



RUNE JANSEN HAGEN
Professor, UiB

Budsjettvinneren bistand

Det er som vanlig mange budsjettvinnere i år. Kulturministeren føler seg som en og FrP mener at justissektoren er det. Budsjettvinneren jeg skal fokusere på er bistand. Den nevnes riktignok ikke i Statsbudsjettet på 1-2-3, hvor regjeringen fremhever sine satsinger for 2019, men den største økningen som listes der er at kommunenes frie inntekter vokser med 2,6 milliarder.¹ Bistandsbudsjettet øker med 2,5 milliarder, noe som i følge Utenriksdepartementet (2018a) er 7,1 prosent mer enn i saldert budsjett for 2018. Legger man til at utgiftene til flyktninger i Norge som kan føres som bistand har gått ned med om lag 900 millioner, er det hele 3,4 milliarder flere friske kroner i resten av bistandsbudsjettet. Vi snakker altså om en betydelig økning. Dermed er det interessant å se hvordan regjeringen prioriterer på dette feltet og hvilke virkemidler den satser på.

BUDSJETTMAÅLENE

Totalt bevilges det om lag 37,8 milliarder kroner til bistand, hvor av det aller meste (91 prosent) går over Utenriksdepartementets budsjett, som jeg konsentrerer meg om her.² Dette tilsvarer 1 prosent av anslaget for brutto nasjonalinntekt (BNI) neste år. Stortinget vedtok denne målsettingen i forbindelse med behandlingen av budsjettet for 2017 og har senere uttrykt misnøye med at regjeringen ikke nådde målet i forbindelse med fjorårets budsjettbehandling.³ Regjeringen mener på sin side at den har fulgt opp vedtaket fordi budsjettet for 2018 utgjør 0,995 prosent av BNI, selv om dette tydeligvis skyldtes endret anslag

for nevneren i brøken, og ved at den legger frem et budsjett for 2019 som anslås til 0,995 prosent. Slik går nu dagen i bistandsverdenen.

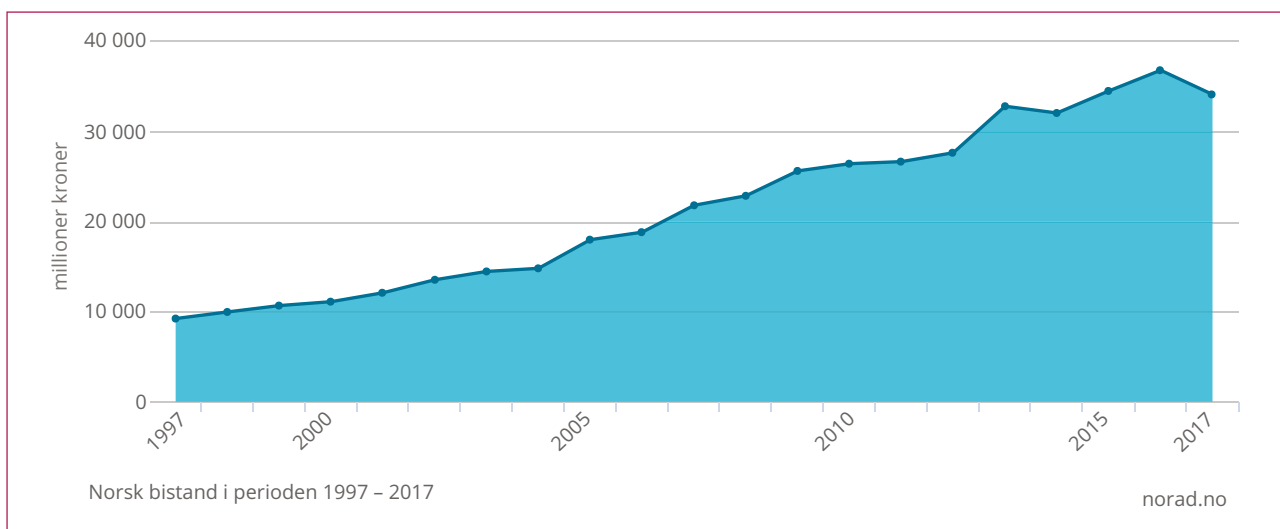
Det er selvsagt absurd å ha et utgiftsmål for en sektor som er en andel av noe. I perioder med jevn økonomisk vekst lik den Norge har opplevd i de senere tiårene får vi et sterkt press på å bruke mye penger uten særlig kvalitets-sikring. Målet om 1 prosent til bistand dukket opp allerede i Bondevik I-regjeringens Voksenåsen-erklæring fra 1997. Siden den gang har vi ganske riktig hatt en rask vekst, jfr. Figur 1.⁴

¹ <https://www.statsbudsjettet.no/Statsbudsjettet-2019/Artikler/Statsbudsjett-pa-1-2-3/>

² Mesteparten av resten er på Klima og miljødepartementets budsjett.

³ Anmodningsvedtaket og regjeringens tilsvaret står på side 39 i Utenriksdepartementet (2018a). Dersom ikke annet fremkommer, refererer sidehenvisninger i det videre til denne budsjettproposisjonen.

⁴ Figuren er lastet ned fra Norads hjemmeside, hvor man selv kan velge uttrekk fra databasen over norsk bistand: <https://norad.no/om-bistand/norsk-bistand-i-tall/?tab=history>



Figur 1: Nominell verdi av norsk bistand 1997-2017

Det er ikke første gang jeg kritiserer dette målet og jeg er heller ikke den eneste som har gjort det. Fra politisk hold pleier det å være stille. Partiene som er mest positive til bistand ser nok målet som en brekkstang for å sikre bevilgningene og de som er mer kritiske synes antagelig ikke det er verdt å ta noen kamp om det. Det gjelder spesielt når de sitter i posisjon, som nå, for da høstes de utenrikspolitiske gevinstene ved å være en humanitær stormakt, som plass ved både store og små bord internasjonalt. Norge vil som kjent inn i Sikkerhetsrådet, og da voldt det nok ikke regjeringen særlig bry å forsøke å etterkomme Stortingets vedtak.

I år får vi imidlertid, antagelig høyst utilsiktet, et innblikk i absurditetene målet genererer. På side 16 i Utenriksdepartementet (2018a) vies to gode avsnitt til problemet med å få godkjent bevilgninger som offisiell bistand (ODA) av OECDs Utviklingskomite (DAC), som er den offisielle standardbæreren for bistand. Her står det blant annet

For Regjeringen er det viktig at norsk bistand brukes slik at den gir størst mulig effekt. Det er uheldig om et godt tiltak som fremmer utvikling og fattigdomsreduksjon, ikke kan bli finansiert fordi det ikke tilfredsstillende gjeldende krav til ODA.

Ja, du leste riktig: Hvis ikke vi kan få utgiftene godkjent som bistand slik at det blir lettere å nå 1 prosent målet, vil vi ikke være med på å finansiere det. At dette står i direkte motstrid til intensjonen i setningen før sier seg selv. Det nevnes en rekke eksempler på felter hvor dette tydeligvis

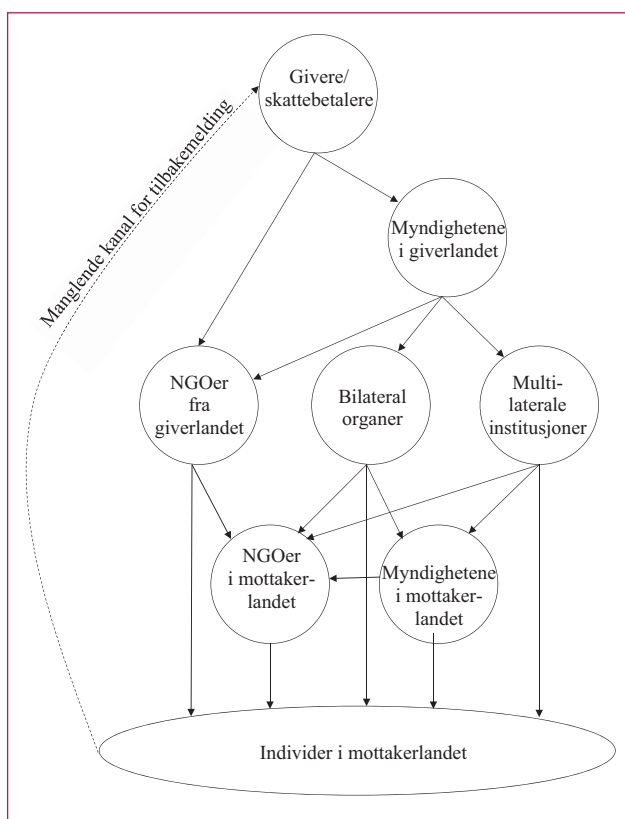
er eller har vært et problem. I omtalen av selve budsjettforslaget får vi vite at dette ikke bare er et teoretisk problem. På side 78 står det at Norges støtte til arbeid for kjernefysisk nedrustning ble redusert fra 2016 fordi midlene ikke lenger godkjennes som offisiell bistand av DAC.

Problemene med målene for bistandspolitikken stopper ikke her. På side 15 står det at «Det overordnede målet med norsk utviklingspolitikk er å redusere fattigdom.» Det har lenge vært tilfellet, om enn i noe varierende formuleringer. Nå kan man imidlertid lese følgende på Utenriksdepartementets hjemmeside: «Bærekraftsmålene og 2030-agendaen danner plattform for utviklingspolitikken.»⁵ Dette står også i innledningen til kapittel 11 i budsjettproposisjonen. Det finnes altså 17 såkalte bærekraftsmål som skal nås innen 2030. Bærekraftsmål nummer 1 er riktignok å utrydde alle former for fattigdom i hele verden, men de fleste andre har i beste fall og i varierende grad en indirekte effekt på dette målet, som heller ikke har noen spesiell status. Så hva er egentlig den overordnede målsettingen med norsk bistand, som en del av utviklingspolitikken?

Regjeringen har også fem såkalte tematiske prioriteringer. De er nå helse; utdanning; næringsutvikling, landbruk og fornybar energi; klima, miljø og hav; samt humanitær bistand. Omtrent 23,4 milliarder allokteres til disse formålene.⁶ Det er altså litt under 2/3 av budsjettet. Om det

⁵ <https://www.regjeringen.no/no/tema/utenrikssaker/utviklingssamarbeid/id1159/>

⁶ Min beregning basert på plantallene for 2019 i Tabell 2.1, side 20.



Figur 2: Bistandssystemet

kvalifiserer som «prioritering» kan diskuteres, spesielt når man ser hvor brede kategoriene er. Er det egentlig noe som utelukkes her? Spørsmålet blir enda mer relevant når vi kan legge til at menneskerettigheter, kvinners rettigheter og likestilling, klima og miljø og anti-korrupsjon er såkalte tverrgående hensyn som «skal som hovedregel gjøre seg gjeldende i alle tiltak og programmer.» Men ikke spør undertegnede hvorfor klima og miljø er både en tematisk prioritering og et tverrgående hensyn.

Det stopper ikke der. På side 21 får vi vite at

I budsjettet for 2019 er det lagt inn betydelige økninger på noen særlig prioriterte områder som hav og marin forsøpling, fornybar energi, sårbare stater og regioner, Kunnskapsbanken og faglig samarbeid, nødhjelp og humanitær bistand, FNs arbeid for bærekraftsmålene, menneskerettigheter, og økonomisk utvikling og demokratisering i Europa og Sentral-Asia. Noen av disse økningene inngår i utviklingspolitikkenes fem hovedsatsinger, mens andre representerer særskilte eller gjennomgående prioriteringer i Regjeringens utenriks- og utviklingspolitikk.

Jeg vet ikke hvordan de tematiske hovedsatsingene, de tverrgående hensynene eller de særlige prioriterte områdene står i forhold til Bærekraftsmålene, men det tror jeg heller ikke regjering og forvaltning gjør. Den gjengse Stortingsrepresentant eller mannen i gata gjør det nok i alle fall ikke. Men kanskje vi blir litt klokere hvis vi får vite hvordan politikken implementeres?

STRATEGI MOT 2030?

På side 90, hvor man begynner på utredningen av detaljene i budsjettet, står det at «Strategisk bruk av kanaler, med fokus på effektivitet og resultatoppnåelse, er viktig for å lykkes i utviklingspolitikken.» Det er vanskelig å være uenig i dette. I denne sammenheng er kanaler det samme som typer aktører. I hovedsak er det fire slike: Norges egne offentlige organer, som Norad; multilaterale organisasjoner som Verdensbanken, FN og globale fond; frivillige organisasjoner (hjemlige, internasjonale, så vel som i mottakerlandene); samt private aktører. Figur 2, hentet fra Hagen (2015), gir et veldig stilisert bilde av bistandssystemet, som illustrerer at det er nok av kanaler å sluse midlene gjennom.

Regjeringen har arbeidet med å konsentrere stat-til-stat bistanden i mesteparten av tiden Erna Solberg har vært statsminister, og Stortinget har eksplisitt bedt den klargjøre kriterier for valg av «partnerland,» sektorer og bistandskanaler i det bilaterale bistandssamarbeidet. De folkevalgte ønsker seg også en «geografisk og volummessig konsentrasjon» av bistanden.⁷ Her synes det altså som om den lovgivende og utøvende makt er på linje. Dermed burde vi få en grei redegjørelse for valg av partnerland eller i det minste en henvisning til en slik utredning.

Regjeringen velger å vise til *Partnerland i utviklingspolitikken*, Meld. St. 17 (2017-2018). I mine øyne er ikke dette dokumentet i nærheten av å svare på Stortingets bestilling. Det finnes en oppramsing av indikatorer for de utvalgte landene, som varierer mellom dem og aldri begrunnes. Kriterier for valg av partnere redegjøres det ikke for. Det skyldes antagelig at landene som er valgt er på listen av historiske årsaker. Men det forklarer ikke hvorfor regjeringen ikke diskuterer hvordan listen kan justeres i fremtiden.

⁷ Den komplette ordlyden i Stortingsvedtaket gjengis på side 36 i budsjettproposisjonen. For øvrig er deler av budsjettet, nærmere bestemt Norads bevilgning til sivilt samfunn (de frivillige organisasjonene), nødhjelp og Norfund, skjernet fra konsentrasjonskravet.

Den kan heller ikke skyldes for å være konsistent her. Opprinnelig skulle bistanden konsentreres i to grupper på seks spesifikke «fokusland.» Det er ikke kun terminologien som har skiftet siden 2014. I fjorårets Utviklingsmelding (Meld. St. 24 2016-2017) skulle vi plutselig ha tre kategorier «partnerland.» Vi fikk da kun eksempler på hvilke land som hørte hjemme hvor. I budsjettproposisjonen for 2018 kom så listene tilbake. I de to første kategoriene, som var til forveksling lik dem regjeringen opprinnelig foreslo, skulle det nå være henholdsvis ti og åtte partnere. Den nye kategorien *Land sentrale for bekjempelse av globale utfordringer* inkluderte seks land. I år er vi så mer eller mindre tilbake til start grupperingsmessig, uten noen form for begrunnelse. Blant *Partnere for langsiktig utvikling* finner vi ti land. I kategori to, *Partnere for stabilisering og konfliktforebygging*, er vi tilbake til seks, men Haiti er byttet ut med Niger. I løpet av fire år har vi altså gått fra å skulle ha 12 land i to kategorier via 24 land i tre til 16 i to. Ingen skal beskyldes regjeringen for å være konsistent og det gjør betegnelsen strategiske partnerskap meningsløs.⁸

Vi blir ikke klokere når det gjelder kanalvalg. På side 90 får vi vite at «En økende andel av bistandsmidlene kanaliseres gjennom multilaterale organisasjoner og de store globale fondene. Dette er gjort både fordi det gir bedre resultater når giverne går sammen om større oppgaver, og fordi det er en mer effektiv måte å forvalte midlene på.» Dette er jeg generelt enig i, basert på faglig skjønn. I politikksammenheng hadde det selvsagt vært ønskelig med et noe mer håndfast grunnlag.

Om Verdensbanken heter det

Banken har en sterk operasjonell og normativ innflytelse i kraft av finansiell og faglig tyngde, bredt tematiskengasjement og direkte inngrep med finansdepartementene i samarbeidslandene. Bankens mål sammenfaller godt med norske prioriteringer. Banken skårer svært høyt på uavhengige evalueringer av resultater og effektivitet, har klare retningslinjer for risikovurdering og gode sosiale og miljømessige sikringsmekanismer. (side 162)

Teksten om de regionale utviklingsbankene er til forveksling lik bortsett fra at det understrekes at de har høy legitimitet på grunn av sitt regionale eierskap. Men er dette nok til å rettferdiggjøre at de 687 millionene som bevilges ikke gis til for eksempel Verdensbanken i stedet? En kunne tenke seg at Verdensbanken finansierte globale fellesgoder og tiltak med effekter i flere regioner, mens de regionale

⁸ Konsentrasjonspolitikken drøftes mer inngående i Hagen (2016, 2017).

utviklingsbankene utnyttet sin lokalkunnskap til å finansiere gode prosjekter i sine regioner. Til en viss grad er det nok slik, men Verdensbanken bevilger også penger til «lokale» prosjekter. Det fremkommer ingen synspunkter på hvorvidt utviklingsbankene utnytter sine komparative fortrinn eller om det bør ha noen konsekvenser for norske bevilgninger til dem om de ikke gjør det.

Mer generelt slo det meg da jeg leste gjennom detaljene i budsjettforslaget at det finnes veldig mange multilaterale organisasjoner og mekanismer. Det er ikke kun utviklingsbankene som har overlappende mandater og arbeidsfelt. Betyr ikke dette at Norge burde satse på den mest effektive av disse? Og selv når organisasjonene fremstår som «unike,» vil det ofte være behov for å koordinere innsatsen. Koordinering koster. Vet vi noe om vi har en tilnærmet optimal arbeidsdeling mellom de multilaterale? Kunne det tenkes at det faktisk ville være bedre å legge ned noen av disse fordi de er overflødige? Hender det at de potensielle gevinstene ved samhandling ikke realiseres på grunn av dårlig styring? Noen FN-organisasjoner har for eksempel vært kjent for å være temmelig dysfunksjonelle. Det synes i liten grad som bevilgningene styres av svar på slike spørsmål selv innenfor kategorien multilateral bistand, til tross for at de opplagt er relevant for å bedømme hvorvidt en gitt multilateral kanal gir bedre resultater og mer effektiv forvaltning enn en annen.

Liknende begrunnelser for de andre kanalene finner man spredt utover i teksten. En samlet betraktning av hvor og når det er «strategisk» riktig å bruke den ene eller andre kanalen eller organisasjonen kommer regjeringen imidlertid aldri med.

Til en viss grad kan mangelen på eksplisitte koplinger mellom bevis på resultater av visse typer bistand eller høyere effektivitet i noen kanaler unnskyldes med at det er svært vanskelig å måle resultater i bistand. Dårlige og manglende data og endogeniteten i innsatsen gjør det vanskelig å si noe kausalt. På prosjekt- og programnivå kan en komme lengre ved å randomisere intervensjoner, men ekstern validitet er ofte et åpent spørsmål. Går vi fra spørsmålet om et spesifikt tiltak virker til spørsmålet om effekten av Norges innsats, blir det enda vanskeligere å svare. Uansett om midlene sluses gjennom multilaterale kanaler eller benyttes bilateralt, er det mange aktører som har innflytelse på utfallene. Norges bidrag til Verdensbankens resultater eller Tanzanias vekst er det vanskelig å si noe presist om.

Uheldigvis gir dette politikerne stort spillerom. Satt på spissen tillater det dem å si at alt er like viktig. For eksempel hevdes følgende i statusrapporteringen om Bærekraftsmål 9 *Bygge robust infrastruktur, fremme inkluderende og bærekraftig industrialisering og bidra til innovasjon* på side 193:

Et godt vei- og jernbanenett er nødvendig for å utvikle vel fungerende markeder, nasjonalt og internasjonalt. Effektiv og bærekraftig energiforsyning er nødvendig for industrialisering. Ansvarlige og stabile rammevilkår er avgjørende for at industriproduksjon skal være samfunnsøkonomisk lønnsom.

Ved overfladisk lesning synes påstandene rimelige. Ved nærmere ettertanke er de problematiske. For Norge kan neppe sies å ha hatt et godt vei- og jernbanenett da vi startet vår industrialisering og mer generelt ville verden hatt en industriell revolusjon dersom man skulle basert seg på det vi i dag oppfatter som bærekraftig energiforsyning. Kinas raske vekst, som var hovedgrunnen til at Tusenårs målet om å halvere ekstrem fattigdom ble nådd, var også basert på forurensende kullkraft. Fremgangen til dette landet kan videre tjene som eksempel på at ansvarlige og stabile rammevilkår ikke er avgjørende for at industriproduksjon skal være samfunnsøkonomisk lønnsomt. Korrupsjon har vært utbredt i Kina og spesielt i de første årene var det en reell risiko for at markedsreformene ville bli reversert hvis mer rettroende kommunister vant tilbake makten. Summen av slike påstander om nødvendige forutsetninger, som fremkommer mange steder i budsjettproposisjonen, får en til å undres på hvorfor verden har sett så pass mye utvikling som den tross alt har.

Handlingsrommet som den vanskelige koplingen mellom innsats og resultater i bistanden skaper gir myndighetene mulighet til å gjøre det meste de måtte ønske av politiske årsaker. Kan vi så i det minste skaffe oss en oversikt over hvordan dette slår ut i bevilgningene?

TRANSPARENS OG KONTROLL 1: DET STORE BILDET
Det er få politikkfelt hvor den språklige fornyelsen skjer så hurtig som i bistand. I lesingen av årets budsjettproposisjon hadde jeg den tvilsomme fornøyelsen av å finne en rekke nyord. «Migrasjonshåndtering» er selvsagt en eufemisme for at vi vil holde illegale migranter unna landets grenser. Og det skal vi holde på med i en ny geografisk region, «Sårbarhetsbeltet». Om det er Utenriksdepartementet som har definert den vites ikke, men den strekker seg altså fra Vest-Afrika gjennom Sahel og videre til Afghanistan og Pakistan via Afrikas Horn. Disse nyordene reflekterer

at en viktig prioritering i norsk bistand nå er å redusere migrasjonsstrømmen til Europa generelt og Norge generelt. Men denne tematiske prioriteringen står kun mellom linjene i nyere dokumenter fra regjeringen, inkludert Utviklingsmeldingen og det foreliggende budsjettet.

Et spesielt herlig språklig krumspring er at begrepet «sårbare stater» brukes fritt igjen etter at det ble avskiltet i fjor fordi «Internasjonalt snakkes det nå om «sårbarhet» fremfor «sårbare stater». [...] Sårbarhet ses som et fenomen som påvirker alle stater i varierende grad, ikke bare de som tradisjonelt har vært betraktet som sårbare stater eller rammet av konflikt.»⁹ Dette er ikke bare flisespikkeri, siden dette opprinnelig var en del av benevnelse på en av de to kategoriene fokusland bistanden angivelig skal konsentreres om.

Garvede Stortingsrepresentanter ser kanskje gjennom retorikksløret, men selv de vil slite i lesingen av selve budsjettforslaget. Stortinget har bedt Utenriksdepartementet lage en ny budsjettstruktur supplert med plantall for partnerland og andre sentrale bistandsmottakere. Det siste kom i fjor, det første begynner departementet på i år. Oversikten over endringer strekker seg over nesten 10 fulle sider (Tabell 3.1, side 23-32). Her listes nye poster, kapitler og programkategorier, nye navn på gamle poster og kapitler, samt hvordan gamle poster har blitt erstattet eller flyttet.

Endringene fremstår som fullstendig uoversiktlige. På grunn av disse sammenliknes ikke forslaget for neste år med verken forbruket for 2017 eller saldert budsjett for 2018 på annet enn svært aggregerte nivåer. I Tabell 5.2 sammenstilles saldert budsjett for i år på programkategorinivå med det nye budsjettforslaget i henhold til den gamle budsjettstrukturen. Der kan man altså se endringer i millioner kroner og prosent for for eksempel 03.10 Utviklingssamarbeidet. Hvorfor regnskapet ikke står der en gang, er uklart og det sier seg selv at så aggregerte tall uansett har begrenset interesse for dem som eventuelt vil gå regjeringen nærmere etter i sømmene. Som en introduksjon til detaljene i forslaget for 2019 får vi så på side 83 se regnskap, saldert budsjett og forslag sammen, men kun for programområde 03 Internasjonal bistand under ett.¹⁰

⁹ Meld. St. 24 (2016-2017), side 71. Det må legges til at tross ordlyden i Utviklingsmeldingen ble begrepet brukt i både Strategisk rammeverk for norsk innsats i sårbare stater og regioner, som kom i fjor sommer, og i fjorårets budsjettproposisjon for Utenriksdepartementet.

¹⁰ En meget liten andel av Utenriksdepartementets del av bistandsbudsjettet føres under programområde 02 Utenriksformål.

Det er mulig dette blir mer ryddig på sikt, når man får fullført arbeidet med en ny budsjettstruktur hvor tema «primært» er det bærende prinsipp. Det påstås til og med at «Tematisk organisering legger videre grunnlaget for en mer effektiv organisering av bistandsforvaltningen, etter som man kan samle forvaltningskompetansen rundt tema samtidig som den regionale konteksten skal ivaretas.» (s. 22). Det er lov å tvile. Alle som har forsøkt å være sin egen bibliotekar og systematisere litteratur etter tema, vet at de fleste arbeider kan klassifiseres på flere måter. Og regjeringen gjør faktisk i år denne typen omklassifisering når det gjelder sine hovedsatsinger. *Næringsutvikling og jobbskaping* er blitt til *Næringsutvikling, landbruk og fornybar energi*, og det tidligere *Klima, fornybar energi og miljø* heter nå *Klima, miljø og hav*. Hva poenget med reformuleringen er fremkommer ikke. Det eneste vi får vite, er at «justeringen er i samsvar med ny budsjettstruktur.»

Antagelig skal endringen i ordbruk «synliggjøre» en «satsing» på hav og landbruk innenfor de fem overordnede satsingene. Det er i alle fall de to omorganiserte kategoriene som får den største økningen i bevilgningene i forhold til forbruk i 2017, jfr. Tabell 2.1 på side 20. Humanitær bistand, som regjeringen flere steder trekker frem som noe den har prioritert over tid, ligger an til å få en nedgang på 0,4 milliarder relativt til samme utgangspunkt. Reduksjonen begrunnes ikke, og fremstår som spesielt merkelig fordi det som nevnt påstås at det er lagt inn «betydelige økninger på noen særlig prioriterte områder» som nødhjelp og humanitær bistand.¹¹

I sum er det selv på et temmelig aggregert nivå både vanskelig og tidkrevende å sette seg inn i regjeringens opplegg.

TRANSPARENS OG KONTROLL 2: DETALJENE

Å finne frem og sammenlikne blir selvsagt ikke enklere i det tettere villniset på kapittel- og postnivå. Jeg vil bruke regionbevilgningene som eksempel, siden det her burde være relativt enkelt. Dette er nå ett kapittel, mens det tidligere var en programkategori (03.10 Bilateral bistand) med

¹¹ Hvorfor man veksler mellom nødhjelp og humanitær bistand som begrep, kan man også lure på, særlig når man som her skriver begge deler, noe som i normal språkbruk betyr at det er to forskjellige ting. I Tabell 2.1 heter det humanitær bistand, mens i Tabell 12.2, side 196, hvor man får et lite innblikk i utviklingen over tid, kalles det nødhjelp. Der står det at denne tematiske bevilgningen har økt fra vel 2,8 milliarder i 2014 til 4,4 milliarder i 2017, noe som er en betydelig økning. I Tabell 2.1 er imidlertid forbrukstallet for humanitær bistand i 2017 på hele 5,8 milliarder. Forskjellen kan muligens grunne i det som er gjort for å få forbrukstallene sammenliknbare med plantallene, men dette forklares ikke.

fire egne kapitler. Siden titlene var geografiske betegnelser, kan vi vel sammenlikne forslaget for 2019 med regnskapet for 2017 og saldert budsjett for 2018? Vi må riktignok bla mellom side 44, siden de to sistnevnte tallene står i Tabell 5.2, og side 113, hvor forslaget står, men det klarer vi.

Det som er verre, er å forstå hvorfor det er til dels store endringer her. Bevilgningen til Midtøsten og Nord-Afrika foreslås redusert fra 606 millioner i saldert budsjett for inneværende år til knapt 473 millioner. I teksten får vi vite at grunnen er at mye av støtten flyttes til de tematiske postene. En liknende orientering får vi imidlertid ikke i omtalen av de andre postene, så vi vet ikke hvorfor bistanden til Afrika øyensynlig foreslås kuttet med om lag 1,7 milliarder relativt til saldert budsjett. Det fremstår som litt pussig all den tid «Regionbevilgningen skal bidra til å legge til rette for en bærekraftig utvikling i Afrika sør for Sahara» (s. 118). Det er kanskje ikke så mye som skal til i den regionen, spesielt når det er snakk om norske midler?

På samme måte står det heller ingenting om hvorfor det foreslås nesten 700 millioner til Asia. Det kan skyldes regjeringens innovative holdning til geografi: Afghanistan er blitt en ny region som bevilges mer enn en halv milliard.¹² Men både Stortingsrepresentantene og offentligheten burde slippe å gjette i budsjettssammenheng.

Det tjener ikke til så mye å analysere kritisk alle de andre kapitlene og postene. Strukturen er grei nok. Først beskrives hver post. Så får vi vite hva som er mål og prioriteringer for neste år. Det rapporteres for 2017 og til slutt oppgis bevilgningen for 2019. Men når målet stort sett er å «bidra» til noe, «prioriteringene» er av standardtypen – for omfattende til å være det man i vanlig språkbruk anvender begrepet om og uten noen form for hierarki eller avveininger – og rapportene for det meste består av oppramsinger av pengebruk og aktiviteter i stedet for resultater, står man som folkevalgt på temmelig bar bakke om man skulle ønske å vurdere bevilgningene. Oppsiden er selvsagt at da trenger man heller ikke å begrunne sine endringsforslag særlig sterkt.

KONKLUSJON

Bistandskritikeren Bill Easterly (2002) påsto at bistandsbyråkratier måler produksjonen sin som hvor mye penger som er brukt i stedet for tjenestene som er levert; fokuserer

¹² Europa og Sentral-Asia er for øvrig også en ny region i bevilgningsmessig forstand. Denne geografiske betegnelsen er imidlertid mer velkjent, for eksempel fra Verdensbanken.

på synlige innsatser med lav avkastning i stedet for mindre synlige innsatser som har høyere avkastning (som evaluering); lærer dårlig uten å innrømme det; og legger beslag på mesteparten av den sterkt begrensede administrative kapasiteten i fattige land. Det er nok noe mer fokus på resultater nå, spesielt på prosjekt- og programnivå, selv om det etter min mening fortsatt settes av for lite midler til solide kvantitative evalueringer. På aggregert nivå ser det ut til at bistand har en signifikant positiv effekt på økonomisk vekst, som riktignok ikke er spesielt stor.¹³ Og gjennomsnittseffekten er til syvende og sist mindre interessant enn variasjonen rundt. Det finnes opplagt noen bistands-suksesser, som vi burde lære av. Aller viktigst er det at vi ikke kan utelukke at bistand har hatt en negativ effekt på vekst i noen land og perioder, og med det sannsynligvis på fattigdom. Dette vet vi for lite om.

Vår manglende kunnskap er en hemsko når det gjelder å drive evidensbasert bistand. I de senere årene har andelen av norsk bistand som går gjennom multilaterale kanaler økt. Det samme har andelen som går til humanitær bistand. En skjønsmessig vurdering indikerer at dette antagelig er fornuftig gitt verdens tilstand, men det utelukker selvsagt ikke at effektene hadde vært større om vi hadde gjort tingene annerledes innenfor disse grove kategoriene. Og det er en urovekkende trend at regjeringen synes å vektlegge Norges interesser i stadig større grad. Det gjelder kanskje spesielt «migrasjonshåndtering,» både i samarbeid med EU og i egen regi. Den positive sammenhengen mellom emigrasjon og inntektsnivå for alle fattige land gir liten grunn til å tro at innsatsen vil være vellykket og spesielt paradoksalt blir det av at migrasjon på individnivå antagelig er det mest utviklingsfremmende tiltaket som finnes.¹⁴ Mer generelt finnes det indikasjoner på at bistand som brukes for å fremme giverlandenes interesser er mindre effektiv enn «altruistisk» bistand.¹⁵

Kunnskapsproblemet forsterkes av at man i bistand mangle en institusjonalisert kanal for tilbakemelding til dem som egentlig betaler for den, jfr. Figur 2. Vi bør altså ikke være spesielt overrasket over at regjeringen benytter hand- lefriheten dette gir, også i situasjoner hvor Stortinget pålegger den å prioritere tydeligere. Av samme grunn bør vi nok

heller ikke forbauses av at den viktigste kritikken fra det største opposisjonspartiet ser ut til å være at det mangler 190 millioner på å nå 1 prosent målet.¹⁶ Og når Agenda 2030 innebærer at alle er ansvarlige for alt, overalt er det i praksis ingen som er ansvarlig. Det er neppe det beste utgangspunktet for å nå så ambisiøse mål.

REFERANSER

- Ap: Regjeringen mangler 190 millioner på å nå 1 prosent. *Bistandsaktuelt*, 8.10.18.
- Clemens, M.A. m.fl. (2011). Counting Chickens when they Hatch: Timing and the Effects of Aid on Growth. *Economic Journal*, 122, 590–617.
- Clemens, M.A. (2014). *Does Development Reduce Migration?* Center for Global Development Working Paper 359.
- Dreher, A. m.fl. (2016). Geopolitics, Aid, and Growth: The Impact of UN Security Council Membership on the Effectiveness of Aid. Akseptert for publikasjon i *World Bank Economic Review*.
- Easterly, William (2002). The cartel of good intentions: the problem of bureaucracy in foreign aid, *Journal of Policy Reform*, 5(4), 223–50.
- Galiani, S. m.fl. (2017). The effect of aid on growth: evidence from a Quasi-experiment, *Journal of Economic Growth*, 22: 1–33.
- Hagen, R.J. (2015). Rents and the Political Economy of Development Aid. Kapittel 15 i R.D. Congleton og A.L. Hillman (red), *Companion to Political Economy of Rent Seeking*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Hagen, R.J. (2016). Vil regjeringen klare å konsentrere seg i bistandspolitikken? Lærdommer fra Sverige. *Samfunnsøkonomen*, 130 (5), 41–53.
- Hagen, R.J. (2017). Beretningen om et varslet mord: Om skjebnen til regjeringens politikk for geografisk konsentrasjon av bistanden. *Samfunnsøkonomen*, 131 (4), 6–11.
- Utenriksdepartementet (2017a). Felles ansvar for felles fremtid. Bærekraftsmålene og norsk utviklingspolitikk. Meld. St. 24 (2016-2017).
- Utenriksdepartementet (2017b). Strategisk rammeverk for norsk innsats i sårbare stater og regioner.
- Utenriksdepartementet (2017c). Prop. 1 S (2017-2018).
- Utenriksdepartementet (2018a). Prop. 1 S (2018-2019).
- Utenriksdepartementet (2018b). *Partnerland i utviklingspolitikken*, Meld. St. 17 (2017-2018).

¹³ Se for eksempel Clemens m.fl. (2011) og Galiani m.fl. (2017).

¹⁴ Clemens (2014) viser at sammenhengen mellom inntektsnivået og emigrasjon (målt som både beholdning og strøm) utgjør en omvendt U, med et toppunkt blant øvre middelinntektsland.

¹⁵ Se for eksempel Dreher m.fl. (2016), som finner at land som er midlertidige medlemmer av Sikkerhetsrådet ikke bare får mer bistand på grunn av sin økte geopolitiske betydning, men at disse midlene faktisk har en svakere effekt på vekst.

¹⁶ <https://bistandsaktuelt.no/nyheter/2018/ap-mangler-190-millioner-pa-1-prosent/>