

POLICY- NOTAT



Strategier for norsk utviklingspolitikk: Hva vil vi med bistanden og hvordan gjør vi det?



Innledning

Norge gir mye relativt mye bistand per hode, men lite som andel av verdens totale bistand. Og bistandens andel av utviklingsfinansiering i verden minker¹. Likevel er norsk bistand viktig og verdifull. Men hva vil vi med norsk bistand? Hvordan kan vi utløse mest mulig og gjøre mest mulig nytte i de landene vi ønsker å bidra i? Hvem bør vi samarbeide med?

Det er bred enighet om at norsk bistand er tynt spredt på for mange prosjekter. Mye ressurser brukes på å administrere og organisere bistanden, både i Norge og hos våre samarbeidspartnere. Likevel har diskusjonen om prioriteringer så langt i stor grad handlet om muligheten for å avgrense antallet samarbeidsland. Det er også bred enighet om at noen sentrale verdier også må stå sentralt i bistand. I utøvelsen av mange gode formål opererer Norge ikke alene. Vi finansierer internasjonale og regionale utviklingsbanker, FN organisasjoner og frivillige organisasjoner. Og vi jobber i allianser med andre land og globale programmer. En mer strategisk innretning på norsk bistand i form av tydeligere prioriteringer vil også påvirke hvilke allianser og kanaler som er mest hensiktsmessige.

Norsk bistand er gjennomstudert, gjennomdebattert og gjennomlyst. Likevel finnes det ingen enhetlig oppfatning om hva norsk bistand *særlig* skal gjøre og hvordan. For å kunne gi bistanden en mer strategisk og effektiv innretning må vi forstå hvilke valg vi har. Dette notatet gir ikke svarene men løfter frem hvilke valg vi har. Noen overordnede mål kan likevel være nyttige å etablere:

- Det er behov for å sikre fortsatt bred oppslutning om norsk bistand. Bistanden handler om å dele av vår rikdom og gi mulighet for flere, men har også en strategisk begrunnelse: En mer stabil verden med færre konflikter og jevnere fordeling er også en tryggere verden med færre flyktninger. Bistanden er derfor også egennytte for oss i Norge.
- Det er nødvendig å prioritere norsk bistand tydeligere, ikke minst for å redusere administrasjonskostnader og øke kvalitet. Det er ikke realistisk at norsk forvaltning skal kunne følge opp og kvalitetssikre dagens høye antall bevilgninger og satsinger. I dag går mye penger til å studere, utrede og evaluere utviklingsbehov og pilotprosjekter. Mest mulig av bistanden må komme ut til dem som trenger den og så lite som nødvendig må brukes på organisering og administrasjon i Norge.
- Norske bistandsmidler er små og verdens totale bistandbudsjetter utgjør bare en liten del av de midler som går til utvikling. Vi må være ydmyke i hva vi som et lite land kan utrette. Da bør det være mindre viktig at det er norske midler som var i spill, og mer viktig at pengene kommer til god anvendelse. Antakelig bør vi være mer selektive og strategiske i valg av samarbeidspartnere og kanaler. Utfordrer vi i tilstrekkelig grad oss selv til å tenke nytt og bygge gode allianser?

Dette notatet er det tredje i en serie som innleder Tankesmien Agendas møteserie om bistand. På bakgrunn av møtene skal det utarbeides en mer omfattende drøfting som innspill til framtidig utviklingspolitikk. Spørsmålene vi har stilt er:

1. Hvilken rolle skal **verdier** ha i norsk bistand? Hvilke verdier kan og bør vi legge til grunn for all bistand, eksportere og hvordan formidles de best? Er bistanden drevet av globale utviklingsmål alene eller har den også en legitim strategisk begrunnelse i å demme opp for økt global ustabilitet som igjen skaper problemer her i Norge?



2. Hva skal vi **prioritere** i norsk bistand og hvorfor? De fleste er enige om at norsk bistand er spredt tynt utover mange prosjekt, og at utviklingslandskapet er i endring. Men hva gjør vi med det? Prioritere land eller type land? Prioritere innovative nye ting som ingen andre tør? Prioritere det ingen andre prioriterer? Prioritere det vi er flinkest på? Forebygge konflikter som driver folk på flukt?
3. Hvilke **kanaler** og arbeidsstrategier bør Norge velge for vårt utviklingsarbeid? Bør vi kanalisere mest mulig via siviltt samfunn, jobbe mer konsentrert stat-til-stat? Eller er vi bedre tjent med å la store organisasjoner forvalte mer av bistandsmidlene? Svaret på det siste kommer an på de to første.

Strategier for norsk bistand i dag

Norge er et lite land og er avhengig av å samarbeide med andre aktører for å kunne gi effektiv bistand med lavest mulig administrasjonskostnad per bistandskrone. Regjeringens opprinnelige budsjettproposisjon for 2016 gir et bilde av strategier og kanaler over tid (Prop. 1 S (2015–2016))ⁱⁱ.

- **Multilaterale:** Halvparten av bistanden har de siste årene gjennom ulike multilaterale kanaler som FN-systemet, Verdensbanken og de regionale utviklingsbankene, generelt og gjennom felles programmer, fond og finansieringsmekanismer. Blant de multilaterale aktørene mottok FN-systemet mest støtte. Hele 60 prosent av norske bistandskroner til multilaterale organisasjoner gikk til 10 FN-organisasjoner. Dette til tross for langvarig kritikk av de samme organisasjonenes manglende effektivitetⁱⁱⁱ. Utviklingsbankene leverer gode resultater og skårer gjennomgående godt på effektivitet og resultatarbeid i uavhengige vurderinger. Verdensbanken og de regionale utviklingsbankene står for om lag en tredjedel av den multilaterale bistanden. GAVI fikk i 2014 én milliard, eller litt over seks prosent av den multilaterale støtten. Det multilaterale landskapet er i endring. Etableringen av Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB) må i noen grad forstås som en utfordrer til de mer etablerte regionale bankene og Verdensbanken, der fattige land har opplevd å ha lite gjennomslag. FN har en viktig rolle som konsensusbyggende plattform, blant annet i klimaspørsmål og i etableringen av de nye bærekraftsmålene. Men FNs ulike organisasjoner driver også operasjonell bistand, og mottar en betydelig andel av norsk bistand, selv om Regjeringen i sin opprinnelige budsjettproposisjon for 2016 etterlyser videre fremdrift i FNs reformarbeid for å yte bistand mer målrettet og effektivt.
- **Frivillige organisasjoner:** I underkant av en fjerdedel av norsk bistand har de siste årene blitt kanalisert gjennom frivillige organisasjoner, først og fremst norske, men også internasjonale og lokale frivillige organisasjoner. Mange av de store organisasjonene har hatt en formidabel vekst, spesielt de som arbeider med akutte humanitære kriser.
- **Stat-til-stat bistand:** Bistand som kanaliseres direkte til offentlig sektor i mottakerland har sunket de siste årene, og utgjorde i 2014 kun 8 prosent av total bistand. Blant annet har satsinger på helse og utdanning i stor grad vært kanalisert gjennom internasjonale organisasjoner og fond. Nedgangen i stat til stat bistanden har også sammenheng med økningen i humanitær bistand, en bistand som bare i spesielle tilfeller kanaliseres direkte til myndighetene. 6 av de 12 fokuslandene er sårbare stater, hvor myndighetsapparatet er svakt og støtte ofte kanaliseres via frivillige organisasjoner og internasjonale organisasjoner.

Strategier fremover

Hvilke kanaler og strategier som er best avhenger av hvilke verdier og prioriteringer vi ønsker.

- Dersom *effektivitet og lave administrasjonskostnader* er viktigst, er satsing via enkelte multilaterale kanaler og globale fond en god strategi. Det kan argumenteres med at vi er uansett for små til å påvirke nasjonal politikk. Og erfaringer med å bygge opp egne store programmer – som Energy+, har vist seg vanskelige når det allerede finnes sterke globale aktører. Det er i dag grunn til å stille spørsmål ved effektiviteten i mange av FN organisasjonenes bistandsprosjekter. Viktige reformprosesser er på vei, men så langt fremstår FNs organisasjoner som best egnet til viktige globale samtaler – for eksempel om klima og globale utviklingsmål. De etablerte utviklingsbankene på sin side, utfordres også av nye regionale og spesialiserte aktører.
- Dersom norske bistandsmidler skal vektlegge å være *nyskapende, utløsende og fleksible*, er antakelig andre kanaler mer hensiktsmessige. Da kan det hende at frivillige organisasjoner bør få en større plass, eller helt nye internasjonale aktører som flytter grensene for nye metoder og finansieringsformer, for eksempel i grenselandet mellom offentlige og private aktører. Det vil være risikabelt, men også kunne fylle viktige hull i internasjonalt utviklingsarbeid.
- Dersom målet er å bygge opp gode styresett i særlig *sårbare stater* – vil strategiene måtte være annerledes. Da vil betydelig innsats i et svært begrenset antall land kunne være en løsning. Konferansen *Financing for Development* i Addis Abbeba sommeren 2015 satte søkelys på hvordan bistandens relativt knappe ressurser i større grad kan utløse større investeringer, for eksempel med kommersielle midler. Korrupsjon må bekjempes og innovative partnerskap og finansieringsmodeller vil være nødvendige i dette arbeidet. Nulltoleranse kan fremstå forlokkende, men like nyttig er det antakelig å bidra positivt til å bygge opp troverdige forvaltninger med god finansiell styring og skattesystemer. Olje for utvikling har gitt viktige bidrag til økt forvaltningskapasitet i mange land. Men når kapasiteten hos mottaker stadig øker – klarer vi fortsatt å tilføre nytte? Bør slik bistand kanaliseres gjennom internasjonale organisasjoner med liknende agenda? Eller bør vi gi direkte bistand til kapasitetsbygging og sivilt samfunn større mulighet for fleksibilitet? Er det viktig at de som bygger kapasiteten er norske institusjoner?
- Et viktig mål for norsk bistand er for eksempel å gi en stemme til flere, gjennom å styrke sivilt samfunn, demokrati og deltakelse. Det lar seg nødvendigvis ikke gjøre gjennom direkte stat-til-stat bistand. Men sivilt samfunn i mange utviklingsland kan være mye, og gode samarbeidsrelasjoner krever god kjennskap og oppfølging av partnere^{iv}. Bør vi gi et mye større ansvar til etablerte norske frivillige organisasjoner for i større grad å være en internasjonal aktør på dette området? Eller bør vi heller prioritere å jobbe med internasjonale ikke-statlige paraplyorganisasjoner i flere land som igjen bidrar til å bygge opp sterke sivilsamfunnsorganisasjoner?

I arbeidet med å definere og implementere norsk bistand er det også ulike allianser vi kan inngå. Med Utsteingruppen etablerte daværende utviklingsminister Hilde Frafjord Johnsen i 1999 en gruppe likesinnede giverland. Er tiden moden for nye allianser med andre partnere?



Svaret på spørsmål om strategi vil altså nødvendigvis avhenge av hva vi tenker om verdier og prioriteringer. Disse er innledende drøftet i egne notater og egne møter. Noen overordnede spørsmål kan likevel være:

- Bør Norge, som et lite land med begrenset kapasitet per bistandskrone – kanalisere enda mer via internasjonale institusjoner? Eller forsvinner vi og vår særegenhet da? Og i så fall hvilke institusjoner? Bør vi gi nye og regionale initiativ en sjanse fremfor de mer etablerte?
- Bør Norge utnytte vår fleksibilitet og tørre å slippe løs mer innovasjon og nytenkning gjennom bistanden? Kan sivilt samfunn og de norske organisasjonene bidra til dette? Eller andre ikke-statlige initiativ? Nye aktører mellom offentlig og privat? Eller er det for risikabelt?
- Er det realistisk at Norge i sin stat-til-stat bistand kan få en selvstendig relasjon til mottaker eller vil vi uansett overskygges av større givere og bør heller lene oss på dem?
- Hvem kan vi lære av i vårt bistandsarbeid og bør vi utforske nye allianser enn de som likner oss selv?

Avhengig av hva man mente om verdier og prioriteringer vil ulike kanaler og strategier måtte vurderes. Flere mulige slike drøftinger kan tenkes, og er illustrert i tabellen under:

Tabell 1: Sentrale veivalg for norsk bistand

Verdier	Universelle vs politiske verdier Betingelser vs dialog
Prioriteringer	Valg av land eller type land Valg av tema – på hvilket grunnlag? Valg av stil – fleksibel og innovativ? Valg av mål – bruke de små pengene på å tiltrekke de store? Komparative fortrinn – de vi har mest kompetanse på Globale mål – ett eller flere tusenårsmål?
Strategier	Stat til stat Internasjonale organisasjoner (globale eller regionale) Internasjonale initiativ (GAVI mfl) Norske utviklingsorganisasjoner

Premissene fra de foregående diskusjonene har vært at verdier har en plass i bistand men kan defineres smalt eller bredt, og at prioriteringer er nødvendige men vanskelige. Et sted å begynne er å avgrense valgmulighetene og konsekvensene av dem. Tabellen over gir noen stikkord, men er langt fra uttømmende.

ⁱ Se for eksempel <http://www.brookings.edu/blogs/africa-in-focus/posts/2015/05/20-finance-flows-africa-sy> og

ⁱⁱ <http://www.statsbudsjettet.no/Statsbudsjettet-2016/Dokumenter1/Fagdepartementenes-proposisjoner/Utenriksdepartementet-UD/Prop-1-S-/Del-1-Innledende-del-/10-Programomrade-03-Internasjonal-bistand/>

ⁱⁱⁱ <http://www.bistandsaktuelt.no/nyheter/2015/kritikk-av-unicef/>

^{iv} Se for eksempel <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/8680>

