

Norad

Resultatrapport 2007

Bistanden virker
- men ikke godt nok



FORORD

Virker bistanden? Forsvinner pengene i korrupsjon? Hvorfor er det fremdeles fattigdom og krig etter mange års bistand og utviklingspolitikk med store mål og ambisjoner? Dette er legitime spørsmål fra norske skattebetalere og politikere. Det er også nødvendige spørsmål for oss i bistandsbransjen.

Resultatrapport 2007 er Norads første forsøk på å framlegge resultater av hele den norske bistanden – som beløper seg til over 20 milliarder kroner årlig. Vi får ikke med alt. Vi kan ikke følge de norske pengene hele veien fra Oslo til målgruppene. Rapporten bekrefter at det er menneskene, institusjonene, bedriftene og myndighetene i utviklingslandene som bærer det tyngste lasset og produserer resultatene. Vi kan bare bidra, men vi bidrar stort sett godt, med fokus på respekt, fleksibilitet og kvalitet.

Del 1 følger de norske pengene et stykke på veien ut i det internasjonale utviklingssamarbeidet og sammenfatter resultater i åtte sektorer og temaer, som dekker det meste av norsk bistand. Vi forsøker også i avslutningen av Del 1 å svare på spørsmålet: Virker bistanden? Vår konklusjon er klar: Bistanden virker – men ikke godt nok.

Del 2 gir en utdypende analyse av resultatene på viktige områder (helse, fredsbygging, likestilling, miljø, styresett, osv) ut fra spørsmålene: Hva er utfordringene? Hva har verdenssamfunnet oppnådd? Hvor mye kan global bistand ta æren for? Hvilken rolle spiller norsk bistand – både det vi gjør og måten vi gjør det på? Hvilke resultater har norsk bistand gitt? Hva kan vi lære av det? Disse spørsmålene stilles også i en analyse av norsk bistand til Zambia, som et eksempel på langvarig norsk engasjement i et fattig afrikansk land.

Rapporten har sine svakheter, blant annet på grunn av for svak mål- og resultatstyring i norsk utviklingspolitikk og bistandsforvaltning. Analysen viser at Norge kan bidra til resultater i de enkelte sektorer og temaer, men vi kan ikke sammenligne effektiviteten og resultatene på tvers av sektorer, finansieringskanaler eller partnere. Kanskje vil vi fokusere på kanal- og partnervalg i neste resultatrapport, avhengig av responsen på årets rapport.

Dette er Norads rapport, og store deler av etaten har bidratt. Vi vil takke Utenriksdepartementet og ambassaden i Zambia for nyttige kommentarer underveis, men understreker at analysene og vurderingene står for Norads regning.

Jeg vil oppfordre alle til å lese både Del 1 og Del 2, som framhever gode og mindre gode resultater og forhåpentligvis setter tankene i gang om hva vi vil og kan få til med norsk utviklingspolitikk og bistand. Konstruktive og kritiske refleksjoner mottas svært gjerne på e-post til pep@norad.no.



Poul Engberg-Pedersen
Direktør i Norad
November 2007

INNHold

DEL

I

Overblikk: Relevant og stort sett effektiv bistand ↗ side 4

Store tall blir små ↗ side 6

Hvor går norsk bistand, og når den ut? ↗ side 6

Situasjonen globalt: Fattigdom, vekst og bistand ↗ side 8

Utvalgte bistandsresultater ↗ side 10

Virker bistanden? ↗ side 17



DEL

II

Analyse av resultater av norsk bistand ↗ side 19



1

Fattigdomsreduksjon, økonomisk vekst og bistand ↗ side 20



2

Helse ↗ side 26



3

Utviklingssamarbeidet med Zambia ↗ side 36



4

Fredsbygging og bistand til sårbare stater og kriserammede land ➤ side 46



8

Utdanning og forskning ➤ side 70



5

Kvinner og likestilling ➤ side 52



9

Næringsutvikling ➤ side 76



6

Miljø ➤ side 58



10

Styresett, demokrati og menneskerettigheter ➤ side 82



7

Energiforsyning og petroleumsforvaltning ➤ side 64



VEDLEGG

➤ side 89

DEL

Overblikk:
Relevant og stort sett
effektiv bistand



Regjeringen og Stortinget har ambisiøse mål for Norges innsats for verdens fattige og undertrykte mennesker. Utviklingspolitikken og bistanden er integrerte deler av norsk utenrikspolitikk, og Norge bruker relativt mye ressurser på utviklingssamarbeid og humanitær bistand. I 2006 var bistandsforbruket på om lag 19 milliarder kroner¹, i 2007 er budsjettet på 20,75 milliarder kroner, og statsbudsjettet for 2008 legger opp til et budsjett på 22,29 milliarder kroner.

Norges ansvar

Norge har et særskilt ansvar som et av verdens rikeste land. Vi står overfor et etisk krav til å gjøre noe med uretten og påvirke utviklingen i positiv retning når vi har mulighet til det. I historien om verdens utvikling er vi selv aktører.

Stortingsmelding 35 (2003-2004) / Felles kamp mot fattigdom

Utviklingspolitikken mål er store og mange, Norge har et stort antall samarbeidsland og bistanden kanaliseres gjennom en lang rekke partnere av svært ulik størrelse, kompetanse og nedslagsfelt. Bistanden skal virke og bidra til resultater i svært komplekse sammenhenger.

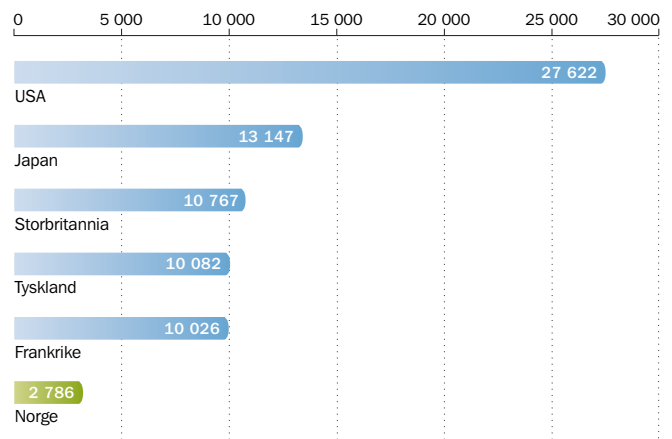
Får de fattige i utviklingslandene og norske skattebetalere noe igjen for innsatsen og pengene? Nå de utviklingspolitiske målene? Virker bistanden? Disse spørsmålene er utgangspunktet for *Resultatrapport 2007*. Og vi besvarer dem så konkret vi kan gjennom analyser av utviklingstrekk og eksempler. Utviklingssamarbeid er politikk, og rapporten forsøker å analysere relevansen av norsk utviklingspolitikk i forhold til utfordringer og resultater. Rapporten går også bak politikken for å undersøke om fattige mennesker får en bedre hverdag – det er det utviklingssamarbeidet egentlig handler om.

Å nå resultater er en kjempeutfordring. Bistanden er liten i forhold til behovene og kan aldri bli mer enn et tillegg til mottakerlandets egen innsats. Motkreftene i form av krig, korrupsjon og undertrykkelse er sterke. Infrastruktur og institusjonelle rammer er ofte svake og de politiske forholdene ustabile. I denne virkeligheten finner vi også mye av begrunnelsen for den norske innsatsen. Globalt utviklingssamarbeid har gjort mye for å bli mer effektivt, gjennom

¹ Inkluderer administrasjonskostnader.

² FNs åtte felles tusenårsmaal for kampen mot fattigdom ble lagt fram i år 2000. Målene som ble underskrevet av alle FNs medlemsland skal nås innen 2015.

FIGUR 1 De fem største giverne bidro med nesten 70% av den totale bistanden på 106 milliarder dollar i 2005 (Total bistand i 2005*, Mill. USD)



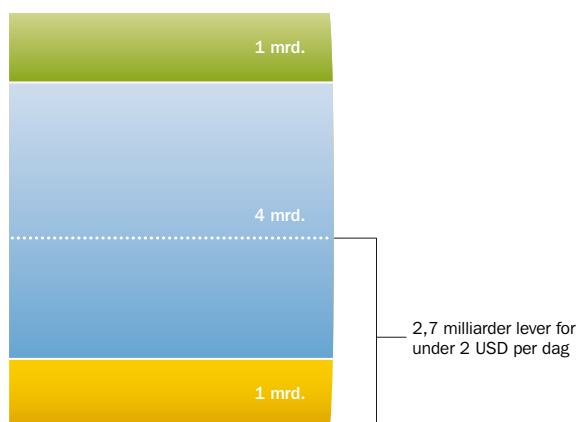
Norge er største bidragsyter etter andel av BNI (0,94%). Totalt utgjør den norske bistanden omlag 2,6% av internasjonal bistand.

*Netto ODA-godkjent bistand, hentet fra OECD/DAC statistikk for 2005. Dette er bistand som fyller kriteriene OECDs utviklingskomité (DAC) har utformet for godkjenning av overføringer fra rike til fattige land som offisiell bistand.

samling om Tusenårsmålene² og felles rutiner og prinsipper for samhandling og rapportering. Samtidig blir samarbeidet mer oppstykket og sammensatt.

Å måle og dokumentere resultatene er vanskelig. *Resultatrapport 2007* er første forsøk på å sammenfatte resultater på kryss og tvers av norsk utviklingspolitikk og bistand. Rapporten dokumenterer at vi får mye for pengene, men også at vi ikke godt nok kjenner virkningene av mange utviklingsprogrammer og utviklingspolitiske initiativer. Den viser også med all tydelighet at det ikke går an å snakke om norske resultater av utviklingssamarbeidet. Hadde vi funnet helnorske resultater på den andre siden av kloden, så hadde vi gjort noe fundamentalt galt på veien fram. Samtidig viser rapporten at norsk utviklingssamarbeid har *bidratt* til en rekke gode og mindre gode resultater. Rapporten bruker hovedsaklig tall fra 2006. Analysen av utviklingspolitikken mål og resultater dekker tendenser og resultater fra flere år.

Norsk utviklingssamarbeid er fleksibelt, både politisk og i praktisk gjennomføring. Flexibiliteten er en styrke som gir muligheter til å endre kurs når ny viten viser at det er nødvendig, og særlig når nye humanitære og politiske behov oppstår plutselig. Flexibiliteten er også en utfordring, når resultatene skal måles og dokumenteres. Kontinuitet er minst like viktig for resultatoppnåelse. *Resultatrapport 2007* skal utfordre oss selv og andre som jobber for å bidra til utvikling i fattige land til å snu perspektivet fra hva vi har gjort til hva som er oppnådd for fattige og kriserammede mennesker. Dette vil øke relevansen og effektiviteten av norsk bistand.

FIGUR 2 Verdens fattige er langt flere enn den fattigste milliarder mennesker (Antall mennesker fordelt etter inntekt)

1 milliard rike, primært i den vestlige verden
 4 milliarder i land med høy økonomisk vekst, særlig i Asia
 1 milliard ekstremt fattige

Kilde: "The Bottom Billion", Paul Collier, 2007 og UNDP, 2005.

STORE TALL BLIR SMÅ

I internasjonal bistand blir ofte store tall små. Tjue milliarder kroner er veldig mye penger. Men fordeler vi dem på den milliarder mennesker som har det aller vanskeligst og må klare seg på under en dollar om dagen, så rekker det norske bistandsbudsjettet til å gi hver enkelt om lag fem øre ekstra om dagen. Bildet blir ikke bedre av å tenke på at det i tillegg finnes om lag 1,7 milliarder mennesker som må klare seg på under to dollar om dagen. Selv et av verdens mest sjenerøse bistandsbudsjetter, regnet i forhold til innbyggertallet, blir lite i forhold til de enorme behovene. Heldigvis er Norge langt fra alene om å gi våre bidrag, og vi gir langt fra mest.

Figur 3 illustrerer størrelsen på den norske bistanden, med Zambia som eksempel. Selv om Zambia er en av de største mottakerne av norsk bistand, spiller de norske pengeoverføringene en begrenset rolle i den totale bistanden landet mottar, og en enda mindre rolle i forhold til landets totale økonomi.

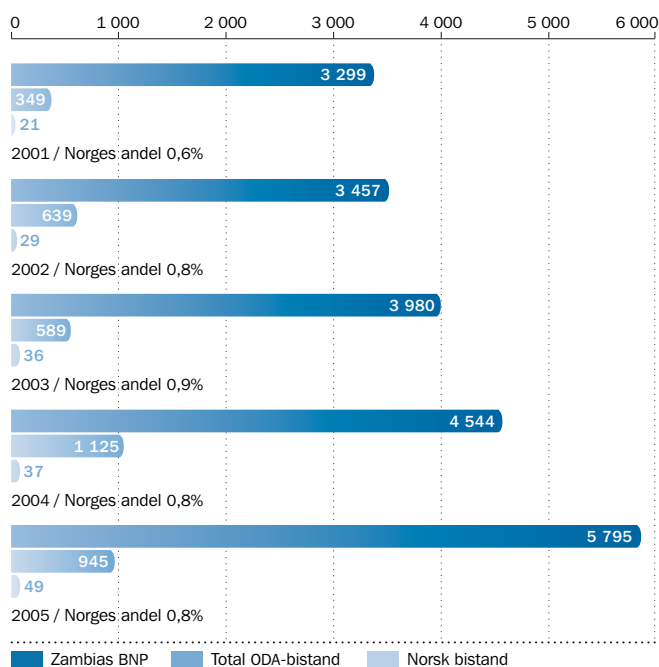
Et annet eksempel på den norske bistandens relative størrelse, er det faktum at Statoil i 2007 bidrar med over tre milliarder kroner i avgifter til den angolanske statskassen for å få lov til å være med på landets oljeutvinning. I 2006 var de samlede norske bistandsoverføringene til alle landene i Afrika sør for Sahara på om lag 4,5 milliarder kroner.

Mange andre krefter spiller en større rolle enn bistand. Kenya ble i 1997 rammet av kraftig flom som nærmest umiddelbart ble etterfulgt

3 Kilde: DFID, Annual Report 2007.

4 Olje for utvikling (OfU) er et initiativ rettet mot utviklingsland som ønsker bistand til igangsetting og gjennomføring av olje- og gassproduksjon. OfU fokuserer spesielt på ressursforvaltning, finansforvaltning og miljøvern.

5 Her inngår støtte fra norske myndigheter til land og aktiviteter som er godt kjent som mottakere av offisiell bistand ihht. OECD/DAC sine retningslinjer. De ca én milliarder kronene som går til administrasjonsutgifter er ikke tatt med.

FIGUR 3 Norsk bistand utgjør en svært liten del av Zambias økonomi (Mill. USD)

Kilde: Norad.

av langvarig tørke fram til 2000. Dette førte til tap av avlinger og buskap samt store industrielle tap som til sammen påførte Kenyas økonomi et tap på rundt 38 milliarder kroner, eller 14 prosent av landets årlige BNP³. Norges bistand på til sammen 60 millioner kroner i de tre årene blir dermed forsvinnende lite i kenyansk økonomi.

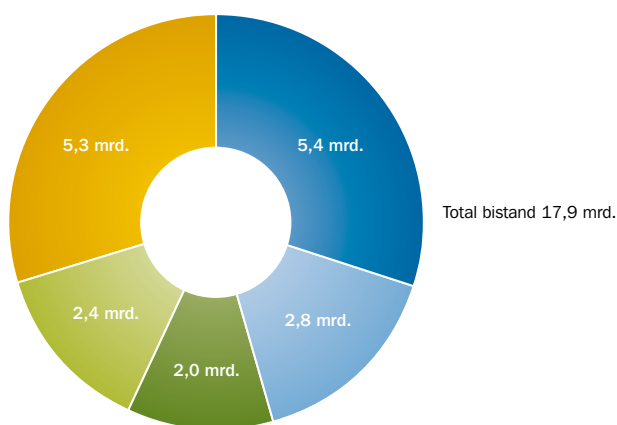
Eksemplene understreker viktigheten av politikk og politiske tiltak som ikke fanges opp i bistandsstatistikken. Ofte er politikk mye viktigere enn penger. Bistand kan brukes som en katalysator for å utløse ytterligere ressurser til utvikling ved å bidra til å fremme politiske endringer. Norges Olje for utvikling program⁴, politiske initiativer mot kapitalflukt og mange av tiltakene for å støtte næringsutvikling i fattige land, er viktige norske eksempler på dette.

HVOR GÅR NORSK BISTAND, OG NÅR DEN UT?

De om lag 18 milliarder kronene Norge brukte på bistand⁵ i 2006 gikk ikke direkte fra Oslo til menneskene som var den endelige målgruppen. Det ville vært kortsiktig, ineffektivt og teknisk ganske umulig. Bistanden går via ulike partnere, som har ulike fortrinn i kompetanse, måten de jobber på, grupper de når fram til og temaer de fokuserer på. Norske partnere er blant annet organisasjoner i det sivile samfunnet, institusjoner og bedrifter. Store internasjonale partnere er blant andre FN-systemet og Verdensbanken. Dessuten er myndighetene og ulike institusjoner i samarbeidslandene viktige partnere, både direkte i stat-til-stat bistand og indirekte i for eksempel den multilaterale bistanden.

Fordelingen av bistandsressursene på ulike partnere, kanaler, temaer og land sier ingenting om resultatene for fattige mennesker.

FIGUR 4 Brukere av norsk bistand
(Bistandsmidler for 2006 fordelt på brukere, Mrd. NOK)



- Mennesker i utviklingsland 5,4 mrd.
- Stats- og institusjonsbygging (fred og demokrati) 2,8 mrd.
- Økonomiske aktører 2,0 mrd.
- Tverrsektorielle institusjoner 2,4 mrd.
- Multilaterale organisasjoner 5,3 mrd.

Kilde: Norad.

Likevel kan det å følge pengene hjelpe oss til å finne fram til de faktiske prioriteringene og den faktiske utviklingspolitikken som ligger til grunn for de resultatene rapporten analyserer.

Brukere⁶ av norsk bistand

Brukerne av norsk bistand er mennesker og institusjoner på den lange veien fra Oslo til målgruppene. Den offisielle bistandsstatistikken er til dels oppdelt etter brukerinstitusjoner, men ikke etter menneskene som mottar bistanden. Figur 4 viser at i 2006 gikk omlag fem milliarder kroner noenlunde direkte fra Norge til institusjoner og organisasjoner som jobber tett med menneskers overlevelse og sosiale utvikling. Det omfatter nødhjelp og annen humanitær bistand, og støtte til utdanning, helse, hiv/aids, og kvinnerelaterte programmer. Knappt tre milliarder kroner gikk til institusjoner som jobber med statsbygging og utvikling av det sivile samfunnet gjennom satsing på bedre styresett og fredsbygging. Om lag to milliarder kroner gikk til ulike økonomiske aktører, der man finner alt fra norske bedrifter til lokale fiskere og infrastruktur i fattige land. I overkant av to milliarder kroner gikk til blant annet miljø og andre sektorovergrepene satsinger. Om lag fem milliarder kroner gikk til kjernebidrag til multilaterale organisasjoner som FN og Verdensbanken, som deretter fordelte bistanden til ulike brukere.

6 Med brukere menes institusjoner.

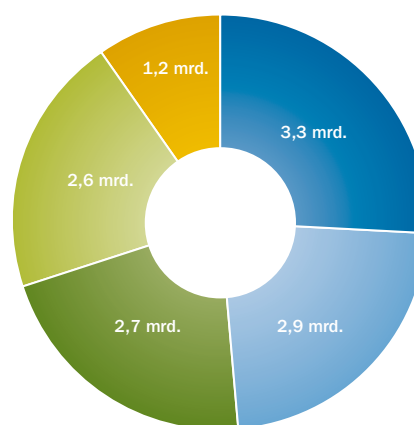
7 Samlet bistand i 2006 eksklusiv administrasjonsutgifter.

8 Denne støtten fordeles av organisasjonene på ulike land og resultat-områder, men dette reflekteres ikke i offisiell norsk bistandsstatistikk.

9 Eksklusivt støtte til flyktninger i Norge.

10 Når vi i denne rapporten omtaler bilateral bistand inngår også multilateral bistand (øremerkede midler gjennom multilaterale organisasjoner) hvis ikke annet er nevnt.

FIGUR 5 Spredning på viktige målområder (Mrd. NOK)



- Helse, hiv, utdanning og annet innen sosial sektor 3,3 mrd.
- Økonomisk utvikling og handel 2,9 mrd.
- Godt styresett 2,7 mrd.
- Nødhjelp og annen uspesifisert bistand 2,6 mrd.
- Miljø og energi 1,2 mrd.

Kilde: Norad.

De 10 milliarder kronene som faller inn under de tre første kategoriene i figur 4 kan følges relativt direkte fram til brukerne i fattige land. Av disse gikk om lag halvparten relativt direkte til bedring av levekår og halvparten til aktører i samfunnsbyggingen. Denne 50/50 fordelingen viser at en viktig drivkraft i norsk bistand er en kombinasjon av medmenneskelighet og solidaritet på den ene siden og ønsket om å bidra til samfunnsendring på den andre siden.

Målområdene for norsk bistand

Målområdene i bistanden sier noe om hvilke intensjoner norske politiske myndigheter har om å bidra til endring av livsbetingelser for mennesker. Figur 5 viser fordelingen av norsk bilateral bistand⁷ på målområder i 2006.

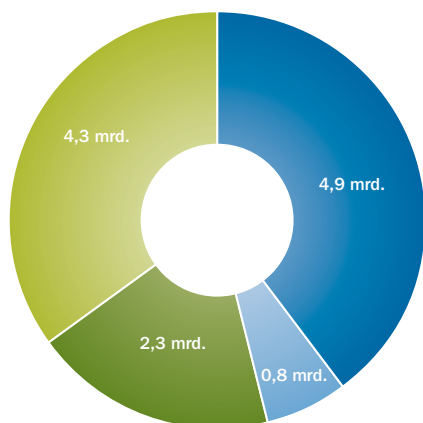
- Mellom elleve og tolv milliarder kroner ble tilnærmet likt fordelt på de fire målområdene:
 - Helse, hiv/aids og utdanning.
 - Økonomi og infrastruktur.
 - Godt styresett, inkludert fredsbygging.
 - Nødhjelp og annen humanitær bistand.
- 1,2 milliarder kroner gikk til energi og miljø.
I tillegg gikk i overkant av fem milliarder kroner til kjernebidrag⁸ til multilaterale organisasjoner.

Bistandens målområder bekrefter den direkte relevansen av innsatsen for fattigdomsbekjempelse og utvikling, og de viser samtidig at Norges utviklingspolitikk er meget ambisiøs i sitt engasjement i nær sagt alle deler av samfunnsutviklingen.

Mottakerland

Figur 6 på neste side viser fordelingen av norsk bilateral bistand^{9,10} på ulike typer land i 2006.

FIGUR 6 Mest bilateral bistand til minst utviklede land (Mrd. NOK)



■ Minst utviklede land 4,9 mrd.
■ Lavinntektsland 0,8 mrd.
■ Middelinntektsland 2,3 mrd.
■ Ikke landfordelt 4,3 mrd.

Kilde: Norad.

- ❖ Nesten fem milliarder kroner gikk til 43 land i kategorien "minst utviklede land" (MUL). De fem største mottakerne i denne kategorien var Sudan, Zambia, Tanzania, Afghanistan og Mosambik¹¹. Dette viser at Norge fokuserer både på konfliktrammede og sårbare stater og på land som av andre grunner trenger bistand for å komme ut av fattigdommen.
- ❖ Nær én milliard kroner gikk til 18 andre lavinntektsland, mens om lag 2,3 milliarder kroner gikk til 52 mellominntektsland. De om lag fem milliarder kronene som gikk til kjernebidrag til multilaterale organisasjoner kan ikke like enkelt landspesifiseres. Generelt går mye av pengene FN bruker på humanitær bistand til sårbare stater, mens Verdensbankens bistand (ikke kommersielle lån) i stor grad går til lavinntektsland.

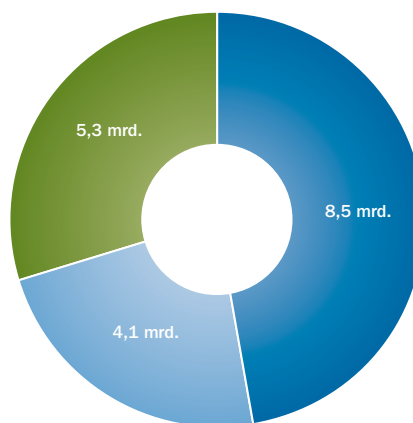
Partnervalg og finansieringskanaler

Figur 7–9 viser fordelingen av norsk bistand på ulike typer partnere og finansieringskanaler i 2006.

- ❖ Om lag 2,6 milliarder kroner i bilateral stat-til-stat bistand utgjorde ca 15 prosent av den totale bistanden. Selv om andelen av stat til stat bistanden er relativt liten, har den tradisjonelt tatt stor plass i bistandsdebatten og trukket på mye ressurser i norsk bistandsforvaltning.
- ❖ Om lag fire milliarder kroner gikk via organisasjoner i det sivile samfunnet. Norske organisasjoner fikk 3,1 milliarder kroner, internasjonale organisasjoner fikk 0,4 milliarder kroner og 0,4 milliarder kroner gikk direkte til lokale organisasjoner i fattige land. En stor del av midlene til norske organisasjoner gikk til nødhjelp og annen humanitær bistand.
- ❖ Kjernebidraget til de multilaterale organisasjonene på om lag fem milliarder kroner representerer den lengste veien fra det norske statsbudsjettet til målgruppene i fattige land. Det betyr ikke nødvendigvis

¹¹ I tillegg var de palestinske områdene, som ikke er MUL, en stor mottaker av norsk bilateral bistand i 2006, med nesten 563 millioner kroner.

FIGUR 7 Bistandstype (Mrd. NOK)



■ Bilateral bistand 8,5 mrd.
■ Multi-bilateral bistand 4,1 mrd.
■ Multilateral bistand 5,3 mrd.

Kilde: Norad.

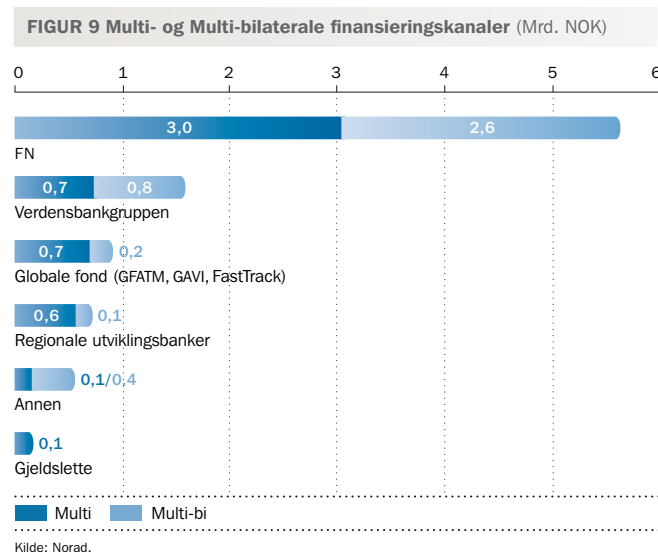
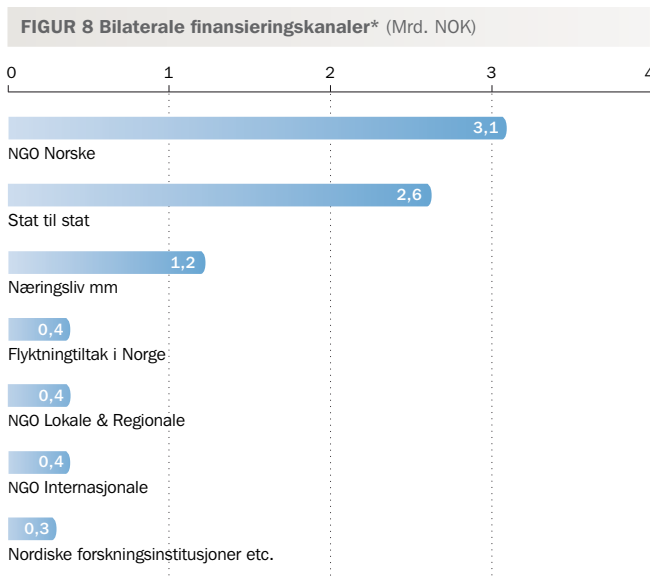
- at den multilaterale bistanden er mindre effektiv enn den bilaterale. Blant de viktigste multilaterale partnerne for Norge er FN (ca 3,0 milliarder kroner i kjernebidrag), Verdensbanken (ca 0,7 milliarder kroner i kjernebidrag), regionale utviklingsbanker (ca 0,6 milliarder kroner i kjernebidrag) og de globale fondene (ca 0,7 milliarder kroner i kjernebidrag).
- ❖ Om lag fire milliarder kroner gikk til multilaterale partnere som øremerkede bidrag til utvalgte programmer i bestemte land og regioner, såkalt multi-bilateral bistand. Norske bidrag til matutdeling gjennom Verdens matvareprogram i Nepal, budsjettstøttefondet i Afghanistan gjennom Verdensbanken og "Utdanning for alle" programmet i Afrika gjennom UNICEF, er eksempler på dette. Med den tette integreringen av bistand i norsk utenrikspolitikk, blir øremerket innsats gjennom slike finansieringskanaler sannsynligvis enda viktigere i framtiden.

Norge bruker partnere i det sivile samfunnet og multilaterale partnere i svært høy grad. Dette muliggjør fleksible politiske initiativer og allianser knyttet til globale problemer, men kan også øke bistandens kompleksitet og gjøre det vanskeligere å dokumentere langsiktige resultater av bistanden.

SITUASJONEN GLOBALT: FATTIGDOM, VEKST OG BISTAND

Til tross for økt befolkning de senere årene, har fattigdommen gått ned, både i antall og prosent. Verden vil høyst sannsynlig nå Tusenårs mål 1 om å halvere andelen ekstremt fattige fra 1990 til 2015.

Det er nærmere en milliard mennesker som lever i ekstrem fattigdom og må klare seg for under én dollar om dagen. Dette er mennesker som ikke kan velge om de skal spise seg mette på næringsrik mat og som mangler friheten til å skape en bedre framtid for seg selv og sin familie. Det typiske er at disse menneskene bor i land og samfunn som er svært sårbare overfor voldelige konflikter, klimaendringer og andre miljøtrusler.



Det er minst tre hovedforklaringer på at verden samlet har klart å få til reduksjonen av ekstrem fattigdom:

- ❖ Folkerike stater i Asia har hatt til dels sterk økonomisk vekst i flere årtier.
- ❖ Bedre helse, økt levealder og investeringer i utdanning og bedre levekår.
- ❖ Politisk stabilitet og færre kriger i store deler av verden.

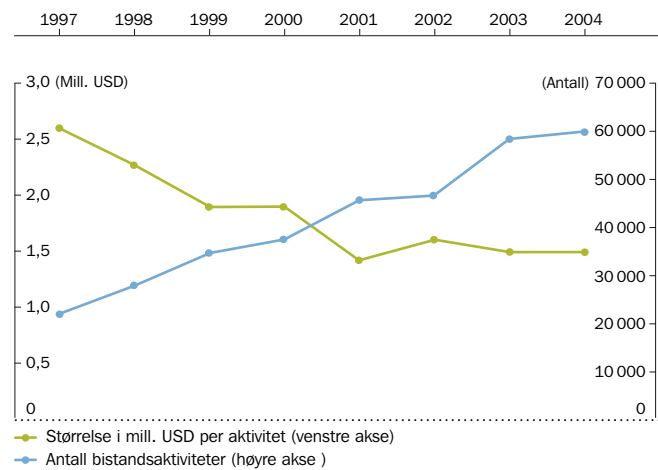
Den første forklaringen har klart størst betydningen. Internasjonal bistand har spilt en viktig rolle, men størst rolle har endringer i politiske og økonomiske rammebetingelser spilt. Kvantitativt har bistandens viktigste rolle vært i bekjempelsen av sykdommer og bedring av levekår. Selv om mye penger er gått til Afrika sør for Sahara, har denne regionen ikke kommet ut av fattigdom.

Fattigdom handler ikke bare om mangel på inntekter, men også om gjeld, undertrykking, konflikter, sykdommer og mangel på frihet og rettigheter. Nye dimensjoner som terror, korrupsjon, kapitalflukt og klimaendringer har økt den politiske betydningen av utviklingssamarbeidet og ført til at verdens bistandsbudsjetter har økt kraftig de senere årene.

Mesteparten av den økte bistanden internasjonalt har gått til Afghanistan og Irak, gjeldslette i noen land, bl.a. Nigeria, og globale fond for vaksiner og bekjempelse av sykdommer. Den langsiktige bistanden til lavinntektslandene har ikke økt i de senere årene.

Internasjonal bistand er blitt mer oppstykket og komplisert. I perioden 2001–2005 var i gjennomsnitt 33 givere aktive i hvert motakerland, mot bare 12 i 1960-årene. Samtidig som antall bistandskanaler har økt, ser det ut til at bistanden blir stadig mer oppsplittet. Verdensbanken peker på at antall bistandsaktiviteter og finansielle transaksjoner øker kraftig, mens gjennomsnittsstørrelsen på

FIGUR 10 Bistanden blir gradvis mer oppstykket (Antall giverfinansierte bistandsaktiviteter og gjennomsnittsstørrelse i mill. USD pr. aktivitet)



aktivitetene reduseres (se fig 10). Dette kan øke de administrative kostnadene ved å gi og motta bistand.

Internasjonalt ønsker man å styrke utviklingslandenes eierskap til egen utvikling gjennom tilpassing til landenes planer og prioriteringer og harmonisering av bistanden, og ved større vekt på resultater.¹² Felles sektorprogrammer og budsjettstøtte skal redusere fragmenteringen og øke det nasjonale eierskapet, og dermed øke potensialet for bedre resultater i den langsiktige bistanden. Det er et paradoks at bistanden fra givernes side blir mer oppstykket samtidig som man legger vekt på å harmonisere bistanden.

Evalueringer av større bistandsprogrammer peker på gode resultater innen styresett og forbedrede rammebetingelser for økonomisk og sosial utvikling. Institusjoner har sakte, men sikkert blitt styrket på grunn av at det er gjennomført god politikk, selv om korrupsjon og kapitalflukt har begrenset investeringene. En nylig evaluering av bud-

12 Paris-erklæringen av 2005 som de fleste giverland, internasjonale organisasjoner og utviklingsland har sluttet seg til.

sjettstøtte fra 24 givere, blant andre Norge, til sju fattige land påviste gode resultater innen støtte til nasjonale fattigdomsstrategier og statlige institusjoner, særlig innen finansforvaltning. Rammebetingelsene er mange steder blitt bedre, men vi mangler kunnskap om hvordan bedre politiske og institusjonelle rammer kommer fattige mennesker til gode.

UTVALGTE BISTANDSRESULTATER

Helse og hiv/aids

Verdens helsetilstand er blitt klart bedre, med en halvering av antall barn som dør før de blir fem år gamle, og med betydelig forlenget levealder i nesten alle land som ikke er hardt rammet av hiv/aids. Helsegapet mellom rike og fattige er stigende. Afrika sør for Sahara står for en fjerdedel av verdens sykdomsbyrde, men har bare tre prosent av verdens helsearbeidere og én prosent av helsebudsjettene.



Informasjonskampanje mot omskjæring

I Etiopia bidro Redd Barnas arbeid i 2006 til at over 6000 jenter unngikk omskjæring. Det omskjæres i hele verden om lag tre millioner jenter under 15 år hvert år. Hver søndag samles (f.v.) Enana Baye, Worke Ligalem, healer Degtenu Manalebeh, Yabune Abuhay, Wobnesh Anteneh, sosialarbeider Halima Abdella, Askasi Muhammed og Yeshi Belay rundt radioen på stolen for å lytte til programmet om omskjæring og annen "skadelig, tradisjonell praksis". Dette er en del av Redd Barnas informasjonskampanje mot omskjæring av jenter. Kilde: Aftenposten/Anbjørg Bakken, Foto: Scanpix/Aftenposten.

Den globale helsebistanden er blitt fordoblet på få år til 14 milliarder dollar, og utgjør nå ca. 15 prosent av den samlede bistanden. Helsebistanden er meget kompleks og dårlig koordinert, med flere enn 40 bilaterale givere, 20 globale og regionale fond og 90 globale helseinitiativer. Det er en fulltids jobb bare å følge på i de mange initiativene. De rike landene har kanskje råd til å sette av penger til nødvendig koordinering, men for fattige land er det vanskelig å holde tritt.

Viktige resultater av den globale helseinnsatsen er:

- Utryddelse av kopper har forhindret 45 millioner dødsfall de siste 30 årene.



Helsepersonellkrise i Malawi

Fra 2003 til 2007 har utdanningsinstitusjoner i Malawi med norsk støtte økt inntaket av studenter med 165 prosent. Antallet av besatte stillinger i helsevesenet er økt med 24 prosent, men stadig er ca halvparten av helsepersonellstillingene ubesatte. Fra 2000 til 2006 reiste minst 650 malawiske sykepleiere til bedre betalte jobber i rike land. I et land med om lag tre tusen arbeidende sykepleiere er det et stort tall. Kilde: Helsegapet/Norad, Foto: Ken Opprann.

- Utdeling av vitamin A-kapsler bidrar årlig til å redde en halv million barn.
- Vaksinasjonskampanjer i Afrika mot meslinger har redusert antall dødsfall av meslinger med 75 prosent de senere årene.
- Den globale fond mot aids, tuberkulose og malaria redder 110 000 mennesker hver måned.
- Den globale vaksine-alliansen GAVI har siden 2000 forhindret over to millioner dødsfall.
- Land som Chile, Cuba, Sri Lanka og den indiske delstaten Kerala har satset på grunnleggende helse og utdanning og har bedre helseindikatorer enn enkelte rike land.
- Guinea, Eritrea, Etiopia og Mosambik har halvert barnedødeligheten siden 1990.
- Antall mennesker på aidsbehandling steg fra 1,3 millioner i 2005 til 2 millioner i 2006 i utviklingslandene. Tanzania, Rwanda og Zambia oppnådde en nedgang i antallet nye hiv-tilfeller.

Helserettet innsats kan ha bidratt med opp mot halvparten av helsegevinsten i utviklingsland siden 1960 gjennom økt tilgang til helsetjenester, vaksiner og medisiner og gjennom helsefremmende arbeid. Økonomisk vekst og bedre sosiale levekår er andre viktige årsaker til helsegevinsten.

Norsk bistand utgjør tre prosent av den totale helsebistanden i verden, og har dermed gitt sitt bidrag til de globale resultatene. Den norske bistanden må også ta sin del av ansvaret for at helsebistanden har blitt så oppstykket. På enkeltområder er Norge en stor bidragsyter, som til den globale vaksinealliansen GAVI, der Norge er nest største giver etter Bill og Melinda Gates Foundation.

Noen eksempler på resultater av norskstøttet innsats er:

- ✚ Vaksinedekningen for hepatitt B er økt fra 17 prosent til 50 prosent i land som har fått støtte fra vaksinealliansen GAVI. Vaksinedekningen er økende på verdensbasis også i Afrika sør for Sahara, der dekkningen har økt med en femtedel og nå er høyere enn i Asia.
- ✚ Norge har i mange år støttet Den internasjonale føderasjonen for familieplanlegging, IPPF. En evaluering av IPPFs arbeid i Etiopia, Uganda og Bangladesh viste at fattige og marginaliserte mennesker nås med tjenester og endringstiltak som de ellers ikke får fra offentlig eller privat sektor.
- ✚ Norge bidrar med 1,5 prosent av midlene til Det globale fondet for aids, tuberkulose og malaria, som i sine første fem år bl.a. har finansiert hiv-testing og rådgivning til 62 millioner mennesker.
- ✚ Norge støtter Verdens helseorganisasjon WHO og FNs aidsorganisasjon UNAIDS. Et behandlingsinitiativ lansert i 2003 med mål om at tre millioner hiv-smittede i utviklingsland skulle få aidsbehandling innen utgangen av 2005 nådde "kun" 1,3 millioner. En av fem hiv-smittede/aidsyke får tilgang til behandling og forebyggende tjenester.
- ✚ Landsforeningen for Hjerte og Lungesyke (LHL) får støtte av Norad, og bidro i perioden 2000-2005 til at mer enn 320 000 tuberkulosepasienter ble diagnostisert og at over 80 prosent ble friske.

Norges utviklingssamarbeid med Zambia

Zambia har fått omfattende internasjonal og norsk bistand i over 40 år, men situasjonen for befolkningen har ikke blitt avgjørende bedre.¹³ Den økonomiske situasjonen i Zambia har i stor grad svingt med råvareprisene på verdensmarkedet. Den begynte å falle på slutten av 1970-tallet, og det var flere viktige indikatorer på negativ utvikling fram til århundreskiftet, da trendene begynte å snu i mer positiv retning. Norsk bistand i perioden 1990-2005 var i alt 4,2 milliarder kroner. I samme periode har antall zambiere som befinner seg under den nasjonale fattigdomsgrensen stått nesten stille. Forventet levealder har gått ned fra 46 år i 1990 til 38 år i 2005 på grunn av aids. Befolkningsveksten ble redusert fra 3,1 prosent på 1980-tallet til 2,9 prosent på 1990-tallet, og den forventes redusert til 2 prosent i 2010 som følge av hiv og aids. Barsedødeligheten har heller ikke utviklet seg positivt, men derimot har andelen barn som går på grunnskole økt siden 1999 fra 63 prosent til 89 prosent.

De siste årene har Zambia opplevd en kraftig økonomisk vekst på 4-5 prosent i året, reflektert i blant annet 50 prosent økt produksjon i jordbrukssektoren. Sammen med gjeldslette og giverstøttede økonomiske reformer på 90-tallet har dette bidratt til at Zambia, som var et av de mest bistandsavhengige land i verden, nå mottar kun rundt 8 prosent av statsbudsjettet i nettobistand (mot et snitt på 23 prosent i perioden 1990-2005). Det har samtidig vært en stabil politisk utvikling i landet de senere årene. Presidentembetets makt er stor, men nasjonalforsamlingen og domstolene er forholdsvis svake. Samtidig har det sivile samfunnet blitt styrket de siste 10-15 årene.

¹³ Resultatene i kapitlet om Zambia er i stor grad basert på opplysninger som er samlet i forbindelse med en evaluering av det norske utviklingssamarbeidet med Zambia 1991-2005. Evalueringen blir ferdigstilt tidlig i 2008.

Den norske bilaterale bistanden har blitt mer innrettet mot zambisk politikk og strategier gjennom de siste årene. Effektiviteten av den norske bistanden varierer sterkt fra område til område. Støtte til den zambiske riksrevisjonen, til arbeidet mot korrupsjon og til viltforvaltning har gitt konkrete resultater. På andre hovedområder, som landbruk, er resultatene svakere.



Utdeling av kondomer i Zambias hovedstad Lusaka er et av mange tiltak for å komme spredningen av hiv til livs. Foto: Per Kr. Lunden.

Noen kjennetegn og eksempler på resultater av norskstøttet innsats er:

- ✚ Fokuset på fattigdomsreduksjon er tilstede i norsk bistand, men det har vært for lite oppmerksomhet på hvordan tiltakene i praksis skal nå sine fattigdomsmål.
- ✚ Tilnærmingen til politiske og økonomiske reformer har vært faglig rettet og lite politisert. På norsk side har det, som hos andre givere, vært utilstrekkelig forståelse av de politiske og sosiale virkninger av disse reformene.
- ✚ Betydelig norsk støtte over lang tid til viltforvaltningen har bidratt til godt samarbeid mellom myndigheter og lokalsamfunn, som igjen har gjort det mulig å oppnå mindre krypskyting og en forsvarlig utnyttning av viltressursene. Turismen som følger av det har bidratt til å forbedre levekårene for lokalbefolkningen.
- ✚ Norge har bidratt til effektiv styrking av den zambiske riksrevisjonen.
- ✚ Støtten til en spesialgruppe i jakten på korrupsjon har vært effektiv ved at man bl.a. har oppnådd domfellelse av den tidligere presidenten i en britisk domstol.
- ✚ Norsk støtte til landbruket fram til 1997 vurderes som for teknisk og med for dårlig forståelse av lokal kultur og politisk økonomi. De langsiktige virkningene har vært begrenset, selv om innsatsen har bidratt til økt kompetanse for personell innen sektoren.
- ✚ Zambiere vurderer norsk bistand som fleksibel, men ikke spesielt fattigdomsorientert.



Nasjonalparken Luangwa Valley

Norsk støtte til forvaltning av naturressursene i Luangwa Valley i det sørøstlige Zambia har gitt gode resultater, særlig på grunn av langsiktig engasjement. Mellom 1996 og 2005 ble det bygd 25 lærerboliger, 61 skoleprosjekter, 24 små klinikker, 102 borehull, og 72 speidere ble rekruttert fra landsbyene. Både selskapene som holder jaktlisenser og de som driver turisthotell og leier for dyrelivsturister ansetter mange fra den lokale befolkningen. En husholdsundersøkelse i et område ved siden av nasjonalparken viste at inntektene i husholdningene var betydelig høyere enn i andre områder det ble kontrollert for. Men den viste også at inntektene i mindre grad tilfaller de fattigste. Foto: Norad/GZ.

Fredsbygging og bistand til sårbare stater og kriserammede land

Humanitær bistand og bistand til fredsbygging og gjenoppbygging i krigs- og kriserammede land er sentralt i norsk utviklingspolitikk. Den humanitære bistanden er først og fremst svar på katastrofer og akutt menneskelig nød. Bistanden har vært knyttet til Norges innsats i internasjonale fredsprosesser som i Det palestinske området, Mellom-Amerika, Sudan, Sri Lanka, Balkan, Afghanistan og Nepal. Norge har tradisjon i å bistå land som er blitt selvstendige eller har gjennomgått store omveltninger: Det sørlige Afrika etter frigjøringen, Sør-Afrika etter apartheid, Øst-Timor, og mer nylig Burundi og Liberia.

Samlet norsk bistand til humanitær innsats, fredsbygging og gjenoppbygging av kriserammede land utgjør for tiden rundt fem milliarder kroner i året som tilsvarer 25–30 prosent av den norske bistanden. Nær to milliarder kroner av dette ble i 2006 brukt til humanitær bistand ved krig, konflikter og liknende kriser.

I tillegg til FN-systemet kanaliseres Norges humanitære bistand gjennom norske frivillige organisasjoner, blant andre Norges Røde Kors, Flyktningshjelpen, Redd Barna, Norsk Folkehjelp og Kirkens Nødhjelp. Flere av organisasjonene er også involvert i fredsprosesser og gjenoppbygging av demokratiske institusjoner.

Noen eksempler på resultater av norskstøttet innsats er:

- ❖ Etter jordskjelvet i Pakistan i oktober 2005 bidro Norge til at hundretusener fikk nødhjelp i sine lokalsamfunn eller midlertidig bo-opp- hold i telteleire, med akseptable helsetilbud, ernærings-, vann- og sanitærforhold.
- ❖ Krigen i 2006 mellom Israel og Hizbollah i det sørlige Libanon førte til en massiv strøm av mennesker ut av området. Den nasjonale og regionale humanitære innsats fikk støtte internasjonalt og fra Norge. Innsatsen hindret at situasjonen kom ut av kontroll, og en rekke mennesker fikk hjelp til å overleve i en vanskelig situasjon.
- ❖ Norge gir årlig 500–600 millioner kroner til flegiverfond, som administreres av FN eller Verdensbanken i krigs- og kriserammede land som Sudan, Sierra Leone, Irak, Palestina, Afghanistan, Indonesia og Øst-Timor. Fondene styrker sentrale statlige funksjoner i en tidlig og vanskelig fase og finansierer små og store prosjekter for gjenoppbygging. Effektiviteten og resultatene har variert. Mange fond, som i Sør-Sudan, brukte lang tid før pengene ble bevilget og prosjektene kom i gang. I andre fond var det en mer vellykket rask oppstart, som i Indonesiafondet (post-Tsunami) og i Afghanistan.
- ❖ Norge anvender mange bistandsformer og -kanaler i en omfattende innsats i Sør-Sudan og Darfur. Det er resultater fra humanitær bi- stand og gjenoppbygging av sosial og økonomisk infrastruktur, men prosessen er skjør og resultatene foreløpige og usikre.



Tsunami hjelp med sviktende koordinering

Etter tsunamien i det indiske hav andre juledag i 2004 fikk mange nødvendig hjelp, men lokal kapasitet ble oversett. De umiddelbare og viktigste livreddende innsatsene var av lokal karakter, men FN mobiliserte stor internasjonal finansiering og kanaliserte støtten til de rammede landene. Man fikk ikke utnyttet potensialet i de omfattende bidragene. Overlapping, lite bruk av behovsanalyser og svikt i koordinering var gjennomgående i den internasjonale innsatsen. Best resultat fikk organisasjonene som støttet lokale aktører. Foto: REUTERS/Adrees Latif.

- ❖ Mye av bistanden til Øst-Timor etter uavhengigheten i 2002 har vært knyttet til statsbygging og bidro til nødvendig oppbygging av offentlige institusjoner, infrastruktur og sosiale tjenester. Det ble imidlertid ikke tatt tilstrekkelig hensyn til kunnskap om konflikt-dynamikken når Norge og andre givere utarbeidet sine programmer.

Kvinner og likestilling

Kvinner og jenter utgjør om lag to tredeler av den milliarder mennesker som lever i ekstrem fattigdom. Internasjonalt har det blitt mer likestilling i skolegang og politikk, men det synes å ha vært stagnasjon i likestillingen når det gjelder økonomisk fordeling og utvikling. Mødres utdanning er den faktoren som har størst innvirkning på fattiges levekår og muligheter til å komme seg ut av fattigdommen. Satsingen på utdanning for jenter har ført til at flere barn begynner på og fullfører skolegangen. Jenters skoledeltakelse i forhold til gutters økte globalt fra 88 prosent i 1991 til 96 prosent i 2004.

Internasjonalt utviklingssamarbeid har ikke klart å integrere likestilling godt nok. Økt bruk av budsjetstøtte og sektorprogrammer gir muligheter for at problemstillingene kan løstes inn i den sentrale politikken, men dette har i liten grad skjedd.

Norsk innsats retter seg mot å styrke kvinners politiske og økonomiske deltakelse, sikre seksuell og reproduktiv helse og rettigheter, styrke jenters rett til utdanning og bidra i kampen mot vold mot kvinner. I 2006 ble 567 millioner kroner av den bilaterale bistanden brukt på tiltak med hovedformål å fremme likestilling. Om lag 2,1 milliarder kroner ble brukt til bilaterale tiltak hvor kvinner er en betydelig målgruppe.¹⁴ Norge er også en viktig bidragsyter til en rekke FN-organisasjoner og utviklingsbanker som inkluderer kvinner i sine målgrupper. De viktigste blant disse er FNs kvinnefond UNIFEM, FNs befolkningsfond UNFPA og FNs barnefond UNICEF.

Noen eksempler på resultater av norskstøttet innsats er:

- ❖ Gjennom støtte til UNDP har Norge bidratt til at ca. 45 000 folkevalgte kvinner i pakistanske kommunestyre har fått styrket sine posisjoner, og at likestillingstiltak er integrert i nasjonalbudsjettet.
- ❖ 180 000 kvinner i Niger deltar i ulike spare- og lånegrupper støttet av CARE Niger og CARE Norge. Samarbeidet omfatter om lag 7 000 aktive spare- og lånegrupper og ca. 200 kornbanker. I en husholdsundersøkelse svarer 75 prosent av kvinnene at de har fått økt innflytelse i forhold til ektemannen. Andelen husholdninger hvor ektefellene tar felles beslutninger om salg av produkter har økt fra 47 til 64 prosent.
- ❖ Norge har gitt bistand gjennom UNICEF til jenters utdanning i mange land, blant annet Madagaskar. Andelen barn som går på skolen der økte fra 63 prosent i 1999 til 92 prosent av jentene og 93 prosent av guttene i 2005, noe som indikerer tilnærmet kjønnslikhet i skoledeltakelsen. Selv om jentene generelt gjør det bedre på skolen enn guttene, slutter jentene tidligere.

¹⁴ Et tiltak kan klassifiseres med hoved- eller delmål for kvinner og likestilling, miljø, forskning, hiv/aids og menneskerettigheter. Disse er dermed ikke gjensidig utelukkende.



Grameen Phone

Grameen Phone er den nest største skatteyteren i Bangladesh. Selskapet har over 800 ansatte, mens 50.000 lever indirekte av virksomheten bl.a. over 40 000 kvinner som tjener til livets opphold ved å låne ut mobilen til folk i landets 67 000 landsbyer.

Foto: G.M.B. Akash.

Miljø

Utviklingen på de fleste miljøområdene går i negativ retning, og utfordringene er store. Miljø er lavt prioritert i utviklingslandene, og den internasjonale bistanden til miljø er liten i forhold til behovene. Oppnåelse av tusenårs målet om miljøvennlig og bærekraftig utvikling er innenfor rekkevidde når det gjelder drikkevannforsyning, men på andre områder er det lite trolig at målene vil bli nådd.

I følge FN vil det være nødvendig med årlige investeringer i størrelsesorden 60–90 milliarder dollar de neste 10–15 årene for å nå miljømålene og sannsynligvis mer enn 80 milliarder dollar årlig for å møte klimaendringene. Miljøbistanden forventes å øke til om lag tre milliarder dollar årlig i 2010, og det er klart at andre kilder enn bistand vil være viktigere for å løse verdens miljøproblemer.

I 2006 ble 798 millioner kroner av den bilaterale bistanden brukt på tiltak med hovedformål å fremme miljø. Dette utgjør ca. seks prosent av norsk bilateral/multi-bilateral bistand. I tillegg ble 529 millioner kroner brukt til bilaterale tiltak hvor bedre miljø er en av flere vesentlige mål. Bistanden er i økende grad dreid fra bilateralt til multilateralt samarbeid. Norske organisasjoner er viktige partnere både politisk og som bistandskanal.

Regjeringen la i 2006 fram en handlingsplan for miljørettet utviklingssamarbeid. Sentralt i dette arbeidet er å støtte opp om samarbeidslandenes tiltak for å integrere bærekraftsprinsippene i landenes politikk og programmer. Norge ønsker å prioritere samarbeid om bærekraftig forvaltning av biologisk mangfold og naturressurser, forvaltning av vannressurser, vann og sanitær, klimaendringer og tilgang til ren energi samt bekjempelse av miljøgifter.

Noen eksempler på resultater av norskstøttet innsats er:



Forvaltning av naturressurser i Tanzania

Norge støttet naturressursforvaltning i Tanzania med 300 millioner kroner i perioden 1994-2006. Forvaltningen av skogressursene er forbedret i flere distrikter. Man har stoppet ulovlig hogst og fått i stand avtaler om kontrollert bruk av ressurser fra skogen. Vegetasjonen har tatt seg opp i utsatte områder, skogkvaliteten er blitt bedre og det er mer vann og bedre kvalitet på vannet. En evaluering påpeker også utilsiktede konsekvenser av vernetiltak og svakheter i forvaltningen av programmet. Blant annet har økt elefantbestand i området ført til tap av menneskeliv og ødeleggelse på avlinger. Medvirkning og deltakelse fra lokalbefolkningen i beslutningsprosessene har vært svak og de økonomiske fordelene er ujevnt fordelt. Foto: Per Kr. Lunden.

Verdensbanken har anslått at nødvendige investeringer i energisektoren i utviklingslandene er ca 160 milliarder dollar årlig fram til 2010. Verken bistand eller utviklingslandenes egne offentlige investeringer kan dekke behovet. Privat sektor engasjement er nødvendig. Endringer i styresett og fortsatte reformer i sektoren er forutsetninger for økte investeringer. Dersom investeringsgapet ikke blir dekket, vil tilgangen til elektrisitet i fattige land forbli lav og forsyningen bli enda mindre pålitelig.

En svak offentlig forvaltning av petroleumsressursene i mange land gjør at potensialet for fattigdomsreduksjon ikke blir utnyttet. Mange oljeproduiserende land skårer dårligere enn andre utviklingsland på en rekke utviklingsindikatorer. Samtidig skjer oljeproduksjonen ofte på en måte som ødelegger naturen.

Norsk bistand til energiforsyning og petroleumsforvaltning bygger på den norske forvaltningsmodellen, hvor offentlig styring og deltagelse står sentralt. Denne modellen fremmes både i samarbeidet med de enkelte land og multilateralt.

Noen eksempler på resultater av norskstøttet innsats er:



Kraftutbygging i Nepal

Norges andel av den totale bistanden til kraftsektoren i Nepal har vært ca. sju prosent. Totalt utgjør produksjonen fra tre norskstøttede anlegg ca. 18 % av den totale elektrisiteten som leveres i Nepal. Vannkraftverket i Khimti Khola eies og drives av Himal Power Limited, et selskap der blant andre norske SN Power har store eierinteresser. Norad var med på deler av finansieringen. Norsk støtte til kraftutbyggingen i Khimti-dalen (bildet), har også ført til at lokalsamfunnene rundt har fått strøm, irrigasjonsanlegg, drikkevannsforsyning, skoler og helsetilbud. Foto: Norad/BRE.

- ❖ Norge har støttet en kraftig utvidelse av UNICEFs aktiviteter på vann- og sanitærområdet. Programmet kan vise til resultater i mange land, bl.a. har en million mennesker i Vest-Bengal fått bedre sanitærforhold og i Vietnam og Malawi har henholdsvis 200 000 og 110 000 innbyggere på landsbygda fått tilgang til rent drikkevann.
- ❖ WWF har fått støtte til et samarbeid med nasjonalparkmyndighetene i Rwenzorifjellene i Uganda. Noen av resultatene er økte inntekter fra turister som brukes til samfunnsnyttig prosjekter, redusert konfliktnivå om parkgrensene og utarbeidelse av 60 lokale miljøplaner som gir tilgang til statlige midler for miljøtiltak. Skogplanting til brensel og tømmer er blitt et alternativ til ulovlig hogst i nasjonalparken.
- ❖ Norge har samlet all sin miljøstøtte til Verdensbanken i et fond, Trust Fund for Environmental and Socially Sustainable Development. Fondet har bidratt til at Verdensbanken har styrket kunnskapen om sammenhengen mellom miljø og fattigdom. I samarbeid med myndighetene i flere utviklingsland er det gjort studier og analyser av sammenhengen mellom miljøtilstand, fattigdom og utvikling. Studiene har lagt et grunnlag for økt forståelse for behovet for miljøpolitikk og behovet for styrking av miljøforvaltningen i mange land. De fleste av prosjektene finansiert av fondet vil ha miljøvirkninger først på lengre sikt.

Energi

Mangel på moderne energi hemmer økonomisk utvikling og fører til skade på miljø og helse. 1,6 milliarder mennesker har ikke tilgang til elektrisitet. De fleste bor på landsbygda i Afrika og Sør Asia.

- ❖ Norge har støttet vannkraftutbygging og elektrifisering i Mosambik og Nepal med over to milliarder kroner siden 1965. En fersk evaluering konkluderer med at det viktigste bidraget har vært kombinasjonen av støtte til utbygging av vannkraftanlegg, overføring og fordelingsnett og støtte til institusjonell kapasitetsutvikling. De viktigste suksessfaktorene har vært langsiktig, stabil og bred innsats. Resultatene har imidlertid variert betydelig. Bygging av infrastruktur har vært vellykket, men forsinkelser og kostnadsoverskridelser har ofte

skjedd. Når det gjelder institusjonell kapasitetsutvikling i sentralforvaltningen har resultatene vært blandet.

- ✚ Norge har finansiert bygging av vannkraftverk, overføringslinjer og fordelingsnett samt støttet kapasitetsbygging i energiforvaltningen i Mosambik. Bistanden har bidratt til landets økonomiske vekst etter 1992. Rimelig og stabil kraft fra et stort vannkraftverk har nådd alle provinser i landet og danner grunnlag for framtidig elektrifisering i et land hvor bare 10% av befolkningen har tilgang til elektrisitet.
- ✚ Norge finansierte i 1979 en strømkabel fra fastlandet i Tanzania. Kabelen har bidratt til stabil strømforsyning i Zanzibar helt fram til i dag. Siden 1986 har Norge finansiert elektrifiseringsprosjekter for til sammen nesten 190 mill kr, og bidratt til at ca 80 prosent av befolkningen på Zanzibar har strøm.
- ✚ Angola, Bangladesh, Mosambik og Øst-Timor har samlet mottatt mer enn 60 prosent av den norske støtten til petroleumssektoren. Resultatene har vært blandet. Mest vellykket har bistanden vært når den har kommet på et tidlig tidspunkt i utviklingen av petroleumsvirksomheten, som i Mosambik og Øst-Timor. Den norske bistanden har vært et vesentlig bidrag til at Mosambik i nær framtid vil kunne få betydelige inntekter fra petroleumsvirksomheten i landet. I Øst-Timor er omfattende norsk ekspertise stilt til rådighet for petroleum- og finansmyndighetene for å styrke ressursforvaltningen. Et petroleumsfond etter norsk modell ble godkjent i Parlamentet i 2005. Bistanden har hatt mindre virkning i mer etablerte oljenasjoner som Angola og Bangladesh.

Utdanning og forskning

Det er i dag flere barn som går på skole enn noen gang tidligere, både når en regner i absolutte og relative tall. På verdensbasis begynner nå 88 prosent av barna i utviklingsland på skolen. Til tross for framgangen anslår Unesco at 77 millioner barn fremdeles ikke får skolegang. Av dem er 44 millioner jenter. Det er tvilsomt om tusenårs målet om grunnskoleutdanning for alle vil bli nådd.

Etterspørselen etter høyere utdanning har økt som et resultat av at flere barn gjennomfører grunn- og videregående utdanning. Mens det globalt har vært en absolutt vekst i deltakelsen i høyere utdanning, er det store regionale forskjeller. Framgangen i Afrika sør for Sahara er meget langsom, og regionen sakter stadig lenger etter. De minst utviklede landene har kun 0,1 prosent av verdens totale forskningsinvesteringer¹⁵.

Den norske bilaterale bistanden til utdanning var i 2006 på 1,28 milliarder kroner.

Noen eksempler på resultater av norskstøttet innsats er:

- ✚ Norge har hatt en sentral rolle i det globale Fast Track Initiative som ble lansert i 2002 for å akselerere fremgangen mot full grunnskoledekning. Siden FTI ble lansert har internasjonal støtte til grunntdanning i følge OECD/DAC økt med mer enn 44 prosent, selv om det er vanskelig å fastslå nøyaktig hva som skyldes FTIs innsats.

15 Unesco Science report 2005.



Grunntdanning i Nepal

Norge er en av sju givere som støtter myndighetenes reform av den offentlige grunnskolen i Nepal. En midtveisgjennomgang fra 2007 viser at antallet barn som begynner på skolen har økt fra 3,85 millioner i 2001 til 4,51 millioner i 2006. Av disse var 48 prosent jenter. Andelen registrerte barn i første klasse økte fra 83 prosent i 2003 til 87 prosent i 2006. Andelen elever som gjennomførte fem års grunnskole økte fra 60 prosent i 2003 til 80 prosent i samme periode. Foto: Norad/BRE.

- ✚ I Guinea, Burkina Faso, Niger og Mosambik har det vært en økning på over 40 prosent i skoledeltakelsen. Disse landene er blant de prioriterte i Fast Track Initiative. FTI har også bidratt til å bedre kvaliteten på samarbeidslandenes utdanningsplaner, bl.a. gjennom kompetansebygging på lokalt og nasjonalt nivå.
- ✚ I 2006 ble det utdannet 88 doktorgradskandidater og 333 masterkandidater gjennom Norsk program for utvikling, utdanning og forskning (NUFU). Av disse var 14 av doktorgradskandidatene (16 prosent) og 166 av masterkandidatene (50 prosent) kvinner.

Næringsutvikling

Utviklingslandenes økonomiske politikk har stort sett blitt bedre siden 1980-tallet. Jevnt over er den makroøkonomiske situasjonen mer stabil og prisveksten er lavere. Økt handel og et bedre internasjonalt investeringsklima har bidratt. Det er stor forskjell på de ulike regionene, og det er ingen tegn som tyder på at de fattigste landene nærmer seg middelinntektslandene. Afrika ligger langt etter når det gjelder andel av verdenshandelen, selv om det i senere år har vært en klar økning i Afrikas eksport.

Halvparten av verdens befolkning bor på landsbygda, og i Afrika er andelen langt høyere. Av verdens fattige bor 75 prosent på landsbygda. Det betyr at de er avhengige av primærnæringene for å kunne skaffe inntekter og mat.

I de fleste av Norges samarbeidsland er økonomien først og fremst knyttet til primærnæringer og andre naturressurser. Norsk innsats innen næringsutvikling er i betydelig grad knyttet til disse ressursene, som fisk, skog, jordbruk og energi. Videre gis det bistand til bedring av rammebetingelser for næringsvirksomhet og til handel med varer produsert lokalt. I 2006 ble i alt 2,9 milliarder kroner av den bilaterale bistanden brukt på tiltak som fremmer økonomisk utvikling og handel. En stor del av midlene på dette området gis gjennom multilaterale kanaler, bl.a. Verdensbanken, FNs organisasjon for industriutvikling, UNIDO og FNs organisasjon for ernæring og jordbruk, FAO.

Noen eksempler på resultater av norskstøttet innsats er:

- ☛ Norge er hovedgiver til National Smallholder Farmers' Association of Malawi som organiserer ca 108 000 småbrukere i 34 selvstendige



Akvakultur i Vietnam

Småbrukere i Nord-Vietnam har økt sine årlige inntekter med mer enn 40 prosent etter å ha deltatt i oppdrettsforsøk som Norge har støttet. Fiskekonsumet økte med 16 prosent fra 2002 til 2005 i de aktuelle provinsene i perioden. Innføring av bedre forvaltning av damanlegg blant oppdretterne av karpefisk førte til at sykdomsutbrudd ble redusert med 90 prosent. Ved utgangen av 2006 hadde 24 ansatte ved forskningsinstituttet påbegynt eller fullført masterstudier. Sju var i gang med eller hadde gjennomført doktorgradsstudier. Den norske støtten til det vietnamesiske forskningsinstituttet for akvakultur, RIA No 1, brukes blant annet til å gi småbrukere som Nguyen Ma Thuc opplæring i bedre oppdrettsmetoder. Han har en liten gård med griser, fjærkre og to oppdrettsdammer der han oppdretter karpe og tilapia. Foto: Norad/BRE.

lokale foreninger. En evaluering i 2006 viste at medlemmene hadde en høyere levestandard enn andre bønder, og 72 prosent av medlemmene har gitt uttrykk for at deres økonomiske situasjon har bedret seg mens de har vært medlemmer.

- ☛ Gjennom Matchmakingsprogrammet – som innebærer samarbeid mellom norske bedrifter og bedrifter i utviklingsland – er det etablert mer enn 50 samarbeidsavtaler mellom norske og sør-afrikanske bedrifter. Det anslås at mellom 500 og 1 000 arbeidsplasser er skapt i landet som følge av dette samarbeidet.
- ☛ Gjennom FNs organisasjon for industriutvikling UNIDO har Norge finansiert utviklingen av nødvendig infrastruktur for kvalitetssikring og sertifisering av Sri Lankas viktigste eksportvarer. Dette har ført til økt eksport av klær, gummiprodukter, sjømat og organisk te. Samtidig har bedriftenes kostnader ved sertifisering blitt redusert. For klær var reduksjonen mellom 31 prosent og 79 prosent.
- ☛ Norsk bistand og rådgivning har bidratt til at Namibia i dag har et av verdens beste forvaltningssystemer for fiskeri. Det ulovlige fisket i Namibia er redusert kraftig de siste 15 årene. Namibias fiskeeksport økte fra 267 000 tonn i 1996 til 335 000 tonn i 2004, og fiskeprodukt eksportens andel av landets totale eksport økte fra 22 prosent i 1999 til 28 prosent i 2003. Den direkte virkningen for reduksjon av fattigdom er likevel ikke stor, siden det satses mest på industrifiske.

Styresett

Godt styresett handler om effektiv forvaltning av en politikk utformet i demokratiske institusjoner, tuftet på grunnleggende menneskerettigheter. Godt styresett innebærer også å tilrettelegge for et fritt og dynamisk sivilt samfunn. Disse idealene er nedfelt i internasjonale konvensjoner og avtaler og ligger til grunn for norsk og internasjonal bistand. Demokrati har blitt innført i mange utviklingsland siden midten av 1990-årene, men de demokratiske strukturene er ofte svake. Folkevalgte organer har begrenset makt og makten blir sentralisert.

Norsk bistand til bedre styresett er omfattende og sammensatt. Totalt brukes ca 1,6 milliarder kroner årlig til slike formål i det bilaterale samarbeidet. I tillegg kommer en del av grunnbevilgningene til FNs utviklingsprogram UNDP og Verdensbanken.

Noen eksempler på resultater av norskstøttet innsats er:

- ☛ Norge støtter gjennom UNDP et styresettprogram i Nepal som til tross for den voldelige konflikten har bidratt til sosial mobilisering og kapasitetsutvikling på grasrotnivå. Programmet har fokusert på de aller fattigste og sosialt ekskluderte gruppene og har bidratt til å opprette og utvikle over 21 000 grasrotorganisasjoner i 880 landsbyer. Samlet dekker disse over 450 000 husholdninger i 66 av de 76 distriktene i Nepal.
- ☛ Norge har støttet et samarbeid mellom Statistisk Sentralbyrå (SSB) og tilsvarende institusjoner i flere samarbeidsland. Resultatene har vært varierende. I Eritrea er samarbeidet preget av myndighetenes manglende vilje til offentliggjøring av statistikk og svak prioritering av utvikling av institusjonell kjernekompetanse. Samarbeidet med det palestinske statistikkbyrået har resultert i at en viktig palestinsk institusjon er bygget opp fra grunnen under meget vanskelige rammebetingelser.
- ☛ Norge støtter norske organisasjoners arbeid med å bygge kapasitet hos lokale partnere. For eksempel bygger FORUT i Sri Lanka på part-



nerskap med lokale organisasjoner, mens Redd Barna i Etiopia benytter statlige virksomheter som utførende organer fordi det sivile samfunnet er svakt utbygget utenfor hovedstaden. I begge tilfeller ble det imidlertid avdekket svakheter ved organisasjonenes evne til kapasitetsbygging lokalt.

- ❖ I Mosambik og Tanzania har ti års reformarbeid innen finansforvaltning ført til tydelige forbedringer blant annet når det gjelder offentlige innkjøp, budsjettarbeid og regnskapsføring.
- ❖ Norge støtter pakistanske myndigheters desentraliseringsprosess gjennom et flergjeverfond administrert av FNs utviklingsprogram UNDP. Det er nå over 30 000 "Citizens Community Boards" i landet. I 2006 fikk 3659 mennesker opplæring av fondet og dette medførte at 1708 nye lokale prosjekter ble utviklet. I alt nyter 5,25 millioner mennesker godt av midler fra fondet.

VIRKER BISTANDEN?

Resultatrapport 2007 konkluderer ikke med et entydig svar på spørsmålet – Virker bistanden? Til det er bildet for sammensatt og problemene for store med å tilskrive utvikling i andre land til norsk innsats. I sum er likevel hovedkonklusjonen at veldig mange mennesker har fått en bedre hverdag som resultat av Norges bidrag.

Norsk utviklingspolitikk virker på mange nivåer. Norsk bistand er en liten del – under tre prosent – av det globale utviklings samarbeidet. Debatten om den globale bistandens resultater har vært intensiv i de siste årene. De fleste nyere analyser konkluderer med at bistandens resultater er beskjedne når de ses i forhold til de store målene verdenssamfunnet har satt. Likevel er resultatene viktige og betydelige når de ses i forhold til bistandens begrensede omfang. Global bistand bidrar kun i begrenset grad til økonomisk vekst, men i betydelig grad til menneskers og staters overlevelse og utvikling. Bistanden har særlig bidratt til lengre levealder, bedre helse og bedre ut-

danning, og resultatene på disse områdene er ganske imponerende i lys av den sterke befolkningsveksten verden har hatt de senere årene. Bistanden virker stabiliserende på stater og regimer, noe som kan være både positivt og negativt for kampen mot fattigdom og bestrebelsene på samfunnsending.

Det er særlig på to måter norsk bistand har påvirket det internasjonale utviklings samarbeidet opp gjennom årene: Den tidlige vektleggingen av mottakernes eget ansvar for egen utvikling, basert på respekt for at de som har skoen på best vet hvor den trykker, og erkjennelsen av at ikke noe samfunn kan utvikles utenfra. Dessuten har det norske fokuset på kvinners, urfolks og andre utsatte gruppers muligheter og rettigheter fått større gjennomslag i de internasjonale prioriteringene de senere årene.

Norsk bistand er fleksibel, med stor vekt på eierskap, grunnleggende FN-prinsipper og politisk konfliktløsning. Regjeringens dreining av utviklingspolitikken i retning av områder der Norge har særlig god kompetanse, for eksempel energi og miljø, kan spores i hvordan budsjettene fordeles, men økningen på disse prioriterte områdene har ennå ikke gitt dokumenterbare resultater.

Utviklingspolitikken viser tydeligst resultater når den konsentreres om sentrale problemfelt med innsats på globalt og nasjonalt nivå. Dette ses tydeligst innen de globale helseinitiativene, hvor Norge har satset politisk kapital, penger, forskning og faglig bistand på blant annet vaksiner. I arbeidet for å oppnå Tusenårs mål 4 og 5 om barne- og mødre/dødelighet har den norske innsatsen potensial for å få betydelig virkning ut over Norges relativt beskjedne rolle som giver, men resultatene er ennå ikke kjent. De globale helseinitiativene peker også på risikoer og dilemmaer for norsk bistand: Bistand via globale fond og programmer er effektiv på kort sikt, men har tendens til at undergrave det multilaterale arbeidet i regi av FN og utviklingsbankene og neglisjere ønsket om mottakerstyring.

Norsk utviklingspolitikk og bistand synes å oppnå de beste resultatene når Norge involverer seg samtidig i politisk dialog, faglig programutvikling og konkrete innsatser innen sektorer eller temaer, hvor lokale krefter etterspør resultater, som f.eks. når det gjelder grunnutdanning. Dette koplingsbehovet finnes både mellom globale og nasjonale innsatser og mellom nasjonale og lokale innsatser i de enkelte landene. Ved å arbeide både politisk og i konkrete tiltak på avgrensede områder kan vi bidra til å tilbakeføre erfaringer og kunnskap til politikken fra de faktiske resultatene og endringsprosessene.

I lavinntektslandene har norsk bistand samme type virkninger som annen internasjonal bistand. Analysen av 15 års norsk bistand til Zambia viser langsiktige resultater når den har vært konsentrert, av god kvalitet og opprettholdt over lang tid. Hvor bistanden har vært svakt forankret i målgruppenes egne behov eller ikke fastholdt over tid, har resultatene vært svake. Det norske utviklings samarbeidet med Zambia har i perioder vært mer preget av en faglig tilnærming enn en bredere politisk forståelse av situasjonen. Norsk bistand er fleksibel også i samarbeidet med de enkelte land, noe mottakerne setter pris på. Men også i Zambia er det tegn på at fleksibiliteten kan gå på bekostning av fokus på resultatene.

Utviklingspolitikken omfatter temaer og sektorer som er relevante for oppnåelsen av norske og internasjonale mål for fattigdomsreduksjon, fredsbygging og utvikling. Analysene i *Resultatrapport 2007* viser både gode og svake resultater i alle sektorer og temaer, uten at det er klare mønstre som gjør det mulig å avgjøre om den norske innsatsen innen noen sektorer er mer effektiv enn innen andre sektorer.

Norsk bistand kanaliseres i relativt høy grad via ikke-statlige organisasjoner og FN. Det skyldes både et strategisk ønske om at styrke disse organisasjonene og den høye norske satsingen på humanitær bistand og bistand til godt styresett og demokratiutvikling, som står høyt på FNs og det sivile samfunnets dagsorden. Disse bistandskanalene har så spredte resultater at det heller ikke her er mulig at konkludere på tvers om effekter og effektivitet. Bistand til godt styresett er kanskje det området hvor det er vanskeligst å gå fra mål og tiltak til faktiske resultater. Vi må bruke mye tid og krefter på å unngå for eksempel korrupsjon, når vi heller skulle brukt kreftene på å bidra til at målgruppene kan oppnå tilgang til nødvendige tjenester.

Norsk utviklingspolitikk og bistand har de senere årene opplevd en kraftig økning, både når det gjelder politiske initiativer og i budsjettene. Denne økningen kombinert med ønsket om stor fleksibilitet og klar politisk styring, gir den norske bistandsforvaltningen tre viktige utfordringer når det gjelder effektiv resultatoppnåelse:

- ❖ Regjeringen skal gjennomføre sin aktive utviklingspolitikk i samarbeid med myndigheter i fattige land, multilaterale organisasjoner og organisasjoner i det sivile samfunnet. Partnerne ønsker færrest mulig føringer på hvordan pengene skal brukes, noe som også er en viktig del av Norges utviklingspolitikk. I spenningsfeltet mellom ønsket om aktiv politisk styring og lokalt eierskap kan det bli vanskeligere å avgjøre hvilke resultater norsk bistand skal prøve å oppnå og vurderes ut fra.
- ❖ Bistandsforvaltningen – Utenriksdepartementet, Norad, utestasjonene, i partnerskap med norske fagmiljøer – skal ha nok kompetanse og kapasitet til å følge gjennomføringen av de politiske initiativene helt fram til de gir resultater på ulike nivåer. Jo mer oppstykket den internasjonale og den norske bistanden blir, jo mer kompetanse og kapasitet vil det kreve av bistandsforvaltningen for å bidra til resultatene.
- ❖ Norge skal prioritere utviklingspolitiske mål, tematiske satsingsområder, partnere og finansieringskanaler ut fra en vurdering av hvordan det er mulig å oppnå best resultater for de målgruppene og de landene vi ønsker å bistå. Det finnes imidlertid ikke noe tverrgående system for mål- og resultatstyring i norsk bistandsforvaltning. Derfor kan heller ikke denne rapporten levere en sammenlikning av effektivitet på tvers av kanaler og sektorer.

Resultatrapport 2007 framlegger resultater på kryss og tvers av norsk bistand – både gode og dårlige resultater – uten å miste bakkekontakten: Vi er klare over at vi er små, og at mange langt sterkere krefter bestemmer livsbetingelsene for utviklingspolitikken og bistandens målgrupper. Det gjør det enda viktigere å bruke bistanden effektivt for å nå utviklingspolitikkenes mål.



Foto: Pierre Holte/FAO

DEL

Analyse av resultater
av norsk bistand





.....
Afrikansk kvinne i maisåkeren sin utenfor Lusaka i Zambia. Zambia er et av landene der befolkningen ikke har fått det avgjørende bedre, til tross for god økonomisk vekst de senere årene og omfattende internasjonal bistand. // Foto: Bjørn-Owe Holmberg/Samfoto
.....



Det overgripende målet for all norsk og internasjonal bistand er å bidra til økonomisk og sosial utvikling og redusere fattigdommen i verden. FNs Tusenårs mål nr. 1 er å halvere den ekstreme fattigdommen innen 2015. Bistand alene kan ikke sørge for at dette målet nås. Den viktigste innsatsen gjøres av myndighetene og befolkningen i utviklingslandene. Fred og sikkerhet er grunnleggende forutsetninger. Det internasjonale samfunnet har forpliktet seg til å bidra både med bistand og ved å skape økonomiske betingelser for handel, investeringer, tilgang til kapital, teknologi og kunnskap som gagnar de fattige landene.

.....
DEN EKSTREME FATTIGDOMMEN
REDUSERES – OG TUSENÅRSMÅL
NR. 1 KAN NÅS
.....

Det viktigste resultatet fra de senere års utvikling er positivt: Antallet fattige mennesker i verden går ned. I 1990 var det mer enn 1,2 milliarder mennesker som levde i ekstrem fattigdom¹⁶, tilsvarende ca 32 prosent av befolkningen i utviklingslandene. I 2004 hadde andelen fattige sunket til 980 millioner, noe som tilsvarer 19 prosent.¹⁷ En stadig større andel av de ekstremt fattige er kvinner. Disse utgjør nå rundt to tredeler av alle ekstremt fattige. Beregninger tyder på at verden kommer til å nå målet om en halvering innen 2015, og det er mulig at andelen da kommer helt ned mot 10 prosent ekstremt fattige.

.....
¹⁶ Disse tallene er basert på FNs Tusenårs mål nummer 1: Ekstremt fattige har et inntektsgrunnlag mindre enn en-dollar-dagen. Det finnes mange andre metoder for å måle fattigdom, og det er stor internasjonal faglig og politisk debatt om dette. Noen metoder legger fattigdomsgrensen høyere, eller analyserer den relative fattigdommen. Noen metoder regner også med tilgang til offentlige tjenester, tilgang til naturressurser, valgfrihet, mv. Her holder vi oss til den internasjonale definisjonen for Tusenårsmålene.

¹⁷ På grunn av befolkningsøkningen, synker ikke antallet ekstremt fattige like raskt som den prosentvise andelen.

¹⁸ Jf bl.a. Verdensbankens World Development Report 2006: Equity and Development, s.84–88.

Som det går fram av figur 11 på neste side, har de største forbedringene skjedd i Øst- og Sørøst-Asia, som omfatter bl.a. Kina, Vietnam, Thailand og Indonesia. I Sør-Asia, med store land som India, Bangladesh og Pakistan, er det også tilbakegang i den ekstreme fattigdommen. I Afrika sør for Sahara er utviklingen langsom, og fra 1990 til 1999 var det knapt bedring å spore. Men fra 2000 har andelen fattige gått ned også i Afrika.

Mens den ekstreme fattigdommen (under en dollar om dagen) går ned, øker antallet som lever på mellom en og to dollar om dagen. Totalt er det rundt 1,7 milliarder mennesker på dette nivået, og sammenlagt utgjør de 2,7 milliardene over halvparten av befolkningen i utviklingslandene. I mange land øker også ulikhetene i inntekt på en slik måte at de sosiale og politiske spenningene vokser, og grunnlaget for en balansert økonomisk vekst reduseres.

Den viktigste drivkraften bak nedgangen i ekstrem fattigdom er økonomisk vekst, og en rekke studier bekrefter at høyere vekst gir raskere nedgang i fattigdommen.¹⁸ Studiene viser samtidig at dersom inntektsfordelingen i utgangspunktet er meget skjev, blir de fattigdomsreduserende effektene av veksten lavere. Det er også en rekke andre faktorer som spiller inn. En aktiv nærings- og fordelingspolitikk kan

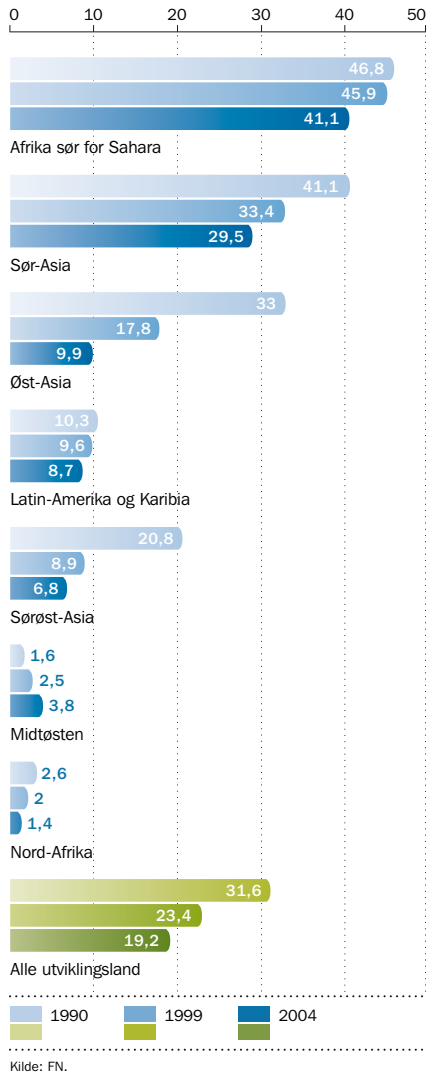


**FATTIGDOMS-
REDUKSJON,
ØKONOMISK VEKST
OG BISTAND**

1



FIGUR 11 Den ekstreme fattigdommen går ned i alle regioner (unntatt Midtøsten) (Andel av befolkningen som lever for mindre enn én USD per døgn i 1990, 1999 og 2004, prosent)

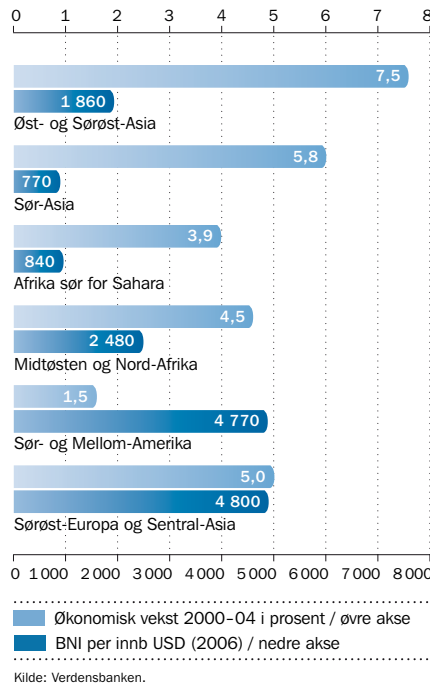


gjøre store utslag. Derfor er det viktig hvordan veksten skjer i ulike næringer og regioner, og om enkelte grupper blir marginalisert sosialt og økonomisk. Generelt er utfordringen framover å bidra både til økonomisk vekst og til en bedre inntektsfordeling slik at fattigdomsreduksjonen kan bli størst mulig. For de fattigste landene er økonomisk vekst en nødvendig betingelse for å oppnå betydelig reduksjon i antallet fattige.

19 OECD/DAC er viktigste kilde til tall om offentlig bistand.

20 Viktige debattbøker de senere år, er bøkene til William Easterly, Jeff Sachs, Roger Riddell og Paul Collier.

FIGUR 12 Økonomisk vekst og BNI/innbygger (Økt vekst i prosent, BNI/innbygger i USD)



STERKERE ØKONOMISK VEKST

Den økonomiske veksten har vært sterkest i Øst- og Sørøst-Asia de senere årene, der Kina er drivkraften. I Sør-Asia der India dominerer, er det også høy vekst, og nå opplever også Afrika sør for Sahara en positiv vekst, jf figur 12. Veksten i Afrika gir mindre utslag på gjennomsnittsinntekten på grunn av høy befolkningsvekst, og veksten har der vært sterkest i de oljeeksporterende landene. Også hovedsamarbeidslandene Mosambik, Tanzania, Uganda og Zambia hatt høy vekst de siste årene.

Årsakene til at mange land har god økonomisk vekst, mens andre stagnerer, varierer. Noen land opplever gode eksportmuligheter og gode priser for råvarer. Mye avhenger av den økonomiske politikken, betingelsene for investeringer, kvaliteten på forvaltningen, korrupsjonsnivået og infrastrukturen. Befolkningens utdanningsnivå og graden av sosiale og politiske spenninger er også viktig.

Mange av landene med svak eller negativ vekst er de 50 landene som FN har identifisert minst utviklede landene (MUL). Delvis overlappende med MUL er det en gruppe land preget av omfattende voldelige konflikter eller vanstyre, med utbredt kor-

rupsjon og mangelfullt fungerende institusjoner. Slike land omtales som *sårbare stater*, og Kap.4 gir en nærmere omtale av disse landene.

BISTANDEN ØKER MEN KAN BLI MER EFFEKTIV

Internasjonal bistand har økt sterkt de senere årene, fra om lag 50 milliarder dollar i 2000, til om lag 105 milliarder dollar i 2005 og 2006.¹⁹ Det høye nivået i 2005 og 2006 skyldes ekstra bevilgninger pga tsunamien og jordskjelvet i Pakistan, ekstraordinære økninger til Afghanistan og Irak, og stor gjeldslette til bl.a. Irak og Nigeria. Den langsiktige bistanden til andre land har holdt seg omtrent konstant i faste priser siden 2000.

Det er ikke bistanden som er hovedmotoren for å stimulere til økonomisk vekst eller fattigdomsreduksjon globalt. Likevel har bistand stor betydning, spesielt i de fattigste landene. Bistanden kan ha mange formål, og fattigdom kan angripes både ved direkte målrettet innsats overfor de fattigste, og indirekte ved å bidra til fungerende stater og institusjoner. Bistand brukes også til å fremme kvinners rettigheter og likestilling, demokrati og menneskerettigheter og til å sikre et bærekraftig miljø. Slike tiltak kan indirekte bidra til å redusere fattigdommen.

De fleste givere bruker bistand også for å fremme geopolitiske, kommersielle og sikkerhetsmessige formål, eller til å fremme andre særinteresser. Tilsvarende er det mange mottakere av bistand som bruker ressursene til å fremme egeninteresser og sikre sine maktposisjoner. Slik misbruk av bistandsmidler reduserer bistandens effekt og undergraver mulighetene for å redusere fattigdom og nå de øvrige tusenårsmålene.

Mange fattige land er sterkt avhengige av bistand, både i offentlig sektor og det sivile samfunnet. For slike land reises det spørsmål om bistanden nytter, om den har gitt resultater, eller om den i noen land har fungert negativt ved å hindre framvekst av alternative økonomiske og politiske prosesser. Dette er en stor og viktig internasjonal debatt.²⁰ Det handler ikke bare om enkelttiltak lykkes eller ikke. Viktigere er spørsmålene om bistandsfinansiering av gode tiltak fører til omfordeling av andre ressurser til mindre

gode formål, eller om bistanden tiltrekker seg for mye av landets beste arbeidskraft og andre ressurser. Det kan også være fare for at bistanden reduserer behovet for egeninnsats som skatteinnkreving, og at det skapes bistandsavhengighet. Bistand kan styrke makten til dårlige ledere, og være gjenstand for korrupsjon dersom det er mangel på kontroll og åpenhet.

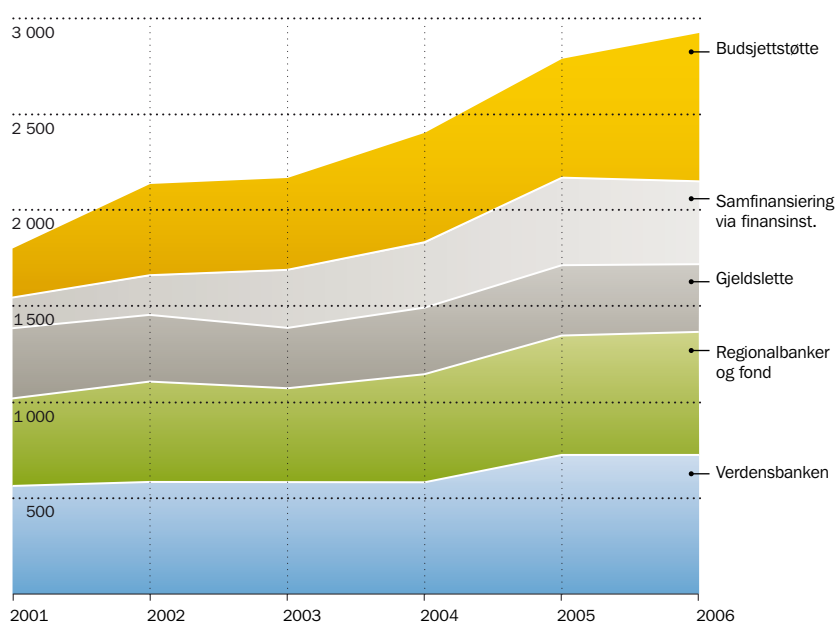
Det kan også stilles spørsmål om bistanden har skapt tilstrekkelige incentiver til sparing og investeringer, og om den har skapt skjevheter i nasjonaløkonomien. Slike spørsmål kan aldri besvares fullt ut ved hjelp av økonomiske og statistiske modeller. Noen studier tyder på at høy bistand til bistandsavhengige land med svak politikk, har hemmet overgang til en mer vekstorientert utvikling. Likevel viser de fleste beregninger at internasjonal bistand, i kombinasjon med god forvaltning og god politikk, som regel bidrar til høyere økonomisk vekst og raskere reduksjon av fattigdommen.

Internasjonal bistand er oppdelt i mange hundre tusen enkelttiltak, prosjekter og programmer. Bistanden formidles gjennom multilaterale organisasjoner, bilaterale organer og private organisasjoner til ca 150 mottakerland der både staten, institusjoner, organisasjoner og lokalsamfunn er mottakere. Bistanden øremerkes som regel til spesifikke sektorer eller formål, og giverne forventer gode rapporter og regnskaper for alle enkelttiltak. Dette kan gi stor belastning på mottakerapparatet. I mange år har giverne hatt som mål å forenkle dette systemet, bl.a. ved å overlate mer ansvar til mottakerne, innordne bistanden i samarbeidslandenes planer og systemer, konsentrere bistanden til færre sektorer og programmer, og ved å samordne innsatsen bedre. Et viktig virkemiddel her er Paris-erklæringen om bistandseffektivitet som alle bistandsgivere har sluttet seg til.²¹ I praksis har arbeidet med internasjonal effektivisering gått tregt, delvis på grunn av egeninteressene til mange av aktørene.

21 Vedtatt av OECD/DAC High Level Forum, mars 2005.

22 *Evaluation of General Budget Support*, utarbeidet på oppdrag fra 24 givere og 7 mottakerland, av International Development Department (University of Birmingham) and associates, mai 2006.

FIGUR 13 Bistand til generelle utviklingsformål (Mill. NOK)



Kilde: Norad.

De senere årene er en rekke nye giverland kommet i tillegg til de etablerte giverne blant OECD-landene. Dette gjelder bl.a. Kina, India, Malaysia, og oljerike land i Midt-Østen. Mange private fond har midler som langt overgår mellomstore giverland som Norge. Nye kilder for bistand som skatt på internasjonale flyreiser og andre globale fellesgoder kan bli en økende uavhengig kilde for ressursmobilisering.

RESULTATER AV NORSK BISTAND TIL GENERELL UTVIKLING OG FATTIGDOMSREDUKSJON

Resultatene av sektorbistanden blir omtalt i de følgende kapitlene. Her fokuserer vi på generell budsjettstøtte til noen av Norges samarbeidsland, bistand gjennom internasjonale finansinstitusjoner og generell gjeldslette. Dette er bistandsformer som ikke øremerkes fra norsk side. Det overordnede målet er å styrke myndighetenes muligheter til å gjennomføre sine strategier for fattigdomsreduksjon. Samlet norsk bidrag til budsjettstøtte til i alt ni samarbeidsland var i 2006 på 780 millioner kroner. Bidraget til Verdensbanken, de regionale utviklingsbankene og gjeldslette, var i 2006 på ca 2.200 millioner kroner. Samlet utgjorde disse postene i overkant av 15 prosent av det totale bistandsbudsjettet.

Budsjettstøtte

Norge har i de senere årene gitt generell budsjettstøtte til ni land: Malawi, Mosambik, Nicaragua, Tanzania, Uganda (øremerket til "fattigdomsfondet"), Zambia, Afghanistan, Det palestinske området og Øst-Timor. I de tre sistnevnte ble Norges bidrag kanalisert gjennom flegiverfond administrert av Verdensbanken. Fra 2007 gir Norge også budsjettstøtte gjennom Verdensbanken til Burundi.

Budsjettstøtte er blant de mest omdiskuterte bistandsformene, siden giverne ikke kan øremerke og følge bidragene til det endelige formålet. Enkelte kritikere hevder at bistanden forsvinner til andre formål uten tilstrekkelig kontroll. Som regel baserer samarbeidet om budsjettstøtte seg på en felles avtale med alle giverne om et reformprogram med en rekke indikatorer som giverne og myndighetene i fellesskap følger. Ved flere anledninger har budsjettstøtten blitt stanset når avtalte betingelser ikke har blitt gjennomført. Dette skjedde bl.a. i Malawi i perioden 2002-04 da landet ikke hadde tilstrekkelig orden på statsbudsjettet.

Det ble i perioden 2004-05 gjennomført en større evaluering²² av generell budsjettstøtte til sju land, hvorav Malawi, Mosambik, Nicaragua og Uganda får budsjettstøtte fra



Norge. Studien konkluderte i all hovedsak positivt: Budsjetttøtte er et effektivt, formålstjenlig og bærekraftig instrument for å støtte nasjonale fattigdomsstrategier og gir resultater i form av mer effektive systemer for offentlig forbruk og fordeling, særlig innen offentlig finansforvaltning.

Evalueringen viste også at de viktigste positive resultatene ble nådd ved at bistanden ble mer effektiv og samordnet, og bedre tilpasset nasjonale forhold. Budsjetttøtten har styrket budsjettprosessen i landene og styrket landenes egen kapasitet, oversikt og eierskap til utviklingsprogrammene. At flere ressurser går gjennom landets egne budsjettssystemer og at de styres mer effektivt har ført til økt tilbud av offentlige tjenester, spesielt innen helse og utdanning. Det var vanskelig å dokumentere hvordan dette har gitt utslag på bedre kvalitet og økt tilgang for brukerne. Evalueringen kunne heller ikke med sikkerhet finne klare effekter av budsjettstøtte på fattigdomsreduksjon. Studien hevder at de andre positive resultatene sannsynliggjør at effekten på fattigdomsreduksjon er positiv over lengre tid.

Studien bekrefter at budsjettstøtten har bidratt til å forsterke makroøkonomisk stabilitet, unntatt når budsjettstøtten varierer kraftig, som i Malawi. Budsjetttøtten har ikke negativ innvirkning på motivasjonen hos mottakerne til å skaffe seg egne inntekter i form av skatter og avgifter. Det er heller ingen klare tegn på at budsjettstøtte er mer utsatt for korrupsjon enn andre typer bistand. I noen land har budsjettstøtten bidratt til å sette miljø, kvinner og hiv/aids høyere opp på den nasjonale dagsorden, og til å innarbeide slike temaer i budsjettarbeidet.

Studien bekrefter samtidig at budsjettstøtte kan medføre høyere politisk risiko og ustabilitet, og at fattigdomsreduksjon avhenger av om landenes fattigdomsstrategier er gode

23 *Review of Transition Support Programme (TSP) and Appraisal of Consolidation Support Programme (CSP) to Timor-Leste*, utarbeidet av Rasmus Bakke og Arve Ofstad, Norad januar 2006.

24 *Review of Development Cooperation in Timor Leste*, utarbeidet av Scanteam. Norad Report 7/2007 Review.

25 IDA er Verdensbankens utviklingsfond som gir lån på bistandsvilkår i hovedsak til lavinntektsland.

og blir gjennomført i praksis. Budsjetttøtte bør kombineres med andre former for bistand. Evalueringen minner om at det er mange interessegrupper involvert både blant mottakerne og givere, og at resultatene avhenger av om det er reell enighet om reformer og prioriteringer.

Budsjetttøtte i kriserammede land

En gjennomgang²³ fra 2005 konkluderte med at budsjettstøtten til Øst-Timor var relativt vellykket, og bidro med avgjørende finansiering av statsapparatet det første året etter uavhengigheten. Dette bidro til å stabilisere situasjonen i den vanskelige overgangstiden. Også i Øst-Timor har budsjettstøtten vært av størst betydning for å sikre høy standard på finansforvaltningen, og har bidratt til gode administrative rutiner for budsjettarbeidet og offentlig planlegging. Den økonomiske betydningen av budsjettstøtten ble mindre da inntektene fra oljesektoren økte betraktelig fra 2004. Mange reformer ble introdusert i samarbeidet om budsjettstøtten, bl.a. en styrking av likestillingsarbeidet i samtlige departementer. Gjennomgangen konkluderte med at det ikke var gitt tilstrekkelig oppmerksomhet til sysselsetting og næringsutvikling, og at dette kunne medføre sterkere spenninger i landet. Dette ble delvis bekreftet ved den politiske krisen og opptøyene i Øst-Timor fra april 2006. En ny gjennomgang²⁴ i 2007 av internasjonal bistand til Øst-Timor bekrefter manglende fokus på arbeidsplasser, men understreker at den aller største feilen ikke var knyttet til budsjettstøtten, men manglende oppmerksomhet fra givene på den negative utviklingen i sikkerhetssektoren.

Støtten gjennom Verdensbanken og de regionale utviklingsbankene

Norges bidrag til de multilaterale finansinstitusjonene fordeler seg på Verdensbankens utviklingsfond IDA²⁵ med om lag 730 millioner kroner årlig, Det afrikanske utviklingsfondet med om lag 440 millioner kroner årlig og mindre bevilgninger til Det asiatiske utviklingsfondet, Den inter-amerikanske utviklingsbankens fond, og Det internasjonale fond for landbruksutvikling. I tillegg har Norge bidratt med over 400 millioner kroner årlig som samfinansiering til øremerkede programmer i regi av utviklingsbankene, de fleste gjennom Verdensbanken.

I Verdensbankens utviklingsfond IDA utgjør Norges andel 1,68 prosent. Norge har en styrerepresentant sammen med de nordiske og baltiske land, og fører en aktiv dialog med mange av bankens avdelinger. IDA er globalt verdens nest største bistandsgiver etter USA og er den dominerende bistandsaktøren i mange lavinntektsland. IDAs totale nye utlånstilsagn var i 2006 på 9,5 milliarder dollar, tilsvarende ca 57 milliarder kroner eller nær sju ganger det norsk bilaterale bistandsbudsjettet.

I den årlige rapporten "Annual Review of Development Effectiveness" oppsummerer Verdensbankens evalueringsavdeling et stort antall uavhengige evalueringer fra alle deler av virksomheten. 2006-rapporten fant at resultatene fra rundt 88 prosent av alle nylig avsluttede prosjekter var tilfredsstillende eller bedre. Rapporten understreker at resultater på prosjektnivå ikke nødvendigvis innebærer resultater på makronivå. Analysen viser at banken kan ha bidratt til å stimulere økonomisk vekst i en rekke land, men veksten har i varierende grad bidratt til fattigdomsreduksjon. Verdensbanken har lagt stor vekt på de makroøkonomiske og institusjonelle betingelsene for vekst, og mindre vekt på vekstmønstre som gir rask fattigdomsreduksjon ved stimulering av sysselsetting og utvikling av tilbakeliggende regioner og bygdenæringer. Rapporten påviser at gode resultater oppnås oftere når tiltakene er godt definerte og innenfor en institusjonell ramme som legges av mottakernes egne myndigheter. Langsiktig engasjement er nødvendig, og ønsket om raske resultater og hurtige endringer i prioriteringene kan undergrave gode resultater.

Verdensbanken foretar i tillegg en rekke analyser av utviklingseffekt for målgruppene for programmene. I Afrika under det såkalte "Africa Impact Evaluation Initiative" er det foretatt over 90 slike studier i 20 forskjellige land.

I tillegg til bevilgningene, arbeider Norge for å påvirke Verdensbankens politikk og praksis. Eksempler på norske posisjoner er:

- Norge var aktivt med på å finne alternativer til Strukturtilpasningsprogrammene som Det internasjonale pengefondet IMF og Verdensbanken satte som betingelser for nye lån og

gjeldslette på 1980- og 90-tallet. Dette resulterte i at IMF og Verdensbanken i 1999 endret betingelsene for gjeldslette, slik at landene selv skulle utarbeide strategier for fattigdomsreduksjon, og at disse måtte være forankret i en omfattende dialogprosess med hele befolkningen.

- ✚ Norge har lagt vekt på at Verdensbanken ikke skal stille krav om privatisering og liberalisering mot mottakerlandenes vilje. Selv om det i noen tilfeller har blitt avdekket at slike krav fortsatt har blitt stilt, utformes kravene nå som regel ved forhandlinger mellom mottakerland, Verdensbanken og andre partnere i fellesskap.
- ✚ Norge har støttet at banken må bli mer aktiv og relevant i krigs- og kriserammede land og bidra til fredsbygging og gjenoppbygging så tidlig som mulig. Dette har bidratt til at Verdensbanken i løpet av 2006/07 har styrket sin innsats i sårbare stater, lagt om rekrutteringspolitikken for å styrke staben i slike land og lagt mer vekt på aktivt samarbeid spesielt med FN i de første overgangsårene etter en fredsløsning.
- ✚ Den nordisk-baltiske valggruppen tok i 2005 initiativet til å sette menneskerettigheter høyere på dagsorden, og et nordisk fond for menneskerettigheter og rettsreformer blir etablert i høsten 2007.
- ✚ Norge, senere fulgt av Finland, etablerte i 1999 et fond i Verdensbanken for å styrke arbeidet med miljø, fattigdomsanalyser, sosial utvikling og beskyttelse. Gjennom fondet har Verdensbanken bl.a. utviklet og utprøvd en metode for å analysere effekter av omfattende policy-reformer på fattigdom og inntektsfordeling. Metoden brukes i Verdensbankens arbeid med obligatoriske sosioøkonomiske analyser.

Viktige erfaringer

I store deler av Asia reduseres fattigdommen hurtig, og det er tegn på en positiv utvikling i deler av Afrika. Erfaringene forteller at uten vekst i de fattigste landene skjer det ingen fattigdomsreduksjon. Det er ikke noen automatisk sammenheng mellom økonomisk vekst og fattigdomsreduksjon. For at fattige mennesker skal oppnå sin del av framgangen må de delta i produksjon og inntektskapende virksomhet. Bistandsinnsats og dialog kan være bidrag til denne utviklingen, selv om hovedansvaret ligger hos landenes egne myndigheter og befolkning.

Det er lang vei fra bistandsinnsats til resultater. Det er mange andre faktorer enn internasjonal bistand som bidrar til økonomisk vekst og fattigdomsreduksjon, og norsk bistand er en liten del av den internasjonale bistanden. Likevel oppnås resultater av norsk bistand som kan være viktige skritt på veien.

Budsjettstøtte kan være en effektiv bistandsform for å bidra til fattigdomsreduksjon i land der forholdene ligger til rette. Evalueringene av budsjettstøtte kan foreløpig bare bekrefte at det tas skritt i riktig retning. Effekten fra budsjettstøtte på fattigdomsreduksjon er det vanskeligere å dokumentere.

Også en utviklingsgigant som Verdensbanken har problemer med å dokumentere resultater som varige utviklingseffekter. Mange av oppsummeringene fra Verdensbankens evalueringsvirksomhet om betydning av langsiktig engasjement i samarbeid med nasjonale myndigheter som reelt forsøker å skape gode betingelser for utvikling, er gyldige også for den norske bistanden.

2

HELSE



I Malawi er 70 prosent av stillingene i helsevesenet ubesatt. Helsepersonell har forlatt jobbene sine på grunn av tøffe arbeidsforhold, lave lønninger og bedre muligheter i vestlige land.

// Foto: Ken Opprann



Dårlig helse bidrar til at land holdes i en fattigdomsfelle. Fattige dør i hovedsak av forhold som er mulig å forebygge og behandle med enkle midler. Måltrettet innsats i helsevesenet har gitt betydelig helse- og økonomisk gevinst selv i fattige land. Norge står for mellom to og tre prosent av den internasjonale helsebistanden. FNs tusenårsmål er retningsgivende for den norske innsatsen.

Fattigdom, diskriminering og sosial ulikhet er underliggende årsaker til dårlig helse. Et vel fungerende helsevesen er en nødvendig, men ikke tilstrekkelig, forutsetning for å oppnå god helse. Innsats på de fleste områder har betydning for helse, blant annet miljø, tilgang til rent vann, gode sanitærforhold og riktig ernæring. Dessuten er utdanning, særlig for jenter, et satsingsområde som gir store helsegevinster.

Det er framgang, men mest for de rike

Aldri før har verdens befolkning i gjennomsnitt vært så frisk som nå. Forventet levealder har i snitt økt fra under 50 år i 1950 til over 65 år, og det er i dag dobbelt så stor sjanse som i 1950 for at et barn vil oppleve sin femårsdag.

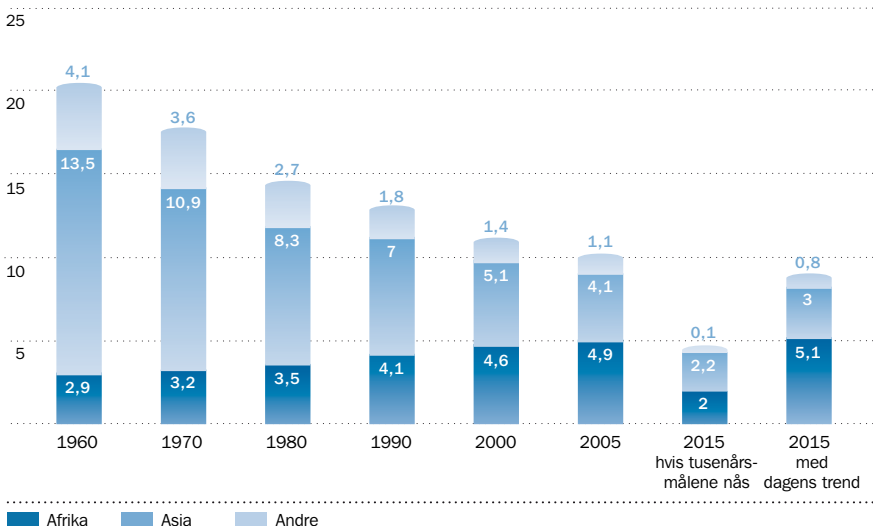
Framgangen skjuler store og økende helsegap. Mens forventet levealder i rike land er 78 år, er den 51 år i de fattigste landene.

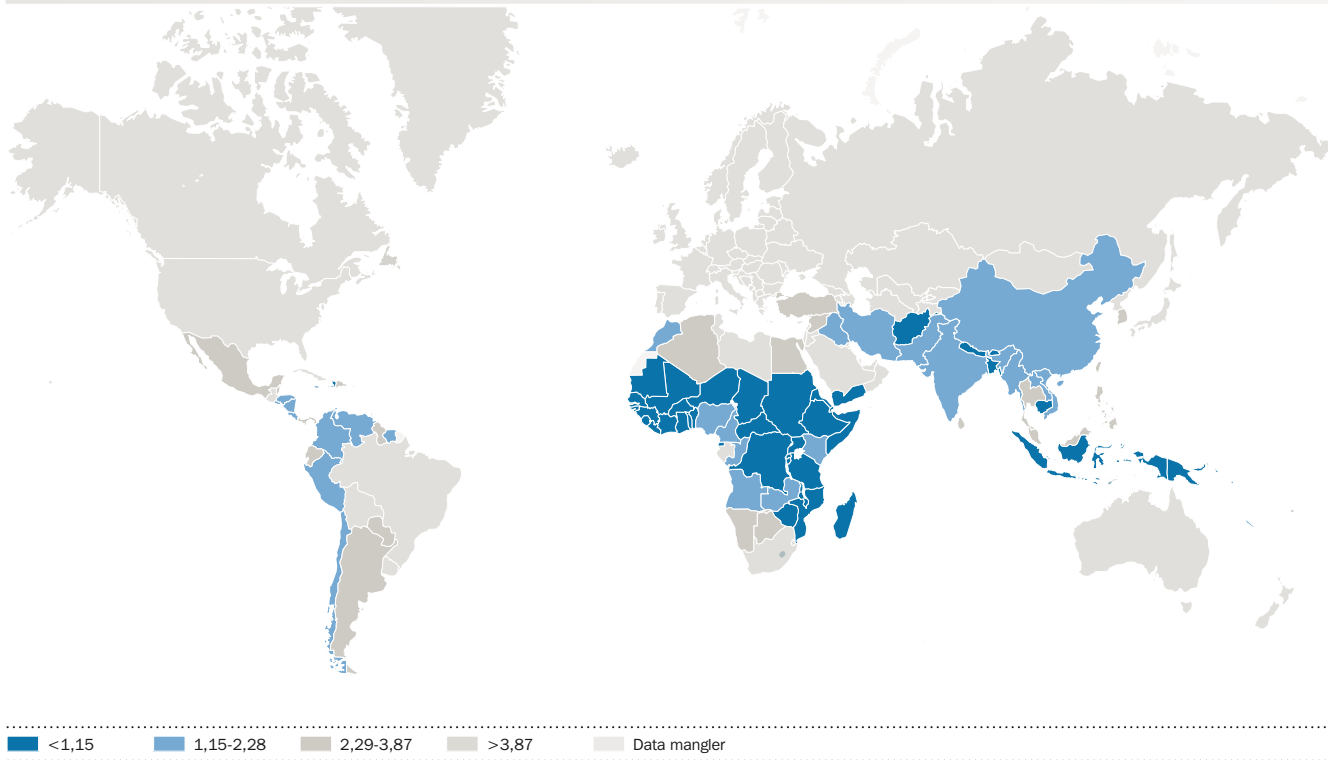
Den er under 40 år i de landene som er hardest angrepet av aids. 98 prosent av spedbarnsdødsfall og 95 prosent av dødsfall i forbindelse med svangerskap skjer i utviklingsland. Utviklingsland står for 90 prosent av verdens sykdomsbyrde, men disponerer bare 12 prosent av verdens samlede helsebudsjetter.

Også ulikhetene mellom fattige og rike i hvert land er økende. Jenter og kvinner kommer spesielt dårlig ut. I Afrika står jenter for 70 prosent av alle nye tilfeller med hiv-smitte i aldersgruppen 15-24 år.

Mens sykdomsbyrden i absolutte tall er størst i folkerike land som India, Nigeria og Pakistan finner man de verste statistikkene i sårbare stater. Av de tolv landene der mer enn ett av fem barn dør før femårsalderen, har ni

FIGUR 14 Barnedødelighet 1960 - 2015



FIGUR 15 Land med kritisk mangel på helsearbeidere (per 1 000 innbyggere, mørk farge indikerer mangel)

Kilde: WHO, 2006.

vært rammet av væpnet konflikt i løpet av de foregående fem årene. Mens Afghanistan og Sierra Leone har en mødredødelighet på rundt 2 000 per 100 000 fødsler, er mødredødeligheten i Norge 10 per 100 000 fødsler.

Afrika sør for Sahara har en fjerdedel av verdens sykdomsbyrde, men bare tre prosent av verdens helsearbeidere og én prosent av helsebudsjettene. Rundt 25 millioner mennesker i Afrika er hittil døde av aids. I flere afrikanske land er opptil en fjerdedel av befolkningen mellom 15 og 49 år hivsmittet, med store menneskelige og samfunnsmessige følger.

Et helsevesen i krise

Tusenårsmålene bidrar til mobilisering og resultatfokus, men sier mindre om hvordan verdenssamfunnet skal samarbeide for å nå dem. Mens det har kommet store bevilgninger til innsats mot aids, malaria og tuberkulose og for vaksiner, har investeringene i nasjonale helsesystemer blitt hengende etter de siste tiårene. I mange utviklingsland er

26 "The World Health Report 2007: A safer future", WHO 2007.

27 "En solidarisk politikk for rekruttering av helsepersonell", Fagrapport SHDir 2007.

tilstanden katastrofal når det gjelder infrastruktur, bemanning og legemidler, men også for finansieringsordninger og forskning. Kreft, sukkersyke, hjerte-karsykdommer og fedme er på frammarsj og legger økende beslag på skrinne ressurser.

Under slike forhold er det vanskelig for helsepersonell å gjøre en god jobb. Helsepersonell forlater sektoren, migrasjon av helsearbeidere fra fattige til rike land er omfattende, samtidig som man opplever en rekrutteringsvikt. Aids er en ekstrabelasting, både på grunn av behandlings- og omsorgsbehovet og fordi helsepersonell selv rammes.

Verdens Helseorganisasjon, WHO, har anslått at mangel på leger, sykepleiere og jordmødre er kritisk i 57 land – hvorav 36 ligger i Afrika sør for Sahara. Afrikanske land mangler rundt én million helsearbeidere for å kunne levere grunnleggende helsetjenester, og WHO anslår at det på verdensbasis vil mangle fire millioner helsearbeidere i 2015. Uten at helsepersonellmangelen løses, vil ikke verden nå tusenårsmålene innenfor helse.

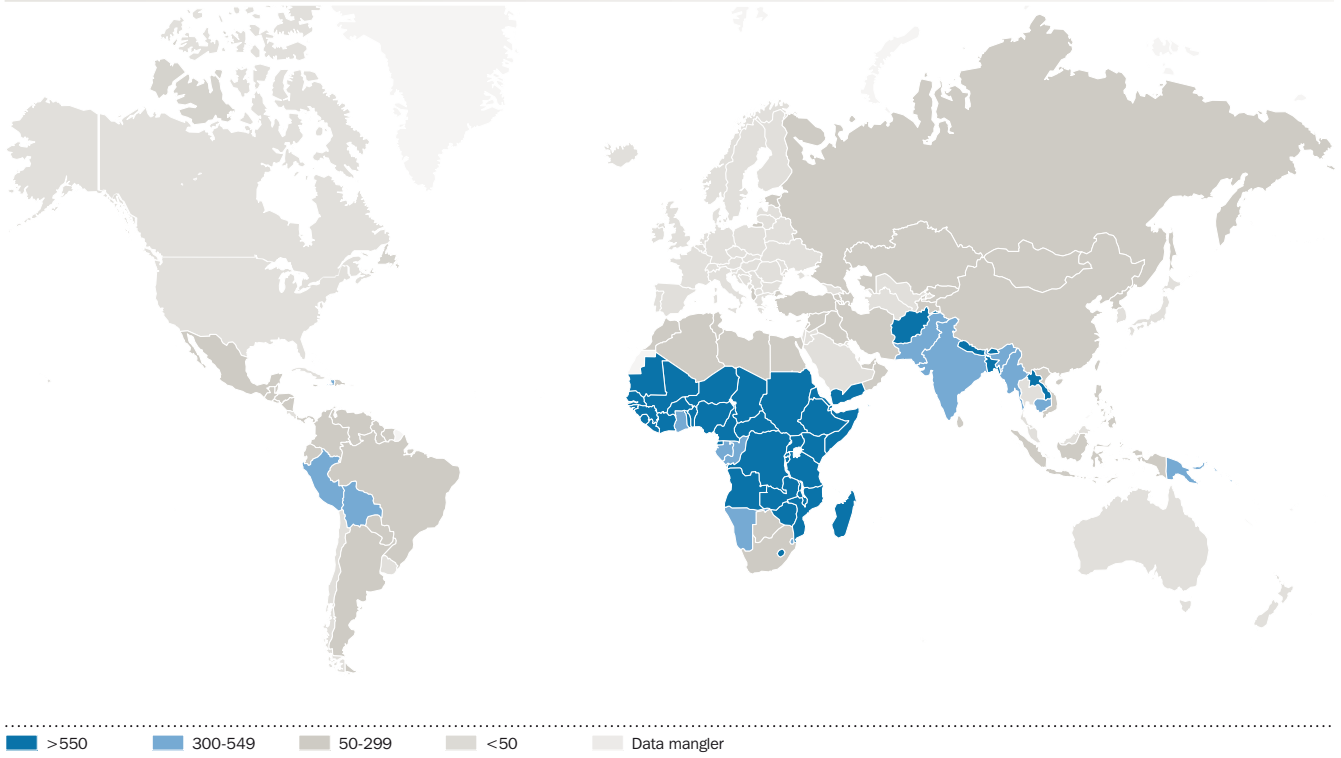
Globaliseringen har gjort folkehelse til et fellesanliggende. Nye helsetrusler som klima-

endring, fugleinfluensa, aids og SARS har synliggjort vår kollektive sårbarhet og betydningen av samarbeid over landegrensene. WHO anslår at én ny sykdom har oppstått hvert år siden 1970 på grunn av befolkningsvekst, urbanisering og miljøødeleggelse. Risiko for smittespredning er økende på grunn av høy mobilitet og økende motstandsdyktighet. En influensapandemi kan i verste fall kunne komme til å ramme en fjerdedel av verdens befolkning²⁶.

Verden står overfor store demografiske endringer. Eldrebølgen i rike land vil skyte fart omkring 2013 når etterkrigstidens store ungdomskull blir pensjonister. Dette vil bli en stor utfordring for helsevesenet. Statistisk sentralbyrå (SSB) antar at underskuddet av helsearbeidere i Norge vil øke fram mot og etter 2025. Hvordan Norge og andre rike land velger å dekke behovet for helsearbeidere i et globalisert arbeidsmarked kan få store konsekvenser for helsevesenet i fattige land²⁷.

Gode intensjoner, men dårlig samordning

Den internasjonale helsebistanden er i rask vekst og har ifølge OECD økt fra 36 milliarder kroner i 2000 til 84 milliarder kroner i

FIGUR 16 Land med høyest mødre dødelighet (per 100 000 fødsler i 2000)

Kilde: WHO, WHR 2006.

2005. FN anslår at 150–300 milliarder kroner årlig er nødvendig for å kunne nå de helse-relaterte tusenårsmålene.

Med flere enn 40 bilaterale givere, 20 globale og regionale fond, og 90 globale helseinitiativer, er bistanden innen helse og aids trolig mer komplisert enn i noen annen sektor. Uklar arbeidsdeling bidrar til å forverre situasjonen.

Økningen i helsebistanden har i stor grad vært rettet mot enkeltsykdommer og kanalisert gjennom målrettede initiativer. Til tross for enkelte gode resultater fører dette til en rekke bivirkninger. I tillegg til at grunnfinansiering til lønninger og helsetjenester forblir udekket, er det i enkelte land en stor utfordring for nasjonale myndigheter å samordne de ulike partene.

dring for nasjonale myndigheter å samordne de ulike partene.

RESULTATER AV INTERNASJONAL HELSEBISTAND

Helse er en tilstand som er relativt lett å måle. Mye er gjort for å styrke helseovervåknings-systemer, og helseeffekter kan i en del tilfeller spores tilbake til bestemte helseinngrep. At vel planlagte og gjennomførte helsetiltak kan gi helsegevinst selv i fattige land med svake helsesystemer er godt dokumentert. Amerikanske Centre for Global Development har samlet 20 evalueringer som viser at et antall større helse-, ernærings- og befolkningsprogrammer har reddet millioner av liv og bidratt til en friskere og mer produktiv befolkning²⁸. Utryddelse av kopper har forhindret 45 millioner dødsfall de siste 30 årene, og utryddelse av polio er nært forestående.

Vaksinasjonskampanjene mot meslinger i Afrika støttet av WHO, UNICEF og Røde Kors har redusert antall dødsfall av meslinger med 75 prosent i perioden 1999–2005 (fra 506 000 til 126 000)²⁹. Kvalitetssikrede anslag viser også at Det globale fond mot aids, tuberkulose og malaria redder

Fragmentert helsesektor i Rwanda³⁰

Rwanda har siden 1994 gjort store framskritt med å gjenoppbygge samfunnsstrukturer. Helsebudsjettet har økt fra 2,5 prosent av nasjonalbudsjettet i 1998 til ti prosent i 2005, hvorav halvparten er giverfinansiert.

Kun 14 prosent av helsebistanden til Rwanda går til helsedepartementet, mens over halvparten går direkte til frivillige organisasjoner. Bistanden er uforutsigbar og varierer fra år til år. I 2005 var 276 millioner kroner øremerket hiv og aids, 108 millioner kroner øremerket tiltak mot malaria, og 6 millioner kroner til behandling av barns sykdommer.

Under slike forhold blir det umulig for helsemyndighetene å levere grunnleggende helsetjenester og planlegge langsiktig.

110 000 mennesker hver måned og at vaksinealliansen GAVI siden 2000 har forhindret over to millioner dødsfall.

28 R. Levine and the "What Works" Working Group, "Millions Saved: Proven Successes in Global Health", Centre for Global Development, 2004.

29 Joint News Release by the Measles Initiative/WHO/UNICEF/ARC/UNF, 19 January 2007, New York.

30 Scaling up to achieve the health MDGs in Rwanda. A background study for the High-Level Forum Meeting in Tunis, June 2006. Ministry of Economics and Finance and Ministry of Health, Rwanda, May 2006.

Folkehelsen kan forbedres selv i land uten høy inntekt og rask økonomisk vekst hvis det er fred og myndighetene prioriterer satsing i sosiale sektorer. Erfaringer gjort i Chile, Cuba, Sri Lanka og den indiske delstaten Kerala, viser at satsing på grunnleggende tjenester innen helse og utdanning og fremme av likestilling har ført til helsetilstander på nivå med langt mer velstående land. Guinea, Eritrea, Etiopia og Mosambik reduserte barnedødeligheten med 45 prosent mellom 1990 og 2005. I Rufuji-distriktet i Tanzania ble barnedødeligheten halvert i perioden 2000–2003 ved å øke helsebudsjettet med seks kroner per person og ved å organisere helsetjenesten på en mer effektiv måte.³¹

Økonomisk vekst og bedre levekår kan ikke alene forklare den dramatiske forbedringen i helsestatus på 1900-tallet. I vår del av verden kom helsebedringen som en følge av bedre ernæring og sosioøkonomiske kår. Det er nå vist at helseinnsatsen – tilgang til helsetjenester, vaksiner og medisiner og helsefremmende arbeid – kan være en hovedgrunn til økningen av livslengde i utviklingsland de siste 40 årene.^{32, 33, 34}

Bistanden spiller en viktig rolle i finansiering og gjennomføring av helsetiltak i fattige land. En rekke av de målrettede helseprogrammene i fattige land og regioner er delvis eller fullt bistandsfinansierte. Aidsbehandling i fattige land de siste fem-seks årene er et av de mest konkrete eksemplene på global samhandling og solidaritet. To millioner aidssyke

31 Tanzania Essential Health Interventions Project, IDRC.

32 Priorities in health, Jamison D et Al., Disease Control Priorities Project, The World Bank, 2006.

33 Soares, Rodrigo R., "On the Determinants of Mortality Reductions in the Developing World" (January 2007). NBER Working Paper No. W12837.

34 "Global Health – an introductory textbook", Lindstrand, Bergström, Rosling, Rubenson, Stenson og Tylleskär. Side 89, Studentlitteratur 2007.

35 Health Aid and Infant Mortality, P. Mishra and D. Newhouse, IMF Working Paper, April 2007.

36 *Increasing Investments in Health Outcomes for the Poor, Commission on Macroeconomics and Health*, WHO, 2002.

37 Bloom, Canning, The Value of Immunization, World Economics July-September 2005.

– én av fem trengende – får livsforlengende behandling. Innsatsen er overveiende bistandsfinansiert. Humanitær bistand er en annen type innsats som direkte bidrar til å redde liv og lindre nød. Utdeling av vitamin A-kapsler er i stor grad giverfinansiert og bidrar hvert år til å redde en halv million barn.

Bistanden brukes i en god del land til å finansiere store deler av landenes egne helsebudsjetter. Her er det enklere å trekke en sammenheng mellom bistanden som gis og resultatene som skapes. I gjennomsnitt er 35 prosent av nasjonale budsjetter i afrikanske land giverfinansiert. I Malawi er over halvparten av helsebudsjettet giverfinansiert.

Forskning er et annet felt der bistandsmidler er viktig. Bistandsmidler finansierer meste parten av økningen i forskning og utvikling av nye medisiner og vaksiner mot sykdommer som primært rammer fattige land. Mens det kun kom til 13 slike nye produkter i perioden 1975–1990, vil minst åtte nye produkter komme på markedet i løpet av de neste tre til fem årene.

Mens effekten av enkelttiltak etter hvert er godt dokumentert, er det mindre kunnskap om helsebistandens samlede effekt på folkehelsen. En fersk studie³⁵ fra Det internasjonale pengefondet, IMF, som har sett på 118 land i perioden 1973–2004 konkluderer med at helsebistanden har hatt en effekt på spedbarnsdødelighet, og at en dobling av helsebistanden per innbygger reduserer spedbarnsdødeligheten med to prosent. Analysen tyder på at helsebistanden har blitt mer effektiv etter 1990.

Lønnsom investering

Den historiske forståelsen har vært at god helse automatisk ville komme som en følge av økonomisk vekst. Det er også en effekt den andre veien: Bedre helse kan bidra til økonomisk utvikling. Rapporten til WHOs kommisjon for makroøkonomi og helse i 2001 dokumenterer at helseinvesteringer er en forutsetning for økonomisk utvikling og fattigdomsreduksjon³⁶. Noen eksempler er:

- ✚ Arbeidet med å utrydde guineaorm fra folks drikkevann har hindret uførhet og gitt en økonomisk avkastning på nærmere 30 prosent.
- ✚ Vaksine kan ha like god samfunnsøkonomisk avkastning som investering i grunnutdanning.³⁷

✚ I 2004 anslø økonomer at investeringer til bekjempelse av infeksjonssykdommer, feilernæring og satsing på rent vann og bedre sanitærforhold ville gi aller best avkastning.

Sykdom er i seg selv en viktig årsak til fattigdom. Hvert år faller 100 millioner mennesker under fattigdomsgrensen på grunn av helseutgifter i forbindelse med sykdom i familien.

Hovedkonklusjonene er at:

- ✚ Helseinnsats har bidratt betydelig til helsegevinsten i utviklingsland siden 1960 – kanskje oppimot halvparten av økningen i forventet livslengde. Økonomisk vekst og bedre sosiale levekår er andre hovedårsaker.
- ✚ Helsebistanden har med all sannsynlighet spilt en betydelig rolle ved å bidra til planlegging og finansiering av både målrettede helsetiltak og av utviklingslandenes helseplaner.
- ✚ Sett under ett er effekten av helsebistanden mer entydig positiv enn mye annen bistand, og det er grunn til å tro at investeringene i helse har gitt god avkastning.

RESULTATER AV NORSK HELSEBISTAND

Norske midler til helse og aids står for mellom to og tre prosent av den totale internasjonale helsebistanden. Ca. 2,6 milliarder kroner av det norske bistandsbudsjettet gikk i 2006 til helse- og aidsformål. Til sammenlikning tilsvarer dette omtrent halvparten av årsbudsjettet til Ullevål sykehus i Oslo.

Økningen i helsebistanden har hovedsaklig vært rettet mot vaksine og hiv og aids, og blitt kanalisert multilateralt. Støtten til Den globale vaksine- og immuniseringsalliansen GAVI og Det globale fondet for aids, tuberkulose og malaria GFATM, som ble opprettet etter årtusenskiftet, utgjør nå til sammen nærmere 800 millioner kroner i året. Også bidragene til FNs aidsprogram UNAIDS, Verdens helseorganisasjon WHO, FNs befolkningsfond UNFPA og FNs barnefond UNICEF, har økt. Omkring 70 prosent av den norske støtten går gjennom multilaterale organisasjoner og rundt 30 prosent er likt fordelt mellom stattilstatbistand og støtte gjennom frivillige organisasjoner.

En rekke norske fagmiljøer, institusjoner, bedrifter og privatpersoner er engasjert i humanitær bistand og i mer langsiktig utviklings-

innsats. 16 prosent av Fredskorpsets programmer er innen helse og aids. Interessen er økende blant norske helseforetak, med blant annet prosjekter i Botswana, Etiopia, Malawi og Tanzania. En hovedutfordring her er å bidra til utvikling av lokal kapasitet og mer bærekraftige løsninger.

Rundt en femtedel av Norges bistandsbudsjett går til humanitære formål hvor helse er en integrert del. Støtten kanaliseres i hovedsak gjennom FN, norske frivillige organisasjoner som Flyktningshjelpen, Kirkens Nødhjelp, Norsk Folkehjelp, Norges Røde Kors, Leger uten grenser og Det internasjonale Røde Kors.

Tusenårs mål 4:

Å redusere barnedødeligheten

FNs mål er å redusere andelen barn som dør før de fyller fem år med to tredeler innen 2015, sammenlignet med 1990-tallene.

Vaksine

Av de 130 millioner barn som fødes hvert år, dør rundt 9,7 millioner før de er fem år. En fjerdedel av disse dør av sykdommer det finnes vaksiner mot. Vaksine er et av Norges prioriterte områder innen helsebistanden, og i kroner den aller største enkelt-satsningen.

Den globale vaksine- og immuniseringsalliansen, GAVI, er Norges viktigste kanal i arbeidet med å øke tilgjengeligheten til vaksiner for fattige mennesker. Siden 2000 har Norge sittet i GAVIs styre. Det er bevilget 1,8 milliarder kroner og Norge er GAVIs nest største giver etter Bill og Melinda Gates Foundation. Norges støtte til GAVI er på 500 millioner kroner årlig.

Norge er en av de største giverne til UNICEF og WHO. WHO spiller en sentral normativ og rådgivende rolle, mens UNICEF støtter myn-

38 The Lancet. Effect of the Global Alliance for Vaccines and Immunisation on diphtheria, tetanus, and pertussis vaccine coverage: an independent assessment. Chunling Lu, Catherine M Michaud, Emmanuela Gakidou, Kashif Khan, Christopher JL Murray. The Lancet – Vol. 368, Issue 9541, 23 September 2006, Pages 1088–1095.

39 Haemophilus influenzae type b som gir lunge- og hjernehinnebetennelse.

40 GAVI Alliance Progress Report 2006.

Regjeringens initiativ for å redusere barne-, nyfødt- og mødredødelighet

Den norske regjeringens satsning på tusenårs mål 4 og 5 er en videreføring av vaksinesatsningen. 40 prosent av barnedødsfall skjer i nyfødtperioden og er nært knyttet til mors helse. Skal tusenårs mål 4 og 5 nås må nyfødt-, barne- og mødre helse ses i sammenheng.

En samarbeidsavtale om reduksjon av barne- og mødredødelighet ble inngått med India i 2006 (500 millioner kroner over fem år), Tanzania (250 millioner kroner over fem år), og liknende avtaler er underveis med Pakistan og Nigeria. Framgang i disse store landene vil være avgjørende for å nå tusenårs målene.

I tillegg til landprogrammene lanserte statsminister Stoltenberg i september 2007 en handlingsplan for å forene innsatsen til de viktigste internasjonale aktørene og mobilisere nødvendig politisk vilje for å sette barne- og mødre helse i fokus. Norge vil sammen med andre land og internasjonale organisasjoner teste ut og evaluere nye finansieringsmetoder. Mer for pengene gjennom fokus på oppnådde resultater for de fattigste, er sentrale mål.

Ett av virkemidlene for å nå de helserelaterte tusenårs målene er å mobilisere stats- og regjeringssjefer i andre land i et nettverk for mødre- og barnehelse. De som hittil har takket ja til å delta i Global Leaders Network er president Kikwete (Tanzania), president Guebuza (Mosambik), president Bachelet (Chile), statsminister Aziz (Pakistan), president Yudhoyono (Indonesia), statsminister Brown (Storbritannia) og president Lula (Brasil).

Med et årlig budsjett på over en milliard kroner vil Tusenårs mål 4 og 5 innsatsen i årene framover være en hovedpilar i Norges helseinnsats.

dighetene i de enkelte landene, spiller en aktiv rolle i humanitære kriser og er verdens største innkjøper av barnevaksiner.

To millioner liv reddet

Ifølge WHO og UNICEF har nesten 28 millioner flere barn blitt vaksinert siden oppstarten av GAVI i 2000. Vaksinedekningen er økende på verdensbasis og har økt fra 63 prosent til 71 prosent i de 70 landene som får støtte av GAVI. Økningen er størst i Afrika sør for Sahara, der dekningen har økt med en femtedel og nå er høyere enn i Asia. En uavhengig studie bekreftet i 2006 at den økte vaksinedekningen kan tilskrives GAVIs innsats og viste at land som i utgangspunktet hadde de svakest vaksinasjonssystemene har hatt størst nytte av støtten fra GAVI.³⁸ Et eksempel er Senegal, der målrettet satsing på vaksinasjonsprogrammet har økt vaksineringen av barn med grunnleggende vaksiner fra om lag 50 prosent for få år siden til nesten 90 prosent nå.

Over 60 utviklingsland har innført nye vaksiner med støtte fra GAVI. Siden 2000 har vaksinedekningen for hepatitt B totalt sett

økt fra 17 prosent til 50 prosent i land som mottar GAVI støtte. GAVI har bidratt til at til sammen 138 millioner flere barn er beskyttet mot blant annet hepatitt B, som i mange land smitter over ti prosent av befolkningen. WHO og UNICEF har anslått at denne vaksineringen ved utgangen av 2006 har bidratt til å redde over to millioner liv fra Hib³⁹-relatert sykdom, kikhoste og hepatitt B. I tillegg er over 28 millioner barn ekstra blitt vaksinert med basisvaksiner, og over en milliard engangssprøyter blitt levert.⁴⁰

Luftveisinfeksjoner og diaré er de hyppigste dødsårsakene blant barn som overlever nyfødtstadiet. GAVI støtter arbeidet med å innføre nye vaksiner mot rotavirus som gir diaré og mot pneumokokk som forårsaker lungebetennelse. Utviklingsland vil kunne innføre disse vaksinene omkring tjue år tidligere enn om markedsmekanismer hadde fått råde alene.

Utfordringer i vaksinearbeidet

Kortsiktige vaksinekampanjer er ikke en tilfredsstillende løsning for de barna som fødes

etter at kampanjene er over. Helsevesenet som helhet må styrkes. Å sikre bærekraft for nye vaksiner er en annen hovedutfordring. Selv om prisene på de nye vaksiner synker etter hvert som nye produsenter kommer til, har ikke prisene gått like mye ned som først antatt. GAVI har derfor endret finansieringspolitikk og vil i framtiden bidra med finansiering over lengre tid enn tidligere planlagt. Bortsett fra i de aller fattigste landene må utviklingsland heretter bidra med en egenandel for vaksineinnkjøp.

Tusenårs mål 5:

Å bedre kvinners helse

FNs mål er å redusere dødelighet i forbindelse med svangerskap, fødsel og abort med tre fjerdedeler innen 2015. Universell tilgang til reproduktiv helse, blant annet familieplanlegging ble lagt til som delmål i 2006.

Seksuell og reproduktiv helse og rettigheter er et prioritert område i norsk utviklingspolitikk. Reduksjon av mødredødelighet, hiv-forebygging, økt tilgang til prevensjonsmidler, og arbeidet mot utrygg abort og mot kjønnslemlestelse vil være sentrale norske innsatsområder i årene framover. Innsatsen i forbindelse med graviditet og fødsel er nært knyttet til tusenårs mål 4 og reduksjon av barne-dødelighet.

Det er relativt få konkrete resultater å vise til her. Norges hovedinnsats har vært gjennom Den internasjonale føderasjonen for familieplanlegging (IPPF) og UNFPA samt WHO's forskningsprogram (HRP).

Familieplanlegging

Den internasjonale føderasjonen for familieplanlegging IPPF har helt fra 1960-tallet vært en sentral aktør i kampen for å oppfylle kvinners rettigheter. Gjennom 150 medlemsorganisasjoner arbeider IPPF med tjenestelevering, først og fremst familieplanlegging, og er en viktig pådriver når det gjelder helse-

41 Reaching Poor People with Services in Sexual and Reproductive Health: An Evaluation of the IPPF, Forss, Lauglo and Nilsdotter, Norad and SIDA, 2007.

42 Regjeringens handlingsplan mot kjønnslemlestelse, UD 2003.

43 The Norwegian International Effort Against Female Genital Mutilation. Talle A and Bentzen T, Norad 2007.

arbeidet knyttet til ungdom, abort og hiv-forebygging. IPPF har i flere år mottatt rundt 40 millioner kroner årlig fra Norad, eller omtrent en tredjedel av Norads samlede tilskudd til internasjonale frivillige organisasjoner.

I 2006 gjennomførte Sverige og Norge en uavhengig evaluering av IPPFs arbeid i Etiopia, Uganda og Bangladesh.⁴¹ Konklusjonen er at fattige og marginaliserte deler av befolkningen nås med tjenester og endringstiltak. Få av disse får ellers tilbud fra offentlig eller privat sektor når det gjelder seksuelle og reproduktive helsetjenester. Det dokumenteres videre at kvaliteten på tjenestene IPPF tilbyr er høy og blir verdsatt i alle de tre landene i undersøkelsen.

I likhet med Sverige, Danmark, Sveits og Storbritannia vil Norge fra 2007 bidra med ti millioner kroner til et nytt flergiverfond i regi av IPPF for å fremme trygge aborter. Ekstrastøtten skal kompensere for den internasjonale nedgangen i støtte til organisasjoner som arbeider med reproduktiv helse- og abortspørsmål. Fondet ga 45 frivillige organisasjoner i 32 land støtte til helseopplysning, forskning og tjenestelevering i 2007.

Støtte til ungdom via FN

For unge mennesker er det i noen land vanskelig å få tilgang til seksuelle og reproduktive helsetjenester og prevensjon. Dette øker risikoen for uønskede svangerskap, abort og hiv og aids. I Etiopia har Norge i en årrekke vært med på å drive fram et program gjennom UNFPA og UNICEF, der unges behov og rettigheter settes i sentrum. Dette har bidratt til at over 3,5 millioner ungdommer har fått tilgang til ungdomsvennlige helsetjenester som inkluderer informasjon, prevensjonsmidler, hiv-testing og behandling av seksuelt overførbare sykdommer. Programmet har blitt gjennomført av lokale etiopiske frivillige organisasjoner, i samarbeid med det offentlige helsevesenet, og ungdom har underveis deltatt i utforming og iverksettning av programmet.

I Mosambik støtter Norge gjennom UNFPA det internasjonalt anerkjente Geracao BIZ programmet som drives som et samarbeid mellom tre departementer. Over én million ungdommer fikk i 2006 informasjon om reproduktiv helse og hiv og aids. Antall skoler med rådgivningstjeneste økte i 2006 med

Seksualitet er et ladet tema der sterke krefter både lokalt og globalt arbeider for å motvirke åpenhet og unngå at kjønnsroller og likestilling settes på dagsorden. Et eksempel er USAs aids-initiativ, som siden 2003 har bidratt til at 1,5 millioner hiv-smittede har fått tilgang til aids-behandling og til at seks millioner mennesker har hatt tilgang til omsorgstjenester, men som også har lovpålagte føringer til tiltak som skal fremme avholdenhet. Forskning viser at en slik avholdenhet-før-ekteskapet politikk ikke virker i praksis.

90 til 325. Programmet har også etablert 200 klinikker i det offentlige helsevesenet hvor unge kan få veiledning, prevensjon og hiv-testing.

Kjønnslemlestelse er vold mot kvinner

Omfanget av kjønnslemlestelse er redusert i Kenya og Tanzania og gått noe ned i Etiopia og Eritrea. I Somalia og Sudan er det ikke registrert noen nedgang. Det er mer kjønnslemlestelse på landsbygda enn i byene. Motstanden mot kjønnslemlestelse øker med utdanning. Folk i høy alder støtter skikken i større grad enn ungdom.

Etter en noe treg start er gjennomføringen av den norske regjeringens internasjonale handlingsplan mot kjønnslemlestelse⁴² fra 2003 nå i gang. Innsatsen er dokumentert i en ekstern kartlegging fra 2007.⁴³ Ifølge rapporten er det ikke lagt nok vekt på arbeidet mot omskjæring i Somalia og Sudan. Den peker også på at det mangler støtte til programmer i regi av sentrale institusjoner, og at det ikke er tydelig for lokale organisasjoner i de aktuelle landene hvordan de kan søke om støtte fra Norge.

Norske frivillige organisasjoner som Kirkens Nødhjelp, Redd Barna, FOKUS, CARE Norge, og Bistandsnemnda spiller en sentral rolle i den norske innsatsen mot omskjæring i Etiopia, Eritrea, Sudan, Kenya og Tanzania.

Kirkens Nødhjelp er engasjert i arbeidet mot kjønnslemlestelse i ni land. I et område i Mali, hvor organisasjonen har jobbet med forebyggende arbeid siden 2000 har

21 av 59 landsbyer så langt erklært seg selv som "omskjæringsfrie soner". På samme måte har Kirkens Nødhjelp i Etiopia jobbet sammen med den lokale partneren Kembatta Self-Help Group i Angecha-området sør i landet. Der har om lag 7 000 jenter stått fram offentlig og erklært at de ikke vil gjennomgå omskjæring som en del av den faste overgangsriten. I Etiopia bidro Redd Barnas arbeid i 2006 til at over 6 000 barn unngikk omskjæring, det vil si 98 prosent av jentene som bor i de aktuelle landsbyene.

Norge vil fra 2007 gi 20 millioner kroner til et internasjonalt program som i 17 afrikanske land skal beskytte jenter mot omskjæring. Programmet skal skape dialog med lokale og nasjonale myndigheter og religiøse ledere, mobilisere media og støtte lokale aktiviteter, forskning og kapasitetsbygging på området.

Tusenårs mål 6: Å stoppe spredningen av hiv og aids og andre livstruende infeksjonssykdommer

FNs mål er å redusere antall dødsfall og reversere utbredelsen av hiv, malaria og andre livstruende sykdommer innen 2015. Universtiltgang til forebygging, behandling, omsorg og støtte for hiv og aids innen 2010 ble lagt til som et delmål i 2006.

Det globale fondet for aids, tuberkulose og malaria (GFATM)

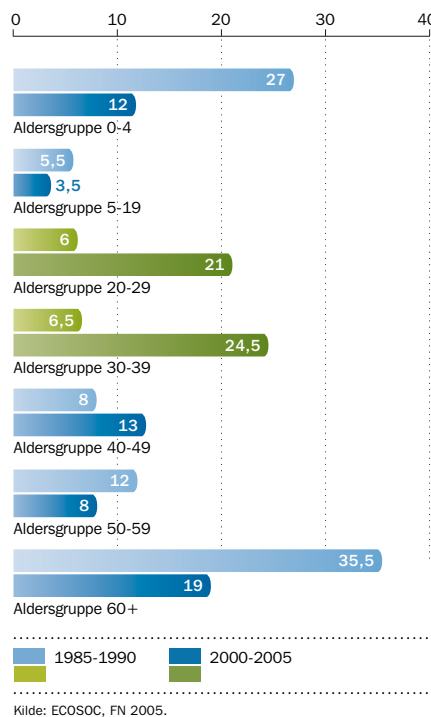
Det globale fondet for aids, tuberkulose og malaria (GFATM) ble opprettet i 2002 og står i dag for 20 prosent av den internasjonale aidsbistanden og 80 prosent av den internasjonale bistanden til tuberkulose og malaria programmer. Norge har forpliktet seg til å bidra med minst 1,5 prosent av midlene, som utgjorde 271 millioner kroner i 2006 og 301 millioner i 2007.

Fondet har per september 2007 totalt bidratt med 50 milliarder kroner til 136 land og har bidratt til at 1,1 millioner mennesker har startet på aidsmedisiner, 2,8 millioner får tuberkulosebehandling og at det er delt ut 30 millioner myggnett mot malaria.

44 Partners in Impact – Results Report 2007, GFATM.

45 The Five Year Evaluation of the Global Fund.

FIGUR 17 Endring i dødsfall pga aids for ulike aldersgrupper i det sørlige afrika (Prosentandel av totale dødsfall)



Støtten fra fondet redder nå anslagsvis 110 000 liv hver måned.⁴⁴ Norge har bidratt til utviklingen av en evalueringsplan for fondet for å fremme læring og sikre at resultater og prestasjoner blir uavhengig vurdert.⁴⁵

I september 2007 forpliktet giversamfunnet seg til å tredoble fondets størrelse innen 2010.

Norsk aids-innsats i samarbeidsland

Norge har støttet de nasjonale programmene i flere av de landene som er hardest rammet av hiv og aids-epidemien. Dette gjelder særlig Malawi, Tanzania, Etiopia, Eritrea, Angola og Zambia.

- ∴ I Malawi har Norge støttet det nasjonale aidsrådet og aidsprogrammet siden 1999. I mars 2007 hadde 99 500 hivpasienter tatt aids-behandling. Dette var flere enn målet man har satt seg for 2007 (80 000) og dekningen er økende. Det er nedgang i utbredelsen av hiv i urbane områder og det er dokumentert økt bruk av kondom og hiv-testing. Smitteforebyggende behandling for mor-barn smitte er kun seks prosent.

Norsk faginnsetts mot tuberkulose

Tuberkulose er på frammarsj i mange utviklingsland, spesielt som følge av hiv-aids. Hvis epidemien fortsetter uhindret anslås det at i løpet av de neste tjue årene vil én milliard mennesker bli smittet, 200 millioner vil utvikle sykdommen og 35 millioner vil dø av tuberkulose.

I tillegg til støtten gjennom GFATM støtter Norge den internasjonale tuberkuloseunionen med fire millioner kroner årlig og Landsforeningen for Hjerte og Lungesyke (LHL). LHL har internasjonal faglige tyngde og lang erfaring fra Norge når det gjelder pasient organisering og pasienters rettigheter. LHL mottok over 95 millioner kroner fra Norad i perioden 2000–2005. Dette bidro til at mer enn 320 000 tuberkulosepasienter ble diagnostisert og over 80 prosent av disse ble friske. For hver pasient med lungetuberkulose som blir behandlet, forhindrer man at vedkommende årlig smitter 10–15 personer.

- ∴ I Mosambik mottok ved utgangen av 2006 til sammen 44 100 personer aids-behandling på 150 ulike klinikker, med støtte fra bl.a. Norge. På tross av en vesentlig økning, er veksten likevel svakere enn forventet. Det anslås at kun en fjerdedel av de som trenger det mottar aids-behandling. Hver sjette person aldersgruppen 15–49 år er hivsmittet, og tallet på nye tilfeller øker.

- ∴ I Angola har Norge gjennom UNICEF støttet utarbeidelse av retningslinjer for frivillig testing og rådgivning, anti-retroviral behandling, og forebygging av smitte fra mor til barn. Helsepersonell fra alle provinser har fått opplæring om ernæring av hivsmittede barn. Den norske støtten har også bidratt til utvikling av handlingsplaner for hiv og aids i 17 av 18 provinser og til en nasjonal opplysningskampanje som nådde 500 000 ungdommer mellom 15–18 år.

Fokus på færre sektorer per land har ført til at hiv og aids programmer har hatt tendens til å bli nedprioritert når ambassader skal prioritere innsatsen, noe som gjør at tiltak

Aidsbehandling

Norge er en aktiv støttespiller for rettferdig tilgang til medisiner. I dialogen med WHO og UNAIDS legger Norge vekt på å sikre at de aller fattigste og utsatte gruppene får tilgang til behandling. I 2003 lanserte WHO og UNAIDS behandlingsinitiativet "3 by 5", med mål om at tre millioner hivsmittede i utviklingsland skulle få antiretroviral (ARV) aidsbehandling innen utgangen av 2005. En evaluering i 2006 viste at "kun" 1,3 millioner mennesker, hadde fått tilgang til aidsmedisiner.⁴⁶ I dag får én av fem hivsmittede/aids-syke tilgang til behandling og forebyggende tjenester.

mot aids med noen unntak blir usynlig i det bilaterale samarbeidet.

LANGSIKTIG STØTTE TIL Å BYGGE HELSEVESEN I SAMARBEIDSLAND

Som en konsekvens av beslutningen om at Norge skal støtte færre sektorer i hvert land og øke den generelle budsjettstøtten, har Norge de siste 10–15 årene avsluttet støtten til helsesektoren i flere land. Mens Norge på nittitallet bidro med støtte til helsesektoren i Tanzania, Zimbabwe, Botswana, Mosambik, India, Uganda, Bangladesh og Sri Lanka, var det i 2006 kun helsesektor-samarbeid med Malawi og Mosambik. Samarbeidet med Mosambik skal avsluttes etter 2008. Regjeringens nye satsing på reduksjon av barne- og mødredødelighet har åpnet for samarbeid med helsemyndighetene i India, Tanzania, Pakistan og Nigeria.

Mosambik – fred en forutsetning for helse og utvikling

Utviklingen i Mosambik etter borgerkrigens slutt i 1992 viser at fred fremmer utvikling og at statsbygging krever langsiktig innsats. Til tross for utfordringer som flom og korrupsjon har Mosambik oppnådd gode resultater når det gjelder å redusere barne- og mødredødeligheten. Dødeligheten blant nyfødte falt med 32 prosent mellom 1997 og 2003.

46 "External Evaluation of WHO's contribution to "3 by 5": final report", WHO 2006.

Den positive trenden i helsesektoren med nye helsesentre og økende antall pasientkonsultasjoner fortsatte i 2006, selv om regionale forskjeller er store. Til sammen 23 nye helsesentre ble ferdigstilt og antall rådgivningsklinikker for ungdom økte fra 89 til 149.

Institutt for informatikk ved Universitet i Oslo støtter lokale institusjoner i utviklingen av helseinformasjonssystemer i Mosambik. Innsatsen i distriktene er knyttet til høyere utdanning og utvikling av programvare.

Samlet norsk støtte til helsesektoren i 2006 var i overkant av 65 millioner kroner fordelt på 56 millioner kroner til fellesfond under helsedepartementet, svarende til fire prosent av Mosambiks helsebudsjett, og ni millioner kroner til UNFPA.

Malawi – tiltak mot helsepersonellkrisen

Malawi har svært lite helsepersonell, også sett i afrikansk sammenheng. I 2004 beregnet WHO at Malawi hadde én lege og 25 sykepleiere per 100 000 innbyggere. En seks-årig kriseplan for helsepersonell ble utarbeidet i 2004. Tiltak har blitt iverksatt både i utdanningsinstitusjonene og for å bedre lønns og arbeidsforhold. Norge samarbeider med Sverige om bistand til Malawi og den samlede norsk-svenske støtten på 115 millioner utgjorde i 2006 30 prosent av giverstøtten, eller 15 prosent av det totale helsebudsjettet. I tillegg til pengene spiller Norge en viktig rolle som partner i sektorprogrammet og det nasjonale aidsrådet, og gjennom støtte til utdanning av leger og sykepleiere.

Over 80 prosent av befolkningen i Malawi lever på landsbygda. Tjenestelevering i distriktene er derfor viktig, og økt utdanningskapasitet vil på sikt ha stor betydning for helsetilbudet på landsbygda.

Utdanningsinstitusjonene for helsepersonell har økt inntaket av studenter med 86 prosent i snitt fra 2004 til 2006. Antallet ubesatte stillinger ved de offentlige helseinstitusjonene har også blitt redusert fra 43 prosent i 2003 til 33 prosent i 2007. Tiltak har også blitt iverksatt for å få helsepersonell tilbake til helsesektoren, inkludert pensjonister.

Kirkens Nødhjelp samarbeider om et utdanningsprogram for sykepleiere med Christian

Health Association of Malawi, en paraplyorganisasjon for trosbaserte/kristne sykehus. Organisasjonens sykehus og klinikker leverer i samarbeid med myndighetene omtrent 40 prosent av helsetjenestene i Malawi. Kirkens Nødhjelp samarbeider også med helsehøgskolene for å skaffe lærekrefter og tilskudd til læremidler.

Bygging av hybelhus for studentene og faglig samarbeid med de seks norske sykepleierhøgskolene i Akershus, Stord/Haugesund, Telemark, Østfold og Telemark, med Vestfold sykepleierhøgskole som koordinator, har gjort det mulig å øke inntaket av studenter og bedre kvaliteten på utdanningen.

Norge har siden 2001 støttet et medisinsk fakultet i Malawi for å gjøre landet mindre avhengig av utenlandske leger. En evaluering av medisinerutdanningen i 2006 fant at en stadig større andel av staben, både akademisk og administrativt, er malawiere. Utdanningskapasiteten har økt fra 20 til nærmere 60 studenter i året, og andelen kvinnelige studenter økte fra 15 prosent i 2001 til 31 prosent i 2005. Alle som ble sendt til utlandet for videreutdanning i programmets andre fase kom tilbake til Malawi.

NORSK INNSATS GLOBALT

Norge har i aids-arbeidet spilt en sentral rolle for å styrke koordineringen av innsatsen i de enkelte samarbeidslandene og få til en mer effektiv arbeidsdeling mellom giverne. Norges analyse av systembarrierer i vaksinearbeidet la grunnlaget for GAVIs beslutning i 2006 om å opprette en tre milliarder kroners støtteordning for styrking av nasjonale helsesystemer. Norsk innsats i 2005 og 2006 for å sette helsepersonellkrisen på den internasjonale dagsorden la grunnlaget for etablering av den internasjonale helsearbeideralliansen. Innsatsen videreføres også gjennom en internasjonal arbeidsgruppe om hjerneflukt i helsesektoren, og i Norge gjennom Sosial og helsedirektoratets arbeid med ansvarsfull rekruttering.

Utenriksminister Støre tok i 2006 initiativ sammen med utenriksministere fra Frankrike, Brasil, Indonesia, Senegal, Sør-Afrika og Thailand til en politisk-analytisk prosess om koplingen mellom helse og utenrikspolitikk. Den peker på at globalisering og økt gjensidig avhengighet fordrer at utenrikspo-

litikken tar opp saker og utvikler samarbeidsformer for å møte nye utfordringer. En politisk erklæring og en handlingsplan ble offentliggjort i mars 2007 og videreutvikles med andre land.⁴⁷

Nye globale finansieringsordninger

Norge har sammen med blant annet Frankrike, Storbritannia og Brasil vært aktiv i etableringen av nye finansieringsmekanismer til bistandsformål.

Solidaritetsavgift på flytrafikk gjennom UNITAID er en ny internasjonal innkjøpsordning for medisiner til utviklingsland som skal bidra til å øke tilgangen på medisiner mot aids, tuberkulose og malaria gjennom store felleskjøp til reduserte priser. Norge vil i 2007 bidra med 140 millioner kroner. Hitil har et drøyt tjuetalls land, hvorav de fleste utviklingsland, forpliktet seg på å innføre solidaritetsavgifter på flyreiser. I løpet av sitt første virkeår har UNITAID i samarbeid med Clinton stiftelsen greid å redusere prisen på aids-medisiner til barn med 40 prosent. Målet om å behandle 100 000 barn for aids innen utgangen av 2007 er innen rekkevidde.

International Finance Facility for Immunization (IFFIm) har reist 24 milliarder kroner på obligasjonsmarkedet med sikkerhet i kommende bistandsbudsjetter og går til GAVIs vaksineinnsats. Norge skal i perioden 2006–2010 bidra med 35 millioner kroner i året.

Advance Market Commitments legger til rette for offentlig garanterte framtidige innkjøp av vaksiner for utviklingsland dersom vaksineindustrien greier å utvikle vaksiner til en avtalt pris. Først ut er et forsøk med vaksine mot lungebetennelse. Norge skal bidra med 35 millioner kroner per år.

NORSK GLOBAL HELSEFORSKNING

Global helseforskning omfatter forskning på fattigdomsrelaterte sykdommer som særlig rammer mennesker i utviklingsland.

Norsk utviklingsforskning innen helse og aids støttes hovedsakelig gjennom Forskningsrådets nye program på global helse og vaksinasjon GLOBVAC, NUFU-programmet i regi av Senter for internasjonalisering av høgare utdanning (SIU) samt ulike stipendordninger. Med noen unntak er fagmiljøet og forskningsinnsatsen fragmentert og det er vanskelig å peke på konkrete resultater.

Eksempler på norsk global helseforskning:

- ✚ Intervensjonsstudier i et samarbeid mellom forskere i Norge og indiske og nepalske institusjoner har bidratt til nasjonale retningslinjer og WHO anbefalninger om rutinemessig bruk av sink i behandling av akutt diaré.
- ✚ To norske forskergrupper har deltatt i utformingen av WHOs nye vekststandarder for barn under fem år som ble lansert i 2007, og som gir et mer vitenskapelig grunnlag for å vurdere vekst hos barn i alle land i verden.
- ✚ Et samarbeid med Universitetet i Zambia har resultert i mange publikasjoner om hiv og aids og helsesystemforskning samt produksjon av master- og doktoravhandlinger ved partnerinstitusjonen i Zambia.
- ✚ Et stort samarbeidsprosjekt mellom Norge og India som samfinansieres av GLOBVAC og indiske myndigheter er startet for å legge grunnlag for utprøving av nye vaksiner mot tuberkulose.
- ✚ Det ble etablert et nasjonalt forum for global helseforskning i 2006 for å styrke norske miljøer og det internasjonale samarbeidet med vekt på institusjoner i lavinntektsland.
- ✚ Et økende antall studenter tas opp på doktorgradsstudier i internasjonal helse. Det er etablert formell forskerutdanning knyttet til mastergradsutdanning i internasjonal helse ved universitetene i Bergen og Oslo, og det arbeides med styrking og bedre samordning gjennom etablering av en nasjonal forskerskole.
- ✚ GLOBVAC⁴⁸ bidrar med økte forskningsmidler i flere år framover. Mens delprogrammet innen vaksinasjon er godt finansiert er delprogrammet innen global helseforskning underfinansiert.

For fullstendige kildehenvisninger til helsekapitlet se www.norad.no/helse

Viktige erfaringer

God helse bidrar til økonomisk vekst og global sikkerhet og er en god investering både for utviklingsland og givere.

Mange av årsakene til sykdom og dødelighet blant fattige er mulig å forebygge og behandle med enkle tiltak. Det er dokumentert at målrettet innsats i helsevesenet vil kunne bedre folkehelsen i betydelig grad.

Mesteparten av helseutgiftene bæres av utviklingsland og de fattige selv. I tillegg til at helsebudsjettene må øke vil helse og aidsbistanden blant annet gjennom de store globale helsefondene fortsette å spille en avgjørende rolle i mange år framover.

Omtrent femten prosent av norsk bistand gikk i 2006 til helse og aids. Dette utgjør bare to-tre prosent av verdens totale helsebistand. Norge har større påvirkningskraft internasjonalt enn størrelsen skulle tilsi både som en betydelig giver til multilaterale institusjoner og som en aktiv faglig og politisk deltaker.

Norsk innsats har de senere årene særlig bidratt til målbare resultater innen vaksine og hiv og aids. Norge har også bidratt til å fremme helhetlige løsninger gjennom sitt gjennomgående fokus på helsesystemer. Norge har bidratt til større deltakelse fra sivil samfunn, særlig i innsatsen mot aids. Norge har også bidratt til etableringen av nye globale finansieringsordninger, kampen mot tobakk, bekjempelse av tuberkulose, og til å sette helsepersonellkrisen på den internasjonale dagsorden. Det betydelige engasjementet rettet mot nyfødt-, bame- og mødrehelse og seksuell og reproduktiv helse og rettigheter vil først vise resultater om noen år.

Fellesinnsatsen og oppnåelse av varige resultater undergraves av fragmentering i bistanden og av svake helsesystemer og korrupsjon i utviklingsland. Fokus på globale helse spørsmål vil på grunn av klimaendringer, helsepersonellkrisen og andre helsetrusler fortsette å øke. Norge har her mulighet i felleskap med andre til å finne løsninger som også vil måtte ivareta fattige lands behov og ønsker.

⁴⁷ "Oslo Ministerial Declaration: Global health – a pressing foreign policy issue of our time"; "Foreign Policy Taking up the Challenges of Global Health: Agenda for Action", 2007.

⁴⁸ Norges forskningsråd, Global helse og vaksinasjonsforskning.

Reinbue over Luangwa Valley i Zambia. Norge har siden midten av 1980-tallet støttet viltforvaltningen i Zambia. Hovedinnsatsen har vært rettet inn mot å redde dyrebestandene og å bygge opp gode forvaltningsrutiner i nasjonalparken South Luangwa. // Foto: Londozi/Masterfile



UTVIKLINGS- SAMARBEIDET MED ZAMBIA

Zambia har mottatt omfattende internasjonal bistand siden frigjøringen i 1964, men situasjonen for befolkningen er ikke blitt avgjørende bedre. Etter å ha vært et mellominntektsland fram til slutten av 1970-tallet, var 1980- og 90 årene preget av forverret levestandard og lav økonomisk vekst. Dette skyldtes bl.a. en lavkonjunktur i verdensmarkedet for kopper, som er Zambias viktigste inntekstkilde. Etter en omfattende omstrukturering av økonomien på 1990-tallet og en gunstig utvikling i koppermarkedet er Zambia nå inne i en periode med høy vekst.



Det norske utviklingssamarbeidet med Zambia for perioden 1991–2005 blir evaluert i 2007, og resultatene i dette kapitlet er bygd på rapportene fra denne evalueringen, som blir offentliggjort i sin helhet i 2008.

POLITISK, ØKONOMISK OG SOSIAL SITUASJON

Relativ stabilitet i den politiske situasjonen

Zambia har siden begynnelsen av 90-årene vært gjennom ulike politiske faser som i ho-

vedsak kan knyttes til landets tre presidenter; Kenneth Kaunda, Frederick Chiluba og Levy Mwanawasa.

Under Kaundas regjeringstid og ettpartistat fra 1964–1991 var mye av økonomien på statlige hender. Utvikling av privat sektor ble lavt prioritert, samtidig som særlig fagforeninger var sterkt knyttet til regjeringen. Lave kopperpriser og en lite bærekraftig finanspolitikk førte til en økonomisk krise på 1980-tallet, noe som svekket Kaundas makt. Etter stort press fra det sivile samfunnet, ble det gjennomført flerpartivalg i 1991, hvor fagfo-

reningslederen Fredrick Chiluba ble valgt til ny president. I tråd med krav fra IMF og Verdensbanken la Chiluba vekt på økonomisk liberalisering og strukturtilpassing i sin periode som regjeringssjef. Sosiale tjenester ble lavt prioritert, og det var omfattende korrupsjon i forbindelse med salg av statlige selskaper. Den umiddelbare effekten av privatisering og omstrukturering ble økt ulikhet og økt fattigdom. Dette førte til en bred mobilisering mot Chiluba på slutten av 1990-tallet.

Etter et omstridt valg i 2001 kom nåværende president Mwanawasa til makten. Han har lagt

vekt på økonomisk vekst og gjenoppbygging av sosiale tjenester. Mwanawasa har også satt i gang skjerpede tiltak mot korrupsjon, i hovedsak rettet mot Chiluba og hans nære medarbeidere. Mwanawasa vant på nytt ved valget i 2006 – først og fremst på grunn av bred oppslutning på landsbygda. Etter innføringen av demokrati i 1991 har Zambia vært preget av politisk stabilitet. Samtidig er Zambia en sentralstyrt stat, hvor presidenten har stor makt. Nasjonalforsamlingen er svak og rettssystemet er sårbart for politisk påvirkning. Over perioden har det sivile samfunnet vist økende evne til å øve press på myndighetene, og media spiller en stadig viktigere kritisk rolle.

God økonomisk vekst de siste årene

Etter nedgang i den første delen av 90-årene tok veksten i Zambia seg opp, slik at det i perioden etter 2001 har vært en gjennomsnittlig årlig vekst på mellom fire og fem prosent.⁴⁹

Etter en omfattende privatisering på slutten av 1990 tallet har en langvarig nedgang i gruvesektoren blitt snudd til oppgang, med store økninger i investeringer og produksjon fra 2001. Sammen med et kraftig oppsving i kopperprisene har dette bidratt til en tredobling i produksjonsverdien i gruvesektoren fra 2001 til 2005. Kopper og kobolt utgjør 90 prosent av denne produksjonen. Den zambiske staten mottok imidlertid bare mellom tre og fem prosent av de totale inntektene fra landets kopperekspert.

Selv om landbruket har hatt et ujevnt bidrag til zambisk økonomi i perioden 1991–2005,

49 World Development Indicators Online, World Bank Group.

50 Antall zambiere som befinner seg under den nasjonale fattigdomsgrensen, 70%, gikk ned med kun 2% i årene fra 1990 til 2004.

51 Se side 7 i Arne Bigsten "Prospects for poverty reduction in Zambia", SIDA rapport oktober 2007.

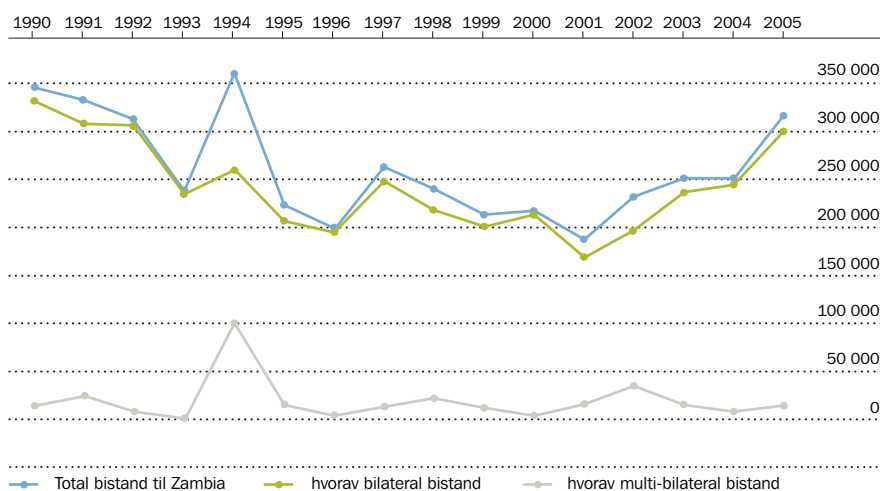
52 Country Profile 2007, Economic Intelligence Unit.

53 World Development Indicators Online, World Bank Group.

54 OECD www.oecd.org/dac/stats/dac

55 Her brukes OECD DAC definisjonen som er: gross inflows (incl grants, HIPC debt relief and loans) less amortization, interest payments and arrears clearance. Tallene for Zambia er hentet fra IMF's PRGF rapporter for 2005–2007.

FIGUR 18 Bilateral norsk bistand til Zambia 1990 - 2005 (NOK 1000)



er tendensen positiv de senere årene. Den totale landbruksproduksjonen har økt med over 50 prosent fra midten av 1990-tallet fram til 2004, og de reelle prisene på de viktigste matvarene har som følge av dette falt med 20 prosent. I tillegg har Zambia i samme periode opplevd tidobling i eksporten av landbruksprodukter. Turismen vokser og bidrar i økende grad til utenlandsk valuta. Tertiærnæringen, dominert av finansielle tjenester, utgjør nesten halvparten av landets BNP.

Fattigdommen består

Den økonomiske veksten fra 2001 til 2005 har i hovedsak vært drevet av kapitalintensive sektorer som i liten grad påvirker sysselsetting og fattigdomsreduksjon. Antall zambiere som befinner seg under den nasjonale fattigdomsgrensen stod nesten stille fra 1990 til 2004.⁵⁰ Det er mulig at Zambia kan nå tusenårs mål 1 om halvering av ekstrem fattigdom, men dette forutsetter en gjennomsnittlig vekst på over sju prosent fra 2007 fram til 2015 og en aktiv fordelingspolitikk.⁵¹

Zambia har høy barne- og mødredødelighet, og forventet levealder har gått kraftig ned fra 1990 til 2005, fra 46 til 38 år.⁵² Det skyldes først og fremst hiv og aids. Befolkningsveksten falt fra 3,1 prosent på 1980-tallet til 2,9 prosent på 1990-tallet, og den forventes å synke ytterligere til 2 prosent i 2010 – og så som følge av hiv og aids. Myndighetene har søkt å forbedre helsetilbudet, blant annet ved å rekruttere flere leger og sykepleiere og ta bort egenandelen for helsetjenester på landsbygda. Samtidig lider Zambia, som

mange andre lavinntektsland, av hjerneflukt. Særlig helsepersonell reiser utenlands for å oppnå bedre lønns- og arbeidsvilkår.

Når det gjelder utdanning er bildet mer positivt. Fra 1999 til 2005 økte andelen barn som går på grunnskole fra 63 til 89 prosent,⁵³ og det er sannsynlig at Zambia vil nå tusenårs mål 2 om grunntutdanning for alle. Kvaliteten på utdanningen er derimot fortsatt en utfordring, og skyldes blant annet mangel på kvalifiserte lærere, spesielt på landsbygda. Sysselsetting er en stor utfordring i Zambia. Jordbruk til selbergging er den viktigste kilden til inntekt, og det antas at dette er livsgrunnlaget for rundt to millioner mennesker. Uformell handel sysselsetter sannsynligvis minst en million mennesker. Tallet på arbeidsplasser i formell sektor falt med om lag 20 prosent fra 1991 til 2005.

INTERNASJONAL BISTAND

Zambia har siden 1990-tallet vært en av de største mottakerne av bistand i Afrika. I alt mottok landet 10,1 milliarder dollar i gavebistand i perioden 1990–2005. Det betyr i gjennomsnitt 79 dollar per person i året, og tilsvarte 23 prosent av bruttonasjonalinntekten i perioden.⁵⁴ Denne trenden har blitt snudd i de senere årene som en følge av gjeldslette og den økonomiske veksten. I perioden 2005–2007 beregnes det at regjeringen finansierer 70–75 prosent av sitt eget statsbudsjett. Nettobistanden⁵⁵ utgjorde for 2004–2006 bare åtte prosent av bruttonasjonalproduktet.



Tøft jobbmarked

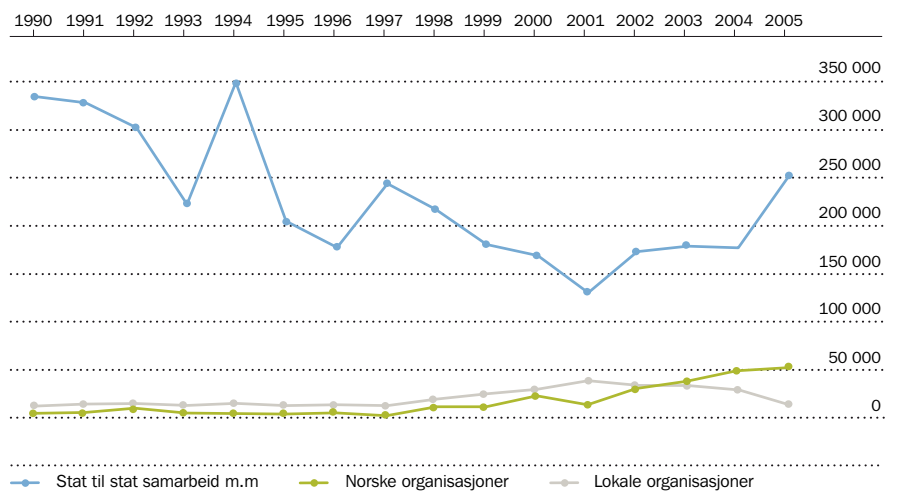
Kelisters Mutinta (31) er lærer og mor til to barn – gutt på to år og jenge på sju år. Familien bor i Lusaka, Kelisters i Nabukyo i Sør-provinsen – en kjøretur på tre-fire timer.

– Det er vanskelig å få jobb, og jeg ble beordret hit av zambiske myndigheter. Familien min besøker meg hver tredje helg. Til Lusaka drar jeg bare et par ganger i året. Det er så tøft for ungene når jeg reiser igjen. Etter to år her håper jeg at jeg vil ha mulighet til å få meg jobb i Lusaka. Forfatter: Foto: Oliver Sampule.

I første del av evalueringsperioden foregikk dialogen mellom giverne og myndighetene først og fremst på prosjektnivå og bilateralt. Samordning sto ikke høyt på dagsordenen, bortsett fra i forbindelse med de årlige fellesgivermøtene i regi av Verdensbanken. De nordiske landene og likesinnede givere tok i 2002 initiativ til en felles harmonisering av bistanden. Den omfattende samordningen førte til en felles giverstrategi. Strategien består blant annet av arbeidsdeling mellom giverne, og meningen er at de enkelte givere over tid skal konsentrere sin innsats om prioriterte områder. Som et ledd i dette kan en giver ta på seg både forvaltning av støtte og politikkdialog på vegne av andre. Dette er ment å føre til en effektivisering av bistanden, men arbeidet med å inkludere de fleste givere i denne samordningen har også vist seg å bidra til mer omstendelige og tidkrevende prosesser.

Evalueringsrapporten peker på at overgangen til budsjettstøtte, med fokus på makronivå, har gjort det vanskeligere for mange givere å forstå hva som foregår på gras-

FIGUR 19 Bistandskanal 1990 - 2005 (NOK 1000)



rotnivå. Informasjonsflyten nedenfra tørker opp med færre partnere på lokalt nivå. Samtidig har mulighetene til effektivt å fremme overordnede utviklingspolitiske og strategiske mål overfor myndighetene økt i forhold til tidligere.

Det er fra ulike givere foretatt en rekke landevalueringer de senere årene. Ingen av disse prøver å si noe om den langsiktige virkningen av den evaluerte bistanden på fattigdomssituasjonen i landet. Det er forståelig ut fra hvor vanskelig det vil være å peke på årsak og virkning når det gjelder felles giverengasjementer. En evaluering for Sida i 1998 viste at fattigdom ikke hadde vært et viktig tema i dialogen mellom giverne og myndighetene. Likeledes var en Verdensbankevaluering fra 2002 kritisk til at vekten på makroøkonomisk styring, som i det store og hele har vært vellykket, har skjedd på bekostning av innsatsen rettet mot fattige husholdninger og omfordeling av inntektene i landet.

Sterke motkrefter forhindrer utvikling

Det er en lang rekke faktorer som bidrar til å hindre at samarbeidet mellom giverne, myndigheter og andre krefter i et land fører til utvikling. En del forskere mener at mangelen på utvikling, til tross for gunstige rammevilkår, kan forklares ved hjelp av en neopatrimoniell modell. I en slik modell er tendensen at statens makt sentraliseres hos den politiske eliten, ofte rundt en president. Et bredt nettverk av grupper og mennesker er avhengige av denne eliten. Teorien er at i stater der neopatrimonielle strukturer står sterkt, går om-

fordeling av makt og finansielle midler gjennom disse nettverkene. Dermed blandes offentlige og private midler. Politiske partier er sentrert omkring personer og i mindre grad engasjert i å utvikle en bred politisk plattform. Mange beslutninger tas utenfor de formelle institusjonene. Dette virker mot innføring av formelle institusjoner med klare regler, som er nødvendig for demokratisk styresett. De fleste postindustrielle stater har vært gjennom en fase med slike maktforhold, men disse er nå mest framtrædende i afrikanske land. Selv om evalueringsteamet støtter seg på ovennevnte modell i rapporten, finner de samtidig at det i zambisk offentlig forvaltning også finnes grupper som ønsker reform og endring, og at virkeligheten dermed er mer sammensatt enn det som forutsettes i en slik forklaringsmodell.

NORSK BISTAND

I perioden 1990–2005 har Norge gitt bistand til Zambia på i alt 4,2 milliarder kroner. Dette utgjorde om lag seks prosent av den totale bistanden til landet. 3,9 milliarder kroner var bilateral bistand og resten ble gitt multilateral. Figur 18 viser utviklingen for den norske bistanden i perioden. Som en ser falt den betraktelig utover 90-årene, for så å ta seg kraftig opp fra 2002 og framover. I 2005 utgjorde norsk bistand ca. 4,5 prosent av den totale internasjonale bistanden til Zambia.

Figur 19 viser hvilken bistandsform som er brukt. Stat-til-stat samarbeidet har utgjort



Uniformer gir inntekt

– Før det norskstøttede prosjektet startet opp i Nabukuyo, pleide jeg å lage dekorasjoner av sammenbrettede sukertøypapir som jeg forsøkte å selge. Nå syr jeg skoleuniformer. For én uniform får jeg 12-15.000 kwacha (19-24 NOK). Jeg ser optimistisk på framtida, sier den gifte firebarnsmoren Esnart M. Moonga (26). Foto: Oliver Sampule.

den dominerende delen av bistanden, men har sunket fra 95 prosent i 1990 til under 80 prosent i 2005. I mellomtiden økte støtten gjennom frivillige norske og zambiske organisasjoner sterkt fra slutten av 90-årene fram til 2003/2004. De største norske organisasjonene i Zambia har vært Kirkens Nødhjelp, Redd Barna og Caritas.

Utdanning har vært et viktig satsingsområde de siste 15 årene. Godt styresett har også hatt en markert økning til ca. 15 prosent i 2005, mens budsjettstøtte utgjør 12,6 prosent. Størst reduksjon har det vært for transport, naturressurser, energi og miljø samt landbruk.

Evalueringsrapporten peker på at resultatene av den norske bistanden varierer fra sektor til sektor. Rapporten finner at den norske oppfølgingen av bistanden har vært relativ svak og prosessorientert, særlig i den første delen av evalueringsperioden. Dette har resultert i kortsiktige gevinster, som midlertidig kapasitetsbygging og styrking av institusjoner.

De langsiktige virkningene av den norske innsatsen er vanskeligere å måle. Siden det meste av støtten har gått gjennom myndighetene, vil effekten også avhenge av hvor effektive myndighetene er. Av de tre feltstu-

diene som er gjort, finner evalueringsteamet positive virkninger av støtten innenfor forvaltning av natur og viltbestanden, og av bistand innenfor finansforvaltning. Bistanden innenfor landbruk synes hittil å ha hatt liten virkning på småbrukernes situasjon. Dette kan forandre seg når de økonomiske mulighetene blir bedre.

Norges tilnærming til økonomisk og politisk reform

Evalueringssteamet peker på manglende bevissthet fra givernes side når det gjelder forskjellen mellom faglige og politiske diskusjoner. Som eksempel viser de til givernes press for å få til økonomiske reformer og privatisering på 1990-tallet. Referat fra dialogen med myndighetene om dette viser at givne selv anså sin agenda som politisk nøytral, etter som den var forankret i faglige vurderinger utført av IMF. Protester fra det sivile samfunn og andre om negative konsekvenser når det gjelder sosiale tjenester, fordeling og korrupsjon ble ikke tatt alvorlig før mot slutten av perioden. Dialogen om økonomisk politikk ble med andre ord avpolitisert. Dermed bidro givne til å forhindre en reell og åpen samfunnsdebatt om alternativ politikk på dette området.

Givne var mer varsomme med å stille krav når det gjaldt demokratiutvikling, som ble ansett som høyst politisk. Styresett som tema kom for alvor på dagsordenen fra 1993 og framover. IMF og Verdensbanken var tilbakeholdne på dette området. I 1996 holdt en rekke bilaterale givere, deriblant Norge, tilbake midler i protest mot regjeringens vedtak om å nekte tidligere president Kaunda å stille til presidentvalget. Samtidig viser rapporten at Norge generelt har vært forsiktig med å ta opp spørsmål som er åpenbart politiske, og at strategien tilsynelatende har vært å konsentrere seg om å bygge institusjoner og styrke organisasjoner som bidrar til å begrense maktmisbruk og arbeider for de fattige.

Hvordan blir Norge sett på som giver

Evalueringssteamet hadde i oppdrag å kartlegge hvordan Norge blir sett på som giver i Zambia, blant annet i forhold til andre givere. Teamet fant at det var liten kunnskap om Norges konkrete bistand, men en generell positiv oppfatning av de skandinaviske land. Den skandinaviske politiske støt-

ten til Zambia da landet var frontlinjestat huskes ennå.

Blant de som er engasjert i norskstøttede aktiviteter har Norge et godt rykte for å være en fleksibel og sjenerøs giver. Blant noen ble dette ikke bare oppfattet positivt, men som et uttrykk for manglende fokus på resultater i forhold til det overordnede formålet med støtten. Noen av de spurte mener det ble brukt mer ressurser på å vurdere regnskapsmessige krav og prosessmessig framdrift enn de faglige sidene ved aktivitetene.

I 1980- og 90-årene ble de norskstøttede tiltakene i stor grad sett på som utviklet av norske eksperter og konsulenter. Dette har endret seg betydelig i positiv retning etter som Norge i stadig større grad innretter seg etter zambiske prioriteringer.

RESULTATER AV NORSK BISTAND

Evalueringsrapporten oppsummerer den norske innsatsen i Zambia i sammenheng med den totale bistanden til landet, fordi norsk utviklingssamarbeid har vært gjennom de samme fasene som andre lands bistand. I 1990-årene ble hovedvekten i den norske bistandsdialogen lagt på makroøkonomisk stabilitet og strukturtilpassing. Senere ble det fokus på styresett. Tilnærmingen til styresett har imidlertid vært mer nølende, og ofte presentert på en avpolitisert eller teknokratisk måte.

Vekten på økonomisk stabilitet kan sies å ha hatt en viss suksess i og med at nasjonalinntekten per innbygger har økt dramatisk fra 2001. Selv om denne veksten først og fremst skyldes en gunstig prisutvikling på kopper, kan det argumenteres med at Zambia ikke ville vært i stand til å dra så sterkt nytte av denne prisveksten uten de økonomiske reformene. Da dialogen mellom myndigheter og givne flyttet seg over til styresett og demokrati, kan en igjen registrere en viss framgang. Det er likevel uklart om framgangen vil gi bedre fordeling og mer fattigdomsorientert politikk.

De fleste norskstøttede tiltakene har et klart mål om å bidra til fattigdomsreduksjon, men det er ofte for lite refleksjon om hvordan tiltakene faktisk skal kunne nå dette overordnede målet.

Utfordrende samspill mellom vilt og folk

I South Luangwa nasjonalpark i Zambia har viltbestanden de siste 15 årene økt kraftig. Nå strever befolkningen rundt parken med å tilpasse seg en hverdag med ville dyr som nærmeste naboer.



Treknuseren «Tantor» er en av få store hannelefanter i South Luangwa nasjonalpark. Krypskyttere drepte mange av hans artsfrender på 1970- og 80-tallet på jakt etter kjøtt og elfenbein. Foto: Norad/GZ.



– Norge har vist verden at dersom en virkelig ønsker å drive viltforvaltning, så må en ha en langsiktig plan, sier regional leder for Zambia Wildlife Authority, Edwin Matokwani. Foto: Oliver Sampule.

– Har dere kommet for å beslaglegge våpnene våre? Dere må ikke tro at vi gir fra oss alle – vi har noen igjen hjemme. To menn i landsbyen Mfuwe, rett i utkanten av Zambias nasjonalpark South Luangwa, roper til oss. Utsagnet fra de to mennene sitter i bakhodet da Zambia Wildlife Authority (ZWA) viser fram mengden med våpen og snarer som de lokale innbyggerne har levert inn. – I 2006 fikk vi overlevert 713 våpen og mellom 20 og 21 000 snarer, forteller regional leder for ZWA, Edwin Matokwani. Antall drepte elefanter er nå redusert til om lag 20 per år, mot omkring 200 tidligere. – I 1989 var det anslagsvis 5000 elefanter i South Luangwa. I 2005 hadde elefantbestanden økt til 6112, sier Matokwani.

Inntektsbringende dyr

Han forteller at ZWA har jobbet mye med å informere lokalbefolkningen om at villdyrene i South Luangwa også er deres ressurs. – Fra 1987 til 2005 økte turisttrafikken hit med over 1000 prosent. Bare i fjor la safariturister igjen om lag 500 000 dollar. En profesjonell jeger betaler 10 000 dollar for å få skyte en elefant. I fjor ble det skutt åtte slike elefanter, sier Matokwani. Inntekter fra turisttrafikk og profesjonelle jegere deles likt mellom ZWA og lokalbefolkningen, og er blant annet blitt brukt til over 200 ulike landsbyutviklingsprosjekter.

Langsiktig støtte

Matokwani mener utviklingen i South Luangwa hadde sett ganske annerledes ut dersom givere, som Norad, ikke hadde satt av tid og penger over flere år for utvikle nasjonalparken: – Norge har vært med siden planleggingsfasen i 1983. Vanligvis gir giverland støtte i fem år, for så å trekke seg ut. Men i forhold til å bevare naturressurser ville det ha vært umulig å få til bærekraftige resultater i løpet av så kort tid. Norge har vist verden at dersom en virkelig ønsker å drive viltforvaltning, så må en ha en langsiktig plan, sier Matokwani. I 2009 fases den norske støtten ut.

Tilflytning

Parallelt med at antall ville dyr har økt inne i nasjonalparken, har også antall mennesker rundt South Luangwa steget. – Presset på området er nå så stort at en trenger en skikkelig plan for hvordan en kan begrense og styre utviklingen, sier Matokwani. Han frykter at tilflytningen skal føre til økt nedbrenning av skog fordi folk vil rydde seg land, og at folk i økende grad skal bringe med seg husdyr – for eksempel kuer – som kan påføre viltet sykdommer. ZWA ser derfor nå på muligheten for å utvide nasjonalparken, og slik spre turisttrafikken over et større område.

Mangler proteinkilder

Eier og daglig leder av Norman Carr Safaris, Adrian Carr, støtter planene om utvidelse: – Dersom vi skal holde det vi lover: Et unikt produkt med ville dyr i villmarka, så må parken utvides. Carr mener dessuten at det må gjøres mer for å hindre dagens konflikt mellom ville dyr og lokalbefolkning. – Bare i dette området blir mellom 20 og 40 mennesker drept årlig av krokodiller. En må derfor sørge for å bygge opp trygge fiskeplasser for lokalbefolkningen, sier Carr. Han forklarer hvordan fisk er blitt en viktig proteinkilde for befolkningen fordi de ikke lenger får jakte på sine tradisjonelle kilder for protein: Vilt. – En er nødt til å finne alternative proteinkilder.

Chili mot elefanter

Edwin Matokwani bekrefter at tap av menneskeliv og avlinger forårsaket av ville dyr har økt konflikten mellom mennesker og dyr i området rundt nasjonalparken. – Vi vil derfor satse mer på inngjerding – både elektriske gjerder og gjerder av chili – som har vist seg effektive for å beskytte jordstykker mot sultne elefanter. Matokwani mener dessuten at inntektene fra safari og jakt i økende grad må komme den enkelte familie til gode. – Dersom folk merker at de selv får økt levestandard takket være inntekt fra viltet, tror jeg det kan bidra til å minske konflikten mellom vilt og lokalbefolkning.

Zambias grønne revolusjon

Nei til pløying, tidlig planting og vekselbruk – det er noen av ingrediensene i landbruksoppskriften som skal sikre Zambia mat.



– Det er ingen grunn til at det skal være sult i Zambia, sier Peter Aagaard, leder for Conservation Farming Unit.

Foto: Oliver Sampule.



Beatrice Munhimba og Dutch Gibson i Conservation Farming Unit diskuterer årets avling. Foto: Oliver Sampule.

– Det er ingen grunn til at det skal være sult i dette landet, mener Peter Aagaard, leder for den zambiske organisasjonen Conservation Farming Unit (CFU). I løpet av de neste fem årene håper CFU at 250 000 zambiere har gått over fra tradisjonelt landbruk til såkalt Conservation Farming (CF) – bærekraftig landbruk. Prosjektet får 25 millioner dollar i støtte fra Norge. – Vi mener at vi kan klare å doble matvaresikkerheten i Zambia. Hvis folk lærer hvordan de skal dyrke jorda effektivt, vil Zambia etter min mening bare ha behov for matvarehjelp i ekstraordinære tørkeår, sier Aagaard.

Økte avlinger

Beatrice Munhimba er en av bøndene som har endret dyrkingsmetode. Gården hennes er nå forsøksgård, slik at bøndene i området kan komme å se og lære om bærekraftig landbruk. – Jeg ser forskjellen mellom den gamle dyrkingsmetoden og dagens bærekraftige metode, sier Beatrice, og peker ut et stykke av jorden. Der står mais dyrket på konvensjonelt vis side ved side med mais hvor CF-metoden er benyttet. Maisen som er dyrket på gamlemåten er pjuksket og lav, i skarp kontrast til den frodige og høyreiste maisen ved siden av. – Jeg tror at jeg kan få opptil 75 prosent høyere maisavling i år sammenlignet med da jeg dyrket på tradisjonelt vis, sier Beatrice.

Også bomullshøsten ser lovende ut

– Jeg har økt produksjonen av bomull fra 5-600 kilo per hektar til to tonn. Samtidig har jeg halvert bruken av kunstgjødsel, sier Beatrice oppglødd. Hun forteller at hun tidligere strevde med å klare å brødfø familien på i alt åtte. – Nå føler jeg meg langt tryggere på at jeg skal klare å produsere nok mat til alle.

Et viktig prinsipp med Conservation Farming er å ikke bruke plog

– Pløying øker avrenning og erosjon. Pløying gjør også at perioden rett i forkant av såing blir svært arbeidsintensiv, og at det i mange tilfeller sås for sent. De som ikke har egne trekkdyr, har ofte leid andres. Resultatet er ofte blitt liten eller ingen avling – til tross for god regnesong og glimrende forhold, forteller Dutch Gibson i Conservation Farming Unit. Ifølge CFU er avlingstapet for bonden per dag kornet ikke kommer i jorda etter første såingsdag på 1,5 til 2 prosent. – Vanligvis går om lag 20 plantedager tapt – det vil si at om lag 40 prosent av endelig produksjon ene og alene går tapt på grunn av sen planting, sier Gibson. CFU anbefaler harving dersom bonden har trekkdyr, og graving av plantehull for dem uten. – Disse plantehullene kan graves ut i månedene etter innhøsting, slik at alt står klart når regnet kommer og plantingene starter. Slik blir jobben mindre arbeidsintensiv, forklarer Gibson.

Beatrice har gravd plantehull til sine planter. Her hun puttet fire planter i hvert plantehull. I plantehullet tilføres all næring, som kunstgjødsel. Hullene samler dessuten opp livsviktig regnvann, som gjør at plantene kan klare seg i opptil én måned uten regn. – I snitt bruker jeg nå to timer på jordene hver dag. Tidligere kunne jeg holde på hele dager, og likevel satt jeg igjen med lite eller ingen ting, forteller Beatrice.

Vekselbruk og treplanting

For at jorda ikke skal utarmes, veksles det på å dyrke korn som mais, grønnsaker som soyabønner og ikke-grønnsaksplanter som bomull. Dessuten oppfordres bøndene sterkt til å plante trær. – Målet per innbygger er Zambia ett av de verste landene i verden i forhold til avskoging. Vi har som målsetning at hver bonde skal plante 100 trær per hektar av typen Musango eller Faidherbia albida på latin, forteller Aagaard. Han forklarer hvordan Musango-treet er rikt på nitrogen, samt at treet dype røtter frakter næring høyere opp i jordsmonnet. – Når regnet kommer, feller Musango-treet bladene slik at plantene på bakken får rikelig med sol. I tørketiden sørger derimot de store trekronene for nødvendig skygge. Jeg kaller det Afrikas vidundertré, sier Aagaard.

Landevalueringen går i dybden vedrørende norsk innsats på tre ulike områder: Langvarig støtte til naturforvaltning og vern av vilt i Luangwa Valley, faglig bistand på nasjonalt nivå for å styrke landets finansforvaltning og støtte til et landbruksprogram i Nordprovinseren.

Naturressurs- og viltforvaltning i South Luangwa

Den norske bistanden har vært på 216 millioner kroner siden 1990. Bistanden har i hovedsak gått til to påfølgende programmer i tilknytning til nasjonalparken South Luangwa i Luangwa Valley i Østprovinseren. De to programmene er Luangwa Integrated Resource Development Project og dets etterfølger South Luangwa Area Management Unit. South Luangwa er en stor nasjonalpark både i zambisk og regional målestokk. I tillegg ligger Lupande Game Management Area som en buffersone i tilknytning til parken. Det er et område med regulert utnytting av ressursene, hvor en tilater bruk av jaktlisenser på storvilt.

Bistanden til South Luangwa har gått over flere faser. Fra 1987 til 1992 satset Norge på en ambisiøs flersektorell tilnærming for å bedre folks levestandard i området gjennom bærekraftig bruk av naturressursene. Programmet omfattet blant annet en stor komponent med utbygging av vei og vann, en tilnærming som var typisk for denne perioden i bistanden. Lokalbefolkningen husker – ifølge evalueringsrapporten – med glede denne perioden da de kunne nyte godt av traktorutleie, boring av nye brønner, transport og kornmøller. Men en slik tilnærming var ikke økonomisk levedyktig.

I neste fase, fra 1993 til 1998, la programmet mer ensidig vekt på naturforvaltning og på mer effektiv administrasjon. Deler av programmet som ikke hadde med viltforvaltning å gjøre ble faset ut, og inntektene fra forvaltning og safarivirksomhet skulle finansiere både det meste av programmet og gi inntekter til lokalbefolkningen. En sterk komponent av grasrotdemokrati ble innført. Fra 1998 ble programmet lagt under Zambia Wildlife Authority, samtidig som dette ble opprettet som et nasjonalt organ. Det innebar en sentralisering av virksomheten i programmet, og la vere deltakelse fra lokalbefolkningen.

Den siste fasen, som begynte i 2005, medførte en enda sterkere fokus på finansiell og

faglig levedyktighet. Styrking av turismen har vært et sentralt aspekt i å øke bærekraften i programmet. I hele perioden har utbygging av infrastruktur vært viktig, med særlig vekt på bygging og vedlikehold av veier.

Evalueringsrapporten viser at programmet har vært i samsvar med den norske strategien for samarbeidet med Zambia, men at engasjementet fra zambiske myndigheters side ikke har vært like sterkt som det norske. Det har gitt seg uttrykk i manglende zambisk økonomisk støtte. Norge får ros for å ha vært engasjert på dette feltet over så lang tid – mens andre givere har trukket seg ut. Dette er særlig viktig nå som nasjonalparker og viltforvaltning ser ut til å kunne bli en motor for økonomisk utvikling. Rapporten viser at et godt samarbeid mellom myndighetene og lokalsamfunnet har gjort det mulig å redusere krypskyting. Den viser også at programmet har tatt lærdom av den kunnskapsutviklingen som finner sted, også internasjonalt, på feltet.

Evalueringen konstaterer at viltforvaltningen i South Luangwa har bedret seg betydelig over perioden, og at programmet ble finansielt selvberende i 2006, om en ser bort fra investeringskostnader. Levekårene i Lupande Game Management Area har også blitt bedre. Mellom 1996 og 2005 ble det bygd 25 lærerboliger, 61 skoleprosjekter, 24 små klinikker og 102 borehull, og 72 voktere ble rekruttert fra landsbyene. Både selskapene som holder jaktlisenser og de som driver turistvirksomhet ansetter mange fra den lokale befolkningen. En husholdsundersøkelse i et område ved siden av nasjonalparken viste at inntektene i husholdningene var betydelig høyere enn i andre områder det ble kontrollert for. Men den viste også at inntektene i mindre grad tilfaller de fattigste.

Etter at Zambia Wildlife Authority ble etablert, har inntektene fra virksomheten blitt mer sentralisert, og høvdinge og lokalbefolkningen har fått færre midler stilt til direkte rådighet. Virkningen av dette er at lokalbefolkningen i mindre grad oppmuntres økonomisk av programmet, og at vanlige folk har mindre oversikt over hvordan inntektene fordeles. Høvdingene har også fått færre direkte inntekter og mindre innflytelse på bruken av midlene.

Evalueringsteamet hadde i oppdrag å vurdere om zambiske maktstrukturer og politikk ga nok rom for at norsk bistand til Luangwa Valley kunne bli utnyttet i henhold til målsetningene. Svaret på spørsmålet er ja, særlig i de tidlige fasene av programmet. Evalueringsteamet stiller imidlertid spørsmål ved om den økende sentralisering som har funnet sted kan endre på dette. Målet om fattigdomsreduksjon synes å være svekket både fra givers og myndigheters side i den nåværende fasen.

Finansforvaltning

I et klima der finansforvaltningen i Zambia har kommet i stadig sterkere søkelys både i media og ellers, har Norge gitt bistand til den zambiske riksrevisjonen, arbeidet mot korrupsjon og støttet et program for bedre styring og kontroll med offentlige utgifter.

Norsk støtte til Riksrevisors kontor begynte i 1997. Fram til tiltakets slutt i 2008 er det planlagt brukt 12 millioner kroner i norsk bistand. Formålet har vært å bidra til å styrke riksrevisors evne til å gjennomføre regelmessige revisjoner av statlig virksomhet. En ekstern evaluering som er gjennomført av dette tiltaket er positiv, og det synes klart at Riksrevisors kontor er kraftig styrket når det gjelder kapasitet. Det har også vært en betydelig bedring når det gjelder dekningen av revisjonen, kvaliteten på arbeidet og når det gjelder å redusere forsinkelser. Media har vist økende interesse for å bruke Riksrevisjonens rapporter til å påpeke svakheter i offentlig forvaltning. Det er sannsynlig at dette har medført større forsiktighet blant offentlig ansatte når de forvalter offentlige midler.

Den norske bistanden til innsatsen mot korrupsjon har primært gått til opprettelse og drift av en spesialenhet (Task Force on Corruption – TFC) som ble etablert av president Mwambwa i 2002 for å etterforske korrupsjonsanklager under den foregående regjeringen til president Chiluba. Totalt har denne enheten mottatt 21,6 millioner kroner fra Norge, om lag en fjerdedel av det fondet givene i fellesskap satte opp for dette formålet.

Landevalueringen omtaler ikke dette, men spesialenheten har også bidratt til økt fokus på hvordan såkalte gribbefond – private fond som kjøper u-landsgjeld og krever tilbakebe-

taling med ågerrenter – opererer. I en sak hørt i engelsk høyesterett fikk Zambia delvis medhold i at slike fondsbrev er urimelige. Enheten sørget også for dom i engelsk høyesterett mot tidligere president Chilbua, for å ha stjålet mer enn 300 millioner kroner fra den zambiske statskassen.

Det har også vært gitt noe støtte til den ordinære antikorrupsjonskommisjonen, som har mindre makt og færre ressurser enn TFC, og til Transparency Internationals avdeling i Zambia.

Evalueringssrapporten slår fast at alle prosjektene er støttestverdige og i samsvar med norske og zambiske mål. Spesialenheten TFC kan vise til en del positive resultater som følge av sitt etterforskningsarbeid, selv om framdriften med disse sakene har vært svak, og har så langt resultert i bare tre domfellelser. En uavhengig evaluering i 2007 viser til at dette først og fremst skyldes svakheter i rettsvesenet og manglende erfaring i å håndtere saker av denne typen. I følge denne evalueringen har enheten likevel gitt resultater som mer enn overgår kostnadene.

Det er vanskelig å vurdere resultatet av den norske støtten til den ordinære antikorrupsjonskommisjonen, som inngikk som en liten del i et større program. Det var en utbredt oppfatning blant flere at kommisjonen er svak og lite effektiv. Forklaringene på dette er blant annet mangel på uavhengighet, dårlig lederskap og forsinkelser i godkjenning av kommisjonens strategi. Bistanden til Transparency Internationals zambiske avdeling har gjort denne i stand til å produsere og spre litteratur og informasjon om kampen mot korrupsjon.

Programmet Public Expenditure Management and Financial Accountability har som overordnet mål å bedre forvaltningen av offentlige utgifter og å styrke den offentlige budsjettkontrollen. Programmet, som startet i 2005, har et totalt budsjett på 72,2 millioner dollar over fem år, hvorav Norge vil bidra med 12,2 millioner dollar. Det er for tidlig å vurdere resultatene av denne virksomheten.

Landbruk i Nordprovinen

Norsk bistand til zambisk landbruk går tilbake til 1977, da det ble startet opp et norskstøttet landbruksprogram i Nordprovin-

sen. Programmet ble ikke lansert som en del av det zambiske myndigheters landbruksprogram. I 1992 ble virksomheten omstrukturert i et distriktsprogram under Landbruksdepartementet, hvor ulike norskstøttede tiltak ble slått sammen med den offentlige veiledningstjenesten. Hovedformålet med programmet, slik det ble formulert i 1994, var å fremme en endring i jordbrukspraksisen i retning av mer miljømessig bærekraft og økt lokal matvaresikkerhet. Dette skulle blant annet gjøres ved å skape bedre inntektsmuligheter for småbrukere, og det skulle legges særlig vekt på kvinner og husholdninger der kvinner var hovedforsørgere. Enkelt sagt ville programmet prøve å få bøndene til å slutte med svibruk, eller *chitemene* som det kalles i Zambia. Programmet hadde også andre komponenter, blant annet fiskeoppdrett.

Evalueringsteamet mener den norske støtten til Nordprovinen var basert på en paternalistisk tilnærming, hvor Norge antok at Zambia trengte bistand til å modernisere landbruket sitt på et område hvor tradisjonelle landbruksmetoder var ansett som negative for miljøet. Dette var en omstridt tilnærming forbundet med det tidligere koloniregimet, som hadde interesse av å stoppe chitemene. Svibruk forutsetter bønder som kan flytte fra sted til sted, noe som vanskeliggjorde innkreving av skatt. Dermed ble denne praksisen sett på som en trussel mot skatteinnkreving. Den første regjeringen etter uavhengigheten overtok denne holdningen. Norge godtok argumentasjonen fra myndighetene uten å vurdere fordelene ved denne type jordbruk. Chitemene var tradisjonelt et sofistikert system for blandingsdyrking, og det gav bedre grøde for tradisjonelle matvekster enn nye måter å dyrke på. Dette mener evalueringsteamet at norske – og zambiske – forskere og eksperter ikke tok inn over seg. Situasjonen ble overforenklet. Forsøk på å forby chitemene var lite vellykket, og førte til at denne jordbruksformen ble til en identitetssak for bøndene og protest mot myndighetenes kontroll.

I 1997 ble det gjennomført en virkningsevaluering av programmet. Denne konkluderte med at trass i alle investeringene i forskning og utvikling i området, sto bøndene fremdeles uten et økonomisk levedyktig alternativ til chitemene. Ansatte i landbruksetaten som

jobbet i felten, mente at tilnærmingen var feilslått og at for mye av ressursene ble brukt på forskning på provinsnivå. Fra zambisk side ble det foreslått å legge programmet kraftig om. Norge vedtok imidlertid å avslutte den norske bistanden ut fra de negative resultatene studien i 1997 viste.

Som en del av landevalueringen i 2007 inngikk en studie av om en nå, ti år etter at dette programmet ble avsluttet, kan se noen langsiktige virkninger av innsatsen. Resultatet av denne undersøkelsen er at den negative konklusjonen fra 1997 ennå er gyldig. Chitemene er fremdeles den mest vanlige formen for jordbruk. Det må likevel anerkjennes at forskningen i programmet resulterte i en rekke varianter av bønner, millet, sorghum, soyabønner og kassava som ennå blir dyrket av en del bønder. Det er også ting som tyder på at med endrede betingelser for markedsføring og salg av landbruksprodukter, blant annet over landegrensene, er bøndene nå mer villige til å ta i bruk disse alternative planteslagene. I tillegg bidro programmet til økt kompetanse i den zambiske landbruksforvaltningen.

Et område hvor evalueringsteamet fant en langvarig virkning var innen fiskeoppdrett. Programmet bidro til en økning i antallet bønder som bruker fiskeoppdrett til å skaffe seg økte inntekter, noe som blant annet førte til et mindre ensidig kosthold i familiene. Denne virksomheten var vanskelig å opprettholde etter at programmet ble lagt ned. Nå har produksjonen av fiskeyngel begynt igjen, og bøndene viser interesse for å fylle opp fiskedammene sine.

Viktige erfaringer

Fra både norsk side og andre givers side er det ikke lagt nok vekt på den politiske og samfunnsmessige sammenhengen bistandssamarbeidet foregår i. Denne konklusjonen i rapporten fra landevalueringen samsvarer dermed godt med resultatet fra evalueringen av budsjettstøtte som ble gjennomført i 2006. Denne studien, som flere givere sto bak og som tok for seg erfaringer fra en rekke land, fant at det ikke var gjort gode nok analyser av den politiske situasjonen når budsjettstøtten ble planlagt.

Det evalueringsrapporten kaller "avpolitisering" av bistanden skjer på det nasjonale planet, hvor dialogen både om styresett og makroøkonomi var mer teknisk enn politisk. Men det gjelder også på det lokale planet, hvor en ikke har hatt god nok forståelse for lokale tradisjoner og maktforhold. Norske bistandstiltak er i utgangspunktet relevante og rettet mot de fattige, men uten tilstrekkelig oppmerksomhet på hvordan tiltakene i praksis skal nå sine overordnede, fattigdomsrettede mål. I stedet for oppfølging og måling av resultater, fokuseres det på gjennomføring av aktiviteter som et mål i seg selv.

Det er nødvendig med analyse av hvordan det politiske systemet virker, hvilke interesser som finnes og hvordan ressurser fordeles. Dersom en ikke gjør slike analyser, men heller planlegger rent teknokratisk, risikerer en lett at forventede resultater uteblir, og i verste fall at maktstrukturer som arbeider imot fordeling og fattigdomsreduksjon styrkes. Det gjelder både på nasjonalt og lokalt plan.

I denne sammenhengen er det interessant å se nærmere på hvordan omleggingen av samarbeid og økt samordning mellom giverne påvirker fattigdomspolitikken. Rapporten peker på at harmoniseringsagendaen utgjør en fare for økt sentralisering, med fokus på dialog om nasjonale planer og mål. Dette er bl.a. knyttet til det evalueringstemaet mener er gjeldende oppfatning av begrepet nasjonalt eierskap. Rapporten stiller spørsmål ved hva dette begrepet innebærer, og hvem som har rett til å definere eierskap? Erfaringer så langt tyder på en forståelse av eierskap som er forankret på det nasjonale, statlige planet. I en slik tilnærming marginaliseres representanter fra lokalt nivå så vel som ikke-statlige aktører. Dette kan bidra til at fattigdomsspørsmål og utfordringer knyttet til sårbare grupper kommer i bakgrunnen. Evalueringsrapporten tar til orde for å "pakke ut" eierskapsbegrepet og analysere hva det betyr i praksis, ikke minst med tanke på fattigdomsreduksjon.

Rapporten gir også eksempel på hvordan tiltak med gode resultater kan bli stanset på grunn av at Norge – i harmoniseringens navn – konsentrerer sin innsats i færre sektorer. Videre er det eksempel på at programmer som kunne gi direkte inntekter til fattige husholdninger har blitt nedprioritert av samme grunn. Slike følger må imidlertid aweies mot de mulige positive virkningene av økt harmonisering, nemlig en mer effektiv statlig ressursbruk. Med bedre styring øker mulighetene til å skaffe folk tilgang til gode offentlige tjenester og til å skape fattigdomsorientert vekst.

I mye av bistandssamarbeidet har Norge – tilliks med andre givere – samarbeidet med myndighetene for å bedre de nasjonale vilkårene for å bekjempe fattigdom, uten at det har hatt omfattende virkninger for de fattige i Zambia. Dette kan sees på som en langsiktig strategi, hvor resultatene først vil vise seg i det neste tiåret. Men det er også en risikabel strategi, fordi mulighetene for endring i det zambiske samfunnet er usikker.



Norge vil i 2007 gi omlag 450 millioner i bistand og humanitær nødhjelp til Afghanistan. Omtrent halvparten vil gis via den afghanske regjeringen, resten gjennom FN og andre hjelpeorganisasjoner. // Foto: Ken Opprann



Mange av de fattigste landene er rammet av voldelige konflikter. Krig har store konsekvenser for enkeltmenneskers liv og helse og samfunnets mulighet for utvikling. Arbeidet for å skape fred er derfor sentralt for å skape grunnlag for langsiktig utvikling. Norge har et stort engasjement på dette området, der bistand kombineres med politisk og annen fredsbyggende innsats. Norsk humanitær bistand er også omfattende, som nødhjelp til mennesker som rammes av tørke, flom, orkaner eller jordskjelv. Det er stor fare for at klimaendringer vil forårsake flere og større naturkatastrofer i kommende år.

FLERE SÅRBARE STATER, MEN FÆRRE KRIGER

I de senere årene har internasjonal bistand blitt mer opptatt av de krigs- og kriserammede landene, såkalte sårbare stater.⁵⁶ Slike land er ikke bare tragedier for egne innbyggere, men angår også naboland og potensielt hele verden. Land uten indre kontroll og sikkerhet skaper store flyktningsstrømmer, helsefarer som kan spres globalt, og grobunn for internasjonal terrorisme.

Siden midten av 1990-tallet har det vært en betydelig nedgang i antall voldelige konflikter i verden⁵⁷. På begynnelsen av 1990-tallet var det omtrent femti ulike aktive krigssoner der staten var en av partene. I 2005 var antallet ca tretti. I tillegg kommer lokale kriger mellom væpnete grupper, der staten ikke er

part. Slike lokale kriger er som regel kortvarige og mindre omfattende, og antallet har sunket fra 34 i 2002 til 25 i 2005.

Selv om krigshandlingene stanses, er mange land i en ustabil overgangsfase med mangel på sikkerhet og fare for at voldsbruken trappes opp igjen. Andre land har store indre spenninger og svake eller undertrykkende myndigheter. Det er for tiden mellom 30 og 40 land spesielt sårbare stater med en samlet befolkning på omtrent en halv milliard. I disse landene bor om lag 25 prosent av verdens fattigste mennesker, og de sårbare statene har betydelig høyere barnedødelighet og lavere andel barn på skolen enn andre utviklingsland.⁵⁸ Mange av de sårbare statene er blant Norges samarbeidsland, og Afghanistan, Sudan og Det palestinske området er blant de landene som mottar mest bistand fra Norge.

56 Begrepet "sårbare stater" (*fragile states*) er relativt nytt, og det er ikke internasjonal enighet om nøyaktige definisjoner. Det omfatter land i krig og omfattende krise, men også land med store interne spenninger og svake stater der faren for sammenbrudd og voldelige konflikter er stor. OECD/DAC har satt opp en liste med 38 land i denne kategorien. Verdensbanken opererer med 34 land.

57 Human Security Report 2005, Human Security Brief 2006.

58 Verdensbanken: Operational Approaches and Financing in Fragile States (IDA 15), juni 2007.

59 Internal Displacement Monitoring Centre (Norsk Flyktningshjelp), april 2007.

Et svært stort antall mennesker lider på grunn av voldelige konflikter og kriser. Men tallet på flyktninger under FNs høykommissær for flyktninger, UNHCRs, mandat har gått ned fra rundt 15 millioner i 1995 til snaut ti millioner i 2006. Reduksjonen skyldes slutten på kriger på Balkan, Sentral-Asia og Afrika de senere årene, mens stridighetene i Irak og Sudan skaper nye flyktningsstrømmer. I tillegg finnes fortsatt 4,5 millioner palestinske flyktninger som er under FNs organisasjon for palestinske flyktninger, UNRWAs mandat. Antall internt fordrevne har holdt seg på omtrent samme nivå siden 2002⁵⁹,

4

**FREDSBYGGING,
HUMANITÆR INNSATS
OG BISTAND TIL
SÅRBARE STATER**





og er på rundt 25 millioner. Det er betydelig høyere enn tallet på flyktninger som har krysset internasjonale grenser.

Siden 11. september 2001 har det vært stor internasjonal oppmerksomhet om framveksten av internasjonal terrorisme. Sammen med trusler fra internasjonal narkotikaomsetning, spredning av masseødeleggelsesvåpen og enkel tilgang på håndvåpen skapes en mer utrygg verden.

Disse utfordringene understreker behovet for å bruke bistand mer konstruktivt for å fremme sikkerhet og stabilitet i fattige land. Bistanden har en viktig rolle i humanitær innsats, omskolering av tidligere soldater, minerydding, valg, forsoningsprosesser og gjenoppbygging av samfunnets institusjoner og infrastruktur. For å gjøre innsatsen mer konfliktsensitiv og tilpasset den reelle situasjonen i de sårbare statene, er samtlige givere i OECD blitt enige om ti prinsipper for internasjonalt innsats i slike land.⁶⁰

Mange prosesser er igangsatt og nye internasjonale institusjoner er etablert for å bidra til verdenssamfunnets respons på kriser. Eksempler er arbeidet for minerydding og den internasjonale minekonvensjonen, arbeidet mot håndvåpen og klasebomber, Den internasjonale strafferettsdomstolen, FNs Fredsbyggingskommisjon og FNs Fredsbyggingsfond. FN og Verdensbanken utfører felles behovsanalyser for gjenoppbygging og samarbeider om finansiering av overgangsfaser. Norge er en av drivkreftene for at FN skal opptre mer samlet, ved å integrere politisk diplomati, fredsstyrker, humanitær innsats og gjenoppbygging i kriserammede land.

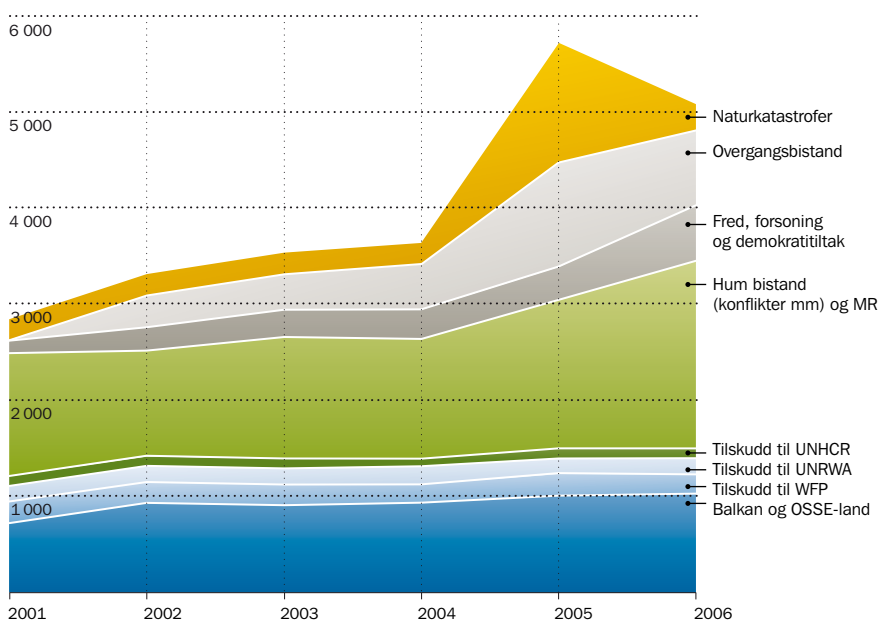
Omtrent samtlige krigsoperasjoner så vel som fredsprosesser i verden er mannsdominerte, selv om også kvinner både er direkte deltakere i konflikter og aktive støttespillere. Blant sivile er kvinner mest utsatte for overgrep og undertrykking. FNs Sikkerhetsråd vedtok i 2000 resolusjon 1325 som oppfordrer alle

60 OECD/DAC: "Principles for good engagement in fragile states and situations", april 2007.

61 *Utviklingspolitikken bidrag til fredsbygging*, Utenriksdepartementet (2004).

62 Ikke medregnet bistandsbudsjettets finansiering av flyktningetiltak i Norge, godkjent som bistand (ODA) etter OECDs regler, og som i 2006-budsjettet var på 477 mill. kr.

FIGUR 20 Stor økning i bevilgninger øremerket til humanitær bistand, fredsbygging og gjenoppbygging (Mill. NOK)



Kilde: Statsbudsjettet, div. år.

medlemsland til å integrere kvinner i alle beslutninger og implementering av fredsprosesser samt innarbeide et kjønnsperspektiv i alle aktiviteter knyttet til humanitær innsats og fredsbygging. FN opprettet i 1997 en egen Spesialrepresentant for barn i voldelige konflikter. Sammen med UNICEF har Spesialrepresentanten gått i spissen for å bekjempe bruk av barnesoldater og gj barn som rammer av krig ekstra støtte og beskyttelse.

NATURKATASTROFER, HUMANITÆR INNSATS

Mye tyder på at miljø- og klimaendringer i kombinasjon med økt urbanisering kan bidra til at antallet og omfanget av naturkatastrofer vil øke kraftig i årene framover. De fattigste landene er minst i stand til å håndtere naturkatastrofer. Humanitær bistand er nødvendig for å redde liv, gi beskyttelse og hjelpe mennesker som nasjonale myndigheter ikke kan eller vil hjelpe.

De siste årene har det vært mye fokus på humanitære reformer for å bedre den internasjonale koordineringen, kapasiteten og finansieringsordningene for den humanitære bistanden. En viktig del av disse reformene er å få etablert et nødhjelpsfond i FN som skal bidra til å få ned responstiden og at også kriser som får liten medieoppmerksomhet blir prioritert.

NORSK BISTAND TIL FREDSBYGGING OG KRISERAMMEDE LAND

Humanitær bistand og bistand til fredsbygging er sentralt i norsk utviklingspolitikk. Som definert i det strategiske rammeverket om utviklingspolitikken bidrag til fredsbygging,⁶¹ omfatter innsatsen tre hovedområder: økonomisk og sosial utvikling; politiske og juridiske reformer; og sikkerhetsspørsmål i vid forstand. Bistanden er knyttet til Norges direkte innsats i fredsprosesser, som i Det palestinske området, Mellom-Amerika, Sudan, Nepal og Sri Lanka, eller som bidrag til andre fredsoperasjoner, som på Balkan og i Afghanistan. Norge har en lang tradisjon i å bistå land som nylig er blitt selvstendige eller som har gjennomgått store omveltninger, som landene i det sørlige Afrika etter frigjøringen, Sør-Afrika etter apartheid, og Øst-Timor mer nylig. Norges nye engasjement i land som Burundi og Liberia bygger på den samme tradisjonen.

Samlet bistand til humanitær innsats, fredsbygging og gjenoppbygging av kriserammede land var i 2006 om lag fem milliarder kroner. Mellom 25 og 30 prosent av all norsk bistand er øremerkede bevilgninger i statsbudsjettet for dette formålet.⁶² Som det går fram av figur 20, er den største bevilgningen til humanitær bistand ved krig, konflikter og

andre "menneskeskapte" katastrofer. Denne bevilgningen dekker også minerydding. Etter 2001 har bevilgningene til "overgangsbistand"⁶³ etter en krig eller krise og til fred, forsoning og demokratiltak økt kraftig. I 2005 kom en stor ekstrabevilgning til ofre for naturkatastrofer, på grunn av tsunamien i Det indiske hav og jordskjelvet i Pakistan.

Figur 21 viser hvordan den bilaterale bistanden til noen av de kriserammede og sårbare landene som mottar mest bistand fra Norge, har vokst de senere årene. De elleve landene som er tatt med i figuren, mottok i 2006 omtrent 2,8 milliarder kroner.

Parallelt med det bilaterale samarbeidet, gir Norge betydelige bidrag til multilaterale organisasjonene for at de skal kunne være effektive i krisesituasjoner og sårbare stater. Norge støtter blant annet FNs kontor for koordinering av humanitær bistand OCHA, FNs høykommissær for flyktninger UNHCR, FNs barnefond UNICEF, Verdens matvareprogram WFP og FNs organisasjon for palestinske flyktninger UNRWA. Relativt store beløp er blitt kanalisert gjennom flergiverfond og andre mekanismer administrert av Verdensbanken til gjenoppbygging av kriserammede land. FNs humanitære fond ble en suksess takket være tidlige bidrag fra noen få givere, deriblant Norge.

Norges humanitære bistand kanaliseres for øvrig gjennom norske frivillige organisasjoner, spesielt gjennom Norges Røde Kors, Flyktninghjelpen, Redd Barna, Norsk Folkehjelp og Kirkens Nødhjelp. Flere av disse organisasjonene er også involvert på andre måter i fredsprosesser, forsoning og konfliktløsning, og til gjenoppbygging av demokratiske institusjoner.

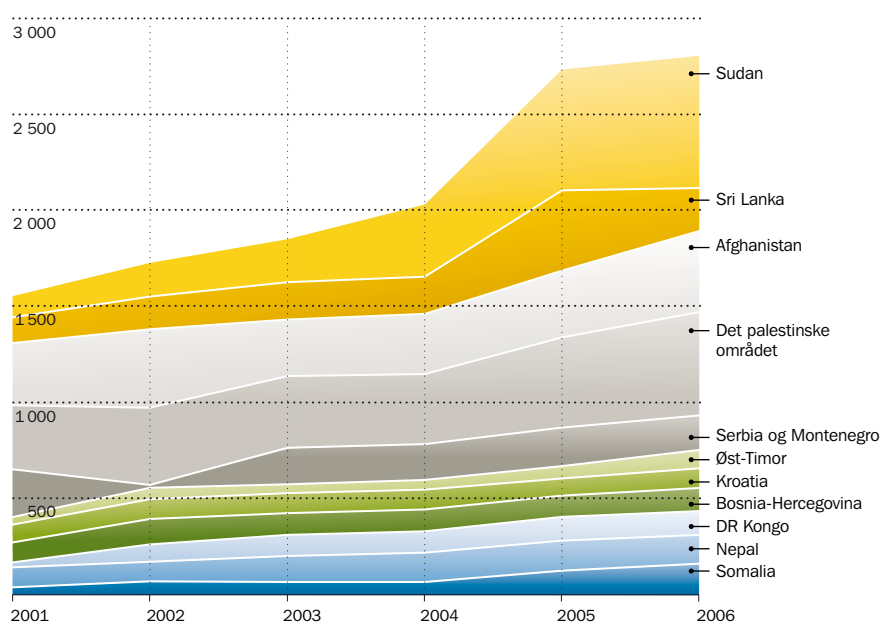
NOEN EKSEMPLER PÅ RESULTATER AV NORSK BISTAND

⁶³ Overgangsbistand er ment å skulle hindre et finansieringsgap mellom humanitær innsats som trappes ned og langsiktig bistand som tar tid å planlegge før den kommer i gang.

⁶⁴ *Joint evaluation of the international response to the Indian Ocean tsunami*, Mange rapporter utarbeidet av Tsumani Evaluation Coalition (TEC), 2006 og 2007.

⁶⁵ *Review of Norwegian Earthquake Assistance to Pakistan 2005 and 2006*, av Arne Strand og Kaja Borchgrevink, CMI Report R 2006: 8, Chr. Michelsens Institutt.

FIGUR 21 Omfattende bilateral bistand til sårbare og kriserammede land (Mill. NOK)



Kilde: Norad.

Tsunamien – mange fikk nødvendig hjelp men lokal kapasitet ble oversett

Tsunamien, som rammet landene rundt Det indiske hav i desember 2004, fikk dramatiske konsekvenser for bl.a. Thailand, Indonesia og Sri Lanka. Tsunamien tok livet til 228 000 mennesker, gjorde flere millioner hjemløse og ødela for minst 10 milliarder dollar. En evaluering av den nasjonale og internasjonale innsatsen i tiden etter katastrofen⁶⁴, peker på at de viktigste livreddende innsatsene ble gjennomført av lokale krefter. FN ledet et omfattende internasjonalt apparat som etter hvert bidro til at mennesker fikk nødhjelp og at gjenoppbygging ble igangsatt. Aldri før har finansiering kommet raskere på plass i så stort omfang. FN bidro til at midlene i stor grad ble kanalisert til landene hvor behovene var størst. Og det var tilstrekkelige midler tilgjengelig slik at det ikke oppsto et gap mellom nødhjelp og gjenoppbygging. Evalueringen viser at man ikke fullt ut fikk utnyttet potensialet i de omfattende bidragene. Overlapping, lite bruk av behovsanalyser og svikt i koordinering var gjennomgående i den internasjonale innsatsen. Mange aktører hadde ikke tidligere erfaring fra nødhjelp eller gode nok kunnskaper om forholdene i området og ofte ble lokale myndigheter og strukturer oversett.

Best resultater fikk de internasjonale aktørene som bidro til å støtte lokale aktører.

Norske myndigheter stilte som forutsetning for frivillige organisasjoner som ønsket å bidra i arbeidet på Sri Lanka, at de allerede hadde etablert et kontaktnett i landet.

Det var også eksempler på at bistanden ble politisert. På Sri Lanka ble forsøkene på å heve hjelpen over konfliktlinjene etter kort tid umuliggjort. Men på Aceh i Indonesia bidro hjelpeinnsatsen til å skape grunnlag for en fredsavtale mellom regjeringen og opprørstyrken GAMS.

Humanitær innsats i Pakistan og Libanon – eksempler på rask respons

Norge bidro i 2006 ved flere anledninger til at konsekvensene av naturkatastrofer ble mindre enn fryktet. Etter jordskjelvet i Pakistan i oktober 2005 bidro Norge sammen med en rekke andre land til at hundretusener fikk nødhjelp i sine lokalsamfunn eller midlertidig opphold i telteire, med akseptable helsetilbud, ernærings-, vann- og sanitærforhold. Samlet norsk støtte etter jordskjelvet kom opp i hele 522 mill.kr, og Norge ble en av de største giverne. Hovedinnsatsen sto pakistanske myndigheter, spesielt de militære, for. Nasjonale og internasjonale aktører samarbeidet om å videreføre nødhjelp med mer langsiktig bistand, slik at de fleste nå har returnert til sine opprinnelige landsbyer. En gjennomgang⁶⁵ av den norske støtten bekreftet at bistanden gjennom de nor-



ske organisasjonene var profesjonelt utført, effektivt og målrettet. Den ble høyt verdsatt av både pakistanske myndigheter, FN, og mottakerne. I tillegg bidro flere av de norske organisasjonene til å styrke lokale organisasjoner og legge grunnlaget for en mer langsiktig utvikling. Støtten til FN-systemet skulle styrke FN sine "cluster"-tilnærming i krisesituasjoner. Studien viste at dette var en forbedring i forhold til tidligere, men kvaliteten i FN-systemet og deres evne til effektiv koordinering varierer fortsatt svært mye.

Krigen sommeren 2006 mellom Israel og Hizbollah i det sørlige Libanon førte til en massiv strøm av mennesker ut av området. Flesteparten søkte tilflukt i andre deler av Libanon, mens en del søkte tilflukt i nabolandene, særlig Syria. Nasjonale myndigheter, naboland og organisasjoner i regionen gjorde en kjempeinnsats, som fikk støtte fra en massiv internasjonal hjelpeinnsats, der Norge spilte en betydelig rolle. Innsatsen forhindret at situasjonen kom ut av kontroll, og en rekke mennesker fikk medisinsk assistanse og hjelp til å overleve i en vanskelig situasjon.

Minerydding gir utvikling og minsker menneskelig lidelse

Norge har lenge prioritert kampen mot landminer, og vært aktiv i oppfølgingen av landminekonvensjonen fra 1997. Landminer har drept og lemlestet tusenvis av uskyldige mennesker. Landene som har forpliktet seg til å følge konvensjonen har ti år på seg til å gjennomføre minerydding. Norge satser på humanitær minerydding uten bruk av militære styrker. Gjennom frivillige organisasjoner og FN har Norge støttet minerydding i bl.a. Angola, Etiopia, Eritrea, Somaliland, Sri Lanka og på Balkan. Blant land som har fått direkte norsk støtte i mineryddingsarbeidet er Guatemala, som i likhet med Nicaragua nå kan erklære seg for minefritt. Det betyr at jorden igjen kan brukes til dyrking og beite og mennesker kan bevege seg fritt uten frykt for bli skadet eller drept av miner.

Nyttige felles giverfond for gjenoppbygging

66 *Review of Post-Crisis Multi-Donor Trust Funds (Final Report and Country Study Annexes)*, published by Norad, February 2007.

67 *Review of Development Cooperation in Timor Leste*, Scanteam, Oslo. Utgitt av Norad, september 2007.

De siste årene har Norge gitt over en halv milliard kroner årlig til fond som flere land er sammen om, og som Verdensbanken eller FN administrerer. Norge, Verdensbanken og tre andre giverland, organiserte i 2006 en gjennomgang av hvordan bistanden gjennom slike fond har fungert og hvordan den kan forbedres.⁶⁶ Rapporten omtaler fond for de krigs- og kriserammede landene Sudan, Sierra Leone, Irak, Palestina, Afghanistan, Indonesia og Øst-Timor samt et fond for opplæring og reintegrering av tidligere soldater i det sentrale Afrika.

Gjennomgangen viste at felles fond var svært nyttige for å samle giverinnsats om noen felles mål, både for å styrke sentrale statlige funksjoner i en tidlig fase og for å finansiere prosjekter for gjenoppbygging. Fondene fikk finansiering fra givere som ellers ikke ville bidratt, reduserte risikoen for givene og lettet forhandlingene for mottakerne. Fondene ble kombinert med styrking av finansforvaltningen hos mottakerne og skapte nyttige fora for dialog mellom givere, mottakermyndigheter og andre aktører.

Men effektiviteten og resultatene varierte. Mange fond, som i Sør-Sudan, brukte for lang tid før pengene ble bevilget og prosjektene kom i gang. I andre fond var det en mer vellykket rask oppstart, som post-tsunami fondet i Indonesia og budsjettstøttefondet i Afghanistan. I Sri Lanka ble en avtale med norsk hjelp inngått mellom partene om en mekanisme for finansiering av tsunami-bistand. Den ble avvist av landets Høyesterett. Noen steder følte myndighetene seg tilside-satt. Givernes deltakelse og oppslutning var også ujevn. I noen tilfeller har Verdensbanken og FN samarbeidet godt, andre steder har de konkurrert om å styre fondene. I noen tilfeller har juridiske problemer skapt store forsinkelser og stor frustrasjon.

Rapporten konkluderte med en rekke klare anbefalinger for at slike fond skal være effektive. Den viktigste er at givene, i samarbeid med mottakerne, må være klare på hva som er målet med fondet. For mange mål og forsøk på å inkludere alle aktører, vil gjøre fondet mindre effektivt og mindre nyttig for alle. God arbeids- og rolledeling er viktig.

Sudan – en skjør prosess

Norge har lenge bidratt med humanitær bistand i Sudan og hadde en framtrødende

politisk rolle i fredsforhandlingene. I gjenoppbyggingsfasen har givene en stor utfordring i å bidra på måter som trykker freden og sikrer at den politiske prosessen fra arbeidet med fredsavtalen kan videreutvikles. I tillegg til bidragene gjennom FN og norske organisasjoner har Norge bevilget store summer til de felles giverfondene som Verdensbanken administrerer i Sudan. Fondene har i liten grad klart å bidra til en rask fredsgevinst gjennom forbedring av infrastruktur, helse og utdanning mv, men har blitt redskaper for dialog mellom givene og myndighetene for å få en mer langsiktig bygging av sentrale statsfunksjoner. Norge har også bidratt med rådgivning for en bærekraftig forvaltning av landets oljeressurser og skogbruk. Utviklingen går meget langsomt, og det er få synlige resultater av den internasjonale bistanden i Sør-Sudan. Det viktigste resultatet er at krigen ikke er brutt ut igjen i den delen av landet.

Viktige resultater men manglende konfliktsensitivitet i Øst-Timor

Øst-Timor ble selvstendig i 2002 og har ofte blitt framholdt som en suksesshistorie for gjenoppbygging etter mange år med konflikt. I april 2006 oppsto en ny politisk krise utløst av at regjeringen avsatte en tredjedel av de væpnede styrkene. En gjennomgang av den internasjonale bistanden til Øst-Timor⁶⁷ analyserer hvordan denne påvirket utviklingen av interne konflikter i landet i perioden 2002 – 2006. Mye bistand var helt avgjørende i overgangen til selvstyre og etablering av den nye staten, og bidro til oppbygging av offentlige institusjoner, fysisk infrastruktur og sosiale tjenester. Men rapporten framhever at kunnskap om konfliktmekanikken ikke ble tatt hensyn til i tilstrekkelig grad da givene utarbeidet sine programmer. Den sterke vektleggingen på sentraladministrasjonen og en uforholdmessig stor andel tiltak som bare omfattet hovedstaden Dili, bidro til sentralisering av makt og politisk marginalisering. Viktige konfliktdependente økonomiske utviklingstiltak som videreutdanning og sysselsetting for ungdom og unge voksne i Dili og andre byer ble neglisjert.

Rapporten viser også til at manglende koordinering mellom ulike givere kan ha forsterket konflikter i sikkerhetssektoren. Det er eksempler på at konflikten kan ha blitt forsterket ved at enkelte givere utviklet svært

tette relasjoner med den politiske eliten i Øst-Timor. Rapporten skal nå diskuteres i Øst-Timor for å se hvordan erfaringene kan føre til endret praksis i en ny politisk situasjon etter valgene på president og nasjonal-forsamling i 2007.

FNs utviklingsprogram (UNDP)

viktig i gjenoppbygging

FNs utviklingsprogram UNDP er en av de viktigste FN-organisasjonene for gjenoppbygging og langsiktig utvikling. Lederne for UNDPs landkontor har som oftest en koordinerende rolle for alt arbeidet FN gjør i det enkelte land. Langsiktig norsk støtte har bidratt til at organisasjonen har blitt en mer relevant og effektiv aktør i overgangsfaser. Organisasjonen har fått økt kompetanse på konfliktforebygging, forebygging av naturkatastrofer, justis- og sikkerhetssektorreform, retur og reintegrering av flyktninger, styresettiltak og tilrettelegging for lokalbasert gjenoppbygging. Sammen med Verdensbanken har UNDP utviklet et verktøy for behovsvurdering i post-konflikt situasjoner.

En gjennomgang⁶⁸ fra 2006 av UNDPs bistand til kriserammede land viste at effektiviteten var hemmet av sterke forventninger blant giverne til raske resultater og lite tilgang på fleksible midler til gjenoppbygging og utvikling. Det ble også avdekket manglende kapasitet og kompetanse blant ansatte på landkontorene til å følge opp programmer og mangel på fleksibilitet i UNDPs prosedyrer.

Fredsbygging gjennom lokal-samfunnsutvikling

En gjennomgang av et norsk-finansiert UNDP-program i *Ituri-provinsen i DR Kongo* viser gode resultater.⁶⁹ Distriktet var sterkt preget av voldelig konflikt. Kortsiktig, humanitær bistand var dominerende. Ideen bak programmet var at lokalsamfunnsutvikling kunne bidra til å redusere volden og bygge fred. I Ituri ble det satt i gang over 80 små, lokalbaserte prosjekter med deltakelse fra begge sider i konflikten. Det ble startet praktiske prosjekter som dreide seg om alt fra bygging av helsesentre til etablering av eggproduksjon

sjon og frisørsalonger. Programmet var enkelt, men likevel risikabelt i et område med dårlig infrastruktur og få velfungerende institusjoner. Korrupsjonsrisikoen var betydelig.

Studien viste at frykten for at væpnede grupper skulle få tilgang på prosjektmidler og bruke dem på krigføring ble gjort til skamme. Voldsnivået i distriktet ble redusert i løpet av programperioden. Målene om å bidra til forsoning gjennom tilgang på grunnleggende tjenester og infrastruktur ble nådd fordi personer fra begge sider i konflikten deltok i alle prosjektene. Tilliten mellom ulike grupper og motivasjonen for fredfull sameksistens ble styrket, og lokalsamfunnene fikk økt tillit til egne mekanismer for utvikling og fredsskaping. UNDP fikk kritikk for dårlig organisering av programmet, og gjennomgangen poengterte at de gode resultatene ikke skyldtes grundig planlegging og gode analyser, men god lokal forankring blant lokale ledere.

Demobilisering og reintegrering

For å støtte fredsprosesser og bidra til å bryte voldssirkelen i De store sjøer-regionen i Afrika, ble det i 2002 igangsatt et stort program for nasjonal avvæpning, demobilisering og reintegrasjon. Programmet omfatter Angola, Burundi, Den demokratiske republikken Kongo, Den sentralafrikanske republikk, Republikken Kongo, Rwanda og Uganda og er et samarbeid mellom regjeringene i landene, Verdensbanken, flere FN-organisasjoner og 13 giverland, deriblant Norge. Over 450 000 tidligere medlemmer av væpnede grupper har mottatt en eller annen form for støtte til avvæpning og gjenopptakelse av normale liv. Andre har valgt å gå inn i regjeringshæren. Støtten omfatter ofte en reintegrasjonspakke i form av kontanter, opplæring og enkle gjenstander som en madrass, et kokekar og jordbruksredskaper. Selv om de fleste er enige om at slike tiltak er nødvendig for å sikre en fredeligere samfunnsutvikling, er det ikke uproblematisk at tidligere overgripere vender tilbake til lokalsamfunnet eller plutselig opptrer i regjeringshærens uniform. En gjennomgang av programmet fra 2007 viser at det er behov for mer målrettet innsats i lokalsamfunnene som har lidd mest i konfliktene.

En rekke spesialprosjekter er igangsatt for å se på kvinners og barns spesielle behov. De fleste som demobiliseres er menn. Mange var bare barn da de ble med i en væpnet

Viktige erfaringer

Det tar tid både å løse konflikter, og gjenoppbygge stater etter en voldelig konflikt. Mange faktorer kan føre utviklingen i negativ retning, og man må regne med tilbakeslag. Risikoen er høy, men de potensielle gevinstene i form av en mer fredelig utvikling er også store.

Erfaringene fra fredsprosesser i en rekke land understreker betydningen av samordning av innsatsen hvor bistand, sikkerhets-spørsmål og politiske virkemidler virker sammen for å støtte under prosessen.

Sammensetningen og innholdet av bistanden må være konflikt sensitiv. Det betyr både at den må ta hensyn til den politiske og sikkerhetsmessige situasjonen, og støtte fredsprosesser på en konstruktiv måte.

I noen land bindes store bistandsressurser opp i beskyttelse og sikkerhet, og områder med store behov blir utilgjengelige for bistandsarbeidere. I slike land må prioriteringene justeres fortløpende i forhold til den politiske og sikkerhetsmessige utviklingen. Dette betyr at mye bistand blir kortsiktig, og det er viktig å planlegge for høy fleksibilitet kombinert med en langsiktig strategi.

De humanitære krisene som fulgte tsunamien i Sør- og Sørøst-Asia og jordskjelvet i Pakistan har vist at den lokale innsatsen var uvurderlig, særlig i den første fasen. Det er avgjørende at internasjonale organisasjoner som deltar i humanitær innsats har god kjennskap til området og at arbeidet gjennomføres sammen med lokale organisasjoner, slik at deres kapasitet, kompetanse og rolle forsterkes.

gruppe, ofte ufrivillig, noen ganger som overlevelsesstrategi. Mange kvinner har vært tilknyttet de samme væpnede gruppene, men glemmes ofte i demobiliseringsprosesser fordi de ikke har vært soldater. Programmet har bidratt til dialog med berørte myndigheter i regionen og større oppmerksomhet om kvinners stilling etter konflikter. I Uganda får kvinnene samme reintegreringspakke som menn hvis de har et sertifikat fra myndighetenes amnesti-kontor.

68 *Evaluation of UNDP Assistance to Conflict-affected Countries*, 2006.

69 *Samset & Madore, Evaluation of the UNDP/UNOPS Peacebuilding and Community Development Project in Ituri, the Democratic Republic of Congo*, Bergen: Chr. Michelsens Institutt 2006.

The image features a group of women in the background, some wearing headscarves, looking towards the camera. In the foreground, there are several stacks of Bangladeshi banknotes. One prominent note is a 500 Taka note, with the text 'বাংলাদেশ ব্যাংক' (Bangladesh Bank) and 'পাঁচশত টাকা' (Five hundred Taka) visible. The number '500' is printed in large digits. The overall scene suggests a financial transaction or a group of women handling money.

KVINNER OG LIKESTILLING

Norge begynte å støtte Grameen Bank i 1986 og fortsatte støtten til 1997 da Grameen Bank var selvgående. Selskapet tilbyr billige lån til landsbykvinner slik at de kan starte sin egen virksomhet. // Foto: G.M.B. Akash



Det er et mål i seg selv å styrke kvinners rettigheter og fjerne diskriminering basert på kjønn. Men likestilling er også viktig for å kunne nå andre utviklingsmål. Når jenter får utdanning får de færre barn samtidig som de bidrar til at barnedødeligheten går ned. Når kvinners rettigheter styrkes og de får bedre muligheter til å tjene penger, skaper de også økonomisk vekst.

Tusenårs mål 3 handler om å fremme likestilling og styrke kvinners stilling. Det skal blant annet skje ved å fjerne forskjellene mellom andelen gutter og jenter i grunnskole og videregående skole og redusere dødeligheten blant gravide og fødende kvinner.

I dette kapitlet vil vi presentere resultater av internasjonal og norsk innsats på noen utvalgte områder, kvinner i politikk, kvinner i økonomisk virksomhet og jenter og utdanning. Informasjon om utviklingen når det gjelder kvinners helse finnes i kapittel 2.

..... **GLOBALE OG NASJONALE UTVIKLINGSTRENDER**

The Third World Institute står bak *Gender Equity Index*⁷⁰, en indeks med indikatorer på kvinners økonomiske aktiviteter, politisk innflytelse og utdanning. Indeksen viser at det har vært framgang for likestilling i skolegang og politikk, men stagnasjon når det gjelder økonomisk fordeling og utvikling.

Som ventet skårer de nordiske landene høyest på denne indeksen, fra 79 til 89 på en skala som går fra 0 til 100. Langt nede på lista finner vi norske samarbeidsland som Nepal (44), Eritrea (45), Vestbredden og Gaza (49) og Nicaragua (52). Rwanda og Ecuador er de landene som har hatt størst framgang de siste tre årene, men det går også framover i Guatemala, Etiopia, Nepal, Mosambik, Zambia og Malawi. Nederst på lista over land som har hatt kraftigst tilbakegang når det gjelder

.....
⁷⁰ The Third World Institute, Gender Equity Index 2007.

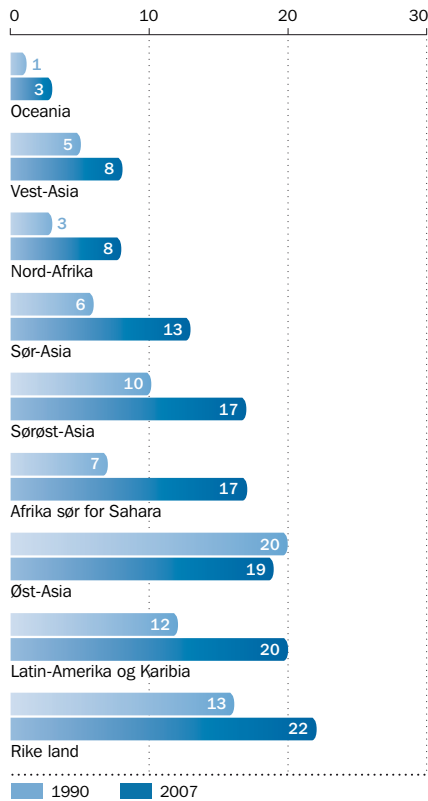
likestilling, finner vi blant andre Angola, Botswana, Bangladesh og Eritrea.

Denne målingen gjelder bare for tre år. FN har kartlagt utviklingen på de enkelte områdene de siste 10-15 årene, og har registrert flere positive tall, men med samme tendens. Det er god framgang når det gjelder jenters utdanning, men bare en svak positiv utvikling på de andre områdene.

..... **Kvinner styrker sin deltakelse i nasjonal politikk**

Kvinner er sterkt underrepresentert i styrende organer og beslutningsprosesser på alle nivåer i alle verdensdeler, og mest i de fattigste landene. I FNs tusenårs mål er andelen kvinner i nasjonalforsamlinger valgt ut som indikator på målet om politisk deltakelse. Det gir ikke noe fullgodt bilde av kvinners deltakelse og stilling i samfunnslivet, men har den fordelen at det enkelt kan måles. Statistikken viser at kvinners deltakelse jevnt over øker. Andelen kvinner i nasjonalforsamlinger har økt fra 12 til 17 prosent mellom 1990 og 2006, og den har økt i alle verdensdeler unntatt i Europa og Sentral-Asia.

Noen land innførte i 90-årene kvotering for å øke kvinners representasjon i sine lovgivende forsamlinger. Land som Argentina, Costa Rica, Mosambik, Rwanda og Sør-Afrika har ved slik hjelp fått til en deltakelse for kvinner som kan sammenliknes med de nordiske landene. Ved parlamentsvalget i Rwanda i 2003 var 49 prosent av de valgte representantene kvinner, noe som er den største andelen kvinner som er valgt inn i et parlament noen gang. Liberia fikk i 2006 Afrikas første demokratisk valgte kvinnelige

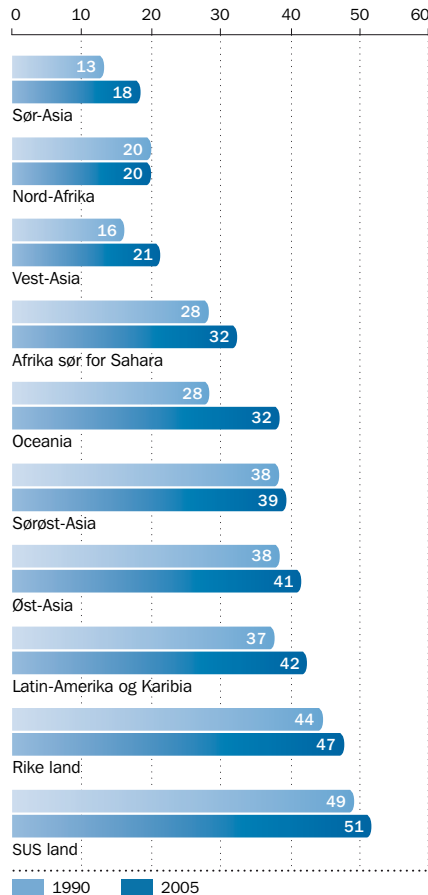
**FIGUR 22 Framgang i kvinners andel av seter i nsajonalforsamlinger (Prosent)**

Kilde: The Millenium Development Goals Report 2007.

president. I 2006 hadde likevel bare 13 av verdens land kvinnelige statsoverhoder, mot ni i 2000 og tolv i 1995.

Kvinner i økonomisk virksomhet

Kvinner utgjør om lag to tredeler av de nærmere en milliard mennesker som lever i ekstrem fattigdom. Kvinner har som regel større arbeidsbyrde enn menn. De må oftere skaffe til veie mat for familien, enten ved å dyrke den selv eller tjene penger. Samtidig har de i mange tilfelle svakere formelle rettigheter, slik som eiendomsrett og rett til arv, og de har mindre tilgang til ny teknologi, kreditt og yrkesopplæring. I latinamerikanske land er opp mot 90 prosent av jorda eid av menn. Og når kvinner har jord, er brukene deres mindre enn mennene sine. Liknende tall er funnet for Afrika sør for Sahara. Kvinners muligheter til å utnytte teknologisk utvikling er også jevnt over mindre, fordi kvinnene har svakere rettigheter til jorda. I Etiopia er produktiviteten på kvinneleidede bruk lavere enn for menn, blant annet fordi de har vanskeligere for å få tildelt kunstgjødsel.

FIGUR 23 Økt andel kvinner arbeider utenfor jordbruket (Prosent)

Kilde: The Millenium Development Goals Report 2007.

Når kvinner først har jord, viser de fleste studier at de ikke har mindre tilgang til lån eller må betale høyere rente enn menn. Men ifølge forskning i Bangladesh har lån til kvinner større betydning for barnas skolegang enn lån til menn. Dette er i samsvar med en undersøkelse i Sør-Afrika som viser at statlig pensjon til bestemor gir bedre helse hos barnebarna enn tilsvarende pensjon til bestefar. I fattige husholdninger kan kvinners inntekter fra egen virksomhet eller lønnsarbeid være avgjørende for å holde nøden borte fra familien.

Indikatoren på tusenårs mål 3 er kvinners deltakelse i det formelle arbeidslivet. Figur 23 viser utviklingen i andelen av kvinner i lønnet arbeid utenfor landbruk for utvalgte regioner. Figuren viser at kvinner sakte øker sin deltakelse i det formelle arbeidslivet i så godt som alle regioner. Deltakelsen er særlig lav i et belte fra Sør-Asia til Nord-Afrika,

mens den er relativt høy i Latin-Amerika, Sørøst-Asia og Afrika sør for Sahara.

Denne indikatoren fanger ikke opp situasjonen for det store flertallet av kvinner i utviklingslandene som ikke har formelt og lønnet arbeid. FNs utviklingsprogram UNDP utarbeider i sin årlige Human Development Report oversikter over kvinners samlede inntekter som prosent av menns inntekter i enkelte land. For en del av Norges samarbeidsland får en inntektsfordelingen som fremgår av figur 24.

Tallene er estimer og forbundet med stor usikkerhet. De fattigste landene i Afrika har en langt jevnere inntektsdeling mellom kvinner og menn enn samarbeidsland i Asia og Mellom-Amerika. I gjennomsnitt befinner disse landene seg på stedet hvil. Det tyder på at det generelt sett ikke har skjedd noen forbedring i kvinners relative inntekter de siste 10-15 årene.

Kvinner og utdanning

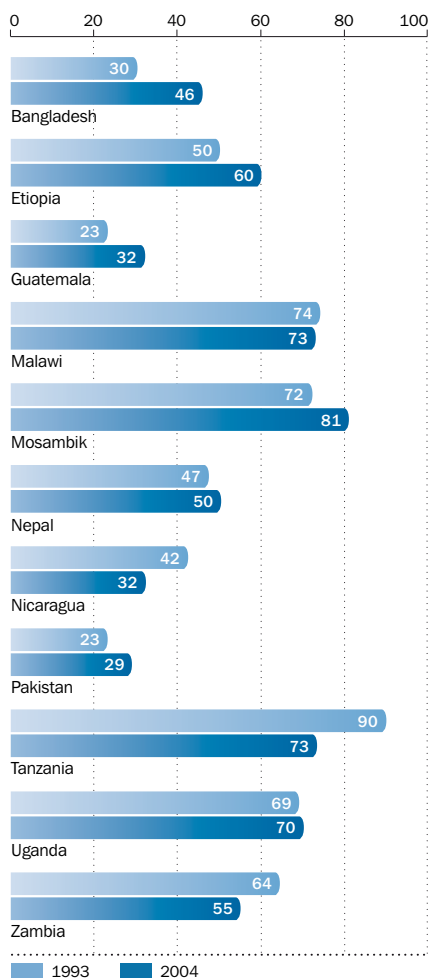
Ingen enkelt faktor har større innvirkning på fattiges levekår og muligheter til å komme seg ut av fattigdommen enn mødres utdanning. Det betyr bedre helse for barna, mer penger til utdanning for barna, bedre ernæring, færre barn i familien og høyere arbeidsinntekter. I tillegg betyr det at kvinnens stilling i familien blir sterkere.

På dette området har det avgjort vært framgang de siste 10-15 årene. Den økte internasjonale satsingen på utdanning for jenter, hvor bistand spiller en avgjørende rolle, har ført til at flere barn begynner på og fullfører skolegangen. Jenters skoledeltakelse i forhold til gutters har globalt økt fra 92 prosent i 1990 til 94 prosent i 2004. Fortsatt går flere gutter enn jenter skolen, som figur 25 viser.

Forskjellen mellom jenter og gutter er størst i land hvor relativt få går på skolen, land som vanligvis også er blant de fattigste. Framgangen er markert i de regionene og landene der forskjellen har vært størst. I flere latinamerikanske land er det flere jenter enn gutter som gjennomfører grunnskolen.

Sterk mannsdominans

Kampen for kvinners rettigheter og likestilling baserer seg på en rekke internasjonale konvensjoner. FN-organisasjoner og givere

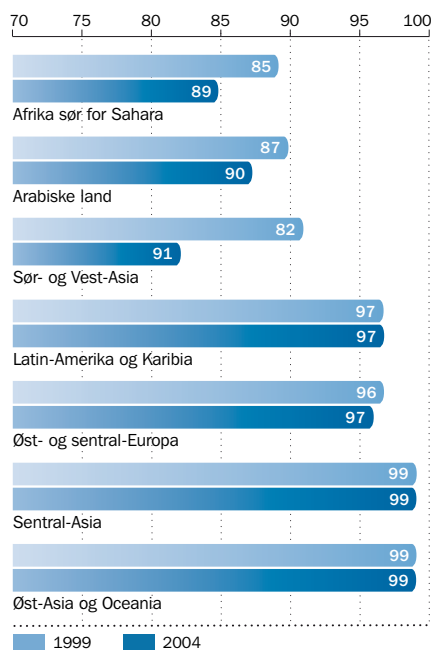
FIGUR 24 Kvinners inntekter i forhold til menn i utvalgte samarbeidsland (Prosent)

Kilde: UNDPs Human Development Reports 1996 og 2006.

har en sentral rolle i å fremme disse konvensjonene og støtte kvinneorganisasjoner og andre krefter som arbeider for endring.

I mange land gjennomsyrrer kjønnsforskjeller alle nivåene i samfunnet. Mannsdominansen er sterk og vanskelig å gjøre noe med på kort sikt. Tradisjonelle og kulturelle strukturer setter grenser for kvinners deltakelse og makt og for hvilken rolle kvinner og menn kan ha. Menn kan ha sterke interesser av å forsvare patriarkale strukturer. Religion og tradisjon tolkes ofte i en retning som bidrar til å undertrykke kvinner. Mange fattige familier vurderer den økonomiske verdien av

71 Et tiltak kan klassifiseres med hoved- eller delmål for kvinner og likestilling, miljø, forskning, hiv/aids og menneskerettigheter. Disse er dermed ikke gjensidig utelukkende.

FIGUR 25 Jenters skoledeltakelse i forhold til gutter (Prosent)

Kilde: Education for All Global Monitoring Report 2007.

jenters arbeid hjemme som høyere enn verdien av å sende jenter på skolen.

I mange afrikanske samfunn har oppløsningsen av tradisjonelle strukturer gjort kvinner enda mer utsatt for overgrep enn før. Det enorme omfanget av voldteker og overgrep i Sør-Afrika er bare ett uttrykk for dette. Samtidig kan en se at tradisjoner og kultur i mange afrikanske land er mindre begrensende for kvinners makt og utfoldelse enn i land i Midt-Østen og deler av Asia og Latin-Amerika.

NORSK BISTAND

Norsk utviklingspolitikk omfatter innsats for å styrke kvinners politiske og økonomiske deltakelse, sikre seksuell og reproduktiv helse og rettigheter, styrke jenters rett til utdanning og bidra i kampen mot vold mot kvinner. Det er et mål å integrere kjønnsperspektivet i aktivitetene til samarbeidspartnerne i FN, de multilaterale utviklingsbankene og samarbeidslandene. FN spiller en viktig faglig og normativ rolle i arbeidet med likestilling og kvinners rettigheter. Også mange av de frivillige organisasjonene arbeider spesielt med kvinner eller integrerer likestilling i arbeidet sitt. Norsk bistand på likestillingsfeltet har lagt særlig vekt på kvinnepolitisk mobilise-

ring, lovarbeid og – håndheving, etablering av sosiale ordninger, og arbeid mot vold mot kvinner. Norge har blant annet finansiert nybrottsarbeid på metoder og holdningsendringer når det gjelder vold mot kvinner, spesielt seksualisert vold.

I 2006 ble 567 millioner kroner av den bilaterale bistanden brukt på tiltak som har som hovedformål⁷¹ å fremme likestilling. Bortimot halvparten av dette (255 mill. kroner) gikk til Afrika og en annen stor andel (174 mill. kroner) gikk til land i Asia. I tillegg ble om lag 2,1 mrd. kroner brukt til bilaterale tiltak hvor kvinner er en betydelig målgruppe. Norge er også en viktig bidragsyter til en rekke FN-organisasjoner og utviklingsbanker som inkluderer kvinner i sine målgrupper. De viktigste blant disse er FNs kvinnefond UNIFEM, FNs befolkningsfond UNFPA og FNs barnefond UNICEF. Dessuten er en del av midlene gjennom Verdensbanken og de regionale utviklingsbankene rettet mot kvinner.

De positive utviklingseffektene av å styrke kvinners rettigheter er godt dokumentert gjennom forskning og FN-rapporter. En rekke evalueringer peker på at man i det internasjonale bistandssamarbeidet ikke har lyktes med å integrere likestilling i det allmenne utviklingssamarbeidet.

RESULTATER AV NORSK INNSATS

I 2005 ble den norske strategien for kvinne- og likestillingsrettet utviklingssamarbeid evaluert. Hovedkonklusjonen var klar: man hadde ikke lyktes med å integrere kvinner og likestilling i utviklingssamarbeidet. Mye tyder på at arbeidet i realiteten var blitt nedprioritert. Det var ikke blitt investert tilstrekkelig med ressurser for å følge opp strategien. Det institusjonelle og organisatoriske apparatet var svekket ved at faglige nettverk og systemer med kvinneansvarlige var lagt ned. Konsekvensene var at strategien ikke var blitt tilstrekkelig konkretisert i det operative arbeidet.

En gjennomgang av internasjonale evalueringer i 2006 ga tilsvarende resultater. Den viste også at økt bruk av nye bistandsformer gjør det vanskeligere å jobbe med tverrgående temaer som kvinner og likestilling. Samtidig peker flere evalueringer på at disse bistandsformene har gitt nye muligheter for likestillingsarbeidet ved at problemstillingene



kan løftes inn i den sentrale politikken. Dette har i liten grad skjedd. Evalueringene anbefaler klarere mål for arbeidet med likestilling, sterkere lederskap, tilføring av mer ressurser samt en mer systematisk og resultatorientert organisering av arbeidet.

Kvinnernes politiske deltakelse

Pakistan: Styrking av kvinners politiske og økonomiske deltakelse

Gjennom et nasjonalt program som Norge bidrar til har UNDP i samarbeid med en rekke lokale institusjoner og organisasjoner styrket kvinners politiske og økonomiske deltakelse. Opplæring og kompetanseheving har bidratt til at ca. 45 000 folkevalgte kvinner i kommunestyre har fått styrket sine posisjoner og er aktive med å fremme kvinners rettigheter i sine valgkretser. Basert på blant annet en omfattende likestillingsanalyse, som også vurderer resultater av ulike tiltak for kvinner, har UNDP bistått pakistanske myndigheter med å integrere likestillingstiltak i arbeidet med nasjonalbudsjettet. Kvinneperspektivet er derfor bedre ivaretatt i landets budsjettformater og -prosedyrer.

India: Styrking av kvinnelige politiske ledere

Kommunenes Sentralforbund og Aagaz Foundation har styrket kapasiteten til flere lokale institusjoner og kvinnelige, folkevalgte ledere. 191 kvinner har gjennomgått ett års kursing og 327 kvinner er under opplæring. Kvinnene har blitt bedre til å presentere saker i forsamlinger og er mer aktive i politiske beslutningsprosesser. Kvinnene uttrykker selv at de har blitt mer selvsikre og de framstår som mer handlekraftige enn kvinner som ikke har gjennomgått opplæringen. 80% av kvinnene er nå aktive lokale ledere og har bidratt til å mobilisere flere kvinner til å delta i lokale beslutningsprosesser. Det økte antallet kvinnelige ledere har også ført til at de sosiale behovene til utsatte grupper har blitt bedre ivaretatt.

Malawi: Valgstøtte til kvinnelige kandidater ved parlamentsvalg

Det kreves ressurser for å kunne stille til valg i mange utviklingsland, og kvinner har derfor ofte et handikap i forhold til menn. Ved parlamentsvalget i Malawi i 2004 gjorde den norske ambassaden en avtale med landets

72 UNIFEMs årsrapport 2006-2007, side 7.

kvinnedepartement om å gi valgkampstøtte til alle kvinnelige kandidater ved valget. Støtten ble gitt uavhengig av partitilknytning. Støtten bidro trolig til at andelen kvinner i nasjonalforsamlingen økte fra åtte til fjorten prosent. Selv om dette er et lavt tall, er det ikke så forskjellig fra kvinnerepresentasjonen i vestlige land med enmannskretser.

Likestillingsarbeid gjennom UNIFEM

FNs fond for kvinner og utvikling UNIFEM har bidratt til opplæring innen likestillingsrettet budsjettarbeid i over 30 land. Dette har bidratt til at skjevheter i den økonomiske fordelingen av midler mellom kvinner og menn har blitt synliggjort. I Mosambik førte denne prosessen til at midler til arbeid mot vold mot kvinner ble inkludert i alle 129 distrikter i landet.⁷²

UNIFEM har også satset på å bedre arbeidsforholdene for kvinner i uformell sektor, spesielt i Asia. Dette resulterte i at Filippinene i 2006 vedtok en ny lov som øker beskyttelsen for arbeidere i den uformelle økonomien. UNIFEMs arbeid med skoleing av tilitsvalgte i Egypt har resultert i at kvinneandelen i fagbevegelsens ledelse har økt med 32 kvinner (til sju prosent).

Videre har UNIFEM tiltak for økt politisk deltakelse av kvinner i 27 land. UNIFEMs program for likestilling i Liberia bidro for eksempel til at 14 av 94 parlamentsmedlemmer er kvinner. Landet fikk i 2006 Afrikas første folkevalgte kvinne som president, og det er fem kvinnelige statsråder i regjeringen. Norge bidrar i 2007 med 50 millioner kroner i kjerne støtte til UNIFEM.

Kvinnernes økonomiske stilling

Niger: Kvinnelig lederskap i Niger gjennom CARE

Anslagsvis 180 000 kvinner, dvs. fem prosent av kvinnene i Niger, deltar i ulike spare- og lånegrupper støttet av et samarbeid mellom CARE Niger og CARE Norge. Samarbeidet omfatter om lag 7 000 aktive spare- og lånegrupper og ca. 200 kornbanker. Dette innebærer at kvinner er mobilisert til økt økonomisk og politisk makt.

Initiativet har gitt kvinnegruppene opplæring i enkle bankprinsipper om renter, utlån og innskudd, samt gruppeorganisering og ledelse. Lån blir gitt til gruppelemmer som

har gode investeringsideer etter en felles avgjørelse i gruppen. Tilbakebetalingsraten er nesten 100 prosent. En grunn til dette er at man bare låner til gruppens egne medlemmer, og gruppepresset for å betjene gjelden er sterkt.

På husholdningsnivå sier hele 75 prosent av kvinnene i en undersøkelse at de har fått økt innflytelse i forhold til ektemannen for eksempel om hvor de kan bevege seg. Andelen av husholdninger hvor ektefellene tar felles beslutninger om salg av produkter har økt fra 47 til 64 prosent som følge av aktivitetene i programmet.

Bangladesh: Grameen Phone

Grameen Phone er blitt Bangladesh' største mobiltelefonoperatør med 62 prosent av markedet, og er den nest største skatteytteren i landet. Norad har bidratt med 75 millioner kroner, hvorav 50 millioner var lån på gunstige vilkår. På slutten av 1980-tallet ga Norad også en fiberoptisk kabel i gave til Bangladesh, noe som muliggjorde Telenors senere mobilisering i landet. Telenor har en eierandel på 62 prosent i Grameen Phone. Ved at over hundre millioner mennesker har tilgang på Grameen Phones nett, har selskapet nådd en dekningsgrad på over 80 prosent. Selskapet har over 800 ansatte, mens om lag 50 000 lever indirekte av virksomheten. Dette inkluderer over 40 000 kvinner som tjener til livets opphold ved å låne ut mobilen til folk i 67 000 landsbyer.

Jenters utdanning

Samarbeid med UNICEF på Madagaskar

Norge har gitt bistand gjennom UNICEF i en rekke land, deriblant Madagaskar og Vietnam. På Madagaskar har antallet barn som går på skolen økt kraftig. Mens 63 prosent av alle barn gikk på skolen i 1999, var 92 prosent av jentene og 93 prosent av guttene i skole i 2005. Tilsynelatende har en da nådd likhet mellom gutter og jenter i skoledeltakelsen. Det viser seg at selv om jentene generelt gjør det bedre på skolen enn gutter, faller de fra tidligere. Tallene skjuler også store regionale ulikheter.

Et av hovedmålene for UNICEFs innsats på Madagaskar er å støtte utdanning for både jenter og gutter. UNICEF har gjennomført en studie av faktorer som gjør at jenter faller fra

tidlig. Målet er å identifisere konkrete programmer og tiltak som kan bidra til utjevning av kjønnsforskjellene. Funn fra studien brukes av de gassiske utdanningsmyndighetene. Utdanningsdepartementet har begynt å utvikle en strategi som skal ivareta utsatte grupper, hvor jenter er spesielt nevnt. Det har blitt lagt særlig vekt på rekruttering av kvinnelige lærere. Egne tiltak er satt i gang i områder hvor foreldre er spesielt konservative og ikke ser betydningen av at jenter går på skole. UNICEF og myndighetene har arbeidet sammen med en kampanje hvor målet er å påvirke konservative holdninger som bidrar til å holde jenter borte fra skolen.

Fandriana er et slikt område hvor jenter er sårbare. Det er tradisjon for at jenter i 12-14 årsalderen blir sendt til byene for å arbeide som hushjelper. I 2002 satte UNICEF og myndighetene i gang spesielle tiltak for jenter. Det ble opprettet en fadderordning der eldre jenter ser til at de yngre finner seg til rette på skolen. Som følge av dette har skolerresultatene blitt bedre og lærerne melder at jentene trives bedre på skolen. Dette tiltaket blir kombinert med informasjon til lokalbefolkningen om barns rettigheter og kampen mot barnearbeid.

Utdanning med kjønnsperspektiv i de palestinske områdene

I Palestina har hoveddelen av norsk støtte til utdanning gått til utvidelse og renovering av skoler og bygging av nye. Likhet mellom jenter og gutter har vært viktig, og Norge har i sin dialog med utdanningsdepartementet understreket kjønnsperspektivet. Den norske innsatsen har bidratt til økte muligheter for jenter på landsbygda til å fullføre grunnutdanning. På yrkesskolenivå har en i Palestina separate jente- og gutteklasser. Samarbeidet mellom Norge og Palestina har resultert i at man i Hebron og i Tulkarem har fått opprettet til sammen fire klasser for jenter i fag der jenter tidligere ikke har kunnet delta, innen IKT og elektronikk.

Viktige erfaringer

Evalueringen av den norske kvinnestrategien i 2005 viste at at mandat og ansvar for likestilling var blitt fragmentert og retning og styrke i arbeidet var blitt borte. Den viktigste lærdommen fra denne evalueringen var at det er behov for egne strukturer og øremerkede midler for å kunne gjøre en effektiv innsats for likestilling.

De nye bistandsformene, med budsjettstøtte og økt giversamarbeid, kan gjøre det vanskeligere å fremme likestilling i programmene. Med mindre øremerking og prosjektbasert bistand kan kvinnerettigheter bli skjøvet ut på sidelinjen. Samtidig er den nye bistandstrenden også en gylden mulighet til å fremme likestillingsspørsmål i dialogene på høyt politisk nivå. Det forutsetter at likestillingsmiljøer involveres og at det finnes kompetanse og vilje til å fremme kvinners rettigheter både på giversiden og i samarbeidslandet.

Målrettede tiltak for å gi kvinner opplæring og ressurser til å delta i politisk og økonomisk virksomhet er et effektivt middel for å fremme kvinners deltakelse og ledelse.



MILJØ





Tusenårs mål nr 7 er å sikre miljøvennlig og bærekraftig utvikling. For å nå målet må prinsipper for bærekraftig utvikling integreres i nasjonale utviklingsplaner og tapet av naturressurser reverseres. Andelen av verdens befolkning uten tilgang til trygt drikkevann skal halveres og forholdene for minst 100 millioner mennesker som lever i slumområder skal forbedres.

Utviklingen på de fleste miljøområdene går i negativ retning. Miljø prioriteres i liten grad av utviklingslandene, og den internasjonale bistanden til miljø er meget liten i forhold til behovene. Oppnåelse av tusenårs målet er innenfor rekkevidde når det gjelder drikkevannforsyning, men på de andre områdene er det lite trolig at målet nås.

MILJØPROBLEMER TRUER LIVSGRUNNLAGET TIL STORE MENNESKEGRUPPER

De globale miljøproblemerne er i hovedsak skapt av forbruksveksten i de rike landene. Selv om industrilandene gradvis har fått bedre grep om problemer som punktutslipp fra industri og avfallshåndtering, har menneskene gjennom de siste 50 års utvikling forårsaket større endringer i økosystemene enn i hele menneskehetens tidligere historie. Miljøproblemerne er globalt sett større enn de noen gang har vært. Klimaendringer er allerede en realitet, og utslippene av klimagasser fortsetter å vokse. FNs 2007 rapport om tusenårs målene anslår at utslippene av CO₂ er jevnt fordelt mellom den rike og den fattige delen av verden, men per person er CO₂-utslippene langt høyere i den rike delen av verden. Økningen i utslippene framover vil være sterkest i utviklingslandene, spesielt i store og voksende økonomier som Kina, India og Brasil, der kull er den viktigste energikilden.

Negative miljøtrender har omfattende økonomiske, sosiale og helsemessige konsekvenser og påvirker verdens evne til å nå tusenårs målene:

- ∴ Ifølge Verdens helseorganisasjon, WHO, dør 1,7 millioner mennesker årlig på grunn av dårlige hygiene- og sanitærforhold, særlig som følge av diaré.
- ∴ 25 millioner er på flukt fra naturødeleggelser på grunn av klimaendringer. Det er tre millioner flere enn antallet mennesker som er på flukt fra krig. FN anslår at antall klimaflyktninger kan øke til 50 millioner innen 2010 og 150 millioner innen 2050.

Fortsatt mangler 1,2 milliarder mennesker tilgang til trygg vannforsyning og 2,6 milliarder har ikke tilfredsstillende sanitærløsninger. I følge WHO og FNs barnefond, UNICEF, kan målet om trygt drikkevann nås innen 2015, men sanitærmålet er ikke innen rekkevidde uten kraftig økning av innsatsen. Hovedårsaken til at vannmålet kan nås er primært framgangen i India og Kina. De fleste av de fattigste landene i Afrika vil ikke nå verken vann- eller sanitærmålet.

FNs rapportering om økosystemenes tilstand, Millennium Ecosystem Assessment, har vist at økt utnyttelse av naturressursene har redusert naturens evne til å produsere og rense luft, jord og vann, beskytte mot naturkatastrofer og sykdommer, og forsyne menneskeheten med ressurser for utvikling av medisiner. En stor del av verdens fattige lever i områder der naturmiljøet og økosystemene er kilden til livsoppholdet. Mer enn en milliard mennesker har sitt hovedutkomme fra skog. Samtidig fortsetter avskogningen, se figur 26. Rapporten framhever at de fleste økosystemtjenestene og det biologiske mangfoldet er under så hardt press at det er urealistisk å nå tusenårs målet om miljømessig bærekraft i 2015.

Global og nasjonal miljøinnsats

Det gjøres en stor internasjonal innsats for å løse de globale miljø- og naturressursutfordringene. Rapporten fra Verdenskommisjonen for miljø og utvikling i 1987 og de påfølgende internasjonale miljø- og naturressurskonvensjoner og -avtaler, Rio-toppmøtet i 1992 og Johannesburg-erklæringen⁷³ i 2002 utgjør viktige elementer i dette arbeidet. Avtalene og erklæringene gir et felles rammeverk med gjensidige forpliktelser for alle land. Det finnes imidlertid ingen sanksjonsmuligheter ved manglende oppfølging av forpliktelsene.

I følge FNs utviklingsprogram UNDP vil det være nødvendig med årlige investeringer i størrelsesorden 60–90 milliarder dollar de neste 10–15 årene for å nå miljømålene og sannsynligvis mer enn 80 milliarder dollar for å møte klimaendringene. Internasjonal bistand til miljø har utgjort omtrent to milliarder dollar årlig, det vil si om lag to prosent av den totale bistanden. Selv om miljøbistanden forventes å øke til tre milliarder dollar årlig i 2010, vil nasjonale budsjetter, karbonmarked, privat sektor, avgifter og skatter være viktigere for å gjøre noe med verdens miljøproblemer.

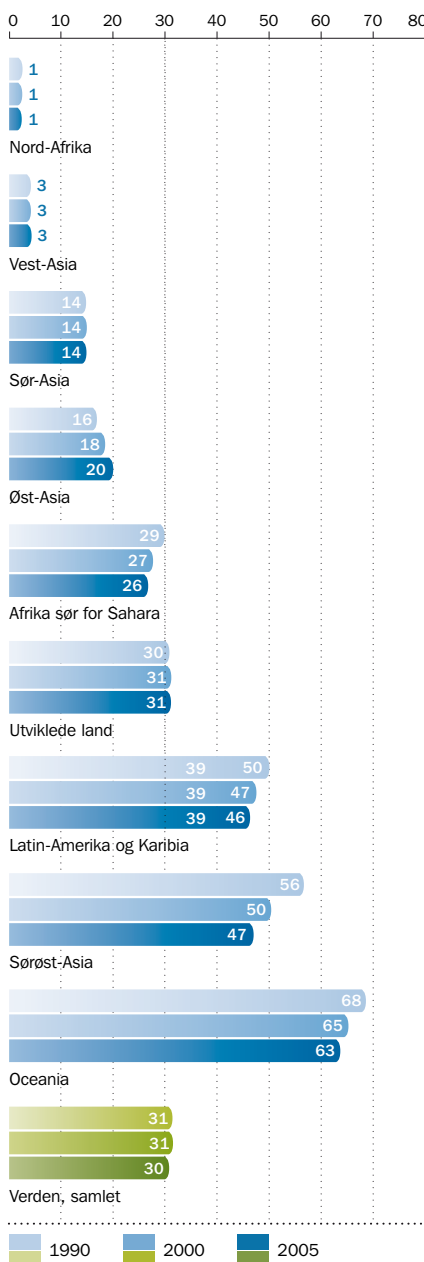
Utviklings samarbeid om miljø kan altså bare i liten grad bidra til forsvarlig naturressursforvaltning og forbedring av miljøtilstanden. Utviklingslandene må selv prioritere miljø- og naturressursforvaltning. En oversikt fra FNs utviklingsprogram viser at miljø i liten grad prioriteres i landenes nasjonale utviklingsplaner, verken som spesifikke miljøtiltak eller integrert i andre sektorprogrammer. Miljø oppfattes i stor grad som en sak for de rike landene, og mange utviklingsland er bekymret for at miljø skal få større fokus enn de økonomiske og sosiale dimensjonene av bærekraftig utvikling. Svakt styresett, voldelige konflikter og ustabilitet i mange land svekker også mulighetene for å utvikle god miljøforvaltning.

73 Erklæringen fra Johannesburgmøtet slår fast at økt innsats er nødvendig på områdene vann, energi, helse, landbruk og biodiversitet, vanligvis referert til som WEHAB-satsingen.

74 Et tiltak kan klassifiseres med hoved- eller delmål for kvinner og likestilling, miljø, forskning, hiv/aids og menneskerettigheter. Disse er dermed ikke gjensidig utelukkende.

Økonomiske strukturer, verdenshandel og forbruks- og produksjonsmønstre som forårsaker klimaendringer, spredning av miljøgifter og tap av biologisk mangfold er vanskelige å endre uten omfattende global og nasjonal innsats, politisk styring og folkelig engasjement.

FIGUR 26 Avskogningen fortsetter, særlig i land med stort biologisk mangfold
(Andel landområder dekket av skog i 1990, 2000 og 2005, prosent)



Kilde: FNs Millennium Development Goals Report 2007.

NORSK BISTAND – OMFANG OG VIRKEMIDLER

Helt siden Verdenskommisjonen for miljø og utvikling la fram sin rapport i 1987 har Norge påtatt seg en internasjonal pådriverrolle for bærekraftig utvikling. Under toppmøtet om bærekraftig utvikling i Johannesburg i 2002 la Norge vekt på den tette koplingen mellom miljø- og fattigdomsspørsmål. Gjennom det norske formannskapet for FNs kommisjon for bærekraftig utvikling i 2003/2004 bidro Norge til å mobilisere det internasjonale samfunnet for å nå tusenårsmålene og målene i handlingsplanen for Johannesburg-erklæringen.

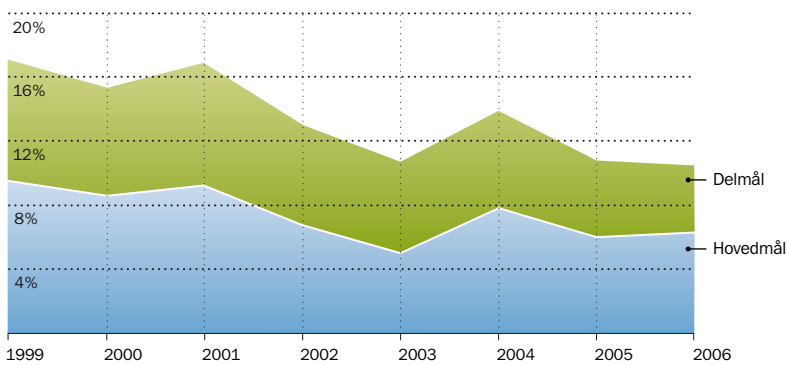
Til tross for det internasjonale engasjementet har den norske miljørettede bistanden fram til de siste årene vist en klart synkende tendens målt i prosent av både det totale og det bilaterale utviklingssamarbeidet. Se figur 27. Nedgangen skyldes delvis at norsk bistand er blitt konsentrert om et mindre antall sektorer og at miljø ikke har nådd opp i konkurranse med andre sektorer fordi miljø ikke har vært høyt prioritert i våre samarbeidsland. Norge støtter miljøprogrammer i Zambia, Tanzania og Sør-Afrika, og et regionalt program i Mellom-Amerika.

Regjeringen la i 2006 fram en handlingsplan for miljørettet utviklingssamarbeid. Sentralt i dette arbeidet er å støtte opp om samarbeidslandenes tiltak for å integrere bærekraftsprinsippene i landenes politikk og programmer. Norge ønsker å prioritere samarbeid om bærekraftig forvaltning av biologisk mangfold og naturressurser, forvaltning av vannressurser, vann og sanitær, klimaendringer og tilgang til ren energi, samt bekjempelse av miljøgifter.

I 2006 ble 798 millioner kroner av den bilaterale bistanden brukt på tiltak med hovedmål⁷⁴ å fremme miljø. Dette var i overkant av seks prosent av norsk bilateral (inkl multi-bilateral) bistand. I tillegg til bistanden som har miljø som hovedmål, ble 529 millioner kroner brukt til bilaterale tiltak hvor bedret miljø er ett av flere mål.

Bistanden er i økende grad dreid fra bilateralt til multilateralt samarbeid. For å øke den strategiske innflytelsen har Norge samlet all miljøstøtte via Verdensbanken i ett fond og

FIGUR 27 Miljøandel av bilateral bistand (Prosent)



Kilde: Norad.

Norge er den største giveren til FNs utviklingsprogrammers miljø- og energifond. Gjennom aktiv bruk av økonomisk støtte, personalutveksling og styrearbeid har Norge, sammen med likesinnede givere, bidratt til å sette spørsmål om miljø og utvikling på dagsorden i mange internasjonale organisasjoner.

I tillegg finansieres miljøtiltak gjennom norske og internasjonale ikke-statlige organisasjoner samt av bistandsordningene for næringslivet. Frivillige organisasjoner har spilt en økende rolle i norsk bistand, både som premissleverandører og gjennom praktisk utviklingssamarbeid. For eksempel gir Norge betydelig støtte til International Union for the Conservation of Nature (IUCN), som både har en viktig normativ rolle og som støtter myndighetene i utviklingsland med konkrete miljøtiltak. En annen viktig premissleverandør og tankesmie er International Institute for Environment and Development (IIED) som får norsk støtte til forsknings- og utredningsarbeid på miljøområdet.

Verdens villmarksfond (WWF), Regnskogsfondet og Utviklingsfondet er sentrale norske organisasjoner som samarbeider med lokalbefolkningen for at de skal få kontroll med naturressurser som er viktige for dem, og at ressursene skal forvaltes bærekraftig. Regnskogsfondets arbeid er primært rettet mot urfolks rettigheter. Utviklingsfondet har særskilt kompetanse i forhold til biologisk mangfold i jordbruket. WWF har spesielt stor kompetanse på lokalsamfunnsbasert naturressursforvaltning i verneområder.

Alle utviklingsprogrammer påvirker miljøet, og miljøeffektene skal vurderes for alle tiltak

som finansieres av Norge. Det hender at slike analyser ikke blir utført på grunn av manglende kompetanse og kapasitet. Det er en stor utfordring å styrke miljøkompetansen innen bistandsforvaltningen, slik at man i dialog med samarbeidspartene kan vurdere om mulige positive miljøkomponenter kan integreres i tiltak eller som en tilleggskomponent i tilknytning til andre programmer. En studie Norad utførte for ambassaden i Kathmandu viser at det er store muligheter for å legge til miljøkomponenter innen eksisterende programmer samt at mange tiltak allerede har omfattende miljøaktiviteter som ikke blir rapportert som miljøbistand.

EKSEMPLER PÅ RESULTATER AV NORSK MILJØBISTAND

Tanzania – Naturressursforvaltning

Norge har siden 1994 støttet tanzanianske myndigheters arbeid med forvaltning og bærekraftig bruk av naturressursene. Den norske støtten var på ca 300 millioner kroner i perioden 1994–2006.

Innsatsen ble evaluert i 2006, og evalueringen påviste mange positive resultater i forvaltningen av skog-, vilt- og fiskeressurser. Man har i flere distrikter stoppet ulovlig hogst og fått i stand avtaler med lokalbefolkningen om kontrollert bruk av ressurser fra skogen, for eksempel nedfallsved, strå til husbygging og bark til medisinsk bruk. Vegetasjonen har tatt seg opp i utsatte områder, skogkvaliteten er blitt bedre og det er mer vann og bedre kvalitet på vannet. Gjennom å innføre regulering når det gjelder hvem som kan fiske og hvordan fisket skal foregå, og gjennom over-

våkning og nye fiskeredskaper, har man lyktes i å overholde forbudet mot fisket med dynamitt rundt øya Mafia. Videre har programmet ført til at lokalbefolkningen i prosjektområdene har fått alternative inntektskilder som gjør dem mindre avhengige av å utnytte naturressursene på en måte som ikke er bærekraftig. På landsbynivå har økte inntekter fra turisme og avgifter på skogsprodukter blitt investert i sosial infrastruktur.

Evalueringen påpeker også på utilsiktede konsekvenser av verneiltak og svakheter i forvaltningen av programmet. Viktige aktiviteter som har hatt stor betydning for lokalsamfunn, for eksempel produksjon av salt, har blitt stoppet på grunn av miljøhensyn, og økt elefantbestand i området har ført til tap av menneskeliv og ødeleggelser på avlinger. Medvirkning og deltakelse fra lokalbefolkningen i beslutningsprosessene har vært svak, og de økonomiske fordelene er blitt ujevnt fordelt. Dette påvirker programmets effektivitet og bærekraft.

Uganda – Støtte til naturressursforvaltning gjennom WWF

Rwenzorifjellene nasjonalpark vest i Uganda har et svært rikt plante- og dyreliv som forsyner over en million mennesker i områdene rundt parken med vann. Unikt biologisk mangfold og sikring av vannforsyning var hovedargumentene for etablering av nasjonalparken i 1991, og området ble også utpekt som verdensarvområde i 1994. Norad har støttet et partnerskap mellom nasjonalparkmyndighetene, Uganda Wildlife Authority, og WWF siden 2004. Partnerskapet har som mål å bedre forvaltningen av nasjonalparken. Det legges vekt på at lokalbefolkningen rundt fjellområdet involveres i forvaltningen, at de får deler av inntektene og generelt bedret sin levestandard. Samlet norsk støtte til og med 2007 har vært på om lag 17 millioner kroner.

Innsatsen har gitt viktige resultater både for lokalsamfunnene og for vern av biologisk mangfold som er viktige for det internasjonale samfunn. Nasjonalparkmyndighetene har styrket sin kapasitet og kompetanse til å forvalte parken gjennom bedre fysisk infrastruktur og opplæring av staben. For første gang siden etablering av nasjonalparken blir nå inntekter fra turistavgifter delt med lokalsamfunnene. Hvis turismen øker vil og-

så inntektene som kommer lokalsamfunn til gode øke. Lokalsamfunnene har kommet med en rekke forslag til samfunnsnyttige prosjekter som gjennomføres med finansiering fra parken i samarbeid med lokale myndigheter. Det er etablert lokale grupper som har fått ansvar for vedlikehold av parkgrensen og som får lov å dyrke avlinger i et belte på seks meter inn i parken, foreløpig langs 32 km av parkgrensen. En klarere definert parkgrense har senket konfliktnivået. Det er utarbeidet over 60 lokale miljøplaner som gjør at lokale myndigheter kan få tilgang til statlige midler som er øremerket miljøtiltak. Småbrukere har plantet over 200 000 trær i områder med utpint jord som ikke lenger brukes til jordbruk. Trærne gir brensel og tømmer og er et alternativ til ulovlig hogst inne i nasjonalparken.

Utvikling av miljøkompetanse i Verdensbanken

Norge har hatt et utstrakt miljø samarbeid med Verdensbanken over lang tid og har bidratt til at Verdensbanken tar miljø mer på alvor enn tidligere. Norge har støttet Verdensbankens ulike miljøavdelinger, vært aktiv i styret, gitt bidrag til utvikling av strategier og verktøy, og deltatt i personalutveksling. I 1999 samlet Norge all sin miljøstøtte til Verdensbanken i et fond, Trust Fund for Environmental and Socially Sustainable Development. Siden 1999 har fondet støttet 327 prosjekter og aktiviteter pågår i 80 land. Totalt har fondet brukt 103 millioner dollar på miljø, sosial utvikling, fattigdom og sosial sikkerhet.

Fondet har bidratt til at Verdensbanken har styrket kunnskapen om sammenhengen mellom miljø og fattigdom. Fondet har bidratt med studier som har dannet grunnlaget for Verdensbankens strategier for miljø, vann, skog og landsbyggdutvikling. Gjennom metodeutvikling og praktisk testing er det blitt utviklet sentrale verktøy som strategiske miljøkonsekvensanalyser og landvise miljøstudier. Verktøyene er tatt i bruk av mange av Verdensbankens fagavdelinger, og av andre utviklingsinstitusjoner, for eksempel Asiabanken.

De fleste av prosjektene vil ha miljøvirkninger først på lengre sikt ettersom de er innrettet mot styrking av miljøforvaltning og større forståelse for behovet for miljøpolitikk. De landvise miljøstudiene analyserer sam-

menhengen mellom miljøtilstand, fattigdom og utvikling, samt kapasiteten i landet til å håndtere miljøutfordringer. Analysene legges til grunn for arbeidet med å integrere miljø i budsjettstøtte og større sektorprogrammer. Det gis anbefalinger om hvordan givere kan bidra og hvordan landet kan styrke miljøforvaltningen. Slike analyser er utarbeidet i samråd med myndighetene i flere land, bl.a. i Pakistan, Bangladesh og Guatemala. Studier av fattigdom og miljø i Kambodsja, Laos og Vietnam har resultert i ressursbaserte fattigdomskart som landene bruker i forbindelse med utarbeidelse av nasjonale utviklingsplaner.

UNICEFs vann- og sanitærprogram

FNs barneorganisasjon UNICEF har de siste årene økt innsatsen betydelig innen vann- og sanitærområdet og gitt milliardbeløp til dette formålet i 93 land. I tillegg til kjernestøtten UNICEF får fra Norge, er det gitt øremerket støtte til vann- og sanitærprogrammet.

UNICEF vedtok i 2006 en strategi med fokus på rettighetsbasert tilnærming, nært samarbeid med nasjonale og lokale myndigheter, stor vekt på kvinners og barns spesielle behov og målrettet innsats mot de fattigste. UNICEF har støttet utarbeidelse av nasjonal politikk for vann og sanitærtiltak i blant annet i Colombia, Etiopia, Malawi, Pakistan, Uganda og Zimbabwe. Pakistan vedtok sin første sanitærpolitikk i 2006. Det betyr at alle asiatiske land nå har et slikt rammeverk på plass, noe som kan bidra til at Asia vil nå tusenårs målet om sanitære forhold.

Et eksempel på programmets virkning er at Etiopia med UNICEFs støtte har endret politikk slik at det legges mer vekt på hygieneopplæring og forståelse av betydningen av sanitærtiltak. I Amhara regionen som har en befolkning på 19 millioner, har dette ført til økt motivasjon for å bygge latriner. Fra 2003 til 2006 økte antallet fra omtrent 100 per distrikt til over 26 000 latriner per distrikt. Om denne framgangen fortsetter, vil Amhararegionen kunne nå tusenårs målet på sanitærområdet innen 2009. Andre eksempler er at i Vest-Bengal har en million mennesker fått bedre sanitærforhold og i Vietnam og Malawi har henholdsvis 200 000 og 110 000 innbyggere på landsbygda fått tilgang til rent drikkevann.

Viktige erfaringer

Manglende nasjonal prioritering av miljø som tverrgående tema gjør at miljø ikke blir integrert i utviklingslandenes nasjonale planer, sektorprogrammer og andre offentlige tiltak. Så lenge miljøtiltak forblir enkeltstående programmer og prosjekter drevet av en marginalisert miljøadministrasjon eller prosjektbaserte bistandsorganisasjoner, kommer ikke de gjennomgående endringene som er nødvendige.

Et godt lowerk er grunnleggende for å styrke miljøinnsatsen. Selv om lowerket i de fleste land begynner å komme på plass, mangler det ofte politisk vilje, kapasitet og kompetanse til å håndheve lowerket.

I mange utviklingsland står miljømyndighetene svakt, og har problemer med å få gjennomslag for sine synspunkter, både i den generelle budsjettdiskusjonen og spesielt mot tyngre sektordepartementer som næring/handel, energi og mineraler (inkl olje/gass). I en slik situasjon taper ofte miljø for hensynet til økonomisk vekst.

Der lokalbefolkningen tar aktiv del i bestemmelser som angår deres nærområder og lokal ressursforvaltning, er det høyere grad av positive resultater. Spesielt gjelder dette de fattigste, urfolkene og lokalsamfunnene på landsbygda hvor økosystemene representerer livsgrunnlaget og et sikkerhetsnett mot ytterligere nød og fattigdom.

Internasjonalt engasjement og kunnskapsbygging og tilgang til ny teknologi er viktig for å integrere miljø-dimensjonen i utviklingslandenes økonomiske og sosiale utvikling.



Mangel på moderne energi hemmer økonomisk utvikling og fører til skade på miljø og helse. FNs utviklingsprogram slår fast at tusenårs målet om å halvere andelen som lever i absolutt fattigdom forutsetter en betydelig forbedring av energiforsyningen i utviklingslandene, særlig i Afrika. Svak offentlig forvaltning av petroleumsressursene i mange land fører til at potensialet for fattigdomsreduksjon ikke blir utnyttet.

ENERGI NØDVENDIG FOR ØKONOMISK UTVIKLING

Den nære sammenhengen mellom energiforbruk og produksjon, sysselsetting og økonomisk utvikling er godt dokumentert av bl.a. det internasjonale energibyrået IEA, jf figur 28.

Biomasse som ved, trekull og husdyrgjødsel dekker det daglige behovet for varme og matlaging for 2,5 milliarder mennesker⁷⁵. I det meste av Afrika sør for Sahara utgjør slik brensel mer enn 75 prosent av energiforbruket. Også i de folkerike landene i Asia dekker biomasse fra 25 til 100 prosent av energiforbruket. Årlig dør 1,3 millioner mennesker av luftveissykdommer på grunn av

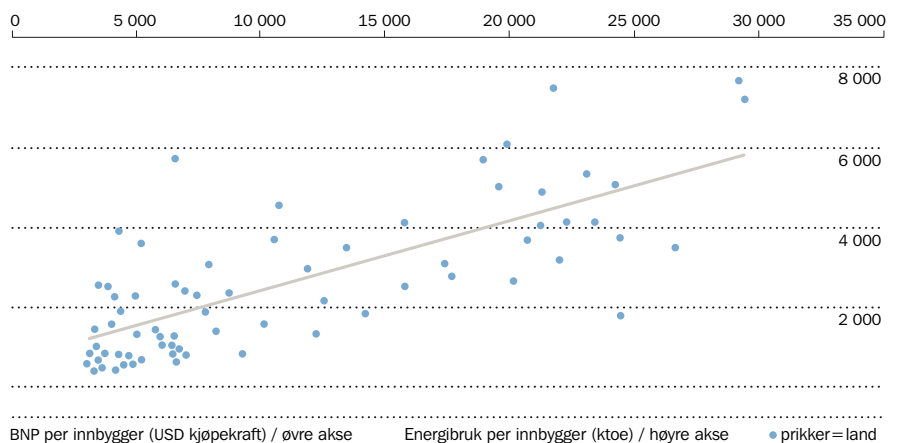
⁷⁵ World Energy Outlook 2006.

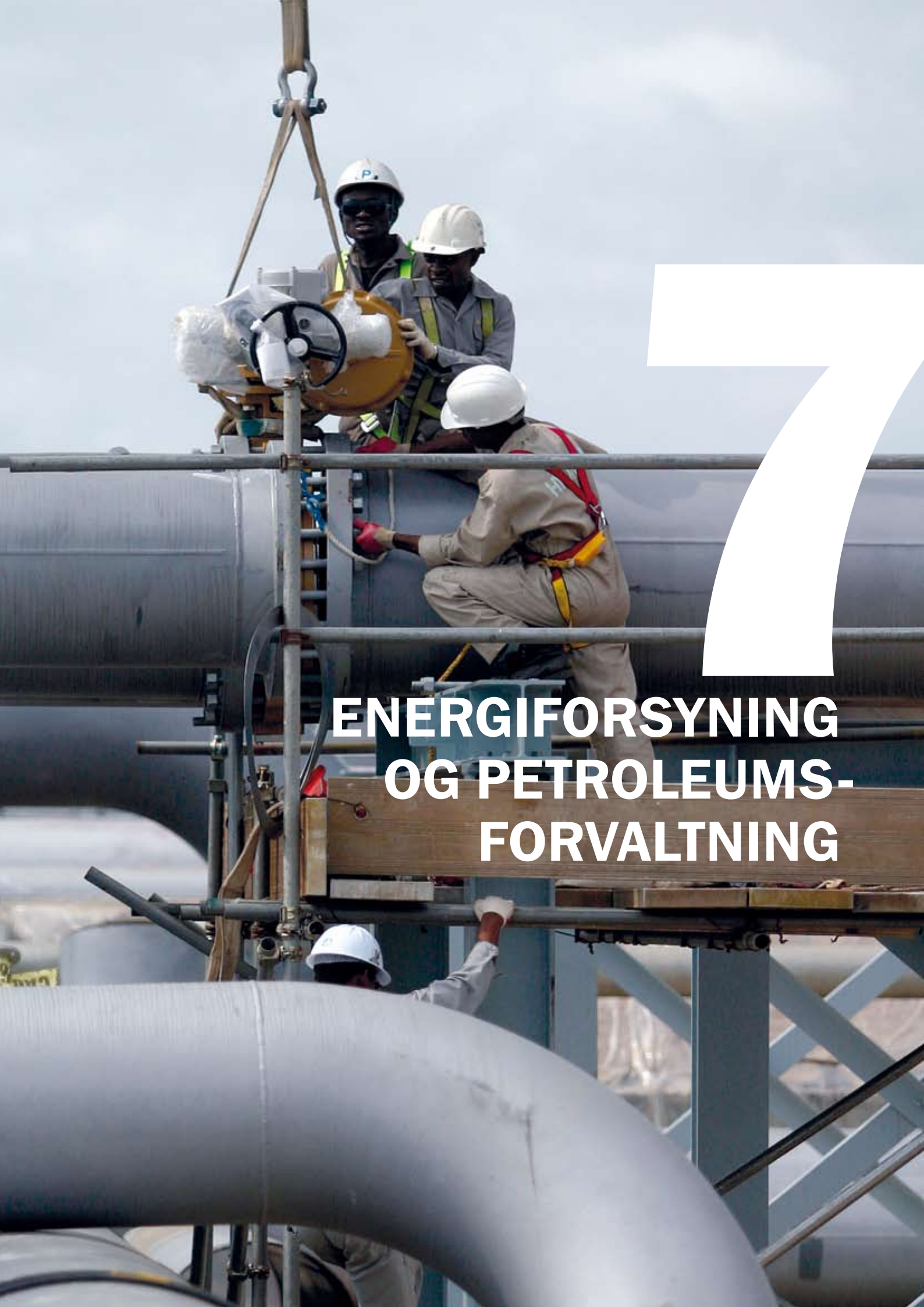
innendørs forurensning forårsaket av slik fyring. De fleste av disse er kvinner og barn. I tett befolkede områder kan bruk av biomasse i noen tilfeller føre til avskoging og til at stadig mer tid må brukes til sanking av ved.

1,6 milliarder mennesker har ikke tilgang til elektrisitet. De fleste bor på landsbygda i Afrika og Sør Asia, jf. figur 29.

Den akutte energimangelen som mange fattige utviklingsland opplever i dag er en følge av landenes økonomiske situasjon og måten sektoren er regulert og organisert på. Flere utviklingsland gjennomførte fra slutten av 1980-tallet reformer i energisektoren, bl.a. for å tiltrekke seg private investeringer. Reformene resulterte i en sterk økning i private investeringer fram til slutten av 90-tallet, da store konflikter om miljøkonsekvenser og fol-

FIGUR 28 Det er en klar sammenheng mellom nasjonalinntekt og energiforbruk
(Energi bruk per innbygger, ktoe)

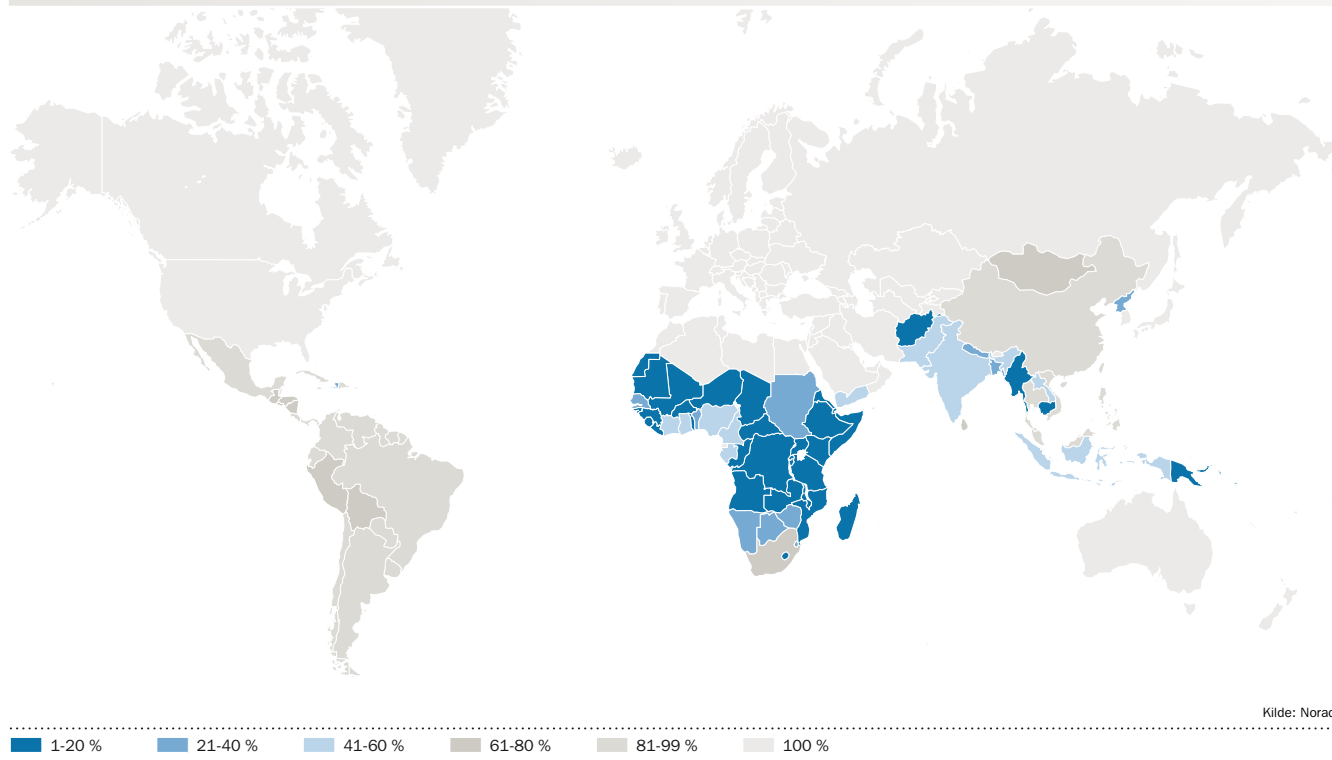




7

**ENERGIFORSYNING
OG PETROLEUMS-
FORVALTNING**

FIGUR 29 Særlig Afrika sør for Sahara mangler tilgang til elektrisitet



keforflytninger ved vannkraftutbygging skremte både private og offentlige aktører fra fortsatt satsing på vannkraft. Erkjennelsen av vannkraft som klimavennlig energi og mulighetene slik energi gir til kjøp av karbonkvoter, har ført til ny interesse for vannkraftutbygging i utviklingsland. Verdensbanken har gjenopptatt finansiering av større vannkraftprosjekter, og også Norge bidrar gjennom Norfund til vannkraftutbygging i fattige land.

Utilstrekkelige investeringer i elektrifisering

Verdensbanken har anslått at nødvendige investeringer i energisektoren i utviklingslandene krever ca. 160 milliarder dollar årlig fram til 2010⁷⁶. Private investeringer ligger i dag på ca 15 milliarder dollar årlig. Bistand til energisektoren ligger på ca. tre til fire milliarder dollar årlig. Offentlige investeringer gjennom landenes egne budsjetter kan ikke dekke investeringsgapet. Reinvestering av

⁷⁶ Energy Mining Sector Board, Discussion Paper 20/2007, USD 2006.

⁷⁷ Statkraft og Norfund etablerte i 2002 samforetaket SN Power Invest AS som investerer i bygging og rehabilitering av fornybar energiproduksjon.

inntekter som energiselskapene selv skaper og investeringer fra privat sektor må til. Begge deler krever endringer i styresett og fortsatte reformer i sektoren. Dersom gapet ikke blir dekket, vil tilgangen til elektrisitet i fattige land forbli lav og forsyningen vil bli enda mindre pålitelig. Dette vil bremse den økonomiske utviklingen og kan påføre miljøet unødig belastning.

Svak offentlig styring av olje- og gassressursene

Økt etterspørsel etter olje og økte oljepriser de siste årene har ført til høyere utenlandske investeringer i oljesektoren i utviklingsland. I Afrika har flere land blitt netto-eksportører av olje. De oljeeksporterende landene i Afrika i 2006 bidro med mer enn halvparten av kontinentets økonomiske vekst. De økte oljeinntektene gir stort potensial for utvikling og fattigdomsreduksjon, men erfaringene viser at svak offentlig styring, korrupsjon og konflikt om ressurser bidrar til at petroleumsutvinningen ikke gir de ønskede nasjonale utviklingseffektene. Mange oljeproduiserende land skårer dårligere enn andre utviklingsland på en rekke utviklingsindikatorer. Samtidig skjer oljeproduksjonen ofte på en måte som ødelegger naturen.

De senere årene har det blitt et sterkere fokus på økt åpenhet når det gjelder statlige inntekter fra petroleumproduksjon som et ledd i å bekjempe korrupsjon. Stadig flere utviklingsland med olje- og gassressurser forplikter seg til å bli med i "Extractive Industries Transparency Initiative", EITI, som innebærer at både myndigheter og industri offentliggjør inntektsstrømmene til staten.

NORSK BISTAND TIL ENERGI-FORSYNING OG PETROLEUMSFORVALTNING

Norsk støtte til energiforsyning skal bidra til å øke tilgangen til miljøvennlige og moderne energiformer til akseptable priser. Et viktig satsingsområde har vært støtte til forsvarlig ressursforvaltning, som omfatter opplæring og styrking av nasjonale energimyndigheter innen politikkutforming, forvaltning og drift.

Det bilaterale utviklingssamarbeidet på energisektoren har økt de siste årene. Dette skyldes særlig vannkraftverk finansiert gjennom SN Power.⁷⁷ Bistanden til elektrifisering har gått ned.

Norge gir i tillegg betydelig støtte til energisektoren gjennom multilaterale kanaler. Gjen-

Et eksempel på relevant norsk bistand innen vannkraftutbygging viser seg i en økende internasjonal forståelse for "den norske forvaltningsmodellen", som bl.a. innebærer et visst offentlig eierskap. Der private investorer ikke har villet påta seg det fulle ansvaret på grunn av høy risiko, har norske bistandsmidler blitt brukt til å finansiere statlig deltakelse. Theun Hinboun-prosjektet i Laos er et eksempel der landet på denne måten har skaffet seg investeringer og store inntekter.

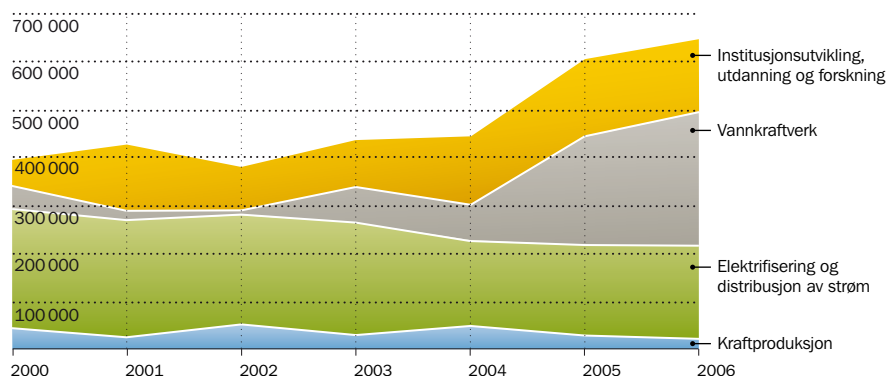
nom styredeltakelse i fond i Verdensbanken har Norge kunnet påvirke den internasjonale energiinnsatsen. En viktig satsing er arbeidet med å etablere en avtale om bruk av Nilen, Nile Basin Initiative, hvor ti land inngår. Initiativet tar sikte på å øke regional handel med elektrisitet og utvikling av regionens betydelige vannkraft-potensial. Det har også et viktig fredsskapende element. På klimaområdet støtter Norge bl.a. et Verdensbank-fond som finansierer reduksjoner av drivhusgasser og et fond som bistår utviklingsland med å nå målene i fire miljøkonvensjoner. Norge er dessuten den største giveren til et UNDP-fond for energi, miljø og bærekraftig utvikling.

I tillegg kommer norske kommersielle investeringer. SN Power har for tiden kraftverk med kapasitet på over åtte TWh i drift eller under planlegging. Dette er en energimengde som tilsvarer nesten sju prosent av norsk vannkraftproduksjon. Norske selskaper hevder seg dessuten godt i internasjonal konkurranse om leveranser både av utstyr og tjenester og er en viktig ressursbase for norsk bistand.

På *petroleumsektoren* vektlegger Norge overføring av kompetanse slik at utviklingsland kan forvalte petroleumsressursene miljømessig forsvarlig og bidra til varig reduksjon av fattigdom. Ressurs-, miljø- og finansforvaltning er hovedsatsningsområdene for programmet "Olje for Utvikling", som er en overbygning for den norske petroleumsbistanden. Godt styresett er en sentral del av satsningen, og alle land som får støtte

78 Informasjonen her er basert på endelig utkast til rapport av 15.10.07.

FIGUR 30 Bilateral bistand* til utvalgte deler av energisektoren 2000 - 2006 (NOK 1000)



*Inkl. multi-bilateral bistand. Kilde: Norad.

blir blant annet oppfordret til å slutte seg til EITI. Verdiskapning gjennom økt lokal systemsetting, kompetanseoverføring og industriutvikling vil også være en viktig del av programmets arbeid framover. I 2006 var den norske støtten til petroleumsforvaltning på 82 millioner kroner.

RESULTATER

Støtte til vannkraftutbygging og elektrifisering i Nepal og Mosambik

På oppdrag fra Norad ble det i 2007 gjennomført en uavhengig evaluering⁷⁸ av norsk energibistand til Nepal og Mosambik. Til sammen har de to landene mottatt over to milliarder kroner i støtte til denne sektoren i perioden 1965-2006. Det viktigste bidraget har vært kombinasjonen av støtte til utbygging av vannkraftanlegg, overføring og fordelingsnett og støtte til institusjonell kapasitetsutvikling. Støtten har bidratt til kompetanseoppbygging i hele sektoren. De viktigste suksessfaktorene har vært langsiktig, stabil og bred innsats.

Resultatene har variert betydelig. Bygging av infrastruktur har vært vellykket, men forsinkelser og kostnadsoverskridelser har ofte skjedd. Når det gjelder institusjonell kapasitetsutvikling i sentralforvaltningen har resultatene i følge evalueringen vært blandet. Oppmerksomheten om miljø har vært svak og usystematisk, både i bistandsforvaltningen og mottakerinstitusjonene.

Nepal

Det mest vellykkede samarbeidet har i følge evalueringen vært gjennomført i Nepal, hvor

Norge har vært involvert helt fra 1965. Den norske andelen av den totale bistanden til sektoren i landet har vært ca sju prosent. Norsk bistand har bidratt til å øke produksjonskapasitet gjennom fullfinansiering av vannkraftanleggene Andi khola (5 MW) og Jhimruk (12 MW), og støtte til forundersøkelse og opplæring i Khimti khola (60 MW) hvor SN Power er hovedaksjonær. Totalt utgjør i dag produksjonen fra disse tre anleggene ca. 18 prosent av den totale elektrisiteten som leveres i Nepal. Den norske støtten har også innbefattet betydelig opplæring av nepalesere ved NTNU.

Et spesielt trekk ved bistanden til energisektoren i Nepal har vært det sterke engasjementet fra Tibetmisjonen. I følge evalueringen har Tibetmisjonens støtte til utbyggingen av Andi khola vært et uvanlig vellykket prosjekt. Prosjektet mottok da også i 2005 Blue Planet Prize. International Hydropower Association (IHA), med støtte fra UNESCOs International Hydrological Programme, deler ut prisen til prosjekter som bidrar til "bærekraftige prosjekter og velferd, og som viser hvordan verdens vannkraftressurser kan brukes på en god måte."

Tibetmisjonens bistand har hatt et helhetlig perspektiv som omfatter både produksjon, fordelingsnett fram til forbrukerne og forbindelse til det nasjonale overføringsnettet. Selv om kraftverket har en kapasitet på beskjedne 5 MW, har overskuddskraft blitt solgt inn i det nasjonale nettet og dermed redusert behovet for dieselbasert elektrisitet nasjonalt. I tillegg til strøm har kraftutbyggingen bidratt til betydelig forbedringer innen irriga-

sjon, som har gjort at mange av bøndene nå får tre avlinger per år mot to tidligere. Det har dessuten vært en økning i antallet familiebaserte bedrifter etter at området fikk tilgang til elektrisitet. Lokalbefolkningen har dessuten fått bedre drikkevann og sanitære forhold, opplæring innen tekniske fag, jordbruk og skogbruk og støtte til bedriftsetableringer. Prosjektet er gjennomført i et av de mest tettbefolkede og fattige deler av landet. Etter utbyggingen har andelen fattige gått ned med 30 prosent, til tross for en sterk befolkningsøkning.

I Mosambik har Norge finansiert bygging av vannkraftverk, overføringslinjer og fordelingsnett samt støttet kapasitetsbygging i energiforvaltningen. I følge evalueringen har norsk støtte til energisektoren bidratt til Mosambiks økonomiske vekst etter 1992. Rimelig og stabil kraft fra et stort vannkraftverk har nådd alle provinser i landet og danner grunnlag for framtidig elektrifisering i et land hvor bare åtte prosent av befolkningen har tilgang til elektrisitet. Områder som har hatt pålitelig strømforsyning fra det nasjonale nettet i noen år har hatt større økonomisk vekst enn andre områder. Effekten på fattigdom er imidlertid ikke dokumentert. Den nasjonale kraftleverandøren i Mosambik har fått en stor andel av den norske støtten. Men kostnadseffektiviteten er fortsatt svak og rent økonomisk er virksomheten ikke bærekraftig selv etter langvarig norsk bistand. Selv om det institusjonelle samarbeidet med Norge har resultert i at kvaliteten på energiforvaltningen blitt bedre, synes kostnadene ved det institusjonelle samarbeidet å være høye.

Vedlikehold av de norskfinansierte kraftverkene har vært et problem. To lokale småkraftverk som ble bygget under borgerkrigen er ikke lenger i drift etter at områdene er blitt knyttet til det nasjonale nettet. Det påpekes i evalueringen at kraftverkene i sin tid dekket lokalt kraftbehov og dessuten hadde en viktig funksjon ved å representere normalitet og moralsk støtte for Mosambik i en nedbrytende borgerkrig. Det noe større Corumana-kraftverket ble bygget for å redusere Mosambiks avhengighet av kraftimport fra Sør Afrika under apartheid-tiden. Selskapet blir i dag pålagt avgifter for bruk av vann, slik at anlegget

79 T. Winther, Senter for utvikling og miljø, Universitetet i Oslo.

ikke lenger er så lønnsomt, og brukes først og fremst til å bidra ved belastningstopper.

Bygging av en stor overføringslinje, Alto-Molocue-Gurue, har brakt strøm til en provins som tidligere ikke var tilknyttet det nasjonale nettet. Evalueringen dokumenterer økt tilflytting til områder som er blitt elektrifisert. Grunnen er bedre jobb- og forretningsmuligheter, tilgang til veier, rent drikkevann og bedre skole- og helsetilbud.

Elektrifisering av landsbygda på Zanzibar

Norge finansierte 1979 en strømkabel fra fastlandet i Tanzania til Zanzibar. Kabelen har bidratt til stabil strømforsyning og har erstattet diesel og tungolje som har høye økonomiske og miljømessige kostnader. Fra 1986 og fram til i dag har Norge dessuten finansiert elektrifiseringsprosjekter på Zanzibar for til sammen nesten 190 millioner kroner. Andelen av befolkningen med tilgang til strøm er ca. 80 prosent, både i byene og på landsbygda. Dette er meget høyt i afrikansk sammenheng.

En konsekvens av elektrifiseringen er at kvaliteten og sikkerheten på lokale helsetjenester er kraftig forbedret, gjennom effektiv kjøling av medisiner, bruk av måleinstrumenter og eksaminasjonslys. Det har også ført til bedre tilgang på rent vann. Strømmen driver også vannpumper fra reservoarer i bakken. Dermed slipper kvinner og unge jenter å gå langt utenfor landsbyen for å hale opp vann i bøtter fra brønner med dårlig vannkvalitet. Kvinnene sparer mye tid, og unge jenter får mer tid til skolegang. I en landsby⁷⁹ hvor utviklingen er blitt fulgt fra begynnelsen av 90-årene og fram til i dag går over 90% av bevegelse kjønn på skolen til de er 17 år.

Kompetanse- og institusjonsbygging i petroleumssektoren

Norge har bistått utviklingsland med kompetanse og institusjonsbygging innen petroleumssektoren i mer enn 30 år. I 2007 ble det gjennomført en uavhengig evaluering av denne bistanden. Evalueringen tok for seg samarbeidet med Angola, Bangladesh, Mosambik og Øst-Timor, som samlet har mottatt mer enn 60 prosent av den norske støtten til sektoren. Evalueringen viser at bistanden har vært mest vellykket der norsk bistand har kommet inn på et tidlig tidspunkt i utviklingen

av petroleumsvirksomheten (Mosambik og Øst-Timor), men hatt mindre virkning i mer etablerte oljenasjoner (Angola og Bangladesh).

Angola

Norsk petroleumsbistand til Angola var på totalt 67,5 millioner kroner i perioden 1987-2005. Bistanden har ført til forbedring av landets lover og reguleringer innen sektoren. Dette har vært et viktig bidrag i arbeidet med å styrke forvaltningen av petroleumssektoren, men det er få andre resultater å spore. Under halvparten av de planlagte aktivitetene er gjennomført. Høye administrasjonskostnader har gått på bekostning av programaktiviteter, og kostnadseffektiviteten har vært lav. Evalueringen viser blant annet at fravær av gode kontroll- og oppfølgingsrutiner har gjort det vanskelig å følge opp prosjektets utvikling og har ført til manglende resultater.

Bangladesh

Norsk petroleumsbistand til Bangladesh var på totalt 30 millioner kroner i perioden 1986-2005. Bistanden har gitt resultater i bl.a. form av kompetanseoverføring, etablering av et senter for seismisk analyse og reservoaranalyser, landets første olje- og gassressursgjennomgang i 2001 og en utredning om utnyttelse av naturgass i 2002-2004. Sistnevnte inngikk i Verdensbankens plan for gassutnyttelse som ble godkjent av myndighetene i Bangladesh i november 2006. Evalueringen viser at virkningene av programmet har vært små. Programmet har vært for snevert, kostnadseffektiviteten har vært lav og institusjonsbyggingen har vært mangelfull.

Mosambik

Norsk petroleumsbistand til Mosambik var på totalt 202 millioner kroner i perioden 1981-2005. Den norske bistanden har vært et vesentlig bidrag til at Mosambik i nær framtid vil kunne få betydelige inntekter fra petroleumsvirksomheten i landet. Et institusjonelt system med solid eierskap og kompetanse er bygget opp. Resultater av arbeidet er blant annet at de nasjonale institusjonene National Hydrocarbon Company og National Petroleum Institute har bygget opp solid kunnskap om petroleumssressurser gjennom seismiske analyser. Tidlig i 1990-årene ble det skrevet kontrakter med en rekke internasjonale oljeselskaper om letevirksomhet og boring av 37 prøvebrønner som grunn-

lag for geologiske og geofysiske analyser. Videre har Mosambik med norsk hjelp gjennomført to lisenstidelingsrunder og i 2004 startet landet produksjon av naturgass. Et spesielt viktig norsk bidrag har vært hjelpen til å etablere rutiner for letevirksomhet og produksjon av gass. Dette har tiltrukket seg utenlandske investeringer og samtidig sikret den mosambikanske staten en andel av inntektene gjennom fem prosent produksjonsavgift fra gass og mulighet til 30 prosent andel i produksjonslisenene.

Øst-Timor

Norsk petroleumbistand til Øst-Timor er på totalt 50 millioner kroner i perioden 2002–2008. I denne perioden er omfattende petroleumseksperter stilt til rådighet for petroleum- og finansmyndighetene for styrke ressursforvaltningen.

Det er påvist to store gassfelt utenfor sørkysten av Øst-Timor, som Australia i utgangspunktet gjorde krav på. Juridisk havrettseksperter fra Norge har bidratt til at større deler av inntektene vil tilfalle Øst-Timor. Norge har også gitt juridisk bistand til etableringen av det legale rammeverket rundt petroleumforvaltningen; petroleumsløven, petroleumsskatteløven, og en modell for produksjonsdelingskontrakt ble godkjent i parlamentet i 2005.

Et petroleumsfond etter norsk modell ble godkjent i Parlamentet i 2005. Finansdepartementet, Oljeskattekontoret og Norges Bank har bidratt med eksperter. Fondet har sommeren 2007 passert 7,2 milliarder kroner i verdi. I 2006 bidro fondet med 190 millioner kroner i statsbudsjettet.

Ved norsk hjelp kunne Øst-Timor i 2006 gjennomføre en vellykket første lisensrunde i eksklusivt Timoresisk farvann. Prosessen var helt åpen og fulgte prinsippene nedfelt i Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) som Øst-Timor har bundet seg til.

Utdannelse innen petroleumsfag har vært en viktig del av bistanden i Øst-Timor. De første petroleumsingeniører og økonomer med universitetsutdannelse går ut fra vestlige universiteter i 2008 – noe som representerer en meget viktig milepæl i et land der kompetansegapet er større enn i de fleste andre land.

Nilen-initiativet – multilateral støtte til vannressursforvaltning og regionalt samarbeid

Nilen har gjennom tidene spilt en viktig rolle for utviklingen av samfunn, kulturer og politiske systemer. Vannressursene i Nilen deles av ti land; Burundi, DR Kongo, Egypt, Eritrea, Etiopia, Kenya, Rwanda, Sudan, Tanzania og Uganda; med en total befolkningmengde på om lag 350 millioner. Nilenregionen er preget av fattigdom, konflikter, raskt voksende befolkning, flom og tørke.

Verdensbanken, UNDP og flere bilaterale gjivere gikk i 2001 sammen om å støtte et initiativ fra Nil-landene om vannressursforvaltning, regional krafthandel, landbruk, miljø, sosioøkonomisk utvikling, opplæring og tillitsbygging. Ca. 168 millioner dollar er samlet i et Trust Fund og i bilaterale tilleggsmidler i regi av Verdensbanken.

Det norske bidraget til fondet er på 114 millioner kroner. Midlene er ikke øremerket, men Norge har særlig fulgt opp krafthandelsprosjektet. Norge gir også tilleggsmidler til forstudier bl.a. av kraftutbygging i Rusumo Falls i Tanzania, Rwanda og Burundi. I tillegg har WWF gjennom flere år mottatt norsk støtte til arbeidet med integrert vannressursforvaltning i Maravassdraget ved Victoriasjøen. Norge bidrar også med en betydelig forskningsinnsats gjennom Universitetet i Bergen.

Arbeidet med å forberede regional krafthandel er forsinket. En nylig gjennomført evaluering konkluderer med at det er behov for å justere ambisjonene. Nilen-initiativets målsetting om bærekraftig økonomisk og sosial utvikling, fred og stabilitet sees i et langsiktig perspektiv. Det er et høy-risiko prosjekt som vil gi store gevinster hvis det lykkes. De siste års forhandlinger om et felles juridisk og institusjonelt rammeverk har nådd langt, men det gjenstår å komme til enighet om viktige punkter. Direkte forhandlinger om vanddeling mellom vann-ministrene i Nil-landene pågår. Så langt er det oppnådd resultater i forhold til kortsiktige mål om økt samarbeid og tillitsbygging mellom landene. Ulike nettverk både innen offentlig sektor og sivilt samfunn er blitt etablert og utvekslingsprogrammer innen miljø og vannressursforvaltning er gjennomført. Et forslag til felles system for overvåking av vannkvaliteten i

Viktige erfaringer

Forutsigbare rammevilkår for investeringer er en viktig forutsetning for utvikling av energiproduksjon og – forsyning. I mange utviklingsland er det behov for reformer innen energisektoren, inkludert restrukturering og kommersialisering.

Erfaringer viser at energiproduksjon er en nødvendig, men ikke tilstrekkelig forutsetning for økonomisk utvikling. Effekten av vannkraftutbygging øker hvis det blir gjennomført andre typer tiltak som kompetansebygging, infrastruktur og sosial utvikling.

Evalueringen av norsk støtte til petroleumsforvaltning viser betydningen av å etablere gode rammebetingelser og teknisk kompetanse i en tidlig fase i et oljeproduserende land. For liten oppmerksomhet er blitt gitt til utvikling av administrativ- og ledelseskapasitet, og til styrking av en større bredde av institusjoner som er nødvendig i den nasjonale petroleumsforvaltningen. Manglende strategier for utfasing av bistanden kan ha påvirket innretningen og effektiviteten av bistanden.

Nilen er utviklet. En rekke mindre miljøtiltak er under gjennomføring.

I sum pågår det en rekke viktige prosesser på politisk og faglig nivå, men erfaringene viser at det tar tid å skape målbar effekt når mange land skal forhandle om fordeling av felles ressurser. Til sammenligning har Norge og Russland brukt mer enn 40 år på forhandlinger om delelinje i Barentshavet uten at det foreligger en endelig løsning.



8

**UTDANNING
OG FORSKNING**



Tusenårs mål 2 er grunnskoleutdanning for alle innen 2015. Det internasjonale samfunnet har også forpliktet seg til "Utdanning for alle" – ambisiøse mål om deltakelse og kvalitet i skolen som ble formulert under *World Education Forum* i Dakar i 2000.

UTVIKLINGSTREKK

Flere barn går på skolen, men det er tvilsomt om tusenårs målet vil bli nådd

Det er i dag flere barn som går på skole enn noen gang tidligere. 88 prosent av barna i utviklingsland begynner nå på skolen. I Afrika sør for Sahara økte skoledeltakelsen i grunnskolen med 27 prosent i perioden 1999 til 2004.⁸⁰ Dette betyr at 21 millioner flere barn fikk gå på skole i denne delen av verden. I Sør- og Vest-Asia økte skoledeltakelsen med 19 prosent i samme periode. Den positive utviklingen i India var sterkt medvirkende til denne økningen. Jf. figur 31.

Hvor mange og hvem faller utenfor?

Til tross for denne framgangen anslår FN i Global Monitoring Report 2007 at 77 millioner barn fremdeles ikke får skolegang. Av dem er 44 millioner jenter. To tredeler av barna som ikke går på skolen bor i Afrika sør for Sahara og i Sør- og Øst-Asia. Barn som ikke går på skolen er i stor grad fattige barn på landsbygda, ofte med mødre som ikke kan lese eller skrive. Det er dobbelt så mange barn med mødre som kan lese og skrive som går på skole, enn barn med mødre som er analfabeter. Ifølge Redd Barna går to av fem barn i land med væpnet konflikt ikke på skole.

Det er nå 94 jenter i grunnskolen pr. 100 gutter, en økning fra 92 i 1999. Det er imidlertid store regionale forskjeller.

I Afrika sør for Sahara slutter over en tredel av barna før fullført grunnskole. Det er ulike grunner til at mange barn avslutter skolegangen for tidlig eller ikke møter jevnlig på skolen. Ofte trenger familien arbeidskraften

til barna. Det gjelder særlig jenter som må ta seg av sine søsken. Dårlig kvalitet på undervisningen gjør dessuten at mange ikke får et minimum av kunnskaper og at det de lærer ikke er relevant i forhold til deres behov. Økte bevilgninger til utdanning har ført til at flere kommer på skole, men har ikke samtidig ført til ønsket kvalitetsheving.

Det er flere som ønsker å gå på skole enn tidligere. Studier i enkelte utviklingsland tyder på at økt opplysning og bevissthet om nytten av utdanning har skapt et press på myndighetene for å øke skoletilbudet. Etter spørsele etter videregående utdanning er også økende. Men det finnes også motstand mot økt skolegang i enkelte land og kulturer fordi det kan true tradisjonelle klasse-, kaste- eller kjønnsprivilegier.

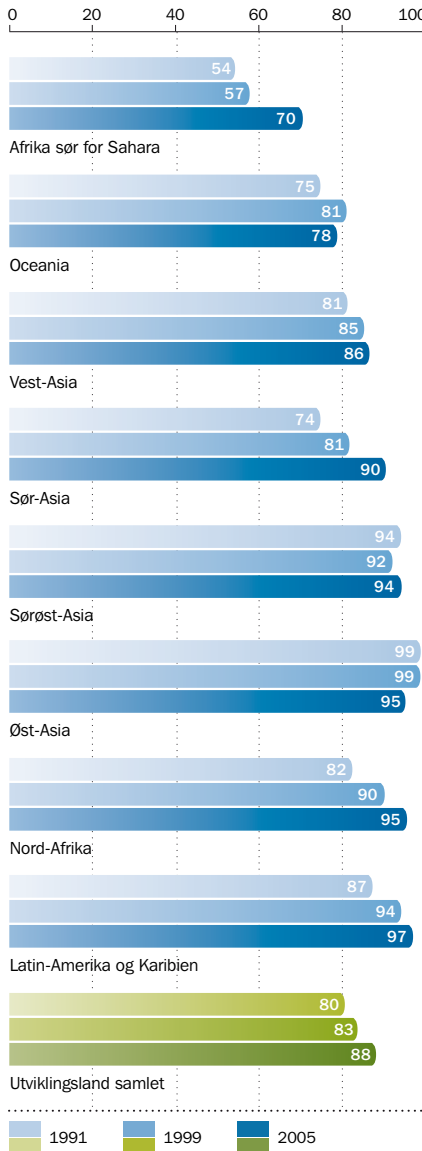
Finansieringsgap

Beregninger som Global Monitoring Report 2007 har gjort, viser at for å nå tusenårs målet, er det årlig behov for elleve milliarder dollar. Det er dobbelt så mye som det internasjonale samfunnet har lovet å gi i utdanningsbistand i årene som kommer. Finansieringsgapet er betydelig, selv om støtten til utdanning har økt siden 2000, særlig til grunntdanning gjennom multilaterale organisasjoner.

Nasjonale investeringer i utdanningssektoren har i mange land økt mer enn de internasjonale. I Afrika sør for Sahara (unntatt Sør-Afrika) har for eksempel de nasjonale overføringene til utdanningssektoren økt med 22 prosent fra 1999 til 2004. Årsaken til dette er en kombinasjon av økte nasjonale inntekter og at en større del statsbudsjettene kanaliseres til utdanningsformål. Men til tross for at den samlede tendensen er positiv, har 41 av 106 land redusert sin satsing på utdanning som andel av BNP mellom 1999 og 2004.

80 Global Monitoring Report 2007.

FIGUR 31 Fremskritt i Afrika sør for Sahara, men det er langt igjen (Barn i grunnskolealder innskrevet i skolen, prosent)



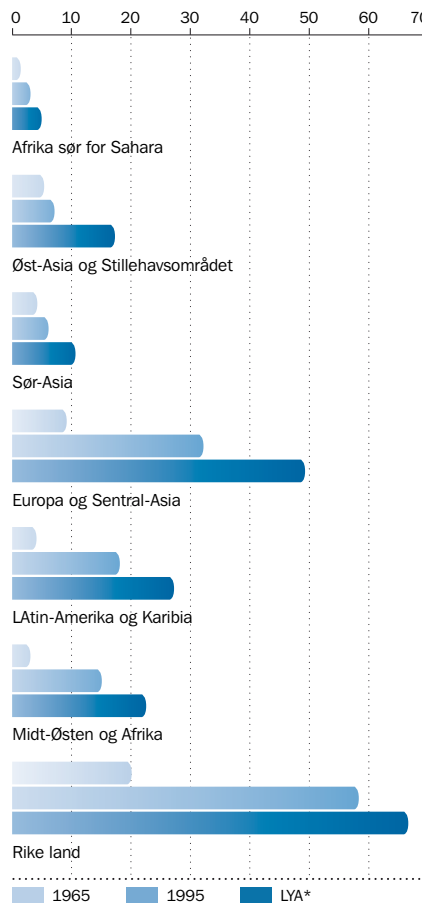
Kilde: FNs Millennium Development Goals Report 2007.

Lite ressurser til høyere utdanning og forskning i utviklingsland

Høyere utdanning og forskning er sentralt for utvikling av kunnskap og kompetanse som skal til for å utforme og gjennomføre nasjonal utviklingspolitikk, og å oppnå økonomisk vekst. Mens det globalt har vært vekst i deltagelsen i høyere utdanning, er det store regionale forskjeller. Framgangen i Afrika sør for Sahara er meget langsom, og regionen sakker stadig lenger etter. Jf. figur 32.

81. Unesco Science report 2005.

FIGUR 32 Deltakelse i høyere utdanning: Afrika sør for Sahara sakker stadig lenger akterut (Studenter registrert ved universiteter og høyskoler, prosent)



*LYA (latest year available) betyr at for hvert land er de nyest tilgjengelige tall valgt, og disse er igjen aggregert i forhold til region. I de fleste land er LYA 2002/2003 (LYA varierer mellom 1998/1999 til 2003/2004). Kilde: Unesco og Verdensbanken.

Etterspørselen etter høyere utdanning har økt som følge av at flere barn gjennomfører grunn- og videregående utdanning. Universiteter og høyskoler har i mange afrikanske land vært underfinansiert over lang tid og mangler ofte tilstrekkelig utstyr og ressurser til å være attraktive arbeidsplasser. Dette fører både til dårligere kvalitet i undervisningen og til hjerneflukt.

De minst utviklede landene har kun 0,1 prosent av verdens totale forskningsinvesteringer⁸¹ og Afrikas andel var i 2002 på 0,6 prosent. Asia har 31,5 prosent av totale forskningsressurser, en økning fra 14,5 prosent i 1990. Siden 1990 er for eksempel Kinas samlede forskningsinvesteringer mer enn firedoblet, mens Indias forskningsressurser er mer enn åttedoblet i samme periode.

Mens det i utviklede land er 3300 forskere pr. million innbyggere, er det i de minst utviklede landene kun 4,5 forskere per million innbyggere. Samtidig er hjerneflukten fra fattige land betydelig. Om lag 30 prosent av Afrikas universitetsutdannede personer bor i dag utenfor kontinentet.

NORSK BISTAND TIL UTDANNING OG FORSKNING

Norsk bistand til utdanning har økt de senere årene. I tråd med den norske utdanningsstrategien fra 2003 og våre internasjonale forpliktelser knyttet til *Utdanning for alle* og tusenårsmålene, er det særlig støtten til grunntdanning som har blitt styrket.

Norge legger vekt på samordning av støtten til hele utdanningssektoren, og generell sektorprogramstøtte utgjør nå en betydelig del av bistanden, for eksempel i Zambia og Vietnam. Dette har ført til en mer helhetlig støtte til skolesektoren, inkludert videregående utdanning og yrkesutdanning.

Andelen av den bilaterale bistanden som går til utdanning økte fra 8,4% i 2000 til 10,2% i 2006. Samtidig økte den totale bilaterale støtten. I penger betyr det at støtten har gått opp fra 647 millioner kroner til 1,28 milliarder kroner i 2006. I tillegg går en del av den norske kjernestøtten til utviklingsbankene og multilaterale organisasjoner som Verdensbanken, UNICEF og Unesco til utdanningsformål. Norsk bistand til utdanning ligger dermed på anslagsvis på 12,5 prosent av total norsk bistand.

På landnivå arbeider norske ambassader tett med andre givere og norske organisasjoner innen utdanningssektoren. Blant annet støttes arbeidet som UNICEF og Redd Barna gjør for barns rett til skolegang, for at skolene må være barnevennlige og for at barn skal få tidlig omsorg og muligheter til å utvikle seg.

Norge har også arbeidet internasjonalt for å bedre koordineringen mellom bilaterale givere, FN-systemet, utviklingsbankene og frivillige organisasjoner med sikte på økt støtte, mer effektiv kanalisering av midlene, færre eksterne aktører, og bedre kvalitet i utdanningen. Spesielt gjennom sitt medfor mannskap i "Education for All – Fast Track

Initiative”, et globalt partnerskap med formål å øke framdriften mot tusenårs mål 2, har Norge bidratt til dette arbeidet.

Frivillige organisasjoner er en viktig kanal for den norske støtten til utdanning. I 2006 gikk ca. 31 prosent av den bilaterale utdanningsbistanden gjennom frivillige organisasjoner. Slik støtte går hovedsakelig til grunnutdanning, men også til programmer rettet inn mot arbeidende barn og til videregående og yrkesrettet utdanning.

Frivillige organisasjoner spiller en viktig rolle i konfliktrammede land fordi de når fram i områder hvor myndighetene ikke kan arbeide. For eksempel har Redd Barna et omfattende utdanningsprogram kalt "Re-Write the Future" i land berørt av konflikt. Flyktningehjelpen har også mye erfaringer med å etablere utdanningstilbud raskt i nøds- og konfliktsituasjoner.

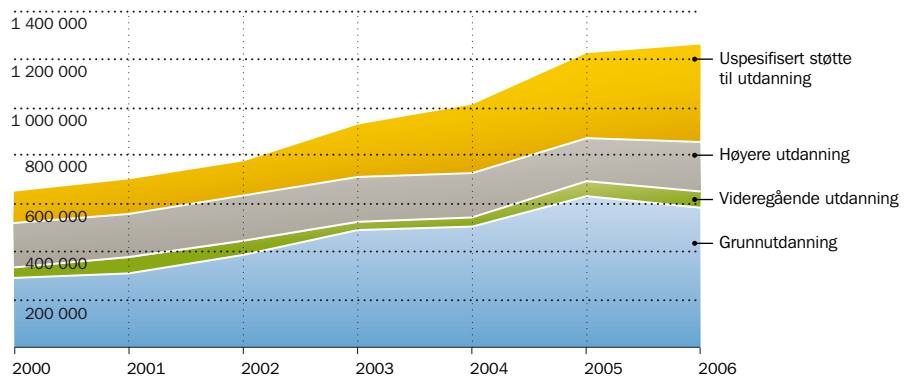
Støtten til **høyere utdanning og forskning** utgjorde 4,7 prosent av den norske bilaterale bistanden i 2006. Norge har valgt å prioritere støtte gjennom det norske programmet for utvikling, forskning og utdanning (NUFU) som i hovedsak omfatter forsknings-samarbeid mellom norske universiteter og universiteter i Sør. Den andre hovedsatsingen er Norads stipendprogram som finansierer utdanning på mastergradsnivå. I tillegg gis det bl.a. støtte til kapasitetsbygging ved tre universiteter i Tanzania og et partnerskap mellom det norske forskningsrådet og søsterinstitusjonen i Sør-Afrika.

RESULTATER

Utdanningsreformen i Nepal

Norge støtter myndighetenes reform av den offentlige grunnskolen i Nepal. Den nåværende sektorplanen gjennomføres i perioden 2004 til 2009. Norge er en av sju givere som delfinansierer sektorplanen ved å overføre øremerkede penger til statsbudsjettet i Nepal. Myndighetene i Nepal finansierer 80 prosent av programmet. Det norske bidraget er ca. 32 millioner kroner per år for femårsperioden og utgjør ca. 3,5 prosent av totalbudsjettet. I tillegg finansieres Redd Barnas arbeid i områdene som har vært hardest rammet av den væpnede konflikten mellom myndighetene og maoistene.

FIGUR 33 Bilateral bistand* til utdanningssektoren 2000 - 2006 (NOK 1000)



*Inkl. multi-bilateral bistand. Kilde: Norad.

En midtveisgjennomgang fra 2007 viser at antallet barn som begynner på skolen har økt fra 3,85 millioner i 2001 til 4,51 millioner barn i 2006. Av disse var 48,1% jenter. Dataene viser at jenteandelen stadig øker i den offentlige skolen, og målet er full likestilling i løpet av reformperioden.

Dette er oppløftende resultater gitt den væpnede konflikten som har herjet landet i perioden. Men skoletilbudet er ikke like-lik fordelt mellom landsdeler, lokalsamfunn og ulike minoritetsgrupper, og kvaliteten på undervisningen varierer. Mange barn slutter i skolen, selv om tendensen er synkende. Eksamenssystemet og den mangelfulle undervisningen samt mangel på lærere gjør at mange barn må gå flere klasser om igjen.

Nepals statusrapport fra 2006 viser følgende resultater på de seks hovedområdene som omfattes av sektorplanen :

- ∴ Førskoledeltakelsen har økt fra en andel på 20 prosent i 2004 til nærmere 48 prosent i 2006.
- ∴ Andelen barn som ble registrert som elever førsteklasse var 126,7 prosent, men steg til 138,8 prosent i 2006. Tallet gir uttrykk for at mange barn begynner sent på skolen eller går om igjen førsteklasse. Det innebærer at elever med en aldermessig spredning på flere år registreres som førsteklasse. I noen tilfeller kan alderen på elevene variere fra seks til ti år i samme klassen.
- ∴ Andelen registrerte barn i førsteklasse økte fra 83,5 prosent i 2003 til 87,4 prosent i 2006. Målet var 90 prosent.

- ∴ Antallet elever per lærer økte fra 35,8 i 2003 til 45,2 i 2006. Målet om å øke andelen kvinnelige lærere til 30 prosent ble nådd. Samtidig økte andelen lærere med utdanning.
- ∴ Mange barn må gå om igjen en eller flere klassetrinn noe som bl.a. er et uttrykk for sviktende kvalitet i undervisningen. I første klasse gikk 34 prosent om igjen i 2003. Dette tallet var 29,8 prosent i 2006. Tilsvarende tall for 5. klassetrinn ble redusert fra 13,5 prosent til 10,4 prosent samme periode.
- ∴ Andelen elever som gjennomførte fem års grunnskole økte fra 60 prosent i 2003 til 80,3 prosent i 2006. Den store satsingen på infrastruktur og UNICEFs 'Velkommen til skolen' kampanje bidro til økningen.

Det foreligger ikke informasjon om hvilke læringsmål skolen har oppnådd eller om det var framdrift i forhold til voksenopplæringsmålene.

Den store økningen av barn i førskolen er en av grunnene til at flere begynner i grunnskolen. UNICEF har vært pådriver for innsats rettet mot barn under fem år. Det er dokumentert at tidlig læring og omsorg av god kvalitet rettet mot små barn har stor effekt på barns utdanningsforløp. Nepal har imidlertid erfart at grunnskolen ikke har vært godt nok forberedt på å ta i mot det store antallet førsteklasse, og at et utilfredsstillende skoletilbud har svekket motivasjon og økt frafallet. Nepals statusrapport for 2006 viser også at lavkastegrupper fremdeles gjør det dårlig på resultatindikatorer.

Redd Barna har vært en viktig kanal for norsk bistand til skolebarn og skoler i om-

råder i Nepal hvor det var vanskelig for myndighetene å nå ut med skoletilbud under den langvarige væpnede konflikten. I tillegg til å gjennomføre tiltak for å bedre skolesituasjonen, har Redd Barna lagt vekt på aktiviteter som styrker barnas psykososiale evner. En gjennomgang viser at barna er blitt mindre redde, selvtilliten er høyere og konsentrasjonen er bedret. Gjennom fire transittmottak har 200 tidligere barnesoldater fått støtte og yrkesopplæring. Mottakene hjelper også barnesoldatene med å gjenforenes med sine familier og lokalsamfunn. Dette arbeidet var viktig i en tid da konfliktsituasjonen forverret seg, mange lærere forlot landsbygda og utdannings-systemet ble svekket.

Fast Track Initiative (FTI)

Norge har medformannskapet Fast Track Initiative, FTI, som ble lansert i 2002 som et globalt initiativ for å få fart i arbeidet med full grunnskoledekning. Arbeidet har fokusert på å legge til rette for at giverne samordner innsatsen og tilpasser seg mottakerens planer og systemer for å redusere den administrative byrden og øke effektiviteten. FTI tilbyr også støtte til å bedre kvaliteten på utdanningsprogrammer og styrke samarbeidslandenes kapasitet til å gjennomføre dem. Videre arbeider FTI for at den finansielle støtten skal økes, slik at land som har utviklet utdanningsprogrammer av god standard skal kunne iverksette dem. Gode programmer vil lettere tiltrekke seg støtte fra eksisterende finansieringskanaler. I tillegg kan programmene innvilges støtte fra et såkalt katalytisk fond som inngår i FTI og administreres av Verdensbanken. Norge har siden 2003 bidratt med ca 330 millioner kroner til fondet.

FTI har blant annet bidratt til:

- Giverharmoniseringen er styrket både globalt og lokalt. Givere som tidligere har hatt problemer med tilpasning og harmonisering av utdanningsstøtten, har nå sluttet seg til FTI partnerskapet.
- Myndigheter i samarbeid med givere har benyttet seg av FTIs retningslinjer og analyseverktøy og fått finansiell støtte fra et annet FTI-fond, øremerket for analytisk arbeid og kapasitetsbygging. Norge er den største giveren til dette fondet, og har siden 2003 bidratt med ca. 209 millioner kroner.

I løpet av de siste to årene har fondet bl.a. støttet 16 land i å utvikle sektorplaner.

- Det er vanskelig å dokumentere FTIs bidrag til å skape full grunnskoledekning i samarbeidslandene, selv om den internasjonale støtten til grunnutdanning har økt med mer enn 44 prosent siden initiativet ble lansert. Det har også vært en markant økning i skoledeltakelse blant samarbeidslandene. Guinea, Burkina Faso, Niger og Mosambik har en økning på over 40 prosent.

Norsk program for utvikling, utdanning og forskning (NUFU).

Målet for NUFU-programmet er å bidra til kapasitets- og kompetansebygging innen forskning og høyere utdanning av relevans for nasjonal utvikling og fattigdomsreduksjon. Institusjoner for forskning og høyere utdanning i Sør og i Norge deltar i programmet, som har et årlig budsjett på om lag 60 millioner kroner. Programmet støtter forskning innen alle disipliner samt tverrfaglige prosjekter og nettverk i 18 utviklingsland. De største mottakerne av midler er Etiopia, Tanzania, Uganda og Sør-Afrika.

I utvalget av forskningsprosjekter legges det vekt på at de skal kunne bidra med kompetansebygging og kunnskap innen områder som er sentrale for å nå tusenårsmålene. Et fokusområde er helse, med vekt på barnehelse, hiv/aids og malaria. Dette gjaldt 12 av de rundt 70 prosjektene som ble gjennomført i perioden 2002–2006. Et annet sentralt forskningsområde er miljø og bærekraft, inkludert matvaresikkerhet og vannforvaltning.

I 2006 ble det utdannet 88 doktorgradskandidater og 333 masterkandidater gjennom NUFU-programmet. Av disse var 14 av doktorgradskandidatene (16 prosent) og 166 av masterkandidatene (50 prosent) kvinner. Det er lagt inn særskilte insentiver for å øke kvinneandelen i neste programperiode.

Publisering og formidling av forskningsresultater er svært viktig innenfor programmet. I 2006 ble det innenfor NUFU-programmet utarbeidet 321 artikler, 65 bøker, 14 utstillinger, 234 forelesninger, 31 mediadekninger, 109 kapittelbidrag i bøker, 160 rapporter og holdt 122 workshops. Det er begrenset informasjon om bruken av forskningsresultatene. Men universitet i Dar es Salaam (Tanzania) rapporterer i sin årsrapport 2006 at NUFU-prosjektene har hatt betydning for na-

sjonal utvikling og fattigdomsreduksjon. For eksempel har helseforskning på forebyggen- de tiltak i forhold til luftveissykdommer på industri-arbeidsplasser ført til at arbeidsta- kerne er blitt mer opptatt av å beskytte seg og er friskere enn før. Et prosjekt innen vann- forvaltning som har ført til økt kunnskap om tilgjengelige vannressurser blant innbyggerne, og har bidratt til færre konflikter mellom vannbrukere i området.

Stipendprogrammet

Stipendprogrammet tilbyr mastergradsstu- dier ved universiteter i Norge og i utviklings- land. Tilbudet er rettet mot søkere som al- lerede er i arbeid og som skal tilbake til sin arbeidsplass.

En evaluering foretatt i 2005 påpekte at pro- grammets mål ikke var tydelig og at det der- for ikke var mulig å vurdere om programmet var vellykket. Studenter og arbeidsgivere som ble intervjuet, uttalte seg positivt om virknin- gene av opplæringen, både på individuelt og organisatorisk nivå. Evalueringen påpeker at effekten på organisasjonene var svært av- hengig av egenskaper ved organisasjonene, for eksempel reformvilje, åpenhet og hvor- vidt opplæringen inngikk i en større kompe- tanseutviklingsplan. 90–95 prosent av stu- dentene fullførte studiene og de aller fleste dro tilbake til hjemlandet og sin tidligere ar- beidsgiver. I 2006 ble det utdannet 34 kvin- ner og 68 menn fra 20 land. Tre masterpro- grammer ble gjennomført ved universiteter i utviklingsland.

Viktige erfaringer

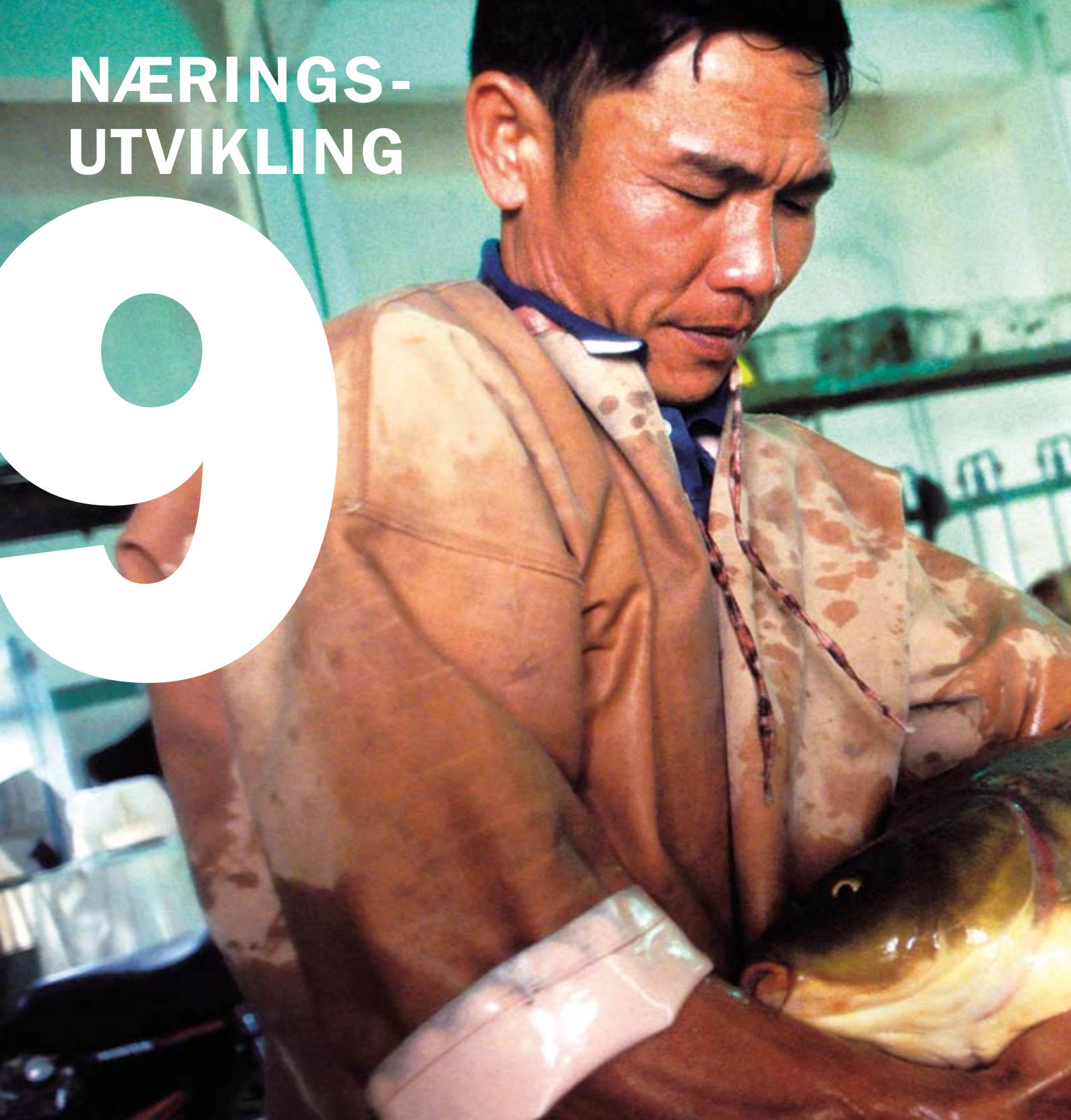
Mange av samarbeidslandene hvor Norge støtter grunnutdanning befinner seg enten i voldelig konflikt eller er i en oppbyggingsfase etter konflikt. Dette gjelder Nepal, Afghanistan, Palestina, Sudan, Uganda, Angola, Eritrea og Sri Lanka. Arbeid med utdanning i kriserammede områder stiller store krav til koordinering og samarbeid. Sentrale eller lokale myndigheter er ofte svekket og det kan være nødvendig å finne andre aktører for å nå fram med skoletilbudet. Det er derfor viktig å utvise fleksibilitet mht kanalvalg og virkemidler for å sikre at skoletilbudet kan opprettholdes under konflikter og nødsituasjoner. Frivillige organisasjoner har erfaringsvis spilt en viktig rolle i slike situasjoner.

Grunnskoleutdanning for alle er et kvantitativt mål som må følges opp med kvalitetsheving i undervisningen. Mangel på kvalitet og relevans i læreplaner, læremateriell og lærerutdanning fører til at mange slutter på skolen.

Større etterspørsel etter høyere utdanning har skapt press på universitetene i utviklingsland, og kvaliteten i utdanningen er svak. Erfaringer fra det institusjonelle samarbeidet mellom Norge og utviklingsland for å bygge kapasitet i høyere utdanning og forskning viser at kompetansen til det akademisk personalet ved universitetene har økt, mens universitetenes institusjonelle kapasitet og bærekraft i mindre grad har blitt styrket.

NÆRINGS- UTVIKLING

9



Utviklingslandenes økonomiske politikk blir bedre. Bistand til næringsutvikling handler om arbeid og inntekt for fattige mennesker. De kan være lønsmottakere i moderne sektorer eller landarbeidere, men i de fleste utviklingsland er flertallet produsenter i uformell sektor, ofte innen landbruk, fiskeri eller handel. I Bolivia er det bare 400 000 ansatte i formelle jobber i en befolkning på 8,8 millioner, i Mosambik er det 350 000 av en befolkning på 20 millioner.

Fisk er viktig både for matforsyning og som grunnlag for økonomisk vekst. Norge og Vietnam har i en årrekke samarbeidet for å blant annet å bedre forskningen innen genetikk, fiskehelse og oppdrett. // Foto: Gøril Trondsen Booth



De fattiges inntekter øker normalt med økonomisk vekst. Den økonomiske veksten i utviklingslandene økte i årene fra 1995 til 2005, og for første gang siden koloniene ble avviklet var veksten høyere enn for industri-landene. Det var stor forskjell i veksten blant utviklingslandene, og det er ingen tegn på at de fattigste landene nærmer seg middel-inntektslandene. Forskjellen i veksten kan delvis forklares ut fra politikk og institusjoner i de enkelte landene, men flaks og uflaks

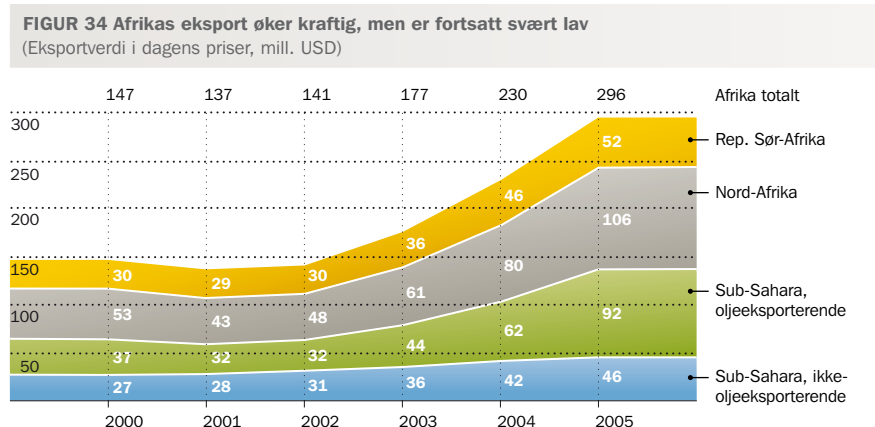
spiller også en viktig rolle, ikke minst for de minste og fattigste landene. De er mye mer utsatt for eksterne sjokk, konflikter, endringer i handelsvilkårene, geografisk beliggenhet og andre eksterne faktorer.⁸²

Utviklingslandenes økonomiske politikk har stort sett blitt bedre i dette tiåret. Jevnt over er den makroøkonomiske situasjonen mer stabil og prisveksten lavere. Økt handel og et bedre internasjonalt investeringsklima har

bidratt. Det er stor forskjell på de ulike regionene, og Afrika ligger langt etter når det gjelder andel av verdenshandelen, selv om det i de senere årene har vært en klar økning i Afrikas eksport. Eksporten fra Afrika er fremdeles svært lav, og utgjør under tre prosent av den totale eksporten i verden.⁸³

82 2007 Development Indicators.

83 Economic Report on Africa 2007, Economic Commission for Africa.



Den gjennomsnittlige eksportveksten i Afrika i perioden var 16% per år mot 10% for verdens totale eksport. Afrikas andel av verdens totale eksport er likevel svært lav med bare 2,4% i 2005.

Kilde: Economic Report on Africa 2007, Economic Commission for Africa.

Verdensbankens rapport "Doing Business 2008" har kartlagt utviklingen i 178 land når det gjelder næringslivsvennlig politikk i perioden april 2006 til juni 2007,⁸⁴ og kan notere at det er god framgang. Rapporten viser at det i disse landene ble gjennomført 200 positive reformtiltak i denne perioden. I 39 land ble det enklere å starte opp ny virksomhet. Størst framgang var det i Egypt, Kroatia og Ghana. Andre land som gjennomførte flere positive tiltak var Kenya, Mosambik og Uganda. I samme periode var det blant de 178 landene 27 eksempler på innføring av endringer som var negative for næringslivet, bl.a. i Venezuela og Zimbabwe.

Halvparten av verdens befolkning bor på landsbygda, og i Afrika er andelen langt høyere. Av verdens fattige bor 75 prosent på landsbygda. Det betyr at de er avhengige av primærnæringene – i hovedsak landbruket og en del steder fiske – for å kunne skaffe inntekter og mat. Landbruk gir arbeid til anslagsvis 1,3 milliarder bønder og landarbeidere.

Verdensbanken hevder i sin World Development Report 2008⁸⁵ at landbruk er grunnleggende for å skape vekst og redusere fattigdommen i de landbruksbaserte landene, som omfatter de fleste land i Afrika sør for Sahara. Det vil kreve en revolusjon i produktiviteten og helt andre investeringer i landbruket enn det som hittil har vært tilfelle. Offentlige

⁸⁴ Doing Business 2008. Comparing Regulation in 178 Economies, World Bank 2007.

⁸⁵ World Development Report 2008, Agriculture for Development, World Bank.

investeringer i landbrukssektoren i de landene hvor økonomien baserer seg på landbruk var på bare fire prosent av BNP både i 1980 og 2004. Til sammenlikning var investeringene i landbruk på 10 prosent i 1980 og 11 prosent i 2004 i land som nå befinner seg i overgangen til industrisamfunnet.

Landbruket er også viktig for å ta vare på miljøet, påvirke klimautviklingen, styre vannressursene og ta vare på biodiversiteten.

Bistand utgjør en stor del av landbruksbudsjettene i de fleste fattige land. I 24 afrikanske land utgjør utenlandsk bistand i gjennomsnitt 28 prosent av de totale utgiftene på sektoren, og i noen land utgjør den mer enn 80 prosent. Likevel har det vært nedgang i bistanden til landbruk de siste årene.

Næringsutvikling og samarbeid med privat sektor er tillagt større vekt blant mange gjere. Satsingen på økonomisk utvikling og handel har også kommet mye tydeligere fram i de nasjonale utviklingsplanene til mange av Norges samarbeidsland.

Staten har en sentral rolle i å fremme næringsutvikling ved å sikre sentrale offentlige goder, bedre investeringsklimaet for privat sektor og bedre forvaltningen av naturressursene. Mange utviklingsland har ressurser som kunne gi et godt grunnlag for næringsutvikling. Noen har store naturressurser, billig arbeidskraft, turistattraksjoner og et godt klima. Ofte mangler likevel forutsetningene for å kunne utnytte mulighetene. Typiske utfordringer er mangel på sikkerhet for lån

fordi det ikke finnes tilstrekkelige registre over eiendom og løsøre, mangel på kompetanse og veiledningskapasitet for primærnæringene og dårlig organisering av produsentene. Adgang til markedene kan være tungvint, akkrediteringsorganer mangler, og korrupsjon er utbredt. Hindringene bidrar til at lokale produsenter får mindre ut av næringsvirksomheten, og at lokale og globale investorer vegrer seg for å sette i gang ny næringsvirksomhet.

NORSK BISTAND

I de fleste av Norges samarbeidsland er økonomien først og fremst knyttet til primærnæring og andre naturressurser. Norsk innsats innen næringsutvikling er i betydelig grad knyttet til disse ressursene, som fisk, skog, jordbruk og energi. Videre gis det bistand til bedring av rammebetingelser for næringsvirksomhet og handel. I internasjonale fiskeriforordninger blir Norge oppfattet som en nøytral aktør og en medspiller. Med omfattende kompetanse på fiskeriområdet, og en forholdsvis vellykket fiskeriforvaltning, mottar Norge mange anmodninger om støtte fra utviklingsland.

Næringsutvikling er ikke en hovedprioritet i norsk bistandspolitikk. Programmer for små-entreprenører avsluttes, mens støtte til små og mellomstore bedrifter fortsetter gjennom flegiverfond for støtte til Bangladesh, Vietnam og Sri Lanka. Næringsutvikling fremmes likevel gjennom støtte til tiltak innen energi og miljø. Storparten av de norske midlene går gjennom multilaterale kanaler, blant annet Samfinansieringsfondet for utvikling av privat sektor i Verdensbanken som mottok 50 millioner kroner i 2006. Det finnes også flere søknadsbaserte ordninger for å fremme næringsvekst i utviklingsland gjennom å engasjere norske firmaer. Viktige internasjonale organisasjoner som får norske bidrag på dette området er FNs organisasjon for industriutvikling UNIDO, Den internasjonale arbeidsorganisasjonen ILO, FNs matvare- og landbruksorganisasjon FAO og det internasjonale handelssentret ITC.

Totalt ble 2,9 milliarder kroner av den bilaterale bistanden i 2006 brukt på tiltak som fremmer økonomisk utvikling og handel. Av dette ble 384 millioner kroner brukt på landbruksstøtte og 134 millioner kroner gikk til fiskeritilvikling.

EKSEMPLER PÅ RESULTATER

Samarbeid mellom norske bedrifter og bedrifter i utviklingsland

Formålet med Matchmakingprogrammet er å kople norske bedrifter med bedrifter i utvalgte utviklingsland for å fremme forretningsvirksomhet i partnerlandene. Matchmaking-programmet gjennomføres av Innovasjon Norge.

I **Sør-Afrika** startet programmet i 1997. Ved utgangen av 2006 hadde 229 norske selskaper deltatt i programmet. Det har ført til etablering av mer enn 50 samarbeidsavtaler. Samarbeidet foregår blant annet gjennom joint ventures, leieproduksjon, lisensproduksjon og langsiktig prosjektsamarbeid. Det anslås at programmet har bidratt til å skape mellom 500 og 1 000 nye arbeidsplasser. Programmet har bidratt til økt produksjon og omsetning for de involverte sørafrikanske bedriftene, og har gitt disse bedriftene et internasjonalt marked de ikke ville hatt uten dette samarbeidet. Programmet har også bidratt med introduksjon av mer moderne teknologi i det sørafrikanske samfunnet.

Matchmakingsprogrammet med **Sri Lanka** startet 1994. I perioden 1994–2006 har 230 norske bedrifter deltatt. Det er inngått 50 samarbeidsavtaler mellom norske og lankesiske bedrifter, hvorav 33 er fortsatt operative. Samarbeidet har funnet sted innen møbel- og treindustri, industriprodukter med naturgummi som råstoff, miljøteknologi, produkter innenfor fiskerisektoren, plastbåtproduksjon, akvakultur, IKT, konfeksjonsindustrien, vannkraftutbygging og dyrking av trær og planter. Sysselsettingseffekten på Sri Lanka antas å ligge på ca. 3 000 nye arbeidsplasser.

I en undersøkelse foretatt i 2005 framkom det at over 90 prosent av de norske bedriftene som deltok i Sri Lanka-programmet var "meget tilfreds" eller "tilfreds" med programmet og den støtte de fikk fra NB Partner, som administrerer Matchmakingprogrammet i Sri Lanka på vegne av Norad. 85 prosent mente at de neppe ville ha kommet i gang uten Norads støtteordning. 82 prosent av industribedriftene og 22 prosent av handelsbedriftene sier at prosjektet fører til teknologioverføring til Sri Lanka.

Riksrevisjonens undersøkelse av Norfunds drift og forvaltning

Statens investeringsfond for næringsvirksomhet i utviklingsland, Norfund, ble opprettet av Stortinget i 1997. Fondets oppgave er å bidra med investeringskapital, lån og garantier til utvikling av lønnsom og bærekraftig næringsvirksomhet i land som ellers ikke har tilgang til kommersiell finansiering på grunn av høy risiko. Riksrevisjonen la i juli 2007 fram en rapport fra en undersøkelse av Norfund. Undersøkelsen omfattet ikke direkte resultatene av bistanden gjennom fondet, men kom med flere konklusjoner omkring innretning og effektivitet i forvaltningen av midlene. Riksrevisjonen konkluderte med at Norfund ikke har lyktes i å innfri de geografiske prioriteringene Stortinget har lagt til grunn for bevilgningene til fondet, nemlig å investere og gi lån i de fattigste og minst utviklede landene eller i land som Stortinget har valgt som Norges primære samarbeidsland. Afrika har bare vært mottaker av 17 prosent av fondets engasjementer for næringsutvikling. Riksrevisjonens vurdering var at interne rutiner, kontroll og styring ikke hadde vært satt ut i livet i tilstrekkelig grad, og at dette kan ha påvirket Norfunds måloppnåelse.

Som svar på Riksrevisjonens kritikk har Norfund utarbeidet en ny strategi for å satse mer på de fattigste landene. Investeringer skjer nå delvis ved direkteinvesteringer, og ved slutten av 2006 var det investert i 14 selskaper. I tillegg hadde Norfund kapital under aktiv forvaltning i 26 investeringsfond hvorav tre er nye.

Samarbeid med UNIDO i Asia

Norad har finansiert samarbeid med UNIDO for å utvikle en egen avdeling for kapasitetsbygging når det gjelder tekniske handelshindringer. Programmet omfatter pilotprosjekter i Sri Lanka, i Mekong-deltaet (Vietnam, Laos og Kambodsja), i Sør-Asia (Bangladesh, Nepal, Bhutan og Maldivene) og i Øst-Afrika.

Gjennom UNIDO har Norge for eksempel finansiert utviklingen av nødvendig infrastruktur for kvalitetssikring og sertifisering av Sri Lankas viktigste eksportvarer. Gjennom kapasitets- og kompetansebygging er fem testlaboratorier blitt internasjonalt akkreditert. Det er målt klare resultater i form av økt eksport av klær, gummiprodukter, sjømat og organisk te. Samtidig har bedriftenes kostnader ved sertifisering blitt redusert, for klær mellom 31 prosent og 79 prosent. Programmet har også bidratt til at laboratoriene er blitt mer selvstendige med høyere grad av egenfinansiering.

Bondeorganisering i Malawi

Norge bevilget 52 millioner kroner mellom 2000 og 2006 til National Smallholder Farmers' Association of Malawi (NASFAM) som organiserer ca 108 000 småbrukere i 34 selvstendige lokale foreninger. Organisasjonens formål er å bekjempe fattigdom ved å bistå småprodusenter til å selge sine produk-

ter i store kvanta, til store markeder og til god pris. En gjennomgang i 2006, konkluderte at det ble oppnådd betydelige resultater i arbeidet i perioden 2003–2006. NASFAM har gitt verdifull faglig og sosial støtte til sine medlemmer i form av utdanning, rådgiving, informasjon og utviklingstiltak. Det er organisert markedsføring og det er lagt til rette for kreditt og forsikring mot avlingssvikt. Det er obligatorisk representasjon av kvinnelige medlemmer i styrende organer.

NASFAMs avdeling for markedsføring bistår de lokale foreningene med utvikling av markeder og salg av varer. Utviklingsavdelingen bistår med utviklingstiltak som omfatter varehus, butikker for innsatsvarer, transport, infrastruktur, utdanning, landbruksveiledning, hiv/aids opplysning og lese- og skriveferdigheter. Opplysningsvirksomhet drives også på nasjonalt plan gjennom egenproduserte radioprogram.

NASFAM har etablert mekanismer for markedsføring, mest internasjonalt, av jordbruksprodukter. Småbrukerne har blitt største aktør i markedet, og kan forhandle gunstige priser på store volum. Organisasjonen fremmer produksjon av alternative avlinger som chili, jordnøtter, ris, bomull, grønnsaker og soya. Jordnøtter selges i England som 'fair trade' med eget varemerke og gode priser. Produksjon av soya i NASFAM gikk opp fra 500 000 til 1 800 000 tonn i løpet av to år.



En evaluering i 2006 målte levestandarden blant NASFAMs medlemmer og sammenliknet med en kontrollgruppe. Undersøkelsen viste at medlemmene hadde en klart høyere levestandard enn kontrollgruppen. NASFAMs medlemmer hadde i 2006 en produksjon som lå en tredel høyere enn bønder i kontrollgruppen. Transportutgifter for ikke-medlemmer var det doble av utgiftene for medlemmer. Konklusjonen i undersøkelsen var at den bedre levestandarden var resultat av deltakelsen i NASFAM, og at denne type organisering og markedsføring kan bidra til å bekjempe fattigdom. I undersøkelsen gir 72 prosent av medlemmene uttrykk for at deres økonomiske situasjon har bedret seg mens de har vært medlemmer.

Fiskerit utvikling

I fiskerisektoren er det etablert viktige internasjonale folkerettslige konvensjoner og avtaler. FAOs atferdskodeks for ansvarlig fiske gir klare føringer for statenes og private selskapers ansvar for en bærekraftig sektor. I løpet av de siste årene har kampen mot ulovlig fiske blitt intensivert. Norge har bidratt til studier som har synliggjort konsekvenser av ulovlig fiske for utviklingsland. I Namibia er det ulovlige fisket redusert kraftig de siste 15 årene.

Gjennom samarbeid med FAO støtter Norge viktig normativt arbeid på fiskerisektoren og bidrar til at FAO kan bistå utviklingsland i å iverksette en forvaltning i tråd med FAOs atferdskodeks. FAOs bistand skjer ved rådgiving, seminarer og kurs om ansvarlig fiske, oppdrett, miljø, sosiale forhold og forvaltning.

Nansenprogrammet

Siden Nansenprogrammet ble etablert av Norge, FAO og UNDP på 1970-tallet har nærmere 60 land fått kartlagt sine marine ressurser gjennom programmet der det norske eide forskningsfartøyet "Dr Fridtjof Nansen" har vært sentralt. Ressurskartleggingen bidro til at flere land unngikk overinvesteringer i fiskeflåten. De siste 20 årene har programmet i økende grad fokusert på opplæring, institusjonsbygging, overvåking og forvaltning, spesielt i det sørvestlige og nordvestlige Afrika. Programmet har bidratt til at stater har begynt å samarbeide om ressursforskning og forvaltning på delte bestander, som igjen ført til at det nå etableres en forvaltningsorganisasjon for statene i det sørvestlige Afrika,

Benguela Current Commission. For mange utviklingsland har dataene fra Nansenprogrammet vært helt grunnleggende i utviklingen av egen fiskerisektor, for eksempel i Namibia (se under). Nansenprogrammet fikk i 2007 en internasjonal pris for sitt bidrag til bærekraftig ressursforvaltning, den svenske "Kungsfenan". Fra 2007 føres arbeidet videre igjennom prosjektet "Ecosystem Approach to Marine Fisheries Management in Developing Countries" (EAF-Nansen), med FAO som ansvarlig for programmet.

Namibia

I løpet av de vel 15 år som er gått siden Namibia fikk uavhengighet har Norge bidratt med ca 400 millioner kroner til fiskerilovgivning, fiskeri- og ressurovervåking, kontroll, opplæring, forskning, institusjonsutvikling og forvaltningsstøtte.

Samarbeidet med Norge har mye av æren for at Namibia i dag har et av verdens beste forvaltningssystem for fiskerier. Den direkte virkningen av dette for reduksjon av fattigdom er likevel ikke stor, siden det satses mest på industrifiske. Økte eksportinntekter, lisensinntekter og trygge arbeidsplasser i næringen har vært viktig for å sikre forvaltningen. Namibias fiskeeksport økte fra 267 000 tonn i 1996 til 335 000 tonn i 2004, og fiskeprodukt eksportens andel av landets totale eksport økte fra 22 prosent i 1999 til 28 prosent i 2003. I en rapport finansiert av WWF tidligere i år kom Namibia i toppsjiktet blant land i verden med hensyn til forsvarlig fiskeriforvaltning.

Vietnam – Fiskeoppdrett

Norge støttet oppdrettsforsøk med fiskearten niltilapia i perioden 2002–2005. Gjennom genetisk seleksjon har dette fiskeslaget oppnådd en høyere vekstrate og større kuldetoleranse enn den lokale varianten. Småbønder i Nord-Vietnam har økt sine årlige inntekter med mer enn 40 prosent etter å ha deltatt i forsøkene. Fiskekonsumet økte med 16 prosent i de samme provinsene i perioden. Innføring av bedre forvaltning av damanlegg blant oppdretterne av karpfisk har ført til at sykdomsutbrudd er redusert med 90 prosent hos de oppdretterne som har gjennomført den nye ordningen. Begge prosjektene er gjennomført ved det vietnamesiske fiskeridepartementets forskningsinstitutt. I 2006 mottok forsknings-

instituttet den nasjonale vietnamesiske prisen for ny vitenskap og teknologi. Gjennom sin støtte har Norge også bidratt til å bedre nasjonal forskningskapasitet innen genetik, fiskehelse og oppdrett. Ved utgangen av 2006, hadde 24 ansatte ved forskningsinstituttet påbegynt eller fullført masterstudier. Syv var i gang med eller hadde gjennomført doktorgradsstudier.

Viktige erfaringer

Verdiskaping skjer i privat sektor, og småbedrifter er de største skaperne av nye arbeidsplasser. Systematiske målinger av hva som hindrer etablering og vekst av småbedrifter er analysert på bredt grunnlag, blant annet i Norges samarbeidsland. Det har vist at med relativt enkle og lite kostnadskrevende tiltak kan mange land gjøre det enklere og rimeligere å drive næringsvirksomhet.

Rammebetingelser og markedsadgang er avgjørende for næringsutvikling i utviklingsland. Det gjelder både for småprodusenter og tjenesteleverandører så vel som for industrielle aktører med større produksjonsvolum. Betydningen av langsiktig satsing og lokalt eierskap til prosesser blir understreket i en rekke evalueringer. Resultater oppnås ikke på ett eller to år, men gjennom en langsiktig innsats hvor det er fokus på flere av faktorene som begrenser næringsvirksomheten.

Hvis norsk næringsliv skal engasjere seg må satsingen være lønnsom i seg selv for den norske aktøren. Støtten fra Norad skal bare bidra til reduksjon av risiko i innledningsfasen og til å gjøre det mulig å gjøre tilstrekkelig grundige forundersøkelser før beslutningene blir tatt.

På landsbygda er det få alternativer til å jobbe i landbruk. Økt produktivitet i landbruket fører til at fattigdommen blir mindre, først blant bøndene selv og så blant lokale produsenter av andre produkter og tjenester. Dersom Afrikas småbrukere skal oppleve framgang, må de skaffe innsatsvarer, kreditt, faglig ekspertise og markeder for sine avlinger. Ikke minst må de finne måter å møte de nye mulighetene og kravene fra butikk-kjeder som nå etableres i mange utviklingsland. Det er spesielt vanskelig å tilfredsstille kravene til kvantitet, kvalitet, punktlighet og fleksibilitet som stilles av disse kjedene og andre moderne markeder. Derfor er det så viktig for disse bøndene å være med i organisasjoner som kan tilby faglig støtte og adgang til kreditt og markeder.



Godt styresett, demokrati og menneskerettigheter er nært knyttet sammen. Godt styresett handler om effektiv forvaltning av en politikk utformet i demokratiske institusjoner, tuftet på grunnleggende menneskerettigheter. Godt styresett innebærer også å tilrettelegge for et fritt og dynamisk sivils samfunn. Disse idealene er nedfelt i internasjonale konvensjoner og avtaler og ligger til grunn for norsk og internasjonal bistand.

De buddhistiske munkene i Burma har blitt et tydelig og sterkt symbol for ikke-voldelig kamp for demokrati og menneskerettigheter. // Foto: Ken Opprann



STYRESETT, DEMOKRATI OG MENNESKE- RETTIGHETER



Menneskerettighetene forplikter statene til å gi beskyttelse til grupper og enkeltindivider. I tillegg til konvensjonene om økonomiske, sosiale og politiske rettigheter, er spesielle konvensjoner og overenskomster når det gjelder kvinner og likestilling, barn, rasedis-

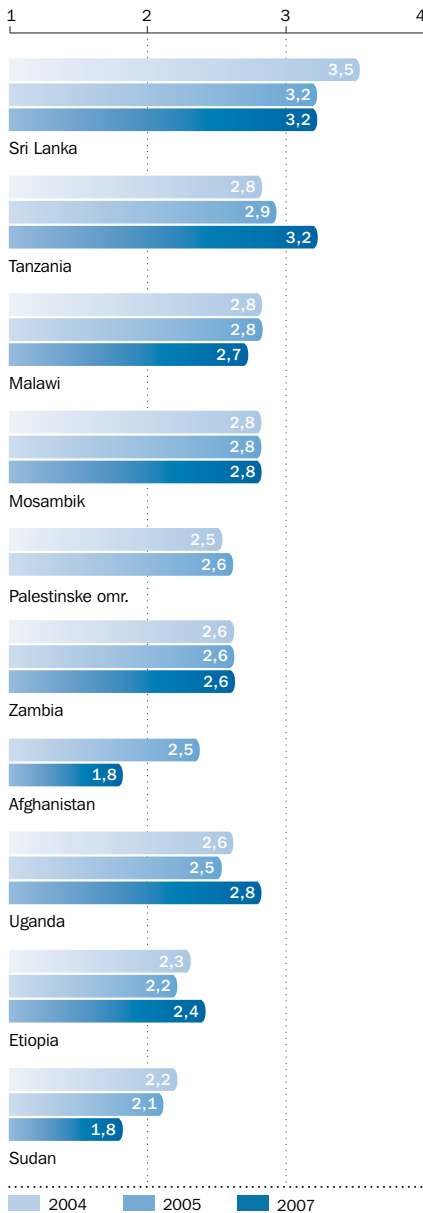
86 Det er omtrent umulig å måle nivået på den faktiske korrupsjonen i et land. TIs indeks er derfor en persepsjonsindeks basert på hvordan analytikere og forretningsfolk oppfatter korrupsjonen i vedkommende land.

kriminering, menneskehandel, vern av nasjonale minoriteter og urfolk, klima, terrorisme og arbeidsmigrasjon av særlig interesse i bistandssammenheng. Det finnes et internasjonalt rapporteringssystem om hvordan slike internasjonale avtaler og konvensjoner oppfylles i de enkelte land.

Det er vanskeligere å etablere internasjonal enighet om hvordan en kan vurdere styresettet i et land, og hvordan dette endrer seg over

tid. En kjent indikator er korrupsjonsindeksen til Transparency International.⁸⁶ Figur 35 viser TI-indeksen for de 10 største bistandsmottakene. Afrikanske land har selv initiert et nytt system på å vurdere hverandre, gjennom African Peer Review Mechanism (APRM).

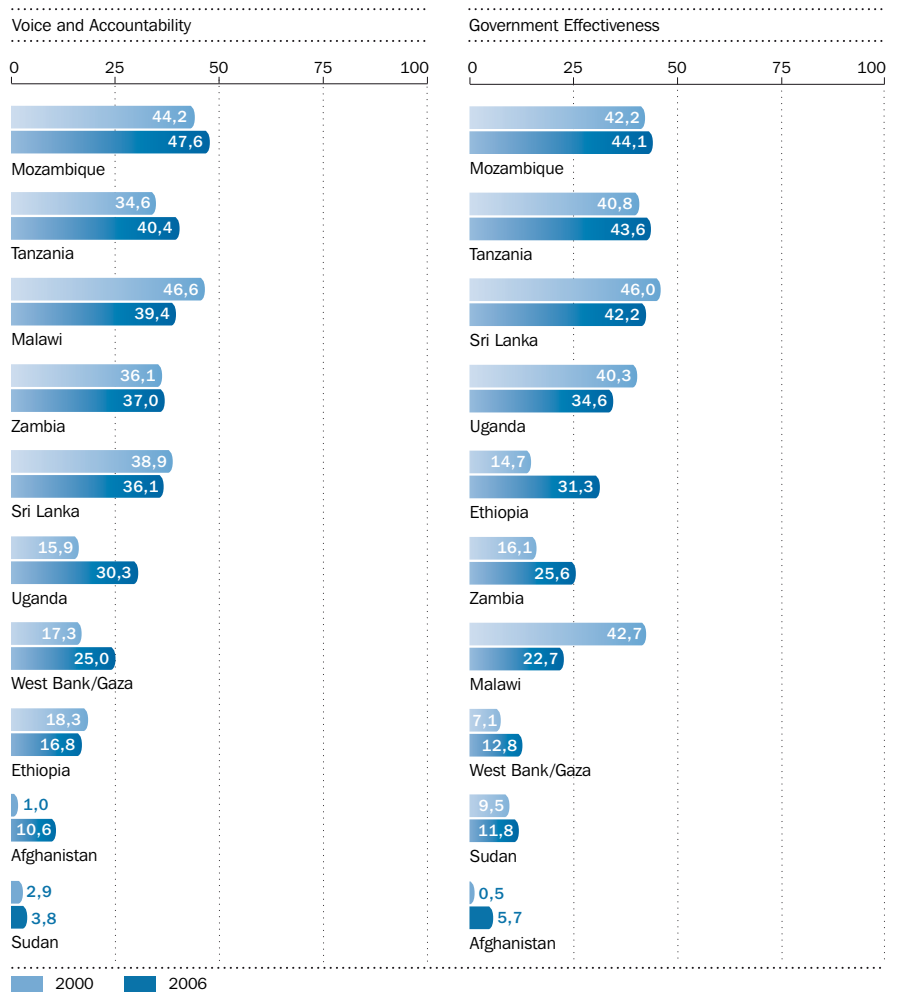
Verdensbanken har utviklet et omfattende datasett som omfatter seks sentrale dimensjoner ved styresettet i et land: deltakelse, demokrati og legitimitet; politisk stabilitet og

**FIGUR 35** Korrupsjonsindeksen for ti største mottakere av norsk bistand (Høyere tall betyr mindre korrupsjon, 10 er topp og 1 er lavest)

Kilde: Transparency International.

fred; effektiviteten i offentlig forvaltning; kvaliteten på offentlige kontrollinstanser; og kontroll med korrupsjon.⁸⁷ Figur 36 viser to av disse styresett-dimensjonene for de ti landene som i 2006 mottok mest bistand

⁸⁷ Disse såkalte Kaufmann-indikatorerne til Verdensbankens forskningsinstitutt har også svakheter og usikkerhet. Det er spesielt at Kaufmann-indikatorerne er relative slik at de viser hvor god eller dårlig styresettet i et land er, i forhold til alle andre land. Dersom situasjonen i andre land endres, vil også indikatoren for vedk. land endres.

FIGUR 36 Styresettet bedres i de fleste av de ti største mottakere av norsk bistand (Prosent)

Kilde: Verdensbanken.

fra Norge. Rekkefølgen og nivået er noe forskjellig når det gjelder grad av deltakelse, demokrati og legitimitet ("voice and accountability") i forhold til effektiviteten i offentlig forvaltning ("government effectiveness"). Figurene viser samtidig at det er skjedd positive forbedringer siden 2000 for begge indikatorene, ved at sju av landene har forbedret seg, mens i tre er situasjonen forverret.

Datasettet fra Verdensbanken viser for øvrig at det er store variasjoner alt etter hvilken dimensjon en analyserer. Afrika er kontinentet med de største utfordringene, selv om flere land i løpet av de siste ti årene har tatt store skritt i retning av bedre styresett. Ghana, Botswana, Mozambik og Senegal er eksempler på land som har utviklet seg positivt. Blant de svakest stilte landene i verden finner man likevel en rekke afrikanske land og dårligst plassert av samtlige er Somalia.

Demokratiske styreformer er på framgang og har blitt innført i svært mange utviklingsland siden midten av 1990-årene. De nye demokratiske strukturene er ofte svake, og folkevalgte organer har som regel langt mindre makt og innflytelse enn i land med mer etablerte demokratier. Mange land har ikke valgtradisjoner og -systemer, og ofte blir makten sentralisert til liten krets. Verdien av en aktiv opposisjon blir ofte underkjent, og mange land mangler tradisjoner for å stille politikere til ansvar for manglende resultater av politikken. Både den frie pressen og selvstendige organisasjoner i det sivile samfunn kan være svakt utviklet. Utviklingen går i retning av åpnere samfunn, og større global informasjonsflyt styrker demokratiske institusjoner.

Det er også framgang i forståelse for og aksept av fundamentale menneskerettigheter,

selv om det internasjonale sanksjonsapparatet mot land som ikke gjennomfører forpliktelsene er svakt. Resultatene er avhengig av at den styrende eliten ser politisk eller økonomisk gevinst i å gjennomføre godt styresett og rettsstatens prinsipper. Slagkraften til ombud, menneskerettighetskommisjoner og kontrollmekanismer svekkes ved at de vanligvis har små budsjetter og derfor blir avhengige av det internasjonale samfunns givervilje. De fleste land med systematiske brudd på menneskerettighetene, har en ubalanse i maktfordelingen. Den utøvende makt har ofte store budsjetter og makt, mens domstoler og lovgivende forsamling er relativt svake.

Mye tyder på generell bedring av offentlig forvaltning i mange utviklingsland, både når det gjelder offentlige tjenester, økonomiforvaltning og desentralisering. Omfattende korrupsjon er en stor utfordring i mange land, og de globale utfordringene på området er minst like store. Liberalisering av kapitalflyt, internasjonal kriminalitet og såkalte skatteparadis gjør effektiv kamp mot korrupsjon vanskelig.

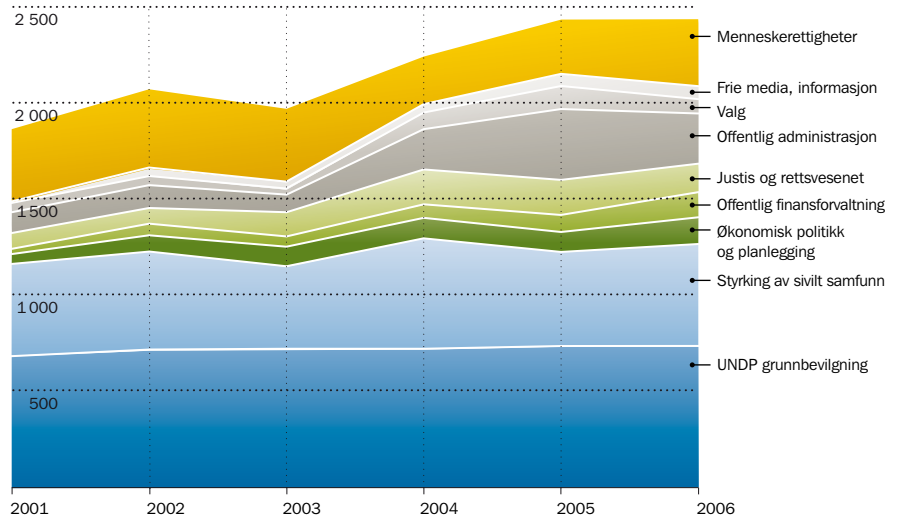
OMFANG OG HOVEDINNRETNING AV NORSK BISTAND

Den norske bilaterale bistanden til godt styresett var om lag 1,6 milliarder kroner i 2006. I tillegg brukes storparten av grunnbevilgningen til UNDP til dette formålet. Spesielt i sårbare land har Norge et bredt engasjement for å støtte oppbyggingen av nye administrative strukturer, gjennomføring av demokratiske valg, omskolering av tidligere soldater og etablering av rettsapparat og politi.⁸⁸

Norge støtter en rekke tiltak og programmer for å fremme menneskerettighetene. Et eget program for støtte til urfolk og deres rettigheter er etablert, det gis støtte til menneskerettighetskommisjoner og til reformer og styrking av rettsapparatet i flere land. Mye støtte går gjennom det multilaterale systemet, og spesielt FNs arbeid for sentrale menneskerettigheter. Norge har vært pådriver for å fremme menneskerettigheter som en integrert del av arbeidet i Verdensbanken og de regionale utviklingsbankene. Gjennom

88 Støtten til kriserammede land og til statsbygging og demokratisering i land som kommer ut av krigssituasjoner omtales nærmere i Kap. 4. Bistandsinnsatsen for likestilling og kvinners rettigheter omtales i Kap. 5.

FIGUR 37 Bistanden til styresett er meget sammensatt (Mill. NOK)



Kilde: Norad.

den humanitære innsatsen styrkes rettigheter til flyktninger og internt fordrevne.

For å styrke demokratibygging gis det støtte til valg og velgeropplysning, parlamenter og politiske partier både i Afrika, Latin-Amerika, Asia og Balkan. Den omfattende støtten fra Norge til det sivile samfunnet gis blant annet for å styrke befolkningens muligheter til å organisere seg og bli hørt i samfunnsdebatten. Norge støtter også frie medier for å bidra til større bredde i den folkelige deltakelsen og åpen debatt.

Kapasitetsbygging er en viktig del av den norske bistanden for å fremme mer effektiv forvaltning, både på sentralt nivå og i lokalforvaltningen i flere land. Gjennom budsjettstøtten legges det mye arbeid i å sikre en tilfredsstillende offentlig finansforvaltning. Det gis også støtte til utforming av skattepolitikk og til styrking av riksrevisjonen i mange land. Norge er dessuten en relativ stor støttespiller for statistiske kontorer som samler og bearbeider økonomiske og sosiale samfunnsdata som grunnlag for offentlig politikk og planlegging.

I de senere årene har kampen mot korrupsjon fått en stadig mer sentral plass i norsk bistand. Arbeidet for god offentlig finansforvaltning, åpen og effektiv offentlig administrasjon, styrking av demokratiet, frie medier og det sivile samfunnet er et ledd i kampen mot korrupsjon. Programmet olje for utvikling har

anti-korrupsjonstiltak i sentrum. Korrupsjon blir også motarbeidet gjennom støtte til anti-korrupsjonsbyråer og -kommisjoner, og Norge støtter et internasjonalt nettverk av korrupsjonsjegere. Styrking av rettsvesenet og kampen mot internasjonal korrupsjon, hvitvasking og skjulte formuer er ledd i dette arbeidet.

EKSEMPLER PÅ RESULTATER AV NORSK BISTAND

Forbedringer i offentlig forvaltning og desentralisering

Både i Malawi, Uganda, Tanzania og Mosambik er det dokumenterte forbedringer innen offentlig finansforvaltning som et resultat av internasjonal bistand. Landene har utviklet bedre systemer for budsjettprosesser og statsbudsjettene er mer troverdige med hensyn til reelt forbruk. Det er ofte svakheter på kontroll- og revisjonssiden. I de landene der dette er et sentralt problem, har Norge sammen med andre givere satt kapasitetsutvikling av riksrevisjonen på dagsorden. I Zambia har riksrevisors uavhengighet og kapasitet til å utføre revisjoner blitt bedre. I Mosambik og Tanzania har man etter ti års innsats med reformarbeid innen finansforvaltning sett tydelige forbedringer, blant annet med hensyn til offentlige innkjøp, budsjettimplementering og regnskapsføring.

I Pakistan støtter Norge myndighetenes desentraliseringsprosess gjennom et flergjever



fond administrert av UNDP. Det er nå over 30 000 velfungerende "Citizens Community Boards" i Pakistan. I 2006 fikk 3 659 mennesker opplæring av fondet og dette medførte at 1 708 nye lokale prosjekter ble utviklet. I alt nyter 5,25 mill mennesker godt av midler fra fondet.

Norge bidrar i *Tanzania* til Public Financial Management Reform Programme, som har økt kapasiteten til riksrevisor og overvåking av offentlige innkjøp. Legal Human Rights Centre har med bl.a. norsk finansiering fått vedtatt en lov som forbyr utdeling av gaver til velgerne i forbindelse med valgkampanjer. Senteret produserte også Tanzania Human Rights Report 2006.

Desentraliseringsreformen i *Tanzania* finansieres gjennom et giverfond med Norge som en av de største bidragsytere. To gjennomganger⁸⁹ fra 2001 og 2004 har begge konkludert med at reformprogrammet har bedret den administrative kapasiteten, planleggings-systemene og rutineene, økonomistyringen og forvaltningen av personellressursene. De folkevalgte organene på distriktsnivå har i mindre grad vært i stand til å ta den politiske styringsrollen som reformen forutsetter, pga. motstand fra sentrale myndigheter mot å overføre makt, ressurser og ansvar, og manglende bevissthet blant de folkevalgte på hva rollen innebærer.

Desentraliseringsprosessen i *Nepal* er et konflikt-tilpasset styresettprogram som har fokusert på lokal mobilisering og kapasitetsutvikling. UNDP er kontraktspartner med myndighetene og Norge er eneste bilaterale giver. Under maoist-opprøret ble myndighetene nektet tilgang til landsbygda i store deler av Nepal, i tillegg til at de lokale styringsorganene i praksis opphørte å fungere etter at lokalvalgene i 2002 ble avlyst. Midtveisgjennomgangen⁹⁰ som ble gjennomført våren 2006, konkluderte med at programmet likevel hadde lykkes med å drive sosial mobilisering og kapasitetsutvikling på grasrotnivå. Programmet har fokusert på de aller fattigste og sosialt ekskluderte gruppene og har

89 *Joint Government/Donor Review of the Local Government Reform Programme*, Report, 23 June 2001, og Final Report, 1 December 2004.

90 *Decentralised Local Governance Support Programme. Mid Term Review*.

bidratt til å opprette og utvikle over 21 000 grasrotorganisasjoner i 880 landsbyer. Samlet dekker organisasjonene over 450 000 husholdninger i 66 av de 76 distriktene i Nepal. Organisasjonene har fått opplæring i planlegging og gjennomføring av lokale utviklings tiltak, bistand til opprettelse av interne spare- og låneordninger samt finansiell støtte til gjennomføring av mindre infrastrukturprosjekter. 530 av de 880 landsbyene er nå i stand til å drive mobiliseringsarbeidet videre på egen hånd, og derfor avsluttes støtten til disse landsbyene.

Statistikk-kontorer, bl.a. i Eritrea og Palestina

Norge har i en årrekke finansiert institusjons-samarbeid mellom Statistisk Sentralbyrå (SSB) og tilsvarende institusjoner i samarbeidsland. Resultatene har vært varierende. I Eritrea er samarbeidet med National Statistics Office preget av myndighetenes manglende vilje til offentliggjøring av statistikk, svak prioritering av institusjonell kjernekompetanse, og et sviktende tilfang av kvalitetsdata fra linjdepartementer og relevante institusjoner. Framdriften i samarbeidet er derfor forsinket, og behovet for justeringer er under vurdering. Samarbeidet med det palestinske statistikkbyrået har resultert i at en viktig palestinsk institusjon er bygget opp fra grunnen under meget vanskelige rammebetingelser, og bl.a. ført til folketelling, levering av data til utbygging av infrastrukturen og grunnlagsmateriale til forhandlingene med Israel.

Tiltak mot korrupsjon, bl.a. i Madagaskar

Norge støtter anti-korrupsjonsbyråer i sju land. Et av disse er *Madagaskar* hvor Norge har de siste årene vært en av landets viktigste samarbeidspartnere i kampen mot korrupsjon, både gjennom faglig dialog og støtte til operasjonelle aktiviteter. Norges langsiktige perspektiv i dette samarbeidet får mye positiv oppmerksomhet, og dette har vært viktig for at landets anti-korrupsjonsbyrå BIANCO nå framstår som en robust organisasjon. I oppstartsfasen støttet Norge oppussing av kontorlokaler, innkjøp av IT utstyr, organisasjonsutvikling og opplæring av etterforskere. Byrået var operativt etter ett år, og behandlet mer enn sju tusen korrupsjonsklager i 2006. 189 saker ble oversendt påtalemakten. Byrået gjennomfører også in-

formasjonskampanjer, og den norske støtten bidro i 2006 til kursing av omkring 2500 offentlig ansatte.

Menneskerettigheter/reettsikkerhet i Angola, Kenya og Pakistan

Målet for støtte til det globale menneskerettighetsarbeidet er å avverge brudd på de ulike kollektive og individuelle rettigheter. Dette spenner fra de grunnleggende krav om vern mot overgrep som tortur og vilkårlig fengsling, til innfrielse av rett til utdanning, helse og arbeid. Forhandlingene i FN's Menneskerettighetsråd gir ikke alltid de resultater Norge ønsker, og regimer som har et annet syn på menneskerettigheter har økt sin relative innflytelse. Norge har derfor vært med på å etablere en uformell fem-landsgruppe som skal styrke tilliten og samarbeidet mellom de ulike regionale grupperingene, i håp om at dette skal styrke Rådets arbeid mer i tråd med dets opprinnelige mandat.

To tiltak i *Angola* kan tjene som eksempler på støtte som dels gir konkret hjelp til enkeltpersoner, dels driver rettspolitisk virksomhet i forhold til myndighetene. Organisasjonene ADRA og Mãos Livres mobiliserer hhv landsbyfolkning og profesjoner. Førstnevnte gir opplæring i grunnleggende rettighets-spørsmål knyttet til landrettigheter, skolegang og lokalforvaltning, mens Mãos Livres driver rettshjelp (895 klienter i siste halvår) og kursing overfor bl.a. påtalemyndigheten i Angola. Effekten av slike tiltak avhenger av at de sprer seg ved at lokalbefolkningen gradvis får større kunnskaper og håp.

Menneskerettigheter og godt styresett er sentralt i utviklingssamarbeidet med myndighetene og det sivile samfunnet Kenya. Norge støtter bl.a. Kenya Human Rights Commission som overvåker myndighetenes oppfylging av internasjonale forpliktelser som Konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, og Kvinne-konvensjonen CEDAW. Norge støtter også Federation of Women Lawyers, som aktivt bruker CEDAW i sitt arbeid overfor myndighetene, og krever oppfølging av anbefalingene. Norge deltar også med støtte til justissektoren gjennom myndighetenes sektorprogram Governance, Justice, Law and Order Reform Sector Programme (GJLOS). Et av hovedmålene er å bedre tilgang til rettsvesenet, spesielt for de fattige, marginaliserte og sårbare. Det

er for tidlig å dokumentere at programmet har resultert i en sterkere beskyttelse og gjennomføring av menneskerettighetskonvensjonene. Men reformer innen justissektoeren er en forutsetning for oppfyllelse av MR-forpliktelsene og dermed kan man på sikt kan forvente at myndighetene i Kenya utøver myndighet i samsvar med menneskerettighetene.

Gjennom utviklingssamarbeidet i Pakistan arbeider Norge for godt styresett gjennom å rettighetsbasere støtten og fokus på menneskerettighetsprogrammer. Norge har bl.a. støttet opplæring av 500 lokalbaserte organisasjoner i juridiske spørsmål knyttet til familie og ekteskap. Flere norskstøttede organisasjoner fokuserer på barns rettigheter og seksuelt misbruk av barn. En av organisasjonene har i lang tid drevet holdningsskape arbeid om synet på kvinner i politiopplæringen. I 2006 ble dette endelig integrert i opplæringsplanene for politiakademiet. Dette anses som et viktig gjennombrudd etter mange års systematisk innsats.

Urfolks rettigheter i Afrika

Afrika er det kontinent hvor mest arbeid gjenstår for å sikre urfolks rettigheter. Urfolk utgjør de mest marginaliserte og ekskluderte grupper i Afrika. Gjennom arbeidet i den afrikanske menneskerettighetskommisjonen African Commission on Human and Peoples' Rights har nå urfolks situasjon kommet sterkere i fokus. IWGIA, som er en av Norads viktigste samarbeidspartnere på dette området, støtter kapasitetsbygging i den afrikanske menneskerettighetskommisjonen.

I DR Kongo ble det vedtatt en ny skoglov i 2002. Loven fremmet en kontroversiell, industriell hogstbasert skogforvaltning. Regnskogfondet har støttet urfolksorganisasjoner med å påklage dette internasjonalt, og lagt til rette for erfarings- og kunnskapsutveksling med andre organisasjoner i regionen. Regnskogfondet har også mobilisert norske myndigheter og organisasjoner i Europa og USA for å sikre at skogreformer i DR Kongo blir utviklet med respekt for lokalbefolkningen og urfolks rettigheter, og at de blir basert på

bærekraftig skogforvaltning og bekjempelse av fattigdom. Høsten 2006 vedtok de kongolesiske myndighetene et dekret som anerkjenner urfolks rett til å bli hørt i saker som angår dem.

FNs utviklingsprogram UNDP og UNDPs flergiverfond for godt styresett

FNs utviklingsprogram mottok i 2006 et kjernebidrag på vel 600 mill.kr. og øremerkede midler (multi-bi bistand) på vel 650 mill.kr. Støtten er i stor grad knyttet til UNDPs sentrale rolle i faglig bistand til demokratibygging og bedre styresett. En gjennomgang av UNDPs aktiviteter for perioden 2004-06 viste at kapasitetsbygging er en kjerneaktivitet på alle UNDPs arbeidsområder. Støtte til desentralisering, forvaltningsreformer (inkl. anti-korrupsjonstiltak) og demokratiseringsstøtte (inkl. valg) var de mest etterspurte tjenestene. UNDP har arbeidet med om lag 50 parlamenter og støttet bl.a. valget i Den demokratiske republikken Kongo i 2006, som ble gjennomført på en tilfredsstillende måte gitt den vanskelige situasjonen. UNDP har også støttet en rekke nasjonale menneskerettighetskommisjoner og handlingsplaner. UNDPs flergiverfond for godt styresett brukes til innovative tiltak i over 90 land. Desentralisering og prosjekter rettet mot rettstaten og menneskerettigheter har stått sentralt i de senere årene. Dette viser at UNDP fortsatt oppfattes som en nøytral partner som kan arbeide på sensitive områder i ellers vanskelige land. Gjennomgangen viste at UNDP manglet en helhetlig tilnærming til arbeidet i land etter kriser, og at det ofte var kapasitetsproblemer knyttet til gjennomføringen av programmer.

Støtte til kapasitetsbygging i det sivile samfunn i Etiopia og Sri Lanka

Et av formålene med støtte til frivillige organisasjoner er at dette skal styrke organisasjoner i samarbeidslandene slik at disse blir effektive talsmenn for interessegrupper på sine områder. En evaluering ble foretatt i 2003-05 av to norske organisasjoner om hvorvidt de faktisk bidro til å bygge kapasitet og styrke mottakerne som selvstendige deler av det sivile samfunn i egne land.⁹¹ Evalueringen viste hvor komplisert dette er i praksis: Redd Barna i Etiopia bruker statlige virksomheter som utførende organer fordi det sivile samfunn er svakt utbygget utenfor Ad-dis Abeba. FORUTs policy på Sri Lanka er å

danne egne partnerskap. Studien viser svakheter ved begge organisasjoners evne til kapasitetsbygging lokalt. Hovedvekten har ligget på administrative forhold som i første rekke de norske organisasjoner er opptatt av. Både når det gjelder mobilisering, tjenesteyting og rettshjelp er kunnskapsoverføring og kapasitetsbygging svakere, slik at de lokale organisasjonene i liten grad har utviklet en selvstendig rolle. Men medlemmene i de lokale partnerorganisasjonen har fått sterkere bevissthet om selve temaet for organisasjonen, og styrket deres deltakelse og selvtilit. Studien viser at lokale organisasjoner må samarbeide mer strukturert for å starte opp og påvirke endringsprosesser. Redd Barna-alliansen har til en viss grad evnet dette i andre sammenhenger.

Norske organisasjoner som sivil-samfunnsaktører

Andre erfaringer viser hvordan norske organisasjoner selv kan bidra som sivil-samfunnsaktør i mottakerlandene: Redd Barna arbeider for styrking av barns rettigheter, herunder skolegang, fattigdomsreduksjon samt styrking av lovgivning på barnerettighetsområdet. Talsmannsarbeid fra Redd Barna i Guatemala bidro i perioden 2003-2005 til at loven om rettighetsbeskyttelse for barn og ungdom ble gjort mer i samsvar med FNs Barnerettighetskonvensjonen. En tilsvarende endring av lovinholdet ble oppnådd på områdene utdanning og straffebestemmelser for barn i Nicaragua. The Child Friendly National Budget Initiative i Zimbabwe bidro til en mer inkluderende budsjettprosess og økte budsjetttrammer for utdanning, sport og kultur. På utdanningsområdet kan organisasjonen vise til gode resultater i form av skolebygging, utdeling av skolebøker og lærerutdanning. Mye av årsaken til gode resultater er at disse forankres i ett tett samarbeid med regjeringene i de aktuelle landene. I Etiopia bidro lobby-virksomhet fra Redd Barna til at regjeringen ratifiserte ILO-konvensjonen om de 182 verste formene for barnearbeid, og i Zimbabwe førte tilsvarende påvirkningsarbeid – gjennom støtte til en lokal fagforening – til at regjeringen styrket lovreguleringer, herunder lønnsnivå, barne- og ungdomsarbeidsområdet.

På tilsvarende måte viste organisasjonsgjennomgangen av Flyktinghjelpen i 2006 bl.a. til organisasjonens talsmannsarbeid på veg-

91 Study of the impact of the work of FORUT in Sri Lanka and Save the Children Norway in Ethiopia: Building Civil Society, av Baklien, Haug, Helland og Weerackody. Norad Study/1/2005.



ne av colombianske internt fordrevne (i Colombia) og colombianske flyktninger i Ecuador. I Ecuador førte felles innsats fra Flyktningshjelpen og UNHCR til at ecuadorianske myndigheter fjernet juridiske hindre for at flyktingene kunne ta seg arbeid i landet. I Masisi i Colombia førte dette arbeidet til at lokaladministrasjonen gjorde det lettere for internt fordrevne å kjøpe tilbake land de hadde solgt billig før de flyktet fra området, mens lobbyvirksomhet i regi av en lokal samarbeidspartner i Pasto i Colombia førte til at internt fordrevne ble gitt støtte de første 15 dagene etter fordrivelsen. En viktig årsak til disse resultatene ble funnet å være et strategisk valg om å samarbeide tett med lokale myndigheter.

Viktige erfaringer

Giversamfunnet har erkjent at en må ha mer realistiske forventninger til hva anti-korrupsjonsbyråene kan oppnå. Bistand til media, det sivile samfunn, offentlig kapasitetsutvikling, reformer i offentlig finansforvaltning, justissektoren, valgforberedelser og gjenoppbygging etter krig er også viktig i kampen mot korrupsjon.

Kampen mot korrupsjon kan ikke føres hos våre samarbeidsland alene. For å hindre smugling og hvitvasking av penger i rike land må forpliktende internasjonalt samarbeid til, ikke minst for å oppspore og avdekke korrupsjonstilbydere, og hvor evt korrupsjonsmidler holdes skjult.

Reform av offentlig finansforvaltning er tidkrevende og omfattende. Det kan være lett å reformere enkelte deler av forvaltningen, mens det på andre områder går tregere på grunn av politisk motstand. De første fasene av reformarbeidet kan være lettere å gjennomføre enn mer dyptgående strukturelle endringer.

Makthavernes vilje til å styrke menneskerettigheter, maktfordeling og rettstatsprinsipper påvirkes av styrken i media og sivilt samfunn, kombinert med eksternt politisk og økonomisk press. Endringer i maktstrukturer og bedre maktbalanse kan være en forutsetning for en positiv utvikling på mange rettighetsområder, og et ønsket resultat i seg selv.



VEDLEGG

Følgende merknader gjelder for alle tabeller og figurer, hvis annet ikke er nevnt:

I **total bistand** inngår ikke adm.kostnader.

I **bilateral bistand** inngår også multi-bilateral bistand (øremerkede midler).

TABELL 1. Brukere ¹ av norsk bistand i 2006 (Mill. NOK)	
Menneskers overlevelse og sosiale utvikling	5 432
Stater og sivilsamfunn	2 790
Økonomiske aktører	2 019
Tverrsektorielle satsinger	2 389
Multilateral støtte	5 268

1 Kategorisering basert på omkodning ut fra DAC-sektorkategorier:

Menneskers overlevelse og sosiale utvikling
DAC/CRS code: 111, 112, 113, 114, 121, 122, 130, 160 (-160.62), 420, 710, 720, 730

Stater og sivilsamfunn
DAC/CRS code: 151, 160.62, 331, 152

Økonomiske aktører
DAC/CRS code: 140, 210, 220, 230, 240, 250, 311, 312, 313, 321, 322, 323, 332

Tverrsektorielle satsinger
DAC/CRS code: 410, 430, 510, 520, 530, 600, 998

Multilateral støtte
DAC/CRS code: 910.10

TABELL 2. Bilateral ¹ bistand etter landinntektsgruppe (Mill. NOK)				
	2000	2002	2004	2006
Minst utviklede land	2 460	3 209	3 736	4 880
Andre lavinntektsland	708	705	671	774
Middelinntektsland	1 657	1 522	1 837	2 304
Ikke landfordelt	1 962	2 064	2 567	4 273
Total	6 787	7 499	8 812	12 230

1 Ikke inkludert støtte til flyktninger i Norge.

TABELL 3. Bilateral bistand etter resultatområde (Mill. NOK)				
	2000	2002	2004	2006
Økonomisk utvikling og handel	1 272	1 586	2 178	2 895
Nødhjelp og annet uspesifisert	2 302	2 266	1 988	2 612
Miljø og energi	726	664	896	1 205
Godt styresett	1 253	1 630	1 837	2 662
Helse og utdanning ¹	2 099	2 348	2 663	3 255
Total	7 651	8 493	9 562	12 629

.....
1 Inkluderer støtte til hiv/aids.

TABELL 4. Bilateral ¹ bistand i 2006 etter finansieringskanaler (Mill. NOK)	
Stat til stat ²	2 641
Næringsliv mm ³	1 233
Flyktningiltak i Norge ⁴	399
Nordiske forskningsinstitusjoner etc.	338
NGO Internasjonale	369
NGO Norske	3 098
NGO Lokale og regionale	410
Total	8 488

.....
1 Eksklusiv multi-bilateral.

2 Basert på sammenstilling av utvalgte kap.poster i St.prp. 1, 2006-07.

3 Her inngår bla. støtte til næringsliv, konsulenter og andre lands statlige bistandsorganer.

4 Basert på kap.post 167 i St.prp. 1, 2006-07.

TABELL 5. Norsk offisiell bistand til henholdsvis helse¹ og hiv-bekjempelse² i 2006 (Mill. NOK)

	Helse	HIV	Total
BILATERAL	663	192	855
Norske NGOs	322	67	389
<i>hvorav:</i>			
Norges Røde Kors	74	5	
Leger uten grenser Norge	47	3	
Norwac – Norwegian Aid Committee	43		
Kirkens Nødhjelp	35	10	
Atlas-alliansen	26		
Fredskorpset	19		
Norsk Folkehjelp	18		
Bistandsnemnda	15	15	
Redd Barna	4	9	
Internasjonale NGOs	68	12	80
<i>hvorav:</i>			
Den internasjonale føderasjon for familieplanlegging (IPPF)	41		
UNION – International Union Against Tuberculosis and Lung Diseases	4		
International HIV/AIDS Alliance		3	
Global Forum for Health Research	4		
Annen bilateral	273	113	386
<i>hvorav:</i>			
Malawi – Stat til stat	73	8	
Mosambik – Stat til stat	57		
Norges Forskningsråd – Vaksineforskning	50		
MULTI-BILATERAL	184	93	277
<i>hvorav:</i>			
International Aids Vaccine Initiative		25	
International Partnership for Microbicides		25	
Alliance for Health Policy Research Systems	4		
WHO	46		
UNAIDS	1		
UNFPA	6	11	
UNICEF	35	26	
MULTILATERAL³	1 139	351	1 490
<i>hvorav:</i>			
Vaksinealliansen GAVI ⁴	416		416
Det globale fond mot aids, malaria og tuberkolose (GFATM) ⁵	157	114	271
UNAIDS		200	200
UNFPA	183		183
UNICEF ⁶	153	37	190
WHO	230		230
<i>hvorav:</i>			
Special Programme on Research in Tropical Diseases (TDR) ⁷	25		
Special Programme on Research in Human Reproduction (HRP) ⁷		11	
TOTAL	1 986	636	2 622

1 Inkluderer følgende DAC-sektorer;

121 Generell helse

122 Grunnleggende helse

130 Befolkningspolitikk/program og reproduktiv helse (unntatt DAC 130.40 STD kontroll inkludert hiv/aids)

2 Inkluderer følgende DAC-sektorer;

130.40 STD kontroll inkludert hiv/aids

160.64 Social mitigation of HIV/AIDS

3 Multilateral støtte til hhv helse og hiv/aids beregnet av Avdeling for helse og aids i Norad.

4 UNICEF er fondsforvalter, og registrert som avtalepartner.

5 IBRD er fondsforvalter og registrert som avtalepartner.

6 Ekskl. GAVI.

Beløp knyttet til enkeltorganisasjoner i tabellen er basert på registrerte statistikkdata, men reflekterer ikke nødvendigvis komplette forbrukstall.





Norad

Direktoratet for utviklingssamarbeid
Norwegian Agency for Development Cooperation

Postadresse
Postboks 8034 Dep, NO-0030 OSLO
Besøksadresse
Ruseløkkveien 26, Oslo, Norway

Tel: +47 22 24 20 30
Fax: +47 22 24 20 31

postmottak@norad.no
www.norad.no

.....
Kvinne med elveblindhet fra det flomrammede
Gaibanda området i nord får behandling på Islamia
øye-sykehuset i Dhaka. Sykehuset gir subsidiert
gratis hjelp fra øye-spesialister til fattige som ellers
ikke ville fått behandling. // Foto: G.M.B. Akash
.....