FAGSEMINAR 5. MAI 2026 VED OSLOMET – NIBR

Hva skal bistands-milliardene brukes til?

Innspill til Vendepunkt i utviklingspolitikken



Rapporttittel: Hva skal bistandsmilliardene brukes til? Innspill til Vendepunkt i utviklingspolitikken

Utgitt: Mai 2026

Rapporten er redigert av Tonje M. Viken og bygger på fagseminaret Hva skal bistandsmilliardene brukes til? arrangert 5. mai 2026 ved OsloMet – NIBR i samarbeid med CONOW, Progressive Diplomacy og Scanteam.

Design og layout: Tonje M. Viken
Forsidefoto: Ardian Pranomo/Unsplash

Innholdsfortegnelse

INNLEDNING 4

ANBEFALINGER TIL NORSKE MYNDIGHETER 5

NORSK UTVIKLINGSSAMARBEID VED EN SKILLEVEI

FRA KONVENSJONELL BISTAND TIL KLIMA OG GLOBALE FELLESGODER 6
Erik Solheim

HVA KAN UTVIKLINGSSAMARBEID BÆRE NÅR VERDENSORDENEN BRISTER?
Tanker om bistand i en skjebnetid 9
Olav Kjørven

KUNNSKAPENS ROLLE I BISTANDEN

HVA HAR VI LÆRT OG HVA BØR VI TA MED OSS?
30 år med bistandsevaluering 12
Arne Disch

FORSKNINGENS ROLLE I BISTANDEN:
En kilde til nødvendig kritikk og samarbeid 15
Einar Braathen

HVA KUNNSKAP KAN OG BØR FØRE TIL I UTVIKLINGSPOLITIKKEN
Kommentarer om kunnskapens rolle 18
Per Øyvind Bastøe

HVA BØR FREMTIDENS BISTAND INNEHOLDE – OG IKKE INNEHOLDE?

NULLTOLERANSE FOR KORRUPSJON UNDERGRAVER RESULTATER 20
Kirsten Sandberg Natvig

TRADE – NOT JUST AID 23
Global handel i utviklingssamarbeidet
Thoralf Stenvold

OM INNLEDERNE 16

Innledning

Denne rapporten bygger på fagseminaret «Hva skal bistandsmilliardene brukes til?», arrangert 5. mai 2026 på OsloMet i regi av OsloMet – NIBR, CONOW, Progressive Diplomacy og Scanteam. Seminaret samlet forskere, praktikere og personer med lang erfaring fra norsk og internasjonalt utviklingssamarbeid til en diskusjon om norsk utviklingspolitikk ved et veiskille. Rapporten er utarbeidet av CONOW i samarbeid med de øvrige arrangørene, og er ment som et innspill til regjeringens Vendepunkt-prosess og den videre debatten om framtidens norske utviklingspolitikk.

Innleggene viser til ulike forståelser av hva som er de største utfordringene i norsk utviklingspolitikk, og hvilke virkemidler som bør få større plass fremover. Et spørsmål som melder seg på tvers av innleggene, er om en debatt om bistandens omfang lett kan skygge for en mer krevende diskusjon om forvaltning, faglig kapasitet, læring, risikoforståelse og lokal kontekst.

Erik Solheim tar utgangspunkt i de lange linjene i økonomisk utvikling. Hans hovedpoeng er at utvikling ikke først og fremst skapes gjennom bistand som overføring, men gjennom politiske og økonomiske strukturer som fremmer produktivitet, investeringer og verdiskaping. Han legger særlig vekt på utviklingsorienterte koalisjoner, familiejordbruk, industrialisering, markedsadgang og bruk av bistandsmidler til å utløse private investeringer. I dette perspektivet blir bistanden viktigst når den virker katalytisk. Samtidig reiser innlegget spørsmålet om hvor godt denne logikken treffer i land og områder der risikoen er høyest, institusjonene svakest og handlingsrommet mest begrenset.

Olav Kjørven plasserer utviklingspolitikken i en bredere geopolitisk ramme. Hans hovedanliggende er at utviklingssamarbeid ikke kan forstås løsrevet fra den multilaterale verdensordenen det hviler på. Dersom internasjonal rett, FN-systemet og de multilaterale kanalene svekkes ytterligere, svekkes også grunnlaget for store deler av dagens bistand. Kjørven legger derfor størst vekt på å bevare og fornye en regelbasert verdensorden, støtte nye former for globalt samarbeid og holde fast ved universelle prinsipper fremfor å knytte bistanden stadig tettere til snevre egeninteresser. Innlegget gir en tydelig overbygning, men peker også mot en mulig spenning mellom globale styringsnivåer og lokal forankring.

Arne Disch bringer inn et erfaringsnært og evalueringsbasert perspektiv. Med utgangspunkt i flere tiår med evalueringer argumenterer han for at kunnskapen om hva bistand gjør allerede finnes i stort omfang, men at den brukes i for liten grad. Han understreker at kontekst er avgjørende, og at store programmer og fond dominerer evalueringene, mens småskala tiltak, lokale prosesser og utvikling nedenfra i mindre grad fanges opp. Disch fungerer dermed som en korreksjon til mer system- og kanalorienterte perspektiver. Han minner om at bistand ikke bare handler om valg av instrumenter, men om hvordan tiltak virker i konkrete samfunn, over tid og under skiftende politiske forhold.

Einar Braathen retter oppmerksomheten mot forskningens rolle i bistanden. Hans innlegg er både et historisk tilbakeblikk og en kritikk av utviklingen de siste årene. Han viser hvordan norsk utviklingsforskning tidligere fungerte som kunnskapskilde, korrektiv og offentlig stemme, og hvordan denne kapasiteten er blitt svekket gjennom nedbygging av fagmiljøer, mindre støtte og sterkere byråkratisering. Braathen peker særlig på utfordringer knyttet til dagens programmer for forskningssamarbeid på tvers av landegrensene og til hvordan kontrollkrav kan trekke ressurser bort fra faglig kapasitet i sør. Hans innlegg står nært Disch i vektleggingen av kunnskap og læring, men føyer til en viktig påminnelse om at utviklingspolitikken også trenger uavhengige miljøer som kan stille kritiske spørsmål til rådende tenkemåter.

Per Øyvind Bastøe retter blikket mot bistandsforvaltningens indre logikk. Med utgangspunkt i erfaringer fra Norads evalueringsarbeid peker han på fem gjennomgående svakheter, for mye spredning, for lite konsentrasjon, for sterkt fokus på kroner og volum, for svak kontekstforståelse og for mye måling og kontroll på bekostning av læring. Han argumenterer for tydeligere prioriteringer, styring etter resultater, bedre kjennskap til partnere og mer selektiv bruk av fond og øremerking. I lys av volumdiskusjonen reiser dette et konkret spørsmål: Dersom det viktigste grepet blir å redusere budsjettene, uten samtidig å gjøre noe med styringslogikken, er det da gitt at resultatene blir bedre?

Kirsten Sandberg Natvig går inn i et av de mest konkrete og konfliktfylte spørsmålene i dagens bistand, praktiseringen av nulltoleranse for økonomiske misligheter. Hun argumenterer for at dagens ordning i mange tilfeller undergraver resultater, fordi den skyver risiko ensidig over på tilskuddsmottakere, mangler vesentlighetsvurderinger og fungerer dårlig i kontekster preget av uformell økonomi og høy risiko. Innlegget synliggjør at styrings- og kontrollsystemer ikke bare er administrative spørsmål. De avgjør også hvilke typer innsats som i praksis er mulig, og hvilke aktører som tør å arbeide i de mest krevende kontekstene.

Thoralf Stenvold representerer det tydeligste handelspolitiske perspektivet. Han argumenterer for at utviklingspolitikk i større grad må forstås i sammenheng med handel, investeringer, standarder og globale markedsregler. I hans perspektiv bør bistand være et supplement til handel og markedsadgang, ikke et parallelt spor. Han legger særlig vekt på tollstrukturer, behovet for reell markedsadgang og integrering av klima-, arbeids- og menneskerettighetsstandarder i handelsregimer. Dette ligger nært Solheims vekt på økonomisk transformasjon, men gir den et tydeligere handelspolitisk uttrykk. Samtidig aktualiserer det spørsmålet om hvilke land som faktisk kan nyttiggjøre seg slike muligheter, og hvilke som risikerer å falle ytterligere utenfor.

Anbefalingene i denne rapporten er basert på innleggene og diskusjonene på seminaret. Vi har samlet og strukturert hovedlinjene og formulert dem på en måte som kan brukes i den videre debatten om norsk utviklingspolitikk. Anbefalingene springer ut fra

de enkelte innleggene og er ikke et omforent politisk program. De viser ulike retninger og prioriteringer, samtidig som det fortsatt finnes viktige nyanser og uenigheter som leseren vil gjenkjenne.

Arbeidet med rapporten er redaksjonelt styrt, med bruk av KI-baserte verktøy som støtte til transkribering, strukturering og sammendrag av seminarmaterialet. Rapportteksten bygger på innledernes bidrag, men er samlet sett bearbeidet og kvalitetskontrollert av redaksjonen før endelig publisering.

Anbefalinger til norske myndigheter

Styrk en regelbasert verdensorden og multilaterale løsninger

1. Norge bør ta en aktiv lederrolle i arbeidet for å fornye og oppdatere FN-systemet og WTO-avtalen og andre sentrale folkerettslige rammer, blant annet gjennom å støtte initiativ som Article 109 og Trade, Not Just Aid (TRaNJA).

2. Norsk utviklingspolitikk bør sikre en bedre samordning mellom multilaterale kanaler og bilateral bistand som gir mottakerland reelt eierskap og ansvar.

Se utviklingspolitikk, handel og investeringer i sammenheng

3. Regjeringen må fremme politisk koherens gjennom å identifisere handels- og utviklingsmessige vinn-vinn-løsninger som sikrer både Norges interesser og mottakerlandenes prioriteringer i henhold til FNs bærekraftsmål.

4. Regjeringen bør sikre at utgifter til mottak og integrering av asylsøkere og flyktninger i Norge ikke belastes bistandsbudsjettet, men finansieres over andre deler av statsbudsjettet.

5. Norge bør bidra til foredlende industri i mottakerlandene sammen med bedre markedsadgang, slik at produsenter i fattige land får en større del av verdiskapingen.

6. En større andel av bistanden bør brukes til å utløse bærekraftige private investeringer der dette er hensiktsmessig, samtidig som det erkjennes at slike virkemidler ikke kan erstatte gavebistand i de mest sårbare kontekstene.

7. Handels- og investeringspolitikken bør systematisk bygge inn og fremme internasjonale standarder for menneskerettigheter, arbeidstakerrettigheter og klima. Bistandsmidler bør gjøres tilgjengelig for i større grad å kunne bidra til oppgradering og innfrielse av internasjonale standarder i handelsavtaler.

Flytt tyngdepunktet fra volum til virkning og kontekst

8. Regjeringen bør konsentrere norsk bistand om utvalgte langsiktige prioriteringer og redusere spredningen over mange små ordninger og fond.

9. Styringsdialogen med multilaterale institusjoner og partnere bør i større grad handle om hvilke resultater og virkninger Norge vil bidra til, og i mindre grad om størrelsen på norske bidrag alene.

10. Forvaltningen må få tid, mandat og insentiver til å bygge kontekstforståelse og langsiktige relasjoner til lokale partnere, og det bør stilles krav om at programmer utformes med reell medvirkning fra lokale aktører.

11. Norsk utviklingspolitikk må utformes i dialog med folkelige bevegelser og ha en klar verdimessig forankring i demokratisk deltagelse og menneskerettigheter med det formål å bidra til både fattigdomsbekjempelse og utjevning.

12. Norge må videreføre et sterkt fredsdiplomati både i internasjonale og nasjonale konflikter som en integrert del av norsk utviklingspolitikk.

Bygg kunnskap og forskningskapasitet som kritisk infrastruktur

13. Regjeringen bør sikre at eksisterende evalueringer og kunnskapsgrunnlag brukes systematisk før nye satsinger og ordninger vedtas.

14. Norge bør styrke administrativ og faglig kapasitet ved forsknings- og utdanningsinstitusjoner i sør, og koble forskningsprogrammer tettere til øvrig utviklingssamarbeid.

15. Det bør være et eksplisitt mål å bevare og styrke uavhengig og kritisk utviklingsforskning, både nasjonalt og internasjonalt, som del av norsk utviklingspolitikk for å sikre at denne er kunnskapsbasert.

16. Norske kunnskapsmiljøer må sikres stabil og langsiktig tilgang til øremerkede bevilgninger og programmer til utviklingsforskning.

17. Evalueringer bør baseres på kontekstforståelse og i større grad gjøre bruk av formative metoder som følgeforskning.

18. Krav til rapportering, måling og evaluering må forenkles der de ikke bidrar til bedre beslutninger, og innrettes slik at læring, refleksjon og forbedring blir hovedformålet.

Gjør styring, evaluering og nulltoleranse mer lærings- og risikosensitive

19. Nulltoleransepraksisen bør reformeres slik at den bygger på klare vesentlighetsgrenser, tydelig skille mellom svindel og andre avvik, og reell risikodeling mellom giver og tilskuddsmottakere.

20. Utenriksdepartementet og Norad bør utarbeide tydelige retningslinjer for arbeid i uformell økonomi, i tråd med ambisjonen om å nå de mest marginaliserte (Leave No One Behind).

Fra konvensjonell bistand til klima og globale fellesgoder



Erik Solheim

Styreleder i Belt and Green Road Development Alliance, tidligere utviklingsminister, klima- og miljøminister, fredsmegler og leder av FNs miljøprogram.

Utvikling kan illustreres med kontrasten mellom Sør-Korea og Madagaskar siden 1955. Økonomiske og politiske veivalg er avgjørende for utviklingen i et land.

Utgangspunktet er den dramatiske forskjellen mellom Sør-Korea og Madagaskar siden 1955. Da var Madagaskar vesentlig rikere per innbygger enn Sør-Korea. I dag er gjennomsnittsinnbyggeren i Madagaskar fattigere enn besteforeldrene var det året, mens gjennomsnittsinnbyggeren i Sør-Korea er om lag 390 ganger rikere enn sine besteforeldre. Det viser hvor forskjellig utvikling kan slå ut, og hvor avgjørende politiske og økonomiske veivalg er. Sør-Korea er motsatsen: et land som i løpet av én levetid har beveget seg fra fattigdom til å bli et av verdens mest vellykkede samfunn.

Moral og egeninteresse

Når mennesker er i nød, er det riktig å hjelpe. Hvis vi mener at vi selv burde kunne påkalle hjelp fra andre i en vanskelig situasjon, må vi også være villige til å hjelpe andre. Hjelpen må være effektiv, fornuftig, ukorrupt og godt innrettet, men den må gis. Sør-Koreas fremvekst har ikke bare vært til fordel for sørkoreanerne selv, men også for land som Norge. Vi bygger skip på koreanske verft, handler med Korea, og koreansk teknologi og industri er blitt en del av hverdagen. Når et land lykkes i utvikling, skaper det verdier langt utover egne grenser. Når et land forblir i fattigdom, er det også et tap for verden.

Afrika: Stor-Korea eller Stor-Madagaskar?

Ser vi frem mot 2100, vil verdens befolkning i hovedsak være konsentrert i to store blokker: om lag 4 milliarder mennesker i Asia og 4 milliarder i Afrika.

> *Når et land lykkes i utvikling, skaper det verdier langt utover egne grenser. Når et land forblir i fattigdom, er det også et tap for verden.*

Asia ser i all hovedsak ut til å bevege seg mot å bli et «Stor-Korea». Det store spørsmålet er om Afrika kan gjøre det samme, eller om kontinentet risikerer å bli et «Stor-Madagaskar».

Asia hadde noen fordeler som ofte undervurderes: tettere befolkning, enklere og billigere utbygging av infrastruktur, høyere utdanningsnivå og flere tydelige nasjonalstater, som Korea og Japan. Mange afrikanske stater består derimot av et stort mangfold av etnisiteter, språk og kulturer, noe som gjør statsbygging mer krevende.

Afrika hadde også et dårligere historisk utgangspunkt, preget av underbefolkning, sykdommer, krevende naturforhold og slaveriets ødeleggende virkninger. Samtidig har kontinentet nå noen sterke forutsetninger på plass: verdens yngste befolkning, og en stor andel unge afrikanere som er digitale, kunnskapsrike og godt koblet til nettet. Rwanda, Botswana, Mauritius og Etiopia viser at rask utvikling er mulig også i Afrika.

Forutsetninger for utvikling

UTVIKLINGSORIENTERT ELITE

Noen grunnleggende trekk går igjen i utviklingssuksesser. Det første er en utviklingsorientert politisk gruppe eller koalisjon som arbeider for hele landet, på tvers av etniske skillelinjer. Det handler om ledelse som ikke først og fremst bygger opp sin egen gruppe eller region, men forsøker å løfte hele samfunnet. Eksempler finnes i Sør-Korea, Rwanda, Etiopia, Kina, Vietnam og India – og til dels i norsk historie.

FAMILIEJORDBRUK

Det andre er en bestemt type jordbruksstruktur: familiejordbruk der den enkelte familie har kontroll over jorda og selv høster fruktene av eget arbeid – «Senterparti-landbruket». Erfaringene fra Kina er tydelige. Da bøndene i Anhui-provinsen delte opp kollektivjorda mellom seg, steg produksjonen raskt, fordi innsats og utbytte ble koblet sammen. Denne modellen beskrives som mer effektiv enn kollektivjordbruk, slavejordbruk, livegenskapsystemer og store kapitalistiske farmer, så lenge bøndene har eiendomsrett eller trygg bruksrett. Vietnam viser hva dette kan føre til: Landet gikk fra å være verdens største risimportør til å bli en av verdens største eksportører av ris og kaffe.

INDUSTRIALISERING

Det tredje er industrialisering. Noen teknologiske sprang er mulige, men industri kan ikke bygges gjennom rene «froskehopp». Den må bygges skritt for skritt, nedenfra og opp. Erfaringen fra mange land er at spesielle økonomiske soner, der industri samles geografisk, fungerer særlig godt. Når bedrifter og arbeidere samles på ett sted, oppstår læring, bedre insentiver og sterkere produksjonsmiljøer. Addis Abeba trekkes frem

som et godt afrikansk eksempel, gjennom store tekstilsentre som samler investorer og arbeidskraft og bygger en arbeiderklasse.

Bistand som utløser investeringer

Hvis Norge skal bidra mer til utvikling, må landet være et ankerfeste for de ideene som faktisk virker. Det betyr ikke å reise ut med pekefinger og fortelle andre land hva de skal gjøre, men å støtte politikk og strukturer som historisk har vist seg å skape utvikling. En langt større del av bistandsbudsjettet bør brukes til å utløse private investeringer. Staten er viktig som regulator, tilrettelegger og garantist for at gevinster fordeles, men det er de private investeringene som driver økonomisk vekst fremover. Derfor bør bistand i større grad brukes til garantier som reduserer risiko, særlig i land der politisk ustabilitet, korrupsjon og vanstyre gjør at investorer ellers holder seg unna.

Oljefond, markedsadgang og fred

Oljefondet er Norges viktigste økonomiske verktøy internasjonalt, men brukes ikke på en fornuftig måte i utviklingssammenheng. Det er positivt at fondet holder seg unna de verste investeringene, som tobakk og landminer, men det mangler en offensiv tanke om hvordan en liten del kan brukes til investeringer som både er lønnsomme og gjør verden bedre. En andel, for eksempel én prosent, kunne brukes til investeringer i fornybar energi i Asia og Afrika. Risikoen ved dette beskrives som begrenset.

Norge bør også åpne markedene sine langt mer for varer fra de fattigste landene, særlig fra Afrika. Det vil ikke nødvendigvis gi en dramatisk eksportvekst med en gang, men gir afrikanske produsenter en langsiktig mulighet til å bygge kapasitet med trygghet for markedsadgang. For Norge vil kostnaden være liten, mens gevinstene over tid kan bli betydelige.

Det siste avgjørende punktet er fred. Det er nær umulig å utvikle et land som er i krig. Afrika har hatt få kriger mellom land etter selvstendigheten, men svært mange borgerkriger internt. Uansett type krig er resultatet det samme: oppmerksomhet bindes opp, liv går tapt, verdier ødelegges, og fattigdommen biter seg fast. Norge bør derfor gjøre mer fredsdiplomati, ikke mindre. Ambisjonen om å være en fredspolitisk stormakt bør ses som et legitimt bidrag både til verdens utvikling og til Norges egen posisjon.

HVA NORGE BØR GJØRE

1. Stå fast på de grunnleggende ideene som vi nå vet gir utvikling: utviklingsorienterte koalisjoner, familiebasert jordbruk og spesielle økonomiske soner.
2. Bruke bistandsbudsjettet mye mer aktivt til å utløse private investeringer.
3. Bruke oljefondet som et globalt utviklingsverktøy, ikke bare som en finansiell sparebøsse.
4. Åpne norske markeder så mye som mulig for varer fra de fattigste landene, særlig afrikanske land.
5. Mer fredsdiplomati.

Hva kan utviklingssamarbeidet bære når verdensordenen brister?

Tanker om bistand i en skjebnetid



Olav Kjørven

Tidligere statssekretær i Utenriksdepartementet og nestleder i FNs utviklingsprogram.

Norges viktigste utenrikspolitiske oppgave må være å bidra til å bevare en regelstyrt orden under internasjonal rett.

Verdensordenen er på bristepunktet. Norge er, i likhet med de fleste land i både det globale sør og det globale nord, avhengig av en multilateral verdensorden under internasjonal lov. Dette er avgjørende for respekt for territorielle grenser, økonomisk og sosial utvikling og løsningen av felles utfordringer. Norges viktigste utenrikspolitiske oppgave må nå være å bidra til å bevare en regelstyrt orden under internasjonal rett, fordi dette står i akutt fare og er eksistensielt nødvendig.

Tre verdier er grunnleggende: menneskeverd, staters suverenitet og likeverd (sovereign equality), og planetær stabilitet. Av disse er de to første nedfelt i FN-pakten, den tredje ikke. Dersom multilateralisme og globalt forpliktende samarbeid ryker eller svekkes betydelig, vil mye av grunnlaget for bistand forsvinne.

Utviklingssamarbeidet hviler i stor grad på felles fora, møteplasser, omforente normer, avtaler og mål som bærekraftsmålene. Nesten alt som gjøres i utviklingssamarbeidet, handler om å virkeliggjøre det man allerede er blitt enige om internasjonalt, på tvers av felt som menneskerettigheter, likestilling, klima og natur, global helse, arbeidstakerrettigheter og finansiering. De multilaterale kanalene er avgjørende for at utviklingssamarbeid skal fungere.

Vendepunkt i norsk bistandspolitikk kommer samtidig som verden står ved et bristepunkt for selve grunnlaget for internasjonal bistand, som allerede er i kraftig fall.

> *Nesten alt som gjøres i utviklingssamarbeidet, handler om å virkeliggjøre det man allerede er blitt enige om internasjonalt...*

Initiativet Article 109 arbeider for å fornye og oppdatere FN-pakten som grunnlagsdokument for en felles multilateral verdensorden. Målet er å reise et tydelig alternativ til en kronisk ustabil og farlig verden der makten rår alene. I lys av dette blir det viktig å reflektere over hvilken rolle utviklingssamarbeidet kan ha både i dagens situasjon og i en visjon for fremtidens multilateralisme, og hva som er lært om effektiv bistand.

Hva vi vet om effektiv bistand i dag

1. MULTILATERALE KANALER SOM BÆREBJELKE

Multilaterale kanaler er særlig viktige, selv om landskapet er fragmentert. Verdensbankens [International Development Association (IDA)](https://ida.worldbank.org/en/home) er selve lokomotivet i det internasjonale utviklingssamarbeidet, fordi det mer enn de fleste andre ordninger muliggjør mottakerstyring og ansvar. De store fellesfondene for global helse og FNs overordnede felleskanaler for de tre pilarene humanitært arbeid, fredsbygging og utvikling er sentrale. Også FNs fellesfond for bærekraftsmålene (SDG-fondet) er et viktig verktøy, med en egen disclaimer om at innlederen selv gir råd til dette fondet.

2. ULIKE MOTTAKERE, ULIKE EFFEKTER

Det er viktig å skille mellom hva som oppnås gjennom bistand til ulike adressater – stater, sivilsamfunn, næringsutvikling og mobilisering av privat kapital, samt kontantoverføringer til individer. Det finnes ikke én «riktig» form, men én lærdom er særlig viktig: effekten av likestilling og av at jenter og kvinner med ressurser faktisk får ressurser de kan nyttiggjøre seg.

3. SEKTORDEBATTENE TAR FOR MYE PLASS

Sektordiskusjonene har en tendens til å sluke tid og krefter. Utfordringene varierer betydelig mellom land, og landenes egne prioriteringer, behov og politiske økonomi drukner lett i abstrakte debatter om hvilken sektor som er viktigst. Det viktigste er formen og innretningen på den samlede bistanden, ikke detaljfordelingen i den norske delen alene.

4. EGENINTERESSER SOM KAN UNDERGRAVE BISTANDEN

Det er en sterk trend at økonomiske og andre egeninteresser (innvandringskontroll, sikkerhetspolitikk osv.) kobles tettere til utvikling og bistand. Dette beskrives som et slags mantra, samtidig som bistanden kuttes. Behovet for politisk koherens mellom politikkområdene utvikling, sikkerhet, handel, næring, migrasjon og globale fellesgoder er reelt. Dette er likevel noe annet enn dagens egeninteresse-drevne dreining.

5. NYE REALITETER: KINA, INDIA, BRASIL OG AFRIKA

Utviklingspolitikken må ta et klarere utgangspunkt i sentrale nye realiteter – et Kina som er den suverent største motoren for det grønne skiftet, et dynamisk India, et Brasil med tydelig nytenkning om fremtidens multilateralisme, og et Afrika som «renner over av unge energi». Hver tredje unge person i verden forventes å være afrikaner i 2050. Dette gir enorme muligheter til å tenke nytt om utviklingssamarbeid.

Hvordan redde en regelstyrt verdensorden? Anslag til videre debatt

1. BIDRA TIL EN FORNYELSE OG OPPDATERING AV FN-PAKTEN

Artikkel 109 gir det globale flertallet av land en reell mulighet til å forme fremtidens globale spilleregler, FN og de økonomiske institusjonene knyttet til handel,

finansiering, pengepolitikk, skattesamarbeid osv. Artikkel 109 gjør det mulig å sette i gang en slik prosess med to tredjedels flertall i Generalforsamlingen og ni stemmer i Sikkerhetsrådet, uten veto. Dermed ligger spørsmålet i realiteten i hendene på små og mellomstore land, som kan si at de ikke vil ha «junglens lov», men noe annet.

2. BLI MED PÅ EKSISTERENDE NYTENKNING

En viktig arena for nytenking er Global Public Investment Network (GPI), et nettverk med deltakere fra både det globale sør og det globale nord. Nettverket tar utgangspunkt i at globale fellesutfordringer ikke kan møtes gjennom en uthult giver–mottaker-logikk, men gjennom ordninger der alle land både har rett til å dra nytte av, plikt til å bidra og innflytelse over beslutningene. Prinsippene «all benefit, all contribute, all decide» utgjør et politisk rammeverk som svarer direkte på utfordringene Vendepunkt tar opp. For Norge gir denne tilnærmingen et mer fremtidsrettet grunnlag for utviklingspolitikken – og for politikk på handel, skattesamarbeid, gjeld og investeringer. Dette står i kontrast til en stadig tettere kobling mellom bistand og snevre egeninteresser.

3. HURTIG UTFASING AV FOSSILE BRENSLER

Fossile brensler må utfases raskest mulig med en overgang til regenerativt landbruk og regenerative økonomier. Klimakrisen handler i hovedsak om energi og mat (jordbruk, skogbruk, fiskeri), mens resten er fotnoter. Norge har en stor jobb å gjøre nasjonalt, men har også interesse av å være mye mer foroverlent internasjonalt. Herunder kommer oppfølgingen av deltakelse på konferanser om fossilutfasing som Santa Marta-møtet. Ifølge enkelte anslag er det en 50 prosent sjanse for at Golfstrømmen slås av i løpet av dette århundret hvis utfasing ikke skjer i «lynende raskt tempo» de neste ti årene. Blant de potensielle konsekvensene er 50 kuldegrader i Oslo.

4. INTERNASJONALT SAMARBEID

Norge bør gå inn i EU for å være med å forme europeisk politikk. Vi bør også spille på lag med land som Kina, India, Brasil og flere andre i det globale sør sør og utnytte muligheter for nye samarbeidsflater, blant annet innenfor rammene av Global Public Investment Network.

5. FORTSATT FREDSARBEID

Norge må ikke legge inn årene når det gjelder å bidra til å løse konflikter og bygge fred. Også freds- og konfliktrelatert bistand forutsetter en multilateral orden å spille på.

HVA NORGE BØR GJØRE

1. Bidra til en fornyelse og oppdatering av FN-pakten.
2. Bli med på eksisterende nytenkning.
3. Hurtig fase ut fossile brensler.
4. Delta i internasjonalt samarbeid.
5. Fortsette fredsarbeidet.

Hva har vi lært, og hva bør vi ta med oss?

30 år med bistandsevaluering



Arne Disch

Partner i Scanteam

Det finnes en enorm mengde dokumentasjon, evalueringer og forskning på hva bistand faktisk gjør.

Direktoratet for økonomistyring har etablert databasen KUDOS, der det de siste 25 årene er registrert 6670 evalueringer, mer enn 20 prosent om bistand. Det kommer i tillegg til rapporter og gjennomganger fra frivillige organisasjoner og forskning. Globalt har Verdensbanken sin Open Knowledge Repository. Alle FN-organisasjonene, regionale utviklingsbanker, forskningsinstitutter over hele kloden, stiftelser og NGO-er produserer en enorm mengde rapporter og studier. Kunnskapen eksisterer stort sett – utfordringen er å finne det som er relevant og viktig for nye satsinger og beslutninger.

Kontekst er konge

Gjennom de siste 30 årene har Scanteam gjort rundt 400 evalueringer og gjennomganger, med feltarbeid i cirka 120 land, for oppdragsgivere som Verdensbanken, FN-organer og norske frivillige organisasjoner. Oppdragene har spent fra store programmer som Afghanistan Reconstruction Trust Fund, ARTF, med et totalbudsjett på 10,5 milliarder dollar, til små, langsiktige prosjekter på landsbygda. Erfaringen er at kontekst er konge. For eksempel ble ARTF evaluert av Scanteam i 2004, 2008, 2012 og 2017, og hver gang med ulike spørsmål, metoder og informantgrupper, avhengig av fase – fra styresett og resultatrapportering til stabilisering, konflikt og uttrekking. I dag er man blitt langt flinkere til å lytte lokalt, definere hvilke opplysninger som trengs og hvem man må snakke med for å kunne bygge relevante funn, konklusjoner og anbefalinger.

Evalueringsmønstre og DAC-kriterier

Scanteam så nøyere på 120 av sine evalueringer fra de siste 15 årene, blant annet med bruk av KI-verktøyet Claude, for å identifisere mønstre. Relevansen i prosjekter

og programmer ser ut til å være blitt bedre, og effektivitet, måloppnåelse og de seks DAC-kriteriene går igjen i nesten alle evalueringer internasjonalt. Det gjør det mulig å si noe om «godheten» i ulike tiltak, og gir et solid beslutningsgrunnlag for å videreføre eller avvikle satsinger. Samtidig er det en tydelig svakhet at de fleste evalueringene handler om store, ovenfra-og-ned programmer og fond. Småskala tiltak nedenfra, ledet av lokale aktører og «entreprenører», fanges sjelden opp. Dermed mangler en viktig del av bildet: hvordan man faktisk får til utvikling nedenfra, på en måte som også oppfyller overordnede kriterier som fattigdomsreduksjon og utjevning.

Tverrgående hensyn i praksis

Norge har fire tverrgående hensyn i bistanden: menneskerettigheter, kvinners rettigheter og likestilling, klima og miljø, og antikorrupsjon. Alle disse løftes inn i programmer og evalueringer, men det er langt vanskeligere å løse dem i praksis, særlig antikorrupsjon. En viktig grunn er at bistanden går inn i lokale verdier og kontekster, der eksterne aktører har begrenset handlingsrom. Dokumentene er fulle av gode intensjoner om likestilling, klima og miljø, men resultatene er mer ujevne. På områder som skog og klimatilpasning er konsekvenskjeden kortere, og man ser tydeligere at norske bidrag til lokale tiltak faktisk bidrar til omstillinger. På andre felt er sammenhengene mer komplekse, og det er vanskeligere å se både hva man får til og hva man burde gjort annerledes, ikke minst når det gjelder fordeling, fattigdom og ulikhet.

Temaer som fattigdomsreduksjon og ulikhet har generelt fått mindre oppmerksomhet de senere årene. De overordnede prinsippene er delvis blitt glemt, og Leave No One Behind og målretting mot bestemte grupper har kommet i forgrunnen. Resultatet er ofte oppstykkede prosjekter med manglende dokumenterte fordelingsresultater: gode intensjoner i dokumentene, men hvor de konkrete endringene i fattigdom og ulikhet mangler godt dokumenterte funn og konklusjoner.

Kontekstforståelse, konflikt og store kanaler

Kontekstforståelse og konfliktsensitivitet er stadig viktigere og blir bedre analysert og dokumentert. Verden preges samtidig av stadig mer autoritære regimer, økt konkurranse om strategiske ressurser og eliters rent-seeking. Disse aktørene er i økende grad i stand til å kontrollere det politiske og økonomiske handlingsrommet. Mens vi forstår problemene bedre, makter vi ofte ikke å håndtere dem bedre. Dette skyldes delvis at på store evalueringer mangler ofte den lokale dimensjonen, som er fundamentet for lokalt eid og bærekraftig utvikling. Det underbygger behovet for å bygge inn lokale beslutningsarenaer og se mer systematisk på småskala tiltak og lokale prosesser i evalueringene.

> *På områder som skog og klimatilpasning er konsekvenskjeden kortere, og man ser tydeligere at norske bidrag til lokale fond faktisk bidrar til omstillinger. På andre felt er sammenhengene mer komplekse...*

Læring fra Afghanistan og Ukraina

Ukraina er i dag Norges største bistandsprogram, og på mange måter enklere og ryddigere enn Afghanistan: Skillet mellom militær og sivil støtte er tydelig, den sivile støtten er klart forankret, og Ukraina har både et planleggingssystem og et svært transparent offentlig innkjøpssystem som kan følges i sanntid av sivilsamfunnet. Å bruke nasjonale systemer gir klare fordeler. Samtidig er det en risiko for å undervurdere de komplekse, historiske konfliktlinjene i det ukrainske samfunnet, og å forveksle dagens solidaritet med mer fundamental sosial tillit. Tillit bygges først og fremst lokalt når folk jobber og finner løsninger sammen, ikke med nasjonale reformer.

Når ressurser kanaliseres til forvaltningen gjennom Verdensbankens trustfond, til næringslivet gjennom EBRD-lån og til sivilsamfunnet som UNDP prosjektstøtte, kommer ressursene til lokalnivå fragmentert på aktør og minus flere lag med administrative kostnader. Mens ARTF ga såkalte «block grants» til afghanske lokalsamfunn når man kunne dokumentere at prosjektforslagene var resultat av bred konsultasjon, i Ukraina svekker man samarbeidsmulighetene mellom forvaltning, lokalt næringsliv og sivilsamfunn med dagens tilnærming.

Behov for bedre bruk av norsk erfaring

En svakhet med gjennomgangen av disse 120 evalueringene er at vi ikke alltid har greid å identifisere endringer over tid. En annen sak er at saksuniverset inkluderer Verdensbanken, EU, norske tiltak, slik at vi ikke kan se om for eksempel Norge er bedre enn Verdensbanken eller EU på visse områder. Og til slutt mangler altså «nedenfra og opp» studiene av lokale tiltak. Samtidig viser denne gjennomgangen at vi nå har mye bedre muligheter for å kunne gjøre nettopp dette.

DETTE BØR GJØRES

1. Sjekk hva kunnskapsgrunnlaget for en beslutning kan bestå av. Det er ofte bredere og mer solid enn man tror.
2. Vær tydelig på hva man ønsker svar på, og at koblinger mot overordnete målsetninger er realistiske og dokumenterbare.
3. Tilpass gjennomgang/evaluering til fase og kontekst.
4. Sørg for at tiltenkte målgruppers perspektiv er godt integrert og synlig.

Forskningens rolle i bistanden:

En kilde til nødvendig kritikk og samarbeid



Einar Braathen

Forsker ved OsloMet – NIBR

Utviklingsforskning har formet norsk bistandspolitikk i flere tiår, men svekkede fagmiljøer og nye styringsregimer truer forskningens rolle som kritisk korrektiv.

Forskning har hatt en viktig rolle i utviklingssamarbeidet, og kan ses fra tre synsvinkler: forskere som forsøker å forstå utviklingen i verden, forskere som deltar i utviklingssamarbeid, og forskere som er kritiske til utviklingssamarbeid. Norsk utviklingsforskning har røtter i historikere og økonomer som både beskrev Norges egen vei fra «U-land til I-land» og formet synet på «de andre», fra Kerala-hjelpen og India-fondene på 1950-tallet til moderniseringsskolen og senere kritikk av USA-imperialisme og vestlige maktforhold.

Norsk utviklingsforskning

Senere vokste det fram miljøer innen utviklingsøkonomi, områdestudier og utviklingsstudier, ofte flerfaglige og nært koblet til bistandsfeltet. Historikere, økonomer og andre samfunnsvitere publiserte ikke bare akademisk, men deltok også som offentlige intellektuelle som påvirket norsk bistandsdebatt. Disse miljøene hadde lenge en viktig arena i Norsk Forening for Utviklingsforskning (NFU), som samlet forskere, praktikere, bistandsarbeidere og byråkrater til årlige konferanser og høringsuttalelser om aktuelle utviklingspolitiske spørsmål, støttet økonomisk av Norad. Denne støtten har forsvunnet, NFU har mistet mye av sin betydning, sentrene og gruppene som ga utviklingsforskningen næring er i stor grad borte, egne øremerkede programmer i Forskningsrådet er avviklet, og rekrutteringen til utviklingsforskning er svakere enn på mange tiår – samtidig som verden preges av et historisk maktskifte der land i det globale sør for alvor utfordrer hegemoniet som har vært knyttet til USA etter 1945.

Samtidig fører en streng nulltoleranse for korrupsjon til at universiteter i sør ofte bruker mer Norad-midler på ekstern revisjon enn på egen administrasjon og forskning...

Forskere som aktører i utviklingssamarbeid

Forskere deltar også direkte i utviklingssamarbeid. Internasjonalt fikk støtte til å bygge akademiske kunnskapsinstitusjoner tidlig en viktig plass i bistandens første faser, der nasjonale universiteter og høyskoler ble sett som sentrale både i nasjonsbygging og i den sosiale og økonomiske moderniseringen av utviklingsland. Denne forståelsen kom sent, men sterkt inn i norsk bistand fra 1980-tallet, blant annet gjennom Norads programmer i samarbeidsland og gjennom NORHED – det norske flaggskipet for kapasitetsbygging innen høyere utdanning og forskning i utviklingsland.

Erfaringer med NORHED

I inneværende seksårsperiode, 2021–2026, brukes det om lag 1,1 milliarder kroner på NORHED, i samarbeid mellom utdanningsinstitusjoner i nord og sør utenom ambassader og øvrig bistandsforvaltning. Erfaringer fra innsiden, blant annet som prosjektleder, peker på noen tydelige utfordringer: 1) Midlene spres svært tynt på rundt 60 prosjekter i mange land; 2) Det er lite samarbeid mellom norske universiteter som opererer i samme land og ofte med de samme partnerne, og 3) Koblingen til andre programmer i utviklingssamarbeidet er svak, og det er lite støtte til å bygge effektive administrasjoner og til frikjøp og utveksling av undervisnings- og forskningspersonell.

Samtidig fører en streng nulltoleranse for korrupsjon til at universiteter i det globale sør ofte bruker mer Norad-midler på ekstern revisjon enn på egen administrasjon og forskning, mens det meste av pengene går til stipender og studieavgifter som bidrar til budsjettene ved universiteter i nord og sør. Resultatet er, etter innlederens syn, at ordningen ofte får en konserverende snarere enn transformerende funksjon, og at det fortsatt finnes lite kunnskap om hvilken faktisk effekt denne typen satsinger har på ny kunnskap, innovasjonskapasitet og samfunnsutvikling i sør.

Kritisk forskning som korrektiv

Til slutt er det forskere som er kritiske til utviklingssamarbeid. Siden 1960-tallet har forskningsbasert radikal kritikk i både nord og sør utfordret det vestlige utviklingsparadigmet og bistandens rolle, blant annet gjennom krav om at utviklingsland burde bryte økonomisk avhengighet til rike land og styrke sør–sør-samarbeid, og gjennom debatten om en ny økonomisk verdensorden. Jurister, statsvitere og samfunnsvitere dokumenterte systematiske brudd på menneskerettigheter og bidro til at rettighetsbasert utvikling, demokratisering og «godt styresett» kom høyt på den internasjonale agendaen på 1980- og 1990-tallet. Naturvitere og miljøforskere, i samspill med miljøbevegelsen, løftet klima og bærekraft opp som sentrale spørsmål i global utviklingspolitikk, fra Rio-konferansen i 1992 til FNs tusenårsmål og bærekraftsmål.

Privatisering, outsourcing og New Public Management har bidratt til å byråkratisere og instrumentalisere både akademia og deler av sivilsamfunnet, med sterkere målstyring, individuelt ansvar og rapporteringskrav...

Behovet for kritiske stemmer

I dag er denne typen kritisk forskning likevel svekket. Privatisering, outsourcing og New Public Management har bidratt til å byråkratisere og instrumentalisere både akademia og deler av sivilsamfunnet, med sterkere målstyring, individuelt ansvar og rapporteringskrav, samtidig som forskere i flere land opplever økt press og mindre rom for kritikk. Eksempler fra USA, Ungarn og Uganda viser hvordan akademiske institusjoner kan knebles eller svekkes politisk. Innlegget avsluttes med en påstand om at dette kan være kulminasjonen på en utvikling som forhåpentligvis snart snur, og et håp om at forskningen igjen kan få en tydeligere rolle i bistanden – både som kritisk korrektiv og som konstruktiv partner i internasjonalt utviklingssamarbeid.

DETTE BØR GJØRES

1. Utviklingsforskning siden Adam Smith til i dag har utgjort vesentlig kunnskapsgrunnlag for utformingen av internasjonale samarbeidsformer mellom stater. Dette gjelder særlig forskning som har komparativt (kryssnasjonalt) datagrunnlag. Som før, er en vesentlig del av den utviklingspolitiske debatten hva som må til for at 'backrunners' kan innhente resten av verdenssamfunnet, spesielt hva de kan lære av 'forerunners' i det globale sør.

2. Universiteter, høyskoler og forskningsinstitutter trenger stabil (konkurransebasert) tilgang til øremerkede bevilgninger og programmer til utviklingsforskning utlyst av Norges forskningsråd og andre offentlige organer.

3. UD og Norad bør ta norske forskningsmiljøer mer aktivt i bruk i komplekse evalueringer og studier – det vil si oppdrag som tar for seg mer enn ett land/prosjekt/program og krever komparative forskningsmetoder. Generelt bør det stilles større krav til evaluatorer om at de har inngående kontekstuell innsikt (det vil si i land- og kulturkunnskap).

4. UD og Norad bør også i bruk mer følgeforskning (formative process research, prosessevaluering) slik de gjorde rundt årtusenskiftet.

Hva kunnskap kan og bør føre til i utviklingspolitikken

Kommentarer om kunnskapens rolle



Per Øyvind Bastøe

Tidligere evalueringsdirektør i Norad

Evalueringsavdelingen i Norad gjennomførte rundt ti evalueringer i året, og erfaringene ble oppsummert i årsrapporter med hovedlærdommer, blant annet «Kan lærdommer fornye utviklingspolitikken?» fra 2015–2016. Fem forhold gikk igjen.

Fem hovedlærdommer

1. FOR MANGE FORMÅL, FOR LITE KONSENTRASJON

Det første handler om konsentrasjon og strategiske prioriteringer: norsk utviklingspolitikk har hatt en tendens til å spre seg tynt i et forsøk på å støtte alle gode formål – mange multilaterale fond, store kriser og tematiske satsinger – uten tydelige overordnede føringer. Resultatet er tilfeldig og overfladisk innsats, støtte til virksomheter man vet lite om, og en situasjon der kapasitet og kompetanse ikke strekker til for å gjøre alt på en skikkelig måte.

2. FRA KRONER OG VOLUM TIL RESULTATER OG VIRKNINGER

Det andre punktet er å vite hva man vil, utover å være opptatt av størrelsen på norske bidrag. Evalueringene viser at beløpene og overføringene ofte står i sentrum: Norge fremhever seg som stor bidragsyter her og der, mens oppmerksomheten i mindre grad rettes mot hvilke endringer innsatsen skal føre til. Som kontrast trekkes New Zealand frem, der man utviklet en tilnærming kalt «managing for outcomes» for å flytte fokus fra input og output til resultater og virkninger, og for å få forvaltningen til å bli mer opptatt av hva man faktisk skulle oppnå. En slik tenkning forutsetter langsiktighet og klar forståelse av målene. I norsk bistand finnes eksempler på dette, for eksempel i arbeidet med likestilling der nordiske land har vært pådrivere over flere tiår, men typisk er det fortsatt pengene og volumet som diskuteres mest.

3. KONTEKSTFORSTÅELSE OG RELASJONER TAR TID

Det tredje punktet er kontekstforståelse, både av land og av organisasjonene det samarbeides med. Det er ikke tilstrekkelig at en tilfeldig saksbehandler i Utenriksdepartementet forvalter store overføringer til fond og organisasjoner uten å kjenne dem godt; det krever tid og krefter å bli kjent, samhandle og ha reell dialog. Innen norsk helsebistand finnes gode eksempler, der personer som Tore Godal og Sigrun Møgedal både hadde solid fagkunnskap og høy troverdighet i organisasjonene de arbeidet gjennom, mens tilsvarende forankring mangler på mange andre områder.

4. ALT HENGER SAMMEN MED ALT – MEN VI ØREMERKER

Det fjerde punktet gjelder samhandling og det å forstå hvordan ting henger sammen. Gro Harlem Brundtlands utsagn om at «alt henger sammen med alt» brukes som inngang til kritikk av en sterk norsk forkjærlighet for øremerkede overføringer og vertikale fond. Vaksinefond trekkes frem som eksempel på ordninger som kan være nyttige for å bekjempe bestemte sykdommer, men som samtidig kan trekke kapasitet og oppmerksomhet bort fra andre prioriteringer i et land, og uttrykke liten tillit til at lokale myndigheter kan gjøre egne, helhetlige prioriteringer.

5. MÅLING, KONTROLL – OG GLEMT LÆRING

Det femte punktet handler om måling og evaluering. Det beskrives en utvikling der stadig mer skal måles og vurderes – fra verkstedbesøk til postleveranser – noe som skaper irritasjon og binder tid til rapportering og kontroll fremfor kjerneoppgaver. Erfaringer fra internasjonale miljøer for organisasjonslæring viser skepsis til at måling og evaluering får dominere på bekostning av samhandling, dialog og ansvar. Evaluering og evaluerende tenkning må brukes til læring og utvikling, ikke bare til kontroll.

DETTE BØR GJØRES

1. **Konsentrer innsatsen**
   Reduser antall fond, tematiske satsinger og kriser Norge skal inn i samtidig, og krev tydelige prioriteringer når noe skal prioriteres opp.

2. **Styr etter virkninger, ikke volum**
   Flytt oppmerksomheten fra størrelsen på bidragene til hva bistanden skal føre til.

3. **Bygg opp kontekstforståelse om partnere**
   Sørg for at de som forvalter store overføringer har tid og mandat til å lære organisasjonene å kjenne og føre løpende dialog, særlig i nøkkelprogrammer.

4. **Begrens vertikale ordninger**
   Bruk øremerking og vertikale fond mer selektivt, og vurder alltid hvordan de påvirker lokale prioriteringer og kapasitet i landet.

5. **Bruk evaluering til læring**
   Stram inn på rutinemessig måle- og rapporteringskrav, og sørg for at evalueringer brukes til læring, refleksjon og forbedring, ikke bare til kontroll.

Nulltoleranse for korrupsjon undergraver resultater



Kirsten Sandberg Natvig

Partner i Scanteam

Nulltoleransen for korrupsjon undergraver utviklingsprosesser i krevende kontekster.

Høsten 2006 lanserte Utenriksdepartementet begrepet «null toleranse for korrupsjon i bistand» i sitt budsjettforslag for 2007. Norge satte dermed korrupsjon høyt og tydelig på dagsorden, og har de siste 19 årene fremmet spørsmål om korrupsjon i alle relevante internasjonale fora og fått mye fortjent skryt for dette. Men prinsippet ble raskt omdøpt til «prinsippet for nulltoleranse for økonomiske misligheter i bistanden». Ved å foreta dette navneskiftet skiftet også fokus fra korrupsjon og til regnskapssystemer. Dette var et uheldig skifte.

Kirkens Nødhjelp og dobbelbetalingen

Et av de første møtene offentligheten fikk med nulltoleransen kom i 2008, da det ble kjent at Kirkens Nødhjelps økonomiansvarlige på Sudan-kontoret hadde underslått 1 million dollar. Kirkens Nødhjelp hadde selv oppdaget dette, ryddet opp, anmeldt forholdet til Interpol og sendt egne innsamlede midler til Sudan slik at prosjektet kunne gjennomføres som planlagt. Likevel forlangte UD å få pengene tilbakebetalt også til dem. Kirkens Nødhjelp endte opp med å bruke 13 millioner kroner av sine egne innsamlede midler på et UD-prosjekt til en verdi av 6,3 millioner kroner. Etter 19 år har UD endelig endret sine retningslinjer, slik at tilskuddsmottakere fra og med 2026 kun skal betale misligholdte midler én gang – til prosjektet – og ikke også til UD eller Norad.

Objektivt ansvar og manglende risikodeling

Et annet problematisk trekk ved måten UD har praktisert nulltoleransen på, er at tilskuddsmottakere har blitt pålagt et objektivt ansvar, altså fullt tilbakebetalingsansvar, uansett om årsaken til pengebortgang ligger innenfor organisasjonens kontroll eller ikke. Først i år har UD åpnet for at organisasjonene kan dokumentere at en hendelse

var utenfor deres kontroll. Det gjenstår likevel sentrale ubesvarte spørsmål om hvor lista vil legges. Er brann, tyveri, underslag eller konkurs hos en leverandør noe man burde ha forutsett? Og hvis et lager med nødhjelp brenner ned og det godkjennes at dette var utenfor tilskuddsmottakers kontroll – hvem skal da erstatte lageret? De nye retningslinjene svarer ikke på dette.

Tilskuddsmottakerne savner risikodeling. I 19 år har de båret all risiko alene. UD og Norad snakker ofte om at de har oppnådd resultater, men de er ikke med å bære risikoen som ligger bak resultatoppnåelsen. Flere norske organisasjoner har fortalt at de har takket nei når UD har bedt dem om å være til stede i visse land, fordi de vet at når noe går galt, sitter de alene igjen med det fulle og hele ansvaret.

Hvem rapporteres det om?

Den gruppen som figurerer mest i UDs kvartalsrapporter over økonomiske misligheter, er norske frivillige organisasjoner – til tross for at de i 2024 mottok under 14 prosent av det norske bistandsbudsjettet. Utviklingsbankene og FN-systemet mottok over 52 prosent, men det rapporteres ingen mislighetsaker fra disse.

Manglende vesentlighetsvurderinger

En enda større svakhet ved måten UD praktiserer nulltoleranseprinsippet på, er at de ikke ilegger sakene de skal forfølge noen vesentlighetsvurderinger. Tilskuddsmottakere er pålagt å varsle om «ethvert avvik», og det går med svært mange ressurser og mye tid på hvert enkelt varsel. Sett fra et kostnadseffektivitetsperspektiv er det den rene galskap å varsle om ethvert avvik. EUs nødhjelpsorganisasjon ECHO gjør dette annerledes. De skiller mellom bevisst svindel (fraud) og pengebortgang (aid diversion) av andre grunner, og underlegger dette ulik behandling. ECHO vil ikke ha varsler der verdier på avveie er mindre enn 10 000 euro, men pålegger tilskuddsmottaker å rapportere om alle hendelser i sin årsrapport.

Konsekvenser i felt

Ute i felt er det flere ting som går igjen. Det ene er hvor ødeleggende det oppleves at en del av en utviklingsprosess blir satt på frys fordi noen skal foreta en granskning. Flere aktører har fortalt at de negative konsekvensene av frys og granskning har større negative konsekvenser enn den økonomiske misligheten i seg selv. En norsk tilskuddsmottaker fortalte om en varslingssak som var pågående i over to år. Frys og jakten på mulige misligheter og syndebukker endte med at samarbeidsklimaet ble så vanskelig at de måtte avslutte samarbeidet og prosjektet. Men granskerne fant ingenting. Og dette er ikke uvanlig. Ifølge Norads internrevisjon varer sakene som regel over ett år, og i under halvparten av sakene finner de noe. Over halvparten av varslingssakene er altså røyk uten ild.

Det er fullt mulig å være ærlig og ha svake bilag, og like mulig å være korrupt med plettfrie bilag

Utviklingsministeren har uttalt at nulltoleransen ligger fast. Han viderefører dermed nulltoleransens status som en hellig ku i et ugjenomtrengelig elfenbenstårn.

Noe av det tristeste, er når granskere underkjenner regnskapsbilag fordi de har oppstått i uformell sektor, selv om prosjektet fullt og helt er gjennomført i henhold til planer og budsjetter. I Afrika sør for Sahara tilhører fire femtedeler av befolkningen uformell sektor. For å unngå tull med revisor, og dermed med Norad, velger tilskuddsmottakere i større grad samarbeidspartnere i de store byene, i stedet for i de lokalsamfunnene der utviklingen trengs. Det er ubegripelig Norad, som forteller publikum at de jobber med fattigdomsutryddelse og støtter FNs slogan «Leave No One Behind», ikke for lenge siden har utarbeidet retningslinjer for økonomistyring i uformell sektor.

Nulltoleransen som hellig ku

Riksrevisjonen gjennomgikk utenrikstjenestens antikorrupsjonsarbeid sent i 2024 og fant dette arbeidet kritikkverdig – den nest sterkeste kritikken Riksrevisjonen kan gi. Som svar lanserte UD sent i 2025 en ny veileder for Norges internasjonale innsats mot korrupsjon. Men veilederen omfatter ikke nulltoleransen, som UD mener allerede er dekket av egne retningslinjer.

Utviklingsministeren har uttalt at «nulltoleransen ligger fast». Han viderefører dermed nulltoleransens status som en hellig ku i et ugjennomtrengelig elfenbenstårn. Politikerne vil ikke - eller tør ikke - lytte, mens embetsverket viser til politikerne når noen klager.

Slik opprettholdes status quo med en nulltoleranse som ikke fungerer etter hensikten, men som koster masse tid, bryderi og penger. Det var en tapt mulighet at UD ikke benyttet anledningen da de reviderte retningslinjene sent i 2025 til å gjøre nulltoleransen vesentlighetsbasert, legge inn en rettferdig risikodeling og sørge for at den ikke undergraver resultater i utviklingsarbeidet.

DETTE BØR GJØRES

1. Det må innføres risikodeling mellom UD/Norad og tilskuddsmottakere.
2. Klargjør hva som er «utenfor kontroll».
3. Innfør terskler og vesentlighetsvurderinger i hva som skal varsles, og hvordan.
4. Skill mellom svindel og andre avvik.
5. Utarbeid retningslinjer for økonomistyring i uformell sektor.
6. Unngå «frys» som hovedreaksjon.

Trade, not just aid

Global handel i utviklingssamarbeidet



Thoralf Stenvold

Grunnlegger av Progressive DIplomacy og initiativet Trade – not just aid. Tidliere diplomat i Kina, India, WTO og FN.

Det er ikke bistand som redder verden. Det er økonomisk virksomhet i en globalisert økonomi gjennom handel og investeringspolitikk, og hva som utgjør rammene rundt dette.

I løpet av mine 30 år i UD jobbet jeg lite med bistand, men hadde mye å gjøre med dem som jobbet med bistand. Det lærte meg en god del om avstanden mellom teori og virkelighet, og hvordan kravene til bruk av bistandsmidlene møter virkeligheten.

Handel og supplerende bistand

Under WTOs ministerkonferanse (MC14) i Yaoundé for tre måneder siden møtte jeg en ung kvinnelig entreprenør i Kameruns kakao-sektor. Hun etterlyste handel, og ikke bare bistand. Det betyr ikke at vi ikke skal ha bistand, slik amerikanerne har lagt på bordet. Man ønsker handel og supplerende bistand, slik at bistandsmidlene blir rettet mot virkelighetens verden – den økonomiske virkeligheten de opplever der og da i forhold til den globaliserte økonomien. De ønsker markedsadgang på vilkår som er reelt sett basert på et såkalt level playing field. Og det er ikke tilfelle i dag. To forhold peker seg ut:

Punkt én er tolleskalering. Jo mer du foredler et produkt – i dette tilfellet kakao – jo høyere blir tollsatsen på import i Europa. Dette gjelder også norsk fisk til EU under EØS-avtalen. Jo mer du foredler fisken, jo høyere blir tollsatsen. Prinsippet er at importerende aktører tar arbeidsplassene i industrialiseringen, fordi det blir høyere tollsatser hvis man skal eksportere foredlede produkter. Det betyr at man i Kamerun ser at 80 prosent av kakaoeksporten er bønner. Det er arbeidsplasser i jordbruket, men i stort sett ikke noe mer.

Punkt to er standarder – helserelaterte standarder, sanitærstandarder i matvarer og så videre. Når man først åpner døra til å diskutere standarder, skal man også diskutere klimastandarder og arbeidsstandarder. De siste to er særlig kontroversielle. Spørsmålet om arbeidsstandarder i handelsavtaler har stått på dagsorden siden 1940-tallet,

men vært avvist som proteksjonistisk av land i sør. I de siste tredve årene er klima- og miljøstandarder blitt møtt med samme motstand fra land i sør. Når WTO-reform nå står øverst på dagsorden, er tiden kommet for å ta en ny runde på dette. Her kan utviklingspolitikk og målrettet bruk av bistandspenger bidra til fremskritt og gjennomslag for standardkrav i WTO og andre handelsavtaler.

Frihandel finnes ikke

Det er privat næringsliv som er motoren i hver økonomi, selvfølgelig også i Afrika. Det må norsk utenrikspolitikk og utviklingspolitikk ta hensyn til. Jeg vil også nevne at språkbruken er viktig. Bistand er en del av utviklingspolitikken. Utviklingspolitikken er en del av utenrikspolitikken. Men vi snakker i praksis om det som på fagfeltet heter OECD DAC ODA-midler. Det er midler som brukes i henhold til regler fremforhandlet i OECD – en klubb for rike land. Vi vil ivareta vår FN-forpliktelse om at 0,7 prosent av BNI skal gå til bistand slik det er definert av OECD DAC. Men det viktigste kriteriet i norsk bistandsdebatt er dessverre hvor mye penger vi bruker, ikke hva vi oppnår. Det er så håpløst at det er nesten til å le eller gråte av.

Frihandel finnes ikke. Er det noe som er symbolet på frihandel, så er det jo Verdenshandelsorganisasjonens avtaleverk, som det tok femti år å forhandle frem. Den avtalen er på 580 sider folkerett. Det har ikke noe med frihandel å gjøre. Reglene er laget av og for de som har makt til å skrive dem, og det er stort sett ikke de folkevalgte. Reglene blir skrevet av og for Wall Street.

Ser man på den ekstremt økende ulikheten de siste ti årene, hva skyldes det? Det skyldes at reglene gjør det mye enklere å bruke teknologien til å flytte penger, mens folk flest bor i land og er bundet av nasjonal lovgivning. Kina har 750 millioner arbeidere – over 20 prosent av verdens samlede arbeidsstyrke på cirka 3,3 milliarder. India har om lag 600 millioner mennesker i arbeidsdyktig alder, og de blir stadig flere. Kina og India har altså til sammen mer enn 30 prosent av verdens arbeidskraft. Gjennom medlemskapet i WTO og den integrasjon og gjensidige avhengighet dette medfører, er de to gigantene premissleverandører for arbeidsmarkeder verden rundt. Når vi vet at arbeidstakerne i disse landene, ikke har grunnleggende rettigheter på arbeidsplassen, forstår vi at dette bidrar til press på makt og lønnsvilkår for arbeidsfolk verden rundt.Jeg var i Berlin like etter at muren falt. Det var da jeg skjønte hva som var verdens største utfordring – ikke konflikt mellom land, men konflikt mellom de som har mye, og de som har lite.

En pervers insentivstruktur

WTO-avtalens tvisteløsningsorgan, med sitt appellorgan, er i praksis ikke-funksjonelt. USA trakk seg ut da landet ikke lenger var vinnere i konkurransen underlagt WTO-reglene de selv hadde skrevet. De som er best til å konkurrere er kineserne, og det vil ikke USA akseptere.

Norge har en åpenbar egeninteresse av at FNs standarder for rettigheter – menneskerettigheter, klimastandarder, arbeidsrettigheter – blir en integrert del av kriteriene for internasjonal handel. Det er de per i dag ikke. Den største driveren bak økt ulikhet er at pengene flyter fritt, mens folk flest er bundet av nasjonal lovgivning.

WTO-avtalen innebærer en pervers insentivstruktur. Profittmaksimerende private aktører har insentiver til ikke å ta vare på planeten, til ikke å betale lønn og til ikke å akseptere fagforeningsfrihet – fordi det gjør varene billigere. Avtalens grunnprinsipp er lik behandling av like produkter, helt uavhengig av hvordan de er skapt. Tenk deg to like bøker produsert i ulike land, der den ene koster dobbelt så mye som den andre. Det spiller ingen rolle hvordan de er lagd – de skal behandles likt. Det er ikke vanskelig å forstå at det skaper press på lønnsnivå og at man avstår fra klimatiltak.

Handel og utviklingspolitikk i sammenheng

Konkurranseevne handler om pris i forhold til kvalitet. Man kan bli konkurransedyktig på to måter for samme produkt: Enten holde egne priser lavest mulig, blant annet gjennom lavt skattenivå, lav lønn eller kutt i andre kostnader – eller ved at konkurrentenes produkter blir dyrere. Dersom alle land og deres produsenter må ta hensyn til FNs minimumsstandarder på klima, miljø og arbeid, vil dette bidra vesentlig til «level playing field» og derfor mer rettferdig konkurranse. Slik vil dette være en vinn-vinn situasjon for Norge og norsk næringsliv.

Norsk bistand er en del av utviklingspolitikken, som er en del av utenrikspolitikken. Disse må i større grad sees i sammenheng, slik at Norge får en mer strategisk utenriksøkonomisk politikk. Det globale initiativet Trade, Not Just Aid (TRaNJA) har som formål å øke kunnskap, forståelse og støtte til WTO og behovet for reform av organisasjonen gjennom oppdaterte regler. Jeg sitter i styringskomiteen, som ledes av Shashi Tharoor og Pascal Lamy. De har vært henholdsvis FNs visegeneralsekretær og WTOs generaldirektør. Reform av de to organisasjonene kan og bør sees i nær sammenheng og slik bidra til mer helhetlig og bærekraftig styring av den globaliserte økonomien.

DETTE BØR GJØRES

1. Bistandsmidler bør i større grad brukes som supplement til handel, investeringer og markedsadgang, ikke som et parallelt spor.
2. Norge bør aktivt jobbe for at produsenter i sør får reell markedsadgang på et «level playing field».
3. Tollsatser på foredlede produkter bør reduseres slik at mer av verdiskapingen og arbeidsplassene blir igjen i produsentland.
4. FN-standarder for menneskerettigheter, klima og arbeidsrettigheter bør integreres i det internasjonale handelsregimet.
5. Norge bør utfordre handelslogikken om at «like produkter» behandles likt uavhengig av hvordan de er produsert.
6. Norge bør støtte initiativet TRaNJA, både finansielt og politisk.

Innlederne

Erik Solheim
Erik Solheim er tidligere stortingsrepresentant og partileder i SV, og har hatt sentrale roller i norsk og internasjonal politikk. Han har vært utviklingsminister og miljø- og utviklingsminister, klima- og miljøminister samt leder for FNs miljøprogram (UNEP). Solheim har også erfaring som fredsmekler, blant annet på Sri Lanka. I dag har han flere internasjonale verv, blant annet som styreleder i Belt and Green Road Development Alliance.

Olav Kjørven
Olav Kjørven er tidligere statssekretær i Utenriksdepartementet (2001–2005). Han har senere vært nestleder i FNs utviklingsprogram (UNDP). Kjørven har lang erfaring fra multilateralt utviklingsarbeid og internasjonale organisasjoner. I sitt arbeid har han særlig vært opptatt av utviklingspolitikk i en urolig verdensorden.

Arne Disch
Arne Disch er partner i Scanteam med over 30 års erfaring fra mer enn 130 evalueringer. Han har ledet evalueringer for Verdensbanken, EU, FN organisasjoner, Norad, NGO-er med feltarbeid i over 50 land. Han har fokus på styresett utfordringer; politisk-økonomiske analyser i komplekse situasjoner; sårbare stater og grupper.

Einar Braathen
Einar Braathen er professor ved By- og regionforskningsinstituttet NIBR ved OsloMet. Hans forskning retter seg mot utviklingspolitikk, urban utvikling og forskningens rolle i bistandssamarbeid. Braathen har arbeidet med både nasjonale og internasjonale problemstillinger. Han har også deltatt i faglig og offentlig debatt om bistand og samfunnsutvikling.

Per Øyvind Bastøe
Per Øyvind Bastøe er tidligere evalueringsdirektør i Norad. I denne rollen hadde han ansvar både for hvilke tiltak som skulle evalueres, og for oppfølgingen av funn og anbefalinger. Han har omfattende erfaring fra internasjonalt evalueringsarbeid. Bastøe har særlig arbeidet med hvordan evaluering kan brukes til endring i utviklingspolitikken.

Kirsten Sandberg Natvig
Kirsten Sandberg Natvig har vært partner i Scanteam siden 2013 med spesialkompetanse på antikorrupsjon, styring (governance) og resultatmåling i utviklingssamarbeid. Hun har erfaring fra rundt 30 land, og har gjennomført rundt 70 programevalueringer og organisasjonsgjennomganger.

Thoralf Stenvold
Thoralf Stenvold er tidligere norsk diplomat med erfaring fra Kina, India, FN og Verdens handelsorganisasjon (WTO). Han var Norges hovedforhandler da Kina ble medlem av WTO i 2001, og har senere ledet forhandlinger i FNs generalforsamling om globalisering og anstendig arbeid. Stenvold har arbeidet med geopolitikk, globalisering, handelspolitikk og menneskerettigheter, blant annet i Genève og New York, samt som diplomat til Kina, Nord-Korea, Mongolia, India og Bhutan. I dag er han leder for Progressive Diplomacy og medlem av styringsgruppen for initiativet «Trade, Not Just Aid (TRaNJA».

Bakgrunn for rapporten

Hva skal bistandsmilliardene brukes til i en verden der verdensorden, klima og finans-strømmer er i rask endring. Denne rapporten bygger på et fagseminar arrangert ved OsloMet NIBR 5. mai 2026 av OsloMet – NIBR, CONOW, Progressive Diplomacy og Scanteam, og er skrevet som et innspill til regjeringens Vendepunkt-prosess.

Gjennom innlegg fra forskere og erfarne aktører i utviklingsfeltet drøfter rapporten ikke bare hvilke virkemidler som bør prioriteres, men også hvilke dilemmaer norsk utviklings-politikk må håndtere, om forholdet mellom bistand og investeringer, mellom globale løsninger og lokal kontekst, og mellom politiske ambisjoner og institusjonell kapasitet