



2010



Norad

RESULTATRAPPORT

Kapasitetsutvikling:

Bygging av

levedyktige samfunn



KAPASITETSUTVIKLING: Å BYGGE SAMFUNN SOM STÅR PÅ EGNE BEN



Kapasitetsutvikling dreier seg om å bygge samfunn som står på egne ben. Gode offentlige og private institusjoner er en forutsetning for et velfungerende samfunn. Denne rapporten handler om bistand til å bygge bærekraftige systemer som virker også etter at støtten opphører.

Utvikling er målet og bistand er ett av flere virkemidler. Norsk bistand har hatt en sterk økning fra ca elleve milliarder kroner i 2000 til over 27 milliarder i 2010. Den norske innsatsen utgjør tre prosent av internasjonal bistand. Norsk bistand har mange former: Alt fra nødhjelp etter katastrofer, oppbygging av land etter kriger – og økonomisk hjelp til å bygge infrastruktur, som for eksempel skole, helsevesen, energitilgang og transportsystemer.

Resultatrapport 2010 er den fjerde i rekken. Som tidligere har vi valgt å se på resultater av bistanden innenfor et bestemt område. Hovedtemaet i årets rapport er kapasitetsutvikling, som presenteres med en rekke eksempler i del 1. En betydelig andel av norsk bistand går til kapasitetsutvikling. Resultatrapporten viser at norsk bistand har lyktes i å bygge opp viktig kunnskap, kompetanse og institusjoner på ulike samfunnsområder. Norsk kompetanse til kapasitetsutvikling innen naturressursforvaltning, for eksempel fiskeri, olje og gass samt energisektoren er etterspurt av mange samarbeidsland.

Dokumentasjon om resultater i bistanden er fortsatt en utfordring som Norge deler med andre givere og mottakere. Oppmerksomheten rundt resultater av bistanden er mer fremtredende i dag enn hva som var tilfelle for bare ti år siden. Det kan derfor virke noe strengt å anvende dagens resultat-krav på tiltak som ble iverksatt langt tilbake i tid. Arbeidet med resultatrapportering er viktig for å kunne gi informasjon til skattebetalerne om hva norske bistandsmidler bidrar til. Kunnskap om resultater er også viktig for å kunne styre innsatsen; hva virker, hva virker ikke.

I tillegg vil fokus på resultater bidra til en mer kostnadseffektiv og målrettet innsats av norsk bistand.

Årets rapport er utvidet med to deler som kan leses uavhengig av del 1. I del 2 ser vi nærmere på norske bidrag til internasjonale resultater på politisk aktuelle områder. Det kan være norsk bistand som del av større tiltak med flere givere, eller at norske bistandskroner går gjennom store internasjonale organisasjoner.

I del 3 har vi for første gang i Norads resultatrapport presentert en sammenstilling av de viktigste tallene i norsk bistand. Disse ses i sammenheng med internasjonal bistand og det legges frem fakta om utviklingen i noen av mottakerlandene.

Resultatrapporten er et svar på oppfordringene om mer kunnskap og debatt om resultater av bistand. Resultatrapporten er ikke en forskningsrapport. Den er heller ikke en evaluering av norsk bistand, men er blant annet basert på evalueringsinformasjon. Det er stor oppslutning om norsk bistand. Allmennheten har en berettiget forventning om informasjon om hva som oppnås. Norads resultatrapport er et bidrag til dette.

Jeg håper årets resultatrapport vil være til glede og nytte ved å stimulere og berike den offentlige debatten om bistand.

Villa Kulild
Direktør i Norad
Desember 2010

INNHOOLD



Kapasitetsutvikling som virkemiddel » side 12

Resultater av norsk bistand til kapasitetsutvikling » side 18

Lærdommer for norsk bistand » side 46



Realisering av FNs tusenårsmål » side 56

Effekten av norsk bistand gjennom multilaterale organisasjoner » side 62

Norges bidrag til bevaring av regnskog » side 68



Norsk bistand » side 74

Norsk bistand i en internasjonal sammenheng » side 82

Utviklingstrender i utvalgte mottakerland » side 88

Sokoine University of Agriculture (SUA) i Tanzania driver utstrakt forskning på forskjellige bananplanter. I drivhuset blir bananplantene stelt før de blir transportert ut til bøndene. »



A scenic view of a lotus pond. The foreground is filled with green lotus leaves and pink flowers. In the middle ground, a person is sitting in a small wooden boat, using a long pole to navigate through the water. The background shows a line of trees and distant mountains under a blue sky with light clouds.

SAM MEN DRAG

SAMMENDRAG

BISTAND NYTTER – OG GIR RESULTATER



Mer enn 50 års utviklingsarbeid har bidratt til at færre barn dør, langt flere får skolegang, grunnleggende goder som rent vann og helsetjenester er mer tilgjengelig og stadig flere mennesker kan utøve demokratiske rettigheter gjennom valg, mulighet til påvirkning og tilgjengelig kunnskap. Likevel lever rundt 1,4 milliarder mennesker for under 1,25 USD per dag, og den positive utviklingen er skjevt fordelt. Spesielt i Afrika er det flere land som er blitt hengende etter. Derfor er det mange gode grunner til å fortsette innsatsen.

I bistanden finnes det mange henvisninger til det kinesiske ordtaket ”Gi noen en fisk, og han blir mett hele dagen. Lær noen å fiske, og han blir mett hele livet”. Den grunnleggende tanken om at bistanden skal være bærekraftig og gjøre seg selv overflødig, er like sentral i dag. Kapasitetsutvikling, som er å bygge samfunn som kan stå på egne ben, er en viktig del av bistanden. I årets rapport presenteres eksempler på gode og dårlige resultater av dette arbeidet.





Siden 2007 har Norad utgitt en rapport om resultater av bistanden for å sette søkelyset på norsk innsats på ulike områder. Disse rapportene er ikke et samlet regnskap for resultatet av norsk bistand, men dykker ned og ser på resultatene på noen sentrale områder. Det er tre grunner til at en rapport om resultater gis ut. For det første er norske skattebetalere berettiget til informasjon om hva norske midler bidrar til. For det andre er informasjon om resultater en forutsetning for å kunne styre; hva virker, og hva virker ikke? For det tredje vil fokus på resultater i en rapport som dette bidra til en mer kostnadseffektiv og målrettet utviklingsinnsats.

Nytt av året er at rapporten er delt i tre deler:

DEL 1

Kapasitetsutvikling er årets tema og presenteres i del 1. Hvis ikke individer, organisasjoner og samfunn har kapasitet til å forfølge sine egne utviklingsmål, blir det ingen utvikling.

DEL 2

Del 2 kan leses uavhengig av del 1, og viser i hvilken grad det er mulig å synliggjøre resultater av Norges innsats, og eventuelt skille disse fra resultater som skyldes andre faktorer. Rapporten viser både eksempler der Norges andel kan anslås og andre eksempler hvor det ikke gir mening å skille ut norske resultater.

DEL 3

Del 3 presenterer statistikk fra norsk bistand og internasjonal utvikling. Her vil man kunne se at de store pengebeløp gjennom 50 år altså ser ut til å gi avkastning på mange områder.

HOVEDFUNN FRA DEL 1 OM BISTAND TIL KAPASITETSUTVIKLING

Kapasitetsutvikling er ofte et uttrykt mål for bistanden, selv om det endelige målet er å fjerne fattigdommen. I rapportens del 1 gjennomgås 23 eksempler på norske bidrag til kapasitetsutvikling, de fleste av dem fra bilateralt samarbeid, dvs direkte samarbeid mellom Norge og partnere i utviklingsland. Det er arbeidet med styrking av organisasjoner som vektlegges i rapporten. Ulike måter å støtte kapasitetsutvikling på er diskutert: faglig bistand og institusjonssamarbeid, langsiktig økonomisk støtte og støtte til påvirkning av rammebetingelser. Fordeler og ulemper ved de ulike formene diskuteres, og hovedfunnene er:

- » Norsk bistand har bidratt til styrket kapasitet og viktige endringer i mange organisasjoner. Det finnes mange eksempler på vellykket institusjonssamarbeid, særlig når slikt samarbeid er kombinert med andre bistandsformer.
- » På mange områder er det likevel vanskelig å dokumentere hvor vellykket innsatsen har vært. Det er først de siste årene at fokus på resultater i bistanden har blitt svært fremtredende. For en del kapasitetsutviklingsprosjekter har formålet vært ansett som viktig og godt uten at man har lagt til grunn tilstrekkelig målstyring og oppfølging i form av rapportering på resultater og virkninger.
- » I fattige land vil bistanden sjelden være bærekraftig på kort og mellomlang sikt. Langsiktig innsats og forpliktelser er nødvendig for å sikre resultater.
- » Erfaring viser at mottakers eierskap til utviklingstiltakene gir bedre muligheter for varige resultater. Eierskap utvikler seg ofte over tid i samspill mellom giver og samarbeidspartner. Samarbeidsformen kan være avgjørende for mottakers eierskap.
- » Mangel på resultater kan i noen tilfeller skyldes utilstrekkelig kunnskap om sammenhengen samarbeidet foregår i, blant annet hvilke lokale strukturer, interessekonflikter og maktforhold som eksisterer i landet. For eksempel kan deler av den politiske og økonomiske eliten motarbeide

effektive skattesystemer. Giverne og samarbeidspartnerne kan ha ulike oppfatninger. Der giverne gjerne ser for seg en reformprosess, kan samarbeidspartnerne være mer opptatt av å styrke det bestående.

- » Det er situasjonsspesifikt hvilke virkemidler som er de mest effektive i kapasitetsutvikling. Som regel er det best å kombinere flere samarbeidsformer samtidig. Like viktig er det å ta utgangspunkt i og bygge på eksisterende lokale strukturer og kapasitet.
- » Når man gir bistand til kapasitetsutvikling er det viktig å være oppmerksom på at mottaker reelt har behov for og etterspør den kompetansen som tilbys. I tillegg må man unngå at mange givere involverer seg i overlappende og dårlig koordinerte prosjekter.

..... Noen av rapportens konkrete eksempler, funn og lærdommer om bistand til kapasitetsutvikling:

Rapportens første del gjennomgår eksempler på vellykket og mindre vellykket kapasitetsutvikling. Sjelden er det svart/hvitt.

- » Finansdepartementet i Tanzania har fått betydelig bedre kontroll med statsbudsjettet siden slutten av 1990-tallet. Skatteinngangen er økt, kontrollen fra riksrevisjonen er blitt bedre og det har blitt mer åpenhet om bruken av offentlige midler. Norge er en av flere givere til reformen i tanzaniansk finansforvaltning. En internasjonal gjennomgang viser at reformene, særlig i de senere årene, gjennomføres for sakte. En av lærdommene har vært at dialogen mellom giverne og myndighetene i Tanzania ikke har vært god nok. Giverne har i for stor grad vært opptatt av detaljstyring og ikke i tilstrekkelig grad vært konstruktive støttespillere. Norge har de siste to årene bidratt med nærmere tre hundre millioner kroner i budsjettstøtte og støtte til reformer i landets finansforvaltning. Mye av den norske reformstøtten har gått til myndighetene på Zanzibar.
- » Riksrevisjonen i Zambia reviderer nå 70 prosent av offentlige utgifter mot 30 prosent fem år tilbake. Langsiktighet i samarbeidet og mottakernes økende eierskap og prioritering har bidratt til at revisjonskapasiteten i Zambia er betydelig økt. Norge har støttet kapasitetsutvikling

i den zambiske riksrevisjonen siden 1997. Riksrevisjonen i Norge har vært blant de langsiktige partnerne i arbeidet med å forbedre kompetansen og revisjonsmetodene hos sine zambiske kolleger.

- » Malawi utdanner stadig flere helsearbeidere. Norge og Sverige har i løpet av ti år bidratt med nærmere to hundre millioner kroner for å sette landet bedre i stand til å utdanne helsearbeidere og bidra til at landet beholder mer av arbeidskraften. Problemet med hjerneflukt i malawisk helsesektor er stort. Eksempelen illustrerer at det hjelper lite å bygge kapasitet hos enkeltpersoner hvis resultatet er at de lokkes til bedre levekår i utlandet. Eksempelen viser også at det lar seg gjøre å redusere problemet. På enkelte områder vil det være behov for ekstern bistand i mange år fremover.
- » Norge og Angola har samarbeidet innen petroleumssektoren siden 1987. Bistandsfinansieringen beløper seg så langt til om lag 135 millioner kroner. Oljedirektoratet har sammen med flere norske partnere bidratt til oppbygging av kapasitet innen petroleumrelatert fagopplæring. Den norske støtten har også bidratt til utarbeidelse av en ny petroleumsløve med tilhørende forskrifter som også regulerer miljø og sikkerhet. Basert på erfaringene med det norske pensjonsfondet, er et tilsvarende fond under etablering i Angola. Samarbeidet er evaluert og beskrevet som vellykket. Evalueringen anbefaler at samarbeidet i fremtiden spisses mer inn mot temaer der Norge har unik kompetanse.
- » Norge startet sin støtte til Bangladesh Petroleum Institute i 1986, med mål om å bygge opp instituttet til et profesjonelt og uavhengig analyseinstitutt som kunne gi råd til myndighetene. Slik ble det aldri, og i ettertid har en evalueringsrapport avdekket at en av grunnene var mangel på nasjonalt eierskap. Myndighetene i Bangladesh ønsket ikke et uavhengig institutt. Reformen Norge forutsatte at ville komme ganske raskt, uteble. Frem til samarbeidet ble avsluttet i 2005 støttet Norge den bangladeshiske petroleumsførvaltningen med 30 millioner kroner. Kapasiteten samarbeidet bidro til å utvikle ble ikke borte, men endte opp andre steder i petroleumbransjen enn der den var ment å havne.

» Arbeidsgiverorganisasjonen i Uganda har blitt en viktig samfunnsaktør. Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) har siden 1997 samarbeidet med sin ugandiske søsterorganisasjon Federation of Uganda Employers (FUE). Norad har støttet samarbeidet med om lag 15 millioner kroner. I de 13 årene som har gått, har FUE vokst betydelig, både i antall medlemmer og i innflytelse på næringspolitikk og rammebetingelser for næringslivet. Lærdommen er at langsiktig samarbeid mellom partnere som samarbeider godt kan gi viktige resultater selv med, i bistandssammenheng, beskjedne økonomiske bidrag.

» Arbeidet til valgdomstolen i Guatemala bidro til betydelig økt valgdeltakelse ved valget i 2007, særlig blant kvinner. For første gang i historien ble presidentvalget avgjort med flest stemmer fra landsbygda. Norges bidrag var basert på god innsikt i landets politiske virkelighet, problemer og muligheter. Selv om grunnforståelsen og sluttresultatene var gode, viser en evaluering at samarbeid mellom forskjellige typer organisasjoner stiller strenge krav til kommunikasjon og tillit mellom aktørene.

» Filippinene fikk i 2000 sin maritime utdanning godkjent i henhold til internasjonale standarder. Med relativt beskjedne økonomiske midler bidro Norge til å legge grunnlaget for at filippinske sjøfolk ble dominerende i internasjonal sjøfart og nå bidrar med betydelige summer til egne familier og i skatt til hjemlandet. Over 400 000 filippinske sjøfolk jobber i internasjonal skipsfart. Eksempelet viser at små tiltak noen ganger kan bidra til betydelige resultater. Et annet resultat var sannsynligvis at norske sjøfolk måtte gjennomgå smertefulle omstillinger på grunn av at filippinske sjøfolk økte sin konkurranseevne. Dette viser at når norsk bistand treffer, kan det få ringvirkninger også her hjemme.

DEL 2 > NORSKE BIDRAG TIL INTERNASJONALE RESULTATER PÅ POLITISK AKTUELLE OMRÅDER

Det er vanskelig å skille mellom resultater av egen og andres innsats, og mellom resultater av bistand og resultater som skyldes andre faktorer. Selv om dette er utfordrende, ønsker norske skattebetalere å vite hva Norges andel av resultatene er. Rapportens del 2 ser på status for tusenårsmålene og utvalgte "norske" resultater innen politiske viktige områder.

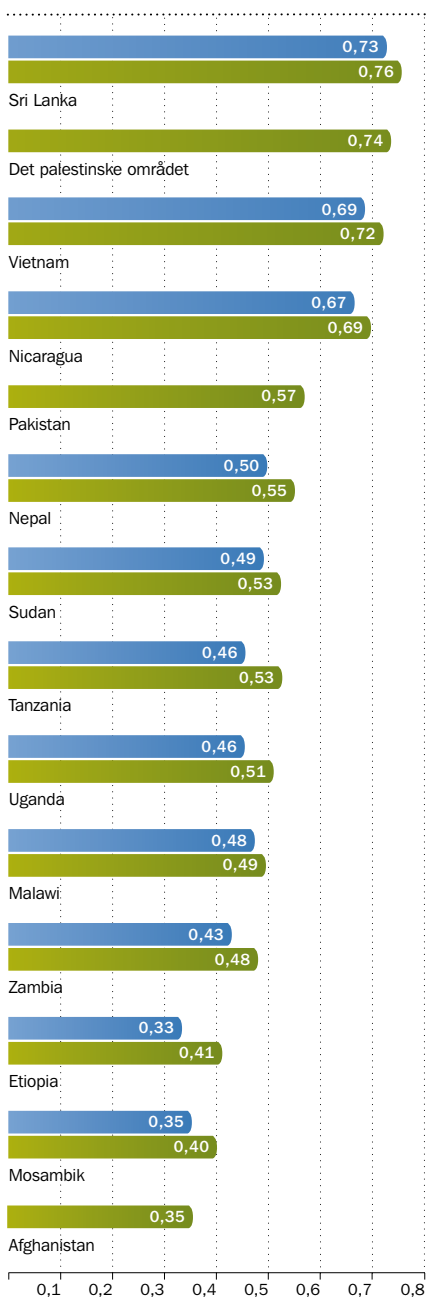
» FN la i juni 2010 frem en rapport om fremdriften i arbeidet med å nå tusenårsmålene. Rapporten peker på positiv fremgang på flere områder. Målet om halvering av andelen mennesker som lever i ekstrem fattigdom fra 1995 til 2015 blir sannsynligvis nådd. På grunn av befolkningsveksten holder antallet fattige seg stabilt. Nedgangen i andel fattige skyldes i hovedsak Kinas suksess i kampen mot fattigdom. FN-rapporten viser også til store fremskritt i barns skolegang, redusert barne- og mødre dødelighet, bedre hiv-behandling og bedre økologisk bærekraft. En UNICEF-rapport viser at tusenårsålet om at maksimalt tolv prosent av verdens befolkning skal være uten tilfredsstillende drikkevann i 2015 ble nådd for et par år siden. Selv om fremgangen fortsetter i samme fart som nå, vil fremdeles nærmere 70 millioner mennesker stå uten tilgang på tilfredsstillende drikkevann i 2015.

» Norge har siden 2002 gitt om lag 375 millioner kroner til Det globale fondet for bekjempelse av aids, tuberkulose og malaria. Det norske bidraget utgjør 1,7 prosent av fondets ressurser. Fondets resultater er godt dokumentert og den norske andelen innebærer at Norge har sørget for at 48 000 mennesker har fått hiv-behandling, 120 000 tuberkulosebehandling og at over to millioner myggnett er delt ut. Totalt har den norske andelen av fondets innsats bidratt til å redde 85 000 mennesker fra å dø av aids, tuberkulose og malaria. Tilsvarende beregninger viser at støtten til den internasjonale vaksinealliansen GAVI har avverget 540 000 dødsfall fra smittsomme sykdommer. Norge bidro med 600 millioner kroner til GAVI i perioden 2001–2009.

» I Nepal bidro Norge med 175 millioner kroner til grunnutdanning i perioden 2004–2009. Den norske andelen av de totale resultatene tilsvarer at om lag 2700 flere skolebarn fullførte grunnskolen i 2008 enn i 2003. Det er en direkte sammenheng mellom utdeling av myggnett og nedgang i malariatilfeller i eksemplet over, enn mellom investeringer i grunnskolen og antall barn som fullfører. Holdninger, sikkerhetssituasjonen og foreldrenes økonomi er noen eksempler på faktorer utenfor bistandens kontroll som har stor innflytelse på barnas skolegang.

» I årene som kommer skal Norge bruke store summer på å bidra til redusert avskogning i blant annet Brasil og Indonesia. Eksemplet er tatt med i denne rapporten fordi det viser hvordan resultatmåling kan planlegges ved oppstart av nye og større innsatser. Resultatbasert støtte er et prinsipp i arbeidet mot avskogning og skogforringelse. Det innebærer at utbetalinger skal skje etter oppnådde reduksjoner i forhold til referansenivåer. Fortsetter avskogningen, faller støtten bort. Avskogning skjer fordi det er lønnsomt for blant andre småbrukere, plantasjeiere og kommersielle selskaper. Utfordringen er å gjøre bevaring av skog mer lønnsomt enn hugging av skog. Norge har inntatt en lederrolle i arbeidet med å få med avskogning og skogforringelse i utviklingsland i et fremtidig klimaregime. Selv om arbeidet er satt i gang, er det for tidlig å rapportere om konkrete resultater av betydning. Norad har bestilt en uavhengig evaluering som skal følge skogprosjektet.

Human Development Index viser fremgang i alle land



Poeng på Human Development Index (HDI) 2000 og 2007 hvor 1 er høyest og 0 er dårligst

2000
2007

Kilde: Human Development Report 2009

DEL 3 > NORSK BISTAND I PERSPEKTIV – STATISTIKK OG FAKTA

I del 3 av rapporten er det gitt en oversikt over statistikk over norsk bistand. Norsk bistand har økt fra i overkant av elleve milliarder kroner i 2000 til 27 milliarder kroner i 2010. Også verdens totale bistand har økt de senere årene, og var i 2008 på 730 milliarder kroner. Utviklingsindikatorerne viser at det generelt går bedre med mange av utviklingslandene. I denne delen settes norsk bistandsstatistikk i perspektiv med internasjonal bistand og utviklingen i 14 av de viktigste mottakerlandene for norsk bistand. Flere av landene har høy økonomisk vekst eller redusert bistandsavhengighet. Spedbarnsdødeligheten går ned i alle land bortsett fra Afghanistan. Fattigdomsreduksjonen er mindre vellykket i Afrika enn i Asia. Utviklingslandene har gjennomgående store problemer med korrupsjon, og de politiske og sivile rettighetene er ofte svake. Afghanistan og Sudan oppnår en dårlig plassering på de fleste indikatorene, og viser at konfliktrammede land skiller seg ut negativt. Det palestinske området gjør det også dårlig på flere av indikatorene, mens det samtidig har høy andel lese- og skrivekyndige og lav barnedødelighet.

Human Development Index (HDI) viser en positiv utvikling i flere av de viktigste samarbeidslandene for norsk bistand. Samtlige land i utvalget som omtales i denne delen oppnådde en høyere poengsum i 2007 enn i 2000. Forbedringen tilsier bedret levestandard gjennom økt forventet levealder, økt utdanningsnivå og høyere bruttonasjonalprodukt per capita. Selv om utviklingen varierer fra land til land, er HDI-tallene i tråd med den framgangen vi ser i andre utviklingsindikatorer, med høy økonomisk vekst i flere afrikanske land, økt tilgang til elektrisitet og lavere barnedødelighet.



DELL 1

DEL 1

KAPASITETSUTVIKLING

– DEN VIKTIGE VEIEN TIL MÅLET



For å skape forandring må individer, organisasjoner og samfunn ha kapasitet til å ta hånd om egen utvikling. Kapasitetsutvikling er derfor ofte et uttrykt mål for bistanden, selv om det endelige målet er å fjerne fattigdommen. Hvordan resultatene av bistanden til kapasitetsutvikling måles og hva kan Norge vise til, er temaet for første del av Resultatrapporten 2010.





Guatemala. Kontakt og solidaritet mellom mayakvinner og norske kvinner og myndigheter går mer enn 20 år tilbake.

KAPASITETSUTVIKLING SOM VIRKEMIDDEL

I denne delen av rapporten tar vi for oss temaet kapasitetsutvikling. Utvikling er det overordnede målet og bistanden er ett av mange virkemidler for å nå det. Kapasitetsutvikling er viktig for å sette fattige land i stand til å styre sin egen utvikling, og har vært prioritert i norsk utviklings samarbeid gjennom mange år.



I denne delen av rapporten vises eksempler på resultater av norsk bistand til kapasitetsutvikling. Det er ikke en fullstendig oversikt over alle funn eller tiltak innenfor dette området, men er et bidrag til å synliggjøre gode og dårlige resultater, og interessante erfaringer som det er mulig å lære av og bygge videre på.

Kapasitetsutvikling har alltid vært en sentral del av norsk bistand, men har både i form og innhold variert over tid.

Kapasitetsutvikling er et svært vidt begrep, og kan gjenkjennes i mange former. Bistand til dette feltet har vært og er viktig for å sette fattige land i stand til å tilby sin egen befolkning grunnleggende tjenester som for eksempel helse og skolegang. Kapasitetsutvikling er også sentralt for å styrke evnen til å forvalte ressurser på viktige sektorer som kan gi grunnlag for å skape inntekter. Dette kan dreie seg om støtte til å bygge opp en offentlig finansforvaltning med et finansdepartement,

systemer for offentlige anskaffelser, skattemyndigheter, riksrevisjon med mer. Det er også å bygge opp systemer for å dele ut konsesjoner for utvinning av naturressurser, regulere sikkerhet og miljø og lage rammebetingelser for å tiltrekke seg utenlandske investeringer. Videre kan kapasitetsutvikling gå inn på områder for styresett som gjennomføring av valg, utforming av lover og bidrag til justissektoren i et land. Kapasitetsutvikling kan også omfatte sivilt samfunn og privat sektor.

Et vanlig mål på vellykket utvikling er at et land ikke lenger trenger bistand eller ikke lenger kvalifiserer til bistand fra multilaterale institusjoner. Verdensbanken bruker begrepet "graduation" og knytter det til størrelsen av BNI pr. innbygger.¹ Flere land som tidligere mottok betydelig bistand er "uteksaminert" i en slik økonomisk forstand. De fleste landene er i Asia og Latin-Amerika, men også de afrikanske landene Botswana og Mauritius er i denne kategorien. Mange faktorer har hatt betydning for en slik positiv utvikling, blant dem finansielle overføringer i form av utenlandske investeringer og bistand. Det er dokumentert at bistand til å styrke evnen til utvikling også har hatt en viktig rolle.

HVA ER KAPASITET OG KAPASITETSUTVIKLING?

Kapasitet er evnen mennesker, organisasjoner og samfunn har til å utføre oppgaver, løse problemer, sette seg mål og oppfylle dem.² For eksempel kan kapasiteten til et lands riksrevisjon være satt sammen av medarbeidernes kunnskaper, tilgjengelig datautstyr, lokaler, prosedyrer, organisering, uavhengighet, legitimitet osv.

Kapasitetsutvikling er en prosess hvor enkeltpersoner, organisasjoner og samfunnet som helhet bygger opp evnen til å løse sine oppgaver selv. I mange tilfeller kan eksterne aktører levere resultater raskt og effektivt, men langsiktig utvikling i et land må bygges med utgangspunkt i egne krefter. I følge FNs Utviklingsprogram UNDP er kapasitetsutvikling "endringer som styrker individer, ledere, organisasjoner og samfunn".³

Disse definisjonene skiller altså mellom tre nivåer: Individer, organisasjoner og samfunnet. Eksemplene i denne rapporten setter først og fremst søkelyset på organisasjonsnivået. Mye av den norske bistanden går til offentlige og private organisasjoner, med en forventning om at de skal bli bedre i stand til å utføre sine oppgaver og nå sine mål.

1 I 2008 var grensen for å motta IDA-lån fra Verdensbanken at BNI pr. innbygger måtte være under USD 1135. 47 land lå under denne grensen.

2 Fukuda-Parr, S., C. Lopes og K. Malik (red.) (2002). *Capacity for Development: New Solutions to old Problems*. London: Earthscan.

3 UNDP (2009). *Capacity Development: A UNDP Primer*.

FIGUR 1.1 Kapasitetsutvikling – økt evne til å løse oppgaver skaper resultater



De tre nivåene henger sammen. Som eksemplene nedenfor viser, kan tiltak på individnivå, spesielt i form av opplæring og utdanning, være viktige bidrag til kapasitetsutvikling av organisasjoner. Utviklingseffekten av at en organisasjon har fått bedre kapasitet, avhenger i sin tur av hva som skjer i samfunnet.

TENKNINGEN OM KAPASITETSUTVIKLING SPEILER BISTANDENS HISTORIE

Bistand til kapasitetsutvikling har endret seg over tid. Selv om de grunnleggende elementene - opplæring og økonomisk støtte til organisasjoner – er mye de samme, er teoriene om hva som får organisasjoner til å bli mer effektive endret. Men solidaritet med fattige land og folk har hele tiden ligget som en drivkraft bak internasjonal bistand.

» **1950- og 60-tallet.** Tanken var at bistanden skulle fylle hull ved å tilby fagfolk og teknologi. Antakelsen var at organisasjonene på mottakersiden var funksjonsdyktige, men hadde for liten kapasitet fordi de manglet kompetanse. Bistanden bidro med individuell opplæring og utenlandsk ekspertise. Begrepet "faglig bistand" ble etablert.

» **1970- og 80-tallet.** Etter hvert kom en erkjennelse av at det ofte var grunnleggende problemer ved hvordan organisasjoner fungerte, særlig gjaldt det offentlige organisasjoner. I en del sammenhenger

ble det bygd opp nye parallelle organisasjoner med spesielt ansvar for gjennomføring av bistandsfinansierte prosjekter. Dermed ble også det etablerte byråkratiet omgått. I andre sammenhenger utvidet man tilnærmingen til kapasitetsutvikling og "organisasjonsutvikling" ble et populært begrep i bistanden. Giverne finansierte langsiktige prosesser inspirert av moderne teorier om ledelse, arbeidsmiljø og effektivisering. Samtidig ønsket man at offentlige organisasjoner skulle bli mer ansvarlige og i større grad lytte til befolkningen. Utviklingen skulle formes nedenfra og opp, i motsetning til den vanlige og mer autoritære ovenfra og ned-tilnærmingen.

» **1990-tallet.** Oppmerksomheten ble i økende grad dreid mot organisasjoners rammebetingelser. Hvis ikke staten fungerer kan det ikke forventes at de enkelte organisasjonene kan gjøre en bedre jobb. Dette førte til at bistandsgivere i større grad prøvde å påvirke nasjonal politikk, reform av lover og regler og demokratisering. Under merkelappen godt styresett ga giverne støtte til omfattende endringsprosesser i offentlig sektor, lokalforvaltning og politisk styresett.

» **2000-tallet.** Det siste tiåret har det vært økende kritikk av denne tilnærmingen. Mange mener at giverne på denne måten har bidratt til å svekke myndighetenes ansvar ovenfor egen befolkning. Paris-erklæringen fra 2005 om bistandens effektivitet avspeiler denne kritikken og fastslår at nasjo-

nalt eierskap er en forutsetning for en effektiv bruk av bistand. Tanken er at givne skal dreie fokus fra middel til mål. Givne må vise respekt for mottakers egne prioriteringer og måte å forvalte bistanden på, og samtidig stille klarere krav til resultater.

- » En tendens i norsk utviklingspolitikk de siste årene er at man bruker bistandsbudsjettet for å styrke de globale fellesgodene. Det gjelder for eksempel klima, skogsatsing og global helse. På disse områdene har man introdusert resultatbasert bistand som gir nye utfordringer knyttet til resultater og måloppnåelse. Det er nødvendig å kunne måle og verifisere resultater før givne kan utbetale penger. Flere av mottakerlandene mangler den nødvendige kapasiteten til slikt resultatarbeid. Resultatbasert finansiering fordrer derfor en ny form for kapasitetsutvikling i samarbeidslandene.
- » En annen tendens i norsk utviklingspolitikk er at en større andel av bistandsbudsjettet kanaliseres til sårbare stater og land som er eller har vært i en konfliktsituasjon. Kapasitetsutvikling er helt sentralt i bistanden til slike land, i tillegg til en sterk innsats på det humanitære området. For å oppnå resultater er det nødvendig å utvikle kapasitet innen kritiske funksjoner i offentlig forvaltning og å kunne tilby grunnleggende sosiale tjenester til befolkningen. Positive utviklingseffekter er krevende å oppnå, tar lang tid og resultater kan være vanskelig å dokumentere.

FORMER FOR BISTAND TIL KAPASITETS- UTVIKLING I ORGANISASJONER

Bistand til kapasitetsutvikling gis på flere måter og det er vanlig at ulike former benyttes samtidig. Gjennom et langvarig utviklingssamarbeid er det vanlig at bistandsformene endrer seg. Ofte er innslaget av utenlandske rådgivere størst i begynnelsen og går ned etter hvert dersom samarbeidet utvikler seg positivt. Mulighetene for en giver til å delta i mer overordnet politikkutforming er større når det har utviklet seg personlige nettverk og en gjensidig respekt etter mange års samarbeid.

Ulike måter å støtte kapasitetsutvikling på kan omfatte langsiktig økonomisk støtte,

faglig bistand og institusjonssamarbeid og påvirkning av rammebetingelser.

Langsiktig økonomisk støtte

Norge har ofte gitt langsiktig økonomisk støtte til organisasjoner og etater i samarbeidsland, gjerne kombinert med faglig bistand. Selv om Norge fortrinnsvis har sett denne bistanden som et middel til gjennomføring av bestemte utviklingstiltak, har det for mottakeren vært reell støtte til daglig drift og i mange tilfeller vært en form for basisfinansiering.

Forutsigbar økonomisk støtte er viktig for kapasitetsutvikling, som er en langsiktig prosess. Givne er generelt bekymret for bistandsavhengighet og hvordan man skal fase ut støtte og samtidig sikre bærekraft. Ofte inngås avtaler som er lite tydelige på hvordan samarbeidet skal avsluttes. Dette er vanskelig å drøfte i en tidlig fase av samarbeidet, når all oppmerksomhet er rettet mot hvordan komme i gang. Konsekvensen er at bistandens sorti blir vanskelig og dårlig forberedt fra begge sider. Utfordringen for givne er å legge støtten på et nivå som gjør det realistisk at staten kan ta over. I mange land vil dette ta tid.

Faglig bistand og institusjonssamarbeid

Ekspertbistand. Det finnes mange eksempler i norsk bistandshistorie på den utenlandske ekspertene som ble plassert inn i et departement eller organisasjon for å bidra til å bygge og utvikle kompetanse innenfra. Eksperten skulle overføre sin egen kompetanse og forbedre systemer og rutiner i organisasjonen. Erfaringene med denne formen for faglig bistand har vært blandete. Som regel var målet å overføre kunnskap og bygge kapasitet, men i praksis ble ekspertene ofte involvert i gjennomføring for å sikre fortgang i arbeidet.

Selv om ekspertbistanden har vært mye kritisert, er den fortsatt vanlig i internasjonal bistand. Et argument mot ekspertbistand er at den er kostbar. Bistandsformen bygger også på forutsetningen om at den riktige kunnskapen finnes i vestlige land, at den bør overføres til utviklingsland og at den kan kjøpes for penger. Ekspertbistanden har også vært kritisert for

å være styrt av tilbud og ikke etterspørsel. Den har ofte i for liten grad vært tilpasset lokale behov og kunnskapsnivå.

Kritikken førte til endringer i tenkning og praksis rundt faglig bistand. Utdanning og opplæring fortsatte å være viktig, men ble satt i forbindelse med endring og utvikling av organisasjoner. Det finnes eksempler på land og organisasjoner som har hatt gode erfaringer med individuelle rådgivere, og aktivt har brukt utenlandske fagfolk i oppbyggingen av egen kapasitet. Mye avhenger av kapasitet og politisk styring på mottakers side.

Institusjonelt samarbeid. Fra tidlig på 1990-tallet ble institusjonssamarbeid ansett som et bedre alternativ enn bruk av individuelle rådgivere. Stadig flere offentlige direktorater, forskningsinstitusjoner, frivillige organisasjoner og private bedrifter ble involvert i samarbeid med partnere i samarbeidsland. Ideen var at to organisasjoner med tilsvarende mandater ville forstå hverandre, samarbeide godt og utveksle erfaringer. Likheten i faglig identitet skulle fremme læring og større institusjoner kunne tilby et bredere spekter av tjenester enn individuelle rådgivere.

Institusjonssamarbeidet kan vise til gode resultater i mange tilfeller, som eksemplene i denne rapporten også viser. Men det har også sine svakheter. Samarbeidet er ofte blitt initiert og drevet frem av organisasjoner og institusjoner i giverlandene. Samarbeidet har ofte vært av faglig og teknisk karakter og ikke bidratt til utvikling. Noen ganger har kulturelle barrierer gjort samarbeidet vanskelig å håndtere for norske institusjoner. Det som skulle være bredt institusjonelt samarbeid, ble i praksis også avhengig av enkeltpersoner.

Påvirkning av rammebetingelser

Mange givere har engasjert seg i formuleringen av nasjonale strategier for fattigdomsreduksjon og sektorprogrammer og gitt ulike former for budsjettstøtte. Slike brede tilnærminger og programmer skulle erstatte enkeltstående tiltak og prosjekter. Givne har forsøkt å engasjere seg i en dialog om politikken på viktige sektorområder. Program- og budsjettstøtte, ofte

TABELL 1.1 Norske satsningsområder i bistanden (NOK mrd.)

Sektor	2009
Klima, miljø og bærekraftig utvikling	1,9
Fredsbygging og menneskerettigheter	1,8
Olje og energi	0,7
Godt styresett og kamp mot korrupsjon	2,2
Kvinner og likestilling	3,5
Budsjettstøtte	1,0
Total bistand til kapasitetsutvikling – en vid definisjon	11,1
Andel av total	43 %

med flere givere sammen, har også vært brukt som gulrot og pisk overfor mottakerland for å påskynde reformer.

Denne omleggingen av bistanden har hatt konsekvenser for innretning og innhold i bistand til kapasitetsutvikling og i valg av sektorer og organisasjoner. Utsendte eksperter, basisfinansiering og institusjons-samarbeid har ikke forsvunnet, men er blitt en del av en bredere sektortilnærming. Denne omleggingen av bistanden har i større grad enn tidligere skapt arenaer for forhandlinger mellom givere og mottakerland om prioriteringer, ressursfordeling og rammebetingelser. Dette er sett som bidrag til en ny form for kapasitetsutvikling på samfunnsnivå.

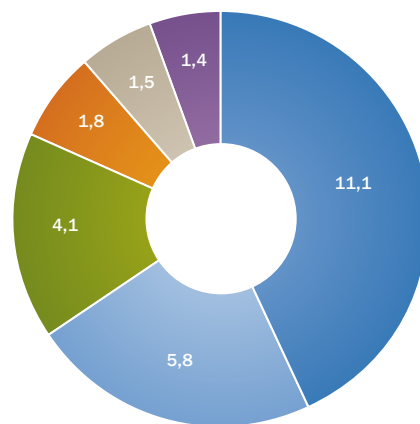
KAPASITETSUTVIKLING SOM ANDEL AV NORSK BISTAND

Det er vanskelig å gi en eksakt beregning av hvor mye av bistanden som går til kapasitetsutvikling. For det første er ikke dette en kategori som brukes når Norge rapporter bistandsstatistikk til OECDs utviklingskomité (DAC). For det andre er det vanskelig å skille ut hvor stor del av budsjettet for et tiltak som går til kapasitetsutvikling. For det tredje er det spesielt vanskelig å vurdere hvor mye av bistanden som er kapasitetsutviklende på samfunnsnivå. Det meste av bistanden har en effekt på kapasitetsutvikling, og det meste av bistanden forutsetter kapasitetsutvikling for at mål skal nås. Ved innrapportering til OECDs utviklingskomité fordeles all bilateral bistand på en av fire bistandsformer: Prosjekt og programbistand, investeringsbistand, faglig

bistand og annet. I 2009 ble elleve prosent (2,9 milliarder kroner) av den samlede bistanden betegnet som faglig bistand, og har ligget omtrent på dette nivået de siste ti årene. Dette er blant annet konsulentavtaler, institusjonelt og faglig samarbeid og finansiering av nordmenn i internasjonalt arbeid (bl.a. i Fredskorpset og i FN). Gjennomsnittet for medlemmene i OECDs utviklingskomité er 15 prosent.

Statistikken gir ikke eksakte tall, men ved å legge til relevante kategorier som normalt ikke inngår i tallet over, kan det anslås at Norges direkte støtte til kapasitetsutvikling i organisasjoner og faglig bistand er omtrent 15 prosent av samlet bistand. Resultatrapporten 2010 behandler kapasitetsutvikling i langt videre forstand enn bare faglig bistand. Det store antallet norske samarbeidspartnere som utfører arbeid i utviklingsland og som finansieres over bistandsbudsjettet, gir en indikasjon på omfanget av denne typen bistand. Ikke alle norske partnere deltar i kapasitetsutvikling, men svært mange har som mål for arbeidet å støtte utviklingen i en partnerorganisasjon i utviklingsland.

I tabell 1.1 viser vi hvor mye bistand som går til de områdene der Norge har arbeidet for å overføre kunnskap til samarbeidsland, ut fra særskilt kompetanse og et spesielt politisk engasjement: Klima, miljø og bærekraftig utvikling, fredsbygging og menneskerettigheter, olje og ren energi, kvinner og likestilling, godt styresett og kamp mot korrupsjon. Den humanitære bistanden holdes utenfor fordi den oftest

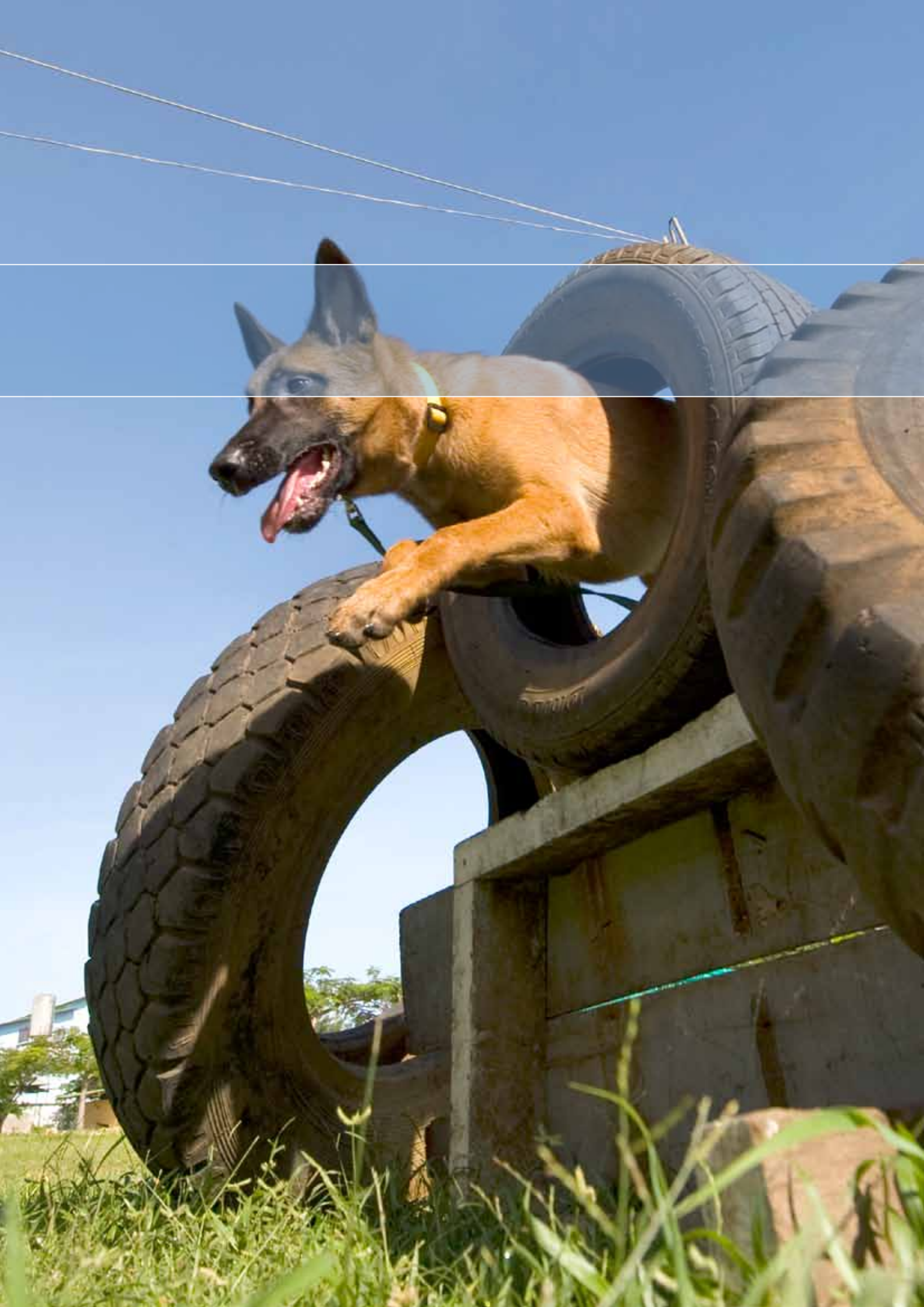
FIGUR 1.2 Kapasitetsutvikling utgjør en stor del av bistanden i 2009

Fordeelingen av norsk bistand på sektor og type, 2009 (NOK mrd.)

- Kapasitetsutvikling vid definisjon
- Multilateral bistand
- Nødhjelp og annet
- Helse og utdanning
- Økonomisk utvikling og handel
- Administrasjon

dreier seg om nødhjelp. 39 prosent av den samlede bistanden faller inn under disse kategoriene. Legger vi til budsjettstøtte, blir andelen 43 prosent. Den politiske begrunnelsen for mange av programmene og prosjektene handler om å fremme institusjonell forandring.





RESULTATER AV NORSK BISTAND TIL KAPASITETSUTVIKLING

Kambodsja. Trivsel er viktig for hundene hos Cambodian Mine Action Center (CMAC). I avdelingen hvor valpene holder til blir en stor del av dagen brukt til kos og lek.



Eksemplene i rapporten viser mange resultater, men de utgjør ingen uttømmende oversikt over hva som er oppnådd når det gjelder kapasitetsutvikling. De gir et innblikk i gode og dårlige resultater. Eksemplene avspeiler også at det er store forskjeller i hvordan det tenkes og rapporteres om resultater. Noe av dette skyldes at resultater skapes på ulike nivåer over tid.

Det kan oppfattes som vanskelig å måle kapasitet. I prinsippet er det ingen forskjell på å måle resultater av kapasitetsutvikling og resultater av annen bistand. Selv om enkelte forhold kan være vanskelig å måle presist, er hovedproblemet som oftest at det ikke er tatt tilstrekkelig høyde for resultatarbeid i planleggingen. Grunnen til at resultater av kapasitetsutvikling anses som vanskelig å måle er at kapasitet ofte er satt sammen av flere elementer. Det er derfor nødvendig å stykke opp kapasiteten i flere målbare komponenter. Det er lettest å vise til resultater i form av kapasitet som lett lar seg måle – slik som personell, fysiske ressurser og kunnskapsnivå. Summen av disse komponentene brukes til å måle virkninger over tid for å se om organisasjonen faktisk gjør en bedre jobb. Å rapportere om de langsiktige effektene av dette blir ofte mer forsøk på sannsynliggjøring av utviklings-effekter. Uansett er målet med kapasitetsutvikling at det skal føre til utvikling og ikke være et mål i seg selv.

For eksempel kan første skritt i kjeden av oppnådde resultater av kapasitetsutvikling være at 50 personer har fått opplæring i hiv-forebygging i Uganda, at kursmaterie

ll er utviklet, at representanter fra lokale organisasjoner har vært på studietur og at lederen for det nasjonale aids-programmet har gjennomgått et lederkurs.

Resultatene over sier ikke noe om virkninger. De forteller ikke om de involverte har fått mer eller bedre kunnskap, om de har endret sine holdninger eller sin måte å arbeide på, eller om innsatsen har hatt virkning på forekomsten av hiv. For å måle slike endringer av kunnskap og atferd er grunnlagsdata viktig. Relevante data om utgangspunktet må samles inn før tiltaket blir satt i gang og endringer måles etter at det er avsluttet. Selv om gode systemer for resultatarbeid har vært tilgjengelig lenge, er det først de siste årene at oppmerksomheten rundt resultater har blitt fremtredende i norsk og internasjonal bistand. Kravene til resultatrapporteringen kan derfor synes litt strenge for tiltak som har pågått en stund.

Det er mest krevende å skaffe til veie kunnskap om resultater på systemnivå, selv om også det er mulig. For all resultatmåling er det uansett bedre å akseptere et noe lavere presisjonsnivå enn å ikke rapportere i det hele tatt.





Hva er et resultat?

Resultater er virkninger eller effekter av innsats. Innsatsfaktorer, som penger, utstyr og personell som investeres, regnes ikke som resultater.

For kapasitetsutvikling kan man skille mellom resultater på tre nivåer:

- » Resultater i form av økt kapasitet som en direkte konsekvens av innsatsfaktorene: Flere kvalifiserte medarbeider, nye rutiner, bruk av bedre teknologi, styrket økonomi.
- » Virkninger av økt kapasitet som viser at organisasjonen produserer mer av og bedre det den har mandat til å gjøre.
- » Langsiktige effekter av dette på samfunnsutviklingen, fortrinnsvis knyttet til sentrale utviklingsmål for samarbeidsland og norsk bistand.

Det er for eksempel ikke et resultat at Norge har investert 50 millioner kroner for å styrke energidirektoratet i et land. De tre nivåene uttrykker hva som oppnås gjennom et konkret handlingsforløp på kort og lang sikt: Fra økt kompetanse og bedre planlegging på nivå en, via innføringen av en ny energilov på nivå to, til forsyning av strøm på landsbygda til en overkommelig pris på nivå tre.

EKSEMPLER PÅ RESULTATER



Det meste av bistanden Norge yter har et innslag av kapasitetsutvikling, uten at det nødvendigvis gjenspeiles i målformuleringer og resultatrapporter. Derfor er det ikke mulig å gi et helhetlig og fullt ut representativt bilde av norsk bistand til kapasitetsutvikling. Formålet med eksemplene nedenfor er å vise mangfoldet både i resultater, tilnærminger og lærdommer. De 23 eksemplene er valgt på grunnlag av anbefalinger fra Norad, Utenriksdepartementet og norske ambassader i samarbeidsland. Resultatinformasjonen bygger på studier, evalueringer, prosjektgjennomganger og rapportering fra saksbehandlere med god kjennskap til prosjektene. Størrelsen på organisasjonene og bistanden varierer mye. Det er også eksempler på mindre støtte gjennom norske private organisasjoner. Eksemplene viser hvordan bistand til kapasitetsutvikling har vært brukt og hvilke lærdommer man har trukket av dette.

BANGLADESH: PETROLEUMSFORVALTNING – NORSK ØNSKETENKNING OM REFORMER

- › **HVORFOR** På begynnelsen av 1980-tallet viste utenlandske selskaper økende interesse for å lete etter olje og gass i Bangladesh og havet utenfor. Det er funnet få drivverdige oljeforekomster, men relativt store forekomster av naturgass. Bangladesh Petroleum Institute (BPI) ble opprettet i 1979 som et kompetansesenter for oljeministeriet og statselskapet Petrobangla. BPI mottok støtte fra UNDP frem til 1984, men Norge mente det var mulig å tilføre instituttet relevant kompetanse.
- › **HVA** Norge startet støtten i 1986 med mål om at instituttet skulle bli et profesjonelt og uavhengig analyseinstitutt som kunne gi opplæring og råd til myndighetene. Norge sørget blant annet for opplæring og datautstyr, og bidro til å bygge opp et senter for seismikk og reservoaranalyser. BPI fikk ikke den uavhengige rollen og de ressursene som Norge regnet med da samarbeidet ble etablert. Oppgaver og innflytelse ble i stor grad værende i Petrobangla, som Norge hadde lite samarbeid med. Dette selskapet hadde mange oppgaver som etter norsk oppfatning innebar rollekonflikter: eier av statlige lete- og produksjonsselskaper, forvalter av avtalene med de utenlandske oljeselskapene og sterk innflytelse på regulering av hele olje- og gassektoren. I perioder stoppet virksomheten til BPI nesten helt opp på grunn av samarbeidsvansker med Petrobangla.

Midt på 1990-tallet ble den norske støtten rettet mot en ny institusjon, The Hydrocarbon Unit (HCU), i håp om at denne skulle få den uavhengigheten BPI aldri fikk. Fra 1997 bidro Norge med finansiering av utstyr og enhetens samarbeid med det norske oljedirektoratet og andre norske eksperter. HCU fikk utført de første store beregningene over både oppdagede og sannsynlige reserver.

Det var store forsinkelser allerede ved etableringen av HCU. Rekrutteringen av fagfolk ble hemmet av det statlige lønnsregulativet. For å bøte på dette ble enheten, med norsk støtte, skilt ut fra statsforvaltningen og gjort til et frittstående prosjekt. Dette gjorde det lettere å få tak i dyktige medarbeidere og løse andre administrative spørsmål. På lengre sikt kan det ha bidratt til større avhengighet av norske prosjektpenger, og til at de bangladeshiske myndighetene satset lite på enheten.

I 2006 ble den norske støtten til petroleumsforvaltningen i Bangladesh videreført i et større Asiabank-prosjekt. Hydrokarbonenheten er blitt integrert i energiministeriet. Virksomheten har kommet sent i gang, norske penger er fortsatt den dominerende finansieringskilden, men de fleste kronene er fortsatt ubenyttet.

- › **HVOR MYE** Norge støttet bangladeshisk petroleumsforvaltning med 30 millioner kroner i tidsrommet 1986 til 2005, fordelt på BPI frem til 1996 og HCU deretter.
- › **RESULTATER**⁷ BPI klarte med faglig og finansiell norsk støtte å få gjennomført viktige seismiske undersøkelser. Blant annet på grunn av for snever faglig støtte fra Norge, ble det lite ut av planene om produksjonsovervåking og – anslag, brønnanalyser og studier av petroleumsøkonomi og miljøforhold. Instituttet etablerte et godt opplæringscenter som fortsatt finnes, mange år etter at den norske støtten tok slutt. Norsk støtte bidro også til å få gjennomført studier av alternativer for utnyttelse av petroleumsressursene. Disse studiene var nyttige både for myndighetene og den offentlige debatten om utvinning og bruk av landets olje- og gassforekomster.

Selv om BPI og HCU oppnådde noen gode resultater, kan ikke kapasitetsutviklingen karakteriseres som vellykket. Ingen av de to institusjonene var bærekraftige da den direkte støtten fra Norge ble avsluttet i henholdsvis 1996 og 2006. De fleste fagfolkene hadde da gått til andre jobber. Norsk støtte til bangladeshisk petroleumsforvaltning bygget på at reformer var like rundt hjørnet. Samarbeidet har lidd av at reformene uteble. De norskstøttede institusjonene fikk lite støtte fra myndighetene og forble svake i forhold til etablerte interesser og institusjoner på petroleumsområdet.

- › **LÆRDOMMER** Norge fikk honnør av samarbeidspartnerne for sin fleksibilitet. Det er likevel et spørsmål om fleksibiliteten var god nok når det gjaldt å finne ekspertise utenfor Norge. Dette bidro til å innsnevre virksomheten til de områdene der Norge hadde ekspertise å tilby. Den norske støtten skulle kanskje ha blitt redusert tidligere da det ble klart at samarbeidsinstitusjonene ikke fikk den nødvendige støtten på hjemmebane.

En annen lærdom er hvor viktig eierskap kan være. Reell uavhengighet for HCU ville krevd reduksjon av Petrobanglas innflytelse. Mange hadde interesse av at det ikke skjedde. HCU forble perifer, og på slutten nesten helt tappet for fagfolk.

.....
7 Rasmussen, F.O. et al. (2007). *Evaluation of the Norwegian Petroleum-Related Assistance*. Norad Evaluation Report 1/2007.

ZAMBIA: RIKSREVISJONEN SJEKKER MER

› **HVORFOR** Zambia har store problemer med korrupsjon og betydelige utfordringer i utvikling av en åpen og effektiv forvaltning av offentlige midler. Store underslag er avdekket i Helsedepartementet og landets riksrevisjon kom nylig med en kritisk rapport om overforbruk av penger i Veidirektoratet. Det er en vanskelig prosess å bekjempe korrupsjon når dette har blitt en del av den politiske og administrative kulturen fra topp til bunn, men et viktig tiltak er å styrke vaktbikkje-institusjoner både profesjonelt og i deres uavhengighet. Riksrevisjonen i Zambia er en slik institusjon. På slutten av 1990-tallet slet riksrevisjonen med lav bemanning, svak kvalitet og omfang av revisjon av forvaltningen, flere års forsinkelser av revisjonsrapporter til parlamentet og at det var liten oppfølging av revisjonsmerknader.

› **HVA** Norge har støttet kapasitetsutvikling av den zambiske riksrevisjonen siden 1997. Målene for støtten har vært å forbedre revisjonsmetodene og kompetansen, øke revisjonskapasiteten og forbedre rapporteringen. Nederland har også støttet dette arbeidet. Det har vært et flerårig institusjonelt samarbeid med den norske riksrevisjonen. Personell fra den norske riksrevisjonen har hovedsakelig gjennomført rådgivningen gjennom kortidsopphold i Zambia.

› **HVOR MYE** Støtten til institusjonen har de siste årene vært på omlag seks millioner kroner per år med en planlagt økning til tolv millioner kroner pr. år for 2010-2013. Siden 2006 har riksrevisjonen også fått støtte til kontorbygninger, biler og datamaskiner gjennom et felles giverprogram for utvikling av landets offentlige finansforvaltning. Norge var en av giverne frem til 2009. Myndighetene i Zambia styrket riksrevisjonens budsjett fra omlag ti millioner kroner i 2004 til omlag 65 millioner kroner i 2008.

› **RESULTATER**⁵ I første del av støtteperioden ble den faglige kompetansen i revisjonsmetodikk og utarbeidelse av revisjonsrapporter styrket. Økningen i kapasitet var begrenset. Etter 2003 har budsjettøkninger muliggjort en økning i antall ansatte fra 250 til 450. Antall autoriserte revisorer og regnskapsførere har økt fra et fåtall til nær 70, alle landets ni provinser har fått egne kontorer, og det er etablert spesialiserte revisjonsavdelinger bl.a. for forvaltningsrevisjon, miljørevisjon og IKT. Internasjonale revisjonsstandarder er innført, og det er utarbeidet manualer og retningslinjer som blir anvendt i alle arbeidsområdene. Den zambiske riksrevisjonen bistår nå selv med rådgivning gjennom et institusjonssamarbeid med Liberia.

De årlige revisjonsrapportene til parlamentet har de siste årene blitt oversendt i henhold til landets lovkrav, dvs. innen tolv måneder etter avsluttet regnskapsår. Før 2003 var det forsinkelser på to til tre år. Regelmessig revisjon av forvaltningen dekker om lag 70 prosent av de offentlige utgifter mot 20-30 prosent før 2003. Det er vanskelig å si noe entydig om effektene av den økte kapasiteten. Andelen av offentlige utgifter der det er observert forvaltningsmangler i de årlige revisjonsrapportene til parlamentet gikk markert ned i perioden 2004-2007 sammenlignet med perioden 1998-2003. Dette indikerer at kontrollen med offentlige midler har blitt bedre. Det er behov for bedre rutiner for oppfølging av revisjonsmerknader og parlamentets anbefalinger. Det gis årlig en formell tilbakemelding fra finansdepartementet til parlamentets anbefalinger, men om og hvordan anbefalingene følges opp blir i liten grad systematisk rapportert.

› **LÆRDOMMER** Dette samarbeidet har vist at det er nødvendig med et relativt langt tidsperspektiv, gjerne mer enn ti år, for å oppnå resultater. Myndighetenes økte prioritering av riksrevisjonen i siste halvdel av perioden har vært avgjørende samt at faglig bistand ble fulgt opp med betydelig infrastrukturstøtte. Prosjektet har vært koordinert med myndighetenes strategiske planer og gjennomføringen har vært knyttet til linjeorganiseringen i riksrevisjonen. Ingen utenlandske rådgivere har arbeidet fulltid i ordinær linjefunksjon.

5 "PEFA Report Zambia", June 2008.

BHUTAN: MOTSTRIDENDE INTERESSER I FORVALTNINGEN AV VANNKRAFT

- › **HVORFOR** Bhutans økonomi er sterkt avhengig av vannkraft-eksport til India, og inntektene fra dette salget står for vel 40 prosent av landets eksportinntekter. Det totale vannkraftpotensialet i Bhutan er ca 30 000 megawatt (MW), og myndighetene i Bhutan har bestemt at 10 000 MW av dette skal utvikles innen 2020. Det er derfor et stort behov for fungerende regelverk og prosedyrer, og kompetanse og kapasitet hos de ansvarlige regulerende myndighetene.
- › **HVEM** Norge har støttet vannkraftsektoren i Bhutan i mer enn 20 år. Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) har samarbeidet med Bhutans Department of Energy.
- › **HVA** Det overordnede målet er økt utnyttelse av vannkraftressursene som grunnlag for vekst og fattigdomsreduksjon. For å oppnå dette har samarbeidet med NVE hatt som mål å styrke forvaltnings- og planleggingskapasiteten, samt det juridiske rammeverket. Kompetansen til og tilgangen på lokal ekspertise skulle også styrkes. Det arbeides med kartlegging av 15 mulige vannkraftprosjekter og det gjennomføres forstudier av to av disse.
- › **HVOR MYE** Det totale økonomiske bidraget fra Norge var på 35 millioner kroner fra 2001 til 2007 og for perioden 2008–2011 er det et budsjett på 30 millioner kroner.
- › **RESULTATER**⁶ Samarbeidet for perioden 2001–2007 har blitt gjennomgått på oppdrag fra Norad. Studien trekker frem flere vellykkede kapasitetsutviklings tiltak: Et geografisk informasjonssystem er på plass, et datasystem for å håndtere informasjon er under etablering, en masterplan for utnyttelse av vannkraftressursene og utvikling av energisystemet er oppdatert, en vannressursplan er ferdigstilt, organiseringen av innsamling og overvåking av hydrologiske data er styrket, og en rekke forskrifter til energiloven er utarbeidet og vedtatt. Et viktig skritt er etableringen av en myndighet for elektrisitetssektoren.

Arbeidet med vannkraft- og vannressursplaner har møtt politiske hindre, og det virker uklart i hvilken grad de faktisk har blitt rettleidende i saker om tildeling av konsesjoner for utbygging. Konflikter knyttet til vannressurser ble undervurdert i risikovurderingen av prosjektet.

.....
6 Norplan (2007). Rapport datert 22. November 2007.



- › **LÆRDOMMER** Det har skjedd en betydelig utvikling av kompetanse på vannkraft i Bhutan de senere årene, men gjennomgangen og prosjektrapporter gir ikke et klart bilde av den norske rollen i samarbeidet. Dette tyder på at det ikke har vært et godt nok opplegg for resultatmåling, noe som både gjelder for selve kapasitetsutviklingen i energidepartementet og de forventede effektene av dette. Det rapporteres ikke om i hvilken grad støtten til vannkraftsektoren har påvirket målet om vekst og fattigdomsreduksjon.

ANGOLA: STYRKET PETROLEUMSFORVALTNING

› **HVORFOR** Etter at Angola oppnådde selvstendighet i 1975 var landet i ødeleggende borgerkrig nesten sammenhengende frem til 2002. Fordeling av naturressursene i landet var en viktig årsak til krigen og bidro til at den ble så langvarig. Da freden kom, var landet i ruiner og trengte det meste for å gjenoppbygge landet.

› **HVA** Samarbeidet mellom Angola og Norge på petroleumssiden startet i 1987. Angola bad om støtte fordi Norge var kjent som et land med relevant kompetanse og erfaring innen forvaltning av petroleumsressurser. Norge ønsket å komme Angola i møte fordi de hadde et forvaltningsregime med store kapasitetsmangler og rolleblanding mellom oljeministeriet (MINPET) og det statlige oljeselskapet Sonangol. Slik sammenblanding kan danne en stat i staten og vanskeliggjøre demokratisk og transparent forvaltning av petroleumsvirksomheten. Petroleumsloven i Angola ble vurdert som svak og medvirket ikke i tilstrekkelig grad til å sikre Angola en rimelig andel av inntektene fra petroleumsvirksomheten.

Rogaland Kurs- og Kompetansesenter ble i 2002 engasjert i samarbeid med stiftelsen Norwegian Gas and Oil Partners (INTSOK), for å assistere Instituto Nacional de Petroleo (INP) i byen Sumbe med en 3-årig teknisk skole. Det norske bidraget var utdanningsplaner, læremidler, opplæring av lærere osv., basert på norsk kompetanse.

I 2003-2004 utførte MINPET og Oljedirektoratet en analyse av fremtidig bemanningsbehov i angolansk petroleumsindustri. For å nå det angolanske målet om økt verdiskaping i sektoren, ble behov anslått til om lag 17 000 personer. Underskuddet på fagfolk med teknisk utdanning var høyt. Dette førte til at det i 2006 ble inngått en avtale mellom Norad, Rogaland Kurs- og Kompetansesenter og undervisningsministeriet i Angola om oppgradering av yrkesopplæringen ved ca. 30 skoler i Angola.

I petroleumssamarbeidet mellom MINPET og Oljedirektoratet har det vært lagt vekt på sammenhengen mellom forvaltning av olje, fisk og miljø. Det Norske Havforskningsinstituttet, som tidligere har samarbeidet med det angolanske fiskeriministeriet om fiskeriresurser, samarbeider nå om utvikling og implementering av regelverk for inspeksjon av utslipp fra petroleumsinnretninger. Som del av samarbeidet har forskningsskipet Fridtjof Nansen over en rekke år gjennomført systematiske målinger av forurensingsnivå på havbunn og sjø.

› **HVOR MYE** Totale kostnader for programmene beløper seg til om lag 135 millioner kroner. Mesteparten av pengene brukes til betaling av norske institusjoner for deres tjenester i Angola. Landet betaler mye av sine egne utgifter.

› **RESULTATER** Den norske støtten har bidratt til utarbeidelse av ny petroleumslov som trådte i kraft i 2004. Det er utarbeidet en rekke forskrifter til loven, deriblant flere forskrifter knyttet til miljø og sikkerhet.

Myndighetenes andel av inntektene fra petroleumsvirksomheten i landet har steget. Erfaringsoverføring fra norske myndigheters avtaler med oljeselskaper samt rådgiving innen petroleumslover kan ha hatt betydelig effekt. Det er nå større åpenhet om statens inntekter fra oljeselskapene. Statsbudsjettet ligger tilgjengelig på internett.

Basert på erfaringene fra Statens pensjonsfond i Norge er tilsvarende fond under etablering i Angola. Dette vil være viktig i generasjonsfordeling av petroleumsressursene samt åpenhet i bruken av dem.

MINPET fremstår som en mer effektiv og kompetent organisasjon som bedre kan ivareta rollen som regulator, forvalter og tilsynsmyndighet.

Gjennom flere år har institusjonen INP uteksaminert ca. 45 undervannsteknikere pr. år. Det rapporteres at alle har fått relevant arbeid. Rogaland Kurs- og Kompetansesenter bistår nå INP i samarbeidet mellom Oljedirektoratet og MINPET om å etablere en fullverdig teknisk ingeniørskole.

› **LÆRDOMMER** Programmet er nylig evaluert. Av den foreløpige rapporten fremgår det at samarbeidet anses som vellykket og innrettet mot relevante felter. Rapporten anbefaler at samarbeidet i neste fase innrettes mot færre felter og spisses slik at norsk innsats virkelig går mot strategisk viktige områder der norsk kompetanse kan gi merverdi. Dette gjelder blant annet kampen mot korrupsjon og å hindre skadevirkninger for andre sektorer i samfunnet. Fortsatt vektlegging av tiltak som kan sikre målene om angolansk industriutvikling vil også være viktig.

Å redusere fattigdom er fortsatt en stor utfordring i Angola. Å reformere finansforvaltningen i Angola er én måte å bidra til at oljeinntektene i landet i større grad kommer de fattige til gode. Brasil og USA har sammen med angolanske myndigheter de siste årene bidratt til slike reformer via et system som skal bidra til økt åpenhet i finansforvaltningen. I følge angolanske myndigheter er nå 75 % av landets offentlige forvaltning tilknyttet systemet.

TANZANIA: BEDRE OFFENTLIG FINANSFORVALTNING

- › HVORFOR** Utvikling er avhengig av at staten har orden på forvaltningen av offentlige midler. I Tanzania var det behov for styrking av kapasiteten i forvaltningen, særlig i finansdepartementet, parlamentet og riksrevisjonen. Det var også behov for bredere deltakelse i budsjettprosessene og større åpenhet om offentlig ressursbruk. Bistand har ofte bidratt til det motsatte når den har blitt kanalisert utenom statsbudsjettet og bundet til spesielle krav fra giverne. Derfor har Norge og flere andre givere besluttet å gi betydelige deler av bistanden til Tanzania som generell budsjettstøtte. Penger overføres direkte til statsbudsjettet og knyttes til gjennomføringen av landets strategi for utvikling og reduksjon av fattigdom.
- › HVA** I tillegg til å nå målene i strategien, er intensjonen ved denne støtteformen at bruk av landets egne systemer skal bidra til ansvarliggjøring og styrking av politiske og administrative prosesser og institusjoner. Giverne har som del av dialogen med Tanzania en omfattende oppfølging av resultater knyttet til forvaltningen av statsbudsjett. I 2008 vedtok Tanzania en reform av offentlig finansforvaltning som også omfatter flere departementer, lokalforvaltning, parlamentskomiteer, riksrevisjonen og myndighetene på Zanzibar.
- › HVOR MYE** I 2009 var den norske budsjettstøtten på 265 millioner kroner, hvorav myndighetene på Zanzibar fikk 4,5 prosent. I tillegg til budsjettstøtten har Norge gitt 12 millioner kroner i støtte til et felles reformprogram for landets offentlig finansforvaltning. For perioden 2008-2010 gir Norge 13,5 millioner kroner i støtte til kapasitetsutvikling i finansdepartementet på Zanzibar.
- › RESULTATER⁴** Det har vært betydelige forbedringer i Tanzanias budsjettprosesser og finansforvaltning siden slutten av 1990-tallet. De siste årene har det vært lavere fremgang. Kvaliteten på finansforvaltningen ble i 2005 vurdert som en av de beste i regionen. En uavhengig evaluering viste til forbedringer i utgiftskontroll og makroøkonomisk planlegging, bedre oversikt og koordinering av givermidler. Evalueringen pekte samtidig på betydelige svakheter i koordineringen internt i finansdepartementet. Den pekte også på behovet for nærmere samarbeid med andre departementer, lokalforvaltning og overgripende reformprogrammer. Rapporteringen fra programmet var mangelfull og det ble reist tvil om myndighetenes eierskap. Det har de siste årene vært betydelige problemer med å få gjennomført omforente faktabaserte analyser for resultatutviklingen i reformarbeidet.

Skatteinntektene økte markert frem til 2008. Økningen skyldtes økonomisk vekst sammen med bedre kapasitet og effektivitet

.....

4 Schiavo-Campo, S., J. Lima og H. Mwinyimvua (2006). "Tanzania's Public Financial Management Reform. Progress, issues and the future"; Tilley, Helen (2008). *Public Financial Management Performance Report*; EU/HTSPE Limited (2009). External Review of the PRM Reform Program. November; og Bennet, Tony (2010). "Public Financial Management Performance Report Zanzibar".



i skatteadministrasjonen. Riksrevisjonen dekker nå flere virksomheter, har bedre kvalitet, og rapportene leveres til parlamentet i tide. Det har blitt mer åpenhet og informasjon om offentlig ressursbruk ved innføring av internasjonale budsjett- og regnskapsstandarder. Organisasjoner fra det sivile samfunnet utarbeider nå egne analyser av statsbudsjettet. Andelen innkjøp i henhold til lov- og regelverk har økt fra 39 prosent i 2007/08 til 60 prosent i 2008/2009. Riksrevisorrapportene viser en nedgang i påpekte mangler og uregelmessigheter i forvaltningen.

På flere områder har reformutviklingen ikke vært som forventet og giverne har i de siste årene vurdert utviklingen som ikke tilfredsstillende. Det har vært store forsinkelser i reformprogrammet, svake arbeidsplaner, manglende bemanning i reformsekretariatet og problemer i dialogen mellom givere og myndigheter. Tanzania vurderte selv reformprosessen innen finansforvaltningen som tilfredsstillende.

Det er i 2010 gjennomført en grundig analyse av status for finansforvaltning på Zanzibar og myndighetene ønsker å benytte analysen til å prioritere det videre reformarbeidet. En gjennomgang konkluderer med at myndighetene på Zanzibar har eierskap til reformprogrammet.

- › LÆRDOMMER** Innføringen av store og brede reformprogrammer med koordinert støtte fra giverne var forventet å gi en mer mottakerstyrt reformprosess innen viktige samfunnsområder. Dette har imidlertid ikke gitt de forventede resultatene. En uavhengig vurdering fra 2009 konkluderer med at dialogen mellom giverne og myndighetene må forbedres. Giverne må drive mindre detaljstyring og i større grad være en konstruktiv tilrettelegger og støttepartner. Innsamling og analyse av resultatinformasjon må bedres, og oppmerksomheten må rettes mot færre prioriterte områder.

GUATEMALA: ET MER INKLUDERENDE VALGSYSTEM

- › **HVORFOR** Guatemala fikk ny lov for valg og politiske partier i 2005. Valgreformen ga det rettslige grunnlaget for en omfattende reorganisering av valgprosessen som allerede lå inne som en av intensjonene i fredsavtalen som var inngått ni år tidligere. En viktig del av reformen var å få flere stemmelokaler på landsbygda, der størstedelen av befolkningen bor.

Guatemala har en uavhengig valgdomstol med ansvaret for gjennomføring og overvåking av valget på president og til Kongressen og lokalvalg hvert fjerde år. Den har også ansvaret for registrering av velgere. Stemmeberettigede må registrere seg på forhånd for å kunne avgi stemme. Valgreformen i 2005 innebar et utvidet ansvar for valgdomstolen, som måtte styrkes for å sikre gjennomføringen av den nye valgordningen.

- › **HVEM** Norge, Sverige, USA og Nederland støttet et kapasitetsutviklingsprogram for å gjøre valgdomstolen i stand til å håndtere nye oppgaver. Giverne inngikk avtaler med Organisasjonen av Amerikanske Stater (OAS) og Det Inter-amerikanske Menneskerettighetsinstituttet (IIDH) for at disse skulle yte teknisk bistand og gi faglig rådgivning i gjennomføringen av programmet.
- › **HVA** Valgdomstolen trengte kunnskap og kapasitet til å gjennomføre en full desentralisering av stemmelokalene til landsbygda. Målet for programmet var et korrekt og oppdatert velgerregister med alle stemmeberettigede før valgene i 2007. En viktig oppgave var kampanjer for å nå personer, grupper og områder som i liten grad registrerte seg eller som tradisjonelt hadde lav deltagelse ved valg, særlig kvinner, mayabefolkningen og fattige på landsbygda. Det skulle også utvikles en strategisk plan for institusjonen. Til sist skulle programmet gi teknisk bistand til gjennomføring og formidling av valgresultater.
- › **HVOR MYE** Den samlede bistanden til programmet fra 2005 til 2008 utgjorde 2,5 millioner USD, hvorav den norske støtten utgjorde 23 prosent. Dette dekket på langt nær det som skulle til for å gjennomføre hele valget. Det var lenge usikkerhet om hvor mye myndighetene ville bevilge, men etter en langvarig politisk dragkamp og kort tid før valgene bevilget Kongressen betydelig midler til gjennomføringen av valget.
- › **RESULTATER**⁸ Valgdomstolen gjennomførte det mest omfattende valget siden demokratiet ble gjeninnført. Det ble opprettet 695 nye stemmelokaler på landsbygda. 900 000 nye stemmeberettigede ble innskrevet i velgerregisteret. Dette var en økning på 18 prosent fra 2003, og økningen var dobbelt så stor for kvinner som for menn. Antall stemmelokaler økte med 53 prosent.



Det internasjonale samfunnet karakteriserte valgene i Guatemala som frie og rettferdige. Valgdeltagelsen var på 60 prosent, og på landsbygda var deltagelsen 70 prosent. For første gang i landets historie ble presidentvalget avgjort med flest stemmer fra landsbygda. Et nytt opplegg for informasjon til velgerne ble utviklet og for første gang ble det produsert valginformasjon på mayaspråk. Det ble etablerte et nytt, digitalisert system for velgerregistrering som gjorde at alle velgere fikk utstedt et valgkort. Resultatene fra opptellingen ble formidlet elektronisk etter hvert som de enkelte valgstyrene hadde talt opp stemmene. Valgresultatene ble publisert løpende på valgdomstolens nye webside. Et raskt valgresultat er av avgjørende betydning i et land der konfliktnivået er høyt og hvor det ble rapportert om minst 50 politiske drap som en direkte følge av valgkampen. Generelt bidro valget til en bredere politisk inkludering av kvinner, mayabefolkningen og folk på landsbygda. Den vellykkede gjennomføringen av valgprosessen viste at valgdomstolens operative kapasitet var betydelig økt.

- › **LÆRDOMMER** Eksempelet viser at god politisk forståelse er nødvendig ved støtte til kapasitetsutvikling i nasjonale demokratiske institusjoner. Giverne samlet seg om en felles dialog med Valgdomstolen og med andre viktige nasjonale politiske aktører. Det bidro til å sikre et tilstrekkelig budsjett for valget. Å støtte modernisering av et valgsystem er politisk sensitivt. Internasjonale samarbeidspartnere må oppfattes som legitime aktører og ha tillitt. Det er like viktig som teknisk dyktighet. Konsortiet av givere som Norge ledet etablerte derfor faste, hyppige møter for informasjonsutveksling med OAS og IIDH.

Evalueringen av programmet viste at det bød på problemer å ha både en mellomstatlig (OAS) og en internasjonal (IIDH) organisasjon til å gi råd. Det førte til dobbeltarbeid, uklare grenseoppganger og kompetansestrid.

⁸ Valgresultater og deltagelse i presidentvalget, Organisasjonen for amerikanske stater (OAS). Guatemala, 2007 (fra spansk).

MULTILATERAL BISTAND TIL KAPASITETSUTVIKLING: ET HOVEDMÅL FOR UNDP

De fleste eksemplene i denne rapporten er fra Norges bilaterale bistand. Det betyr ikke at bistand til kapasitetsutvikling står mindre sentralt i multilaterale organisasjoner. Snarere tvert imot.

FNs utviklingsprogram UNDP forbindes mer enn noen annen FN-organisasjon med kapasitetsutvikling på nasjonalt nivå. Organisasjonen er til stede i 166 av FNs 192 medlemsland og er det største internasjonale utviklingsnettverket som finnes.

UNDP er en av Norges viktigste samarbeidspartnere. I 2009 var Norge den giveren som ga UNDP størst grunnbevilgning, med 770 millioner kroner. I tillegg ga Norge 1,2 milliarder kroner i øremerket støtte til UNDPs fond og programmer.

Fra å være en prosjektorganisasjon som drev faglig bistand, har UNDP utviklet en mer normativ agenda som pådriver for demokratisering og godt styresett. Menneskerettighetene og likestilling står sentralt i arbeidet. En viktig funksjon er å bidra til utvikling av bærekraftige og legitime institusjoner. Kapasitetsutvikling er et nøkkelord for UNDP i dette arbeidet, under mottoet "kapasitet er utvikling".

Norad har gjort en gjennomgang av ni såkalte *Assessment of Development Results** som UNDPs evalueringskontor har gjennomført i 2009 og 2010 for å følge opp UNDPs effektivitet og resultater på landnivå i de ni landene materialet dekker. Forhold som påpekes er at UNDP i over halvparten av landene har en spredt portefølje med små prosjekter og at det er forsinkelser på grunn av lange beslutningskjeder, manglende delegering og tunge prosedyrer. UNDP er klart mer effektiv og synes å få bedre resultater i mellominntektsland enn lavinntektsland. Der landkontorene leverer best, har de fagekspertise med høy kompetanse.

Resultatene varierer fra tema til tema og fra land til land, det er ikke spesielle tematiske områder som utmerker seg. UNDPs nøytralitet fremheves som en viktig faktor for suksess, særlig i land som har hatt interne voldelige konflikter. I slike land har UNDP hatt en viktig rolle som tilrettelegger for dialog i sensitive politiske spørsmål.

* <http://www.undp.org/evaluation/country-evaluation.htm>

** UNDP (2010). Capacity is Development. Stories of institutions. www.undp.org/capacity.

Resultatene ser ut til å være avhengig av de ressursene UNDP klarer å mobilisere på stedet. I Indonesia får UNDP skryt for sin rehabiliteringsinnsats etter tsunamien, mens i Uganda blir innsatsen for gjenoppbygging etter konflikten i Nordprovinsen kritisert for at det manglet en strategi for kapasitetsutvikling med klare mål og indikatorer. To eksempler fra en av UNDPs siste publikasjoner er presentert nedenfor.**

Økt kriseberedskap i Bangladesh: Dersom havnivået stiger, slik prognosene fra FNs klimapanel antyder, vil Bangladesh innen 2050 miste 18 prosent av sitt landareal og 30 millioner mennesker vil bli miljøflyktninger. UNDP har støttet myndighetene i arbeidet med å forberede seg på hvordan man kan møte en slik dramatisk utvikling. UNDP bidro til at eierskapet ble ivarettatt gjennom tett samarbeid med myndighetene. Bangladesh Comprehensive Disaster Management Programme har til nå gitt følgende resultater:

- >> Et nytt lovverk med tilhørende retningslinjer er utarbeidet
- >> Et kriseberedskapsnettverk som omfatter mer enn 75 offentlige og private organisasjoner, i tillegg til FN-organisasjoner
- >> 25 000 har fått opplæring i kriseberedskap
- >> Vurdering av risikoen for jordskjelv og mulige konsekvenser for de største byene i landet

Rwanda styrer bistanden bedre: Bistand utgjør en høy andel av statsbudsjettet i Rwanda. Etter borgerkrigen og folkemordet i 1994 tok regjeringen kontakt med UNDP for å få hjelp til å koordinere den økende bistanden til landet. Finansdepartementet så på UNDP som en nøytral partner i etableringen av en koordineringsenhet for bistand. I starten lå denne enheten i UNDPs kontor, men ble flyttet til Finansdepartementet i 2006. Året etter tok departementet selv over ledelsen av kontoret. Under UNDPs lederskap ble dialogen mellom giverne styrket, og tilliten til nasjonale myndigheter ble bedre. Det ble laget en strategi for hvordan regjeringen kunne ta eierskap og lederskap i styringen av bistanden. Det omfattet arbeidet med en nasjonal bistandspolitikk, som kom i 2006, og et bedre system for registrering av bistanden. Resultater av arbeidet er:

- >> En økt andel av bistanden går nå gjennom nasjonale systemer
- >> Regjeringen har nylig etablert et sett av indikatorer for å måle i hvilken grad givere oppfyller sine forpliktelser og etablerte standarder for god giverpraksis (jf. Pariserklæringen om bistandseffektivitet fra 2005)
- >> Regjeringen utviser større grad av lederskap og selvtilitt i forhandlinger med givere

UNIVERSITETSSAMARBEID: KOMPETANSE OG KAPASITET I ULIKT MONN

- **HVORFOR** Hovedmålet med Nasjonalt program for utvikling, forskning og utdanning (NUFU) er å støtte utviklingen av kompetanse og kapasitet innen høyere utdanning og forskning i utviklingsland. I perioden 2007-2012 støttes i alt 69 femårige prosjekter innen blant annet naturressursforvaltning, energi, helse, utdanning, landbruk, likestilling og kvinners rettigheter. Ved å gjøre de nasjonale universitetene bedre i stand til å gjennomføre forskning og utdanne kompetent arbeidskraft økes landenes kapasitet til å analysere og løse sine egne utfordringer.
- **HVEM** 47 universiteter i 18 forskjellige land er partnere i programmet.
- **HVA** Siden 1991 har NUFU vært et av Norges viktigste tiltak for kapasitetsutvikling innen høyere utdanning og forskning i utviklingsland. Programmet baseres på en avtale mellom Norad og Senter for internasjonalisering av høyere utdanning (SIU), som administrerer programmet. Programmet støtter samarbeid mellom universiteter i utviklingsland og universiteter/høgskoler i Norge. Samarbeidet dreier seg om felles forskningsprosjekter, utdanning av universitetsansatte på master- og doktorgradsnivå, utvikling av nye studieprogrammer og formidling av forskningsresultater.
- **HVOR MYE** Den økonomiske rammen for NUFU i perioden 2007–2012 er omtrent 400 millioner kroner. En fjerdedel er øremerket til tematiske eller geografiske områder.
- **RESULTATER**¹⁵ De mest konkrete resultatene av NUFU viser seg i form av utdannende kandidater på master- og doktorgradsnivå og ved forskningsresultater publisert i vitenskapelige tidsskrifter, rapporter og bøker. Det legges også vekt på formidling rettet mot lokalbefolkning, myndigheter og politikere i de aktuelle landene og i giverland.

I 2009 var 175 doktorgradsstudenter og 261 masterstudenter under utdanning med støtte fra NUFU. De fleste av dem er ansatte ved universitetene som er partnere i programmet. Omlag 44 prosent av doktorgradskandidatene er kvinner, mens det er 41 prosent kvinner blant masterstudentene. Sammenlignet med vanlig kjønnsfordeling blant ansatte ved universiteter i utviklingsland, er kvinneandelen høy. Forskningsresultater ble publisert i til sammen 396 vitenskapelige artikler, rapporter og bøker i 2009. I tillegg ga prosjektdeltakere populærvitenskapelig presentasjoner

av sin forskning ved 285 anledninger, i form av seminarer, nettsider, brosjyrer, film, medieomtale og annet. En del av institusjonene har deltatt i dialog med politikere og myndigheter innen de samfunnsområdene der NUFU-støttet forskning foregår. Dette er en aktivitet som nå blir høyere prioritert i programmet.

Et eksempel på viktigheten av lokal forankring, er et prosjekt i Tigray-provinsen i Etiopia, der 250 bønder tester ut ulike varianter av såkorn av bygg. Deltakende institusjoner i prosjektet er University of Mekelle, Etiopia og Universitetet for miljø- og biovitenskap på Ås. Resultatene viser at det er større aksept blant bøndene for å ta i bruk nye og mer effektive typer såkorn når de er testet ut av lokale bønder i naturlige omgivelser enn når organisasjoner eller myndigheter kommer med såkorntyper som kun er testet av forskere i laboratorier.

- **LÆRDOMMER** NUFU ble evaluert i 2009. Evalueringen konkluderer med at NUFU har oppnådd gode resultater, ikke minst fordi det har vært basert på langsiktig institusjonelt samarbeid. Samtidig påpekes det at sammenhengen mellom økt individuell kompetanse og kapasitetsutvikling på institusjonsnivå ved universitetene i partnerlandene ikke i alle tilfeller er lett å se, og at programmet i større grad burde støttet generell institusjonell kapasitetsutvikling. Evalueringen slår fast at utfordringene knyttet til globalisering har en sterk innflytelse på Norges bistandsfinansierte forskningsprogrammer. De gode resultatene er i vesentlig grad basert på enkeltpersoners innsatsvilje. Norad utformer et nytt forskningsprogram, blant annet basert på konklusjonene i evalueringen.

.....
¹⁵ COWI (2009). *Evaluation of the Norwegian Programme for Development, Research and Education (NUFU) and of Norad's Programme for Master Studies (NOMA)*. Norad Evaluation Report 7/2009.

KAMBODSJA: MØYSOMMELIG OPPRYDDING ETTER KRIGEN

- › **HVORFOR** Kambodsja er et av de hardeste mine- og eksplosivrammede landene i verden. Mest miner er det i områdene langs grensen til Thailand, der de Vietnam-støttede myndighetene på åttitallet minela store områder i kampene mot Røde Khmer. Langs grensen til Vietnam er det store problemer med ueksploderte bomber etter Vietnamkrigen. I 2009 rapporterte det internasjonale anti-mine initiativet Landmine and Cluster Munition Monitor, som blant annet støttes av norske myndigheter, at 649 kvadratkilometer av landet fortsatt var potensielt minelagt. Disse kvadratkilometerne ligger spredt utover store deler av landet.
- › **HVEM** Norsk Folkehjelp har med støtte fra Norge, USA og Nederland vært en av mange internasjonale og nasjonale organisasjoner som har hjulpet myndighetene i Kambodsja med å bygge opp mineryddingskapasitet. En sentral partner er Cambodian Mine Action Centre, CMAC, som samler inn og analyserer data om omfanget av mineproblemet, driver opplæring av minehunder og personell, og driver minerydding i felt. I tillegg får CMAC støtte fra FN, EU, femten land og et tjuetalls organisasjoner. Sentret er nå den største mineorganisasjonen i Kambodsja, med mer enn 2400 ansatte. Norsk Folkehjelp støtter også de kambodsjanske myndighetenes oppbygging av en database for kartlegging og bruk av mineinformasjon.
- › **HVA** Minerydding er et møysommelig arbeid. Et mineryddelag på ni personer og to hunder kan klarere et område på om lag 100 ganger 150 meter per dag. Først klareres korridorer av hundene, som kan lukte seg frem til sprengstoffet i minene. Områder på om lag tjue ganger tjue meter rammes inn og markeres, før hundene sniffer seg gjennom førti cm brede korridorer. I følge CMAC bommer hundene aldri på en mine, og ulykker har de hittil vært forskånet for ved bruk av hunder. Når hundene markerer overlates resten av arbeidet til mineryddere med metalldetektorer. Forsiktig lirkes minen frem og tilintetgjøres. Minehundene ble fra begynnelsen av hentet fra Folkehjelpas minehundsenter i Bosnia. I 2010 forsøker CMAC for første gang å lære opp seks hunder som er født i Kambodsja. Norsk Folkehjelp har samarbeidet med CMAC siden 1993.
- › **HVOR MYE** I perioden 2000–2009 brukte Norge gjennom Norsk Folkehjelp om lag 11,8 millioner kroner på støtte til minerydding i Kambodsja. 8,1 millioner kroner av dette gikk til aktiviteter som ble definert som kapasitetsutvikling.
- › **RESULTATER**¹¹ Det har ikke vært noen uavhengig evaluering av minearbeidet i Kambodsja. Mineaksjonssenterets egne rapporter viser at det fra 1992 til august 2010 er klarert i overkant av 257 kvadratkilometer landområder. Det innebar fjerning av 436 000 antipersonell-miner, 8 500 antitank-miner og 1,6 millioner ueksploderte sprenglegemer.



I følge senterets egne rapporter, har organisasjonen doblet sin produktivitet i løpet av de siste fem årene. Organisasjonen klarerte i gjennomsnitt 12 kvadratkilometer minelagt land årlig i perioden 1992–2004, mens de klarerte i overkant av 24 kvadratkilometer i 2009. Ved siden av mineryddingsarbeidet driver CMAC med opplæring og informasjon i de berørte lokalsamfunnene. I følge egne tall har organisasjonen nådd frem til nær 2,7 millioner av landets 14,2 millioner innbyggere med opplæring i hvilken risiko miner utgjør.

- › **LÆRDOMMER** Resultatene av innsatsen er gode, men dette er et eksempel på hvordan det kan oppstå uønskede konsekvenser. Med økonomisk vekst, en økende befolkning og stor interesse fra utenlandske investorer har konflikt om jord som lenge har vært ubrukkelig, blitt et stort problem. Fattige familier uten politiske forbindelser er spesielt utsatt og det er mange tilfeller der folk er blitt jaget fra gård og grunn og jorda overtatt av staten eller folk med tette bånd til den politiske eliten. Rundt årtusenskiftet var CMAC rammet av en stor korrupsjonsskandale, der klarerte eiendommer havnet i hendene på tidligere Røde Khmer-kommandanter. Minerydding er derfor ikke bare et teknisk spørsmål. Prioritering av områder for rydding og klarering handler også om rettigheter til jorda.

11. CMAC Global Summary Progress Report, august 2010.

MALAWI: FLERE HELSEARBEIDERE

- › **HVORFOR** Mangelen på kvalifisert helsepersonell er en av de største utfordringene i arbeidet med å gi bedre tilgang til helse-tjenester i Malawi. Over 80 prosent av befolkningen lever på landsbygda, der sykepleiere med treårig praktisk utdanning skal være bærebjelken i helsetjenesten. Landet hadde relativt god primærhelsetjeneste på 1970- og 1980-tallet, men sviktende offentlige finanser og aids-epidemien skapte store problemer. Mange av Malawis sykepleiere valgte å søke arbeid i utlandet. I 2004 var det bare 1,1 leger og 25,5 sykepleiere per 100 000 personer. Rundt 65 prosent av sykepleierstillingene var ubesatt. Samtidig arbeidet 17 prosent av malawiske sykepleiere og 59 prosent av legene i utlandet. Siden 2000 har 80–100 sykepleiere forlatt landet hvert år, og langt de fleste av disse har flyttet til Storbritannia. I 2004 ble det utarbeidet en kriseplan for helsepersonell, med Storbritannia som den viktigste giveren. Det ble satt i gang tiltak for både å styrke utdanningsinstitusjonene og å bedre lønns- og arbeidsforhold. 46 prosent av de etablerte stillingene i sektoren sto ubesatt i 2007.
- › **HVEM** Norge har støttet flere programmer med mål om å øke antall sykepleiere, jordmødre og leger i Malawi. Landet har et 20 år gammelt medisinsk fakultet (College of Medicine, COM) og flere skoler for sykepleiere og andre helsearbeidere, som blant andre er drevet av Christian Health Association of Malawi (CHAM). Norge og Sverige har siden 2001 finansiert utstyr og fakultetets arbeid med å forbedre undervisningskapasiteten. Fakultetet får også støtte fra Malawis helsesektorprogram som Norge bidrar til. Som et bidrag til å avhjelpe sykepleierkrisen har Norge fra 2005 gitt støtte til et prosjekt for å styrke utdanningen av "Nurse Midwifery Technicians" gjennom CHAM. Prosjektet forvaltes fra norsk side av Kirkens Nødhjelp.

- › **HVA** Støtten til fakultetet har bidratt til etableringen av kurstilbud for studenter som ønsker å kvalifisere seg for medisinsk utdanning, og til undervisning på bachelor-nivå innen farmasi og laboratorieteknikk. Det er gitt støtte til masterprogrammer innen allmenntidisin, kirurgi, anestesi, ortopedi, øyemedisin, barnesykdommer, indremedisin og folkehelse. I tillegg har et masterprogram (i Public Health) blitt opprettet. Norge har også støttet byggingen av internater, rekreasjons- og idrettsanlegg, kontor og IKT-enhet samt et bibliotek og ressurscenter.
- › **HVOR MYE** Norge og Sverige bidro med 86 millioner kroner i den første fasen av sykepleierprosjektet, og har i perioden 2001–2009 støttet fakultetet direkte med 103 millioner kroner.
- › **RESULTATER**¹² En gjennomgang av Malawis femårige arbeidsplan for helsesektoren konkluderte med at "resultatene i form av antallet disponible helsearbeidere er bemerkelsesverdige". Andelen sykepleiere som også har jordmorkompetanse økte fra 68 prosent til 93 prosent i løpet av fem år. Målet var 90 prosent. Kombinasjonen av bedre infrastruktur og undervisningskapasitet førte til at antall sykepleierstudenter økte fra 305 i 2004 til 610 i 2009. Antall uteksaminerte kandidater økte også, og vil trolig overstige målene som ble satt av Malawis helsedepartement. I samme periode økte andelen helsesentre med fastsatt minimum av kvalifisert personale fra fire prosent til 13 prosent. Målet var ti prosent. Fremgangen kan knyttes til støtten fra Norge.

I de ni årene Norge har støttet fakultetet har det skjedd en betydelig kapasitetsutvikling. En viktig indikator på dette er at antall registrerte studenter har økt fra 175 til 415. Antall studenter på profesjonsstudiet for leger har økt fra 20 til 60. Fakultetet er i dag mindre avhengig av utenlandsk akademisk stab. Det skyldes både et stipendprogram for opplæring av malawiske spesialister, og lønnsstillegg og bonus for de som kommer tilbake.

- › **LÆRDOMMER** Prosjektene viser at utdanning i hjemlandet er veien å gå for å sikre Malawi kvalifiserte helsearbeidere, og satsning på videreutdanning er en viktig del av strategien de kommende årene. Om lag 20 prosent av stillingene ved COM er fortsatt ubesatt, og en er avhengig av bidrag fra utenlandske lærere. Fakultetet vil være avhengig av bistand i flere år fremover.

For sykepleierutdanningen er det en betydelig utfordring at sykehusene i Malawi har liten kapasitet til å undervise i praktisk klinisk arbeid. Tiltakene for å demme opp for utvandringen av helsearbeidere har gitt resultater, men fremdeles finnes det grønnere beiter utenfor landets grenser og utvandringen vil igjen øke dersom midlene til helsesektoren reduseres.

Hjerneflukt

Begrepet hjerneflukt brukes om tap av utdannet arbeidskraft til andre land. Høyt kvalifiserte personer emigrerer til land med gunstigere sosiale, økonomisk eller politiske forhold. I tillegg til universitets- og høyskoleutdannede, dreier det seg om nøkkelpersonell som lærere og sykepleiere, utdannet på videregående skole eller fagskole.

De fattigste landene er mest sårbare fordi de har færrest utdannede personer og fordi insentivene til å utvandre, i form av høyere lønninger og bedre forhold generelt, kan være meget sterke.

Hjerneflukt er i praksis tap av kapasitet. Fenomenet illustrerer hvor viktig det er å holde rede på effektene av den økte kapasiteten, ikke bare om kapasitetsøkningen er gjennomført.

¹² Euro Health Group (2010). Technical Report. Achievements of the PoW as measured against selected indicators in the Indicator Matrix; Republic of Malawi (2004). A Joint Programme of Work for a Health Sector Wide Approach (SWAp) [2004-2010]; og Martinez J., R. Fielding og M. Chirwa (2008). "Improved Health Training Education in Malawian Nursing Schools", Independent Mid-Term Review, HLSP.

FILIPPINENE: NYE KRAV TIL SJØFOLK INNFRIDD

- › **HVORFOR** På 1990-tallet kom det krav om at alt mannskap i internasjonal skipsfart måtte dokumentere tilstrekkelig utdanning og opplæring – kalt STCW-konvensjonen. Bakgrunnen var en rekke alvorlige skipsulykker som følge av varierende og til dels mangelfull kunnskap og kompetanse blant mannskapet. International Maritime Organisation (IMO) krevde at alle medlemslandene i IMO måtte dokumentere at sjøfolkenes kompetanse var kontrollert av sjøfartsmyndighetene i det enkelte land. Hvis ikke kunne skip risikere å bli holdt igjen i fremmede havner på grunn av sjøfolkenes manglende utdanning og sertifisering. Dette var kritisk, ikke minst for Filippinene, som allerede den gang hadde flere hundre tusen sjøfolk ansatt på internasjonale fartøyer. Om alle disse mistet jobben, ville det ikke bare gå ut over den enkelte sjømannen og hans familie. Det ville også innebære et enormt inntektstap for den filippinske staten, som hvert år får inn store beløp i skatt fra sjøfolk i utenriksfart. I dag jobber over 400 000 filippinere i internasjonal skipsfart.
- › **HVA** Sjøfartsdirektoratet hadde allerede et samarbeid med den filippinske sjøfartsmyndigheten MARINA, og Norges Rederiforbund støttet Norwegian Training Center i Manila. Med støtte fra Norad bestemte disse seg i 1996 for å bistå Filippinene med å opprette et utdanningssystem for sjøfolk i tråd med de nye kravene. Det var en betydelig utfordring å rydde opp i et uoversiktlig byråkrati på Filippinene. Hvem skulle ha ansvar for opplæringen? Hvem skulle utstede sertifikater? Hvem skulle kvalitetssikre utdanningen? Målet var å sørge for at de ulike myndighetene kom sammen og fikk samordnet seg, slik at filippinske sjøfolk kunne fortsette å jobbe, blant annet for norske rederier.
- › **HVOR MYE** Norad bevilget 7,5 millioner kroner til MARINA og like mye til den filippinske kommisjonen for høyere utdanning. Departementet fikk ansvaret med å utarbeide nye fagplaner og sørge for opplæringsmateriell. Prosjektet skulle i utgangspunktet vare i tre år.
- › **RESULTATER**¹³ I desember 2000 kom Filippinene inn på IMOs White list over land som tilfredsstillt kravene i STCW-konvensjonen. Det viktigste målet var nådd. MARINA-prosjektet ble avrundet i 2001 med tildeling av prosjektmidler på en halv million kroner til å utvikle materiell for fjernundervisning av sjøfolk, for å gi dem mulighet til å vedlikeholde og oppdatere kunnskapene sine, slik IMO-konvensjonen krever. Takket være den nye opplæringen har filippinske sjøfolk en godt internasjonalt renommé.
- › **LÆRDOMMER** Prosjektet viser at det ikke alltid er de store summene som skal til for at bistanden skal bety noe. Det er et eksempel på vellykket kapasitetsutvikling både på organisasjonsnivå i form av et utdanningssystem som tilfredsstillt internasjonale standarder, og på individplan i form av bedre utdannede sjøfolk. MARINA-prosjektet viser også at bistand fungerer best når egeninteressene for å lykkes er stor hos mottakerne. Både for den filippinske staten og norske rederier ville det fått store økonomiske konsekvenser om Filippinene ikke hadde fått IMOs godkjenningse.

.....
13 Basert på intervju med nøkkelpersoner.

KINA: DØVE BARN GIS NYE MULIGHETER

- › **HVORFOR** Det er om lag to millioner døve barn i Kina under fjorten år. Offisiell politikk har vært å lære døve barn å lese, skrive og snakke, og ikke bruke kinesisk tegnspråk. I de fleste skoler for døve er det lite kunnskap om bruk av tegn. I Norge og mange andre land er det en økende erkjennelse av at tegnspråk er et eget språk også i lingvistisk forstand. Hvis døve barn lærer seg å bruke tegnspråk i tidlig alder kan de lære det samme som hørende barn.
- › **HVEM** Norge har betydelig spesialpedagogisk kompetanse på dette område. Den norske organisasjonen Signo, med faglig støtte fra Universitetene i Stavanger og Oslo samt Skådalen kompetansesenter, startet samarbeid med myndighetene i Jiangsu provinsen i Kina i 2004.
- › **HVA** Samarbeidet hadde et lite og et stort mål. Det lille målet var å innføre tospråklig undervisning for om lag hundre døve barn på fire skoler i Jiangsu provinsen, først kinesisk tegnspråk så vanlig kinesisk. Oppgaven innebar rekruttering av skoler, forhandlinger med skolemyndighetene, utvikling av undervisningsmateriell, opplæring av lærere og trening av foreldre. Det store målet var å bidra til en omfattende undervisningsreform i Kina basert på døve barns rett til utdanning samt lingvistisk og kulturell utvikling ut fra døves egne forutsetninger. Prosjektet ønsket å demonstrere nytten og effekten av tospråklig undervisning i andre provinser, arbeide for endringer i lærerutdanningen, bidra til å utvikle nye retningslinjer og lover og stimulere til en reform nedenfra som gradvis skulle adopteres nasjonalt. De norske midlene ble brukt til opplæring av lærere og foreldre, innkjøp av utstyr, faglig støtte og veiledning fra norske rådgivere, studiebesøk i Norge og årlige faglige seminarer.
- › **HVOR MYE** Norad bidro med om lag ni millioner kroner over fem år frem til 2009. I tillegg kom betydelig finansiering fra kinesiske myndigheter.

- › **RESULTATER**¹⁴ Resultatene av den lille reformen har vært gode på individ- og organisasjonsnivået. De fire skolene har anerkjent og aktivt tatt i bruk tegnspråk. Ved hjelp av systematisk evaluering er det dokumentert gode resultater for de hundre barna på de fire forsøksskolene. Lærere og foreldre har fått opplæring og uttrykker stor tilfredshet med reformen. Nytt undervisningsmateriell er utviklet.

Resultater på samfunnsnivået kan ikke dokumenteres. Representanter fra skoler i andre provinser har besøkt prosjektet, blitt interessert og satt i gang egne tiltak. Provinsmyndighetene har endret strikte regler for rekruttering av døve-lærere og overtatt ansvaret for finansiering av lønninger. Den nye nasjonale læreplanen for døveundervisning i Kina er mer dynamisk og fleksibel enn den forrige og åpner for bruken av tegnspråk.

- › **LÆRDOMMER** Reformarbeid krever aktiv innsats på ulike nivåer. Det er viktig med dyktige lærere, engasjerte foreldre og en skoleledelse som ser verdien av å rekruttere og finansiere døve-lærere og sørge for nytt utstyr på skolene. For at reformer skal spre seg, er det viktig med endringer i både lovverk og holdninger.

.....
¹⁴ Communication and Participation in Chinese Deaf Schools: Experiences from a China-Norway Collaboration on Sign Bilingual Education, Stein Erik Ohna, Chinese Journal of Special Education, 2009.

TANZANIA: LANG TIDS STØTTE TIL LANDBRUKSUNIVERSITETET BÆRER FRUKT

- › HVORFOR** Etablering og utvikling av universiteter er kapasitetsutvikling i klassisk forstand. Utvikling av en moderne stat forutsetter tilgang til høyt utdannet arbeidskraft. Norge fikk sitt første universitet i 1811, mens Tanzania ved uavhengigheten i 1961 ikke hadde noen. Universitetet i Dar es Salaam kom i 1970. I 1984 ble landbruksutdanningen skilt ut som et eget landbruksuniversitet – Sokoine University of Agriculture (SUA) i Morogoro. I starten var universitetene helt avhengige av utenlandske lærerkrefter. Et langsiktig mål var å kunne ha egne professorer som kunne gi doktorgradsundervisning.
- › HVEM** Norge gikk tidlig inn med støtte til universitetssektoren og har vært en av de viktigste partnerne for SUA, spesielt for Skogbruksfakultetet. Den første avtalen mellom Norge og Tanzania om støtte til skogbruksutdanning ble inngått i 1973.
- › HVA** Den norske støtten har bidratt til alle aspekter ved oppbyggingen av et universitet: Master- og doktorgrader i utlandet, utvikling av læreplaner og kurs, forskningsprosjekter og bygninger. Norge finansierte doktorgraden til 38 SUA-forskere og 60 mastergrader mellom 2000 og 2010.⁹
- › HVOR MYE** Siden 2000 har Norge bevilget 150 millioner kroner til tre programmer for landbruksutdanning i Tanzania. Den norske andelen av den totale støtten til programmene har variert fra 33 prosent til rundt 8 prosent de siste årene. Samtidig som den norske støtten har blitt redusert, har bidraget fra Tanzanias myndigheter økt.
- › RESULTATER**¹⁰ På begynnelsen av 1970-tallet var SUA ikke i stand til å gi undervisning over bachelor-nivå eller bedrive noe særlig forskning. I dag kan SUA tildele doktorgrader i nesten alle fagområder, og det er anerkjent i regionen som et faglig godt universitet. Det har utviklet en rekke dyktige forskere, som har et utstrakt samarbeid med Norge og andre land innen flere områder. Senere gjennomganger viser at det er etablert gode interne mekanismer for å håndtere fordeling av forskningsmidler mellom prosjekter og for økonomisk rapportering til givere som Norge. Universitetets kandidater fyller viktige stillinger i samfunnet. Flere ministre, fylkesmenn og en rekke ledere i offentlig og privat

9 Tall innhentet fra Universitetet for Miljø og Bioteknologi (UMB) og Sokoine University of Agriculture (SUA), 2010.

10 Basert på rapportering fra den norske ambassaden.

sektor har bakgrunn fra universitetet. Nåværende undervisningsminister Professor Jumanne Maghembe er et eksempel på dette. SUAs forskere har en sentral rolle i politikktutforming på sine fagfelt, og har blant annet vært avgjørende for planleggingen av det store klimaprogrammet (REDD) støttet av Norge.

Forskningsbasert kunnskap fra SUA har bidratt til bedre levekår for mange mennesker gjennom utvikling av jordbruksmetoder, plantesorter og dyreracer som er mer produktive og mer tilpassingsdyktige. Forskning på geitehold, kassava og bananer er eksempler på områder hvor forskningsresultater har gitt direkte økonomisk effekt for mange mennesker.

- › LÆRDOMMER** Bistanden til høyere utdanning i Tanzania har gjort det mulig raskere å gi studieplasser til mange. Det kan ha gått på bekostning av kvaliteten på utdanningen, men har vært politisk viktig i den unge nasjonen. Dersom høyere utdanning hadde vært forbeholdt en privilegert elite, hadde landet neppe gjennomgått en slik fredelig og stabil nasjonsbygging som Tanzania fremheves for i afrikansk sammenheng. Innsats over lang tid har gitt resultater, men dokumentasjonen gir ikke et klart bilde av hvor effektiv innsatsen har vært. Det er umulig å kvantifisere effekten av den samlede norske støtten. SUA har dessuten fått støtte fra mange andre kilder.



Universitetet i Ås har samarbeidet med Sokoine University of Agriculture i Tanzania i mange år.

MELLOM-AMERIKA: BÆREKRAFTIG UTNYTTELSE AV BIOLOGISK MANGFOLD

- › **HVORFOR** Myndighetene i de fleste landene i regionen har i liten grad vektlagt biologisk mangfold som en utviklingsressurs. Landene har svak institusjonell kapasitet for registrering av arter og økosystemer, og for bærekraftig forvaltning av det unike biologiske mangfoldet som finnes i regionen. Tap av biologisk mangfold har svekket mulighetene for utvikling i mange fattige områder på landsbygda. Et unntak er Costa Rica, som blant annet gjennom arbeidet til Instituto Nacional de Biodiversidad (INBio) har bidratt til å gjøre landet til en foregangsnaasjon når det gjelder bærekraftig bruk av det biologiske mangfoldet særlig gjennom turisme.
- › **HVEM** INBio er en privat stiftelse som ble opprettet i 1989. Norad har bidratt med støtte siden 1992, i første omgang til å bygge opp institusjonen faglig og administrativt. Siden 2002 har Norge støttet regionalt samarbeid mellom INBio og institusjoner og universiteter i nabolandene for å styrke deres faglige og institusjonelle kapasitet.
- › **HVA** Målet var å bygge ut de nasjonale plantesamlingene i Mellom-Amerika og lage databaser over plantearter som finnes. Prosjektet skulle også styrke samarbeidet mellom statene i regionen om å utvikle en felles agenda for bevaring og utnyttelse av biologisk mangfold.
- › **HVOR MYE** Norge bidro med til sammen 30 millioner kroner fra 2003 til 2010. I tillegg bidro de deltakende institusjonene med lønnsmidler, kontorfasiliteter, transport og vitenskapelig utstyr.
- › **RESULTATER**¹⁶ En evaluering fra 2010 slo fast at mye ble oppnådd når det gjelder forbedring av individuell faglig kompetanse. Evalueringen viser også til en betydelig endring i faglig stolthet knyttet til det å jobbe med naturvern og biologisk mangfold sammenlignet med tiden før prosjektet kom i gang. På organisasjonsnivå vises det til resultater i form av vitenskapelige publikasjoner, en regional database over floraen i Mellom-Amerika og bedre utstyrte herbarier. Et resultat er at de deltakende universitetene har forpliktet seg til å fortsette å støtte oppbyggingen av herbariene finansielt. Det har skjedd en markert holdningsendring hos universitetsledere, studenter og folk flest om herbarienes betydning som informasjonssentra. På samfunnsnivå er det viktigste resultatet bidraget til at en regional strategi for landbruk, miljø og helse ble vedtatt i 2008. Strategien viser at regionens ledere erkjenner at biodiversitet ikke følger nasjonale grenser og at det er nødvendig med en felles regional tilnærming.
- › **LÆRDOMMER** I regionale samarbeidsprosjekter er det viktig å respektere forskjellene i utgangspunktet mellom de ulike nasjonale institusjonene. I evalueringen av prosjektet rapporterer alle partnerne at deres forventninger til samarbeidet hadde blitt oppfylt. En styrke ved prosjektet var at det bidro med forutsigbar og fleksibel finansiering som gikk utenom den regulære og mer byråkratiske statlige støtten. En viktig lærdom var at herbarier som i utgangspunktet ikke hadde en viss grunnfinansiering til drift og faglig stab ikke burde delta i prosjektet.

.....
¹⁶ Pérez, A. M., F. García-Barrios og C. Borge (2010). *Final Evaluation of Project "Building Capacity and Sharing Technology for Biodiversity Management in Central America"*.

PARISERKLÆRINGEN: ER NASJONALT EIERSKAP STYRKET?

Erfaring viser at bistand er mest effektiv når mottaker kjenner et ansvar for og har et eierskap til virksomheten som støttes. Samtidig har alle bistandsorganisasjoner sine egne utviklingspolitiske målsetninger. Norsk utviklingspolitikk er tuftet på et ønske om å være en pådriver for endringer og reformer til gode for vanlige mennesker i fattige land. Givers ønske om å påvirke kan komme i konflikt med mottakers eierskap. Det gjelder ikke minst bistand til kapasitetsutvikling.

Pådriverrollen må utformes med stor respekt for de partnerne en vil samarbeide med. Dette er kjernen i Pariserklæringen om bistandseffektivitet fra 2005 og den påfølgende Accra Agenda for Action i 2008 som mer enn hundre land og bistandsorganisasjoner har sluttet seg til. Formålet med erklæringene er å bygge et sterkere og mer effektivt utviklings-samarbeid for å gjøre mottakerland bedre i stand til å nå sine egne utviklingsmål. Målet er "å få mottaker i førerretet", og et middel er endret giveratferd. Giverne kan ikke bestemme at mottakerne tar mer ansvar for utviklingsinnsatsen, men de kan være med og legge til rette for at det skjer.

Bak ligger en erkjennelse av at internasjonalt utviklings-samarbeid ikke har gitt de ønskede resultater og at det ligger hindringer både på mottakernes og givernes side. Det store antallet givere som alle insisterer på egne merkesaker, egne synlige prosjekter og egne prosedyrer, gjør det vanskelig for nasjonale myndigheter å få oversikt over de ressursene de har til disposisjon og å få til en helhetlig planlegging. Samtidig har det vært stor misnøye blant giverne med det de opplever som manglende politisk evne og vilje hos mange samarbeidsland til å ta ansvar for bruken av bistanden.

Pariserklæringen er et kompromiss. Begge parter må gjøre innrømmelser og inngå forpliktelser. Erklæringen har ambisiøse mål som innebærer kapasitetsutvikling på begge sider.

- » Mottakerlandene skal utvikle nasjonale planer for reduksjon av fattigdom, styrke egne institusjoner for gjennomføringen av denne og bekjempe korrupsjon
- » Giverne skal støtte opp under de nasjonale utviklingsplanene, bruke landets egne systemer for kanalisering av bistanden, samordne seg med andre givere og gjøre mer av bistanden ubundet
- » Partene skal ha et felles ansvar for at bistanden fører til resultater og at målingen av resultater skal bli bedre

Små steg framover

OECD måler annet hvert år fremgangen i forhold til forpliktelsene fra 2005.* Oppfølgingsrapporten fra 2008 samlet data for tolv indikatorer fra i alt 55 mottakerland. Konklusjonen er at til tross for noe fremgang må det en kraftanstrengelse til for å nå målene som er satt for 2010. På mottakersiden var framgangen størst når det gjaldt systemer for styring av statlige midler. På giversiden var det størst fremgang i avbinding av bistanden og koordinering av faglig bistand.

Men flere av målene vil sannsynligvis ikke bli nådd. Mindre enn halvparten av bistanden er underlagt mottakerlandenes offentlige finansforvaltning og innkjøpsregler. Det har vært liten fremgang siden 2005, selv i land der disse systemene er blitt forbedret og fungerer godt. De fleste mottakerland har i dag nasjonale utviklingsstrategier, ofte utarbeidet med støtte fra giversamfunnet. Foreløpig er det kun en femtedel av landene som kan vise til at strategiene brukes aktivt i utarbeidelsen av statsbudsjettet.

Oppfølgingsstudien viste at Norge presterte dårligere i 2008 enn i 2006 på noen av indikatorene. Norge scorer likevel fortsatt høyt sammenlignet med andre givere, særlig når det gjelder bruk av samarbeidslandenes finans- og innkjøpssystemer, forutsigbarhet i overføringene, avbinding og gjennomføring av felles analyser med andre givere. Men det er fortsatt langt igjen før Norge har nådd målene som er nedfelt i de internasjonale erklæringene om bistandseffektivitet.

Studien viser at det i beste fall tar lengre tid enn forutsatt å styrke mottakerlandenes kapasitet til å utforme og gjennomføre en god utviklingspolitikk og forvaltningspraksis. Det samme gjelder nødvendige endringer av giveratferden. Den svake fremgangen reiser også spørsmålet om det er tilstrekkelig politisk vilje til slike endringer.

* Better Aid. 2008 Survey on Monitoring the Paris Declaration. Making Aid More Effective by 2010, OECD (2008).

MELLOM-AMERIKA: BEDRE FORBEREDT TIL Å TAKLE NATURKATASTROFER

- › **HVORFOR** Regionen er jevnlig utsatt for større naturkatastrofer utløst av jordskjelv, skred, flommer og orkaner. Orkanen Mitch som rammet Honduras, Guatemala og Nicaragua i 1998 førte til at 2,7 millioner mennesker ble husløse og 20 000 omkom. Dette førte til et regionalt initiativ for å bedre myndighetenes evne til å overvåke og møte naturkatastrofer. En felles strategi ble vedtatt på toppmøtet av regionens statsledere i 1999.
- › **HVEM** Norge vedtok i 1991 å støtte et prosjekt for å bedre kapasiteten innen seismisk måling og overvåking av jordskjelv i seks land i regionen. Prosjektet har vært knyttet til Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC), som er en mellomstatlig regional organisasjon basert i Guatemala. Organisasjonen har ansvar for å støtte og koordinere faglig arbeid med forebygging av naturkatastrofer. Universitetet i Bergen og stiftelsen for anvendt geofysisk forskning (NORSAR) har vært norske partnere. Senere ble det opprettet et eget prosjekt om skredfare med Norges geoteknisk institutt (NGI) som norsk partner.
- › **HVA** Støtten til CEPREDENAC har hatt som mål å utvikle en regional plan for håndtering av naturkatastrofer, styrke samarbeidet mellom fagfolk i regionen, utvikle retningslinjer for og gjennomføre sårbarhetsvurderinger for viktige fysiske installasjoner.
- › **HVOR MYE** Støtten fra Norge fra 1991 til i dag har samlet kommet opp i nærmere 47 millioner kroner, hvorav nær halvparten etter 2004.
- › **RESULTATER**¹⁷ CEPREDENAC har etablert et nettverk med om lag 350 fagfolk, som er viktige ressurspersoner i regionen. Senteret har bidratt til utviklingen av en ny regional strategi for katastrofeberedskap som ble vedtatt på toppmøtet for statsoverhoder i juni 2010. En rekke praktiske håndbøker er utarbeidet på områder som overvåking, byggeforskrifter og informasjon til befolkningen. Mye kan bli bedre når det gjelder bruken av fagbasen og materiellet som er utarbeidet.

17 Scanteam og Cabal, S.A. (2010). "Review of Norway's Cooperation with CEPREDENAC: Prevention of Natural Disasters in Central America".



- › **LÆRDOMMER** Flexibiliteten i samarbeidet med Norge har økt muligheten for å justere omfanget av støtten i forhold til kapasiteten og fremdriften hos CEPREDENAC. Det er en utfordring for senteret å finne ut hvordan man bedre kan nå frem til viktige lokale aktører. Erfaringen fra tidligere katastrofer tilsier at det mest effektive er å øke beredskapen på så lavt nivå som mulig. En evaluering av samarbeidet påpeker at resultatene av senterets faglige arbeid ikke har blitt formidlet godt nok til potensielle brukere. En viktig forutsetning for bærekraften av den kapasitetsutviklingen Norge og andre givere har støttet, er at nasjonale myndigheter i større grad stiller opp med budsjettmidler. Senteret er i for stor grad avhengig av eksternt finansierte prosjekter.

UGANDA: UTDANNING OG BESKYTTELSE TIL INTERNT FORDREVNE I NORDOMRÅDENE

- › **HVORFOR** Det har vært krigslignende tilstander nord i Uganda siden midten av 1980-tallet da opprørsgruppen Lord´s Resistance Army (LRA) ble dannet og startet et opprør mot regjeringen. LRA rekrutterte soldater ved å bortføre barn og trolig består LRAs hær av om lag 80 prosent barnesoldater. Overgrep mot lokalbefolkningen førte til et stort antall interne flyktinger. På det meste bodde 1,8 millioner flyktinger i leire opprettet av myndighetene. Konflikten mellom LRA og myndighetene i Uganda har blitt dempet de siste årene. Området er i en overgangsfase. Selv om det ikke er signert en endelig fredsavtale har partene inngått en våpenhvile. Det har ført til at mange har vendt hjem fra leirene. I følge UNDP var antallet internt fordrevne gått ned til 295 000 mot slutten av 2009. For mange av disse er det svært vanskelig å returnere hjem, blant annet pga konflikter om eiendomsrettigheter. Kapasitetsutvikling i form av økt utdanning og yrkesopplæring er en forutsetning for stabilisering av situasjonen.
- › **HVEM** Flyktningehjelpen (NRC) har arbeidet i området siden 1997 og er den største norske aktøren i Nord-Uganda. NRC er i dag i ferd med å fase ut sin virksomhet i Nord-Uganda og har som mål å avvikle landprogrammet innen 2014.
- › **HVA** Hovedmålet har vært å utvikle lokal kapasitet til å bygge skoler og tilby grunnskoleutdanning. NRC har jobbet gjennom lokale offentlige og frivillige organisasjoner. Kapasitetsutvikling av det offentlige apparatet har vært det viktigste.
- › **HVOR MYE** Fra 2008 til 2010 var det norske bidraget på i alt 76 millioner kroner.
- › **RESULTATER**¹⁸ En evaluering av norsk utviklingssamarbeid gjennom norske frivillige organisasjoner i Nord-Uganda (2003-2007) konkluderte med at organisasjonene hadde bidratt til konkrete forbedringer av skolegang, husly, livreddende helsetiltak og inntekter gjennom dyrehold. Evalueringen peker på at rapporteringen på utviklingsmål må bli bedre. En annen konklusjon er at de norske organisasjonene ikke bidro nok til langsiktig kapasitetsutvikling av sine lokale samarbeidspartnere. En annen erfaring er at kvinners rettigheter ikke ble godt nok ivarettatt.
- › **LÆRDOMMER** Norads organisasjonsgjennomgang av NRC i 2009 konkluderte med at givene i dialog med mottakerne må ha kontinuerlig fokus på kapasitetsutvikling lokalt for å oppnå varige resultater. Flyktningehjelpen etterlyser et sterkere lederskap fra Ugandas myndigheter knyttet til en langsiktig utviklingsstrategi.

.....
 18 Image Consult Limited, Kampala (2009). "Evaluation of Norwegian Development Cooperation through Norwegian Non-Governmental Organisations in Northern Uganda (2003-2007)". Norad Rapport 3/2009.

UGANDA: EN ARBEIDSGIVERORGANISASJON MED MER INNFLYTELSE

- › **HVORFOR** Federation of Uganda Employers (FUE) er landets arbeidsgiverorganisasjon. Godt fungerende arbeidsgiver- og næringsorganisasjoner anses som viktige og nødvendige elementer i utviklingen av en markedsøkonomi og et effektivt arbeidsmarked. Innsats på dette området er en del av strategien for næringsutvikling i norsk utviklingssamarbeid og er et ledd i arbeidet med å styrke godt styresett.
- › **HVEM** NHO bidrar i dette arbeidet med sin kompetanse både som arbeidsgiverorganisasjon og næringsorganisasjon. Siden 1997 har NHO hatt et institusjonssamarbeid med FUE, og er den søsterorganisasjonen FUE har samarbeidet lengst med.
- › **HVA** Målene med samarbeidet er å styrke FUE som næringsorganisasjon og slik bedre service og tjenesteleveranser til medlemsbedrifter, og bidra til at FUE blir det viktigste talerøret for arbeidsgivere i Uganda. Det arbeides for å styrke FUEs kapasitet lokalt for å bedre konkurranseevnen til medlemsbedrifter. Samarbeidet har fokusert på medlemsverving, sekretariatet, FUEs bedriftsrådgivingstjenester, bedriftssamarbeid, bevisstgjøring om bedrifters samfunnsansvar, fremme av likestilling og helse, miljø og sikkerhet.
- › **HVOR MYE** Institusjonssamarbeidet mellom FUE og NHO har siden 1998 blitt støttet med totalt om lag 15 millioner kroner. For 2010 er det budsjettert med 900.000 kroner i Norad-støtte.
- › **RESULTATER**¹⁹ FUE har siden 1997 hatt en betydelig utvikling. Organisasjonen har vokst betydelig både i antall medlemmer og representasjon utenfor hovedstaden. Antallet medlemsbedrifter har økt fra litt over hundre i 2000 til 330 i dag. 18 bransjeorganisasjoner er medlemmer av FUE. Organisasjonen har initiert og deler ut prisen "Employer of the Year Award" som oppmuntrer arbeidsgivere til å gjennomføre forbedringer i arbeidsforholdene på ulike arbeidsplasser.

FUE har også utviklet seg til å bli en viktig og kompetent samfunnsaktør i Uganda på vegne av sine medlemsbedrifter, og har innflytelse på ugandiske myndigheters beslutningstaking. FUE deltar i 16 nasjonale styrer og offentlige komiteer, og spilte en nøkkelrolle som lobbyist da følgende lover ble innført i Uganda; *Employment Act 2006*, *Labour Disputes (Arbitration and Settlements) Act 2006*, *Labour Unions Act 2006* og *Occupational Health and Safety Act 2006*. Samarbeid med arbeidstaker-

19 Basert på rapportering fra den norske ambassaden.



organisasjoner er formalisert, og arenaer for diskusjon av arbeidslivspørsmål er etablert. I transportsektoren og byggebransjen er det rapportert om en reduksjon i antall ulykker hos medlemsbedriftene etter innføring i sikkerhetstiltak som FUE oppfordrer til. Formell sektor vokser i Uganda, og i 2007 ble det rapportert om en årlig vekst på 6000 flere ansatte. Innføring av gode miljøstandarder har gitt medlemsbedrifter i FUE et konkurransefortrinn.

- › **LÆRDOMMER** Samarbeidet mellom FUE og NHO har pågått siden 1997 og viser at institusjonssamarbeid over tid kan gi gode resultater også med relativt beskjedne ressurser. De to søsterorganisasjonene har samarbeidet godt, noe som har vært avgjørende for resultatene.

SRI LANKA: HAMBANTOTA NÆRINGSRÅD SKAPT MED NORSKE MIDLER

- › **HVORFOR** Hambantota-distriktet sør på Sri Lanka var lenge blant de svakest utviklede i landet. De siste nasjonale fattigdoms-studiene fra 2007 viser at dette har endret seg. Distriktet har i dag den femte laveste andelen fattige av landets 19 distrikter. Mange forhold har bidratt til dette, deriblant det norskfinansierte distriktsutviklingsprogrammet, HIRDEP, fra 1982 til 1999. På 1990-tallet ble det i tråd med endringer i nasjonal politikk lagt større vekt på utvikling av privat sektor, inkludert støtte til etableringen av et næringsråd. Det har vært en betydelig vekst i økonomien de siste 30 årene, hovedsakelig knyttet til jordbruket. Det er store utfordringer knyttet til utvikling av handel og industri.
- › **LÆRDOMMER** Evalueringen hevder at det største problemet er bistandsavhengighet. Graden av egenfinansiering gjennom medlemskontingent og andre inntekter er 40 prosent. Det er nødvendig at rådet legger om sin strategi, men evalueringen sier ikke noe om hvordan. I et distrikt som ennå ikke har store bedrifter med betydelig overskudd, er det vanskelig å se for seg at lokale inntekter kan finansiere næringsrådet i overskuelig fremtid. Alternativet er enten å bygge ned virksomheten og gjøre den billigere eller å finne nye eksterne sponsorer. Avtalen med Norge løper ut i 2010.
- › **HVEM** Hambantota District Chamber of Commerce fikk sin fødselshjelp med norsk bistand i 1993 og har i alle årene siden mottatt norsk støtte, også etter at HIRDEP ble avviklet.
- › **HVA** Formålet med støtten har vært å bygge opp en sterkere privat sektor og sørge for et profesjonelt kompetent næringsråd som klarer å drive videre på egen hånd. Næringsrådet skal hjelpe bedrifter og gründere med opplæring og informasjon.
- › **HVOR MYE** Etter 1999 har næringsrådet mottatt ti millioner kroner som i hovedsak har vært driftsstøtte. Under HIRDEP finansierte Norge et kontorbygg og opplæringscenter.
- › **RESULTATER**²⁰ En evaluering av norsk næringslivsbistand har sett spesielt på næringsrådet i Hambantota, som har vært en modell for andre distrikters næringsråd. Det var en viktig pådriver for nye investeringer i området, inkludert etableringen av private banker. I 1999 hadde næringsrådet 250 medlemmer. Utviklingen har stagnert, og medlemstallet i 2008 var ikke stort større. Rådet har et stort nasjonalt og internasjonalt nettverk, og mottar bistand fra flere kilder. Det stilles spørsmål ved hvor nyttig næringsrådet er for lokale forretningsfolk.

.....
 20 Norad (2009). *Evaluation of Norwegian Business-related Assistance. Sri Lanka Case Study*. Study Report 3/2009, Evaluation Department.

FREDSKORPSET: ER UTVEKSLING GOD KAPASITETSUTVIKLING?

Det nye Fredskorpset ble etablert i 2000 basert på en erkjennelse av at den gamle organisasjonen fra 1963 hadde mistet mye av sitt opprinnelige ideal om mellomfolkelig brobygging. Fredskorpset hadde blitt et program for faglig bistand lite tilpasset samarbeidslandenes behov. I det nye Fredskorpset er deltakerne en del av utvekslingsprogrammene mellom organisasjoner i Norge og i utviklingsland. Utvekslingen av personell skjer begge veier og internasjonal utveksling av personell er blitt en kjerneoppgave. Organisasjonene kan være offentlige, frivillige, stiftelser eller bedrifter. Formålet er både å fremme læring på individnivå, og å bidra til kapasitetsutvikling i de samarbeidende organisasjonene.

I 2006 gjennomførte Norad en evaluering av virksomheten de fem første årene. Både individuell læring og kapasitetsbygging i organisasjonen ble vurdert.* Ved utgangen av 2005 hadde til sammen 1805 personer deltatt som fredskorpser og det var 377 registrerte partnerorganisasjoner. De samlede kostnadene fra 2001 til 2005 beløp seg til 670 millioner.

.....
* Carlsen, J. et al. (2006). Evaluation of Fredskorpset. Evaluation Report 2/2006. Norad.

** Evaluation of Norwegian Business-related Assistance. Uganda Case Study, Study Report 6/2010. Norad.

Alle de norske deltakerne som ble intervjuet fortalte at de hadde lært mye, og at oppholdet hadde betydd mye personlig og var positivt for karrieren. Deltakerne fra samarbeidslandene var enda mer fornøyd med det personlige utbyttet. Men når det gjaldt kapasitetsutvikling var svarene nokså negative. Partnerorganisasjonene både i Norge og samarbeidslandene hevdet at de i liten grad fikk glede av den kompetanse og erfaring fredskorpsdeltakerne hadde skaffet seg. I samarbeidslandene søkte de fleste nye jobber eller videre utdanning kort tid etter at de kom hjem, mens nordmenn tok med hjem ny kunnskap som var ikke direkte relevant for virksomheten i Norge. Flere av de norske deltakerne pekte på at deres kompetanse kunne vært utnyttet bedre.

Evalueringen konkluderte at utveksling direkte mellom partnere i samarbeidsland, såkalt Sør-Sør samarbeid generelt hadde større nytteverdi enn utveksling mellom partnere i Norge og samarbeidslandene. Dette bekreftes også i en senere studie.**

Mange av de forholdene som påvirker nytten av utvekslingen for organisasjonene er det vanskelig å gjøre noe med, og ambisjonene om resultater fra kapasitetsutvikling må være realistiske. Evalueringen fra 2006 peker på at utbyttet kan bli bedre dersom behovene for kapasitetsutvikling for begge parter identifiseres på forhånd og utvekslingen planlegges bedre med det for øye.

INDONESIA: FLERE KVINNER INN I POLITIKKEN

- › **HVORFOR** Selv om Indonesia etter Suhartos fall i 1998 har vært gjennom en periode med økende demokratisering står det mye igjen når det gjelder kvinners deltakelse i politikken. Det krever tiltak for både å redusere barrierer for kvinners politiske deltakelse og å øke kvinners kompetanse og kapasitet til å delta i politikken.
- › **HVEM** Den norske ambassaden i Jakarta inngikk i 2007 et samarbeid med den regionale organisasjonen Asia Foundation om et treårig prosjekt for å styrke kvinners politiske deltagelse i forkant av valget i 2009. Prosjektets formål er i tråd med den norske handlingsplanen for kvinners rettigheter og likestilling i utviklings-samarbeidet.
- › **HVOR MYE** Prosjektet ble gjennomført i fire provinser, og Norge bidro med omlag åtte millioner kroner.
- › **HVA** Asia Foundation ga sammen med lokale partnere opplæring til kvinnelige politikere. De skapte arenaer der kvinnelige kandidater fikk møte velgere. Det ble laget en liste med nærmere tusen potensielle kandidater for å vise at det fantes kompetente kvinner. Asia Foundation bidro med påvirkningsarbeid for å bedre ramme-betingelsene for kvinners politiske deltakelse. Blant annet ble det innført lovfestede kvoter for kvinners andel i parlamentet og de politiske partiene. Bruk av media var viktig i kampanjen.
- › **RESULTATER**²¹ Andelen kvinner som ble valgt inn i det indonesiske parlamentet i 2009 økte fra 10,5 prosent i 2004 til 18 prosent i 2009. Asia Foundation var ikke eneste aktør, men ga ifølge en evaluering et vesentlig bidrag til påvirkningsarbeidet som førte til resultatet.

Resultatene reiser likevel noen spørsmål, blant annet om hvem kvinnene som velges representerer. Evalueringen peker på at politisk aktive kvinner ofte kommer fra familier eller er gift med menn som har lang fartstid i politikken. Valgbarhet dreier seg i stor grad om de rette relasjonene og elitetilhørighet. Politisk deltakelse er ikke en reell mulighet for kvinnelige kandidater som ikke har den sosiale og finansielle kapitalen som eliten har.

.....

21 Basert på rapportering fra den norske ambassaden.

› **LÆRDOMMER** Det var viktig at Asia Foundation valgte en robust nasjonal institusjon som hovedpartner. Puskepol er en forsknings-basert organisasjon som holder til ved et av Indonesias beste universiteter. Organisasjonen har arbeidet med valg i en årrekke og har gode nettverk i provinsene. Asia Foundation har også trukket inn organisasjoner som arbeider med relevante spørsmål som budsjett og lovreformer. Dette har bidratt til å skape en bredere oppslutning om påvirkningsarbeidet for å øke kvinners politiske deltakelse.

Evalueringen peker på utfordringer knyttet til bærekraften i sivilsamfunnsorganisasjoner på provinsnivå og det faktum at slike organisasjoner ofte er svært avhengige av bistand. Det er en utfordring å bidra til robuste organisasjoner som kan videreføre arbeidet etter prosjektperioden. Kvinners politiske deltakelse avhenger av endrede kulturelle og sosiale strukturer, og slike endringer krever langsiktig arbeid og lokal forankring.

MALAWI: BONDEORGANISASJONEN SOM TENKER NYTT

- **HVORFOR** Økonomien i Malawi er landbruksbasert. Nær halvparten av BNP skapes i jordbruket, som står for 90 prosent av eksporten. Over halvparten er tobakk. Matsikkerhet er et alvorlig problem knyttet til tørke, flom, avskogning og forringelse av jordsmonnet. Det er nødvendig å få frem et mer bærekraftig og mindre ensartet jordbruk. På denne bakgrunn valgte Norge i 2000 å gå inn med betydelig støtte til den største bondeorganisasjonen i Malawi, National Smallholder Farmers' Association of Malawi (NASFAM). Organisasjonen utmerket seg ved å ha en dedikert og målrettet ledelse med fremadrettede planer og ideer, som også var i tråd med Malawis strategier for fattigdomsbekjempelse.
- **HVEM** NASFAM har tidligere mottatt støtte fra USAID og National Aids Commission. EU og Irish Aid har også gitt støtte. Norge har bidratt med mest midler og muliggjort gjennomføringen av omfattende nasjonale programmer med mange ulike mål.
- **HVA** Samarbeidet mellom NASFAM og Norge handler om organisasjonsutvikling, politikk, praktisk landbruk og fattigdomsbekjempelse. NASFAM ønsket styrking av egen organisasjon, både med hensyn til daglig drift og dens rolle i samfunnet. Organisasjonen ønsker å være en fagforening for fattige småbrukere, og samtidig både samarbeide med og utfordre myndighetene. Den ønsker å styrke kvinnes posisjon i landbruket. Kvinner, som utgjør 70 til 80 prosent av alle malawiske småbrukere, har begrenset innflytelse på valg som påvirker deres hverdag.

NASFAM mener at Malawi er altfor økonomisk avhengig av tobakk, og påpeker store problemer knyttet til under- og feilernæring. Organisasjonen jobber for å få frem andre produkter for salg på det internasjonale markedet. Den offentlige veiledningstjenesten har mange svakheter og NASFAM ønsker å bidra til mer effektiv rådgivning og oppfølging av småbrukerne. Først og fremst vil den hjelpe bøndene i overgangen fra selvbergingslandbruk til forretningsmessig landbruk.
- **HVOR MYE** Støtten til NASFAM har vart i ti år og 116 millioner kroner er utbetalt så langt. Støtte på ytterligere 16 millioner kroner er avtalt. Videre finansiering er en stor utfordring. NASFAM er helt avhengig av bistand. Det er begrenset hva man kan få inn i medlemskontingent. En forretningsavdeling er skilt ut fra den øvrige virksomheten, men går ennå ikke med overskudd. En strategi for hvordan bistanden kan fases ut uten å slå beina under det som er bygget opp er ennå ikke på plass.
- **RESULTATER**²² Samarbeidet med Norge har preget NASFAMs virksomhet. NASFAM har styrket seg som organisasjon. Den har blitt dyktigere på programdrift, økonomiforvaltning og egevaluering.

Kapasiteten til å gi veiledning til medlemmene har blitt betydelig bedre. Samarbeidet med myndighetene på informasjons- og veiledningstjenester er utviklet. Det har skjedd viktige endringer i prioriteringer. NASFAM har de senere år lagt stadig mer vekt på ernæring, treplanting, klimatilpasning og energisparing. Organisasjonen har lyktes med å bygge kapasitet hos sine medlemmer. Bønder er lært opp til å representere organisasjonen i formelle fora, også i internasjonale sammenhenger. Kvinner har lederroller på alle nivåer.

I følge NASFAM Developments Impact Assessment har organisasjonen bidratt til økt produktivitet i jordbruket. 50 prosent av NASFAM-bøndene dyrker nok mat til å brødfø familiene, mot 32 prosent av småbrukerne for øvrig. Det skjer en dreining fra et ensidig landbruk med fokus på tobakk og mais til dyrking av bomull, ris, peanøtter, soya, chili og paprika. Noe av dette går også til eksport. NASFAM-bøndenes peanøtter er blitt godkjent som Fairtrade-produkter.

På kort tid har det i noen distrikter vokst frem et mer klimatilpasset landbruk. Som en del av dette har NASFAM bidratt til omfattende treplanting. Det er blitt bedre tilgang til kreditt for småbrukere gjennom et samarbeid med Malawi Union of Savings and Credit Cooperatives.

NASFAM er blitt en organisasjon med stor innflytelse. NASFAMs leder er utnevnt til å sitte i presidentens rådgivningsorgan, og bondeorganisasjonens meninger og erfaringer lyttes til. Organisasjonen har blant annet bidratt til at det har blitt lettere for bøndene å finne markeder for produktene sine. NASFAM har også oppnådd internasjonal anseelse, og i 2009 mottok den Yara-prisen for sin innsats.

- **LÆRDOMMER** En viktig grunn til at samarbeidet med NASFAM har vært vellykket, er organisasjonens kompetente og motiverte ledelse. En annen viktig faktor har vært at Norge kunne forplikte seg til langsiktig samarbeid og gikk inn med store midler. Det gjorde det mulig for ledelsen å realisere ambisjonen om å gjøre NASFAM til en viktig samfunnsaktør. Den norske ambassaden har hatt en rolle i å oppmuntre til samhandling og erfaringsutveksling med ulike organisasjoner, slik at NASFAMs læring kommer andre til gode og at organisasjonen blir mer åpen for innsyn og kritikk.

.....
²² S. W. Bie og S. Phiri (2009). *Mid Term Review of the Strategic Development Program of NASFAM 2006-2011 (SDP 2)*; og *NASFAM (2007). Impact Assessment of NASFAM's programme and services and livelihoods of smallholder farmer members.* Monitoring Evaluation and Communication Unit, NASFAM Development.

NEPAL: RETTIGHETER FOR SEKSUELLE MINORITETER

- › **HVORFOR** Høyesterett i Nepal bestemte i 2007 at landet skulle ha en lovgivning som garanterte rettighetene til lesbiske, homofile og transpersoner. Alle seksuelle minoriteter skulle behandles som naturlige personer i følge nepalsk lov. Staten ble beordret til å gå gjennom hele loverket og sørge for å luke ut alle former for diskriminering. Det ble også bestemt at "tredjekjønn" skulle likestilles med mann og kvinne i offisielle dokumenter. Det skulle bli mulig å krysse av på "tredjekjønn" i pass og andre identitetspapirer og ekteskap mellom homofile skulle bli lovlig.
- › **HVEM** Blue Diamond Society (BDS) har vært en sentral aktør i denne utviklingen. BDS er en frivillig organisasjon i Nepal for seksuelle minoriteter. Den ble etablert i 2001 av Sunil Pant, som er åpent homofil og parlamentsmedlem. De har samarbeidet med sin søsterorganisasjon Landsforeningen for lesbiske, homofile, bifile og transpersoner i Norge som har kanalisert støtte fra Norad siden 2007.
- › **HVA** BDS har arbeidet med å forebygge og behandle hiv og aids blant homofile. Risikogrupper for hiv/aids får tilbud om rådgivning og testing. Et hospits i Kathmandu gir plass for homofile aids-syke som avvises på andre sykehus. BDS har dokumentert brudd på menneskerettigheter, tilbudt fri rettshjelp, brukt media aktivt for å øke forståelsen for seksuelle minoriteter og arbeidet for en mer liberal og inkluderende lovgivning. Homofile, lesbiske og transer som har blitt mishandlet av politi, utestengt fra skoler og arbeidsplasser og fratatt rett til arv og eiendom blir hjulpet. Støtten fra Norge har primært blitt brukt til å støtte rettighetsarbeidet, lederopplæring og faglig veiledning. Den norske ambassaden har også gitt støtte til BDS.
- › **HVOR MYE** Finansieringen kom fra Norad har vært om lag en million kroner i året. I tillegg har Landsforeningen for lesbiske, homofile, bifile og transpersoner mottatt støtte fra Utenriksdepartementet. Ambassaden har også gitt en engangsbevilgning til Blue Diamond Society for kjøp av kontorer.
- › **RESULTATER**²³ De viktigste resultatene har kommet etter at Sunil Pant og BDS anla sak mot staten og i 2007 fikk gjennomslag på alle punkter i Høyesterett. I 2008 ble Sunil Pant valgt inn i Parlamentet. Flere politiske partier har nå inkludert seksuelle minoriteter i sitt partiprogram som grupper med behov for spesiell beskyttelse. BDS er involvert i arbeidet med den nye konstitusjonen for å sikre at seksuelle minoriteter inkluderes i den delen som omhandler fundamentale rettigheter for landets borgere.
- › **LÆRDOMMER** Kapasitet og profesjonalitet har vært viktige faktorer. BDS har benyttet seg av dyktige jurister på spørsmål om menneskerettigheter. Mishandling og brudd på rettigheter ble dokumentert og lovgivningen i andre land ble analysert. Media ble brukt i påvirkningsarbeidet. I tillegg er Sunil Pant en kjent og respektert person i Nepal. Religiøse og kulturelle tradisjoner ser også ut til å ha hjulpet arbeidet til Blue Diamond Society. Det er referanser i gamle hinduistiske tekster til "personer av en tredje natur". Det er også tradisjon i Nepal for at menn kler seg ut som kvinner for å synge og danse i ulike seremonier.

.....
 23 Raising awareness about sexual health and human rights through civic engagement and community empowerment: The case of Blue Diamond Society and the Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender, and Intersex (LGBTI) community in Nepal, Lesnikowska, A, Institute for Health and Social Policy Case Study Vol. 3 No. 1, December, 2009



I Nepal støtter Norge rettighetsarbeid for seksuelle minoriteter. Organisasjonen Blue Diamond Society har gjort et banebrytende arbeid for homofile, lesbiske, bifile og transpersoner. I desember 2007 falt det en høyesterettsdom i Nepal som ga transpersoner rett til å kunne definere seg som "et tredje kjønn". 23-årige Bumika (bildet) liker seg best i kvinneklær. Hun er en av organisasjonens aktivister og deltar hyppig i offentlige debatter. Foto: Gunnar Zachrisen

GUATEMALA: POLITISK ORGANISERING AV MAYAKVINNER

- › **HVORFOR** Mayaene utgjør flertallet i befolkningen i Guatemala. Situasjonen for det brede lag av mayakvinnene er spesielt vanskelig. Graden av underernæring blant mayajenter er svært høy og på nivå med de verst rammede av de minst utviklede landene. Manglende skolegang og analfabetisme er utbredt. Mange får barn i svært ung alder og blir værende i ekstrem fattigdom. Deres språk, livssyn og kultur blir gjenstand for diskriminering og fører til ekskludering. Mange er ikke registrert i folkeregisteret, og kan verken stemme ved valg eller utøve andre rettigheter. I tillegg er det omfattende vold mot kvinner.

Movimiento Político de Mujeres Mayas (Moloj) er den eneste politiske kvinneorganisasjonen for mayakvinner i Guatemala. Organisasjonen jobber med å styrke mayakvinnens politiske representasjon og deltakelse.

- › **HVEM** Kontakt og solidaritet mellom mayakvinner og norske kvinner og myndigheter går mer enn 20 år tilbake (se boks). Moloj etablerte tidlig et samarbeid med Forum for Kvinner og Utviklingspørsmål (FOKUS). Samarbeidet med ambassaden i Guatemala ble etablert i 2008 da det ble bestemt at utviklingssamarbeid skulle konsentreres om urfolks rettigheter. Moloj er en sentral partner for ambassaden. Ambassaden gir tett oppfølging og presser på for at gjennomføringen av prosjektet skal være en viktig læringsperiode slik at organisasjonen blir dyktigere i prosjektforvaltning. Moloj har fremdeles FOKUS som partner, og samarbeider også med Kirkens Nødhjelp og med norske kommuner gjennom Kommunenes Sentralforbund (KS). I samarbeidet mellom KS, FOKUS og Moloj m.fl. om å mobilisere mayakvinner før valgene i 2011 inngår også organisasjonen for urfolksordførere og –myndigheter (AGAAI).

- › **HVA** Hovedmålet for ambassadens støtte til Moloj er å bidra til full gjennomføring av mayakvinnens politiske og sivile rettigheter i Guatemala. Moloj's institusjonelle kapasitet og mayakvinnens lederskap skal styrkes gjennom skoleing og institusjonelle prosesser. Kapasitetsutvikling, utdanning, kulturell identitet og selvbevissthet er avgjørende for suksess. Molojs kapasitet er begrenset og arbeidet er lite institusjonalisert. Mange av medlemmene mangler nødvendig skoleing for å bli akseptert som seriøse aktører på den politiske arenaen.

Norge finansierer anskaffelse av et nytt hovedkvarter i hovedstaden og et opplæringscenter i Sololá. I 2009 inngikk ambassaden avtale med Moloj om et toårig prosjekt for institusjonell styrking og politisk skoleing. Prosjektet skal også sikre optimal bruk av de nyanskaffede husene.

- › **HVOR MYE** Støtten til huskjøp kom på 3,8 millioner kroner, mens videre støtte frem til 2011 er på 1,4 millioner kroner.



- › **RESULTATER**²⁴ Det nåværende samarbeidet er i en tidlig fase, men på organisasjonsnivået har det skjedd endringer. Huskjøpene innebar kapasitetsutvikling. Det er uvanlig at mayakvinner går ut på eiendomsmarkedet, og det innebar nye utfordringer hvor Moloj i følge ambassaden gjorde en god jobb.

Arbeidet i forbindelse med anskaffelser og ansettelser har ført til større åpenhet i organisasjonen. Faste rutiner for medlemskap er under etablering, inklusiv en database over alle medlemmene, med kontaktinformasjon, bosted, språk, arbeidsområde, og kontaktnettverk med andre organisasjoner.

.....
24 Basert på rapportering fra den norske ambassaden.

Mayakvinner og kontakten med Norge – en kort historikk

1989: Mayakvinner kommer til Norge bl.a. i forbindelse med TV-aksjonen som omfatter prosjekter for dem. Blant dem var Rosalina Tuyuc, en uredde forkjemper for enkeorganisasjonen Conavigua. Hun velges noen år senere som en av de første mayakvinner til landets nasjonalforsamling.

1992: Rigoberta Menchu mottar Nobels fredspris i Oslo.

1996: Våpenhvileavtalen for Guatemala undertegnes i rådhuset i Oslo. En av deltakerne er Otilia Lux, som noen år senere blir den første mayakvinne som tar plass i Guatemalas regjering. Hun er i dag mayaenes fremste talsperson i nasjonalforsamlingen.

1997: Rosalina, Rigoberta og Otilia er blant de bevisste og aktive mayakvinnene som danner mayakvinnenes politiske organisasjon Moloj.

2008: Etter mange års støtte til mayakvinnene i Conavigua og Moloj utgir det norske kvinne-nettverket FOKUS sammen med bl.a. Moloj boka "Fredseverskene" med kvinneportretter, og arrangerer konferanse i Guatemala.

2009: Statssekretær Håkon Gulbrandsen innvier Molojs nye hovedkvarter i Guatemala by, som sammen med Molojs kapasitetsbyggingscenter i Solola er finansiert med midler fra Utenriksdepartementet.

April 2010: Kommunenes Sentralforbund sammen med Moloj og norske og guatemalanske kommuner arrangerer kvinneforum i Molojs kapasitetsbyggingscenter i Solola.

September 2010: KS inngår avtale med organisasjonen for urfolksordførere og –myndigheter (AGAAI) om å styrke mayakvinnenes politiske deltakelse i samarbeid med Moloj og FOKUS.

På samfunnsnivå er det foreløpig ikke mulig å peke på konkrete resultater av Molojs arbeid. Det er svært få mayakvinner i kommunestyre og i kongressen. Moloj har jobbet med kvinnekommisjonen i Kongressen for å få lagt inn en paragraf om kjønnsfokus i budsjettet i "Lov om statsbudsjettet".

› **LÆRDOMMER** Eksempelen viser at relativt små midler kan gjøre mye der basiskunnskap og enkle hjelpemidler mangler. Å påvirke kulturelle og politiske oppfatninger krever tålmodighet. Etter at prosjektet ble igangsatt har det vært en utfordring for Moloj å bruke de tildelte midlene. Grunnen kan være at prosjektet i hovedsak er dedikert til det institusjonelle og politisk skoling, og har lite midler til innkjøp og anskaffelser.



LÆRDOMMER FOR NORSK BISTAND



Tanzania. Katabazi Philemon Frances og Baru Mwita planlegger en presentasjon om hvordan en 73 hektar gård best kan drives. I sitt forslag tenker de å kunne plante poteter, mango og mais. Samtidig skal det være områder hvor kuer kan beite.

Det er viktig å kunne dokumentere resultater, men det er også viktig å forstå *hvorfor* man lykkes eller ikke. Et spørsmål er om noen former for bistand til kapasitetsutvikling synes å virke bedre enn andre. Svaret er ikke et enkelt ja eller nei.

En årsak til det er at spennvidden i erfaringene er så stor. Det avspeiles i den store variasjonen blant mottakerorganisasjonene. Støtte til kapasitetsutvikling påvirkes blant annet av enkeltpersoners innsats, kvaliteten på planleggingen og ytre påvirkning. Utfordringen for bistandsgivere ligger i å gjøre bruk av mangfoldet av lærdommer. Mange studier har vist hvor vanskelig dette har vært i bistanden opp gjennom historien.

Det er viktig å sikre at bistand til kapasitetsutvikling er styrt av mottakers reelle behov og etterspørsel.

Tre problemstillinger går ofte igjen når man vurderer effekten av støtte til kapasitetsutvikling:

1. Går denne typen bistand på bekostning av nasjonalt eierskap?
2. Hvordan kan en best sikre at bistanden bidrar til å utvikle en kapasitet som er bærekraftig?
3. Hvor effektive er de ulike formene for bistand til kapasitetsutvikling?

I denne oppsummeringen diskuteres de tre problemstillingene med sikte på å få frem relevante lærdommer for norsk bistand. Selv om eksemplene foran er spredte, kan de sammen med annen erfaring fra norsk

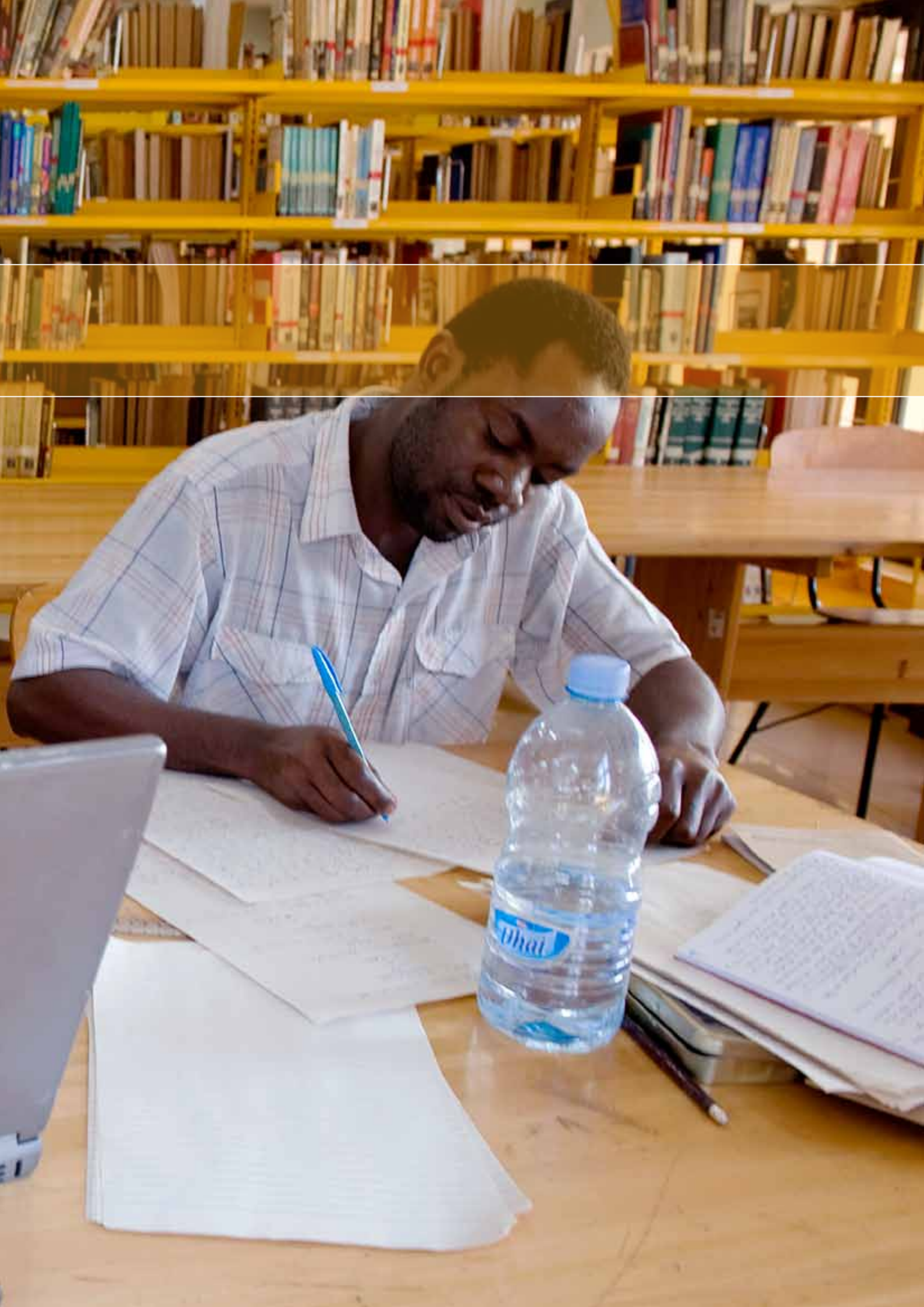
bistand bidra til svar på spørsmålene. På det grunnlaget kan en trekke fram noen viktige lærdommer.

..... **UNDERGRAVER BISTANDEN NASJONALT EIERSKAP?**

Norsk utviklingspolitikk er tuftet på et ønske om å være en pådriver for endringer og reformer til gode for innbyggerne i fattige land. Bistand til kapasitetsutvikling på det nasjonale planet må også sees i et slikt lys. Som nevnt i starten av kapittelet skiller en mellom kapasitetsutvikling på tre ulike nivåer: individ, organisasjon og samfunn. Når givere vurderer kapasitetsutvikling som virkemiddel er det viktig å finne balansen mellom ønsket om å påvirke rammebetingelser på den ene siden, og betydningen av at mottakerne har eller får utvikle eierskap til politikk og programmer på den andre.

Forskere²⁵ har påvist at det sterke nærværet av givere kan bidra til å begrense de politikkalternativene som myndighetene i samarbeidslandene har, ved at bistanden blir gitt under forutsetning av at midlene brukes på givernes prioriterte områder. Dette gjelder ikke minst bistand som skal

.....
25 Se for eksempel Lindsay Whitfield and Alistair Frazer: Introduction: Aid and Sovereignty, Chapter in "The Politics of Aid: African strategies for Dealing with Donors." Oxford University Press, 2009.





bidra til å bygge opp institusjoner og bedre styresettet i landet. Myndighetene må endre sin politikk og sine prioriteringer for å kunne motta bistand. Dette, mener en del forskere, bidrar til at myndighetene blir gjort ansvarlige overfor giverne i stedet for å være ansvarlige overfor sine egne velgere. Dermed kan den demokratiske utviklingen i landet undergraves. Det kan være noe riktig i en slik kritikk. Men, det er viktig å kjenne til de politiske og økonomiske maktforholdene for å kunne si noe om hvordan dette slår ut på landnivå. Det er ikke alltid gitt at myndighetene i fattige land ville bli mer ansvarlige overfor sin egen befolkning dersom givernes innflytelse ble redusert, eller at de da ville føre en politikk som var til beste for befolkningen som helhet. Det finnes mange eksempler på at givere og bistandsorganisasjoner har bidratt til å styrke det fattige flertallets side mot politiske og økonomiske eliter.

Samarbeidslandenes eierskap til utviklingspolitikken er ikke et enkelt og entydig begrep. Eierskapet kan ha en forankring i et begrenset politisk sjikt eller det kan tuftes på en bredere del av samfunnet. Grunnlaget for eierskapet kan ha betydning for hvilke grupper som får nytte godt av resultatene av politikken eller bistanden. For eksempel kan deler av den politiske og økonomiske elite ofte motarbeide effektive skattesystemer. Eierskap til endringsprosesser i et land skjer ofte i møte med ideer utenfra, for eksempel ved samarbeid med internasjonale utviklingspartnere. I en slik sammenheng er det ikke minst viktig hvordan samarbeidet er organisert og hvordan det gjøres. En pådriverrolle må utformes med stor respekt for de partnerne en vil samarbeide med.

Pariserklæringen fra 2005 går inn i kjernen av dilemmaet mellom påvirkning og eierskap. På et internasjonalt møte i Paris 2005, og i Accra i 2008, ble det enighet om ambisiøse mål for å samordne den mangslungne bistanden bedre, innrette den etter mottakerlandenes planer og systemer, og la den i større grad gå gjennom landets offentlige budsjetter. Det skulle føre til at landene tok et større eierskap til utviklingspolitikken og til innsatsen på de ulike sektorene, både for bruk av landets egne ressurser og bistandsmidlene. Dette

har fungert i en del av de mer velstående utviklingslandene. Men for de fattigste landene har et av problemene vært at de ikke har den nødvendige kapasiteten til å ta det eierskapet som Pariserklæringen forventer av dem. I tillegg har ressursbruk på selve samordningen vært svært omfattende både for giverne og myndighetene i samarbeidslandene.

Eksempelet fra Bangladesh illustrerer problemstillingen om bistandens påvirkning og eierskap. I Bangladesh ønsket Norge å støtte utviklingen av et profesjonelt og uavhengig analyseinstitutt som skulle kunne gi opplæring og råd til myndighetene innenfor petroleumssektoren. Selv om initiativet oppnådde noen enkeltstående resultater i form av nyttige studier, bygget norsk støtte på at reformer var like om hjørnet. At reformene uteble kan være et tegn på at det nasjonale eierskapet til initiativet ikke var der, og at prosjektet gikk i mot etablerte interesser på dette feltet i landet. De norskstøttede institusjonene fikk derfor lite støtte fra myndighetene og fikk aldri den rollen en forventet fra norsk side.

Flere andre eksempler viser hvordan bistand til kapasitetsutvikling fungerer best når egeninteressene for å lykkes er stor hos mottakerne og det finnes et sterkt eierskap. Et slikt eksempel er utdanning av sjøfolk på Filippinene. Ved hjelp av relativt små summer har Norge bidratt, gjennom støtte til sertifiseringsprosesser og opplæring, til at Filippinene i dag er på Den internasjonale sjøfartsorganisasjonen IMOs liste over land som tilfredsstillt kravene til STCW-konvensjonen, en konvensjon som regulerer krav til dokumentasjon av sjøfolks utdanning og opplæring. Det har bidratt til at filippinske sjøfolk har et godt internasjonalt renommé. En annen konkret illustrasjon på eierskap på statsnivå er når myndighetene selv beslutter å finansiere deler av videre drift. Støtten til landbruksutdanning i Tanzania er et slikt eksempel, hvor Norge har vært engasjert siden 1973. Myndighetene i Tanzania har etter svært lang tid med bistand gradvis økt egenfinansieringen av landbruksuniversitetet, og Sokoine University of Agriculture er i dag et anerkjent universitet i regionen med forskere som har en sentral rolle i politikktutforming på sine fagfelt.

Ellers illustrerer de fleste av eksemplene i denne rapporten hvordan Norge mer indirekte har påvirket rammebetingelsene i samarbeidsland. Gjennom faglig bistand og støtte til infrastruktur har Norge blant annet bidratt til å gjøre interesseorganisasjoner mer profesjonelle, slik at de er blitt bedre rustet til å fronte saker på institusjonsnivå. Et slikt eksempel er norsk støtte til arbeidsgiverorganisasjonen Federation of Uganda Employers, som NHO har støttet siden 1997. Siden den gang har den ugandiske arbeidsgiverorganisasjonen utviklet seg til en betydelig samfunnsaktør, og den spilte blant annet en nøkkelrolle som lobbyist da flere arbeidslover ble innført i 2006. I noen tilfeller har denne typen støtte kommet like etter endringer på institusjonsnivå, og hvor Norge raskt har benyttet åpninger til å støtte kapasitetsutvikling innenfor norske prioriterte områder. Et slikt nyere eksempel finnes i Nepal, hvor Norge, rett etter at høyesterett besluttet at landet skulle ha lovgivning som garanterte rettighetene til lesbiske, homofile og transpersoner, besluttet å støtte Blue Diamond Society. Dette er en frivillig organisasjon for seksuelle minoriteter, som nå er blitt engasjert i arbeidet med landets nye konstitusjon for å sikre at seksuelle minoriteters rettigheter blir en del av den.

..... **HVORDAN SIKRE BÆREKRAFT PÅ SIKT?**

Det tar lang tid å skape utvikling. Flere evalueringer gjennomført av Norad i 2009 peker på at det er en svakhet at det langsiktige arbeidet for å bygge kapasitet og sikre bærekraft ikke er godt nok.²⁶ Samtidig viser en rekke evalueringer – det gjelder bistand til petroleumssektoren, vannkraft og fiskerinæringen – at det er fullt mulig å lykkes i å utvikle en slik kapasitet gjennom langsiktig innsats. Samarbeidet må holde fram for at resultatene skal sikres. Bærekraften blir i de fattigere landene derfor avhengig av et fortsatt givernærver, ofte i lang tid. Også flere av prosjekteksemplene brukt i denne rapporten viser hvordan et langsiktig arbeid bidrar til å utvikle kapasitet, og samtidig at samarbeidet må være langsiktig for at resultatene skal komme. De to eksemplene i denne rapporten fra Malawi kan være

gode eksempel på dette. USA og Norge begynte sin støtte til National Smallholders Association of Malawi – NASFAM i slutten av 1990-årene. Resultatene etter 10 års norsk støtte er som eksemplet viser gode. I tillegg til å øke et stort antall småbønders inntekter har NASFAM blitt en organisasjon med innflytelse. Samtidig vil medlemsinntektene fra bøndene være svært langt fra å kunne finansiere virksomheten. Bistanden vil derfor måtte fortsette i lang tid framover. Programmet for opplæring av helsearbeidere viser hvordan norsk bistand til Malawi har ført til en betydelig økning av kapasiteten for opplæring. En slik kapasitet er nødvendig for å møte de store helseutfordringene. Det er svært tvilsomt om landet kunne opprettholde et slikt program uten bistand og faglig støtte utenfra. Dette er et eksempel på at bistanden bidrar til at fattige land kan ha fremgang når det gjelder de helsebaserte tusenårsmålene, men at landet på sentrale områder innen denne store satsingen blir avhengig av bistand i lang tid.

Men det finnes også eksempler som nyanserer dette bildet. Som vist ovenfor har Tanzania gradvis overtatt finansieringen av landbruksuniversitetet. Det viser at bistandsavhengigheten er blitt mindre, og at tiltaket trolig også vil være bærekraftig uten bistand.

Å være tilstede som utviklingspartner over lengre tid er ikke i seg selv nok. Flere andre faktorer har innvirkning på bærekraften i resultatene fra kapasitetsutvikling. En viktig faktor for bærekraftig utvikling er forståelsen av den samfunnmessige sammenhengen samarbeidet inngår i. Med økt vekt på sårbare stater innen bistanden settes problemstillingene om kapasitetsutvikling og bærekraft på spissen. En gjennomgang av evalueringsrapporter de siste par årene gir ingen klare konklusjoner om hvordan en best kan sikre resultater og bærekraft i sårbare stater. Noen rapporter legger vekt på betydningen av en mer helhetlig tilnærming. Andre understreker behovet for fleksibilitet og at en bør bevege seg bort fra sentrale myndigheter og heller støtte lokalsamfunn og tilnærminger nedenfra. Noen anbefaler en mer begrenset og gradvis tilnærming.

Flere forskere har pekt på at det synes å være et økende gap mellom retorikk og realiteter når det gjelder kapasitetsutvikling i sårbare stater.²⁷ Tilnærmingen har vært å sette opp en idealmønstre for en effektiv og demokratisk stat og så stille spørsmålet: Hva er det som mangler i denne situasjonen i landet, og hva må til for å bøte på denne mangelen? Men en slik tilnærming tar ikke hensyn til den politiske og sosiale dynamikken i landet, eller til hva som finnes av kapasitet og lokale strukturer som kan bygges videre på. Med utgangspunkt i kunnskap om lokale forhold vil mulighetene til å lykkes være mye bedre. Dette prinsippet gjelder også for fattige land som ikke kategoriseres som sårbare.

Forståelsen av de politiske og samfunnmessige sammenhengene er særlig viktig ved kapasitetsutvikling på institusjons- og samfunnsnivå. Mangel på slik forståelse kan føre til svakere resultater og uønskede konsekvenser. Resultatene fra mineoppdyrkingen i Kambodsja har vært gode og den norskstøttende organisasjonen har doblet sin produktivitet i løpet av fem år. Store landarealer har blitt ryddet for miner. I kjølvannet av dette har det oppstått konflikter om jord, og eksemplet viser til fattige familier som er blitt jagd fra gård og grunn fordi de er uten politiske forbindelser som kan støtte dem. En god kontekstanalyse kunne kanskje ha forutsett slike problemer.

I utviklingssamarbeidet har alltid målet vært at bistanden til institusjoner og organisasjoner på sikt skal avvikles og samarbeidspartnerne skal klare seg på egen hånd. Det finnes mange eksempler på dette i land som Vietnam, Sør-Afrika og Botswana. Men i de fattigste landene ser man ofte at det kan være vanskelig å fase ut bistanden på en slik måte at virksomheten fortsetter uten hjelp utenfra. I de fattigste landene med svake institusjoner tar det lang tid før en stat er i stand til å overta drift og ansvar for viktige sosiale tjenester. Dette kan illustreres ved at mange av de beste helsetjenestene i afrikanske land drives av kirker, som ofte har lange tradisjoner i landet. Bistanden fortsetter i disse tilfellene ofte gjennom kirkelige og andre kanaler. Dette viser hvor vanskelig

.....
²⁶ Norad 2009. Evaluering av Norsk utviklings-samarbeid, Årsrapport 2009, s. 5.

.....
²⁷ Louise Wiuff Moe.

det er å legge realistiske planer for utfasing allerede ved oppstarten i fattige land. Men formen på samarbeidet kan og bør endres etter hvert som det utvikler seg og den lokale kapasiteten styrkes.

Her står imidlertid giverne ofte overfor et problem. For å gjøre bistanden mer effektiv – i Pariserklæringens ånd – har en rekke giverland de siste årene besluttet å konsentrere bistanden om færre land. Det betyr at giverlandene må trekke seg ut av en del land, og støtten må enten fases ut eller overtas av andre. Hvordan dette gjøres, vil være viktig. Men erfaringene med hvordan giverne avvikler sin bistand når utfasing er vedtatt, er ikke bare oppløftende.

Norge, Sverige, Danmark og Nederland gikk i 2007 sammen om en studie²⁸ av hva som skjedde da noen av giverne avviklet bistanden til India, Botswana, Malawi, Eritrea og Sør-Afrika. Det viste seg at det var heller unntaket enn regelen at giverne planla utfasingen, og det var lite fokus på resultater i disse prosessene. En var opptatt av at inngåtte avtaler ble overholdt, og sjelden ble avtaler justert og komplettert for å sikre bærekraften i programmene en hadde støttet. I flere av tilfellene som ble studert fikk en brå avvikling av bistanden svært negative følger for både organisasjoner og målgruppene. Dette gjaldt spesielt i de bistandsavhengige landene som Malawi og Eritrea.

Kapasitet og kompetanse på mottakersiden var viktig for hvordan de klarte omstillingen til mindre bistand. En viktig erfaring for mottakerne var at det bør skilles mellom ulike former for bistand. Mens noen former kan avvikles, bør andre videreføres.

Det norske samarbeidet med Botswana ble faset ut mot slutten av 1990-tallet omtrent samtidig med en rekke andre givere, etter at Botswana hadde vært et av landene i verden med raskest økonomisk vekst. Erfaringene mer enn ti år etter at de fleste giverne trappet ned, er at det fremdeles er et stort gap mellom landets finansielle ressurser på den ene siden og menneskelige ressurser på den

28 Slob, A. og A. M. Jerve (2008). *Managing Aid Exit and Transformation. Lessons from Botswana, Eritrea, India, Malawi and South Africa*. Synthesis Report. Published by Sida, Stockholm.

andre. Landet har ikke nok helsepersonell til sykehus og helsesentra. Privat sektor har ikke nok kapasitet til å bygge ut alle prosjektene som er vedtatt i statsbudsjettet. Mange organisasjoner har fått problemer med mangel på fagfolk. Dessuten verdsatte Botswana det internasjonale samarbeidet med godt kvalifiserte og motiverte eksperter.

Norge utmeislet en avviklingsstrategi basert på samarbeid mellom offentlige og private institusjoner. Det imøtekom til en viss grad Botswanas ønske om fortsatt faglig bistand. Det har like fram til det siste vært samarbeid om utdanning og kapasitetsutvikling innen vei og helse. Botswana betaler selv mye av kostnadene, men det er usannsynlig at norske offentlige institusjoner ser seg i stand til å fortsette med egne midler uten bistand. Erfaring fra Botswana antyder at midler til videreføring av faglig samarbeid etter at den mer omfattende bistanden er faset ut, er gunstig. En annen lærdom er betydningen av personlige relasjoner og engasjement fra noen ildsjeler på begge sider.

HVILKE FORMER FOR KAPASITETS- UTVIKLING ER MEST EFFEKTIVE?

Eksemplene i denne rapporten viser hvordan Norge har brukt ulike former for kapasitetsutvikling i bistandsarbeidet. Som nevnt kan kapasitetsutvikling ta form av innsats på ulike nivåer og ved bruk av ulike tilnærminger, fra bruk av enkelt eksperter til institusjonelt samarbeid og finansiell støtte. Norsk bistand kombinerer gjerne alle disse elementene, avhengig av hvor i utviklingen organisasjonen eller institusjonen er. Over tid har innholdet i samarbeidet endret seg. Noen former er nærmest blitt avviklet, andre er blitt mer dominerende. Innenfor faglig bistand avviklet Norge den ordinære ekspertbistanden, dvs. rekruttering i stor skala av individuelle eksperter til å arbeide i statlige institusjoner eller andre programmer i utviklingsland. En har i stedet satset på opplæring og tilgang til kunnskap gjennom institusjonssamarbeid. Støtten til helsepersonell i Malawi og opplæring av filippinske sjøfolk er begge eksempler på slikt samarbeid. På noen områder hvor norsk ekspertise er særlig etterspurt, kan det synes som om ekspertbistanden likevel er på vei tilbake.

Institusjonssamarbeid og kapasitetsutvikling var del av norsk bistand allerede fra slutten av 1960-tallet. Det norske Vegdirektoratet ble for eksempel tidlig engasjert i gjennomføringen av programmer i Botswana. I løpet av 1980-årene og i begynnelsen 1990-årene ble flere departementer og direktorater aktive deltakere i norsk bistand. Norges vassdrags- og energidirektorats samarbeid med tilsvarende institusjon i Tanzania og oljedirektoratets engasjement i Mosambik er eksempler på dette.

Gjennom institusjonssamarbeid kunne institusjoner i nord tilby partnere i sør et bredt spekter av kompetanse, ikke bare den kompetansen som den enkelte ekspert har. Ansatte i søsterinstitusjonen i Norge kunne tilby tjenester basert på egen erfaring, felles faglig bakgrunn og kollegidentitet. Dette skulle lette samarbeidet og øke legitimiteten i det norske faglige bidraget. Siden rådgiverne både var fageksperter og vant til å arbeide i offentlig administrasjon ville de også bedre forstå administrative og organisatoriske problemstillinger. Bruk av offentlige ansatte ble også antatt å være billigere enn konsulenter og langtidssrådgivere. I dag er et stort antall departementer og direktorater engasjert i samarbeid finansiert over utviklingsbudsjettet. En vurdering påpeker at initiativet til samarbeidet oftest har kommet fra norsk side²⁹. Årsaken til valg av institusjonssamarbeid som bistandsform er ikke alltid åpenbar. Dette kan antyde giverstyrt bistand.

Bidragene fra de norske institusjonene er ofte relevante for tekniske og faglige spørsmål som dreier seg om de norske institusjonenes kjerneområder. Ved større og vedvarende endringer på organisasjons- eller institusjonsnivå har imidlertid resultater ofte uteblitt, slik som med arbeidet til Utdannings- og forskningsdepartementet i Zambia og Nepal. Støtten har vist seg å være mindre relevant for administrative og organisatoriske behov som partnerne har. I de fleste prosjektene er behovet for institusjonelle endringer ikke godt nok ivaretatt, til tross for at det dreier seg om

29 Institusjonssamarbeid i norsk bistand. Erfaringer med faglig bistand gjennom norske direktorater og departementer, Stein-Erik Kruse, Senter for helse og sosial utvikling, 2007.

forhold som er avgjørende for bærekraft og resultatoppnåelse.

Men det finnes unntak. Oljedirektoratet får svært positivt skussmål for innsats med å utvikle nasjonale lov- og regelverk, mål og strategier i Mosambik og Angola. Det samme gjelder Riksrevisjonens samarbeid med sin zambiske partner og Oljedirektoratets bistandssamarbeid i Øst-Timor.

Kritikken om tilbudsrevet bistand er en av grunnene til at man nå i større grad fremmer samarbeid mellom utviklingslandene. En evaluering av Det norske fredskorpset fremhever nettopp at Sør-Sør-samarbeidet var det mest vellykkede ved Fredskorpsets virksomhet. Norsk støtte for å øke håndteringen av naturkatastrofer i seks land i Mellom-Amerika er en annen modell hvor samarbeid på tvers av landegrensene har vært en integrert del av et norskstøttet program. Samarbeidet har bidratt til å etablere et nettverk av om lag 350 fagfolk og ressurspersoner i regionen, noe som gjør samarbeidet mindre sårbart og stimulerer til kunnskapsutveksling. Utfordringene samarbeidet nå står ovenfor er å sikre en bredere formidling av kunnskapene samt å skaffe budsjettmidler for å sikre finansiell bærekraft.

De fleste kapasitetsutviklingsinitiativer inneholder en finansiell komponent. I tråd med prinsippene fra Pariserkjøringen, har det vært et mål å gå fra prosjektstøtte til program-, sektor- og budsjettstøtte. Tanken er å bidra til ansvarliggjøring og styrking av politiske og administrative prosesser og institusjoner, og på denne måten bygge opp kapasitet i mottakerlandet samtidig som man når mer spesifikke sektormål. Eksempelet om generell budsjettstøtte i Tanzania viser denne formen for bistand. Nå kan denne trenden være i ferd med å snu. Det synes som om det er en tendens blant bilaterale givere til å dreie bort fra generell budsjettstøtte over til mer tematiske satsinger. Betydning av nettverk, enten det er lokalt, regionalt eller globalt, er fremhevet i UNDPs arbeid med kapasitetsutvikling. I Bangladesh, hvor trusselen for naturkatastrofer er stor, har UNDP bistått myndighetene med å øke krisberedskapen i landet gjennom nytt lovverk, opplæring og risikoanalyser. Som del av dette

Oppsummering av lærdommer

- » Norsk bistand har bidratt til styrket kapasitet og viktige endringer i mange organisasjoner og institusjoner. Det finnes mange eksempler på vellykket institusjonssamarbeid, særlig når slikt samarbeid er kombinert med andre bistandsformer
- » På mange områder er det likevel vanskelig å dokumentere hvor vellykket innsatsen har vært fordi en ikke har lagt til grunn tilstrekkelig målstyring og oppfølging i form av rapportering på resultater og virkninger
- » I fattige land vil bistanden sjelden være bærekraftig på kort og mellomlang sikt. Langsiktig innsats og forpliktelser er nødvendig for å sikre resultater
- » Varige resultater avhenger av eierskap. Eierskap utvikler seg ofte over tid i samspill mellom giver og samarbeidspartner. Samarbeidsformen kan være avgjørende for mottakers eierskap
- » Mangel på resultater kan skyldes lite kunnskap om sammenhengen samarbeidet går inn i, for eksempel hvilke interesser og maktforhold som eksisterer. I mange tilfeller kan giverne og samarbeidspartnerne ha ulike forventninger til samarbeidet. Der giverne gjerne ser for seg en reformprosess, kan samarbeidspartnerne være mer opptatt av å styrke det bestående.
- » Det er situasjonsspesifikt hvilke virkemidler som er de mest effektive i kapasitetsutvikling. Som regel er det best å kombinere flere samarbeidsformer samtidig. Like viktig er det å ta utgangspunkt i, og bygge på, eksisterende lokale strukturer og kapasitet

arbeidet, har man utviklet et krisebereidskapsnettverk som omfatter mer en 75 offentlige og private organisasjoner, i tillegg til FN-organisasjoner.

Norsk budsjettstøtte blir i alle de fem "norske" budsjettstøttelandene kombinert med bistand til reformer i offentlig finansforvaltning. Samarbeidet mellom den norske riksrevisjonen og riksrevisjonen i Zambia illustrerer hvordan man for eksempel har ønsket å styrke en viktig kontrollinstitusjon som et ledd i kampen mot korrupsjon og for å sikre en åpen og effektiv finansforvaltning. Gjennom et langvarig samarbeid og takket være myndighetens økte prioritering av feltet de seneste årene, kan riksrevisjonen i dag vise til flere gode resultater på organisasjonsnivå i Zambia. Forventningen er at dette også får avgjørende virkninger på samfunnsnivå. Gjennomgangen av eksemplene i denne rapporten viser at det finnes mange former

for kapasitetsutvikling, og at man sjelden bare bruker en form. Resultatene er ikke entydige, men viser til øyer av suksess i et hav av forhåpninger. Noen vil hevde at prinsippene for god kapasitetsutvikling er velkjente, men at man må bli mye flinkere til å følge dem og forstå den samfunnsmessige sammenhengen samarbeidet inngår i. Dette vil være avgjørende for å oppnå bærekraftige resultater både på individuelt, organisasjons- og samfunnsnivå.



DELL 2

DEL 2

NORSKE BIDRAG TIL INTERNASJONALE RESULTATER PÅ POLITISK AKTUELLE OMRÅDER



Del 2 kan leses uavhengig av Del 1 om kapasitetsutvikling. Denne delen av rapporten har som mål å vise i hvilken grad det er mulig å synliggjøre resultater av egen innsats, og eventuelt skille disse fra resultater som skyldes andre faktorer.





Med en sterk vekst i bistandsbudsjettene de siste årene, har det i tillegg til de mer tradisjonelle bistandsområdene også blitt bevilget norske midler for å sikre globale fellesgoder. Dette gjelder for eksempel norsk innsats innenfor klima, bevaring av regnskog, global helse og arbeid med kapital. Mange av disse initiativene kanaliserte budsjettmidler til multilaterale organisasjoner som FN og Verdensbanken og i økende grad til flergiverfond med spesielle innsatsområder, forvaltet av de samme institusjonene. Selv om det er vanskelig å beregne den norske andelen av internasjonale resultater, har norske skattebetalere et berettiget ønske om å vite hva Norge bidrar til. Del 2 ser på utvalgte "norske" resultater innen de politiske viktige områdene FNs tusenårs mål, noen multilaterale organisasjoner og klima-/skogsatsingen.

Det er nødvendig å beskrive effektene av bistanden, men det er viktig med nøkternhet og realisme. Når det anslås at Norge siden 2002 har reddet 85 000 mennesker fra å dø av aids, malaria og tuberkulose, er det ingen nøyaktig angivelse av resultater, men en illustrasjon av proporsjonene i bistanden. Tallet reflekterer Norges andel av en internasjonal satsing som antas å ha reddet 5,7 millioner fra å dø av disse sykdommene.

Bistanden er svært mangfoldig. Det ligger mange ulike politiske mål og begrunnelser til grunn. Den går til et vidt spektrum av mottakere, både når det gjelder land, sektorer, organisasjoner og målgrupper. Den formidles gjennom flere ulike kanaler og den preges av stadig utprøving av nye strategier og virkemidler. Likevel er bistandsdebatten ofte endimensjonal. Virker bistanden eller virker den ikke? All bistand puttes i en stor sekk.

Bistandens kompleksitet, og nye bistandspolitiske initiativ, skaper stadig nye utfordringer for hvordan resultater av norsk bistand kan måles og rapporteres.

Attribusjon

Det er sjelden slik at ett tiltak eller én giver fortjener hele æren for oppnådde resultater. Det er som regel en rekke faktorer og aktører som påvirker resultatet.

Dette er en velkjent problemstilling i bistanden og har fått et eget begrep. Det å prøve å påvise en årsaks-sammenheng mellom tiltak og effekt omtales ofte som **attribusjon**.

Det er vanskelig å skille ut effekter av bistand der det er kompliserte sammenhenger som ligger bak. Dette gjelder i særlig grad virkninger på samfunnsutviklingen i bred forstand. Ofte kommer en i slike tilfeller ikke lenger enn til å kunne sannsynliggjøre hvilken effekt bistanden har hatt. Det kan være vanskelig nok å anslå virkningen av bistanden, enda mer forsiktig må en være med å anslå virkningen av det norske bidraget. Det er også fare for å legge for stor vekt på innsats (for eksempel ressursbruk) i motsetning til effekten av innsatsen.





REALISERING AV FNS TUSENÅRSMÅL

Utvikling av kvinners kapasitet er sentralt i flere av FNs tusenårsmål. Bildet er fra en workshop om bevisstgjøring av Mayakvinnners rettigheter i Huehuetenango i Guatemala.



Tusenårsmålene og resultatindikatorene det internasjonale samfunnet ble enige om i 2000, er alle uttrykk for økonomiske og sosiale endringer på et overordnet nivå i utviklingslandenes økonomi og befolkningens levekår. Målbare endringer på dette nivået skjer ikke over natten. Dessuten er tusenårsmålene ambisiøse. Det brukes store ressurser på å måle hvordan de fattige landene ligger an i forhold til målene for 2015.

FNs utviklingsprogram UNDP la i juni 2010 frem en rapport om hva som skal til for å nå tusenårsmålene³⁰. Rapporten slår fast at både ressursene og kunnskapen om hva som må til, finnes. Ved å bygge på de positive erfaringene og endre det som ikke virker, kan arbeidet med å nå tusenårsmålene akselereres frem mot 2015.

Rapporten viser en positiv utvikling på en rekke områder og peker på antatte sammenhenger og årsaker til fremgangen. Det er oppnådd betydelig reduksjon i fattigdommen. Andelen fattige gikk ned i svært mange land frem til effekten av den internasjonale finanskrisen meldte seg. I hvilken grad det økonomiske tilbakeslaget har bremset reduksjonen i fattigdom er det fortsatt et svakt statistisk grunnlag for å vurdere.

Det har vært store fremskritt i barns, og særlig jenters, skolegang, redusert barne- og mødredødelighet, bedre hiv-behandling og bedre økologisk bærekraft. Investeringer i utdanning, helse, vann og sanitær-anlegg kan gi hurtig effekt, forutsatt at de følges opp med å fjerne brukerbetaling og

30 What Will It Take To Achieve The Millennium Development Goals? An international Assessment, UNDP, 2010.

avgifter. Avvikling av skolepenger har fått mange flere barn inn i skolen. Målrettede tiltak som massevaksinering, myggnetting og medisiner har stor effekt. Fri tilgang til hiv-medisiner og prevensjonsprogrammer har gjort at færre dør av aids. Sosiale støtteordninger, som kontantoverføring koblet til bruk av sosiale tjenester og offentlige sysselsettingsprogrammer, har gitt bedre tilgang til helse og utdanning.

I en rekke av de fattigste landene kommer ikke tusenårsmålene til å bli nådd innen 2015. Selv i mange av landene der målene nås, vil store utfordringer med å bedre levekår på de samme områdene koste mer enn de vil makte å finansiere selv. Tilgang til rent vann i Haiti vil bero på hjelp utenfra i mange år. Det kan ta tid før Mosambik kan finansiere et godt skolesystem for alle uten bistand.

FN-rapporten sier lite om hvem eller hva som skaper resultatene. Økt levealder eller redusert fattigdom skyldes en lang rekke forhold. Her er helse, utdanning, infrastruktur og teknologi alle viktige faktorer, men også politikk og styresett, klima, og ikke minst hva som skjer i den globale økonomien.



Reduksjon i fattigdommen er for eksempel avhengig av hvordan fattigdom defineres og måles, men også som figur nr. 2.1 viser, hvor man måler. Når fattigdom defineres etter verdien av det hvert medlem av husholdet forbraker – for eksempel mindre enn 1,25 dollar om dagen – sier Verdensbanken at antall fattige i verden er redusert med omtrent fem hundre millioner fra 1980 til 2005³¹. Samtidig steg verdens befolkning med om lag to milliarder mennesker³².

Så godt som hele fattigdomsreduksjonen fant sted i Kina, og skyldes dette landets svært høye vekst siden tidlig på 1990-tallet. Selv om Kina også har mottatt betydelig bistand – om lag tre prosent av samlet internasjonal bistand i den perioden vi snakker om – er det klart at det er andre forhold som ligger til grunn for veksten. Først og fremst dreier det seg om de endringene i politikk og økonomi som har funnet sted.

Siden mange land som har mottatt mye bistand har utviklet seg langt svakere enn Kina, kan det brukes som et argument for at bistand ikke virker. Slik er det ikke. Utviklingen kunne ha vært enda svakere uten bistand. Spørsmålet om bistand virker, krever egentlig svar på det hypotetiske spørsmålet om hvordan utviklingen i det enkelte land ville vært uten bistand.

Hvis den eneste forskjellen mellom land var bistand, kunne vi beregnet effekten av bistand ved å sammenlikne utviklingen mellom land. Men det er selvfølgelig mange flere naturgitte, økonomiske, politiske og kulturelle forskjeller mellom land enn forskjellene i bistanden til de enkelte land. Et viktig poeng er dessuten at mange land har fått mye bistand nettopp fordi forutsetningene for utvikling i landet er svakere enn i andre land.

Ved å bruke avanserte statistiske analysemetoder av utviklingen i mange land, kan forskere skille ut betydningen av enkeltfaktorer som varierer mellom land på utviklingen, herunder hva bistanden har betydd. Men denne typen forskning har kommet kort når det gjelder sammenhengen mel-

31 The Developing World is Poorer Than We Thought, But No Less Successful in the Fight against Poverty, Verdensbanken, 2008.

32 Hvis man bruker to dollar som fattigdomsgrense er antall fattige omtrent uendret i perioden, og har steget med over 500 millioner når Kina holdes utenfor.

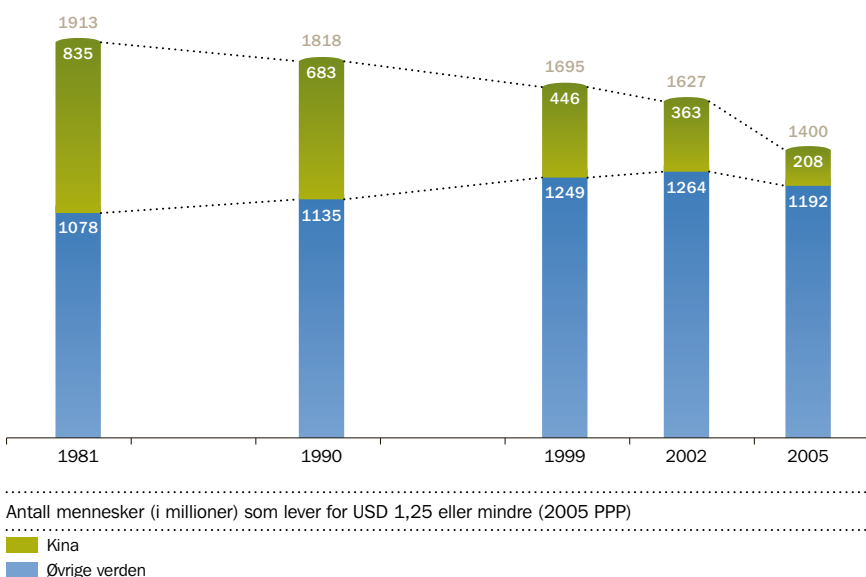
TABELL 2.1 FNs tusenårssmål – status 2010

Tusenårssmål	Status
Utrydde ekstrem fattigdom og sult	Globalt sett ligger det an til at målet om halvert fattigdom når, men fremgangen er svært lav i Afrika sør for Sahara
Sikre utdanning for alle	God fremgang, men vanskelig å nå målet. Halvparten av barn uten skoletilbud bor i konflikt- og katastrofeområder
Styrke kvinners stilling	Kvinnens skolegang, politiske og økonomiske deltakelse øker langsomt, men det er store regionale forskjeller
Redusere barnedødelighet	Barnedødeligheten i verden er på vei ned, men ikke raskt nok til at målet vil nås. Afrika sør for Sahara er verst stilt
Redusere svangerskapsrelatert død	Reduksjon i antall døde kvinner, men for sakte til å nå målet
Stoppe spredning av hiv/aids, malaria og andre dødelige sykdommer	Stor fremgang i bekjempelsen av enkelte sykdommer, men andre, som hiv/aids, går for sakte
Sikre miljømessig bærekraftig utvikling	Antall truede arter øker selv om avskogningen ser ut til å avta. Fremgang for drikkevann, variabel utvikling i slumområder
Bygge et globalt partnerskap for utvikling	God fremgang for bistand og gjeldslette. Blandet fremgang i arbeidet for et mer utviklingsvennlig handelssystem

✓ God fremgang ✓ Blandet fremgang ✗ Utilstrekkelig fremgang

Kilde: Millennium Development Goals, UNDP oktober 2010, www.undp.org/mdg

FIGUR 2.1 Kina står for det meste av reduksjonen i antall fattige i verden de siste 25 årene



Kilde: Verdensbanken, Policy Research Working Paper 4703, 2003

lom bistand og fattigdomsreduksjon. Forskningen gir bedre holdepunkter for å si noe om virkningen ikke fullt så langt ut i årsakskjeden; nemlig virkningen av bistand på økonomisk vekst. Dette er et litt enklere spørsmål å besvare, enkelt sagt fordi fattigdomsreduksjon avhenger av flere faktorer i tillegg til vekst. Men også her er metodene usikre og datamaterialet er mangelfullt. Det

er ikke oppnådd enighet blant forskerne om bistandens bidrag til økonomisk vekst. Mye av forskningen gir holdepunkter for at bistand har gitt uttelling på økonomisk vekst, men det er også studier som ikke finner noen sammenheng³³.

33 Se for eksempel Resultatrapport 2009, Bistand og økonomisk utvikling: Ringer i vannet eller dråper i havet? Norad 2009.

Legger en til grunn at bistand bidrar til økonomisk vekst, kan en gi begrunnede, men ytterst usikre, anslag på virkningen på fattigdom. Annen type forskning viser hvordan økonomisk vekst, sammen med andre faktorer som for eksempel ulikhet, påvirker fattigdom. Britene har lagt til grunn en slik metodikk for å lage anslag på hva man oppnår med britisk bistand (se boks).

Selv om givene ikke presist kan påberope seg spesifikke andeler av utviklingsresultatene, har enkelte givere forsøkt å sannsynliggjøre sin andel for å gi innbyggerne et bilde av hva skattepengene de bidrar med fører til.

I noen tilfeller kan man sannsynliggjøre effekten av norsk bistand og gi et brukbart anslag, mens andre ganger er det vanskeligere. Under følger noen eksempler som illustrerer at det er store variasjoner i tilgjengelig informasjon.

DET GLOBALE FONDET FOR BEKJEMPELSE AV AIDS, TUBERKULOSE OG MALARIA

Norge har siden 2002 gitt ca 375 millioner kroner i årlig støtte til Det globale fondet for bekjempelse av aids, tuberkulose og malaria (GFATM). Dette utgjør 1,7 prosent av fondets ressurser i denne perioden. Det globale fondet står i dag for to tredjedeler av internasjonal finansiering til malaria og tuberkulose og en femtedel av internasjonale investeringer i aidstiltak. Fondet har siden 2002 godkjent søknader til en verdi av 19,4 milliarder USD til tiltak mot de tre sykdommene. Det finnes god informasjon om effektene av disse tiltakene. Per august 2010 hadde 2,8 millioner mennesker fått hiv-behandling, seks millioner tuberkulosebehandling og 122 millioner malarianett hadde blitt distribuert. Totalt har fondet så langt bidratt til å redde rundt 5,7 millioner mennesker fra å dø av disse sykdommene.

Beregner vi 1,7 prosent av disse resultatene betyr det at Norge har sørget for at om lag 48 000 mennesker har fått hiv-behandling, 120 000 har fått tuberkulosebehandling og over to millioner malarianett er delt ut. Norsk bistand har med denne beregningsmåten reddet rundt 85 000 mennesker fra å dø av aids, malaria og tuberkulose.

Storbritannia

Department for International Development (DFID) er britiske myndigheters bistandsorganisasjon.

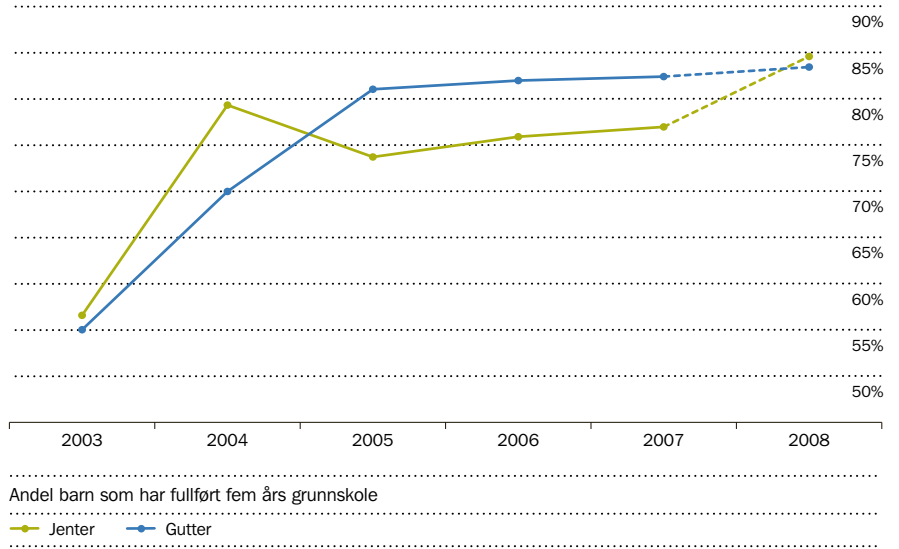
DFID viser i dokumentet *How to note, a DFID practice Paper*, februar 2009, hvordan de arbeider for å vise hva man oppnår med britisk bistand. Organisasjonen har utviklet et sett med standardindikatorer. Indikatorene er delt i to nivåer: Seks indikatorer for effekter som skal vise fremgang i mottakerlandene og 14 indikatorer for produkter og tjenester som DFID selv utfører eller står ansvarlig for.

Indikatorene er innført for alle nye prosjekter fra februar 2009 og for andre høyt prioriterte prosjekter. Indikatorene gjelder bilaterale tiltak. Der Storbritannia bidrar med midler sammen med flere, beregnes landets andel av resultatet tilsvarende andelen av ressursbruken.

DFID har anslått at Storbritannia gjennom bistand hjelper rundt tre millioner mennesker ut av fattigdom hvert år. Britene tar en rekke forbehold og understreker at beregningene er svært usikre.

Norsk bistand er omlag en tredjedel av Storbritannias. De britiske beregningene er myntet på britisk bistand. Hvis anslagene for illustrasjonsformål likevel brukes direkte på den norske innsatsen, antyder det at Norge får én million mennesker ut av fattigdom hvert år. Selv om dette først og fremst er en lek med tall, gir det en idé om hva norske midler bidrar til.

FIGUR 2.2 Stadig flere barn i Nepal fullfører grunnskolen



Kilde: Government of Nepal, Ministry of Education, Norad

GRUNNSKOLEUTDANNING NEPAL

Norge bidro i perioden 2004–2009 med 175 millioner kroner til et større sektorprogram for grunnskoleutdanning i Nepal. Programmet er drevet av myndighetene i Nepal og selv med et stort antall givere

finansierer Nepal selv om lag 80 prosent. Den norske andelen av programmets totale budsjett er ca 3,5 prosent.

Andelen barn som fullførte grunnskolen økte fra 60 prosent i 2003 til 85 prosent i 2008. Med utgangspunkt i dette kan

man grovt forenklet si at Norges andel av resultatet tilsvarer at omtrent 2700 flere barn fullførte fem års grunnskole i 2008 enn i 2003.

Men det er en mer direkte sammenheng mellom bruk av myggnett og færre malarieinfeksijoner enn det er mellom offentlige investeringer i grunnskolen og antall barn som fullfører skolen. I det siste tilfellet er det en hel rekke andre elementer i tillegg til sektorprogrammet som spiller inn, som for eksempel holdninger, sikkerhetssituasjonen og foreldrenes økonomi. Eksempelet viser hvor vanskelig det er å peke på enkeltfaktorer som skaper resultater.

Eksempelet illustrerer et annet problem med denne type beregning av bistandsresultater. Evalueringen av utdanningsprogrammet fra 2009³⁴ peker på at det tilsynelatende er et fall i andelen elever som fullførte fem års skolegang i 2008. Forklaringen er overgang fra én målemetode til en annen. Nepalske myndigheter anslår at utviklingen fra de foregående årene har fortsatt³⁵. Avviket mellom de to metodene, både når det gjelder resultater og utviklingen over tid, viser hvor usikkert tallmaterialet er. Videre er det store sprang fra år til år, med stor vekst for jenters deltagelse fra 2003 til 2004, etterfulgt av et fall i andelen året etter. Dette kan skyldes endringer i antall innskrevne, feil i statistikk, hendelser som påvirker oppmøte osv. Regnestykket over kan derfor bare illustrere en sannsynlig effekt av Norges bidrag.

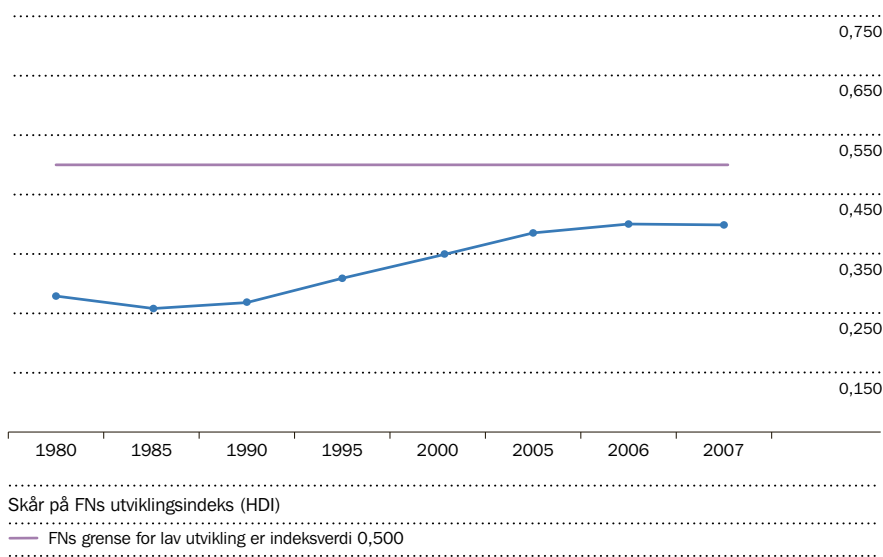
FATTIGDOMSREDUKSJON I MOSAMBIK

Mosambik har de siste ti årene vært en av de største mottakerne av norsk bistand. Landet har i perioden hatt en betydelig økonomisk utvikling og samlet bistand har utgjort en høy andel av offentlige investeringer. Fra 1999 til 2008 har den samlede norske bistanden beløpt seg til 3,9 milliarder kroner, og det utgjør omtrent seks prosent av samlet bistand fra OECD-landene.

34 Joint Evaluation of Nepal's Education for All 2004-2009 Sector Programme, Evaluation Report 1/2009, Norad.

35 Tallene i evalueringen er for 2008: 74,1 prosent for jenter og 72,6 prosent for gutter etter den nye metoden, mens den gamle metoden angivelig ville gitt henholdsvis 85,5 og 84,3 prosent. Flash report 2065 (2008-09), Government of Nepal, Ministry of Education, 2008.

FIGUR 2.3 Levestandarden i Mosambik utvikler seg sakte til tross for omfanget av bistanden



Kilde: Human Development Report 2009, UNDP

Fra 1996 til 2002 ble det registrert en merkbar reduksjon i fattigdommen. Andelen fattige sank fra 69 prosent til 54 prosent. Dette ble av givene tatt som tegn på at de politiske reformene og de offentlige investeringene som bistanden støttet virket.

En husholdsundersøkelse som ble offentliggjort i september 2010³⁶ viser at reduksjonen i fattigdommen har stagnert. Fortsatt lever 54 prosent av befolkningen under den nasjonale fattigdomsgrensen. De 70 prosent av befolkningen som lever på landsbygda er spesielt sårbare. Gode eller dårlige avlinger avgjør hvilken side av fattigdomsgrensen de havner på.

Utviklingen innen landbruket har vært svak, særlig for småbønder. Den siste gjennomgangen av sektoren viser mangel på styring og koordinering mellom institusjoner, og mellom sentralt og lokalt nivå. Analyse- og strategiarbeidet har vært for dårlig og gammel planøkonomisk tankegang med kunstige produksjonsmål, er noe av forklaringen til de dårlige resultatene. I tillegg la finanskrisen en demper på utenlandske investeringer. Husholdsundersøkelsen er viktig fordi mangelen på effekter kommer til syne. I tillegg viser undersøkelsen at det

36 Poverty and Wellbeing in Mozambique: Third National Poverty Assessment, National Directorate of Studies and Policy Analysis, Ministry of Planning and Development, Mozambique, September 2010.

har vært en klar økning i tilgangen til offentlige tjenester etter at staten har brukt store summer på å bygge infrastruktur innen helse og utdanning. Det ventes at den neste planen for fattigdomsreduksjon vil fokusere på betingelsene for jordbruk og små- og mellomstore bedrifter.

Fra forskning om hva som påvirker nedgang i fattigdom, vet vi at det er mange faktorer som bidrar til at fattigdom kan bite seg fast. Både for land og for individer brukes betegnelsen fattigdomsfeller, som henspiller på at fattigdom i seg selv er et hinder for vekst. I hvilken grad det er svakheter ved politikken i Mosambik, eller fattigdomsfeller som hindrer fremgang, er vanskelig å si sikkert.

NORSK STØTTE TIL BEKJEMPELSE AV BARNEDØDELIGHET I INDIA

Det neste eksemplet er fra India. Selv med kraftig økonomisk vekst siste tiår, har India en stor fattig befolkning. Myndighetene har satset sterkt gjennom sitt nasjonale program for å bedre helsetilstanden på landsbygda, National Rural Health Mission. Men det offentlige helsetilbudet er ennå mangelfullt, særlig for fattige i distriktene. Det er store forskjeller delstatene imellom. For enkelte delstater viser indikatorene en helsetilstand som nesten ligger på vestlig nivå, mens andre kan sammenlignes med de fattigste statene i Afrika. Barn og

kvinner er særlig sårbare. Hvert år blir 27 millioner barn født i India, mens 1,9 millioner barn under fem år dør. Nesten en million av disse dør i løpet av den første måneden, omlag 700 000 i den første leveuken.³⁷ De fleste barn som dør i India dør av sykdommer som i Norge hindres av vaksiner, eller fordi fødselen ikke skjer under trygge forhold. Mange dødsfall kunne vært unngått hvis den nyfødte ble holdt tørr og varm og hvis moren hadde startet amming rett etter fødselen. Rent vann, god ernæring og gode sanitærforhold ville også bidratt til at langt flere barn under fem år kunne overlevd. Årlig dør nesten 120 000 kvinner i forbindelse med barnefødsler i India³⁸, en annen indikasjon på behovet for bedring av forholdene rundt fødselen. At kvinner føder i lav alder og med for korte mellomrom er også faktorer som kan forklare den høye barne- og mødredødeligheten i India.

Norge har prioritert innsats for tusenårs-mål 4 og 5 om bedring av barne- og mødrehelse. Statsministrene i Norge og India ble i 2005 enige om å sette i gang et samarbeid, "Norway – India Partnership Initiative" (NIPI), som et bidrag til å bekjempe barne- og mødredødeligheten i India. Norge satte av 500 millioner kroner over fem år til initiativet. Pengene investeres i statene Bihar, Madhya Pradesh, Rajasthan og Orissa. Dette er stater som er tett befolket, med en total befolkning på 500 millioner og med en ekstremt høy barne- og mødredødelighet. Delstaten Uttar Pradesh støttes gjennom UNICEF.

Initiativet skulle raskt sikre oppskalering av en rekke tiltak for bedre barnehelse, fremme innovative løsninger og bidra til organisatoriske reformer i indisk helsevesen. Initiativet har tre mål for øye:

- » Årlig redde en halv million barn under fem år fra å dø fra 2009 og fremover
- » Sørge for en vaksinasjonsdekning på 80 prosent eller mer fra 2007
- » Bidra til bedre kvalitet og effektivitet i helsesystemet i India

³⁷ WHO/UNICEF, Improving newborn survival in India, June 2010.

³⁸ Countdown to 2015, India.

Det norsk-indiske samarbeidet kan vise til flere resultater på delstatsnivå, men det illustrerer også en del viktige utfordringer knyttet til resultatmåling:

» Gjennom det indiske helseprogrammet National Rural Health Mission fikk omlag ti millioner fattige mødre støtte til å føde på sykehus i 2009. Siden det er stor mangel på helsepersonell på landsbygda har en tatt initiativ til å engasjere frivillige, ufaglærte hjelpere som kalles Yashodaer. Dette er gjennomført på distrikts-sykehusene i tolv distrikter. De frivillige gir mødrene informasjon om ernæring, hygiene og familieplanlegging, ser til at de nyfødte er rene og varme, at de blir målt og veid og at får de første vaksiner. De påser også at mødrene starter amming rett etter fødselen. Delstatsmyndighetene i Orissa, Bihar og Rajasthan er så positive til initiativet at de har engasjert frivillige i alle distriktssykehus og noen større helsesentre. Frem til høsten 2010 er det rekruttert 1 420 frivillige i 144 distrikts-sykehus og klinikker. Det er forventet at de i løpet av et år vil gi hjelp og støtte til 450 000 mødre med nyfødte. Til sammenligning fødes det omlag 60 000 barn i Norge årlig. Flere mødre starter nå amming rett etter fødselen, mor og barn blir lenger på sykehus etter fødselen, hygien på nyfødtafdelinger med Yashodaer er bedre enn vanlig og en større andel av spedbarna blir vaksinert.

» Gjennom det norsk-indiske initiativet prøver delstatsmyndighetene ut oppfølging i hjemmet av den gravide før fødselen, og av moren og den nyfødte etter fødselen. En frivillig landsbyarbeider gir særlig moren og hennes svigermor orientering om hygiene, ernæring, amming, familieplanlegging, vaksiner og betydningen av å holde den nyfødte varm. De ser også etter om moren eller den nyfødte har tegn på sykdom og sørger om nødvendig for at de kommer raskt til behandling. NIPI har gitt opplæring til omlag 14 000 frivillige som i løpet av ett år følger opp 350 000 mødre og nyfødte.

» Initiativet har gjennom blant andre UNICEF gitt støtte til finansiering og drift av 31 akuttavdelinger for syke nyfødte. I følge en rapport fra UNICEF i Madhya Pradesh ble 11 000 nyfødte med livstruende

sykdom innlagt på 17 akuttavdelinger i delstaten første halvår 2010, hvorav 9 900 overlevde.

» Gjennom UNICEF og WHO har partnerskapet bidratt til en styrking av vaksineprogrammene i de fem delstatene gjennom opplæring og utstyr for å øke tilgjengeligheten og kvaliteten på vaksiner i distriktene. Siden omlag 150 000 barn dør av meslinger årlig, har WHO blitt bedt om å fokusere på dette.

De overordnede målene for det norsk-indiske initiativet er svært ambisiøse og krevende. De har fungert retningsgivende, men er lite egnet som grunnlag for å vurdere resultater. Det er derfor utformet en strategi for måling og evaluering av initiativet for å se på utviklingen av helseindikatorer fra offentlige undersøkelser og samtidig følge opp spesifikke indikatorer som er knyttet til programmet. Selv om den norske støtten er betydelig i antall kroner, er den marginal i forhold til indiske helsebudsjetter, både nasjonalt og på delstatsnivå. Endringer i barnedødelighet styres også av en rekke interne og eksterne forhold som NIPI ikke kan påvirke. Initiativet gir i beste fall et nyttig bidrag til et nasjonalt mål.



Minefrie landområder i Kambodsja blir til dyrkbar mark

EFFEKTEN AV NORSK BISTAND GJENNOM MULTILATERALE ORGANISASJONER

I 2009 gikk om lag 5,8 milliarder kroner eller 23 prosent av norsk bistand til multilaterale organisasjoner som grunnbevilgninger. Norge følger opp bruken av disse midlene gjennom styrende organer og i dialog med organisasjonene. I tillegg ga Norge 6,5 milliarder (25 prosent av samlet bistand) i øremerkede midler til multilaterale organisasjoner, der Norge i større grad styrer hva pengene skal brukes til.



Det er mange grunner til at Norge som et lite land er en aktiv støttespiller til flere multilaterale organisasjoner. Tematiske satsinger i norsk utviklingspolitikk som vaksine og skog går i stor grad gjennom multilaterale kanaler. De multilaterale organisasjonene har som regel større gjennomslagskraft enn Norge har alene. I bistandssammenheng bruker Norge denne kanalen for å kunne dra veksler på organisasjonenes erfaring og kompetanse, og deres internasjonale nettverk og anerkjennelse. Økt bruk av denne kanalen for bistand bedrer koordinering av bistanden, og det blir enklere for mottakerlandene når

de får færre aktører å forholde seg til. Multilaterale organisasjoner arbeider også i land der Norge ikke har ambassader eller annen representasjon.

Det har til tider vært mye kritikk av de multilaterale organisasjonenes bruk av midler. Norge og andre givere følger aktivt opp organisasjonene og sier fra når forvaltningen ikke holder mål. Som det fremgår av avsnittene under er det krevende for organisasjonene å legge frem dokumentasjon om resultater, et arbeid i stadig utvikling.

NORSK OPPFØLGING AV MULTILATERALE ORGANISASJONERS EFFEKTIVITET

De multilaterale organisasjonene rapporterer normalt til sine styrer og gjennom årlige offentlig tilgjengelige rapporter. De største FN-organisasjonene FNs barnefond (UNICEF), Verdens matvareprogram (WFP) og FNs utviklingsprogram (UNDP) legger frem årsrapporter for hele sin virksomhet. Verdensbanken, Asiabanken og Afrika-banken har tilsvarende rapporter. Alle har også egne evalueringsavdelinger som hvert år gjennomfører en rekke evalueringer. I tillegg har disse organisasjonene om-

fattende kvalitetssikringsmekanismer på plass. Norge er representert i styrene – enten direkte eller i samarbeid med andre land – og deltar på den måten i vurderingen av disse rapportene.

I tillegg til den betydelige informasjonen som kommer fra organisasjonene holder Norge seg orientert gjennom uformelle nettverk og kontakter, for eksempel knyttet til Norges medlemskap i (OECD/DAC). De siste årene har samarbeidet mellom en del giverland blitt mer systematisert gjennom nye nettverk.

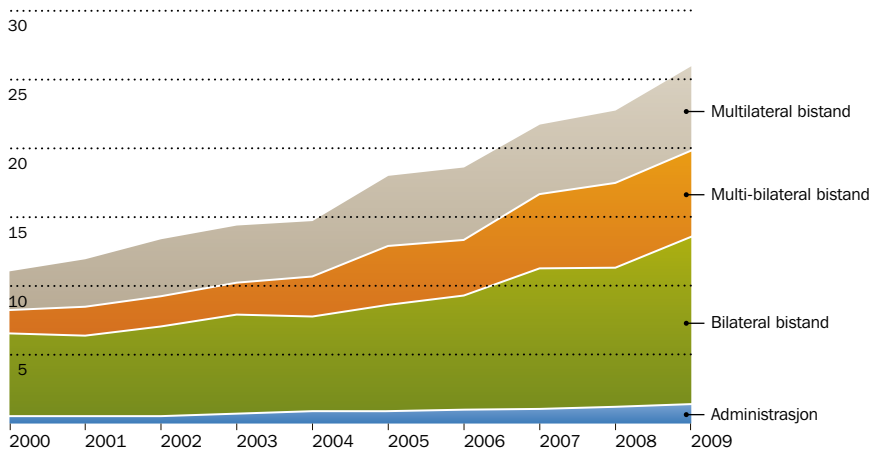
For eksempel er Norge medlem i Multi-lateral Organisations Performance Assessment Network (MOPAN). Dette er et nettverk av 16 giverland som siden 2003 har vurdert multilaterale organisasjoner og publisert årlige rapporter om funnene. Det er primært den organisatoriske effektiviteten og evnen til å skape resultater som vurderes – ikke de faktiske resultatene. I 2010 gjennomgås Asiabanken, Verdens helseorganisasjon (WHO), FNs befolkningsfond (UNFPA) og Det internasjonale fondet for landbruksutvikling (IFAD). Utenriksdepartementet og Norad bruker MOPAN-rapportene til å styrke innsikten i FN-organisasjonene og gi bedre tilbakemeldinger.

Et spørsmål som får stadig økende oppmerksomhet, er den samlede virkningen av det som i fagmiljøene kalles en komplisert bistandsarkitektur – det er i mange land et mangfold av kanaler, givere og måter å levere bistand på. Særlig innenfor helse er dette et omdiskutert tema. Selv om det oppnås gode resultater ved å kanalisere store midler utenfor motakerlandenes egne helsesystemer, blir det reist spørsmål om dette kan undergrave landenes egne prioriteringer og utviklingen av en offentlig helsetjeneste.

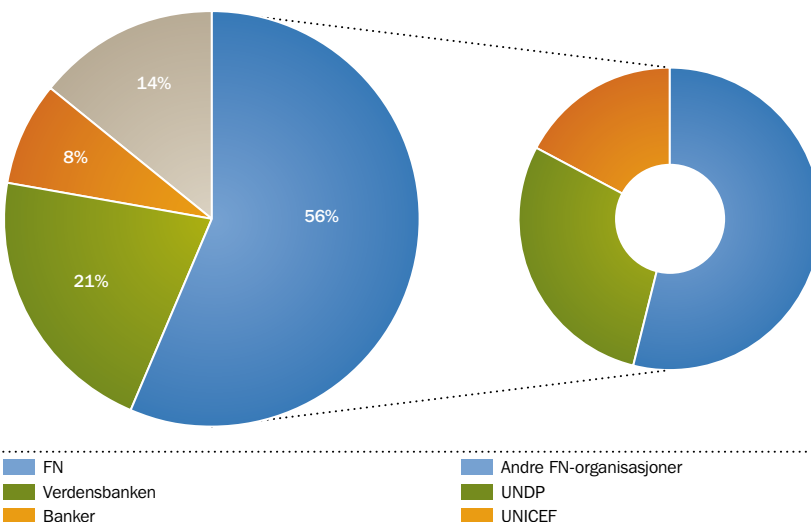
NORSK ANDEL AV MULTILATERALE RESULTATER

For de multilaterale organisasjonene der Norges bidrag gis som en årlig grunnbevilgning er det vanskelig å svare på hva den norske andelen av resultatene er. En rimelig antakelse er at Norges andel av resultatene tilsvarer Norges andel av finansieringen.

FIGUR 2.4 Multi-bilateral bistand utgjør stadig mer av totalen



FIGUR 2.5 FN-organisasjonene mottar mest av den multilaterale bistanden



Den internasjonale vaksinealliansen GAVI

Den internasjonale vaksinealliansen GAVI ble opprettet i 2000, og har som formål å fremme vaksinering og vaksineutvikling mot de alvorligste smittsomme sykdommene i fattige land for slik å bidra til å redusere barnedødeligheten og sykdomsbyrden. Siden starten har 257 millioner barn blitt vaksinert gjennom GAVI. Arbeidet har avverget om lag 5,4 millioner fremtidige dødsfall forårsaket av: hepatitt B (3,0 millioner), meslinger (1,2 millioner), kikhoste (480 000), hjernehinnebetennelse (430 000), gulfieber (140 000) og polio (30 000).

Norges kjernebidrag beløper seg til 441 millioner kroner (2001–2009), som sammen med over 160 millioner gjennom finansieringsmekanismen IFFim utgjør omtrent ti prosent av GAVIs midler. Ut fra dette kan det beregnes at Norge de siste ti årene hindret omtrent 540 000 dødsfall fra smittsomme sykdommer gjennom bidraget til vaksinealliansen GAVI. Men her bør det legges til at det norske bidraget ikke bare har begrenset seg til penge støtte. Det norske politiske og faglige engasjementet har vært svært sterkt i dette initiativet, og den norske innflytelsen i GAVI har vært langt større enn finansieringen vil tilsi.

Verdensbanken

Et eksempel fra Verdensbanken er systemet for resultatrapportering knyttet til The International Development Association (IDA), som er Verdensbankens fond for de aller fattigste landene som ut i fra sin økonomiske situasjon ikke kan ta opp lån på vanlige vilkår i Verdensbanken.

Fondets rapportering for 14. og 15. kapitalpåfylling for perioden 2005–2011 viser at prosjekter finansiert fra fondet oppnår resultater ³⁹:

Utdanning

- » Mer enn én million nye lærere er kvalifisert til å undervise på grunnskolenivå
- » Over 600 000 nye klasserom er blitt tilgjengelige gjennom nybygging og oppussing

Helse

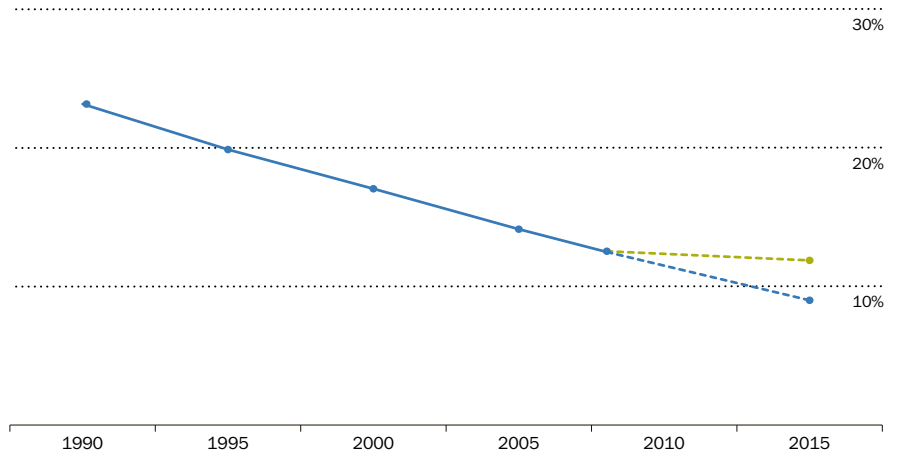
- » 8,0 millioner mennesker har fått tilgang til basistjenester innen helse, ernæring og familieplanlegging
- » 412 000 helsearbeidere har fått opplæring
- » 2 200 helsekontorer er bygget, oppusset eller har fått nytt utstyr
- » 12,6 millioner barn er vaksinert og 7,9 millioner barn har fått en dose med a-vitamin
- » Over 1,5 millioner gravide kvinner har blitt undersøkt eller mottatt hjelp og behandling i løpet av svangerskapet
- » 27,9 millioner myggnett behandlet med insektmiddel er innkjøpt og distribuert eller i ferd med å bli distribuert
- » 28 600 voksne og barn med hiv har mottatt behandling som reduserer/holder i sjakk virusmengden i kroppen og vil utsette utvikling av aids

Samferdsel

- » 3 793 km landevei og 1 891 km vei i tettbebygde strøk er bygget eller rehabilitert

³⁹ The IDA 16 Replenishment Implementation Framework Report, IDA (OPCS), 2010.

FIGUR 2.6 FNs tusenårs mål for tilgang til drikkevann er i ferd med å nås

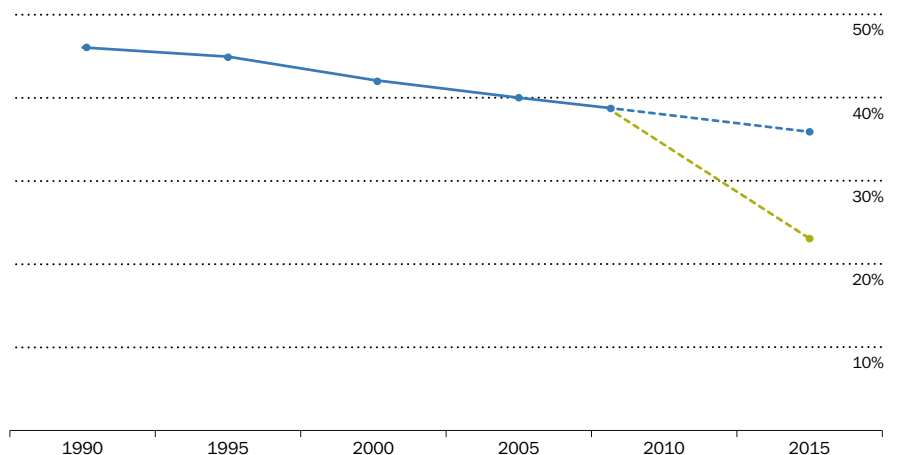


Andel av verdens befolkning uten tilfredsstillende drikkevann

--- Anslag - - - FNs tusenårs mål

Kilde: Progress on Sanitation and Drinking-water: 2010 Update, WHO og UNICEF 2010

FIGUR 2.7 De sanitære forholdene i verden blir stadig bedre, men FNs tusenårs mål ser ikke ut til å bli nådd



Andel av verdens befolkning uten tilfredsstillende sanitærforhold

--- Anslag - - - FNs tusenårs mål

Kilde: Progress on Sanitation and Drinking-water: 2010 Update, WHO og UNICEF 2010

Vannforsyning

- » Rundt 11 600 vannposter er bygget eller satt i stand
- » Mer enn 300 000 husholdninger har fått tilkoblet vann for første gang og i tillegg har 157 000 husholdninger fått rehabilitert tidligere løsninger
- » 1 280 vannverk og tjenesteleverandører (vann og avløp) mottar støtte

Norges bidrag i perioden er fem milliarder kroner, en andel på om lag 1,5 prosent, som illustrerer hvor mye av disse resultatene som med rimelighet kan tas til inntekt for Norge.

FNs barnefond, UNICEF

Norge er en av UNICEFs største bidragsytere. I 2009 var det kun USA som ga mer⁴⁰. Det offentlige norske bidraget på

⁴⁰ UNICEF Annual Report 2009, June 2010.

1,25⁴¹ milliarder kroner tilsvarte omtrent seks prosent av fondets samlede ressurser i 2009, inkludert UNICEFs egne inntekter og private donasjoner. Selv om Norge derfor kan påberope seg en betydelig andel av UNICEFs resultater opp gjennom årene, er disse vanskelig å identifisere. Norge har jobbet for å påvirke UNICEF til å etablere klarere mål og gode indikatorer gjennom aktiv styredeltakelse. Som den mest sentrale organisasjonen for barns velferd, får UNICEF mye av æren for de følgende endringene⁴², selv om mye også skyldes andre aktører og faktorer.

- » Antall dødsfall for barn under fem år har falt fra 12,5 millioner i 1990 til under ni millioner i 2008
- » Bruk av amming som eneste næring til nyfødte har steget i alle utviklingsregioner unntatt en
- » Antall barn som ikke går på skolen er redusert med 14 millioner fra 2002 til 2007
- » Dødsfall på grunn av meslinger er redusert med 74 prosent siden 2000
- » Mer enn 1,6 milliarder mennesker har fått tilgang til rent drikkevann fra 1990 til 2006

UNICEF selv påberoper seg ikke disse resultatene, men viser til resultater i form av produkter og tjenester organisasjonen har levert⁴³. Heller ikke her er UNICEF alene og det er ikke lett å fordele resultatene mellom bidragsyterne:

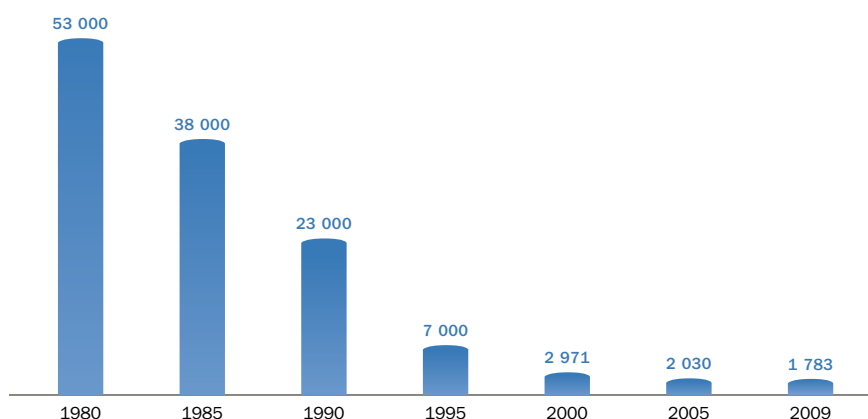
- » I 2009 skaffet UNICEF til veie 43 millioner myggnett behandlet med insektmiddel, en økning på 62 prosent fra året før. Effekten av slike nett kan være god. For eksempel ble antall tilfeller av malaria redusert med 50 prosent i Liberia fra 2005 til 2008, og Sudan har hatt en kraftig nedgang i dødsfall forårsaket av malaria

41 Inkluderer ikke private bidrag og lignende.

42 The state of the World's Children, UNICEF, November 2009.

43 Annual report of the Executive Director: progress and achievements in 2009, UNICEF, mars 2010.

FIGUR 2.8 Polio er nesten utryddet



Kilde: WHO, Immunisation surveillance, assessment and monitoring, oktober 2010

- » Antall land som har integrert hiv og aids som en del av undervisningen har steget fra 56 i 2005 til 79 i 2008
- » Antiretroviral behandling reduserer eller holder i sjakk virusmengden i kroppen og vil utsette utvikling av aids. Fra 2005 til 2008 økte antallet barn under 15 år som får denne behandlingen fra 75 000 til 275 000, noe som utgjør 38 prosent av de antatt 730 000 barna som lever med hiv i dag
- » UNICEF er en hovedaktør i det verdensomspennende arbeidet mot polio og kjøpte inn 2,3 milliarder doser vaksiner i 2009⁴⁴

Kampen mot polio

The Global Polio Eradication Initiative, GPEI, er et helseprosjekt med internasjonal koordinering – angivelig det største noen sinne. Det er et eksempel på kompleksiteten i bistandsverdenen og behovet for samarbeid og koordinering blant de mange aktørene. Svært mange organisasjoner bidrar, private så vel som offentlige. I tillegg finansierer en del utviklingsland slike vaksiner selv – med egne midler og bistandsmidler. India har for eksempel skutt inn over ti prosent av prosjektets samlede ressurser frem til 2009⁴⁵. Noen land produserer også egne vaksiner, som Kina, India og Indonesia.

44 Mange givere står for finansieringen av vaksinene, se avsnitt om polio.

45 Contributions and Pledges to the Global Polio Eradication Initiative, 1985-2012, GPEI april 2010.

Norge har frem til 2009 støttet initiativet mot polio direkte med 66 millioner USD som utgjør mindre enn én prosent av de tilgjengelige midlene, men gjennom bidrag til organisasjoner som Verdensbanken, GAVI, Verdens helseorganisasjon, UNICEF og Afrikabanken er Norges andel i virkeligheten større enn den ene prosenten.

Over halvparten av de som rammes av polio er barn under tre år. Da GPEI ble lansert i 1988 rammet sykdommen mer enn 350.000 barn i 125 land. I 2009 var totalforekomsten av sykdommen nede i 1800 tilfeller fordelt på 24 land (figur 2.8).

Selv om sykdommen nå bare forekommer hyppig i India, Pakistan, Nigeria og Afghanistan, fortsetter kampen mot polio. I 2010 var det utbrudd av polio i Europa for første gang på mange år. Dette viser at utrydding av sykdommen er et globalt felles gode og et nasjonalt anliggende også for europeiske helsemyndigheter. Tadsjikistan, som i 2002 ble erklært poliofritt av WHO, hadde ikke opprettholdt en høy vaksinasjonsdekning og dette førte til at sykdommen ble overført fra Afghanistan. I flere nærliggende land er det fare for at sykdommen kommer tilbake hvis rutinevaksineringsen ikke opprettholdes. GAVI vedtok i 2005 å bidra med 300 millioner USD til å bygge opp et lager av poliovaksiner.





NORGES BIDRAG TIL BEVARING AV REGNSKOG



Paskali William Shirima i landsbyen Hembeti i Tanzania på vei hjem fra bananåkeren på mopeden han har kjøpt for penger han har tjent på bananer.

Det norske klima- og skoginitiativet kan være et godt eksempel på hvordan en kan planlegge resultatmåling allerede ved oppstart av nye og større innsatser. Initiativet har som mål å redusere klimagassutslipp fra avskogning og skogforringelse i utviklingsland. I skog, og særlig regnskog, er det lagret store mengder karbon. Avskogning fører til frigjøring av CO₂. Disse utslippene står for nesten en femtedel av de globale utslippene av klimagasser.

Satsingen omfatter tiltak mot avskogning og skogforringelse i tropisk skog i utviklingsland. Innsatsen skal trappes opp til om lag tre milliarder kroner årlig, og finansieres over bistandsbudsjettet. De utviklingspolitiske målene om bærekraftig utvikling og fattigdomsbekjempelse gjelder også for regnskogsmidlene, og det forutsettes at klima- og skoginitiativet underlegges de samme krav til oppfølging, mål- og resultatstyring, gjennomsiktighet og korrupsjonsbekjempelse som gjelder for alle bistandsprosjekter.

Så langt er det utbetalt omlag 1,3 milliarder kroner, og det er avtalefestet ytterligere 2,8 milliarder kroner i 2010. Disse midlene brukes både til å bygge kapasitet i skogforvaltningen, etablere internasjonale finansieringsmekanismer og systemer for skogovervåking, støtte sivilt samfunn samt til å betale for allerede oppnådde resultater. Det siste er knyttet til en ny type avtaleform som er utviklet, basert på at Norge i etterkant premierer land for positive resultater i form av redusert avskogning. Det er foreløpig kun i Brasil at dette har trådt i kraft, men det er

inngått intensjonsavtaler med Guyana og Indonesia om resultatbasert støtte.

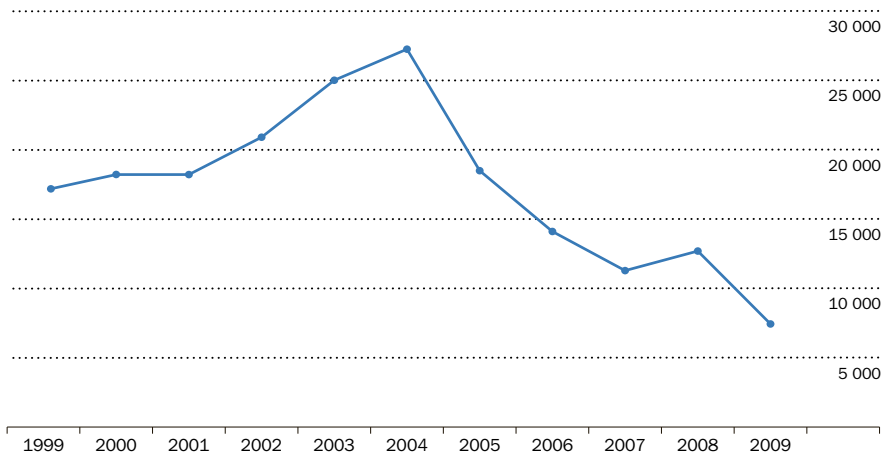
Norge har satt av om lag seks milliarder kroner til å støtte innsatsen mot avskogning i Brasil innen 2015. Utbetalingene skjer på grunnlag av oppnådde resultater i Amazonas og dokumenterte behov for finansiering av prosjekter i regi av Amazonasfondet. Så langt har 292 millioner kroner blitt utbetalt.

Til sammen er 735 millioner kroner kanalisert gjennom multilaterale programmer i regi av FN, Verdensbanken og den Afrikanske utviklingsbanken, 333 millioner kroner er bevilget til samarbeidslandene Brasil og Tanzania, og 173 millioner kroner er brukt til å støtte sivilsamfunnsorganisasjoner og forskningsmiljøer.

ARBEIDET MED INTERNASJONAL KLIMA- OG SKOGPOLITIKK

Det er så langt ikke oppnådd enighet om en internasjonal klimaavtale for skogsektoren i utviklingslandene. Norge har bygget seg opp til å bli en hovedaktør i forhandlin-



FIGUR 2.9 Avskogningen i Brasil er redusert de siste fem årene

Hugget skogareal i kvadratkilometer

Kilde: National Institute for Space Research, INPE, Brasil 2010

gene om en skogavtale under FNs klimakonvensjon, både politisk og teknisk. Den politiske innflytelsen stammer særlig fra klima- og skoginitiativets støtte til tidlige tiltak mot avskogning, og har blitt brukt til å bygge bro mellom ulike lands posisjoner basert på et faglig grunnlag.

Etter at klimatoppmøtet i København i 2009 ikke kom frem til en ny klimaavtale, har Norge sammen med Frankrike tatt initiativet til et internasjonalt partnerskap mot avskogning og skogforringelse som skal arbeide videre frem mot neste klimatoppmøte. Dette partnerskapet er ment å bedre den internasjonale koordineringen og bidra til økte bevilgninger fra andre givreland og aktører. Så langt er det gitt løfter om 25 milliarder kroner i perioden 2010-2012.

Resultater

Det er for tidlig å vurdere måloppnåelse av denne satsingen, både internasjonalt og for Norges vedkommende. Norad har satt i gang et omfattende arbeid for å dokumentere resultatene av klima- og skoginitiativet. En uavhengig evaluering av initiativet utføres av en gruppe internasjonale forskere og konsulenter på oppdrag fra Norad. Oppdraget går ut på å kartlegge måloppnåelse for den norske skoginnsatsen ved ulike tidspunkter helt fra oppstarten i 2007. Både arbeidet med internasjonal klima- og skogpolitikk og støtte til nasjonale tiltak mot

avskogning vil bli evaluert. Konklusjonene og anbefalingene skal spilles tilbake til klima- og skoginitiativet for å bidra til læring og forbedringer.

Noen få land har satt i gang reformer i skogsektoren og Brasil kan dokumentere betydelig redusert avskogning i Amazonas, men i mange tropiske skogland er det fortsatt høy avskogning og mye skogforringelse.

Norge har bidratt til å bygge internasjonale institusjoner som kan kanalisere penger og støtte innsatser nasjonalt. Det gjelder opprettelsen av FNs program for reduserte utslipp fra avskogning og skogforringelse og utformingen av Verdensbankens nye støtteordninger til klima og skog i utviklingslandene.

Brasil. Avskogningen i Amazonas er redusert de siste årene. Mens gjennomsnittlig avskogning i perioden 1996-2005 ble anslått til 19.500 kvadratkilometer, var avskogningen i 2009 på 7.464 kvadratkilometer. Dette tilsvarer en reduksjon på 62 prosent. Avskogningen i Brasil er nært knyttet til råvarepriser i landbruket. Noe av nedgangen forklares med forbedrede overvåkningssystemer og strengere skogforvaltning fra brasilianske myndigheter. Dette kan delvis knyttes til forhåpninger om utvidet støtte gjennom en internasjonal skogavtale.

Brasil har vist at det er mulig å redusere avskogningen i stor skala og bruker det

norske samarbeidet som et eksempel på hvordan en internasjonal skogavtale kan fungere i praksis.

Tanzania. Som de fleste andre skogland har ikke Tanzania systemer for måling, rapportering og verifikasjon av utslipp fra skogsektoren, og det er store utfordringer knyttet til styresett og korrupsjon. Klima- og skoginitiativet har vært den viktigste bidragsyteren til opprettelsen av institusjoner og utarbeidelse av et politisk rammeverk for arbeidet mot avskogning og skogforringelse. Det er enda ikke dokumentert at støtten til Tanzania har ført til redusert avskogning.

Andre land. Det er for tidlig å trekke frem resultater fra samarbeidet med Indonesia og Guyana siden disse avtalene nylig er inngått. Gjennom bidrag til FNs og Verdensbankens programmer gis det støtte til nærmere 40 skogland for at de kan starte arbeidet med å lage nasjonale planer for innsatsen mot avskogning og skogforringelse.

Risiko

Den viktigste forutsetningen for klima- og skoginitiativet er utfallet av klimaforhandlingene. Uten en internasjonal avtale om reduksjon av utslipp fra avskogning og skogforringelse i utviklingslandene er det fare for at innsatsen ikke blir stor nok til å gi vesentlige og bærekraftige resultater på globalt nivå.

Resultater knyttet til de norske utviklingspolitiske målene, som kommer i tillegg til de klimamessige målene, er avhengige av at en klimaavtale stiller krav til urfolks og lokalbefolknings deltakelse, bevaring av biologisk mangfold og godt styresett i landene som deltar i samarbeidet.

Klima- og skogsatsingen foregår i land og områder – Brasil, Papua Ny-Guinea, Kongo-området, Guyana og Liberia – hvor Norge har begrenset erfaring med utviklings-samarbeid. Mange av landene preges av dårlig styresett og utstrakt korrupsjon, og noen er eller har nylig vært i konflikt.

I oppfølgingen blir det viktig med anti-korrupsjonstiltak og kapasitetsutvikling i landenes skogforvaltning og i sektorer som har stor betydning for avskogningen, for eksempel landbruks- og energisektoren.





DEL 3

DEL 3

NORSK BISTAND I PERSPEKTIV – STATISTIKK OG FAKTA



I denne delen av resultatrapporten er det samlet statistikk som viser norsk bistand i perspektiv til internasjonale utviklingsresultater.

Norsk bistand har økt fra i overkant av 11 milliarder i 2000 til 27 milliarder kroner i 2010. Også verdens totale bistand har økt og var i 2008 på 730 milliarder kroner. Utviklingsindikatorene viser at det generelt går bedre med mange av utviklingslandene. Flere av landene kan skilte med høy økonomisk vekst eller med mindre bistandsavhengighet. Spedbarnsdødeligheten går ned i alle land bortsett fra Afghanistan. Fattigdomsreduksjonen er mindre vellykket i Afrika enn i Asia. Korrupsjon er et stort problem i mange utviklingsland, og de politiske og sivile rettighetene er ofte svake. Afghanistan og Sudan oppnår en dårlig plassering på de fleste indikatorene, og viser at konfliktrammede land skiller seg ut negativt. Det palestinske området gjør det også dårlig på flere av indikatorene, samtidig kan det vise til høy andel lese- og skrivekyndige og lav barnedødelighet.

Resultatrapportens statistikkdel er inndelt i tre hovedtemaer. Først gis en oversikt over de viktigste tallene i norsk bistand. Så settes Norge som bistandsgiver inn i en internasjonal sammenheng, og sammenligner flere givere. Til sist gis en presentasjon av enkelte utviklingsindikatorer i noen av de viktigste mottakerlandene for norsk bistand. En sammenlikning av slike data over tid, kan si noe om utviklingen i landene Norge gir mest bistand til.





NORSK BISTAND

Simoni Pausi Lukoo passer geitene som er del av et program de lokale bønderne har startet i Tanzania. Geitekillinger blir alet opp og gitt som støtte til husholdninger som tar seg av barn som har mistet sine foreldre i aids.



Norge har gitt bistand siden Fondet for hjelp til underutviklede land ble opprettet i 1952. Siden den gang er bistandsnivået økt betraktelig og er mer enn fordoblet de ti siste årene (figur 3.1). I 2009 ble det gitt 25,7 milliarder kroner i bistand og for første gang siden 1994 oversteg norsk bistand én prosent av bruttonasjonalinntekt (BNI). Andel av BNI er et internasjonalt mål for å sammenligne hvor mye de enkelte giverne bevilger i bistand.

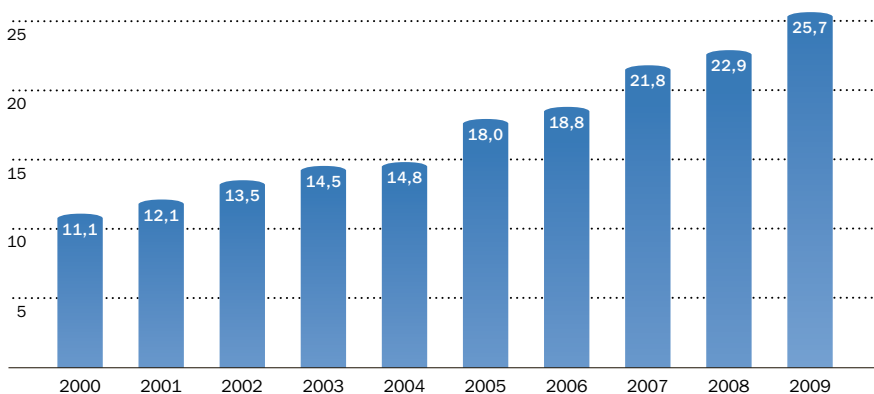
TABELL 3.1 Gradvis økning i den norske bistanden siden 2000

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Norsk bistand (NOK mrd.)	11,1	12,1	13,5	14,5	14,8	18,0	18,8	21,8	22,9	25,7
Bistand som % av BNI	0,77	0,80	0,89	0,92	0,87	0,94	0,89	0,95	0,88	1,06

Total norsk bistand og bistanden som andel av BNI, 2000-2009

Kilde: Norad

FIGUR 3.1 Norsk bistand er mer enn fordoblet siden 2000



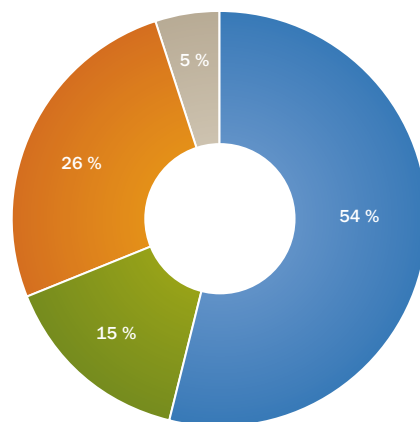
Norsk bistand 2000-2009 (NOK mrd.)

Kilde: Norad

Multilateral bistand består av grunnbevilgninger til multilaterale organisasjoner. Samlet bilateral bistand består av bilateral og multi-bilateral bistand. Sistnevnte er bidrag som gis gjennom multilaterale organisasjoner der pengene er øremerket et spesielt mottakerland/region, eller er rettet mot en spesiell sektor som f.eks. utdanning. Bilateral bistand er bidrag som gis til offentlig eller privat sektor samt frivillige organisasjoner. Fordelingen av den norske bistanden på de ulike bistandstypene har vært nokså jevn den siste 10-års-perioden (tabell 3.2).

Den bilaterale bistanden som andel er gått noe ned siden årtusensskiftet. I 2000 var andelen 54 prosent mens den i 2009 utgjorde 47 prosent (figur 3.3 og 3.4). Samtidig er den multi-bilaterale bistanden gått opp fra 15 til 25 prosent. Økningen viser at multilaterale organisasjoner i økende grad brukes som kanal for norsk bistand. Den rene multilaterale bistanden utgjorde i år 2000 en andel på 26 prosent. De påfølgende årene økte andelen noe, før den i 2009 gikk ned til 23 prosent.

FIGUR 3.3 Bilateral bistand utgjorde mer enn halvparten av bistanden i 2000

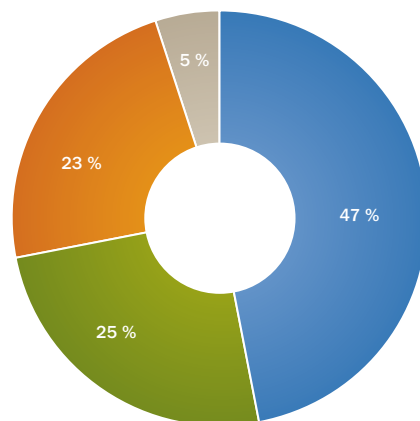


Fordeelingen av norsk bistand på bistandstype, 2000

- Bilateral
- Multi-bilateral
- Multilateral
- Administrasjon

Kilde: Norad

FIGUR 3.4 I 2009 utgjorde den multi-bilaterale bistanden en større andel enn før

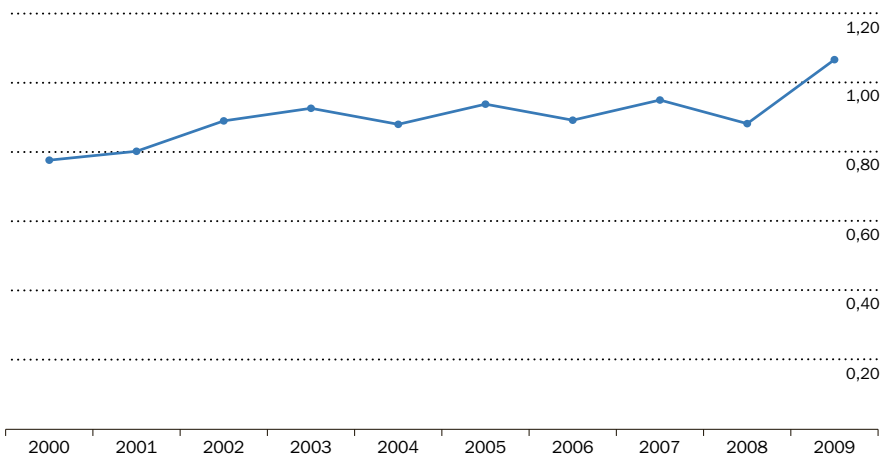


Fordeelingen av norsk bistand på bistandstype, 2009

- Bilateral
- Multi-bilateral
- Multilateral
- Administrasjon

Kilde: Norad

FIGUR 3.2 Bistanden utgjorde i 2009 mer enn én prosent av BNI for første gang siden 1994



Norsk bistand som % av BNI, 2000-2009

Kilde: Norad

TABELL 3.2 Bistanden har økt hvert år siden 2000 – bilateral bistand som andel har gått noe ned

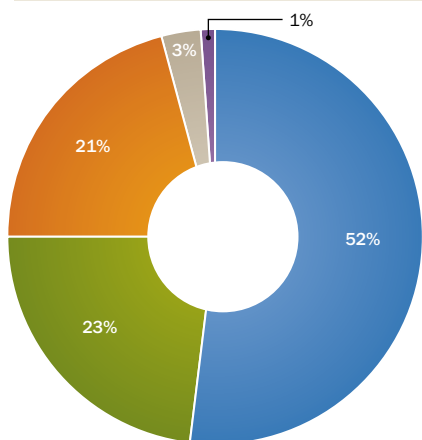
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007*	2008	2009
Samlet bilateral bistand	7,7	7,9	8,5	9,4	9,6	12,0	12,4	15,8	16,2	18,5
> bilateral	6,0	5,8	6,4	7,2	6,9	7,8	8,4	10,3	10,3	12,1
> multi-bilateral	1,7	2,1	2,1	2,2	2,7	4,1	4,0	5,5	5,9	6,5
Multilateral bistand	2,9	3,6	4,4	4,4	4,5	5,1	5,4	5,0	5,5	5,8
Administrasjon	0,6	0,6	0,7	0,7	0,8	0,9	1,0	1,1	1,2	1,4
Total bistand	11,1	12,1	13,5	14,5	14,8	18,0	18,8	21,8	22,9	25,7

Fordeelingen av norsk bistand på bistandstype, 2000-2009 (NOK mrd)

*Endringer i registrering av statistikk f.o.m. 2007: Samtlige multilaterale fond og program med tematisk tilknytning registreres som multi-bilateral bistand. Tidligere ble enkelte av disse registrert som multilateral bistand.

Kilde: Norad

FIGUR 3.5 I 2005 gikk mer enn halvparten av bistanden gjennom multilaterale organisasjoner

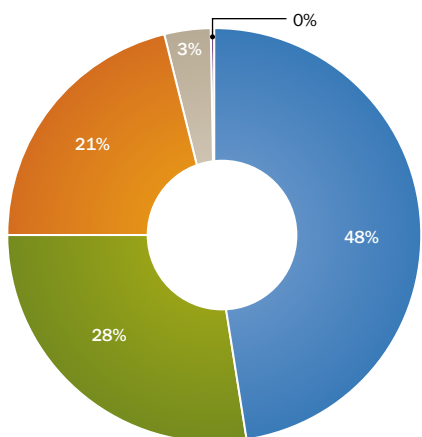


Kanalbruk i norsk bistand 2005 (NOK mrd.)

- Multilaterale organisasjoner
- Offentlig sektor
- Frivillige organisasjoner
- Privat sektor
- Uspesifisert

Kilde: Norad

FIGUR 3.6 Offentlig sektor ble i større grad brukt som kanal i bistanden i 2009



Kanalbruk i norsk bistand 2009 (NOK mrd.)

- Multilaterale organisasjoner
- Offentlig sektor
- Frivillige organisasjoner
- Privat sektor
- Uspesifisert

Kilde: Norad

TABELL 3.3 Multilaterale organisasjoner mottar nesten halvparten av norske bistandsmidler

Avtalepartnergruppe	2005	2009
Multilaterale organisasjoner	9,3	12,2
Offentlig sektor	4,2	7,1
> Norsk offentlig sektor	2,2	4,7
> Offentlig sektor i mottakerland	1,8	2,1
> Offentlig sektor andre gverland	0,1	0,3
Frivillige organisasjoner	3,8	5,4
> Norske	3,1	3,6
> Internasjonale	0,3	1,1
> Lokale	0,3	0,6
> Regionale	0,1	0,2
Privat sektor	0,6	0,9
> Privat sektor andre land	0,3	0,6
> Norsk privat sektor	0,2	0,2
> Konsulenter	0,1	0,1
Uspesifisert	0,2	0,0
Totalt	18,0	25,7

Norsk bistand fordelt på avtalepartnergruppe, 2005 og 2009 (NOK mrd)

Kilde: Norad

Tabell 3.3 viser at nesten halvparten av bistanden i 2009 gikk gjennom multilaterale organisasjoner. I 2000 var denne andelen 41 prosent, og økte betraktelig frem mot 2005 (figur 3.5), før den gikk noe ned igjen i fjor (figur 3.6). Offentlig sektor ble i 2009 brukt som kanal i større grad enn i 2005, særlig på grunn av økningen i gruppen norsk offentlig sektor. Mye av økningen skyldes utgifter til flyktninger i Norge hvor norske myndigheter er avtalepartnere. Internasjonale frivillige organisasjoner har også blitt en viktigere kanal for den norske bistanden siden 2005.

Tabell 3.4 viser den samlede bilaterale bistanden fordelt på regioner. Norsk bistand begynte i Asia, men stadig mer av bistanden ble rettet mot Afrika og regionen ble i 1972 den som mottok mest. De to verdensdelene har vært de største mottakerne av norsk bistand siden da. Siden årtusenskiftet har det vært en gradvis dreining hvor bistand som ikke er rettet mot et spesifikt land eller område har fått en større andel (figur 3.7), og i 2009 utgjorde denne globale bistanden for første gang den største andelen (figur 3.8). Global bistand er midler som er rettet mot en spesiell sektor, og eksempler på slik bistand er store utdanningsprogram gjennom FNs barnefond (UNICEF) eller verdensomspennede vaksinasjonsprogrammer.

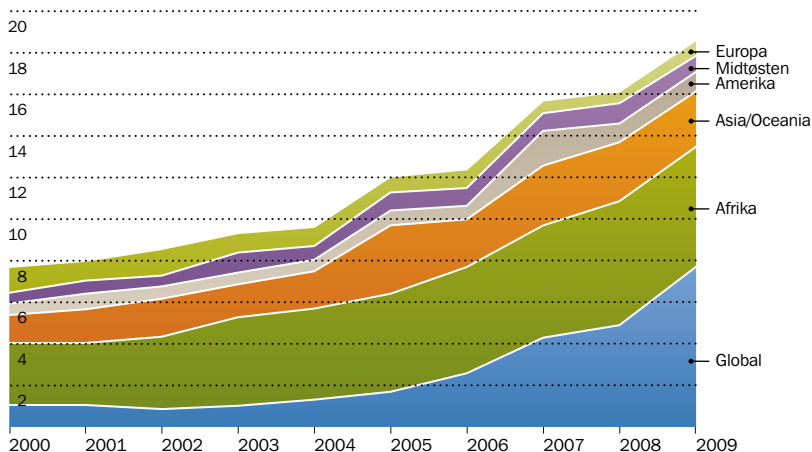
TABELL 3.4 Global bistand utgjorde for første gang den største andelen i 2009

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007*	2008	2009
Global	1,1	1,1	0,9	1,0	1,4	1,7	2,6	4,3	5,0	7,8
Afrika	3,0	2,9	3,6	4,1	4,2	4,6	5,0	5,3	5,9	5,7
Asia og Oceania	1,3	1,6	1,7	1,8	1,9	3,4	2,3	2,9	2,9	2,7
Amerika	0,5	0,8	0,5	0,5	0,6	0,7	0,7	1,6	0,8	0,9
Midtøsten	0,5	0,6	0,7	0,9	0,6	0,8	1,0	0,9	0,9	0,8
Europa	1,3	0,9	1,2	1,0	0,9	0,8	0,8	0,7	0,6	0,6
Totalt	7,7	7,9	8,5	9,4	9,6	12,0	12,4	15,7	16,2	18,5

Norsk bistand til verdens regioner, 2000-2009 (NOK mrd)

Kilde: Norad

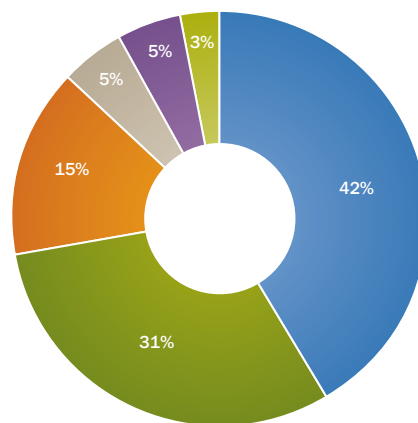
FIGUR 3.7 Global bistand utgjør en stadig større del av den bilaterale bistanden



Bilateral bistand til verdens regioner 2000-2009 (NOK mrd.)

Kilde: Norad

FIGUR 3.8 Global bistand utgjorde klart mest i 2009

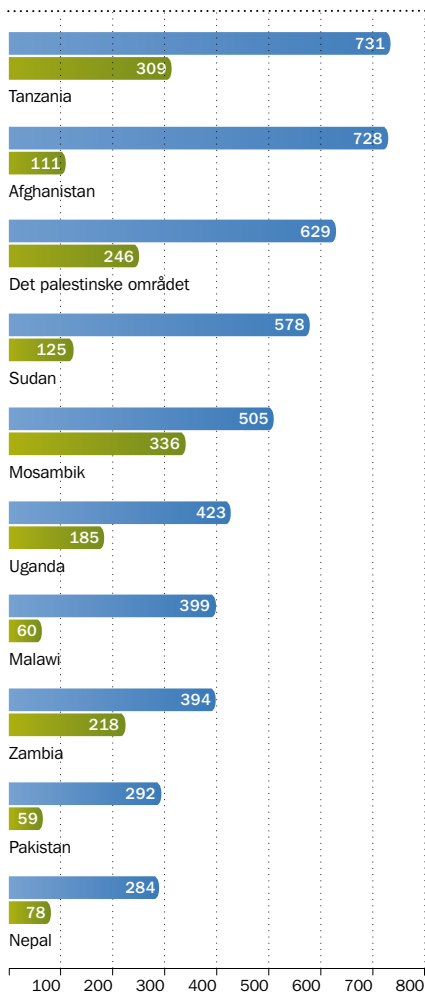


Bilateral bistand til verdens regioner 2009

- Global
- Afrika
- Asia/Oceania
- Amerika
- Midtøsten
- Europa

Kilde: Norad

FIGUR 3.9 Tanzania og Afghanistan var de største mottakerne i 2009



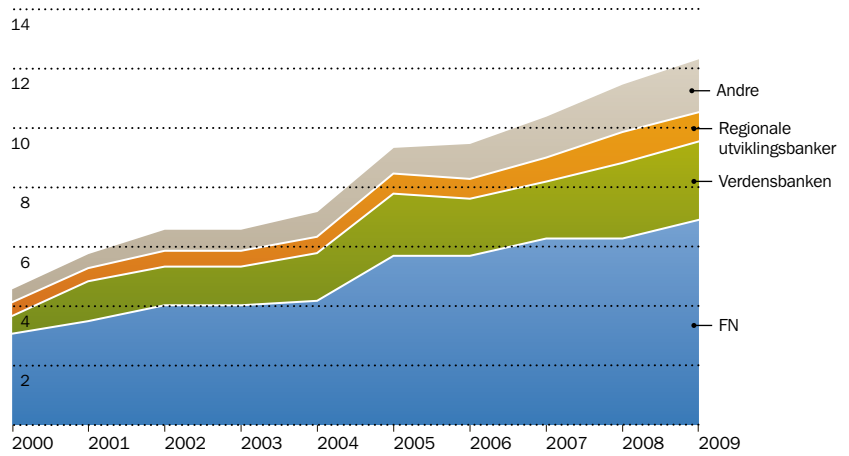
De ti største mottakerlandene av norsk bistand i 2009 (NOK mill.)

2009
2000

Kilde: Norad

I 2009 var Tanzania det landet som mottok mest bistand fra Norge, med 731 millioner kroner. Landet er et av de eldste samarbeidslandene for norsk bistand og samarbeidet startet tidlig på 60-tallet. De senere årene har land i konflikt blitt høyere prioritert, og figur 3.9 viser at både Afghanistan, Det palestinske området og Sudan er blitt viktige mottakerland. De ti største mottakerlandene fikk til sammen nesten fem milliarder kroner i 2009, tilsvarende 19 prosent av den totale bistanden. Dette er en liten økning fra 2000, da de ti største mottakerlandene fikk 16 prosent av den totale bistanden.

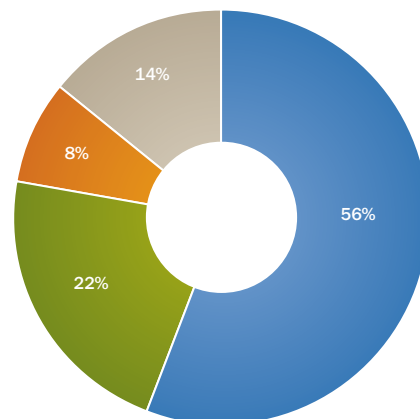
FIGUR 3.10 Verdensbankens andel har økt blant de multilaterale partnerne



Bistand til multilaterale organisasjoner 2000-2009 (NOK mrd.)

Kilde: Norad

FIGUR 3.11 Over halvparten av bistanden til multilaterale organisasjoner går fremdeles til FN



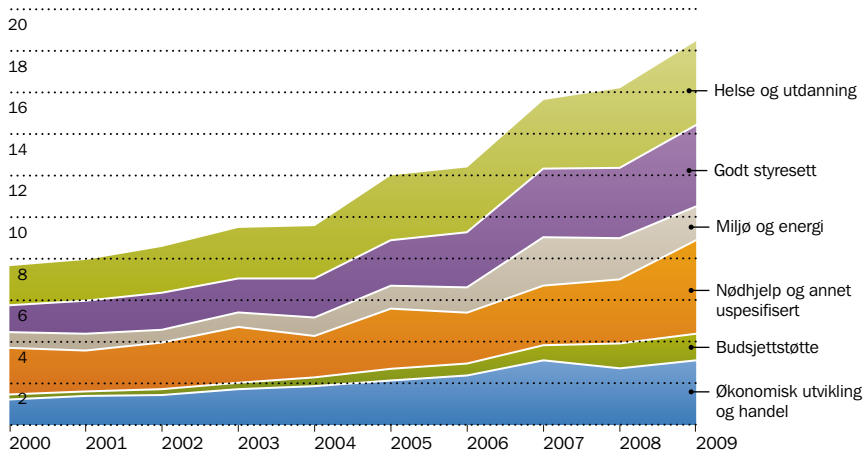
Bistand til multilaterale organisasjoner 2009

FN
Verdensbanken
Regionale utviklingsbanker
Andre

Kilde: Norad

Multilaterale organisasjoner mottok 48 prosent av bistanden i 2009. FN er fremdeles den største multilaterale partneren, men siden 2000 har FN's andel sunket fra 66 til 56 prosent. Verdensbankgruppen står for en større andel enn ved årtusenskiftet, noe som kan forklares med at organisasjonen i økende grad blir brukt som forvalter av store fond som f.eks. utdanningsprogrammet "Fast Track Initiative". Figur 3.10 og 3.11 viser også at andre multilaterale organisasjoner har mottatt mer i perioden, med en økning fra 10 til 14 prosent.

FIGUR 3.12 Økonomisk utvikling og godt styresett har blitt stadig mer prioritert



Bilateral bistand fordelt på sektor 2000-2009 (NOK mrd.)

Kilde: Norad

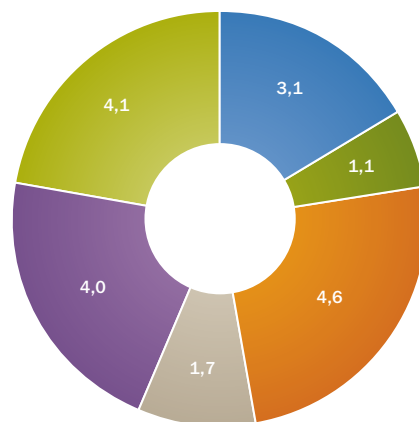
TABELL 3.5 Økonomisk utvikling og godt styresett har blitt stadig mer prioritert de siste ti årene

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Økonomisk utvikling og handel	1,3	1,5	1,6	1,9	2,2	2,5	2,9	3,7	3,8	4,2
> hvorav budsjettstøtte	0,1	0,2	0,2	0,4	0,4	0,4	0,6	0,8	1,2	1,1
Nødhjelp og annet uspesifisert	2,3	2,0	2,3	2,7	2,0	2,9	2,4	2,9	3,1	4,6
Miljø og energi	0,7	0,8	0,7	0,7	0,9	1,1	1,2	2,3	1,9	1,7
Godt styresett	1,3	1,5	1,7	1,7	1,9	2,2	2,8	3,3	3,5	4,0
Helse og utdanning	2,0	2,1	2,3	2,4	2,6	3,2	3,1	3,5	3,8	4,1
Totalt	7,7	7,9	8,5	9,4	9,6	12,0	12,4	15,7	16,2	18,5

Bilateral bistand fordelt på sektor, 2000-2009 (NOK mrd.)

Kilde: Norad

FIGUR 3.13 Det var en jevn fordeling mellom sektorene i 2009



Bilateral bistand fordelt på sektor 2009 (NOK mrd.)

■ Økonomisk utvikling og handel
■ Budsjettstøtte
■ Nødhjelp og annet uspesifisert
■ Miljø og energi
■ Godt styresett
■ Helse og utdanning

Kilde: Norad

Ved årtusensskiftet var de største sektorene for den norske bistanden *helse/utdanning* og *nødhjelp/annet* (tabell 3.5). Ti år senere er bistanden fordelt jevnere over de ulike sektorene. I 2009 utgjorde *godt styresett* og *økonomisk utvikling og handel* en større andel av bistandsbudsjettet (figur 3.13). Som en del av økonomisk utvikling og handel ligger også *budsjettstøtte* som har bidratt til økningen. *Miljø og energi*-bistanden er noenlunde stabil i perioden, og utgjør ni prosent av den bilaterale bistanden både på begynnelsen og slutten av tiåret.





Kraftledningene ved Chuka kraftverket i Bhutan.

NORSK BISTAND I EN INTERNASJONAL SAMMENHENG

Denne delen ser på hvordan norsk bistand ser ut i forhold til den fra andre giverland. I 1970 ble det i FNs generalforsamling stadfestet et mål om at giverland skulle gi 0,7 prosent av sin bruttonasjonalinntekt (BNI) som bistand. Dette målet nådde Norge første gang i 1976, og har holdt seg over siden da.



TABELL 3.6 Total bistand økte markant i 2005 og 2008 – Norges andel har vært lik i hele perioden

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Verdens totale bistand (USD mrd.)	49,5	52,2	61,4	70,9	79,7	108,2	106,4	107,1	128,6
Norsk bistand (USD mrd.)	1,3	1,3	1,7	2,0	2,2	2,8	3,0	3,7	4,0
Norges andel av total bistand	3%	3%	3%	3%	3%	3%	3%	3%	3%

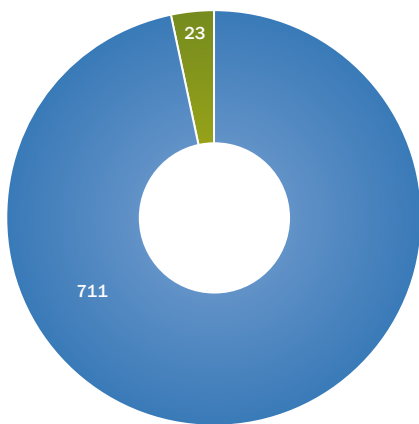
Norges bistand som andel av verdens totale bistand, 2000-2008 (USD mrd.)

Kilde: OECD/DAC

I denne delen sammenlignes Norge som giver med Sverige, Danmark, England, USA, Japan i tillegg til et gjennomsnitt av de 23 medlemslandene i OECDs utviklingskomité DAC. Komiteen er et forum for bistands-givere, hvor alle medlemmer årlig rapporterer sin bistand.

Tabell 3.6 viser en markant økning i den totale bistanden i 2005. Etter 2005 var bistandsnivået jevnt noen år, før en ny stor økning kom i 2008.

FIGUR 3.14 Norges bistand utgjør bare 3% av totalen



Norges bistand som andel av verdens samlede bistand 2008 (NOK mrd.)

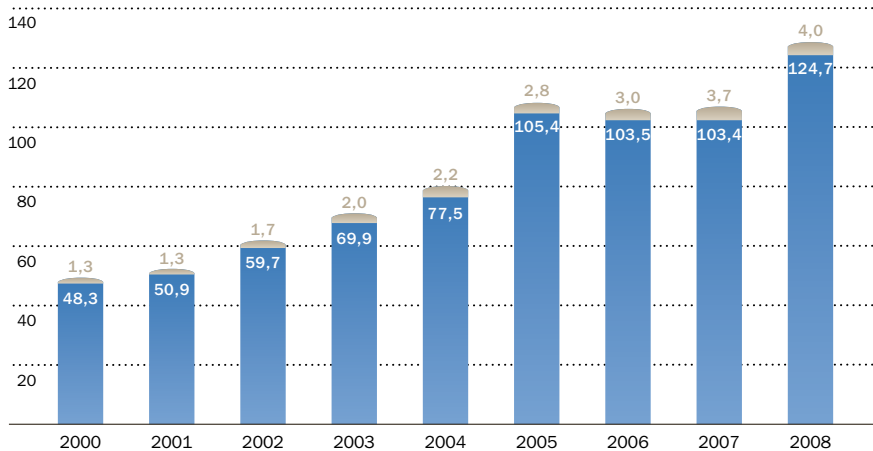
- Bistand fra andre givere
- Norsk bistand

Kilde: OECD/DAC

Selv om Norge gir en høy andel av sin BNI i bistand, er det mange land som bevilger mer penger. USA er den største giveren, og bevilget 29 milliarder dollar i bistand i 2009. Frankrike var den nest største giveren i 2009 med tolv milliarder dollar, etterfulgt av Tyskland og Storbritannia. Norge var den niende største giveren i 2009 med fire milliarder dollar. Norges bistand utgjorde tre prosent av verdens totale bistand (figur 3.14). Totalt ble det gitt 734 milliarder kroner i bistand i 2008.

Norge, Sverige, Danmark Nederland og Luxemburg lå i 2009 over FNs mål om 0,7 prosent av BNI (figur 3.16). Mens Norge og Sverige har hatt en oppadgående trend for bistandsandel det siste tiåret, har den gått noe ned for Danmark den samme perioden. Gjennomsnittet for OECD/DAC-medlemmene var i 2009 på 0,31 prosent, en økning fra 0,22 prosent i 2000.

FIGUR 3.15 Det var en stor økning i den totale bistanden i 2005 og 2008

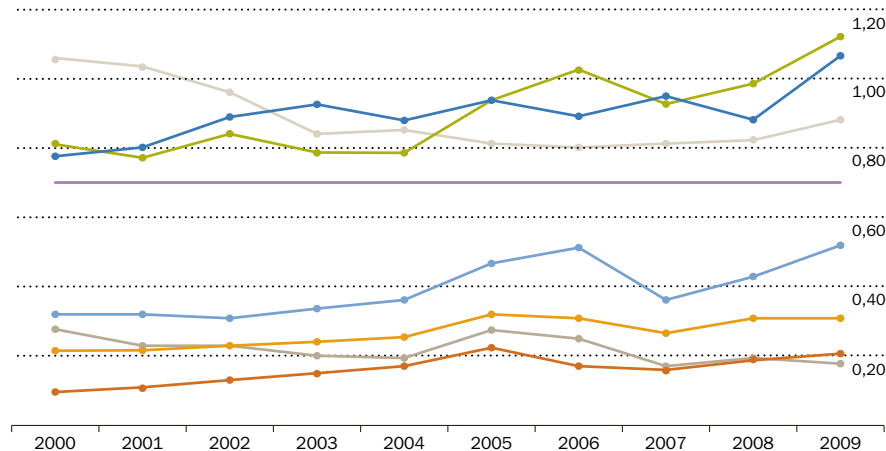


Total bistand i verden og Norges andel av denne 2000-2008 (USD mrd.)

- Norges bistand
- Bistand fra andre givere

Kilde: OECD/DAC

FIGUR 3.16 De skandinaviske landene ligger godt over FNs bistandsmål

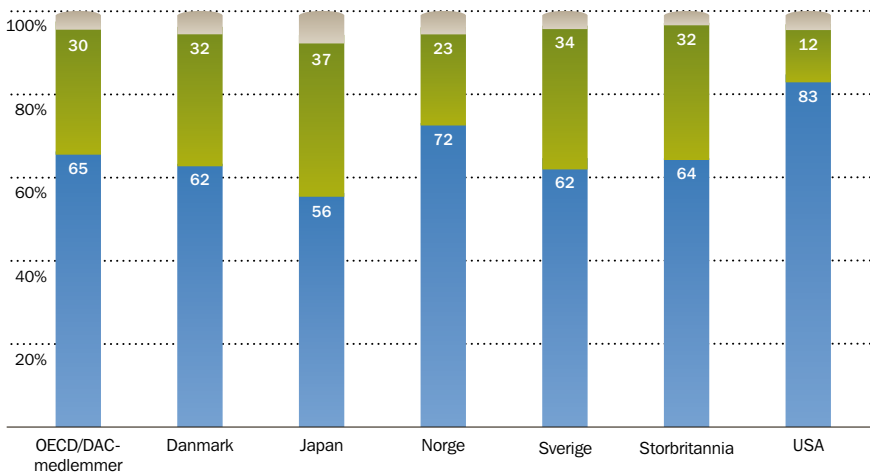


Bistand som andel av BNI 2000-2009 (prosent av BNI)

- Sverige
- Norge
- Danmark
- Storbritannia
- DAC-medlemmer
- USA
- Japan
- FNs mål om bistandsnivå

Kilde: OECD/DAC. Tall for 2009 er midlertidige

FIGUR 3.17 Japan gir den høyeste andelen i multilateral bistand, USA gir mest i bilateral bistand



Fordeling av type bistand fra utvalgte giverland (i prosent) 2009

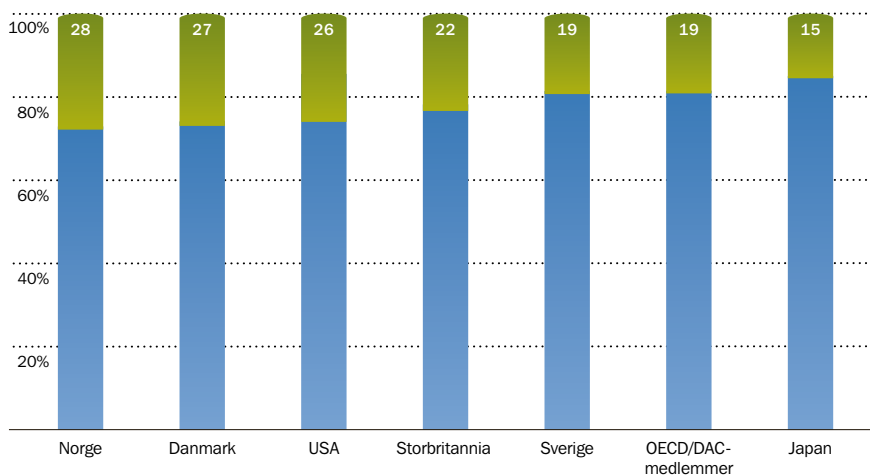
- Administrasjon
- Multilateral bistand
- Bilateral bistand

Kilde: OECD/DAC. Tall for 2009 er midlertidige

Japan er landet som bruker størst andel av bistanden på grunnbevilgninger til multilaterale organisasjoner (figur 3.17), med 37 prosent. USA bruker minst andel av bistanden på grunnbevilgninger, med tolv prosent. I 2000 var andelen 26 prosent. Norge er giveren som gir nest minst i grunnbevilgninger, med 23 prosent. Gjennomsnittet for OECD/DAC er på 30 prosent, et nivå som har vært stabilt de siste ti årene. Det gjør USA og Norge til landene med størst andel til bilateral bistand, med henholdsvis 83 og 72 prosent. Gjennomsnittet for OECD/DAC-medlemmene var 65 prosent.

Andel av bistanden fra hvert enkelt giverland som er rettet mot gruppen av minst utviklede land (MUL), har endret seg mye fra år til år. For gjennomsnittet av OECD/DAC-medlemmene har andelen bistand til MUL økt fra 15 til 19 prosent den siste tiårsperioden, mens andelen var oppe i 24 prosent i 2003. I 2008 gikk 28 prosent av Norges totale bistand til MUL og ga sammen med Danmark størst andel til denne gruppen land (figur 3.18). Norges andel var 25 prosent i 2000.

FIGUR 3.18 Norge har høyest andel bistand til de minst utviklede landene



Andel av bistanden til gruppen av minst utviklede land (i prosent) 2008

- Bistand til MUL
- Annen bistand

Kilde: OECD/DAC

Japan skiller seg ut ved at hele 65 prosent av bistanden er rettet mot økonomisk utvikling og handel (tabell 3.7 og figur 3.19). Samtidig gir landet bare to prosent til godt styresett. USA er det landet som i størst grad retter seg mot helse og utdanning, med en andel på 38 prosent. Den norske bistanden er fordelt nokså jevnt over de ulike sektorene, mens det for gjennomsnittet av OECD/DAC-medlemmene er økonomisk utvikling og handel som er den viktigste sektoren i 2008, med 40 prosent av den bilaterale bistanden. Helse og utdanning følger på som den nest største sektoren med et gjennomsnitt på 29 prosent.

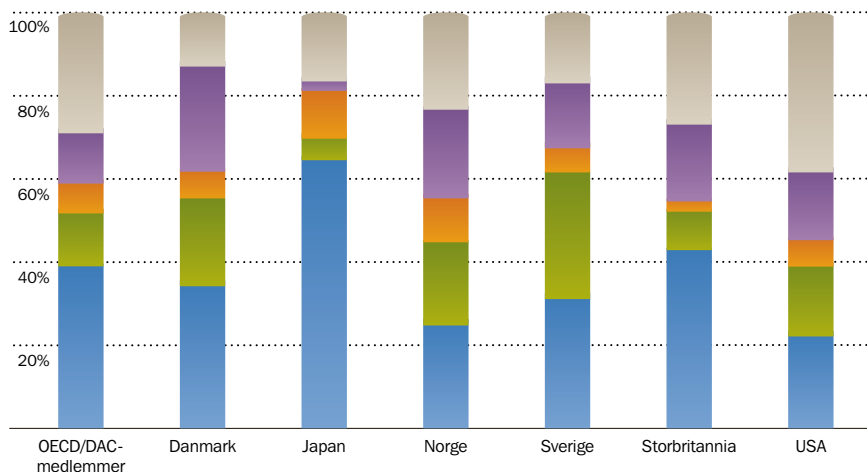
TABELL 3.7 Økonomisk utvikling, helse og utdanning er de største sektorene i bistanden

	Økonomisk utvikling og handel	Nødhjelp og annet uspesifisert	Miljø og energi	Godt styresett	Helse og utdanning	Total bilateral bistand
OECD/DAC-medlemmer	43 690	13 377	8 318	13 195	32 008	110 589
USA	6 602	5 011	1 974	4 884	11 533	30 003
Japan	10 998	837	2 063	277	2 848	17 023
Storbritannia	3 152	727	175	1 356	1 971	7 381
Sverige	912	871	181	465	492	2 920
Norge	702	553	292	619	659	2 825
Danmark	496	300	92	365	183	1 436

Bilateral bistand fra utvalgte land fordelt på sektor, 2008 (USD mill.)

Kilde: OECD/DAC. Tall for Norge og Sverige er utbetalte beløp, for de andre landene vises avtalefestede beløp

FIGUR 3.19 Stor variasjon i sektorfordelingen mellom giverne

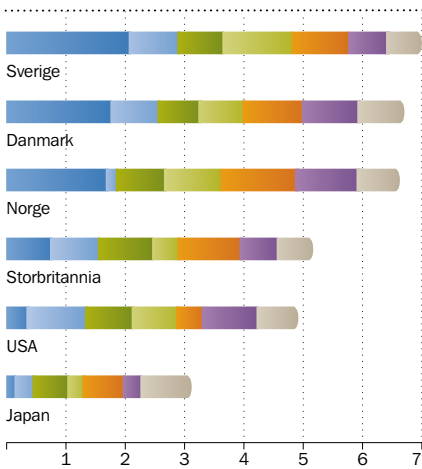


Utvalgte lands bistand fordelt på sektor 2008

- Helse og utdanning
- Godt styresett
- Miljø og energi
- Nødhjelp og annet uspesifisert
- Økonomisk utvikling og handel

Kilde: OECD/DAC

FIGUR 3.20 Sverige var den beste bistands-giveren i 2009



Commitment to Development-index 2009.
2,8 (Sør-Korea) dårligste poengsum, 7 (Sverige) beste

■ Bistand ■ Investering ■ Miljø ■ Teknologi
■ Handel ■ Migrasjon ■ Sikkerhet

Kilde: Center for Global Development

Hvert år gir forskningsinstitusjonen Center for Global Development ut Commitment to Development Index. I tillegg til å si noe om hvor mye bistand hvert enkelt giverland bevilger, tar den i betraktning andre politikkområder som skal være med på å si noe om hvor effektiv bistanden er. Med poeng mellom 2,8 og 7 rangerer den hvor gode givere de enkelte landene er. I 2009 ble Sverige regnet som den beste giveren, etterfulgt av Danmark og Norge. Norge gjør det svakt på handelskomponenten som måler hvor åpne landene er for import fra fattige land. I tillegg har Norge fått en dårligere poengsum på bistandskomponenten enn størrelsen skulle tilsi, fordi den norske bistanden regnes som mindre selektiv og spres over mange små prosjekter. Storbritannia (12), USA (17) og Japan (21) fulgte lenger ned på listen over de 22 landene som ble vurdert.

De fleste givere har oppnådd høyere poengsum i 2009 enn i 2003 (tabell 3.8). Danmark er den eneste giveren i utvalget som fikk en lavere poengsum i 2009, men landet begynte også med en høy poengsum i 2003. De nordiske landene skiller seg ut som de beste givere.

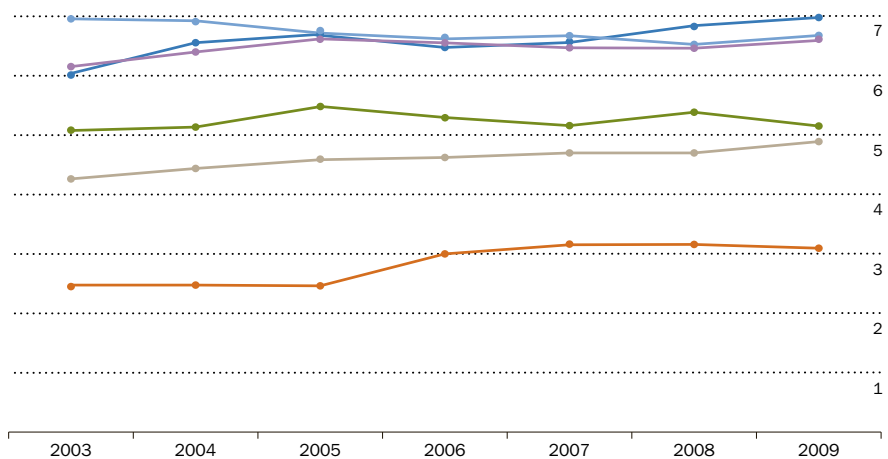
TABELL 3.8 Giverne blir stadig bedre, med de skandinaviske landene på topp

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Endring 2003-09
Danmark	7,0	7,0	6,7	6,6	6,7	6,5	6,7	- 0,3
Sverige	6,0	6,5	6,6	6,5	6,6	6,8	7,0	+ 1,0
Norge	6,2	6,4	6,6	6,5	6,5	6,4	6,6	+ 0,4
Storbritannia	5,1	5,1	5,5	5,3	5,2	5,4	5,1	0,0
USA	4,3	4,4	4,6	4,6	4,7	4,7	4,9	+ 0,6
Japan	2,4	2,5	2,4	3,0	3,1	3,1	3,1	+ 0,7

Poeng på "Commitment to Development Index", 2003-2009.
2,8 (Sør-Korea) dårligste poengsum, 7 (Sverige) beste

Kilde: Center for Global Development

FIGUR 3.21 Giverne blir stadig bedre



Poeng på "Commitment to development index" (CtD Index) 2003-2009.
2,8 (Sør-Korea) dårligste poengsum, 7 (Sverige) beste

— Danmark — Sverige — Norge — Storbritannia — USA — Japan

Kilde: Center for Global Development

UTVIKLINGSTRENDER I UTVALGTE MOTTAKERLAND



Sokoine University of Agriculture (SUA) driver utstrakt forskning på forskjellige bananplanter.

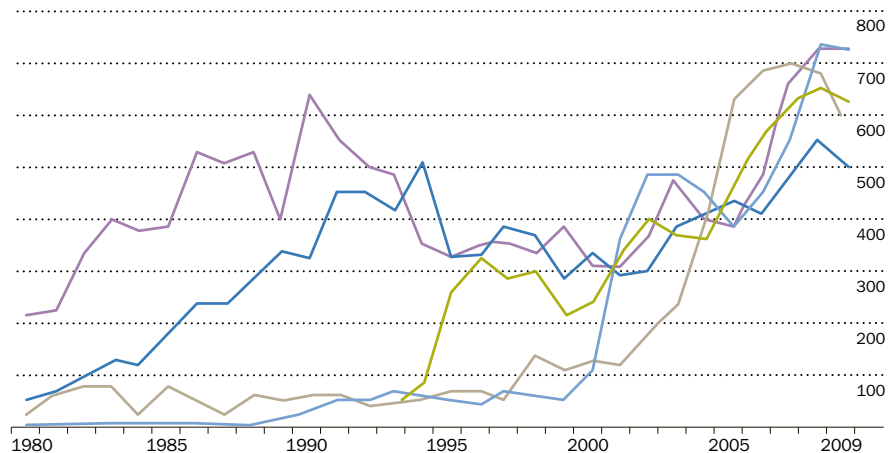
Selv om bistand ikke er det eneste som fører til utvikling, presenterer dette kapitlet ulike utviklingsindikatorer i utvalgte land Norge har gitt mye bistand til. Indikatorene gir en oversikt over utviklingsnivået i de utvalgte landene.

Det fokuseres på Afghanistan, Etiopia, Malawi, Mosambik, Nepal, Nicaragua, Pakistan, Det palestinske området, Sri Lanka, Sudan, Tanzania, Uganda, Vietnam og Zambia. Landene inngår alle i listen over de 25 største mottakerlandene de siste fem årene. Noen har vært viktige mottakerland over lang tid, mens andre er nyere bistandsmottakere. For eksempel var Tanzania en stor bistandsmottaker i 1980, mens Afghanistan på den tiden

knappt mottok bistand. De to landene har mottatt omtrent like mye de senere årene (figur 3.22).

En vanlig måte å måle utviklingstrender på er å se på et lands økonomiske utvikling (for en grundig diskusjon rundt dette, se Norads Resultatrapport 2009). Under presenteres fattigdom, økonomisk vekst og elektrisitetsforbruk, som er indikatorer på den økonomiske utviklingen. I tillegg

FIGUR 3.22 Både tradisjonelle bistandsmottakere og nykommere er blant de største mottakerne i dag



De fem største mottakerne av norsk bistand siste fem år: Afghanistan, Mosambik, Det palestinske området, Sudan og Tanzania. Bevilgninger siste 30 år.

— Afghanistan — Mosambik — Det palestinske området — Sudan — Tanzania

Kilde: Norad



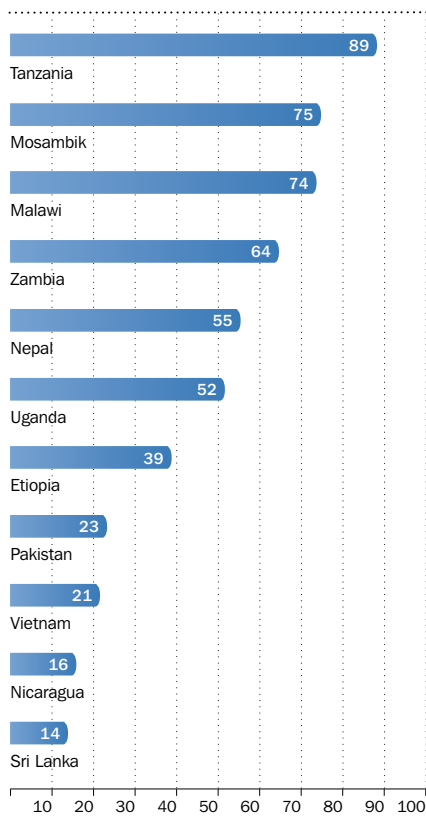
Kildebruk

I denne delen har vi benyttet oss av ulike kilder til statistikk. Det er ofte problematisk å samle inn god statistikk i land med svake systemer, og selv om vi har benyttet oss av den sist tilgjengelige statistikken, er ikke denne alltid fullstendig for de landene og årene vi studerer. Metodene kan også endre seg fra år til år. Det gjør at ikke alle tall er sammenlignbare og at noen land mangler i noen av oversiktene. Likevel blir internasjonal statistikk stadig bedre. Nye indekser produseres, og i eldre oversikter inkluderes flere land. Det gjør det stadig enklere å sammenstille og sammenligne statistikk. Og med bedre tall er det også etter hvert enklere å måle resultater.

vises tall på bistandens andel av noen mottakerlands BNI. Dette kan være med å si noe om hvor økonomisk selvstendige landene er. Figur 3.23 viser at de afrikanske landene i utvalget har høyest andel fattige. Tanzania har høyest andel med nesten 90 prosent. Sri Lanka er i motsatt ende av oversikten, der 14 prosent av befolkningen lever for under 1,25 USD om dagen.

I 2010 ble for første gang Multidimensional Poverty Index gitt ut som et samarbeid mellom Human Development Report og Universitetet i Oxford. Indeksen måler både hvor mange som er fattige og hvor fattige disse er. Figur 3.24 viser indeksen for de utvalgte landene. Her kommer Etiopia dårligst ut, med 90 prosent fattige. Tanzania får en lavere fattigdomsandel enn i figur 3.23, med 65 prosent fattige. Det palestinske området har én prosent fattige i denne fattigdomsindeksen. De ulike fremstillingene viser at bildet kan se nokså forskjellig ut ved å måle på ulike måter. Begge målemetodene viser at det er de afrikanske landene som har den høyeste andelen fattige. Figur 3.23 og 3.24 beskriver den samme tendensen, men med noe ulike utslag.

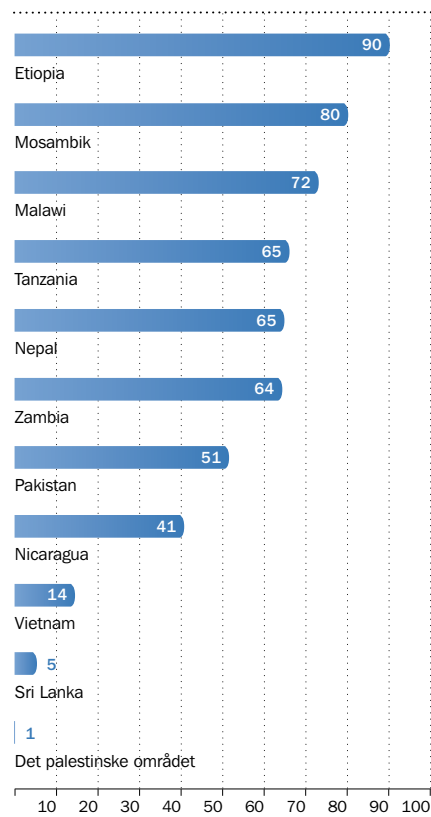
FIGUR 3.23 Tanzania har høyest andel fattige i utvalget



Andel av befolkningen (%) som lever av mindre enn 1,25 USD om dagen. Sist tilgjengelige tall for hvert land perioden 2000–2006

Kilde: World Bank

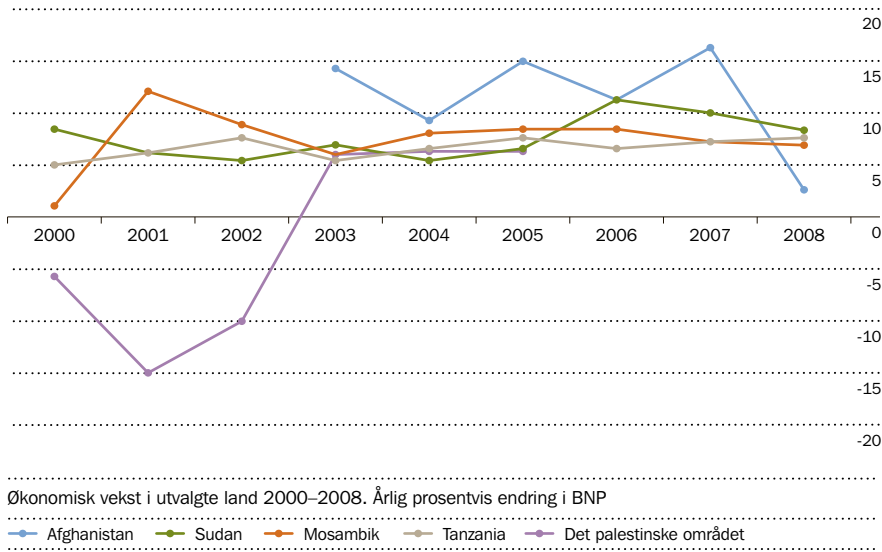
FIGUR 3.24 Etiopia har høyest andel fattige i et utvidet fattigdomsperspektiv



Andel av befolkningen (%) som regnes som fattige i Multidimensional Poverty Index 2009. Data fra sist tilgjengelige år etter 2000

Kilde: Human Development Reports (Multidimensional Poverty Index)

FIGUR 3.25 Generelt høy økonomisk vekst for de største mottakerne



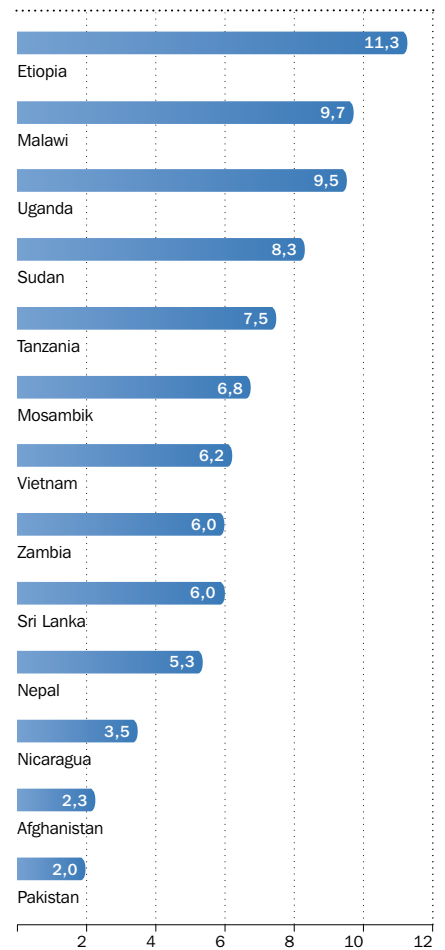
Økonomisk vekst i utvalgte land 2000–2008. Årlig prosentvis endring i BNP

— Afghanistan — Sudan — Mosambik — Tanzania — Det palestinske området

Kilde: World Bank

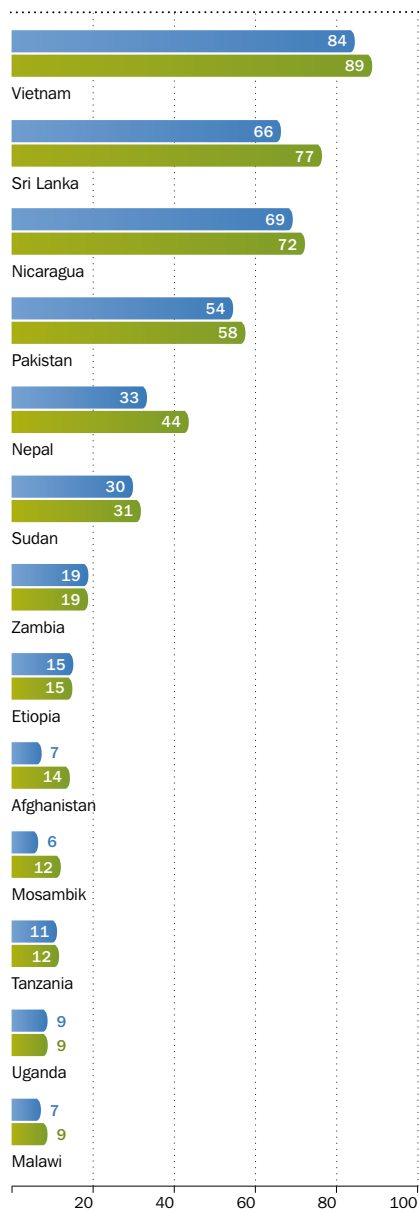
Økonomisk vekst er nødvendig for utvikling og økt velstand. Men selv om det er en forutsetning for utvikling, er ikke økonomisk vekst alene tilstrekkelig. Den økonomiske veksten blant de utvalgte landene i figur 3.26 er på gjennomsnittlig 5,8 prosent i 2008. Fattige land har ofte høy økonomisk vekst i perioder. Etiopia hadde f.eks. en vekst på 11 prosent i 2008. Dette er ikke ensbetydende med at fattigdommen reduseres. I utvalget er det særlig de afrikanske landene som kommer godt ut i 2008, samtidig som figur 3.23 viser at de afrikanske landene har størst andel fattige. Afghanistan og Pakistan er de landene i utvalget som hadde lavest økonomisk vekst, mens figur 3.25 viser at veksten har vært svært variabel i Afghanistan de senere årene. Det samme gjelder Det palestinske området.

FIGUR 3.26 De afrikanske landene har høyest økonomisk vekst i utvalget



Økonomisk vekst i utvalgte land 2008. Årlig prosentvis endring i BNP

Kilde: World Bank

FIGUR 3.27 En økende andel av befolkningen har tilgang til elektrisitet


Elektrisitetstilgang i utvalgte land (i prosent) 2005 og 2008. Andel av befolkning med tilgang på elektrisitet

■ 2005
■ 2008

Kilde: World Energy Outlook

Infrastruktur kan være både et premiss for og et resultat av utviklingsnivået i et land, og kan måles på ulike måter. For eksempel kan strømforbruket i et land brukes som indikasjon på utviklingsnivået. Tabell 3.9 viser at Mosambik og Vietnam er de to landene som har økt strømforbruket mest siden 2000. Lengst nede på listen er Etiopia, med et gjennomsnittlig forbruk på 40 kWt per person i 2007. Til sammenlig

TABELL 3.9 Mosambik og Vietnam har økt strømforbruket mest

	2000	2005	2007	Endring 2000-07
Vietnam	295	573	728	147%
Zambia	595	700	720	21%
Pakistan	374	455	474	27%
Mosambik	122	444	472	27%
Nicaragua	337	415	446	32%
Sri Lanka	296	398	417	41%
Sudan	62	79	90	45%
Tanzania	58	69	82	41%
Nepal	58	79	80	39%
Etiopia	23	34	40	75%

Årlig strømforbruk per person (kWt) i utvalgte land, 2000, 2005 og 2007

Kilde: World Bank

TABELL 3.10 Bedret tilgang til elektrisitet i nesten alle land

Land	2005		2008	
	Elektrisitetstilgang % av befolkning	Befolkning uten el.forsyning (mill.)	Elektrisitetstilgang % av befolkning	Befolkning uten el.forsyning (mill.)
Vietnam	84	13,2	89	9,5
Sri Lanka	66	6,7	77	4,7
Nicaragua	69	1,7	72	1,6
Pakistan	54	71,1	58	70,4
Nepal	33	18,1	44	16,1
Sudan	30	25,4	31	27,0
Zambia	19	9,5	19	9,9
Etiopia	15	60,8	15	68,7
Afghanistan	7	27,0	14	23,3
Mosambik	6	18,6	12	19,3
Tanzania	11	34,2	12	36,8
Uganda	9	24,6	9	29,1
Malawi	7	11,8	9	13,0

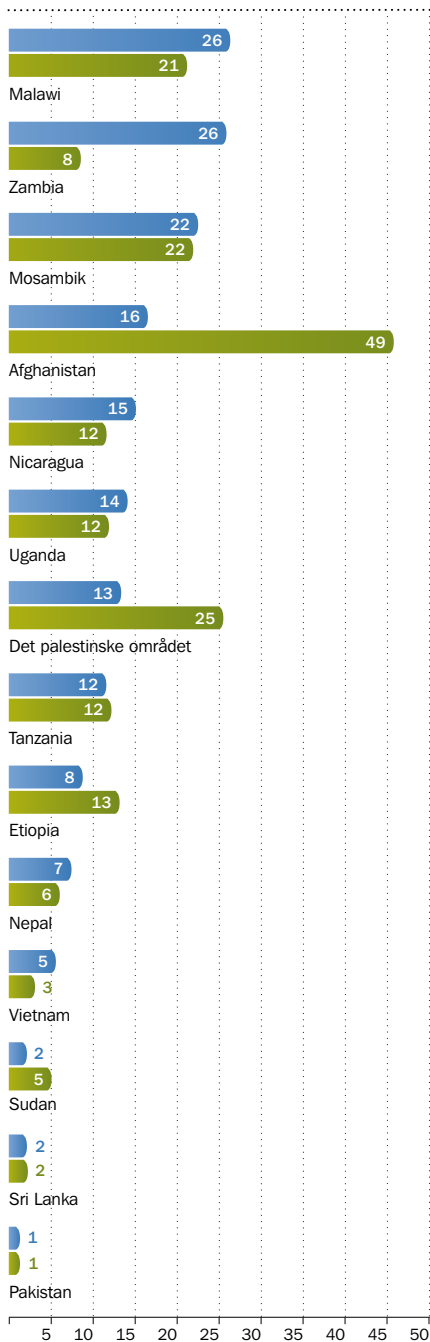
Elektrisitetstilgang i utvalgte land, 2005 og 2008. Andel av befolkning med tilgang, og totaltall uten tilgang på elektrisitet

Kilde: World Energy Outlook

ning var det norske forbruket nesten 25 000 kWt per person samme år. Alle landene har økt det gjennomsnittlige strømforbruket siden årtusenskiftet. Stati-stikken forteller ikke om grunnen er bedre utbygd strømnnett eller høyere forbruk blant dem som hadde tilgang til strøm allerede i 2000. Økningen kan også komme av industrielt forbruk i det enkelte land. Sannsynligvis er det en kombinasjon av de tre forklaringene.

Tabell 3.10 viser sammen med figur 3.27 en bedret tilgang til strøm i alle land i perioden 2005–2008, med unntak av Zambia som hadde en marginal nedgang. Selv om andelen av befolkningen med tilgang til strøm har økt, er det i noen land mange som ennå ikke har fått tilgang. De absolutte tallene viser en liten økning i antall millioner mennesker som må klare seg uten elektrisitet.

FIGUR 3.28 Afghanistan og Det palestinske området er blitt mer bistandsavhengige

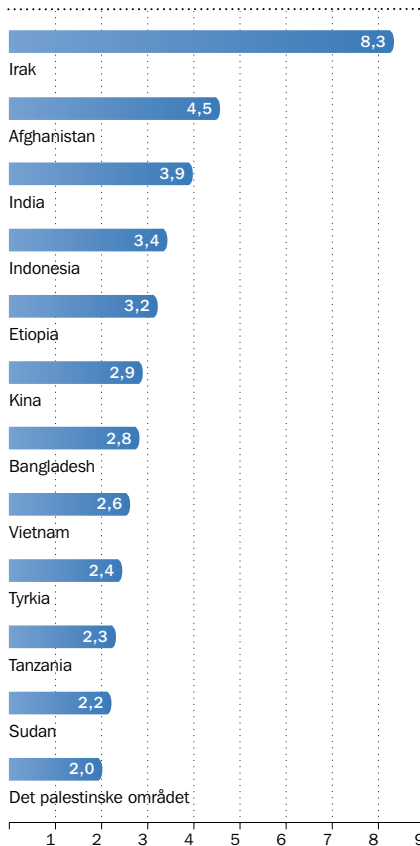


Bistand som andel av BNI i utvalgte land (i prosent) 2000 og 2008. Andel for Afghanistan i 2000 er tall fra 2001. Andel for Det palestinske området i 2008 er tall fra 2005

■ 2000
■ 2008

Kilde: World Bank

FIGUR 3.29 Irak var den største bistandsmottakeren i 2008



Total bistand fordelt på de tolv største mottakerlandene 2008 (USD mrd.)

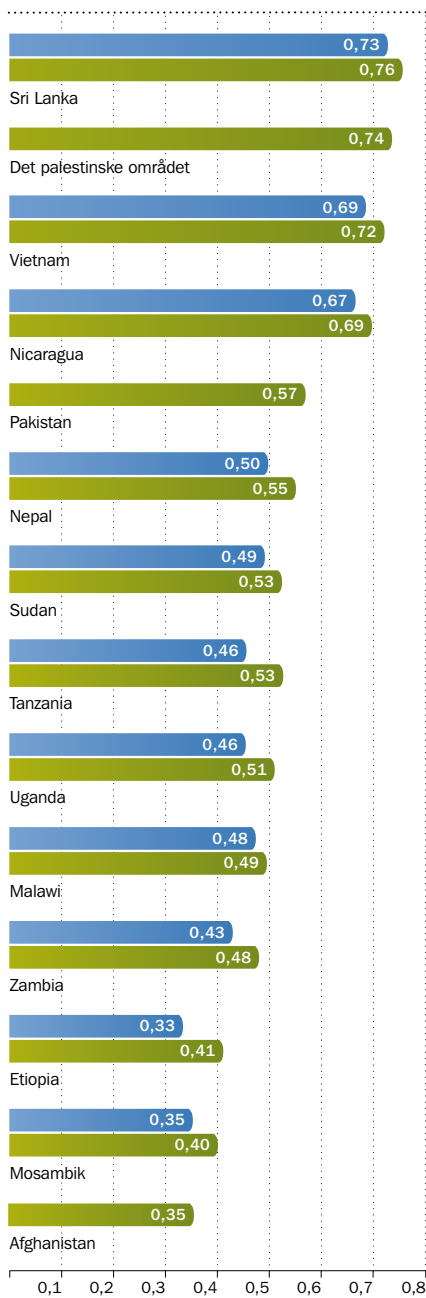
Kilde: OECD/DAC

Figur 3.28 viser at Zambia har hatt størst nedgang i bistandens andel av BNI. Landet har siden 2000 gått fra å motta bistand tilsvarende 26 prosent av landets bruttonasjonalinntekt, til 8 prosent i 2008. Afghanistan, Det palestinske området, Sudan, Etiopia, Tanzania, Sri Lanka og Pakistan har blitt mer bistandsavhengige i perioden. Afghanistans andel var oppe i 46 prosent i 2008, en økning fra 16 prosent i 2000. Figur 3.29 viser at både Afghanistan og Det palestinske området ligger på listen over de tolv største mottakerne av verdens samlede bistand. Irak og Sudan er andre svake stater på bistandstoppen.

Også sosiale faktorer sier noe om et lands utviklingsnivå. Nedenfor presenteres Human Development Index, FNs årlige oversikt over levestandarden i verdens land. Denne rangerer alle land ved å slå sammen statistikk over forventet levealder, bruttonasjonalprodukt (BNP) og utdanning. I tillegg vises en oversikt over lese- og skriveferdighet og spedbarnsdødelighet samt likestilling.

Samtlige land i figur 3.30 oppnådde en høyere poengsum på Human Development Index i 2007 enn i 2000, noe som vil si at alle har nådd et høyere utviklingsnivå. Samtidig viser figur 3.31 at alle de utvalgte landene bortsett fra Malawi rykker nedover på listen. Selv om utviklingsnivået for de utvalgte landene har økt, har utviklingsnivået i andre land økt mer.

Human Development Index viser fremgang i alle land

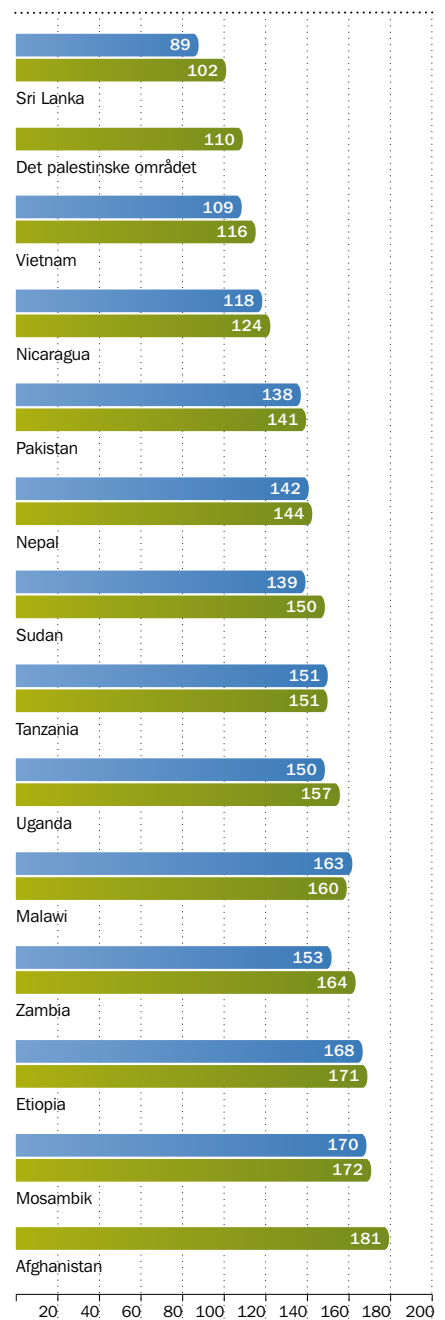


Poeng på Human Development Index (HDI) 2000 og 2007 hvor 1 er høyest og 0 er dårligst

2000
2007

Kilde: Human Development Report 2009

FIGUR 3.31 Likevel oppnår landene dårligere plassering på rangeringen

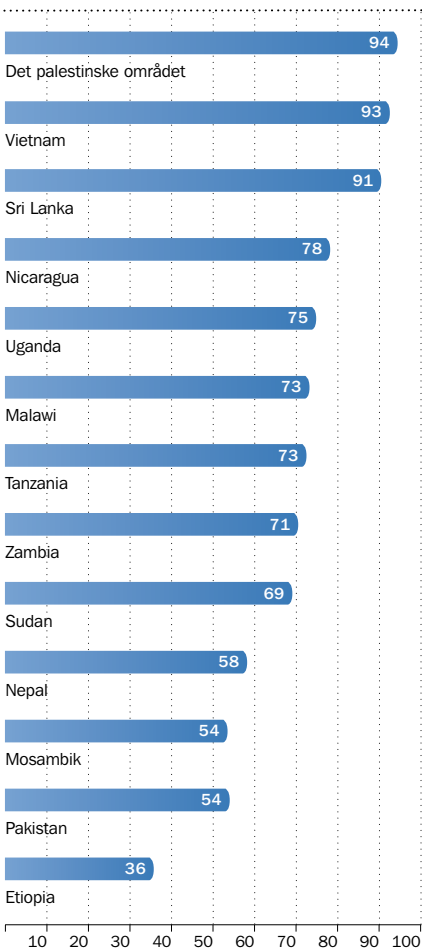


Plassering på Human Development Index (HDI), 2000 og 2007, hvor plass 1 er beste plassering

2000
2007

Kilde: Human Development Report 2002 og 2009

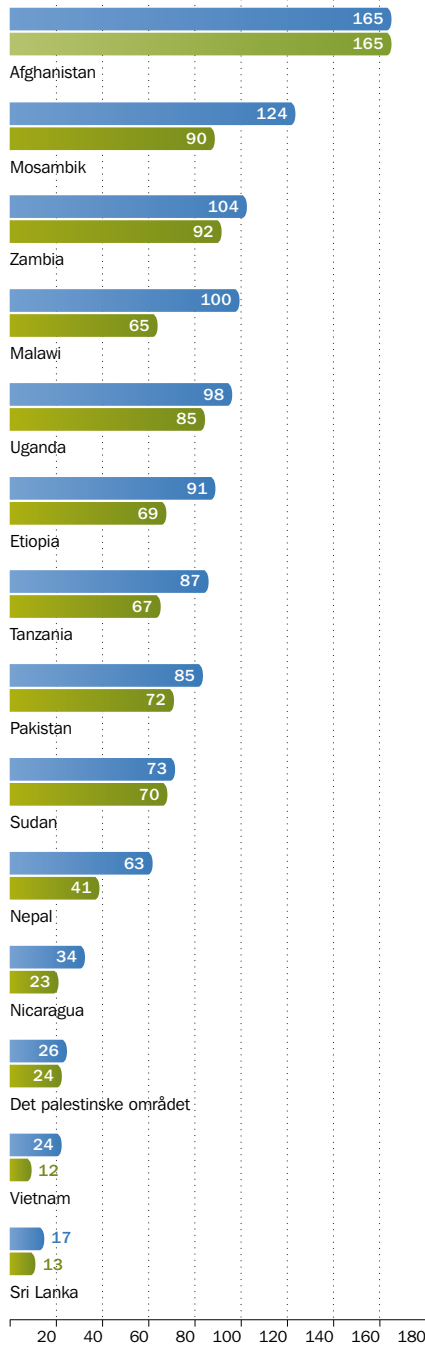
FIGUR 3.32 Lese- og skriveferdigheten er lav i Etiopia



Andel av befolkningen over 15 som kan lese og skrive (i prosent). Data fra sist tilgjengelige år i perioden 2004–2008

Kilde: World Bank

FIGUR 3.33 Spedbarnsdødeligheten går ned



Antall barn som dør før de fyller ett år per 1000 fødte barn

2000
2008

Kilde: FN (Millennium development goals indicators)

Det palestinske området, Vietnam og Sri Lanka har en høy andel av befolkningen som kan lese og skrive, alle med over 90 prosent (figur 3.32). De tre landene er også, sammen med Nicaragua, de med lavest spedbarnsdødelighet i 2008 (figur 3.33). Lavest andel lese- og skrivekyndige i dette utvalget har Etiopia, med 36 prosent. Når det gjelder spedbarnsdødelighet, skiller Afghanistan seg negativt ut, hvor 165 av 1000 fødte barn ikke overlever første leveår. Figur 3.33 viser at alle landene i utvalget, med unntak av Afghanistan, har lavere barnedødelighet i 2008 enn i 2000.

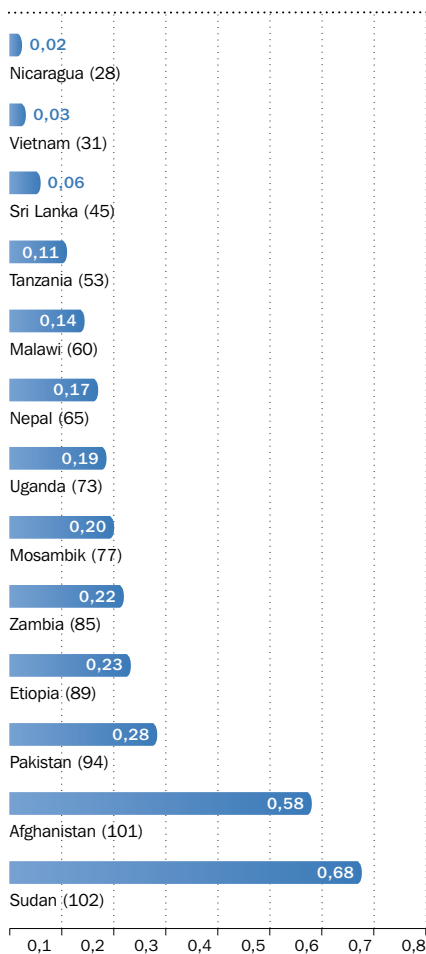
Figur 3.34 viser graden av likestilling mellom kjønnene i de utvalgte landene. Gjennom å sammenstille tolv ulike variabler som familiesituasjon, rettigheter, arv og fysiske overgrep, gir OECD et bilde over hvor likestilte samfunn er⁴⁶. Rangeringen ble gjort første gang i 2009, og viser likestillingsnivået i 102 land som ikke er medlemmer av OECD. Skalaen går fra 0 til 1, hvor 0 viser til fullstendig likhet mellom kjønnene, mens 1 tilsier ingen likestilling. Figuren viser at Sudan og Afghanistan er landene hvor kjønnene er minst likestilte. Nicaragua er det mest likestilte landet i utvalget.

Utvikling henger ofte sammen med godt styresett, en sammenheng også Norge legger vekt på i sin bistandsstrategi. Hvert år utarbeider Verdensbanken en rangering kalt Country Policy and Institutional Assessment (CPIA). Denne gir land poeng på ulike faktorer som den økonomiske politikken, offentlige institusjoner og sosial politikk. Rundt 75 land blir tildelt poeng mellom en og seks, hvor ett poeng viser til best styresett⁴⁷. Rangeringen måler i hvilken grad land er organisert for å oppnå vekst og minske fattigdommen. Rangeringen blir brukt som en veileder for Verdensbanken for å avgjøre hvem de skal låne penger til. Figur 3.35 viser at Afghanistan og Sudan skårer dårligst i utvalget. Den største positive endringen mellom 2005 og 2008 var i Mosambik og Zambia, som begge klatret 13 plasser på listen. Pakistan hadde den mest negative endringen, og falt 23 plasser på listen. Landet fikk 0,4 poeng mindre i 2008 enn i 2005.

46 For mer opplysninger om hvordan indeksen beregnes, se <http://www.genderindex.org/>

47 Denne beregningen finnes det mer informasjon om på Verdensbankens nettsider: <http://www.worldbank.org>

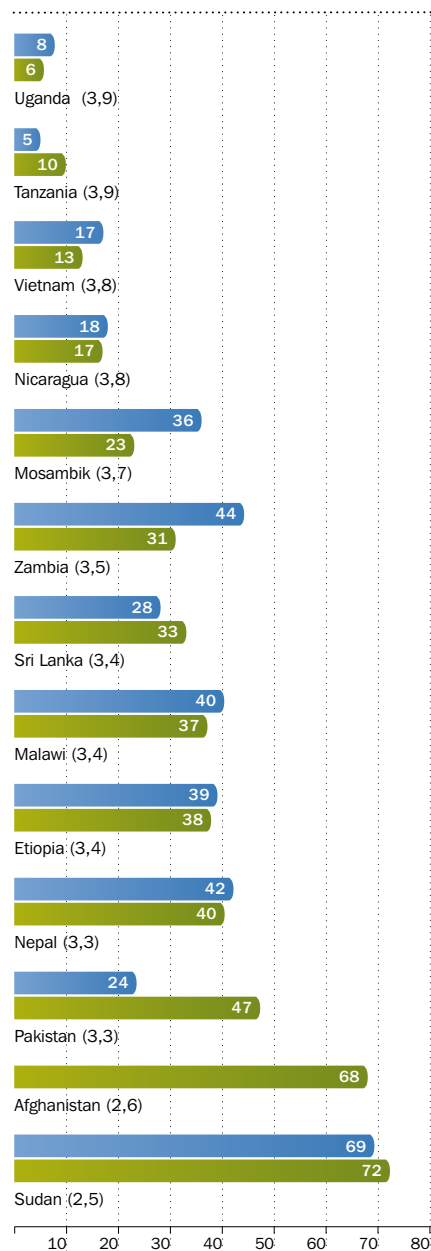
FIGUR 3.34 Sudan og Afghanistan har lavest grad av likestilling



Sosiale institusjoner- og likestillingsindex (SIGI), 2009
 0 = full likestilling mellom kjønnene,
 1 = ingen likestilling.
 Tall i parentes viser plassering i rangeringen, totalt antall rangerte land er 102

Kilde: OECD

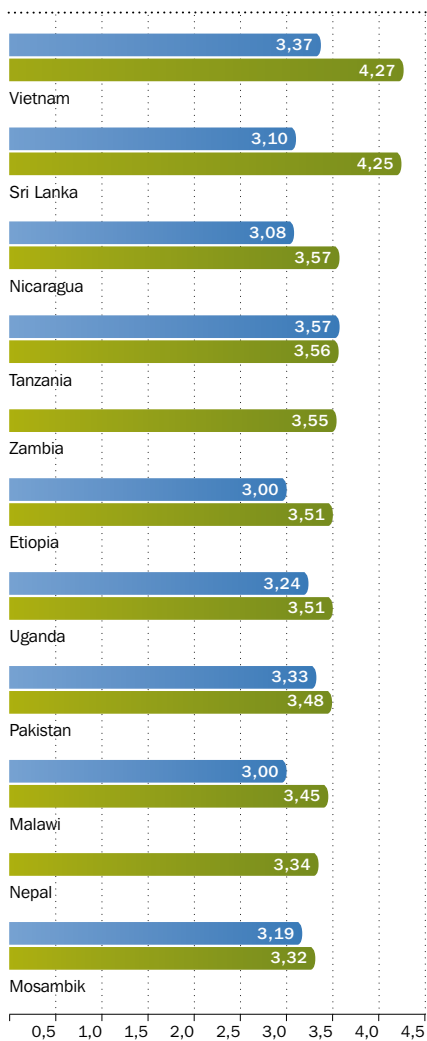
FIGUR 3.35 Afghanistan og Sudan har de svakeste politiske institusjonene



Plassering på Verdensbankens rangering over Country Policy and Institutional Assessment (CPIA) Plassering mellom 1 og 78. Tall i parentes viser poeng i 2008, hvor 6 er beste poengsum.

2005
 2008

Kilde: World Bank/IDA

FIGUR 3.36 Vietnam og Sri Lanka er mest konkurransedyktige i utvalget

Poeng på Global Competitiveness Index, 2005 og 2010.

■ 2005
■ 2010

Kilde: World Economic Forum

TABELL 3.11 Vietnam og Sri Lanka kommer best ut i utvalget i rangeringen av produktivitet

Land	2005		2010	
	Plassering	Poeng	Plassering	Poeng
Vietnam	81	3,37	59	4,27
Sri Lanka	98	3,10	62	4,25
Nicaragua	99	3,08	112	3,57
Tanzania	71	3,57	113	3,56
Zambia			115	3,55
Etiopia	106	3,00	119	3,51
Uganda	87	3,24	118	3,51
Pakistan	83	3,33	123	3,48
Malawi	105	3,00	125	3,45
Nepal			130	3,34
Mosambik	91	3,19	131	3,32

Plassering og poeng på Global Competitiveness Index. Sveits fikk som nr. 1 i 2010-rangeringen 5,63 poeng. Norge på 14. plass fikk 5,14 poeng. I 2005 ble 117 rangert, i 2010 var 139 inkludert i rangeringen

Kilde: World Economic Forum

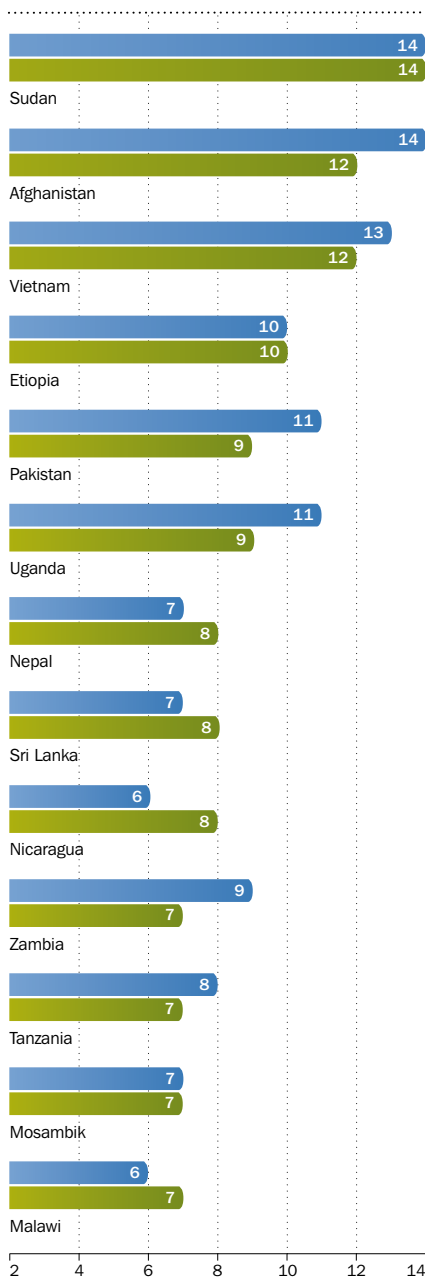
Verdens økonomiske forum gir årlig ut Global Competitiveness Report. Basert på informasjon om blant annet de makro-økonomiske forholdene i landet, offentlige institusjoner samt innovasjon og teknologi, måler den hvor konkurransedyktige land er. Indeksen viser muligheten for å oppnå velstandsøkning ut fra hvor produktivt landet er. Vietnam og Sri Lanka kommer best ut av de utvalgte landene (figur 3.36).

De regnes som relativt konkurransedyktige (tabell 3.11), og har dermed størst mulighet til å oppnå mer velstand. Alle landene som ble målt i 2005 oppnår en høyere poengsum i 2010, og har derfor bedre utsikter til økt utvikling. Men til tross for forbedringen ligger alle landene i utvalget, med unntak av Vietnam og Sri Lanka, på et lavt nivå.

Hvor politisk åpne land fremstår, og med det innbyggernes frihet, blir årlig målt i indeksen Freedom in the world, utgitt på Freedom House⁴⁸. Indeksen gir landene en poengsum for graden av frihet ved å se på politiske og sivile rettigheter. 14 poeng er høyest mulige poengsum, og indikerer svake politiske og sivile rettigheter. Landene kan best oppnå 2 poeng, som viser til gode rettigheter. Afghanistan og Sudan kommer dårligst ut i oversikten (figur 3.37). Afghanistan har en liten forbedring i 2009. Best ut kommer Malawi, Tanzania, Mosambik og Zambia. Nepal, Sri Lanka, Malawi og Nicaragua oppnådde dårligere poengsum i 2009 enn i 2000.

48 For mer informasjon om indeksen, se <http://www.freedomhouse.org>

FIGUR 3.37 Afghanistan og Sudan har svakest politiske og sivile rettigheter

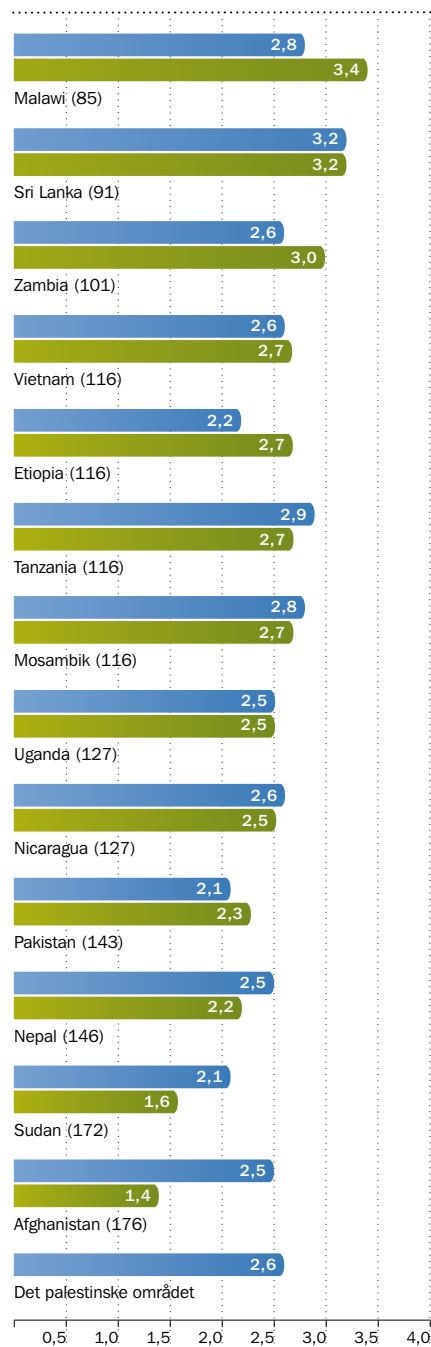


Poeng oppnådd på indeksen Freedom in the world, 2000 og 2009.
2 = best, 14 = svakest

■ 2000
■ 2009

Kilde: Freedom House

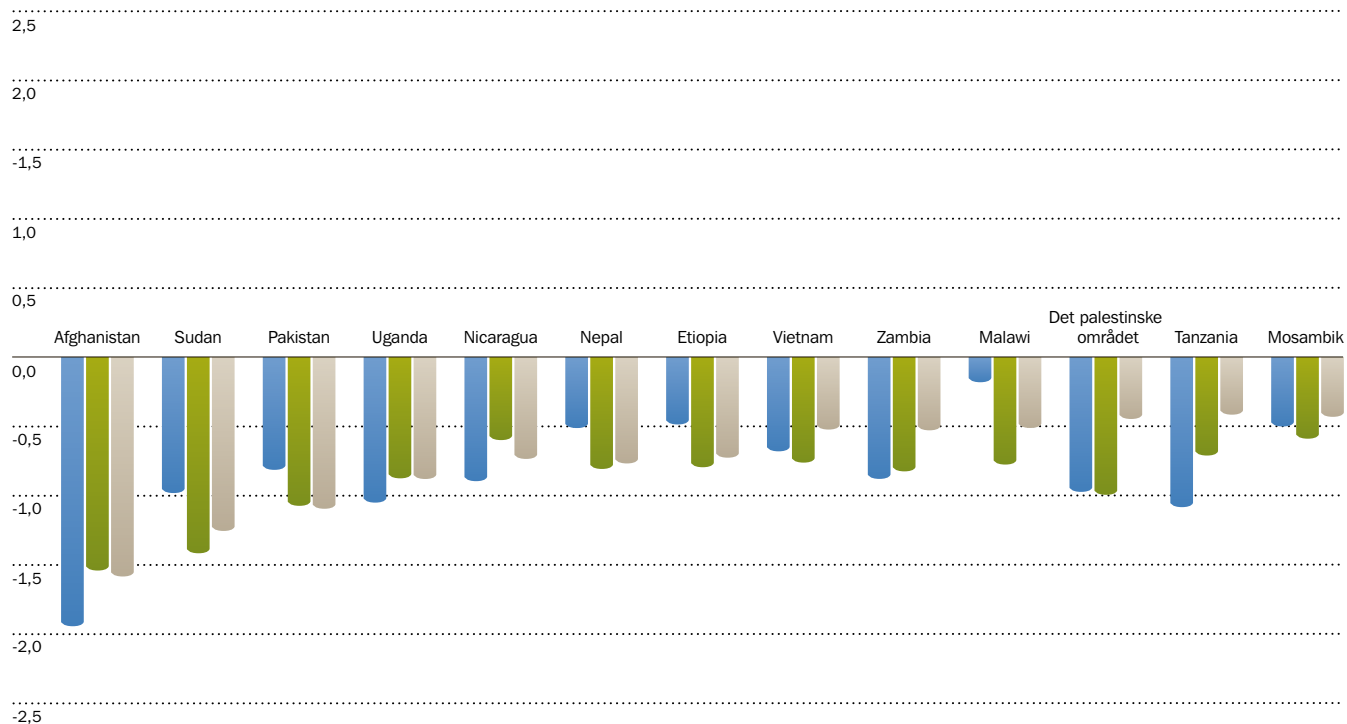
FIGUR 3.38 Malawi minst korrumpert i utvalget, men dårlig plassering for alle landene



Poeng på Corruption Perception Index, 2005 og 2010. Plassering i 2010 (av 178 land) i parentes. Høyest oppnåelige poengsum er 10

■ 2005
■ 2010

Kilde: Transparency International

FIGUR 3.39 Noe forbedring, men høyt korrupsjonsnivå i alle landene i utvalget

Poeng på Verdensbankens oversikt over Control of Corruption, 2000, 2005 og 2009. Poeng går fra -2,5 (mest korrumpert) til 2,5 (minst korrumpert)

■ 2000
■ 2005
■ 2009

Kilde: World Bank (Worldwide Governance Indicators)

Der privat næringsliv og frihet kan bidra til utvikling, er korrupsjon ofte til hinder. Transparency Internationals årlige indeks måler innbyggernes oppfatning av korrupsjonsnivået i landet⁴⁹. Indeksen fremstiller Malawi som minst korrumpert av de utvalgte landene. I og med at best oppnåelige poengsum er 10, indikerer figur 3.38 et jevnt over høyt korrupsjonsnivå i alle de utvalgte landene. Både Sudan og Afghanistan oppnår en lavere poengsum i 2010 enn i 2005, og oppfattes dermed som mer korrumperte. Figur 3.39 er basert på Verdensbankens årlige oversikt over korrupsjonsnivå⁵⁰. Denne gjør det samme

bildet som figur 3.38 med et generelt høyt korrupsjonsnivå i de utvalgte landene. Men figur 3.39 viser for eksempel at korrupsjonsnivået i Afghanistan er noe lavere i 2005 enn i 2009. Økt innsats mot problemet tydeliggjør det samtidig. Økt oppmerksomhet rundt korrupsjon kan bidra til at korrupsjonsnivået oppfattes som høyt og videre gi utslag i dårlige rangeringer.


49 Mer informasjon om denne finnes på <http://www.transparency.org>

50 Denne inngår som en del av Governance Indicators, og finnes det mer informasjon om på <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>



FOTO: De fleste bildene i årets resultatrapport er fotografert i 2010 i Bhutan, Guatemala, Kambodsja og Tanzania av Ken Opprann.



DESIGN: Agendum as 
TRYKK: 07 Gruppen

OPPLAG: 5 000
Desember 2010
ISBN 978-82-7548-531-9





Norad

Direktoratet for utviklingssamarbeid
Norwegian Agency for Development Cooperation

Postadresse:

Postboks 8034 Dep, NO-0030 OSLO

Besøksadresse:

Ruseløkkveien 26, Oslo, Norge

Tel: +47 22 24 20 30

Fax: +47 22 24 20 31

postmottak@norad.no

www.norad.no