

DISKUSJON

NORADRAPPORT 2/2020



Bistand i koronapandemiens kjølvann



Innholdsfortegnelse

Innledning: Den gjensidige avhengighetens tid	3
Koronaviruset og utviklingsland	5
Styrking av sosiale sikkerhetsnett som svar på covid-19	7
Hva skjer med bærekraftsmålet om «god helse» under en pandemi?.....	9
Utdanning og covid-19	13
Hvordan redde økonomien uten et oljefond?	16
I pandemiens skygge: Menneskerettighetsbasert bistand bidrar til mer effektive og inkluderende responstiltak.....	19
Sivilt samfunns betydning for folks velferd	21
Myndighetenes ansvar i kriser	24
Digitalisering i bistand og covid-19	27
Kan covid-19 redde oss fra klima-, mat- og naturkriser?	30

Innledning: Den gjensidige avhengighetens tid

Hva har et ulovlig dyremarked i en ukjent kinesisk storby med oss å gjøre? Svaret kjenner vi nå: Alt. På få måneder har hendelser på dette markedet skapt vår generasjons største krise. Så avhengige er vi av hverandre, på tvers av landegrenser.

Det som trolig startet som et tilfeldig møte mellom natur, menneske og miljø på dette markedet, utviklet seg raskt til en internasjonal helsekrise. I løpet av få måneder er det blitt den største krisen i verdensøkonomien siden 1930-tallet. Over hele verden ble en helsekrise raskt en økonomisk krise. Estimaterne er fremdeles usikre, men vi kan allerede nå slå fast at kraftig redusert verdiskaping og økt fattigdom vil sette mange land langt tilbake. Utsatte grupper vil komme dårligere ut.

Hvordan skal vi forstå dette? Hva gjør vi med det? Dette er spørsmål vi i Norad har jobbet med på daglig basis i vår. Vi forvalter det meste av norsk langsiktig bistand, ca. 20 mrd kroner i året. Hvordan bruker vi disse pengene i koronaens tid? Vi gir også råd til Utenriksdepartementet og utviklingsministeren. Hva er de beste rådene for riktig politikk i en omskiftelig og uoversiktlig situasjon?

Koronapandemien reiser fundamentale spørsmål om hvordan internasjonale partnere, inkludert Norge, best kan bistå utviklingsland i å komme seg gjennom og ut av krisen.

I dette kompendiet har vi samlet analyser fra Norads fagekspertise på enkelte nøkkelområder. Basert på erfaringer, og ofte i dialog med lokale, internasjonale og norske partnere, beskrives hovedtrekk og utfordringer som vil ha konsekvenser for videre innsats.

Du som følger det internasjonale bildet vil finne skarpe analyser av mye diskuterte temaer de siste månedene. Helsesituasjonen, en status over de økonomiske konsekvensene og et bilde av hvordan utdanning er rammet. Andre temaer er digitaliseringens muligheter, og myndighetenes viktige rolle. Du vil også finne faglige vurderinger, synspunkter og forslag til politiske initiativer her som ikke er norsk politikk i dag. Det følger av Norads faglige rolle, og vårt spesielle kommunikasjonsmandat, at vi skal formidle kunnskap og skape debatt om norsk utviklingspolitikk.

La meg vise to eksempler. Koronakrisen rammer ekstra hardt i fattige land fordi mange i utgangspunktet er fattige, og det mangler sikkerhetsnett. I et av notatene løftes nettopp sikkerhetsnett, i form av kontantutbetalinger eller støtteordninger som kan gi fattige en inntektssikring. Vi kjenner dem godt fra Norge. Det finnes også mange slike i fattige land, men de er ofte dårlig utbygd. Andre steder mangler de. Skal Norge bidra til dette?

Gjenåpning og gjenoppbygging etter nedstengte samfunn som følge av smitteverntiltak er en anledning for en grønnere og mer bærekraftig profil i krise- og gjenreisingstiltak. Planetens helse bestemmer vår helse. I en artikkel omtales det faktum at mange land bruker store ressurser på å subsidiere fossil energi. Det treffer de fattigste dårlig, og er selvsagt dårlig klimapolitikk. Med lav oljepris går bensinprisen ned, det kan utgjøre en mulighet til å kanalisere disse midlene over til tiltak som både er bedre velferds- og klimapolitikk. Skal Norge bidra til det?

Når status for FNs bærekraftsmål gjøres opp i 2030, vil koronapandemien framstå som et avgjørende vendepunkt. Hvordan det internasjonale samfunnet bisto fattigere land med å håndtere pandemien blir testen på solidarisk samarbeid og vår evne til å bruke den til en grønn omstilling. Som FN, og nordiske utviklingsministre med dem, sier: «Building Back Better and Greener».

God lesing.

Bård Vegar Solhjell
Direktør

Koronaviruset og utviklingsland

Skrevet av Knut Thonstad, fagdirektør i enhet for multilaterale partnere

Koronapandemien har gitt den største krisen i verdensøkonomien siden 1930-tallet. Utviklingsland står dårligst rustet til å møte pandemien og konsekvensene. Det vil bli økt sult og fattigdom. Landene mangler i stor grad et sosialt sikkerhetsnett¹. De ble rammet økonomisk før smitten nådde dem i vesentlig grad gjennom fall i råvarepriser, redusert handel og turisme, reduserte overføringer fra arbeidere i utlandet og gjennom kapitalflukt til rike land.

Smittetoppen senere i utviklingslandene

Rike land ble rammet først av pandemien i stort omfang. Blant årsakene var stor reisevirksomhet og stor grad av urbanisering, med tett kontakt mellom mennesker. Landene stengte i ulik grad ned, og i de fleste landene falt antall nysmittede kraftig. Land har igjen åpnet opp, og i mange land er antall smittede økt betydelig.

Rapporterte tall for nysmittede svinger svært mye fra døgn til døgn i den enkelte region og globalt. I følge tall fra Verdens helseorganisasjon (WHO) nådde antall nysmittede globalt en topp på 318.000 18. september, og falt til 246.000 23. september. Dette er fortsatt dobbelt så mange på ett døgn som ved inngangen til juni, og fire ganger flere enn i slutten av mars. 23. september var det registrert 31,4 millioner smittede totalt og 967.000 dødsfall, hvorav 4.500 siste døgn.

Nysmittede på det amerikanske kontinent synes å ha hatt en nedadgående trend siden slutten av juli, da tallet var 172.000. Tallet 20. september var 133.000, 23. september 84.000. I India var tallet 23. september 83.000, en nedgang fra nesten 100.000 en uke tidligere. De registrerte smittetallene i Afrika er fortsatt relativt lave, kun 3,7 prosent av verdens samlede bekreftede smittetilfeller og 2,6 prosent av totale koronadødsfall. På grunn av lav testkapasitet er det sannsynlig at de reelle tallene er langt høyere. De fleste av kontinentets totale smittetilfeller og dødsfall har vært i Sør-Afrika. Av i alt 25.000 meldte koronadødsfall var 15.000 i Sør-Afrika. Landet hadde en smittetopp i slutten av juli med 13.000 nysmittede per dag. Antall nysmittede er siden redusert med nesten 90 % som følge av strenge smittevernstiltak.

Økonomiske utsikter

Verdensbanken anslo 8. juni at global verdiskaping ville falle med 5,2 prosent i 2020. Det internasjonale valutafondet (IMF) anslo 24. juni at fallet ville bli på 4,9 prosent. De to institusjonene var således enige om det store bildet. IMF anslo på svært usikkert grunnlag at global verdiskaping vil øke med over 5 prosent i 2021, men at nivået på global verdiskaping da vil være 6 ½ prosentpoeng lavere enn det IMF anslo i januar i år, før koronakrisen.

IMF anslår at tross i store krisepakker vil effekten av pandemien og nedstengningen av samfunnet gi fall i brutto nasjonalprodukt (BNP) på åtte prosent i USA og på drøyt ti prosent både i euroområdet og i Storbritannia i 2020.

IMF anslår at BNP i framvoksende økonomier og utviklingsland samlet vil falle med 3 prosent i 2020 og at fallet i vil bli stort i mellominntektsland, med over 9 prosent i Latin-Amerika og 4,5 prosent i India. Det er imidlertid blitt meldt at BNP i India i 2. kvartal var hele 24 prosent lavere enn samme periode i fjor. Et ratingbyrå anslår nå at fallet i BNP i finansåret som startet 1. april blir på hele 11,5 prosent. I Brasil og Mexico var BNP i 2. kvartal henholdsvis 11 og 17 prosent lavere enn i samme

¹ Se artikkelen til Lars Loe i kompendiet: Styrking av sosiale sikkerhetsnett som svar på covid-19.

periode i fjor. IMF anslår at BNP i Kina vil å vokse med 1 prosent. Etter fall i BNP i første kvartal, er BNP for 2. kvartal høyere enn for ett år siden.

I Afrika sør for Sahara anslår IMF fall i BNP på over 3 prosent, med fall på 8 prosent i Sør-Afrika og over 5 prosent i Nigeria. I 2. kvartal var BNP i Sør-Afrika 17 prosent lavere enn samme periode i fjor.

Lavinntektslandene er de fattigste landene i verden. Det er land hvor nasjonalinntekten per innbygger var under 1035 USD i 2019. Rundt 700 millioner bor i slike land, og 24 av de 29 landene ligger i Afrika sør for Sahara. IMF anslår et fall i BNP på 1 prosent i 2020 i lavinntektslandene. At BNP ikke ble anslått å falle mer, reflekterer at det store flertallet av befolkningen er i landbruket. Overføringer fra arbeidere i utlandet til disse landene ventes å falle tilsvarende minst 1 prosent av BNP. Landene har også høy befolkningsvekst. Inntekt per innbygger vil dermed gå betydelig ned.

I 2018 levde 10,1 prosent (759 millioner) av verdens befolkning for under 1,90 USD per dag. Flertallet av ekstremfattige var i mellominntektsland slik som India og Nigeria. Verdensbanken har anslått at antall ekstremfattige vil øke med 70-100 millioner² som følge av pandemien, men banken uttalte i august at tallet kunne bli høyere enn 100 millioner om pandemien vedvarer.³

Verdensbanken anslo at verdenshandelen vil falle med 13,4 prosent i 2020. Allerede før pandemien manglet nesten en femdel av befolkningen i lavinntektsland matvaresikkerhet. Dette er blitt forverret gjennom vansker med matimport og leverandørkjeder. Også gresshoppeinvasjonen på Afrikas Horn bidrar negativt.

Mange land i Afrika sør for Sahara hadde gjeldsutfordringer før pandemien, 7 hadde mislighold av gjeld og ytterligere 13 hadde høy risiko for mislighold. Landene har små ressurser til å øke utgifter mot pandemien, og mange er hindret i arbeidet med helse og sikkerhetsnett på grunn av gjeldsutfordringer. Mange land vil ha store underskudd i utenriksøkonomien. I dagens situasjon kan det bli vanskelig å finansiere disse underskuddene, noe som kan fremtvinge økonomiske innstramminger i perioden framover.

For å avhjelpe situasjonen har IMF og statene i G-20 (de største økonomiene i verden) og i Parisklubben (en samling kreditorer hvor Norge er med) midlertidig innstilt betaling av gjeld fra land med store utfordringer. Utviklingsbankene, slik som Verdensbanken og Afrikabanken framskynder utbetalinger under nye bistandsprogrammer.

De lange linjer

Situasjonen i Afrika sør for Sahara har likhetstrekk med tidligere tider i regionen. På 1960- og 1970-tallet var det god økonomisk vekst som følge av stor etterspørsel etter råvarer fra vestlige land. Råvareprisene falt deretter reelt på 1980-tallet og 1990-tallet. Det bidro til nedgang i BNP per innbygger og økende utenlandsgjeld. Det endte med omfattende gjeldslette tidlig på 2000-tallet.

Etter år 2000 var det også stor oppgang, denne gangen mye drevet av etterspørsel fra Kina. Men de siste årene har råvareprisene blitt redusert. Offentlig gjeld i Afrika sør for Sahara nådde et bunnpunkt på 25 prosent av BNP i 2008, men var 50 prosent av BNP i 2019. Også utenlandsgjelden (privat og offentlig) og gjeldsbetjeningen økte. De siste årene har økonomien i Afrika sør for Sahara vokst svakere på grunn av lavere råvarepriser og fordi mange land har ført en stram politikk for å begrense gjeldsveksten og unngå fortidens store gjeldsoppbygging. Gjeldsveksten bremses opp. Pandemien gjør at gjelden øker raskere. Gjeld vil dessverre være et viktig tema i årene som kommer.

² Se Lars Loes artikkel.

³ Se Lars Loes artikkel.

Styrking av sosiale sikkerhetsnett som svar på covid-19

Skrevet av Lars Loe, fagdirektør i enhet for multilaterale partnere

I de fattigste landene rammer covid-19-krisen mennesker, bedrifter og statsapparater langt hardere enn rikere land. Behovene er større, men har de råd? Er sosiale sikkerhetsnett av samme type som vi har en luksus de må vente med til inntektsgrunnlaget er der? Må de prioritere vekst og statsfinanser først?

Spørsmålene reiser vanskelige avveier. Uten beskyttelse av individer, husholdninger og bedrifter skades menneskenes produktive evne og investert kapital i bedrifter kan gå tapt. Denne innsikten preger vår egen velferdsstat og andre rike lands svar på covid-19. Den preger også anbefalingene til internasjonale organisasjoner og framtreddende forskere som har slike ordninger høyt på tiltakslistene for å møte krisen i de fattigste landene.

Effekt på omfanget av fattigdom

I Afrika sør for Sahara har antallet ekstremt fattige økt med over 130 millioner siden 1990 til godt over 400 millioner. Mange lever rett over fattigdomsgrensen og er svært sårbare for å falle under. 89 prosent av sysselsatte er i uformell sektor. Økt ledighet vil ramme de fattige hardt.

Undersysselsetting, lav produktivitet og lav inntekt er de største problemene i regionen. For husholdninger uten sikkerhetsnett, der sult kan være alternativet til å jobbe, får det uforutsigbare effekter på økonomi, atferd og sosial stabilitet hvis samfunn stenger ned på grunn av epidemier.

Vi er tidlig i et usikkert kriseforløp, men fersk forskning gir indikasjoner på mulige effekter på fattigdom. Framtreddende fattigdomsforskere på FN-universitetet UNU-Wider⁴ har beregnet at 5 prosent inntektsfall globalt fører til 85 millioner flere ekstremt fattige, som må klare seg på under 1,9 USD pr dag. 30 millioner av dem lever i Afrika sør for Sahara. Med 10 prosent fall blir økningen 180 millioner globalt og 56 millioner i Afrika sør for Sahara⁵. Et inntektsfall på 20 prosent gir hele 420 millioner flere ekstremt fattige globalt og 120 millioner i Afrika sør for Sahara. Forskerne forutsetter samme prosentvise fall i inntekter for alle husholdninger. Dette er beregnede effekter, men bygger på statistikk for faktisk konsum og inntekt før krisen. Den anslåtte økningen i fattigdom er størst i India, men også i folkerike afrikanske land som Nigeria, Etiopia, DR Kongo og Tanzania er den beregnede effekten stor.⁶

Framover vil vi vite mer. Et større forskningsprogram er i gang hvor forskere følger et utvalg husholdninger i en rekke land ved hjelp av telefonintervjuer. De første beregningene fra Etiopia viser

⁴ Sumner, Andy, Chris Hoy & Eduardo Ortiz-Juarez (2020): Estimates of the impact of COVID-19 on global poverty, Wider Working Paper No. 43

⁵ Verdensbankens forskere har regnet på inntektsfall på 5 % og 8 % og kommet fram til litt lavere økning i fattigdom: Mahler, Daniel Gerszin, C. Lakner, A. Castaneda, A. Wu (2020): Updated estimates of the impact of COVID-19 on global poverty. World Bank Blog

⁶ Sumner, Andy, Eduardo Ortiz-Juarez & Chris Hoy (2020): Precarity and the pandemic. COVID-19 and poverty incidence, intensity, and severity in developing countries. Wider Working Paper No.77

blant annet at 55 prosent av respondentene hadde fått redusert eller i verste fall mistet all inntekt.⁷ Tilsvarende studie for Malawi viser også inntektssvikt så vel som en drastisk reduksjon i andelen barn som får undervisning. I den fattigste femtedelen av befolkningen er nå andelen barn som får undervisning bare fem prosent⁸. Dette er bare indikasjoner, men holdt opp mot de store utslagene en ser ellers i økonomiene, og vurderingene gjort av framtreddende makroøkonomiske miljøer, virker de realistiske.⁹ Store behov er den ene delen av bakteppet når sosiale sikkerhetsnett nå står sentralt også i diskusjonene om kriserespons i fattige land. Den andre er at forskning og evaluering tyder på at de faktisk virker. Et velkjent dilemma i rike land, er at sosiale overføringsordninger kan demotivere til arbeid. Denne effekten er i svært liten grad påvist for de aller fattigste. Der kan tvert imot effekten av økonomiske tilskudd være at evnen til yrkesdeltakelse øker, for eksempel som følge av bedre helse og ernæring.¹⁰

Antall land med ulike former for sosiale sikkerhetsnett i Afrika sør for Sahara økte fra 18 i 2000 til 45 i 2017, men fortsatt er bare 20 prosent av befolkningen i regionen dekket. Mobilteknologi gir store muligheter for rask respons. 400 millioner afrikanere har bankkonto gjennom mobilen, og mer enn halvparten av de voksne uten slik konto eier en mobiltelefon.

For eksempel har Etiopia med 109 millioner innbyggere, der en av tre er ekstremt fattige, et av regionens største sosiale programmer «arbeid for trygd» som dekker åtte millioner mennesker. I Tanzania støtter Norge et program som retter seg mot de ca. 650.000 husholdningene som er under den nasjonale fattigdomsgrensen for matforbruk, samt de om lag 350.000 husholdningene som står i fare for å falle under grensen. Programmet har også en «arbeid for trygd» komponent, men kontantoverføringer prioriteres nå under covid-19-krisen. En utfordring er at slike ordninger flere steder utgjør lappetepper delvis drevet og finansiert av bistand. Av hensyn til bærekraft og utviklingseffekt er det viktig at de gjøres til statlige ordninger.

Den statsfinansielle kapasiteten til å møte krisen er svak

Hensynet til statsfinanser taler for streng målretting mot de fattigste. Dette argumentet utfordres stadig sterkere, og særlig i land med høy fattigdom og svake institusjoner. Framtreddende eksperter peker på at hensynet til rask respons og mangelen på administrative systemer taler mot finmasket målretting etter presise kriterier som inntekt mv.¹¹ Mer grovmaskede ordninger (f.eks. barnetrygd) kan både nå flere og gi begrenset lekkasje til høyinntektsgrupper – i de aller fattigste landene med 50-70 prosent ekstremt fattige og 80-90 prosent som lever for under 3,2 USD om dagen.

Likheten mellom rike og fattige land, er at en svak respons på krisens sosiale og økonomiske problemer betyr at en kan «spare seg til fant». Selv om kostnadene ved tiltakene er store, kan det framtidige økonomiske tapet bli større hvis menneskers produktive evne ødelegges. Den store

⁷ Wieser, Ambel, Bundervoet & Halle (2020) Monitoring COVID-19 Impacts on Households in Ethiopia. Results from a High – Frequency Phone Survey of Households. World Bank group, Report nr. 1, June

⁸ Moylan, Heather & Habtamu Fuje (2020): High-frequency monitoring of COVID-19 impacts: first results from Malawi. World Bank Blog. Tilsvarende studier gjøres i Burkina Faso, Mali, Nigeria og Uganda.

⁹ Se Knut Thonstads artikkel i dette kompendiet for en kort oversikt.

¹⁰ Bastagli, Hagen-Zanker, Harman, Sturge, Barca, Schmidt, Pellerano (2016): Cash transfers: what does the evidence say? A rigorous review of impacts and the role of design and implementation features Overseas Development Institute (ODI)

¹¹ Ravallion, Martin (2020): Pandemic Policies in Poor Places. CGD note, April. Center for Global Development

forskjellen er at mange fattige land kanskje ikke kan velge bort det store tapet uten økt støtte fra rike land. De starter i en situasjon med gjeldsutfordringer og svake muligheter for egenfinansiering og kan ende i en situasjon med svak eller negativ vekst, svikt i skatteinntekter, investorer som trekker seg ut og økte underskudd i utenriksøkonomien. I mange land i Afrika sør for Sahara har renten på statsobligasjoner økt kraftig og vil kunne slå kraftig inn på finansiering av underskudd, og ikke minst refinansiering som blir nødvendig særlig fra 2024.

Denne erkjennelsen preger nå den norske og internasjonale innsatsen med å tilpasse utviklingsfinansieringen til krisen. Hvor langt det vil rekke gjenstår å se, likeledes hvor godt utviklingslandenes egen politikk tilpasses. Økt inntektssikring kan bare bli en begrenset del, men den er viktig.

«En dollar i uka» vil være mer realistisk enn en dollar om dagen i mange land, men kan være et viktig bidrag når dagsinntekten er en dollar. Å få på plass slike ordninger er ikke bare en viktig kriserespons nå. Det er i likhet med moderne velferdsstater, en sentral del av en langsiktig strategi for utvikling.

Hva skjer med bærekraftsmålet om «god helse» under en pandemi?

Skrevet av Lene Jeanette Lothe, underdirektør i seksjon for global helse

Covid-19 er en svært smittsom sykdom og over én million mennesker er døde i løpet av noen måneder. Men helsekonsekvensene fra koronapandemien går langt utover selve sykdommen. Covid-19 har hindret tilgang og redusert effektiviteten i helsesystemer på en måte som har ført til at mange ikke får nødvendig behandling for andre sykdommer. Ringvirkningene av iverksatte tiltak har konsekvenser langt utover helsesektoren. Færre barn får vaksiner, mennesker med tuberkulose eller diabetes får ikke nødvendig behandling og gravide får ikke tilgang på trygge fødestuer.

Hvordan vil covid-19 påvirke arbeidet vårt for å nå FNs bærekraftsmål om å bekjempe fattigdom, sult og klimaendringer, og ikke minst bærekraftsmålet om god helse for alle?

En global pandemi burde egentlig ikke komme overraskende på oss som jobber med global helse. Og på mange måter var vi forberedt. I forskning, rapporter og beredskapsplaner snakker man ikke om HVIS, men NÅR en pandemi av denne dimensjonen vil oppstå. Likevel var vi i Norge og resten av verden uforberedt på både fart, omfang og ikke minst konsekvensene av smittes og tiltak mot smittespredning. Hvorfor? Vi hadde jo mye av kunnskapen og visste mye om hva som burde ha vært gjort for å være godt forberedt?

Helsesikkerhet og globale fellesgoder

Fra et globalt helseperspektiv kan vi trygt si at det har vært manglende investeringer i helsesikkerhet både globalt og lokalt." A World in Disorder", en rapport fra The Global Preparedness Monitoring Board (GPMB) anbefaler tilleggsfinansiering til beredskap i en størrelsesorden av 5 USD pr. person årlig¹². Eller 35 milliarder USD globalt hvert år i ti år fremover. Utfordringen er at beredskapsinvesteringer ikke gir umiddelbar politisk gevinst og derfor lett utkonkurreres av tiltak

¹² https://apps.who.int/gpmb/assets/annual_report/GPMB_AR_2020_EN.pdf

med høyere synlighet og raskere resultater. Investeringer i beredskap og forebygging har derfor lenge vært noe man skyver foran seg. Erfaringene vi nå gjør i arbeidet for å bekjempe koronapandemien kan bli en inngangsport til en mer systematisk tilnærming til forebygging og global helsesikkerhet, men også til den utfordrende diskusjonen om investering i det vi kaller globale fellesgoder. Koronapandemien viser tydelig at hele verden er gjensidig avhengig av hverandre. Så lenge det finnes smitte i ett land, så er vi alle utsatt. Globale fellesgoder krever global solidaritet. Men hva er implikasjonene for finansiering og spesielt bistandsfinansiering?

I april 2020 ble «Access to COVID-19 Tools (ACT) Accelerator» etablert (ACT-A) for å sikre rettferdig tilgang til covid-19 diagnostikk, medisiner og vaksiner. Det er estimert at finansieringsbehovet for å sikre tilgang og levering av effektive tester, medisiner og vaksiner over de neste 18 månedene er på 38 milliarder USD,¹³ hvorav kun 2,6 mrd milliarder USD er finansiert pr. 10. september 2020. Umiddelbare behov innen disse områdene de neste 6 månedene beløper seg til totalt 15,2 milliarder USD. Kostnadsberegningen dekker forskning og utvikling, produksjon, innkjøp og leveringskostnader.

Utelukkende å benytte bistandsfinansiering vil være utilstrekkelig for behovene som skisseres. Forskning og utviklingskostnader vil være nyttig for alle land inkludert høy-inntektsland. Derfor bør forskning og utviklingskostnadene for globale fellesgoder komme fra andre budsjettlinjer enn bistand. Bistandsfinansiering er relativt begrenset og bør derfor fokusere på å støtte mekanismer for bl.a. prisgunstige vaksineinnkjøp for lavinntektsland samt støtte til utrulling av vaksinene. Det vil være avgjørende i kampen mot viruset å gjøre vaksine tilgjengelig i fattige land på et kritisk tidspunkt for den globale smitten og responsen. Det er også viktig med politisk oppslutning om rettferdig fordeling og å unngå såkalt “vaksinenasjonalisme” som kan hindre samtidig utrulling i rike og fattige land. Modellering viser at man kan redde dobbelt så mange liv gjennom samtidig utrulling av vaksinen, men at det vil innebærer en noe begrenset effekt i Europa og USA.¹⁴ Vi vil imidlertid forvente hurtigere økonomisk stabilisering gjennom samtidig utrulling.

Covid-19 i Afrika

Koronapandemien startet i Kina, men spredte seg raskt til Asia, USA og Europa gjennom internasjonal reisevirksomhet. Vi som arbeider med utviklingsspørsmål, og spesielt med global helse, holdt pusten – hva skjer når Afrika blir rammet? Våre samarbeidsorganisasjoner satte raskt i gang tiltak for å løse opp i rigide budsjettssystemer slik at land kunne komme raskt i gang med tiltak; overvåkning, testing, tilgang på personlig smittevernsutstyr og opplæring av helsepersonell. Heldigvis har ennå ingen av de verste scenariene for smittespredning i Afrika slått til. Afrikanske land har handlet raskt, bygget på erfaring fra tidligere epidemier og satt i gang effektive smitteverntiltak.

Informasjonen om hvordan smitten faktisk brer seg på det afrikanske kontinentet er fortsatt usikker. Totalt antall registrerte koronarelaterte dødsfall var pr 4. september 22.000, hvorav 14.000 i Sør-Afrika. Ifølge Verdens helseorganisasjon (WHO), sto Afrika pr 4. september for 3,8 prosent av verdens samlede bekreftede smittetilfeller og 2,5 prosent av totale koronadødsfall, til tross for at kontinentet har 17 prosent av verdens innbyggere.

Begrenset testing og underrapportering skaper usikkerhet om de reelle tallene, og antallet tilfeller kan være mye høyere. WHO beregnet i mai at uten tiltak i AFRO-regionen som omfatter 47 land i

¹³ ACT Accelerator: Investment Case & Plan moving from start-up to scale-up ACT-A.
https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwifmeieOP7rAhWsC2MBHVP8CVMQFjABegQIBRAB&url=https%3A%2F%2Fwww.who.int%2Fdocs%2Fdefault-source%2Fcoronaviruse%2Fact-accelerator%2Fact-a-fc-investment-case-and-plan-10-sep-final.pdf%3Fsfvrsn%3Dffac8796_1&usg=AOvVaw0pXg3D1a9bgxQ5gNx8O1in

¹⁴ https://www.mobs-lab.org/uploads/6/7/8/7/6787877/global_vax.pdf

Afrika, ville mellom 81.000 og 180.000 mennesker i denne regionen dø av covid-19. Disse beregningene tar høyde for lavere reproduksjonstall, og lavere dødelighet enn tidligere antatt. Deler av Latin-Amerika og India opplever imidlertid stor smittespredning. Samtidig er helsesektoren i dårligere stand til å ta hånd om alvorlig syke enn det vi har sett i mange land i Asia, samt i Europa og USA.

Tilgang på nødvendige helsetjenester

I mangel på en vaksine og behandling mot covid-19 består de viktigste umiddelbare tiltakene av informasjon om smittevern både nasjonalt og i lokalsamfunn, testing, smittesporing, sosial distanse og gjennomføring av karantene/isolasjon og nedstengning. Samtidig som man forbereder helsetjenesten til å ta seg av nye covid-19-pasienter og beskytte helsearbeidere og andre pasienter. Tiltakene har enorme sosiale, økonomiske og helsemessige konsekvenser, spesielt for kvinner, barn, ungdom og de fattigste. Dødelighet relatert til covid-19 kan bli relativt lav sammenlignet med andre eksisterende helseutfordringer i regionen. Erfaringer fra ebola epidemien i afrikanske land viser viktigheten av å opprettholde grunnleggende helsetjenester, spesielt rundt graviditet og fødsel, samt for nyfødte og barn. Derfor var WHO tidlig på banen med å erklære at seksuelle og reproduktive helsetjenester er essensielle helsetjenester som må være tilgjengelig i lands respons til covid-19. For å opprettholde helsetjenestene må det sikres at helsepersonell kan opprettholde kapasitet gjennom at de selv unngår smitte eller av annen grunn ikke kan opprettholde arbeide, samt at de har tilstrekkelig utstyr og medisiner. Under koronapandemien er tusenvis av helsearbeidere utsatt. Globalt er om lag 70 prosent av helsearbeidere kvinner. For mange kan koronakrisen medføre et krysspress mellom omsorgsoppgaver i hjemmet og jobben som helsearbeidere.

Vaksinealliansen Gavi og Unicef rapporterer at minst 80 millioner barn er i fare for å gå glipp av livsviktige vaksiner, på grunn tiltak mot covid-19. Som under ebolakrisen er risikoen stor for at den høyeste dødeligheten i Afrika vil være knyttet meslinger, malaria, tuberkulose og mødre- og barnedødelighet som resultat av redusert tjenestelevering og bruk av tjenester.

Situasjonen påvirker også muligheten for import av produkter, som medisiner og prevensjonsmidler. Under startfasen av covid-19-pandemien ble det beregnet at forsyningsutfordringer kunne føre til at 47 millioner kvinner i lav- og mellominntektsland risiker å miste tilgang til effektive prevensjonsmidler. Dette ble beregnet til å resultere i syv millioner uønskede graviditeter i løpet av seks måneder.¹⁵ I områder som er spesielt rammet av hiv, tuberkulose og malaria, kan dødsfall relatert til disse sykdommene over en periode på fem år øke med opp til henholdsvis 10 prosent, 20 prosent og 36 prosent. Mangel på korrekt informasjon når det gjelder hvordan covid-19 smitter kan føre til enda flere helseproblemer. Et eksempel er at mødre lar være å amme i frykt for å påføre barna koronasmitte. Hittil kan det se ut som at konsekvensene av smittevernstiltakene har ført til enda større utfordringer for de fattigste: økt ulikhet, økonomiske problemer, matmangel, avbrudd i skolegang, menneskerettighetsbrudd, mer vold mot kvinner og barn og økning barne- og tvangsekteskap. Dette vil innebære store tilbakeskritt i arbeidet med bærekraftsmålene.

Nye måter å jobbe på

¹⁵ <https://www.UNFPA.org/>

Til tross for dette dystre bildet er det positivt å se omfanget av koordinert samarbeid mellom nasjonale myndigheter, sivilsamfunnet og internasjonale aktører i covid-19 responsen. Myndighetene i Malawi finansierer Marie Stope's International sine mobile helseteam over det offentlige helsebudsjettet, slik at flere mennesker på landsbygda får tilgang til seksuelle og reproduktive helsetjenester ¹⁶. I Mosambik har myndighetene gitt Pathfinder Internasjonal i oppdrag å lære opp helsearbeidere i smittevern og bruk av smittevernsutstyr. I Nigeria har myndighetene mobilisert pensjonerte helsearbeidere for å øke kapasiteten i helsevesenet. Vi ser jevnt over økt bruk av digitale verktøy for å nå ut med helseinformasjon, oppfølging av klienter og utlevering av medisiner, prevensjonsmidler og medisinsk utstyr. Registrering og oppfølging av kvinner som opplever vold er også integrert i de nye innsatsene. Globalt og på landnivå er det også et omfattende samarbeid for å overvåke og avdempe utfordringer i forsyningskjeden av beskyttelsesutstyr, medisiner og prevensjonsmidler. I gjenoppbyggingen etter covid-19 har vi nå muligheten til å «build back better». Da må vi sørge for at miljø og klimasensitivitet, universell helsedekning, helsesikkerhet og pandemiberedskap blir viktige byggesteiner i ethvert helsesystem.

Vi vet at en robust og offentlig finansiert primærhelsetjeneste redder liv, og at dette bidrar til å redusere ulikheter i helse. Det er derfor vel så viktig å verne om og styrke pågående tiltak og tjenestelevering for å avdempe konsekvensene av covid-19, som å igangsette nye innsatser. Vi må fortsette å bygge helsesystemer som ivaretar befolkningen gjennom riktige prioriteringer og god forvaltning av offentlige midler. Dette innebærer bl.a. å styrke arbeidet med nasjonal helsefinansiering i form av skatter, avgifter og innovativ finansiering, redusere svinn og sikre effektiv benyttelse av helsepersonell.

Covid-19 og bærekraftsmålet om god helse for alle

På kort og mellomlang sikt vil afrikanske land oppleve enda lavere inntekstrømmer som skatteinntekter, tollavgifter, osv. Samtidig som de får en rekke økte utgifter, både i helsesektoren og som konsekvens av andre sosioøkonomiske tiltak på grunn av krisen. Prioritering og omdisponering av midler innad i helsesektoren, og på tvers av sosiale sektorer, vil utgjøre en av de viktigste kildene til finansiering og stabilisering. Land må fortsette å ta valg under vanskelige forutsetninger. Bistand må ikke komplisere dette, men understøtte arbeidet på best mulig måte. Internasjonalt samarbeid og åpenhet om fordeling av midler blir veldig viktig.

Covid-19 – akkurat som bærekraftsmålene – berører alle, fattige som rike. Vi må bruke de dyrekjøpte erfaringene koronaepidemien har ført med seg på best mulig måte. Jeg håper vi kan bruke denne anledningen til å etablere en gang for alle, at vårt felles ansvar for globale fellesgoder og rettferdig tilgang på disse, ikke bare er fine ord i festtaler, men en nødvendighet. Bærekraftsmålene gir oss en helhetlig tilnærming til utvikling, og jeg tror dette vil hjelpe oss både i arbeidet med å få kontroll på pandemien, og i oppbyggingen etter covid-19.

¹⁶ <https://www.mariestopes.org/>

Utdanning og covid-19

Skrevet av Gerd-Hanne Fosen, fagdirektør, og seniorrådgiverne Randi Gramshaug og Silje Sjøvaag Skeie i seksjon for utdanning

2020 skulle være starten på et handlingens tiår. Et globalt trykk for å nå bærekraftsmålene innen 2030. Vi skulle sikre at også de siste i rekken får skolegang. Og gjøre undervisningen bedre slik at alle barn og unge får muligheter til å lære og lykkes videre i livet. Så kom pandemien. I løpet av noen få uker gikk verden fra å ha ni av ti barn i skolen til at ni av ti barn var ute av skolen. Hvilke konsekvenser vil covid-19 ha for oppnåelse av bærekraftsmål 4 om kvalitetsutdanning for alle?

En utdanningskrise

Covid-19-pandemien er også en utdanningskrise. Aldri før har vi opplevd en mer radikal omveltning av barn og unges skolehverdag globalt. Skoler stengte over natten. Lærere måtte finne alternative undervisningsformer med minimal støtte. Elever har måttet ta ansvar for egen læring på en helt annen måte enn før. FNs utdanningsorganisasjon UNESCO anslår at på det høyeste var mer enn 1,5¹⁷ milliarder barn og unge i 194 land berørt av landsdekkende skolestenging som konsekvens av tiltak knyttet til pandemien. Det utgjør over 95 prosent av alle verdens elever og studenter. Minst 463 millioner barn og unge har ikke fått noen som helst undervisning i den perioden skolene var stengt, ifølge Unicef.¹⁸

En gradvis gjenåpning

Siden antallet stengte skoler toppet seg i april 2020 har flere land gradvis gjenåpnet skoleportene. Et halvt år senere, i midten av september, var om lag halvparten av verdens skoleelever tilbake på skolebenken. 53 land praktiserte fortsatt skolestenging i hele landet og mer enn 875 millioner barn ble holdt hjemme, viser tall fra UNESCO¹⁹. 324 millioner barn er ifølge Verdens Matvareprogram uten skolemat²⁰. Enkelte land forbereder skoleåpning mens andre har signalisert at skolen vil holde stengt til neste skoleår skal påbegynnes. Gjennom Global Education Coalition, en plattform for samarbeid og erfaringsutveksling om utdanning og covid-19, jobber organisasjoner med å beskytte retten til utdanning under, og i etterkant av, koronakrisen. Lærere, kjønn og tilgang til nettbaserte undervisningsopplegg er spesielt vektlagt i koalisjonens arbeid.

Konsekvenser av covid-19 for barns skolegang

Covid-19-pandemien antas å ha store konsekvenser for barns og unges læring og videre utdanning i mange år framover. Hvor lenge skoler holdes stengt, hva slags alternative tiltak som settes inn og hvordan utdanningsbudsjettene vil påvirkes av pandemien vil være bestemmende for konsekvensene pandemien har for barns læring. Basert på tre studier fra 2020 anslår UNESCOs statistikkinstitut at rundt 100 millioner flere barn i barneskolealder ikke vil lære grunnleggende ferdigheter mellom 2020

¹⁷ UNESCO: Covid-19 Impact on education. Nettside: <https://en.unesco.org/covid19/educationresponse>

¹⁸ Unicef: COVID-19: ARE CHILDREN ABLE TO CONTINUE LEARNING DURING SCHOOL CLOSURES? A global analysis of the potential reach of remote learning policies using data from 100 countries. August 2020: [file:///C:/Users/u15324/Downloads/COVID-19-Remote-Learning-Factsheet_English_2020%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/u15324/Downloads/COVID-19-Remote-Learning-Factsheet_English_2020%20(2).pdf)

¹⁹ UNESCO: <https://en.unesco.org/covid19/educationresponse>, data hentet 15.09.2020

²⁰ WFP: Global Monitoring of School Meals During COVID-19 School Closures, Retrieved 15.09.2020: <https://cdn.wfp.org/2020/school-feeding-map/>

og 2030 grunnet covid-19. Tallet for elever i ungdomsskolealder er 86 millioner. De fleste av dem befinner seg i Afrika Sør for Sahara og Asia.²¹ UNHCR viser til at for mange av verdens flyktninger, som allerede er i en vanskelig situasjon, har covid-19 medført nye utfordringer. Det er en betydelig risiko for at mange flyktninger aldri vil begynne på skolen igjen²².

Norge har lenge vært en sentral pådriver for at utdanning i kriesituasjoner er viktig. Vi har lært at kriser har betydelige konsekvenser for barn og unges læring, på kort og lang sikt. Covid-19-pandemien er ikke noe unntak. Stengte skoler fører til læringstap og frafall, men gir også utfordringer relatert til beskyttelse og ernæring. Verdens Matvareprogram anslår at 369 millioner barn gikk glipp av skolemat da skolestengingen var på sitt mest omfattende i april 2020²³.

Koronapandemien er forventet å sette tilbake noe av fremgangen man de siste tiårene har hatt med å sikre kvalitetsutdanning for alle, spesielt for de mest sårbare gruppene. Når skolene er stengt over lang tid øker spesielt jenters sårbarhet. Erfaring fra ebolakrisen viste at jenter ble utsatt for økt grad av seksuell vold og misbruk, tidlige graviditeter, barneekteskap og prostitusjon og økt arbeidsbyrde i hjemmet – med negative følger for jenters rettigheter, inkludert skolegang.^{24 25 26} Det er tegn på linkende tendenser under koronapandemien. Det anslås at mellom 11 millioner og 20 millioner jenter og unge kvinner vil falle ut av skolen som følge av pandemien. Selv om anslagene er usikre er det klart at koronakrisen vil påvirke jenters utdanning negativt^{27 28}.

Fjernundervisning for alle?

I en krise som kom raskt og uventet fikk utdanningsdepartementer i en del land fort på plass alternative utdanningsmuligheter. Global Education Monitoring Report 2020 påpeker imidlertid at det er enorme forskjeller mellom land. Mens nettbaserte løsninger ble tatt i bruk i over 90 prosent av høyinntektsland, var det tilsvarende tallet 73 prosent for lavmellominntektsland og 55 prosent for lavinntektsland.²⁹ Flere av de fattigste landene har ikke tilbudt noen form for alternativ undervisning som erstatning for stengte skoler.

Også der alternativ undervisning tilbys, er utfordringene store. Fjernundervisningen i mange land lener seg i stor grad på digitale løsninger. Samtidig mangler 465 millioner barn og unge i land der

²¹ UNESCO/UIS Estimates of the impact of COVID-19 on learning. Notat er ikke offentlig publisert.

²² UNHCR: Coming together for refugee education: <https://www.unhcr.org/5f4f9a2b4>

²³ WFP: Global Monitoring of School Meals During COVID-19 School Closures, Retrieved 15.09.2020: <https://cdn.wfp.org/2020/school-feeding-map/>

²⁴ Hallgarten: Evidence on efforts to mitigate the negative education impacts of past disease outbreaks (2020): https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/20.500.12413/15202/793_mitigating_education_effects_of_disease_outbreaks.pdf?sequence=6&isAllowed=y

²⁵ UNESCO: Addressing the gender dimensions of school closures. Covid-19 Education Response. Education Sector Issue Notes. No. 3.1 May 2020: <file:///C:/Users/u15324/Downloads/373379eng.pdf>

²⁶ Malala Fund: Girls' Education and Covid-19. What past shocks can teach us about mitigating the impact of pandemics. September 2020: https://downloads.ctfassets.net/0oan5gk9rgbh/6TMYLYAcUpjhQpXLDgmdla/3e1c12d8d827985ef2b4e815a3a6da1f/COVID19_GirlsEducation_corrected_071420.pdf

²⁷ Malala Fund: Girls' Education and Covid-19.

²⁸ UNESCO: Building Back Equal. Girls Back to School guide. UNESCO, Unicef, Plan International, UNGEI, Malala Fund. August 2020: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000374094>

²⁹ UNESCO: Global Education Monitoring Report 2020. Inclusion and education. All means all: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000373718>, s. 58

undervisning tilbys digitalt, tilgang til internett hjemme³⁰. Dette utgjør nesten halvparten av de som skal nås gjennom slike plattformer. I Afrika sør for Sahara er andelen elever som ikke har internett hjemme hele 80 prosent. Da sier det seg selv at undervisningstilbudet for mange ikke er reelt, og at kunnskapstapet blir stort.

Variasjonen mellom grupper bidrar til å forsterke ulikheter. 40 prosent av lavinntektsland har ikke maktet å gi støtte til de elevene som står i størst fare for å bli ekskludert, slik som de fattigste, språklige minoriteter og elever med funksjonsnedsettelse. At jenter har mindre tilgang til internett og teknologi, gjør at de i større grad ekskluderes fra digital undervisning enn gutter. Slik utvides det digitale gapet mellom kvinner og menn under covid-19.³¹ Utfordringene er ikke unike for de minst utviklede landene.

Men også i hjem der det finnes internett og PCer, lesebrett eller smarttelefon, er barns bruk av disse verktøyene begrenset. Vi vet i dag lite om hvor mye tid barn faktisk får til å følge internettbasert undervisning i et hjem der PCer og lesebrett deles på flere. Det er rimelig å anta at mange elever ikke har fått tilstrekkelig undervisning under koronapandemien og at radio og papirbasert undervisning vil være bedre løsninger for mange. Flere utdanningsaktører anbefaler derfor at et mangfoldig tilbud til utdanning blir gitt, slik at ingen blir utelatt. At elever taper undervisningstid kan føre til kunnskapshull og etterslep i utdanningen. I verste fall bidrar det til at elever strever så mye at de faller ut av skolen når pandemien kommer under kontroll og skoler igjen starter opp.

Økt fattigdom – et svekket utdanningssystem?

Ifølge Verdensbanken har koronapandemien forårsaket den største økonomiske kollapsen siden 1930-tallet. Fattigdommen er økende. Økonomisk stagnasjon eller nedgang vil påvirke familieøkonomien slik at mange fattige ikke lenger vil ha mulighet til å ta den direkte eller indirekte kostnaden ved utdanning. Ifølge Unicef og ILO er det en økende andel barn som ender i barnearbeid som følge av skolestengningen. Organisasjonene frykter at de siste tjue års fremgang mot barnearbeid vil gå tapt på grunn av pandemien.³²

Foreløpige analyser viser at antatt økonomisk nedgang som følge av covid-19 kan føre til reduserte utdanningsbudsjetter i mange år framover.³³ Det forventes stagnasjon eller reduksjon i nasjonalbudsjetter samtidig som det forventes større utgifter i for eksempel helsesektoren, og ulike stimuleringspakker til næringslivet for å sikre arbeidsplasser. Dette kan både føre til at utdanning nedprioriteres, og at størrelsen på utdanningsbudsjettet blir mindre selv om andelen forblir den samme. Eller begge deler.³⁴ Innenfor bistandsbudsjettene er et mulig scenario at man prioriterer helse og næring, og at andel til utdanning derfor kan gå ned. OECD peker imidlertid på muligheten for at bistand kan øke. Dette forutsetter antagelig at vestlige økonomier raskt kommer seg, og at

³⁰ UNESCO: Distance Learning denied: <https://gemreportunesco.wordpress.com/2020/05/15/distance-learning-denied/>

³¹ UNESCO: Addressing the gender dimensions of school closures. Covid-19 Education Response. Education Sector Issue Notes. No. 3.1 May 2020

³² UNICEF og ILO 2020: Covid-19 and child labour. A time of crisis, a time to act: <https://data.unicef.org/resources/covid-19-and-child-labour-a-time-of-crisis-a-time-to-act/>

³³ World Bank Global Economic Prospects June 2020

³⁴ Basert på presentasjoner av Verdensbanken, OECD og FNs spesialutsending for utdanning i SDG4 styringskomitemøte 5. juni 2020.

man ser behov for i større grad enn tidligere å bidra til en dugnad for de fattigste landene som rammes hardest.

Modeller som forsøker å regne på hva det vil koste å sikre at alle barn får utdanning innen 2030 anslår at i tillegg til at land selv må sikre økning til utdanning over sine statsbudsjetter, var det allerede før covid-19 et eksternt finansieringsgap på 148 milliarder USD. I tillegg kommer nå kostnader relatert til covid-19 som anslås å ligge på mellom 30 og 45 milliarder USD.³⁵

Hva nå for bærekraftsmål 4?

Dersom de dystreste scenarioene skulle bli virkelighet, kan de siste 20 årenes fremgang på utdanningsområdet bli satt langt tilbake. Sannsynligvis vil koronapandemien gjøre veien til skoleporten enda lengre for de mest sårbare barna og ungdommene.

Men kriser kan også gi muligheter. Kanskje kan koronapandemien gi et rom til å bygge bedre, mer likestilte og inkluderende utdanningssystemer. Der kvalifiserte og gode lærere blir gitt vekt fordi fjernundervisning ikke kan erstatte relasjonene i klasserommet. Omfattende bruk av teknologi i utdanningen under korona har gitt en unik erfaring å bygge på for å sikre fornuftig bruk av digitale hjelpemidler i undervisningen. Kanskje motiverer det også til å ta i bruk oppdaterte og forskningsbaserte undervisningsmetoder i en rekke land som fremdeles bruker utdaterte metoder. Det er også tegn på at de globale utdanningsaktørene samhandler mer og bedre.

Vi kan håpe at midt i et skrikende behov for mer penger til helse og krisepakker til næringslivet, vil utdanning bli prioritert over nasjonalbudsjetter og bistandsbudsjetter. At muligheten til å «build back better» er reell. Uansett vil en koordinert og felles tilnærming være nødvendig for å adressere de utfordringene Covid-19 har gitt utdanningssektoren. Slik at kommende generasjoner kan få muligheten til å skape seg en god fremtid, og bidra til et mer bærekraftig og rettferdig samfunn.

Hvordan redde økonomien uten et oljefond?

Skrevet av Erik Feiring, seniorrådgiver skatt for utvikling

Torsdag 12. mars stengte regjeringen ned Norge for å begrense koronasmitten. Allerede dagen etter presenterte regjeringen de første økonomiske tiltakene for å hjelpe bedrifter og folk som mister inntekt på grunn av smitteverntiltakene. Heldigvis har Norge verdens største krigskasse i oljefondet, og så langt har Stortinget vedtatt krisepakker som vil koste flere hundre milliarder kroner i løpet av 2020. Men hvordan kan land uten oljefond redde økonomien gjennom krisen? Jeg har vært med i en arbeidsgruppe med eksperter på økonomi, næringsliv, klima og antikorrupsjon som har sett på dette, og her er det jeg har lært:

1. Tenk rett, men ikke rettlinjet

En forenklet, men nyttig måte å tenke på kriseforløpet i hvert enkelt land, er at krisen har tre faser:

³⁵ Global Education Monitoring Report Policy Paper 42 2020: Act Now: Reduce the Impact of COVID-19 on the Cost of Achieving SDG 4.

Fase 1 – Umiddelbar kriserespons der helsekrisen er det sentrale, men også umiddelbare negative konsekvenser for husholdninger, næringsliv og makroøkonomi.

Fase 2 – Gjenoppretting av økonomien når helsesituasjonen er stabilisert, men den økonomiske situasjonen fortsatt er ustabil.

Fase 3 – En ny normal der økonomien er stabilisert, men de langsiktige sosiale og økonomiske konsekvensene fortsatt må håndteres.

Vi liker å tenke i rette linjer, men verden er sjelden så enkel. Det er mye vi ikke vet om hvordan koronakrisen vil utvikle seg, men vi tror land kan gå inn og ut av faser ettersom pandemien kontrolleres og blusser opp igjen, mens noen land hopper over fase 1 og går rett til fase 2. Og noen land vil kanskje aldri få en ny normal? Utviklingsland – og oss som samarbeider med dem – må gjøre enda tøffere valg under enda større usikkerhet enn det den norske regjeringen har vært nødt til.

2. Skaff penger

Skatteinntekter er den viktigste inntektskilden til utviklingsland – om lag seks ganger mer enn bistand – men selv før koronakrisen var ikke skatteinntektene tilstrekkelige til å finansiere grunnleggende offentlige tjenester. Nå faller skatteinntektene dramatisk. IMF anslår at Afrika sør for Sahara kan miste en fjerdedel av inntektene på grunn av korona. Samtidig øker behovet for penger til helsetiltak og for å sikre mat på bordet til sårbare husholdninger.

Løsningen på kort sikt for de fleste utviklingsland er – dessverre – mer bistand og mer gjeld. Det internasjonale pengefondet, Verdensbanken og de regionale utviklingsbankene har lovet over 2000 milliarder dollar til krisetiltak, og mye av dette skal pumpes inn i statsbudsjettene i utviklingsland. Budsjettet er reddet i dag, men gjelden kan bli uhåndterlig i morgen.

Utviklingsland kan kutte unødvendige kostnader for å frigjøre midler. Eksempelvis brukte Nigeria i 2019 hver åttende *naira* landet tok inn i skatt, til å subsidiere lave bensinpriser. I april 2020, med historisk lav oljepris og et presset statsbudsjett på grunn av koronakrisen, annonserte Nigeria at landet vil fase ut subsidiene. Dersom det lykkes, kan Nigeria spare to milliarder dollar i året! På tross av den triple gevinsten på økonomi, klima og folkehelse gjennom redusert luftforurensning, har det vært politisk vanskelig å redusere subsidiene. Studier har vist at forskjellene reduseres fordi det koster mest for de som kjører mest, men fattigdommen øker fordi små endringer kan slå hardt ut for de som lever på små marginer. Løsningen er å bruke noe av pengene som frigjøres til å støtte de fattigste direkte, og samtidig håndtere eliten som tjener på dagens system. Dette er politisk og utviklingsfaglig ekstremsport, men verdt innsatsen! Men på lengre sikt er den eneste løsningen for alle land å bygge et skattesystem som gjør at landet selv kan generere inntektene det trenger for å finansiere koronakostnadene, betale gjeld og gjøre nødvendige investeringer i utvikling.

3. Stopp lekkasjene

Korrupsjon trives i kriser. Norad-kollegaer som jobber med et verdensomspennende nettverk av korrupsjonsjegere rapporterer om nasjonale systemer som ikke er sterke nok til å kontrollere de store koronapengene. Brasil kjøpte 3000 respiratorer uten anbudsrunde til dobbelt pris sammenliknet med markedsprisen. Kun noen få av respiratorene ble levert, med fatale konsekvenser for behandling av koronapasienter, og det etterforskes nå av påtalemyndigheten. I Malawi etterforsker anti-korrupsjonsbyrået oppdiktede mottakere av sosialstønad. Vi vet fra ebolakrisen at

korupsjon tar liv, fordi medisinsk utstyr ikke kommer fram eller er av for dårlig kvalitet. I tillegg kommer andre lekkasjer på grunn av skatteunndragelse, organisert kriminalitet og svake budsjettprosesser.

Løsningen er like effektiv som den er kjedelig og komplisert – sterke offentlige institusjoner. Skattemyndigheter som samler inn penger, en sentralbank som passer på pengene og kontrollorganer som sørger for at lovene blir fulgt. Mer av koronapengene vil komme frem hvis systemene for offentlig innkjøp er gjennomsiktede og rettferdige, og hvis det finnes kritiske røster i sivilsamfunnet som kan holde politikere og byråkrater ansvarlige.

4. Beskytt de svakeste

I Norge har vi en velferdsstat med barnetrygd, arbeidsledighetstrygd, pensjon og alt det andre som utgjør sikkerhetsnettet vårt. I Afrika sør for Sahara var bare 20 prosent av befolkningen dekket av sosiale sikkerhetsnett i 2017. Under koronakrisen har antallet land med sosiale beskyttelsesordninger mer enn doblet seg, men ordningene har fremdeles begrenset utbredelse. Det er stort behov for å nå flere med flere typer ordninger og høyere beløp. Ordningene må innrettes smart, slik at begrensede midler når de som trenger det mest, men uten at ordningene blir for dyre å administrere eller kan misbrukes.

En annen måte å nå de svakeste er gjennom mikrobedrifter. I utviklingsland jobber nesten ingen i en bedrift slik vi tenker på det - det er om lag en milliard arbeidstakere som jobber i uformell sektor på små marginer. Den internasjonale arbeidsorganisasjonen anslår at denne milliarder har mistet over halvparten av inntekten sin på grunn av korona. Det er mange bedrifter som står i fare for å gå konkurs, med ringvirkninger for resten av den lokale økonomien.

5. Bygg smart

Når du står midt i en krise er det ikke lett å tenke helhetlig. Men vi må klare å håndtere korona selv om vi har en klimakrise, en ulikhetskrise og sikkert mange andre kriser, ut fra hvilket fagfelt du følger. Vi må sørge for at måten vi håndterer koronakrisen på, gjør oss bedre rustet til å håndtere verden etter korona. Det er få vinn-vinn-situasjoner og mange vanskelige avveininger.

Jeg tror de fleste vil være enige i at umiddelbar krisehjelp for å holde folk i live ikke bare skal gå til de med klimavennlige jobber. Men på den annen side, hvis vi først bygger alt slik det var, og deretter tenker på klima, vil det være for sent. Hvordan sørger vi for riktig innslagspunkt for grønn vekst? Under koronakrisen har jeg arbeidet tettere med klima- og miljøekspertene i Norad, og jeg har blitt overbevist om at vi må tenke på klima og miljø helt fra starten av. Vi må tenke på det, vurdere det opp mot andre behov og legge et grønt avtrykk der det er viktigst – basert på den kunnskapen vi har og nasjonale behov og prioriteringer. For å redde økonomien uten et oljefond må du tenke rett, men ikke nødvendigvis rett frem.

I pandemiens skygge: Menneskerettighetsbasert bistand bidrar til mer effektive og inkluderende responstiltak

Skrevet av underdirektør Gørild D. Mathisen, fagdirektør Margot I. Skarpeteig og seniorrådgiver Espen Egeland

På få måneder har en global helsekrise også blitt en økonomisk og sosial krise. Ingen land er upåvirket av pandemien, og av erfaring vet vi at det er de mest utsatte og sårbare gruppene som rammes hardest.

Menneskerettighetene skal integreres i alle aspekter ved norsk utviklingspolitikk. En menneskerettighetsbasert tilnærming i bistanden er like viktig når vi nå står midt i en global krise. Det handler både om myndighetenes plikter og innbyggernes rettigheter, og det handler om ulike tematiske menneskerettigheter og grupperettigheter og prosessen for å innfri disse.

I covid-19-pandemien betyr menneskerettighetene at vi legger noen sentrale prinsipper til grunn for innsatsen, som deltakelse, ikke-diskriminering, ansvarliggjøring og åpenhet. Ved aktivt å bruke disse prinsippene i bistandstiltakene mot covid-19, bidrar vi til inkludering, smittebegrensning og til å begrense negative konsekvenser av smitteverntiltak. Med menneskerettighetsbrillene på får vi et skarpere fokus. For det første ser vi klarere hvem det er som ikke får tilgang til sykehusinnleggelse når de blir syke: de som lever i den dypeste fattigdommen, de som bor i de mest avsidesliggende strøkene, de som snakker det fremmede språket eller de som har funksjonsnedsettelse – det er disse det er vanskeligst å nå.

Myndighetene har plikt til sikre retten til helse

FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter gir alle mennesker rett til den høyest oppnåelige helsen. Bestemmelsene går ikke ut på å ha rett til å ha god helse, ingen lands myndigheter kan garantere det. Menneskerettigheten gjelder altså den *høyest oppnåelige* helse. Myndighetene er forpliktet til å respektere, beskytte og innfri retten til helse for befolkningen. Retten til helse innebærer at helsetjenester skal være tilgjengelige for alle uten diskriminering, til en pris som sikrer at de mest utsatte gruppene har tilgang. Av dette følger at myndighetene har plikt til å treffe tiltak som kan bidra til å begrense smitte og sikre behandling for de som rammes av covid-19. Behandlingen skal være trygg og akseptabel og stå i forhold til de ressursene staten har.

Beskyttelse mot brudd på menneskerettigheter

For å bremse spredningen av covid-19 har svært omfattende og samfunnsinngripende tiltak blitt satt inn i mange land, også i Norges partnerland. Menneskerettighetene stiller krav til myndigheter om å bruke sin makt til å beskytte befolkningens liv og helse. De samme menneskerettighetene skal også være en beskyttelse mot staters potensielle maktmisbruk. FNs menneskerettighetskonvensjoner regulerer når og hvordan menneskerettighetene kan fravikes, og hvilke kjerneforpliktelser som alltid er gjeldende. Befolkningens oppslutning om, og gjennomføring av, ulike tiltak, vil i stor grad avhenge av at det er en viss grad av tillit mellom myndigheter og befolkningen i landet. I en situasjon hvor responsen fører til begrensninger eller brudd på menneskerettigheter som ikke kan grunngis ut fra kampen mot pandemien, har tillit dårlige vekstvilkår.

Utsatte og sårbare grupper i pandemiresponsen

Erfaringer fra både nåværende pandemi og tidligere pandemier viser at responstiltak rammer utsatte og sårbare mennesker spesielt hardt. Karantene, nedstenging og fullmaktslover kan hindre tilgang til viktige helse- og sosialtjenester. Det kan også føre til arbeidsledighet, tap av levebrød, matmangel og redusert sikkerhet. Alt dette øker sårbarheten til allerede utsatte grupper. Økt omfang av barneekteskap, moderne slaveri og vold mot kvinner er blant dokumenterte konsekvenser av

tidligere epidemier. Disse erfaringene må vi lære av, og spesielt vurdere hvilken risiko ulike tiltak kan ha for særlig utsatte mennesker. Avbøtende tiltak må så langt som mulig iverksettes, for å demme opp for de negative konsekvensene av smittereduserende tiltak. Målrettede tiltak kan være nødvendige for å sikre at også utsatte og sårbare grupper inkluderes i innsatsen mot pandemien. Blant de mest utsatte gruppene finner vi:

- personer med nedsatt funksjonsevne (økt risiko for å bli smittet av covid-19, økt risiko for å ekskluderes i økonomiske tiltak, økt risiko for kutt i essensielle helse- og utdanningstilbud)
- de aller yngste barna (økt risiko for omsorgssvikt og underernæring)
- kvinner, barn og unge som lever med vold i nære relasjoner (høy risiko for eskalering, nedstenging av hjelpetilbud som barnevernstiltak og krisesenter)
- unge jenter i lokalsamfunn der barneekteskap er akseptert (økt risiko for barneekteskap)
- kvinner som jobber som helse- og omsorgsarbeidere, både lønnet og ulønnet arbeid (økt risiko for å bli syk/miste levebrødet)
- gravide kvinner (økt risiko for kutt i helsetilbud med konsekvenser for mor og barns liv og helse)
- personer, særlig kvinner og jenter som jobber i uformell sektor og stillinger med større grad av usikkerhet (økt risiko for fattigdom, matmangel, risiko for å ikke inkluderes i økonomiske tiltak, økt risiko for menneskehandel, tvangsarbeid og moderne slaveri)
- personer som allerede utsettes for tvangsarbeid og moderne slaveri, spesielt barn og kvinner (økt risiko for eskalering av vold, overgrep og utnyttelse)
- migranter (økt risiko for å miste levebrød, tilgang til tjenester)
- seksuelle minoriteter (økt risiko for trakassering og utestenging fra helsetjenester)

Covid-19 responsen i Afrika

I overkant av 700 millioner mennesker bor i 31 lavinntektsland. 25 av disse landene ligger i Afrika sør for Sahara. Mange lever rett over fattigdomsgrensen og er svært sårbare i kriser. Nesten 90 prosent av befolkningen i Afrika sør for Sahara er sysselsatt i uformell sektor. Økt arbeidsledighet som et resultat av pandemiresponsen vil ramme de fattige hardt.

Mange afrikanske land responderte raskt på pandemien og satte i gang effektive smitteverntiltak. Så langt er det registrert relativt få covid-19-relaterte dødstall i Afrika. I midten av september 2020 lå tallet ifølge Verdens helseorganisasjon på 32.581 døde. Manglende kapasitet i mange lands helsetjenester betyr også at det er store begrensninger i landenes testkapasitet, noe som bidrar til stor usikkerhet omkring smittetall og dødsårsak. Det er imidlertid store forskjeller mellom landene i Afrika med hensyn til kapasitet i helsetjenestene, og hvilke responstiltak som er iverksatt så langt. Noen land, som Nigeria og Uganda, var tidlig ute med responstiltak. Det er også mange eksempler på tiltak som er satt i verk for å sikre en menneskerettighetsbasert respons på pandemien. Eksempler på menneskerettighetsbasert respons er:

- målrettede forebyggingstiltak rettet mot de mest utsatte og sårbare befolkningsgruppene, for eksempel muntlige orienteringer til innbyggere som ikke kan lese
- tiltak for å begrense negative konsekvensene av koronarespons for de mest utsatte og sårbare gruppen, for eksempel arbeidsledighetstrygd eller barnetrygd
- tiltak for å sikre åpenhet, inkludering og deltakelse for hele befolkningen, inkludert de som er vanskeligst å nå, for eksempel folkemøter der de det er vanskeligst å nå blir invitert til å uttale seg om behov

Falsk informasjon og ryktespredning om pandemien har vist seg å bli en utfordring i Afrika, fordi mange ikke har tilgang til kvalitetssikret informasjon. I flere land er det etablert telefonordninger,

såkalte hot-lines, hvor innbyggere kan få riktig informasjon om covid-19. *Africa Check*, en organisasjon som er satt opp for å drive med faktasjekk, har inngått et samarbeid med Facebook for å øke tilgangen på god informasjon om covid-19. I Kibera, et av de fattigste områdene i Nairobi, har halvparten av innbyggerne lastet ned en WhatsApp-plattform som gir informasjon om hvordan beboerne skal beskytte seg mot smitte. Det er i samme området også etablert håndvaskstasjoner, toaletter og vannkiosker – bemannet av et nettverk av frivillige og helsepersonell.

I Uganda, etter at det ble rapportert om trakassering og brudd på menneskerettigheter av politiet, ble det etablert en telefonlinje hvor befolkningen kan rapportere om trakassering. Særlige tiltak for å overvåke at politiets innsats for å sikre at bestemmelser om karantene, nedstengning og portforbud ikke fører til menneskerettighetsbrudd, er også etablert i andre land (f. eks. Sør-Afrika).

Noen land har innført portforbud visse tider av døgnet, istedenfor en fullstendig nedstenging. Dette kan bidra til at mennesker som lever i fattigdom har mulighet til å opprettholde jobber i den uformelle sektoren, som de kan være avhengige av for å forsørge seg selv og familien. I mange land er det opprettet matutdeling og kontantstøtteordning til de mest sårbare familiene, finansiert av både myndigheter, innenlandske og internasjonale givere, privat sektor og i noen tilfeller diaspora.

Hvordan kan vi bidra til effektive og inkluderende responstiltak?

Hvordan kan vi som givere bidra til smittebegrensning og samtidig begrense potensielle negative konsekvenser av smitteverntiltak, særlig for de mest utsatte gruppene? Hvordan kan vi sikre at koronatiltakene er mest mulig effektive, både på individ- og samfunnsnivå? I et menneskerettighetsperspektiv handler det ikke bare om hvilke tiltak vi støtter, men også om hvordan tiltakene gjennomføres. Gjennom å vurdere tiltak i lys av menneskerettighetsprinsipper som ikke-diskriminering, åpenhet og deltakelse, kan vi bidra til inkludering og smittebegrensning samtidig som vi begrenser potensielt negative konsekvenser av smitteverntiltak. Gode risikovurderinger for å unngå å svekke menneskerettigheter og likestilling er viktige. Når vi jobber gjennom partnere, er det vårt ansvar å vurdere om de faktisk tar grep for å fremme menneskerettighetene til utsatte og marginaliserte grupper. Som et minimum må vi sikre at aktivitetene deres ikke fører til brudd på menneskerettigheter. Noen viktige spørsmål i dialogen med partnere kan være:

- Har utsatte og marginaliserte grupper blitt **inkludert i planleggingen** av responstiltak?
- Er det **budsjettert for konkrete tiltak** for å sikre inkludering av de det er vanskeligst å nå?
- Er det satt **konkrete mål** for inkludering av personer som tilhører utsatte og marginaliserte grupper (og kan disse følges måles og følges opp)?

I tillegg til den umiddelbare responsen i den akutte fasen av pandemien, er det også viktig at givere oppfordrer partnerne til å vurdere de langsiktige konsekvensene av responsen for utsatte og sårbare grupper. På tross av at krisen vil ha mange negative konsekvenser på kort og mellomlang sikt, fører den også til at det dannes nye og innovative produkter, plattformer, prosesser og partnerskap. Disse kan igjen bidra med nye muligheter for å styrke både menneskerettigheter og likestilling på lengre sikt, når vi etter hvert får bedre kontroll på pandemien og dens umiddelbare konsekvenser.

Sivilt samfunns betydning for folks velferd

Skrevet av Hildegunn Tobiassen, fagdirektør i avdeling for sivil samfunn og privat sektor

En av de viktigste dagene for min familie denne våren, var da den lokale fotballklubben kunne organisere barnas første fotballtrening etter covid-19-nedstengningen. Det kom litt sutring fra minstejenta om at de bare kunne trene og ikke spille kamp, men fotballtreningene bidro til at hele

familien følte seg mindre isolert. Vi fikk en rutine som brakte oss ut av huset og en anledning til å møte folk fra nabolaget. Hverdagen ble rett og slett litt lysere.

På samme måte spiller sivilsamfunn en viktig rolle i hverdagen til folk rundt om i verden. Sivilt samfunn er hjelpearbeidere som følger opp mennesker som sliter mentalt, foreldre som har samlet seg for å bygge et nytt klasserom og journalister som jakter på en ny god sak. Sivilt samfunn er også formelle og mer spontane bevegelser – slik som de som har vært ute i gatene og protestert mot rasisme og politivold. Dette er altså en blandet gruppe med alt fra lokale aktivister til store internasjonale organisasjoner med profesjonelle hjelpeprogrammer. Mange har en viktig rolle å spille under koronapandemien. Organisasjoner involvert i humanitær innsats som Flyktningshjelpen, Røde Kors, Kirkens Nødhjelp og Redd Barna gir viktige bidrag inn i den internasjonale krisehåndteringen ved bl.a. å sikre at beskyttelsesutstyr, rengjøringsartikler og mat når ut til folk som trenger det.

Noen organisasjoner holder kontakt med sårbare grupper ved å levere viktige varer på døra. Andre motarbeider falsk informasjon ved å dele kunnskap om covid-19 på radio og via sine nettverk. De setter lys på politiets og sikkerhetsstyrkers vold og andre overtramp i forbindelse med nedstengning, og de arbeider for at sårbare grupper ikke utelates når myndighetene forbereder redningspakker. Dette har de klart å gjøre, til tross for at arbeidsforholdene for sivilt samfunn har blitt vanskeligere de seneste årene, fordi myndigheter setter stadig flere begrensninger for deres arbeid. [Covid-19 Freedom Tracker](#), [CIVICUS Monitor](#) og andre dokumenterer at myndigheters respons til covid-19 i mange land har ført til ytterligere innskrenkninger av sivile rettigheter. Det skjer i form av begrenset innsyn i beslutningsprosesser, innføring av ulike former for sensur, restriksjoner ovenfor sivilt samfunn, utvidet overvåkning og innføring av uforholdsmessig strenge krise- eller sikkerhetslover.

I noen land har reduserte sivile rettigheter vært en utilsiktet konsekvens av ønsket om å få kontroll over pandemien, men myndighetene i mange land har brukt anledningen til å sikre egen makt og kontroll. I land som Vietnam, Kenya og Den demokratiske republikken Kongo, har journalister og aktivister blitt trakassert og arrestert for å dele informasjon om viruset eller for å være kritiske til myndighetenes respons. Varslere innen helsevesenet opplever å miste jobben, og i Kenya og Sør-Afrika har politiet brukt vold for å sikre overholdelse av portforbud. I april skrev mer enn 600 organisasjoner på et [opprop](#) der de ba verdens ledere om ikke å bruke pandemien som en unnskyldning for å innføre restriksjoner på sivilt samfunn. Stadig flere organisasjoner kommer til. Det er viktig å høre på disse stemmene, for denne utviklingen vil gjøre oppfølgingen under og etter covid-19 vanskeligere.

Rammer sårbare hardt

For koronapandemien er ikke bare er en helsekrise. Den vil få store langsiktige økonomiske og samfunnsmessige konsekvenser. Det er tydelig at denne krisen, som de fleste andre kriser, særlig rammer sårbare grupper hardt. Migranter, flyktninger og minoriteter blir ifølge FN beskyldt for å være kilden til spredning av virus, og blir derfor hindret tilgang til medisinsk behandling. Vi ser at urfolk er hardt rammet av pandemien i land som Brasil og Peru. Familievold blir mer utbredt og langvarig under nedstengning. Brudd i matproduksjon og forsyningslinjer fører til fare for matvaremangel i mange land.

Sivilt samfunn er særlig egnet til å nå ut til sårbare grupper i befolkningen og representere deres stemmer. De har opparbeidet seg troverdighet og tillit slik at de kan møte den lokale befolkningens behov. Behov som kan variere enormt, avhengig av demografisk sammensetning og geografiske forhold. Det handler om det lokale idrettslaget som sørger for at jentene fra slummen kan komme seg ut av trange boliger for å spille fotball. Om organisasjoner som forhandler med huseiere for å hindre at folk kastes ut av sine boliger eller organisasjoner som kjemper om å få innsyn i myndighetenes covid-19 oppfølging.

Store utfordringer

Men sivil samfunn står ovenfor store utfordringer i forbindelse med krisen. Når folk må holde avstand og sitte hjemme, begrenses muligheten til å møtes og utføre påvirkningsarbeid. Organisasjoner får også utfordringer med egen pengeinnsamling, involvering av frivillige og betale løpende utgifter når aktiviteter utsettes eller kanselleres. Mange organisasjoner kan måtte stenge ned.

International Human Rights Network advarte i et møte med bilaterale givere i juni at de ser en tendens til at givere flytter midler fra langsiktig innsats og påvirkningsarbeid, til innsats som ansees som direkte covid-19-relevant. De advarte om at dette kan føre til økonomisk press på organisasjonene, særlig de som ikke arbeider med tjenestelevering i sosial sektor.

I fattige land, der sivil samfunn ofte er sentrale for tjenestelevering innen bl.a. helse og utdanning, finnes det ingen redningspakker sivilsamfunn kan regne med å motta. Organisasjoner som representerer sårbare grupper som funksjonshemmede eller minoriteter kan være særlig utsatt, da deres medlemmer i begrenset grad kan bidra til organisasjonenes økonomi i en vanskelig tid.

I Storbritannia har krisen ført til at mange bistandsorganisasjoner står i fare for å måtte legge ned eller allerede er lagt ned. Også norske organisasjoner har varslet om reduserte budsjetter og utfordringer knyttet til løpende utgifter. Samtidig ser vi at fundraisingsleverandøren Profundo viser at nordmenn har vært mer gavmilde under korona-pandemien (Bistandsaktuelt 14.09.2020).

Organisasjonene har gjort nye grep for å sikre inntektene sine. De fikk det til når presset plutselig kom. Online konserter, personen bak kassen på butikken som spør om du vil donere til en god sak samtidig som du handler, kreativitet i digitale arenaer- organisasjoner finner nye måter å samle inn midler på. Dette er gode nyheter for de norske organisasjonene, men også for deres partnere i utviklingsland.

Men med lokale organisasjoner som sliter, er det viktig at de norske organisasjonene er bevisste på at med penger kommer det ofte makt. Maktubalansen mellom norske og lokale organisasjoner kan øke.

De store organisasjonene får mest

Restriksjoner på reising har ført til at det særlig er de lokale organisasjonene som står i frontlinjen. De organiserer frivillige og samler inn penger, samtidig som de skal beskytte egne ansatte. De er viktige partnere for norske og internasjonale organisasjoner, samt for FN-systemet. Etter ebolautbruddet i Vest-Afrika i 2014, der lokale organisasjoners innsats var sentral for å få kontroll

over utbruddene, var flere lokale organisasjoner kritiske. De mente at de store internasjonale aktørene brukte epidemien til å samle inn penger, mens de lokale som gjorde jobben på bakken, i stor grad ble oversett av giverne. Utviklingskomiteen i OECD har beregnet at omkring ti ganger så mye av medlemmenes bistand går til organisasjoner med hovedkontorer i giverland, enn til organisasjoner basert i utviklingsland. Det er ofte de store aktørene som vinner, de som har penger til å drive innsamling og som forstår givernes byråkrati.

I humanitær innsats er det spesifikke mål om at mer innsats skal gå igjennom lokale organisasjoner, og kanskje trenger vi noe lignende for langsiktig innsats. Det er derfor viktig at Norad fortsetter å utfordre norske og internasjonale sivilsamfunnspartnere slik at de overfører mer makt og midler til de lokale. Mange organisasjoner har satt i gang godt arbeid for å gjøre dette bedre, for andre kan det være på tide å oppdatere sine partnerstrategier.

Hva kan dette bety for Norads partnere? Vi bør kunne forvente at den fleksibiliteten Norad gir til partnere er reflektert i partnernes samarbeid med organisasjoner på landnivå. Er det f.eks. gode grunner til at avtaler mellom norske organisasjoner og organisasjoner på landnivå er betydelig kortere enn de 4-5 års avtalene Norad tilbyr sin partnere? Organisasjoner kan få spørsmål om det er gode grunner til at ikke en større andel av midlene forvaltes av partnere på landnivå.

Med reiserestriksjoner som et hinder kan man også se for seg nye måter å arbeide på. Norske organisasjoner kan f.eks. «sette ut» noe av oppfølgingen av partnere til solide utvalgte partnere på landnivå. Det kan handle om slike forvaltningsmessige grep, men like mye også om at organisasjoner reflekterer over hvilken type partner de vil være og hvilke typer partnerskap de vil ha.

For covid-19 pandemien må ikke bli en tapt mulighet for overføring av reell makt og ressurser til lokale partnere.

For dette handler ikke bare om god bistand, men også om økt demokratisk deltakelse og folks innflytelse over egen hverdag.

Myndighetenes ansvar i kriser

Skrevet av Toril-Iren Pedersen og Beate Bull, seniorrådgivere i kunnskapsbanken

Samfunnskrisen som følge av covid-19-pandemien har vist hvor viktig det er å ha sterke offentlige institusjoner som kan tilpasse seg og handle raskt. Myndighetenes motstandsdyktighet mot eksterne sjokk og evnen til å lede i kriser bygger i stor grad på investeringer gjort i tiden før krisen oppstår. Det krever langsiktig investeringer i institusjonsbygging, åpenhet og ansvarliggjøring. I Norge har etatsledere blitt kjente fjes og navn for hele befolkningen og tilliten til deres faglige styringsevne er høy. Dette er ikke en selvfølge i de fleste land Norge støtter gjennom bistand og faglig samarbeid.

Myndigheter i de fleste land har et overordnet ansvar, ofte konstitusjonelt forankret, for å minimere det negative utfallet av kriser for befolkningen og økonomien. Statens viktigste kjerneoppgaver som

matforsyning, helse, sikkerhet, lov og orden må opprettholdes. Samtidig må myndigheter verne om kritiske samfunnsinteresser som demokratiske verdier og sørge for stabilitet.³⁶ Internt i et land er myndighetenes rolle i kriser ofte forankret i en nasjonal sikkerhets- og beredskapslovgivning som beskriver hvordan og når myndighetenes funksjoner kan settes til side eller bli erstattet av unntaksstyring.

Statens plikt og ansvar til å beskytte befolkningens menneskerettigheter er forankret i internasjonale lover og selv om dette ikke endres, innretter staten seg annerledes til det ansvaret i krisetider. Uavhengig av hvor krevende krisen er, har myndighetene forpliktet seg til å følge internasjonale lover og beskytte grunnleggende menneskerettigheter. Konvensjonen om sivile og politiske rettigheter beskriver hvordan unntakstilstand og kriseledelse kan gjennomføres på en måte som begrenser brudd på menneskerettigheter.

Bistand kan styrke og svekke myndigheters rolle

Myndigheter i både rike velferdssamfunn og i lavinntektsland står overfor krevende avgjørelser om inngripende krisetiltak for å hindre smitte og som samtidig rammer mange av de mest sårbare gruppene økonomisk og sosialt, tiltak som har betydelige politiske kostnader.

Handlingsrommet i velstående land er langt større enn i land med begrensede ressurser. Gjennom bistand stilles ytterligere ressurser til rådighet for fattige og sårbare land til å svare på krisen. Bistand kan støtte opp om myndighetenes ansvar for å innfri menneskerettigheter til befolkningen gjennom å levere tjenester og beskytte grunnleggende friheter. Bistand kan også, som følge av bistandens egne insentivstrukturer, legge mer vekt på kortsiktige resultater enn langsiktig investering i institusjonsbygging og ansvarliggjøring, og dermed undergrave myndighetenes rolle og ansvar.

I spesielt sårbare stater er det ofte andre aktører, inkludert multilaterale organisasjoner, ikke-statlige organisasjoner og religiøse grupper, som tar over grunnleggende myndighetsfunksjoner. Dette er ofte avgjørende for å sørge for umiddelbar støtte til mennesker i nød, men dette er ikke alltid uproblematisk for myndighetene. Ekstern finansiering kan føre til fragmentering av nasjonale myndighetsinstitusjoner som i stedet for å videreutvikle egen kapasitet og kompetanse, konkurrerer om eksterne midler, og dermed i større grad svarer til eksterne givere fremfor eget myndighetsapparat. Bistand må utformes slik at den ikke støtter opp om parallelle kanaler som undergraver myndighetenes mulighet til å bygge opp systemer for tjenesteleveranse og ansvarliggjøring. Ikke-statlige aktører inngår også som en del av den politiske økonomien og kan ikke sees på som et nøytralt alternativ til å styrke myndigheters rolle og kapasitet.

Hva påvirker myndighetenes evne til å styre i kriser?

Det er flere forhold som påvirker evnen til å styre på en måte som oppnår ønskede resultater og samtidig minimerer negative konsekvenser av en krise. En studie av forskjeller i pandemiresponsen i demokratiske og autoritære regimer, viser at tre faktorer er viktigere enn landets styresett: *Erfaring med tidligere pandemier, myndighetenes kapasitet til å respondere og kommunisere samt grad av tillit og legitimitet.*³⁷

³⁶ NOU 2019:13, s. 31

³⁷

Erfaring med tidligere pandemier

Erfaring med tidligere kriser og beredskap for å takle nye kriser, kan spille en positiv rolle. Det ser vi blant annet i lande som gjennomlevde ebolakrisen og sarskrisen, og som nå synes å være bedre rustet til å håndtere covid-19 krisen.³⁸ Erfaringene fra ebolaresponsen i Liberia skiller seg ut positivt ved at den trekker frem flere lærdommer. Blant annet pekes det på viktigheten av å mobilisere både nasjonale og lokale myndigheter i kriseresponsen, viktigheten av å kommunisere gjennom media basert på fakta og kunnskap, og viktigheten av uavhengige media som kan holde myndighetene til ansvar. Liberias erfaring med ebola er dyrekjøpt, men ga landets myndigheter verdifull erfaring med å lede i og gjennom og i etterkant av kriser.

Kapasitet, kompetanse og kommunikasjon

Kjernekompetanse i god kriseledelse innebærer kapasitet på en rekke områder. Kapasitet og kompetanse må styrkes før krisen oppstår og det er viktig at kapasitetsbygging inkluderer institusjonsbygging, utvikling av lover og regler, i tillegg til kapasitetsutvikling av nøkkelpersoner i forvaltningen. Noen av områdene hvor det kreves systematisk kapasitetsutvikling er:

- Bygge systemer og institusjoner med nødvendig kapasitet til å opprettholde grunnleggende tjenester også i krisetid er avgjørende. I første rekke innen helse, sikkerhet, lov og orden, men også offentlige institusjoner som støtter andre samfunnsoppgaver trenger nødvendig kapasitet til å håndtere sin rolle.
- Nødvendig kapasitet til å lede og koordinere responsen mellom ulike myndighetsnivåer er avgjørende. Tjenester levers ofte i et samspill mellom nasjonale og lokale myndigheter, og selv om rollene ofte endres i kriserespons, er koordinering og kommunikasjon internt i myndighetsapparatet avgjørende for håndteringen.
- Kapasitet og kompetanse til å samle inn riktig og pålitelig data og kunnskap som grunnlag for avgjørelsene opparbeides også over tid ved å bygge opp statlige funksjoner blant annet innen statistikk og relasjon til akademisk.

Selv om det i noen tilfeller kan være riktig å unnta noe informasjon i tidlige faser, er åpenhet og ansvarliggjøring i beslutningsprosessene i krisehåndteringen avgjørende for effektiv kriseledelse. Dette gjelder både kommunikasjon og åpenhet mellom ulike deler av myndighetene, og mellom myndigheter og befolkningen. Noen land har integrert media i sentral kriseledelse.

God kriseledelse krever gode og funksjonelle institusjoner som leverer på myndighetenes forpliktelser i tråd med befolkningens behov. Blant land som har utøvd effektiv kriselederskap i møte med covid-19, er land med sterke offentlige institusjoner. Blant disse kan nevnes Singapore, Vietnam, New Zealand og Norge.

Tillit og legitimitet

En tredje faktor som påvirker styringsevne i kriser er ifølge en studie fra Carnegie legitimitet og tillit. Myndigheters legitimitet er i stor grad bygget på den sosiale kontrakten, hvor befolkningen

<https://carnegieendowment.org/2020/03/31/do-authoritarian-or-democratic-countries-handle-pandemics-better-pub-81404>

³⁸ <https://www.thinkglobalhealth.org/article/coronavirus-and-ebola-hard-lessons-prudently-applied>

aksepterer statens autoritet mot å motta grunnleggende tjenester. Et svakt myndighetsapparat klarer ikke å levere grunnleggende tjenester, og dersom en krise inntreffer vil det legge ytterligere press på legitimiteten.

Faktorer som korrupsjon, manglende åpenhet og ansvarliggjøring vil ytterligere svekke befolkningens tillit til myndighetenes styringsevne. I samfunn med stor ulikhet er det ekstra problematisk for myndigheter å appellere til samfunnsplikten og forvente at befolkningen etterlever krisetiltak. Tiltakene får ofte særlig negative konsekvenser for de allerede marginaliserte og fattigste delene av befolkningen. Kriseledelse fra sentrale myndigheter er avgjørende for å sørge for at spesielt utsatte grupper inkluderes i responsen.³⁹

I enkelte land har protester fra grupper i befolkningen som mister livsgrunnlaget sitt som følge av smittevernstiltakene, ført til at den politiske ledelsen har unnlatt å innføre så strenge tiltak som WHO anser som påkrevd. Dette gjelder særlig land med populistisk ledelse som tilsidesetter råd fra egne faginstitusjoner. I stedet har man i noen av disse landene sett høye smittetall og negative konsekvenser av krisen for befolkningens helse.

Rett fokus mot fremtidens kriser

Bistanden må også være fremtidsrettet. Også i fremtiden er det myndighetene som har det grunnleggende ansvaret for å befolkningens grunnleggende menneskerettigheter i kriser. Erfaringer så langt fra covid-19 responsen, og tidligere erfaringer fra blant annet ebolautbruddet i Vest-Afrika, viser at gjennom åpenhet og kommunikasjon av faktabasert og tidsriktig informasjon kan tillit bygges og etterlevelse av tiltak forbedres.⁴⁰

I pandemikriser kan det være viktig å ta i bruk kreative metoder for å nå ut til grupper i risikosonen. Til tross for at myndigheter kan ha begrenset kapasitet må man unngå å bygge parallelle kanaler for grunnleggende myndighetsoppgaver. Støtte til andre aktører bør i den grad det er mulig ledes av myndigheter og legge til rette for styrking av institusjoner. Kombinert kan dette gi økt kapasitet og legitimitet til offentlige institusjoner også etter krisen.

Digitalisering i bistand og covid-19

Skrevet av Kari Moe Jacobsen, Programkoordinator Digitalisering for utvikling i Norad og Liv Marte Nordhaug, med-leder av sekretariatet for Alliansen for digitale fellesgoder

Covid-19-pandemien har illustrert hvor viktig digitalisering er som virkemiddel for mer effektive løsninger på store samfunnsutfordringer. Gode digitale løsninger kan hjelpe utviklingsland med å håndtere både kortsiktige krisesituasjoner, og langsiktige behov. I tillegg kan digitale løsninger bidra til å sette i verk tiltak for å beskytte de mest sårbare, føre til mer åpenhet og dermed fremme demokrati, inkludering, ansvarliggjøring og antikorrupsjon.

³⁹ <https://www.cgdev.org/article/coronavirus-5-key-lessons-2014-ebola-outbreak-africa-report-podcast>

²⁵ <https://www.thinkglobalhealth.org/article/coronavirus-and-ebola-hard-lessons-prudently-applied>

Samtidig er det risiko for at digitale løsninger kan misbrukes, tilsiktet eller utilsiktet, både av myndigheter og av andre aktører. Dette kan føre til brudd på menneskerettigheter, f.eks. rundt personvern, ytringsfrihet, politisk deltakelse og økonomiske rettigheter. Covid-19-pandemien har avdekket nye utfordringer innen menneskerettigheter, personvern og datasikkerhet. Debatter som nå har oppstått rundt personvern og datasikkerhet i covid-19-innsatser, gir rom for viktige normative vurderinger som må ligge til grunn i digitaliseringsprosjekter både i normalsituasjoner og krisesituasjoner.

Normer og prinsipper for digitalisering

For å sikre at innovasjon og digitalisering blir et gode og bidrar til utvikling for enkeltindivider, organisasjoner, institusjoner og myndigheter i lav- og mellominntektsland, er det viktig at det ligger normer og prinsipper til grunn.

Digitaliseringen i verden skjer raskt, men det er ingen grunn til å sette til side menneskerettigheter, personvern og datasikkerhet. Norge bør være en tydelig forkjemper for at beste praksis følges, at menneskerettigheter er førende og gjeldende også i den digitale verden, og at det fokuseres på inkludering av marginaliserte grupper som ofte også blir digitalt marginalisert. En voksende gruppe utviklingsaktører, blant annet Norad, støtter opp om *Prinsippene for digital utvikling*⁴¹, som etablerer normer og beste praksis for digitalisering på utviklingsfeltet. Stortingsmeldingen «Digital transformasjon og utviklingspolitikken»⁴² og «Digital strategi for utviklingspolitikken»⁴³ trekker frem viktigheten av digitalisering for å nå bærekraftsmålene. Norge og Norad har lenge jobbet strategisk med innovasjon og digitalisering for oppnåelse av bærekraftsmålene i lav- og mellominntektsland. Vi ser nå at langsiktige, strategiske innsatser legger et viktig grunnlag for å svare effektivt på kriser.

Åpen lisensiering

Det er økende internasjonal enighet om at digitale løsninger, innhold og data som finansieres med bistandspenger, bør ha åpen lisens. Dette er nedfelt blant annet i «Prinsippene for digital utvikling».⁴⁴

En åpen tilnærming til digitalisering i utviklingssamarbeid kan tilrettelegge for bedre samarbeid og koordinering blant ulike aktører, og unngå duplisering av innsatser. Åpne digitale løsninger kan i tillegg videreutvikles og sikre bedre tilpasning til lokale behov, tilrettelegge for samhandling mellom ulike systemer samt unngå at aktører med begrensede ressurser må binde seg til å betale dyre lisenser i lang tid.

Norge har en lang og sterk tradisjon for at offentlige ressurser brukes på fellesgoder som både har nasjonale og internasjonale brukere. Dette er fellesgoder som er ment for hele verden, for eksempel Frøhvelvet på Svalbard og bevaring av regnskog for å bekjempe global oppvarming. Det samme gjelder også løsninger som er utformet spesielt med tanke på utviklingslandenes behov, blant annet det digitale helseinformasjonssystemet «District Health Information Software 2» (DHIS2). Systemet har sitt utspring fra Universitetet i Oslo, og er et helseinformasjonssystem med åpen lisens. Løsningen brukes i 67 lav- og mellominntektsland med til sammen 2,3 milliarder innbyggere. DHIS2 har på kort

⁴¹ <https://digitalprinciples.org/>

⁴² <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-11-20192020/id2682394/>

⁴³ https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/digitalstrategi_2018/id2608197/

⁴⁴ <https://digitalprinciples.org/>

tid utviklet en covid-19-tracker som nå brukes i 36 land og er under utvikling i ytterligere 15 land.⁴⁵ Digitale teknologier, innhold og data har gode forutsetninger for å bli til fellesgoder, men for at dette skal skje, er det ikke nok at de er gratis tilgjengelige. De må også være åpent lisensiert, slik at en bruker kan vite at retten til å bruke godet gjelder for alltid.

Digitale fellesgoder

Norge deltok høsten 2018 og våren 2019 i FNs generalsekretærs høynivåpanel for digitalt samarbeid. Her ble potensialet for økt internasjonalt samarbeid om digitale fellesgoder trukket frem, med vekt på hvordan digital inkludering kan gi bedre tjenestelevering for verdens fattigste. Norge har siden den gang spilt en ledende rolle i opprettelsen av alliansen og plattformen for digitale fellesgoder,⁴⁶ som direkte oppfølging av anbefalingene fra Høynivåpanelets rapport. Her samarbeider vi tett med andre pådrivere for dette arbeidet, inkludert Sierra Leone, UNICEF Office for Innovation og den indiske tankesmien iSPIRT.

Viktigheten av dette arbeidet har blitt tydeliggjort av covid-19-pandemien. Innsatsen er i seg selv relevant for covid-19-respons, med prioritering av leseferdigheter, digitale ferdigheter, finansiell inkludering og klimatilpasning. I tillegg justeres mer av innsatsen nå mot direkte støtte til utvikling og implementering av digitale fellesgoder på covid-19 relevante områder i utvalgte lav- og mellominntektsland. Norad finansierer og leder utvikling av flere covid-19 relevante digitale fellesgoder. EduApp4Syria-læringsspillene, som nå er tilgjengelig på 48 språk, og Det globale digitale bibliotek (GDL),⁴⁷ er to eksempler på det.

Som en sentral del av Den globale bokalliansens bidrag til Unescos COVID-19 Education Coalition,⁴⁸ har Norad og GDL også utviklet et kryssplattformssøk på tvers av eksisterende åpne plattformer og åpent innhold. Søket, som ble lansert 2. juni 2020, gjør tilgjengelig minimums-kvalitetssikrede leseressurser på 150 språk, med planer om 250 språk innen utgangen av 2020.⁴⁹ I tillegg ble en oversettelseskampanje av eksisterende lesebøker i GDL til nye språk framskyndet som ledd i covid-19-respons. GDL gir også teknisk støtte til USAID, DFID m.fl. for raskt å gjøre innhold de har utviklet tilgjengelig for leseopplæring over radio.

Digital identitet og digitale betalingsløsninger er sentrale for å gjøre land mer robuste i møtet med økonomiske sjokk i kjølvannet av covid-19, inkludert å sikre raskere og mer effektive velferdsutbetalinger. Digitale ID-systemer og betalingsløsninger er grunnleggende viktig for å sikre langsiktig finansiell inkludering, og kunne svare raskt på økonomiske sjokk for å motvirke marginalisering og økning i fattigdom.⁵⁰ Mange land jobber nå for å få på plass slike systemer, og åpent lisensierte løsninger er svært relevante i denne sammenheng for å realisere de store

⁴⁵ <https://www.dhis2.org/covid-19>

⁴⁶ <https://digitalcooperation.org/> <https://digitalpublicgoods.net/>

⁴⁷ <https://digitallibrary.io/>

<https://norad.no/tema/utdanning/innovasjon-og-utdanning/utdapp4syria/>

⁴⁸ <https://en.unesco.org/covid19/educationresponse/globalcoalition>

⁴⁹ <https://freelearning.io/>

⁵⁰ <https://blogs.worldbank.org/voices/responding-crisis-digital-payments-social-protection-short-term-measures-long-term-benefits>

mulighetene og bedre kunne styre unna fallgruvene. Norad bidrar til dette gjennom støtte til Modular Open Source Identity Platform (MOSIP)⁵¹.

Partnerskap i innovasjonsprosjekter

Partnerskap er nødvendig for å lykkes med innovasjon og digitalisering, særlig mellom privat næringsliv, sivilsamfunnsaktører og forskningsinstitusjoner. I partnerskap der privat næringsliv eller andre aktører kommer inn med betydelig egenfinansiering, er det ikke alltid relevant med åpen lisensiering. Siden 2015 har Norad samarbeidet med Innovasjon Norge og Forskningsrådet om finansieringsmekanismen Visjon 2030. Denne gir støtte og risikoavlastning til innovasjonsprosjekter som kan bidra til oppnåelse av bærekraftsmålene i lav- og mellominntektsland. Prosjektene implementeres i partnerskap mellom private aktører, sivilsamfunnsaktører og/eller forskningsinstitusjoner.⁵²

Norad og Innovasjon Norge mottok i mars 2020 en rekke henvendelser fra norske næringslivaktører som ønsket å bidra til covid-19 respons i lav- og mellominntektsland. En ekstraordinær Visjon 2030-utlysning var på plass i april for å gi tilskudd til innovasjonsprosjekter som kan iverksette tiltak for å forebygge spredning og avdempe effekt av covid-19 i lav- og mellominntektsland i Afrika sør for Sahara. Utlysningen dekker innsatser i helsesektoren, både kortsiktig kriserespons og mer langsiktige tiltak.⁵³

Kan covid-19 redde oss fra klima-, mat- og naturkriser?

Skrevet av Bente Herstad, fagdirektør avdeling energi, klima og miljø

FNs miljøprogram (UNEP) advarte allerede i 2016 om at nye zoonoser vil oppstå som følge av naturødeleggelsene, spesielt i tropiske strøk. Covid-19 er forårsaket av et samspill av flere faktorer; økt naturtap, økt kontakt mellom mennesker og dyr og økende verdensomspennende reisevirksomhet. En samlet, helhetlig respons der klima, miljø og helse ses i sammenheng, er nødvendig for å redusere risikoen for nye zoonoser.

Nedgang og oppgang i klimagassutslipp

Klimagassutslippene og miljøforurensning har gått merkbart ned under pandemien, men klima-, natur- og miljøkrisene består. Nedstengning av samfunnet har ført til bråstopp i klimagassutslipp og luftforurensning. Det er bra for både helse og miljø – 8,8 millioner mennesker dør årlig av luftforurensning. Men utslippene vil sannsynligvis gå tilbake til samme nivå, om ikke høyere, når samfunnet gjenåpnes – slik det gjorde etter finanskrisen i 2008. Dagens historisk lave priser på fossile energikilder forventes å øke forbruket av fossil energi. Forbruket av trekull forventes også å øke, med påfølgende ødeleggelse av skog og natur.

USA og Brasil har senket miljøkravene for å få fortgang i økonomien. Vi ser allerede tilbakeslag i langsiktig skogforvaltning, med mer ulovlig aktivitet grunnet svakere kontroll og fokus på kortsiktige hensyn. Safariturismen er stoppet helt opp og inntektene som nasjonalparkene, spesielt i Afrika, er

⁵¹ <https://www.mosip.io/>

⁵² <https://norad.no/tilskudd/sok-stotte/hoyere-utdanning-og-forskning/visjon-2030/>

⁵³ <https://www.innovasjonnorge.no/no/tjenester/utlysninger/visjon-2030/>

bygget på, er revet bort. Kortsiktige interesser vinner ofte over langsiktig forvaltning av naturressursene i økonomiske krisetider.

Flere ren energi-prosjekter har stoppet opp på grunn av brutte forsyningskjeder under pandemien. Enkelte bruker dette som argument mot videre satsning på solenergi. Andre understreker at ren energi er mindre avhengig av fungerende forsyningskjeder når de først er etablert. De er dermed viktige for å redusere sårbarheten for sjokk og kriser som covid-19 har påført samfunn verden over. Den økonomiske nedgangen forventes å redusere investering i nye prosjekter innen ren energi.

Covid-19 kan svekke matproduksjon

Den globale produksjonen av matvarer er opprettholdt så langt. Dette vil endre seg dersom bønder ikke får tilgang til innsatsvarer eller markeder etter årets sesong. I store deler av Afrika har klimaendringene ført til mer uforutsigbare nedbørsmønstre med store konsekvenser for matproduksjonen. I tillegg har nye skadedyr som Fall Army Worm og tilbakekomst av gresshoppesvermer, gjort stor skade. 34 afrikanske land er avhengig av matimport (35 til 50 milliarder USD i året) i normale år. Redusert innenlands produksjon og befolkningsvekst vil øke behovet for import. Tiltak for å redusere effekten av covid-19 må derfor se på kortsiktige tiltak for å opprettholde matproduksjonen, og redusere de langsiktige effektene på nasjonale matsystemer. I Afrika sør for Sahara er økning i produktiviteten i landbruket viktig for å redusere avskoging og naturtap. De viktigste tiltakene omhandles i den norske handlingsplanen for bærekraftige matsystemer⁵⁴.

Fra krise til håp

De umiddelbare tiltakene for å stoppe covid-19 har ført til en økonomisk tilbakegang vi ikke har sett siden 1930-tallet, med enorme sosial konsekvenser. FN advarer om en mulig dobling i antall ekstremt fattige i verden.⁵⁵ Fremgangen i kampen mot fattigdom kan settes tilbake med 30 år. Fattige mennesker er allerede hardest rammet av klima- og miljøkrisene. De lever tett i områder med høy luftforurensning og har dårlig tilgang til rent vann og sanitæranlegg. Flere mener at kuren er verre enn sykdommen.

Andre mener krisehåndteringen gir håp. Thomson Reuters Foundations rapporterer i juni 2020 at pandemien har ført til holdningsendringer som kan åpne for endringer i flere land. Tilliten til myndigheter og forskning har økt. Folk er blitt mindre selvsentrerte og har økt sitt engasjementet i nærmiljøet. Myndighetene i både rike og fattige land har vist handlekraft og satt inn drastiske tiltak for å stoppe/begrense smittespredning. Myndigheter har mobilisert 13 trillioner USD på syv måneder. Hvorfor ikke vise samme handlekraft for å løse klima og fattigdomsproblemene, spør afrikanske klimaforhandlere.

Forslagene finnes

Konkrete klima- og miljørelaterte forslag mangler ikke, hverken til umiddelbare krisetiltak eller gjenoppbygging. IMF har lagt inn krav om grønn gjenoppbygging i sine krisepakker til lån og gjeldslette. OECD oppfordrer alle land å vurdere eventuelle negative miljøvirkninger av alle tiltak.

⁵⁴ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/matsystemer/id2661208/>

⁵⁵ <https://www.wider.unu.edu/publication/estimates-impact-covid-19-global-poverty>

Selv i en nødsituasjon bør miljøeffektene vurderes for å sikre at tiltakene ikke øker samfunnets sårbarhet. Etablerte miljøkrav bør opprettholdes for å sikre siste års fremgang i håndtering av klimakrisen, luft- og vannforurensning, naturtap og andre miljøutfordringer. FN har opprettet et eget covid-19-fond, der rammeverket for den umiddelbare responsen legger opp til en helhetlig innsats.⁵⁶ Grønne krisetiltak i utviklingsland bør skaffe mange ufaglærte jobber og være raske og enkle å igangsette. Mat-for-arbeid-programmer til infrastruktur og restaurering av ødelagt natur, er velprøvde eksempler. Forsvarlig håndtering av medisinsk avfall og resirkulering av plast ser vi allerede effekten av på godt og vondt. Mens Uganda har innovatører som lager ansiktsmasker til sykehusene av resirkulert plast, rapporterer andre land allerede om store mengder brukte plasthansker og brukte flasker med desinfeksjonsmidler i havet.

Langsiktig gjenoppbygging

God tilgang til rent vann, sanitær og hygiene er nødvendig for å begrense smittespredning. Ifølge WHO er håndvasking den mest effektive og enkleste måten for å begrense spredning av covid-19. To av fem mennesker i verden mangler tilgang til vann og såpe til håndvasking. Tre fjerdedeler av befolkningen i de minst utviklede landene mangler tilgang til håndvaskingsfasiliteter. Den urbane delen av befolkningen er særlig sårbar, spesielt i Afrika der 63 prosent av befolkningen mangler tilgang på rent vann. Grønn økonomisk stabilisering er viktig. Bistand til å fjerne subsidier på drivstoff nå som oljeprisene er historisk lave, og statskassene tømmes, er tiltak som også kan settes raskt i gang. Erfaring tilsier at det er nødvendig å koble sosiale programmer til prosjekter som skal fjerne etablerte klimafiendtlige subsidier og støtteordninger.

Gjenoppbygging etter covid-19-krisen må redusere sosial ulikhet, skape jobber og håndtere klimakrisen, sier lederen for det internasjonale pengefondet (IMF), Kristalina Georgieva. Hun får støtte av flere. FN har lansert begrepet «Build Back Better». EU legger sin «New Green Deal» til grunn for både egen gjenoppbygging og for sin covid-19 bistand. World Economic Forum har lansert «Green Reset Initiative». Spørsmålet er når gjenoppbyggingen begynner. Dersom den ikke starter før krisen er over, er det fare for at det ikke blir penger igjen. Fram til august 2020 har myndighetene satt av hele 11,8 billioner USD til covid-19 krisen. Ifølge OECD inneholder planene mer miljøskadelige enn grønne elementer. Det er først og fremst de landene som allerede hadde vedtatt grønne planer som har iverksatt grønne gjenoppbyggingsplaner.

Langsiktig gjenoppbygging kan omfatte mange ulike tiltak: Stimulering av privat sektor til renere produksjon og skalere opp insentiver for vern og styrking av bærekraftige lokale og internasjonale matsystemer, er alle gode eksempler. Covid-19 krisen har åpnet for mer klima- og miljøvennlige arbeidsformer, med færre jobbreiser og utstrakt bruk av nye nettbaserte kommunikasjonskanaler. Det argumenteres derfor sterkt for økt utbygging av IT-infrastruktur i utviklingsland (se artikkelen om covid-19 og digitalisering, s 21).

Lokal forankring

Grønn gjenoppbygging må forankres hos nasjonale plan- og finansmyndigheter. God informasjon om miljøtilstanden og konsekvenser av tiltak, samt god deltagelse av alle berørte parter, er avgjørende for et godt resultat. Dette er nedfelt i mange lands miljøreguleringer, men lite data, dårlig

⁵⁶ <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/A%20UN%20framework%20for%20the%20immediate%20socio-economic%20response%20to%20COVID-19%2C%20April%202020.pdf>

koordinering og korrupsjon svekker ofte gjennomføringen. Det er all grunn til å tro at dette ikke blir lettere i gjenoppbygging etter covid-19. Bistand kan bidra positivt, for eksempel gjennom aktivt å støtte gjennomføringen av nasjonale naturmangfolds- og klimaplaner. Erfaring tilsier at endringer må kobles med sosiale støtteordninger slik at tiltakene ikke fører til økt fattigdom og marginalisering av utsatte grupper.

Forbud mot jakt og markeder med salg av levende ville dyr (våtmarkeder), er foreslått for å redusere sjansen for nye zoonoser. Det vil frata fattigfolk på landsbygda i store deler av Afrika og Asia sin viktigste proteinkilde. Samtidig påpekes at de fleste zoonosene i dag stammer fra moderne stordrift med tette husdyrbesetninger. En kraftig reduksjon av det globale forbruket av kjøtt og melkeprodukter er følgelig et bedre virkemiddel for å redusere sykdomsfaren. Samtidig vil det bidra positivt med reduserte klimagasser.

De viktigste naturbaserte satsingene som Norad støtter er tilknyttet skogsatsningen (KOS), matsikkerhet, ren energi og hav. Norad vurderer hvordan eksisterende tiltak kan justeres for å imøtekomme utfordringer som følger av covid-19, sikre økt robusthet og forebygge nye zoonoser. Flere mottakerland trenger større kapasitet til å gjennomføre gjenoppbygging med en grønnere profil. Norad kan utnytte hele virkemiddelapparatet for å fremme en bredere naturbasert tilnærming, både for å håndtere pandemien og forbygge nye zoonoser.

