

Utenriksdepartementets rådgivende utvalg for resultater i utviklingspolitikken ble oppnevnt av utviklingsministeren den 3. oktober 2001.

Utvalget er ansvarlig for rapportens innhold. Utenriksdepartementet deler ikke nødvendigvis de vurderinger og synspunkter som framkommer i rapporten.

Innholdsfortegnelse

Innholdsfortegnelse.....	2	4.1.4 Anbefalinger om hvordan arbeidet med godt styresett kan effektiviseres.....	21
Forkortelser.....	3	4.1.5 Anbefalt evalueringsstudie.....	21
Forord.....	4	4.2 Utviklingspolitikken og prinsippet om mottakeransvar.....	21
Mandat og arbeidsform.....	4	4.2.1 Hva innebærer mottakeransvar?.....	21
Første del:		4.2.2 Konsekvenser av mottakeransvar.....	22
Sluttrappreport for rådgivende utvalgs arbeid.....	6	4.2.3 Anbefalinger knyttet til prinsippet om mottakeransvar.....	23
1 Innledning.....	6	4.2.4 Anbefalt studie.....	23
2 Ni teser for en bedre utviklingspolitikk.....	7	4.3 Forskningens rolle i utviklingspolitikken.....	24
3 Konklusjoner fra utvalgets fire ordinære møter i 2002 og 2003.....	8	4.3.1 Sentrale temaer i utviklingsrelatert forskning.....	24
3.1 Helhet i utviklingspolitikken.....	9	4.3.2 Forskning og utviklingspolitisk administrasjon.....	24
3.2 Utvikling og handel.....	10	4.3.3 Anbefalinger knyttet til forskning.....	26
3.3 Godt styresett og mottakeransvar.....	11	4.4 Resultatoppfølging og evaluering i utviklingspolitikken.....	26
3.4 Sivilt samfunn.....	12	4.4.1 Evalueringsprosessens elementer.....	26
3.5 Forskning og utviklingspolitikk.....	13	4.4.2 Evalueringer som del av et system for kvalitetssikring og institusjonell læring.....	29
3.6 Evaluering og resultatoppfølging.....	15	4.4.3 Anbefalinger knyttet til evalueringsvirksomheten.....	30
3.7 Åpenhet og debatt.....	16	4.4.4 Forslag til ny evaluering.....	31
Andre del:		4.5 Omorganiseringen av UD og NORAD.....	31
Årsrapport for rådgivende utvalgs arbeid i 2003.....	18	5 Øvrige aktiviteter i 2003.....	33
4 Årsrapport for 2003.....	18	6 Oppsummerende kommentarer om utvalgets arbeid og behovet for videre ekstern rådgiving knyttet til evalueringsfunksjonen.....	35
4.1 Utviklingspolitikken og godt styresett.....	18	6.1 Om begrensninger av og problemer med mandatet.....	35
4.1.1 Hva innebærer godt styresett?.....	18	6.2 Om arbeidet.....	35
4.1.2 Hvordan fremme godt styresett gjennom utviklingspolitikken?.....	19	6.3 Videreføring.....	35
4.1.3 Konsekvenser av å vektlegge prinsippet om godt styresett.....	20	Vedlegg.....	36

Forkortelser

IMF:	International Monetary Fund (Det internasjonale valutafondet, Valutafondet)
WTO:	World Trade Organization (Verdens handelsorganisasjon)
PRSP:	Poverty Reduction Strategy Paper (nasjonal fattigdomsstrategi)
MUL:	Minst utviklede land, MUL-land
OECD:	Organization for Economic Co-operation and Development (Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling)
NGO:	Non-governmental organisation (ikke-statlig organisasjon)
Sida:	Styrelsen for internasjonelt utveklingsarbeid
DAC:	Development Assistance Committee
Danida:	The Danish Agency for Development Assistance
NORAD:	Norwegian Agency for Development Cooperation
UD:	Det kongelige utenriksdepartement
CGD:	Center for Global Development
CMI:	Christian Michelsens Institutt

IMK:	Institutt for medier og kommunikasjon, Universitetet i Oslo
MR:	Menneskerettigheter
Fafo:	Forskningsstiftelsen Fafo

Forord

Mandat og arbeidsform

Den 3. oktober 2001 oppnevnte Regjeringen ved utviklingsministeren et rådgivende utvalg for resultater i utviklingspolitikken, blant annet med henblikk på en styrking av evalueringsfunksjonen. Utvalget skulle møtes to ganger i året i 2002 og 2003 og ha tilgang til dialog med den utviklingspolitiske ledelsen i forbindelse med møtene. Utvalgets arbeid skulle nedfelles i en årlig rapport.

I mandatet heter det at utvalget skal bidra til å øke innsynet i og skape mer dialog om utviklingspolitikken med sikte på ytterligere fornyelse og effektivisering. Det skal bidra til at det fokuseres på resultater, kvalitet og fornyelse.

Videre heter det:

«Med utgangspunkt i de internasjonale utviklingsmålene og det brede utviklingspolitiske saksfeltet skal utvalget

- i vurdere resultatene av norsk utviklingspolitikk og -virksomhet, både de enkelte virkemidler og sammenhengen mellom dem:
 - bilateral og multilateral bistand,
 - bistand til forskning og næringslivssatsing og bistand gjennom frivillige organisasjoner,
 - samstemmighet på politikkområder med konsekvenser for utviklingslandenes mulighet til å bekjempe fattigdom,
- ii identifisere utfordringer utviklingspolitikken står overfor, med sikte på fornyelse og effektivisering,
- iii medvirke til økt resultatorientering og mer målrettet samhandling blant ulike aktører på utviklingsområdet,
- iv medvirke til offentlig debatt og dialog om utviklingspolitikken,

og vurdere behovet for informasjonstilgang til formidling av resultatene av utviklingsvirksomheten, og foreslå evalueringsprosjekter.

Utvalget har gjennom sine fem møter i 2001 (et innledende møte for å drøfte arbeidsform og tolkningen av mandatet), 2002 og 2003 (de ordinære møtene) gjennomgått sentrale deler av norsk utviklingspolitikk og kommet med forslag for å bidra til oppmerksomhet og resultater, kvalitet og fornyelse. I første rekke er utvalgets perspektiver på utviklingspolitikken formidlet gjennom dialogen med de representantene for Utenriksdepartementet og NORAD som har vært med i møtene. Utvalget har også fulgt opp punkter i mandatet gjennom deltakelse i ulike arrangementer og initiativer utenom de ordinære møtene.

Første del av denne avsluttende rapporten fra utvalget består av en presentasjon av utvalgte konklusjoner fra de fire ordinære møtene i 2002 og 2003.

Andre del tar på en grundigere måte for seg de temaene som har stått på dagsordenen for utvalgets møter i 2003: godt styresett, mottakerorientering, forskningens rolle i utviklingspolitikken og evaluering og resultatmåling. Her oppsummeres også erfaringene fra aktiviteter utenom utvalgsmøtene. I tråd med sin rådgivende oppgave har utvalget latt konklusjonene kunne ut i anbefalinger på de ulike feltene. Vi viser til årsrapporten for 2002 for utvalgets behandling av og anbefalinger i forhold til Regjeringens handlingsplan mot fattigdom; næringsutvikling og frivillige organisasjoners rolle i utviklingspolitikken (<http://odin.dep.no/ud/norsk/p30000969/p30000916/032091-991639/index-dok000-b-n-a.html>).

Utvalgets medlemmer:

Regine Andersen, forsker, Bærum; Ingvild Broch, forskningsdirektør, Tromsø; Grethe Brochman, forsker, Oslo; Bjørne Grimsrud, forsker, Oslo;

Ellen Hofsvang, journalist, Oslo; Helga Hjetland, leder av Norsk lærerorganisasjon, Bergen (2002); Torbjørn Knutsen, professor, Trondheim; Long Litt Woon, konsulent/likestillingsombud, Oslo (2002/2003); Ragnhild Lund, professor, Trondheim (2002); Raino Malnes, professor, Oslo; Ottar Mæstad, forsker, Bergen; Petter Nore, assisterende direktør, Oslo; Sanjeev Prakash, forsker, Bergen; Helge Rønning, professor, Oslo; AnneHegeSimonsen, journalist/konsulent, Oslo; StigUtnem, generalsekretær, Oslo (2002). Utvalget ble våren 2002 komplettert med Per Øyvind Bastøe, seniorrådgiver, Oslo. Professor Ragnhild Lund og Helga Hjetland trakk seg fra utvalget våren 2002. Long Litt Woon og Stig Utnem trakk seg fra utvalget i 2003.

Professor Helge Rønning har vært leder av utvalget.

Regine Andersen, Per Øyvind Bastøe og Ellen Hofsvang har sammen med Helge Rønning fungert som utvalgets arbeidsutvalg. Bjørne Grimsrud var med i arbeidsutvalget siste kvartal 2003. Aina Helen Sætre har vært utvalgets sekretær f.o.m. 2003.

Første del: Sluttrapport for rådgivende utvalgs arbeid

1 Innledning

To overordnede tendenser har preget utviklingspolitikken både i Norge og internasjonalt i de siste årene:

For det første fokuseres det i økende grad på helhetlig politikk. Norsk utviklingspolitikk betraktes som den samlede politikken overfor utviklingslandene, inkludert handelspolitikken, miljøpolitikken, utenrikspolitikken generelt og virkningen av landbrukspolitikken. Den utgjør dermed langt mer enn bistand. I tillegg skjer det en betydelig internasjonal samordning. I utviklingslandene prioriteres bistandskoordinering, budsjettstøtte og nasjonal politikk (“godt styresett”), framfor enkeltprosjekter. Dette gjør utviklingspolitikken til et svært komplekst felt.

For det andre er det et økende krav om synlige resultater av utviklings-samarbeidet, og man skal kunne vise til at bistandsmidlene brukes på en effektiv og resultatorientert måte. I dette ligger det innebygd en fare for at den praktiske bistandspolitikken vris i retning av tiltak der resultatene kan måles kvantitativt, framfor mot de tiltakene som best bidrar til at man på noe sikt når de overordnede utviklingsmålene. Utfordringen for utviklingspolitikken framover er å kombinere disse hensynene; å sørge for at oppmerksomheten som ligger på de overordnede, langsiktige utviklingsmålene, ikke skjer på bekostning av nødvendig resultatvurdering av de enkelte tiltakene, samtidig som man i vektleggingen av konkrete resultater ikke mister de langsiktige målene av syne. I dette landskapet må evaluering og resultatvurdering få en langt større plass enn hittil. Det sentrale blir å utvikle prosessorienterte evalueringsfunksjoner som setter læring og korrigerende av feil kurs i sentrum. Samtidig må behovet for uavhengig kontroll med bruken av offentlige midler ivaretas.

2 Ni teser for en bedre utviklingspolitikk

Utvalget har valgt å innlede denne rapporten med et sett kortfattede teser om utviklingspolitikken. Dette er aspekter som utvalget mener er av sentral betydning for å oppnå bedre resultater, og som gjenspeiler noen av de viktigste utfordringene som utviklingspolitikken står overfor.

Ni teser for en bedre utviklingspolitikk

1. Tusenårsmålene

Tusenårsmålene kan bare oppfylles om det settes av langt større ressurser og tas i bruk langt mer radikale virkemidler enn det internasjonale samfunnet hittil har vært villig til å sette inn.

2. Bistand og risiko

Der bistanden trengs mest, er risikoen for å mislykkes ofte størst.

3. Makt

Dersom utviklingspolitikken ikke forholder seg til formelle og uformelle maktstrukturer, kan bistanden få negative konsekvenser for hovedmålgruppen: de fattige.

4. Mottakeransvar og godt styresett

Mottakeransvar er et grunnleggende prinsipp for norsk bistand, men det er uansvarlig å la korrupte regimer få mottakeransvar.

5. Demokrati

Støtten til demokratibyggning forutsetter en helhetlig demokratistrategi som styrker sivile og sosiale rettigheter, og institusjoner som ivaretar disse. Dersom støtten fragmenteres i delstøtte til enkelte felt, for eksempel medier eller partibyggning, kan den miste sin demokratibyggende funksjon.

6. Handel og utviklingspolitikk

Norsk politikk bidrar til å opprettholde fattigdom så lenge vi ikke handler med utviklingsland.

7. Næringsliv og utviklingspolitikk

Fattigdomsbekjempelse er umulig uten en politikk som skaper grunnlag for produktive investeringer og entreprenørvirksomhet.

8. Ikke-statlige organisasjoner

Dersom NGO-er organiserer tjenesteytende virksomhet i statens sted, vil dette kunne forringe deres rolle i den demokratiske utviklingen, samtidig som statsapparatet svekkes.

9. Evaluering og resultatmåling

Evaluering av langsiktig måloppnåelse er lite prioritert i det norske bistandssystemet, og dette vanskeliggjør effektiv resultatstyring.

3 Konklusjoner fra utvalgets fire ordinære møter i 2002 og 2003

I utvalgets mandat heter det at det skal identifisere utfordringer for utviklingspolitikken med sikte på fornyelse og effektivisering. Den viktigste utfordringen utvalget vil peke på, gjelder behovet for økte ressurser og nye, systematiske tilnæringsmåter til evalueringsarbeidet. Evalueringsarbeidet har manglet en systematisk tilnærming til valg av tema. Det har vært stor vekt på evaluering av programmer og organisasjoner, men liten vekt på oppfølgingen av overordnede prinsipper og tverrgående hensyn. Likeledes har det vært stor vekt på evaluering av ressursbruk og umiddelbare resultater av tiltak, men liten vekt på å vurdere effektene av bistand. Selv om UD og NORAD har klare prosedyrer for hvordan konklusjoner fra evalueringer skal følges opp, finnes det ingen samlet oversikt over hvordan disse prosedyrene faktisk fungerer. Utvalget betrakter slik systematisk kunnskap om oppfølging av evalueringer som en viktig forutsetning for institusjonell læring. Innenfor de temaene utvalget har behandlet, savnes eksplisitte vurderinger av hvordan de virkemidler man har valgt, står i forhold til målsettinger, og hvordan evaluering skal spille inn i forhold til resultatoppnåelse.

Selv om utvalget understreker behovet for hele tiden å rette søkelyset på hva som er effektene – positive og negative – av de tiltakene som iverksettes, vil det, som framhevet i fjorårets rapport, understreke at høye krav til resultat mål kan være med på å redusere viljen til å satse på risikoprojekter hvor det er vanskelig å måle resultater. Det må ikke bli slik at måten en definerer resultater på, spiller tilbake på hvilke prosjekter som velges.

Det vil være vanskelig å spore resultatene av innsatsen som hver enkelt bistandsgiver står for. Hvordan skal man kunne måle virkningene av Norges bidrag til for eksempel demokratisering og utdanning når resultatene av samfunnsbygging kommer langsomt og avhenger av mange lokale og internasjonale faktorer? Her er det sentralt å skjelne mellom *resultatvurdering*

av bistand, hvor spørsmålet er om resultatet av et tiltak svarer til formålet, og *strategivurdering*, hvor man spør om et tiltak var verdt å gjennomføre. Bistand som skal bidra til samfunnsbygging, vil lett kunne mislykkes på grunn av forhold som ligger utenfor giverlandets kontroll. Derfor bør man ikke trekke raske slutninger om strategivalg på grunnlag av negative funn på resultatsiden. Utviklingspolitikk er tålmodighetsarbeid, og derfor må tidsaspektet tas i betraktning ved vurdering av resultater.

Det legges liten vekt på å synliggjøre metodevalg og teori i evalueringer gjennomført for Utenriksdepartementet. Ofte er slike vurderinger fraværende. Evalueringenes kvalitet vil styrkes dersom det legges inn et eget kapittel om de vurderinger og valg som er gjort med hensyn til framgangsmåte og kildegrunnlag. Det vil ytterligere styrke evalueringene om de teorier om utvikling som ligger implisitt eller eksplisitt til grunn for tiltakene, løftes fram og diskuteres.

Bistandskoordinering og dreining i retning av budsjett- og sektorstøtte framfor støtte til enkeltprosjekter vil forsterke behovet for internasjonalt samarbeid, ansvarsdeling og koordinering også innenfor evalueringsvirksomheten. Etter hvert som bistandsformene endrer seg, vil også evalueringsformene måtte endre seg. Enkelte evalueringsformer, særlig studier av effekter, vil forutsette større bruk av forskningskompetanse. Hovedoppmerksomheten vil flytte seg fra enkeltstudier til analyse av det samlede bildet av resultat- og evalueringskunnskap som foreligger. På den ene siden vil evaluering forstått som virkemiddel for læring bli tettere integrert med ledelse, styring og kvalitetssikring. På den andre siden vil evaluering forstått som kontroll og dokumentasjon bli mer basert på løpende resultatoppfølging og rapportering. Ut fra denne forståelsen blir evaluering noe langt mer enn bare en metode. Evaluering får like mye med ledelse, organisasjonskultur, samarbeid og tillit å gjøre.

3.1 Helhet i utviklingspolitikken

Utvalget påpekte i forrige årsmelding det positive i at Regjeringens fattigdomsplan ser utviklingspolitikken som et overordnet politikkområde som omfatter langt mer enn bistand. Samtidig understreket utvalget at planen kunne vært klarere og mer eksplisitt når det gjelder ideologisk og teoretisk ståsted samt strategivalg. Det burde i større grad skisseres handlingsalternativer og gjøres prioriteringer. Utvalget pekte på behovet for at man i oppfølgingen av handlingsplanen trekker et skille mellom overordnede og operasjonelle mål. De operasjonelle resultatmålene må konkretiseres med hensyn til målbarhet, ansvar, gjennomføringstidspunkt og virkemiddel. Utvalget etterlyste begrunnelser for bruken av ulike bistandskanaler (multilaterale organisasjoner, frivillige organisasjoner, bedrifter) og en tydeliggjøring av hvordan bruken av dem bidrar til måloppnåelse i utviklingspolitikken. Den årsrapporten som Utenriksdepartementet har utgitt i 2003, *Norsk utviklingssamarbeid 2002. Oppfølging av FNs tusenårsmål* (<http://odin.dep.no/ud/norsk/p30000969/p30000916/032181-220012/index-dok000-b-n-a.html>), er i likhet med "Fattigdomsmeldingen" preget av relativt allmenne betraktninger, selv om det er redegjort konkret for norske tiltak spesielt i hovedsamarbeidslandene. Rapporten kan betraktes som et skritt på veien til større bevissthet om forholdet mellom overordnede og operasjonelle mål. Likeledes er budsjettproposisjonen for 2004 preget av en klarere bevissthet om betydningen av at det settes tydeligere mål for innsatsen om tusenårsmålene skal oppnås. Det redegjøres også for status med hensyn til de mål som ligger til grunn for FNs fattigdomsstrategi, og det trekkes fram at om ikke innsatsen fra de rikeste landene økes drastisk, vil det bli umulig å innfri de målene som er satt.

De utilstrekkelige resultatene i utviklingslandene sett under ett så langt har blant annet sammenheng med at de rike landenes innsats ikke har vært i tråd med forutsetningene. Selv om indikatorene som FN har utarbeidet for det åttende tusenårsåret, viser et sammensatt bilde, er hovedtendensen klar: De rike landene

må snarest trå til med innsats på bred front, særlig i forhold til de minst utviklede landene, dersom tusenårsmålene skal kunne nås. (St.prp. nr. 1, 2003–04, s. 60)

Dette burde tilsi en særlig årvåkenhet fra norsk side i forhold til bevissthet om mål og måloppnåelse på de felter der Norge særlig innretter sin innsats.

Økonomiske overføringer til utviklingsland griper inn i sentrale makt-konstellasjoner i utviklingslandene selv, og kan komme til å påvirke disse på måter som ikke tjener hovedmålgruppen – de fattigste. Utvalget anbefalte i årsmeldingen for 2002 at UD i oppfølgingen av fattigdomsplanen vurderer maktforhold, faren for konflikt og interessemotsetninger mellom ulike grupper av aktører for å få en realistisk framstilling av mulighetene for å oppnå resultater. Mulige konflikter som kan oppstå i sammenhenger og samfunn der norsk bistand og utviklingspolitikk har en særlig rolle, må vektlegges.

Til tross for vektleggingen av den brede utviklingspolitikken i Regjeringens handlingsplan framstår norsk utviklingspolitikk *i praksis* som et tillegg til, og ikke som en del av, norsk internasjonal politikk. Norsk utviklingspolitikk skal dekke all norsk politikk overfor utviklingslandene. Bistand framstår likevel fortsatt som den sentrale komponenten i denne politikken, mens andre deler av norsk utviklingspolitikk er svært lite utviklet.

Det gjøres ikke nok for å samordne norsk politikk overfor utviklingslandene. The Commitment to Development Index, som ble utarbeidet av Center for Global Development (CGD)¹ i 2003, viser at Norge ligger midt på treet når det gjelder utviklingseffekten av den samlede norske politikken ovenfor utviklingsland. Norge plasserer seg som nummer 10 av 21 land på listen. Det er særlig en proteksjonistisk handelspolitikk og et lavt handels-samkvem som trekker ned, til tross for høyt nivå på den direkte norske bistanden. Norge ligger sammen med Sveits og Japan lavest når det gjelder handelsindeksen.

¹ "Gauging Generosity": *The economist*, 1.5.2003

Ved siden av den direkte handelspolitikken er det viktig at Norges posisjoner og opptreden i internasjonale fora og i utarbeidelsen av internasjonale rammeverk bidrar til å fremme utviklingslandenes interesser. Det gjelder blant annet i WTO, der både tollreguleringer, krav om beskyttelse av intellektuelle eiendomsrettigheter (for eksempel patenter på medisiner) og krav om utenlandske bedrifters adgang til markeder i utviklingsland er konflikttemaer. Det gjelder også NGO-ers og private institusjoners adgang til «markeder» av typen utdanningstjenester som kan undergrave nasjonsbyggingen i utviklingsland. Videre er det viktig at en i organisasjoner som IMF og OECD/DAC bidrar til regler og opptre slik at stabilitet og vekst i utviklingslandenes næringsliv kommer i første rekke. I dag settes ofte hensynet til kreditorer i industriland (IMF) og industrilandenes industri i sentrum ved at man tillater bruk av bistand på en konkurransevridende måte, for eksempel gjennom blandede kreditter og bunden bistand (OECD/DAC). Utvalget ser fram til Regjeringens interdepartementale gjennomgang av sammenhengene i norsk politikk overfor utviklingsland og en debatt om hvordan det kan skapes en mer helhetlig utviklingspolitikk. Som pekt på ovenfor må det internasjonalt settes inn betydelig større ressurser enn hittil om FNs tusenårsmål skal kunne realiseres. For Norges del betyr ikke det først og fremst å øke bistandsbevilgningene, men å endre norsk politikk på de felter der egne næringsinteresser kan være i strid med de fattige landenes utviklingsbehov, slik det pekes på i indeksen som er utarbeidet av Center for Global Development.

3.2 Utvikling og handel

Norge er en betydelig giver av bistandsmidler til en rekke av verdens fattigste land. Likevel er vår handel med disse landene ubetydelig. Det er derfor lite samsvar mellom bistand og handel i vår utviklingspolitikk. MUL-importen (unntatt olje og skip) har ligget på litt over en milliard kroner i snart ti år. Den samlede importen fra hele det afrikanske kontinentet er i dag på litt over 2 milliarder. Det er det samme nominelle nivået som for 15 år siden, før boikotten av Sør-Afrika ble opphevet, og representerer en

reell nedgang fra 1,4 prosent av norsk import til 0,7 prosent.

De gunstigste handelsbetingelsene til utviklingsland gis til land som ikke har varer å selge. Slik bidrar norsk handelspolitikk overfor fattige land til å opprettholde fattigdom. Utvalgets diskusjon av næringsutvikling og handel konkluderte med at det kanskje viktigste bidraget Norge kan gi her, er å styrke utviklingslandenes interesser i internasjonale økonomiske fora og handelsavtaler. Utvalget har anbefalt at Norge i WTO må arbeide for Regjeringens utviklingspolitiske mål, selv der dette betyr at andre norske interesser må vektlegges mindre. Det må redegjøres for hvilke konsekvenser de enkelte norske posisjoner i den pågående forhandlingsrunden i WTO har for utviklingsland generelt, og spesielt for Norges hovedsamarbeidsland. Redegjørelsen må være offentlig tilgjengelig.

Det bør settes et konkret mål for hvor mye Norge skal importere fra de minst utviklede landene (MUL), for eksempel at deres andel av importen innen tre år skal bringes opp på samme realnivå som for ti år siden, for deretter å øke. Videre bør Norge arbeide for at WTO-reglene gir adgang til å utvide preferanseordningene til flere land enn MUL, uten at man dermed trenger å gi like gunstige handelsbetingelser til alle land som defineres som utviklingsland.

Norge må arbeide for at IMF og Verdensbanken endrer innholdet i sine stabiliseringsprogrammer, slik at programmene i større grad utformes ut fra de spesifikke forhold i de enkelte land, og slik at en stabilisering av rammevilkårene for det lokale næringsliv prioriteres framfor interessene til investorer og selskaper fra giverlandene.

Fattigdomsbekjempelse er umulig uten en politikk som skaper grunnlag for produktive investeringer. Det vil si at støtte til entreprenørvirksomhet og fattigdomsbekjempelse hører sammen.

3.3 Godt styresett og mottakeransvar

“Godt styresett” (“good governance”) betegner politiske prosesser som ligger i grensesnittet mellom statens styrende institusjoner og det sivile samfunnet. Dermed er begrepet også nær knyttet til hva det er som definerer borgernes rettigheter i et samfunn og i forhold til staten. Godt styresett har ingen enkel, universell definisjon, og i arbeidet med godt styresett i utviklingspolitikken er det nødvendig å definere hva man legger i begrepet. Sentrale prinsipper omfatter at styresettet er lovbasert, og at lovene håndheves av et uavhengig rettsapparat basert på likebehandling og åpenhet. Videre er det en forutsetning at borgerne har innflytelse på de politiske prosessene. Toleranse, varsomhet fra statens side når det gjelder bruk av makt og tvang, respekt for borgernes grunnleggende rettigheter og likeverd er andre sentrale prinsipper. Slik sett er prinsippene om godt styresett nær forbundet med eksistensen av demokratiske institusjoner i et samfunn. Det er ikke slik at fravær av korrupsjon, som ofte brukes som et kjennetegn på godt styresett, er ensbetydende med at prinsippene for et åpent demokratisk samfunn er oppfylt.

Formålet med utviklingspolitikken er å endre det økonomiske og politiske rammeverket i et mottakersamfunn på en slik måte at god praksis erstatter korrupsjon og strukturer som bidrar til å opprettholde fattigdom, maktmisbruk og konflikt. I arbeidet med godt styresett er det helt avgjørende at man tar hensyn til maktforhold og uformelle strukturer i utviklingslandene, i tillegg til formelle strukturer og institusjoner. Maktkonstellasjoner i mottakerland vil være med og påvirke utformingen av strategier. En grundig analyse av hvordan disse maktforholdene vil virke inn på tiltakene som treffes for å skape godt styresett, er avgjørende for å lykkes. Studier av uformelle strukturer må styrkes for at man lettere skal kunne forstå regimeendring og godt styresett. Uformelle strukturer endres ikke nødvendigvis selv om regimet gjennomgår endring, og kan medvirke til tilbakeslag.

Den sterke fokuseringen på godt styresett som nå framheves i utviklingspolitikken, ikke bare i Norge, men hos de fleste vestlige bistandsgivere, innebærer at det mer eksplisitt knyttes politiske betingelser til bistand. Spørsmålet om på hvilken måte krav om godt styresett skal knyttes til bistanden, innebærer flere dilemmaer. Sentralt står spørsmålet om hvorvidt man skal gi bistand til land med godt styresett fordi det er her man vil se de beste resultatene av midlene. Eller skal man gi bistand til land med dårlig styresett for at de skal få mulighet til å utvikle et bedre styresett? En hovedutfordring er at bistanden trengs mest der det er vanskeligst. Gitt at forutsetningen for bistand er godt styresett, og at bistand bare gis til land som oppfyller slike krav, vil man utelate muligheten for å bruke bistand nettopp til å bidra til å skape godt styresett i de landene der behovet kanskje er størst. Det er dermed lite ønskelig å gi bistand bare til land med godt styresett. På den andre siden må det kreves at samarbeidslandene gjør en innsats for å bekjempe korrupsjon og misbruk av midler. Det er i både giverlandenes og mottakerlandenes interesse at det stilles reelle krav til at slike forutsetninger for bistand oppfylles.

Vektleggingen av godt styresett aktualiserer spørsmålet om kondisjonalitet, særlig fordi flere av hovedsamarbeidslandene har dårlige grunnbetingelser for utvikling av godt styresett. Dette henger igjen direkte sammen med spørsmålet om mottakeransvar. Overholdelse av menneskerettigheter og godt styresett er blant de viktigste forutsetningene for å bekjempe fattigdom, men slike krav kan være vanskelige å forene med mottakeransvar i mange av samarbeidslandene.

Mottakeransvar innebærer at mottakerlandet skal ha ansvaret for igangsettingen, planleggingen og gjennomføringen av prosjekter og programmer finansiert av norsk bistand. Det er en åpenbar sammenheng mellom mottakeransvar og “godt styresett”. Det kan være uansvarlig å praktisere mottakeransvar i land med svært dårlig styresett. Samtidig vil det være

lite formålstjenlig å ikke praktisere mottakeransvar i land der man har styresett og institusjoner som er satt i stand til, eller som kan settes i stand til, å ha ansvaret. En åpenbar innvending mot mottakeransvar som prinsipp i bistanden er at mange av mottakerlandene sliter med korrupsjon og har for svak institusjonell kapasitet til å ivareta dette ansvaret. Norske bistandsmyndigheter lanserte derfor institusjonsutvikling som et viktig mål for bistanden parallelt med innføringen av prinsippet om mottakeransvar.

Reelt mottakeransvar krever at man i hvert tilfelle spør: "Hvem er mottaker, og hva har mottakeren ansvar for?" Mottakere i stat-til-stat-bistand utgjør et hierarki av aktører. Det begynner med mottakermyndighetene, som norske myndigheter inngår avtale med, og følger opp i form av årlige møter. På neste nivå kommer de gjennomførende institusjonene. På bunnen av denne pyramiden finner vi de egentlige mottakerne av bistanden, målgruppene for tiltakene, som i hovedsak skal være fattige befolkningsgrupper. Målgruppenes rolle og ansvar er ikke klart definert, og det synes som om dette er opp til myndighetene og/eller gjennomførende institusjon. Dermed kan mottakeransvar betraktes som et relativt prinsipp.

Framfor å etablere mottakeransvar som det ene sentrale prinsippet for norsk bistand burde man i hvert land belyse hvordan betingelsene er for ulike strategier, og hva det er som antas å føre til utvikling. Mottakeransvar kan ses som en metode i det konkrete utviklingsarbeidet, men reflekterer også en grunnholdning om at det er mottakeren som skal stå for prioriteringene. Utvalget påpeker at dersom mottakeransvar skal være et sentralt grunn-prinsipp for norsk bistand, må det ikke bare gjelde stat-til-stat-bistanden, men også bistand gjennom NGO-er, næringsliv og multilaterale organisasjoner.

3.4 Sivilt samfunn

I den nye organisasjonsmodellen for bistandspolitikken er det lagt opp til at NORAD vil få det økonomiske og administrative ansvaret for støtten til

norske frivillige organisasjoner. Dette innebærer at støtten til de frivillige organisasjonene blir skilt ut fra stat-til-stat-bistanden og den multilaterale bistanden. Dette reiser særlige utfordringer for hvordan man skal koordinere bistand som er rettet mot det sivile samfunnet og bistand rettet mot statlige institusjoner. Den organisasjonsmodellen som er valgt, kan bidra til at helhetsperspektivet på forholdet mellom stat og sivil samfunn svekkes.

Forskning viser at samspillet mellom staten og det sivile samfunnet er av sentral betydning for utviklingen av demokratiske institusjoner, og at et sterkt sivilsamfunn forutsetter en sterk stat som er i stand til å svare på de utfordringer som sivilsamfunnet reiser. På det lokale planet kan samspill mellom organisasjoner i det sivile samfunn og lokale myndigheter bidra til å styrke begge parter. Dette gjør at det er særlig viktig å rette søkelyset mot hva støtten til de frivillige organisasjonene i Norge og til det sivile samfunnet i utviklingslandene egentlig innebærer. Det er nødvendig å analysere grundig hvilke sider ved og institusjoner i det sivile samfunnet som skiller seg ut og legitimerer støtte i en bistandssammenheng.

Et viktig aspekt ved det sivile samfunn som helhet er forholdet mellom de overgripende nettverk og lokale organisasjoner. Vi kan grovt sett skille mellom organisasjoner og sammenslutninger i det sivile samfunn som er dannet nedenfra, gjennom egeninitiativ og selvorganisering, og filialer av internasjonale eller regionale NGO-er som er kommet inn i et land utenfra. Noe av det som kjennetegner grasrotorganisasjoner i utviklingsland er at de gir mennesker anledning til å gå sammen om å formulere sine behov og sette i verk felles tiltak for å løse disse problemene, eller fremme sine krav og være politiske aktører. Dette er med andre ord sentrale kvaliteter i et levende demokrati. Likevel er det ikke slik at alle NGO-er har denne kvaliteten. Enkelte forskningsarbeid har vist at organisasjoner kan komme inn i lokalsamfunn med løsninger på problemer som befolkningen hadde funnet andre svar på. I slike tilfeller kan NGO-er overkjøre og sementere egeninitiativ på grasrota. Dette kan igjen frata befolkningen

kontroll med og eierskap til utviklingstiltakene. Utvalget vil poengtere at lokalbefolknings egeninitiativer og felles framstøt for å bedre sin situasjon er vesentlige bidrag i kampen mot fattigdom. På denne bakgrunn vil utvalget framheve at det må være sentralt for norsk utviklingspolitikk å styrke evnen til egeninitiativ, sosial mobilisering og selvorganisering i det sivile samfunn. En viktig faktor er ulike former for nettverk og koblinger som etableres horisontalt og på tvers av ulike sammenslutninger. Organisasjoner som er utadrettet og inkluderende i sin virksomhet, har ofte en mobiliserende effekt på det sivile samfunnet.

Frivillige organisasjoner i fattige land blir i økende grad trukket inn i tjenesteytende virksomhet i forbindelse med landenes strategier for fattigdoms-reduksjon. Deres roller som aktører i den demokratiske utviklingen av landene får dermed lett mindre oppmerksomhet og støtte. Dersom denne tendensen fortsetter, kan det få negative effekter for samfunnsutviklingen i disse landene. For sterk satsing av denne typen på det sivile samfunnet og på NGO-er kan samtidig føre til en alvorlig svekkelse av statsapparatet.

Regjeringen tillegger det sivile samfunnet stor betydning for å skape utvikling i sør. Norske frivillige organisasjoner forvalter også en betydelig andel av norske bistandsmidler. Det er imidlertid uklart hvilke aktører i det sivile samfunnet som vektlegges, og hvilke egenskaper ved frivillige organisasjoner som gjør dem spesielt egnet til å bidra til fattigdoms-reduksjon og utvikling. Utvalget understreker betydningen av et mangfold av organisasjoner og aktører i det sivile samfunnet, men etterlyser en klargjøring av styrke og svakheter ved å satse på sivilsamfunnet generelt og ulike frivillige organisasjoner spesielt. De frivillige organisasjonenes bidrag til fattigdomsreduksjon og styrking av det sivile samfunnet i sør bør vurderes mer systematisk. Utvalget anbefaler at Regjeringen styrker det sivile samfunnet i sør på en slik måte at det bidrar til mangfold i utviklingsarbeidet. Departementet og NORAD, som skal ha ansvar for de frivillige organisasjonene i den nye organisasjonsmodellen, må ikke bare legge vekt

på den kompetanse NGO-ene har når det gjelder utviklingsarbeid generelt, men spesielt være oppmerksom på om de har evne til å forholde seg på en produktiv måte til det sivile samfunn i de land de virker. Det vil si at NGO-ene må ha, eller raskt skaffe seg, store kunnskaper om lokale forhold, og de må ha sans for mangfoldet i det sivile samfunn i mottakerlandene slik at de kan samhandle med aktørene der på en likeverdig måte. Dette betyr videre at det sivile samfunnet har en spesiell funksjon som en korreksjon til statlige utviklingsstrategier. Dette innebærer at det ikke må stilles krav om aksept av, og samordning med, statlige fattigdomsstrategier for organisasjoner i det sivile samfunnet. Deres motstand mot og kritikk av slike strategier er også verdifulle bidrag i et demokrati.

3.5 Forskning og utviklingspolitikk

Paradigmene i utviklingsforskningen har i stor grad fulgt endringene i den utviklingspolitiske debatten for øvrig. Det siste tiåret har det vært en klar vending mot politiske problemstillinger knyttet til godt styresett og rettigheter, partnerskap og eierskap, globaliseringen og dens konsekvenser og forholdet mellom langsiktig bistand og humanitær bistand. En *utfordring* for forskningen ligger i arbeidet med oppfølging av tusenårsmålene. Det er nødvendig med økt innsats innenfor feltet fattigdomsforskning, og det trengs generelt mer forskning både for å bidra til løsninger og for å finne fram til nye målemetoder. Oppfølging av utvalgte norskstøttede tiltak gjennom følgeforskning gir ny og viktig innsikt. Dette forutsetter tett samarbeid med forskningsmiljøer, men samtidig må forskningen sikres uavhengighet.

Utfordringene utviklingsforskningen står overfor, er knyttet til de utfordringene som utviklingspolitikken står overfor. Dette gjelder spesielt krav om sammenheng (koherens) i politikk og tiltak. Problemer med å dokumentere resultater på ulike nivå viser et behov for bedre analyser på alle nivå, for systematisk utprøving og tett oppfølging av intervensjoner, for revurdering av gamle problemstillinger og for innovativ tenkning. Dette

innebærer at det er behov for mer og bedre forskning om mange og innviklede sammenhenger.

Fokuseringen på utviklingsforskning som eget fagfelt vil i et slikt perspektiv være for snevert. De metodiske problemene som åpenbares i utviklingsforskningen og evalueringsvirksomheten, er også gjenstand for forskning i andre forskningsmiljøer. For å komme videre med disse spørsmålene er det behov for å trekke inn erfaring fra alle relevante miljøer. Flere miljøer vil også kunne bidra med empiri, siden utviklingspolitikk dreier seg om så mye mer enn bistand. For eksempel vil forskningsmiljøer som arbeider med miljøforskning, handelspolitikk, internasjonale avtaler og andre relaterte spørsmål, kunne bidra til forståelsen av sentrale utviklingspolitiske spørsmål. Dette stiller Utenriksdepartementet og NORAD (som vel får ansvar for utviklingsforskningen etter omorganiseringen) overfor store utfordringer. Forskning må plasseres i en faglig kompetanseenheter. Forskning er i seg selv vanskelig, og å dele forskningskompetansen vil være uheldig. Det er nødvendig å bygge helhetlige systemer. Departementet/NORAD må ikke bare ha øye for sitt umiddelbare brukeransvar, men også for nødvendigheten av solide og oppdaterte forskningsmiljøer. Midlene fra UD har hittil for en stor del vært øremerket til spesifikke forskningsprogrammer, og midlene til "fri forskning" har vært relativt små.

Ansvar for finansiering av utviklingsrelatert forskning er (i alle nordiske land) primært plassert innenfor utviklingspolitikken domene snarere enn som en viktig del av generell forskningspolitikk. Forskningens rolle blir i dette perspektivet lett instrumentelt. Det betyr imidlertid ikke at UD fokuserer ensidig på anvendt forskning. De avtalene UD har med Forskningsrådet, legger også til rette for satsing på *grunnforskning*. En god del grunnforskning skjer derfor innenfor UD-støttede programmer, Det er viktig at denne måten å støtte forskning på fortsetter, og ikke erstattes av rent snevert resultatorientert anvendt forskning.

Det drives for lite kritisk, langsiktig norsk forskning om bistand og utviklingspolitikk, ikke minst om virkninger av bistanden. Dette dreier seg om sammenhenger som bare i begrenset grad kan fanges opp i korte evalueringer, og som er viktige for enhver diskusjon om resultatmåling av utviklingspolitikken. Forskningsbasert kunnskap har et stort potensial som et *verktøy* i utformingen og gjennomføringen av utviklingspolitikken. Forskningsmiljøer representerer en viktig kilde til nye og verdifulle perspektiver og stimulerer til offentlig debatt og refleksjoner. UD må bli flinkere til å nyttiggjøre seg forskningsbasert kunnskap i sitt arbeid med utforming og gjennomføring av norsk politikk. UD bør samtidig se på årsakene til at forskning ikke nyttes bedre.

Forskningen må ivareta to interesser i forhold til den helhetlige utviklingspolitikken:

- Den ene forskningsinteressen er knyttet til behovet for instrumentell, kortsiktig eller langsiktig forskning som er konsentrert rundt å løse problemer og gi informasjon om beslutninger.
- Den andre forskningsinteressen er knyttet til behovet for "motekspertise", for kritiske, uavhengige perspektiver. Slik forskning kan være med på å forbedre grunnlaget for beslutninger ved blant annet å eksponere selvmotsigelser, vanskeligheter og interessekonflikter. Den utfordrer konvensjonelle og etablerte oppfatninger, identifiserer nye problemer, eller kommer med forklaringer selv om disse ikke alltid lett lar seg konvertere til beslutninger og handlinger.

Tre mål har vært viktige for Utenriksdepartementets forskningspolitikk: å øke forskningskompetansen om utviklingsspørsmål i Norge, å styrke kunnskapsutvikling i sør og utviklingslandenes evne til å drive forskning, å bedre tilgangen på internasjonal forskningsbasert kunnskap og å gi utviklingslandene større mulighet til å gjøre seg nytte av denne kunnskap-

en. En betydelig del av midlene som bevilges til utviklingspolitisk forskning, går altså til *kompetansebygging i utviklingsland* gjennom støtte til forskning i sør og støtte til høyere utdanning for kandidater fra utviklingsland. Støtten til forskningsorganisasjoner i utviklingsland omfatter videreføring av et omfattende og langsiktig samarbeid med regionale og globale organisasjoner, samt til mindre, men målrettede tiltak for å stimulere sør-sør-samarbeid i forskning.

Mye av forskningsinnsatsen til UD har vært knyttet til forskning som bistandsområde. Problemet er at denne innsatsen ikke er helhetlig nok. Et samfunn uten “intellektuell kapital” vil ikke ha noen sjanse til reell utvikling. Det er derfor behov for en mer helhetlig tilnærming enn den prosjektbaserte finansieringen som i dag preger høyere utdanning og forskning som bistandsform. Donorer burde i større grad se på slik støtte i forhold til nasjonale, overordnede behov og planer, i forhold til økonomisk vekst og utvikling (er for eksempel noen forskningsområder mer kritiske enn andre?), og finne sammenheng mellom denne typen bistand og den støtten som ellers gis til utdanning og kompetansebygging blant annet i forhold til utviklingen av godt styresett og næringsutvikling.

Det er forbindelser mellom forskning og evaluering selv om det ofte er private konsulenter med spesialkompetanse som gjennomfører de fleste evalueringsoppdragene. Konsulentutredninger og forskning har ulike særtrekk og standarder. Mens konsulentene gjerne er sterkest på tradisjonelle evalueringer av innsats og umiddelbare resultater, kan forskere ha større kompetanse når det gjelder å analysere effekter av bistand og utviklingspolitikk. Forskere kan også bidra med metodeutvikling, for eksempel med hensyn til såkalte impact-studier. Likeledes kan forskere være best egnet til å delta i evalueringer der det er viktig å identifisere nye problemstillinger. Det kan derfor gjøres mer bruk av forskning på kreative og produktive måter i evalueringsarbeidet.

3.6 Evaluering og resultatoppfølging

I innledningen til kapittel 3 pekes det på sentrale problemer knyttet til evaluering av norsk utviklingspolitikk. I dette avsnittet legges vekten på utfordringer knyttet til institusjonell læring. Det er en utfordring for UD/NORAD å gjøre evalueringens virksamhet relevant for den utviklingspolitiske innsatsen, og å styrke evalueringens læringsrolle. En relativt fersk undersøkelse fra Sida viser at 85 prosent av de ansatte mener at evalueringer er ineffektive eller lite nyttige, mens 41 prosent sier at de rett og slett er irrelevante.² Det kan være grunn til å anta at svenske og norske forhold har likhetstrekk. Det gir i tilfelle særlige utfordringer knyttet til læringsprosessene i forhold til evalueringens virksamhet og til hvordan erfaringene fra og resultatene av evalueringer nyttiggjøres.

Det må være et samspill mellom evaluering, læring og systemendring. Det blir stadig viktigere å betrakte evalueringens virksamhet ut fra et integrert perspektiv. En følge av dette er at hvis resultatorienteringen skal styrkes, må alle delene styrkes. Innenfor den nye evalueringsenheten bør det etableres en egen kvalitetssikringskapasitet, som blant annet ser på hvordan evalueringer utføres, om det finnes svakheter, og om disse spilles tilbake til evalueringsinstitusjonen. Dette fordrer mer kapasitet til resultatorientering og måling. Det kan være gunstig å trekke eksterne forskningsmiljøer inn i dette. Planlegging, resultatoppfølging, evaluering og læring må kobles. Evalueringer må ses som ledd i en prosess og må derfor planlegges slik at de går inn i prosjektsyklusen. Og det må finne sted en løpende evaluering av strategiske beslutninger. Dette vil innebære at det etableres en nærmere sammenheng mellom politiske beslutninger og evalueringer av dem. Er den politiske ledelsen villig til å gjøre dette?

En utfordring ligger i at evalueringens arbeid bygger blant annet på formelle prosedyrer av nærmest rituell karakter (etter at evalueringsrapporter foreligger). For utvalget har det ikke vært mulig å få oversikt over i hvilken

² *Aid, Incentives, and Sustainability: An Institutional Analysis of Development Cooperation* by Elinor Ostrom, Clark Gibson, Sujai Shivakumar, Krister Andersson. (2002). <http://www.SIDA.se/Sida/jsp/polopoly.jsp?d=1250&a=11710>

grad og på hvilken måte institusjonell læring finner sted som følge av evalueringene. Høy “turn-over” i UD/NORADs personale bidrar til å svekke den institusjonelle læringen. Insentivstrukturen i UD/NORAD-systemet synes ikke å knytte forfremmelse til gode resultater i virksomheten. Alt i alt synes ledelsen å mangle vilje eller evne til å skape adaptive læringsorganisasjoner der man justerer individers og organisasjoners atferd i samsvar med den lærdom og de erfaringer som evalueringene legger opp til.

Et annet problem er at det fokuseres ensidig på donorer og beslutningstakere som skal lære av evalueringer. Deltakelsen til lokale aktører (når den finner sted) blir instrumentell og ikke en del av det “eierskap” som ellers brukes som kriterium for vellykkede prosjekter.

Generelt kan man skille mellom to formål for evalueringer: kontroll eller læring. I praksis vil det ofte være flytende overganger mellom de to. Når kontroll er det viktigste formålet, vil det være viktig at evalueringen utføres av uavhengige eksperter. Dersom læring er formålet, må man imidlertid tenke mer på deltakelse og eierskap til den kunnskapen som skal følges opp. Enkelte ganger kan ekstern evaluering virke negativt ved å skape konflikt og motvirke læringsprosesser. Uavhengighet er viktig, men læring i løpet av prosessen er essensielt. Et eksempel på en evaluering som inneholder lite læringspotensial, er Riksrevisjonens Mosambik-rapport. Den er problematisk av mange grunner, også metodisk. Primært er den preget av et rent kontrollperspektiv og har ikke det mangefasettede og langsiktige perspektivet på utvikling som er nødvendig for en evaluering av denne typen. Det er ikke tilstrekkelig at de som evaluerer, er faglig dyktige på det temaet som er under lupen, de må også ha kompetanse som kan fremme prosesser som kan sikre læring og tilpasning på ulike nivå i (ofte) komplekse organisasjoner. Det er grunn til å understreke at det generelt i gjennomganger der hovedformålet er å akkumulere erfaringer og lærdommer, vil være viktigere å peke på nye muligheter og nye tanker enn å utporsjonere skyld eller ære.

Ut fra resultatene fra Sida-rapporten som det er vist til ovenfor, er det nødvendig å se nærmere på insentivstrukturen i organisasjonen når det gjelder måloppnåelse. Hva er en god jobb? Det kan være gevinster å hente ved å se karrierer i sammenheng med resultater. Det er i dag ingen krav til å vise til vellykkethet i prosjekter, slik man ellers finner det overalt. Kriterier for suksess bør institusjonalisere, slik at evalueringene oppfattes som relevante for det daglige virket i organisasjonen.

3.7 Åpenhet og debatt

Den informerte og perspektiverende debatten om norsk utviklingspolitikk er relativt sjelden så vel i norsk offentlighet som i det politiske livet. Dette gjelder også utenrikskomiteen i Stortinget. Et resultat er at det mindretallet som prinsipielt er motstandere av bistand, lett får dominere den offentlige arenaen, noe som igjen lukker for en faglig interessant diskusjon. Dette hindrer en politisk bevisstgjøring og en folkelig bevissthet om at bistand dreier seg om komplekse samfunnsstrukturer, og at også utviklingspolitiske vurderinger er politiske vurderinger. I ulike faser i utviklingsdebatten har det også vært en tendens til sykdomsforklaring (patologisering) av utviklingslandene. Den “syke” staten i utviklingslandene sammenliknes med en idealmodell av vestlige samfunn, og ikke med realiteter. Dermed økes det mentale gapet mellom “oss” og “dem” i bistandsgivernes selvforståelse, noe som bidrar til at bistand får preg av allmenn veldedighet. På det politiske plan er det til tider noe diskusjon om bistandens størrelse – det gjelder å nå minst én prosent av BNP (bruttonasjonalprodukt) – men samtidig eksisterer det en tilsynelatende rørende tverrpolitisk enighet om bistandens innhold. Sammenhengen mellom bistand og utviklingspolitikk blir som helhet skjøvet til side, fordi det er her de virkelig vanskelige spørsmålene finnes, slik utvalget peker på innledningsvis i denne rapporten.

Med i dette perspektivet hører også at de frivillige organisasjonene i mindre grad enn de statlige aktørene utsettes for mediens kritiske søkelys. Dette

er problematisk fordi de frivillige organisasjonene for det første mottar en stor prosent av statsstøtte til sin virksomhet til utvikling og nødhjelp fra UD og NORAD (anslagsvis fra 70 prosent og oppover av sine budsjetter), for det andre har en mindre konsistent evaluering og for det tredje har et nært forhold til pressen. Dette fører til at den kritiske debatten om norsk utviklingspolitikk i stor grad styrer unna den viktige aktøren som de frivillige organisasjonene utgjør. Det uavhengige ukebrevet *Mandag Morgen* foretok en undersøkelse av dekningen av fem frivillige organisasjoner i fire ulike medier og kom til at av 209 artikler var det bare ni artikler, eller 5 prosent, som hadde et kritisk perspektiv. I de resterende fikk organisasjonenes tolkning stå uimotsagt (*Mandag Morgen* nr. 8 24. november 2003). Dette kan indikere at det i norske medier er en urimelig kritisk holdning til det offentlige bistandsapparatet, og en tilsvarende altfor ukritisk holdning til det private. Med i dette perspektivet hører også at tilløpene til debatt lett kveles av en veldedighetskultur der bistand blir synonymt med “det gode”. Mens utvikling i våre egne land dreier seg om politikk på lokalt og nasjonalt nivå, gis det ikke rom for at utvikling i mottakerlandene også har slike dimensjoner, at den er dynamisk og mangesidig. Dette bidrar til en “blindhet” hos oss som givere, der vi ser vår egen innsats, ofte i forbindelse med innsamlingsaksjoner, som utviklingens viktigste drivhjul.

Departementet, Stortinget, de frivillige organisasjonene og andre beslutningstakere må være villige til å løfte fram og diskutere de politiske konsekvensene som utviklingspolitikken har i mottakerland og giverland. Det kan synes som bistandsaktørene i de frivillige organisasjonene så vel som i NORAD/UD lett tolker kritikk av norsk bistand/utviklingspolitikk som kritikk av den gode vilje og derfor avviser den. Det er lite rom for informert diskusjon rundt enkeltelementer (som spesielle prosjekter/programmer) og bistandens utforming, fordi slik kritikk oppfattes som et angrep på bistand som sådan. Det har ført til at utviklingspolitikken særlig fra Utenriksdepartementets side har vært preget av for liten åpenhet. Dette

har også preget *Bistandsaktuelt*, som burde være det fremste organet for kritisk debatt om norsk utviklingspolitikk, men som isteden ofte har fått preg av å være et rent informasjonsorgan for NORADs og departementets politikk og ulike tiltak. Særlig på det utviklingspolitiske området er det nødvendig å etablere en åpenhetskultur, som vil være en kontrast til UDs hittil lukkede holdning overfor offentligheten. Den må innebære at de som er ansvarlige for land/regioner eller saksfelter i bistandsforvaltningen, som sitter på store kunnskaper og innsikter, ikke bare tillates å svare på spørsmål, men oppfordres til å formidle sine kunnskaper og delta aktivt i debatten om utviklingspolitikken. Det kan også nevnes at stilen og språket i mange av evalueringsrapportene i liten grad har vært egnet til å kommunisere med en videre offentlighet. Krav fra eksterne målgrupper og en bredere offentlighets behov for informasjon om og dokumentasjon av bistandsvirksomheten og utviklingspolitikken er ikke alltid blitt like godt ivaretatt. Dette gjelder også de fleste av de viktigste internasjonale bistandsorganisasjonene, både de bilaterale og de multilaterale.

De aspektene som er tatt opp ovenfor, ble særlig drøftet på utvalgets møter i 2003. I så måte kan møtene også ses på som forsøk på å formidle en ekstern diskusjon og forståelse av utviklingspolitikken inn mot UD og NORADs administrasjon og den utviklingspolitiske ledelsen.

Andre del: Årsrapport for rådgivende utvalgs arbeid i 2003

4 Årsrapport for 2003

På de to møtene i 2003 har utvalget behandlet godt styresett og mottakeransvar samt forskningens rolle i utviklingspolitikken og evaluering og resultatorientering. I tillegg til de ordinære møtene har utvalget vært involvert i ulike aktiviteter knyttet til mandatet. Disse behandles i punkt 4.6 nedenfor. Se vedlegg for oversikt over utvalgets møter.

4.1 Utviklingspolitikken og godt styresett

4.1.1 Hva innebærer godt styresett?

“Godt styresett” (“good governance”) framheves som et viktig prinsipp for norsk utviklingspolitikk i Fattigdomsmeldingen. Begrepet er knyttet både til sentrale trekk ved statens funksjoner og til hvordan det sivile samfunnet fungerer. Godt utviklede statlige og sivilsamfunnsinstitusjoner er en forutsetning for godt styresett. Begrepet henger nøye sammen med andre sentrale elementer i norsk utviklingspolitikk, som demokrati og menneskerettigheter.

Ut fra den internasjonale diskusjonen om godt styresett kan det trekkes ut noen sentrale aspekter som angår forståelsen av forholdet mellom styresett og utvikling. Staten må styres ut fra demokratiske prinsipper. Dette innebærer blant annet at demokratiske rettigheter respekteres, at det avholdes valg og finnes representative organer som sikres borgernes innflytelse i viktige beslutningsprosesser. Det innebærer organisasjons- og ytringsfrihet. Det forutsetter åpenhet i beslutningsprosessene (transparency) og at statlige institusjoner kan stilles ansvarlig for sine beslutninger (accountability), videre at det sivile samfunnet deltar aktivt i alle viktige beslutningsprosesser. Menneskerettighetene må respekteres. Disse må

sikres i prinsippet om rettsstaten der det finnes et uavhengig og sterkt juridisk system som kan sikre borgernes rettigheter. Det innebærer at statens lover og regler er åpne og kjente og fastsatt på forhånd, at lovene fungerer, og at de kan endres gjennom en åpen og demokratisk prosess. Sett i et videre perspektiv innebærer dette videre fravær av korrupsjon og sterk vilje til å bekjempe den. Systemet må bygge på prinsippet om at man skal nå fram til konsensus gjennom prosesser der alle synspunkter blir tatt hensyn til, og at opposisjonens rettigheter sikres. Det må finnes sikringer mot maktmisbruk og sikkerhet for at administrasjonen er effektiv og har legitimitet for sine beslutninger.

Det er et spørsmål om noen av Norges samarbeidsland oppfyller disse betingelsene, og det er derfor nødvendig med en stadig årvåkenhet og vilje til å påpeke brudd på prinsippene om godt styresett når de forekommer.

Det ligger en stor utfordring i det å etablere kriterier for godt styresett, slik både UD og NORAD arbeider aktivt blant annet ved å følge det internasjonale arbeidet på dette feltet tett. Indikatorer som redskap i evalueringen av godt styresett fordrer også at det legges sterkere vekt på kunnskap om styresett som en del av landkunnskapen. Det er her viktig å studere konsekvenser både av fravær og tilstedeværelse av godt styresett. Dette skaper behov for evaluering av godt styresett ikke bare der man ser svakheter, men også i perioder der prinsippene står sterkt.

Det er viktig å være seg bevisst at den internasjonale bistandsdiskursen i dag preges av en liberalistisk ideologi som tradisjonelt har stått svakt både i det norske samfunnet og i norsk bistandstenkning. Ikke minst er dette viktig på bakgrunn av ønsket om og arbeidet med en bredere internasjonal koordinering av bistanden. En ukritisk internasjonal koordinering av bistandsinnsatsen og gjennom den en omfavnelser av liberalistisk utviklingsideologi kan bidra til å utvanne argumenter som har vært forbundet

med nordisk tenkning på feltet, og dermed undergrave gode trekk i norsk bistandspraksis. Selv om det er positivt at en har en internasjonal enighet om hovedmålene for bistand, er forståelsen av hvilke virkemidler som må til, mye mer diversifisert. Fra norsk side må det legges en sosial dimensjon til det liberale prinsippet om godt styresett. Rettighetsutvikling krever sosiale rettigheter, og det blir dermed for snevert å konsentrere seg om borgerrettigheter. Samtidig må det holdes fram at rettsstatsprinsipper er viktige for å sikre rettigheter, og at staten er en viktig aktør i utøvelsen av disse.

NORAD har definert godt styresett som følger: “Godt styresett innebærer god forvaltning av økonomiske ressurser, bygd på en ansvarlig økonomisk politikk og aktiv bekjempelse av korrupsjon. Godt styresett er også en sentral forutsetning for et godt og effektivt utviklings samarbeid. Utvikling av godt styresett forutsetter blant annet bedre utdannings- og kompetansenivå, institusjonsutvikling og styrking av forvaltnings- og kontrollorganer.”³ Videre har NORAD differensiert begrepet i ti ulike dimensjoner. Disse dimensjonene er: (1) demokrati, inkl. støtte til nasjonalforsamlinger, valg, uavhengige medier, (2) forvaltningsreformer og desentralisering, (3) antikorrupsjonsarbeid, (4) fredsbygging, bistand etter konflikter, (5) overordnede institusjonelle forhold og institusjonell bærekraft ved programmer og prosjekter, (6) rettsstat og rettsreform, (7) menneskerettigheter, (8) kvinner og likestilling, (9) utvikling av det sivile samfunnet og (10) offentlig finansforvaltning.

Dette begrepsapparatet er et skritt nærmere en konkretisering av begrepet godt styresett, men mangler en klar prioritering og operasjonalisering.

Uten en klarere rangering og konsentrasjon blir det vanskelig å etablere et startsted for utviklingspolitikk rettet mot enkeltland. For eksempel kunne man begynne med krav om en riksrevisjon, av det vil det følge krav om

regnskapsførsel og av dette krav om “transparency” i forhold til offentlige inntekter og utgifter. En konkretisering av kravene vil gjøre det lettere å iverksette dem.

Støtten til demokratibygging kan ikke drives i form av delstøtte til enkelte felt, for eksempel medier eller partibygging, men forutsetter en helhetlig demokratistrategi som må ses i sammenheng med styrking av sivile og sosiale rettigheter. Utvalget mener å kunne observere en tendens innenfor politikken på norsk side til å tenke demokratistøtte som en serie av uavhengige parallelle satsinger. Da er det fare for at det overordnede perspektivet på godt styresett og demokratibygging kommer i bakgrunnen, og at sammenhengene blir borte, for eksempel ved at det opprettes spesielle programmer til støtte for politiske partier og medier.

Poenget med et godt styresett er at det er et overordnet prinsipp som ikke må betraktes på en fragmentert måte. Dette betyr *ikke* at det ikke skal settes inn særlige støttetiltak for å styrke demokratiske medier eller organisasjoner i mottakerlandene, *men* at den strategiske tenkningen i Norge må være preget av et helhetsperspektiv.

4.1.2 Hvordan fremme godt styresett gjennom utviklingspolitikken?

Sterke institusjoner kan være et viktig virkemiddel på veien mot godt styresett. Det kan bidra til å redusere korrupsjon og fremme deltakelse. I denne sammenhengen er det viktig å se ulike institusjoner i sammenheng. Spørsmål om makt og uformelle strukturer må også behandles eksplisitt for at ikke institusjonsbygging skal bidra til å sementere eksisterende maktstrukturer. Deltakelse i internasjonale fora, inkludert internasjonale avtaler som forplikter avtalepartnerne, kan bidra positivt til et godt styresett på nasjonalt nivå.

³Se NORAD Fakta om godt styresett 2003

Det må også klargjøres hva slags følger brudd på de ulike prinsippene for godt styresett skal få for utviklingssamarbeidet. For eksempel kan det åpnes for at fravær av korrupsjon ikke er en absolutt forutsetning, men at bistand kan brukes til å etablere eller styrke systemer og institusjoner som bekjemper korrupsjon. “God regnskapsførsel” i enkeltprosjekter/programmer er derimot en nødvendig forutsetning, det vil si at man skal kunne dokumentere hvordan de norske bistandsmidlene er brukt. Sanksjoner knyttet til mer overordnede prinsipper, som demokrati, må vurderes mer inngående i hvert enkelt tilfelle, og settes i en større sammenheng. Samtidig er det viktig at demokrati vokser fram som en del av bistandsarbeidet, snarere enn at det er en forutsetning for bistand.

Landkunnskap er helt sentralt i arbeidet med godt styresett. Det er viktig at det foreligger klare landstrategier der man er eksplisitt på forutsetninger, mål og virkemidler knyttet til den norske støtten. Endring av styresett tar tid, og det er derfor viktig at det også finnes strategier for bistanden som ligger fast over tid. I denne prosessen er det viktig å konsentrere seg om et mål til tross for flere utfordringer. Det er viktig å kommunisere tydelig risikoen knyttet til denne type bistand og være eksplisitt når det gjelder hvilke prioriteringer man har gjort i forhold til kriteriene om godt styresett.

I vurderinger av godt styresett må det enkelte samarbeidsland være utgangspunktet. Det må formuleres konkrete strategier (konkrete mål, forutsetninger og virkemiddel) for tiltak på landnivå. Her er det viktig at man finner en balansegang mellom behovet for å sette klare eksplisitte formuleringer om bruk av midler, og reell deltakelse fra mottakerlandets side. Strategiene må være del av den politiske virkeligheten der. Det kan derimot knyttes mer spesifikke krav til konkrete enkeltprosjekter.

4.1.3 Konsekvenser av å vektlegge prinsippet om godt styresett

Kan Norges tradisjonelle liste av mottakerland forbli den samme med økt vekt på godt styresett? Norges utviklingshjelp går til noen av verdens fattigste land, enkelte av dem er også blant verdens mest korrupte, ifølge blant annet *Transparency International*. Dette innebærer ikke nødvendigvis noen motsetning, dersom man legger til grunn at bistanden bør gå til land der behovet er størst. Imidlertid kan en slik prioritering bety en stor risiko for at bistanden kan mislykkes. Stor vektlegging av landkunnskap er avgjørende for å redusere risikoen for å mislykkes.

Som giverland må Norge stille betingelser for utviklingshjelpen og holde mottakerlandet ansvarlig for at midlene brukes på måter som monner. Men en slik ansvarliggjøring er bare meningsfull dersom hjelpen knyttes til en eller annen form for sanksjoner. I praksis ser en at det stilles krav om godt styresett, men at man fortsetter å gi penger selv om kravene ikke oppfylles. Ofte vil man ikke ta i bruk sanksjonsmidler (særlig det å trekke seg ut) selv om land ikke oppfyller betingelsene om godt styresett. Noe av forklaringen på dette ligger i historiske bindinger til land Norge har støttet. Et tydeligere sanksjonssystem kjennetegnet ved bedre kontroll og klarere kontrollmekanismer vil være nødvendig. Imidlertid må det her tas i betraktning at land har ulike forutsetninger og ulike problemer, noe som påvirker evnen til å etterleve krav om godt styresett.

Det er nødvendig med en klarere definisjon av hva kriteriene for “godt styresett” faktisk innebærer i en norsk sammenheng. Nå kan det synes som det er et misforhold mellom styresettinitiativets⁴ åpning for nye samarbeidsland og behovet for *konsentrasjon i bistanden*. Uklarhet på dette området kan resultere i en holdning der en “er grei mot de greie” og nedprioriterer andre land der bistandsarbeid er vanskeligere pga. politiske forhold o.l.

⁴Målsettingen med styresettinitiativet i UD er å hjelpe fram grunnleggende forutsetninger for bedre styresett. Dette kan gjøres gjennom blant annet utdanning og kompetanse, institusjonsutvikling (og samarbeid), systematisk innsats for korrupsjonsbekjempelse, samt demokratisk rammeverk og grunnleggende rettigheter (utvikling og anvendelse av indikatorverktøy for demokratisk utvikling).

Oppfølging av godt styresett møter mange av de samme problemene som oppfølging og bruk av menneskerettighetsbegrepet (MR-begrepet) møtte. På tross av at norske institusjoner som blant annet Christian Michelsens Institutt (CMI) gjennom mange år har vært sterkt involvert i arbeidet med å rapportere om menneskerettighetssituasjonen i blant annet Norges samarbeidsland (*Human Rights in Development Yearbook*), har man ikke lyktes i å skape noe konsistent og effektivt sanksjonssystem. Det må etableres et klarere system for evaluering når det gjelder godt styresett, og det anbefales at man trekker inn erfaringene fra arbeidet med MR, inkludert sanksjonsproblemer knyttet til brudd på MR.

4.1.4 Anbefalinger om hvordan arbeidet med godt styresett kan effektiviseres

- *Arbeidet med godt styresett forutsetter en klarere operasjonalisering. Det bør utformes klare og helhetlige strategier for alle samarbeidsland som mottar norsk bilateral bistand, med tydelige mål for godt styresett basert på landenes forutsetninger for å etterleve dem, konkrete virkemidler og vurdering av mulige implikasjoner.*
- *Sanksjonsmidlene bør knyttes til de enkelte tiltak, for eksempel bør budsjettstøtte kun gis til land med offentlige statsbudsjett som er åpne for innsyn og ekstern revisjon.*
- *Konsekvenser må iverksettes dersom krav ikke etterleves. Mulige konsekvenser må kommuniseres eksplisitt overfor mottakeren. Politikken bør ikke formuleres som krav og forutsetninger der man ikke er beredt til å ta konsekvensene.*
- *UD og NORAD bør tilstrebe mer åpenhet rundt hva som er motivasjonen og argumentasjonen for bistanden som gis. Slik vil det bli*

tydeligere hvorfor midler gis, noe som kan være med på å skape mer realistiske forventninger til utfallet av bistanden.

- *UD og NORAD må legge mer vekt på landkunnskap, inkludert spesifikk kunnskap om styresett, maktforhold og uformelle strukturer.*
- *Dette innebærer at bistanden må konsentreres om færre land.*

4.1.5 Anbefalt evalueringsstudie

Utvalget anbefaler at det gjøres en evaluering av erfaringer med praktiseringen av prinsippene om godt styresett i norsk utviklingspolitikk. I en slik studie bør en se på hvordan forutsetninger har vært formulert og anvendt, og på konsekvenser ved at forutsetninger ikke er innfridd. På bakgrunn av denne analysen bør evalueringen munne ut i en systematisk oversikt over tiltak og effekter på området godt styresett, som grunnlag for institusjonell læring.

4.2 Utviklingspolitikken og prinsippet om mottakeransvar

I forbindelse med behandlingen av prinsippet om mottakeransvar tok utvalget initiativ til en studie for å få vurdert hvordan begrepet har vært benyttet og kommer til uttrykk i Norges avtaler med utviklingsland og i det praktiske bistandssamarbeidet. Historiker Hilde Selbervik ved CMI innledet på rådgivende utvalgs møte i mars og utarbeidet i etterkant studien *Mottakeransvar: Et særnorsk, verneverdig prinsipp?* (CMI 2003). Studien er vedlagt den elektroniske versjonen av denne årsmeldingen⁵.

4.2.1 Hva innebærer mottakeransvar?

Begrepet og prinsippet om mottakeransvar ble lansert av daværende direktør for NORAD Per Ø. Grimstad i 1990, og ble en viktig del av NORADs nye bistandsstrategi for 1990-årene, og er fortsatt et sentralt prinsipp for norsk utviklingspolitikk. Prinsippet kom som svar på de

⁵Elektronisk versjon av sluttrapporten finnes her: <http://odin.dep.no/ud/norsk/p30000969/p30000916/>

problemene som hadde oppstått ved at bistandsgiverne i svært stor grad selv hadde sittet i førersetet i gjennomføringen av bistandstiltak i 1980-årene. Resultatet var at mottakerne var pasifisert, og i realiteten ikke satt med ansvar verken for prioriteringer eller implementering. Det nye prinsippet om mottakeransvar var likevel ikke helt nytt, men liknet prinsippet om mottakerorientering som hadde preget bistanden i 1980-årene. Mottakeransvar innebar en større overføring av ansvar, og en formalisering av dette ansvaret gjennom kontrakter for bistandssamarbeidet som ble inngått mellom Norge og mottakerlandene. Mottakeransvar er et særnorsk prinsipp, men mye av innholdet i det finnes igjen i prinsippet om eierskap og til dels partnerskap i den internasjonale bistandsdiskusjonen.

Mottakerne for stat-til-stat-bistanden er i utgangspunktet myndighetsinstitusjoner på ulike nivåer i mottakerlandet. Disse forholder seg til utøvende institusjoner som igjen forholder seg til målgruppene. Det kan være mange ledd i et slikt hierarki, og hvordan disse “mottakerne” tas med på råd, er opp til myndighetene. Slik sett kan man si at mottakeransvar er et relativt prinsipp. Selv om norske givere samarbeider med en mottaker i tråd med prinsippet om mottakeransvar, er ikke dette i seg selv noen garanti for at utførende institusjoner og målgrupper utvikler eierskap til tiltakene, eller “mottakeransvar” i forhold til dem. Dette åpner for ett av dilemmaene som er knyttet til prinsippet, nemlig hvordan god forankring hos målgruppene kan sikres når dette i henhold til mottakeransvaret ikke er noe giveren har noe med å gjøre.

Et annet dilemma knyttet til mottakeransvar har å gjøre med de krav som stilles til den som mottar bistand. Samtidig med at mottakeransvar er befestet som et sentralt prinsipp i norsk bistand, knyttes det svært strenge og detaljerte betingelser (kondisjonalitet) til bistanden. Særlig når det gjelder økonomisk politikk, statsforvaltningen og fattigdomsbekjempelse (PRSP-prosesser), er kravene om å følge retningslinjene fra multilaterale og bi-

laterale bistandsgivere gjennomgripende, og det politiske handlingsrommet som er igjen til å praktisere ansvar for utviklingspolitikken, er begrenset.

En åpenbar innvending mot mottakeransvar som metode i bistanden er at mange av mottakerlandene sliter med korrupsjon og har for svak institusjonell kapasitet til å ivareta dette ansvaret. Norske bistandsmyndigheter har derfor lagt vekt på institusjonsutvikling som et viktig element i bistand knyttet til mottakeransvar. På sitt beste innebærer mottakeransvar at eierskap og ansvar plasseres hos dem som kjenner problemene og er best i stand til å finne løsninger. På sitt verste innebærer mottakerorientering ansvarsfraskrivelse fra bistandsgivere, og at bistanden er med på å opprettholde posisjonene til uansvarlige makteliter.

Utvalget vurderer prinsippet om mottakeransvar på følgende måte:

- Mottakeransvar kan være en funksjon i forhold til følgende tre forhold: For det *første* reflekterer det likeverdighet i bistandsprosessen, for det *andre* er det med på å ansvarliggjøre mottakeren, og for det *tredje* fungerer det som en metode for arbeidet.
- Prinsippet om mottakeransvar må ikke tåkelegge givernes prioriteringer, og ikke benyttes til å svekke giverens ansvar for å kontrollere at bistandsmidler bidrar til positiv utvikling og ikke tvert imot gir negative effekter i mottakersamfunnet.

4.2.2 Konsekvenser av mottakeransvar

En effektiv bistand basert på mottakeransvar fordrer at det utarbeides klare og differensierte kontrakter som er eksplisitte på plikter og rettigheter hos både giver og mottaker. Selv om ansvaret for utviklingstiltak er mottakerens ansvar, vil giveren fortsatt ha behov for å kunne kontrollere at midler er brukt på en ansvarlig måte og i tråd med avtalen. I den grad

det knyttes betingelser og sanksjoner til kontraktene, må disse sanksjonene settes i verk der kontrakter brytes. Koordinering av bistand fra flere givere kan være med på å gjøre sanksjonsatferd mer effektiv ved at en reduserer mulige strategier for den mottakeren som utsettes for sanksjoner. Gitt at en mottaker blir utsatt for sanksjoner, vil muligheten for å få midler fra andre kanaler være mindre ved en slik koordinering av systemet. Sentrale spørsmål når det gjelder bistand, kan slik løses internasjonalt.

Det finnes uheldige underliggende strukturer innebygd i selve bistandspolitikken. *For det første* må en se på donorens insentiver til å betale ut midler uavhengig av kapasitet og behov i mottakerlandene. *For det andre* må en studere mottakerens insentiver til å maksimere bistand snarere enn å fokusere på innhold og måloppnåelses. Måloppnåelse må stå i sentrum, og ikke “absorpsjonsevne”.

Det kreves en annen tilnærming i forhold til land som ikke er i stand til å forvalte bistand ut fra grunnleggende prinsipper om mottakeransvar. Utvalget mener at tradisjonell stat-til-stat-bistand i slike tilfeller ikke er hensiktsmessig. Bistand kan gis via organisasjoner i det sivile samfunnet, og/eller i form av særskilte tiltak for institusjonsutvikling for å hjelpe landet i posisjon til å praktisere mottakeransvar. Handelssamkvem er også en potensiell måte å bidra til institusjonsbyggig på og kan i sin karakter være med på å bygge relasjoner som er en parallell til det en ønsker å oppnå gjennom mottakeransvar. Ved behov er også nødhjelp aktuelt. Men det er ikke forsvarlig å praktisere prinsippet om mottakeransvar om ikke vesentlige forutsetninger er til stede.

Mottakernes atferd må få konsekvenser. Utfordringen her blir å få tilstrekkelig kontroll på giversiden, samtidig som man sikrer eierskap og bygger opp tilstrekkelig kapasitet på mottakersiden.

4.2.3 Anbefalinger knyttet til prinsippet om mottakeransvar

- *UD/NORAD bør foreta en prinsipiell avklaring av forholdet mellom godt styresett og mottakeransvar i utviklingspolitikken. I denne sammenhengen er det behov for en avklaring av hvilke kriterier for godt styresett som må oppfylles for at norske myndigheter skal anvende prinsippet om mottakeransvar; ev. nyansert i forhold til ulik anvendelse av “mottakeransvar” i forskjellige kontekster.*
- *Samtidig innebærer mottakeransvar at mottakerlandet må få politisk handlingsrom som gjør ansvaret reelt. For detaljerte og rigide krav utenfra, for eksempel til økonomisk politikk eller i forbindelse med bistandsstøttede fattigdomsstrategier, undergraver prinsipper om mottakeransvar og eierskap.*
- *Praktisering av mottakeransvar krever utstrakt landkunnskap. Bistanden må konsentreres om færre land for at man skal kunne tilegne seg den nødvendige kunnskapen.*

4.2.4 Anbefalt studie

Utvalget anbefaler en komparativ evalueringstudie for å kartlegge anvendelsen av prinsippet om mottakeransvar og erfaringene med det. Studien bør omfatte minst to land med ulike rammebetingelser og gi en systematisk oversikt over alle elementer i bistandssamarbeidet som kan knyttes til prinsippet om mottakeransvar. Videre bør studien samle og systematisere de erfaringer som er gjort i tilknytning til praktiseringen av mottakeransvar i de utvalgte landene. Som den første evalueringen av mottakeransvar som prinsipp vil en slik studie gi viktig kunnskap om farer og muligheter ved en slik innretting av utviklingssamarbeidet. Evalueringen bør danne utgangspunkt for en vurdering av den videre praktisering av prinsippet om mottakeransvar.

4.3 Forskningens rolle i utviklingspolitikken

4.3.1 Sentrale temaer i utviklingsrelatert forskning

De rådende paradigmene i utviklingsforskningen har vist en tendens til å skifte grovt sett omtrent hvert tiende år: 1955–65: moderniseringsteoriene; 1965–75: avhengighetsteoriene; 1975–85: teorier om folkelig deltakelse og 1985–93: “The Enabling Environment”. Siden 1993 har det vært en fase som kjennetegnes ved stor vekt på rettigheter, demokratisering og godt styresett. Hvert skifte har vært basert på ulike teorier om utvikling (vekststadier, underutvikling, “rational choice”, “institutionalism”), på ulike strategier (“big push”, “basic needs”, “small is beautiful”, “governance”) og ulike mekanismer (“project”, “program”, “policy”, “politics”). Ulike forskningsdisipliner har dominert i de ulike fasene: økonomer den første optimistiske fasen, sosiologer og antropologer i de to neste fasene og statsvitere og ulike tverrfaglige områder i de to siste fasene. I denne sammenhengen er det særlig viktig å understreke at vi ikke vet hva som skaper utvikling, og forskningen kan ikke bidra med objektive svar på dette helt grunnleggende spørsmålet. Men forskning kan bidra til å falsifisere hypoteser. Slik sett kan man ikke alltid si hvilke konsekvenser en bestemt politikk vil føre til.

Oppfatninger av utvikling endrer seg over tid, blant annet fra en ensidig opptatthet av mål og resultater til større oppmerksomhet om prosessene (deltakelse). Hva karakteriserer så det siste tiåret? Utviklingspolitikken omfatter nå langt mer enn bare bistand, den er den samlede politikk Norge fører overfor utviklingslandene, enten det er gjennom bilateral handelspolitikk, våre posisjoner i forhandlingene om internasjonale avtaler, eller andre forhold som har konsekvenser for disse landene.

Dette stiller den utviklingsrelaterte forskningen overfor nye utfordringer. Det har skjedd en utvidelse av det empiriske nedslagsfeltet, som må reflek-

teres i forskningen, og som tilsier at forskningen må bli mer tverrfaglig, og at integrerte forståelsesmåter oppmuntres. For eksempel kan økonomer fortelle mer om handelsbetingelser, mens statsvitere og jurister kan analysere forhandlinger om internasjonale avtaler og deres effekter i utviklingsland, miljøforskere kan bidra med kunnskap om utvikling og økologi, landbruksforskning er viktig for utviklingen på landsbygda, biologiske disipliner av ulik slag har en sentral rolle i forhold til miljø og kunnskaper om naturforhold. Medisin og helsefaglig kompetanse har lenge vært en del av utviklingsforskningen, men ofte uten at disse feltene er blitt integrert i et videre samfunnsperspektiv. Utvalget vil særlig trekke fram betydningen av at fattigdomsforskningen får en styrket posisjon, siden fattigdomsbekjempelse er det grunnleggende elementet i tusenårsmålene.

På det metodiske området er det også behov for fornyelse. Når det gjelder effekter av en slik utvidet utviklingspolitikk og av særskilte bistandsprogrammer, har evalueringsmetodene i Norge fortsatt et langt stykke igjen. Metodespørsmålene knyttet til effektstudier er felles for en rekke miljøer. I tråd med utvidelsen av begrepet utviklingspolitikk kan det derfor være fruktbart å utvide horisonten også med hensyn til relevante forskningsmiljøer.

4.3.2 Forskning og utviklingspolitisk administrasjon

I Danmark ble det i 2001 foretatt en evaluering av dansk utviklingsforskning⁶. Den viste blant annet at det meste av den Danida-finansierte forskningen var drevet fram av forskerinteresser og i svært liten grad av etterspørsel fra Danida og det danske utenriksdepartementet, som ikke prioriterte forskningsoppgaver eller anslo relevanskriterier for utviklingsforskningen. Det var en utbredt oppfatning at Danida ikke var genuint interessert i å gjøre bruk av forskning, og at høy “turn-over” i staben ikke oppmuntrer til den langsiktige tenkningen som er nødvendig for å kunne gjøre god bruk av forskningsresultater. Videre pekes det på at arbeidsformen i departementet og i Danida ikke fremmer den forskningsbaserte

⁶Partnerships at the Leading Edge: A Danish Vision for Knowledge, Research and Development. En kortversjon finnes på: <http://www.um.dk/danida/partnerskab2000/forskningsrapport>

kunnskapstilegnelsen fordi det rett og slett ikke er tid til å fordype seg i faglige problemstillinger – “de leser dem ikke likevel”. Oppfatningen er at de springer på møter og ikke prioriterer å følge med faglig. Det er grunn til å tro at resultatene fra denne undersøkelsen er enda klarere når det gjelder kontakten mellom, eller snarere mangel på kontakt mellom, forskere og de frivillige organisasjonene.

Det er grunn til å anta at det er likhetstrekk mellom Danmark og Norge på dette området. I forlengelse av denne undersøkelsen er det kanskje mulig å hevde at det innenfor bistandsadministrasjonene ikke oppleves å være nok muligheter til å gjøre bruk av kunnskapen. Dette skulle igjen tilsi at det er behov for større interaksjon mellom dem som genererer kunnskap, og dem som trenger den.

Dette reiser spørsmålet om hvordan UD og NORAD kan dra nytte av den kunnskapsbasen som finnes. I og med at NORAD, ifølge omorganiserings-planene, skal bli en sterk faglig enhet og kunnskapsbase i utviklingspolitikken, må det legges betydelig større vekt på samarbeidet mellom NORAD og forskningsmiljøene. Dette innebærer så vel å nyttiggjøre seg forskningsresultater og formidle dem inn i systemet som å stimulere til ytterligere forskning. Det samme gjelder for virksomhetene ved ambassadene, som skal få et større faglig ansvar ifølge den nye organiseringen av utviklingspolitikken. Et slikt ansvar må i størst mulig grad bygge på forskningsbaserte vurderinger.

Fra et motsatt perspektiv er også mangelen på kommunikasjon et problem. Det er vanskelig for forskere å finne ut hva administrasjonen virkelig har bruk for av kunnskap. Det er derfor en utfordring både for forskningsinstitusjonene og for den utviklingspolitiske administrasjonen å skape et system som letter prosessene for kunnskapsoverføring begge veier. I dette skjæringsfeltet mellom forskere og brukere er det behov for en funk-

sjon som har ansvar for å formulere forskningsbehov slik de oppstår i organisasjonen, og som kan oversette forskningsresultater til bruk i administrasjonen (knowledge brokers). Til en slik funksjon er både bestillingskompetanse, i en slik utvidet forstand, og formidlingskompetanse nødvendig.

For å lette kommunikasjonen mellom miljøene kunne man også forstille seg at det ble skapt en form for gjensidig utvekslingsprogram mellom den utviklingspolitiske administrasjonen og forskningsinstitusjonene – både hjemme og ute på ambassadene.

Det er viktig å trekke forskerne sterkere inn i evalueringsvirksomheten, men forskningsinstitusjonene er ofte lite forberedt på de anbuds-konkurranser som det er nødvendig å delta i for å få de store og omfattende evalueringsoppdragene. Siden forskningen har særskilte fortrinn framfor konsulentvirksomheten når det gjelder langsiktighet og kontinuitet i problemstillinger, samt teori- og metodebevissthet, burde den typen kunnskap vektlegges i anbudsprosessen. Dette bidrar til bevisstheten om forskningens nytte og anvendbarhet, og den kan bidra til ny belysning av problemer innenfor grunnforskningen og at oppdragsforskning kan bidra til å gjøre grunnforskningen mer relevant.

UD/NORADs virksomhet framover må i sterkere grad enn hittil begrunnes i og knyttes til forskning. Det betyr at den norske utviklingspolitikken må være mer kunnskapsbasert. Det er nødvendig med økt støtte til utviklingsforskning som et forskningsfelt både i Norge og i sør, og både UD/NORAD og de norske forskningsmiljøene bærer ansvar for å utvikle samarbeid mellom forskningsmiljøer i nord og sør.

Forskningens oppgave er framfor alt å stille kritiske spørsmål til utviklingspolitikken og å bringe nye perspektiver inn i vår forståelse av denne. Dette

forutsetter en tilstrekkelig distanse til “systemet”. På den andre siden skal forskningen også bidra til å løse problemer som oppstår i utviklingspolitikken. Dette forutsetter samarbeid om gjensidig utveksling av informasjon og kunnskap, med andre ord en viss nærhet til “systemet”. Forholdet mellom nærhet og avstand i disse relasjonene kan betegnes som et dilemma. Det vesentlige i denne sammenheng er at forskere så vel som forvaltere er seg bevisst sine roller. Kritisk distanse innebærer blant annet at forskningsprosjektene i siste instans utformes i forskningsmiljøene, og at prosjektene gjøres til gjenstand for fagfelleevaluering. Resultatene må selvfølgelig være åpent tilgjengelige og bidra til debatten om utviklingspolitikkenes ulike aspekter. Samarbeid må aldri føre til binding.

4.3.3 Anbefalinger knyttet til forskning

- *Utvalget anbefaler at NORAD får ansvaret for forskningen i UD/NORAD-systemet etter omorganiseringen og får styrket sin kapasitet med hensyn til forskning betraktelig. Det må bygges opp kompetanse som ivaretar behovet for å formulere relevante forskningstemaer innen fra UD/NORAD til forskningsmiljøene, føre dialog med forskningsmiljøene og formidle resultater fra forskning inn i forvaltningen av norsk utviklingspolitikk.*
- *I dialogen med forskningsmiljøer bør NORAD utvide perspektivet til ikke bare å omfatte tradisjonelle miljøer innenfor utviklingsforskning, men også andre miljøer som har relevant kunnskap i forhold til empiri, metode og teori.*
- *NORAD bør ta initiativet til å skape møtepunkter for forskere og forvaltere. I denne sammenheng anbefaler utvalget at dets funksjoner videreføres i form av regelmessige seminarer om forskning og evaluering som kan skape møtesteder mellom forskere, ansatte i UD/*

NORAD og de frivillige organisasjonene. Disse kan omfatte både norske og internasjonale aktører og så vel forskere som administratorer i motakerlandene.

I forlengelse av denne typen møter mellom forskere og de ansatte i UD/NORAD og de frivillige organisasjonene kunne det arrangeres en årlig internasjonal konferanse viet utviklingsforskning. Konferansen kunne bringe sammen forskere, fra administrasjon og politikk, næringsliv og frivillige organisasjoner til diskusjon av hvilken rolle utviklingsforskningen kan spille. En slik konferanse vil kunne utfordre forskerne til å svare på spørsmål om forskningens relevans, og den ville være en utfordring for administrasjon og politikere til å vise hvordan politikken bygger på kunnskaper og forskningsresultater. Det ville være særlig betydningsfullt at en slik konferanse hadde deltakere fra Norges samarbeidsland.

4.4 Resultatoppfølging og evaluering i utviklingspolitikken

4.4.1 Evalueringsprosessens elementer

Det er en klar sammenheng mellom forskning og evalueringsevne, men samtidig er evaluering mer målrettet og ideelt sett konsentrert rundt en prosess som består av fire elementer: innsatsresultater (“input” i fagsjargongen), prosessresultater, umiddelbare resultater (“output”) og effektresultater (“outcomes” og “impact”).

Innsatsresultater

Typiske resultatmål for innsats er knyttet til en givers evne til å mobilisere økonomiske og tekniske ressurser for bestemte formål eller mottakere. Det kan dreie seg om absolutte eller relative mål på volum av bistanden som helhet, eller det kan være snakk om vurderinger av hvor og hvordan midler kanaliseres. Slike vurderinger gjøres ofte på grunnlag av implisitte eller eksplisitte politiske eller utviklingsteoretiske argumenter om

at måloppnåelse skjer mest effektivt gjennom en bestemt kanalisering av ressursene. Slik kan det utvikles resultatmål i tilknytning til for eksempel hvor mye av bistanden som går til offentlig eller privat sektor. I det siste har vi også fått mer sofistikerte analyser som vurderer bistandsinnsatsen i forhold til hvor mye som går til (a) land med godt styresett og “riktig” politikk (“the best performers”) og (b) land med store fattige befolkningsgrupper. *Dette er sannsynligvis det nivået av resultatmåling i bistanden som er best utviklet.*

Prosessresultater

Dette leddet består av kvalitative vurderinger av selve samarbeidsrelasjonene i bistanden og hvordan samarbeidet bør foregå. Tanken er at bistanden skal fremme utviklingen av organisasjoner (offentlige og private) som står på egne ben og i minst mulig grad er avhengige av selve bistandsrelasjonen. Begrep som “eierskap” og “partnerskap” står her sentralt. *Det er gjort lite forskning/undersøkelser på hvordan resultatene av slike prosessmål kan vurderes, det vil si kvaliteten på bistandsrelasjonen.*

Det kan også betraktes som et prosessanliggende at bistanden har som mål å om å påvirke hvordan organisasjoner styrker sine evner som utviklingsagenter. Norge har vært involvert i en rekke prosjekter med institusjonsutvikling som eksplisitt mål, og det har vært brukt en rekke ulike bistandsformer for å få dette til. Her er det gjort lite for å måle resultater. *Det er behov for å se spesielt på erfaringer fra bistandsstøttede prosesser og oppsummere hva som er blitt brukt av indikatorer på vellykket bistand til institusjonsutvikling.*

Umiddelbare resultater

Det er viktig å poengtere forskjellen på umiddelbare resultater og samfunnsmessige virkninger (effekter eller “impact”) som viser seg over tid. Typisk vil vi begrunne offentlige investeringer (også bistand) i det siste,

men planlegge investeringene i forhold til å oppnå direkte resultater. Det legges da til grunn en mer eller mindre sofistikert analyse som sannsynliggjør hvorfor “output” vil gi ønsket “impact”. Måling av umiddelbare resultater er som regel en integrert del av budsjett- og prosjekt-/programstyring, basert på relative målbare indikatorer. Som regel er det ikke noe stort problem å identifisere disse. *Det som framstår som et problem i bistandssammenheng, er kvaliteten på de resultatdata som rapporteres inn, og hvordan denne informasjonen bearbeides og formidles, eller med andre ord: kvaliteten på monitoreringssystemet.*

Med en overgang fra direkte prosjektstøtte til program- og budsjettstøtte blir dette problemet enda større, i den forstand at Norge, for å få et mål på umiddelbare resultater, er avhengig av hvordan et større offentlig system fungerer, ikke bare en prosjektorganisasjon. Om dette vet vi antakelig heller ikke nok. Det kunne for eksempel være ønskelig å se nærmere på erfaringene med resultatmonitorering i større multidonor-sektorprogrammer, både typen av data som samles inn, selve datainnsamlingen og måten informasjonen behandles på og formidles til relevante interessenter.

Effektresultater (“outcomes” og “impact”)

Effektresultater omfatter både atferdsendring hos målgruppen og berørte grupper (outcomes) og genuine virkninger i forhold til problemet som skulle løses (impact). Jo lenger ut en kommer i denne årsak-virkningskjeden, desto vanskeligere blir det å måle effekter, fordi det blir stadig vanskeligere å etablere en forbindelse til den aktuelle bistanden. Samtidig er det her mye av oppmerksomheten ligger i dag (for eksempel i Verdensbankens “Comprehensive Development Framework”). Samfunnsmessige effekter kan selvsagt måles på ulike måter og reflektere prosesser av forskjellig kompleksitet, på ulike skalanivå og med ulik tidsdimensjon. Jo mer vi snevrer inn i forhold til kompleksitet, skala og tid, desto lettere blir det å etablere eventuelle årsakssammenhenger mellom bestemte investeringer

og samfunnsmessig endring. Når vi opererer med endringer i en nasjonal befolkning med hensyn til inntekt, lesekyndighet eller forventet levealder, vil det som regel være umulig å påvise bistandens direkte effekt på dette.

Det foregår et stort arbeid internasjonalt for å utvikle bedre metoder og analyser for å monitorere samfunnsendring mer generelt. For nasjonale myndigheter som mottar bistand, er det ikke noe spesielt problem om man klarer å skille ut effektene av bistanden som sådan eller ikke. Fokusering på impact-evalueringer (virkninger av bistand) må styrkes, samtidig som man må beholde realismen i forhold til at ikke alt kan måles. Både positive og negative langtidsvirkninger og korttidsvirkninger av bistand må belyses. Det må legges sterkere vekt på analyse i evaluering, ved å stille spørsmål om “hvorfør det går som det går”. Dette understreker forskningens rolle i evalueringsarbeidet. Det er viktig at evalueringer av norske bistandsprogrammer relateres til den internasjonale forskningsfronten og annet tilsvarende empirisk materiale, noe som vil kunne gi en bredere forståelse av tiltaket uten at hver enkelt evaluering skal utvikle seg til mini analyser av samfunnsendringer generelt.

Utfordringen over de neste ti årene er å utvikle bedre metoder for å vurdere bistandens effekter på prosesser/endringer som kan måles på lavere skalanivå og over kortere perioder, og som antas å være signifikante for de aggregerte resultatindikatorene som ligger i tusenårsmålene og i de mange fattigdomsreduksjonsplanene (PRSP) som er utarbeidet eller underveis. Tradisjonell evalueringsmetode kan her komme til kort, da effektstudier i utgangspunktet krever en annen form for tilnærming enn det som er vanlig i evalueringer. Derfor blir det særlig viktig å hente inn erfaringer fra effektstudier i relevante forskningsmiljøer. Som del av en metodeutvikling kunne det være interessant å se nærmere på et par sektorer av spesiell betydning for norsk utviklingspolitikk, og utvikle impact-indikatorer som ligger på dette mellomnivået, samt egnede metoder for analyse. Dette kunne bli et

viktig bidrag til vurderinger om hvorvidt norsk bistand på de valgte sektorene bidrar til å stimulere utviklingsprosesser i ønsket retning, samtidig som det ville bringe metodeutviklingen videre. Generelt ligger det store utfordringer på dette området, særlig i å gjøre bedre mikro-makro-analyser enn det som har vært vanlig.

Ulike typer evaluering

Hvor viktig det er å skille mellom de ulike typene resultater som måles i evalueringer, og hvilke perspektiver de må implisere, viste Riksrevisjonens Mosambik-rapport. Dette var en grundig rapport som benyttet en tradisjonell revisjonstilnærming ved at den konstaterte at sentrale utviklingspolitiske retningslinjer ikke blir fulgt opp. Den forsøkte ikke å analysere hvorfor så ikke er skjedd. En slik problematisering ville kunne vist at det er urealistisk å forvente at all politikk formulert av Stortinget kan følges opp som planlagt, både fordi målene er for mange, og fordi samfunnsendring i Mosambik har langt flere påvirkningsfaktorer enn norsk utviklingspolitikk. Uten en slik problematisering framstår NORAD som “svarteper”, mens bildet i virkeligheten er mer sammensatt. I rapporten gjøres det lite for å forsøke å forstå hva langsiktige og helhetlige utviklingsprosesser innebærer, og hvilken risiko man må regne med når man involverer seg i noen av verdens fattigste land. Det langsiktige resultatet av slike rapporter for utviklingspolitikken generelt kan bli at man trekker seg bort og gir opp fordi utfordringene er så store.

Det har vært en styrke ved bistandsforvaltningen at den i så stor grad har vært fleksibel, og at den tør å ta risiko. Sterke krav til resultatmål kan være med på å redusere ønsket om å satse på risikoprojekter, hvor det er vanskelig å måle resultat. Det må ikke bli slik at måten en definerer resultater på, spiller tilbake på hvilke prosjekter som blir valgt. Det er derfor nødvendig å advare mot en evalueringspraksis som kan føre til manglende vilje til å gå inn på bistandspolitisk satsing som innebærer risiko. Selvsagt

bør det gjøres risikovurderinger underveis i et høyriskoprojekt, både for å se hvordan man har håndtert risiko, og for å gjøre en kapasitetsvurdering. Dette sikrer enn viss realisme i prosessen, og gjør at man står sterkere rustet mot kritikk dersom prosjektet ikke blir vellykket.

Evalueringsvirksomhet er en prosess, og den forutsetter en dialog med samarbeidspartnerne i sør. Den relativt sporadiske inkluderingen av eksperter fra sør i evalueringsoppdrag må styrkes. Dette er viktig ikke bare med hensyn til evalueringenes forankring i kunnskapsbasen i de aktuelle landene, men også med hensyn til eierskap og dialog mellom landene. Tilbakemeldingene om evalueringsvirksomheten til mottakerlandene fra evalueringsvirksomheten later til å være et generelt problem. I denne sammenhengen er det viktig å ta stilling til mottakermyndighetenes rolle i evalueringsprosessene. Skal de bare være mottaker av en norsk initiert evaluering, eller skal de ha en mer aktiv rolle. I henhold til prinsippet om mottakeransvar skulle det vel være mottakerne som stod ansvarlig overfor giveren med hensyn til evalueringer. Det vil i tillegg være ønskelig at mottakermyndighetene stod til ansvar også overfor egen befolkning. “Local accountability” burde være en del av den løpende kvalitetssikringen.

4.4.2 Evalueringer som del av et system for kvalitetssikring og institusjonell læring

Gjennom sin administrative forankring i og kommunikasjon med evalueringsenheten har rådgivende utvalg fått innsikt i en rekke forhold knyttet til evalueringsfunksjonen i norsk utviklingspolitikk. På denne bakgrunn vil utvalget hevde at evalueringsfunksjonen ikke har fungert optimalt med hensyn til institusjonell læring. Her presenteres noen observasjoner som belyser dette. Disse samsvarer i stor grad med evalueringer som tidligere er gjort av evalueringsvirksomheten i UD⁷:

Valg av tema for evalueringer: Det er begrenset hvor mange evalueringer

som kan gjennomføres per år. Desto viktigere blir det å ha en systematisk tilnærming til valg av tema. Evalueringsprogrammet har ikke vist en strategisk tenkning i så måte. Valg av tema framstår som løsrevet fra en systematisk sammenheng, og det er ikke mulig å se hvordan evalueringene kan bidra på en strategisk måte til læring og kvalitetssikring. I den grad prioriteringene av tema skulle være begrunnet ut fra en slik sammenheng, er dette ikke blitt synlig i de dokumenter som er blitt forelagt utvalget. Temaene er konsentrert om programmer og organisasjoner, men i liten grad om oppfølgingen av overordnede prinsipper og tverrgående hensyn. Vekten ligger på evaluering av innsats og umiddelbare resultater, mens effektstudier stort sett glimrer med sitt fravær. Dermed vet man egentlig svært lite om virkningene av norsk utviklingspolitikk, både når det gjelder overordnede politiske mål og prinsipper, og når det gjelder langsiktige effekter av ulike programmer og tiltak. Slik sett framstår virksomheten for utvalget som fragmentert og til dels basert på *ad hoc* avgjørelser, snarere enn langsiktig planlegging.

Oppfølging av evalueringer: UD og NORAD har klare prosedyrer for hvordan en evaluering skal følges opp. Likevel finnes det ingen samlet oversikt over hvordan disse prosedyrene faktisk fungerer. Utvalget har i lengre tid etterspurt en slik oversikt, men uten å lykkes. Dette betyr ikke at evalueringer ikke følges opp, men at man mangler systematisk kunnskap om erfaringene på dette feltet. Det vil for eksempel være viktig å få oversikt over hvilken type anbefalinger som blir gjennomført, og hvilke typer som ikke blir det, eventuelt grader av implementering. Videre vil det være sentralt å forstå årsakene til eventuell ulik implementering av anbefalinger. Slik kunnskap vil være avgjørende for å bedre UD og NORADs evne til institusjonell læring, og også evnen til å etterspørre nyttige evalueringer.

Evaluatorenes rolle i oppfølgingen: Flere av utvalgets medlemmer har deltatt i ulike evalueringer for Utenriksdepartementet. Et felles synspunkt er at

⁷Norwegian Development Aid Experiences. A Review of Evaluation Studies 1986–92, nr. 2 1996: Internal Learning from Evaluation and Reviews, nr. 1 1993

det mangler noe vesentlig i overleveringen av evalueringene. Når evaluatorene har presentert sitt produkt, er oppdraget over og kontakten vanligvis brutt. Det er nettopp nå evaluatorene virkelig har noe å bidra med. De har skaffet seg systematisk kunnskap om et tema, finansiert gjennom UD, uten at de får anledning til å overføre kunnskapen videre i forbindelse med oppfølgingen av evalueringen. Her er det åpenbart et potensial for den nye evalueringssenheten i NORAD. Evaluatorene vil kunne ha en viktig rolle blant annet gjennom å delta i en diskusjon omkring premissene for egne konklusjoner og bidra til å sette alternative konklusjoner inn i et tilsvarende analyseskjema.

Informasjonsflyt og institusjonell hukommelse: Evalueringssenheten deltar aktivt i mange internasjonale fora og sammenhenger og har gode kontakter, men kunnskapen som genereres på denne måten, benyttes i liten grad. Et annet problem for institusjonell læring er den store gjennomstrømningen av personale i seksjonen. Når systemene for institusjonell hukommelse viser seg å være så vidt svake, blir gjennomstrømning et alvorlig problem for virksomheten.

Organisasjonsstruktur og uavhengige evalueringer: Et sentralt problem er den institusjonelle forankringen av evalueringssenheten. Så lenge den har vært en enhet under utviklingspolitisk seksjon i UD, har den måtte følge rapporteringslinjen opp til utviklingspolitisk ledelse. Denne posisjonen er ikke formålstjenlig for et organ som både skal kontrollere virksomheten og bidra til læring. Den burde ha direkte tilgang til departementets ledelse. Ved at evalueringssenheten i den nye organisasjonsplanen er foreslått overført til NORAD, blir sannsynligvis ikke dette dilemmaet løst. Det blir snarere ytterligere komplisert, ved at rapporteringslinjen blir lengre. Generelt sett er det utvalgets inntrykk at den utviklingspolitiske ledelsen legger liten vekt på evalueringer og bruken av dem. På denne bakgrunn mener utvalget at læringskulturen i departementet ikke er tilfredsstillende.

4.4.3 Anbefalinger knyttet til evalueringsevirsomheten

- *Med det nye NORAD åpner det seg nye muligheter for å forbedre evalueringsevirsomheten og dens muligheter til å styrke institusjonell læring og kvalitetssikring. Det vil forutsette en betydelig økning av økonomiske og personelle ressurser til den nye evalueringssenheten.*
- *For at den nye evalueringssenheten skal få den økte betydning som utviklingspolitisk ledelse mener at den vil bli gitt i det nye NORAD, er det viktig at den institusjonelle forankringen blir tydelig. Rapporteringslinjene må være i samsvar med den uavhengige funksjonen en evalueringssenhet skal ha. Dette innebærer at roller, rutiner og arbeidsdeling i forhold til NORAD og UD må avklares.*
- *Utvalget anbefaler den nye evalueringssenheten å velge en strategisk tilnærming til virksomheten. Dette innebærer å definere sin rolle i forhold til institusjonens øvrige strukturer og prosesser for kvalitetssikring, samt å legge opp virksomheten i henhold til en eksplisitt plan om institusjonell læring. Valg av evalueringstemaer bør følge ut fra en helhetsvurdering der også temaer som utviklingspolitiske prinsipper, tverrgående hensyn og effekter (impacts) trekkes inn på en systematisk måte. Det anbefales at evalueringssenheten strukturerer et flerårig evalueringssprogram som synliggjør de strategiske valg som er gjort i henhold til ulike typer evalueringer.*
- *Den utvidete forståelsen av utviklingspolitikk stiller nye krav til evalueringen av virksomheten. Det vil derfor ikke være tilstrekkelig å følge i gamle spor, verken empirisk, metodisk eller teoretisk. Særlig på det metodiske området er det nå behov for utvikling. Utvalget anbefaler at den nye evalueringssenheten i NORAD tar initiativ til et prosjekt som kan samle kunnskap om de metodiske problemene som er belyst i denne*

årsrapporten fra forsker- og konsulentmiljøer. Resultatene fra prosjektet bør ligge til grunn for mandatutforming, og også gjøres tilgjengelig for alle som arbeider med evalueringer. Der det er behov, kan evalueringsenheten ta initiativ til oppdrag om videreutvikling av enkelte metodiske tilnærminger.

- For å styrke evalueringenes kvalitet og transparens anbefaler utvalget at det stilles krav om et eget kapittel i alle evalueringsrapporter som drøfter metode og teori. Et slikt kapittel bør inneholde alle vesentlige vurderinger knyttet til valg av framgangsmåte og kildegrunnlag. Det bør også løfte fram og diskutere de teorier om utvikling som ligger implisitt eller eksplisitt til grunn for tiltakene.*
- Når evalueringsrapporten er ferdig, bør evalueringsenheten og evaluatorene komme sammen for å drøfte hvordan sistnevnte best kan bidra i prosessen med oppfølging av resultater. Det bør åpnes for at evaluatorenes kunnskap kan benyttes i oppfølgingen av rapportene.*
- Når evalueringsenheten legges til NORAD, vil dette være en anledning til å tydeliggjøre evalueringsfunksjonen i institusjonen. Utvalget foreslår at det utarbeides et informasjonsopplegg om evalueringenes rolle, metoder, og bruksområder, og at det inviteres til interne samlinger for å diskutere hvordan man bedre kan nyttiggjøre seg evalueringer. En slik tilnærming bør samordnes med evalueringsstudien som utvalget anbefaler i neste avsnitt.*

4.4.4 Forslag til ny evaluering

Når NORAD nå får ansvaret for evalueringsfunksjonen, vil det være behov for å styrke kunnskapen om hva som skal til for å oppnå større grad av institusjonell læring som følge av evalueringene. Utvalget anbefaler at det snarest utarbeides en evaluering av hvordan evalueringsrapportene fra de

siste ti år er blitt fulgt opp i systemet. Evalueringen bør systematisere kunnskapen i henhold til ulike kategorier, slik som typer evalueringer, typer anbefalinger, stadier i oppfølgingen, enheter med oppfølgingsansvar osv., og så langt mulig sette funnene inn i en årsakssammenheng. Den bør kunne ut i konkrete anbefalinger til den nye evalueringsenheten om styrking av kvalitetssikringen, den institusjonelle læringen og hvordan mandatene for evalueringer kan formuleres mest mulig hensiktsmessig. Den nye evalueringsenheten vil kunne legge evalueringen til grunn for en strategisk planlegging av sin virksomhet.

4.5 Omorganiseringen av UD og NORAD

På begge sine møter i 2003 diskuterte utvalget den pågående omorganiseringen av UD og NORAD. På møtet i mars redegjorde utvalgets medlem Per Øyvind Bastøe, som hadde en sentral rolle i utarbeidelsen av den ECON-rapporten som analyserte organiseringen av den utviklingspolitiske administrasjonen, for arbeidet med dette feltet. På møtet i oktober drøftet utvalget beslutningen fra utenrikspolitisk ledelse om den framtidige organiseringen av det utviklingspolitiske feltet. På begge møtene understreket utvalget nødvendigheten av at funksjonene innenfor det utviklingspolitiske feltet ble samlet, og det ble advart mot en oppsplitting som ville bidra til uklare beslutningsstrukturer og dobbelte funksjoner. Utvalget mener at den løsningen som er valgt, ikke tilfredsstillende de mål som ECON-rapporten hadde i sin analyse og i sitt forslag til to modeller for omorganisering. Den ene modellen innebar i korttekst at NORAD gikk opp i et omorganisert UD. Den andre modellen innebar et vesentlig styrket NORAD som fikk ansvar for praktisk talt hele bistandsfeltet. Den første løsningen er en parallell til den som er valgt i Danmark, den andre til den svenske modellen. Utvalget mente at mens hensikten med omorganiseringen var å skape et mer helhetlig system, vil den løsningen som til slutt ble valgt, splitte det administrative ansvaret for den samlede norske bistanden i et system som fortsetter å være fragmentert. Dette vil kunne føre til uklare ansvarsforhold, økte kost-

nader og svekket resultatstyring. På møtet i oktober tok utvalget i lys av dette særlig for seg evalueringsfunksjonens rolle i den nye organisasjonsstrukturen. Dette dannet utgangspunktet for en offentlig uttalelse fra utvalget der det ble pekt på en del utfordringer knyttet til omorganiseringen av forvaltningen, og gitt noen anbefalinger for å gjøre strukturen for samhandling best mulig.

Imidlertid var utvalget positivt innstilt til at den faglige kompetansen skal styrkes i det nye NORAD, og at resultatorienteringen får en mer sentral rolle. Utvalget er likevel skeptisk til å legge evalueringsfunksjonen til NORAD, fordi dette vil svekke evalueringsenhetens direkte rapporteringslinje til politisk ledelse. Betydningen av å ha en sterk og uavhengig evalueringsfunksjon, slik det er diskutert tidligere i denne rapporten, ble understreket. Uavhengighet må forstås både i forhold til valg av tema, krav til metode, gjennomføring og formidling i sammenheng med evalueringer. En evalueringsenhet skal være et sentrum for spenning i systemet, et sted der det stilles spørsmål. Det må være åpenhet i evalueringsprosessen, der informasjon er spesielt viktig. Derfor må det ikke skapes noen tett relasjon mellom evaluering og utøvende etat. Dette kan føre til et samrøre som ikke tjener evalueringens funksjon.

5 Øvrige aktiviteter i 2003

I tillegg til de ordinære utvalgsmøtene har rådgivende utvalg også gjennom andre fora svart på utfordringer i mandatet. De mest sentrale vil bli kort belyst nedenfor.

De to halvårlige seminarene for utvalget har fungert som møteplasser mellom personer i bistandsforvaltningen og personer som jobber med utviklingspolitiske problemstillinger utenfor forvaltningen. Dette har fungert som et forum for debatt og for utveksling av synspunkter og erfaringer. Utvalget har laget kortfattede uttalelser etter sine møter som er formidlet til pressen og gjort tilgjengelige på Internett.

To av utvalgets medlemmer har deltatt i NORADs resultatoppfølgingsprosjekt. Formålet med prosjektet var å skape økt forståelse i NORAD for hvordan resultater produseres, analyseres og rapporteres i mottakerland. I tillegg skulle prosjektet bidra til økt kunnskap om hvordan resultater kan formidles internt i NORAD så vel som utad. Gjenstand for oppfølgingsprosjektet var norsk bistand til utdanningssektoren i Nepal og til energisektoren i Uganda. Utvalgets medlemmer Anne Hege Simonsen og Ottar Mæstad reiste til henholdsvis Nepal og Uganda. Resultatene av deres medvirkning er rapportert til NORAD internt. Ifølge Tove Strand (på utvalgsmøtet 28.10.) opplevde NORAD denne medvirkningen som svært nyttig, da de to brakte inn friske og interessante perspektiver i prosessen. De bidro også til formidling i etterkant.

Utvalget har kommet med innspill i forbindelse med statsbudsjettet og UDs arbeid med nye maler og bedre målformulering og rapportering i St.prp. nr. 1, 2003. Momenter det ble lagt vekt på: Det sentrale er at tiltakene på utviklingsområdet virker (effekten av bistanden), ikke at man hvert år klarer å bruke opp en viss sum. Det må etableres en mekanisme som motvirker press for å betale ut gjenværende midler mot slutten av året, for eksempel et

fond. Budsjettet, i den form det har i dag, er for mye preget av intensjonene med bistanden. Det mangler klare mål og konkrete resultater. Under de enkelte poster (også land) må det gjøres eksplisitt hva som er de konkrete målene man planlegger å oppnå, og hvilke tidligere resultater eller andre forhold disse målene er basert på.

Utvalget har sett behovet for og tatt initiativet til en rapport om mottakeransvar. Rapporten ble levert våren 2003 av forsker Hilde Selbervik ved Christian Michelsens Institutt i Bergen. Formålet med rapporten var å belyse resultater av dette svært sentrale prinsippet i norsk utviklingspolitikk. Utvalget har gjennom lengre tid etterspurt en oversikt over hvordan de siste årenes evalueringsrapporter har vært fulgt opp, inkludert på hvilken måte anbefalinger blir tatt til følge. Dette har ikke vært mulig å skaffe til veie. Dette er bakgrunnen for at utvalget har anbefalt en studie på dette området i kapittelet om evalueringer over.

To av utvalgets medlemmer: Petter Nore, Norsk Hydro, og Bjørne Grimsrud, forskningsleder Fafo, skrev kronikken "Dobbelt standard i utviklingspolitikken", som ble publisert i Dagbladet søndag 13. april 2003⁸.

Utvalgsmedlem Bjørne Grimsrud kommenterte The Commitment to Development Index (Nancy Birdsall og David Roodman fra det USA-baserte Center for Global Development) i *Bistandsaktuelt* (mai 2003), basert på en gjennomgang av bakgrunns materialet og en dialog med forfatteren om metode og datagrunnlag.

For å bidra til debatt valgte rådgivende utvalg å legge fram årsmeldingen for 2002 på et åpent møte i mars 2002. Utvalget presenterte noen av de sentrale konklusjonene, og årsmeldingen ble kommentert av blant annet utviklingsminister Hilde Frafjord Johnson og tidligere NORAD-direktør Per Øyvind Grimstad.

Selv om utvalget har prioritert de punktene i mandatet som handler om å identifisere utfordringer for utviklingspolitikken, har det også på ulike måter bidratt til debatt om utviklingspolitikken. I samarbeid med Institutt for medier og kommunikasjon (IMK) ved Universitetet i Oslo og Fritt Ord arrangerte utvalget et åpent møte om bistand 15. oktober 2003. Møtet hadde tittelen *Har bistanden virkning?*, og det vakte stor interesse. Innledere var Knut Nustad fra Sosialantropologisk institutt, Universitetet i Oslo, Kirsten Kjerland, forsker ved Senter for Midtøsten og islamske studier, Universitetet i Bergen, og Henrik Hansen, Økonomisk Institut, Universitetet i København. Etter innleggene var det en åpen debatt. Møtet ble ledet av Jahn Otto Johansen, som høstsemesteret 2003 var Fritt Ord-gjesteprofessor i journalistikk og ytringsfrihet ved IMK.

25. november 2003 hadde utvalget et møte med politisk ledelse ved statssekretær Olav Kjørven. På dette møtet la utvalget fram noen av konklusjonene fra sitt arbeid, drøftet omorganiseringen av bistandsforvaltningen og hvordan utvalgets funksjoner kunne tenkes videreført.

6 Oppsummerende kommentarer om utvalgets arbeid og behovet for videre ekstern rådgiving knyttet til evalueringsfunksjonen

6.1 Om begrensninger av og problemer med mandatet

Mandatperioden for rådgivende utvalg for resultater i utviklingspolitikken var på to år. Når arbeidet i utvalget nå avsluttes, er det naturlig å komme med noen kommentarer til utvalgets erfaringer med mandat og arbeidform. Rådgivende utvalg for resultater i utviklingspolitikken ble gitt et svært vidt og omfattende mandat. Formålet var å styrke evalueringsfunksjonen, vurdere resultatene av utviklingspolitikken og -virksomheten, identifisere utfordringer og bidra til resultater, fornyelse, kvalitet, bedre innsyn og mer dialog om utviklingspolitikken. Samtidig ble utvalget, på opprinnelig 18 medlemmer, gitt en arbeidsform der man skulle møtes to ganger i året i to år.

Mandatet er i seg selv for vidt. Det er vanskelig å se for seg hvordan et eksternt utvalg bestående av medlemmer med svært ulik bakgrunn skulle kunne oppfylle dette omfattende mandatet gjennom å avholde to årlige møter. Arbeidsformen var derfor ikke tilpasset mandatet. Det var heller ikke sammensetningen eller størrelsen på utvalget. Sekretariatsfunksjonen var også for svak i store deler av mandatperioden (det siste halve året fungerte den godt). Etter hvert ble det klart at departementet ikke hadde oversikt over hva det ville få ut av virksomheten til et slikt utvalg. Utvalget vil i denne sammenheng særlig peke på departementets manglende tilbakemeldinger på anbefalinger og innspill – selv der utvalget ble bedt om å komme med slike, som i forbindelse med budsjettprosessen.

6.2 Om arbeidet

Utvalget valgte å konsentrere diskusjonen om følgende temaer: tusenårsmålene og fattigdomsplanen, de frivillige organisasjonenes rolle, næringsutvikling, godt styresett, mottakeransvar, forskning og evaluering

(inkludert omorganiseringen av UD og NORAD). Utvalget har ønsket å få fram ulike perspektiver som er viktige for det praktiske arbeidet på disse feltene, men også komme med konkrete anbefalinger. Utvalget har sett det som sin viktigste oppgave å få til dialog med medarbeiderne i UD og NORAD og nære utviklingspolitiske aktører.

6.3 Videreføring

Utvalget mener at arbeidet ikke bør videreføres i sin nåværende form. Samtidig er det et åpenbart behov hos forvaltningen for en møteplass, der det er mulig å holde en løpende dialog med aktører som befinner seg utenfor de bistandens direkte organisatoriske og administrative sammenhenger. Likeledes synes evalueringsenheten å ha nytte av innspill fra eksterne observatører. Departementet og NORAD må finne fram til hvordan en kan dekke disse behovene på en mest mulig hensiktsmessig måte. Dersom man på ny skulle velge å nedsette et utvalg, må det utarbeides et langt mer avgrenset og spesifisert mandat enn det rådgivende utvalg fikk. Det må også være klarere hvordan eventuelle anbefalinger fra et slikt utvalg skal nyttiggjøres på politisk og/eller administrativt nivå, og hvordan kommunikasjonen mellom forvaltningen og utvalget kan bli mest mulig fruktbar.

Utvalget ser for seg to mulige videreføring av arbeidet. *Det ene forslaget* går ut på at det skapes et uformelt forum, bestående blant annet av forskningsmiljøer, som møtes noen ganger i året for å drøfte utfordringene som særlig evalueringsarbeidet står overfor. *Det andre forslaget* går ut på at det nedsettes et lite eksternt utvalg med særlig mandat å fungere som et rådgivende organ for den nye evalueringsenheten.

Vedlegg:

Program for møte 6. og 7. desember 2001 Voksenkollen hotell

Torsdag 6. desember

TID

- 09.30-10.00 Registrering, kaffe/te
10.00-10.30 Presentasjon av utvalgsmedlemmene
12.30-13.30 Lunsj
13.30-15.00 Innledende presentasjon ved UD multilateral avdeling
v/ avdelingsdirektør Mette Ravn. Diskusjon
15.00-15.30 Pause, kaffe/te
15.30-18.00 Innledende presentasjon ved NORAD
ved direktør Tove Strand.
Diskusjon.
19.30 Middag.

Fredag 7. desember

TID

- 07.00-09.00 Frokost
09.00-11.00 Presentasjon ved bilateral avdeling,
underdirektør Jens-Petter
Kjemprud om krisehåndtering, og diskusjon med
utgangspunkt i situasjonen i Zimbabwe.
11.00-11.30 Pause, kaffe/te
11.30-12.30 Gjennomgang av utvalgets mandat
12.30-13.30 Lunsj og avreise fra hotellet
14.00-14.30 Møte med statssekretær Olav Kjørven i
Utenriksdepartementets
lokaler, møterom NK 376
14.30-15.30 Avsluttende diskusjon om mandatet. Møterom NK 376.

Program for møte 25. og 26. februar 2002 Vika atrium konferansesenter

Mandag 25. februar.

TID

- 10.00 - 12.30 Utvalgets leder,
professor Helge Rønning ønsker velkommen.
Statssekretær Olav Kjørven presenterer Regjeringens
handlingsplan for bekjempelse av fattigdom i sør mot
2015. Forsker Per Schreiner kommenterer på bakgrunn av
evalueringsstudie av Bretton Woods institusjonene.
Diskusjon.
12.30 - 13.30 Lunsj
13.30 - 15.00 Presentasjon av Amartya Sen ved Raino Malnes, professor
i statsvitenskap ved universitetet i Oslo.
Diskusjon.
15.00 - 15.30 Pause, kaffe/te.
15.30 - 18.00 Gruppediskusjon.
18.00 - 20.00 Pause.
20.00 Middag.

Tirsdag 26. februar.

- 07.00 - 09.00 Frokost
9.00 - 10.30 Professor Else Øyen ved senter for internasjonal
fattigdoms-forskning presenterer perspektiver på fattigdom
og fattigdoms-bekjempelse.
Diskusjon.
11.00 - 12.30 Oppsummering av gruppediskusjon.
12.30 - 13.30 Lunsj.
13.30 - 16.00 Oppsummering av møte og planlegging framover.

Program for møte 11-13. november 2002

Lysebu Konferansesenter

Mandag 11. november

TID

- 09.00–09.30 Utvalgets leder, Helge Rønning ønsker velkommen og presenterer utkast til årsmeldingen. Anne Hege Simonsen orienterer om sitt engasjement i NORADs resultatrapporterings-prosjekt. Per Øyvind Bastøe redegjør deretter kort om evalueringen av det organisatoriske apparatet for bistandsforvaltning.
- 09.30–09.45 Pause, kaffe/te.
- 09.45–11.30 Sanjeev Prakash innleder om frivillige organisasjoner og sivilt samfunn. Deretter innlegg av Nils Haugstveit (UD), Håkon Lorentzen (ISF), Else Berit Eikeland (NORAD), Atle Sommerfeldt (KN), Bent Rønsen (CRN) og Arvid Solheim (Utviklingsfondet).
- 11.30-11.50 Pause, kaffe/te.
- 11.50–13.00 Diskusjon i plenum.
- 13.00–14.00 Lunsj.
- 14.00-17.00 Gruppediskusjoner av a) sivilt samfunn/frivillige organisasjoner og b) årsmeldingen.
- 17.00-18.00 Plenumsdiskusjon. Alle gruppene skal ha satt opp noen konkrete punkter - det vil si forslag til konklusjoner og råd som utvalget skal gi til UD når det gjelder a) sivilt samfunn/frivillige organisasjoner b) årsmeldingen.
- 18.00–19.30 Pause.
- 19.30 Middag.

Tirsdag 12. november

TID

- 07.00–09.00 Frokost.
- 09.00-12.30 Petter Nore og Bjørne Grimsrud innleder om Næringsutvikling i Sør. Deretter innlegg av Inga Magistad fra NIS-enheten (UD), Jon Vea (internasjonal avdeling, NHO) samt Per Emil Lindøe (NORFUND).
- 10.15-10.45 Pause, kaffe/te.
- 10.45-12.30 Diskusjon i plenum.
- 12.30-13.30 Lunsj.
- 13.30-16.00 Gruppediskusjoner om a) Næringsutvikling i sør og b) årsmeldingen
- 16.00– 17.30 Plenumsdiskusjon om a) Næringsutvikling i sør og b) årsmeldingen som helhet.
- 17.30–19.30 Pause.
- 19.30 Middag.

Onsdag 13. november

TID

- 07.00–08.30 Frokost, felles avreise til UD med drosje klokken 08.30.
- 09.00–11.00 Møterom 376. Presentasjon av gruppearbeid, diskusjon av årsmelding og uttalelser, samt forberedelser til møtet med Utviklingsministeren.
- 11.00–12.30 Lunsj.
- 12.30-14.00 Møte med Statssekretær Olav Kjørven.
- 14.30-15.00 Pause, kaffe/te.
- 15.00-17.00 Diskusjon om utvalgets videre arbeid. Helge Rønning oppsummerer.

Program for møte 3-5. mars 2003

Lysebu konferansesenter

Mandag 3. mars

TID

- 10.00-11.30 Presentasjon av årsmeldingen. Egen invitasjon sendes ut.
- 12.15-12.30 Felles avreise fra NORAD (Rusløkkveien 26) til Lysebu konferansesenter.
- 13.00-13.30 Utvalgets leder, professor Helge Rønning, ønsker velkommen og gir en kort orientering om status og framtidige utfordringer for utvalget.
- 13.30-14.30 Utvalgsmedlem professor Torbjørn Knutsen; Godt styresett – krav og erfaringer. Deretter innlegg ved Utviklingspolitisk avdeling ved Jan Børre Staff og NORAD ved Henrik Harboe.
- 14.30-15.30 Diskusjon i plenum.
- 15.30-16.00 Pause, kaffe/te.
- 16.00-17.30 Gruppediskusjoner om begrepet Godt styresett. Innspill til årsmelding.
- 17.30-18.30 Diskusjon i plenum. Innspill til årsmelding.
- 18.30-19.30 Pause.
- 19.30 Middag.

Tirsdag 4. mars

TID

- 07.00–09.00 Frokost.
- 09.00-11.00 Forsker Hilde Selbervik (CMI); Mottakeransvar - Erfaringer og refleksjoner. Deretter innlegg av Per Ø. Grimstad (tidligere direktør NORAD), utvalgsmedlem Regine Andersen, UD ved Bilateral avdeling og NORAD ved direktør Thorbjørn Gaustadsæther.
- 11.00-11.30 Pause, kaffe/te.
- 11.30-12.30 Diskusjon i plenum.
- 12.30-13.00 Pause
- 13.00-14.00 Lunsj
- 14.00-16.00 Gruppediskusjoner om begrepet Mottakeransvar. Innspill til årsmelding.
- 16.00-16.30 Pause, kaffe/te.
- 16.30-18.00 Plenumsdiskusjon. Innspill til årsmelding.
- 18.00–19.30 Pause.
- 19.30 Middag.

Onsdag 5. mars

TID

- 07.00–09.00 Frokost.
- 09.00-11.45 Utvalgsmedlem Per Øyvind Bastøe, Senioranalytiker Leiv Lunde og Styreleder Jonas Gahr Støre, alle fra ECON; Evalueringen av det organisatoriske apparatet for utviklingspolitikken. Ingen deltagelse fra UD og NORAD.
- 11.45-12.00 Pause, kaffe/te.
- 12.00-13.00 Diskusjon og oppsummering. Utvalgets videre arbeid. Professor Helge Rønning oppsummerer. Avslutning.
- 13.00-14.00 Lunsj

Program for møtet 27-29. oktober 2003 Holmen Fjordhotell, Nesbu

Mandag 27. oktober

TID

- 11.00–13.00 Velkomst ved utvalgets leder, professor Helge Rønning (bryggesal 3) Forskningens rolle i utviklingspolitikken og i evaluerings-arbeidet Hovedinnlegg ved Gunnar Sørbø, CMI Innlegg ved Nils Haugstveit, ekspedisjonssjef, Utviklingspolitisk avdeling, Utenriksdepartementet
Kommentarer ved: Professor Grete Brochmann, Institutt for samfunnsforskning, Universitetet i Oslo, Seniorforsker Sanjeev Prakash, Senter for Utviklingsstudier, Universitetet i Bergen og NIBR (Norsk Institutt for By- og Regionalforskning), Oslo, Professor Helge Rønning, Institutt for medier og kommunikasjon, Universitetet i Oslo
Diskusjon
- 13.00–14.00 Lunsj
- 14.30–16.00 Gruppediskusjon
- 16.00-16.30 Pause
- 16.30-18.30 Gruppediskusjon fortsetter. Avsluttes med plenumsdiskusjon
- 19.00 Middag

Tirsdag 28. oktober

TID

- 07.00–09.00 Frokost.
- 09.00-10.30 Resultatoppfølging og evaluering i utviklingspolitikken (bryggesal 3)
Innledninger av: Per Øyvind Bastøe , ECON (sett fra et forvaltningsperspektiv), Arne Disch, Scanteam AS (sett fra et internasjonalt perspektiv), Anne Hege Simonsen, journalist, og Ottar Mæstad, forsker, Stiftelsen for samfunns- og næringslivs-forskning (sett fra prosjekt- og landperspektiv)
- 10.30-11.00 Pause, kaffe/te.
- 11.00-13.00 Diskusjon i plenum.
- 13.00-14.00 Lunsj
- 14.00-16.00 Gruppediskusjon
- 16.00-16.30 Pause, kaffe/te.
- 16.30-18.30 Gruppediskusjon fortsetter. Avsluttes med plenumsdiskusjon
- 19.00 Middag.

Onsdag 29. oktober

TID

- 07.00–09.00 Frokost.
- 09.00-10.30 Presentasjon av gruppearbeid med fokus på innspill til utvalgets årsmelding for 2003
Videre forberedelse av utvalgets årsmelding for 2003
- 10.30-11.00 Pause, kaffe/te.
- 11.00-13.00 Egenevaluering av utvalgets virksomhet
Forberedelse til utvalgets møter tirsdag 25. november med Utenrikskomiteen (kl. 10.15 - 11.30) og Utviklingsministeren (kl. 14.00 -15.30)
Oppsummering ved professor Helge Rønning
- 13.00-14.00 Lunsj

Pressemelding

fra Utenriksdepartementets rådgivende utvalg for resultater i utviklingspolitikken

Lysebu, Oslo, 13/11– 2002

Regjeringen må ta flere sjanser i utviklingspolitikken.

Norske jordbrukssubsidier må ikke stå i veien for økt import fra de fattigste landene. Strengere krav til norske frivillige organisasjoner og større vilje til risiko i utviklings tiltak. Dette er blant anbefalingene fra Utenriksdepartementets rådgivende utvalg for resultater i utviklingspolitikken.

Utenriksdepartementets rådgivende utvalg for resultater i utviklingspolitikken har på sitt møte 11. – 13. november 2002 vurdert de frivillige organisasjoners rolle i norsk bilateral bistand samt næringsutvikling i Sør.

De frivillige organisasjoners rolle i norsk bilateral bistand

Regjeringens handlingsplan - "Kamp mot fattigdom!" - tar til orde for økt bruk av resultatmåling. Dette er positivt i mange sammenhenger. Men flere av målene i utviklingspolitikken er av en art som gjør kortsiktig resultatmåling vanskelig. Et eksempel er målet om å styrke det sivile samfunn og skape grobunn for demokrati. Videre er mye av bistanden forbundet med høy risiko. Dette gjelder for eksempel bidrag til styrking av det sivile samfunn i land med sterke sosiale og politiske motsetninger. I slike tilfeller vil ikke resultatmåling i seg selv gi svar på spørsmålet om tiltakene var verdt å gjennomføre. Tiltak som kan gi høy utviklingsgevinst og samtidig medfører høy risiko, er verdt å gjennomføre selv om de umiddelbare resultatene ikke svarer til forventningene.

I dag har 70 norske frivillige organisasjoner samarbeidsavtaler med NORAD. Over 20 prosent av samlet norsk bistand (UD og NORAD)

kanaliseres gjennom slike organisasjoner. Utvalget understreker betydningen av dette mangfold. Samtidig savner Utvalget kunnskap om hvilke effekter denne bistanden har, og anbefaler at UD og NORAD legger større vekt på systematisk evaluering av organisasjonenes bidrag til fattigdomsreduksjon og styrking av det sivile samfunn. Videre legger utvalget vekt på at NORAD må fordele norske bistandsmidler til de frivillige organisasjoner slik at de i størst mulig grad bidrar i denne retning. Dette innebærer at fordelingen av midlene mellom organisasjonene ikke kan ligge fast over tid.

I forslaget til utviklingspolitisk budsjett for 2003 legger regjeringen opp til at frivillige organisasjoners virksomhet samordnes med mottakerlandenes offisielle fattigdomsstrategier. Dette er strategier Verdensbanken setter som betingelse for bl.a. gjeldslette. Utvalget finner at dette er problematisk som en stram hovedregel. Frivillige organisasjoner har ulike funksjoner i mottakerlandene. Mens deler av virksomheten bør samordnes med offentlig politikk, er styrken ved andre deler av virksomheten nettopp at den er uavhengig. Utvalget anbefaler regjeringen å styrke dette mangfoldet.

Næringsutvikling i sør

Utvikling av et lokalt næringsliv i Sør er en helt sentral forutsetning for fattigdomsbekjempelse. Dette er en del av norsk utviklingspolitikk som til nå har fått liten oppmerksomhet.

Hovedkonklusjonen etter utvalgets møte er at økt etterspørsel etter varer og tjenester fra Sør er en nøkkel til å styrke næringslivet og verdiskapning i disse landene. Spesielt er det store vansker for de aller fattigste utviklingslandene (den såkalte 49-gruppen) å øke sin internasjonale handel. Det er flere årsaker til dette. Utviklingsland

- møter tollmurer i de store markedene som er mer enn dobbelt så høye som dem de rikeste landene møter

- mangler kompetanse for å selge sine varer internasjonalt
- har pga. dårlig utbygde institusjoner og høyere risiko vanskelig for å tiltrekke seg utenlandske investeringer som kan bidra til økt eksport fra disse landene

Norge har forsøkt å løse noen av disse problemene. Blant annet er hele 49-gruppen fritatt for toll på all import til Norge. Men mye mer kan og bør gjøres. Utvalget anbefaler følgende:

- Importen av varer fra afrikanske land har vært synkende de siste 12 årene og er nå ca. 2 milliarder kroner pr. år (unntatt olje og skip). Dette tilsvarer mindre enn en prosent av norsk import. Utvalget anbefaler at importen fra disse landene innen tre år bringes opp på det tidligere nivået for deretter å øke.
- En økt import er spesielt avhengig av å sikre en bedre adgang for landbruksprodukter. Noe av årsaken til problemet ligger i strukturen innen de store norske matvarekjedene som gjør import vanskelig samt at det mangler informasjon om disse varene. Norske jordbrukssubsidier må ikke stå i veien for økt matvareimport fra utviklingslandene.
- Norges posisjoner under de pågående forhandlingene i WTO kan føre til en forlengelse av i-landenes ekskluderende landbrukspolitikk i forhold til utviklingslandene og bør revurderes.

Utvalget peker på at mye kapital som i dag eies av personer i utviklingsland, er plassert i utlandet. Prosesser som bidrar til å bringe denne kapitalen hjem til utviklingsland og inn i produktiv virksomhet, er sentralt for næringsutvikling.

Rådgivende utvalg for resultater i utviklingspolitikken ble oppnevnt av regjeringen ved Utviklingsministeren 3. oktober 2001. Utvalget har 15 medlemmer fra ulike områder i samfunnslivet og skal bidra til fornyelse og effektivisering av norsk utviklingspolitikk.

Kontaktperson:

Utvalgets leder prof. Helge Rønning, Universitetet i Oslo, Institutt for medier og kommunikasjon.

E-mail: helge.ronning@media.uio.no. Tlf.: 22 85 04 38 / 90 02 35 61

Uttalelse

fra Utenriksdepartementets rådgivende utvalg for resultater i utviklingspolitikken i forbindelse med omorganisering av UD og NORAD utarbeidet. Holmen Fjordhotell 27-29. Oktober 2003

Det rådgivende utvalg for resultater i utviklingspolitikken har på sine møter i mars og 27-29. oktober, 2003 drøftet den pågående omorganiseringsprosessen i UD og NORAD.

Det er foreslått at NORAD skal bestå av en styrket fagavdeling og en evalueringsenhet som har ansvaret for evalueringsvirksomheten i så vel UD som NORAD. I tillegg skal NORAD ha ansvaret for bistanden gjennom norske frivillige organisasjoner, mens all land til land bistand legges til UD.

Hensikten med omorganiseringen er å skape et mer helhetlig system. Utvalget mener den løsningen som er valgt, ikke oppnår dette, fordi den splitter det administrative ansvaret for den samlede norske bistand i et system som fortsetter å være fragmentert. Dette vil kunne føre til uklare ansvarsforhold, økte kostnader og svekket resultatstyring.

Utvalget stiller seg positivt til styrkingen av den faglige kompetansen på det utviklings- og bistandspolitiske området i NORAD.

Utvalget er enig i at resultatorienteringen må styrkes. Dette gjelder både evnen til å utforme gode planer, følge opp resultater og evaluere. Utvalget mener at evalueringsfunksjonen må være uavhengig og dekke alle vesentlige områder, og at evalueringsresultatene anvendes kontinuerlig. Evalueringsfunksjonen må derfor rapportere direkte til toppledelsen i departementet og ha tilstrekkelig kapasitet og kompetanse. Forslaget om å legge evalueringsfunksjonen som en underordnet avdeling i NORAD er

således uheldig.

Uansett hvor evalueringsenheten plasseres, må den styrkes betydelig. Den må tilføres de nødvendige ressurser for å kunne fungere som et strategisk, prosessorientert og helhetlig organ.

Utvalget mener at den styrkede faglige enheten i NORAD må få ansvaret for hele det forskningsadministrative feltet i UD/NORAD. Forskning er en sentral del av det faglige arbeidet. Det vil være uheldig hvis noen deler av forskningen legges utenfor denne enheten.

I følge forslaget som nå er lagt fram, vil NORAD bli et betydelig faglig og evalueringspolitisk senter. Kunnskapen samlet her må kommuniseres til den videre offentlighet. For å styrke kunnskap og debatt om det utviklingspolitiske området i samfunnet, må NORAD ha kommunikasjonskompetanse som en del av sin virksomhet.

Det er også viktig at den åpne uavhengige debatten om utviklingspolitikken styrkes. Derfor bør NORAD som et faglig organ stå som utgiver av en åpen debatt- og informasjonspublikasjon som tar opp disse spørsmålene til kritisk vurdering.

Internettadresse for elektroniske vedlegg:

Årsmelding 2002 fra Utenriksdepartementets rådgivende utvalg for resultater utviklingspolitikken 2002:

<http://odin.dep.no/ud/norsk/p30000969/p30000916/>

Studie av forsker Hilde Selbervik, Christian Michelsen Institutt: Mottakeransvar: Et særnorsk, verneverdig prinsipp?:

<http://odin.dep.no/ud/norsk/p30000969/p30000916/>