

Hva kan vi lære av korrupsjonsbekjempelse i en sårbar og bistandsavhengig stat?

- en casestudie av Afghanistan sett i lys av Verdensbankens største flergiverfond og deres program for å styrke utdanningssektoren

Benedikte V. Riise

MASTEROPPGAVE I DEMOKRATIBYGGING



Institutt for sammenliknende politikk
Universitetet i Bergen

Vår 2021

Forord

Jeg har som deltidsstudent på masterprogrammet i demokratibyggning hatt tre veldig lærerike og begivenhetsrike år. Jeg vil absolutt påstå at studiet har beriket meg gjennom faglig påfyll og gode diskusjoner med både medstudenter og dyktige forelesere.

Det har likevel vært en lang reise, som nå nærmer seg slutten. Jeg må innrømme at veien til målet til tider har føltet både lang og frustrerende. Det blekner likevel i forhold til hva Afghanistan har gått gjennom de siste 40 årene. Internasjonal bistand har bidratt til fremgang på mange områder, men samtidig har et omfattende korrupsjonsproblem fått utvikle seg. Selv om internasjonale styrker nå reiser hjem, blir trolig store bistandsaktører som Verdensbanken værende i landet en stund fremover. Det kan reflekteres over hva man har lært etter to tiår med korrupsjonsbekjempelse innen utviklingsprosjekt som det betydelige utdanningsprogrammet.

Arbeidet med studien har vært krevende, ja - men heldigvis har jeg hatt Arne Strand ved Christian Michelsens Institutt til å veilede og mentorere meg gjennom ferden. Jeg retter derfor en umåtelig stor takk til Arne, en av de fremste internasjonale forskerne på korrupsjon i Afghanistan, for gode tilbakemeldinger, innspill og samtaler. Videre takker jeg informantene i studien, som i lys av en viss sensitiv problematikk, er anonymiserte. Erfaringen og bakgrunnen deres spenner seg fra bistandsaktører på internasjonalt og nasjonalt nivå - felles er at de alle har opplevd korrupsjonsproblematikken på nært hold i Afghanistan. Så takker jeg Terje Knutsen, som med sin faglige tyngde bidro til en god introduksjon av programmet og som ga mersmak til å fullføre studiet. Dernest retter jeg en stor takk til nåværende emneansvarlig, Jonar Eikeland, som har bistått oss masterstudenter på en veldig engasjerende måte. Jeg takker i tillegg administrasjonen for videreutdanning for gode råd og praktisk hjelp. En stor takk går også til min fleksible arbeidsgiver, som har tilrettelagt og gjort dette studiet praktisk gjennomførbart.

Sist, men ikke minst, takker jeg min nærmeste familie, og spesielt mann og datter - for å ha vært tålmodige, for å ha støttet meg, oppmuntret meg og for å ha hatt et genuint ønske om at jeg skulle lykkes og komme i mål. Uten dere hadde det ikke gått.

Benedikte V. Riise.

Oslo, 13. juni 2001

Innholdsfortegnelse

FORORD	I
AKRONYMER OG FORKORTELSER	III
1. INNLEDNING	1
2. PROBLEMSTILLING - BAKGRUNN OG FORMÅL	3
2.1. STUDIENS OPPBYGGING	4
2.2. HVA DENNE STUDIEN KAN BIDRA MED.....	5
3. METODEDEL	6
3.1. VALG AV FORSKNINGSSTRATEGI OG DESIGN.....	6
3.2. DATAINNSAMLING	8
3.2.1. <i>Kvalitative intervju</i>	9
3.3. ETISKE OVERVEIELSER	10
3.3.1. <i>Norsk senter for forskningsdata</i>	10
4. TEORIDEL I KORRUPSJON - ET TEGN PÅ DÅRLIG STYRESETT	12
4.1. STATSBYGGING - QUALITY OF GOVERNMENT	12
4.2. FENOMENET KORRUPSJON.....	13
4.2.1. <i>Når korrupsjon blir kultur</i>	15
4.3. UTDANNING - VIKTIG FOR UTVIKLING OG STATSBYGGING	16
4.4. INTERNASJONAL BISTAND - ET UTSATT VERKTØY FOR VEKST OG UTVIKLING	17
4.4.1. <i>Bistandsaktører som fremmer utdanning</i>	19
5. TEORIDEL II CASET AFGHANISTAN	21
5.1. SÅRBART, KORRUPT OG BISTANDSAVHENGIG	21
5.2. KORRUPSJONSUTFORDRINGER I DEN AFGHANSKE UTDANNINGSSEKTOREN	23
5.3. BISTAND I AFGHANISTAN	25
5.3.1. <i>Den nasjonale budsjettprosessen</i>	25
5.3.2. <i>Økt bruk av multilaterale flergiverfond</i>	26
5.4. AFGHANISTAN RECONSTRUCTION TRUST FUND	27
5.4.1. <i>ARTF - styringsmodell</i>	28
5.4.2. <i>ARTF - struktur og oppbygging</i>	29
5.5. EDUCATION QUALITY REFORM IN AFGHANISTAN	31
5.5.1. <i>Project Implementation Unit</i>	32
6. TEORIDEL III KORRUPSJONSBEKJEMPELSE - HVA ER GJORT TIL NÅ?	33
6.1. KORRUPSJONSTILTAK PÅ NASJONALT NIVÅ	33
6.2. KORRUPSJONSTILTAK I UTDANNINGSSEKTOREN	34
6.3. KORRUPSJONSTILTAK I ARTF	35
6.3.1. <i>Third Party Monitoring</i>	37
7. DISKUSJON	39
7.1. DET TOK LANG TID FØR VERDENSBANKEN VIRKELIG ADRESSERTE KORRUPSJONSUTFORDRINGEN	39
7.2. KORRUPSJONEN HAR UTVIKLET SEG FRITT PÅ ALLE NIVÅ I UTDANNINGSPROGRAMMET	43
7.3. MAKTEN OG KONTROLLEN TAS FRA DEM SOM KAN DEMME OPP FOR KORRUPSJONEN.....	47
8. KONKLUSJON	51
REFERANSELISTE	53
FIGURER	57
VEDLEGG 1 SAMTYKKESKJEMA	58
VEDLEGG 2 INTERVJUGUIDE	61
VEDLEGG 3 TRANSKRIBERTE INTERVJUER	63

Akronymer og forkortelser

ACC	Anti-Corruption Commission
ACREeMap	Anti-Corruption and Results Monitoring Action Programme
ADB	Asian Development Bank
ANPDF	Afghanistan National Peace and Development Framework
ARTF	Afghanistan Reconstruction Trust Fund
ASIST	Advisory Services-Implementation Support-Technical Assistance
QoG	Quality of Government
EQRA	Education Quality Reform in Afghanistan
EQUIP	Education Quality Improvement Project
GoIRA	Government of Islamic Republic of Afghanistan
GPE	Global Partnership for Education
GWG	Gender Working Group
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development
IDA	International Development Association
INT	Integrity Vice Presidency
IP	Incentive Programme
IPWG	Incentive Programme Working Group
IW	Investment Window
IWA	Integrity Watch Afghanistan
MA	Monitoring Agent
MC	Management Committee
MEC	Independent Joint Anti-Corruption Monitoring & Evaluation Committee
MoE	Ministry of Education
MoF	Ministry of Finance
MRRD	Ministry of Rural Rehabilitation and Development
NESP	MoE National Education Strategic Plan
NGO	Non-Governmental Organization
NPP	National Priority Programme
NSD	Norsk senter for forskningsdata
ODA	Official Development Assistance
PIU	Project Implementation Unit
RCW	Recurrent Cost Window
SA	Supervisory Agent
SC	Steering Committee
SG	Strategy Group
SIGAR	Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction
TA	Technical Assistance
TPM(A)	Third Party Monitoring (Agent)
UNAMA	UN Assistance Mission to Afghanistan
UNDP	UN Development Programme
UNESCO	UN Educational, Scientific and Cultural Organization
U4	Anti-Corruption Resource Centre
WBG	World Bank Group

1. Innledning

Afghanistan er et av det mest korrupte, fattigste og bistandsavhengige landet i verden - preget av krig og konflikt siden slutten av 70-tallet. Landet har aldri vært en sterk stat, men var under den sovjetiske okkupasjonen fra 1979-1989 relativt velfungerende; befolkningen i områder under kontroll av regjeringen hadde tilgang til jobber, utdanning og andre offentlige tjenester. Opprøret fra den afghanske motstandsbevegelsen, kjent som mujahedin, ledet til at Sovjet trakk seg ut i 1989. Etter at den pro-kommunistiske regjeringen ble felt i 1992, viklet mujahedin seg inn i interne konflikter rundt makt og kontroll av landområder. Den islamistiske opprørsgruppen, Taliban, overtok makten i 1996 med mål om å avvæpne mujahedin og krigsherrene, samt innføre et styre basert på islam (NORAD 2012).

Etter terrorangrepet mot USA i 2001 - utropte amerikanerne Taliban-regimet som al-Qaida's medsamsvorne - og regimet ble felt av en USA-ledet koalisjon samme år. Afghanistan har siden vært en av verdens største mottakere av internasjonal bistand og har gjennomgått store transformasjoner innen mange samfunnsområder (U4 2019); i 2004 ble Hamid Karzai valgt til landets første demokratiske leder, hvorpå den første demokratiske maktoverføring, fra Karzai til Ashraf Ghani, fant sted i 2014.

Etter et lite transparent presidentvalg i 2019, ble Ghani gjenvalgt som landets president og står overfor vesentlige utfordringer. Den nåværende politiske situasjonen beskrives som vanskelig og sikkerhetssituasjonen er drastisk forverret i løpet av de siste årene. Etter Talibans gjenreise, har stridigheter mellom regjeringsstyrker og væpnede grupperinger, medført at konflikten i Afghanistan tegner seg som en de dødeligste i verden (NORAD 2018). På tross av at Taliban og USA vinteren 2020 inngikk en tilbaketrekningssavtale av amerikanske styrker, og at den afghanske regjeringen og terrororganisasjonen påfølgende høst innledet fredssamtaler, var situasjonen uavklart ved inngangen til 2021 etter at Taliban brøt forhandlingene. April 2021 konstaterte likevel USAs president, Joe Biden, at alle amerikanske styrker vil trekkes ut innen 11. september 2021 - 20-årsdagen for terrorangrepet mot New York og Washington. NATO har fulgt etter og proklamert at de vil gjøre det samme.

I takt med den militære tilbaketrekningen som startet allerede i 2014 er den massive sivile bistanden, som Afghanistan mottok fra 2001 gradvis blitt redusert. Landet er likevel helt avhengig av utenlandske midler, hvilket utgjorde to tredeler av statsbudsjettet i 2017-2018 (ATR Consulting 2018). Det hevdes at den afghanske staten over tid ikke vil kunne

oppretholde helt elementære samfunnsfunksjoner dersom utenlandske bistandsgivere umiddelbart skulle trekke seg ut.

Det er over 30 internasjonale bistandsgivere i Afghanistan, deriblant enkeltland, frivillige organisasjoner, Verdensbanken¹, EU og FN, som alle i stor grad har ulike agendaer og rammeavtaleavtaler (ATR Consulting 2018). Den massive internasjonale bistanden hevdes å ha næret oppunder den utstrakte korrupsjonen, gjennom å pøse enorme summer inn gjennom svake institusjoner og myndighetsapparat. Selv om den afghanske regjeringen under president Ghani har innført flere tiltak for å bekjempe korrupsjonen, fremkommer det i en britisk offentlig rapport at det er lite fremskritt på området (Select Committee on International Relations and Defence 2021, 25). På bakgrunn av blant annet både manglende og velfungerende kontrollmekanismer og koordinering mellom de ulike bistandsorganisasjonene og myndighetene, skal betraktelige bistandsmidler på korrupt vis endt opp i uredelige hender - herunder også hos væpnede opprørsgrupper. Det sistnevnte kan for øvrig ses på som en viktig drivkraft til at sikkerhetssituasjonen ikke bedres (U4 2019).

Tiår med borgerkrig la det afghanske utdanningssystemet i ruiner - og gjorde Afghanistan til et av landene i verden med høyest analfabetisme. Til forskjell fra 70-tallet da jenter og kvinner var synlige i både utdanning og det politiske liv, ble de under Taliban-regimet de facto nektet skolegang og arbeid. Etter 2001 har det som følge av de atskillige bistandsmidlene, skjedd store fremskritt innen utdanningssektoren. Antall registrerte elever økte fra 1 million i 2001 til vel 8.3 millioner i 2015, hvorav 39 prosent jenter, og ble sammen med det økte antallet utdannede lærere og byggede skoler, betraktet som en virkelig suksesshistorie i kvantitativ målestokk (NOU 2016:8, 92). Den omfattende tilstrømningen av bistand, bidro også til store korrupsjonsutfordringer i sektoren. Utdanningsdepartementet ble, ifølge en undersøkelse gjennomført av Integrity Watch Afghanistan (IWA) i 2018, ansett av afghanerne til å være den nest mest korruperte institusjonen i landet. Det altomfattende korrupsjonsproblemet strekker seg både fra lokalt til sentralt myndighetsnivå, fra elever til lærere og fra lærere til skoleledere. Mye er gjort i kampen mot korrupsjonen, men det er et stort lerret å bleke. Det er samtidig et spørsmål om hvorvidt tiltakene fra både det ansvarlige ministeriet og donorer som Verdensbanken, er tilstrekkelige og gir ønskede resultater.

¹ The World Bank Group

2. Problemstilling - bakgrunn og formål

Bakgrunnen for studien er en følge av de ulike erfaringene og refleksjonene jeg gjorde meg etter et lengre opphold i Afghanistan – et utpreget klanbasert, fragmentert og fasinerende land. Jeg tjenestegjorde som offiser i Kabul 2004-2005 og fikk erfare spekteret fra politiske prosesser og det første demokratiske presidentvalget - til å se flokker av barn i skolealder løpe rundt i gatene på dagtid uten noe bestemt å ta seg til. Samtidig opplevde jeg på tett hold de sivile bistandsorganisasjonenes tilstedeværelse – og fotavtrykk – i form av prosjekter og utviklingsprogrammer med mål om å bidra til fred og utvikling.

Jeg var ikke tilbake i Afghanistan før høsten 2018 og 2019, og kan vel si med hånden på hjertet at jeg følte en viss tristhet. Mange samfunnsområder har opplevd en positiv utvikling - herunder det økte antallet barn på skolebenken. Lokale afghanere fortalte meg samtidig om et stadig problem med å måtte «betale» for berettigede offentlige tjenester - og at korrupsjon av de fleste afghanerne anses som vesentlig på alle samfunnsnivåer - til eksempel finnes det omtrent ikke jobber til nyutdannede lærere - dersom man da ikke «betaler» for en stilling som man er kvalifisert for i utgangspunktet.

I denne sammenheng vekket «Korrupsjonsgransking», et emne i masterprogrammet i demokratibyggning, en nysgjerrighet og interesse for korrupsjonsbekjempelse. For å forstå korrupsjon i det krigsherjete og fattige Afghanistan, er kunnskap om landets kultur og historie helt sentralt. Søreide understreker at *«for å forstå korrupsjon i et samfunn må vi (...) skjønne hvilke forhold som styrker folks tillit til myndighetene» – og hvorfor folk «gjør som de gjør»* (2013, 202). Korrupsjon som fenomen i Afghanistan anses å være en del av dagliglivet og samfunnet på alle nivåer. Tross en rekke tiltak og lovendringer de siste årene, er den utstrakte korrupsjonen tydeligvis langt fra bekjempet. Det kan reflekteres rundt hvorvidt milliarder av dollar i bistandsmidler, kan ha næret opp under korrupsjonen innen viktige samfunnsområder som utdanningssektoren; hvorpå korrupsjonen ikke «bekjempes», men enten forflytter seg i nye og andre dimensjoner - eller rett og slett anses som en «nødvendig onde» man må ta innover seg.

I lys av at stadig flere bistandsaktører har nulltoleranse overfor korrupsjon og av den grunn velger å kanalisere store deler av bistandsmidlene gjennom multilaterale flergiverfond ledet av solide, velrenommerte internasjonale administratorer, viser likevel rapporter at korrupsjonsutfordringen er vedvarende. Hva dette *egentlig* kan skyldes og hva man kan lære av korrupsjonsbekjempelse i en sårbar og krigsherjet stat - vil i denne studien utdypes ved å se til

verdens største flergiverfond, Verdensbankens Afghanistan Reconstruction Trust Fund (ARTF) - og deres tiltak å bekjempe korrupsjon innen utdanningssektoren - nærmere bestemt utdanningsprogrammet Education Quality Reform in Afghanistan (EQRA). Korrupsjonstiltakene vil ses i lys av programmets definerte utviklingsmål; øke barns, især jenters, tilgang til grunnskoleutdanning i bestemte rurale distrikter, samt å forbedre læringsmulighetene- og forholdene i Afghanistan.

2.1. Studiens oppbygging

Innledningsvis vil jeg beskrive metodevalget som er lagt til grunn i studien, herunder forskningsstrategi, design og relevante begrep som er lagt til grunn for casestudien, datamateriale og dets tilgjengelighet, samt andre dertil relevante begreper for metoddelen. Da teorikapittelet er såpass omfattende og har jeg valgt å plassere teorien etter metodekapittelet og samtidig dele teorien inn i tre deler. Hensikten er å sikre flyt og gjøre oppgaven mer oversiktlig.

I teoridel 1 vil jeg redegjøre for definisjoner og begreper hva gjelder relevant teori knyttet til forskningsspørsmålet og problemstillingen; først overordnet og universelt, herunder hva som betegner et godt styresett, hvilke drivere som er av betydning for velfungerende styresett og samfunnsstrukturer - og hvorledes fenomenet korrupsjon påvirker disse prosessene. Videre beskriver jeg betydningen av utdanning, hvordan internasjonal bistand er definert og kort om ulike bistandsaktører som fremmer utdanning.

I teoridel 2 vil jeg relatere begrepene til denne studiens case, Afghanistan, og definere hva som kjennetegner det krigsherjede og korrupte landet, hvor betraktelige bistandsmidler har bidratt til en del fremgang - men også utbredt korrupsjon - især i utdanningssektoren. Verdensbankens ARTF beskrives så nærmere med fokus på ett av de tre utdanningsprogrammene, EQRA, hvorpå hvilke anti-korrupsjonstiltak som er innført på overordnet og programnivå, både i ARTF og i sektoren, beskrives i teoridel 3.

Dernest vil jeg drøfte hva vi kan lære av korrupsjonsbekjempelsen; hva årsakene bak resultatene kan være - eller mangelen av sådan i prosjektet. Kan det bero seg på velfungerende rutiner og mekanismer hos Verdensbanken, som satt ut i praksis i Afghanistan ikke er gjennomførbare? Kan det bero seg på institusjonelle utfordringer, samt følelse av manglende forpliktelse og tillitt

overfor giverne? Eller kan det bero seg på «ytre press» gjennom at så lenge Verdensbanken og det internasjonale samfunnet ser fremgang, herunder at det bygges skoler og antallet barn innrullert i skolen øker, da er utviklingsmålet nådd og den vedvarende korrupsjonsutfordringen forventes ivaretatt av nye evalueringsrutiner og prosjekter?

Svaret vil nok ikke være entydig, men trolig et konglomerat sammensatte og mulige årsaker og forklaringer.

2.2. Hva denne studien kan bidra med

Formålet med studien er at jeg ønsker å kaste lys over den utstrakte problematikken og de utfordringer som det bistandsavhengige og konfliktpregede Afghanistan opplever gjennom utstrakt korrupsjon innen en veldig sentral sektor. Dette er et samfunnsområde som er helt avhengige av velfungerende institusjoner for å sikre gode muligheter og gode framtidsutsikter for dagens afghanske barn - og fremtidens afghanske ledere. Å se dette i sammenheng med hva Verdensbanken og deres største flergiverfond, ARTF, konstaterer de gjør - og hva om faktisk blir gjort - for å bekjempe korrupsjonen innen utdanningssektoren, anser jeg både for å være av egen faglig interesse, samt av stor samfunnsspesifikk relevans og nytteverdi.

Det er trolig et behov for ytterligere forskning om denne viktige tematikken i tilsvarende kontekster - om korrupsjonsbekjempelse knyttet til store multilaterale flergiverfond og deres betydelige utviklingsprogram i sårbare stater. Det er mulig at flere av funnene i denne studien vil kunne være overførbare til andre dagsaktuelle og tilsvarende store flergiverfond.

3. Metodedel

3.1. Valg av forskningsstrategi og design

Sett i lys av problemstillingen er det i denne studien valgt en kvalitativ forskningsstrategi og videre et intensivt undersøkelsesdesign, herunder en unik enkelt-casestudie.

Det skilles mellom to forskningsstrategier; kvantitativ basert på talldata og kvalitativ basert på tekstdata og tekstlige beskrivelser. Forskningsstrategiene er komplementære metoder som benyttes for å få resultater som går i bredden og dybden. Hvorpå en kvantitativ forskningsstrategi krever et forholdsvis stort antall enheter med formål å forklare og trekke generelle konklusjoner, vil en kvalitativ forskningsstrategi gjerne være basert på et fåtall enheter der formålet er å beskrive og oppnå dypere innsikt om et emne (Ringdal 2018).

Begge forskningsstrategiene kan ligge til grunn i casestudier. Yin (2003) beskriver casestudier i en av de mest betydningsfulle bøkene om emnet, som en empirisk undersøkelse av et *samtidig* fenomen i sine naturlige omgivelser, hvor skillelinjen mellom fenomenet og omgivelsene ikke er klar - og hvor det er benyttet flere datakilder. Dette kan være en beslutning, hvor målet vil være å belyse hvorfor slike beslutninger ble tatt, hvordan beslutningene ble implementert, og med hvilket resultat.

Definisjonen er kritisert fordi den utelukker alle typer hendelser og avgjørelser, samt alle tilfeller som ikke er nåtidige, og skaper en lite heldig kobling mellom casestudier og feltarbeid som datasamlingsteknikk (Bennett 2001). Ringdal mener av den grunn at casestudier kan forstås som «intensive undersøkelser av et lite antall caser som kan være (individer), familier, virksomheter, organisasjoner eller land, men også hendelser og beslutninger. Dataene kan være samlet inn på ulike måter: historiske kilder, registerdata, dybdeintervjuer, feltarbeid eller spørreundersøkelser» (2018, 172).

En casestudie, enten det gjelder enkelt-case eller fler-case, kan ha flere analyseenheter som er beskrevet gjennom mange variabler, samt en rekke ulike kilder for å analysere fenomenet som studeres. Yin beskriver en analyseenhet som det er samlet data om i casestudier som: “(...) a unit lesser than the main unit of analysis, for which case study data also are collected” (2014, 238). Denne studien er som nevnt bygget på en unik enkelt-casestudie, som er karakterisert å ha få analyseenheter. Da studien er avgrenset i tid og omfang, har jeg ved å fokusere på enkelt-case, i større grad enn ved å benytte fler-casestudie, hatt en unik mulighet til å studere fenomenet i dybden med fokus på det komplekse og spesielle.

For å vurdere forskningsdesignets kvalitet følger vanligvis en prosess med å vurdere dette opp mot ulike tester brukt i empirisk samfunnsvitenskapelig forskning: (a) validitet og (b) reliabilitet (R. K. Yin 2014, 46). Casestudiers styrke kjennetegnes ofte av indre validitet, som dreier seg om kvalitet og troverdighet. Tilgjengelighet og kjennskap til mange ulike data vil bidra til betydelig innsikt om det enkelte tilfellet. «Konstruksjon av data kan bygge på det som Weber kaller aktuell forståelse, og som reflekterer det som er meningsbærende for aktørene». Gjennom overbevisende dokumentasjon av fremgangsmåter, datagenerering og analyse vil videre reliabilitet kunne etableres (Andersen 2018, 14).

Posisjonen til casestudier som metode i samfunnsvitenskapene har vært omstridt, men fra 1980-tallet har casestudier økt i popularitet. Flere metodiske bidrag har skapt debatt og bidratt til en bedre forståelse for mulighetene og forutsetningene innenfor casestudier (Andersen 2018, 41). En vanlig innvending rettet mot casestudier er likevel at det trengs mer varsomhet i utføringen av undersøkelsen. Ofte kan kvaliteten til slike undersøkelser reduseres gjennom unøyaktigheter eller at tvetydighet påvirker analysen og konklusjonene. Dette kan ses i sammenheng med at casestudier mangler noe av de systematiske prosedyrene som forbindes med andre metodiske tilnærminger (R. K. Yin 2014, 19-20).

Likeledes kritiseres casestudier for hvorvidt en kan generalisere fra en enkelt-case. Generalisering innenfor vitenskapen utføres gjerne ikke fra et enkelt eksperiment, men heller fra flere grupper eksperimenter. Målet med denne studien er å forstå et bestemt forhold eller fenomen - ikke en allmenn generalisering. Det betyr ikke nødvendigvis at generalisering er utelukket, men heller at slikt er anvendelig for lignende case innen samme kontekst. Dersom resultatene av en studie kan vurderes som troverdig i forhold til validitet og reliabilitet, vil spørsmålet uansett gjenstå hvorvidt konklusjonene av undersøkelsen er av interesse og kan overføres til andre situasjoner. Sistnevnte er særlig relevant innenfor casestudier; og om det som sagt gir mulighet å generalisere fra ett case til et annet (Andersen 2018). I stedet for å generalisere globalt sett, kan kunnskapen som er frembrakt ved en casestudie vurderes å være av interesse og relevans for lignende prosesser eller fenomen.

Bakgrunnen for studiens metodevalg er blant annet at det er store utfordringer knyttet til å gjennomføre kvantitative undersøkelser omkring problemstillingen i studien. Videre er sikkerhetssituasjonen en årsak som kan bidra til å vanskeliggjøre en representativ kvantitativ undersøkelse. Da jeg likevel ønsker å gå i dybden av problematikken, samt at en kvalitativ

strategi ofte egner seg til undersøkelser av forhold det ikke er forsket så mye på, mener jeg at den valgte metoden og forskningsstrategien er den beste løsningen.

3.2. Datainnsamling

Før datainnsamlingen kan skje, er det nødvendig å gjøre et utvalg av enheter som skal undersøkes (Ringdal 2018). I denne casestudien er landet Afghanistan hovedcaset - hvor jeg har beskrevet tilstanden gjennom Verdensbankens flergiverfond, ARTF, og arbeidet for å bekjempe korrupsjon i utdanningssektoren, nærmere bestemt gjennom utdanningsprogrammet EQRA.

I rekken av datainnsamlingsmetoder skilles det mellom to typer; primærdata – alle data samlet inn for et prosjekt – og sekundærdata – alle typer foreliggende data (Ringdal 2018).

I studien har jeg i all hovedsak benyttet foreliggende data, og komplementert dette med innsamlende data - og gjennom relevante bøker, rapporter, studier og intervjuer har jeg dannet en teoretisk basis for å kunne besvare spørsmålet i problemstillingen.

Da jeg har benyttet et tildes omfattende datamateriale, er det viktig å understreke at kvaliteten til materialet må vurderes opp mot validitet. Validiteten til datamaterialet referer til gyldighet i forhold til studiens problemstilling. Det andre kriteriet, reliabilitet, referer til datamaterialets pålitelighet. En høy pålitelighet, og dermed høy reliabilitet, oppnås dersom man får identiske data ved bruk av det samme undersøkelsesopplegget på et ulikt tidspunkt om det samme fenomenet (Ringdal 2018). Det teoretiske grunnlaget bygger i hovedsak på anerkjent litteratur og empiri hva overordnet gjelder statsbygging, korrupsjonsproblematikk og bistand. Utvalgte rapporter og studier fra anerkjente, seriøse aktører som Verdensbanken, FN, SIGAR², Scanteam, U4³, MEC⁴ med flere, samt også offentlige evaluerings- og erfaringsrapporter, har gitt tilgang til aktuelle data for å besvare spørsmålet i studien. Det foreliggende datamateriale i denne studien var for så vidt lett tilgjengelig, og det burde derfor ikke være noe større utfordring å etterprøve studiens funn og slutninger.

² Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction

³ U4 Anit-Corruption Resource Centre

⁴ Independent Joint Anti-Corruption Monitoring and Evaluation Committee

3.2.1. Kvalitative intervju

For å styrke analysegrunnlaget har jeg i tillegg til sekundærdata benyttet dybdeintervju som komplementerende datainnsamlingsmetode. Formålet med denne formen for kvalitativ innsamlingsmetode er å få perspektiver på fenomenet som problemstillingen ønsker belyst, fra informanter som har kunnskap om tematikken. Jeg har intervjuet tre informanter som alle har solid, men varierende bakgrunn og kunnskap om internasjonalt bistandsarbeid i Afghanistan. Blant informantene er en anerkjent forsker med betydelig arbeidserfaring på internasjonalt nivå og studier av Verdenbankens flergiverfond, en tidligere bistandsbyråkrat- og ekspert med mange års erfaring fra selve donorsiden og til slutt en nåværende bistandsleder med detaljert erfaring fra felten og hvordan bistandsmidlene- og arbeidet aktualiseres på utdanningsområdet.

Det kvalitative intervjuet er nødvendigvis ikke ensbetydende med en løs form for interaksjon mellom intervjuer og intervjuobjekt. Selv om det er langt vanligere i kvantitative tilnærminger, er det i kvalitative intervjuer også mulig å benytte fastsatte spørsmål og svarkategorier (Grennes 2012). I casestudier er det vanligst å benytte intervjuer av åpen natur, hvor det kan spørres om fakta vedrørende en sak så vel som intervjuobjektens meninger om fenomener og hendelser (R. Yin 1994). Det er også større variasjon i dybdeintervjuer, enn i strukturelle intervjuer som benyttes i for eksempel spørreundersøkelser. Hvorpå strukturelle intervjuer hovedsakelig består av lukkede spørsmål, har dybdeintervjuer nesten utelukkende bare åpne spørsmål. Dette kan på en annen side svekke muligheten for sammenligning da spørsmålene som den enkelte informant stilles kan variere - og svarene dermed vil være farget av informantens erfaringer og opplevelser (Ringdal 2018). Denne problematikken kan bøtes for ved at enkelte sentrale spørsmål ble stilt forholdsvis likt til alle tre informantene.

I denne formen for kvalitativ datainnsamlingsmetode benyttes ofte ordene troverdighet, bekreftbarhet og overførbarhet, i stedet for validitet, reliabilitet og generalisering da de sistnevnte begrepene i hovedsak er knyttet til kvantitative målinger. Ringdal peker på at «en undersøkelse er troverdig dersom den er utført på en tillitsvekkende måte. Bekreftbarhet knyttes til kvaliteten i de tolkninger som gjøres, (...). Resultatene fra en undersøkelse er overførbar hvis de gjelder i andre situasjoner eller andre steder» (2018, 247). Ifølge Ringdal er de innarbeidede og gjenkjennbare begrepene validitet, reliabilitet og generaliserbarhet likevel nyttige i kvalitative data. Hvor validitet innebærer at man faktisk har målt den man vil måle, kan validitet i kvalitativ forskning vurderes enten av forskeren selv eller informanten. Hva gjelder kvalitative datas reliabilitet, eller tilfeldige målefeil, mener Ringdal at forskerens vurdering av hvordan

innsamlingen av data har skjedd vil kunne skape en bevisstgjøring over mulige feilkilder. Man bruker gjerne kvantitative data for å generalisere, eller allmenngjøre. Om ikke kvalitative undersøkelser er allmenngjørende kan likevel data brukes generalisende, da enkelte mønstre vil kunne trekke i en bestemt retning, mens andre i en annen retning.

De tre kvalitative personlige intervjuene med informantene varte mellom 1 time - 1 time og 45 minutter, og ble gjennomført elektronisk 16. desember 2021, 30. mars og 7. april 2021. Hvert intervju ble transkribert umiddelbart etter gjennomføringen. Ved å transkribere fra muntlig til skriftlig materiale blir nettopp intervjuene strukturert slik at de er mer egnet for analyse (Kvale og Brinkmann 2015).

3.3. Ethiske overveielser

Etikk betegnes som læren om moral, hva som er rett og hva som er galt. Forskningsetikk på sin side kan beskrives som de grunnleggende moralnormene for vitenskapelig praksis (Ringdal 2018). Det er vesentlig at forskere reflekterer over etiske hensyn i ethvert forskningsprosjekt og eventuelle dilemma man må forholde seg til i prosessen.

Viktige kriterier innen forskningsetikken spenner fra forskerens forpliktelse til å følge anerkjente forskningsetiske normer, hensyn til personer hva gjelder personvern, konfidensialitet og lagring av personopplysninger, hensyn til grupperinger og intuisjoner, informasjon og samtykke av personer som inngår i forskningsprosjektet, til god henvisningsetikk og fravær av fusk og plagiat i studien (Ringdal 2018, 57-70). Dette er kriterier som jeg har lagt til grunn i dette forskningsprosjektet og som jeg har tilstrebet å etterfølge.

3.3.1. Norsk senter for forskningsdata

I forkant av intervjuene, fikk jeg forskningsprosjektet godkjent av Norsk senter for forskningsdata (NSD). Som forsker er jeg underlagt forvaltningsloven §13. Bestemmelsen omhandler taushetsplikt og adgang til å lagre forskningsmateriale med personopplysninger. Den enkelte informant mottok et samtykkeskjema med informasjon om prosjektet før intervjuet. Samtlige godkjente at det både ble tatt lydopptak av intervjuene og at transkribert materiale blir oppbevart frem til prosjektets slutt juni dette år, hvorpå begge deler vil bli slettet. Det kan nevnes at jeg allerede slettet lydopptakene fra enheten som ble brukt under intervjuene

umiddelbart etter transkriberingen, og overførte data til en skybasert plattform gjennom Universitetet i Bergen, kun tilgjengelig gjennom en to-faktor autentisering.

Proessen over medfører at begge parter er innforstått med hvordan dataene i forskningsprosessen håndteres, samtidig som de etiske retningslinjene for forskningsprosjektet overholdes (Kvale og Brinkmann 2015).

4. Teoridel I Korrupsjon - et tegn på dårlig styresett

4.1. Statsbygging - Quality of Government

Statsvitere og økonomer har siden 90-tallet pekt på at dysfunksjonelle offentlige institusjoner har en sentral rolle i mange av verdens økonomiske og samfunnsmessige problemer. Dette er en endring fra tidligere teorier som gjerne fokuserte på betydningen av andre faktorer, som mangel på teknologi, infrastruktur og videre. Det hevdes at fraværet av sistnevnte faktorer bare delvis hindrer vekst og økonomisk utvikling. Man bør i denne sammenheng heller se til «Quality of Government» (QoG) – eller de offentlige institusjonene som har ansvaret for å gjennomføre politikken – med andre ord den offentlige forvaltningen og rettsvesenet (Acemoglu og Robinson 2008, 28).

QoG kan forstås som de offentlige institusjonenes upartiskhet og habilitet i utøvelsen av politikken – og at folk behandles likt uavhengig bakgrunn og bekjentskaper. Rothstein (2011) viser til at statens interaksjon med befolkningen foregår i to dimensjoner, hvorav den ene er relatert til tilgangen til offentlige myndigheter og forvaltning. På denne «input»-siden finner man lover og bestemmelser knyttet til partisystem, valgsystem og valgordninger. Den andre dimensjonen – «output»-siden – innbefatter hvorledes offentlig politikk gjennomføres. Upartiskhet på «output»-siden er ofte viktigere enn politisk likestilling på «input»-siden, da førstnevnte vil ha størst effekt på folks liv.

Institusjonenes kvalitet – høy QoG – har både i kvalitative og kvantitative studier vist seg å ha sterk positiv innvirkning på befolkningens velferd og levevilkår – herunder fattigdom, barnedødelighet og forventet levealder (Rothstein og Tannenbergs 2015, 9).

QoG kan i tillegg ha en positiv innvirkning på menneskers subjektive faktorer som til eksempel hvor fornøyd man er med livet og om man stoler på og har tillit til samfunnet og mennesker rundt seg. Den gjensidige tilliten mellom myndighetene og befolkningen vil ofte danne grunnlaget for den «samfunnspakten som gir myndighetene mulighet til å bruke makt (...) på vegne av fellesskapet» (...). Hvis «samfunnspakten» overholdes fra myndighetenes side (...), har også befolkningen en egeninteresse i å respektere den» (Søreide 2013, 201). Sosial kapital, beskrevet som tilgang til formålstjenlige sosiale nettverk, syn på framtidsutsikter, samt en generell tillit til andre mennesker og samfunnet rundt seg, anses gjerne for å være bestemt av kvaliteten på offentlige institusjoner (B. Rothstein 2011, 7).

Det hevdes at QoG har en større betydning for menneskers velferd enn hva graden av demokrati har. Det autokratiske Kina overgår til eksempel det liberaldemokratiske India hva gjelder menneskelig velferd (Rothstein og Tannenbergs 2015).

Demokrati i seg selv kan da sies å ikke være et tilstrekkelig kriterium for QoG – og dersom QoG sammenstilles med demokrati, vil betydningen av måten offentlige myndigheter utøver offentlig politikk og makt på utelates (B. Rothstein 2011, 6). Studier peker på at mens demokratiske rettigheter er av betydning, er QoG-faktorer som lav korrupsjon, respekt for rettstatens prinsipper og forvaltningens effektivitet av klart større betydning for i hvilken utstrekning mennesker oppfatter styresettet sitt som legitimt (Rothstein og Tannenbergs 2015, 9). Demokratiske prosesser kan til eksempel kunne generere lav QoG. I tilfeller hvor velgere støtter korrupte politikere, klientisme og åpenbar diskriminering av etniske minoriteter – blir resultatet på «output»-siden urettferdig. Rothstein (2011) viser videre til hvordan demokratiske prosesser kan bli viklet inn i korrupsjon og tilsvarende utilbørlig virksomhet – og hvor da demokratiet i seg selv ikke bedret befolkningens levevilkår. Norris' (2012) hovedargument er dog at en stat oppnår «det gode samfunnet» gjennom både demokrati og statskapasitet - herunder velfungerende, upartiske institusjoner med fravær av korrupsjon.

4.2. Fenomenet korrupsjon

Korrupsjon som fenomen kan være et tegn på dårlig styresett, og har ofte alvorlige konsekvenser for samfunnet – som for Afghanistans del – også fører til skjev fordeling av ressurser og stor mistillit til det politiske systemet (FN 2018). Korrupsjon er videre et mangetydig begrep og en aktuell problemstilling i mange land, selv om omfanget og dimensjonen varierer veldig. I lys av ratifiserte konvensjoner mot korrupsjon de siste årene, har oppfatningen for hva korrupsjon er endret seg. «Korrupsjon handler om at noen misbruker myndighet de har i jobben til å oppnå en fordel i privatlivet» (Søreide 2013, 30). Korrupsjon i denne konteksten kan forstås som påtvunget eller frivillig byttehandel. En påtvunget byttehandel kalles utpressing. Til eksempel en lærer som påtvinger en student å betale for bestått vitnemål. Frivillig korrupsjon kan belyses med en beslutningstaker som kompenseres for å la en beslutning bli annerledes enn den ville ha blitt uten bestikkelse (Søreide 2013, 31).

Korrupsjon er forbudt i alle rettsområder – dog med variasjoner mellom nasjonale rettslige systemer når det gjelder hvem som kan straffes for korrupsjon (Søreide 2013, 40). Korrupsjon forekommer på politisk nivå (grand corruption) og byråkratisk nivå (petty

corruption) – og ofte er det tilfeller av begge deler. Korrupsjon vil ofte innbefatter to aktører – statlige og ikke-statlige – de korrumperte og den som korrumperer. I denne sammenheng kan forbindelsen mellom mekanismene ekstraksjon – som bestikkelser, underslag, samt økonomisk kriminalitet – og maktbevaring i form av favorittisme, nepotisme, klientellisme, straffefrihet og kooptering, forårsake alvorlige politiske og økonomiske situasjoner (Søreide 2013, 33).

Offentlige institusjoner som finansdepartement, skattemyndigheter, sentralbanker og regjeringspartier, er nødvendige tilknyttet til eksempel inntektsgenerering, men kan i enkelte tilfeller hvor åpenhet og demokratisk kontroll mangler bidra til å legge til rette for klientisme, favorittisme og politisk korrupsjon. Institusjoner som forsvar og politi er institusjoner for å beskytte midler og ressurser – og kan til syvende og sist blir prisen for å kontrollere staten. Institusjonene tjener landets maktapparat og myndigheter – hvilket kan medføre politisk beskyttelse, immunitet og ineffektivitet. På den annen side er parlamentet og justissektoren – herunder domstolene – viktige institusjoner for å utarbeide lover og statsbudsjett, samt ivareta lov og rett. Et velfungerende parlament vil kunne kontrollere lobbyvirksomhet for å beskytte foretrukne retningslinjer – og justissektoren kan bidra gjennom å etablere sunne konkurransevilkår og å beskytte rettigheter, samt å redusere korrupsjon. Institusjonene kan både bli lett manipulert og utspilt av makthavere og andre med reell innflytelse, og samtidig tjene disse sine interesser (Amundsen 2014).

Om ikke korrupsjon direkte tar menneskeliv – kan korrupsjon vise seg å være en indirekte årsak til død og ulykker i sårbare og korrupte land. Hele 83 % av de som omkom i jordskjelv siste 30 årene, antas å ha mistet livet i bygninger som har kollapset grunnet at byggeforskrifter ble neglisjert av korrupte bygningsfirma og offentlige tjenestemenn (Nicholas and Roger 2011). Uansett, de korrupte, ofte både på politisk og byråkratisk nivå, bidrar i stor grad til å ødelegge det samfunnet og den samfunnsstrukturen som de er en del, gjennom å fokusere på egen vinning fremfor landets beste. Konsekvensen er svekket velferd, økende fattigdom, manglende økonomisk utvikling og økt konfliktnivå – og resultatet ender i en vond spiral; myndighetene viser ikke ansvar overfor befolkningen og befolkningen har ikke tillitt til myndighetene - limet som skal holde samfunnet sammen rakner.

Det er lite faktabasert informasjon om korrupsjon – men ulike kilder kan samlet sett gi et bilde av utfordringene et land står ovenfor. Kompleksiteten av korrupsjon som fenomen gjør det nærmest umulig å definere årsakene til korrupsjon. Psykologiske, ideologiske, økonomiske og politiske sosiokulturelle forhold er ofte viktige elementer i forklaringen av mange korrupsjonssaker. Ifølge Caiden et al. (2001) er dog ikke forklaringer på korrupsjonssakene det

samme som årsakene til korrupsjonen. Selv om mulighetene for korrupsjon er til stede nærmest overalt, er det store variabler av korrupsjon mellom individer, offentlige sektorer, geografiske steder og ikke minst kulturer. Forskning viser til at et konglomerat av sosiale, økonomiske, politiske og kulturelle faktorer er viktig for å forklare korrupsjon (Fijnaut og Huberts 2002).

4.2.1. Når korrupsjon blir kultur

Korrupsjonsforståelsen kan som sagt være kulturelt betinget; i noen land er det akseptert at posisjoner arves og i andre samfunn oppfattes gaver som høflighet og ikke bestikkelser. Det som i Norge forstås som korrupsjon, er nødvendigvis ikke ansett som ulovlig eller urimelig andre steder. I de nordiske landene har befolkningene høy grad av tillit til myndighetene og respekt for lovverket - folk betaler stort sett de pålagte skattene og myndighetene på sin side overtar ansvaret for offentlige tjenester som utdanning, helse og så videre. Til forskjell, er myndighetene i mange fattige og svake stater ofte mindre ansvarlige overfor befolkningen. Dersom bistandsmidlene eller de beskjedne skatteinntektene som kommer inn ofte ender opp hos samfunnsledere og tjenestemenn, øker i stor grad mistilliten overfor styresmaktene. Om myndighetene ikke evner å levere det som er forventet, medfører dette at befolkningen gjerne skaffer til veie varer og tjenester på ulike andre måter.

I enkelte sårbare, fattige og krigsherjede stater - som Afghanistan - kan korrupsjonen være både politisk og byråkratisk - og endemisk eller systemisk. Man beskriver gjerne korrupsjon som systemisk der denne er blitt en samfunnsnorm og blir akseptert som et legitimt middel og «nødvendig onde» i hverdagen. «Det kan være snakk om hele systemer og prosesser som blir utnyttet av korrupte tjenestemenn eller grupper, noe som gjør at det finnes få andre alternativ enn å godta praksisen» (NUPI 2018).

Uansett bryter korrupsjon med sentrale demokratiske prinsipper og menneskerettigheter - og korrupsjon forhindrer effektiv bruk av ressurser, hemmer økonomisk vekst og bidrar til skjev ressursfordeling i samfunnet. Korrupsjon kan ses på som en gift som etser på samfunnsstrukturen og samfunnstilliten, og som medfører at mange sårbare stater aldri får bygget opp velfungerende institusjoner (Amundsen 2014). Korrupsjonsbekjempelse er derfor helt sentralt for freds- og statsbygning, herunder upartiske institusjoner, samt effektiv utnyttelse av ressurser og bistandsmidler.

4.3. Utdanning - viktig for utvikling og statsbygging

Utdanning står helt sentralt i statsbygging og stabilisering av postkonflikt områder (Meld.St.25 (2013-2014)). Gjennom at befolkningen utvikler kompetanse og evner, viser forskning at utdanning bidrar til økonomisk vekst og utvikling på viktige samfunnsområder. Nelson Mandela oppsummerer det mulighetsrommet utdanning kan gi, om dog noe billedlig, på følgende måte: “Education is the most powerful weapon, which you can use to change the world”.

Retten til utdanning er nedfelt i FNs verdenserklæring om menneskerettighetene fra 1948, og fremmer videre den enkeltes frihet, bedre levevilkår og bekjempelse av fattigdom.

Utdanning og grunnleggende kunnskap hos innbyggere som blir gitt muligheter, kan bidra til tillitsbygging mellom mennesker til samfunnsinstitusjoner. En utdannet befolkning er i tillegg avgjørende i bekjempelsen av korrupsjon, terrorisme og religiøs fanatisme (Meld.St.25 (2013-2014)). FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) fra 1976 understreker prinsippene om gratis og universell utdanning, samt at retten til utdanning skal være uavhengig hudfarge, kjønn, etnisitet, religion og sosial bakgrunn⁵ (FN 2020). I mange fattige land er likevel jenter spesielt utsatt; mange slutter etter få år på skolen grunnet fattigdom, krigshandlinger og sosiokulturelle årsaker og overbevisninger. Utdanning og holdningsendringer kan i denne sammenheng bidra til økt likestilling. Det viser seg at gutter med utdanning og kunnskap om jenters rettigheters, ofte spiller en større rolle for likestilling i lokalsamfunnene enn hva jenter selv gjør (Meld.St.25 (2013-2014)).

Oreopoulos og Salvanes (2011) mener at utdanning teoretisk har tre ulike effekter - hvorpå kunnskap har en egenverdi, kunnskap kan bidra til økt produktivitet og at skolerresultater kan indikere hvilke elever som hadde talent før selve utdanningen startet. Forfatterne hevder at det ikke nødvendigvis er et tydelig skille mellom disse effektene, hvilket innebærer at kunnskap som ikke *direkte* fører til økt produktivitet for samfunnet, likevel kan ha *indirekte* produktive følger for samfunnet. Med dette menes at utdanning kan gi kunnskap om gevinstene av god helse og ernæring, og på den måten indirekte bidra til økt produktivitet gjennom god hygiene og kosthold.

⁵ Artikkel 13

Et fattig land som ønsker utvikling og produktivitetsvekst, har behov for kvalifisert arbeidskraft. Hanushek mfl. (2011) peker på at det er en sterkere sammenheng mellom kvalitet i utdanning og økonomisk vekst i et land, enn hva gjelder studier som bruker kvantitative mål for utdanning. Kvaliteten er dermed helt avgjørende i all utdanning; kvaliteten påvirker hva og hvor godt elevene lærer. Det hjelper ikke om barn er innrullert i skolen og det er skoleplasser til alle, om ikke elevene sitter igjen med relevant kunnskap som fører til økt indirekte, eller på sikt økt direkte, produktivitet for samfunnet. Utover praktisk tilrettelegging som fasiliteter, undervisningsmaterieell og infrastruktur, er derfor antallet kompetente og kvalifiserte lærere i utdanningsinstitusjonene av vesentlig betydning (UNESCO).

Upartiske og godt forankrede utdanningssystem, med fravær av korrupsjon, er nødvendige for god utdanning - på den andre siden vil «svake institusjoner og mangelfullt forankrede beslutningsprosesser, ofte kunne medføre tjenester med lav kvalitet og lav kostnadseffektivitet, især innenfor utdanningsfeltet.» (Meld.St.25 (2013-2014), 40).

4.4. Internasjonal bistand - et utsatt verktøy for vekst og utvikling

Internasjonal utviklingsbistand, før mest kjent som utviklingshjelp (u-hjelp), er det dominerende virkemiddelet i utviklingssamarbeidet mellom stater og kan gis i mange former og brukes til ulike aktiviteter. I 1970 vedtok FNs generalforsamling at alle rike land bør gi 0,7 prosent av bruttonasjonalprodukt (BNP) i bistand. Noen få land, deriblant Norge, ligger over dette, men de aller fleste er langt fra FNs tallfestede mål (Eggen 2021).

Ifølge Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD), må bistand ha et konkretisert mål om å fremme økonomisk utvikling eller velferd i et utviklingsland, for å kunne kalles offisiell utviklingsbistand (ODA)⁶. ODA - heretter også bare kalt bistand - kan deles inn i to typer; kapitaloverføring i form av gaver eller lån (spesielt «myke» lån som har lengre tilbakebetaling og lave renter), og kompetanseoverføring gjennom teknisk assistanse og opplæring. De to formene kombineres ofte ved støtte til oppbygging av institusjoner som både krever kompetanse og kapital (Ingdal 2012, 6).

Bistanden kanaliseres noen ganger direkte til myndighetene i mottakerlandet, men som oftest går denne via «mellomledd» som FN-apparatet, Verdensbanken eller NGOer⁷. Bistand som

⁶ Official Development Assistance

⁷ Non-Governmental Organization

formidles direkte til mottakerlandet kalles bilateral bistand, mens bistand kanalisert gjennom organisasjoner kalles multilateral bistand.

Bistand kan videre organiseres på forskjellige måter; enten som avgrenset prosjektbistand, som programbistand og generell støtte til en hel sektor i samarbeid med myndighetene (sektorbistand) eller som budsjettstøtte direkte til landets myndigheter for å delfinansiere statsbudsjettet eller en bestemt sektor (Eggen 2021).

Forskning konkluderer i stor grad med at bistand samlet sett har hatt positiv virkning på de hovedmålene som størstedelen av bistanden har rettet seg mot - dette gjelder især utdanning og helse (NORAD 2015). God og forsvarlig forvaltning av bistandsmidler har nettopp til hensikt å oppnå spesifikke resultater og at disse kan verifiseres. Med resultater menes konkrete aktiviteter og målbare kvantitative størrelser, som til eksempel antall elever og skoler, eller kvalitative samfunnsendringer, som til eksempel uteksaminerte med evne til å påvirke egen fremtid (NOU 2016:8, 87). Det er likevel vanskelig å måle konkrete resultater av bistand, spesielt under krevende forhold som i Afghanistan (Riksrevisjonen 2015). Den spente sikkerhetssituasjonen setter ofte en begrensning for å fysisk å kunne dokumentere resultatene av prosjekter. I tillegg er det vanskelig å dokumentere *langsiktige* resultater og måloppnåelser, da dette krever kartlagte troverdige grunnlagsdata før et prosjekt iverksettes og som vil være sammenligningsgrunnlag når man skal vurdere endring og følgelig måloppnåelse. Evaluering av bistand under konfliktfylte forhold med høy grad av korrupsjon, gjør samtidig en evaluering av bistand vanskelig.

Bistandsforvaltningen må forholde seg til hele spekteret av korrupsjon som ofte er utbredt i utviklingsland og sårbare stater, fordi korrupsjon undergraver den utviklingen som bistanden skal fremme. De kan ikke bare konsentrere seg om å forhindre at bistandsmidlene misbrukes, men må fremme styresett som begrenser mulighetene for korrupsjon i samarbeidslandene (NORAD 2002). Paris-deklarasjonen fra 2005 viser i den sammenheng til tiltakene som er igangsatt for at internasjonale bistandsgivere i større grad skal kanalisere bistandsmidler i henhold til mottakerlandets prioriteringer, samt styrke koordinering, overvåking og evaluering av de ulike utviklingsprosjektene (U4 2019).

4.4.1. Bistandsaktører som fremmer utdanning

Verdensbanken er en utviklingsbank som finansierer utdanningsprogrammer i over 80 land. Banken er med dette den største aktøren som bistår utviklingsland til å nå utdanningsmål med fokus på kvalitet og mulighetene til livslang læring. I 2020 bistod Verdensbanken med 5,2 milliarder amerikanske dollar til ulike utdanningsprogram, teknisk støtte og andre prosjekter i den hensikt å tilrettelegge og forbedre utdanning i sårbare og fattige land. Verdensbankgruppen består av fem store hovedorganisasjoner, hvorpå International Development Association (IDA), sammen med International Bank for Reconstruction and Development (IBRD), er nærmere kjent som Verdensbanken. IBRD ble etablert i 1944 og har i dag 189 medlemsland. Innledningsvis var en av hovedoppgavene å bistå krigsherjede land med gjenoppbyggingen etter andre verdenskrig. Bankens bistår i dag hovedsakelig utviklingslands finansieringsbehov for å fremme økonomisk vekst og utvikling med vekt på utdanning, helse, miljø, jordbruk, institusjonsbygging, samt andre sentrale samfunnsfunksjoner (World Bank).

COVID-19 påvirker mange allerede skjøre utdanningssystemer negativt; skolene i over 100 land er fremdeles stengte og hindrer med dette læring og utvikling. Verdensbanken samarbeider med deriblant UNESCO⁸ og World Food Program (Verdens matvareprogram) om rådgivning og rammeverk knyttet til gjenåpning av skoler, og påpeker samtidig at pandemien bidrar til å fremtvinge nye utdanningsløsninger for utviklingsland. Skal alle til enhver tid være gitt muligheten til å lære, bør ikke denne være begrenset til skolens fysiske parametere (World Bank 2020).

UNESCO er den eneste av FN-organisasjonene med et konkret mandat for utdanning. Utover et viktig arbeid med opplæring av ulike grupper, jobber UNESCO også mye med hvordan informasjons- og kommunikasjonsteknologi kan komplementere, berike og endre utdanning til det bedre (ICT in education). Videre er Verdensbanken medlem av Det globale partnerskapet for utdanning (GPE), et partnerskap etablert i 2002 mellom utviklingsland, bistandsgivere, multilaterale organisasjoner, næringsliv og sivilsamfunn. GPE og Verdensbanken samarbeider tett på flere sentrale områder av utdanningsbistand i sårbare stater, med et stort fokus på jenter i skolen og kvalitet i utdanningen. Over 75 prosent av GPE-finansieringen er forvaltet av Verdensbanken i lavinntektsland. Verdensbanken har bistått i implementeringen av flere innovative utdanningsinitiativer i GPE-land, som til eksempel resultatbaserte programmer hvor prosjektene utbetales etterskuddsvis basert på oppnådde resultater (World Bank 2018).

⁸ United Nations Educational Scientific and Cultural Organization

Utover store multinasjonale organisasjoner, er det samtidig en rekke av andre større og mindre bistandsaktører som jobber for å utvikle utdanningsmuligheter i utviklingsland. NORAD⁹ på sin side jobber for at norsk bistand skal sikre en god utdanning for alle - både jenter og gutter. I dette ligger det at utdanning tilbys flere og at denne er av god kvalitet. Den norske støtten innbefatter hele sektoren, men har fokus på grunnutdannelsen (NORAD 2020). Videre kan den norske Afghanistaniskomiteen nevnes; den medlemsbaserte solidaritetsorganisasjonen har mer enn 40 års erfaring i Afghanistan med å jobbe for et forbedret samfunn og for utdanning med god kvalitet, hovedsakelig på den afghanske landsbygden (Afghanistankomiteen).

⁹ Direktoratet for utviklingssamarbeid

5. Teoridel II Caset Afghanistan

5.1. Sårbart, korrupt og bistandsavhengig

Afghanistan er utvilsomt et betydelig sårbart og bistandsavhengig land – preget av en usikker sikkerhetssituasjon og et lite velfungerende statsapparat (U4 2019). I 2019 var fattigdommen anslått til nærmere 56 prosent (UNDP and OPHI 2019). Grunnet COVID-19, som har rammet det sårbare landet hardt økonomisk, er fattigdomsraten nå forventet å øke til 72 % av befolkningen og mer enn to tredjedeler av afghanerne har behov for akutt humanitær bistand (Select Committee on International Relations and Defence 2021, 4)

Bonn-prosessen i desember 2001 la vekt på en sentralisert statsbyggingsstrategi og oppbyggingen av en sterk sentralstat i Afghanistan for å sikre fred og stabilitet. Dette medførte en ekstrem vertikal myndighets- og regjeringsstruktur. Til eksempel vedtas budsjettet sentralt i Kabul, for deretter å bli distribuert gjennom systemet og ulike departement, hvorpå de lokale myndighetene på distriktsnivå har få midler tilgjengelig for dem. I praksis eksisterer denne sterkt sentraliserte strukturen parallelt med desentraliserte tradisjonelle krigsherre- og klanbaserte strukturer på lokalnivå. Myndighetene i Kabul har i realiteten avgrenset autoritet og reell innflytelse i mange av distriktene som de facto er styrt av familiedynastier, lokale krigsherrer og ulike illegale væpnede grupperinger (U4 2007, U4 2019). Grunnet finansielle og logistiske utfordringer har dermed Kabul begrenset kapasitet til å sørge for nødvendige offentlige tjenester i distriktene. De ulike fraksjonene bidrar videre til den økende vanskelige og uoversiktlige sikkerhetssituasjonen; ifølge en oversikt fra Long War Journal, et prosjekt ledet av den Washington-baserte uavhengige tenketanken, The Foundation for Defense of Democracies (FDD) (2021), kontrollerer Taliban rundt 20 prosent av distriktene og afghanske myndigheter litt over 30 prosent. I de resterende distriktene er situasjonen uavklart med pågående rivalisering mellom ulike grupperinger og myndighetene.

Wheatland (2014) viser til at den utstrakte organiserte kriminaliteten – hvor kontrollen av opiumproduksjon – og handel – er en av landets største utfordringer i denne sammenheng. I tillegg til Taliban, krigsherrer og myndighetspersoner, spiller også private militser en stor rolle. Alle hevdes å opprettholde og nære korrupsjonen - hvilket definitivt er utbredd. I 2019 ble landet rangert som det 173. minst korruperte av totalt 180 land (Transparency International 2019). Ifølge en nasjonal korrupsjonsundersøkelse svarte 73 % at de ikke hadde tillit til lokale myndigheter og offentlige institusjoner (IWA 2018). I 2020 mente videre 85 % av

respondentene i Asia Foundation Survey (2020), at korrupsjon var et vesentlig problem i deres daglige liv. Hele 95 % anså den utstrakte korrupsjonen som et hovedproblem for landet Afghanistan helhetlig sett.

Selv om mange afghanere ikke anser korrupsjon til å være i tråd med landets kultur og skikker, har likevel korrupsjonen som vokste frem under borgerkrigen nå utviklet seg til en altomfattende og «nødvendig onde» (IWA 2012). For veldig mange afghanere er bestikkelser for å få tilgang til vitnemål, jobbtilsetninger, helsetjenester og videre, en del av samfunnet og dagliglivet. De fleste bestikkelser betales til makthavere og myndighetspersoner; 63 % svarte at de betalte bestikkelser fordi det er ingen annen utvei eller mulighet til å få tilgang til en berettiget tjeneste (IWA 2018).

Hva gjelder politisk korrupsjon, mener MacGinty (2010) at Afghanistan har stått overfor et komplekst dilemma siden 2001; landet har måtte vende seg til de lokale krigsherrene i forsøket på å etablere en sikkerhetsbalanse i distriktene. Flere lokale krigsherrer er også innlemmet i statsapparatet i den hensikt å knytte dem til seg, samt opprettholde en anti-Taliban motstand. Det blir dermed et paradoks at forsøket på å etablere uavhengige demokratiske institusjoner, som er sentrale i donorenes freds- og statsbyggingsprosesser, er understøttet og delvis avhengige av krigsherrer og militser. Strategien har gitt lokale væpnede aktører betydelig innflytelse, hvilket har medført at offentlige institusjoner og politiske strukturer ofte blir et dekke for underliggende maktkonsentrasjoner (U4 2019).

Flere afghanske akademikere og analytikere beskriver derfor den politiske strukturen i Afghanistan som neopatrimonialisme¹⁰ (Mehran 2018). I stedet for å styrke et teknokratisk politisk «sentrum» gjennom et samspill av aktører i «periferien» - har den lokale afghanske politikken hatt uheldige konsekvenser for staten og dens evne til reformering (Schetter og Glassner 2012). Dette systemet skaper således grunnlag for politisk korrupsjon, som gjerne blir spesielt tydelig ved valg. Videre skal neopatrimonialismen ha medført stor straffefrihet på øverste politiske nivå: et forsiktig estimat er at etter det første valget i 2004 hadde 40 % av parlamentet bakgrunn som narkotikasmuglere, ledere av væpnede opprørsgrupper eller hadde begått alvorlige brudd på menneskerettighetene i overtredelse med den afghanske grunnloven (Schmeidl 2016).

Det neopatrimoniale styresettet har skapt en «markeds plass» for politiske verv og posisjoner; et sete i parlamentet kan til eksempel kjøpes og selges etter godtbefinnende (Mehran

¹⁰ Den klassiske definisjonen er: «a form of organization in which relationships of a broadly patrimonial type pervade a political and administrative system which is formally constructed on rational-legal lines» (Clapham 1985). En neopatrimonial stat er med andre ord motsatt til den weberianske idealstaten.

2018). Tross at disse praksisene innebærer fravær av meritokrati - vil nok graden av korrupsjon innenfor de ulike institusjonene variere.

5.2. Korrupsjonsutfordringer i den afghanske utdanningssektoren

Utdanning møter ofte på utfordringer i sårbare og konfliktfylte stater. I Afghanistan er vold og en spent sikkerhetssituasjon ofte hovedgrunnen til at flere skoler stenges. Samtidig er utstrakt korrupsjon en medvirkende årsak, ifølge en omfattende rapport om korrupsjon i den afghanske utdanningssektoren. Rapporten er utarbeidet av den uavhengige afghanske anti-korrupsjonskomiteen, MEC, som viser til at korrupsjon gjennomsyrrer samtlige sektornivå; fra ministernivå, lærerhøgskoler, kontraktsinngåelse, distriktsnivå og til lokale skoler og lærere (2017).

Utdanningsdepartementet er en av de største offentlige arbeidsgiverne i landet med rundt 260 000 (vel 68 prosent) statsansatte (MEC 2017, 4). MEC viser til at det er store utfordringer knyttet til nepotisme og misbruk av bistandsmidler («rent-seeking»). Departementsansatte utsettes i stor grad for press fra mektige personer eller politikere for å ansette deres venner eller familiemedlemmer. Kvalifikasjoner er så og si uvesentlig ved nyansettelser. Dette gjør seg gjeldende også ved inngåelse av nye kontrakter og ved nyanskaffelser; kompetanse er av mindre betydning - og avtalene tilfaller gjerne venner og familie til ansatte eller deres overordnede. Departementets størrelse og lite transparente struktur, gjør samtidig uavhengige kontroller og undersøkelser krevende. Manuelle rutiner og transaksjoner har bidratt til at data lett kan falsifiseres; til eksempel er det funnet store avvik mellom antallet innskrevne elever og antallet oppmøtte elever på skolene, samt antall registrerte lærere og det faktiske antallet arbeidende lærere, såkalte «spøkelseselever - og lærere». MEC (2017) viser i den inngående rapporten også til ferdigfinansierte skoler som aldri ble bygget, «spøkelsesskoler», eller som ikke ble gjort ferdige. En av informantene i studien, som leder en anerkjent bistandsorganisasjon i Afghanistan, påpeker i den forbindelse; «Vi har (...) gjort ferdig skoler uten tak i Badakhshan-provinsen, finansiert av Verdensbanken, hvor vi da har bygget taket på skolen, hvor det har vært toaletter som har vært avhengige av vann, men det har ikke vært vanntilførsel» (intervju 30. mars 2021).

Korrupsjonen treffer i tillegg den enkelte familie og elev; skolebøker som er gratis, må som oftest betales for. Samtidig er et enormt pensum, hvilket er urealistisk for både lærere og elever

å komme gjennom, en pådriver til korrupsjon. Lærere tar seg betalt for at elever består eksamen, hvorpå elever på sin side finner andre metoder for å oppnå vitnemål på; som i forkant av selve eksamen kjøper en kopi av eksamensoppgaven på det lokale markedet. Den intervjuede bistandslederen beskriver situasjonen slik; *«Jeg ser hva som skal være og hva som er på bakken, jeg ser jo forskjellen (..) Hvis jeg var en liten gutt (..) så lærer jeg veldig fort at jeg må kjøpe de bøkene jeg har krav på, jeg må betale for den undervisningen jeg har krav på (...).»*

Grunnet det likevel økte antallet barn som er innskrevet i skolen de to siste tiårene, er det følgelig et stort behov for lærere. Likevel er rundt 75 prosent av de nyutdannede lærerne uten jobb (MEC 2017, 4). Det viser seg at det er knyttet vesentlige korrupsjonsutfordringer til ansettelsen av lærere i landet. Man må som oftest betale en anselig bestikkelse for å få en lærerstilling, noe mange ikke har økonomisk mulighet til. Eventuelt vil betydningsfulle bekjenskaper kunne legge inn et godt ord - og i noen tilfeller er begge deler uunnværlig (MEC 2017). I denne sammenheng uttaler bistandslederen, fire år etter MEC-rapporten, følgende; *«Det finnes jo ghost teachers, det vet man (...) og så er det jo veldig mange av de lærerne som ikke har råd til å komme fordi de må gjøre andre jobber for å tjene inn det første året som de da hadde betalt for å få jobben (...).»*

Den utstrakte korrupsjonen ødelegger tilliten til myndighetene og til systemet; den setter studenter mot studenter, studenter mot lærere, lærere mot skoleledelse, lokal skolekrets mot distriktledelse, distriktledelse mot provinsledelse, provinsledelse mot utdanningsdepartementet og ulike avdelinger i departementet mot hverandre (MEC 2017, 83). Korrupsjonen rammer alle de sektoransatte som hver dag gjør en ærlig og hederlig innsats, men mest av alt undergraver den fremtiden til barn og unge i Afghanistan. Med tanke på det meget høye antallet som har fått lærerjobben sin gjennom bekjenskaper eller bestikkelser, vil mange hverken ha motivasjon eller kunnskap til å tilby adekvat undervisning. En afghansk forelder oppsummerer konsekvensene den utstrakte korrupsjonen har for barnas fremtid slik:

A suicide attack isn't the most dangerous thing for us, because a few people will die - Afghan mothers will have other children. It is the unprofessional and unknowledgeable teachers that are most dangerous for us because they kill the future of Afghanistan
(MEC 2017, 3).

5.3. Bistand i Afghanistan

Afghanistan har siden 2001 mottatt flere tusen milliarder amerikanske dollar i bistandsmidler. USA er den utvilsomt største bidragsyteren, som mellom 2001-2014 ga over 23 milliarder dollar i ODA¹¹ til Afghanistan. USA stod med dette for over 40 prosent av total ODA. Norge holdt med sine 1,3 milliarder dollar i bistand en 9.plass, jamfør den offentlige utredningen «En god alliert - Norge i Afghanistan 2001-2014» (NOU 2016:8, 78)

Både for Norge og for øvrige bistandsland, var hovedmålet med bistanden å bidra til utvikling, demokrati og en velfungerende afghansk stat. Dog har dette vist seg lite realistisk - og er ikke minst forsterket av at: «Manglende koordinering mellom giverlandene og afghanske myndigheter, svake formelle afghanske institusjoner og giverlands behov for politisk synlighet tidlig førte til fragmentering av den internasjonale bistanden» (NOU 2016:8, 22).

I stedet for at bistandsgivere bidro til å videreutvikle allerede eksisterende strukturer og bygge opp lokal kompetanse, oppstod i stedet parallelle strukturer både i og utenfor den afghanske forvaltningen. Afghanistans økende avhengighet av bistandsmidler, medførte at nye maktstrukturer oppstod i myndighetsapparatet - samtidig som allerede eksisterende strukturer ble forsterket. Det internasjonale samfunnet fikk store utfordringer med utstrakte interne rivaliseringer i statsapparatet - og med aberet av en enhetlig aktør å forholde seg til. Samtidig erfarte man at den korrupsjonen som vokste frem under borgerkrigen, ble næret av det veldige omfanget av bistandsmidler som fra 2001 strømmet gjennom en lite velutviklet statsforvaltning. I forsøket på å håndtere konflikten i landet økte videre den internasjonale bistanden etter 2005 og flere år fremover. Resultatet ble en uheldig avhengighet mellom afghanske myndigheter og internasjonale givere, hvorpå myndighetene var helt avhengige av bistand for å drifte statsapparatet, mens bistandsgiverne på sin side var avhengige av at statsapparatet fungerte. Dette vanskeliggjorde i stor grad bistandsplanleggingen og muligheten for betingelser knyttet til bistandsmidlene, hvilket bidro sterkt til det altomfattende korrupsjonsproblemet (NOU 2016:8, 75-76).

5.3.1. Den nasjonale budsjettprosessen

Etter vel 20 år er Afghanistan, som tidligere nevnt, fremdeles meget avhengig av bistandshjelp. Tross at den afghanske statens inntekter frem til rundt 2014 økte betraktelig – viser det seg at landet fra 2015 til 2018 opplevde en nedgang på omtrent 10 % (USIP 2019) og ikke vil kunne

¹¹ Sikkerhets-og militærstøtte inngår ikke

oppretholde eller yte fullverdige offentlige berettigede tjenester overfor befolkningen dersom internasjonale givere umiddelbart skulle trekke seg ut av landet. Kritiske røster peker på at den negative utviklingen, spesielt sett i lys av COVID-19-utfordringene, vil vedvare fremover og stiller spørsmål til den gjenvalgte president Ghani's håndtering av dette.

Relevant i denne sammenheng er budsjettprosessen; på bakgrunn av dens sentraliserte utspring blir rollene til lovgivere og provinser marginalisert, hvilket igjen hindrer utviklingen av en styrket statskapasitet og opprettholder et behov for internasjonal donorhjelp (de Toledo Gomes 2017). Afghanistans nasjonalbudsjett består av et kjerne- og et eksternt budsjett – hvorpå kjernebudsjettet er delt inn i et drifts- og et utviklingsbudsjett. Driftsbudsjettet er finansiert av afghanske myndigheters egne inntekter, hvorpå utviklingsbudsjettet er samfinansiert av internasjonale givere. Det eksterne budsjettet består i all hovedsak av ODA, hvor noe av bakgrunnen for dette er å forhindre at bistandsmidlene blir gjenstand for korrupsjon og «rent-seeking» - og samtidig knytte midlene til det afghanske statsbudsjettet (U4 2019, 9).

Bistandsgivere gir også støtte «off-budget», utenom afghanske myndigheter, hvilket blir distribuert gjennom multilaterale organer, FN-apparatet og NGOer. Det hevdes at ODA blir mer fragmentert når den kanaliseres utenom myndighetene, og gjør det vanskelig for institusjonene å effektivt overvåke de donorfinansierte prosjektene. Det hevdes at da store deler av ODA er gitt «off-budget» - kan dette nære oppunder korrupsjon i ulike deler av forvaltningen – og parallelt svekke myndighetenes eierskap og kontroll over bistandshjelpen (ATR Consulting 2018).

5.3.2. Økt bruk av multilaterale flergiverfond

Flere givere i Afghanistan foretrekker i større grad å kanalisere finansieringen gjennom multilaterale flergiverfond. Mindre aktører - deriblant Norge - argumenterer gjerne for flergiverfond da dette gir dem en mulighet til å påvirke den internasjonale bistandsagendaen i større grad enn å stå alene. Videre har gjerne internasjonalt ledede flergiverfond bygget opp kontrollsystemer og oppfølgingsmekanismer som muliggjør en bedre kontroll med midlene enn det som enkeltland kan klare på egenhånd (Brende 2014). Forenklet sagt kan mindre aktører oppleve en «stordriftsfordel» ved å kanalisere bistandsmidler gjennom etablerte donorfond.

Godal-utvalgets rapport (NOU 2016:8, 80) påpeker samtidig at bruken av flergiverfond kan undergrave det bistandsavhengige landets institusjoner. I Afghanistan hadde lenge store donorer som USA og flergiverfond en vesentlig innflytelse på bistandsbruken og

sektorbevilgningene. Dette viste seg å svekke legitimiteten til de lokale myndighetene - som det internasjonale samfunnet ønsket å styrke. Det tok flere år før myndighetene fikk økt ansvar for egen budsjettforvaltning. I den ovennevnte offentlige utredningen, fremheves utfordringen med at afghanske myndigheter ble mer opptatt av å rapportere til bistandsgiverne om bruken av de statlige midlene, enn å stå ansvarlig overfor landets egen befolkning.

5.4. Afghanistan Reconstruction Trust Fund

The Afghan Reconstruction Trust Fund (ARTF) er verdens største og lengst operative multilaterale flergiverfond. Fondet ble etablert i 2002 og ledes av Verdensbanken på vegne av donorene. Fra oppstart til november 2020 hadde 34 donorer bidratt med mer enn 12,8 milliarder dollar i bistand til Afghanistan, hvorav USA, Storbritannia, EU og Tyskland er de fire største giverne (SIGAR 2021). Fondet finansierer opp til 30 prosent av landets sivile budsjett og er på den måten den største eksterne økonomiske tilskuddskilden til afghanske myndigheter (ARTF 2021).

Fondet ble opprettet med formål å støtte den øyeblikkelige stabiliseringen av Afghanistan, samt den afghanske regjeringens prioriteringer og programmer for gjenoppbyggingen av landet, herunder Afghanistan National Peace and Development Framework (ANPDF) og National Priority Programs (NPPs). Videre skulle ARTF fylle det betydelige finansieringsgapet i både drifts- og utviklingsbudsjettet, samt være en plattform for å kanalisere og koordinere de betydelige «on-budget»-midlene inn mot den afghanske regjeringen. ARTF komplementerer multilaterale programmer gjennom andre internasjonale finansaktører og institusjoner, FN og øvrige bilaterale programmer. ARTF bidrar med ulike former for bistandshjelp, som teknisk støtte, budsjettstøtte knyttet opp mot politiske reformer og finansiering av programmer innen helse, utdanning, kvinners muligheter, landsbygdetutvikling, rettsvesen, transport og energi, samt andre sentrale samfunnssektorer. Flergiverfondet kan vise til at støtten og bidragene gjennom de offentlige programmene har gitt gode resultater som til eksempel økning av innrullerte barn i skolen (ARTF 2021).

Flere donorland, herunder, Norge, anser som nevnt ARTF, gjennom å ha adekvate anti-korrupsjonstiltak og mekanismer, til å være en av de sikreste kanalene for forsvarlig forvaltning av bistandsmidler. Fondet har strenge krav til oppfølging av prosjekter, og effektive systemer og rammeverk for evaluering og rapportering både av eksterne aktører og egne interne organer i Verdensbanken. Det må nevnes at ARTF innledningsvis hadde relativt svake systemer og

mekanismer i denne sammenheng; lenge omfattet evalueringer kun interne administrative og finansielle rutiner, og ikke det faktiske arbeidet til eksterne samarbeidende partnere og følgelig resultatet av dette arbeidet. Norge og de andre nordiske landene var i den forbindelse pådrivere for at fondet skulle etablere et konkret system for evaluering og overvåking av prosjektene i de ulike programmene (NOU 2016:8, 88). Først i 2012 kom en egen overvåkningsmekanisme på plass gjennom International Relief and Development (IRD), en NGO med lang erfaring med samfunnsutvikling og gjenoppbygging i sårbare stater verden over. Relevant i denne forbindelse er at Washington Post (2015) tre år senere avslørte at IRD ble etterforsket for misbruk av amerikanske skattepenger, beskyldt for å ha krevd over en million amerikanske dollar for firmafester og luksusreiser fra de amerikanske myndighetene. Det kom frem at også eierne og deres nærstående skodde seg vel økonomisk på den ideelle organisasjonens virke. Resultatet ble, ifølge Washington Post, at USAID¹² skal ha terminert kontrakten med deres største ideelle samarbeidspartner i Irak og Afghanistan.

5.4.1. ARTF - styringsmodell

ARTF består av en tre-lags styringsstruktur og tre arbeidsgrupper (WG,) som spiller en kritisk rolle gjennom å monitorere ARTF-programmene og gi strategisk og teknisk rådgivning til de ulike styringsorganene (ARTF 2020, 8). På det øverste nivået fastsetter Steering Committee (SC) fondets retningslinjer og strategi. SC styres av Verdensbanken sammen med det afghanske finansdepartementet (MoF) og består også av medlemmer fra de ulike donorlandene. SC tar beslutninger etter konsensusprinsippet på bakgrunn av anbefalinger fra arbeidsgruppene. Forslag til individuelle prosjekter fremmes Management Committee (MC), som er ledet av Verdensbanken og består videre av MoF, landdirektørene i the Asian Development Bank, the Islamic Development Bank, UNDP¹³, og med UNAMA¹⁴ som offisiell observatør.

Verdensbanken er fondets administrator, med ansvar for ARTFs økonomi. Verdensbanken innehar sekretariatfunksjoner, og rapporterer MC sine anbefalinger og finansieringsbeslutninger til SC.

SC og MC er støttet av ARTF Strategy Group (SG), som utvikler fondets strategiske planleggings- og styringsverktøy Partnership Framework and Financing Program (PFFP) for

¹² United States Agency for International Development

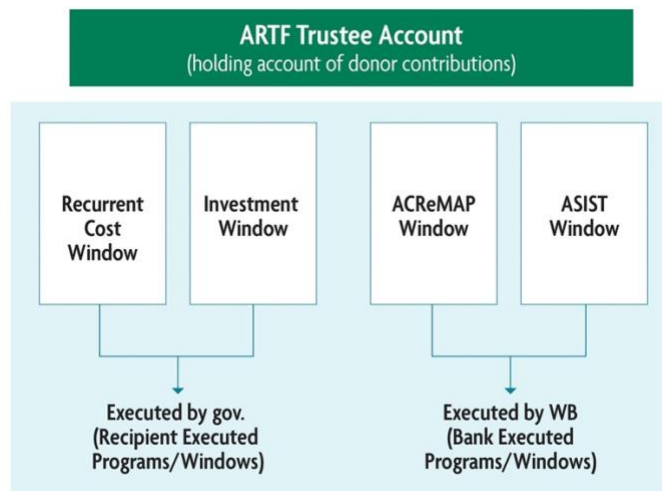
¹³ United Nations Development Programme

¹⁴ United Nations Assistance Mission in Afghanistan

godkjenning av SC, overvåker implementeringer, bistår med generell rådgivning og analyser av ARTF. Ved utarbeidelse av anbefalinger til SC, konsulterer SG to andre relaterte arbeidsgrupper; Incentive Program Working Group (IPWG) og Gender Working Group (GWG) (ARTF 2021).

5.4.2. ARTF - struktur og oppbygging

Donormidlene i ARTF tildeles gjennom fire «vinduer». De to desidert største er Recurrent Cost Window (RCW) og Investment Window (IW); rundt 97 prosent av nye ARTF-midler tildeles gjennom RCW og IW. RCW fungerer som en “tradisjonell” budsjettstøtte mekanisme, hvor Verdensbanken monitorer midlene som i hovedsak dekker lønninger til lærere og helsearbeidere. IW finansierer individuelle prosjekter og programmer, hvilket understøtter den nasjonale utviklingsstrategien gjennom regjeringens utviklingsbudsjett (U4 2019). Figuren under illustrerer strukturoppbyggingen i flergiverfondet;



Figur 1 ARTF Struktur (ARTF 2021)

1. Gjennom RCW utbetales årlig midler «on-budget» for regjeringens sivile driftsutgifter - i hovedsak vedlikeholdsutgifter og lønninger til lærere og helsearbeidere. RCW er «mottaker-utført» eller «recipient-executed», som betyr at bistandsmidler støtter den afghanske regjeringens budsjett, og innebærer samtidig at regjeringen leder og gjennomfører RCW-programmene. Siden oppstarten har ressursallokeringene gjennom RCW utviklet seg; fra 2002-2017 ble midler utbetalt gjennom tre kanaler; «baseline

support», insentiv program og ad-hoc betalinger (Aleph Strategies 2021). Fra 2018 er 100 prosent av RCW-ressursene insentivisert eller resultatbasert gjennom Incentive Program (IP), det eneste nåværende operative programmet i RCW. En resultatbasert bistandsform innebærer at bistandsoverføringene avhenger av regjeringens på forhånd avtalte resultatoppnåelser godkjent av IPWG (ARTF 2021). Ifølge PFFP 2018-2020, ble omtrent 36 prosent av donormidlene besluttet allokert til RCW-støtte i den nevnte perioden (ARTF 2018).

2. Det andre ARTF-«vinduet», IW, tilfører «on-budget» midler gjennom Afghanistans utviklingsbudsjett, og støtter utvikling innen afghanske nøkkelsektorer - herunder landbruk, landsbygduitvikling, infrastruktur, utdanning og styresett.

I 2018 ferdigstilte ARTF arbeidet med å videreutvikle flere utviklingsprogrammer innen prioriterte sektorer, deriblant grunnleggende utdanning. IW er i likhet med RCW «mottaker-utført», hvilket innebærer at de afghanske myndighetene er ansvarlige for gjennomføringen av prosjektene og programmene. I perioden 2018-2020 ble 61 prosent av nye ARTF-midler allokert til IW-prosjekter.

3. Det tredje «vinduet» er Advisory Services, Implementation Support and Technical Assistance (ASIST). ASIST ble etablert i 2018 som et nytt «vindu», på bakgrunn av den afghanske regjeringens anmodning om rådgivningstjenester og teknisk assistanse og bistand innen nøkkelsektorer bestemt i den nasjonale utviklingsstrategien (ARTF 2018). ASIST er «bank-utført» eller «bank-executed», hvilket innebærer at Verdensbanken leder og effektuerer ASIST-finansierte initiativer. I perioden 2018-2020 ble én prosent av nye ARTF-ressurser kanalisert gjennom ASIST.
4. Det fjerde og siste «vinduet» Anti-Corruption and Results Action Program (ACREeMAP), er som ASIST «bank-utført» og ble besluttet opprettet i PFFP FY1397-FY1399 (2018-2020). Programmet var operasjonelt fra oktober 2018 og i perioden 2018-2020 ble to prosent av friske ARTF-ressurser allokert ACREeMAP (ARTF 2021).

ACREeMAP er nærmere beskrevet under punkt 6.3.1.

5.5. Education Quality Reform in Afghanistan

Utdanning har alltid vært et prioritert område innen ARTF. Utdanningsprogrammet Education Quality Reform in Afghanistan (EQRA), etterfulgte det tidligere Education Quality Improvement Program (EQUIP I og II). EQRA hadde oppstart i 2017 og er planlagt slutført ved utgangen av 2023. Programmet har en verdi på 298 millioner amerikanske dollar, hvorav ARTF og IDA bidrar med 100 millioner hver, og Global Partnership for Education (GPE) bidrar med 98 millioner dollar. EQRA-prosjektet består av fire komponenter som følger;

1. den første omfatter forbedret tilgang til grunnleggende skolegang især for jenter, men også for gutter som av ulike grunner faller utenfor skolesystemet. Det er videre fokus på infrastruktur og støtte til «community-based» utdanning.
2. Den andre komponenten setter søkelys på å forbedre læringsforholdene, hvor det å trene og styrke lærernes kunnskaper og kvalitet i undervisningen, står sentralt, samt å utbedre skolebøker og annet læringsmateriale.
3. Den tredje komponenten søker å styrke planleggingskapasiteten, koordinering og transparens i utdanningssektoren på sentralt og sub-nasjonalt nivå, herunder forbedre utdanningsrettede informasjonssystemer (EMIS), forbedre prosessene rundt styring og rekruttering av lærere, i tillegg til å forbedre budsjettplanlegging og resultatbasert rapportering.
4. Den fjerde og siste komponenten innbefatter at teknisk assistanse og bistand skal kunne styrke kapasiteten til undervisningsdepartementet på nasjonalt og lokalt nivå (ARTF 2021).

EQRA bygger på Verdensbankens erfaringer innen sektoren og især med EQUIP I og II. De to forhenværende programmene fokuserte på å øke tilgangen til grunnutdannelse, bygging av skoler og andre pilotprosjekter. Ansvaret for implementeringen av EQRA er fordelt mellom utdanningsdepartementet (MoE) og Departementet for distriktsutbygging- og utvikling¹⁵ (MRRD). Undervisningsdepartementet har nå i hovedsak ansvar for retningslinjer og avtaleverk, samt bevilgninger og tilskudd, hvorpå ansvaret for skolebygging i distriktene ble flyttet til MRRD som følge av identifiserte institusjonelle utfordringer internt i undervisningsdepartementet under EQUIP (2018).

¹⁵ Ministry of Rural Rehabilitation and Development

Den afghanske regjeringen har parallelt, under ledelse av undervisningsdepartementet, utarbeidet den tredje nasjonale strategiplanen for utdanningssektoren (NESP III) for tidsrommet 2017-2023, hvilket EQRA understøtter og er i samsvar med.

5.5.1. Project Implementation Unit

Utdanning har som nevnt alltid vært et prioritert område innenfor ARTF. Hvorpå EQUIP initielt finansierte skoler og trente lærere, utbetalte RCW lærerlønningene og støttet utdanning over hele landet, inkludert avsidesliggende områder hvor det aldri hadde vært skoler før.

EQUIP I var mellom 2004 - 2008 etablert som en separat «Project Implementation Unit» (PIU) i utdanningsdepartementet, men ikke som en del av selve departementsstrukturen. PIU ble gjerne brukt av donorer som en følge av en antagelse om manglende kapasitet til planlegging, implementering, monitorering og rapportering i store komplekse programmer. Flere evalueringsrapporter, også gjennomført av Verdensbanken selv, påpeker flere svakheter ved PIU; de er gjerne finansiert som en del av selve programmet og personalet er i hovedsak ansatt av og føler lojalitet til bistandsaktøren fremfor de nasjonale institusjonene. Videre kan nasjonale institusjoner oppleve manglende eierskap og adekvat ansvar overfor programmet (Scanteam 2017, 56).

Under EQUIP I foregikk mye av dialogen med Verdensbanken fremfor med utdanningsdepartementets stab, hvilket kilder i departementet mener er mye av grunnen til svakhetene med implementeringen som etter hvert ble tydelige. En viktig årsak til valget av PIU, skal ha vært en antatt hast med å få programmet og de ulike aktivitetene raskt satt ut i livet på bakken. Dette medførte blant annet mangelfulle undersøkelser og forarbeid, som igjen ledet til dårlige valg av fysiske skoleplasseringer, skolebygningers kapasiteter og så videre. Denne organiseringen endret seg likevel over tid, og som det første ARTF-programmet ble EQUIP II en mer integrert del av departementsstrukturen, hvorpå nå EQRA er en helhetlig og fullverdig del av ministeriet (Scanteam 2017, 65). Dog er det bekymring over at departementet har mistet oversikten over prosjektet; de vet ikke hvor de trenger å bygge en skole og hva denne skal inneholde. Utfordringen er videre at planarbeidet er sentralisert i Kabul, hvilket medfører at lokale hensyn ofte ikke blir ivaretatt. På bakgrunn av at myndighetene på provins- og distriktsnivå ikke er blitt konsultert, er det flere eksempler på at nye skoler både er mangelfullt dimensjonert og konstruert, samt ikke tilpasset lokale forhold.

6. Teoridel III Korrupsjonsbekjempelse - hva er gjort til nå?

6.1. Korrupsjonstiltak på nasjonalt nivå

Etter 2001 bidro som nevnt kombinasjonen av store pengestrømmer, svake institusjoner og et stort tidspress til en omfattende korrupsjon på flere nivå. Selv om antikorrupsjonstiltak var nedfelt i afghansk og internasjonalt planverk, var det først etter korrupsjonsanklagene under presidentvalget i 2009 og Kabul Bank-skandalen i 2010 at internasjonale aktører for alvor tok tak i korrupsjonsproblematikken (NOU 2016:8, 106). Internasjonale bistandsgivere krevde, uten større hell, åpenhet og synlighet i håndteringen av bistandsmidlene. Samtidig ønsket giverne at bistandsmidlene skulle skape hurtige resultater og politisk synlighet – noe som resulterte i at store summer ble tilført et forvaltningsapparat, internasjonale organisasjoner og sivile samfunnsorganisasjoner uten tilstrekkelig evne til å forvalte og kontrollere bistandsmidlene. Korrupsjonen dette innebar førte til en mistillit blant afghanere til det internasjonale samfunnet, så vel som til egne myndigheter og internasjonale organisasjoner.

Effektiv korrupsjonsbekjempelse krever en robust finansforvaltning, uavhengig revisjon og rettsapparat, kapasitet til å etterforske korrupsjon, offentlige kontrollinstitusjoner, samt sivilsamfunnsorganisasjoner (Riksrevisjonen 2015). Selv med visse institusjonelle utfordringer, har Afghanske myndigheter de siste årene tatt noen viktige grep for å forhindre og bekjempe korrupsjon – hvorpå en ny straffelov i 2018 og implementeringen av en egen antikorrupsjonsstrategi i 2017 er de mest fremtredende. Den reviderte afghanske straffeloven er nå i overensstemmelse med FN-konvensjonen mot korrupsjon av 2003 – og som til forskjell fra tidligere bestemmelser, definerer en korrupt handling og gjør at anklagene i mindre grad kan tolkes kreativt etter dommernes forgodtbefinnende (UNAMA 2018).

Anti-korrupsjonsstrategien som ble vedtatt på donorkonferansen i Brussel i 2016 – pekte på flere prioriterte områder i kampen mot korrupsjonen - deriblant å straffeforfølge de korruperte, få bukt med nepotismen og at rett kompetanse og meritter i stedet er førende i ansettelsesprosesser (U4 2019). For hver pilar ble det utarbeidet prioriterte handlingsmål som skulle følges opp i den forrige regjeringperioden fra 2017 til 2019/2020. Ifølge strategidokumentet fremkommer det at målet om både utlysning og kvalifikasjonsbasert utvelgelse av alle offentlige stillinger skal være oppnådd (GoIRA 2018, 26). Videre skal regjeringen ha oppnådd målet om å konsolidere alle anti-korrupsjonsorganer under riksadvokatens kontor i ett organ - foruten uavhengige MEC. Tross viktigheten med å implementere en konkret strategi for korrupsjonsbekjempelse, var det vesentlige svakheter ved

strategien gjennom at den til eksempel ble utarbeidet uten tilstrekkelig involvering av og konferering med, det sivile samfunnet (SIGAR 2018). Det kan her nevnes at den nasjonale anti-korrupsjonsstrategien var ultimo 2020 ikke uten videre erstattet eller videreført.

Flere anti-korrupsjonsorganer og komitéer er blitt etablert i Afghanistan – men hvorpå gjerne overlappende mandat og rammeverk førte til en lite koordinert og effektiv utnyttelse av ofte underfinansierte og svakt bemannede ressursene (UNAMA 2017). The Anti-Corruption and Justice Center (ACJC) var den mest spesialiserte antikorrupsjon-institusjonen, og ble etablert i 2016 som et ledd i å styrke korrupsjonsbekjempelsen i den afghanske regjeringen. Dog led ACJC sitt arbeid på mange måter av et uklart mandat (UNAMA 2018). Mandatet til The Joint Monitoring and Evaluation Committee (MEC), etablert i 2010, ble i 2016 på sin side spesifikt relatert til overvåking og evaluering av anti-korrupsjonstiltak, retningslinjer og programmer, samt transparens i forvaltningen. MEC bestod av afghanske og internasjonale eksperter, og ble på bakgrunn av et arbeid uavhengig av politiske interesser, ansett å være å være den antikorrupsjon-institusjonen med høyest grad av integritet i Afghanistan (U4 2019, 11).

I henhold til den nye anti-korrupsjonsloven av 2018, ble organet Anti-Corruption Commission (ACC) etablert i 2020 med hensikt å monitorere, koordinere og rapportere den helhetlige afghanske anti-korrupsjonsinnsatsen. Samtidig som enkelte donorer ønsket etableringen av ACC velkommen, ble det også stilt spørsmål fra sivilsamfunnsorganisasjoner. Det er til eksempel lite informasjon om prosessene og arbeidet til kommisjonen (Serosh 2021). I januar 2021 ble deriblant Asset Registration Departement og Special Anti- Corruption Secretariat innlemmet i ACC. Hva gjelder MEC, heter det på hjemmesiden at embetsvervet til komiteemedlemmene opphørte i mars 2020 (MEC) og at disse venter på nye nomineringer fra den afghanske regjeringen og det internasjonale samfunnet.

6.2. Korrupsjonstiltak i utdanningssektoren

En rekke evalueringsrapporter har satt fokus på korrupsjonsproblematikken i utdanningssektoren, og politikere og ledere er med dette vel vitende om situasjonen i departementet og forvaltningen for øvrig. I utgangspunktet er dette afghanske myndigheters ansvar - men samtidig pekes det på at den systemiske korrupsjonen er næret av den massive bistanden som er pøst inn i en lite utviklet sektor. Mye av bistanden har blitt gitt uten nødvendig lokalkunnskap og kontroll av midlene. Korrupsjonsrapporter er ikke fulgt opp på en koordinert

og konsekvent måte - og i denne sammenheng hevdes det at bistandsgivere bør ta sin del av ansvaret. Den omfattende MEC-rapporten fremmet flere anbefalte tiltak for å bekjempe korrupsjonen i utdanningssektoren, herunder

- a. hovedansvaret for selekteringen av lærere overføres til lokalt nivå og lokal skolekrets
- b. utdanningsdepartementet omstruktureres hvorpå en reduksjon av organisasjonen vil kunne gjøre den mer transparent og lettere å følge opp gjennom å:
 - i. styrke internrevisjonen
 - ii. etablere uavhengige organ med ansvar for å styrke kvaliteten i utdanningen og med overordnet ansvar for rekrutteringsprosessene av lærere
 - iii. flere korrupsjonssaker må følges opp påtalemyndighetene
- c. bistandsgivere bør understøtte et nytt fokus på korrupsjonsbekjempelse og kontrollmekanismer (MEC 2017, 5).

Myndigheten har erkjent utfordringene og forbedringsområdene, både på nasjonalt og lokalt nivå, fra nepotisme og læreransettelser, men utover detaljerte planverk og enkelttiltak, påpekes det dog at lite har skjedd og lite har vært gjort for å rydde opp.

6.3. Korrupsjonstiltak i ARTF

«Combatting corruption, and its corrosive effects on the impact of development programs, is a top priority among GoIRA¹⁶, the WB¹⁷, and the ARTF donors” (ARTF 2020, 17).

ARTF-finansierte initiativer, er i likhet med alle Verdensbankens prosjekter, gjenstand for flere nivåer av forvaltningskontroller og evalueringer. Verdensbanken har, som fondets administrator, innført egne retningslinjer og rammeverk med hensikt å etablere solide systemer for kontroll, generere læring og kapasitets- og kunnskapsbygging. Metoden kombinerer bankens ordinære rammeverk for risikostyring og forvaltningskontroller, med ARTF-spesifikke suppleringer. På den annen siden, vedkjenner banken at selv de beste forvaltningskontrollene ikke kan forhindre at korrupsjon finner sted. Den uavhengige internavdeling i Verdensbanken, the Integrity Vice Presidency (INT), etterforsker og forfølger

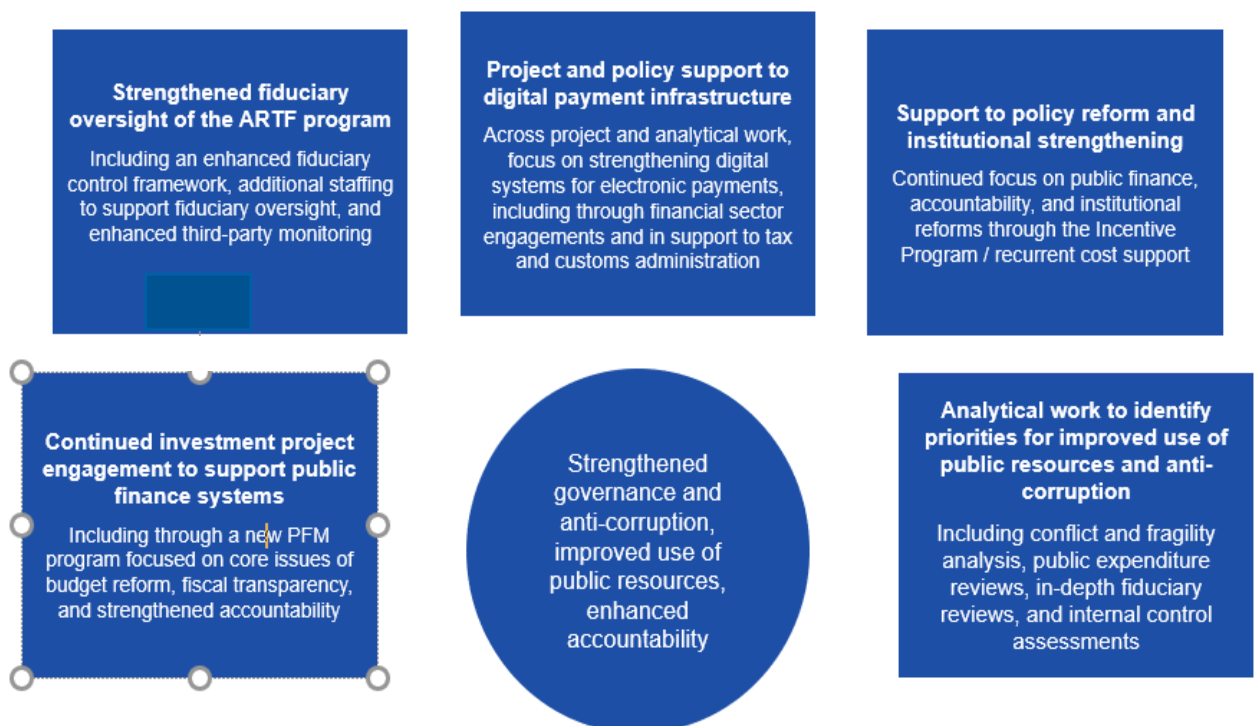
¹⁶ Government of the Islamic Republic of Afghanistan

¹⁷ The World Bank

sanksjoner for korrupsjon relatert til bankens finansierte prosjekter, inkludert flergiverfondet ARTF. Verdensbanken har videre flere kanaler, hvor bekymringer og mistanker om korrupsjon anonymt eller åpent kan rapporteres (ARTF 2021).

Afghanistan Supreme Audit Office gjennomfører årlig eksterne revisjoner av alle prosjekter finansiert eller administrert av Verdensbanken. Resultatene rapporteres til banken, som etter kvalitetskontroll og diskusjon av hovedfunnene med de ulike departementene, fremsender et årlig revisjonsbrev til ARTF-donorlandene.

Ved siden av de ulike nivåene av forvaltningskontroller, er et spesifikt prosjektinvesteringsprogram utarbeidet i den hensikt å utvikle den afghanske regjeringens kapasitet hos internrevisjonen, i anskaffelser og til finansstyring, med mål om å øke myndighetenes reelle evne og leveranse i anti-korrupsjonsarbeidet. Investeringer i eksempel infrastruktur for digitale betalingsløsninger, vil kunne føre til økt transparens og redusere sårbarhetene som leder til korrupsjon. Figuren under illustrerer denne samordnede tilnæringsmåten (ARTF 2020, 19).



Figur 2 En integrert tilnærming for å forhindre og bekjempe korrupsjon (ARTF 2020)

6.3.1. Third Party Monitoring

Det fjerde «vinduet» i ARTF, ACREMAP, ble etablert som en respons fra Verdensbanken i 2018 på den siste eksterne, uavhengige evalueringsrapporten av fondet (World Bank). Rapporten anbefalte å opprette et spesifikt anti-korrupsjons- og monitoreringsprogram for nettopp å styrke dimensjonen av forvaltningskontroller og evalueringsmekanismer av ARTF-porteføljene - gitt den sårbare og korrupsjonsutsatte afghanske konteksten.

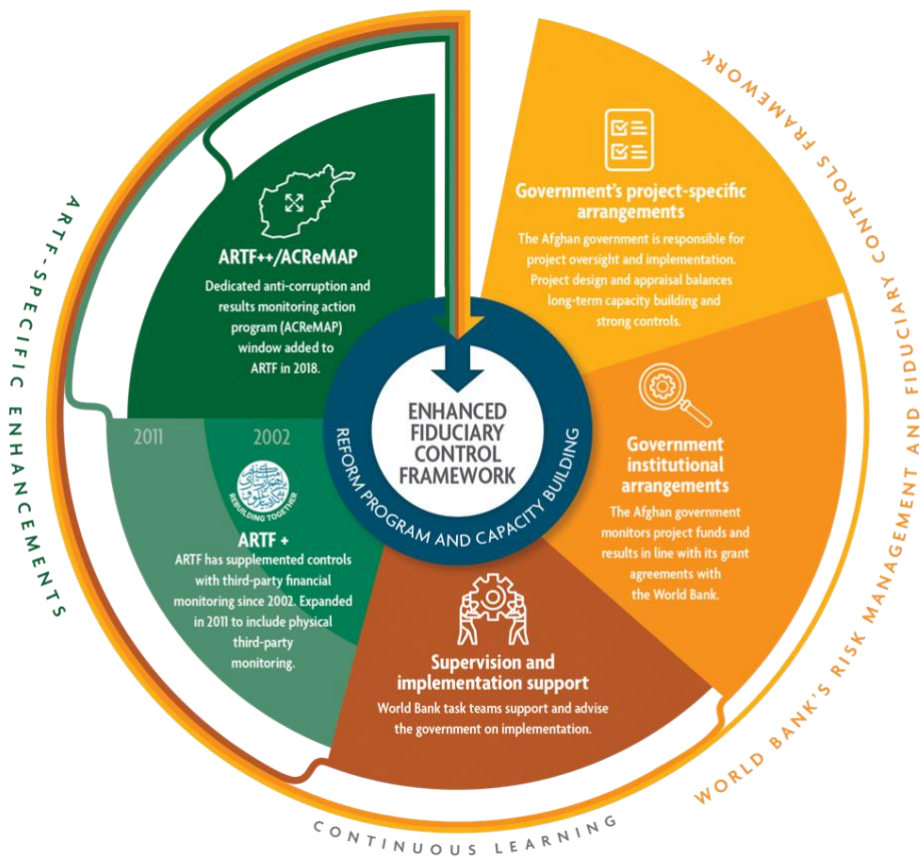
Third Party Monitoring (TPM) er i den sammenheng et ytterligere nivå eller lag, som er lagt til Verdensbankens rammeverk for monitorering. TPM ble opprettet av to grunner; donorene forventer uavhengige revisjoner og kontroller for å sikre at ARTF-midlene blir utbetalt i henhold til avtalt hensikt og formål. Grunnet det høye korrupsjonsnivået og et lite velfungerende statsapparat, ble det antatt at departementenes internrevisjoner ikke var tilstrekkelige eller tilfredsstillende til dette arbeidet. Videre gjorde - og fremdeles gjør - sikkerhetssituasjonen i landet det umulig for Verdensbankens representanter å gjennomføre feltkontroller av lokasjoner, noe som gjorde det nødvendig med eksterne kontraktører for å kunne utføre disse kontrollene.

Fra 2002 og frem til 2020 bestod TPM av Monitoring Agent (MA) og Supervisory Agent (SA). MA fokuserte på finansiell kontroll og monitorering, og var underlagt Recurrent Cost Window (RCW). I 2011 ble SA etablert med et innledende mål om å fremskaffe operative ingeniørvurderinger av ARTF-finansiert infrastruktur på de ulike lokasjonene i provinsene. SA ble gradvis utviklet til å omfatte mer lokale prosesser og «myke» utviklingsaktiviteter. Verdensbanken ønsket en større integrasjon mellom den finansielle MA og operative SA, som ledet til at TPM-initiativene fra januar 2020 ble slått sammen under ACREMAP i én kontrakt. Kontrollmekanismene innbefatter evalueringer og monitoreringer av programmene, samt tilsynelatende omfattende kontroller og vurderinger av de enkelte prosjektene. I tillegg omfatter ovennevnte dedikerte systemer, rådgivning og analyser for å forbedre implementeringen av Verdensbankens rammeverk og prosedyrer - i den hensikt å hindre og bekjempe korrupsjon (ARTF 2020, 17).

Dagens korporasjon, Third Party Monitoring Agent (TPMA), består av internasjonale rådgivningselskap med ansvar for forvaltningskontroller og revisjon, analyser og data, samt en nasjonal aktør som gjennomfører fysiske kontroller og verifiseringer, i tillegg til intervjuer. Initiativet skal ha gitt økte synergieffekter, deriblant en dobling i antall lokasjons- og feltbesøk.

De siste årene har videre nye teknologiske metoder blitt innført for å styrke ytterligere monitoreringen og evalueringsmekanismene i prosjektene (ARTF 2021).

Figuren under visualiserer denne flerlags forvaltningsmekanismen, som er lagt til grunn for å sikre transparens og åpenhet i ARTF-initiativene og programmene.



Figur 3 Enhanced Fiduciary Control Framework (ARTF 2021)

Verdensbankens planverk, rammeverk og strategi for anti-korrupsjonsarbeid, gjelder som nevnt også for flergiverfond som ARTF og for utviklingsprogrammene i porteføljen. Interne evalueringsrapporter utarbeides sekvensielt av både av Verdensbanken, ARTF og afghanske myndigheter. Videre leverer TPM kvartalsvis evaluerings- og statusrapporter - hvilket også er tilfelle etter at monitoreringsmekanismene ble samlet som TPMA i én kontrakt i 2020. ARTF-giverne har i tillegg vært pådrivere for andre eksterne uavhengige evalueringer - den siste ble gjennomført i 2017. Når det gjelder evalueringer av EQRA, er programmet som følge av å ligge under ARTF Investment Window (IW), følgelig gjenstand for statusrapporteringer og monitorering på like linje med de andre programmene og prosjektene i ARTF. Fremdrift av prosjekter og budsjettoversikter belyses i en rekke kontrollrapporter, især av TPMA.

7. Diskusjon

Jeg vil i det videre diskutere resultatet av den relativt omfattende datainnsamlingen - basert på det teoretiske grunnlaget komplementert med tre kvalitative dybdeintervju - og hvor alle informantene har opplevd korrupsjonen tett på fra ulike nivå i Afghanistan. Slik som jeg ser det, og som jeg vil argumentere nærmere for, kan resultatet oppsummeres i tre identifiserte hovedfunn - herunder en altfor sen reell erkjennelse av korrupsjonsproblematikken, ulike institusjonelle rammer og utfordringer, lite velfungerende monitoreringsmekanismer, manglende lokal involvering og kunnskap om lokale forhold - som jeg mener samlet sett vil bidra til å besvare studiens problemstilling.

7.1. Det tok lang tid før Verdensbanken virkelig adresserte korrupsjonsutfordringen

Afghanistan - og det internasjonale samfunnet - fokuserte etter 2001 på å nå kortsiktige sikkerhetsmål i kampen mot terror – fremfor å sette søkelys på rettslige og juridiske prosesser i den kritiske overgangsfasen (U4 2019). I samme tidsrom strømmet det betydelige bistandsmidler inn i det lite utviklede statsapparatet, hvilket bidro til den systemiske korrupsjonen som nå forvitrer den skjøre samfunnsstrukturen og fører til utbredt mistillit. Den intervjuede bistandslederen oppsummerer situasjonen slik;

(...) en veldig stor del av den korrupsjonen man har i Afghanistan i dag, (...) er skapt av for mye penger inn for fort, som da ikke nødvendigvis var basert på behov i ulike landsbyer, distrikter, provinser, men ut fra et militært strategisk formål for på en måte vinne «hearts and minds of the people», (...) og som seriøse bistandsaktører og selvfølgelig Afghanistan som nasjon, kommer til å lide av i mange år (intervju 30.mars 2021).

Flere bistandsland valgte etter hvert å donere store deler av bistandsmidlene gjennom multilaterale giverfond. En av de sentrale styrkene med et flergiverfond, er at midlene koordineres og at man får samlet alle aktørene og bistandsgiverne rundt bordet. Svakheten er, ifølge forskeren, at det lett vil kunne bli «felles multiplum», hvorpå den som er minst villig til å gi noe er den som setter grenser for hva som kan oppnås. I ARTF er i tillegg den afghanske regjeringen partner rundt bordet, noe som kan være en utfordrende faktor ved at de til eksempel skal godkjenne strategiske retningslinjer og vilkår («terms of reference»).

Det er også vanlig at det ligger politiske føringer fra hovedstedene, som gjør at aktørene på bakken ikke har så mye fleksibilitet for å kunne være med på å godta andre forslag. Forskjeller mellom givernes politiske mål innen utdanningsområdet - og resultatet av dette - illustreres av den intervjuede forskeren på følgende måte;

(...) for svenskene er da hovedproblemstillingen den faren at målsettingen ikke nås, hvis målsettingen med undervisningsprogrammet er å nå alle barn i Afghanistan, så er det de svakeste og mest sårbare, nettopp barn i Taliban-kontrollerte eller Taliban-infiserte områder, altså vi må finne en løsning på hvordan vi kan tilby undervisning i disse områdene. Mens for amerikanerne så var den politiske faren med at ressurser gikk inn i områder som var kontrollert av Taliban og derfor at man da kunne anklages rent politisk for å støtte oppunder legitimiteten til Talibans innflytelse i disse områdene, som gjorde at man ikke kunne gå med på det (intervju 16. desember 2020).

Det er likevel en styrke å ha Verdensbanken som administrator, gjennom at de prøver å benytte og styrke landets eget finansforvaltningssystem, samt styrke utdanningsdepartementet og andre fagdepartement. Selv om banken er en utviklingsbank, så påpeker forskeren at de i prinsippet er en utlånsinstitusjon som skal gi lån og kreditter. I Afghanistan er punktet nådd hvor det må gis gavebistand, noe forskeren hentyder at Verdensbanken ikke nødvendigvis er så gode på. Gjelder det lån og kreditter er det normalt mottaker som er ansvarlig for å tilbakebetale - og mottakeren har et insentiv til å få prosessen til å fungere. Men når det er gavebistand, kan det gjerne reflekteres over om de samme insentivene hos mottaker kanskje ikke er til stede i like stor grad.

Bistandslederen på sin side understreker at det likevel er formelle forskjeller mellom en utviklingsbank som Verdensbanken, og andre banker i tradisjonell betydning. Dog står Verdensbanken, og andre store multilaterale bistandsaktører, overfor en stor utfordring ved at det utarbeides omfattende planer for et land, som sagt noe forenklet skal se bra ut hos hovedkontorene i for eksempel Washington og New York. Følgelig må planene være fremtidsrettet og i henhold til internasjonale konvensjoner og politiske føringer. Det tas likevel lite hensyn til lokale forhold og situasjonen på bakken. Bistandslederen har, i tillegg til lang bakgrunn med bistandsprosjekter i Afghanistan, også flere års erfaring fra Verdensbanken. Ovennevnte utfordring belyses gjennom en tidligere prosjektrapport bistandslederen skrev da han jobbet med et utviklingsprosjekt for Verdensbanken i Sørøst-Asia. Tilbakemeldingen på rapportutkastet var at innholdet måtte tilpasses og revideres, hvorpå bistandslederen stilte et direkte spørsmål; *«hva er riktigere, er det riktigere at folk i utdanningsdepartementet og*

distrikts- og lokalnivå i (...) skjønner hva jeg skriver, eller at det ser bra ut i Washington, og da fikk jeg beskjed om at det er viktigere at det ser bra ut i Washington».

Videre kan et annet aspekt ved Verdensbankens utfordringer til en viss grad illustreres med at SIGARs leder, John Sopko, i 2019 offentliggjorde at amerikanske myndigheter hadde holdt skjult åpenbare bevis på feilslått politikk og løyet for det amerikanske folk i årevis hva gjaldt faktisk bistandsoppnåelse i Afghanistan (Aftenposten 2019). Dette kan kanskje relateres til et reelt ønske om og viktigheten av å lykkes med utviklingspolitikken for en stor bistandsaktør - noe som sannsynligvis gjelder for de aller fleste aktører - også Verdensbanken. Det er nok av stor betydning for banken å kunne vise til positiv utvikling overfor de ulike giverlandene og deres betydelige bistandsbidrag. Den tidligere bistandsbyråkraten påpeker i den forbindelse;

(...) dette er jo også noe av det som drifter Verdensbankens enorme apparat i Afghanistan, og i Washington. (...) Verdensbanker er ikke en uhildet partner oppi dette her. Det er faktisk en partner som har direkte økonomiske interesser av faktisk også å kunne vise til positive resultater for å fortsette å få betydelige bidrag (intervju 7. april 2021).

Hva gjelder det betente begrepet *korrupsjon*, bør nok en seriøs bistandsaktør allerede i planleggingsfasen av utviklingsprosjekter i sårbare land erkjenne korrupsjonsproblematikken som en vesentlig faktor. Verdensbanken har en omfattende ekspertise og erfaring med finansiering av globale prosjekter, men det kan reflekteres over når, og forså vidt i hvilken grad, banken virkelig erkjente korrupsjonsproblematikken og de følgene denne kunne ha for ARTF og utdanningsprogrammet deres - både på politisk og lokalt nivå i Afghanistan.

Forskeren påpeker at Verdensbanken allerede fra oppstarten av ARTF skulle tatt korrupsjon seriøst som *eget* område. Banken gjorde det rent formelt gjennom kjerneområdet deres, nærmere bestemt ved tidlig å fokusere på systemer og prosesser innenfor offentlig økonomistyring. Daværende finansminister, Ashraf Ghani, rekrutterte i den forbindelse en del faglig dyktige afghanske økonomieksperter - og forholdsvis velfungerende regnskapssystemer og utbetalingssystem kom ganske raskt på plass. Dette medførte, ifølge forskeren, at Afghanistan etter kort tid hadde et *«bedre finansforvaltningssystem enn det Mosambik hadde etter 30 år»*. Dermed hadde banken bidratt til å bygge opp et formelt sett bra system. Det er likevel allokeringen av midlene, som synliggjør de store utfordringene. Det er til eksempel vel og bra at det er bevilget midler til å bygge en skole - og at det foreligger kvittering på at midlene er gått til nettopp å bygge denne skolen. Det er likevel problematisk dersom det viser seg at

skolen kunne vært bygget for langt lavere pris, og at bygningen er praktisk ubrukelig. I tillegg viser det seg at skoleområdet ikke er inngjerdet, hvilket er en forutsetning for at jenter i mange områder får gå på skolen, samt at konstruksjonen er så dårlig at skolen kolliderer etter to år. «Altså, alt dette her får du ikke fordi du har forbedret finansforvaltningssystemet, så dette igjen med at banken ser på sitt ansvar begrenset som bank, og ikke så mye som utviklingsagent (...)», sitert den intervjuede forskeren.

Tross for at flere enkeltland, deriblant Norge og de andre nordiske landene, påpekte korrupsjonsproblematikken og var pådrivere til anti-korrupsjonstiltak kan det fremstå som at det manglet en dimensjon i Verdensbanken og ARTFs helhetlige og målbevisste adressering av korrupsjonsutfordringen. I lys av en oppdragsbasert evalueringsrapport av ARTF, som forskeren i studien bidro til, poengterer informanten nettopp denne utfordringen flergiverfondet stod overfor hva gjaldt korrupsjonsproblematikken i Afghanistan;

Du må erkjenne at det er et problem. Da vi fikk oppdragsbeskrivelsen (...), korrupsjon var ikke nevnt med et ord. (...) og da vi tok det opp med givene og banken, og for så vidt også med regjeringen, så sa de ok - greit. Så utgangspunktet var at vi måtte definere dette selv som en problemstilling, som skulle behandles i en analyse av et 11 milliarder dollar fond i verdens mest korrupte land.

Hva som er årsaken til at korrupsjonsproblematikken ble utelatt av Verdensbanken fra den opprinnelige oppdragsbeskrivelsen, kan vanskelig vites. Dette vil likevel kunne trekkes en parallell til tiden det tok før Verdensbanken virkelig adresserte korrupsjonsutfordringene og først i 2018 fikk etablert et eget anti-korrupsjonsprogram, ACRReMAP. Den tidligere bistandsbyråkraten oppsummerer slik;

ARTF (...) har en forholdsvis begrenset profil på dette med korrupsjonsproblematikk, både forståelsen for hvordan korrupsjon og lignende mekanismer har fungert i Afghanistan opp gjennom historien (...) og da etablere et særskilt program for dette i 2018, er liksom 16 år for seint.

Anti-korrupsjonsprogrammet kom på plass blant annet som følge av at flere uavhengige rapporter viste til store korrupsjonsutfordringer innen en rekke prosjekter. MEC-rapporten fra 2017 som påviste den systemiske korrupsjonen innen utdanningssektoren, kan nevnes spesielt i denne sammenheng. Det var samtidig utfordringer knyttet til lokalt ansatte i Verdensbanken innenfor utdanningsprogrammet, hva gjaldt å erkjenne den utstrakte korrupsjonen. I tilknytning til et evalueringsprosjekt i utdanningssektoren, fremhever forskeren under intervjuet at lokalt

ansatte kunne fortelle om en tidligere korrupsjonsskandale hvor 95 finansierte skoler ikke ble bygget. Dette var ifølge de afghanske medarbeiderne ryddet opp i, og de benektet at det forelå korrupsjon utover denne hendelsen. Uavhengig motivet for denne benektelsen, er det faktum at afghanere selv ikke åpent vedkjenner den dokumenterte og påviste korrupsjonsproblemtikken i sektoren, en utfordrende faktor som isolert sett er krevende og bekymringsverdig for nettopp å kunne bekjempe korrupsjonen.

Samlet sett vil driverne som er diskutert her, både understreke at det tok alt for lang tid før Verdensbanken utover det rent formelle adresserte korrupsjonsproblemet som et *eget* område - og at det samtidig kan foreligge flere ulike og sammensatte politiske og institusjonelle årsakssammenhenger til dette. Dette fører meg over til det andre identifiserte hovedfunnet i studien, som i neste del vil forklares og diskuteres nærmere.

7.2. Korrupsjonen har utviklet seg fritt på alle nivå i utdanningsprogrammet

«Det har vært gjort ting på nasjonalt nivå, men (...) det er hele systemet som er feil». Uttalelsen er sitat fra bistandslederen i studien - som i overført betydning kan vise til at tiden det tok før Verdensbankens virkelig adresserte korrupsjonsproblematikken trolig har bidratt til at korrupsjonen har fått utvikle seg nærmest fritt på flere nivå i utdanningsprogrammet.

Både i programspesifikke strategidokumenter og i det nasjonale rammeverket for grunnutdanning (NESP III), fremkommer det identifiserte utfordringer og forbedringsområder knyttet til korrupsjonsutfordringer innen alle nivå i utdanningssektoren, fra nepotisme og læreransettelser, til svake internkontroll-mekanismer. Konkrete tiltak for måloppnåelse, deriblant økt transparens og styrket monitorering, er beskrevet forholdsvis detaljert i de to respektive program- og planverkene, samt i Verdensbankens prosjektvurdering av bistandsoverføring til den afghanske regjeringen for EQRA- prosjektet (The World Bank 2018). Den afghanske regjeringen er ansvarlig for forpliktelser knyttet til monitorering, rapportering og årlig revisjon av de ARTF-finansierte prosjektene - også EQRA - hvorpå Verdensbanken skal bistå med tilsyn og implementeringsstøtte i prosjektene. Allerede ved oppstarten av ARTF i 2002 etablerte Verdensbanken en administrativ og finansiell kontrollmekanisme, som i prinsippet skulle være representert ute i fagdepartementene og ned på provins- og distriktsnivå i den hensikt å etterprøve og verifisere. Forskeren i studien påpeker at det til eksempel i utdanningsdepartementet skulle foreligge ansattlister over de statsansatte - herunder alle

lærerne. Det skulle i tillegg foreligge et ansattbevis, en undertegnet arbeidskontrakt, et bevis på at læreren var kvalifisert, samt signatur for alle utbetalte lønninger. Ifølge forskeren var dette utelukkende dokumentbaserte verifiseringer - man sammenlignet signaturen på lønnslippen med signatur på kontrakten - og at læreren faktisk var blitt ansatt. Forskeren understreker derimot; *«at det var kusine eller nevø til den lokale krigsherren, det var aldri noe de kunne fange opp. Og at de var fullstendig ukvalifisert, aldri kom på jobb og gjorde noen ting, var heller ikke noe som ble tydelig verifisert».*

Verdensbanken ble etter hvert kritisert for den manglende reelle verdien av den administrative og finansielle dokumentbaserte monitoreringen, som ikke sa noe om hva som egentlig skjedde på bakken. Ifølge forskeren ble det til eksempel avdekket korrupsjon knyttet til finansierte skoler som aldri ble bygget; en og samme skole fremkom på ulike fotografier, avbildet fra ulike vinkler og med ulike skolenavn. Ovennevnte bidro til etableringen av en operativ overvåkningsmekanisme først i 2011, hvilket Norge og de andre nordiske landene som tidligere nevnt var sterke pådrivere til. Senere genererte behovet om økt synergieffekt til at monitoreringsmekanismene ble samlet i én korporasjon i 2020, under det relativt nyetablerte anti-korrupsjonsprogrammet, ACRMAP.

De nasjonale myndighetene tok også tak i den tidligere nevnte MEC-rapporten og mange av dens anbefalinger for å sikre økt transparens og etterprøvbarhet. Forskeren i studien peker i den forbindelse på et tiltak initiert av myndighetene for å få bukt med «ghost teachers»; *«(...) alle lærerne måtte komme på skolen, vise thumb prints, og vise at de ikke satt på fem forskjellige kontrakter ved fem forskjellige skoler».* I hvilken grad dette var etterprøvbart eller satt i system, er det dog usikkerhet rundt. Tatt i betraktning den nylige uttalelsen fra bistandslederen om at *«det finnes jo ghost teachers, det vet man»* - kan det tyde det på at fenomenet fremdeles er en utfordring noen steder i Afghanistan.

Bistandslederen refererer samtidig til sin egen bistandsorganisasjon og et pågående og krevende kartleggingsprosjekt innen skolesektoren. Antallet innrullerte barn i grunnskolen økte fra 13 % til 54 % mellom 2003 og 2017 (ARTF 2020, 21), men det er konstatert divergenser knyttet til innrullerte elever og faktisk oppmøtte elever. Organisasjonen sammenligner innrullerings- og oppmøtestatistikken av elever - og lærere - på skoler finansiert gjennom Verdensbanken. Prosessene tar fryktelig lang tid og strekker seg ofte over mange måneder - ikke utelukkende grunnet en prekær sikkerhetssituasjon - men på grunn av at papirer og dokumenter blir forfalsket. Bistandslederen beskriver situasjonen slik;

Så når man på en måte forfalsker grunnlaget, og det er ingen third party monitoring som vil gå på skole- nivå, (...) selv ikke folk på distriktsnivå (...) vet hvor mange lærere som faktisk jobber der, hvor mange kommer på jobb, hvor mange barn er det som faktisk kommer på skolen. Jeg vet jo om norske, altså ungdommer i Norge, afghansk-norske, som fremdeles da offisielt går på skole i Afghanistan, fordi foreldrene betaler litte grann.

Det betydelig økte antallet innrullerte elever - især jenter - er utvilsomt et positivt resultat av ARTF sine utdanningsprosjekter, men er en utelukkende kvantitativ indikator som ikke i seg selv sier noe om bistanden har virket. Dette eksemplifiseres av den tidligere bistandsbyråkraten gjennom viktigheten av å bygge separate jentetoaletter og å inngjerde skoleområdet. Dersom en «boundary wall» ikke er bygget, så medfører dette svært ofte at jenter av kulturelle årsaker ikke får tillatelse fra familiene til å gå på skolen - uavhengig om de er innrullerte eller ikke.

Antallet lærere - og skoler - har også økt betraktelig. Ifølge bistandslederen er det dog tilfeller hvor skolebygningene ikke er brukt som intendert, men for oppbevaring av korn og husdyr. Fenomenet kan understøttes av Godal-rapporten (2016, 131), som viser til en krigsherre som brukte landsbyens skole som privat lagerbygning. I tillegg mottok de fem sønnene angivelig regelmessig lønn som lærere fra utdanningsdepartementet i distriktet - vel vitende om at mennene formelt ikke innehadde de rette kvalifikasjonene.

Bankens fordekte erkjennelse og manglende reelle kontroll med den systematiske korrupsjonsproblematikken, kan gjerne ses i sammenheng med indikasjonene på at det også mangler klare kriterier for selve langtidsvirkningen av bistanden. Forskeren understreker at ARTF etter mange år fremdeles fokuserer i for stor grad på kvantitative fremdrifts- og statusrapporteringer, basert på tall og statistiske fremstillinger. Dette er ikke tilstrekkelig for å kunne avdekke om Verdensbanken og ARTF lykkes med å nå utviklingsmålene for EQRA, herunder; er det bedre resultater, er det flere jenter som faktisk fullfører grunnskolen, er det bedre karakterer, er lærernes kvalitet bedre, har de høyere tilstedeværelse, er skolebøkene bedre - *«slik at undervisningsresultatet er bedre, for det kan man måle, det er massevis av matrix på sånt, det kan man følge hvis man vil»*, ifølge den erfarne forskeren i studien.

Det er av den grunn trolig et sterkt behov for en evaluerings- og monitoreringsordning i sin rette forstand - og en organisasjon som styrer dette - men studien antyder en svak tiltro til både tidligere og nåværende mekanismer i ARTF. Bistandslederen underbygger dette ved å referere til egenopplevde hendelser knyttet til TPM-kontrollører;

Vår policy er at når de kommer på skolen som vi drifter, så får de akkurat den samme maten som studentene får og som jeg får når jeg er der og alle andre (...) Men, så får jeg sånne desperate telefoner sånn rett før de kommer, kan vi ikke gi de en kabuli pulao¹⁸ (...) for bare ved å gi de litt sånn ekstra oppvartning så får man bedre karakter (...) i Paktia hvor vi da holder på med utdanning av (...), er de berømte for pinjekjerner, så hvis man gir dem et par kilo med pinjenøtter, så får man bedre karakter. Det er på det nivået der. Og da spiller det ingen rolle om (...) det er en annen organisasjon som gjør dette her og har kontrakten, det er folkene som reiser rundt og som faktisk gjør dette her (...) det er de som skriver rapportene (...) eller som gir input til denne evalueringen og så lite skal til egentlig, at et skikkelig par gode måltider med kabuli pulao, litt god te og kaker, og en liten gave med pinjekjerner, så, blir det bedre.

Det er klart at dette er et forenklet bilde på en alvorlig utfordring, men situasjonen sier noe om hvilke korrupsjonsfarer som eksisterer på lokalt nivå - og hvordan afghanske kontrollører selv medvirker til å forvitte det systemet han eller hun er satt til å monitorere. Slike tilfeller bidrar til manglende troverdighet og fører til mistillit blant lokalbefolkningen, ikke bare overfor TPM-kontrollørene, men også aktørene de representerer. Disse enkelthendelsene i kombinasjon med at mange må betale for vitnemål og skolebøker, for å komme inn på universitet og deretter den jobben en er kvalifisert for - nærer et system som oppfostrer en helt ny generasjon afghanske barn til å bli korrupte.

Den tidligere bistandsbyråkraten reflekterer over situasjonen på følgende måte; *«Korrupsjon må fjernes fra toppen helt klart, men vi må ikke lage systemer som da er med på å skape, altså hvor korrupsjon da både kommer ovenfra og ned og nedenfra og opp, det er livsfarlig for et system. Og det er det som skjer i Afghanistan»*. Innenfor rammen av det omfattende utdanningsprogrammet driftet av Verdensbanken, har i stor grad et korrupt system på alle nivå, fra nasjonalt til lokalt, fått utvikle seg nærmest fritt i takt med tiden det har tatt å reelt erkjenne den systematiske korrupsjonen.

Jeg vil i neste del se mer konkret på korrupsjonsproblematikken som det store flergiverfondet og utviklingsprogrammet, ARTF og EQRA, står overfor på lokalt nivå i Afghanistan - og hva dette har resultert i. Sentralt i denne sammenheng er den svake kontrollen og adresseringen Verdensbanken har utvist overfor problematikken. Dette vil på et vis sammenfatte flere funn, da man gjerne må på detaljnivå for å forstå dynamikken og hva som skjer.

¹⁸ Afghanistans nasjonalrett

7.3. Makten og kontrollen tas fra dem som kan demme opp for korrupsjonen

De betraktelige bistandsmidlene som strømmet inn i Afghanistan gjennom ulike bistandsaktører og giverfond, har næret oppunder den systematiske korrupsjonen som er å finne i landet i dag. Den tidligere bistandsbyråkraten understreker flere fordeler ved å kanalisere midlene gjennom flergiverfond, men det fremstår samtidig som om dialogen rundt potensielle fallgruver som korrupsjon - og bærekraft - mer eller mindre er fraværende. De fleste aktørene har trolig vært klar over korrupsjonsproblematikken hele veien, ifølge byråkraten - og det er derfor bekymringsverdig at Verdensbanken ikke før i 2018 fikk et særskilt ARTF-program for nettopp denne problematikken.

En rekke områder i Afghanistan har opplevd fremgang og positiv utvikling som et resultat av bistandsmidler og bistandsprosjekter. Bistandsbyråkraten stiller seg dog spørsmålet hvor lønnsomme tiltakene og prosjektene er på lengre sikt, og i hvilken grad de vil videreføres når internasjonale bistandsmidler opphører. Det er mange som er enige i at jenter har rett til å gå på skole. Denne muligheten er likevel større for jenter som bor i byene fremfor i distriktene - hvor helt andre tradisjonelle holdninger råder og hvor gjerne Taliban og deres restriktive kvinnesyn er toneangivende.

Bærekraft er på et vis relatert til korrupsjon, da de store bistandsaktørene gjerne holder de ulike reelle maktutøverne - både nasjonale og lokale - innenfor rammen av prosjektene. Forholdet kan illustreres gjennom en opplevelse den tidlige bistandsbyråkraten hadde i en liten landsby i Herat, hvor han sammen med guvernøren skulle bive åpningen av en ny politistasjon finansiert av bistandsmidler gjennom et større giverfond. Eksempelet angår ikke utdanningsprogrammet spesifikt, men symbolikken og problematikken kan likevel relateres til utfordringer som utviklingsprosjekter i distriktene står overfor - da denne nye bygningen i landsbyen viste seg å være i elendig forfatning og nærmest falleferdig. Guvernøren poengterte at det nyttet ikke å påklage den dårlige kvaliteten inn til myndighetene, ei heller var det sannsynlig at giverne i det hele tatt kom til det lille, avsidesliggende stedet for å kontrollere det elendige resultatet av kontraktørarbeidet. Lokalbefolkningen var misfornøyde med at de ikke hadde fått det de forventet, hvilket skapte nye spenninger mellom guvernøren og de lokale lederne. Dette er gjerne et forhold som vanskelig kan løses gjennom dagens TPM-system. Det er afghanerne som bør innse den egeninteressen de har til å påse at arbeidet som utføres er skikkelig. Det er deres egen befolkning som skal leve med resultatet, enten det er politiet eller elevene på skolen. Byråkraten mener i denne sammenheng at afghanerne også må

ansvarliggjøres; «*de eneste som kan gjøre noe, greie å demme opp for korrupsjonen i Afghanistan, er afghanerne selv*» - men påpeker samtidig videre;

På et vis umyndiggjør jo vi afghanerne gjennom å både stille målsetninger og ta ansvar for oppfølgingen, og ikke på et vis stille dem ansvarlige (...) For hvordan bygger du en legitim stat? Du bygger ikke den utenifra (...) vi kan alltid trene byråkrater i ulike ministerier (...) men de fungerer innenfor en afghansk kontekst. (...) statsbygging er sånn sett at alle institusjonene og byråkratiet fungerer (...). Men, nasjonsbygging (...) hva er vår felles identitet og hva er det som binder oss sammen (...) det kan du vanskelig gjøre utenifra.

Ifølge den erfarne bistandslederen i studien er det viktig at bistandsaktører er ambisiøse, men samtidig også realistiske. Hva gjelder ARTF og EQRA har man nødvendigvis ikke tatt hensyn til at prosjekter skal videreføres av lokale myndigheter. Det har vist seg å være store korrupsjonsutordringer knyttet til skoler og byggefirma uten lokal tilhørighet og med tette forbindelser til maktutøvere og myndighetene. Imens har en dansk bistandsorganisasjon sammen med Verdensbanken, ifølge informanten, utviklet et standardisert skoledesign, nærmere bestemt én eller to-etasjers blåmalte skoler. Bygningene tar nødvendigvis ikke hensyn til klimatiske forhold, lokal kultur eller tradisjoner. Bistandslederen gir et beskrivende bildet på situasjonen;

Du har disse vakre høydedragene og så har du en sånn knallblå klatt midt oppi dette her, med en bygning som bare stikker seg ut. Og den stikker seg ut både optisk, men selvfølgelig også, det er kanskje den dyreste bygningen i hele området og den bygningen det kostet mest å bygge, og det er der folk har beriket seg mest, og det er også et øyesår for folk i landsbyen.

Den samme informanten mener at skoler heller burde bygges *for* og *med* befolkningen i landsbyen. Det å kanskje være noe mindre ambisiøse og brukt noe mer tid, sørge for at skolene planlegges og bygges i samarbeid med de lokale myndighetene, og gjerne eldsterådet og foreldrene i området, da ville masse penger vært spart og skolene ville blitt ferdige, poengterer bistandslederen - og fortsetter; «*da trenger man ikke pakke det om og benevne det på nytt, da kunne det bare ha vært EQUIP (...)*». Det fremstår videre som at kompleksiteten i ARTF, bidrar til at flergiverfondet vanskelig kan styres på en komplett oversiktlig og fruktbar måte. Verdensbanken og fondet kunne fortrinnsvis brukt noe mer tid på å forankre utdanningsprogrammet lokalt og jobbet med eksisterende strukturer. Den rutinerte

bistandslederen tillegger at gevinsten trolig ville vært større gjennom å endre fremgangsmåten til følgende;

(...) begynne å bygge to-tre klasserom, og ha da en plan med at når ungene kommer og denne blir full, og foreldrene ser at nå er skolen full, så bygger man ett eller to eller tre klasserom til, sånn at man har en naturlig utvikling, i stedet for at man plasserer en svær skole i et område der hvor ingen unger har gått på skolen. Så lar man det vokse organisk, der er klart at det er vanskelige på en måte å planlegge i Washington eller Kabul, men det er viktigere for å skape eierskap. Og uten eierskap, så blir det korrupsjon.

De store programmene som Verdensbanken leder blir fort blir veldig fjerne fra folk, påpeker bistandslederen. Dette fraværet av realisme, og egentlig også skjulte distanse til befolkningen man skal bistå, kan poengteres med et enkelt, men symboltungt eksempel. Det er enorme forskjeller mellom lønningene til lokalt ansatte i Verdensbanken og utdanningsprogrammet - og vanlige lærerlønninger. En lærer i distriktet tjener normalt 100 dollar i måneden, hvorpå bistandslederen beretter «(...) folk på admin-siden, program-siden, det er ingen som tjener under tre- fire-fem-tusen dollar». Bildet kan bidra til å stigmatisere, men ifølge informanten er det likevel betenkelig at afghaneren som ledet det tidligere EQUIP angivelig hadde en månedslønn på over 20 tusen dollar, samt at ektefellen tjente rundt det samme i en høytstående stilling innen utdanningssektoren.

Bistandsledere referer også til en landsby han besøkte samtidig med representanter fra en betydelig, internasjonal bistandsaktør. Den andre aktøren kom i skinnende nye og meget kostbare firhjulstrekkere - som skilte seg klart ut i landsbybildet. Lokale barn kom og tigget om småpenger fra de store bilene, hvorpå de fikk til svar om at det hadde de ikke. Det er klart at det fremstår noe obskur at man kommer til den fattige, afghanske landsbygden i kjøretøy til et par hundretusen dollar på, og forteller folk at man ikke har penger.

Denne holdningen, denne fjernheten fra folk (...) skaper korrupsjon fordi de på toppen de føler (...) her er det mange som beriker seg, sånn at om jeg beriker meg så spiller det ingen rolle. Folk på bakken ser at her er det bare svindel (...) så denne skolen, selv om man trenger denne skolen, så har man ikke et ønske om å investere mye tid og så (...) er den bygget med materialer som ikke er lokalt tilgjengelig (sitat fra bistandslederen).

Bistandslederen mener videre at en mer deltagende monitorering burde vært vektlagt i større grad. Ansatte og andre tilknyttet sektoren burde lært å monitorere selv - især på lokalt nivå -

med samtidig en fullstendig åpenhet om både bevilgninger og om utsyr og midler som skal fordeles. Dersom det er åpenhet om resultatene av bistands- og utdanningsprosjektene i de ulike områdene, så vil sannsynligvis befolkningen i en landsby med en korrupt nestor eller shura, se til nabobygden hvor alt fungerer mye bedre og eventuelt gjøre opprør mot denne ledelsen. Det er med dette viktig å skape en bevegelse for ærlighet fra bakken og opp. Korrupsjon må som nevnt fjernes fra toppen, men slik systemet har utviklet, gjennomsyrrer korrupsjon alle nivå i Afghanistan. Bistandslederen beskriver det komplekse dilemmaet;

De enkelte brikkene i systemet er her forholdsvis uskyldige folk som deg og meg (...) de blir tvunget inn i et system som er korrupt, og derfor blir man korrupt, og så blir man deltagende, og så må man holde kjeft fordi man sjøl har gjort det, så hele kulturen må forandres og da må man tenke helt nytt. Og ikke bare et nytt navn, men man må tenke helt nytt.

Dette sitatet setter et punktum for kapittelet og for drøftelsen. Det bidrar til refleksjon rundt hvem som egentlig er de skadelidende av den systemiske korrupsjonen - og at det korruperte systemet, som diskutert i studien, preger heler sektoren og alle nivå i sektoren. Det er tydelig ikke tilstrekkelig med utallige kvantitativbaserte rapporter, navneendringer og ny innpakning av kostbare programmer og monitoreringsmekanismer. Monitorering av store giverfond er en selvfølge, men det er klart at dette må ses i sammenheng med en langt større lokal involvering og at resultatene av kontrollene og evalueringene er kvalitetsdrevet - fremfor utelukkende kvantitetsdrevet. Verdensbanken som seriøs og erfaren bistandsaktør har trolig for alle praktiske formål forutsetninger for å lykkes med korrupsjonsbekjempelse både på overordnet og programspesifikt nivå. Samtidig er det tydelig at institusjonelle utfordringer og bakenforliggende politiske krefter og føringer setter sine begrensninger både hva gjelder tiden det tok før korrupsjonsproblematikken virkelig ble adressert - og den reelle erkjennelsen av korrupsjonen som fortsatt preger landet og sektoren.

8. Konklusjon

Hva har vi lært av korrupsjonsbekjempelse i det sårbare og bistandsavhengige landet Afghanistan - gjennom å se nærmere på verdens største flergiverfond, ledet av Verdensbanken, og deres betydelige utdanningsprogram?

Det er bred enighet om at det er krevende å drive effektivt bistandsarbeid i Afghanistan - både en utfordrende topografi, desentralisert styresett, samt uro og væpnet konflikt har forsinket utviklingen. Samtidig har betydelige bistandsmidler i nærmere to tiår strømmet inn i et lite utviklet statsapparat. Sett i lys av den komplekse konteksten, er det bekymringsverdig at Verdensbanken ikke fikk på plass et eget anti-korrupsjonsprogram før etter 16 år. På et vis har den internasjonale bistanden, deriblant midlene kanalisert gjennom Verdensbanken og ARTF, bidratt til å nære det korrupte systemet som fra 2002 har fått utvikle seg nærmest fritt.

Det er i utgangspunktet afghanerne selv som kan demme opp for den systemiske korrupsjonen, som en av studiens informanter påpeker. I den forbindelse må det en kulturendring til gjennom at afghanerne ansvarliggjøres gjennom større lokal forankring og involvering i utdanningsprogrammet - som på sikt også vil kunne bidra til å styrke kvaliteten i utdanningen. Begge deler er avhengige av hverandre for å gi bærekraftige og varige resultater, hvilket afghanerne selv skulle ha egeninteresse av å sikre.

Parallelt må Verdensbanken tenke helt nytt. Ved at Verdensbanken, noe forenklet sagt, gir programmene et nytt navn og en relativt ny innpakning, som i dette tilfelle at EQUIP ble til EQRA, bidrar nok hverken til endringer i kulturen eller til vesentlige forbedrede kvalitative resultater av bistanden. Trolig burde større transparens og åpenhet i utdanningsprogrammet vektlegges i større grad - samtidig som at det tas hensyn til lokale forhold og vedkjenner at det er prinsipielt kulturelle forskjeller mellom provinser, distrikter og landsbyer - og byer. Lar en befolkningen selv være med på å monitorere, kan det i seg selv utgjøre et viktig anti-korrupsjonstiltak - især på landsby- og lokalnivå - hvor da en økt åpenhetskultur vil kunne bidra til å forhindre og bekjempe korrupsjon.

Avslutningsvis, Afghanistan kan nå sies å stå ved et veiskille, per dags dato er det bestemt at amerikanske styrker skal være ute av landet i september i år. Det er uttalt at NATO velger å gjøre det samme. En av de største utfordringene som ARTF nå står overfor i Afghanistan,

beskrives av den renommerte forskeren i studien, å være den politiske situasjonen. Etter hvert som Taliban tilsynelatende vil kunne befeste makten og posisjonen sin, er det mulig at korrupsjonsproblematikken vil få en litt annen dimensjon. Betydelige deler av Talibans inntektskilder stammer, som nevnt innledningsvis, fra narkotikaomsetning - og i den sammenheng vil det kunne lede til økte kostander for i det hele tatt å kvalitetssikre og verifisere hvordan bistandsmidlene nyttes og hva midlene nyttes til. Det gjenstår å se om Verdensbanken, gjennom ARTF, har investert nok i å bygge opp allianser med lokale organisasjoner og troverdige aktører som lokalsamfunnet selv stoler på. Den politiske situasjonen og utviklingen kan fort medføre at banken vil kunne få utfordringer med å rettferdiggjøre forespørslene til de ulike giverne. Tiden vil vise om Verdensbanken i det videre lærer av følgene ved å innledningsvis ikke adressere korrupsjonsproblematikken og samtidig ta bort makten og kontrollen fra dem som i utgangspunktet kan demme opp for korrupsjonen - eller om historien fortsetter å gjenta seg.

Referanseliste

- Acemoglu, Daron, og James A. Robinson. 2008. *The Role of Institutions in Growth and Development*. Washington, D.C: World Bank (on behalf of the Commission on Growth and Development).
- Afghanistankomiteen . u.d. *Utdanning*. Funnet Mars 30, 2021. <https://afghanistan.no/utdanning/>.
- Aftenposten. 2019. *Washington Post: USA førte alle bak lyset i Afghanistan*. 9 Desember. Funnet Mai 10, 2021. <https://www.aftenposten.no/verden/i/Ad5oWn/washington-post-usa-foerte-alle-bak-lyset-i-afghanistan>.
- Aleph Strategies. 2021. *Independent Review ARTF Third-Party Monitoring Agent Performance*. WBG ARTF Review- Final Report January 2021, United Kingdom: World Bank Group.
- Amundsen, Inge. 2014. «Angola's Insutions and the "Resource Curse".» *Comparative Politics Vol. 46 No. 2*, 2 January: 169-189.
- Amundsen, Inge. 2006. *Political corruption and the role of donors (in Uganda)*. Commissioned Study, Bergen: Chr. Michelsen Institute. Funnet Januar 28, 2021. <https://www.cmi.no/publications/file/2687-political-corruption-and-the-role-of-donors-in.pdf>.
- Andersen, Svein S. 2018. *Casestudier - forskningsstrategi, generalisering og forklaring. 2.utgave*. Bergen: Fagboklaget.
- ARTF. 2020. *Partnership Framework and Financing Program FY1400-FY1403 (2021-2024)*. First Discussion Draft, October 20, 2020, Afghanistan Reconstruction Trust Fund.
- ARTF. 2018. *Partnership Framework and Financing Program: FY1397-FY1399 (2018-2020)*. Strategy document, June 25, 2018, Afghanistan Reconstruction Trust Fund Steering Committee.
- . 2021. *The Afghanistan Reconstruction Trust Fund "Who We Are"*. Funnet Mars 23, 2021. <https://www.artf.af/who-we-are/about-us>.
- ATR Consulting. 2018. *Aid Effectiveness in Afghanistan*. Research Study, Kabul: Oxfam and Sweedish Committee fro Afghanistan.
- Bennett, A. 2001. «Case Study: Methods and Analysis.» I *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*, av N.J. Smelser & P.B. Baltes, 1513-1519. Oxford: Pergamon.
- Brende, Børge. 2014. *Utviklingen i Afghanistan og Norges engasjement i landet*. 5 Juni. Funnet Mars 4, 2021. https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/afghanistan_utvikling/id761614/.
- Caiden, Gerald, O.P Dwivedi, og J.G Jabbra. 2001. *Where Corruption Lives*. Connecticut: Kumarian Press.
- Clapham, Christopher. 1985. *Third World Politics: An Introduction*. London: Routledge.
- de Toledo Gomes, Aureo. 2017. "Statebuilding and the Politics of Budgeting in Afghanistan." *Journal of Intervention and Statebuilding* 11:4 511-528.
- Eggen, Øyvind. 2021. «Utviklingsbistand .» *Store norske leksikon på snl.no*. 2021 Januar. Funnet Mars 26, 2021. <https://snl.no/utviklingsbistand>.
- FDD. 2021. *Mapping Taliban Control in Afghanistan*. Funnet Mars 5, 2021. <https://www.longwarjournal.org/mapping-taliban-control-in-afghanistan>.
- Fijnaut, Cyrille, og L. W Huberts. 2002. *Corruption, Integrity and Law Enforcement*. Den Haag: Kluwer Law International.

- FN. 2020. *Konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter*. 21 Desember. Funnet Mars 28, 2021. <https://www.fn.no/om-fn/avtaler/menneskerettigheter/konvensjon-om-oekonomiske-sosiale-og-kulturelle-rettigheter>.
- . 2018. *Om FN*. April 26. Funnet Mai 19, 2019. <https://www.fn.no/Om-FN/FN-dager/Kalender/Internasjonal-dag-mot-korrupsjon>.
- GoIRA. 2018. «Afghanistan National Strategy for Combatting Corruption.» November. Funnet April 25, 2021. https://www.sacs.gov.af/uploads/strategy_pdf/Strategy_en.pdf.
- Grennes, Tor. 2012. *Hvordan kan du vite om noe er sant? Veiviser i forsknings- og utredningsarbeid for studenter*. Vol. 2. Cappelen Damm akademisk.
- Hanushek, E.A., L. Woessmann, og L. Zhang. 2011. *General Education, Vocational Education, and Labor-Market Outcomes over the Life-Cycle*, Hanushek, EA et al. IZA 2 Discussion Papers No. 6083, Bonn: Institute for the Study of Labor.
- Ingdal, Nora. 2012. *Kampen om de fattige*. Et diskusjonsnotat om utfordringer for norsk bistand, Oslo: Utviklingsfondet.
- IWA. 2018. «National Corruption Survey Afghanistan 2018.» Funnet Mai 15, 2020. https://iwaweb.org/wp-content/uploads/2014/12/NCS__2018__English__WEB.pdf.
- . 2012. «The Growing Challenge of Corruption in Afghanistan.» www.asiafoundation.org. 15 Juli. Funnet Februar 24, 2020. <https://asiafoundation.org/resources/pdfs/FNLcorruptionchapterOccasionalPaperJuly30.pdf>.
- Kvale, Steinar, og Svend Brinkmann. 2015. *Det kvalitative forskningsintervju 3.utgave*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- MacGinty, Roger. 2010. "Warlords and the Liberal Peace: Statebuilding in Afghanistan." *Conflict, Security and Development* 10:4, August 19: 577-598.
- MEC. 2020. *About us*. 10 Mars. Funnet April 25, 2021. <https://mec.af/about-us-2/>.
- MEC. 2017. *Ministry-wide Vulnerability to Corruption Assessment of the Ministry of Education*. Kabul: Independent Joint Anti-Corruption Monitoring and Evaluation Committee.
- Mehran, Weeda. 2018. "Neopatriomonalism in Afghanistan: Former Warlords, New Democratic Bureaucrats?" *Journal of Peacebuilding & Development*, 91-105.
- Meld.St.25 (2013-2014). 2014. *Utdanning for utvikling*. Melding til Stortinget, Det kongelige utenriksdepartement. Funnet Mars 4, 2021. <https://www.regjeringen.no/contentassets/118ab85ad919493699f9623aad5652fb/no/pdfs/stm201320140025000dddpdfs.pdf>.
- Ministry of Education & Ministry of Rural Rehabilitation and Development. 2018. «Environmental and Social Management Framework EQRA Project.» [worldbank.org](http://documents1.worldbank.org/curated/en/315351528923362973/pdf/FINAL-ESMF-EQRA-June-2018.pdf). Juni. Funnet Mai 2, 2021. <http://documents1.worldbank.org/curated/en/315351528923362973/pdf/FINAL-ESMF-EQRA-June-2018.pdf>.
- Ministry of Education. 2016. «National Education Strategic Plan 2017-2021, Ministry of Education of Islamic Republic of Afghanistan.» [moe.gov.af](https://moe.gov.af/sites/default/files/2019-05/NESP%20III%20English%20-%20Final%20-%202017-03-2017.pdf). Funnet Mars 28, 2021. <https://moe.gov.af/sites/default/files/2019-05/NESP%20III%20English%20-%20Final%20-%202017-03-2017.pdf>.
- Nicholas, A., and B. Roger. 2011. "Corruption kills." *Nature*, January 13: 153-155.

- NORAD. 2015. *Bistand til helse og utdanning nytter*. 16 Februar. Funnet Mars 26, 2021. <https://www.norad.no/aktuelt/nyheter/2013/bistand-til-helse-og-utdanning-nytter/>.
- NORAD. 2012. *Evaluation of Norwegian Development Cooperation with Afghanistan 2001-2011*. Oslo: Norad Evaluation Department.
- . 2018. *Fakta om Afghanistan*. 7 Mars. Funnet Mai 12, 2020. <https://norad.no/landsider/asia-og-oseania/afghanistan/>.
- . 2002. *Korrupsjon og fattigdom - korrupsjon i høyrisikozonen*. 18 Februar. Funnet Mai 14, 2020. <https://norad.no/migrering/nyheterrunde2/korrupsjon-og-fattigdom---bistand-i-hoyrisikozonen/>.
- . 2020. *Norsk støtte til utdanning*. 29 Januar. Funnet Mai 1, 2021. <https://www.norad.no/tema/utdanning/norsk-stotte-til-utdanning/>.
- . 2018. *Styresett*. 7 mai. Funnet mai 11, 2019. <https://norad.no/tema/demokrati-og-styresett/styresett/>.
- Norris, Pippa. 2012. *Making Democratic Governance Work: How Regimes Shapes Prosperity, Welfare and Peace*. New York: Cambridge University Press.
- NOU 2016:8. 2016. «En god alliert - Norge i Afghanistan 2001-2014.» Norges offentlige utredninger, Oslo, 215.
- NUPI. 2018. *Korrupsjon: Den store sydebukken?* 17 September. Funnet Februar 24, 2021. <https://www.nupi.no/Skole/HHD-Artikler/2018/Korrupsjon-Den-store-sydebukken>.
- Oreopoulos, P. and Salvanes, K.G. 2011. "Priceless: The Nonpecuniary Benefits of Schooling." *Journal of Economic Perspectives*. 25(1), 159-184.
- Riksrevisjonen. 2015. *Riksrevisjonens undersøkelse av bistand til godt styresett og antikorrupsjon i utvalgte samarbeidsland*. Dokument 3:9 (2014-2015), Riksrevisjonen.
- . 2015. «Riksrevisjonens undersøkelse av bistand til godt styresett og antikorrupsjon i utvalgte samarbeidsland, dokument 3:9 (2014-2015).» www.riksrevisjonen.no. 21 Mai. Funnet Juni 6, 2020. <https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2014-2015/bistandtilgodtstyresettogantikorrupsjoniutvalgtesamarbeidsland.pdf>.
- Ringdal, Kristen. 2018. *Enhet og mangfold. Samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode. 4.utgave*. Bergen, 2018: Fagboklaget.
- Rothstein, B., og M. Tannenbergh. 2015. *The Quality of Government and Development Policy*. A Report to the Swedish Government's Expert Group for Aid Studies, Gothenburg: The Quality of Government Institute.
- Rothstein, Bo. 2011. *The Quality of Government: Corruption, Social Trust, and Inequality in International Perspective*. Chicago: The University of Chicago Press.
- . 2011. *The Quality of Government: Corruption, Social Trust, and Inequality in International Perspective*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Søreide, Tina. 2013. *Korrupsjon. Mekanismer og mottiltak*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Scanteam. 2017. *Taking Charge: Government Ownership in a Complex context*. External Review, Oslo: World Bank.
- Schetter, Conrad, og Rainer Glassner. 2012. *The Peripheralization of the Center: "Warlordism" in Afghanistan*. 19 April. Funnet Mai 18, 2020. <https://www.mei.edu/publications/peripheralization-center-warlordism-afghanistan>.
- Schmeidl, Susanne. 2016. "The Contradictions of Democracy in Afghanistan: Elites, elections and "People's Rule" Post-2001." *Conflict, Security & Development*, 575-594.

- Select Committee on International Relations and Defence. 2021. *The UK and Afghanistan*. 2nd Report of Session 2019-21, London: House of Lords.
- Serosh, Mahdi. 2021. «Combating Corruption: Ending the Culture of Impunity.» *Friedrich Ebert Stiftung*. 19 Januar. Funnet April 25, 2021. <https://afghanistan.fes.de/e/combating-corruption-ending-the-culture-of-impunity>.
- SIGAR. 2018. *Afghanistan Reconstruction Trust Fund: The World Bank Needs to Improve How it Monitors Implementation, Shares Information, and Determines the Impact of Donor Contributions*. SIGAR 18-42 AUDIT REPORT, Virginia: Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction.
- . 2018. "Afghanistan's Anti-Corruption Efforts: The Afghan Government Has Begun to Implement an Anti-Corruption Strategy, but Significant Problems Must Be Addressed." *www.sigar.mil*. May. Accessed June 5, 2020. <https://www.sigar.mil/pdf/audits/SIGAR-18-51-AR.pdf>.
- . 2021. «Quarterly Report to The United States Congress.» *www.sigar.no*. 30 Januar. Funnet Mars 5, 2021. <https://www.sigar.mil/pdf/quarterlyreports/2021-01-30qr.pdf>.
- The Afghanistan Analysts Network. 2018. *A new look at aid effectiveness in Afghanistan*. 17 Mai. Funnet Mai 12, 2020. <https://www.afghanistan-analysts.org/en/reports/economy-development-environment/the-state-of-aid-and-poverty-in-2018-a-new-look-at-aid-effectiveness-in-afghanistan/>.
- The Asia Foundation. 2020. «Afghanistan Flash Surveys on Perception of Peace, COVID-19, and the Economy: Wave 1 Findings.» *asiafoundation.org*. Funnet Februar 25, 2021. https://asiafoundation.org/wp-content/uploads/2020/11/Afghanistan-Flash-Survey-Wave-1_fullreport.pdf.
- The World Bank. 2018. «Afghanistan - EQRA Project - Project Appraisal Document Report No: PAD24466.» *worldbank.org*. 7 September. Funnet Mai 2, 2021. <http://documents1.worldbank.org/curated/en/835181538364643803/pdf/Afghanistan-an-Eqra-project-appraisal-document-pad-P159378-09112018.pdf>.
- Transparency International. 2019. *Corruption Perceptions Index - Afghanistan*. Accessed Mai 15, 2020. <https://www.transparency.org/en/countries/afghanistan#>.
- U4. 2016. "Afghanistan: Overview of corruption and anti-corruption with a focus on development assistance." *www.U4.no*. November 24. Accessed Mai 28, 2020. <https://www.u4.no/publications/afghanistan-overview-of-corruption-and-anti-corruption-with-a-focus-on-development-assistance.pdf>.
- . 2007. "Corruption and Decentralisation in Afghanistan." *www.U4.no*. Accessed Mai 18, 2020. <https://www.u4.no/publications/corruption-and-decentralisation-in-afghanistan.pdf>.
- . 2019. "Corruption in Afghanistan and the role of development assistance." *www.u4.no*. April 29. Accessed Mai 15, 2020. <https://www.u4.no/publications/corruption-in-afghanistan-and-the-role-of-development-assistance.pdf>.
- UNAMA. 2019. "Afghanistan's Fight Against Corruption: Groundwork to Peace and Prosperity." *unama.unmissions.org*. May 20. Accessed May 13, 2020. https://unama.unmissions.org/sites/default/files/afghanistan_fight_against_corruption_groundwork_for_peace_and_prosperity-20_may_2019-english.pdf.
- . 2018. "Afghanistan's Fight Against Corruption: From Strategies to Implementation." *unama.unmissions.org*. May. Accessed June 5, 2020. https://unama.unmissions.org/sites/default/files/afghanistans_fight_against_corruption_from_strategies_to_implementation-14_may_2018.pdf.

- . 2017. "Afghanistan's Other Battlefield: The Fight Against Corruption." *unama.unmissions.org*. March. Accessed June 5, 2020. https://unama.unmissions.org/sites/default/files/afghanistans_fight_against_corruption_the_other_battlefield_-_april_2017-english_2.pdf.
- UNDP and OPHI. 2019. "The 2019 Global Multidimensional Poverty Index (MPI)." *United Nations Development Programme, Human Development Reports*. July 11. Accessed May 2020. http://hdr.undp.org/sites/default/files/mpi_2019_publication.pdf.
- UNESCO. u.d. *ICT in education* . Funnet Mars 28, 2021. <https://en.unesco.org/themes/ict-education>.
- . u.d. *Kvalitet*. Funnet Mars 4, 2021. <https://unesco.no/utdanning/kvalitet/>.
- USIP. 2019. *Afghan Government Revenue, Critical for Peace, Grows in 2019*. August 15. Accessed Mai 28, 2020. <https://www.usip.org/publications/2019/08/afghan-government-revenue-critical-peace-grows-2019>.
- Washington Post. 2015. *USAID suspends IRD, its largest nonprofit contractot in Iraq and Afganistan*. 26 January. Funnet Mars 31, 2021. https://www.washingtonpost.com/investigations/usaid-suspends-ird-its-largest-nonprofit-contractor-in-iraq-and-afghanistan/2015/01/26/0cafe16a-a599-11e4-a2b2-776095f393b2_story.html.
- Wheatland, Ben. 2014. "Afghanistan - Corruption is a driver of conflict." *www.U4.no*. Accessed Mai 18, 2020. <https://www.u4.no/publications/afghanistan-corruption-as-a-driver-of-conflict.pdf>.
- World Bank. 2018. *ARTF External Review 2017 - World Bank Management Response*. Response and Actions, World Bank .
- . 2020. *Education*. 30 September. Funnet Mars 28, 2021. <https://www.worldbank.org/en/topic/education>.
- World Bank. 2020. *Enhancing Government Effectiveness and Transparency. The Fight Against Corruption*. Global Report, Washington: World Bank Group.
- . u.d. *History*. Funnet Mars 30, 2021. <https://www.worldbank.org/en/about/archives/history>.
- . 2018. *The Global Partnership for Education and the World Bank Group: the Facts*. 23 Januar. Funnet Mars 28, 2021. <https://www.worldbank.org/en/topic/education/brief/the-global-partnership-for-education-and-the-world-bank-group-the-facts>.
- Yin, Robert K. 1994. *Case Study Research - Design and Methods, 2nd ed*. California: SAGE Publications Inc.
- . 2003. *Case Study Research - Design and Methods, 3rd ed*. Thousands Oaks Calif.: SAGE.
- . 2014. *Case Study Research - Design and Methods, 5th ed*. Vol. 5. Thousand Oaks, Calif., Thousands : SAGE.

Figurer

Figur 1 ARTF Struktur (ARTF 2021)	29
Figur 2 En integrert tilnærming for å forhindre og bekjempe korrupsjon (ARTF 2020).....	36
Figur 3 Enhanced Fiduciary Control Framework	38

Vil du delta i forskningsprosjektet

”Hva kan vi lære av korrupsjonsbekjempelse i et krigsherjet og bistandsavhengig land - en case studie fra Afghanistan?»

Dette er et spørsmål til deg om å stille til et personlig intervju hvor formålet er å se nærmere på korrupsjonsutfordringene i Afghanistan, sett oppimot ARTF og utdanningsprogrammet /sektoren. I dette skrivet gir vi deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

Formål

Intervjuet inngår som en del av datamaterialet i en masteroppgave i Demokratibyggning ved Universitetet i Bergen, hvor ovennevnte problemstilling ønskes belyst nærmere.

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

Universitetet i Bergen (UiB)/Institutt for sammenliknende politikk er ansvarlig for prosjektet. Emneansvarlig er Jonar J. Eikeland og veileder er Arne Strand ved CMI. Masterstudent og forfatter av oppgaven er Benedikte Riise.

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Du er blitt kontaktet på bakgrunn av din omfattende erfaring og ekspertise innenfor oppgavens ramme.

Hva innebærer det for deg å delta?

Hvis du velger å delta i prosjektet, innebærer det at du stiller til personlig (video/Zoom) intervju med masterstudenten. Intervjuet vil ha varighet fra 1-2 timer. Intervjuet vil basere seg på dine erfaringer og refleksjoner fra forskningsprosjekter og ulike stillinger i Verdensbanken m.fl. rundt korrupsjonsproblematikk knyttet til multi donor trust funds - herunder ARTF. Det tas lydopptak og notater fra intervjuet.

Det er frivillig å delta

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykket tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle dine personopplysninger vil da bli slettet. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger

Vi vil bare bruke opplysningene om deg til formålene vi har fortalt om i dette skrivet. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket.

Jonar J. Eikeland, emneansvarlig ved UiB, Arne Strand, (veileder) CMI, og Benedikte Riise vil ha tilgang til opplysningene.

UiB har en løsning for sikker behandling av sensitive personopplysninger i forskning - og hvor datamaterialet fra prosjektet vil oppbevares. Løsningen kalles SAFE (Sikker Adgang til Forskningsdata og E-infrastruktur).

SAFE bygger på Norm for informasjonssikkerhet i helse- og omsorgstjenestene (Normen) og sikrer at informasjonssikkerheten med hensyn til konfidensialitet, integritet og tilgjengelighet blir ivaretatt ved behandling av sensitive personopplysninger.

Det opplyses om at navn/stilling/funksjon, samt opplysninger du gir i intervjuet, vil kunne gjenkjennes og vises til i selve masteroppgaven.

Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?

Opplysningene anonymiseres når prosjektet avsluttes/oppgaven er godkjent, noe som etter planen er juni 2021. Personopplysninger og eventuelle opptak vil da slettes.

Dine rettigheter

Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet, har du rett til:

innsyn i hvilke personopplysninger som er registrert om deg, og å få utlevert en kopi av opplysningene,

å få rettet personopplysninger om deg,

å få slettet personopplysninger om deg, og

å sende klage til Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger.

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag fra Universitet i Bergen/Institutt for sammenliknende politikk har NSD – Norsk senter for forskningsdata AS vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Hvor kan jeg finne ut mer?

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med: Jonar J. Eikeland, emneansvarlig SAMPOL-EVU. Universitet i Bergen/Institutt for

sammenliknende politikk, jonar.eikeland@uib.no, +47 926 53 866

Benedikte Riise, masterstudent, benedikteriise@gmail.com, +47 930 83223

Vårt personvernombud: Se Jonar J. Eikeland

Hvis du har spørsmål knyttet til NSD sin vurdering av prosjektet, kan du ta kontakt med: NSD – Norsk senter for forskningsdata AS på epost (personverntjenester@nsd.no) eller på telefon: 55 58 21 17.

Med vennlig hilsen

Arne Strand
(Forsker/veileder)

Benedikte Riise

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet «*Hva kan vi lære av korrupsjonsbekjempelse i et krigsherjet og bistandsavhengig land - en case studie fra Afghanistan*» og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

å delta i personlig intervju
at opplysninger om meg publiseres slik at jeg kan gjenkjennes

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

Vedlegg 2 Intervjuguide

<p>Fase 1: Rammesetting</p>	<p>1. Løst prat (5 min)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Uformell prat
	<p>2. Informasjon (5-10 min)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Si litt om temaet for intervjuet (bakgrunn, formål) • Forklar hva intervjuet skal brukes til og forklar taushetsplikt og anonymitet • Spør om noe er uklart og om respondenten har noen spørsmål • Informer om ev. opptak, sørg for samtykke til lydopptak • Start opptak
<p>Fase 2: Erfaringer</p>	<p>3. Overgangsspørsmål: (15 min)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Hva mener du <u>generelt</u> er noen av de største utfordringene for å ta bukt på korrupsjonen i bistandsavhengige og krigsherjete land? 2. Hva med Afghanistan? Hvilke tanker gjør du deg om hvorledes Afghanistan har lyktes (om noen grad) med korrupsjonsbekjempelsen? 3. Enn innen utdanningssektoren - på alle nivåer? Hva mener du de viktigste årsakene til dette kan være? 4. Hva slags erfaringer har du gjort deg med tanke på korrupsjonsutfordringer knyttet til multi donor fund /flergiverfond i bistandsavhengige land generelt? Hvilke?
<p>Fase 3: Fokusering</p>	<p>5. Nøkkelspørsmål: (50-60 min)</p> <ol style="list-style-type: none"> 6. Hva med ARTF - ledet av Verdensbanken? Fondet styres etter det jeg kjenner til som et «typisk bank fond» med gode rutiner og kontrollmekanismer. Hvordan kontrolleres det at dette også følges helt ut i feks utdanningsprogrammene og de ulike prosjektene derunder? 7. ARTF er jo fragmentert og revisjoner har vist seg tidligere å være utfordrende pga «uoversiktlig lagsstruktur» - hvilke utfordringer mener du fondet har stått overfor over tid, sett i lys av potensiell korrupsjon på MoE og program-nivå? 8. Har Verdensbanken håndtert dette, eller ikke? Evt på hvilken måte? Eller hvorfor ikke? 9. Sett i lys av tiltak iverksatt av Verdensbanken for nettopp å bekjempe korrupsjon i bla ARTF - hva mener du er de virkelige drivkreftene bak initiativene? Er det grunnet «press» og en ytre forventning om å være i overenstemmelse med FN konvensjonen, «vestlig» og donorlandenes standard, - eller er det fordi korrupsjon virkelig ER et problem? 10. Verdensbanken har i flere andre tilfeller vist seg å være «tilbakeholden» når det gjelder rapporter som retter kritisk blick på korrupsjonsproblematikk - feks rapport vinter 2020 om pengestrømmer fra bistandsavhengige land og til skatteparadis. Etter din mening - og erfaring - er Verdensbanken bevisst tilbakeholden - og når de ikke kan være dette lenger - så

	<p>iverksetter de tiltak for å opprettholde omdømmet - sagt litt forenklet?</p> <ol style="list-style-type: none"> 11. Igjen, hva er de største utfordringene hva gjelder korrupsjonsbekjempelse i multi donor fund - og er disse direkte overførbare til Afghanistan og/eller ARTF? 12. Er det noen «suksesshistorier» i ARTF-sammenheng hva gjelder korrupsjonsbekjempelse? Evt hvilke? 13. Hva er årsaken tror du til at dette har lyktes? 14. Enn «suksesshistorier» knyttet til utdanningsprogrammene EQUIP/EQRA (2018-)- om du kjenner konkret til disse? 15. Hva er årsaken tror du til at dette lyktes? 16. På den andre siden, burde noe vært gjort annerledes av Verdensbankens? Herunder <ul style="list-style-type: none"> ○ organisering ○ styret ○ tiltak/initiativ ○ rutiner og kontrollmekanismer mm 17. Har de kontroll på «toppen» og tror at med gode rutiner og kontrollmekanismer - kan de «slippe det de har i hendene» og forvente at dette automatisk følges nedover i ministeriene og i implementeringen av programmene? 18. Hva tenker du er årsaken til at Verdensbanken innførte 3.rd monitoring agent, og gikk til steget at BDO (med to andre) fikk kontrakt januar i år? Vil BDOs rapporter og vurderinger ha direkte effekt utover at de offisielt tas til etterretning? 19. I hvilken grad tror du Covid påvirker korrupsjonsbekjempelsen og korrupsjonsreduserende tiltak?
<p>Fase 4: Tilbakeblikk</p>	<p>5. Oppsummering (ca. 15 min)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Oppsummere funn • Har jeg forstått deg riktig? • Er det noe du vil legge til?

Vedlegg 3 Transkriberte intervjuer

INTERVJU MED «FORSKEREN» 16.DESEMBER 2021 KL 11-12

Innledning, uformell prat. Ca 5 minutter.

Lydopptak startet.

AD: (...) skal du bekjempe korrupsjon må du ha en klar politisk ledelse på toppen eller så funker det bare ikke. Nei det her (...) Vi hadde jo en veldig interessant samtale med Ashraf Ghani , vi kjenner jo han litt fra, for han jobbet med national solidarity programme, han er jo egentlig antropolog og kjente jo til dette programmet, dette svære landsbyprogrammet som de har i Indonesia og det var jo der han fikk inspirasjon til NSP fra, om det var tenkt, i utgangspunktet var jo han først og fremst et politisk mobiliseringsprosjekt, som du sikkert kjenner til fra 2002-2003 frem mot valget, så dette er en måte å prøve å engasjere særlig da befolkningen utenfor byene som aldri egentlig hadde vært involvert i noe som hadde med nasjonen Afghanistan å gjøre, noe som jo er et helt tullete begrep for det store flertallet egentlig, så men for å gi det innhold så kom denne landsbygdkomponenten inn og da, måten de prøvde å organisere det på var da med å bruke sivilsamfunnsorganisasjoner for å mobilisere og kontrollere bruken av pengene, og de fikk jo til veldig mye interessant, også for kvinner, og det er jo et tilbakevennende tema hele kjønnsdimensjonen i alt som skjer der nede. Så, det var jo et forsøk på å demokratisere den politiske diskusjonen og engasjementet, men i et samfunn hvor shura'en sitter og bestemmer alt og kvinnene selvfølgelig aldri tas med så blir det jo, det er gamle menn med skjegg som sitter og bestemmer og allokere hele veien. Og en av de tingene vi tok opp i den rapporten, som altså nå er tre år gammel, det var jo nettopp hvordan oppfatter lokalbefolkningen korrupsjon. Og det går jo veldig mye kanskje mer på grad av rent extraction enn på selve det faktum at folk som sitter litt høyere opp i et veldig hierarkisk samfunn skal ha en litt større del av kaka, det er en del av det såkalt contract på lokalnivå. Men når det blir (...) dette er en sånn (...) and client opplegg, og hvis ikke the patron leverer noe tilbake til klienten så begynner det å skape problemer, det er jo det folk reagerer på, dette som kunne være lokalt akseptabelt og noe som man erkjenner og godtar fordi det er en måte man vedlikeholder limet i samfunnet på. Det som skjer nå du får modernisering av et samfunn er at de økonomiske sirklene utvides og lokale eliter er ikke lenger avhengig av tillit fra lokalbefolkningen, de kan påkalle makten fra sentralmyndigheter til å vedlikeholde sin posisjon, og da begynner vi å legge grunnlaget for en strukturell endring i hvordan korrupsjon fungerer og dens størrelse. Og i Afghanistan med krigsherrer som nedkjempet Taliban av mange forskjellige årsaker, ikke minst å beskytte egen revirer, så du var oppe i Faryab, eller?

BR: Nei, jeg var i Kabul

AD: Ok

BR: Jeg var oppe i Masar e Sharif og (...) der - men jeg var i Kabul.

AD: Jo, for da vi var der, første gang var samtidig med deg i 2004 og da ble vi mottatt med åpne armer overalt, jeg husker fremdeles ute på landsbygden en kvinnelig distriktsleder som kom i sin fineste stas og høyhælte sko som kom gjennom søla for å hilse på oss (...) Det var altså en sånn vennlighet og en optimisme om fremtiden, og fire år senere da jeg kom tilbake, en av de lokale som vi jobbet med tok oss med til Chicken Street i Kabul for å gå og handle der, og det er altså eneste gangen i mitt liv hvor jeg har følt på frykt, for vi var inne i en sånn

lær-sjappe, moderne med store åpne vinduer, jeg bare tenkte lille Ali flipper opp telefonen og sier Mohammed her er det noen, og Mohammed og kompisene sine kom galopperende ned gaten med en RPG på ryggen. Det ville ikke være en skit som ville ha løftet en finger for å hjelpe deg. Og det var et vannskille for meg å se hvordan alt det vi hadde lovet altså ingen trodde på det lenger. Det var blitt en honningkrukke for de store og ikke stort mer. Og så skjer jo det ting, de bygger skoler, de forbedrer veier og så videre og så videre, men det daglige livet for den jevne mann og kvinne, noe av det går også selvfølgelig på det relative plutselig så, se til USA og Trumpismen lever jo på denne følelsen av at du ikke er inkludert, du er ikke med på den oppturen som du ser skjer et eller annet sted i landet, men du er ikke en del av det og da blir korrupsjonen enda mer utholdelig, du må betale for ting som du vet i prinsippet har krav på. Undervisningssektoren for eksempel, og likevel, selv om du betaler så forbedres det ikke, det er ikke en investering det er bare en kostnad.

BR: En måte å overleve på?

AD: Ja, noe du må gjøre, og som sagt, ta en interessant diskusjon om det østasiatiske mirakelet på 90-tallet og hvor Verdensbanken har kommet med en tidlig påstand om at en av grunnene til at det funkete så veldig bra i Taiwan, Sør-Korea og tigreene der borte, var at det var så lite korrupsjon sammenlignet med Afrika. Og da kom reaksjonen som sa neida, det er korrupsjon her også, men forskjellen er at i Sør-Korea eller Taiwan så er det organisert, betaler du ti prosent av kontrakten for å få kontrakten så er alt på plass. Hvis du betaler ti prosent til en drittsekk i Kenya så begynner du å jobbe og plutselig så kommer drittsekk nummer to og skal ha fem prosent og så baller det på seg. Det er ikke organisert så du har ikke tiltro til at korrupsjonen fungerer. Og i Afghanistan er det enda verre for der er det liksom fritt fram, for der er det ingen struktur på det, det er ingen som prøver å holde det i sjakk og kontrollere det. Og det er fritt frem for hvem som helst for å få ut så mye som mulig. Det er liksom den verste formen.

BR: Den verste formen ja. Jeg tenkte egentlig på bakgrunn av din erfaring fra multi donor trust funds, så hadde jeg innledningsvis tre generelle spørsmål og for å gå litt over på det og hva du mener generelt er de største utfordringene for å ta bukt på korrupsjon i et bistandsavhengig og krigsherjet land?

AD: Du må erkjenne at det er et problem. Da vi fikk oppdragsbeskrivelsen for den gjennomgangen, korrupsjon var ikke nevnt med et ord. Og vi sa liksom at det er godt gjort, i et av landene som kjemper om førsteplassen på Transparency korrupsjons index, at man da ikke tar det med der. Men det var da en av utfordringene, altså styrken ved et flerpartnerfond er nettopp at du får alle aktørene rundt bordet, svakheten blir da at det blir veldig lett blir sånn minste felles multiplum, altså den som er minst villig til å gi noe er den som setter grensen for hva som kan oppnås. Og her har du da en regjering som en partner rundt bordet, som også skal godkjenne terms of reference. Så vi så på terms of reference og sa at dette er interessant her er det (...) Så vi sa ok this is will be on our dime, vi skal legge inn denne problemstillingen selv, og da vi tok opp det med givene og banken og så for så vidt også med regjeringen, så sa de ok - greit. Så utgangspunktet var at vi måtte definere dette selv som en problemstilling som skulle behandles i en analyse av et 11 milliarder dollar fond i verdens mest korrupte land. Ja, så har du hvordan man takler det og hvordan man kan gjøre det til noe konstruktivt fordi at det å påpeke problemstillingen er greit nok, men så bloody what, og det var det interessant å se forskjell blant givene, for svenskene er da hovedproblemstillingen den faren at målsettingen ikke nås, hvis målsettingen med undervisningsprogrammet er å nå alle barn i Afghanistan, så er de svakeste og mest sårbare nettopp barn i Taliban-kontrollerte eller Taliban-infiserte områder, altså må vi finne en løsning på hvordan vi kan tilby undervisning i disse områdene.

Mens for amerikanerne så var den politiske faren med at ressurser gikk inn i områder som var kontrollert av Taliban og derfor at man da kunne anklages rent politisk for å støtte oppunder legitimiteten til Talibans innflytelse i disse områdene, som gjorde at man ikke kunne gå med på det. Så det ble veldig vanlig i flerpartner fondene at det ligger politiske føringer fra hovedstedene, som gjør at aktørene på bakken ikke har så mye fleksibilitet for å kunne være med på å godta ting. Så vi måtte finne en sånn walk around når det gjaldt denne problemstillingen, og en av tingene var for det første å gå tilbake, jeg går ut fra at du har tittet på den rapporten, altså en av tingene vi brukte var den rapporten Verdensbanken selv nettopp hadde fordi (...) på hvordan man jobber i konfliktområder, casestudie fra Nepal, Pakistan, Afghanistan, jeg husker ikke helt, det var i hvert fall tre land. Og hvor da hovedpoenget er at selv i konfliktområder så er det visse ting man kan bli enige om det er visse ting alle parter ser er til sin egen fordel, slik at det er mulig å forhandle frem løsninger. Du må være fleksibel og så kommer du tilbake til how much am I willing to pay for it. For at er du veldig prinsipiell, så er det klart at da nytter det ikke å jobbe i undervisningssektoren punktum. Så var det et problem med selve de ansatte i Verdensbanken, altså de har jo lokale afghanere som er ansvarlig for å sjekke og styre dette programmet. Og da vi spurte dem, er det et problem med korrupsjon i undervisningssektoren, så sa de at ja det hadde vært en skandale med byggingen av 95 skoler som faktisk ikke ble bygget eller et eller annet sånt tull, men nå har vi ryddet opp idet. Var det noe mer - nei. Og mens vi var der, så kom da denne rapporten fra joint anti corruption monitoring evaluation comission som sier at det er råttent fra topp til bunn. Og så var spørsmålet, ok hvis det er sånn, hva kan man gjøre med det. Verdensbanken ARTF hadde jo flere ting som var problematisk med ARTF, for det første, jeg vet ikke hvordan det er nå, men på det tidspunktet etter 15 år så hadde de fremdeles ikke klare kriterier for hva er langtidsvirkningene av det vi holder på med, slik at de fremdeles drev og plundra med sånn outputs-rapportering uten å se blir det bedre resultater, er det flere jenter som faktisk fullfører grunnskolen, er karakterene bedre, er lærernes kvalitet bedre, er de høyere tilstedeværelse, er skolebøkene bedre og så videre slik at undervisningsresultatene er bedre, for det kan jo man måle, det er massevis av materix på sånt noe, det kan man følge hvis man vil. Men Verdensbanken var fremdeles veldig opptatt av at visst vi har bevilget 100 kroner til å bygge en skole så er det det vi skal måles på - at vi har bygget skolen - ferdig med det. Og så overføres da, ansvaret legges til myndighetene, som er helt riktig, men noe av poenget med ARTF fordi det er Verdensbanken-administrert banken er jo ikke et Norad - eller Norad gjennomfører ikke så mye selv, nå men Verdensbanken gjennomfører ikke, de bruker primært nasjonale systemer og kompetanse, det er en av styrkene ved å ha Verdensbanken som administrator, de prøver å bruke det nasjonale finans forvaltningssystemet, styrke undervisningsdepartementet og så videre fordi at det i prinsippet så er det en utlånsinstitusjon- det er en bank. Så de skal i prinsippet gi lån og kreditter, i Afghanistan så har det kommet til det punktet hvor de må gi gavebistand. Og det er også en sak som de nødvendigvis ikke er så flinke på, for er det lån og kreditt så er det egentlig mye lettere å si at det er mottaker som er ansvarlig fordi de må tilbakebetale. Mottakeren har da et insentiv til å få dette til å funke. Men når det er gavebistand, så er det pytt. Det er tungt for banken å håndtere dette fordi hvis så, dette er tilbake (...) i 2007 gjorde en gjennomgang av alle disse flergiver fondene som Verdensbanken og UNDP administrerte. Altså de fleste flerpartner fondene i FN-systemet administreres av UNDP, og en av tingene der var jo at Verdensbanken ble sett på som en, man likte å bruke Verdensbanken som administrator fordi de hadde tydelige (beboere?) de greide å få dialog med regjeringen, regjeringen lyttet til dem, de hadde i tillegg til flerpartner fondene ofte da store egne ressurser, IDA lån eller kreditt lån, avhengig av landet, og eventuelt gavebistand, og disse flerpartner fondene fordi de skulle nettopp jobbe i vanskeligstilte områder fordi dette var gavebistand, og det må vi huske på, de fleste av disse flerpartner fondene er gavebistand, så var det veldig press på banken for at de skulle være fleksible med hensyn til overføring av midler og så videre, de

var for langsomme, for byråkratiske, det tok en helstikes lang tid, transaksjonskostnadene i forbindelse med støtte via sivilsamfunnsorganisasjoner var helt urimelige. Så banken begynte å få på plass mer fleksible mekanismer, og så begynte styret i banken å ta en titt på dette her og sa hør her, vi kan ikke ha to forskjellige banker, vi er Verdensbanken, vi har ett sett med måter å fungere på, det er det som er vedtatt av styret det er det giverlandene som gir oss penger gjennom IDA forhandlingene og bankens grunnleggende kapitaltilskudd, slik at dette her må vi forholde oss til fordi vi sier i alle flerpartner fond-avtalene at vi skal behandle disse midlene som om det var bankens egne, altså so according to banking principles, og da må vi tilbake til start, da må vi tilbake til disse kjørereglene og da er det også tilbake til denne tankegangen om at ok vi finansierer ting frem til hit og så er det ditt - og så driter vi i det, eller det er ikke vårt ansvar fordi at du har inngått en kontrakt med meg, du har fått 100 kroner for å bygge denne skolen, du har bedt om at vi skal finansiere byggingen av denne skolen fordi du har lærere og elever som skal gå der, du trenger skolen. Og da regner vi med at du er såpass smart at du har bedt om 100 kroner til denne skole og ikke til noe annet, fordi dette er din prioritet. Du kunne jo bedt om pengene til noe annet, derfor går vi ut ifra at dette er på stell. Det er det jo ikke. Og så, banken kommer i en skvis på grunnleggende på hvordan de fungerer som bank, og hvordan de skal være en god partner når det er gavebistand. De må plutselig forholde seg til en drøss med givere som har agendaer som spriker i alle retninger. Da vi snakket med bankansatte som er ansvarlige for sånne flerpartner fond, så sa de at dette er jo helt jævlig, ja det er gavebistand, men med vanlige bankmidler så har vi en veldig tydelig sjef, om vi driter på draget så får vi høre det med store bokstaver, men det kommer fra vår sjef, nå er det plutselig 118 forskjellige småsjefer som sitter rundt bordet, de kommer og går, det er stadig rotasjon, den nye sjefen som kommer inn på vegne av Norge eller Danmark eller hvem det nå er, aner jo ikke hva forrige sjef fra Norge eller Danmark sa om ditt eller datt, og skal liksom finne opp kruttet på nytt, har alltid mange smarte nye ideer og aner ikke hva de prater om, og etter et år så forsvinner de og det kommer nye inn. Så for banken så er det et mareritt.

BR: Det er jo akkurat det, slik som jeg ser det styres jo fondet som et vanlig bankfond, med gode rutiner og prosedyrer. Er det noen kontrollmekanismer for at dette sikres nedover, ta for eksempel MoE og utdanningsprogrammene. Jeg kan kanskje omformulere litt, er det slik at de så, oj her må kanskje noe gjøres fordi at om det gis 100 kroner til en skole, så er det ikke nødvendigvis slik at det går 100 kroner til den skolen?

AD: De har gjort en del ting. Det at de nå har supervising agent er nytt. Det de begynte med er det vi kaller monitoring agent, som snart når de opprettet fondene, fordi utgangspunktet er jo at halvparten av fondet i prinsippet har gått som budsjettstøtte faktisk. Og det høres jo veldig risikabelt ut gitt korrupsjonsutfordringen. Men det de gjorde som var veldig innovativt, de har gjort en del sånne innovative ting med ARTF, de sa banken legger aldri sine egne penger inni disse flerpartner fondene, det er andres penger de sitter og styrer. Men, det de gjorde i dette tilfelle, de ga et sånt oppstartsfond på 50 millioner dollar som de ga som et langsiktig, eh jeg er ikke sikker på reglene rundt det, hør her dette er startfondet til ARTF, disse pengene skal brukes i henhold til reglene vi har blitt enige om for ARTF, men her har dere penger til å begynne med og måten ARTF skal fungere på er som et reimbursement fond, som et refusjonsfond, det er helt klart hva man kan bruke penger på og hva man ikke kan få refundert, det er først og fremst lønninger i sosialsektoren, lærere og helsepersonell, og så er det noen driftskostnader, og så måtte Helsedepartementet og Undervisningsdepartementet komme med sine lister over lærere og så videre, og så videre hvor man er blitt betalt bla bla. Så den første monitoring agent satt da i Treasury i Finansdepartementet, og drev både opplæring av folkene som satt der samtidig som de utarbeidet håndbok for hvordan man skulle (...) og som også gikk gjennom og verifiserte gjennom test alle disse kvitteringene. Monitoring agent skulle i prinsippet også da gå ut til

fagdepartementene og ned til provinser og distrikter for å verifisere, være sånn sampling, etterprøve, men all den etterprøvingen var dokumentbasert, altså du har i Undervisningsdepartementet, alle lærere er statsansatte, skal ligge inn i ansattlistene, og der må du undertegne, det må ligge et bevis på at du er kvalifisert, ansattbrev, og undertegne at du har fått denne kontrakten, derfor må du signere hver gang du får utbetalt lønn. Det som monitoring agent gjorde var en dokumentbasert verifisering, sammenligne signatur på lønsslippen med signatur på kontrakten med at de faktisk hadde blitt ansatt. Og det at det da var kusine og nevøen til den lokale krigsherren, det var ikke noe de kunne fange opp. Og at de var fullstendig ukvalifisert, aldri kom på jobb og aldri gjorde noen ting, var heller ikke noe som ble tydelig verifisert. Men, dette var det nivået og poenget med verifiseringen, dokumentbasert, sjekk sjekk, det var det. Så fikk banken etter hvert så mye kjeft, dette er bare tøv, så da begynte de med Supervising agent. En ting var at du oppdaget etter en tid at alle disse fotografiene av disse skolebygningene som var blitt bygget, var de samme bygningene som var blitt tatt bilde av fra forskjellige vinkler, men da med nye navneskilt. Så da begynte de med Supervising agent, som - har du sett på rapportene deres?

BR: Ja, jeg har sett på det. Og det er som du sier, og det kommer du kanskje til at det var nå i år at BDO fikk kontrakt, for de slo sammen dette.

AD: Ok, for jeg gikk inn å så på den MSI-kontrakten fra 2019. Og de fikk jo den kontrakten, for noe av det de kunne tilby var innovativ bruk av teknologi, så både satellittfotografering, alle data GPS lokalisert og verifisert. Da vi var der nede sist, hadde de akkurat begynt opplæring av lokale Monitoring Agents, som da hadde en helt annen mulighet til å etterprøve om lærere faktisk var der, om de hadde kvalifikasjoner, om det var sånn at det bare var nieser og nevøer av krigsherrer som ble ansatt og så videre, og så videre.

BR: Ghost teachers?

AD: Det hadde de ryddet opp i ganske mye, tror jeg. Det hadde de flere runder på, hvor alle lærerne måtte komme på skolen, vise thumb prints og vise at de ikke satt på fem forskjellige kontrakter ved fem forskjellige skoler. Vet ikke om det har vært etterprøvd skikkelig, men vet at de prøvde å ta tak i det. Hva som faktisk har skjedd, det vet jeg ikke. MSI begynte da med disse lokale Monitoring agents, for da begynne å ta fatt i ikke bare ingeniørbiten av monitoreringen som var utgangspunktet for det de skulle se på, men faktisk også innholdssiden av det, kvaliteten på det som leveres og ex-post bygging, satisfaction level blant befolkningen med det som tilbys her, blir dette brukt, blir det brukt på måten det skulle? Tilbake til ditt spørsmål, følger man opp dette her, det er meningen at man i hvert fall skal gjøre det, mye mer enn hva man har gjort før.

Så vår konklusjon på undervisningssektoren var at man måtte nettopp samarbeide mye mer med lokale aktører. Du har nå, på grunn av National Solidarity Programme, community development committees, også inkorporert i den nye som også, jeg har glemt hva det nye programmet heter. Det som mangler er en kanal for at informasjon fra lokale forhold kan komme opp, gjennom en kanal folk har tiltro til, og mates inn i nasjonale systemer, og der kunne MSI systemer vært en måte å gjøre det på det andre er måten JACMEC jobber på, at de ikke har jobbet mye med dem synes jeg er veldig rart. De burde i det hele tatt hatt mye mer kontrakter med lokale kunnskapssentre og aktører som er interessert i dette her, og lytte til dem, bruke, dem, finansiere dem, støtte dem, gi dem litt ryggdekning politisk når det røyner på, for det er alltid et problem. Og der kunne banken nettopp fordi den representerer giversamfunnet være utrolig viktig rent politisk som en aktør som kunne støtte mye mer aktivt mye mer synlig det arbeidet som MEC

som.. eh hva heter det Afghanistan Research and Evaluation Unit, altså andre aktører som prøver å kvalitetssikre og kritisk etterprøve hva som skjer.

BR: Ja, det er kommet flere anti korrupsjons organisasjoner til nå, i år nå ACE. Litt før du går videre, Arne, kjenner du til jeg forsøkte å finne ut litt om utdanningsprogrammene. Det var jo et som het EQUIP som jeg etter det jeg ser muligens er terminert og så EQRA som har overtatt fra sånn 2018? Kan det stemme?

AD: Ja, det var mens vi var der. Altså EQUIP det hadde vel tre komponenter, jeg husker ikke helt det er jo tre år siden, men det var skolebygging, det var lærerutdanning og det var skolemateriell. Lærerutdanningen var en av disse tingene som denne MEC-rapporten tok opp, 70 prosent av de bedre utdannede lærerne fikk ikke jobber fordi alle stillingene var tatt av niesene og nevøene. Og da igjen, vårt forslag var da, ok du går ikke å kritisere krigsherren og sier nå må han sparke niesene og nevøene og få dem ut av skolen, men si fra de neste tre årene, alle nye stillinger som opprettes eller lærere som pensjonerer seg, så er det bare folk som er kvalifisert fra lærerhøgskolen som bør ansettes, altså du begynner å bygge en konsensus som ikke er så alt for konfronterende, men som folk kan du får press nedenfra og du får ikke alt for mye motstand fra toppen. De liksom ser at her må de jenke seg litt. EQRA skulle vel ha en litt mer, nå husker jeg ikke, jeg satt ikke på utdanningsbiten. Det var NN som jobbet mest med den. Men, der var vel tanken at man skulle ha mer innflytelse av lokalsamfunnet i utformingen i valg av stedet hvor skolen skulle ligge osv, for der var det jo jækla mye korrupsjon.

BR: Ja, og så litt dette med å få inn mer kvinner, og litt i rural..altså i Taliban-kontrollerte områder.

AD: Ja, også i byområdene. Mye av dette gikk jo på altså i byene var det for dårlig, byene er ofte mer korrupte enn på landsbygda, jeg holdt på å si at det ofte er mer penger der.

BR: Ja, ja før jeg går litt videre. Mener du, ja, altså nå har jo Verdensbanken iverksatt en del tiltak for nettopp å bekjempe korrupsjon for de erkjente vel dette at det vel ikke bare var å slippe hendene. Men hva mener du er de virkelige driverne bak disse initiativene, er det på en måte press, er det på en måte utad for å opprettholde et omdømme for å være i henhold til vestlig standard, eller er det fordi korrupsjon anses som et virkelig problem?

AD: Selvfølgelig anses det som et virkelig problem. Spørsmålet er hva kan man gjøre med det. Det er mange studier, og Verdensbanken har produsert flere av dem som sier at korrupsjon går først og fremst utover de fattige, dette er først og fremst rent extraction som de med mer makt er i stand til å utøve og det er en måte for dem å karre til seg grunnrenta eller rett og slett penger som tilhører andre, så grunnrenta-problematikken er mer (..) oljesektoren og opium og sånt noe men, så det - det vet man, men dette er jo også helt grunnleggende i UNDP, i FN-systemet, man har analyser som mener at dette her helt klart har en vredisk (...) effekt som er negativ for de med minst, og den har en rentes-rente effekt fordi at dette her blir akkumulert i form av rikdom som da kan reinvesteres og liksom forsvinne ut av landet stort sett. Det har jo du problemet med disse financial flows, det er ikke bare det at det suges inn i eliten, men eliten tar den ut av landet så den reinvesteres ikke en gang produktivt i landet slik at dette er netto ressurstap for landet og dermed så har du mindre muligheter for å kunne investere punktum.

BR: Ja, så du mener tiltakene da er iverksatt fordi de skal være i overenstemmelse med forpliktelser, det foreligger ikke et ytre press..

AD: Det er selvfølgelig ikke en enkel, det første er det prinsipielle så kommer det andre, ok de som sitter i banken de har tross alt søkt seg dit fordi at de ønsket å gjøre noe. Banken er liksom ikke sistevalget ditt når du tenker på karriere, det er folk som, jeg jobbet fire år i banken da jeg var i Afrika, og det er jo folk som er stort sett veldig kompetente, en del av dem har litt rare ideer om visse ting det er greit nok, men de er jo der av en årsak de har et grunnleggende ønske om å gjøre noe meningsfylt. Men så komme du i en hverdag hvor du sitter inne i et fort i Kabul og skal prøve å sørge for at et undervisningsopplegg fungerer ute i Kandahar eller Helmand-provinsen, hva gjør man liksom, hvilke instrumenter hvilke verktøy har du for å sørge for at dette funker skikkelig. Så, én ting er det prinsipielle at her skal egentlig være nasjonale myndigheters ansvar og jobb, du er der for å støtte dem i deres arbeid, det er hovedkontrakten mellom banken og landet. Det skal gå gjennom og styrke det som da er et legitimt styre og sørge for at deres programmer, deres prioriteter gjennomføres. Er man uenige i prioritene som har man en diskusjon på politisk nivå hvor da man skal bli enige om eventuelle endringer, enten det er på selve prioriteringene eller prosess, eller hva det måtte være, men i prinsippet skal ikke du overstyre nasjonale myndigheter. Så der har du liksom gangning up-problematikken. En del av givene, så har det da igjen som administrator av et flergiver-fond, givene kommer med sine mandater. Norge er opptatt av kjønnsdimensjonen, jenters utdanning, amerikanerne er veldig opptatt av næringsliv, målrettet utdanning som kan bidra til økonomisk effektivitet, tyskerne er opptatt av grundig fagopplæring, kompetanse, altså alle sammen har vi våre små kjepphester og så skal alt dette her inn og alt sammen skal synliggjøres og dokumenteres og rapporteres tilbake, for at hvis Norge ikke får sin rapport om hva som har skjedd med jenters utdanning så skriker de som det ljoer, og hvis amerikanerne ikke får rapport tilbake om at her går det så mye bedre med utdanning av entreprenører, så begynner de å (...) å trekke tingene sine ut. (...) Så det er press, de må svare på disse mandatene som de vet at disse bilaterale givene har, så det er flere lag med krav og forventninger som sitter på disse saksbehandlerne og ledelsen i banken, så nei de sitter i en lojalitetsskvis på flere nivåer tror jeg. Samtidig, så er det å kunne gjøre noe konkret med det, det er jo løsningen på det. Slik at det er i deres interesse for det løser samtidig flere lag med problemstillinger. Det prinsipielle, det kontraktsmessige vis a vis Verdensbanken, overfor givene, overfor befolkningen.

BR: Ja, jeg mener å ha hørt at skolebyggingen nå er fjernet fra MoE til der hvor ekspertisen er nå er, der hvor ingeniørene er, jeg tror det er Ministry of Interior, mener jeg å lese et sted. Når det er sagt, når dere var der nede i 2017, så er det vel omtrent da det en vinduet, ett av de fire vinduene i ARTF ble utviklet - ACRMAP. Slik jeg forstår det, så er det sammen med third monitoring party verktøyet for å kontrollerer disse anti-corruption strømmingene da i ARTF?

AD: Ja, altså det var en av tingene vi klaget på, vi klaget allerede i rapporten før, slik vi hadde forstått dette, altså det var et fond for lokale studier om kvalitetssikring og der brukte de altfor lite av det mot lokale miljøer, altså de bygget ikke opp lokale kompetansemiljøer som tross alt kjenner realiteten på bakken mye bedre, og som trengte ikke bare pengene, men også den beskyttelsen som sagt som støtte fra Verdensbanken gir. Verdensbanken likte det dårlig fordi at det er mindre midler, du må følge det opp mye tettere, og derfor så er det mye mer styrt, det er mye mer transaksjonskostnader for dem og i en presset hverdag så prøver man å redusere det så mye som mulig. Derfor brukte man da veldig mye mer Monitoring Supervising agent, i stedet for å prøve å bygge disse alliansene og bygge opp lokale kompetansesentre direkte. Denne Result ..ARP?

BR: Ja, ACRMAP?

AD: Ja, det er det nye, de hadde noe som het (...) Result eller noe, og etter vi hadde vært der nede så doblet de den bevilgningen fr at de nettopp skulle kunne gjøre mye mer på dette området. Men, hva som har skjedd helt konkret, det vet jeg ikke. Jeg husker vi var inne i en diskusjon etter at, rapporten leverte vil vel fra oss tidlig 2017 2018, nå huske jeg ikke engang, men vi hadde et seminar i Washington på dette og så fulgte opp med en samtale med Kabul noen måneder senere hvor de da nettopp skulle ha et møte med styringsgruppen der nede, og da var det nettopp for at de hadde doblet bevilgningen til dette fondet nettopp for å ha flere fleksible midler og kunne gjøre mer innovativt, gå inn og ta disse forskjellige problemstillingene- du har både gender, du har korrupsjon, hele styresettproblematikken altså i hvilken grad visste man hva som skjedde på distrikts- og provinsnivå, det har vært mye gnål om at man må desentralisere, altså når du har dårlig styresett så er noe av det dummeste du kan gjøre antageligvis er å desentralisere, fordi det innbyr til lokal korrupsjon. Du har ingen motvekt, ingen kontroller på det. Så, i et land som Afghanistan så er det rimelig problematisk.

BR: Ja, en liten digresjon, den reelle makten er vel på landsbygda, for å si det sånn, hos høvdingene. Og nødvendigvis er ikke tilliten til Kabul så stor, tenker jeg.

AD: Det i hvert fall jeg ikke visste så særlig mye om var denne geografiske inndelingen i distrikter og til og med landsbygder, var ofte ikke slik det politiske liv var organisert. I en landsbygder var det fraksjoner, altså det var deler av en familie eller deler av en landsbygd som i over hundre år hadde ligget i konflikt over et jordstykke, slik at det å få noen av disse NGOene, altså det tok dem et år å greie å få landsbygden til å sitte seg ned å diskutere hva de ønsket NSP-bevilgningen skulle brukes til, at dette skulle deles med alle, det skulle være til nytte for alle, det satt langt inne. Så du har konfliktflater som er veldig viktige, og som ligger der og som er vanskelige å overkomme. Og lojalitetsbånd går jo på kryss og tvers og følger ikke sånne typiske administrative inndelinger som vi er vant til. Så det gjør det veldig komplisert å få til ting dere nede.

BR: Men, NN, du har så vidt vært litt inne på det, men har du noen konkrete suksesshistorier i ARTF-sammenheng når det gjelder korrupsjonsbekjempelse innenfor utdanningssektoren?

AD: Det har vi vel ikke, altså vi så jo ikke på det fra den vinkelen. Det var ikke den vinkelen som var den mest synlige. Det var rett og slett mangelen på at de i det hele tatt tok det seriøst, det var utgangspunktet. Når saksbehandlerne for utdanningssektoren sitter der og sier det her går greit, det var bare et par skolebygg og det fikk vi rettet opp liksom, da må du begynne på helt grunnleggende ting, gå tilbake, og det mener jeg de prøvde å gjøre. Så vet jeg ikke konkret hvordan oppfølgingen har vært de neste tre årene.

BR: Ja, er det noe innledningsvis Verdensbanken skulle gjort annerledes?

AD: Ja, selvfølgelig. Nei, for det første, det å ta korrupsjon seriøst, som et område. De gjorde det rent formelt, altså det public finance management-område, er jo deres kjerneområde. Jeg jobbet som public expenditure economist i Verdensbanken i fire år i Zimbabwe, så vi gjorde public expenditure reviews, public expenditure financial accountability gjennomganger i regionen, slik at de formelle finansforvaltningssystemene de fikk vi på plass forbausende fort, slik at etter tre år så hadde Afghanistan et bedre finansforvaltningssystem enn det Mosambik hadde etter 30 år. Fordi at de hadde, altså Ashraf Ghani var jo finansminister da og han fikk med seg en del (...) flinke folk, og så fikk han også samtidig dessverre fem forskjellige technical assistance prosjekter, fra Australia, fra USA, nei fra England, fra Verdensbanken, fra UNDP, jeg huske ikke hvor den femte kom fra, så fløy i beina på hverandre i departementet. Ashraf Ghani var jo helt fortvilet, de satt og (...) til. Men, han hadde fått med seg en god del

flinke folke, afghanere som hadde kommet tilbake, og de bygget opp skikkelige systemer, denne Monitoring agent som satt i Treasury, de fikk på plass et regnskapssystem og et utbetalingssystem med sånn central treasury account osv, som faktisk funket forholdsvis bra, slik at på det rent formelle så hadde de greid å bygge opp et veldig bra system. Men, det er jo sjeldent der problemet ligger, det er allokeringene, ikke sant, altså at du greier å vise at du har lagt 100 kroner inn for å bygge en dam og så få kvitteringen på at du har brukt 100 kroner for å bygge dammen, det er greit, men så viser seg at dammen egentlig kunne vært bygget for 50 kroner, du har gitt den til én krigsherre, du har lagt den et sted hvor den ikke skulle ha vært, den er helt ubrukelig, den kollapset etter to år. Altså, alt dette her får du ikke, fordi du har forbedret finansforvaltningssystemet, så dette igjen med at banken ser på sitt ansvar som begrenset som bank, og ikke så mye som utviklingsagent, for å si det på den måten.

BR: Og da er muligens en av årsakene til at third party agent ble formalisert, og det at BDO vant den kontrakten.

AD: BDO?

BR: Ja, jeg mener at de fikk den i januar 2020

AD: Ok, som monitoring agent?

BR: Nei, third party monitoring, slik jeg forstår det har de slått sammen monitoring og supervising agent, BDO har nå et helhetlig ansvar.

AD: Interessant, da håper jeg de har valgt riktig, vi har jobbet litt med dem. Det er det samme som PWC og Deloitte.

BR: Ja, en av the big five.

AD: Jeg går utfra at du har måtte dokumentere at de har utvidet horisonten litt, og kan takle hele greien. Jeg kan se fordelene med det, jeg kan også se at det kan være problematisk. Du kan veldig lett få interessekonfliktsituasjoner, fordi (...)tellerne vil gjerne si noe og de som ser på de faktiske resultatene på bakken sier noe annet. Anyway.

BR: Ja, for det var mitt spørsmål, om du har noen erfaringer med dem. Jeg vet at de har produsert noen rapporter, og forresten de er begynt å bruke droner for å sjekke at skole bygges, og prosjekter følges osv, de har liksom litt flere tentakler ute der, enn hva som gjøres utover at det er en rapport, som BDO er betalt for eller har i kontrakten. Altså, det blir en rapport, men hva gjøres med det. Det er kanskje litt tidlig å si, det er jo ikke gått et år ennå.

AD: Men, der hadde MSI en dynamikk på gang som jeg synes var veldig viktig, og det var jo nettopp å prøve å mobilisere disse lokale monitoring agents, og så var spørsmålet om disse kunne kobles opp imot disse lokale community committees på landsbygda, hva heter de, development community comittees, ja det var et annet navn. Det er jo veldig viktig med dette her at slike lokale aktører føler at de faktisk har en rolle å spille og at når de ser noe har en aktør de kan gå til og som de stoler på, og som vil videreføre deres kommentarer på en god måte slik at det blir tatt tak i. Om BDO er den rette til dette, det kommer an på hvem de har på bakken. Jeg tror ikke det er så lurt at man har rotet disse to tingene sammen, det er kanskje igjen for banken å prøve å strømlinjeforme, men om det kommer til å fungere så veldig bra, det er forskjellige roller og det er (...) som kommer til å regjere her, det er BDOs kjernekompetanse

og det er den de kommer til å jobbe ut ifra og ha som sitt utgangspunkt, ja, jeg vet ikke, vi får nå se.

BR: Hva tror du de største utfordringene for Verdensbanken sett i lys av ARTF blir fremover?

AD: Det blir den politiske situasjonen. Nei, jeg vet ikke. Etter hvert som Taliban får mer makt, så er det klart at hele korrupsjonsproblematikken får kanskje en litt annen dimensjon. Så veldig mye av inntektskildene til Taliban nå er jo forskjellige former for narkotikaomsetning, så det er metamfetamin som har skutt i været, vel så viktig som opium nå kanskje. Så jeg tror de kommer til å få veldig store problemer sånn rent politisk i det hele tatt med sin tilstedeværelse der, at de giverne kommer til å begynne å rynke litt på nesen, slik at kostnadene for å kvalitetssikre og verifisere tror jeg kommer til å øke. De må investere ganske mye mer i det og igjen om da BDO er den rette til å gjøre det, om de har investert nok i å bygge opp allianser med lokale organisasjoner med troverdige aktører som lokalsamfunn selv stoler på, det vet jeg ikke. Men, det er nok hovedutfordringen for med den politiske situasjonen slik den ser ut nå så kommer banken til å få store problemer med å kunne rettferdiggjøre forespørsler til giverne tror jeg.

BR: Ja, det blir spennende å se hva som skjer fremover. I januar skal Norge ta stilling til om man viderefører bidraget der.

AD: Ok.

BR: Det er jo ikke til å stikke under en stol at den militære delen eller bidraget trekkes kraftig tilbake nå. Så om sivilsamfunnet er rustet til å, det er klart at det blir et gap eller vakuum der.

AD: Ja, Afghanistankomiteen hadde jo Afghanistanuken for en stund siden, jeg kunne dessverre, jeg går ut fra at du fikk med deg det meste.

BR: Jeg fikk ikke med meg det dessverre. Jeg har bare lest litt fra det og fra giver - eller donorkonferansen, white paper'ne derfra.

AD: Jeg har ikke fulgt så mye med, jeg jobber mest med EU nå. Jeg beklager jeg har et nytt møte kl 12, så jeg har tre minutter til. Men, jeg tar gjerne en ny samtale i morgen, jeg er åpen frem til kl to, så hvis du har andre ting så kan vi ta en ny samtale da. Samtykkeerklæringen min er gyldig

BR: Ja, frem til 1.juni eller noe sånt. Jeg sier tusen takk for tiden din nå, Arne. Og om jeg har noen spørsmål, kan jeg kanskje bare sende deg en mail, og kanskje ta en ny samtale på senere tidspunkt.

AD: Ja. Det er spennende detter her, det er veldig dagsaktuelt dessverre.

(Opptaket avsluttes - informanten takkes).

Innledning, uformell prat. Ca 5 minutter.

Lydopptak starter.

BR: Det jeg lurer innledningsvis på TW, med din erfaring er hva eh..og din erfaring fra postkonflikt områder eller sårbare stater, hva er det du ser på som generelt de største utfordringene eh for å få bukt på korrupsjonen i sårbare og bistandsavhengige stater?

TW: ehm..nå er jo Afghanistan er ganske spesielt tilfelle og det er jo fordi at mye av bistanden til Afghanistan eh.. ble jo også brukt som et politisk og nærmest et militær strategisk virkemiddel eh..jeg har jobbet mye i Palestina, altså Gaza og Vestbredden hvor det er helt annerledes, hvor det er selvfølgelig er politisk men ikke militær strategisk. Og det at det da gjennom, blant annet det norske Forsvaret, men også gjennom andre PRTs ble også gjennomført bistandsprosjekter eller bistandsrelaterte prosjekter eh..gjorde at mange aktører som da egentlig ikke har noe særlig erfaring innen bistand kommer med ganske store midler eh..så det er klart at det alltid har vært korrupsjon i Afghanistan det er det ingen tvil om. Men at, en veldig stor del av den korrupsjonen man har i Afghanistan i dag, at den er skapt av eh..for mye penger inn for fort, eh..som da ikke nødvendigvis var basert på behov i ulike landsbyer, distrikter, provinser, men ut fra et militær strategisk formål for å på en måte vinne hearts and minds of the people, sant. Eh..og det nå eh..vi som seriøse bistandsaktører og selvfølgelig Afghanistan som nasjon, kommer til å lide av i mange tiår. Ehm..så den sammenblandingen mellom eh..bistand og militær tenkning har ikke vært heldig og føler jeg har bidratt i veldig stor grad, og der er det vel sikkert antagelig lignende i Irak, hvor altså amerikanerne har kommet inn med veldig store midler, så det er nok lettere å trekke linjene der, men å se på det som en generell vinkling når det gjelder sårbare stater tror jeg blir feil.

BR: Mm..ehm..du nevnte land som ikke hadde erfaring med bistand kom inn med store midler..aktører

TW: Ikke land, men organisasjoner som ikke har..

BR: Organisasjoner..ja..

TW: Organisasjoner som ikke har erfaring, og det som skjedde når det gjelder Afghanistan for eksempel, når det gjelder Faryab, som jo er den norske provinsen hvis man kan si det i Afghanistan, ikke sant, vi da som seriøs aktør som har vært i landet i nå førti år, vi nektet jo selv om vi ble presset av norske myndigheter til å gå inn i Faryab, så nektet vi å gjøre det, fordi vi ønsket ikke den sammenblandingen mellom den norske politiske eller militære nærværet, og vårt langsiktige bistands- og utviklingsarbeid. Så vi nektet å gå inn, vi har gått inn etter at, i Faryab, etter at eh..norske militære styrker trakk seg ut av Faryab. Men så var det da en god del bistandsaktører eh..organisasjoner som da i hovedsak løper etter penger eh..som da gikk med på dette og hvor det da ble bygget masse skoler, det ble utviklet masse programmer, mange av disse skolene, det ser du i Godal-utvalgets rapport, blir jo da brukt som kустaller og lagring av eh..lagringsmateriell og det er for så vidt greit at de får lov å lagre, altså kuer trenger et sted å bo og korn trenger et sted og lagres, og det er for så vidt greit, men det var ikke skolene var ment for å være. Så eh..så det er klart at her fant jo også det norske militæret og andre, eh..og norske myndigheter, og andre lands myndigheter villige organisasjoner som da gikk inn på

deres premisser, det gjorde ikke vi, og det ville heller ikke jeg som person ha gjort. Bare for å presisere.

BR: Mm..ja..ehm, i forhold til, det er jo forskjellige måter å gi bistand på, jeg forstår at i Afghanistan så det forskjellige aktører som (...) de ulike bistandsgiverne, så har du disse da, som jeg ser på multi donor trust fund, altså flergiverfond da, og spesielt da ARTF med Verdensbanken som administrator. Eh..Har du..hvilke på en måte betraktninger gjør du i forhold til, altså Verdensbanken har jo lang erfaring, med disse typen trust fundsene, men det er jo egentlig en bank, egentlig, eh..og jeg ser jo at de har, altså har sine mekanismer, kontrollrutiner, eh..i forhold til prosjekter og sånn, og så er det liksom, mister de taket liksom et sted, eh..i forhold til å følge disse midlene helt ut? Eller bistanden helt ut da?

TW: Jeg har også jobbet med Verdensbanken tidligere i Indonesia så hadde jeg.. så jobbet jeg for et prosjekt de hadde også i forbindelse med utdanning i en to-års periode tilbake midt på altså det var vel 2006-7 tenker jeg, så jeg har en del erfaring med de og kjenner mange folk innenfor systemet. Ehm..ja det er en bank men det er en utviklingsbank, så det er jo ikke en bank det er jo veldig stor forskjell mellom de og IMF for eksempel, ikke sant, eh..noe av det, altså ett av de store problemene som Verdensbanken har er, og som veldig mange andre, jeg vil si FN til dels, og mange andre store multilaterale bistandsaktører har, det er at man legger planer eh.. for et land som skal se bra ut eh..når det leses av, hva heter ordet egentlig pierce på norsk..? Gjenbyrdige?

BR: Ja..

TW: Ja når man på en måte skal lese det i et parlament, på kontorene i Washington (..) skal sende en rapport (..) etter planen se bra ut, og det betyr at de må være, de må være fremtidsrettet, de må følge alle disse internasjonale konvensjonene, de må være riktige, politisk korrekte og så videre. Men, de tar veldig lite hensyn til situasjonen på bakken, eh..og det er vel noe av det som grunnproblemet føler jeg når det gjelder Verdensbanken er, det er veldig bra å være ambisiøs, vi er det også, men så man samtidig også være realistisk. Og i utdanningsprosjektene eh..i Afghanistan og da er det store utdanningsprosjektet de har hatt over flere år, de går jo for så vidt nå videre med EQRA, eh..så har man vært ambisiøse ehm..men man nødvendigvis ikke tathensyn til eh..til at dette også skal videreføres av lokale myndigheter på bakken. Og det hadde kanskje vært fornuftig, tror jeg, i alle disse prosjektene at man er litt mindre ambisiøs, litt mer realistisk. Men, at man rotfester det man gjør på bakken. Eh.. og det betyr at hvis du skal bygge en skole et eller sted i Afghanistan for eksempel, eh..så er det viktig at man ikke reiser inn i denne landsbyen med et byggefirma, et byggefirma som stort sett alltid har kontakter opp til folk langt oppe i embetsverket eller på politisk side i departementet eh.. eller i parlamentet, bygger en skole for landsbyen, men at man gjør det som vi da holder på med som vi kaller community contracting, at vi bygger skolen sammen med folkene i landsbyen, så an da når Muhammed, Ali, Reza og alle de andre pappaen bygger skole for barna sine, eh..for det første vil det da, og at man tillater at denne skolen, altså man har én skoledesign i Afghanistan, man har vel to, man har den en-etasjes og en to-etasjes design utviklet av Verdensbanken med støtte da fra DART, det er en dansk organisasjon som du kanskje kjenner til, og som har det da tidligere ingeniøravdelingen under DAKAAR, en annen dansk organisasjon som da skilte seg ut som egen organisasjon og som da eies av Dansk Folkehjelp. Så de har da hjulpet til med å designe skoler for Verdensbanken, ikke sant, og de da samarbeider da selvfølgelig med departementet, og igjen så ser du da at det sikkert ser bra ut både i Washington og i Kabul, men for meg så er det jo viktig, at da synes jeg egentlig at vi burde lære av Indonesia, fordi at, jeg har bodd i Indonesia i ti-femten år, og hvis du reiser rundt i de ulike provinsene i Indonesia så

kan du med en gang se at en skole er en skole, men du kan samtidig også se at dette er en skole i nord-Sumatra, dette er en skole i sentral-Java, dette har design elementer som gjør den eh..lokal, eh..og sånn er det også i Afghanistan at en skole oppe i en liten fjell-landsby eh..et eller annet sted i for eksempel i Badakshan bør se annerledes ut både på grunn av klimatiske forhold og på grunn av kultur og tradisjon enn en skole på landsbygda i Nangahar eller Ghazni eh..nå har man da besluttet at alle disse skolene skal være blå, der er altså da, du kan tenke deg et vakkert afghansk landskap hvor alle husene er naturfarget, du har disse vakre høydedragene og så har du en sånn knall blå klatt midt oppi dette her med en bygning som bare stikker seg ut. Og den stikker seg ut både optisk, men selvfølgelig også, det er kanskje den dyreste bygningen i hele området, og den bygningen det kostet mest å bygge, og det er der folk har beriket seg mest, og det er også et øyesår for folk i landsbyen. Deres ønske, de har ikke hatt noe del, det kom da folk inn fra en helt annen provins som arbeidere i dette firmaet som da tilhørte en eller annen som var well connected og bygde denne skolen og så sier nå må dere vedlikeholde den og drifte den. Eh..den ble bygget av materialer som ikke er lokalt tilgjengelige eh..den ble bygget dårlig fordi man skulle tjene mest mulig på det, s den trenger fort vedlikehold. Ofte ble den ikke ferdig, vi har i Afghanistankomiteen gjort ferdig skoler uten tak i Badakshan-provinsen fra, finansiert gjennom Verdensbanken, eh..hvor vi da har bygget taket på skolen, hvor det har vært toaletter som har vært avhengig av vann (...) men det har ikke vært vanntilførsel. Og det er helt greit å ha tørre toaletter og ha utedoer, ikke sant, hvis det er laget som det, men hvis et toalett er laget for at det skal ha tilgang til vann og ikke er vann, så blir det en forferdelig stank. Det er situasjonen til eh..dette fantastiske prosjektet til Verdensbanken, som da sikkert leses veldig godt både i Washington og i Oslo og i andre hovedsteder, men som på bakken har vært utrolig dyrt, bidratt til korrupsjon og også bidratt til en misnøye blant lokalbefolkningen for de har ikke tjent noe på denne skolen.

BR: Ja..eh..for det ja tenker du da på disse, du nevnte dette EQRA programmet det gikk vel over, det EQUIP før, det var vel..

TW: Det var EQUIP før og så er det vel EQRA nå

BR: EQRA nå, litt sånn på siden, årsaken til det er det fordi, jeg vet at det var sånn halvveis sånn delvis suksess, og så var det sikkert en del rapporter (...) og så bare pakker vi det inn med et litt annet fokus.?:

TW: Ja

BR: Og kaller det noe annet?

TW: Det er for stort og for dyrt, og han som eh..han som hadde, han som var leder av EQUIP, det var mannen til eh..Suzan Wardak som var Head of Teaching Education Departement, eh..så vidt jeg vet så tjente han cirka tjue tusen dollar i måneden på å lede prosjektet, kanskje litt mer, eh..hun var finansiert av afghanske eller canadiske myndigheter, fordi hun er afghansk altså canadisk-afghansk, fantastisk dame eh..men tjente vel omtrent det samme, litt over tjue, de to til sammen førti tusen dollar, det er en realitet oppi det hele og som folk vet om, ikke sant, så det var jo også med på å på en måte underminere eh..det prosjektet som han da, han var hyggelig kar, flink også sikkert, eh..men det er veldig fjernt og det er det som gjør, altså disse store programmene som, som Verdensbanken gjennomfører de er veldig fjerne fra folk. Og det å, som sagt å være litt mindre ambisiøse, bruke litt lengte tid, sørge for at man planlegger skolen, bygger skolen i samarbeid med lokale myndigheter eh.. og lokale eldsteråd, foreldrene i området, så ville man ha spart masse penger og man ville da ha gjort ferdig skolene, og da, da

trenger man ikke pakke det om å benevne det på nytt, ikke sant, da kunne det bare ha vært EQUIP to. Det var det ingen som hadde kjøpt, ikke sant, eh..antagelig etter EQRA så er det vel ingen som vil ha et EQRA to så da blir det sikkert en ny innpakning igjen, ikke sant.

BR: Eh..ja. Det programmet skal være ferdig nå i 2021 stod det, EQRA, så da blir det vel noe annet. Men, hun Wardak, er det hun som, det stod en artikkel ble mistenkt for å fjerne et visst antall i departementet til fordel for egne bekjente?

TW: Altså hun, hun er fjernet fra departementet allerede..

BR: Okei, ja.

TW: Så hun er borte.

BR: Hun er borte, ja.

TW: Det er hun, hun er hverken mer eller mindre skyldig enn noen andre, det er klart at det er ting som eh..folk reagerer på sånne ting, ikke sant, og er det noe, altså, altså alle vet alt i Afghanistan om sånne ting, ikke sant, sånn at dette her skal redde seg selvfølgelig, sånn at når du, det er litt sånn, jeg var på en, det er en digresjon, men likevel så illustrerer det noe av situasjonen, jeg var på en reise i Badakshan sammen med FN, og vi kjører jo litt sånne gamle, brukte, vi kjøper konsekvent brukt biler, det var en bruk Toyota Landcruiser, alle de andre kom da med sine hardskin, hvite, helt nye, vi vet de koster to hundre tusen, ikke sant, så kjørte da rundt i en del landsbyer og folk spurte selvfølgelig om hjelp, og de sa, det var da matvareprogrammet var den ene bilen, de sa beklager, ikke sant, men vi har ikke penger, så etter en dag så, for jeg, den var egentlig, altså jeg var invitert til å være med på hele reisen, det skulle være en sånn tur rundt hele Badakshan på en uke. Jeg forlot den etter en dag, for jeg følte vi kan ikke, vi kan ikke, affilieres med dette her, fordi du kan ikke komme inn i en landsby med. Så eh..det er liksom noe med hele designen på disse store flergiverfondene som er, det har lett for å bli så stort at det blir umulig å styre på en fornuftig måte. Så det på en måte delte det litt mer opp regionalt, det å eh..brukt litt mer tid på å forankre det lokalt, det å jobbe med eksisterende strukturer, eh..begynne å bygge to tre klasserom, og ha da en plan med at da når ungene kommer og denne blir full, og foreldrene ser at nå er skolen full, så bygger man ett eller to eller tre klasserom til, sånn at man har en naturlig utvikling, i stedet for at man plasserer en svær skole ned i et område der hvor ingen unger har gått på skolen. Så lar man det vokse organisk, det er klart at det er vanskeligere på en måte å planlegge i Washington eller Kabul, men det er viktigere for å skape eierskap. Og uten eierskap så blir det korrupsjon.

BR: Mm..eh..ja for nå har jo altså Verdensbanken har jo sine midler og systemer for å monitorere da, eh..i form av supervising agents..

TW: Third part monitoring.

BR: Ja, eh det var vel i 2020 at de samlet dette i en kontrakt da. Det er vel BDO faktisk som på en måte, hva skal vi si, styrer det, så er det sammen med ATR og noe som heter Intergrity også. Eh..og det blir liksom eh..min erfaring av å lese disse rapportene er at det er veldig fokus på kvantitative ting, hvor mange skoler har vi fått bygget, hvor mange elever er nå i skolen, uten å se på møter de på skolen, har de på en måte, lærer de noe. Det er jo et kjempeproblem at, hva var det jeg så, det er jo sytti prosent av lærerstudentene fikk jobb, utenom det så må du enten

betale for den eller så er det den lokale høvdingen sin niese eller nevø som gjerne får stillingen, liksom, er disse monitoring agents, er det designet, passer det inn i, fungerer det?

TW: Nei, det gjør det ikke. Det altså eh..kanskje litt sånn idealistisk naivt å si, men det som kanskje hadde vært den beste måten å monitorere, det hadde jo vært å la folk i landsbyen sjøl, at hvis du, for å ta et eksempel hvis du har en liten landsby la os si (...), ikke sant, det betyr blomsterdalen, ja, la oss si, det er mange landsbyer i Afghanistan som heter akkurat det eh..så hvis man da har en liten landsby (...) og så forteller man da folkene i (...) at okei, så skal vi sammen, for da er det kommet et ønske fra de om å bygge en skole, nå skal vi bygge en skole, her skal vi ansette lærere, og at de da får vite at så og så mye penger blir brukt på materiell, så og så mange lærere skal ansettes, eh..dette er de bøkene dere får, dette er de eh..pultene og stolene dere får, dette er de tavlene dere får, eh..for da kan de være med på å si, vi ser på disse papirene, på en oppslagstavle hvis man kan være så naiv, eller ha et folkemøte hvor dette blir opplyst om, så vil de se at dette her okei dette er det vi faktisk ha rett til å få og dette er det vi har fått. Og så da organisere det på en sånn måte at de da kan komme tilbake å si, nei vi fikk ikke, vi fikk ikke ti klasserom, her er det bare fem. Det er ikke tak på den, det er ikke do på skolen, det er ikke en mur rundt skolen slik at jentene kan komme, det er ikke skolebøker, vi har bare fått ett sett til hver klasse, det skulle vært ett sett til hver elev. Sånn at man lar folk sjøl være med på dette her, og da vil man samtidig eh..også drive med anti-korrupsjons bekjemping på landsbynivå, man vil på en måte sette eksempler på hvordan en åpenhetskultur kan være med på å hindre og bekjempe korrupsjon. Så disse third part monitoring, jeg har ingen veldig god erfaring fra det. Eh..fra helsedelen av ARTF programmet, altså fra det som nå heter Sehatmandi, så ser vi at, okei hvis du vil ha en, vår policy er at når de kommer på skolen eh..som vi drifter, så får de akkurat den samme maten som studentene får og som jeg får når jeg er der og alle andre. Eh..men så får jeg sånne desperate telefoner sånn rett før de kommer, Terje kan vi ikke gi de en kabuli pulao, kan vi ikke kjøpe litt sånn til de for at, for at bare ved å gi de litt sånn ekstra oppvartning så får man bedre karakter. Ja det nivået der, Benedikte, altså, ikke sant, det er, og hvis man gir dem litt, ja ikke sant, her, i Paktia hvor vi da holder på med utdanning av helsearbeidere, så er de berømte for pinjekjerner, så hvis man gir dem et par kilo med pinjenøtter, så får man bedre karakter. Det er på det nivået der. Og da spiller det ingen rolle om det er DDO eller om det er en annen organisasjon som gjør dette her og har kontrakten, det er folkene som reiser rundt og som faktisk gjør dette her, det er de som, ja, det er de som skriver rapportene, det er de som sørger for at, eller som gir input til denne, denne evalueringen og så, så lite skal til egentlig, at et skikkelig par gode måltider med kabuli pulao, litt god te og kaker, og en liten gave med pinjekjerner, så, blir det bedre.

BR: Disse som drar rundt er de afghanere?

TW: Ja

BR: Mm..og er det på en måte da i Verdensbankens ånd, deres måte å inkludere lokalsamfunnene? Ved å ansette lokale som går rundt og gjør jobben, satt litt på spissen?

TW: Kanskje er det det, men altså jeg har ikke på noen, jeg har ikke, jeg har ikke en eneste gang sett at third part monitoring har fungert slik det er, slik det er ment å gjøre, altså tanken er god, at du skal ha en organisasjon som passer på hva den andre gjør, men i realiteten så har jeg ikke sett at det har fungert noe særlig bra, så jeg tror på community monitoring.

BR: Har du noen erfaring med, med på høyere nivå, kan du si ministernivå eh ..i forhold til hvordan det fungerer der, og auditing skal jo også se ministeriet i kortene eh.. om at pengene inn mot utdanningsprogrammet blir brukt til det de skal brukes til?

TW: Det eh..altså vi var jo med MEC, jeg vet ikke om du har lest eh..den ministry wide eh..den analysen som MEC gjorde?

BR: Ja, fra 2017?

TW: Ja, ja og det var jo vi som gjorde mye av feltarbeidet for MEC den gangen, men vi gjorde det på lokalt plan og ikke på nasjonalt plan. Men, det er klart at det her, her skjer det korrupsjon på alle nivåer, ikke sant, eh..og kanskje minst sånn helt lokalt eh..så en del på distriktsnivå, men jo høyere opp man kommer jo mer korrupsjon er det. Hvordan monitoreringen, det er klart at monitoreringen sikkert er tøffere på nasjonalt nivå, men det, det vet jeg ikke nok om, Benedikte. Eh..men det klart at de også er flinkere til å skjule. Ja, men, når jeg ser på hva som skal være og hva som er på bakken, så ser jeg jo forskjellen. Og vi den gangen, vi så ikke så mye på hvor er det korrupsjonen skjer, vi eh.. vi som du ser av den rapporten, så identifiserte vi jo en del korrupsjonsfarer, ikke sant, men vår, det vi tenkte mest på var jo hva er følgene av korrupsjon, fordi hvis jeg da er en liten gutt eh..hvis jeg da er lille (..) på en skole, ikke sant, så lærer jeg veldig fort at jeg må kjøpe de bøkene jeg har krav på å få. Jeg må betale for den undervisningen jeg har krav på å få gratis, jeg må betale for det vitnemålet jeg skal ha etter endt utdanning, jeg må betale meg inn på et universitet, jeg må betale for å få den jobben jeg har kvalifisert meg for. Eh.. så man på en måte, man oppfostrer en helt ny generasjon afghanske barn til å bli korruperte, det er, det er et resultat av blant annet da disse store, disse store programmene til, til eh.. som er driftet av Verdensbanken, og det finnes jo korrupsjon også i Verdensbanken, men det er en helt annen sak.

BR: Ja, eh, den rapporten du viser til den er jo, den viser jo bare at korrupsjon gjennomsyrrer alle nivåer som du sier, fra at foreldrene må betale for at du får gå på skolen, at læreren må betale direkte til rektoren, at rektoren må betale til community leader, og så videre, og så videre. Og på toppen så er det rent-seeking og nepotisme liksom som på en måte gjennomsyrrer det, og så har man et, sånn som min hypotese er det at da kommer jo, det Verdensbanken gjør er at bare skal styrke, se hva vi gjør nå, vi styrker third part monitoring, vi får da bedre evalueringsrutiner, vi får sånn, vi får sånn, og så går vi bort fra, vi skal ikke bare se på det kvantitative, det kvantitative, men også det kvalitative, eh..nå skal virkelig barna lære noe, nå skal virkelig, men så ut av det som jeg kan se av rapporter og da snakket med andre, er det at MEC rapporten fra 2013 nei 2017 den, den, det har ikke skjedd noe, for å si det sånn. Av store revolusjonerende ting..

TW: (..) Du hadde Balhki som var, gamle Balhki, det var to Balhki etter hverandre der, som var utdanningsminister, eh.. pff.. vi sørget jo for at presidenten fikk denne rapporten direkte, og da jeg sier vi så tenker jeg MEC og NAC, ja, eh..fordi at Balhki ønsket jo da å begrave den, ikke sant, så han fikk et utkast av rapporten, leste den og ønsket med en gang og gjøre noe, så det var et ønske fra presidenten om å gjøre noe, og vi har jo også vært en del av det MEC systemet som på en måte har fulgt opp. Og det har vært gjort ting på nasjonalt nivå, men det har, altså det er hele systemet som er feil. Så det blir, det blir på en måte, altså når du da, det er liksom som når du da har en alvorlig sykdom at du bekjemper den med på en måte lette naturmedisiner, som kanskje hadde funket hvis du hadde begynt med det lenge før du ble syk, som en preventiv sak. Men, her må man legge om hele systemet, og jeg kommer tilbake til dette her om at man kan gjerne ha en third part monitoring, men det, og en organisasjon som styrer det, men det må

være egenmonitorering og det må være en deltagende monitorering, hvor folk internt i systemet lærer å monitorere seg sjøl og hverandre og da særlig på bakken. Og fullstendig åpenhet om både bevilgninger og om, om utstyr som skal fordeles. Og da vil man kunne bryte denne sirkelen, ikke sant, og jeg skjønner ikke, jeg har, altså la oss si, nå hvis du hadde studert for å bli lærer, Benedikte, for å få denne jobben så måtte du betale én årslønn, jeg vet ikke hvor mye du har i årslønn, men du har sikkert en, eller la oss si du har en halv million, ikke sant, du må betale en halv million for å, for å få en jobb. Eh.. du kommer fra, du er en enslig mor som ikke har så mye penger, eh..og du kan ikke låne disse pengene internt, du må låne de av andre, disse må betale tilbake. Det er klart at du vil prøve å tjene de inn på en annen måte, du vil ikke vente et år med på en måte da å få langsomt og sikkert begynne å betale tilbake av din lønn, og husk at den lønnen de har det er hundre dollar i måneden. Ja, sånn at det er klart at, hele det systemet er med på å fostre korrupsjon, ikke sant, så, så og hvis man da hadde overlatt til lokale å ansette lærere med en viss monitorering, og så kunne man da til eksempel, altså , eh..nå går jeg litt inn på andre ting enn det du spurte om, men hvis man ser på monitorering, hvis man hadde overlatt mer til local communities og er åpen om resultatene i de ulike communities, så vil jo da for eksempel den ene bygda, hvis de da har en ganske korrump community development conselor eller shura, og så ser de til nabobygda hvor alt fungerer så mye bedre, så vil det jo bli et folkelig opprør mot denne ledelsen, ikke sant, vi må skape en bevegelse for ærlighet fra bakken og opp. Korrupsjon må fjernes fra toppen helt klart, men vi må ikke lage systemer som da er med på å skape, altså hvor korrupsjon da både kommer ovenfra og ned og nedenfra og opp, det er livsfarlig for et system. Og det er det som skjer i Afghanistan. Det gjennomsyrrer, som du sa tidligere, hele systemet. Og de enkelte brikkene i systemet her er forholdsvis uskyldige folk som deg og meg, du hadde gjort det samme, jeg hadde gjort det samme, de blir tvunget inn i et system som er korrump, og derfor blir man korrump, og så blir man deltagende, og så må man holde litt kjeft fordi man sjøl har gjort det, sant, så det er en sånn, så hele kulturen må forandres og da må man tenke helt nytt. Og ikke bare et nytt navn, men man må tenke nytt. Og åpenhet, føler jeg, er veien å gå, altså transparens, det er det som må til, sant. Og eierskap og tillate at det er forskjeller mellom distrikter, landsbyer, provinser eh..og la folk få inn sin egen kultur litt mer inn i systemet.

BR: Bærer det litt preg av one size fits all, det virker nesten litt sånn, sant.

TW: Ja ja, helt klart.

BR: Ja, at Verdensbanken, sant, styres fra Washington og noen andre steder, og har, vet de virkelig hva som foregår på bakken, sant, så du er.. afghanerne er..

TW: Jeg tror ikke (...) vite det, vi, jeg skrev en rapport en gang i da jeg jobbet i Indonesia med Verdensbanken, og så gikk den gjennom en peer review og så fikk jeg vite at dette og dette det her må forandres, Terje. Så sa jeg det vil ikke folk forstå i Indonesia, ikke sant, nei men, det må forandres, og så sa jeg hva er riktigere, da spurte jeg direkte spørsmål, hva er riktigere, er det riktigere at folk i utdanningsdepartementene og distrikts- og underdistriktsnivå i Indonesia forstår hva jeg skriver, eller at det ser bra ut i Washington, og da fikk jeg beskjed om at det er viktigere at det ser bra ut i Washington. Det var beskjed jeg fikk den gangen. Ja, og jeg tror ikke det er unikt, sant, det er kanskje ikke så mange som stiller det spørsmålet, men det er situasjonen, så, så klart one size fit all og så at man ikke kjenner konteksten. Og at man ikke klarer å se at, at, eh.. man må på en måte ha et grunnfjell som er det samme overalt, men man må tillate at man gjør ting litt på sin måte, være litt mer raus med implementeringen slik at man ser at det er forskjeller, slik at folk får lov til å prege programmet på sin måte i de ulike distriktene og provinsene. Da vil det bli større eierskap og, og eierskap er jo også et element i

det å forhindre og bekjempe korrupsjon, ikke sant. Så det å bli tredd noe nedover hodet, det er ingen, ingen som liker og da er det ulike måter man reagerer på det.

BR: Ja, og det er vel i Afghanistan som kanskje andre steder, hvor man, eller det som er spesielt i Afghanistan det er jo, som du sa innledningsvis, det var at nå skal vi inn og stabilisere situasjonen og fjerne terroristene, bygge demokrati på helst fem år, eh.. som taktikken som man kan se andre steder i verden, og så kommer jo da kan du si med bistandsmidlene, så var nå kanskje da, tenker nå jeg da, at man lukket litt øynene da for korrupsjonen som det da skapte og så har man etter noen år sett at oj det ble, dette da bare næret oppunder eh.. næret oppunder korrupsjonen, så blir det litt sånn, jeg sier ikke det ble for sent, men da har det allerede skapt noe, fordi sånn som jeg forstår da, det kan du sikkert mye mer om enn meg, så er ikke i utgangspunktet korrupsjon en del av, anses ikke av afghanerne som en del av kulturen, men at dette..

TW: Nei..

BR: Nei, ikke i utgangspunktet, men begynte å vokse frem under borgerkrigen kanskje, eh.. og så kom 2001 og så ble det bare næret oppunder til det endemiske kanskje problemet som vi ser nå, eh.. fordi som Arne, Arne Strand sier, det er ikke problemet kun på toppen, eller kun på byråkratisk nivå, eller der, det gjennomsyrrer hele systemet og det er det som gjør at Afghanistan..

TW: Det er som jeg fortalte deg tidligere, sant, du blir lært opp til at den eneste veien for å få faktisk det du har krav på er å betale seg til det. Det er på en måte nå, det er akseptert, ikke sant, og det gjennomsyrrer hele samfunnet. Men, det er ikke, som du sier, det er ikke, altså alle land har vært, altså alle land har hatt en del korrupsjon, ikke sant, også Afghanistan også tidligere, men dette nivået som er nå, eh..er skapt av vil jeg si militær strategiske hensyn. Så da jeg leste konklusjonen i Godal-utvalgets rapport om at okei, vi har vært en god alliert, men ellers så har vi ikke fått til så veldig mye, altså, vi har vært en god alliert på bekostning av det afghanske folket, egentlig. Så, det er veldig veldig vanskelig å bruke veldig mye penger veldig fort på en veldig god måte. Det er veldig vanskelig, og hvis man da ser på Verdensbanken også, ikke sant, du har da en lærer som tjener hundre dollar i måneden, det er en lærerlønning på landsbygden, det er der man begynner, hundre dollar, sant, sånn cirka, så har man afghanske ansatte i eh.. Verdensbanken som tjener, det er ingen som tjener, folk på admin-siden, program-siden, det ingen som tjener under tre fire fem tusen dollar, sant, det er der det ligger, ja. Er det rimelig?

BR: Nei, det er jo ikke det. Og..

TW: Og det preger jo tenkingen deres, der har du folk som tenker elitært og det er da folk som alle vet jobber i Verdensbanken, sånn at de er akkurat like redde, kanskje med mer grunn enn oss internasjonale med å reise rundt i landet, så det er ingen av de som jobber i Kabul for Verdensbanken som da er afghanere som kan reise rundt i landet. De er akkurat like store restriksjoner, kanskje større, for det å kidnappe en afghansk borger er lettere enn å kidnappe en vestlig fordi du ikke da får hele det militære apparatet etter deg, ikke sant. Sånn at hele systemet må eh.. røskes opp i. Så, jeg vet ikke hvor nyttig dette her er, men altså, så her er det, man har laget et system som skaper korrupsjon og som fjerner det man, det, altså de gode intensjonene man da kanskje hadde med å bygge skoler over hele landet så fjerner man, man fjerner det gode ut av det på en måte. Og eh.. hvis man dag hadde, det har jo eksistert madrasser, altså disse religiøse skolene har jo vært, det er jo en del av afghansk tradisjon, og så i stedet for å, hvis man da ser at okei, denne lille landsbyen har en liten moské og der har mullahen forsøkt å lære

opp et par av guttene til å lære lese og skrive, det var gjerne de som lærte, så kunne man være med på å utvikle det til en skole både for gutter og jenter. I stedet for så plasserte man da denne blokka midt i landsbyen som var da skolen, man fjernet det fra den tradisjonelle læringsmiljøet og eh..ødela det som var der ofte, ja, det er det som har skjedd i praksis. Det samme er det jo med hele dette eh.. in (...) charge programmet, sant, hvor man da har skapt sånne parallelle stillingsstrukturer til de tradisjonelle, i stedet for å jobbe med de tradisjonelle, la de få lov til å være litt forskjellige ut ifra de ulike etniske gruppene, la de få lov til, altså hjelpe de til å inkludere ungdom og kvinner, som tar tid. Men, i stedet for å ta den tungvinne lange veien, så har man skapt en parallell struktur som er ene alene prosjekt finansiert basert. Og som forsvinner den dagen pengene forsvinner.

BR: Ja, for der, for der har jo nå Verdensbanken, sånn som jeg forstår det, i løpet av de to siste årene, så har man nå i hvert fall gått over på den resultatbaserte da, en del av programmene er mer insentivbasert, resultatbasert, du får da betalt etter resultatene, er det, og skal liksom bidra tillå fjerne korrupsjon da, eh.. nei.. (TW rister på hodet).

TW: Altså det, det, det er jo også en helt, det har de gjort (...) prosjektet, for eksempel du har da laget et, et resultatsystem basert å ulike indikatorer når det gjelder fødsler for eksempel, du får, den som er implementor, du har da en lapsam (?) og så har du en, en mer resultatbasert finansiering i tillegg, ikke sant, det er kontrakten du får. Eh.. og for en vanlig fødsel så får man ingenting ekstra, men for et keisersnitt så får man ekstra. Eh..det betyr jo at veldig mange leger tar keisersnitt på kvinner som ikke har behov for keisersnitt, det er det man ser i USA, ikke sant, hvor man har noe av det samme systemet. Så dette er en veldig amerikansk måte å løse det på, og det er akkurat like, nei det er enda verre i Afghanistan enn det det er i USA. Hvor også kvinner tar keisersnitt som egentlig ikke må gjøre det.

Opptaket avsluttes - informantens takkes.

Innledning, uformell prat. Ca 5 minutter.

Lydopptak starter.

BR: Det jeg lurer innledningsvis på, Petter, det er, med din erfaring, om du kan generalisere da, hva er den største hovedutfordringen i bistandsavhengige land for å få bukt med korrupsjonen?

PB: Oj, oj, oj, altså, jeg tror ikke det finnes noe generelt svar på det, fordi, altså nå har jeg jobbet med Afghanistan, det er femti og et halvt år siden jeg var i Afghanistan for første gang, under kongen, altså det var en sånn vi skulle reise jorda rundt etter artium, så det er liksom sånn egentlig det har ingenting med senere yrkeskarriere og sånt noe å gjøre, og så har jeg jo jobbet, var med på dra i gang Afghanistankomiteen i 1980, og liksom på ulike måter aktiv der og var i ledelsen der utover åtti-tallet i forbindelse med Sovjets invasjon og så kom jeg til NORAD i 89-90 og hadde i for seg, jo jeg hadde jo Asia, men Afghanistan kom jo først inn sånn sett som et større bistandsland i begynnelsen på 2000-tallet etter den int. eller amerikanske-ledede, hva jeg kaller, invasjonen i 2001, eh..og da var jeg i Palestina så jeg var jo tilbake i NORAD igjen i 2005, etter Palestina 2000-2003, og så studier i London fra 2003-2005 eh..og så fra 2005-2015, 2016, så jobbet jeg mer og mer med Afghanistan. Og var jo der diverse ganger, og så har jeg jo da siden 2010 jobbet med et bokprosjekt, som begynte i 2..jeg fikk stipend i 2010, 2011, i begynnelsen av 2012, og så har jeg begynt å ta det opp nå og det går på betydningen av Afghanistans historie for å skjønne Afghanistan. Og det er liksom, dette er en liten om vei til å svare på det du spurte om, fordi spørsmålet om hva som skal til for å motvirke korrupsjon, har veldig mye med hvordan et land er skrudd sammen, og der er disse forskjellige landene, altså de er veldig ulike. Afghanistan har sine særtrekk, Pakistan har andre særtrekk og Palestina har sine særtrekk Ukraina sine og, så det nytter liksom ikke å lage én, ett svar på det spørsmålet ditt eh..og når det gjelder Afghanistan, så, det som er veldig slående med Afg..når du graver deg ned i historien da, det er klart at Afghanistan ble jo etablert som en stats i 1747 eh.. da var det i all hovedsak en pashtunsk stat, det var pashtunerne som etablerte Afghanistan, og etter hvert erobret større og større deler av det som både er nord-Afghanistan og sentral-delen og som ikke er pashtunere. Men, hele veien, så var det liksom den første tiden, de første femti til hundre årene så var de avhengige av krigsbytte og skattelegging, spesielt i Pakistan, eller dagens Pakistan, Punjab, Sindh, Kashmir og sånt noe, mye av dette lå jo under den afghanske kongen, men de drev masse krigs, altså erobringstokt utover på det indiske slettelandet og det var, det skaffet afghanske myndigheter eller den afghanske amiren det overskuddet han trengte til å, å forsyne dette ut til ulike lokale makthavere rundt omkring i landet for å holde en type kontroll, ha en balanse i systemet. Og seinere så var det britene som forsynte den afghanske amiren med penger som en del av en nærmest byttehandel for at britene skulle prøve å pasifisere Afghanistan, så at ikke de skulle bli et problem for britiske India og heller ikke gå i lede-tog med tsar-Russland, så det kom penger inn den veien. Og så kan du bare følge dette framover og se at sånn periode for periode så er det ulikeaktører, eventuelt interne med skattelegging av, av eh.. disse handelskaravanene langs silkeveien og den type ting. Så da skaffet disse nødvendige midlene til hele tiden å holde ulike makthavere rundt omkring i landet i sjakk på en måte, eller holde dem innenfor, holdt jeg på å si, kontrollsfæren til amiren i Kabul. Og eh..dette er jo en, holdt jeg på å si, Astrid Surkha har skrevet en del om dette i den boka si om Afghanistan hvor hun snakker om (...)staten, og det er jo på mange måter Afghanistan opp gjennom hele historien, med litt ulike bankforbindelser kan du si, eller inntektsmuligheter, og det spørsmålet jeg har reist gang på gang siden jeg begynte igjen i 2005 er jo, og hva med bistandsmidlene? (kremter) Ikke nødvendigvis sånn at de på et vis har vært korrumpert, men de

har vært brukt for å sikre eh.. holdt jeg på å si alliansene som Kabul hele tiden har vært avhengig av, og hvis du leser en bok av en (...) Dam, en nederlandsk journalist om Karzai, så får du et veldig sånn godt, en god beskrivelse av hvordan Arg, eller presidentpalasset fungerte under Karzai, det stedet hvor alle lokale makthavere rundt omkring i Afghanistan måtte ha noen i presidentpalasset, for å sikre seg sin skjerv av tilgjengelige ressurser, og dette her er på et vis del av den måten som Afghanistan har fungert på hele tiden og som jeg, jeg holdt på å si, at jeg er helt sikker på at det fortsatt fungerer på den måten, på tross av alle utsagnene sånn åpenhet, etterrettelighet, og alt det der, så er det mekanismer som eh..sørger for at midler fordeles over på en måte som i stor grad tjener Kabuls innflytelse over lokale makthavere, for Afghanistan er et veldig desentralisert samfunn. Og det er en av feilene i 2001 og Bonn-erklæringen skulle skape en sterk sentralisert stat for å få kontroll med alle militsene, men eh.. det rimer ikke overens med hvordan hele strukturen har utviklet seg tilbake til det første persiske imperiet for 3-4000 år siden. Det er i veldig stor grad veldig desentralisert, det er noen elementer, særlig i nord, som har hatt en mer sentralistisk holdning, arv fra Kina gjennom mongolene. Men, dette her er, dette er liksom noe av DNAet i Afghanistan og Distrovskij som nettopp har skrevet en bok om Taliban, der kommer han inn på akkurat det samme om hvordan Taliban i utgangspunktet var en veldig sånn desentralisert, hvor makten var veldig spredd ut på ulike maktsentra, som ikke, ikke nødvendigvis gikk i takt. Dette er veldig mye DNAet til Afghanistan og det er jo som man har slitt med hele tiden og det er noe av grunnen til at man har snakket om Karzai som han var kongen av Kabul, men det var ikke noe mer. Fordi resten av Afghanistan, de kjørte sitt løp. Også noe av grunnen til at hele PRT-modellen, enten det nå var nordmenn, briter eller dansker eller hva det var, var dømt til å mislykkes, fordi det ble en fragm.., altså fordi det ble en styrket fragmentering av Afghanistan på mange måter. Norge, Faryab, det var det norske ansvarsområdet, eh.. mest grelle eksempelet der var Storberget-justisminister, som var nede og skulle starte en sånn styrkebrønn i Faryab. Så ble vi, eller jeg fikk ansvaret med å lede et team som skulle se på realismen i dette forslaget fra Storberget, eh..det var i 2010 vel, og, det var jo både å snakke med folk i Faryab , men det var jo også å snakke med folk i Kabul, også med land som jobbet i andre provinser i Afghanistan, og konklusjonen var jo å starte et justis-prosjekt i Faryab, og bare i Faryab, det er totalt hinsides fornuft, fordi et justisvesen må henge sammen nasjonalt, og da må du i tilfelle også investere noe i Kabul. Så på den måten har jo Norge rota seg ut i en situasjon hvor man fokuserte veldig mye på Faryab, der skulle man bruke, jeg husker ikke akkurat prosentene nå av bistandsmidlene skulle brukes der oppe, det ble jo bygget en god del skoler, inklusive jenteskoler, så kom jo uroen fra blant annet PRTen om øh øh finnes de skolene, er de i drift som skolene og den type ting, som var resultatet av ulike type patruljer som var rundt i provinsen. Tror aldri det kom noen skikkelig konklusjon på det, men sånn, dette her er noe av DNAet i Afghanistan og jeg tror liksom, når du leser disse ARTF rapportene og sånt noe, så får du jo inntrykk av at dette DNAet det er ikke en del av referanserammen eller konteksten som Verdensbanken vurderer sine prosjekter og hvordan pengene brukes eh..innenfor. De vurderer det som om, som om det var i, holdt på å si, Tyskland eller i, hvor som helst, der samme, samme, litt større konflikt, men allikevel. Du har inntrykket av at dette her er vurdert ut fra en kontekst som rimer lite med Afghanistan.

BR: Ja, og det er jo det jeg har sett at, og det gjelder kanskje andre donorfond også, eller flergiverfond, men nå er det jo Verdensbanken jeg ser på, og det er jo det at de har sine systemer og rutiner som, fine og flotte de på toppen, men at det blir på en måte one size fits all, uten virkelig å kjenne situasjonen på bakken, i dette tilfelle Afghanistan. Eh.. og jeg er enig med deg innledningsvis, om at det nok er vanskelig å generalisere hva de største korrupsjonsutfordringene i et bistandsavhengig og krigsherjet land er, eh.. og da gå tilbake til DNAet til Afghanistan det er jo kjernen, og den desentraliseringen, som nok også har bis..som

nok også hva skal vi si, det internasjonale samfunnet, Verdensbanken, ARTF, ikke har tatt høyde for, og så har man, så har bistandsmidlene, i dette tilfellet inn mot utdanningssektoren, det har nærret oppunder korrupsjonen. For det har ikke vært kontroll, tenker jeg, litt ut i leddene. Jeg vet ikke hva du, om du har noen refleksjoner rundt det?

PB: Joda, det er jo altså, sentralt så kan det virke som ting som ting er ship shape og greit, men så er det noe med, ja og hvordan, altså, som jeg sa tidligere, det er ikke nødvendigvis, jeg holdt på å si, det er ikke nødvendigvis at alt, ikke er som det burde være er direkte korrupsjon, men det blir et ledd i dette spillet hvor sentrale myndigheter i Kabul skal holde eh..holdt på å si, ulike lokale maktaktører eh.. innenfor folden, holde dem på sin side i en stadig skjerpet intern konflikt i Afghanistan, eh..du har jo sett det veldig tydelig i Faryab hvor eh..i og med at dette var såkalt norsk provins, så skulle jo man da jobbe tett sammen med guvernøren, og man skulle jo da som jeg nevnte også da ha en viss prosentandel av den totale bistanden, skulle gå, øremerkes til Faryab, eh..men, det man aldri tok innover seg, virker det som, det er jo at Faryab er en usbekisk provins, uansett hvem som satt som guvernør, om det var en hazara eller usbek, så var det den usbekiske befolkningen som var prioritert i alt det myndighetene i Faryab prioriterte. Mens, de pashtunske lommene som lå i grenseområdene til Turkmenistan, og som jo var på et vis starten på en økende intern konflikt i provinsen, de i veldig liten grad ble prioritert. Og stikk i strid med hva du ville tenkt var fornuftig, skulle du prøve å stabilisere provinsen, eh..men det var ikke, altså dette var en problematikk som man visste var der, men det var lite man fikk gjort med det. Delvis var det jo fordi at, det var jo ikke sånn at det var Norge som satte igang prosjekter i de pashtunske lommene, det var jo myndighetene i eh.. Faryab med sentralmyndigheter som prioriterte hvor prosjekter skulle igangsettes. Og, der lå det en liten, hvis i hele tatt noen, prioritering av de pashtunske lommene. Så, ble jo PRT folka veldig sure på bistandsfolka, fordi PRT fiksa det, mens bistandsfolka fulgte ikke opp, men eh..det var en annen diskusjon for det går litt på to vidt forskjellige tidsskalaer man jobber etter, når man jobber med Forsvaret og stabilisering og det å skulle forberede og gjennomføre bistandsaktiviteter, det er ikke noe som gjøres på, holdt på å si, ut i fra den samme tidsskalaen, det tar mye mye lengre tid. Og eh.. det forstod ikke PRT lederne, men det er okei, det gjorde heller ikke Forsvarssjefen, så det var mange som var ute på krigsstien den gangen, husker jeg. Men, ja, var dette mye svar på det du spurte om eller?

BR: Joda, ja eh.. det er jo refleksjonene dine, erfaringene dine, som jeg er litt ute etter, hvilken erfaring har du med, med hva skal vi si, jobben på bakken, med ARTF og Verdensbanken?

PB: Ikke sant, det som skjedde var jo at Norge og også mange andre givere, kanaliserte veldig store midler via ARTF, via LOTFA, som var dette på sikkerhetssektoren, eh.. og dette var jo sånne store fond hvor, i og for seg, det var jo da Verdensbanken eller eh.. UNDP som liksom var ansvarlige for å holde dette her i, for å holde orden på det og få ting til å rulle og gå. Eh.. så dette er, dette er på mange måter en sånn typisk ansvarsfraskrivelse fra norsk side, eller, dette er jo ikke spesielt for Afghanistan, dette skjer jo i mange land hvor man bruker FN, Verdensbanken, som en type felles eh.. implementator. Eh.. det er positivt på den måten at du får koordinert hva, det er vel noen og 20 eller 30 givere i ARTF, er ikke det?

BR: 34

PB: Ja, så sånn sett er det positivt, men det fikk jo da, jeg husker, det var ikke korrupsjon, men det var med kvinner og dette med kvinneprofilen på ARTF-prosjektene, det ble tatt opp ganske tidlig fra norsk side. Og det var jo plent umulig å få endret på, eller å få hevet den profilen når det gjaldt liksom det mandatet ARTF jobbet ut ifra, fordi da var det 34 eller 32, eller hvor mange

avtaler det var, som man måtte endre, og det ble for byråkratisk og omfattende, så det ville man ikke. Så det gikk jo i hvert fall fem år, hvis ikke mer før man fikk gjennomslag for en økt prioritering. Og jeg så jo, den ARTF hjemmesida, at så sent so i 2018 startet man et særegent prosjekt fokusert på dette med korrupsjon. 2018 når ARTF startet i 2002, ikke sant, altså det er noe med, bare den tidslinja sier jo noe om at man har ikke hatt eh.. den høyeste profilen på det med korrupsjon, og når du ser på disse rapportene og holdt på å si, eh..innholdsfortegnelsen, så er jo ikke det noe egne punkt om korrupsjon i det hele tatt i mange av disse rapportene. Det er sikkert rapporter om det også, men jeg jeg ville jo trodd at med det fokuset som er på korrupsjon i Afghanistan som et sånt endemisk problem, altså dette er jo det store som blant annet befolkningen i Afghanistan er opptatt av, som er grunnen til at regjeringen i Kabul har så lav integritet, eh.. eller legitimitet i Afghanistan er jo nettopp korrupsjonsproblematikken, så det er klart at det, da ville en tro at det var en langt høyere profil i veldig mye av dokumentene. Da ville dette ha vært noe som du virkelig så når du åpnet et dokument og ikke noe, holdt på å si, finlese, søke på korrupsjon som et ord, for å se står det noe om det i det hele tatt inni her, det ingen overskrift om det. Så, dette er en, det er slående at ARTF ikke har en tydeligere profil på dette med korrupsjon før du da kommer til dette, dette eh..prosjektet eller programmet s ble etablert i 2018.

BR: AcreMap - forkortet.

PB: Ja.

BR: Hva tenker du er bakgrunnen til dette?

PB: Alle ønsker jo å lykkes, og det, altså jeg tror det var i i 2006 eller noe sånt noe, jeg diskuterte med nestlederen i UNDP Kabul, og det jeg husker fra den samtalen var hennes eh.. utsagn om at sånn, men vi aner ikke om det vi støtter, det vi holder på med er det riktige, for vi har ingen mulighet til å reise ut å eh..si, sjekke på bakken hva som faktisk trengs, dette var i 2006 eller noe sånt noe. Situasjonen har blitt mye mye vanskeligere seinere, når det gjelder dette med å reise rundt og monitorere og sånt noe. Sånn at, det er klart helt siden 2001 og det, 2002 og den internasjonale intervensjonen eller invasjonen i Afghanistan og dette intensive internasjonale tilstedeværelsen, på den ene siden militær, em den andre siden med eh..enorme bistandsmidler, det var jo den største bistandsmottageren fra Norge sammen med Palestina veldig lenge, og, så det er klart at da har man også et enormt behov for å vise at man lykkes. Eh.. jeg vet ikke om du har sett på den rapporten, eller, amerikanerne, kongressen i USA opprettet jo en egen sånn, et eget inspektorat, SIGAR, eh..i 2006 eller noe sånt noe, eh..og i, jeg tror det var i 2016 jeg, så begynte de i det skjulte med intervjuundersøkelse blant amerikanske medarbeidere, både fra militæret, fra diplomatiet og fra bistand, som hadde eh..vært på ulike måter engasjert (...) i Afghanistan. Og dette var en forholdsvis, holdt jeg på å si, en begredelig samling intervjuer og eh..den rapporten var ikke ment å skulle bli offentlig, men Washington Post greide da gjennom noen rettsprosesser i 2019 til slutt få tilgang til dette materialet i oktober november 2019. Og jeg tro det var i november 2019 de hadde en del oppslag i Washington Post om dette her her, som jeg har vært inne på og lest, og han sjefen i SIGAR, han Sopko, han gikk da ut i et intervju og sa at amerikanske myndigheter har løyet for det amerikanske folket i årevis om hva de faktisk har oppnådd i Afghanistan. Da gjelder jo det hele spekteret både det militære og på bistandssida. Og jeg tro det, og mitt spørsmål er sånn, da hva med norske myndigheter eh.. Godal-rapporten fra 2016 er forholdsvis nådeløs, hvis man ser på konklusjonene (...) lykkes med å være en god alliert til USA, eh.. det var heller spørsmålstegn om man hadde lykkes med å redusere terrorfaren og enda mindre hadde man lykkes, eller kunne vise til resultater da det gjaldt å bygge opp et demokratisk, stabilt Afghanistan. Og, dette er jo stikk i strid med hva norske myndigheter

har sagt, man har snakket om, altså, i det ene øyeblikk så var man veldig opptatt av dette med kvinner på skolen, hvor mange flere kvinner som gikk på skolen. Når vi begynte å stille spørsmålstegn med, okei, det er mange kvinner som begynner på skolen, men hvor lenge går de der? Hvor mange kvinner er det som uteksamineres fra grunnskolen? Hvor mange kvinner er det som kommer inn, eller går på videreutdanning og universitet? Og, de tallene man brukte, var jo bare en del av det totale bildet, det var hvor mange som begynte på skolen, ikke hvor mange som fullførte. Og det samme var det, plutselig så var det veldig opportunt å snakke om hvor mange mobiltelefoner som fantes i Afghanistan, sånn med tanke på demokrati og informasjon og den type ting. Men, altså, man har brukt sånne enkle bilder for å gi inntrykk av at her skjer det en hel masse, og det er klart at det har skjedd en del masse. Men, det er mange spørsmålstegn å stille ved disse forskjellige be.., såkalte bevisene som man har brukt for å vise om resultatene. Og ett av de, en av de store utfordringene er jo sånn, ja man setter i gang en masse prosjekter, men hvor bærekraftig er disse? Hvor mye, i hvor stor grad vil de videreføres når de internasjonale giverne har sluttet? Det er det det få som kan svare. Realiteten er at det er jo Afghanistan som må drive dette videre, og, det er ikke budsjetter i Afghanistan for å drifte for eksempel det skolevesenet man har bygget opp. Skole er kanskje et av de store spørsmålstegnene når det gjelder hva man har oppnådd, altså på helse er, tror jeg resultatene er mer substansielle for befolkningen, og ikke minst for kvinner når det gjelder dette med jordmødre og den type ting, at sånn der har det skjedd mye innen mange ulike områder, men mye av dette her er jo knyttet opp mot sivile samfunnsorganisasjoner som har eh.. som har jobbet for å bygge opp et nettverk som faktisk fungerer blant afghanerne. Så, bærekraft er et stort spørsmålstegn som eh..på et vis er litt relatert til dette med korrupsjon også, fordi når sånne prosjekter blir et ledd i å holde ulike mange ulike maktutøvere innenfor folden, sett fra Kabul sin side, så blir spørsmålet om bærekraft ikke så veldig viktig. Da er det viktig sånn, da er de fornøyd, for da har de fått en skole et eller annet. Det er litt fristende, nå er jeg litt stygg med norske militære, men eh..i FARYAB så var det jo veldig lenge fram mot 2006 2007 så var det forholdsvis rolig, så helseenheten i PRTen hadde ikke så veldig mye å gjøre. Det ble litt mer hektisk seinere når det ble mer konfrontasjoner og sånt noe. Men, de var jo da også på det lokale sykehuset, og der oppdaget de jo at det var dårlig med vann og det dårlig, det fantes ikke noe kjølerom for lik. Så det sørget de for å få noe skikkelig større vanntanker på taket. Det de ikke tok med i betraktningen var jo at vannledningene på sykehuset tålte jo ikke dette økte trykket, så det ble lekkasjer overalt. Eh..når gjaldt kjølerom for lik, så var det jo greit å bygge det, men det ble jo aldri brukt, fordi afghaneren begraver jo den som dør innenfor, før solnedgang. Så, ikke sant, bare sånn som et eksempel på stikk fingern i jorda før du setter i gang. Intensjonene er gode, men det er ikke alltid at du, eh.. eller kanskje litt for ofte at du ikke treffer spikern på huet. Og, det var jo, jeg tror det var Redd..nei det var Flyktningehjelpen som hadde et prosjekt ute i noen landsbyer i Faryab, og så hadde PRTen fått informasjon om at, at det hadde vært uroligheter der, sånn at de dro ut da fordi det var et norsk finansiert prosjekt. Men, hva var resultatet av at plutselig PRTen dukket opp? Da fikk eh. Flyktningehjelpens lokalt ansatte bare beskjed om at pakke sammen, fordi nå vil det dere driver med bli koblet til eh..det militære nærværet i Afghanistan og sånn sett bli en målskive for Taliban og andre krefter som er uenig i det internasjonale nærværet. Så, da var plutselig ikke det et prosjekt lenger. Intensjonen var god, men.. (ler) det er noe her med at sånn, det var jo det som gjør, PRTen fikk til og med, de hadde jo penger da, de var jo veldig sure for at de ikke fikk penger til sånne lokale prosjekter. De startet en kvinneverdieradio i Faryab, om den fortsatt er i drift, det aner jeg ikke. Men, de ga også penger til renovering av en moske, jeg tror det var en shia moske. Og, den, etter det jeg husker, så ble det noe oppvask på den etterpå, fordi hvor ble de pengene egentlig av? Så, det er noe med kortsiktigheten, ja, vi skal vinne noen hjerter og man skal få noen gode venner rundt omkring i en eller annen landsby eller innenfor en religiøs gruppe eller innenfor en stamme, men, får man noe mer? Får innbyggerne noen prosjekter, enten det er brønner eller moske eller

skole eller noe sånt noe, som faktisk blir, holdt på å si, varer? Og det spørsmålet ble veldig ofte eh.. ikke stilt, fordi målsettingen var langt mer kortsiktig. Og det er jo noe av det dilemmaet, altså, det er liksom den ene siden, den andre som de startet ut med, at sånn for Norge og for de andre så har dette med å lykkes og vise til at vi fikk resultater vært veldig viktig. Og, det gjør at veldig mye av disse kinkige spørsmålene de har man ikke vært så ivrige med å stille utover det mer generelle planet om at korrupsjon er en stor utfordring.

BR: Hva kan årsaken til det være? Da tenker jeg, man ønsker å lykkes, eh.. på et nasjonalt eller strategisk nivå, sett opp imot flergiverfondene, i dette tilfellet ARTF, man ønsker å lykkes og vise resultater overfor Washington kanskje, eh.. eller og så tror man at ved å iverksette nye tiltak, nye mekanismer, nye kontrollrutiner så ivaretar man da anti korrupsjonsarbeidet?

PB: Ja, og, nå vet jeg, nå er ikke jeg er sikker på, jeg vil tippe eh..amerikanerne er vel også inne i ARTF, er ikke de det?

BR: Ja, eh.. det er de.

PB: Har SIGAR foretatt noen gjennomganger av ARTF eller amerikansk støtte gjennom ARTF?

BR: Det har de nok, de refereres til i flere av SIGAR rapportene. USA er jo den største, hva skal vi si, bistandsyteren inn mot ARTF, også sammen med EU, Tyskland og sånn, men de er tungt inne i ARTF. Det er de.

PB: Jeg vet at SIGAR har foretatt en del vurderinger når det gjelder pengene gjennom LOTFA, det har jo vært forholdsvis saftige kritikker når det gjelder, hva skulle jeg si, hva man ikke har oppnådd, og eh.. mitt inntrykk av SIGAR er at de har vært nådeløse i sin direktehet når det gjelder, eh.. når de først går inn og undersøker eh... men da selvfølgelig med utgangspunkt i de amerikanske pengene, men veldig mye av det de har sett på har jo like stor relevans for Norge. For Norge har jo vært veldig knyttet opp til amerikanske prioriteringer i Afghanistan. Også når det gjelder, holdt på å si, sivile prosjekter. Så, så det er jo kanskje, holdt på å si, når Sopko går ut på slutten av 2019 og sier at amerikanske myndigheter har løyet for det amerikanske folket i årevis når det gjelder hva de faktisk har oppnådd, også på bistandssida, så kan man jo eh.. ja, dette er jo noe, nettopp dette her med sånn, det er viktig å lykkes, ja så klart for Washington, men for Verdensbanken så har det jo stor betydning å vise til at, holdt på å si, ha noe positivt å vise til når det gjelder bidragene fra alle de andre, for dette er jo også noe av det som drifter Verdensbankens enorme apparat i Afghanistan, og i Washington. Altså, dette er jo et sånn, det er jo ikke noe uhildet, altså, Verdensbanken er jo ikke en uhildet partner oppi dette her. Det er faktisk en partner som har direkte økonomiske interesser av faktisk også å eh..kunne vise til positive resultater for å fortsette å få betydelige bidrag.

BR: Du nevnte at i 2018 så kom det et mer spesifikt anti korrupsjonsprogram på plass, AcreMap, eh.. jeg har vel ikke funnet ut helt det konkrete svaret på hva, hvorfor det, men det er nok et resultat av flere ting, av veldig, veldig, konkrete, konkrete rapporter og muligens press også . Norge har jo vært presset på der gjennom Nordic pluss, inn mot ARTF, eh.. du kan jo si at det er et godt bidrag der da nettopp for å få litt mer fart på anti korrupsjonsarbeidet. Men, men og i lys av det har jo også ARTF hatt kontrollmekanismer, evalueringsmekanismer for å overvåke prosjektene sine, det gjelder både internt i Verdensbanken, men også i ARTF da. Det begynte, det har de hatt siden omtrent oppstart. Men, det er først i, var det i januar 2020, at de samlet disse monitoring agents i en konseltasjon da. Og dette, den kontrakten vant BDO,

eh..som er jo et stort rådgivingselskap, sammen med to andre, to andre selskap. Så Third part monitoring fremstår for meg skal liksom være det Verdensbanken virkelig gjør da og skal sikre anti korrupsjonsarbeidet. Har du noen erfaring med den type eh.. monitoring agents?

PB: Nei, ikke spesielt. Eh..fikk fikk jo, ikke sant, disse rapportene og sånt noe. Og var varierte litt, det var i veldig stor grad ambassaden i Kabul som gikk igjennom og den type ting, sånn at, altså jeg husker når jeg begynte i NORAD, da er vi utenfor Afghanistan, men sånn, da var liksom holdningen det vil bli bevilget gjennom FN organisasjonen, Verdensbanken og sånt noe når det gjaldt bistandsmidler, det på et vis tok de ansvaret for. Men, så begynte vår egen Riksrevisjon en eller annen gang på 90-tallet å si at sånn, nei, nei, vi er nødt til å begynne også å se nøyer på det som bevilges gjennom disse multilaterale. Og, når det gjelder Afghanistan så har jo jeg litt inntrykket av at man er kommet tilbake til den situasjonen vi hadde som på begynnelsen av 90-tallet, nemlig at sånn, det er Verdensbanken som har, tar ansvaret for dette her, og at det har vært enkelte stunts sånn som det med kvinner som man da jobbet med i hvert fall fem år om ikke enda mer, før man fikk bedret profilen på det. Korrupsjon, for meg er det litt sånn slående at et særskilt program som tar den problematikken først kommer i 2018, og ikke allerede var der i 2003 2004. Og korrupsjon har vært en problematikk hele veien. Eh.. sånn at, (...) litt mitt inntrykk er at det har vært en enkel, det er, det er mange fordeler med å kanalisere pengene gjennom ARTF ved å få den koordineringen av midlene og sånt noe, og at Verdensbanken blir en mye, holdt på å si, sterkere aktør i partnerskapet med afghanske myndigheter. Men, dialogen når det gjelder alle fallgruvene, spørsmålet om korrupsjon, spørsmålet om bærekraft, den type ting, det har man, altså eh.., det har blitt litt borte på veien. Eh.. et har garantert vært tatt opp, men, fordi det er jo noe som de som har jobbet med bistand alltid har vært opptatt av, men sånn, eh..det er så mye andre utfordringer med Afghanistan at sånn, det er liksom, det er et eller annet med korrupsjon bare har fått vedvare. Det henger sammen med at dette er en del av, altså, dette med å bruke sentrale midler for å få maktaktører rundt omkring i landet til å holde seg innenfor folden, det har vært en, altså det er maktmekanismer som er en del, som jeg sa tidligere en del av DNAet i Afghanistan, eh..men så gar det blitt sånn sovepute. Giverne har ikke vært villige til å ta innover seg at sånn, bistandsmidlene faktisk blir en del av dette gamet. Og, man får disse her, altså, disse eksterne monitorerne, hvilke muligheter har de. Altså nestlederen i UNDP var opptatt av i 2006, av at vi har ingen mulighet til å sjekke på bakken hva som faktisk skjer og hva so er behovene. Hva er, hvilke muligheter har disse monitorerne, eh.. jeg å på noen av disse her kartene over hvor de hadde vært og hvilke provinser og distrikter de hadde dekket, og så det var jo forholdsvis begrenset gitt et veldig stort Afghanistan, veldig mye av sør-Afghanistan var jo helt hvitt, der hadde de ikke vært. Det kan hende at det ville være helt annerledes når du så på et annet år, så jeg skal være litt forsiktig her med å trekke noen konklusjoner, men det slo meg litt at sånn dette er jo noe som også vil være noe av utfordringen når du er, når du har et land i konflikt som Afghanistan er at, mulighetene dine for bevegelse rundt er veldig begrenset. De som kan bevege seg rundt vil i all hovedsak være afghanere. Eh.. er det afghanere knyttet, altså er det, hva slags relasjoner har de til lokalmiljøet eh.. stammerelasjoner, familierelasjoner og den type ting, som gjør at de har mulighet til å reise inn i et område. Man kan bare spekulere i hvordan det har vært håndtert, eh.. det er ikke noen enkel affære i Afghanistan, fordi, når du begynner å, eller hvis du leser boka til Gdetosjki, som jeg nesten er ferdig med, så ser du liksom at det er noen stammer innenfor den pashtunske stammekonfederasjonen, som liksom er, eh..med Taliban i det området og så er det helt andre som er med Taliban i et annet område, og hvordan disse, altså disse ulike motsetningen mellom ulike stammekonfederasjoner eller stammer, rundt om kring i særlig det sørlige Afghanistan, da faktisk er en del av spenningene som eh.. som både motstanden mot Kabul opererer innenfor, men som også da bistanden vil operere innenfor. Og dette tror jeg at man har null niks peil på, for å si det sånn, så sånn sett så blir det litt som,

ja, det var noen her, det var noen som hadde fått i oppdrag å se på eh.. hvordan disse monitoreringene ble gjennomført ut i fra, altså, var det en riktig metode, var det riktige spørsmål, eh..hadde de svart på spørsmålene. Det hadde de sikkert gjort, men eh.. men det sa jo null niks om hvilke utfordringer det å drive monitorering i Afghanistan faktisk står overfor. Så, jeg vet ikke i hvilken gra man går inn i det i det hele tatt, eh..og sier, går inn og diskuterer og ser på hva er utfordringene når man skal drive monitorering eh.. gitt alle de ulike motsetningene som dette landet er fullt av. Eh.. i tillegg så har du en vanskelig topografi eh.. som gjør mange steder forholdsvis utilgjengelige eh..i hvert fall store deler av året. Så, men, da kommer du tilbake til dette med sånn hvor godt, altså hvor grundig går man i den faktiske konteksten. Ikke bare Afghanistan som land, sånn på kartet, men Afghanistan som område med, holdt på å si, nedarvede eh.. spenninger eh.. nye spenninger eh..konflikter eh.. som har utviklet seg av ulike grunner eh.. en regional kontekst som også spiller direkte inn i Afghanistan med Iran, Pakistan, Kina, sentralasiatiske republikkene, Russland, Saudi Arabia. Altså, det er jo et utall aktører som spiller på disse ulike aktørene i Afghanistan eh.. det er ikke bare i Kabul, men eh..egentlig et utall andre. Og alt dette er konteksten som denne eh.. bistanden skal fungere innenfor. Og hvor monitorererne også skal operere. Og jeg er veldig spørrende til eh.. i hvilken grad har man tatt alt dette ombord. På et vis blir det kanskje umulig å da få gjort noen skikkelig monitorering, men da er det bedre å si det da.

BR: Hva mener du, det blir et litt stort spørsmål, om ikke akkurat løsningen, men hva burde Verdensbanken gjort for å sørge for at pengene kommer ut der de skal komme ut, og blir brukt til det skal bli brukt til, i den hensikt da å bekjempe korrupsjonen? På alle nivåer?

PB: Kan Verdensbanken bekjempe korrupsjonen på alle nivåer i Afghanistan? Altså, korrupsjonen i Afghanistan, altså, det ene er dette som liksom er DNAet, og så er det det som da har utviklet seg som en følge av, altså krigsherrene som man snakke rom nå i Afghanistan, de er et resultat av 80-tallet og eh.. det internasjonale, holdt på å si, forholdsvis hodeløse støtten til Mujahedin. Eh.. for det var jo en del av de som, holdt på å si, vokste fram da som ble krigsherrer som et resultat av, som førte til at Taliban fikk så stor innflytelse som de gjorde i 94 95, 96. For folk var skittleie av disse krigsherrene rundt omkring, som drev masse vilkårlige eh..både henrettelser og skattelegging og ene med det andre. Og, de eneste, de eneste som kan gjøre noe, greie å demme opp for korrupsjonen i Afghanistan, det er jo afghanerne, altså jeg tror sånn at det blir helt fjernt, eller feil å stille spørsmålet hva kan Verdensbanken gjøre. De må innse sine begrensninger, det er jo det som er viktig her, ford, eh.. og da kan man begynne å stille spørsmålstejn med disse svære programmene og ikke minst hva man slår seg på brystet for når det gjelder resultater. Eh.. kanskje Sopko eh.. i sitt utsagn på slutten av 2019 om at amerikanske myndigheter har løyet i årevis, at han faktisk har et budskap som synker inn hos flere. At kom ned på bakken og vær mer realistisk når det gjelder hva dere faktisk går ut med når det gjelder resultater og hva man på kort sikt kan oppnå. For det er jo en legitim regjering i Kabul, som afghanerne oppfatter som legitim, det er jo også utgangspunktet for at også du kan eh.. skritt for skritt gjøre en slutt på disse avhengighetsnettverkene som er noe av det som fyrer opp korrupsjonen i Afghanistan. Du trenger disse pengene for å sørge for at, liksom, han makthaveren som sitter nedi den landsbyen, at han er fornøyd og holder alliansen med Kabul og tilsvarende den fyren oppi Badakshan og i Faryab og hvor det nå måtte være. Og, jeg tror ikke, altså jeg tror ikke Verdensbanken, altså du kan ha så mye kontroller du vil opp og ned og fram og tilbake, men du endrer ikke den grunnleggende strukturen i Afghanistan før du får et legitimt afghansk styre som afghanerne er ansvarlige for. Det internasjonale samfunnet, altså her kommer du tilbake til det her store spørsmålet om sånn, altså, regimeskifter ved internasjonal intervensjon og sånt noe som er prøvd både her og der. Se på Libya, se på Irak, altså det funker ikke, og det er jo noe av grunnen til at regjeringen i Kabul siden 2002 også har

blitt oppfattet som en illegitim regjering av stadig større del av befolkningen i Afghanistan. Ikke fordi de nødvendigvis er enig med Taliban, men fordi de oppfatter at de som sitter i Kabul er nikkedukker for Washington, Brussel og God knows who. Og, det er liksom, er det internasjonale samfunnet villig til å ta innover seg at det har vært et totalt feilslag. Det var et feil, altså russernes invasjon, den har vel i og for seg russerne eh.. Sovjet, russerne i dag da tatt innover seg at sånn deres evne til i 79 og fram til 89, det var et feilslag og det var jo noe av, viktig grunn til at Sovjetunionen gikk i oppløsning i 91. Men, det internasjonale samfunnet og det man da gjorde i 2001, som et svar på bombingene, eller de flykapringene og Twin Towers i New York og Pentagon og alt det der, det var jo på et vis, det var ikke noe vellykket det, det vellykket, det var en viss optimisme frem til 2005, men så har det gått ratt nedoverbakke i 15 år. Og, eh..det var det som skuffet meg med norske myndigheter at når man fikk Godal rapporten i 2016, det var vel i januar februar 2017, at det var en framlegging i Stortinget på grunnlag av rapporten med vår nåværende utenriksminister var da forsvarsminister, og så var det vel han eh.. han som nå er i eh..Børge Brende var utenriksminister. Men, altså, det var jo, etter mine begreper, nesten en total mangel på vilje til å trekke noen substansielle lærdommer. Og, det å gå så langt som å si, hei, hele vårt internasjonale engasjement i Afghanistan, det har ikke vært vellykket. Ja, du kan finne elementer som har vært positivt, men jeg mener Faryab er langt i fra noen stabil provins i dag, og det var jo, det ble jo mer og mer urolig frem til PRTen trakk seg ut i 2014. Og siden har det jo gått ratt nedoverbakke eh.. Før 2014 var guvernøren veldig misfornøyd med Norge og sa jo, ved enkelte anledninger at sånn, hva må vi, må vi lage krig her oppe for at Norge begynner å skjønne at de må begynne å bevilge penger og da, da gikk jo dette veldig mye på at guvernøren fikk jo ikke tilgang på norske bistandsmidler. Det, altså, det var jo, gikk jo, en del andre provinser, så gikk jo store midler til lokal administrasjonen, guvernørene og guvernørens administrasjon. Det gikk ikke Norge inn på, så Norge var sånn sett en kjip aktør å ha med å gjøre i Faryab eh.. som guvernøren opplevde det. Og, eh..men, altså, det er vel eh.. helt utenkelig at Norge ville gå ut å faktisk, holdt på å si, bekjenne sine synder, eller ta innover seg at veldig mye av det man har gjort når det gjelder engasjementet i Afghanistan, det har ikke vært vellykka. Man har satt i gang masse positivt, utvilsomt, men spørsmålet er hele tiden, hvor bærekraftig er det? Ikke er vi uenige om at dette med kvinnenenes stilling er blitt mye bedre, men hvor bærekraftig er det gitt at veldig mye av dette er fokusert på kvinnenettverk i de store byene. Mens, på landsbygda er det helt andre tradisjonelle holdninger som fortsatt råder, og de er toneangivende i blant annet deler av det som er Taliban. Da blir det, da skjønner jeg i og for seg at mange er redd for at det som er vunnet skal gå tapt, men spørsmålet er hvor bærekraftig var det i utgangspunktet, fordi, det er veldig, holdt på å si, det er et veldig begrenset nettverk som drifter det i byene med internasjonal støtte, og så har du er stort omland på landsbygda eh.. og rundt omkring i Afghanistan så hvor disse tankene, holdt på å si, ikke har fått fotfeste. Man får mer feste med jordmordutdanninga, for det er liksom veldig sånt konkret med tanke på at kvinner føder barn og får det mer kvalifisert hjelp i forbindelse med fødsler. Det oppleves som veldig positivt, og det får man mannens støtte til og den type ting.

BR: Og det er jo noe konkret, og det er jo klart at det er konkret tall i forhold til eh.. enrollment of children i skolen og antall lærere og sånt. Men, men som du sier, det er vanskelig å gjerne kontrollere det. Møter barna på skolen, møter de læreren på skolen og selv om de møter, er det kvalitet, lærer barna noe, og det er jo det som kanskje er litt utfordrende med dette eh.. utdanningsprogrammet. Eh..men forstår jeg deg, Petter, rett når, forstår jeg deg rett ved at typen multidonorfond som ARTF ikke er inverted commas ikke er rette løsningen for Afghanistan?

PB: Nei, altså, den positive siden ved disse fondene er jo at du har en veldig klar koordinering, altså, det er ikke 15 eller 34 forskjellige givere, som opererer, for det er jo en utfordring som

veldig mange land har, det er jo at deres forskjellige ministerier må forholde seg til så mange givere, og kan drive og spille givere ut mot hverandre og den type ting. Så, sånt sett er jo denne typen fond en positiv ting, gitt at det også er en part på den andre siden, altså her Afghanistan, som skal ha kapasitet til å håndtere denne dialogen og prioriteringer og den type ting. Men, eh..men spørsmålet mitt er jo, altså, for meg er det blitt litt sånn, det blir også litt sånn ansvarsfraskrivelse å kanalisere gjennom den type fond, fordi, ja når det gjelder ARTF at man da har en forholdsvis begrenset profil på dette med korrupsjonsproblematikk, både forståelsen for hvordan korrupsjon og lignende mekanismer har fungert i Afghanistan opp gjennom historien, og sånn sett er en del av DNAet. Eh.. og da etablere et særskilt program for dette i 2018, som er liksom 16 år for seint. Eh.. så det er vel mer hvordan disse fondene driftes og edrueligheten når det gjelder hva kan man få til gitt konteksten. Det er vel det jeg er mer opptatt av. Ikke at fondet i seg sjøl er noe gærent, men det er noe med at, altså når Sopko går ut og sier at amerikanske myndigheter, han er trossalt oppnevnt, utnevnt av kongressen, sier at amerikanske myndigheter har løyet for det amerikanske folk i årevis når det gjelder hva de har oppnådd, så sier, så soer, så er det en kanskje en utrolig sterk melding eh..og den resonerer jo ikke med det såkalte vellykkede, alle vellykkede resultatene. Altså, et er noe med større grad av edruelighet når det gjelder hva man oppnå med den type fond. Hva man kan oppnå i en konfliktsituasjon som Afghanistan er i, fordi blant annet, eller ikke minst fordi du da ikke har en regjering som oppfattes som legitim og som er preget av, altså Bette Dam og den boken hennes, mannen på motorsykkelen eh.. som går på Karzais periode, og som jeg helt sikker på er, holdt på å si, repetert nå under Ghani, dette med at alle ulike maktutøvere rundt omkring må ha sine folk i presidentpalasset for å sikre seg sin skjerv av tilgjengelige ressurser. At dette er noe av, holdt på å si, veven i Afghanistan eh.. sånn Afghanistan har utviklet seg over flere tusen år og eh.. dette må vi ta med oss og så må vi se litt på eh.. for eksempel hva førte 80-tallet og den ukritiske støtten til Mujahedin til når det gjelder situasjonen fra utover på 90-tallet og etter 2000. Eh..for det er et sånt, det er en sammenheng som vi er lite villige til å se på, fordi dette er mer storpolitikk, altså, jeg i en del sammenhenger så ser jeg litt, så er min mening at Afghanistan på mange måter er blitt arenaen for ulike typer internasjonale politiske oppgjør. Det var avslutningen av den kalde krigen, med støtte til Mujahedin mot den sovjetiske invasjonen og så fikk du sammenbruddet i Sovjetunionen. Så er det liksom blitt den internasjonale arenaen når det gjelder terror. Du hadde The great game på slutten av 1800-tallet og tsar-Russland og britene som da var de to store internasjonale. Afghanistan har på et vis hele tiden blitt arenaen for den type oppgjør og, jeg tror det er en del av den konteksten som vi må ta med oss når vi skal vurdere hva man faktisk kan oppnå. Eh.. nå sust gang jeg var på ambassaden i Kabul var vel i 2015. Og da, altså, du kunne jo ikke bevege deg utenfor ambassaden. Eh..ble hentet på flyplassen med væpna vakter og sånn noe i skuddsikker bil, eh.. hver gang vi skulle ut i et eller annet ministerium, så var det liksom en bil med væpnede vakter eh.. foran eller bak, og så hadde vi en væpnet vakt i forsetet. Eh.. og skulle jeg ha mat når det ikke var noe middagsservering, så måtte du liksom bestille på sånt take away og så kom de og leverte på porten. Og du liksom sånn måtte ut i porten og betale, men du var liksom ikke utafor den der festningen. Og det er klart at dette preger jo hvilke muligheter eh..et land som Norge eller hvem som helst andre til å følge opp eh..det som skjer? Det er nesten ingenting, det er de møtene som da er på Verdensbankens kontor, hvor man da får framlagt rapporter og man kan diskutere og stille spørsmål. Men, ute på bakken der resultatene skal være, skal finnes, der er det veldig lite. Jeg var i 2011 var jeg i Herat, og så hadde jeg en avtale med guvernøren. Og så når vi satt og prata sammen, så sier han plutselig, har du lyst til å være med på en biltur? Ja, hvorfor ikke, så vi kjørte sørover fra Herat retning Shindan, så, for han skulle da til en liten landsby, litt sånn utenfor hovedveien, for det var en politistasjon som skulle åpnes. Eh..som da var bygget med bistandsmidler, fra hvem er jeg ikke sikker på, om det var en del LOTFA eller hva det var, aner ikke. Men, og jeg var liksom den eneste utlendingen der, og guvernøren eh..hadde jo samtaler

med masse forskjellige folk, det var taler og ene med det andre. Og så kommer han bort til meg, og så sier han sånn, så sa han bli med her liksom, og så var vi rundt og så på dette bygget og der flasset malingen av og ene med det andre, dette var helt nytt. Han sa, dette er det vi får. Og, ja, jeg kan klage til Kabul og si at det resultatet eh..det er ikke kvalitet på dette i det hele tatt. Eh..men det, jeg oppnår jo ingenting. Sånn at, men det var det ute hvor sannsynligvis veldig få givere kommer for å se på hva som faktisk ble resultatet. Og om det er en dårlig kontrakt med en elendig eh..elendig kontraktør eller om det er, holdt på å si, arbeidere som har gjort et dårlig arbeid mens det egentlig var en god kontraktør, altså, jeg aner ikke. Men, alt det som i utgangspunktet du burde hatt en mulighet, og ikke minst afghanerne hadde hatt en mulighet til å sjekke opp og følge opp, delvis så blir det da satt bort til sånne party som skal sjekke hva som er kommet ut av det. Men, det er jo afghanerne som skal leve med det. Det er jo de som burde vært de første til å sikre resultatet, og her var jeg med på med guvernøren, som var fortvilet over at sånn da ble han uglesett av de lokale lederne i denne landsbyen, fordi denne politistasjonen da ikke holdt den kvaliteten som alle hadde forventa. Og som han sa sånn, det er ingenting jeg kan gjøre med dette her, annet enn å få dårlig tilbakemeldinger fra landsbyen. Og da er det noe som ikke, da er det noe som ikke fungerer, for dette skapte jo nye spenninger mellom guvernøren som satt i Herat og dette lokalmiljøet. For de var misfornøyde med det de hadde fått, av god grunn. Og, det løser du ikke med sånn third part monitor. Det er jo, altså det er jo de afghanske aktørene og eh.. og som også da må se at de har en egeninteresse til å påse at det arbeidet som utføres er skikkelig fordi det er deres egne folk som skal leve med resultatet, enten det nå er politiet eller elevene på en skole eller eh..kvinnene som skal føde på et, en fødestue eller klinikk eh.. Vi tar, altså, på et vis umyndiggjør jo vi afghanerne gjennom å både stille målsetninger og ta ansvar for oppfølging, og ikke på et vis stille dem ansvarlige for eh..for dette her. For hvordan bygger du en legitim stat? Du bygger ikke den utenfra, det er vi som greier å bygge en legitim afghansk stat. Det har jeg ingen tro på, vi kan alltid trene byråkrater i ulike ministerier og ene med det andre, men de fungerer innenfor en afghansk kontekst. Og det er klart at, altså, man snakker om statsbygging og nasjonsbygging, statsbygging er sånn sett alle institusjonene og om de fungerer og..og byråkratiet og alt det der. Men, nasjonsbygging er jo dette med, hva er liksom vår felles identitet og hva er det som binner oss sammen. Og, nasjonsbygging det kan du vanskelig gjøre utenifra. Og, sånn at, det er liksom en masse sånne mekanismer som, vi kommer liksom, ja vi kommer inn som en elefant i et glasshus og stamper rundt. Eh.. og så glemmer vi at det er afghanerne, jeg husker, det var jo, det var i forbindelse med noe skolebygging, om det var de norske skolene i Faryab eller om, en av de utfordringene med dette med skoler og ikke minst kvinn..eh jenter på skole, har vært at man har bygget skoler, men så har man ikke bygget en sånn boundary wall rundt, fordi dette, eh.. og det har jo vært en forutsetning for det har noe med å skjerm skolene også. Og, ikke vet jeg hvorfor ikke boundary wall var en del av hele gamet, men det er, det har jeg opplevd flere ganger at det var det som ble ankepunktet for at hvorfor en skole ikke kunne brukes som skole. Så, vi, nei, uff, det er et eller annet med at vi.. går for lite inn i konteksten og skjønner hvordan dette landet som vi jobber i er, holdt på å si, sydd samme. Og, hvilke konsekvenser, altså hva er konsekvensene at det er en konflikt i landet? Fordi veldig ofte så vil de tingene vi gjør ofte bidra til at en konflikt kan eskalere ved at du da skaper, holdt på å si, misnøye mellom to områder, eh..to stammer, eh.. to landsbyer, hva det måtte være, ved at noen får, noen får ikke. Og, eller det som skjedde mange steder har jeg opplevd, at man borrar en brønn, men borrar brønnen da på tomten til landsbyhøvdingen eller den som er pretenderte til å være landsbyhøvdingen, som da fikk full kontroll på tilgangen på vann for alle. Og dette var i Faryab hvor jeg opplevde det. Og så har du det med, du borrar en brønn, så borrar nabien en brønn, han borrar den litt dypere, så da fungerer ikke den første brønnen forgrunnvannet har sunket. Og så fortsetter du og borre om kapp, du borrar dypere, dypere, dypere og dypere, og grunnvannet blir borte hele veien. Men, ja.

BR: Jeg ser, nå har jeg tatt litt mer av tiden din enn jeg forespeilte, men, det er kjempespennende. Jeg har, og det igjen er kanskje et litt stort spørsmål, men du nevnte endemisk korrupsjon, som er tilfelle i Afghanistan, eller systemisk korrupsjon. Og det var jo slik, det var en rapport i 2017 av en avhengig anti-korrupsjons enhet, MEC, forkortet MEC, av utdanningssektoren, som kom med graverende resultater. Det var jo også Afghanistan-komiteen også sterkt inne på bakken da. Som var, som bare belyser at det rammer student, student fra student, fra student til lærer, fra lærer til rektor, fra rektor til distriktsleder og fra distriktsleder opp i ministeriet, og internt i ministeriet. Det er nivåene hvor korrupsjonen foregår. Hvor skal man begynne i Afghanistan, fra toppen ned, fra bunnen opp?

PB: Når jeg kom til, for å hoppe til et helt annet sted, da jeg kom til Ukraina i 2016, på sommeren 2016, så var det et geografisk område som jeg ikke hadde noe historie på. Og eh..jeg kom ned midten av juli og ambassadøren som da hadde vært der, han hadde stukket av gårde allerede i juni, og nestlederen han skulle stikke midten av august, sånn at vi avtalte, okei, jeg fikk en sånn to ukers crash-kurs med han som var nestleder, som hadde vært der et par år om Ukraina. Så han fortalte om politikk og politiske partier og økonomi og ehh..ja i det hele tatt, historie og alt sånt. Og så etter en stund, etter noen dager, så sa jeg, du, dette minner meg om Afghanistan, og da himlet han med øya og lurte på om jeg var gal. Jeg har brukt det bildet seinere også, fordi, Ukraina lider også med dette å ha en stat som ikke har legitimitet i befolkningen, og du har ikke, altså det er ikke som i Norge, hvor staten på et vis er representant for fellesskapet og som tar en del ansvar for en del fellesfunksjoner. Det er en form for sosialt sikkerhetsnett, og så har vi evige forhandlinger og re-forhandlinger om denne staten og statens rolle ved hvert valg og så det ene og det andre. Eh..vi kan være enige og uenige om mye, men likevel så er det en genuint stor tillit. Den har du ikke i Afghanistan, den har du ikke i Ukraina. Og eh..ja, hvor begynner du, fordi valget i Ukraina i, var det 2018 eller 2019, hvor Zelenskij han som var president ble valgt, og han ble jo, altså han hadde i flere år hatt en sånn TV-serie om eh.. denne læreren som eh..plutselig ble valgt til president. Og så blir han valgt til president, og hovedbudskapet hans i hele valgkampen og sånt ne, var dette med korrupsjon. For Ukraina er jo også sterkt preget av korrupsjon. Og det er delvis da en arv fra sammenbruddet av Sovjetunionen og de nettverkene om da, holdt på å si, tok over fra industri og forskjellig mye sånt. Og eh.. dette med korrupsjon, det var topp prioritet, det gikk ikke mer enn et drøyt halvår så var liksom politisk korrupsjon eh.. borte fra overskriftene for eh..da var korrupsjonen bekjempet. Det var jo ikke bekjempet, men det var liksom et eller annet med sånn nå var det jo blitt en ny president og han hadde dette med korrupsjon, nå har de begynt å ta fatt i det igjen, men, for nå er det et krav fra IMF og sånt noe. Altså, na hadde jeg noen møter, for Norge skulle da inn på helse i Ukraina, og der var det jo sånn at, studerte du, altså for å komme inn på medisinstudiet så måtte du stort sett ut med en god del gryn. For å få en type, liksom sånn en sånn underordnet legestilling på et sykehus, så måtte du ut med en god del gryn til hakket over. Og sånn var det liksom hele veien, og sånn var det innenfor utdanningsvesenet, det var innenfor helsevesenet, og, ja hvor begynner du hen da? Jeg tror sånn, delvis så er jo, deler av denne korrupsjonen, den er et resultat av hvordan makt i det som er Ukraina eller Afghanistan, har vært håndtert opp gjennom historia. Man har hele tiden hatt et typisk krigsbytte eller noe man har kunne tildele forskjellige aktører rundt omkring, for å holde dem som allierte. Og det er klart at dette her det forplanter seg i systemet, eh..og da er det delvis et spørsmål om eh..holdt på å si, må du, det holdt ikke få en president i Ukraina som var veldig mot korrupsjon, fordi han var igjen avhengig av dette systemet under hvor dette var en del av mekanismene som fungerte. Og dette er noe av det samme med både Karzai og Ashraf Ghani, at de også har vært avhengige av å ha disse ulike aktørene fra ulike deler av landet som sine allierte for å kunne i det hele tatt påberope seg eh.. og ha en form for eh..holdt på å si, rolle som statsoverhode. Og,

jeg tror, jeg tror dette er et langt lerret å bleke, hvor, altså det ene er at man må bli langt mer ærlig på hva som er mekanismene, og hvorfor de er der. Altså, mye av dette har en historisk årsak, som du ikke utradere over natta. Eh..og så må man, og så er det et spørsmål om hva afghanerne i Afghanistan og ukrainerne i Ukraina eh.. hvordan de tar fatt i dette her og gjennom både valg, men også andre tiltak, får, holdt på å si, bygd legitime strukturer som folk har tillit til. Ikke sant, rettsapparatet og justisvesenet er noe av det viktigste her. Og det er jo eh..det som eh..er en stor akilleshæl i Ukraina, at justisvesenet er noe av de som er mest korrupte, eh.. det er også høyt realiteten i Afghanistan. Og når du ikke har tillit til justisvesenet, det som skjer i Afghanistan er jo at veldig mange steder rundt omkring i landet så går folk heller til Taliban og deres rettssystem, enn til det statlige rettssystemet, fordi det fungerer, det er ikke korrupt, og det aviser en dom i tråd med sharia, og islamsk lov er jo en del av det afghanske lovgrunnlaget og har vært det også før 79. Så, det er vel, altså justis er vel kanskje kjernen tror jeg i det man da burde begynne å jobbe med. Det er det du kan skape et grunnlag for at Afghanistan sjøl kan ta et oppgjør med dette, og kan begynne å eh, holdt på å si, straffeforfølge den bruk av uhederlig bruk av offentlige midler. Eh..men så lenge du ikke har et justisvesen som folk har tillit til, så har du forholdsvis få mekanismer utover alle typer monitoreringer og politiske besvergelses og eh..internasjonale NGOer og den type ting. Men, det skaper ikke den endringen, for den må komme innenfra, og det tror jeg gjelder både Ukraina og Afghanistan. Og da er det justisvesenet som er krumtappen. Folk må oppleve at staten tar ansvar for å dømme de som har gjort noe galt, og dømme dem på en rettferdig måte, løse konflikter på en skikkelig måte og eh..det apparatet har du tillit til, og det har man ikke i Afghanistan. Altså, det tror jeg, og det er jo, justisvesenet er det vanskeligste å jobbe med når det gjelder reform, det gjelder også i Norge, det er det mest konservativ ei en sånn stats eh..bygging. Og det skal vi vel være glad for, at vi ikke skifter lover som vi skifter underbukser. Men, eh..for det har noe med forutsigbarhet å gjøre, men eh.. det å bidra til reform av justisvesenet, det er uhyre vanskelig og utfordringen som jeg har erfart den fra, holdt på å si, Moldova og Ukraina, det er at vi har en tendens til å gå inn og si, okei, vi jobber med domstolen, og så sørger vi for at de får datamaskiner og vi gir dem utdanning og trening og det ene med det andre, og det kan være vel og bra det, men hva hjelper det med en domstol som fungerer hvis du ikke har en påtalemyndighet og forsvarsadvokater som fungerer på en skikkelig måte, eller har en fengsels- og friomsorg som faktisk kan sette dommer ut i livet. Eller vi kan jobbe med fengselsvesenet og humanisere det og sånt noe, Norge prøvde på det oppe i Faryab, eh..det var da jeg sa sånn, dette nye fengselet som dere har bygget, det vil ikke jeg sitte i, jeg vil heller sitte i det gamle, det hadde i hvert fall et sosialt rom, ikke bare kontrollfunksjoner. Men, eh.. sånn at Norge er et av de få landene, og dette er en sånn eh.. OECD, et underbruk av OECD eh.. i Geneve som jobbet med sikkerhetssektorreform, som har konkludert med det etter noen gjennomganger, at Norge er et av de få landene som har utvikle en tilnærming til dette med justisreform, som ser på hele justiskjeden. I og for seg fra politi til friomsorg, og se hvordan samspillet er, for at hvis du ikke får det til å samspille og faktisk ha en felles målsetning om å få justisvesenet til å fungere bedre, så lykkes du ikke. De fleste andre land jobber enten med domstol, eller fengsel, eller påtalemyndighet, de jobber liksom bare med ett element, ikke med alle. Og, det er tror jeg noe av det du må gjøre i et land som Afghanistan, eller i Ukraina, det er nettopp å få en sånn holistisk tilnærming til justiskjeden, fordi det svakeste leddet i den kjeden er det som avgjør legitimiteten til hele kjeden. Og eh.. nettopp fordi justisvesenet er på et vis kjernen i statens legitimitet. Så blir dette uhyre viktig, men det er det vanskeligste området å gå løs på, det tar lang tid, den tålmodigheten har man ikke, den tida har man ikke, og tilnærmingen bli veldig fragmentert, noe som bare bidrar til at de kan fortsette å spille hverandre ut, altså de ulike delene av justiskjeden kan fortsette å..med sitt spill. Så, det er vel egentlig min konklusjon etter hvert, at sånn justiskjeden er det stedet du i tilfelle er nødt til å sette inn eh.. skytset og hvor du er nødt til å jobbe ut ifra en sånn holistisk tilnærming sånn at du får et legitimt justisvesen, som folk har

tillit til, da vil du kunne begynne å ta skritt for skritt et oppgjør med korrupsjonen. For da får du en legitim stat. Det høres kanskje enkelt ut, men det er, jeg tror det er der veldig må begynne. Så er det, selvfølgelig må man gjøre veldig mye annet. Men, det må komme innenfra.

BR: Ja..

PB: Dette var vel ikke oppløftende når det gjaldt ARTF, nei. Du blir litt (...) når du har jobba med dette her ganske lenge, fordi denne bistanden blir på et vis vår måte å eksportere vårt syn på hvordan verden skal være, og der ligger jo også noe av svakheten for at vi tar ikke utgangspunkt i det landet, det området, hvor vi faktisk skal implementere ting, eller hvor ting skal implementeres, vi tar utgangspunkt i hva vi setter som normer og sånt noe. Men, det er noe med at Afghanistan vil ikke være, bli er sentralistisk selv om vi banner og steiker på at det skal det være. Eh.. fordi både topografien, men ikke minst historien, forteller en helt annen, altså den forteller noe helt annet. Og det vil være realitet i Afghanistan. Det kan endres over tid, men den endringen må komme innenfra, den kan ikke, holdt på å si, komme fra oss. Det er utrolig mange imperier rundt omkring, eller i verden, i Asia, Midtøsten eh..som har lagt igjen sine spor i Afghanistan og som har vært med på å etablere dette, holdt på å s, DNAet. Eh.. men eh..vi må ikke tro at vi sånn over natta fra 2001 og fram til nå, kan endre på det. Det er årtusener som er segmentert, litt ulike strømninger, både desentralisert og sentralisert, opp gjennom historien, men eh.. Vi har liksom en veldig sånn naiv tro på hva vi skal kunne få til med denne bistanden, og hvor fort det skal kunne skje og hvor ideelt det skal være, for de vet hvordan det bør være. Og så glemmer vi at den virkeligheten vi skal jobbe i er helt annerledes. Da Palestina, Afghanistan, Ukraina og Nepal, Pakistan og sånt noe, så er det sånn, vi må kjenne det landet vi skal jobbe i og da snakker jeg ikke om å skjønne det sånn fra eh.. 1979 eller fra 1965, men nå snakker jeg om å skjønne det tusenvis av år tilbake for å se, for å se hva er det som egentlig er DNAet i dette landet, dette landområdet? Og der feiler vi, med glans.

BR: Ja, the story repeats itself.

PB: Den gjør det, og det er jo det som er så synd, for det er jo afghanerne som skal leve med resultatet. Og hva som skjer nå med disse fredsforhandlingene, eller mangelen på fredsforhandlinger, og amerikanerne som vil ut, og slik jeg leser amerikanerne at de nå har innsett at det ikke er snakk om, det er ikke noe mulighet for å vinne den, holdt på å si, konflikten militært eh.. De har absolutt ingen sjans. Faren er nå at Afghanistan blir overlatt til seg sjøl, og så sitter vi der og toer våre hender, og ser at alt det vi trodde vi hadde fått til det raser sammen og eh.. Der kom du tilbake (brudd på forbindelsen)

BR: Der kom jeg tilbake. Ja, det er et, det er viktig å forstå at det er et unikt case ved å kjenne historien. Eh..Jeg tror, jeg har fått svar på veldig mye, jeg setter utrolig pris på tiden din, Petter. Jeg lurer på om, hvis jeg kunne, om det er noe som skulle dukke opp, tanker i trappen, eh.. om jeg kunne sendt deg en mail om det er noe føler kanskje, altså om det er noen spørsmål jeg skulle ha spesifisert eller noe. Hadde det vært mulig?

PB: Bare gjør det.

BR: Så skal jeg ha et elektronisk møte med Arne i morgen, for å sjekke litt fremdriften her. Så jeg sier tusen takk for tiden din, Petter.

Opptaket avsluttes.