

Utviklingsprosjekter: Strategisk forvirring, sprikende mål og mengder av bomskudd

Knut Samset

Målkonflikter og statlige investeringsprosjekter

Store statlige infrastrukturprosjekter planlegges og gjennomføres vanligvis av én etat alene, fordi det er den som har kompetansen på det aktuelle området. En svakhet ved det kan være at mulighetsrommet snevres inn for mye og at en ender opp med varianter av den samme konseptuelle løsningen gang på gang. Det kalles stivhengighet, og kan være helt kurant i mange sammenhenger, som for eksempel transportprosjekter, men det er ikke alltid konseptet en kommer frem til er det mest hensiktsmessige. I mange tilfeller kan det være fornuftig å trekke inn forskjellig fagekspertise og flere aktører. Det kan bidra til nytenkning og helhetstenkning, og konseptuelle løsninger som viser seg å være mer vellykkete. Men faren kan også være at mulighetsrommet åpnes for vidt, og man åpner for sprikende mål som trekker i forskjellige retninger. Et eksempel kan være vei- og jernbaneprosjekter på samme strekninger, der ett prosjekt stjeler trafikkgrunnlaget fra et annet.

Problemene som kommer av manglende strategisk retning og et alt for stort mulighetsrom illustreres bedre enn noen annen av det som har skjedd i bistandssektoren. Man sprer seg på flere områder, det strategiske grepet forsvinner, og i verste fall ender det opp i det komplette kaos.



1. *Internasjonal utviklingsbistand Kilde: SMT Studies Center*

En interessant observasjon er at årets norske bistandsbudsjett nærmer seg 40 milliarder kroner. Det er veldig mye penger. Innsatsen er motivert av forestillingen om at vi skal være best i verden på dette området. Og gi en fast prosentandel av BNP. Det skaper et forvaltningsmessig problem, fordi pengebeløpet vokser med velstanden, mens bistandsadministrasjonen ikke gjør det. Pengene skal ut i løpet av regnskapsåret. Stikkordet er «pipeline». Man kan tenke seg et svært rør med en stadig raskere

flom av penger som må tømmes før neste bevilgning kommer. Tiden går ubønhørlig. Presset øker på de som er satt til å forvalte pengeflommen. Resultatet blir at man må finne nye områder hvor pengene kan brukes. Det er ikke til å unngå at man kaster gode penger etter dårlige ideer. Med andre ord at man etablerer en gaveøkonomi med perverse insentiver der pengene kommer uten forpliktelser for mottakeren. At det bidrar til korrupsjon i mottakerlandet. At mer kanaliseres gjennom FN og nasjonale, overnasjonale og private organisasjoner, osv. Det blir mindre oversiktighet, styring og kontroll. Virksomheten evalueres, og man oppdager enkelte tilfeller hvor det går galt. Men det får ikke konsekvenser, for pengene må ut. I økende tempo. Rapportene havner i skuffen. For folk bryr seg ikke. Det er blitt for stort. For mange dårlige nyheter. Avviket er blitt normen. Ikke engang pressen bryr seg. Feilslått bistand er ikke nyheter lenger. Det er ikke godt stoff.

Etter 20 år som evaluator og rådgiver på bistandsområdet fikk jeg selv både underveis og i etterkant rikelig anledning til å reflektere over hva dette innebærer. Jeg har evaluert en lang liste med prosjekter og programmer på flere kontinenter. Det var veldig interessant arbeid. Som viste at mye gikk galt. Men evalueringene fikk ingen konsekvenser. Uansett hvor høyt opp i det politiske systemet saken kom. Noen rapporter havnet bare i skuffen.

Nedenfor følger noen enkle personlige refleksjoner om fenomenet utvikling. Og fakta om utviklingen av norsk bistand gjennom et halvt århundre til hva det er i dag. Det er basert på offentlig statistikk som beskriver hva Norge har bidratt med, og det er ikke lite.

Fenomenet utvikling

Det som har fått betegnelsen *utvikling*, har i prinsippet noe med økonomi å gjøre. Et såkalt underutviklet land er i teorien et med spredt befolkning og ingen større byer, hvor en stor del av innbyggerne ikke er med i pengeøkonomien. Landet har knapt noen infrastruktur for transport og kommunikasjon. Følgende svært forenklede og karikerte fremstilling kan illustrere fenomenet:

Historisk sett starter *utvikling* med at noen har noe å selge. I et utviklingsland handler det hovedsakelig om råvarer. Landet har et senter eller en hovedstad. Prinsippet er at noen et eller annet sted finner noe i bakken som kan selges. Kanskje langt fra byen. Så bygger man en vei dit for å grave det ut, transportere det til byen og skipe det ut så det blir solgt. Slik genereres penger, og slik bygges infrastruktur. Det er verdiene og stedene hvor de finnes, som bestemmer hvor utviklingen skjer. Det etableres mindre sentre ut over landet etter hvert, og infrastrukturen sprer seg til nye steder hvor det finnes verdier.

Samtidig må man få folk inn i pengeøkonomien. Da må man selge noe til den spredte befolkningen. For at de skal ha penger å kjøpe for, må de settes i arbeid. Det må produseres noe. Økonomisk aktivitet lokalt er avgjørende for utvikling, både i de små enklavene som er etablert, og etter hvert utover hele landet. Prinsippet er at det dannes tettsteder der utviklingen skjer. Så finner man ressurser lenger unna og bygger vei dit. Veinettet utvikles. Og økonomien vokser sakte.

Men u-hjelperne tenkte ikke slik, enten de var Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, eller Kristelig Folkeparti. Eller noe imellom. De tenkte bistand som hjelp til de fattige. De tenkte at det var synd på de fattige som ikke hadde jobb og ikke noe å kjøpe. De måtte hjelpes. Så bygde de veier ut i ingenmannsland hvor det knapt fantes noe som helst å produsere, og etablerte skoler og helsestasjoner.

Eller bygget drikkevannsbrønner. Og når de hadde gjort det, bygget de flere veier ut i ingenmannsland og gjorde det samme der. Tiltakene ble etter hvert en stadig større belastning for staten, som ikke hadde råd til de økonomiske forpliktelsene som fulgte. Landet ble avhengig av bistand. Det var etablert en gaveøkonomi. For bistandslandenes vilje til å betale var større enn mottakerlandets evne til å komme opp med gode tiltak, og samfunnsnyttene av pengeflommen var for nedadgående. Samtidig vokste det frem en lokal industri av hjelpere. Det var såkalt frivillige organisasjoner og private konsulenter som jobbet på oppdrag for de utenlandske myndighetene med å finne nye utviklede områder. Hvor de kunne planlegge og tilrettelegge for gaveøkonomien utenfra. Disse var en gruppe for seg, som tjente godt.

Vannkraft og fiske

Dette er i prinsippet noe av bakteppet for hvorfor svært mye har gått galt i norsk bistand. Vi grep dyret i halen. Vi begynte i feil ende. Vi skulle kanskje startet med å utnytte vannkraftressursene i fjellene. Eller fiskeressursene i havet. Eller noe annet av det vi kan mye om.

Men det lille fjellandet Norge med fem millioner innbyggere ville ut og hjelpe verden til utvikling. Det var stormannsgalskap. En mygg som ville hjelpe en elefant på beina. Vi var gode på elektrisitet og fisk. Vi kunne funnet oss et land eller to med fjell og kyst. Og hjulpet folk til å komme i gang økonomisk ved hjelp av demninger og fiskebåter. Men vi hadde et sosialdemokratisk og et kristeligdemokratisk regime som vekslet om å ha makten, og som slo hverandre i hodet med gode intensjoner før hvert stortingsvalg. Den ene regjeringen med referanse til solidaritet og rettferdighet, den andre med referanse til de ti bud. Resultatet var at gaveøkonomien ble satt i system.

Ikke bare spredte vi oss på flere land, men også på flere kontinenter. Og ikke bare på det vi kunne, men også på det vi ikke hadde peiling på. Satt på spissen: Norge ble etter hvert med overalt i alle sektorer til enhver tid, med små bidrag i en stor og eksotisk virkelighet som vi stort sett forstår svært lite av. Mer presist, i nesten hvert eneste utviklingsland på planeten. Overalt hvor vi hadde ambassader, pluss der vi ikke hadde ambassader, bygget vi stedlige representasjoner og sendte ut personell, kurset dem og laget en hel u-hjelpsindustri med mengder av rådgivere og konsulenter i privat og offentlig sektor. Og pøste penger inn i internasjonale organisasjoner som hadde enda mindre kontroll over gaveflommen.

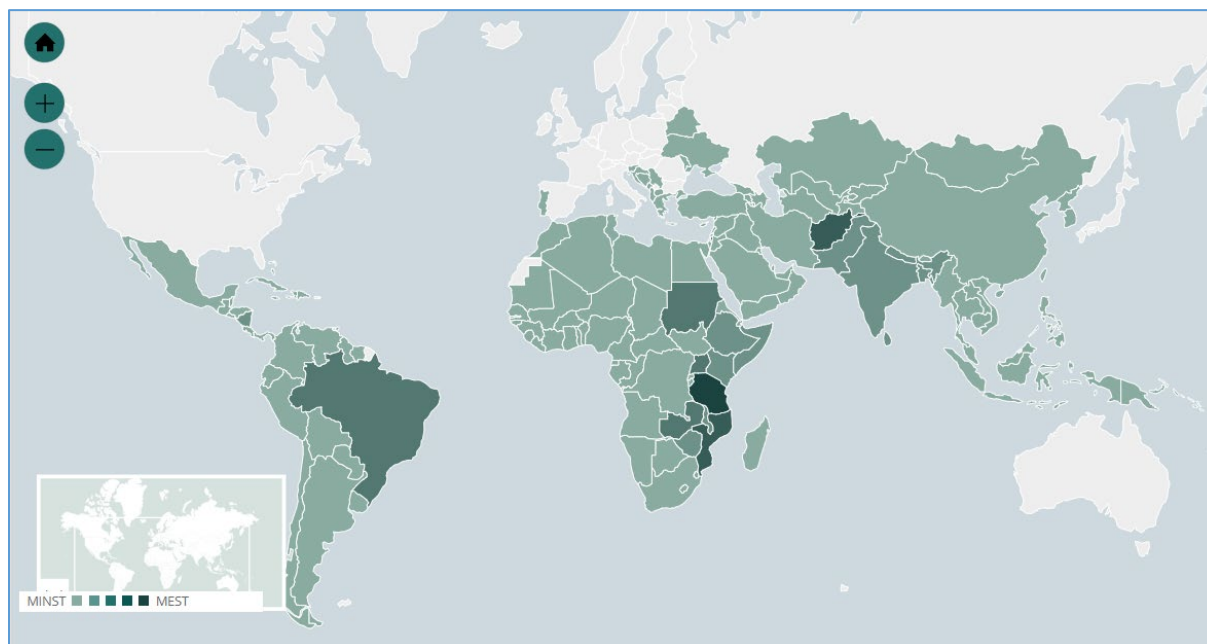
Jeg var en av rådgiverne. Etterspørselen etter våre tjenester som konsulenter var etter hvert så stor at vi ikke behøvde å gjøre annet for å få et oppdrag enn å ta telefonen når den ringte. Tilbudene kom automatisk. Etter hvert ringte de fra mange land og organisasjoner. Fra Verdensbanken, Japan, FN-byråene, Finland, Danmark og OECD. Og vi reiste, jobbet og leverte rapporter til bistandsforvaltningen der den var.

Norge som bistandsland

Som sagt: Vannkraft og fisk, det er der vi er gode. Hva kunne vi ikke ha oppnådd i form av utvikling om det var der vi hadde konsentrert oss. Vi kunne gjort nytte for oss. Og kanskje spredt oss på tilstøtende faglige områder etter hvert, for eksempel ved å bore etter jordvarme eller bygge landbaserte oppdrettsanlegg for fisk. Med andre ord å utvikle repertoaret i forlengelsen av det vi er gode på. Som vi kanskje selv kunne hatt nytte av å lære fra.

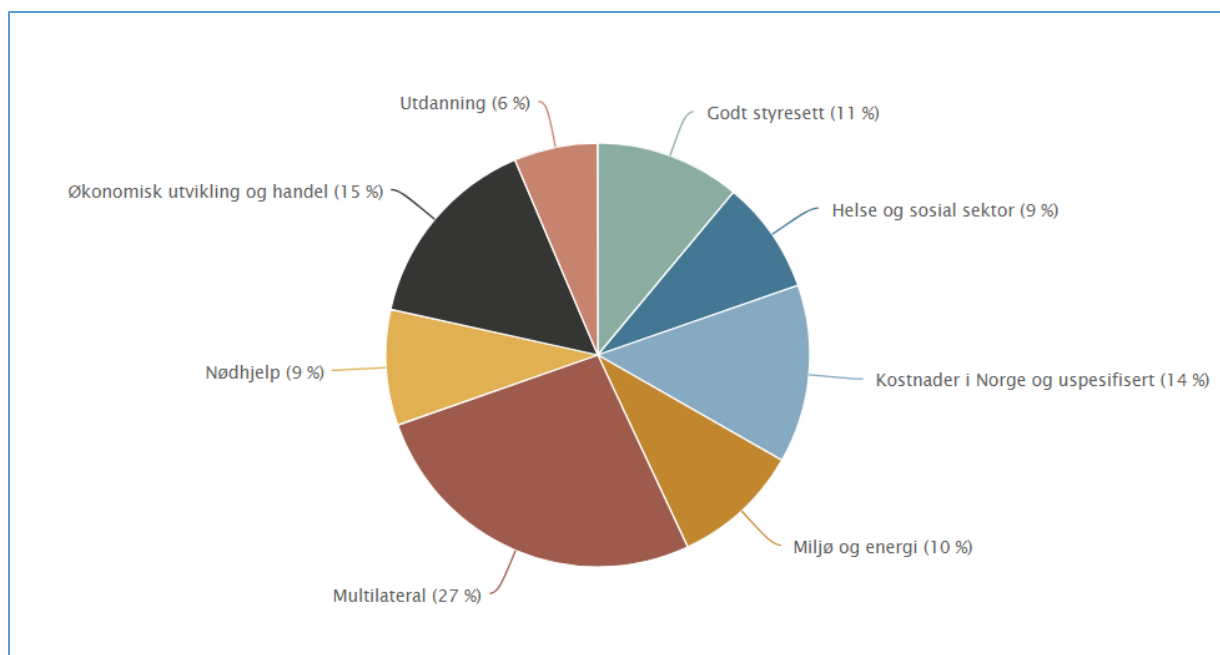
Og i noen få land. Det ville gitt oss muligheten til å oppnå dypere innsikt i kulturen, institusjonene og politikken, slik at vi lettere kunne forstå vår rolle og hvordan vi kunne gjøre oss nyttige. Mottakerne kunne da fått mer ut av skattebetalernes milliarder. Og med langt færre negative virkinger, som korrupsjon, feilinvesteringer, økonomisk avhengighet av fortsatt bistand, osv.

Men tallenes tale er klar: Istedenfor har vi spredt bistandsmidlene ufattelig tynt. Som om vi var det eneste landet i verden som drev med dette, og hadde en forpliktelse til å fordele pengene rettferdig. Det begynte godt i 1952, med støtte til fiskerisektoren i Kerala i India. Men vi har, ifølge offentlig statistikk fra 1960 til i 2017 (figur 2), gitt bistand til alle land i Afrika unntatt ett, til de aller fleste land i Asia, alle land i Sør- og Mellom-Amerika unntatt ett, femten land i Europa, tolv i Midtøsten, og ett i Oseania (Papua-New-Guinea). Vi har bidratt med i alt 566 milliarder kroner, det vil si et halvt statsbudsjett. I 2017 var budsjettet 34 milliarder kroner. Afrika har fått mest.



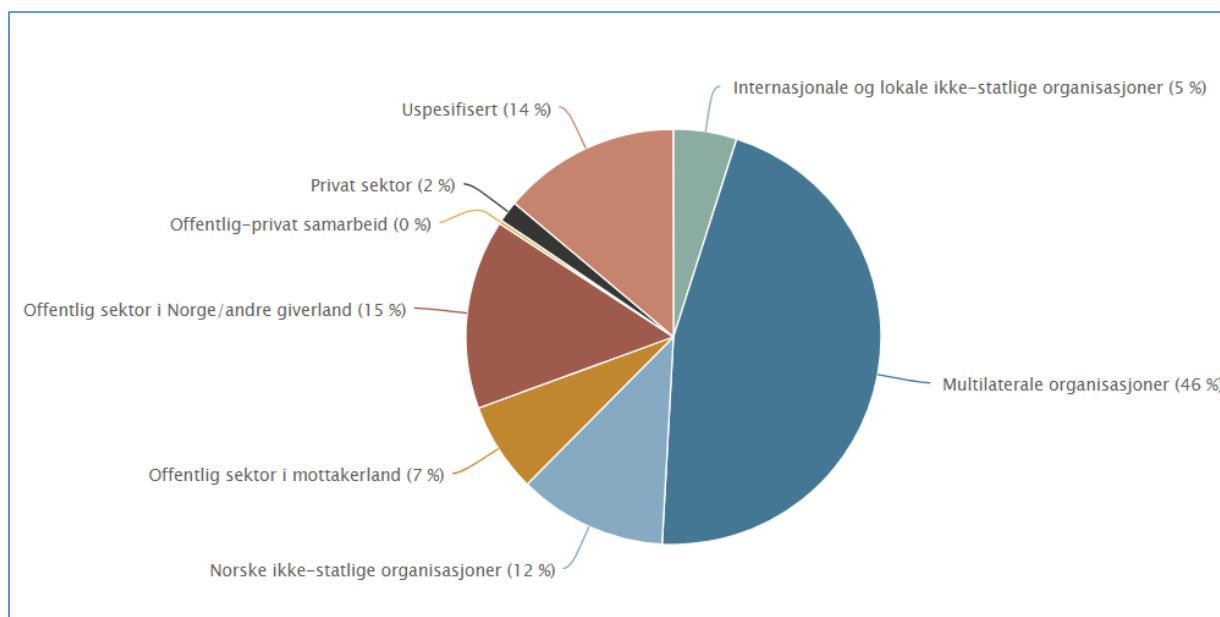
2. Fordelingen av norsk bistand i 2017. Kilde: Norad

Og vi har spredt innsatsen på alle sektorer (figur 3), hvorav miljø og energi utgjør bare 10 prosent, og økonomisk utvikling og handel bare 15 prosent. En liten prosent av dette gjelder vannkraft og fisk. Nærmest ubetydelig.



3. Norsk bistand 1960 – 2017 fordelt på sektor. I alt 566 200,6 millioner. Kilde: Norad

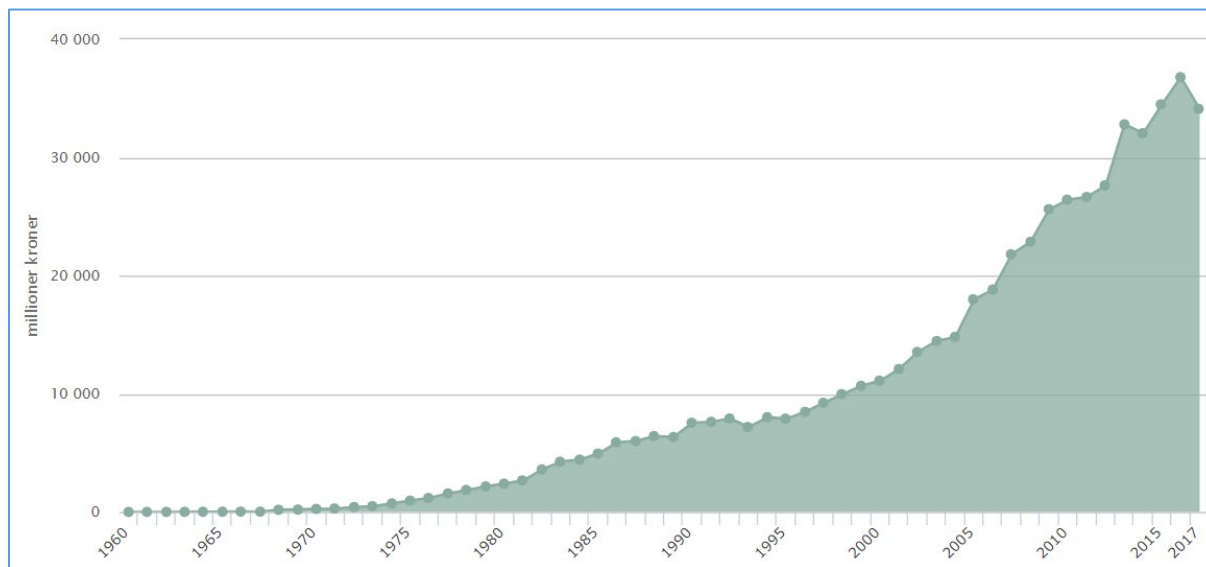
Det aller meste passerer gjennom offentlig sektor og internasjonale organisasjoner. Bare to prosent involverer privat sektor, og omfanget av offentlig-privat samarbeid er så lite at det knapt er registrert i statistikken (figur 4).



4. Norsk bistand 1960 – 2017 fordelt på sektor. I alt 566 200,6 millioner. Kilde: Norad

Og bistandsbudsjettet har økt eksponentielt, med noen svært få unntak, det gjelder 1993 (Brundtland 3), 2014 og 2017 (Solberg) da bevilgningen gikk litt ned (Figur 5). Det er gjort rede for hver eneste krone i det norske offentlige budsjettet fra starten av 1960. men hva med mottakersiden? Vi vet hvor pengene

er gått men ikke hvor de er havnet. Vi vet hva de er brukt til, men ikke hva nytten av pengene er. Og vi kjenner ikke til de negative konsekvensene av investeringene som antakelig er betydelige. Korrupsjon, markedsvridding, belastning av offentlige budsjetter osv. Vi vil antakelig helst ikke vite det. Selv om vi evaluerer.



5. Norsk bistand 1960 – 2017, samlede bidrag. Kilde: Norad

Etter snart 60 år med norsk bistand er dette resultatet, fordi bistandssektoren er uten noen klar strategisk retning. De kristeligdemokratiske politikerne har slått de sosialdemokratiske politikerne i hodet med gode intensjoner gjennom to generasjoner. Resultatet ble en statsautorisert snillisme som har hatt fritt spillerom på et område som hele tiden har vært kontroversielt. Fordi resultatene uteblir.

Da vi som rådgivere for Utenriksdepartementet en gang rundt århundreskiftet ble bedt om å se nærmere på Stortingets overordnede mål for norsk bistand, fant vi at det bestod av hele 29 forskjellige målsettinger. De var rørt sammen som en eneste lang tirade av gode intensjoner. Resultatet var at det som er formelt avtalt som målet for virksomheten ikke gir noen klare føringer. Det gjør derfor ingen forskjell hvilken partipolitisk fraksjon du tilhører, for det betyr i prinsippet og praksis at alt er tillatt. Og at bitte lille Norge kan være tilstede overalt i hele verden på alle områder samtidig. Fordi vi er et av verdens rikeste land per capita. Det forplikter. Se bort fra at vi er en av verdens minste økonomier. Vi er i alle fall den snilleste. Vi har oppnådd mye gjennom disse årene, i små porsjoner og veldig mange steder, så goodwill-effekten er antakelig god. Men mye har feilet, og transaksjonskostnadene er antakelig veldig høye.

Strategier og mål

Bistandssektoren representerer et ekstremtilfelle. På hjemmefronten står det bedre til, men langt fra godt nok. Forskningsprogrammet Concept gjennomførte i fjor en studie av 24 konseptvalgutredninger.

Statens prosjektmodell stiller krav om at strategianalysen skal definere overordnet mål for samfunnet og effektmål for brukerne. De skal være:

1. Prosjektspesifikke - og utformes slik at de beskriver relevante egenskaper ved den ønskede tilstand etter gjennomføring av tiltaket.
2. Konsistente, også i forhold til behovsanalysen.
3. Presist nok angitt til å sikre operasjonalitet og at graden av måloppnåelse i ettertid kan verifiseres.
4. Realistisk oppnåelige.

Det siste er åpenbart det viktigste. I praksis innebærer dette at antall mål må begrenses sterkt. Vår gjennomgang viste at

1. I om lag to tredjedeler av prosjektene var målene konsistent med behovene.
2. I om lag to tredjedeler var samfunnsmålet tilstrekkelig overordnet til å gi begrunnelse for tiltaket, men i mange av disse var samfunnsmålet alt for ambisiøst/overordnet.
3. Mye gjenstår for å sikre at målene er entydige, og på et rimelig ambisjonsnivå (11).

Et mål er et konkret uttrykk for en intensjon, og slik det er formulert og avtalt, representerer det også prosjektets mest sentrale suksesskriterier. Hensikten med å formulere et mål er først og fremst å klargjøre retningen for det en ønsker å oppnå. Om en har angitt flere mål må de være innbyrdes konsistente. Om de ikke peker i samme retning vil det skape uklarhet om hva en ønsker å oppnå. I tillegg skal det være samsvar mellom ressursene som settes inn og resultatene som forventes. Dersom ressursinnsatsen er for liten, er betingelsene ikke til stede for å realisere målet. Dersom målet er for ambisiøst, oppnår en ikke den effekten en forventer. Når "stabilitet innenfor den internasjonale rettsorden" er ført opp som samfunnsmål for anskaffelse av en type forsvarsmateriell og "økt velstand" for et begrenset vegprosjekt, forstår en intuitivt at avstanden mellom årsak og virkning er for stor og at målene er for ambisiøse i forhold til tiltaket. Og når sammenhengen mellom målene mangler, da svikter det i resten av analysen.

Når det gjelder samfunnsmålet bør en spørre seg: Er ikke dette et mål som kunne passe på et hvilket som helst prosjekt innenfor sektoren? Målet «tilfredsstillende forsvarsevne i 2030» er så generelt at det gjelder for alle forsvarsprosjekter. Mens «tilfredsstillende bygningsløsning for etat A» knapt er noe annet enn et resultatmål på laveste nivå i målhierarkiet. Men det er også så generelt at det kan brukes ikke bare for én bestemt bygning, men for alle etater.

I vår gjennomgang av konseptvalgutredninger så vi en gjennomgående tendens til å velge for ambisiøse samfunnsmål for prosjektene. Det er ikke formålstjenlig. Samfunnsmålet skal være realistisk oppnåelig. Det må være konkret. Måloppnåelsen må kunne tilbakeføres til det tiltaket det gjelder. Et eksempel på

det gjelder prosjektet «Utviklingen av en nasjonal slepebåtberedskap langs norskekysten». Målet er ganske enkelt beskrevet på følgende måte:

«Unngå ulykker langs kysten som følge av fartøy i drift»

Det var underbygget av tre effektmål, som er entydige, gjensidig utelukkende og direkte koplet til samfunnsmålet.

Unngå akutt forurensning med alvorlig skade på miljøet

Unngå meget alvorlig skade på eller tap av menneskeliv

Unngå tap av fartøy eller last

Så enkelt kan det gjøres. Det anskueliggjør ambisjonsnivået allerede på et tidlig tidspunkt, og dermed hvor realistisk strategien er. I tillegg var de mest sentrale indikatorene angitt, med grenseverdier for disse. Målene er enkle, ikke høytsvevende og flyktige. Og det må de være på det nederste nivået for å gi klare retningslinjer for de som er ansvarlige for prosjektet. Men det må også være stringens på høyere nivå, som gir retningslinjer for hva som er tillatt. Målet «Utvikling» er for ullent. Det rommer alle gode intensjoner.

Det heter at det er menneskelig å feile. Det blir gjerne brukt i forkant som unnskyldning for å slurve, og i etterkant som forklaring på hvorfor ting gikk galt. Ingen av delene er ønskelig.

Man bør kanskje heller si at det er menneskelig å overdrive. Det gjør vi fordi vi ønsker å selge inn våre idéer. Vi gjør det ved å kommunisere ambisiøse mål. Noen ganger er disse urealistiske. Men det betyr implisitt at de ikke kan realiseres, og det er noe vil så absolutt ikke ønsker.

En enkel regel er derfor at det både er enklere og mer hensiktsmessig å velge realistiske mål. Og som peker i én bestemt strategisk retning. Da unngår man strategisk forvirring, og reduserer sannsynligheten for å ende opp med det ene bomskuddet etter det andre. Som internasjonal utviklingsbistand har gitt oss så mange eksempler på. Dagens volum av internasjonal bistand er enormt. Og mangfoldigheten av tiltak også. Det er uhyre komplekst. Og tilsvarende uregjerlig.

Kilder:

Aspenberg Jordal H, m.fl., *God praksis i arbeidet med konseptvalgutredninger (KVU)*, Concept arbeidsrapport 2018-4, NTNU, <https://www.ntnu.no/concept/arbeidsrapporter>

Norads resultatportal, <https://norad.no/resultater/resultatportal/>