bør finansieres over andre deler av budsjettet enn bistand. Innretting og størrelse på denne type tiltak har vi ikke gått inn på i dette notatet, men det er mange gode argumenter for å også her forplikte en bestemt andel av BNI, ettersom dette er kollektive globale goder som bør skjermes fra budsjettmessige svingninger og kortsiktige prioriteringer. Dette betyr ikke at vi ikke kan støtte globale ordninger, men det er verdt å ha en politisk diskusjon på om vi skal bruke bistand til tiltak som dette.

Klimatilpasningstiltak og investeringer i fornybar energi i utviklingsland kan fortsatt tas fra bistandsbudsjettet. Koordinering og samarbeid som i dag skjer mellom Klima- og miljødepartementet og Norad bør videreføres slik at den bistandsfaglige kompetansen ikke blir borte. Dette gjelder for eksempel på det som omhandler sivilsamfunnsstøtte i Klima- og skogsatsningen. Norsk bistand bør først og fremst gå til tiltak som bidrar til å redusere fattigdom og skape utvikling i fattige land.

## **3. Norge må innrette bistanden mot de fattigste landene og de fattigste menneskene**

Vi må ha to tanker i hodet på en gang. Tatt i betraktning at verdens ekstremt fattige nå bor enten i de mest sårbare og fattigste landene, eller i mellominntektsland med økende ulikhet, må vi innrette utviklingspolitikken på to måter. I de mest sårbare landene må vi prioritere både nødhjelp, og langsiktig utviklingsarbeid for å håndtere de underliggende årsakene til sårbarhet. Både her og i mer stabile lavinntektsland, samt mellominntektsland, bør vi ha fokus på å støtte universelle og offentlige helse- og utdanningssystemer, og brede sosiale ordninger som for eksempel barnetrygd. I begge typer land er det helt sentralt å støtte et aktivt sivilt samfunn som kan holde myndigheter til ansvar. Politiske- og økonomiske maktanalyser og gjensidige avtaler med landene vi samarbeider med, må ligge til grunn og være førende for vårt bilaterale samarbeid i det enkelte land.

## **4. Norsk utviklingspolitikk må innrettes mot å behandle årsakene, ikke symptomene på fattigdom**

Dette betyr å utfordre både internasjonale og nasjonale strukturer som gjør at folk er fattige, slik som ulovlig kapitalflukt, gjeldskriser eller korrupsjon. Det betyr også at vi må jobbe

langsiktig, koordinert og systematisk, både med myndigheter, lokalt sivilsamfunn og andre bistandsgivere, for å oppnå varige resultater som faktisk har en innvirkning på fattige mennesker liv.

Norsk utviklingspolitikk må også innrettes mot de økende ulikhetene innad i land. Anstendig arbeid, skatt og sosiale, brede velferdsprogrammer som for eksempel barnetrygd bør få økt prioritet. Alle tre har en avgjørende rolle i en helhetlig og rettighetsbasert tilnærming til utvikling, og er dessuten områder som vil kunne ha en positiv effekt på nasjonale og lokale institusjoner og fordeling av makt og ressurser.

#### **5. Norge må stanse opprettelsen av nye multilaterale fond og initiativ og prioritere de som understøtter landenes egne behov og planer**

Fordelen med å kanalisere bistanden gjennom multilaterale kanaler er åpenbar. Dette frigir midler fra forvaltning i både giver- og mottakerlandene, samt kan føre til bedre koordinering av midler innenfor én og samme sektor eller det enkelte land. Likevel er det grunn til å ta en ordentlig opprydding i norsk multilateral bistand. Stadig flere evalueringer peker på at norsk forvaltning ikke har tilstrekkelig kapasitet til å følge opp de mange ulike kanalene og fondene, og mye tyder på at kontrollen med midlene er for lav. Det er ikke nødvendigvis et mål å redusere den multilaterale bistanden, men vi må prioritere de fondene og initiativene som viser til faktiske gode resultater på landnivå, som har lave transaksjonskostnader og som baserer seg på landenes reelle behov og prioriteringer.

#### **6. Den pågående reformen av norsk bistandsforvaltning må sikre at bistanden er forankret i kunnskap og god koordinering**

Den pågående reformen av norsk bistandsforvaltning må ta utgangspunkt i følgende spørsmål: hvordan rigger vi oss for å få til en bistand som virker for mottakeren? Følgende tre prinsipper bør være førende for norsk bistand: 1) Den må primært være drevet av utviklingslandenes- og ikke norske interesser; 2) den må være fleksibel og fremme læring; og 3) den må innrettes mot de grunnleggende årsakene til fattigdom.

For å få til dette bør Norge i hvert av landene vi gir bistand til, og hvor vi har tilstedeværelse gjennom en ambassade, styrke vår innsats i giverkoordineringsgrupper. Vi må sikre gode synergieffekter mellom de politiske og strategiske prioriteringene som gjøres internasjonalt, og hva vi søker å oppnå nasjonalt. Langsiktige landstrategier for hvert av landene vi samarbeider med må ligge til grunn for arbeidet.

Vi må også sikre at kunnskap og læring blir en integrert del av norsk bistandsforvaltning fremover. Dette betyr at vi både må gjøre flere og bedre evalueringer og studier av norsk bistand, vi må samarbeide og lære av andre land, og ikke minst må vi systematisere. Forvaltningsmodellene som benyttes i bistanden bør revideres med sikte å øke fleksibiliteten og redusere rigiditeten i resultat- og målstyring.

# Innholdsfortegnelse

---

<b>Sammendrag</b> .....	<b>3</b>
<b>1 Innledning</b> .....	<b>7</b>
<b>2 Globale trender</b> .....	<b>10</b>
2.1 Klimaendringer .....	10
2.2 Press på demokrati og det sivile samfunn .....	11
2.3 Økt ulikhet og vedvarende fattigdom .....	13
2.4 Migrasjon .....	17
2.5 Langvarige humanitære kriser .....	19
2.6 Kina: the new kid on the block.....	21
2.7 Privat sektor og katalytisk bistand .....	22
2.8 Ny teknologi .....	24
2.9 Nye gjeldskriser .....	26
2.10 Mindre multilateralisme - mer egeninteresse.....	28
<b>3 Bistand virker, men</b> .....	<b>34</b>
3.1 Hva sier egentlig forskningen?.....	34
3.1.1 Høna eller egget .....	36
3.1.2 Kontekst er avgjørende .....	37
3.1.3 Bistandens relative betydning .....	38
<b>4 Norske bistandsprioriteringer</b> .....	<b>40</b>
4.1 Mange gode ønsker og tema .....	41
4.2 Kanalvalg er like viktig .....	42
4.2.1 Multilateral bistand – fra vertikale fond til brede institusjoner .....	42
4.2.2 Bilateral bistand krever tilstedeværelse og fagkompetanse .....	47
4.2.3 Bistand gjennom frivillige organisasjoner .....	50
4.2.4 Bistand gjennom Norfund og næringslivet.....	51
4.3 Landvalg .....	53
<b>5 Det besværlige bistandsbyråkratiet</b> .....	<b>57</b>
<b>6 Konklusjon og anbefalinger</b> .....	<b>61</b>
<b>7 Siterte verk</b> .....	<b>65</b>

# 1 Innledning

---

Verden er i stadig endring, og endringene skjer raskere enn før. På mange måter har verden også blitt mindre. Det gir ikke lenger like mye mening å dele verden inn i nord/sør, utvikling/utviklet og oss/dem. Mange flere flytter mye mer på seg, og skillene mellom land og mennesker er heller ikke så tydelige som før. Samtidig ser vi en dreining de seneste årene mot mer populisme og fokus på egne nasjonale interesser. Dette skjer parallelt med at vi står overfor en rekke krevende og komplekse utfordringer som må løses i felleskap. Klimaendringene og hvordan de påvirker mennesker, miljø og samfunn er utvilsomt den aller største. Andre er ekstrem fattigdom, ulikhet, krig, konflikt og migrasjon.

I 2015 ble verdens ledere enige å samle de globale utfordringene i ett rammeverk, og komme med tiltak til hvordan de skal løses, under betegnelsen «FNs bærekraftsmål». De 17 målene og 169 delmålene gir en slags veiledning til landene om de politiske og økonomiske endringene som må til. Målene gjelder for alle land, inkludert de rike landene. Likevel er det liten tvil om at størstedelen av jobben gjenstår i lav- og mellominntektslandene, spesielt mål nummer 1: å avskaffe ekstrem fattigdom.

Der de foregående tusenårsmålene la betydelig vekt på bistand, det vil si offentlige pengeoverføringer fra rike til fattige land som et middel for måloppnåelse, er det i bærekraftsmålenes tid enighet om bistandens begrensninger.<sup>2</sup> For at lav- og mellominntektsland skal finansiere sin egen utvikling; det være seg skole, helse, infrastruktur eller sentrale samfunnsinstitusjoner; må de også ta i bruk andre finansieringskilder. Private investeringer, statlige og kommersielle lån, samt overføringer fra venner og slektninger i andre land, overgår i dag bistanden i verdi. Det er også et økt fokus på at utviklingslandene skal øke sine egne inntekter fra skatt. Likevel er ikke disse kapitalstrømmene nok til å finansiere de enorme utfordringene utviklingslandene står overfor, og det er ikke alle land og sektorer som klarer å tiltrekke seg nok privat kapital. Dette gjelder spesielt de fattigste og mest sårbare landene. Bistanden er derfor fremdeles et viktig bidrag, og vil være det i mange år framover. Offentlige midler som bistand bidrar også til å støtte viktige aktører som kjemper for demokrati og menneskerettigheter, til livreddende nødhjelp og i økende grad også til å løse globale utfordringer som marin forurensning, epidemier og klimautslipp. Bistanden er ikke «en dråpe i havet» slik noen vil ha oss til å tro.

I 2018 var den totale offisielle bistanden (Official Development Assistance, ODA) fra medlemmene i OECDs utviklingshjelpskomiteé (DAC) på 153 milliarder dollar eller i snitt 0,31 prosent av medlemslandenes bruttonasjonalinntekt (BNI) (OECD, 2019). Selv om dette er et høyt tall i historisk sammenheng, var det en nedgang på 2,7 prosent fra året før (OECD, 2019), og det grunn til å være bekymret for bistandens framtid. Få av de rike landene innfrir sine forpliktelser om å gi 0,7 prosent av BNI. Samtidig har bistanden de seneste årene endret karakter. For det første brukes bistand på stadig flere ulike formål som ikke nødvendigvis kommer de fattigste i verden til gode. Det er også et økt press fra myndigheter, opposisjonspolitikere og ulike interesser i de rike landene til å bruke bistanden for å fremme

---

<sup>2</sup> Selv om så mye som 77 prosent av pengene som bidro til å nå FN's tusenårsmål antas å komme fra utviklingslandene selv.

egne politiske, økonomiske eller militære interesser. I tillegg har tradisjonelle bistandsgivere fått økt «konkurransen» fra nye land og aktører, særlig Kina, og stadig mer støtte gis som lån og ikke gavebistand.

I dette notatet peker vi på disse og andre globale trender og forsøker å svare på følgende spørsmål: Hva bør være Norges prioriteringer for framtidens bistand? Hvilken rolle og merverdi har norsk bistand i å bidra til å nå bærekraftsmålene og løse verdens fattigdomsproblem? Hva er det som fungerer best og hva bør vi derfor gjøre mer av? Og kanskje vanskeligere: hva bør vi *ikke* bruke norske bistandspenger på?

For å finne svar har vi gått til bistandslitteraturen og bistandsforskningen. Vi har også gjennomgått en rekke av de større evalueringene av norsk bistand og vi har lest stortingsmeldingene om norsk bistandspolitikk fra de seneste årene. I tillegg har vi intervjuet forskere, bistandsekspertene og byråkrater her i Norge, samt relevante aktører i to land som mottar betydelig norsk bistand: Mosambik og Tanzania. Her snakket vi med ansatte på de norske ambassadene, andre givere og lokale akademikere og sivilsamfunnsorganisasjoner. Blant sistnevnte var noen av dem mottakere av norsk bistand. Til sammen har vi i løpet av prosessen snakket med mellom 30-35 mennesker. Ingen refereres direkte til i notatet.

Samlet sett er ikke litteraturen, evalueringene eller innspillene fra de vi intervjuet sammenfallende når det gjelder å svare på hva bistandsgiveren Norge bør prioritere framover. Ett område peker seg likevel ut: Støtte til sivilsamfunnsorganisasjoner og andre som jobber for å beskytte og fremme menneskerettighetene. I en tid da liberale demokratiske verdier er under press fra flere hold, peker Norge og de andre nordiske landene seg ut som viktige økonomiske og politiske støttespillere til dem som kjemper for rettigheter og demokrati. Tradisjonelt har dette vært en viktig prioritet for Norge, det bør det fortsette å være.

Dette notatet tar først og fremst for seg det som omhandler bistand i norsk utviklingspolitikk. Kort sagt, det vi bruker de om lag 35 milliarder norske kronene på hvert år. Det betyr at vi ikke i særlig grad diskuterer den bredere utviklingspolitikken, altså temaer som også er en del av Norges relasjoner til utviklingsland, slik som internasjonal handel, finansspørsmål som ulovlig kapitalflukt og bruk av skatteparadis, etisk forvaltning av det norske oljefondet, våpeneksport eller norsk fredspolitikk.

En kort begrepsavklaring av *utvikling* og *bistand* er nødvendig.. Utvikling er et begrep som har også endret seg over tid. Først var det primært knyttet til økonomisk vekst, men har siden inkludert bredere sosiale- og miljømessige faktorer samt menneskets grunnleggende behov og rettigheter. Kort sagt kan det defineres som en «positiv endring i et samfunn».

Bistand kan forstås som et virkemiddel for å bidra til utvikling, og defineres gjerne som internasjonal overføring av kapital, varer eller tjenester fra et land eller en internasjonal organisasjon til fordel for mottakerlandet eller dets befolkning. Man skiller gjerne mellom utviklingsbistand for langsiktige utviklingsformål, og humanitær bistand som først og fremst er innrettet for å avhjelpe nød hos enkeltmennesker rammet av ulike former for humanitære kriser.



Dette notatet er skrevet med utgangspunkt i norsk bistandspolitikk, og norske prioriteringer av bistand i møte med globale endringer. Det kan derfor være temaer i utviklingslandene og blant andre givere, som også er viktige, men som ikke er inkludert i vår drøfting.

Like viktig som *hva* vi bruker bistanden på, er spørsmålet om *hvordan* vi bruker den, det vil si hvordan vi organiserer og forvalter bistandspengene. Hvilke politiske valg vi tar her hjemme vil avgjøre hvilken retning norsk bistand vil ta framover.

## 2 Globale trender

---

Mye har skjedd i internasjonal politikk siden årtusenskiftet. Mange vil kanskje si at de større samfunnsendringene har gått raskere enn man hadde sett for seg og tatt uante veier. I dette kapitlet redegjør vi kort for noen av disse større globale trendene. Bistanden vil ikke alene snu eller endre trendene, til det trengs først og fremst politisk vilje og større økonomiske investeringer. Det er likevel viktig å sørge for at bistanden har størst mulig positiv effekt. Det må også legges til at ikke alle trendene påvirker alle utviklingsland, og noen land vil ha andre og mer lokale og nasjonale utfordringer, slik som opprørsgrupper, terrorisme og lokale ressurs- og miljøproblemer.

### 2.1 Klimaendringer

Global oppvarming er utvilsomt det mest presserende spørsmålet i vår tid. I rapporten fra FNs klimapanel som ble publisert i oktober 2018, slår forskerne fast at global oppvarming skyldes menneskelig aktivitet og at vi allerede ser konsekvensene, blant annet i form av mer ekstremvær, is som smelter og høyere havnivå (IPCC, 2018). Verden er nå én grad varmere enn den var i førindustriell tid. Om bare 20-40 år kan vi ha nådd grensen på 1,5 graders oppvarming. Rapporten viser at globale utslipp av klimagasser må reduseres med 40-50 prosent innen 2030 sammenlignet med 2010 for å klare å begrense økningen til 1,5 grader (ibid.).

Virkingen av klimaendringer påvirker alle land og kontinenter, men det er de fattigste landene og menneskene som rammes hardest. Frekvensen og intensiteten i ekstremvær som orkaner, skogbranner, flom og tørke truer lands matforsyning, menneskers livsgrunnlag, og driver folk på flukt. Disse effektene øker igjen risikoen for konflikt, sult og fattigdom. Klimaendringene er ikke bare en trussel mot fattige lands utvikling og reduksjon i fattigdom, men kan føre til at oppnådde fremskritt og positive resultater oppnådd de siste tiårene får en tilbakegang. I 2016 advarte for eksempel FAO; FNs organisasjon for ernæring og landbruk; om at så mange som 122 millioner flere mennesker kan falle under den globale fattigdomsgrensen innen 2030 som et resultat av klimaendringene. Det er spesielt fattige familier på landsbygda som trues, skriver FAO (2016). Småbønders begrensede motstandsdyktighet mot klimaendringer er med andre ord en trussel mot målet om utrydde ekstrem fattigdom innen 2030.

Selv om verdenssamfunnet klarer å stanse den globale oppvarmingen til 1,5 grader vil vi oppleve dramatiske endringer. Klimaendringene rammer *allerede* sårbare mennesker, og husholdninger, lokalsamfunn og nasjonalstater må tilpasse seg de endringene som er i gang. Da snakker vi om klimatilpasning. Klimatilpasning handler om å justere økologiske, sosiale eller økonomiske systemer som en følge av faktiske eller forventede klimaendringer og virkninger. Enklere sagt må land og samfunn gjennomføre tiltak for å håndtere virkingen av klimaendringer som skjer nå, samt forberede seg på framtidige konsekvenser. Dette vil kreve betydelig politisk vilje, men også mye mer økonomiske ressurser. Kostandene ved å vente vil være mye høyere enn å handle nå. Parisavtalen fra 2015 er da også den første globale klimaavtalen som har et eget mål for klimatilpasning.

Allerede i 2009 lovet rike land å trappe opp støtten til klimatilpasning og utslippsreduksjon i utviklingsland, og opprettet Det grønne klimafondet som en hovedkanal for dette. Målet er å skaffe til veie 100 milliarder dollar årlig fra 2020 til å finansiere klimatiltak i utviklingsland, og pengene skal komme fra offentlige, private og innovative kilder. Det går likevel sakte med den økonomiske opptrapping. Kun 5 av de 10,3 milliarder dollar landene så langt har forpliktet seg til i bidrag er faktisk betalt inn til fondet (UNFCC, 2019).

Den totale klimabistanden har likevel økt i samme tempo som den totale veksten i offisiell utviklingsbistand (ODA) fra de fleste av OECDs givere. Det betyr at denne typen bistand ikke nødvendigvis har tatt penger fra andre mer fattigdomsorienterte programmer (Kharas & Rogerson, 2017). Men det meste av økningen kommer i form av lån, spesielt til mellominntektsland, og totalt sett er det ikke nok verken til å stanse utviklingslands klimautslipp eller bidra til deres klimatilpasning. Når så store deler av støtten gis som lån kan gjeldssituasjonen for mange land med ikke-bærekraftige gjeldsbyrder forverres. Dette vil kunne føre disse landene inn i en ond sirkel hvor de i stedet for å iverksette nødvendige klimatiltak må prioritere gjeldsnedbetalinger. En nylig utgitt studie peker dessuten på at de 20 mest klimasårbare utviklingslandene vil miste internasjonal kredittrating på grunn av høy risiko for klimakriser. Lån til tiltak blir dermed dyrere over tid og bidrar til ytterligere eskalering av gjeldskriser (Buhr, et al., 2018).

En rapport fra den internasjonale hjelpeorganisasjonen Oxfam peker også på at for lite av den totale klimafinansieringen går til de fattigste landene, og for lite går til klimatilpasningstiltak (Oxfam, 2018). Med svake utsikter til videre økning av den totale bistanden fra OECD-landene, er det heller ikke usannsynlig at klimabistand på sikt vil fortrenge annen bistand, all den tid klimaendringene får større konsekvenser og krever mer ressurser og tiltak.

## **2.2 Press på demokrati og det sivile samfunn**

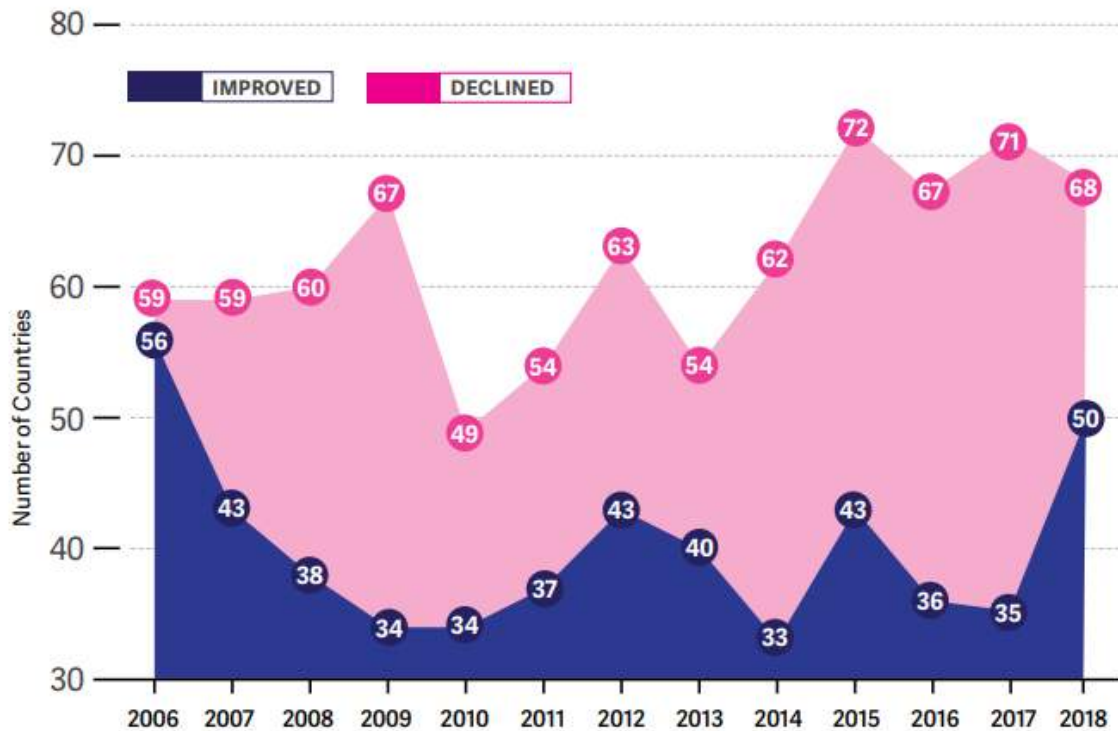
I et lengre historisk perspektiv er det liten tvil om at utviklingen av demokratiet har gått i en stadig mer positiv retning. Likevel er det de seneste årene tydelig at det liberale demokratiet er under press. Den amerikanske organisasjonen Freedom House har registrert en global nedgang i sivile og politiske rettigheter de siste 13 årene, fra 2005 til 2018. I 2018 gikk 68 land i verden i en mer udemokratisk retning, dette er langt flere enn antall land som gikk motsatt vei (Freedom House, 2019).

Selv om endringen ikke nødvendigvis er dramatisk i et historisk perspektiv, påvirker den negative utviklingen et stort antall mennesker. Ifølge V-Dem Institute bor 2,5 milliarder mennesker i land som har opplevd en demokratisk forverring siste ti årene (V-Dem Institute, 2018). En tydelig trend er at etablerte normer og demokratiet i seg selv utfordres ved at sterke ledere kommer seg opp og fram gjennom demokratiske kanaler, som for eksempel frie valg, og bruker deretter statsapparatet til å konsolidere egen makt, stilne kritikere og fjerne eller svekke grunnleggende rettigheter (Freedom House, 2019).

Figur 1: Antall land hvor demokrati har blitt forbedret og forverret i perioden 2006-2018 (Freedom House, 2019):

#### 13 YEARS OF DECLINE

Countries with net declines in aggregate score have outnumbered those with gains for the past 13 years.



I boka «How Democracies Die» beskriver forfatterne Daniel Ziblatt og Steven Levitsky hvordan det ikke lenger er voldelige sammenstøt eller kupp som truer demokratiet. I stedet er vi vitne til en gradvis forvitring av to demokratiske grunnsteiner: gjensidig respekt for meningsmotstandere og «selvbeherskelse» som gjør at ledere lar seg kontrollere og begrense av institusjoner (Ziblatt & Levitsky, 2018).

Yascha Mounk argumenterer i boken «The People vs. Democracy» langs de samme linjene. Her forklarer han hvordan de to hovedpilarene i demokratiske samfunn – flertallsavgjørelser og individuelle rettigheter – i stadig større grad er i konflikt med hverandre. Demokratiet undergraves både fra innsiden og utsiden, skriver Mounk (2018). Mounk beskriver *illiberale demokratier* som land der demokratisk valgte ledere rydder bort demokratiske prosesser og institusjoner, med Polen, Ungarn og Tyrkia som fremtredende eksempler. I Brasil inntok den høyrepopulistiske presidenten Jair Bolsonaro nylig presidentembetet, mens i USA utfordrer Donald Trump demokratiske institusjoner, slik som rettsinstanser og pressen. USA har også trukket seg fra ulike internasjonale forhandlinger og organisasjoner, blant annet FNs menneskerettighetsråd (Freedom House, 2019).

Sivilsamfunnet, en grunnleggende faktor i et liberalt demokrati, er spesielt under press. CIVICUS, en global koalisjon av sivilsamfunnsorganisasjoner i totalt 175 land, gir årlig ut en rapport som monitorerer sivilsamfunnets rolle og posisjon i samfunnet. I rapporten for 2018

peker de på at sivilsamfunnet er under press i hele 109 land, og at kun 4 prosent av verdens befolkning bor i land med fullt demokrati, frihet og åpenhet (CIVICUS, 2018). I følge organisasjonen er det en rekke faktorer som ligger bak, men trekker spesielt fram at den globaliserte økonomien ikke fungerer for alle, at stadig flere samfunn opplever politisk polarisering blant annet som en følge av økende økonomiske forskjeller, at makt konsentreres på toppen og undergraver demokratiske institusjoner, og at det er for lite åpenhet omkring private aktørers virksomhet og økonomiske transaksjoner (CIVICUS, 2018).

Flere og mer alvorlige angrep på den frie pressen er også en urovekkende trend. Antall land som anses som trygge, hvor journalister kan arbeide i full sikkerhet, blir stadig færre, mens autoritære regimer fortsetter å stramme sitt grep på media. Dette ifølge Reportere uten grenser som siden 2002 har gitt ut en årlig indeks over pressefriheten i 180 land (Reporters without Borders, 2019). Årets rapport viser at det i kun 24 prosent av landene er full pressefrihet, ned fra 26 prosent året før. Utviklingen de siste årene har vært spesielt negativ i Sør- og Nord-Amerika, EU og Balkan. I Mexico ble det for eksempel rapportert om 10 drap på journalister i 2018. Nord-Afrika og Midtøsten er regionene hvor det er farligst og mest krevende å være journalist, etterfulgt av Øst-Europa, Asia og Afrika. Over hele verden har trusler, angrep, fengsling, vold og til og med drap blitt «normal risiko» for mange. Spesielt utsatt er undersøkende journalister som graver i korrupsjon, skattesvindler og organisert kriminalitet. Mange medier opplever også politisk, rettslig og økonomisk press fra nasjonale og lokale myndigheter. Selv om det finnes modige mennesker som ikke gir seg, er det mange som bedriver selvsensur. Noen slutter helt å skrive og publisere (Reporters without Borders, 2019).

Internasjonal bistand til sivilsamfunnsorganisasjoner fra OECD-landene har ligget stabilt de siste årene på mellom 17-20 milliarder dollar (OECD, 2019). Det må samtidig understrekes at «sivilsamfunn» er vanskelig å avgrense, og inkluderer alt fra store internasjonale organisasjoner som for eksempel Flyktningshjelpen, til små lokale organisasjoner i et utviklingsland, og til organisasjoner som driver informasjon, innsamling eller politisk påvirkningsarbeid i rike land. I OECD DACs regelverk inngår to typer bistand i kategorien «sivilsamfunn». Dette er bistand som gis *direkte* til en organisasjon for at denne skal finansiere sin kjernevirksomhet og implementere prosjekter og programmer, og bistand *via* en organisasjonen som implementerer programmer på vegne av giveren. Det aller meste faller i siste kategori (OECD, 2019).

## 2.3 Økt ulikhet og vedvarende fattigdom

En tredje global trend er at den økonomiske ulikheten øker i rekordfart. Den absolutte ulikheten øker mellom de fattigste og de rikeste menneskene i verden, og innad i nesten alle land. Av den totale veksten siden 1980 har dobbelt så mye tilfalt den rikeste én-prosenten som den fattigste halvdel av verdens befolkning (Alvaredo, Chancel, Piketty, Saez, & Zucman, 2018). Kun 5 prosent av all ny inntekt fra global vekst kommer de fattigste 60 prosentene av verdens befolkning til gode, dette til tross for at disse 60 prosentene står for mesteparten av verdens produksjon av mat og varer (Woodward, 2015).

Endringer i den globale ulikheten reflekteres i stor grad av økonomiske og politiske endringer nasjonalt, men også mangel på internasjonale reguleringer og samarbeid. Økonomisk ulikhet er ikke et resultat av én enkel årsak eller virkning, men representerer som regel et komplekst bilde hvor det sosiale, økonomiske, geografiske, historiske og politiske påvirkes av hverandre. Noen drivere som ofte trekkes fram er deregulering av finansmarkedene, privatisering og økt internasjonalisering av økonomien, ny og moderne teknologi, deregulering av arbeidsmarkedet og lav organisasjonsgrad samt ulik tilgang til eiendom og velferdstjenester (Tankesmien Agenda, 2019).

Det som er likevel er sikkert er at når forskjellene mellom fattig og rik øker, vil det ofte føre til misnøye. Slik misnøye kan skape ustabilitet. Store forskjeller vil også påvirke maktfordelingen i samfunnet og skape ulikhet i menneskers muligheter. Når makt og rikdom konsentreres hos et mindretall, har dette mindretallet større muligheter til å påvirke for eksempel skattepolitikken og hindre omfordeling i mer sosial retning. Mens de med lave inntekter må bruke mesteparten av sin inntekt og tid til å overleve, kan de rikeste bruke sine penger og tid på å skaffe seg enda mer velstand. Ulikhet påvirker også den sosiale mobiliteten i samfunn, altså sjansen du har for å gjøre det bedre enn dine foreldre. Dess flere områder av livet man er marginalisert på, dess større er sjansen for at det vil ha en effekt på hele livsløpet og fremtidige generasjoner.

Men det er ikke bare økte forskjeller som bekymrer. Ifølge Verdensbanken lever om lag 736 millioner mennesker i verden i dag i ekstrem fattigdom – omtrent like mange som hele befolkningen i Europa (World Bank, 2018). Fra 1990 til 2015 falt den ekstreme fattigdommen i verden med gjennomsnittlig ett prosentpoeng i året - fra nesten 36 til 10 prosent. Dette skyldes i liten grad bistand, men i all hovedsak inkluderende vekst i Asia; Kina spesielt. Med sin mirakuløse vekst på nærmere ti prosent årlig siden 1979, har Kina gått fra å være et av verdens fattigste land til å bli verdens største økonomi målt i kjøpekraftjustert BNP per innbygger. Så mange som 850 millioner kinesere har arbeidet seg ut av fattigdom de siste årtiene (Verdensbanken, 2019).

Nå går imidlertid reduksjonen av ekstrem fattigdom saktere enn før. Det er spesielt den negative utviklingen i Afrika som gir grunn til uro. Faktisk *øker* nå antallet mennesker som lever for under 1,90 dollar dagen i Afrika sør for Sahara. Land med lav økonomisk vekst og/eller land rammet av krig og konflikt er de som topper fattigdomsstatistikken. I 2030 vil fattigdommen; og dette ifølge de mest optimistiske prognosene; forbli tosifret i denne regionen. I tillegg vil befolkningen på kontinentet øke betydelig. Mer enn halvparten av verdens befolkningsvekst fram til 2050 forventes å komme i Afrika (UNDESA, 2017). Selv om fruktbarhetsnivåene vil synke de kommende årene, er en rask befolkningsøkning i Afrika forventet, blant annet fordi levealderen øker. Det er mye som tyder på at den ekstreme fattigdommen i framtiden vil være konsentrert i Afrika. Overseas Development Institute (ODI) anslår at 1 av 5 barn i Afrika sør for Sahara vil leve i ekstrem fattigdom i 2030, og at de vil utgjøre 43 prosent av alle globalt fattige, opp fra 25 prosent i 2015 (ODI, 2016).

Samtidig er det fortsatt slik at mange av verdens ekstremt fattige bor i mellominntektsland. Dette faktumet har blitt satt tydelig på agendaen av den anerkjente utviklingsforskeren Andy Sumner med sitt fokus på *The New Bottom Billion* (Sumner A. , 2010) (Sumner A. , 2011)

(Sumner A. , 2016). Sumner's tittel henspiller på den innflytelsesrike boka til Paul Collier (2008) som pekte på at den fattigste milliarder mennesker i verden bor i de fattigste landene. Sumner derimot, hevder at det er i de befolkningsrike mellominntektslandene at det bor flest ekstremt fattige, land som Kina, India, Indonesia og Nigeria. Dette i tillegg til at ulikheten øker også innad i disse landene. I 1987 bodde ni av ti ekstremt fattige i lavinntektsland. I 2015 bodde kun fire av ti ekstremt fattige i lavinntektsland, mens resten bodde i mellominntektsland. Med andre ord står vi igjen med «to grupper fattige» i verden: de som bor i de fattigste og mest sårbare landene, og de som bor i mellominntektsland.

Dette skaper to åpenbare dilemma. For det første fordi bistandsgiverne bevilger lån og bistand avhengig av hvilken kategori et land tilhører. Det er et uttalt mål at lavinntektslandene skal få økt andel av bistanden. Dette er det utvilsomt gode grunner til, men samtidig må man da være klar over at man «velger bort» de andre fattige. For det andre, er det ofte slik at de fattigste og mest sårbare landene har lavere forutsetning for å effektivt «absorbere» bistanden. Dette fordi de for eksempel er rammet av krig og konflikt, har svake eller ikke-fungerende institusjoner eller mangler demokratisk styring.

Internasjonale organisasjoner gjør ulike inndelinger som legges til grunn for ressursallokering. Verdensbanken klassifiserer land i fire kategorier: lavinntektsland, lavere mellominntektsland, høyere mellominntektsland eller høynntektsland, målt ved gjennomsnittlig bruttonasjonalinntekt (BNI) per innbygger. Det er i 2019 34 land som faller i den nederste kategorien, og Jemen, Syria og Tadsjikistan er nye land (World Bank, 2019). OECDs utviklingskomité (DAC) deler på sin side landene som *kvalifiserer til bistand* inn i fire kategorier. Disse består av alle lav- og mellominntektsland basert på BNI per innbygger som definert av Verdensbanken, med unntak av G8-medlemmer, EU-medlemmer og land med fastsatt dato for medlemskap i EU. Listen inneholder også alle de minst utviklede landene, som definert av FN. OECD oppdaterer disse listene hvert tredje år. Dette er kategoriene Norge forholder seg til når vi rapporterer på vår bistand.

Tabell 1: Land godkjent av OECD/DAC som mottakere av offisiell utviklingsbistand (ODA):

Minst utviklede land	Andre lavinntektsland	Lavere mellominntektsland	Øvre mellominntektsland
	BNI per innbygger < \$ 1005 i 2016	BNI per innbygger \$1 006-\$3 955 i 2016	BNI per innbygger \$3 956-\$12 235 i 2016
Antall: 47	Antall: 2	Antall: 37	Antall: 57
Norske partnerland <sup>3</sup> : 12	Norske partnerland: 0	Norske partnerland: 3	Norske partnerland: 1

Kilde: (OECD, 2018) (Utenriksdepartementet, 2018).

<sup>3</sup> Dette er de 16 partnerlandene skissert i Meld. St. 17 (2017–2018), *Partnerland i utviklingspolitikken*. I tillegg mottar hele 85 andre land norsk bistand, heriblant Syria og Brasil som er henholdsvis største og tredje største mottaker av norsk bistand i 2018.

Samtidig er det viktig å presisere at 1,90 dollar dagen-grensen ikke gir et nøyaktig eller helhetlig bilde på den globale fattigdommen. I en nylig utgitt artikkel for Centre for Global Development, argumenterer nevnte Andy Sumner og Gisela Robles Aguilar for at vi trenger et bredere perspektiv på fattigdom som inkluderer mer enn bare inntektsmål, såkalt flerdimensjonal fattigdom (Aguilar & Sumner, 2019). Barsedødelighet og underernæring, tilgang på skole og helsetjenester er noen av faktorene som bør inngå når man måler fattigdom, mener de. Ved å bruke deres måte å måle fattigdom på doubles den ekstreme fattigdommen i verden til 1,6 milliarder mennesker, de fleste barn og unge (Aguilar & Sumner, 2019). Også Verdensbankens nyeste flaggskiprapport *Poverty and Shared Prosperity Report* (2018) kommer fram til om lag det samme antallet fattige ved å bruke en bredere definisjon på fattigdom (World Bank, 2018). Som det fremkommer av tabellen under, bor de aller fleste flerdimensjonalt fattige i land med økonomisk vekst.

Tabell 2: Den globale distribusjonen av flerdimensjonal fattigdom:

BNP per innbygger <sup>4</sup> , gjennomsnittlig årlig vekst, 1990-2016	Antall land	% av global «flerdimensjonal fattigdom»
< 1 % per innbygger/år	25	13,4 %
1%-2% per innbygger/år	22	11,1 %
>2% per innbygger/år	59	74,8 %
Ingen data tilgjengelig	5	0,7 %
Totalt	111	100,0 %

Kilde: (Robles, G; Sumner, A, 2019)

På 1990- og 2000-tallet var et slikt bredere perspektiv på fattigdom mer vanlig innenfor utviklingsforskningen og innflytelsesrike internasjonale organisasjoner. Nobelprisvinneren og økonomen Amartya Sen's bok *Development as Freedom* (1999), påpekte at det ikke er mangel på ressurser, for eksempel mat, som gjør at mennesker er fattige, men at maten ikke er tilgjengelig for de fattige. Altså handler fattigdom også om politisk økonomi og fordeling. Dette påvirket deretter måling av global fattigdom, og FNs Human Development Index ble et mye brukt verktøy. De siste årene er det mye som tyder på at den mer snevre måten å måle fattigdom på, ved bruk av inntektsmål, igjen er den rådende. Dette til tross for alt forskningen har produsert av kunnskap om det problematiske ved denne typen målinger.

Et viktig poeng er også at mange mennesker lever for langt *mindre* enn 1,90 dollar dagen, hvilket betyr at selv om deres kjøpekraft øker, ja kanskje til og med doubles, kan de fortsatt falle under den globale fattigdomsgrensen. På den andre siden - om man setter opp fattigdomsgrensen med kun 10 amerikanske cents øker antallet ekstremt fattige i verden med 100 millioner. Denne trenden fortsetter helt opp til 3,50 dollar dagen. Hadde vi satt den globale fattigdomsgrensen på 10 dollar dagen - det som gjerne regnes for å være terskelen

<sup>4</sup> Målt i 2011 \$ kjøpekraftsparitet (PPP) (Dvs. at en vare har den samme prisen i alle land etter å ha tatt hensyn til valutakursen).



for å komme seg varig ut av fattigdom – er antallet fattige i verden 4,5 milliarder, altså over halvparten av verdens befolkning (Craig & Sumner, 2019). Det er også slik at en rekke lavinntektsland som har hatt høy økonomisk vekst, har gått fra å tilhøre kategorien lavinntektsland til å rykke opp i klassen mellominntektsland. Dette betyr imidlertid ikke nødvendigvis at det er færre absolutt fattige i landet, men kan heller være en indikasjon på økende ulikhet. Dette fører til en feilslått tolkning av at disse landene «er på vei til å utrydde fattigdommen» og at de dermed ikke har behov for bistand, men at giverlandene heller bør innrette innsatsen sin mot de fattigste og mest sårbare landene. I 2015 forpliktet for eksempel Storbritannia seg til å gi 50 prosent av all sin bistand til «de mest sårbare landene og regionene» (UK Government, 2015), mens Verdensbankens internasjonale utviklingsfond (IDA) i 2017 fikk doblet støtten til disse landene, til 14 milliarder dollar over tre år (Devex, 2018).

Økt vektlegging av bistand til de aller fattigste er positivt, men som oftest ikke tilstrekkelig for å redusere økonomiske forskjeller, hverken mellom eller innad i land. Økende rikdom hos noen få fortsetter å være et problem selv om de fattigste blir litt mindre fattige. Dette skyldes for det første at makt og ressurser henger sammen. Dersom det meste av ressursene, og dermed også makt, konsentreres, blir det vanskelig å få til varige institusjoner og strukturer som sikrer delt vekst. For det andre skyldes det at fattigdom er relativt. Dersom de som har minst får litt mer, men samtidig ser at de som hadde mye fra før får mye mer, vil det fortsatt oppleves urettferdig. Fattigdom er også å ikke ha råd til det samme som flertallet har. For det tredje gjør et rent fokus på fattigdomsbekjempelse at vi risikerer å overse maktstrukturer og interessepolitikk som nettopp gjør at fattigdommen får vedvare.

Dette betyr at utforming av utviklings- og bistandspolitikk i giverlandene, inkludert Norge, må se fattigdom og ulikhet i sammenheng. Dette fordi vedvarende fattigdom både kan forklares og forstås som en relasjonell størrelse påvirket av maktforhold, de samme maktforholdene som driver ulikheten. Vekst alene er ikke noen løsning på fattigdom, men hadde land i større grad *fordelt* nasjonale ressurser ville dette hatt stor innvirkning på de ekstremt fattige. Ifølge Sumner (2016) bor hele to tredjedeler av verdens fattige i mellominntektsland, og like mange flerdimensjonalt fattige i land med over 2 prosent økonomisk vekst. I prinsippet kan derfor fattigdommen i disse landene avskaffes gjennom nasjonale omfordelende tiltak som skatt og offentlige, sosiale velferdsprogrammer. Med andre ord: det er ikke nødvendigvis *mer* ressurser som er hovedproblemet, men *fordeling* av allerede eksisterende ressurser. Dette betyr også at utviklingspolitikken må innrettes mot fordelingstiltak.

I notatet *Økonomisk ulikhet i verden: hvordan kan norsk utviklingspolitikk gjøre en forskjell?* skriver vi mer om hvordan norsk utviklingspolitikk bør innrettes for å bidra til å redusere ulikhet (Tankesmien Agenda, 2019).

## 2.4 Migrasjon

Global migrasjon har også kommet høyt på den internasjonale agendaen de siste årene. For det første fordi vi har sett en økning i antall flyktninger og migranter de seneste årene, og for

det andre fordi en økning i antall flyktninger som har ankommet rike land har satt fart på den hjemlige politiske debatten.

I følge den internasjonale organisasjon for migrasjon (IOM); FNs migrasjonsbyrå; var det i 2017 258 millioner mennesker som bodde i et annet land enn sitt eget. Dette er flere enn noen gang, men tilsvarer fortsatt kun 3,4 prosent av verdens befolkning. Det vil si at de aller fleste oppholder seg i det landet hvor de er født. Av de 258 millionene er 150 millioner arbeidsmigranter, mens 25,4 millioner er flyktninger (IOM, 2018). Størstedelen av mennesker som migrerer eller flykter forlater heller ikke eget land. I 2009 var 740 millioner mennesker interne migranter (IOM, 2018), mens av de 68,5 millionene menneskene som i dag er på flukt, er over 40 millioner internt fordrevne, det vil si at de er flyktninger i eget land (UNHCR, 2019).

Ser man på den tidvis opphetede debatten omkring migrasjon og innvandring i Europa og Vesten, kan det iblant virke som om «alle kommer hit». Dette stemmer ikke. Ifølge UNHCR oppholder 85 prosent av alle mennesker på flukt seg i et utviklingsland (UNHCR, 2019).

Den økte migrasjonen påvirker både bistandsdebatten og politikken. For det første har flere giverland i noen år hatt rekordhøy bruk av bistand på mottak av flyktninger i eget land, da slike kostnader kan rapporteres i henhold til OECD DACs regelverk. Flyktningestrømmene til Europa og Norge førte til høye utgifter til flyktninger i Norge i 2015 og 2016, og gjorde at Norge ble største mottaker av norsk bistand da vi brukte hele 18,3 prosent av bistanden på mottak av flyktninger i Norge (Norad, 2017).

For det andre er det økt press i giverlandene på å bruke bistand på å stanse migrasjon. Dette til tross for at det er lite som tyder på at bistanden kan ha en slik effekt. I den grad det er noen sammenheng viser faktisk studier at økt bistand vil øke migrasjonen. Dette skyldes at bistand vil kunne frigi andre midler for innbyggere som ønsker å migrere, samt øke deres tilgang til informasjon. Bistand til land med en gjennomsnittlig inntekt under 7000 dollar per innbygger vil bidra til å øke migrasjonen (Kharas & Rogerson, 2017).

De fleste som flykter eller migrerer er først og fremst internt fordrevne eller drar til nærliggende, mer stabile og velstående land, ofte klassifisert som mellominntektsland. Dette byr også på utfordringer. Det så vi for eksempel da et stort antall syrere flyktet til nabolandene Jordan og Libanon i perioden 2012-2014. Disse landenes offentlige systemer ble da spesielt utsatt og klarte ikke å levere tilfredsstillende hjelp til verken flyktingene eller egen befolkning. Risikoen for ustabilitet økte også her, og landene hadde umiddelbare behov for kapital for å sikre fortsatt velferd. Men fordi både Libanon og Jordan var klassifisert av Verdensbanken som et øvre mellominntektsland, kunne de ikke få langsiktig bistand for å avhjelpe krisen. Verdensbanken, FN og den Islamiske utviklingsbanken kom slutt fram til en kreativ løsning med å gi lån med lav rente, spesielt rettet mot sosiale tjenester, jobbskaping, infrastruktur og privat sektor-støtte. I dag er halvparten av støtten til Libanon denne typen lån, mens den andre delen er humanitær bistand. Samlet sett er det på langt nær nok til å adressere verken de umiddelbare humanitære behovene eller de mer langsiktige og grunnleggende konsekvensene av Syriakonflikten (OECD, 2018).

Totalt sett har ikke håndteringen av flyktnings situasjonen i disse landene vært tilfredsstillende, og eksempelet illustrerer en større strategisk utfordring. Dette er delvis knyttet til regler for hva som kan føres som bistand, men også blandet med både bistandsgivernes og mottakerlandenes politiske interesser. Sammen med manglende politisk vilje og lokale og nasjonale maktforhold, gjør dette at man ikke i tilstrekkelig grad finner helhetlige løsninger på de utfordringene land og mennesker møter. En annen lærdom er at også mellominntektsland kan havne i konflikt og krise og dermed trenge internasjonal støtte. Syria er et slikt eksempel. Syria har nå gått fra å være et lavere mellominntektsland til å bli et lavinntektsland på Verdensbankens klassifisering (World Bank, 2019).

Som et svar på det internasjonale samfunnets manglende evne til å respondere på den globale flyktnings situasjonen stemte FNs generalforsamling i desember 2018 frem en ny global plattform for flyktninger. Den har mer konkrete målsetninger og krav til den internasjonale responsen på flyktningekrisen enn tidligere, blant annet gjennom å bidra til å lette presset på vertslandene, forbedre flyktningenes muligheter til å ta vare på seg selv, utvide tilgangen til tredjelandsløsninger og støtte flyktningenes hjemland for å øke mulighetene for trygg retur (UNHCR, 2018). Men til tross for et slikt globalt rammeverk er det liten vilje blant de rike landene, delvis på grunn av press fra sterke innvandringskritiske krefter internt, til å finne nye og mer bærekraftige løsninger for migranter og flyktninger.

## 2.5 Langvarige humanitære kriser

En annen tydelig trend er at humanitære kriser varer stadig lengre, påvirker flere mennesker og er mer omfattende enn tidligere. Den gjennomsnittlige humanitære krisen varer nå over ni år, mens nesten tre fjerdedeler av alle mennesker som hadde behov for humanitær hjelp i 2018 befinner seg i land som er rammet av en humanitær krise som har vart i syv år eller mer. Det er også de store og langvarige krisene som krever mest ressurser. Mellom 2014 og 2018 sto bare fire kriser; Somalia, Sør-Sudan, Sudan og Syria; for 55 prosent av all finansieringen det både ble bedt om og levert på.

Årsakene til de humanitære krisene er i stor grad menneskeskapte og de skyldes først og fremst krig, konflikt og klimaendringer. Sistnevnte påvirker gjennomsnittlig 350 millioner mennesker hvert år, og gjør skader på milliarder av dollar. Nytt er det også at den globale matsikkerheten er mer truet enn på lang tid. På bare to år, mellom 2015 og 2017 økte antallet mennesker som lever i akutt matusikkerhet fra 80 til 124 millioner mennesker. Antallet mennesker FN anslår at trenger humanitær hjelp, økte fra 77 millioner i 2014, til 101 millioner i 2018. Det er ventet at 132 millioner mennesker i 42 land rundt om i verden vil trenge humanitær hjelp i 2019 (OCHA, 2018).

Dette har ført til at stadig mer av den totale bistanden går til nødhjelp. I 2017 økte denne type bistand for eksempel fra 10,6 milliarder dollar til 13,9 milliarder dollar. Likevel mangler FN fortsatt om lag 40 prosent av det de trenger for å levere på sine responsplaner. Som om ikke det var nok, viser framskrivninger at de humanitære behovene vil forbli ekstremt høye i årene framover, spesielt i Syria, Den demokratiske republikken Kongo, Etiopia, Nigeria og Sør-Sudan.

Det internasjonale samfunnet har ikke vist tilstrekkelig evne eller vilje til å gjøre noe med de grunnleggende årsakene til at kriser oppstår. I noen land har vi også bidratt til å eskalere eller forverre situasjonen, gjennom for eksempel mislykkede militære intervensjoner. Når mennesker som allerede lever under særdeles dårlige forhold, og uten tilgang til grunnleggende rettigheter som skole, sykehus eller rent vann, blir ytterligere økonomisk eller politisk marginalisert, gir dette også grobunn for ekstremisme og terrorisme. Spesielt i Midtøsten og Nord-Afrika, men også i deler av Asia, er det en oppblomstring av ekstreme grupper som skaper og deltar i opprør og konflikt. Krig er dermed i større grad enn tidligere preget av ikke-statlige aktører. At grupper som for eksempel Al Shabaab, IS eller andre operer ved bruk av ny teknologi og internasjonale nettverk, gjør at konfliktlinjer nødvendigvis ikke lenger følger landegrensene. I Sahel-området ser man også at økonomisk ulikhet og klimaendringer er en tydelig driver av konflikter. Framveksten av Boko Haram i Nord-Nigeria kan for eksempel forklares med et slikt bredt sett av årsakssammenhenger.

Som et svar på de vedvarende og komplekse krisene har man satt sammenhengen mellom utvikling og humanitær nødhjelp på dagsordenen. Å styrke «the humanitarian-development nexus» var for eksempel øverste prioritet på det internasjonale toppmøtet World Humanitarian Summit i 2016. Å sette langsiktig utvikling og humanitær nødhjelp i sammenheng er for så vidt ikke noe nytt, men noe bistandsorganisasjoner og andre har forsøkt å få grep om lenge, men i begrenset grad lyktes med. Det var viktig at dette ble formalisert som en utfordring som krever nyteknisk og økt innsats.

Noe av utfordringen ligger i at man har rigget det internasjonale systemet for langsiktig og humanitær bistand på to forskjellige måter. Humanitær bistand er i sin natur rigget for å avhjelpe umiddelbare behov. Når denne hjelpen vedvarer over flere år svekkes samfunnets egen bærekraft ytterligere, og det skapes avhengighet på sikt. At de som leverer humanitær hjelp baserer sitt arbeid på de fire humanitære prinsippene humanitet, nøytralitet, upartiskhet og uavhengighet, gjør det vanskelig for disse å for eksempel samarbeide med myndigheter om mer langsiktige løsninger. De som jobber med langsiktig bistand forsøker på sin side å bidra til at staten tar ansvar for sin egen utvikling. Blant annet fører dette til at koordineringen mellom aktører som gir humanitær og langsiktig bistand ikke fungerer i praksis.

Om det ikke skjer politiske endringer som fører til forbedring i landene preget av langvarige kriser, er det også en risiko for at bistandsgiverne etter hvert vil miste interesse. Dette gjelder mest av alt for de landene hvor giverlandene har lite eller ingen strategiske interesser. Land som Den sentralafrikanske republikk eller Burundi er eksempler på slike land. I Den sentralafrikanske republikk mangler nødhjelpsarbeidet konstant finansiering, og i 2017 ble bare 41 prosent av de nødvendige midlene dekket. I sistnevnte land har politisk uro og humanitær krise ført nærmere en halv million mennesker på flukt. Over tre millioner mennesker har behov for hjelp, mens én av fire ikke har tilstrekkelig med mat. Som en følge av underfinansieringen måtte Verdens matvareprogram WFP kutte i matrasjonene til flyktninger i regionen (Flyktninghjelpen, 2018).

## 2.6 Kina: the new kid on the block

Kinas stadig større plass på den globale arenaen er kanskje det som har hatt mest å si for den internasjonale storpolitikken det siste tiåret. Denne innflytelsen merkes også i utviklingslandene og får implikasjoner for internasjonal bistand.

Mot slutten av 2013 lanserte Kinas president Xi Jinping et svært omfangsrikt prosjekt, "One Belt One Road" (OBOR). Tre år senere ble navnet endret til "Belt and Road Initiative" (BRI). Til nå er prosjekter for rundt 900 milliarder dollar lansert under denne vignetten. Hele 80 prosent av disse er gått til kinesiske foretak. World Economic Forum har anslått at de samlede investeringene kan komme opp i åtte tusen milliarder dollar (WEF, 2017), eller om lag åtte norske oljefond. BRI strekker seg over tre kontinenter og 65 land, og dreier seg i all hovedsak om investeringer i infrastruktur. Mange av landene Kina investerer i er fattige utviklingsland som utvilsomt trenger både kapital og infrastruktur. Utfordringen er at investeringene i all hovedsak gis som lån. Dette er problematisk fordi lånene ofte tas opp uten at det er tilstrekkelig åpenhet og demokratisk kontroll med låneopptakene, og fordi flere av landene allerede har for høye gjeldsbyrder, og dermed får problemer med å betale tilbake lånene. I Sri Lanka har for eksempel Kina nylig tatt kontrollen over et område på 60 kvadratkilometer, som en konsekvens av at den forrige presidenten tok opp et lån landet nå ikke klarer å tilbakebetale. Dette har gått så langt at Kina anklages for å drive med «debt trap diplomacy». Som Brahma Chellaney, professor ved New Delhi's Center for Policy Research, sier i et intervju med den amerikanske avisen New York Times:

"The projects China proposes are so big and appealing and revolutionary that many small countries can't resist. They take on loans like it's a drug addiction and then get trapped in debt servitude. It's clearly part of China's geostrategic vision" (Larmer, 2017).

BRI bidrar da heller ikke bare til Kinas økonomi, men styrker også landets politiske innflytelse og omdømme; deres «soft power». Dette ser vi kanskje spesielt i deres nærliggende land som Indonesia, Thailand og Filippinene, men også i forholdet til Afrika. Kinas øverste ledere har besøkt det afrikanske kontinentet hele 79 ganger i perioden 2008-2018. Da Xi Jinping i 2018 inviterte til Forum on China Africa Cooperation (FOCAC), deltok flere afrikanske ledere enn på FNs generalforsamling samme år. Kina er også det landet som selger flest våpen til Afrika sør for Sahara. De har i tillegg gjennomført flere militærøvelser sammen med afrikanske land den seneste tiden, og er av sikkerhetsrådets fem faste medlemmer det landet som sender flest soldater til FNs fredsbevarende styrker, de fleste av dem stasjonert i den demokratiske republikken Kongo, Mali, Sør-Sudan og Sudan (The Economist, 2019).

Som vi diskuterer i kapittel 2.9 er det på langt nær Kina alene som skal ha skylden for at utviklingsland pådrar seg for høye gjeldsbyrder, og det må sies å være positivt at afrikanske ledere gjennom samhandling med andre land frir seg fra vestlig dominans. Det er likevel noen åpenbare utfordringer ved Kinas tilnærming. Mens vestlige land på 80- og 90-tallet satte krav om økonomiske reformer, demokratisering og respekt for menneskerettighetene, krever kineserne lite annet enn økonomisk vinning og politisk innflytelse tilbake. Kinesiske bedrifter har spesielt fått kritikk for ikke å respektere arbeideres rettigheter, og for å inngå avtaler med andre lands ledere uten tilstrekkelig åpenhet og demokratisk forankring. Det er

også grunn til å anta at Kina underrapporterer til OECD hvor mye de faktisk låner ut (The Economist, 2019).

En annen utfordring er at kinesisk støtte gjennom bistand kan fortrenge bistand fra andre givere som stiller tydeligere krav til fattigdomsinnretting, miljø og menneskerettigheter.

For afrikanske utviklingsland med store behov for økonomiske ressurser, er samarbeidet med Kina utvilsomt strategisk. Relasjonene til Kina oppleves nok også som vinn-vinn, i motsetning til det mer paternalistiske forholdet som har preget afrikanske lands forhold til vestlige land; spesielt USA og de tidligere kolonimaktene. Sammenlignet med den norske og skandinaviske bistanden som tradisjonelt har vært formet av gode intensjoner og altruisme, er den kinesiske tilnærmingen til afrikanske land mer preget av pragmatisme og effektivitet. For både de afrikanske landene og for de tradisjonelle giverlandene i OECD finnes det utvilsomt potensial for samhandling med Kina for å få til positive effekter av deres investeringer, lån og bistand. For å lykkes med dette må målet være mer åpen dialog og reelle politiske diskusjoner på landnivå, for eksempel gjennom nasjonale koordineringsgrupper.

## 2.7 Privat sektor og katalytisk bistand

Det er liten tvil om at det mest effektive tiltaket for å få et lands innbyggere varig ut av fattigdom, er anstendige jobber med stabil inntekt. Dette, kombinert med Verdensbankens populære utsagn «from billions to trillions» - som henviser til hvor mye penger som trengs for global utvikling (anslag fra 2015 pekte på at verden behøver 2,5 billioner dollar (trillions på engelsk) for å nå FNs bærekraftsmål) - har ført til at bistandsgivere i økende grad har begynt å bruke offentlig bistand som et hjelpemiddel for å fremme, tiltrekke og subsidiere investeringer i privat sektor i utviklingsland. Næringslivet har på mange måter fått en fornyet plass og tillit i giverlandenes utviklingspolitikk, og for mange blitt en av de viktigste prioriteringene innen bistanden for å skape arbeidsplasser og økonomisk vekst.

Argumentet er at offentlige midler ikke er tilstrekkelig til å nå bærekraftsmålene, og at mer derfor må gjøres for å utløse private ressurser. For givere innebærer det først og fremst å bruke bistand som hjelpemiddel til å oppmuntre private aktører til å investere i utviklingsland gjennom å gi offentlige tilskudd. De nye «buzzordene» er *blended finance*<sup>5</sup> og *katalytisk bistand*.

Statlige utviklingsfinansinstitusjoner (Development Finance Institutions), slik som Norfund i Norge, har fått en spesielt viktig rolle i dette arbeidet. I 2017 administrerte bilaterale DFler over 65 milliarder dollar i verdier, opp fra rundt 41 milliarder dollar i 2012. Det er en økning på 57 prosent i en femårsperiode (Saldinger, 2019). Spesielt i europeiske land har slike bistandsfinansierte institusjoner fått økte bevilgninger. Da *Association of Bilateral European Development Finance Institutions* (EDFI) ble grunnlagt for 25 år siden var det syv aktive

---

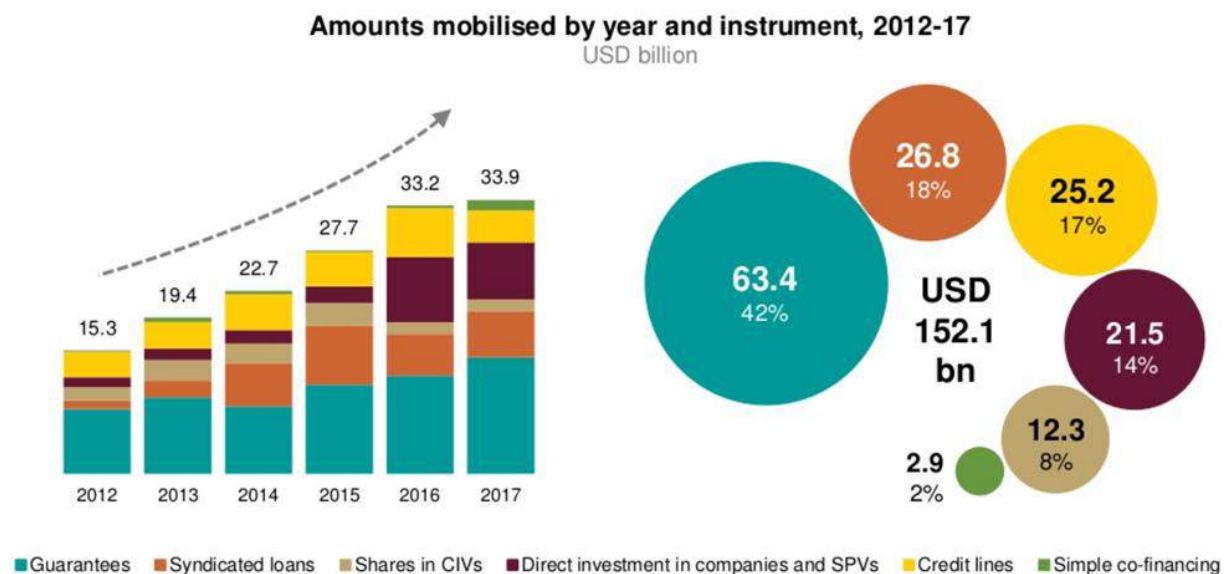
<sup>5</sup> *Blended finance* defineres som: «strategisk bruk av utviklingsfinansiering og filantropiske midler til å mobilisere private kapitalstrømmer til nye markeder" (Convergence, 2019).

DFler, i dag er det 15 og deres portefølje er tre ganger så høy nå sammenlignet med for 10 år siden (EDFI, 2017).

Også blant multilaterale organisasjoner som Verdensbanken er det økt bruk av finansieringsmekanismer som skal utløse private midler eller støtte direkte opp om privat sektor. Verdensbankens private utlånsarm, IFC, er en av de største og mest innflytelsesrike aktørene på dette feltet, og forventes å øke sin bruk av denne typen finansinvesteringer betydelig framover, takket være en kapitaltilførsel på 5,5 milliarder dollar annonsert i april 2018, og også gjennom etableringen av et eget utlånsvindu for privat sektor på 2,5 milliarder dollar i 2017 (Attridge & Engen, 2019).

Det kan se ut til at det virker. Nye tall fra OECD viser at mengden privat kapital som er mobilisert takket være ulike utviklingsfinansielle virkemidler har økt fra 15,3 milliarder dollar i 2012 til 33,9 milliarder dollar i 2017 (OECD, 2019). Men det aller meste, 90 prosent av de private investeringene som er mobilisert, går til mellominntektsland. Kun åtte prosent går til de minst utviklede landene og to prosent til andre lavinntektsland. Tre fjerdedeler av investeringene som er mobilisert går til de tre sektorene finans, energi og industri/gruvedrift/bygg og anlegg. (OECD, 2019).

Figur 2: Mengden private penger som hentes inn til utvikling gjennom lån, garantier og investeringer (OECD, 2019):



Selv om nye virkemidler har bidratt til å utløse nye midler er det grunn til å forholde seg kritisk til om dette er god bruk av bistand. En nylig utgitt rapport fra ODI (Attridge & Engen, 2019) konkluderer med følgende:

- Forventningen om å utløse nye midler i billion-klassen er urealistisk. «Milliarder til milliarder» er mer sannsynlig enn «milliarder til billioner».
- Det politiske presset på å bruke stadig mer bistand på privat sektor risikerer å undergrave et nødvendig fokus på de fattigste landene.

- Beslutningstakere i giverlandene bør få en bedre forståelse av effektene næringslivsbistand har på fattigdomsreduksjon og utvikling, og mer informasjon om de reelle kostnadene av denne typen bistand, slik at man sikrer mest mulig effektiv bruk av offentlige bistandsmidler.
- Både multilaterale utviklingsbanker og bilaterale finansieringsinstitusjoner må innrette mer av sine midler mot de fattigste landene.

Selv om behovet for mer penger til å redusere fattigdom og skape bærekraftig utvikling er skyhøyt, så er altså spørsmålet om det er riktig å bruke en begrenset ressurs som bistand på privat sektor. Ikke fordi det ikke er positivt at nye midler utløses, men dette er jo ikke i seg selv et bevis på fattigdomsreduksjon eller utvikling. Den såkalte «trickle down effekten», som dominerte tenkningen i utviklingspolitikken på 80- og 90-tallet, er nå offisielt kassert som tankegods, også av Verdensbanken. Man støter allikevel jevnlig på liknende resonnementer i debatter om næringslivsstøtte.

Et tydelig krav er at midlene som utløses skal være *addisjonelle* (altså at pengene som utløses ikke ville kommet fra andre og kommersielle kilder). Å vite dette sikkert *før* investeringen gjøres er imidlertid svært vanskelig, og eksisterende data er usikker (Carter, Van de Sijpe, & Calel, 2018). For å måle addisjonalitet må man gjøre kontrafaktiske analyser, noe som er både komplisert og ikke nødvendigvis gir riktig konklusjon. Dette betyr at vi som bistandsgivere sannsynligvis er nødt til å tåle risiko knyttet til at investeringen potensielt ikke er addisjonell, slik vi for øvrig gjør også med annen bistand. Men som den nevnte rapporten fra ODI peker på, er utfordringen først og fremst at det tas det *for lite* risiko ved bruk av privat sektor-bistand (Attridge & Engen, 2019). Denne typen midler brukes med andre ord ikke der det er svikt i markedet, men på investeringer med lav risiko, ofte i allerede eksisterende bedrifter.

Det er heller ikke nødvendigvis alle FNs bærekraftsmål som kan eller bør finansieres av private midler. Helse og utdanning er for eksempel ansett for å være grunnleggende rettigheter som først og fremst bør finansieres gjennom offentlige midler. At det brukes offentlige midler til å subsidiere, støtte eller utløse private midler, betyr med andre ord at det er mindre penger tilgjengelig for den type tiltak. Samtidig er offentlige investeringer i områder som helse, utdanning, institusjoner og infrastruktur helt avgjørende for at private selskaper skal være interessert i å investere i et land, og dermed kan man stille spørsmål ved om det ikke er smartere å bruke bistand på disse tiltakene, som i mange land allerede er underfinansiert, og som man samtidig har mer evidens som underbygger den faktiske effekten på fattigdomsreduksjon.

Det kreves mer kunnskap og bevisstgjøring knyttet til hvordan støtte til privat næringsliv kan være fattigdomsrettet og ha en utviklingseffekt. Vi skriver mer om den norske privat sektor-bistanden under 4.2.

## 2.8 Ny teknologi

Ny teknologi, spesielt digital teknologi, spås å kunne ha stor effekt på fattige lands utvikling. For eksempel kan ny teknologi gjøre det enklere å få tilgang til finanstjenester, forenkle



offentlige tjenester og ikke minst skape fornybar og klimavennlig teknologi. Tenk for eksempel på hvordan tilgangen til mobiltelefon og internett har bidratt til å gi mennesker over hele verden mulighet til å bedre organisere livene sine og kommunisere med hverandre. Fattige bønder på landsbygda i utviklingsland har for eksempel med mobiltelefonen kunnet få mer nøyaktig informasjon om været slik at de har kunnet planlegge såing og høsting og lettere gjøre avtaler med leverandører og kjøpere.

Teknologiske nyvinninger og digitalisering skaper med andre ord store muligheter. Samtidig kan ny teknologi være ulikhetsskapende. Teknologiske skifter vil ofte favorisere faglært framfor ufaglært arbeidskraft og dermed øke inntektsforskjellene i land der utdanning ikke er tilgjengelig for alle. Spesielt i rikere land, men i økende grad også i mellom- og lavinntektsland, har vi sett at teknologiske løsninger har gjort at tradisjonelle arbeidsintensive arbeidsplasser har blitt redusert eller rett og slett forsvunnet. Selv om også teknologi må sees i sammenheng med andre faktorer, påpeker IMF at teknologisk endring sto for 0,74 prosent av den årlige økningen i GINI-koeffisienten – som er den vanligste måten å måle ulikhet på - i alle 51 landene som ble studert mellom 1981-2003 (Jaumotte, Lall, & Papageorgiou, 2013).

Samtidig er det flere som har argumentert for at de fattigste landene vil «hoppe over» den tradisjonelle industrialiseringsprosessen andre land har gått igjennom, og rett til et høyteknologisk samfunn. Sannsynligvis vil ikke dette skje, argumenterer Harvardøkonomen Dani Rodrik (2019). Ifølge Rodrik vil det være vanskelig for fattige utviklingsland å konkurrere på det globale markedet når det gjelder ny teknologi, og det vil heller ikke skapes mange nye jobber av ny teknologi. Dette fordi disse landene har en stor andel av befolkningen som mangler den nødvendige kunnskapen. Selv om politisk vilje er tilstede, vil det ta tid å utdanne disse menneskene, saktere enn teknologien utvikler seg. Derfor bør utviklingslandene heller ta sikte på å øke bruttonasjonalprodukt fra sektorene i midten, argumenterer Rodrik. Det vil si de som krever middels utdanning og samtidig er arbeidsintensive – altså ansetter mange. Dette er for eksempel turisme, service, mekanisert landbruk og offentlig sektor. Dette er sektorer som ikke er av de mest produktive eller gir høyest vekst, men de vil likevel gi folk en inntekt og bidra positivt til økonomien (Rodrik, 2019).

Når det er sagt, er det innenfor bistanden store muligheter til å benytte seg av ny teknologi for utviklingstiltak. Et viktig sjumilssteg ville være å sikre at utviklingslandene går rett til bærekraftige energiløsninger, i stedet for å ta veien om forurensende energikilder og industri. En annen mulighet er å benytte ny digital teknologi til å innhente bedre tall og statistikk fra utviklingsland. På grunn av svake institusjoner og begrensede ressurser, er datainnhenting ofte ikke en prioritet for de fattigste landene. I en del land går det mange år mellom hver nasjonale folketelling, og en del slike gjennomføres på en måte som ikke gir nøyaktige eller gode nok data. For eksempel er det mange land som ikke har god nok oversikt over hvor mange mennesker som lever under fattigdomsgrensen, hvor mange av landets innbyggere som har nedsatt funksjonsevne, ikke har tilgang til rent vann osv. Med ny, bedre og billigere teknologi til datainnsamling, kan landene planlegge for bedre utvikling og fattigdomsrettede tiltak.

Men ny teknologi må også reguleres. I debatten om digitalisering og teknologi får man ofte inntrykk av at utviklingen er noe som skjer av seg selv, og som vi må ta imot som den kommer. Et eksempel er hvordan «Free Basics», Facebook's gratis, men begrensede internettjeneste har blitt mottatt på markedet. Den lukkede mobile plattformen tilbys nå i 63 land i Afrika, Asia og Latin-Amerika, og gir brukerne gratis tilgang til en håndfull nettbaserte tjenester som Accu Weather, BBC News og Wikipedia, og selvfølgelig Facebook. Facebook sier de ønsker å «bygge bro» mellom det digitale skillet som er skapt med ny teknologi, og gi mennesker med lav inntekt en mulighet til å få tilgang til noen av de tjenestene som tilbys på internett. Målet deres er imidlertid åpenbart å gjøre internett fristende for brukerne, slik at de vil betale for økt tilgang etter hvert. Free Basics har dessuten fått kritikk for å samle verdifull data som kan brukes i markedsøymed, for ikke å tilpasse innholdet til lokale behov, og for å bryte med prinsipper om nettnøytralitet, det vil si at *hele* internett skal være et gode som tilbys alle (Global Voices, 2017). Ved å gi deler av befolkningen tilgang til kun deler av internett, kan det argumenteres for at det ikke bygges bro mellom de rike og de fattige, men snarere skapes større forskjeller. Da Facebook ville tilby tjenesten på det indiske markedet, ble det da også stanset av indiske myndigheter (BBC, 2016).

Med andre ord er det til syvende og sist politiske valg som bestemmer hvem som får ta i bruk teknologien og dra fordeler av den. Dette er betraktninger bistandsgivere må inkludere i utforming av bistandspolitikk som inkluderer satsninger på ny teknologi. Høsten 2018 la regjeringen fram sin digitale strategi for utviklingspolitikken, og selv om denne inkluderer en analyse om rammevilkår og maktforhold, er det få konkrete forslag til hvordan man skal bidra til å håndtere potensielle negative konsekvenser av ny teknologi i utviklingslandene.

## 2.9 Nye gjeldskriser

Utviklingsland kan være på vei mot en ny gjeldskrise. Offentlig gjeld i lav- og mellominntektsland er nå i gjennomsnitt 50 prosent av bruttonasjonalproduktet, det høyeste nivået siden 1980-tallet. Over 80 prosent av utviklingslandene har økt sin offentlige gjeld de siste fem årene, og så mange som 31 av 67 utviklingsland vurderes av IMF for å være faretruende nær, eller allerede i, en gjeldskrise. Antallet land i denne kategorien er doblet siden 2013. Ni av de tolv landene som gikk fra å ha moderat til høy risiko for gjeldskrise er i Afrika sør for Sahara (IMF, 2018).

De økonomiske utsiktene for utviklingsland er med andre ord helt annerledes i dag enn for ti år siden. I årene etter den globale finanskrisen i 2008, opplevde utviklingsland en situasjon der lave renter i Vesten kombinert med høye råvarepriser i egne land førte til en økning i utenlandske investeringer. I tillegg var gjelden lav, blant annet som en konsekvens av de internasjonale gjeldssletteinitiativene på tidlig 2000-tall. Den internasjonale bistanden og pengeoverføringer fra slekt og venner i rike land var også høy (Oxfam, 2019). Dette førte til optimisme i mange utviklingsland, spesielt i Afrika. «Africa rising» skrev The Economist på forsiden, og mente Afrika hadde muligheten til å følge i Asias fotspor på vekst og utvikling (The Economist, 2011).

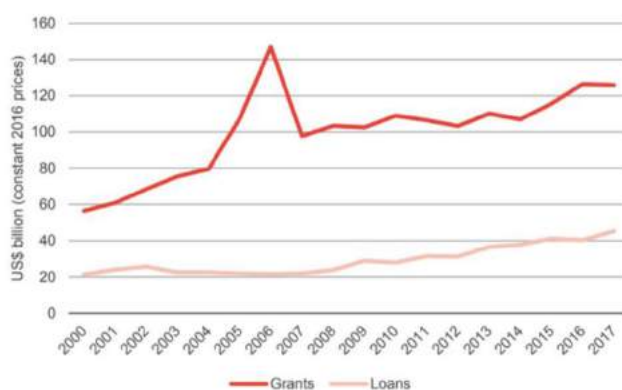
Den enkle tilgangen på utenlandsk kreditt viste seg imidlertid å ha en bakside. Som følge av svingninger i råvareprisene, og da særlig i den internasjonale oljeprisen, en stigende amerikansk rente og styrket dollarkurs er mange utviklingsland nå i ferd med å få betalingsproblemer (IMF, 2018).

Som nevnt over er Kina ett de landene som låner ut stadig mer til lavinntektsland. Såkalte «fremvoksende markeder» står nå for 20 prosent av gjeldsbyrdene til utviklingsland. Parisklubben; bestående av 19 kreditorland, de fleste vestlige rike land; står for 12 prosent. Én tredjedel av utviklingslandenes gjeld skyldes internasjonale organisasjoner som IMF. Men den største endringen i det afrikanske lånemarkedet er i all hovedsak økningen i lån fra private og kommersielle aktører. Disse står for en tredjedel av lånene til afrikanske land, men mottar 50 prosent av de nåværende betalingene (Oxfam, 2019). Et slikt komplekst kreditorbilde gjør det mer utfordrende å bli enige om felles avtaler mellom ulike kreditorer, for eksempel om et nytt gjeldsslette-initiativ.

De høye gjeldsbyrdene resulterer i at utviklingslandene har mindre tilgjengelige ressurser til å bruke på sosial velferd som helse og utdanning, eller til utviklingstiltak som infrastruktur eller andre virkemidler som kan stimulere økonomisk aktivitet og jobbskaping. Kenyas offentlige gjeld økte for eksempel med 16,8 millioner dollar *hver dag* mellom september 2018 og februar 2019, og landet har nå store problemer med å betale sine kreditorer og levere på det planlagte budsjettet (Kiruga, 2019). I Zambia ble regjeringen nylig beskyldt for å bruke bistandsmidler på å nedbetale lån (Lusaka Times, 2018).

Det internasjonale samfunnet har ikke i dag et formelt, globalt system som sikrer ansvarlig långivning og lånoptak. Dette betyr at det ikke finnes noen mekanisme som hindrer at det lånes ut til, eller tas opp lån, som land ikke har mulighet til å betjene. Konsekvensen blir at gjeldsveksten lett kommer ut av kontroll.

Figur 3: Lån og bistand fra OECD-landene 2000-2017.



På toppen av dette er det slik at rike land gir stadig mer av sin internasjonale støtte til fattige land, som lån og ikke gavebistand (grants). Dette gjelder også støtten til de minst utviklede landene. I følge en oversikt fra organisasjonen Development Initiatives, har bistandsgivere økt andelen lån som kan føres som bistand (ODA) i henhold til OECD DACs regelverk, med 13 prosent fra 2006. I 2017 var denne på 26 prosent

Kilde: (Development Initiatives, 2018)

av all bistand fra OECD-landene (Development Initiatives, 2018). Også land som står på IMF's liste over land med for høye gjeldsbyrder mottar mer i lån i stedet for bistand.

Gavebistanden falt med 500 millioner dollar i 2017, mens lån økte med 5 milliarder dollar. Dette endrede bildet gjaldt både for den bilaterale og multilaterale bistanden.

## 2.10 Mindre multilateralisme - mer egeninteresse

Det multilaterale systemet har siden annen verdenskrig etablert gradvis nye normer og institusjoner for det internasjonale utviklingssamarbeidet. Stort sett har bistand- og utviklingssamarbeidet vært organisert av en gruppe mer eller mindre likesinnede land, og multilaterale utviklingsprogrammer og- organisasjoner har vært en måte å koordinere, profesjonalisere og fordele kostnader mellom ulike bistandsgivere på. Dette bildet er nå i endring (Kharas, 2017).

For det første har bistandsmottakerne mer makt enn tidligere i møte med bistandsgiverne. Dette handler delvis om at en rekke land har gått fra å være lavinntektsland til å bli mellominntektsland, men også fordi bistanden utgjør en stadig mindre andel av landenes inntekt sammenlignet med andre kapitalstrømmer.

For det andre er det stadig flere land som er engasjert i andre lands utvikling, og det er en økning i antall globale initiativ, aktører og mekanismer som finansierer og implementerer bistand. Mens det i 1960 var tjue land som ga bistand, var dette tallet doblet i 2014, da 48 land var registrert som offisielle givere under OECD DAC. I tillegg til disse har også andre land kommet på banen, slik som Kina, India og Brasil. Disse er ikke underlagt rapporteringen til OECD. Selv om disse landene ennå ikke er på nivå med de mer generøse giverne som gir 0,7 prosent BNI og høyere, er det liten tvil om at de øker sin innflytelse også på bistandsfeltet. Dette bekreftes av en rapport utgitt av ODI i 2017 (Gulrajani & Swiss, 2017).

Dette fører gradvis til at bistand endrer innhold og mening, fra det mer tradisjonelle veldedighetsformålet, og mer mot å være et økonomisk og politisk virkemiddel som kan benyttes til formål som for eksempel handel og investeringer. Når land som Kina, som for ikke lenge siden selv var regnet som et utviklingsland og ikke kan sies å være en del av «det vestlige bistandshegemoniet», inngår partnerskap med andre land i sør, endres også normer og regler i bistandspolitikken.

For det tredje er land verden over mer opptatt av å fremme sine egne politiske prioriteringer på internasjonale arenaer og i bistanden. Dette er kanskje aller mest tydelig i amerikansk utenrikspolitikk, hvor President Trumps «America first» har ført til at USA de siste årene har trukket seg fra flere internasjonale avtaler. Presidenten har også gjennomført store kutt i den amerikanske bistanden i de tre årene han har sittet med makten. I budsjettet for 2019 er det i tillegg til videre kutt, helt tydelig at USA ikke lenger vil ta «den største byrden» i multilaterale organisasjoner, og sette egne interesser først:

“The Budget supports the aims of the National Security Strategy that the United States will “compete and lead in multilateral organizations so that American interests and principles are protected“ and therefore “will prioritize [our] efforts in those organizations that serve American interests...” but “where existing institutions and rules need modernizing, the United States will lead to update them.” In line with these objectives, the Budget prioritizes U. S.

contributions to organizations that most closely align with American interests” (U.S. Government, 2019).

Selv om denne dreiningen kanskje er mest tydelig i USA, ser vi den også i andre land. I Storbritannia for eksempel, har myndighetene blitt kritisert for å kanalisere mer og mer av sin bistand gjennom britiske selskaper. Til tross for at de har tatt formelt avstand fra såkalt «bunden bistand», det vil si å knytte bistand til egne varer og tjenester, viste en studie fra 2018 at så mye som 90 prosent av DFIDs bilaterale kontraktanskaffelser ble gjort med britiske selskaper (Meeks, 2018).

Det er liten tvil om at bistand til en viss grad alltid har vært en del av giverlandenes egen interesse, men en nylig utgitt rapport fra ODI hevder likevel at det har skjedd noe nytt de seneste årene:

«While there has long been a desire to pursue, promote and defend the national interest via aid spending (Morgenthau, 1962), there is now a growing emphasis and expectation that aid will and should contribute a positive net return to a donor country’s domestic interests. The rhetoric of ‘win-wins’ and ‘mutual benefits’ is used to argue for investing in development” (Gulrajani & Calleja, 2019).

I rapporten peker forfatterne på at ideen om at det er riktig å bruke bistanden for å tjene kortsiktige nasjonale interesser står stadig sterkere i mange europeiske land (Gulrajani & Calleja, 2019).

I Danmark ser man for eksempel at da Danida ble en integrert del av utenriksdepartementet førte dette til at utenriks-, forsvars-, handels- og bistandspolitikken ble utført på samme sted, av mennesker som først og fremst var generalister, og hvor bistanden «tapte» til fordel for de andre politikkområdene som først og fremst handlet om å fremme danske interesser. Selv om dansk bistand først og fremst har vært forankret i altruistiske verdier, har den også hatt et eksplisitt fokus på å fremme danske selskaper, og blitt en integrert del av landets forsvars- og sikkerhetspolitikk og deres «krig mot terror». Dansk bistand til Afghanistan fulgte for eksempel beslutningen om å sende soldater (Stokke, 2019).

Nederland er et eksempel på et annet giverland som har knyttet et tydelig fokus på egne, kommersielle interesser til bistandspolitikken. De siste årene har landet brukt stadig mer av bistandsbudsjettet på privat sektor-støtte, med en økning fra 4 prosent i 2010 til 17 prosent i 2018. Hele 406 millioner euro ble bevilget til denne type bistand, hvorav halvparten til nederlandske selskaper (Concord, 2018).

Også bistand til sikkerhet og *stabiliserende tiltak*, spesielt i sårbare stater og i Sahel-regionen, er en økt prioritet blant bistandsgivere. Dette er både militære og fredsbevarende operasjoner, og tiltak knyttet til bekjempelse av terrorisme og ekstremisme (EU, 2018). Dette kan være fornuftig gitt de ustabile forholdene i dette området. Samtidig er det rettet kritikk mot at denne typen tiltak kan ha direkte negative konsekvenser for sivilbefolkningen, som for eksempel kan havne i kryssild mellom stridende parter. Ikke minst har det vist seg at det er lettere å mobilisere til denne typen tiltak, framfor nødhjelpsarbeid eller bredere sosiale tiltak som når de fattigste (Egeland, 2018).

Som nevnt har også andelen bistand som brukes på å dekke nasjonale kostnader knyttet til flyktninger gått opp. Som en følge av det høye antallet flyktninger som kom til Europa fra 2014 og utover, doblet bistanden som ble brukt på denne type tiltak seg til 12 milliarder dollar i 2015, og økte videre til 16 milliarder i 2016. I 2017 gikk tallet noe ned. Da brukte rike land 14,2 milliarder dollar for å dekke flyktningekostnader i eget land. Dette var mer enn de samme bistandsgiverne ga til utdanning i alle utviklingsland til sammen (Oxfam, 2019).

Det er altså spesielt på områder som migrasjon, privat sektor, terrorisme og sikkerhet, at giverlands bistand i økende grad blir preget av nasjonale interesser. I OECD DAC har det de siste årene også pågått forhandlinger for å kunne føre mer av denne typen utgifter som bistand. Dette har vakt reaksjoner. I desember 2018 sendte for eksempel tre tidligere tungvektene fra nettopp OECD DAC, inkludert en tidligere leder av komiteen, et brev til OECD, hvor de utrykte en tydelig bekymring for det de mente var en uheldig utvanning av bistanden:

“The “modernizing” effort now appears to be dominated by politically-motivated discussion guided by Finance Ministries. This is placing the clarity, integrity, and credibility of ODA statistics at risk. Finance Ministries’ main interest in the aid field is not to safeguard statistical integrity, but to reduce pressures to increase expenditure. Not unnaturally, they aim to get maximum ODA credit from a minimum of outlays, and it is therefore not surprising that their current dominance of the debate is leading towards overly “generous” proposed changes to reporting rules” (Atwood, Manning, & Riegler, 2018).

De tre bistandsveteranene er spesielt bekymret for flere av medlemslandenes krav om å kunne føre mer støtte til privat sektor som bistand, det som kalles for «private sector instruments» (PSI):

“These instruments—including equity investments and guarantees by the official sector—are typically offered to private companies at or near market terms, so as to avoid distorting competition and spoiling markets. They thus fail one of the fundamental tests of ODA, which is that all its transactions must be “concessional in character;” in other words, they must reflect real government effort and give something of value away” (Atwood, Manning, & Riegler, 2018).

OECD-landene ble til slutt enige om et regelverk for hvordan disse instrumentene kan føres som bistand.

Så er spørsmålet: går vi også i denne retningen i Norge? Bruker Norge mer av sin bistand på å fremme egne interesser og går disse på bekostning av mottakerlandenes behov? For å svare på dette må vi først legge til grunn det som gjennom årtier har vært Norges utenrikspolitiske linje. Vi er et lite land som er avhengig av global stabilitet, multilateralisme og internasjonalt samarbeid. Derfor har vi alltid prioritert internasjonalt samarbeid høyt, ikke bare på bistandsfeltet. En mer stabil verden, med mindre fattigdom og ulikhet, lave klimautslipp, gode institusjoner og et rettferdig globalt samarbeid, er en verden som er bedre for alle, både fattige og rike land, inkludert Norge.

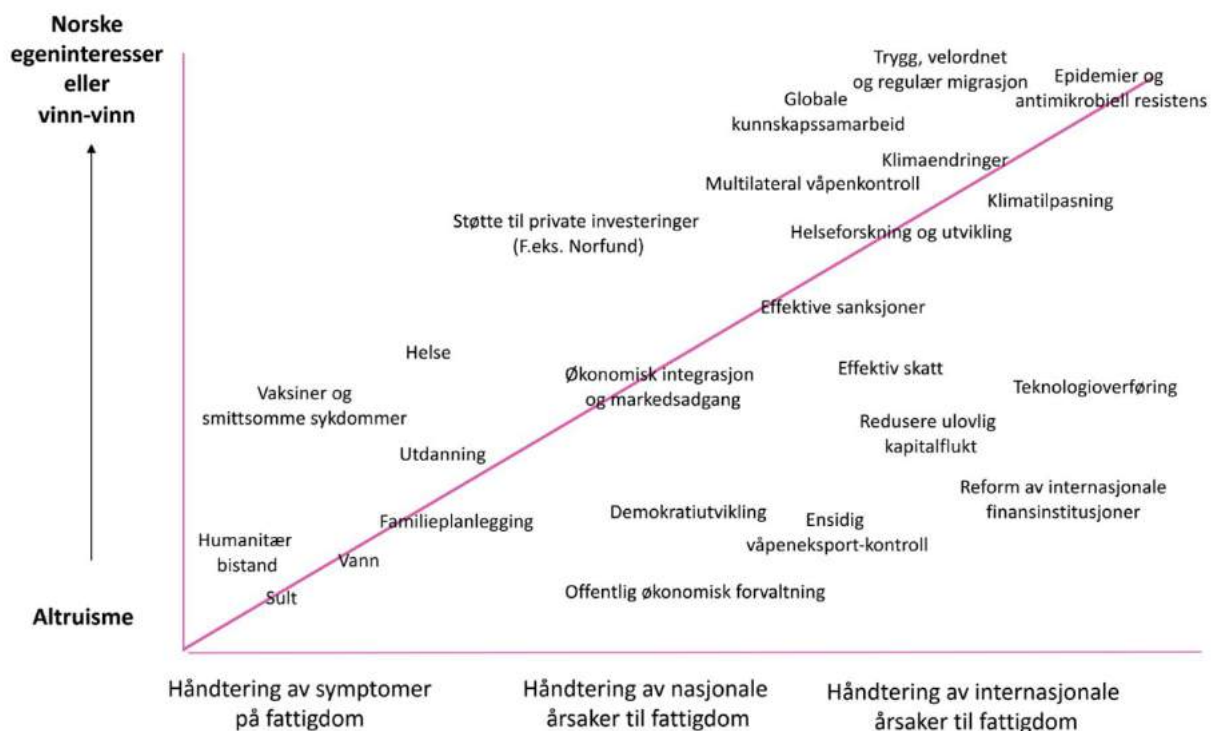
Som det framkommer i grafen under, kan også håndtering av nasjonale og internasjonale årsaker til fattigdom og manglende utvikling ha sammenfallende interesser med våre egne. Typiske globale årsaker til fattigdom, som ulovlig kapitalflukt og klimaendringer, er

vanskelige utfordringer, som hvis de løses, vil ha en positiv effekt både på Norge og landene vi gir bistand til. Det er naturlig for et lands politikere å bruke penger på formål som fremmer nettopp eget lands interesser. Men slike prioriteringer vil ikke nødvendigvis sammenfalle med faktiske behov i landene man har satt seg fore å hjelpe.

I den nylig utgitte boka *International development assistance: policy drivers and performance* (2019) peker Olav Stokke på at pendelen mellom altruisme og egeninteresse, det vil si at egne nasjonale interesser avgjør prioriteringer, har svingt med skiftende regjeringer og de ulike partienes politiske prioriteringer gjennom årtier. Som han skriver har de norske egeninteressene først og fremst vært drevet av at vi er et lite land som har prioritert internasjonalt samarbeid med vekt på verdier som solidaritet, demokrati og menneskerettigheter. Å finne balansen mellom de to ytterpunktene er ikke alltid lett, og som han peker på, har vektskålen noen ganger godt i mer den ene eller den andre retningen. Dette sa for eksempel utenrikskomiteen (uten Høyre og FrP) i 1996:

"Det er viktig å erkjenne at egen interesse og felles interesse ikke alltid vil være sammenfallende. I en verden med ulik fordeling av ressurser og makt er det umulig å overse de interessekonflikter og interesseavveininger som vil måtte finne sted. Dette flertallet mener at dersom det i vår egen Sør-politikk oppstår tilfelle av konflikt mellom egeninteresse og fellesinteresse, så må vi som nasjon være villige til å gi slipp på egne kortsiktige interesser, til fordel for løsninger som gir størst mulig utviklingseffekt for utviklingslandene" (Stortinget, 1996)

Figur 4: Kan Norske egeninteresser kombineres med norsk utviklingspolitikk?



Kilde: Basert på graf laget av Owen Barder, Centre for Global Development (Barder, 2018).

Det er heller ikke tvil om at Norge er mindre opptatt av egeninteresse sammenlignet med andre giverland. Dette kommer fram av den nevnte ODI-rapporten. I denne ligger Norge på femte plass av 29 land i en indeks som måler landenes bruk av egeninteresse i bistanden (Gulrajani & Calleja, 2019). Altså er det mer riktig å si at egeninteresse for Norge først og fremst kan beskrives som en slags *utvidet* egeninteresse, der norske politikere har satt norske nasjonale og internasjonale mål, for eksempel på klima og fred, i sammenheng med vår tilstedeværelse og samarbeid med utviklingsland.

Likevel er flere av de vi har intervjuet til dette notatet tydelige på at de mener Norge også de seneste årene har beveget seg i en retning hvor kortsiktige norske prioriteringer settes foran mottakerlandenes behov og målet om å bruke bistand på fattigdomsreduksjon. Dette kan hevdes å være en konsekvens av at Norad i 2004 ble fratatt flere oppgaver, som ble lagt til utenriksdepartementet, og forsterket da Børge Brende ble «dobbelminister» med ansvar både for utenriks- og utviklingspolitikken. Under Børge Brendes ledelse ble bistandsretorikken preget av ord som «vinn-vinn» og «i vår egen interesse», og bistanden fikk stadig flere formål utover å bidra direkte til fattigdomsreduksjon.

For eksempel lanserte regjeringen i 2017, på nesten samme tid, to stortingsmeldinger hvor den vanskelige balansen mellom hensynene til utviklingslandene opp mot vår egen utfordres. Mens den ene stortingsmeldingen tok for seg bærekraftsmålene og norsk utviklingspolitikk, tok den andre for seg norsk politikk i møte med en mer utfordrende sikkerhetspolitisk situasjon globalt. Begge meldingene er tydelige på at Norge skal trappe opp sin innsats i sårbare stater, men mens den første begrunner dette med behovet for å redusere fattigdom og bidra til utvikling (Utenriksdepartementet, 2017) er den andre tydeligere på at dette er i vår sikkerhetspolitiske interesse (Utenriksdepartementet, 2017). I det strategiske rammeverket for Norges arbeid i sårbare stater som ble lansert kort tid etter, står det:

Flukt og migrasjon fra sårbare stater og regioner påvirker tilstrømningen til Europa og Norge. Retur og migrasjon skal derfor inngå som en integrert og sentral del av forholdet til viktige opprinnelsesland. Det forventes at land som mottar norsk bistand respekterer forpliktelsen om å ta tilbake egne borgere (Utenriksdepartementet, 2017).

Det er også tydelig at man i bistanden har blitt mer opptatt av områdene som er geografisk nærmere oss selv, og som er opprinnelseslandet for mange migranter og flyktninger. I regjeringens nye Sahelstrategi står det for eksempel:

«Framveksten av militant islamisme trugar tryggleiken i ei rekkje land og område. Når suvereniteten og styringsevna til statane vert svekt, kan det skapast friområde for trugsmål som i neste omgang kan ramme norske interesser. Den fremste norske interessa er å sikre tryggleiken for vår eigen region. Slike utfordringar er grensekryssande, heng tett saman og forsterkar kvarandre. Dei påverkar Europa og Noreg direkte. Fleire terroråtak og auka irregulær migrasjon har lagt eit aukande press på Europa, framfor alt i dei siste to åra. Difor har Noreg interesse av å arbeide for at situasjonen ikkje forverrar seg på kort sikt, medan vi på lang sikt skal arbeide mot fattigdom og fremje stabilitet, langsiktig utvikling og godt styresett. Landa i regionen må få støtte, slik at dei sjølve greier å handtere utfordringane.» (Utenriksdepartementet, 2018, s. 3)



Det kanskje tydeligste eksempelet på hvorvidt og hvordan Norge skal knytte bistand til returavtaler, kom etter at regjeringspartiene på Granavolden ble enige om å «*bruke Norges posisjon, blant annet som bistandsyter, til å sikre flere returavtaler og øke aksept for prinsippet om at alle land har plikt til å ta imot egne borgere*» (Regjeringen, 2019). I mars i år kom det også fram at Norge hadde inngått en slik avtale med etiopiske myndigheter. Selv om beløpet i seg selv ikke var veldig høyt, kan dette utvilsomt sies å være en form for indirekte kondisjonalitet. Mens regjeringen kan si at de støtter et nasjonalt tiltak i Etiopia, kan de samtidig innkassere dette som en «seier» i innvandringspolitikken her hjemme. Etiopia vil på sin side sannsynligvis være forsiktige med å kritisere avtalen som press, all den tid de mottar betydelig mer bistand fra Norge utover de millionene som skal brukes på et migrantsenter.

Slike enkeltsaker, og den generelle trenden, er i tydelig konflikt med intensjonen bak Paris-erklæringen fra 2005 og de etterfølgende Accra Agenda for Action fra 2008 og Busan Partnership for Effective Development. Samlet slo disse dokumentene fast en internasjonal plattform og et sett med prinsipper for hvordan bistanden skulle organiseres. Fokuset var på å skape en større gjensidighet i forholdet mellom giver og mottaker og sørge for at det skulle bli færre betingelser knyttet til bistanden. Blant annet skulle det bli slutt på at giverland knyttet bistand opp til forutsetninger om leveranser av egne varer og tjenester (OECD, 2005/2008).

Spørsmålet er om Norge framover vil klare å holde fast på sin tradisjon med å være en bistandsgiver formet av altruistiske og solidariske verdier, og med relativt høy grad av fleksibilitet og tillit til mottakeren. At vi fortsatt holder fanen høyt for internasjonalt samarbeid og søker samarbeid med andre land for å løse globale utfordringer som for eksempel klimaendringene fortsetter å være vår «egeninteresse», eller om vi går i samme retning som andre giverland har gjort de seneste årene, er vanskelig å si.

Selv om det kanskje er lettere å få støtte til at Norge skal bruke betydelige midler fra norske skattebetalere på å løse andre lands utfordringer om dette samtidig gir oss en gevinst, bør vi uansett sette et tydeligere skille mellom det som er bistandens opprinnelige mål og norske politiske føringer basert på nasjonale og til dels globale interesser. Mest sannsynlig vil det være retorikk og enkeltsaker som vil synliggjøre dette, snarere enn større politiske omlegginger av bistanden. Uansett bør Paris-erklæringen igjen få en tydeligere plass i norsk bistandspolitik.

### 3 Bistand virker, men...

---

Bistanden har alltid hatt sine kritikere. På den ene siden har bistanden for eksempel blitt kritisert for å gå rett i lomma på korrupte presidenter eller for å passivisere politiske ledere slik at de ikke utvikler egen økonomi eller undergrave demokratisk endring. Dambisa Moyo med sin bok *Dead Aid* (2009) eller William Easterly med sin *White man's burden* (2006) kan for eksempel sies å være representanter for denne kritikken. På den andre siden har bistand blitt kritisert for å være for vekstorientert og i for liten grad målrettet hjelp til de fattigste, for å håndheve viljen til rike land overfor fattige, og for å overskygge strukturelle problemer som handel eller ulovlig kapitalflukt.

Mye av kritikken er berettiget og det er stort forbedringspotensial i utviklingspolitikk og bistandsforvaltning som på alle andre politikkområder. En viktig forskjell er at i bistand er svaret ofte å kutte, heller enn å fikse. Forenklete utsagn av typen «bistand virker jo ikke», har hatt en forbløffende evne til å stå seg i den offentlige debatten. På nasjonale politikkområder som utdanning, infrastruktur eller helse er også problemene fremtredende i offentlig debatt, uten at løsningen særlig ofte er å bruke mindre penger.

I mediene er det som oftest akutte humanitære kriser eller korrupsjonsskandaler som får dekning, mens bistandsorganisasjonene; som er avhengige av å skaffe inntekter til sitt arbeid; ofte spiller på følelser og ikke fakta i sitt kommunikasjonsarbeid. At mediene og organisasjonene gjør dette er ikke nødvendigvis feil, men summen av alt bidrar til å skape et unyansert bilde av bistandens motiver og effekter.

Alle politikkområder rammes nok i blant av manglende analyse og forståelse for saksfeltets kompleksitet, men det kan virke som om utviklingspolitikken er ekstra utsatt. Dette bekreftes i boka *Factfulness* (Rosling, Rosling, & Rönnlund, 2018) og *Gapminders Ignorance Project* (Gapminder, 2019), som viser at innbyggere i en rekke land gjennomgående svarer feil på påstander om tilstanden i verden. Vi tror det står dårligere til enn det gjør. Etter at Norad gjennomførte den samme testen her i Norge i 2018, skrev direktøren Jon Lomøy dette i en kronikk:

*Manglende kunnskap om at vi har lyktes med mye, svekker troen på at vi nettopp kan nå nye mål om å avskaffe fattigdom eller sørge for at alle barn får gå på skole. Da kan også viljen til innsats svekkes (Lomøy, 2018).*

Dette er det vanskelig å være uenig i. Fortsatt høy oppslutning om bistand fordrer kunnskap og en ærlig samtale om dens resultater. Da er det jo godt at andelen av befolkningen som er positiv til bistand har økt i perioden 2013-2018 med nesten fem prosentpoeng, til 87 prosent (SSB, 2018). Når det er sagt, så vet vi likevel for lite om effekter og virkning av utviklings- og bistandspolitikken.

#### 3.1 Hva sier egentlig forskningen?

For å vite effekten av bistanden må vi først vite hva den er ment til å ha en effekt på. Allerede her møter vi på første utfordring, fordi bistand ofte settes til å løse alle utfordringer

et fattig land, og i økende grad verdenssamfunnet, står ovenfor. Videre er det slik at målene bistanden skal oppnå i stor grad bestemmes av beslutningstakere i giverlandene, og ikke av myndighetene i mottakerlandene, og nærmest aldri av de menneskene bistanden til syvende og sist skal hjelpe. Kort fortalt kan man si at bistandens intensjon er å bidra til *utvikling*, men utvikling handler om alt fra økonomisk vekst, til institusjonsbygging, til offentlige tjenester som skole, helse og vanntilgang, infrastruktur, kvinner og barns rettigheter, minoritetsgruppers rettigheter, klima og miljø osv. Egentlig alt som FNs bærekraftsmål er satt til å levere på. Problemet oppstår når man forventer at bistanden skal bidra til en samlet og helhetlig framgang på alle slike områder og den generelle velstanden i et land som helhet.

For å komme rundt dette må vi dele opp bistandens resultater i mikro og makro. Selv om det finnes flere eksempler på bistandsprosjekter som ikke har hatt ønsket effekt, og også har gjort ting verre, er det på mikronivå liten tvil om at bistanden totalt sett har hatt en positiv effekt. Det er for eksempel ingen tvil om at humanitær bistand i land rammet av krig og konflikt, værrelaterte katastrofer eller epidemier, har reddet liv med å gi folk mat, vann eller medisiner. Langsiktig bistand har på sin side bidratt til å gi millioner av barn livsnødvendige vaksiner mot smittsomme sykdommer, og gitt folk og landsbyer tilgang til rent vann, veier, sykehus og skoler. Dette er bistandspenger det gjerne er lett å måle den direkte effekten av. Én dollar, én vaksine. Som bistandsforskeren Roger Riddell (2014) peker på rapporterer bistandsgiverne selv at over 75 prosent av deres programmer er vellykket. Også når man kontrollerer for om de har overvurdert sine egne resultater, viser det seg at de fleste bistandsprogrammene er vellykket på nivået hvor de umiddelbare resultatene måles.

Det er når vi løfter blikket til makronivå at det blir mer problematisk. For det er jo ikke nødvendigvis slik at summen av alle tiltak på mikronivå er endring på aggregert nivå. Dette paradokset ble fremmet allerede i 1986 av Paul Mosley i artikkelen *Aid-effectiveness: The Micro-Macro Paradox* (Mosley, 1986), og har plaget bistandsforskere siden.

Kritikere av bistand viser for eksempel ofte til hvor mye bistand Afrika har fått, og peker samtidig på hvor lite utvikling det har vært. Problemet med dette argumentet er at bistanden kan ha virket godt, men at andre faktorer, som for eksempel krig og konflikt, korrupsjon eller klimaendringer har påvirket negativt slik at samlet vekst og utvikling likevel har blitt moderat. Å måle effekten av bistand på aggregert nivå innebærer med andre ord at man må gjøre en kontrafaktisk analyse, og stille seg spørsmålet: er situasjonen bedre etter at landet har mottatt bistand? Og hva ville skjedd i landet om det ikke fikk bistand? Dette er ofte svært krevende. En annen ting som er vanskelig, er å måle bistandens *attribusjon*, det vil si om man kan slå fast med stor grad av sikkerhet at bistanden har bidratt til en forbedring. Det er lettere å si noe om er derimot bistandens *bidrag* (contribution) og om den planlagte forbedringen har skjedd, altså om tiltaket har levert på det som var målet (måloppnåelse).

Dette betyr ikke at ikke bistanden har en effekt, men vi må være realistisk på dens samlede virkning. Bistanden er et virkemiddel som *kan* bidra til utvikling, men vil ikke nødvendigvis gjøre det. Sagt med andre ord: det er ikke alltid mulig å tydeliggjøre den kausale sammenhengen mellom bistanden og de større samfunnsmessige effektene.

### 3.1.1 Høna eller egget

Tradisjonelt er det spesielt bistandens virkning på økonomisk vekst som har vært grundigst undersøkt. Ulike analyser har da også kommet fram til ulike svar. En gjennomgang av litteraturen i 2014 viste at det er en liten positiv sammenheng mellom bistand og økonomisk vekst, men at dette først og fremst gjelder når bistanden er stabil over tid, når den er konsentrert om noen sektorer (litteraturen peker spesielt på infrastruktur, energi og landbruk), og ikke utgjør en for liten eller for stor del av landets bruttonasjonalprodukt, når mottakerlandet har velfungerende institusjoner og et makroøkonomiske rammeverk er på plass, når makt er desentralisert og det er en viss grad av stabilitet (Glennie & Sumner, 2014). Dessverre er det få land som mottar bistand som kan krysse av på alle disse faktorene, og studiens konklusjon må derfor behandles med varsomhet.

Men også Arndt, Jones og Tarp (2014) finner at flesteparten av nyere studier viser en positiv sammenheng mellom bistand og økonomisk vekst. De trekker frem at bistandens effekt på økonomisk vekst er negativ når effekten måles over en periode på fem år, mens den langsiktige effekten (målt over tretti år) er konsekvent positiv. Dette stemmer overens med en økonometrisk studie gjennomført av IMF noen år tidligere, som pekte på at bistand har et positivt bidrag til økonomisk vekst over lengre tid, ofte 10-20 år (Minoiu & Reddy, 2009). En annen studie som ser på effekten av bistand på spesifikke makroøkonomiske forhold argumenterer for at det er en tydelig positiv sammenheng mellom bistand og økt forbruk. (Temple & Van de Sijpe, 2017). Det er også grunn til å hevde at der bistanden påvirker kvaliteten på menneskelig kapital (som for eksempel utdanning og helse), så trengs sannsynligvis lengre tid enn en generasjon for å se dennes innvirkning på et lands økonomi (Arndt, Jones, & Tarp, 2014). Dette støtter argumentet om at bistand er en langsiktig investering i utvikling, og at flere av dens umiddelbare positive resultater ikke nødvendigvis gir makroøkonomisk avkastning på kort sikt.

Kritikere av bistand har på sin side ofte brukt argumentet om at bistand vil føre til «hollandsk syke», det vil si at bistand vil gjøre at land ikke utvikler egne, industrielle næringer som skaper jobber og bidrar til økonomisk vekst. Men også slike argumenter har blitt motbevist (Addison & Balamoune-Lutz, 2013). Andre peker på at bistand skaper negative insentiver for et lands myndigheter til å inndra egne skatteinntekter, uten å ta innover seg at det allerede er landene selv som står for finansieringen av sin egen utvikling, og ikke minst det økte fokuset på nasjonal ressursmobilisering også i bistanden.

Dersom vi følger premisset om at bistand har en positiv effekt på økonomisk vekst når landets demokratiske institusjoner fungerer, så bør man vel prioritere bistand som bygger institusjoner? I en studie fra 2004 argumenterer for eksempel Rodrik, Subramanian og Trebbi for at «institusjoner trumfer alt annet» (Rodrik, Subramanian, & Trebbi, 2004). Det er liten tvil om at institusjoner, som for eksempel et fungerende rettsvesen, et demokratisk valgt parlament eller et ikke-korruptt bank- eller politivesen er avgjørende for langsiktig utvikling. Lykkes bistanden med å forbedre denne typen funksjoner, er det kanskje noe av det aller viktigste den kan bidra til. Dette fordi det kan få utviklingseffekter som går langt utover det konkrete bidraget, og gi varige positive endringer i et samfunn.

Når det er sagt, er den samlede forskningen om bistandens evne til institusjonsbygging, demokratiutvikling og godt styresett ikke entydig. Det er gjort få aggregerte studier på denne typen bistand, mens enkeltstudier og evalueringer preges til dels av metodeutfordringer. Det er likevel grunn til å tro at de fleste bistandstiltak for å styrke institusjoner gir resultater. Det norske arbeidet med å styrke skatteadministrasjoner er for eksempel ett av mange gode eksempler på dette (Norad, 2017), men å generalisere er vanskelig.

Man kan altså ikke hevde at økonomisk vekst må komme først, dernest vil demokrati og institusjoner blomstre. Ei heller at om institusjoner er på plass, vil økonomien vokse. Det finnes eksempler på land med høy økonomisk vekst, men med svake institusjoner, akkurat som det finnes land med lav vekst og rimelig velfungerende institusjoner. Hvorvidt bistanden kan bidra til enten det ene eller det andre, må også kunne sies å være noe usikkert. Med så mye annet innenfor utviklingsforskningen blir svaret: det kommer an på. Det man likevel kan slå fast med stor grad av sannsynlighet, er at bistanden virker aller best hvis forutsetninger som fungerende demokratiske og transparente institusjoner og politisk vilje er til stede. At dette gjelder få av de minst utviklede landene som fortsatt mottar mye bistand er en åpenbar utfordring for giverlandene, som dermed velger å kanalisere bistanden via andre kanaler enn staten.

### 3.1.2 Kontekst er avgjørende

Dette bringer oss over til et annet kjennetegn ved bistanden, nemlig at det er konteksten som avgjør. Forskning på bistandens resultater viser at ett og samme tiltak kan ha to helt ulike resultater, avhengig av hvor tiltaket implementeres. Lant Pritchett er en av de som peker på dette - egentlig åpenbare - poenget i sin forskning. Sammen med Justin Sandefur skriver han for eksempel:

In nearly all development contexts it cannot be assumed that the rigorous demonstration of “what works” (as both efficacious and costeffective) in one context has superior evidentiary value for any other context (Pritchett & Sandefur, 2013)

I boka *Building State Capability: Evidence, Analysis, Action*, argumenterer Andrews, Pritchett og Woolcock (2017) for å konsentrere seg om problemet, heller enn å eksportere en løsning. Prøv å finne ut hva problemet er først, og utform tilnærmingen og tiltakene gjennom en deltakende prosess med prøving og feiling, skriver de.

Denne tilnærmingen til utvikling; å ta utgangspunkt i problemet du står ovenfor i en gitt kontekst; skiller seg i så måte fra den mer «planleggende» forskning innen bistand, og kan i så måte sees på som en kritikk av såkalte randomiserte studier, «impact» studier. Slike studier brukes gjerne for å si: «dette virker», med en underliggende antagelse om at det dermed kan innføres på samme måte et annet sted. Mer overordnet går kritikken også inn i debatten omkring et resultat-jag og målebyråkrati i bistanden, som mange mener preger sektoren i for stor grad (Yanguas, 2018).

Randomiserte kontrollstudier, som gjerne blir sett på som gullstandarden innen bistandsforskningen, måler effekter av tiltak ved at det gjennomføres et tiltak i en gruppe og

ikke – eller et annet tiltak - i en annen. Et eksempel kan være at to ulike landsbyer får tilgang til to forskjellige malariamedisiner, og så sammenligner man effektene mellom de to. Mange nok slike studier brukes gjerne (helst av økonomer) for å si noe på aggregert nivå, for eksempel innenfor tematiske områder som helse eller utdanning. Men slike studier har fått kritikk for å ha noen etiske dilemmaer ved seg (for eksempel at én gruppe får tilgang til medisiner og en annen ikke), for å ha metodiske utfordringer og for ikke ta tilstrekkelig hensyn til kontekst (Deaton & Cartwright, 2016).

Vi vil ikke her gå inn i en lengre diskusjon om verdien og nytten av randomiserte studier opp mot den mer kontekstspesifikke metoden, som også er vanlig å gjøre i evalueringer og studier av bistand. Vibegrenser oss til å konstatere at det er ulike syn på dette innenfor forskningen, ofte avhengig av disiplin. Forsvarere av randomiserte studier har også tatt opp i seg mye av kritikken som har kommet mot denne typen forskning.

Et godt utgangspunkt vil være å erkjenne at det ikke finnes noen «copy-paste»-modell når vi snakker om bistand, verken når vi skal planlegge og implementere et prosjekt, eller når to eller flere prosjekter skal evalueres. Dette byr åpenbart på hodebry for de som driver med den slags, men bør være en viktig rettesnor. At et spesifikt utdanningsprosjekt fungerer godt i Etiopia betyr ikke nødvendigvis at det vil gjøre det i Uganda. Heldigvis vet bistandsorganisasjonene og de dyktige folka «på bakken» stort sett dette. Dessverre er ikke det samme alltid tilfelle blant beslutningstakere og politikere her hjemme.

Et stadig høyere krav om at bistanden skal vise til synlige resultater på kort sikt, for slik å kunne si til sitt hjemlige publikum (helst i løpet av én regjeringsperiode) at nettopp «vår» politikk har virket, går på tvers av det meste av hva utviklingsforskningen har argumentert i årtier, nemlig: utvikling tar tid.

### **3.1.3 Bistandens relative betydning**

En siste betraktning av bistanden, og som gjør den til en enkel skyteskive for kritikere, er at vi har en tendens til å tillegge den for stor vekt i å skulle bidra til et lands samfunnsutvikling. Gang på gang ser vi ut til å glemme at sammenlignet med andre kapitalstrømmer inn til et land, som utenlandske investeringer, verdipapirer, lån og pengeoverføringer fra slekt og venner i utlandet, utgjør bistanden et forholdsvis lite bidrag til landets økonomi. Det er heller ikke slik at det er bistandens fortjeneste at den ekstreme fattigdommen har blitt mer enn halvert siden 1990-tallet. Dette skyldes først og fremst økonomisk vekst og politisk vilje i Kina og andre deler av Asia.

Dette betyr likevel ikke at *ikke* bistanden er viktig. I tillegg til at bistanden har hatt enorm innvirkning på livene til veldig mange mennesker, iallfall på kort og mellomlang sikt, har den også hatt betydning for enkelte institusjoner og lokalsamfunn. Ikke bare det, men det er grunn til å argumentere for at bistand aldri har vært viktigere.

For det første fordi vi nå står ovenfor en situasjon der vi mer enn noen gang tidligere har kunnskap om bistandens potensielle effekter. Selv om mye gjenstår både på datainnsamling, kunnskapsinnhenting og systematisering, har flere tiår med bistand gitt både giver- og

mottakerland, og organisasjoner som leverer bistand, mye verdifull kunnskap og læring. Dette betyr at bistanden med stor sannsynlighet er mer effektiv enn tidligere.

For det andre er oppgavene mer oppnåelige enn tidligere. Som nevnt er det relativt sett færre ekstremt fattige enn noen gang tidligere i historien, vi vet også med stor grad av sikkerhet hvor de bor, og hvorfor de er fattige. Bistanden kan ikke løse all verdens fattigdomsproblemer, men målrettet bistand kan løse helt konkrete problemer, gitt tilstrekkelige ressurser, tid og kompetanse.

For det tredje er det tvilsomt at vi klarer å nå de fattigste og mest marginaliserte menneskene med andre type midler enn bistand. Bistand er først og fremst offentlige midler som kan brukes på goder som kommer mennesker og samfunn til gode, men som ikke nødvendigvis har en økonomisk avkastning. Privat kapital kan brukes til å skape jobber, bygge bruer og få økonomier til å vokse, men de fattigste landene klarer i begrenset grad å tiltrekke seg denne typen kapital. Samtidig, og som nevnt over, ser vi at det er store «lommer» av fattige i mange mellominntektsland. Her kan bistand brukes strategisk for å bidra til omfordeling av makt og rikdom.

Med andre ord er det stor grunn til å være en forkjemper og forsvarer av bistanden også i 2019. Det betyr ikke at man blindt må bli med på premisset om at all bistand virker, og noe bistandskritikk er verdt å lytte til. Men mye av den populære kritikken baseres ikke på empiri, viser til utdaterte studier, eller misforstår kausalitet og kontekst.

Det er ingen forsker, bistandseksperter eller praktiker, som vil hevde at bistand er en mirakelmedisin. Men, klarer vi i større grad å fri oss fra tanken om at bistanden skal løse «alt», vil vi kanskje få en mer realistisk innretning av bistanden, og samtidig bruke mer politisk vilje til å endre de grunnleggende strukturene som holder mennesker i fattigdom.

## 4 Norske bistandsprioriteringer

---

Den totale bistanden fra Norge var i 2018 på 34,6 milliarder kroner. Dette tilsvarte omtrent én prosent (0,94 prosent) av bruttonasjonalinntekt i 2018 (Norad, 2019). Fordi det i Norge så å si er tverrpolitisk enighet om å bruke én prosent av BNI på bistand, og siden det går godt i norsk økonomi, er det for 2019 foreslått et rekordhøyt bistandsbudsjett på 37,8 milliarder. Det tilsvarer om lag én prosent av bruttonasjonalinntekten og er 2,5 milliarder mer enn i 2018. Økningen er på omlag 7 prosent (Utenriksdepartementet, 2018).

Ulike regjeringer fra hele det politiske spekteret har i årtier investert både økonomisk og politisk kapital i kampen mot global fattigdom og støtte til andre lands utvikling. Dette har omfattet et stadig høyere bidrag til bistand på statsbudsjettet, og har samtidig gitt oss økt innflytelse på den internasjonale arenaen. Rollen som en raus bistandsgiver har utvilsomt bidratt til å åpne dører i bilaterale og multilaterale relasjoner, som kanskje ellers ikke ville vært tilgjengelig for det lille landet Norge. Det ser man kanskje spesielt godt akkurat nå i 2019, hvor Norge intensiverer sin kamp om å bli valgt inn i FNs sikkerhetsråd for perioden 2021-22.

Selv om utviklingspolitikken, som andre områder i norsk politikk, i stor grad handler om å skape positiv endring, for eksempel ved å investere i samferdsel eller skole, er det ett spesielt særtrekk ved bistandspolitikken: de som tar beslutninger (norske politikere) kan ikke holdes til direkte ansvar av mottakerne av bistanden (Eggen, 2017) (Yanguas, 2018). Bistanden er med andre ord det eneste politikkområdet som er finansiert av, men ikke går til, norske skattebetalere. Mottakerne, som jo er, eller skal være, fattige mennesker i andre land, har få muligheter til å påvirke politikken.

Dette byr på noen åpenbare utfordringer. For det første fører det til at mediene i begrenset grad skriver om eller diskuterer utviklingspolitikk. Opposisjonen er heller ikke spesielt engasjert i, eller kritiserer, regjeringens prioriteringer. Som utenrikspolitikken ligger også utviklingspolitikken i stor grad «fast». Som nevnt over fører dette til at nordmenn flest vet lite om hva vi bruker bistandspengene på.

For det andre fører det i stor grad til at det er bistandsorganisasjonene med kontorer i Norge som står for den offentlige samtalen om bistand. Disse har også gode kanaler inn til politikerne og fremmer gjerne akkurat sitt prioriteringsområde, om det så er utdanning, regnskog eller funksjonshemmedes rettigheter. Dette er på ingen måte negativt, og samme dynamikk vil i stor grad også gjelde andre politikkområder, men i og med at de samme organisasjonene også er avhengig av økonomiske støtte fra politikerne, vil det nok i noen grad tilsløre nyanser og gjøre mer nyanserte og faglige debatter færre og mindre tilgjengelig.

Det fører også til at mye bistandsdebatt og politikk først og fremst dreier seg om hvilke tematiske prioriteringer Norge gjør, og mindre om de strukturelle årsakene til fattigdom og ulikhet, og hvordan Norge best bidrar til å endre dette. Det er heller ikke mye diskusjon om hvordan annen norsk politikk påvirker utviklingsland, slik som for eksempel norsk klimapolitikk, forvaltningen av oljefondet eller norske selskapers investeringer.



## 4.1 Mange gode ønsker og tema

Den nåværende regjeringen har følgende fem tematiske hovedsatsninger i utviklingspolitikken: 1) helse; 2) utdanning; 3) næringsutvikling, landbruk og fornybar energi; 4) klima, miljø og hav; og 5) humanitær bistand (Utenriksdepartementet, 2018). Omtrent 23,4 milliarder allokteres til disse formålene, altså litt under 2/3 av budsjettet (Hagen, 2018). Mens flere av disse satsningene har vært der lenge, er det tydelig at denne regjeringen, med ulike ministre, har oppskalert innsatsen på utdanning (spesielt for jenter), næringsutvikling, samt klima og nå det siste året: hav. I tillegg er arbeidet for menneskerettigheter, kvinners rettigheter og likestilling, klima og miljø og antikorrupsjon tverrgående hensyn i bistanden (Utenriksdepartementet, 2017). Samtidig har det over lengre tid vært et tydelig fokus i norsk utviklingspolitikk på å bidra til å styrke nasjonale institusjoner, støtte sivilsamfunn og overføre kunnskap gjennom programmer som Olje for Utvikling og Skatt for utvikling. Prioriteringene og områdene er altså mange. Det er kanskje ikke så rart at norsk bistand har blitt kalt en «politisk godtepose» (Hegertun, 2015).

I arbeidet med dette notatet ble en rekke eksperter, akademikere og andre stilt følgende spørsmål: hvilket tematisk område bør Norge satse på? Svaret vi fikk var omtrent like mange som det Norge allerede «prioriterer». Dette er selvfølgelig ikke rart. Et godt og velfungerende samfunn er et samfunn hvor infrastrukturen fungerer, barn går på skole, alle har tilgang til rent vann og minoriteters rettigheter blir ivaretatt og respektert – for å nevne noe. Samtidig er det langsiktige målet til all norsk utviklings- og bistandspolitikk å bidra til *fattigdomsbekjempelse og utvikling*. Når disse to begrepene kan romme alt av utviklingspolitiske tiltak, forskningen ikke er entydig på hva som virker, og vi i Norge har et stort antall organisasjoner som sikrer oppmerksomhet om «sitt område», har heller ikke politikere klart å konsentrere bistanden om færre tematiske prioriteringer.

Men er det egentlig et problem? Ikke nødvendigvis. På flere av de tematiske områdene har vi i norsk bistandsforvaltning og forskning over tid bygd opp gode fagmiljøer som ivaretar «sitt» fagområde på en god måte. Samtidig støtter vi en rekke godt fungerende prosjekter og programmer med god effekt som det ville være uheldig å kutte basert på et politisk styrt krav i Norge om å konsentrere på tema.

Når det er sagt, er mye norsk bistandspolitikk blitt til som en konsekvens av enkeltpersoners ideer eller gode intensjoner. Tidligere utviklingsminister Erik Solheims satsning på regnskog, inspirert av Lars Løvold i Regnskogsfondet og Lars Haltbrekken i Naturvernforbundet, er et eksempel på det. Hvilke forutsetninger hadde egentlig Norge til å forvalte bistand på regnskog? Da Riksrevisjonen i mai 2018 leverte sin undersøkelse av klima- og skogsatsingen (KoS) til Stortinget, var da også konklusjonen at det er høyst usikkert hvilken effekt programmet har hatt, og pekte blant annet på forvaltningens manglende evne til å planlegge og sikre resultater (Riksrevisjonen, 2018). Dette er ikke i seg selv et argument for ikke å bruke bistand på regnskog, men kanskje heller en betraktning av at vi, blant annet fordi vi har spredd oss på mange ulike tematiske områder i norsk bistand, ikke har et tilstrekkelig forvaltningsapparat.

I bistandspolitikken bør derfor beslutningstakere, før beslutninger om prioriteringer og bevilgninger gjøres, stille seg følgende spørsmål: Har vi de riktige faglige og

forvaltningsmessige forutsetningene for å prioritere/øke bistanden til dette tematiske området, og yte bistand på en måte som er relevant for det som skal gjøres?

Vi er flinke på mye i Norge fordi vi er et høyt utviklet land. Det betyr ikke nødvendigvis at vi på alle områdene vi selv har lyktes godt med, også har de nødvendige miljøene, ferdighetene og metodene for å overføre denne kompetansen til en helt annen kontekst. Når vi ikke har nødvendig kompetanse selv, men likevel ønsker å prioritere et område, trenger vi en god plan for hvordan pengene vi ønsker å legge inn skal forvaltes, for eksempel gjennom kompetente og relevante multilaterale eller internasjonale institusjoner.

En konsekvens av at bistandskompetansen har blitt slanket, spesielt på ambassadene, parallelt med at budsjettet har økt og de norske prioriteringene har blitt stadig flere, er at mer og mer av norsk bistand går til det multilaterale systemet. Store midler bevilges til ulike multilaterale institusjoner og globale fond, med varierende mulighet for innsyn i og påvirkning på hvordan pengene anvendes. I andre enden bruker vi store ressurser på å forvalte svært små bevilgninger til organisasjoner og enkeltprosjekter. Valg av kanaler for bistanden er dermed en vel så viktig diskusjon som tematiske og geografiske prioriteringer. Det er til syvende og sist dette som bør være førende for bistanden, og som dermed også vil ha størst effekt.

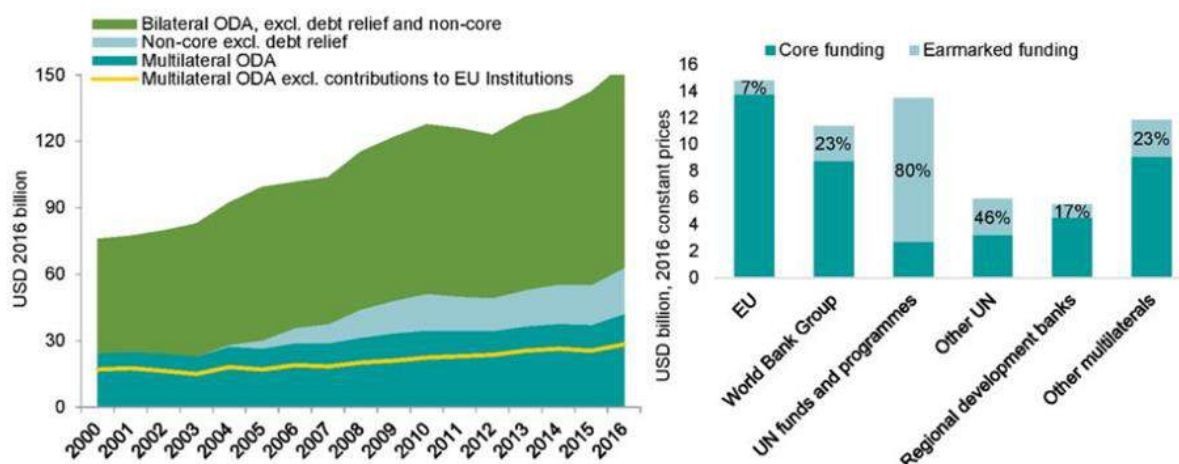
## **4.2 Kanalvalg er like viktig**

I 2018 utgjorde bistanden 0,94 prosent av BNI, og gikk i all hovedsak gjennom fire kanaler: Multilateralt, bilateralt, frivillige organisasjoner og Norfund. I 2018 forvaltet Norad til sammen 10,3 milliarder kroner, hvilket tilsvarer 30 prosent av bistandsmidlene. Utenriksdepartementet forvaltet 52 prosent, mens norske ambassader forvaltet 15 prosent. Klima- og miljødepartementet forvaltet 3 prosent av midlene (Norad, 2019).

### **4.2.1 Multilateral bistand – fra vertikale fond til brede institusjoner**

Internasjonalt har den samlede bistanden fra OECD-landene til det multilaterale systemet de seneste årene ligget stabilt på godt over 20 prosent av den totale bistanden. Det reelle tallet er dog endel høyere, da mange giverland kanaliserer penger til sine tematiske prioriteringer via det multilaterale systemet, det som gjerne kalles «multi-bi midler» (Manning, 2017). Totalt utgjorde den multilaterale bistanden 41 prosent av all bistand fra OECD-landene i 2016 (OECD, 2018).

Figur 5: Multilateral bistand 2016:



Note: Disbursements, excluding debt relief and contributions from the European Union.  
 Source: Authors' calculations based on (OECD, 2018<sup>(3)</sup>), "Creditor Reporting System" (database), <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=crl>.

Kilde: (OECD, 2018).

Følgende preger den globale multilaterale bistanden i dag<sup>6</sup>:

- Stadig mer av den multilaterale bistanden gis som lån og ikke gavebistand. Det er også en økning i andelen midler som er øremerket spesifikke formål, på bekostning av frie midler til organisasjonene.
- Det multilaterale bistandssystemet blir stadig mer komplekst, med nyetableringer av ulike fond, initiativ og mekanismer, samt nye givere og konstellasjoner av givere.
- Økt fokus på sårbare stater og land rammet av krig og konflikt. Dette reiser spørsmål ved disse landenes evne til å absorbere bistanden og økt risiko for manglende resultater.
- En stadig «oppgradering» (graduation) av stabile ODA-land fra lav- til mellominntektsland, hvilket betyr at disse landene tilbys mindre bistand og lån med dårligere betingelser. Dette vil potensielt få implikasjoner for de fattigste i disse landene.
- Økt press på de tradisjonelle utviklingsbankene til å benytte lånevinduer for privat sektor, også til de mest sårbare landene, og til å finne nye måter å inkorporere private midler i bankens utlån.
- Selv om den totale multilaterale bistanden har vært stabil og til og med økt litt de seneste årene, har flere giverland kuttet den betydelig, mens andre har truet med å gjøre dette. Hvis den pågående trenden med økt nasjonal egeninteresse fortsetter, er det en mulighet for at den totale multilaterale bistanden vil gå noe ned, eller at mer midler øremerkes.

<sup>6</sup> Kilde: <http://www.oecd.org/dac/multilateral-development-finance-9789264308831-en.htm>, [https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/multilateral\\_aid\\_2015\\_in\\_figures.pdf](https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/multilateral_aid_2015_in_figures.pdf) og <https://www.wider.unu.edu/publication/multilateral-development-aid>

En rapport fra OECD, publisert i november 2018, konkluderte med at det er et tydelig behov for en ny global avtale om hva som er god multilateral bistand:

“While the Agenda 2030 calls for integrated solutions, the multilateral development system often works in siloes and lacks the necessary level of coherence in its approaches and interventions. Multilateral organisations are critical sources of funding for developing countries, but they will need to support partner countries access an array of financing sources – public, private, domestic and international – and channel these investments better, to deliver sustainable social, economic and environmental impact” (OECD, 2018, s. 15).

Fordelen med å kanalisere bistanden gjennom multilaterale kanaler er åpenbar fra et faglig ståsted. Ved å støtte internasjonale utviklingsbanker, fond og finansieringsmekanismer kan flere givere samle sin bistand på ett sted. Dette frigir midler fra forvaltning i både giver- og mottakerlandene, samt kan føre til bedre koordinering av midler innenfor én og samme sektor. Samtidig vet vi for lite om transaksjonskostnadene i mange av fondene, og hvor mye som for eksempel brukes på administrasjon før det til slutt når mottakeren. Grovt sett kan man dele de multilaterale kanalene inn i følgende aktører:

#### *FN-organisasjoner*

Det er over 30 ulike organisasjoner i FN som driver med ulike former for utviklingsarbeid. UNICEF er den desidert største. De fleste har en finansieringsmodell basert på offisiell støtte fra giverlandene, og hvor penger kommer inn - og går ut. Mange av organisasjonene er også avhengige av de såkalte «multi-bi midlene», det vil si øremerkede midler fra giverlandet til et bestemt tematisk område. Slik bistand gjør organisasjonene sårbare for større endringer i giverlandenes prioriteringer som kan være både ad-hoc og kortsiktige. Til tross for de høye ambisjonene som ligger i FNs bærekraftsmål, har man i liten grad klart å øke FNs finansiering. Dette kan nok delvis skyldes FNs egen manglende evne til å levere på intern reform og kritikk av for eksempel høye lønninger og transaksjonskostnader. Når det er sagt, spiller FN en helt sentral rolle, spesielt i humanitære kriser og i de mest sårbare landene, og vil i mange situasjoner være de som best kan følge opp og styrke nasjonale myndigheter slik at man kan få til varig endring.

#### *Multilaterale- og regionale utviklingsbanker*

I denne kategorien finner vi både Verdensbanken og en rekke regionale banker, slik som for eksempel Den afrikanske utviklingsbanken eller Den asiatiske infrastrukturbanken. Kina er en viktig bidragsyter til sistnevnte. Verdensbankens internasjonale utviklingsfond (IDA) og internasjonale bank for gjenoppbygging og utvikling (IBRD) er de største og viktigste, mens det internasjonale finansieringsinstituttet (IFC), som låner ut midler til private aktører, blir som nevnt stadig større. De internasjonale bankene operer på tvers av sektorer og har i prinsippet stor mulighet til å respondere på reelle behov i mottakerlandet, og til å følge opp bevilgningene over lang tid.

#### *Tematiske fond og initiativer*

Det har de siste årene blitt etablert stadig flere såkalte vertikale fond som skal bidra til å finansiere et spesifikt tematisk område. De største og mest kjente er innenfor helse, slik som

vaksinealliansen GAVI og Det globale fondet, men også innenfor andre områder har det kommet nye satsninger, slik som for eksempel det Grønne klimafondet. I tillegg finnes et mylder av ulike fond og initiativ. Noen av disse hører hjemme i de multilaterale bankene, men det finnes også mer frittstående typer fond. Kritikken mot de tematiske fondene er at de ikke i tilstrekkelig grad har klart å sikre lokalt eierskap i mottakerlandene, og ofte at de er mer opptatt av å løse konkrete problemer enn å bygge varige institusjoner og rutiner i landene selv. Dette så vi for eksempel etter ebolakrisen i Vest-Afrika, der helsefondene ble kritisert for å ikke ha bidratt til å bygge helsevesen og sikre universell helsedekning. Denne kritikken har de de seneste årene tatt innover seg, og de samarbeider nå tettere med nasjonale myndigheter, for eksempel om anbudsordninger. Samtidig ligger det ikke i fondenes mandat å jobbe med nasjonale myndigheter, der er andre aktører bedre, slik som Verdensbanken og FN.

#### *Dette gjør Norge:*

Norge har økt den multilaterale bistanden jevnt gjennom mange år. De skandinaviske landene er da også regnet for å være gode bidragsytere til det multilaterale systemet, sammenlignet med givere som for eksempel USA og Storbritannia. I 2018 gikk 56 prosent av all norsk bistand gjennom multilaterale organisasjoner. Ti milliarder kroner gikk via FN-organisjoner, og tre milliarder kroner gjennom Verdensbankgruppen. De tre største mottakerne var FNs utviklingsfond (UNDP), FNs barnefond (Unicef) og vaksinealliansen GAVI. Norge gir både kjernebidrag og øremerkede midler. Førstnevnte er spesielt viktig, da dette gir organisasjonene større frihet til å selv prioritere land, sektor og område der midlene trengs mest, i dialog med mottakerlandene. Det skal også påpekes at noe av den norske tematiske støtten går via det multilaterale systemet, så antageligvis er det reelle tallet en del høyere enn 56 prosent.

At Norge prioriterer å gi stadig mer bistand til multilaterale fond er ikke i seg selv negativt, og reflekterer blant annet at et relativt stort bistandsbudsjett skal håndteres av en relativt liten forvaltning. Det har imidlertid blitt rettet kritikk fra flere hold den siste tiden mot at Norge støtter for mange tematiske og vertikale fond, og at Utenriksdepartementet ikke klarer å sikre god nok kontroll over pengene. Etter framleggelsen av fjorårets bistandsbudsjett kom for eksempel professor i samfunnsøkonomi, Rune Jansen Hagen, med følgende utsagn i Bistandsaktuelt:

«Generelt tror jeg det er en god ide å gjøre mye multilateralt. Men da jeg finleste budsjettet ble jeg slått av hvor utrolig mange multilaterale mekanismer og organisasjoner som finnes. Til og med enkelte jeg ikke har hørt om før, og vi har jo ingen kriterier for hvordan vi skal velge mellom disse» (Rønning, 2018)

I forbindelse med behandlingen av det samme statsbudsjettet, kommenterte Senterpartiets Liv Signe Navarsete at:

«Stadig meir av bistanden vert vridd mot globale fond, og at regjeringa argumenterer med meir effektiv forvaltning. Denne medlemen meiner kostnadseffektiviteten ved dei mange ulike globale fonda ikkje er tilstrekkeleg dokumentert, og ber regjeringa greie ut overheadkostnadane knytte til desse fonda, mellom dei det grønne klimafondet. Auka bruk av globale fond reduserer norsk påverknad på prioriteringar og innretninga av bistanden. Det er

også urovekkjande at utviklingslanda sine egne prioriteringar og eigarskap blir svekka i systemet, og at tilgangen til fondsmidlar vert kopla til tilgangen til lån frå utviklingsbankane» (Stortinget, 2018).

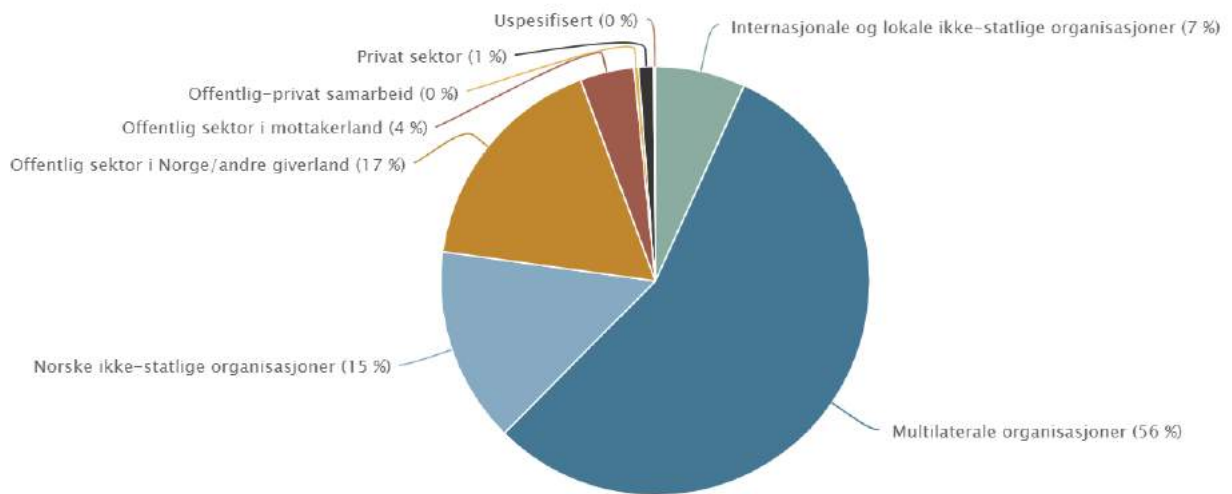
Riksrevisjonen har også lagt fram flere evalueringer som stiller spørsmål vel Norges evne til å følge opp midlene som gis til det multilaterale systemet, særlig sektorspesifikke fond med egne organisasjoner. I en nylig utgitt rapport som omhandler norsk bistand til utdanning peker de spesielt på svakheter ved den multilaterale bistanden til utdanning. Ett av fondene det pekes spesielt på er Verdensbankfondet Results in Education for All Children (REACH), som de mener har «usikre og forsinkede resultater».

Også innenfor de brede utviklingsbankene er det et økende antall trust funds der giverne får øremerke sine bevilgninger til særlige formål. Slike fond har vært en fin måte for små givere som for eksempel Norge å kunne være brekkstang inn i store institusjoner der vi ellers har begrenset innflytelse, og stimulere til økt oppmerksomhet og kunnskap om for eksempel sosiale spørsmål, bærekraft, likestilling og menneskerettigheter. Men blir fondene for mange utvannes også muligheten disse globale institusjonene har til å jobbe helhetlig, og til å svare på reelle behov i mottakerlandene slik de selv opplever det.

Sammenlignet med den bilaterale bistanden og bistand til sivilsamfunnsorganisasjoner, er det liten tvil om at det føres mindre kontroll og ettersyn med norsk multilateral bistand. Det er jo nettopp litt av poenget å overlate også administrative oppgaver til etablerte multilaterale organisasjoner som samler og styrer større ressurser, i stedet for at hver enkelt giver skal administrere sine egne penger. Det er likevel et behov for å sikre bedre oppfølging fra norsk side. Desto flere fond vi bevilger midler til, desto flere slike organisasjoner får vi også å følge opp. Vi må fra norsk politisk hold sikre at den multilaterale bistanden bygger opp under og koordineres på en måte som skaper nødvendige synergieffekter med andre lands bistand, den norske bilaterale bistanden, men viktigst: mottakerlandenes prioriteringer.

Det er derfor et paradoks at den norske regjeringen i flere år har vært både initiativtaker og pådriver til opprettelsen av stadig nye fond og finansieringsmekanismer, slik som for eksempel den nye finansieringsmekanismen på helse; Global Financing Facility, eller på utdanning; International Financing Facility for Education, som fortsatt er i støpeskjeen. Selv om allerede eksisterende fond ikke er perfekte, er ikke nødvendigvis løsningen å opprette nye.

Figur 6: Norsk bistand i 2018 fordelt på partner. Totalt 34,6 milliarder kroner.



Kilde: (Norad, 2019).

De norske ambassadene har begrenset med ressurser og kapasitet til å følge opp den multilaterale bistanden på landnivå, for eksempel for å sikre at den bidrar til områder som er viktige for oss som giver, som likestilling, miljø eller andre tverrgående hensyn, og ikke minst bidra til synergi mellom denne og den bilaterale bistanden. Dette bekreftes av en evaluering gjennomført av Menon Economics på oppdrag fra Norad i 2018. Denne viser at det på ambassadene er for lite informasjon om det norske bidraget til multilaterale organisasjoner i landene hvor de er tilstede (Menon Economics, 2018). Dette vitner ikke bare om lite åpenhet i denne type kanaler i seg selv, men også om mangel på koordinering på landnivå. Dette henger igjen sammen med en dreining av stadig flere politiske prioriteringer ambassadene må levere på, samt rotasjonsmodellen i Utenriksdepartementet, der ansatte tilbringer for kort tid på ambassadene til å kunne følge opp bistandsprogrammene på en tilfredsstillende måte over tid.

Regjeringen skal levere en melding til Stortinget våren 2019 om Norges rolle i det multilaterale systemet, mens Norad skal i tredje kvartal 2019 ferdigstille en evaluering som tar sikte på å kartlegge beslutningsgrunnlaget og rasjonale for norsk deltakelse i utvalgte multilaterale partnerskapsfond de siste ti årene. Begge dokumenter bør føre til en grundig politisk debatt om Norges bistand til det multilaterale systemet. Den pågående bistandsreformen som skal tydeliggjøre oppgavene til Utenriksdepartementet og Norad må også levere på dette. Vi skriver mer om reformen i neste kapittel.

#### 4.2.2 Bilateral bistand krever tilstedeværelse og fagkompetanse

Den bilaterale bistanden fra Norge utgjør en stadig mindre del av den totale norske bistanden. Støtten til offentlige institusjoner, såkalt stat-til-stat-bistand, er betydelig redusert og utgjorde kun 4 prosent av den totale norske bistanden i 2018. Av dette beløpet gikk den største andelen til Brasil gjennom klima- og skogprosjektet (Norad, 2019).

Norge har, på lik linje med flere andre givere, redusert sin stat-til-stat-bistand, og da spesielt budsjettstøtte, det vil si en form for støtte som gis direkte til mottakerlandenes myndigheter. Dette har skjedd blant annet som følge av politisk risiko og frykt for korrupsjon i mottakerlandene. Men en omfattende synteserapport fra German Institute for Development Evaluation (DEval) (2017), hevder at slik frykt er overdrevet. Rapporten viser at samlet sett peker tilgjengelig evidens mot at budsjettstøtte virker godt når noen kontekstspesifikke forutsetninger (som tilstedeværelse av et høyt antall givere med godt koordinerte felles mål, og myndigheter som følger de samme målene) er på plass. Evalueringen konkluderer slik:

“The study finds convincingly broad evidence that budget support is indeed an effective modality in promoting important development outcomes, such as improvements in public financial management and budget processes and improved provision of public goods and services” (DEval, 2017).

At giverlandene har kuttet sin stat-til-stat bistand kan nok også begrunnes med frykt for negativ omtale om bistanden i den offentlige debatten hjemme. Selv om det vil være vanskelig å få politisk gjennomslag for å øke denne typen bistand igjen, bør man i land der det skjer positiv endring i statsapparatet, revurdere denne type bistand. Dette må skje gjennom at donorer sammen på landnivå koordinerer sin bistand og legger langsiktige planer med myndighetene, eller ved at multilaterale organisasjoner som Verdensbanken tar denne rollen. Etiopia, hvor det det siste året har blitt satt i gang en rekke positive reformer som følge av et lederskifte, er et eksempel på et land hvor dette kan vurderes.

Selv om det nesten ikke gis budsjettstøtte lenger, er det fortsatt noe midler som går direkte til myndigheter gjennom såkalt sektorbistand. Dette er bistanden som gis til en konkret sektor, som for eksempel helse eller utdanning, og forvaltes først og fremst av ambassadene i mottakerlandene. Denne typen bistanden kan ha stor verdi for enkelte budsjettposter og sikre nok penger til for eksempel helse eller utdanningsbudsjettene. Samtidig gjør det det enklere for giverlandene å «prioritere sitt område» og skaper dermed negative insentiver for koordinering og nasjonalt eierskap. At slik sektorstøtte er øremerket gjør det også utfordrende for landene å selv ta eierskap og allokere etter nasjonale budsjettbehov, selv om det åpenbart bidrar til å frigjøre andre midler.

Redusert bilateral bistand kan også begrunnes med at koordinering på landnivå er lettere når flere givere samler sine bidrag i én felles pott, enn om alle finansierer sine egne initiativ.

Selv om Norges bilaterale bistand er minimal, har det det i løpet av de siste årene blitt etablert et helt nytt initiativ for norsk bilateral bistand: Kunnskapsbanken. Kunnskapsbanken ble etablert som en følge av at KrF i sin alternative stortingsmelding *Verdivalg og veivalg for en ny tid* fra 2016 tok et slags oppgjør med nedgangen i bilateral bistand, og uttrykte seg spesielt kritisk til manglende støtte til statlig institusjonsbygging. Kunnskapsbanken ble deretter foreslått opprettet av Regjeringen i Stortingsmeldingen *Felles ansvar for felles fremtid* (Utenriksdepartementet, 2016).

Målet for denne avdelingen, som i dag ligger i Norad, er å samordne og styrke faglig samarbeid og kunnskapsdeling på områder hvor Norge har særskilt kompetanse eller etterspurt erfaring. Det vil si at programmene retter seg først og fremst mot



myndighetspersoner, men her inngår også noe samarbeid med næringsliv og sivilsamfunn. Programmene som inngår i Kunnskapsbanken i dag er Olje for utvikling (Ofu), Fisk for utvikling (Ffu), Skatt for utvikling (Sfu), statistikk-samarbeidet, Norwegian Programme for Capacity Development in Higher Education and Research for Development (NORHED), innovasjon, forskningssamarbeidet, Likestilling for utvikling (LIKE), og institusjonssamarbeidet innen energi. I tillegg til dette støtter Norge også INTOSAI, en organisasjon underlagt Riksrevisjonen, som har som mål å styrke nasjonale riksrevisjoner i utviklingsland.

En opplagt utfordring for denne typen samarbeid er mangelen på tilstrekkelig mengde relevant teknisk og språklig kompetanse i Norge som har kapasitet til å sendes ut, også på områder der vi har sterke norske institusjoner hjemme. Institusjonsbygging krever ofte tilstedeværelse over lang tid, god lokalkunnskap, spesifikk teknisk kompetanse, og sterkt nasjonalt eierskap i mottakerlandet. At teknisk kompetanse flys inn og ut vil ikke nødvendigvis gi de beste resultatene. I en evaluering av statistikk-samarbeidet mellom Norge og Angola kommer dette for eksempel fram. I denne argumenteres det for at et snevert fokus på teknisk kapasitetsbygging gikk på bekostning av et bredere og mer bærekraftig fokus på å styrke statistikkbyråets rolle som sentral samfunnsaktør (Norad, 2008).

Det er også viktig å huske på at selv om norsk kompetanse og engasjement på et område er stort, bør vi være forsiktige med å opprette og støtte nye og egne initiativ dersom liknende fond eller programmer allerede eksisterer. En løsning på dette kan være å finansiere internasjonale eksperter via Kunnskapsbanken, eller kanskje bedre: støtte mer bruk av sør-sør-samarbeid. Tredje mulighet er å ta initiativ til mer veletablerte organisasjoner som driver med denne typen kompetansebygging, og som bedre vil ivareta koordinering av ulike givers midler til det samme området.

I vårt notat *Økonomisk ulikhet i verden: hvordan kan norsk utviklingspolitikk gjøre en forskjell?* anbefaler vi for eksempel at Norge bør ta initiativ til å etablere en global institusjon med et sekretariat for skattedirektorater etter modell av INTOSAI, det tilsvarende for riksrevisjoner. Dette kan være en god måte å bruke Norges kompetanse på skatteområdet, videreføre det bilaterale arbeidet til å inkludere flere givere og mottakerland, og ikke minst få til bedre koordinering mellom det som gjøres i bistanden på skatt og ulovlig kapitalflukt, og det som gjøres i internasjonale fora som FN og OECD på samme tema.

Kanskje spesielt i sårbare stater, der Norge skal trappe opp sitt engasjement, bør man se på muligheten til å gjøre mer av den typen arbeid som Kunnskapsbanken holder i. De langvarige krisene har ingen langsiktig løsning gjennom nødhjelp eller militær assistanse, men man må forsøke så langt som mulig og sammen med både multilaterale og bilaterale givere, å støtte oppbyggingen av bredere sosiale ordninger. Da kommer man ikke utenom myndighetenes egne institusjoner.

Samtidig må ikke Kunnskapsbanken bli en ny «godtepose» for norske politikere. Det er derfor viktig å holde fast på prinsippet om at det er mottakerlandene selv som må etterspørre denne typen støtte, og at den kunnskapen som deles gjøres på bakgrunn av deres og ikke norske interesser.

### 4.2.3 Bistand gjennom frivillige organisasjoner

Støtten gjennom sivilt samfunn og frivillige organisasjoner har holdt seg relativt stabilt på 7 milliarder kroner de seneste årene. I 2018 var den på 7,5 milliarder kroner, hvilket tilsvarer 22 prosent av all norsk bistand (Norad, 2019). Om lag 16 prosent av disse gikk til norske frivillige organisasjoner, men de kanaliserte imidlertid det meste av dette gjennom lokale partnere. Det er også de norske bistandsorganisasjonene som står for mye av informasjonen om bistand. Som nevnt tidligere er ikke dette negativt, men det er nok en indirekte årsak til at mye debatt om bistand i Norge har en tendens til å dreie seg om den bistanden som gis til frivillige organisasjoner. Når vi vet hvor lite av den totale bistanden som går til disse aktørene, gir dette et skjevt bilde av norsk bistand til offentligheten.

Støtten gjennom sivilt samfunn og frivillige organisasjoner har flere ulike formål. For det første har sivilsamfunnsorganisasjoner en verdi i seg selv, da slike kan inneha en viktig demokratisk funksjon. Dette gjelder spesielt lokale organisasjoner med bred forankring. I land med høy ulikhet, korrupsjon og konsentrasjon av makt er det spesielt viktig å støtte sivil samfunn, da de kan fungere som vaktbikkje ovenfor myndigheter og næringsliv, samt bidra til fordeling av makt og rikdom. I mange av landene Norge samarbeider med er det aktive lokale organisasjoner, menneskerettighetsforkjempere, bondebevegelser, tros- og livssynsbaserte organisasjoner og fagbevegelse som er under press, og er helt avhengig av internasjonal støtte. Norge og de nordiske landene har historisk sett prioritert denne typen bistand høyt.

Med økt press på sivil samfunn i mange land, er det viktig at Norge i både utenriks- og utviklingspolitikken er tydelige og prinsippfaste når det gjelder menneskerettigheter, og slår ned på korrupsjon og maktarroganse. Med dette mener vi ikke at Norge skal knytte betingelser til bistand, da dette kan få negative utilsiktede konsekvenser og rammer andre enn dem som sitter med makten. Men det er viktig at de norske ambassadene finner den riktige balansen mellom kritikk og dialog, samtidig som vi gjennom internasjonalt samarbeid og på internasjonale arenaer holder menneskerettighetsfanen høyt. Et godt eksempel er Norges arbeid med en FN-resolusjon for menneskerettighetsforkjempere.

Samtidig er det ikke slik at alle landene vi samarbeider med har et bredt forankret og aktivt sivilsamfunn. Hvis organisasjonene er få, kanskje konsentrert til byene og med få medlemmer, er også absorberingsevnen begrenset. Det vil si at det kan være et tak på hvor mye av denne typen bistand Norge kan benytte i et land. Det er derfor positivt at bistanden til sivil samfunn er unntatt regjeringens prinsipp om konsentrasjon, slik at man bevilger denne typen støtte til organisasjoner i land som ikke er hovedsamarbeidsland. Åpenbare eksempler er land i Mellom-Amerika, som Norge ikke lenger gir mye bistand til gjennom andre kanaler.

Frivillige organisasjoner har også en merverdi som leverandører av tjenester, spesielt når det gjelder å nå de fattigste og mest marginaliserte. Lokale organisasjoner er ofte de som er nærmest folk og deres problemer, og dermed ofte bedre plassert i å bidra til å løse dem. Dette gjelder spesielt i humanitære situasjoner, der internasjonale organisasjoner som for eksempel Røde Kors og Flyktningshjelpen distribuerer livreddende hjelp parallelt med FN, og i land med svake offentlige systemer.

Norge har også i flere år støttet norske organisasjoners arbeid med å spre informasjon og debatt om utviklingspolitiske spørsmål her i Norge. Flere politiske partier har ment at dette er uriktig bruk av bistand. Det er påfallende hvor mye debatt en såpass liten post på statsbudsjettet har avstedkommet, tatt i betraktning de lave kostnadene mange av disse organisasjonene har, og hvor lite penger det er snakk om, for eksempel sammenlignet med pengene til det multilaterale systemet som det ikke er tilsvarende kontroll med. Flere av organisasjonene som mottar informasjonsstøtte må kunne sies å ha fått viktige politiske gjennomslag som indirekte har hatt en stor innvirkning på utviklingslandenes utviklingsmuligheter. Dette gjelder kanskje spesielt på områder som gjeld, skatt og den etiske forvaltningen av oljefondet.

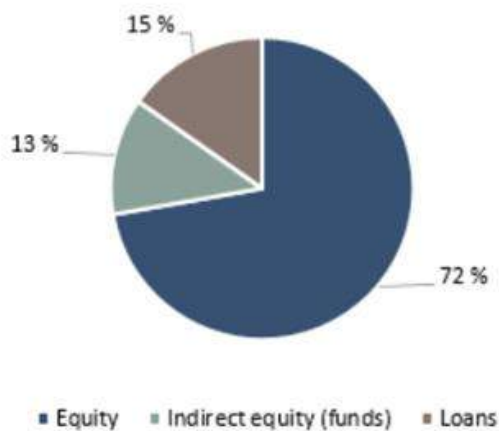
#### **4.2.4 Bistand gjennom Norfund og næringslivet**

Norfund, statens investeringsfond for næringsvirksomhet i utviklingsland, ble opprettet av Stortinget i 1997 som et statlig eid investeringssselskap. Norfund skal støtte næringsutvikling i utviklingsland gjennom å investere i etablering og utvikling av bærekraftige bedrifter. Selskapet er en av de største enkeltsatsingene i norsk bistand, og regnes for å være det viktigste virkemiddelet i den nåværende regjeringens næringslivssatsing i utviklingspolitikken, slik den for eksempel skisseres i Meld. St. 35 (2014–2015) *Sammen om jobben* (Utenriksdepartementet, 2015). Ved utgangen av 2017 var Norfunds portefølje på 20,4 milliarder kroner og omfattet mer enn 700 selskaper (Norfund, 2019). I bistandsbudsjettet for 2019 er det satt av hele 2,5 milliarder kroner til næringsutvikling, hvilket er en økning på 490 millioner fra 2018 (Utenriksdepartementet, 2018).

Norfund har tre prioriterte områder for sine investeringer: landbruk, energi og finans. Det er et mål at mer av Norfunds tilførte kapital over tid investeres i Afrika sør for Sahara, og de reviderte vedtektene fastslår at det forventes at fondet investerer i risikoutsatte sektorer der utviklingseffektene; som sysselsetting; er særlig høye (Utenriksdepartementet, 2018). Norfund gjør sine investeringer gjennom å investere direkte i selskap gjennom aksjer, ved å gi lån til bedrifter (ofte de samme bedriftene Norfund eier aksjer i), eller ved å investere indirekte i aksjer gjennom fond som har som mål å bygge opp små og mellomstore bedrifter.

Dette siste er kanskje spesielt viktig, da den internasjonale debatten omkring næringsutvikling har en tendens til å handle aller mest om internasjonale investeringer og kapital, mens det er lokale, små- og mellomstore bedrifter som ansetter flest og har størst forutsetninger i å bidra til lokal utvikling. Det er også nasjonale, ikke internasjonale, private investeringer som bidrar mest til utviklingslands økonomier. Når man derfor skal få mest mulig ut av bistandskronene er det rart man ikke har et større fokus på denne typen selskaper.

Figur 7: Norfunds finansieringsmekanismer (31.12.2017)



Vi har ikke i dette notatet gått inn i enkeltprosjektene i Norfunds portefølje, og har dermed ikke tilstrekkelig grunnlag for å si noe om hvorvidt bistanden til Norfund er *addisjonell* eller har tilstrekkelig *utviklingseffekt*. Norfund skriver selv i sin årsrapport at deres investeringer er addisjonelle, og at de bidrar til utvikling gjennom sysselsetting og skatt, og ved å etablere lønnsomme og levedyktige bedrifter.

Som nevnt i kapittel 1 er det gode grunner til at støtte til privat sektor-utvikling kan være positivt. En anstendig arbeidsplass med en

Kilde: Norfund.

Lønn det er mulig å leve av vil ha stor betydning for et enkeltindivids mulighet til å løfte seg selv ut av fattigdom. Det vil også ha en positiv effekt på arbeidstakerens familie og gi ringvirkninger til lokalsamfunnet. Skapes det mange nok jobber i et land, vil dette også ha stor innvirkning på landets økonomi. Med økte inntekter vil konsum, sparing og investeringer øke, og økte skatteinntekter vil kunne finansiere offentlige velferdstiltak. Det er med andre ord ikke rart at norske politikere mener det er viktig å støtte næringsutvikling.

Det er likevel grunn til å reise noen prinsipielle spørsmål knyttet til denne typen bistand. For det første er det et faktum at det er mye tilgjengelig kapital i det internasjonale markedet i dag, og investorer leter etter prosjekter de kan investere i. For Norfunds del betyr dette prosjekter som både vil gi avkastning og utviklingseffekt. Fordi det ligger i Norfunds mandat at investeringen skal være lønnsom, betyr dette sannsynligvis at Norfund har investert i prosjekter hvor man kan anta at det ville vært andre investorer som kunne gått inn.

Videre står Norfund utvilsomt i en vanskelig spagat. På den ene siden skal investeringsselskapet finne lønnsomme investeringer som gir avkastning. På den andre siden skal investeringene bidra til å redusere fattigdom og skape utvikling som gavner hele samfunnet, og møte høye forventninger til menneskerettigheter, likestilling og involvering og inkludering av sårbare grupper. Dette spenningsforholdet gjør at det i mange tilfeller kan være vanskelig å slå fast på den ene siden hvilken addisjonalitet investeringene har og på den andre om utviklingseffekten av Norfunds investeringer kunne vært større. At Norfund ikke i tilstrekkelig grad kan vise til effekt på fattigdomsbekjempelse og utvikling ble da også påpekt i evalueringen den finske konsultantselskapet Gaia gjennomførte i 2015 på oppdrag fra Norad (Gaia Consulting Ltd, 2018).

Garantiordninger, for eksempel finansiert av bistand, kan potensielt være et bedre virkemiddel i næringsbistanden. Men at dette brukes innenfor markeder med høyt potensiale for avkastning og med lav rente, slik som for eksempel vannkraft, gjør at man kan

sette spørsmålstegn ved det faktiske behovet. At det brukes for å garantere for kjøp av vaksiner for fattige, slik at legemiddelfirmaer utvikler disse, er kanskje en bedre måte å bruke slike ordninger på. Samtidig er det mye som tyder på at bistand til infrastruktur kan være god næringslivsbistand, for eksempel energiforsyning i områder med potensiale for småskala næringsliv.

Kinas storsatsing på infrastruktur og megaprojekter, samt en generell økning i utenlandske private investeringer i utviklingsland, også i Afrika sør for Sahara, stiller spørsmål ved om Norge kanskje heller bør kanalisere sin bistand mot geografiske og tematiske områder som har større behov for offentlige midler. Å styrke nasjonale myndigheters kapasitet til å regulere næringsliv for eksempel gjennom et godt lovverk, sikre et bredt og progressivt skattegrunnlag eller landrettigheter for de fattigste, kan sannsynligvis ha en større effekt for fattigdomsreduksjon og utvikling enn støtte direkte til bedrifter.

Her kan det være verdt å minne om et sitat fra en av historiens mest innflytelsesrike økonomer, John Maynard Keynes:

“The important thing for Government is not to do things which individuals are doing already, and to do them a little better or a little worse; but to do things which at present are not done at all” (Keynes, 1926, s. 46).

Det betyr ikke at Norfund ikke trengs, men både Utenriksdepartementet og Stortinget bør vite med sikkerhet at denne bistanden har en reell utviklingseffekt, kommer de fattigste til gode, og at midlene som utløses faktisk er addisjonelle. Dette finnes det ikke gode nok evalueringer som viser i dag, men det er ventet tre evalueringer av norsk bistand til næringsutvikling fra Christian Michelsens Institutt (CMI) på oppdrag fra Norad i løpet av 2019-2020 (Norad, 2018). Hvorvidt norsk bistand også framover skal kanaliseres gjennom Norfund bør avhenge av hva disse evalueringene sier om addisjonalitet og utviklingseffekt.

### 4.3 Landvalg

I 2018 la regjeringen fram Stortingsmeldingen *Partnerland i utviklingspolitikken*. Denne slo fast at Norge framover skal konsentrere sin bistand om to kategorier bistandspartnere, totalt 16 land: 1) *Partnerland for langsiktig utvikling*, som er Etiopia, Malawi, Mosambik, Nepal, Tanzania, Uganda, Ghana, Myanmar, Indonesia og Colombia, og; 2) *Partnere for stabilisering og konfliktforebygging*, som inkluderer Afghanistan, Mali, Niger, Palestina, Somalia og Sør-Sudan. Totalt gir Norge bistand til 85 land, inkludert de 16 partnerlandene. Den humanitære bistanden, bistanden til sivilt samfunn og fred- og forsoningsarbeidet er unntatt prinsippet om konsentrasjon (Utenriksdepartementet, 2018).

Meldingen er ment som et svar på følgende anmodningsvedtak fra Stortinget hvor utenriks- og forsvarskomiteen ber:

«regjeringen komme tilbake til Stortinget med en egen sak med klargjøring av det bilaterale samarbeidet med partnerland, herunder kriteriene for valg av partnerland, valg av sektorer og bistandskanaler» (Stortinget, 2018).

Anmodningsvedtaket kom som et resultat av mange år med mer eller mindre vellykkede forsøk på geografisk konsentrasjon. På tidlig 2000-tall valgte den daværende regjeringen for eksempel syv hovedsamarbeidsland og 18 samarbeidsland. De to kategoriene førte ikke til noen reell konsentrasjon, og skillet mellom de to ble avvirket i 2007. I 2013 gjorde man et nytt forsøk, og det ble innført tolv fokusland: seks land for langsiktig samarbeid og seks sårbare stater. Regjeringen skriver i *Partnerland i utviklingspolitikken* at de to nye kategoriene bygger på den foregående inndelingen, men der var det også med en tredje kategori: «Land der innsats for globale fellesutfordringer som klima, global helse og global sikkerhet har spesielt stor betydning» (Utenriksdepartementet, 2016, s. 71). At denne kategorien ikke lenger er en prioritet forklares slik:

«Øvrige land som mottar norsk bistand, er land som har betydning for arbeidet med globale utfordringer og/eller er land Norge har hatt et begrenset, ensidig eller spisset samarbeid med. Dette er så vidt ulike land at en kategorisering har begrenset verdi» (Utenriksdepartementet, 2018, s. 25)

Brasil er for eksempel et land Norge har et spisset samarbeid med, som en konsekvens av den store satsningen på klima- og skoginitiativet. På grunn av denne satsningen har Brasil, til tross for at det ikke er et utvalgt partnerland, vært en av de største mottakerne av norsk bistand de seneste årene.

I tråd med den internasjonale trenden har også Norge vridd det geografiske fokuset i bistanden mer mot sårbare stater, og bruker også stadig mer av bistanden på humanitær nødhjelp. Dette fører til at mindre midler er tilgjengelig for langsiktig utvikling. I 2018 var det Syria som mottok mest bistand fra Norge, et eksempel på det tydelige behovet for økt nødhjelp i dette landet, men sammen med Afghanistan, Palestina, Sør-Sudan og Somalia viser det også at det ikke er landene vi søker de langsiktige samarbeidene med som mottar mest bistand.

Figur 8: Ti største mottakerland av norsk bistand i 2018:



Kilde: (Norad, 2019).

Som en følge av politiske føringer har det de siste årene forekommet en tydelig dreining av fokus mot Sahel og Midtøsten (Utenriksdepartementet, 2018). Spesielt førstnevnte er et nytt geografisk satsningsområde for Norge, og i 2018 publiserte Utenriksdepartementet en egen Sahelstrategi (Utenriksdepartementet, 2018). Året før etablerte Norge en ambassade i Bamako, som dekker Mali, Mauritania, Burkina Faso, Niger og Tsjad. Dette begrunnes først og fremst med viktigheten av at disse landene får nødvendig hjelp til å dekke innbyggernes grunnleggende behov, men det er ingen tvil om at truslene mot europeisk og norsk sikkerhet, spesielt knyttet til terrorisme og økt migrasjon, også spiller inn. For eksempel kan vi lese følgende i partnerlandsmeldingen:

«Migrasjon og flukt vil være relevante tema i dialogen med mange av partnerlandene. Noen steder vil det være aktuelt med samarbeid om regionale og globale utfordringer som påvirker migrasjonsmønstre, som konflikt, internasjonal organisert kriminalitet og terror, andre steder kan det være klimautfordringer, fredsarbeid og humanitære kriser» (Utenriksdepartementet, 2018, s. 12).

I flere av de 16 partnerlandene har Norge tradisjonelt hatt lite tilstedeværelse, slik som Mali og Niger, mens i Ghana har samarbeidet først og fremst dreid seg om norsk næringsliv. Det er i det hele tatt nytt at Norge etablerer seg i denne delen av Vest-Afrika.

Det er utvilsomt gode grunner til at bistandsgivere bør kanalisere mer bistand til sårbare stater generelt, og landene i Sahel spesielt. Men dette er også utfordrende land å jobbe i, og vil kreve tung, diplomatisk tilstedeværelse og god kontekstforståelse, koordinering mellom givere og en god dose tålmodighet før man ser resultater. At man må være forberedt på å mislykkes og ha en tilnærming med høy grad av fleksibilitet og evne til læring, burde man også lagt større vekt på i meldingen.

Det er også verdt å merke at Colombia, Ghana og Indonesia, hvor Norge tidligere har hatt lite tilstedeværelse, også er utvalgte hovedsamarbeidsland. Colombia begrunnes med vårt engasjement i fredsforhandlingene, samt en del støtte til regnskogsatsningen. I Indonesia er samarbeidet først og fremst knyttet til regnskogssatsningen (mens Brasil ikke er et partnerland), mens i Ghana er det tradisjonelt norske selskaper som har vært tilstede. I 2018 etablerte riktignok Norfund sitt regionale kontor i Ghana, mens det samlede bilaterale samarbeidet har vært begrenset. Utover dette kan det se ut som at globale fellesutfordringer først og fremst er prioriteringene som ligger til dette partnerlandet (til tross for at denne kategorien har blitt fjernet som enkeltstående landkategori), og at det er fremtidige muligheter for norske interesser som er motivasjonen for å velge akkurat dette landet som partnerland:

«Det er også etablert samarbeid på høyt politisk nivå om bærekraftsmål og det norskinitierte høynivåpanelet for utvikling av bærekraftig havøkonomi. Dette, sammen med store norske investeringer offshore, åpner for at man bør se nærmere på muligheten for en styrket satsning på å utvikle maritime næringer. Marin forsøpling vil også kunne være et aktuelt samarbeidsområde» (Utenriksdepartementet, 2018, s. 31).

Det er utvilsomt gode grunner til å bekjempe marin forsøpling og styrke maritime næringer i et land som Ghana, men det kan settes spørsmålstegn ved om dette er de fremste behovene landet har når det gjelder fattigdomsreduksjon og utvikling, og om det er akkurat disse

områdene de selv ønsker å prioritere. Samme spørsmålstegn kan man sette ved klima- og skogsatsningen. Det er åpenbart at mer må gjøres for å redusere de globale CO2-utslippene og for å redusere forsøpling og forurensning av havet, og sannsynligvis kan Norge gjøre *mer* på disse områdene både i nasjonal og internasjonal politikk. Men at hav og marin forsøpling ved siden av klima nevnes i partnerlandsmeldingen som eksplisitte tematiske fokus som kan føre til samarbeid med nye land framstår som drevet fram av norske politiske prioriteringer.

Det er vanskelig å se hvordan man på en god måte skal følge opp de 16 landene, pluss de øvrige 69 som mottar norsk bistand, når vi samtidig vet at stadig mer bistand brukes på globale initiativ og multilaterale kanaler, at den bilaterale bistanden er på sitt laveste på mange år, og at kapasiteten i bistandsforvaltningen på landnivå er svak.

Skal man lykkes med løsninger som er både er langsiktige og basert på mottakerlandenes egne behov, trengs en mye grundigere plan for hvert enkelt land enn det som foreløpig kan leses ut ifra partnerlandsmeldingen.

Riktignok har det lenge vært et mål i norsk bistand å forankre denne i landanalyser, og dette står også spesifisert både i Partnerlandsmeldingen og i Granavoldenplattformen (Utenriksdepartementet, 2018). Spørsmålet er om ikke disse burde hatt en større funksjon allerede i utvelgelsen av partnerlandene, både for å si noe om vår merverdi og muligheter som bistandsgiver, men også for å kunne avgjøre hva som bør være de viktigste prioriteringene i hvert av landene. Det er først og fremst slike analyser som bør ligge til grunn for vårt bistandssamarbeid med andre land, ikke politiske og strategiske føringer bestemt i Norge.



## 5 Det besværlige bistandsbyråkratiet

---

Mens regjeringen Solberg under ulike ministre har lansert stadig flere initiativ, en rekke stortingsmeldinger, strategier og planer for utviklings- og bistandspolitikken, har forvaltningen av norsk bistand blitt utfordret. Dette er blant annet en konsekvens av at stadig mer forvaltning er flyttet fra fagdirektoratet Norad til Utenriksdepartementet og Klima- og miljødepartementet.

Delvis kan dette forklares med at da regjeringen i 2004, under ledelse av daværende utviklingsminister Hilde Frafjord Johnsen, ikke lyktes med sin forvaltningsreform. Denne hadde som mål å få til en mer målrettet og effektiv bistand med god forvaltning, men en konsekvens av at ansatte fra fagdirektoratet Norad ble flyttet til Utenriksdepartementet var at skillet mellom utenriks- og utviklingspolitikken ble mindre. Intensjonen var at forvaltningskompetansen i UD skulle styrkes, men de som ble flyttet over fra Norad inngikk etter hvert i den samme rotasjonslogikken som de departementsansatte. Med en relativt høy turnover i stillingene i departementet ble muligheten til å bygge bistandskompetanse vanskelig.

Kombinert med et økende bistandsbudsjett og politiske prioriteringer blant annet i retning av mer multilaterale kanaler, globale satsninger og humanitær bistand, førte dette til en situasjon der de ansatte i utenriksdepartementet fikk et stadig større ansvar for den norske bistandsporteføljen.

Med årene bygde det seg opp en kritikk både fra opposisjonen, fagfolk og forvaltningen selv om at man ikke i tilstrekkelig grad maktet å ivareta fagligheten og koordineringen med dagens modell. Stadig flere evalueringer av norsk bistand pekte på det samme. Situasjonen ble etter hvert sett på som så uholdbar at en ny reform ble etterspurt. Fra talerstolen i Stortinget slo for eksempel daværende KrF-leder Knut Arild Hareide fast at bistandskompetansen har forvitret, at forvaltningen er uoversiktlig og ineffektiv og at det er blitt en sammensausning av utenrikspolitiske og utviklingspolitiske prioriteringer (Zachrisen, 2018).

I mai 2018 ble det dermed annonsert at regjeringen, og daværende utviklingsminister Nikolai Astrup, skulle igangsette en reform av forvaltningen av norsk bistand. Fra første stund opplevde han mye motbør, blant annet fordi han uttalte at det var ønskelig å rendyrke Norad som tilskuddsorgan og flytte den bistandsfaglige kompetansen til departementet. Han avsto også forslaget som kom fra en rekke eksterne fagfolk, nemlig å etablere et eget utviklingsdepartement, slik Storbritannia har gjort med sitt DFID.

Noen måneder senere, etter innspill fra både interne og eksterne aktører, la et utvalg nedsatt av utviklingsministeren fram en rapport som skisserte to alternativ 1) En integrert modell: å legge ned Norad ved å integrere direktoratet inn i Utenriksdepartementet, og 2) En delegert modell: å styrke Norad som fagdirektorat for norsk bistandsforvaltning.

Deretter sto reformen på stedet hvil, blant annet gjennom både skjebnelandsmøtet til KrF i november 2018, og de etterfølgende regjeringsforhandlingene. Selv om noen krefter internt i KrF ivret for et eget departement, fikk de ikke gjennomslag for dette i forhandlingene. De

fikk imidlertid utviklingsministerposten, og etter noen måneders tenkepause, og ganske nøyaktig ett år etter at Nikolai Astrup varslet reformen, la utenriksminister Ine Eriksen Søreide og den nye utviklingsministeren Dag Inge Ulstein fram sitt forslag fredag 10. mai 2019. Det var da bestemt av man ville gå for den delegerte modellen.

Forslaget som nå ligger på bordet innebærer at Utviklingsministeren skal ha ansvaret for:

- Det utviklingspolitiske arbeidet, minus: OSSE-området, Midtøsten, Nord-Afrika og Afghanistan
- Utviklingssamarbeidet med FN-systemet, Verdensbanken, de regionale utviklingsbankene og øvrige globale fond og programmer
- Etatsstyringen av Norad, Norec (det tidligere Fredskorpset) og Norfund

Utenriksdepartementet ved utenriksminister Søreide skal på sin side dyrke politikktutvikling, ha det overordnet ansvar for innretting av bistanden og representasjon på viktige internasjonale arenaer, inkludert styreplasser (Speed J. , 2019).

Dette ble umiddelbart innkassert som en seier til KrF, og de Noradansatte som har uttrykt at de har befunnet seg i en «limbotilværelse», pustet lettet ut. Det gjenstår å se om dette er en reform som vil gjøre norsk bistand bedre. Fase to i reformprosessen er nå igangsatt. I denne fasen vil blant annet ansvars- og oppgavefordeling gjennomgå i detalj, og det skal lages en gjennomføringsplan for reformen. Det tas sikte på at en reformert bistandsforvaltning vil være på plass fra 1. januar 2020.

*Reformarbeidet har noen åpenbare utfordringer:*

Norad skal forvalte en mye større del av bistandsbudsjettet, men med tydelig styring fra departementet. Av det som er presentert nå, fremkommer det ikke om det er Norad eller departementet som skal bestemme hvilke prosjekter som skal støttes. Basert på utenriksministerens uttalelse i forbindelse med annonseringen i mai 2019, kan det se ut som at er departementet som velger tiltakene mens Norad, som i dag, kun får i oppgave å kvalitetssikre i ettertid:

"Ved å styrke og samle den utviklingspolitiske kompetansen i Utenriksdepartementet vil vi få en mer strategisk tilnærming til utviklingsspørsmål, og vi styrker fagmiljøet for bistand og forvaltning i Norad, sier utenriksminister Ine Eriksen Søreide" (Utenriksdepartementet, 2019).

Et problem med en slik modell er at fagmiljøet for bistand og forvaltning ikke bare handler om det man tidligere kalte for "teknisk tilskuddsforvaltning", men inkluderer også fagkompetanse på sektor, som for eksempel helse, utdanning og energi, i tillegg til at de ansatte sitter på både kontekstforståelse og har det langsiktige perspektivet som ikke ivaretas av et departement med skiftende politiske føringer og ansatte med generalistkompetanse. Å opprettholde et skille mellom politikktutforming på den ene siden og fagkompetanse og forvaltning på den andre siden, vil mest sannsynlig ikke gi bedre resultater av bistanden. Ved at store deler av forvaltningen i Utenriksdepartementet ser ut til å få videreført sine oppgaver, og at mye av bistanden rett og slett ikke berøres av reformen, er det vanskelig å se hvordan man faktisk gjennomfører en samling og styrking av utviklingskompetansen.

I verste fall kan det føre til at vi havner der som den integrerte modellen muligens ville ført oss, nemlig at det er de kortsiktige politiske prioriteringene som «vinner» over de langsiktige og faglige vurderingene.

Dessuten er det slik at systemet skal forvalte stadig mer penger, samtidig som man får økte krav til kontroll og nye satsingsområder. Bistandsforvaltningen er i tillegg underlagt streng målstyring. Det er grunn til å tro at det bidrar til en rigiditet i forvaltningen som kan være kontraproduktiv, siden en god forvaltning av bistand forutsetter at man kontinuerlig tilpasser seg nye forutsetninger og utfordringer på bakken. En annen konsekvens av mål- og resultatstyring i bistanden er at man krever mye profesjonalitet hos mottaker. Dette kan føre til at for eksempel mindre sivilsamfunnsorganisasjoner uten den riktige «bistandskompetansen» ikke vurderes for støtte.

En annen utfordring ved reformen er at det legges opp til at departementet skal inneha alle styreverv i globale banker og fond. Som vi har vist i dette notatet, går stadig mer av bistanden gjennom slike kanaler. At det skal sitte ansatte med fagkompetansen i Norad å forvalte prosjektene, følge opp partnere, budsjetter og regnskap, men *ikke* sitte tett på strategiske beslutninger på høyeste nivå vil kunne medføre at overordnede beslutninger baseres på mangelfull forståelse. Det er kanskje forståelig at departementet ønsker å beholde disse vervene av hensyn til politisk prestisje og internasjonale samarbeid, men det er tvilsomt om dette vil gi bedre bistand på landnivå.

Det er også flere elementer som ennå ikke er avklart i reformprosessen. En av disse er hvordan evalueringsavdelingen skal organiseres. Mens det tidlig ble tatt til orde for at denne burde outsources for å styrke avdelingens uavhengighet, er det andre som har uttrykt bekymring for at en uavhengig evalueringseenhet ikke vil ivareta kravet om oppfølging og læring på en god måte.

At det er et behov for å styrke evalueringer og kunnskapsforvaltning i norsk bistand er det uansett ingen tvil om. I en av regjeringens mange stortingsmeldinger om norsk utviklingspolitikk de siste årene står for eksempel følgende:

«Evalueringer, OECDs gjennomganger og Riksrevisjonens rapporter har påpekt behov for å styrke resultatoppfølgingen av norsk bistand. På dette feltet er det gjort mye de siste årene. Det er likevel fortsatt rom for forbedringer i bruken av resultatene fra evalueringer og i vår evne til å lære av evalueringer. Dette må vi i fremtiden bli flinkere til» (Utenriksdepartementet, 2016).

Selv om utenriksdepartementet har en ambisjon om å bli flinkere er det lite konkret som er gjort for å faktisk bli det. Mye tyder på at dette nettopp dreier seg om manglende kapasitet i forvaltningen og dårlig koordinering. Som mangeårig leder av Norads evalueringsavdeling har uttrykt det:

«En rekke av våre evalueringer viser at forvaltningens kapasitet strekkes til det ytterste. Hyppig rotasjon blant de ansatte på ambassader og i fagseksjoner bidrar til at ikke alt følges opp like godt som det burde. Forvaltningen har dessuten en dårlig tradisjon med å systematisere erfaringene. Det gjør at kunnskapen ofte blir værende i hodene på enkeltmedarbeidere. Dette bekreftes i en nylig evaluering der vi fant vi at ambassadene opplever svak koordinering

mellom UDs ulike avdelinger og mellom UD og Norad, noe som bidrar til dobbeltarbeid og overlapp mellom ulike deler av systemet» (Bastøe, 2018)

En annen, mer kortsiktig utfordring er at det i Norad fortsatt vil være ansettelsesstopp fram til reformen foreligger 1.januar 2020. Da har prosessen pågått i halvannet år. I løpet av denne perioden er det flere som har sluttet eller tatt permisjon. Sammen med høy grad av usikkerhet og intern uro, har dette utvilsomt ført til et økt press på de som er igjen. Dette kan ha økt risikoen for dårligere og mindre effektiv bistand.

En siste del som ikke er avklart i reformen per mai 2019, er hvilken rolle ambassadene skal ha i den videre forvaltningen av norsk bistand. Som nevnt utgjør den bilaterale bistanden stadig mindre av norsk bistand. Dette er ikke nødvendigvis negativt, men det er likevel viktig at man ivaretar god kunnskap, koordinering og synergieffekter mellom de ulike leddene i forvaltningen og de ulike kanalene for norsk bistand. Det er ikke tilfelle i dag. For eksempel viste en evaluering fra høsten 2018 at de ansatte på ambassadene opplever at det er for lite kunnskap og interesse for utviklingsspørsmål i Utenriksdepartementet. Ambassadene mottar også overlappende bestillinger fra forvaltningen i Norge, som gir en tydelig indikasjon på manglende koordinering mellom etatene her hjemme (Menon Economics, 2018). Evalueringen konkluderte dessuten med at i stedet for å styrke ambassadenes autonomi og mulighet til å ta beslutninger tilpasset kontekst, resulterte forrige reform i det motsatte (Menon Economics, 2018).

Hvordan reformen skal bidra til å løse også disse utfordringene, spesielt hvis det fortsatt skal være slik at det er Utenriksdepartementet som skal bistå ambassadene med den faglige oppfølgingen, og ikke Norad, er usikkert.

## 6 Konklusjon og anbefalinger

---

Vi lever i en verden preget av en rekke større globale utfordringer som påvirker, eller bør påvirke hvordan utviklings- og bistandspolitikken vår er innrettet. De færreste kan løses med bistand, men de bør likevel diskuteres, og i de landene det er naturlig være en inkludert del av den utviklingspolitiske innsatsen. At klimaendringene påvirker de fattigste landene hardest er slått fast gang på gang. Likevel brukes altfor lite ressurser og politisk innsats på klimatilpasning i utviklingsland.

Det gjøres heller ikke nok for å håndtere de underliggende årsakene til at humanitære kriser oppstår, eller å bygge bro mellom nødhjelp og langsiktig bistand. Den såkalte overgangsbistanden fra Norge må i større grad evne å gjøre dette.

Press på demokratiske verdier og det sivile samfunnet som forsvarer dem er en annen negativ trend som må håndteres med både press og diplomatisk klokskap. Norge har alltid vært et land som har stått opp for demokrati og menneskerettighetene. I møte med norske egeninteresser, for eksempel når det gjelder vårt eget næringsliv eller innvandringspolitikk, må Norge holde fast på disse verdiene. Å sette kortsiktige politiske eller økonomiske interesser først i dag, kan få negative konsekvenser i morgen. For menneskerettighetsforkjempere og sivilsamfunnsorganisasjoner i landene vi samarbeider med, betyr dette at de også i framtiden må kunne regne med støtte fra Norge.

Den økende ulikheten og fortsatt høye fattigdommen i verden bør få implikasjoner for norsk utviklings- og bistandspolitik. For det første må mer av utviklingspolitikken innrettes mot de underliggende årsakene til fattigdom, og for det andre må den brukes på tiltak som bidrar til å omfordele rikdom og makt i landene vi samarbeider med. Det første er kanskje spesielt viktig i de mest sårbare landene og i land preget av langvarige humanitære kriser. Det siste er derimot viktig i mellominntektsland, hvor det fortsatt bor ekstremt mange fattige mennesker men hvor økende ulikhet øker ustabiliteten og hindrer utvikling.

Det er også flere trender som angår bistanden eksplisitt og som vi også er nødt til å forholde oss til. Kina har trappet opp sin innsats både som investor, utlåner, utbygger og bistandsgiver i mange utviklingsland; en utvikling som må sies å være et tveegget sverd. På den ene siden bidrar landet med nødvendig kapital og leggertyngde på den globale vekstkåla som i årtier har vært i favør av USA og vestlige land. Dette kan for eksempel ha en indirekte positiv effekt ved at afrikanske land øker sin forhandlingsmakt i internasjonale fora. På den andre siden er det tydelig at Kina viser liten respekt for menneskerettigheter og krav om åpenhet omkring avtaler eller sine bilaterale forbindelser. Uansett bør ikke svaret fra Norge og vestlige givere være å snu ryggen til.

Nettopp at Kina har økt sin politiske og økonomiske forbindelse til mange utviklingsland, spesielt i andre deler av Asia og i Afrika, er også med på å forklare den urovekkende gjeldskrisen mange utviklingsland igjen har havnet i, eller er faretruende nær å havne i. Kina er kun ett av mange land i et mylder av utlånere som gjør at den internasjonale gjeldssituasjonen er uoversiktlig, og muligheten til å finne felles løsninger, for eksempel for gjeldsslette, er særdeles utfordrende. At stadig mer internasjonal støtte gis som lån og ikke bistand, ofte til land som allerede har for høy gjeld, er bekymringsfullt.

I notatet har vi også drøftet noen særtrekk ved vår egen bistand. Disse særtrekkene utspiller seg både i politiske prioriteringer og valg av kanaler for bistanden. Det er for eksempel liten tvil om at norsk bistand har fått tillagt stadig flere mål den skal nå, samtidig som at mer og mer av bistanden går gjennom det multilaterale systemet. Dette uten at det er klarhet i om det høye antallet fond og initiativ som benyttes er de som gir best resultater. Her er det utvilsomt behov for en opprydding og bevisstgjøring hos beslutningstakerne, slik at vi prioriterer de globale fondene som leverer de beste resultatene og som kan kombineres med de norske prioriteringene for øvrig.

Akkurat nå står norsk forvaltning midt i en reformprosess. Hvordan vi leverer på den vil ha mye å si for de overordnede problemstillingene. Selv om utenriks- og utviklingsministeren har landet på en delegert modell, der Norad fortsatt skal en viktig rolle i norsk bistand, er det mye som gjenstår før alt er på plass. Her vil djevelen ligge i detaljene. Om politikerne lykkes med å lande en god forvaltningsmodell vil avgjøre om Norge også i framtiden vil være en bistandsgiver som setter altruisme, langsiktighet, fleksibilitet og kvalitet foran kortsiktige politiske prioriteringer og egeninteresse.

Her er Tankesmien Agendas seks konkrete anbefalinger til en bedre norsk bistandspolitikk:

### **1. Norsk bistand må være forankret i våre verdier - ikke brukes til fordel for kortsiktige politiske og økonomiske interesser**

Norsk utviklings- og bistandspolitikk må også i framtiden kjennetegnes ved at den er altruistisk og solidarisk og forankret i menneskerettighetene og internasjonale konvensjoner.

For bistandspolitikken del betyr det at vi først og fremst bør ha fokus på at mennesker i landene vi samarbeider med får sine rettigheter innfridd. All bistand må være addisjonell og ha en utviklingseffekt. Videre økning til Norfund bør avvente evaluering som kan tydeliggjøre fondets addisjonalitet og utviklingseffekt. Norsk bistand må heller ikke brukes til tiltak initiert for å stanse migrasjon.

Når det er sagt er vi et lite land og det er utvilsomt i vår «egeninteresse» at verden samarbeider gjennom multilaterale organisasjoner. På disse arenaene må Norge jobbe for at utviklingsland og det sivile samfunn fra disse landene får en plass rundt bordet, og blir lyttet til. I en tid hvor menneskerettighetsforkjempere og sivilsamfunnsorganisasjoner er under press må vi opprettholde et høyt nivå av bistanden til denne type mottakere.

### **2. Norsk bistand bør skjermes fra globale initiativ som ikke har en direkte innvirkning på fattigdomsreduksjon eller utvikling lokalt**

Skal vi klare å snu den svært farlige trenden med økende klimautslipp globalt, haster det med å trappe opp innsatsen. På områder som klimautslipp og marin forsøpling kan og bør vi holde fanen høyt, men slike globale fellesutfordringer bør finansieres over andre deler av budsjettet enn bistand. Innretting og størrelse på denne type tiltak har vi ikke gått inn på i dette notatet, men det er mange gode argumenter for å også her forplikte en bestemt andel av BNI, ettersom dette er kollektive globale goder som bør skjermes fra budsjettmessige svingninger og kortsiktige prioriteringer. Dette betyr ikke at vi ikke kan støtte globale

ordninger, men det er verdt å ha en politisk diskusjon på om vi skal bruke bistand til tiltak som dette.

Klimatilpasningstiltak og investeringer i fornybar energi i utviklingsland kan fortsatt tas fra bistandsbudsjettet. Koordinering og samarbeid som i dag skjer mellom Klima- og miljødepartementet og Norad bør videreføres slik at den bistandsfaglige kompetansen ikke blir borte. Dette gjelder for eksempel på det som omhandler sivilsamfunnsstøtte i Klima- og skogsatsningen. Norsk bistand bør først og fremst gå til tiltak som bidrar til å redusere fattigdom og skape utvikling i fattige land.

### **3. Norge må innrette bistanden mot de fattigste landene og de fattigste menneskene**

Vi må ha to tanker i hodet på en gang. Tatt i betraktning at verdens ekstremt fattige nå bor enten i de mest sårbare og fattigste landene, eller i mellominntektsland med økende ulikhet, må vi innrette utviklingspolitikken på to måter. I de mest sårbare landene må vi prioritere både nødhjelp og langsiktig utviklingsarbeid for å håndtere de underliggende årsakene til sårbarhet. Både her og i mer stabile lavinntektsland, samt mellominntektsland, bør vi ha fokus på å støtte universelle og offentlige helse- og utdanningssystemer, og brede sosiale ordninger som for eksempel barnetrygd. I begge typer land er det helt sentralt å støtte et aktivt sivilt samfunn som kan holde myndigheter til ansvar. Politiske og økonomiske maktanalyser og gjensidige avtaler med landene vi samarbeider med må ligge til grunn og være førende for vårt bilaterale samarbeid i det enkelte land.

### **4. Norsk utviklingspolitikk må innrettes mot å behandle årsakene, ikke symptomene på fattigdom**

Dette betyr å utfordre både internasjonale og nasjonale strukturer som gjør at folk er fattige, slik som ulovlig kapitalflukt, gjeldskriser eller korrupsjon. Det betyr også at vi må jobbe langsiktig, koordinert og systematisk, både med myndigheter, lokalt sivilsamfunn og andre bistandsgivere for å oppnå varige resultater som faktisk har en innvirkning på fattige menneskers liv.

Norsk utviklingspolitikk må også innrettes mot de økende ulikhetene innad i land. Anstendig arbeid, skatt og sosiale, brede velferdsprogrammer som for eksempel barnetrygd bør få økt prioritet. Alle tre har en avgjørende rolle i en helhetlig og rettighetsbasert tilnærming til utvikling, og er dessuten områder som vil kunne ha en positiv effekt på nasjonale og lokale institusjoner og fordeling av makt og ressurser.

### **5. Norge må stanse opprettelsen av nye multilaterale fond og initiativ og prioritere de som understøtter landenes egne behov og planer**

Fordelen med å kanalisere bistanden gjennom multilaterale kanaler er åpenbar. Dette frigir midler fra forvaltning i både giver- og mottakerlandene, samt kan føre til bedre koordinering av midler innenfor én og samme sektor eller det enkelte land. Likevel er det grunn til å ta en ordentlig opprydding i norsk multilateral bistand. Stadig flere evalueringer peker på at norsk forvaltning ikke har tilstrekkelig kapasitet til å følge opp de mange ulike kanalene og fondene, og mye tyder på at kontrollen med midlene er for lav. Det er ikke nødvendigvis et mål å redusere den multilaterale bistanden, men vi må prioritere de fondene og initiativene

som viser til faktiske gode resultater på landnivå, som har lave transaksjonskostnader og som baserer seg på landenes reelle behov og prioriteringer.

## **6. Den pågående reformen av norsk bistandsforvaltning må sikre at bistanden er forankret i kunnskap og god koordinering**

Den pågående reformen av norsk bistandsforvaltning må ta utgangspunkt i følgende spørsmål: hvordan rigger vi oss for å få til en bistand som virker for mottakeren? Følgende tre prinsipper bør være førende for norsk bistand: 1) Den må primært være drevet av utviklingslandenes og ikke norske interesser; 2) den må være fleksibel og fremme læring, og 3) den må innrettes mot de grunnleggende årsakene til fattigdom.

For å få til dette bør Norge i hvert av landene vi gir bistand til, og hvor vi har tilstedeværelse gjennom en ambassade, styrke vår innsats i giverkoordineringsgrupper. Vi må sikre gode synergieffekter mellom de politiske og strategiske prioriteringene som gjøres internasjonalt, og hva vi søker å oppnå nasjonalt. Langsiktige landstrategier for hvert av landene vi samarbeider med må ligge til grunn for arbeidet.

Vi må også sikre at kunnskap og læring blir en integrert del av norsk bistandsforvaltning fremover. Dette betyr at vi både må gjøre flere og bedre evalueringer og studier av norsk bistand, vi må samarbeide og lære av andre land, og ikke minst må vi systematisere. Forvaltningsmodellene som benyttes i bistanden bør revideres med sikte å øke fleksibiliteten og redusere rigiditeten i resultat- og målstyring.

*Dette notatet er skrevet høsten 2018 av internasjonal rådgiver i Tankesmien Agenda, Catharina Bu. Forfatteren står ansvarlig for alle eventuelle feil og mangler i dokumentet. Ta gjerne kontakt dersom du finner slike.*

*Tankesmien Agenda vil rette en stor takk til alle som har latt seg intervjuet, eller som har tatt seg tid til å svare på faglige spørsmål og utfordringer underveis.*



## 7 Siterte verk

---

- Addison, T., & Balamoune-Lutz, M. (2013). Aid and Dutch Disease: Evidence from Moroccan and Tunisian time-series data. *WIDER Working Paper*. Hentet april 13, 2019 fra <https://www.wider.unu.edu/sites/default/files/WP2013-132.pdf>
- Aguilar, G. R., & Sumner, A. (2019). Who Are the World's Poor? A New Profile of Global Multidimensional Poverty. (Working paper 499). Washington DC: Center for Global Development. Hentet Mars 15, 2019 fra <https://www.cgdev.org/publication/who-are-worlds-poor-new-profile-global-multidimensional-poverty>
- Alvaredo, F., Chancel, L., Piketty, T., Saez, E., & Zucman, G. (2018). *World Inequality Report*. Hentet Oktober 10, 2018 fra <http://wir2018.wid.world/>
- Andrews, M., Pritchett, Lant, & Woolcock, M. (2017). *Building State Capability: Evidence, Analysis, Action*. Oxford: Oxford University Press.
- Arndt, C., Jones, S., & Tarp, F. (2014). What is the aggregate economic rate of return to foreign aid? Hentet april 17, 2019 fra <https://www.wider.unu.edu/sites/default/files/wp2014-089.pdf>
- Attridge, S., & Engen, L. (2019). *Blended finance in the poorest countries: the need for a better approach*. ODI. Hentet mai 10, 2019 fra <https://www.odi.org/publications/11303-blended-finance-poorest-countries-need-better-approach>
- Atwood, B. J., Manning, R., & Riegler, H. (2018, desember 21). Don't undermine the basic architecture of OECD/DAC statistics: A Letter of warning. Hentet mai 15, 2019 fra <https://www.brookings.edu/blog/future-development/2018/12/21/dont-undermine-the-basic-architecture-of-oecd-dac-statistics-a-letter-of-warning/>
- Barder, O. (2018, juni 5). Aid in the National Interest: When is Development Cooperation Win-Win? Hentet mai 10, 2019 fra <https://www.cgdev.org/blog/aid-national-interest-when-development-cooperation-win-win>
- Bastøe, P. Ø. (2018, 16 11). Klarer norsk bistand å takle morgendagens utfordringer? Hentet april 28, 2019 fra <https://bistandsaktuelt.no/arkiv-kommentarer/2018/klarer-norsk-bistand-a-takle-morgendagens-utfordringer/>
- BBC. (2016, februar 8). India blocks Zuckerberg's free net app. Hentet mai 19, 2019 fra <https://www.bbc.com/news/technology-35522899>
- Buhr, B., Volz, U., Donovan, C., Kling, G., Lo, Y., Murinde, V., & Pullin, N. (2018). *Climate Change and the Cost of Capital in Developing Countries*. London and Geneva:: Imperial College London; SOAS University of London; UN Environment. Hentet april 26, 2019 fra <https://eprints.soas.ac.uk/26038/>

- Carter, P., Van de Sijpe, N., & Calel, R. (2018). *The Elusive Quest for Additionality*. Centre for Global Development. Hentet mai 10, 2019 fra <https://www.cgdev.org/publication/elusive-quest-for-additionality>
- CIVICUS. (2018). *State of Civil Society Report 2018*. Hentet november 12, 2018 fra <https://www.civicus.org/index.php/state-of-civil-society-report-2018>
- Collier, P. (2008). *The Bottom Billion: Why the Poorest Countries Are Failing and What Can Be Done About It*. Oxford: Oxford University Press Inc.
- Concord. (2018). The Reality of Aid. Hentet mai 16, 2019 fra <http://www.realityofaid.org/wp-content/uploads/2018/12/12-A-mixed-message-on-ODA.pdf>
- Convergence. (2019). *Convergence: Blending Global Finance*. Hentet mai 11, 2019 fra <https://www.convergence.finance/blended-finance>
- Craig, K., & Sumner, A. (2019). Don't get the hump, but what really changed on global income, and what didn't? Hentet mars 29, 2019 fra <https://oxfamblogs.org/fp2p/dont-get-the-hump-but-what-really-changed-on-global-income-and-what-didnt/>
- Crivelli, E., de Mooij, R. A., & Keen, M. (2015). *Base Erosion, Profit Shifting and Developing Countries*. IMF. Hentet februar 27, 2019 fra <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Base-Erosion-Profit-Shifting-and-Developing-Countries-42973>
- Deaton, A., & Cartwright, N. (2016). Understanding and misunderstanding randomized controlled trials. Hentet mai 8, 2019 fra [http://www.princeton.edu/~deaton/downloads/Deaton\\_Cartwright\\_RCTs\\_with\\_ABSRACT\\_August\\_25.pdf](http://www.princeton.edu/~deaton/downloads/Deaton_Cartwright_RCTs_with_ABSRACT_August_25.pdf)
- DEval. (2017). *What we know about the effectiveness of budget support. Evaluation Synthesis*. Hentet mai 12, 2019 fra [https://www.deval.org/files/content/Dateien/Evaluierung/Berichte/2017/DEval\\_Synthesen\\_Bericht\\_2017\\_EN\\_bffinal.pdf](https://www.deval.org/files/content/Dateien/Evaluierung/Berichte/2017/DEval_Synthesen_Bericht_2017_EN_bffinal.pdf)
- Development Initiatives. (2018). *Final ODA data for 2017 – persistent trends raise concerns*. Hentet april 20, 2019 fra <http://devinit.org/post/2017-oda-data/>
- Devex. (2018, april 19). *Q&A: The World Bank's pivot to fragile states*. Hentet april 12, 2019 fra Devex: <https://www.devex.com/news/q-a-the-world-bank-s-pivot-to-fragile-states-92572>
- Easterly, W. (2006). *White man's burden. Why the West's efforts to aid the rest have done so much ill and so little good*. Oxford: Oxford University Press.
- EDFI. (2017). *EDFI*. Hentet april 23, 2019 fra <https://www.edfi.eu/members/facts-figures/>

- Egeland, J. (2018). Jan Egeland: «Stabiliseringsbistand» er dyrt, og kan virke mot sin hensikt. Hentet april 28, 2019 fra <https://bistandsaktuelt.no/arkiv-kommentarer/2018/utsyn-egeland-om-stabiliseringsbistand/>
- Eggen, Ø. (2017). *En bedre organisert utviklingspolitikk*. Civita. Hentet mars 23, 2019 fra <https://www.civita.no/publikasjon/bedre-organisert-utviklingspolitikk>
- Eggen, Ø. (2018). *Institusjoner for utvikling*. Civita. Hentet mai 6, 2019 fra <https://www.civita.no/publikasjon/institusjoner-for-utvikling>
- Eggen, Ø., & Hegertun, N. (2017). *Avskaffelse av ekstrem fattigdom innen 2030*. Civita. Hentet mars 6, 2019 fra <https://www.civita.no/publikasjon/avskaffelse-ekstrem-fattigdom-2030>
- EU. (2018). The European Union's partnership with the G5 Sahel countries. Hentet mai 14, 2019 fra [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-18-6670\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-6670_en.htm)
- FAO. (2016). *Climate change, agriculture and food security*. Hentet februar 21, 2019 fra <http://www.fao.org/publications/sofa/2016/en/>
- Flyktninghjelpen. (2018). Flyktningregnskapet 2018. Hentet mai 19, 2019 fra <http://www.flyktningregnskapet.no/verdens-ti-mest-neglisjerte-fluktkriser/>
- Freedom House. (2019). *Democracy in Retreat, Freedom in the World 2019*. Hentet februar 22, 2019 fra <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2019/democracy-in-retreat>
- Gaia Consulting Ltd. (2018). *Evaluation of the Norwegian Investment Fund for Developing Countries (Norfund)*. Hentet desember 5, 2018 fra <https://norad.no/om-bistand/publikasjon/2015/evaluation-of-the-norwegian-investment-fund-for-developing-countries-norfund/>
- Gapminder. (2019). Hentet mai 6, 2019 fra Ignorance Project: <https://www.gapminder.org/ignorance/>
- Glennie, J., & Sumner, A. (2014). The \$138.5 Billion Question: When Does Foreign Aid Work (and When Doesn't It)? *Center for Global Development*. Hentet april 18, 2019 fra <https://www.cgdev.org/publication/1385-billion-question-when-does-foreign-aid-work-and-when-doesnt-it>
- Global Voices. (2017). Free Bascis in Real Life. Hentet mai 19, 2019 fra <https://advox.globalvoices.org/2017/07/27/can-facebook-connect-the-next-billion/>
- Government of Kenya. (u.d.). Estimates of Recurrent Expenditure of the Government of Kenya for the year ending 30 June 2019. Hentet april 29, 2019 fra <http://www.treasury.go.ke/component/jdownloads/send/198-2018-2019/1055recurrent-budgetvolume-i.html>

- Gulrajani, N., & Calleja, R. (2019). The Principled Aid Index. Hentet mai 15, 2019 fra <https://www.odi.org/publications/11294-principled-aid-index-understanding-donor-motivations>
- Gulrajani, N., & Swiss, L. (2017). *Why do countries become donors? Assessing the drivers and implications of donor proliferation*. Hentet mai 12, 2019 fra <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/11364.pdf>
- Hagen, J. R. (2018). Budsjettvinneren bistand. *Samfunnsøkonomen*(5), ss. 27-33. Hentet mars 12, 2019 fra [https://www.uib.no/sites/w3.uib.no/files/hagen\\_samfunnsokonomien\\_nr\\_5\\_2018.pdf](https://www.uib.no/sites/w3.uib.no/files/hagen_samfunnsokonomien_nr_5_2018.pdf)
- Hegertun, N. (2015, november 7). Bistandsgodteposen. Hentet mai 7, 2019 fra <http://www.verdidebatt.no/innlegg/11608813-bistandsgodteposen>
- IMF. (2018). Macroeconomic Developments and Prospects in Low-Income Developing Countries. Hentet mai 12, 2019 fra <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2018/03/22/pp021518macroeconomic-developments-and-prospects-in-lidcs>
- IOM. (2018). *Global Migration Indicators 2018*. Hentet april 10, 2019 fra [https://publications.iom.int/system/files/pdf/global\\_migration\\_indicators\\_2018.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/global_migration_indicators_2018.pdf)
- IOM. (2018). *World Migration Report 2018*. Hentet april 28, 2019 fra [https://www.iom.int/sites/default/files/country/docs/china/r5\\_world\\_migration\\_report\\_2018\\_en.pdf](https://www.iom.int/sites/default/files/country/docs/china/r5_world_migration_report_2018_en.pdf)
- IPCC. (2018). *Global Warming of 1.5 °C*. Hentet februar 21, 2019 fra <https://www.ipcc.ch/sr15/>
- Jaumotte, F., Lall, S., & Papageorgiou, C. (2013, Juni). Rising Income Inequality: Technology, or Trade and Financial Globalization? *IMF Economic Review*(Volume 61, Issue 2), ss. 271-309. doi: <https://doi.org/10.1057/imfer.2013.7>
- Kenny, C. (2019, mai 6). *Fighting crony capitalism at the World Bank*. Hentet 7 mai, 2019 fra The Hill: <https://thehill.com/blogs/congress-blog/politics/442235-fighting-crony-capitalism-at-the-world-bank>
- Keynes, J. M. (1926). *The end of Laissez-Faire*. London: L & V Woolf.
- Kharas, H. (2017). *Multilateralism under stress*. Hentet mai 12, 2019 fra <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2017/08/global-20170731-blum-homikharas-brief-5.pdf>
- Kharas, H., & Rogerson, A. (2017). *Global development trends and challenges: horizon 2025 revisited*. Hentet februar 22 , 2019 fra <https://www.odi.org/publications/10940-global-development-trends-and-challenges-horizon-2025-revisited>

- Kirkens Nødhjelp. (2016). *Fortsatt Ustemt: Hvordan norsk politikk kan bli mer samstemt for utvikling*. Hentet april 29, 2019 fra <https://www.kirkensnodhjelp.no/contentassets/c1403acd5da84d39a120090004899173/samstemt-2016-final-web.pdf>
- Kiruga, M. (2019, april 9). Kenya's domestic debt is spiralling out of control. Hentet mai 20, 2019 fra <https://www.theafricareport.com/11499/kenyas-domestic-debt-is-spiralling-out-of-control/>
- Larmer, B. (2017). What the World's Emptiest International Airport Says About China's Influence. Hentet mai 12, 2019 fra <https://www.nytimes.com/2017/09/13/magazine/what-the-worlds-emptiest-international-airport-says-about-chinas-influence.html>
- Lie, S. J. (2015). *Developmentality*. New York: Berghahn.
- Lomøy, J. (2018, august 15). *Nyanser selger ikke*. Hentet april 20, 2019 fra Nrk Ytring: <https://www.nrk.no/ytring/nyanser-selger-ikke-1.14163945>
- Lusaka Times. (2018, september 14). *Africa Confidential : UK suspends funding to Ministry of Education, Zambia using Aid to service debts*. Hentet mai 12, 2019 fra <https://www.lusakatimes.com/2018/09/14/africa-confidential-uk-suspends-funding-to-ministry-of-education-zambia-using-aid-to-service-debts/>
- Manning, R. (2017). *Multilateral development aid, Assessing the major replenishments of 2016*. Hentet mai 5, 2019 fra <https://www.wider.unu.edu/publication/multilateral-development-aid>
- Meeks, P. (2018). Development, untied: Unleashing the catalytic power of Official Development Assistance. Hentet mai 14, 2019 fra <https://eurodad.org/files/pdf/5ba3a41be1899.pdf>
- Menon Economics. (2018). Evaluation of Organisational Aspects of Norwegian Aid Administration. Hentet mai 20, 2019 fra <https://norad.no/om-bistand/publikasjon/2018/evaluation-of-organisational-aspects-of-norwegian-aid-administration/>
- Minoiu, C., & Reddy, S. (2009). Development Aid and Economic Growth: A Positive Long-Run Relation. Hentet mars 10, 2019 fra <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2009/wp09118.pdf>
- Mosley, P. (1986, April). Aid-effectiveness: The Micro-Macro Paradox. *IDS Bulletin*, ss. 22-27. doi:<https://doi.org/10.1111/j.1759-5436.1986.mp17002004.x>
- Mounk, Y. (2018). *The People vs Democracy - Why Our Freedom Is in Danger and How to Save it*. London: Harvard University Press.
- Moyo, D. (2009). *Dead Aid: Why aid is not working and how there is a better way for Africa*. New York: Farrar, Straus and Giroux.

- Norad. (2008). Kritisk men konstruktiv rapport om Angola-samarbeid. Hentet mai 14, 2019 fra <https://norad.no/migrering/nyheterrunde2/kritisk-men-konstruktiv-rapport-om-angola-samarbeid/>
- Norad. (2017). *Resultatrapport 2017, Kunnskap mot fattigdom: kapasitetsbygging av offentlig sektor i utviklingsland*. Hentet mai 4, 2019 fra [https://norad.no/globalassets/publikasjoner/publikasjoner-2017/kunnskap-mot-fattigdom\\_kapasitetsutvikling-av-offentlig-sektor-i-utviklingsland.pdf](https://norad.no/globalassets/publikasjoner/publikasjoner-2017/kunnskap-mot-fattigdom_kapasitetsutvikling-av-offentlig-sektor-i-utviklingsland.pdf)
- Norad. (2017). *Slik var norsk bistand i 2016*. Hentet mars 11, 2019 fra <https://norad.no/aktuelt/nyheter/2017/slik-var-norsk-bistand-i-2016/>
- Norad. (2018). *Planlagte evalueringer*. Hentet mai 12, 2019 fra Næringsutvikling og jobbskaping: <https://norad.no/evaluering/planlagte-evalueringer/naringsutvikling-og-jobbskaping/>
- Norad. (2019). *34,6 milliarder kroner i bistand i 2018*. Hentet mai 7, 2019 fra Slik var norsk bistand i 2018: <https://norad.no/aktuelt/nyheter/2019/bistandsstatistikken-2018/>
- Norad. (2019). Norsk bistand i tall. Hentet mai 13, 2019 fra <https://norad.no/om-bistand/norsk-bistand-i-tall>
- Norfund. (2019). *Norfund. Who we are*. Hentet april 15, 2019 fra <https://www.norfund.no/who-we-are/>
- OCHA. (2018). Global Humanitarian Overview . Hentet mai 3, 2019 fra <https://www.unocha.org/global-humanitarian-overview-2019>
- ODI. (2016). *Child poverty, inequality and demography*. Hentet april 15, 2019 fra <https://www.odi.org/publications/10520-child-poverty-inequality-and-demography>
- OECD. (2005/2008). *Paris Declaration and Accra Agenda for Action*. Hentet mai 11, 2019 fra <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/34428351.pdf>
- OECD. (2018, 4-5 Desember). Background Note: Country case studies: Building economic resilience in Lebanon and Libya. Hentet mai 19, 2019 fra <http://www.oecd.org/mena/competitiveness/ERTF-Jeddah-2018-Background-note-Case-studies-Lebanon-and-Libya.pdf>
- OECD. (2018). DAC List of ODA Recipients. Hentet april 28, 2018 fra [http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/DAC\\_List\\_ODA\\_Recipients2018to2020\\_flows\\_En.pdf](http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/DAC_List_ODA_Recipients2018to2020_flows_En.pdf)
- OECD. (2018). Multilateral Development Finance. Towards a New Pact on Multilateralism to Achieve the 2030 Agenda Together. Hentet april 28, 2019 fra <http://www.oecd.org/dac/multilateral-development-finance-9789264308831-en.htm>

- OECD. (2018). *Private Philanthropy for Development, The Development Dimension*. OECD Publishing. Hentet februar 18, 2019 fra <http://www.oecd.org/dac/private-philanthropy-for-development-9789264085190-en.htm>
- OECD. (2019). *Aid for Civil Society Organisations, Statistics based on DAC Members' reporting to the Creditor Reporting System database (CRS), 2016-2017*. Hentet april 25, 2019 fra <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-topics/Aid-for-CSOs-2019.pdf>
- OECD. (2019). *Amounts mobilised from the private sector for development*. Hentet mai 11, 2019 fra <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/mobilisation.htm>
- OECD. (2019). *Development aid drops in 2018, especially to neediest countries*. Hentet april 20, 2019 fra <http://www.oecd.org/development/development-aid-drops-in-2018-especially-to-neediest-countries.htm>
- Oxfam. (2018). *For the world's poorest, latest trends in climate finance are going in the wrong direction*. Hentet februar 22, 2019 fra <https://www.oxfam.org/en/pressroom/pressreleases/2018-05-03/worlds-poorest-latest-trends-climate-finance-are-going-wrong>
- Oxfam. (2018). *Reward work, not wealth*. Hentet oktober 14, 2018 fra <https://www.oxfam.org/en/research/reward-work-not-wealth>
- Oxfam. (2019). *Hitting the Target: An agenda for aid in times of extreme inequality*. Hentet mai 12, 2019 fra <https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/620721/bp-hitting-the-target-aid-inequality-agenda-080419-en.pdf>
- Pritchett, L., & Sandefur, J. (2013). *Context Matters for Size: Why External Validity Claims and Development Practice Don't Mix*. *CGD Working Paper 336*. Hentet april 19, 2019 fra <https://www.cgdev.org/publication/context-matters-size-why-external-validity-claims-and-development-practice-dont-mix>
- Regjeringen. (2019). *Granavolden-plattformen*. Hentet mai 20, 2019 fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/politisk-plattform/id2626036/#utenriks>
- Reporters without Borders. (2019). *World Press Freedom Index*. Hentet april 23, 2018 fra <https://rsf.org/en/2019-world-press-freedom-index-cycle-fear>
- Riddell, R. C. (2014, mars 17). *Does foreign aid really work? An updated assessment*. *Development Policy Centre Discussion Paper 3*. Hentet fra [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2409847](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2409847)
- Riksrevisjonen. (2018). *Undersøkelse av Norges internasjonale klima- og skogsatsing*. Hentet april 28, 2019 fra <https://www.riksrevisjonen.no/rapporter-mappe/no-2017-2018/norges-internasjonale-klima--og-skogsatsing/>

- Robles, G; Sumner, A. (2019, januar 8). *From Poverty to Power*. Hentet mars 29, 2019 fra <https://oxfamblogs.org/fp2p/who-are-the-worlds-poor-new-overview-from-cgd/>
- Rodrik, D. (2019, februar 7). The Good Jobs Challenge. *Project Syndicate*. Hentet april 14, 2019 fra <https://www.project-syndicate.org/commentary/how-countries-can-create-middle-class-jobs-by-dani-rodrik-2019-02?barrier=accesspaylog>
- Rodrik, D., Subramanian, A., & Trebbi, F. (2004, juni). Institutions Rule: The Primacy of Institutions Over Geography and Integration in Economic Development. *Journal of Economic Growth*, ss. 131-165. Hentet mai 6, 2019 fra <https://link.springer.com/article/10.1023/B:JOEG.0000031425.72248.85>
- Rosling, H., Rosling, O., & Rönnlund, R. A. (2018). *Factfulness. Ti knep som hjelper deg å forstå verden*. Cappelen Damm.
- Rønning, A. O. (2018, desember 12). Økonomiprofessor: – En-prosent-målet skygger for viktigere debatter om bistand. *Bistandsaktuelt*. Hentet mars 23, 2019 fra <https://bistandsaktuelt.no/nyheter/2018/okonomiprofessor---enprosent-malet-skygger-for-viktigere-debatter/>
- Saldinger, A. (2019, mars 19). Development finance institutions grapple with their growing role. Hentet mai 10, 2019 fra <https://www.devex.com/news/development-finance-institutions-grapple-with-their-growing-role-94408>
- Sen, A. (1999). *Development as Freedom*. Oxford: Oxford University Press.
- Speed, J. (2018, 11 16). Det dummeste spørsmålet om bistand er.... Hentet mars 12, 2019 fra <https://bistandsaktuelt.no/nyheter/2018/det-dummeste-sporsmalet-om-bistand-er/>
- Speed, J. (2019, mai 10). Bistandsreform: Klarere arbeidsdeling mellom UD og Norad. Hentet mai 11, 2019 fra <https://www.bistandsaktuelt.no/nyheter/2019/bistandsreform-ulstein-soreide-norad-ud/>
- SSB. (2018). *Holdning til bistand 2017*. Hentet februar 12, 2019 fra <https://www.ssb.no/offentlig-sektor/artikler-og-publikasjoner/holdning-til-bistand-2017>
- Stokke, O. (2019). *International development assistance: policy drivers and performance*. Palgrave Macmillan. doi:[https://doi.org/10.1007/978-3-030-06219-4\\_1](https://doi.org/10.1007/978-3-030-06219-4_1)
- Stortinget. (1996). Innstilling fra utenrikskomiteen om hovedtrekk i norsk politikk overfor utviklingslandene. Hentet mai 12, 2019 fra <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/1995-1996/inns-199596-229/>
- Stortinget. (2018). Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om Partnerland i utviklingspolitikken. Hentet mars 22, 2019 fra <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2018-2019/inns-201819-069s/>



- Stortinget. (2018). *Komiteens merknader*. Hentet mai 9, 2019 fra Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om svalbardbudsjettet 2017. Innst. 17 S (2018–2019): <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2018-2019/inns-201819-007s/>
- Sumner, A. (2010, November). Global Poverty and the new bottom billion: What if three-quarters of the world live in middle-income countries? *Working paper, International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC - IG)*. Hentet april 28, 2019 fra <https://ipcig.org/pub/IPCWorkingPaper74.pdf>
- Sumner, A. (2011). The New Bottom Billion: What If Most of the World's Poor Live in Middle-Income Countries? Hentet april 28, 2019 fra <https://www.cgdev.org/publication/new-bottom-billion-what-if-most-worlds-poor-live-middle-income-countries>
- Sumner, A. (2016). Global Poverty and the New Bottom Billion Revisited: Why are Some People Poor? Hentet april 29, 2019 fra [https://www.researchgate.net/publication/294893944\\_Global\\_Poverty\\_and\\_the\\_New\\_Bottom\\_Billion\\_Revisited\\_Why\\_are\\_Some\\_People\\_Poor](https://www.researchgate.net/publication/294893944_Global_Poverty_and_the_New_Bottom_Billion_Revisited_Why_are_Some_People_Poor)
- Sumner, A. (2016, september 2). *We can reduce extreme global poverty by three-fourths — right now*. Hentet april 23, 2019 fra Vox.com: <https://www.vox.com/2016/9/2/12760110/global-poverty-reduction-redistribution>
- Tankesmien Agenda. (2019). *Økonomisk ulikhet i verden: hvordan kan norsk utviklingspolitikk gjøre en forskjell?* Hentet 1 10, 2019 fra <https://tankesmienagenda.no/notater/30287/>
- Tankesmien Agenda. (2019). *Økonomisk ulikhet i verden: Hvordan kan norsk utviklingspolitikk gjøre en forskjell?* . Hentet januar 3, 2019 fra <https://tankesmienagenda.no/notater/30287/>
- Temple, J., & Van de Sijpe, N. (2017, september). Foreign aid and domestic absorption. *Journal of International Economics*, ss. 431-443. Hentet mai 10, 2019 fra <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S002219961730096X>
- The Economist. (2011). Africa Rising. Hentet mai 13, 2019 fra <https://www.economist.com/leaders/2011/12/03/africa-rising>
- The Economist. (2019). The new Scramble for Africa. Hentet april 14, 2019 fra <https://www.economist.com/leaders/2019/03/07/the-new-scramble-for-africa>
- U.S. Government. (2019). A Budget for a better America. Promises kept. Taxpayers first. Hentet mai 16, 2019 fra <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2019/03/budget-fy2020.pdf>
- UK Government. (2015). *UK aid: tackling global challenges in the national interest*. Hentet april 12, 2019 fra

[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/478834/ODA\\_strategy\\_final\\_web\\_0905.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/478834/ODA_strategy_final_web_0905.pdf)

- UNDESA. (2017). World Population Prospects. Hentet oktober 2, 2018 fra [https://esa.un.org/unpd/wpp/publications/files/wpp2017\\_keyfindings.pdf](https://esa.un.org/unpd/wpp/publications/files/wpp2017_keyfindings.pdf)
- UNFCCC. (2009). *Report of the Conference of the Parties on its fifteenth session, held in Copenhagen from 7 to 19 December 2009*. Hentet februar 22, 2019 fra <https://unfccc.int/documents/6103>
- UNFCCC. (2019, april 26). *Green Climate Fund, portfolio dashboard*. Hentet april 26, 2019 fra <https://www.greenclimate.fund/what-we-do/portfolio-dashboard>
- UNHCR. (2018). *Report of the United Nations High Commissioner for Refugees, Part II, Global Compact for Refugees*. Hentet mars 21, 2019 fra [https://www.unhcr.org/gcr/GCR\\_English.pdf](https://www.unhcr.org/gcr/GCR_English.pdf)
- UNHCR. (2019). *Figures at a Glance*. Hentet mai 4, 2019 fra <https://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html>
- Utenriksdepartementet. (2015). Meld. St. 35 (2014–2015). Sammen om jobben — Næringsutvikling innenfor utviklings samarbeidet. Hentet desember 8, 2018 fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-35-20142015/id2423253/>
- Utenriksdepartementet. (2016). Meld. St. 24, Felles ansvar for felles fremtid. Bærekraftsmålene og norsk utviklingspolitikk. Hentet mars 10, 2019 fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-24-20162017/id2547573/>
- Utenriksdepartementet. (2017). Meld. St. 24, (2016 –2017), Felles ansvar for felles fremtid. Bærekraftsmålene og norsk utviklingspolitikk. Hentet mars 6, 2019 fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/217f38f99edf45c498befc04b7ef1f7e/no/pdfs/stm201620170024000dddpdfs.pdf>
- Utenriksdepartementet. (2017). Meld. St. 36 (2016–2017), Veivalg i norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk. Hentet mars 4, 2019 fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-36-20162017/id2549828/>
- Utenriksdepartementet. (2017, juni 29). *Strategisk rammeverk for norsk innsats i sårbare stater og regioner*. Hentet april 5, 2019 fra [https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/saarbare\\_stater/id2563780/](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/saarbare_stater/id2563780/)
- Utenriksdepartementet. (2018). Prop. 1 S (2018-2019). Proposisjon til Stortinget. . Hentet november 15, 2018 fra [https://www.statsbudsjettet.no/upload/Statsbudsjett\\_2019/dokumenter/pdf/ud.pdf](https://www.statsbudsjettet.no/upload/Statsbudsjett_2019/dokumenter/pdf/ud.pdf)
- Utenriksdepartementet. (2018). Strategi for norsk innsats i Sahel-regionen. Hentet april 28, 2019 fra [https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/strategi\\_sahel/id2610507/](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/strategi_sahel/id2610507/)

- Utenriksdepartementet. (2019, mai 10). Pressemelding: Reform av bistandsforvaltningen. Hentet mai 11, 2019 fra [https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/pm\\_bistand/id2644737/](https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/pm_bistand/id2644737/)
- Utenriksdepartementet. (2018). Meld. St. 17 (2017-2018), Partnerland i utviklingspolitikken. Hentet mars 7, 2019 fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-17-20172018/id2604526/>
- V-Dem Institute. (2018). *Democracy for All? V-Dem Annual Democracy Report*. Gothenburg: V-Dem Institute at the University of Gothenburg. Hentet april 23, 2019 fra [https://www.v-dem.net/media/filer\\_public/68/51/685150f0-47e1-4d03-97bc-45609c3f158d/v-dem\\_annual\\_dem\\_report\\_2018.pdf](https://www.v-dem.net/media/filer_public/68/51/685150f0-47e1-4d03-97bc-45609c3f158d/v-dem_annual_dem_report_2018.pdf)
- Verdensbanken. (2019). *World Bank in China*. Hentet april 30, 2019 fra <http://www.worldbank.org/en/country/china/overview>
- WEF. (2017, juni 27). *China's \$900 billion New Silk Road. What you need to know*. Hentet mai 5, 2019 fra <https://www.weforum.org/agenda/2017/06/china-new-silk-road-explainer/>
- Woodward, D. (2015). Incrementum ad Absurdum: Global Growth, Inequality and Poverty Eradication in a Carbon-Constrained World. *World Social and Economic Review*. Hentet april 17, 2019 fra <http://wer.worldeconomicsassociation.org/papers/incrementum-ad-absurdum-global-growth-inequality-and-poverty-eradication-in-a-carbon-constrained-world/>
- World Bank. (2018). *Poverty and Shared Prosperity 2018: Piecing Together the Poverty Puzzle*. Washington, DC: World Bank. Hentet april 24, 2019 fra <http://www.worldbank.org/en/publication/poverty-and-shared-prosperity>
- World Bank. (2019). *World Bank Country and Lending Groups*. Hentet april 12, 2019 fra <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519-world-bank-country-and-lending-groups>
- Wright, M. C. (2010, mars 15). Hvem husker Paris 2005? Hentet mai 3, 2019 fra <https://www.bistandsaktuelt.no/nyheter/nyheter---tidligere-ar/2010/hvem-husker-paris-2005/>
- Yanguas, P. (2018). *Why we lie about aid: Development and the Messy Politics of Change*. London: Zed Books Ltd.
- Zachrisen, G. (2018, mai 3). Vil rendyrke Norad i bistandsreform. Hentet mars 6, 2019 fra <https://www.bistandsaktuelt.no/nyheter/2018/astrup-spisser-norad-i-bistandsreform/>
- Ziblatt, D., & Levitsky, S. (2018). *How Democracies Die*. New York: Penguin.