

2017

RESULTATRAPPORT

Kunnskap mot fattigdom

Kapasitetsutvikling av offentlig sektor i utviklingsland

INNHold

Forord
Innhold
Hovedbudskap
Resultatkart

1 Kunnskap for utvikling

2 Temaer og resultateksempler

3 Tallenes tale



Forord

Kapasitetsutvikling av offentlig sektor i utviklingsland er noe av det viktigste Norge kan bidra med i kampen for å utrydde verdens fattigdom innen 2030.

Kapasitetsutvikling handler om å bidra til at staten i utviklingsland forvalter naturressursene til folkets beste, slik Norge har fått til med petroleum, fisk og vannkraft. Det handler om å bidra til lovverk og rettsvesen som står seg uansett hvem som vinner neste valg. Og om rettferdige skattesystemer og fungerende riksrevisjoner. Det dreier seg også om å hjelpe land med å bygge systemer som gjør at de kan bruke inntektene til å tilby helsetjenester og utdanning til befolkningen.

Kapasitetsutvikling av offentlig sektor har vært sentralt i norsk samarbeid med utviklingsland lenge. Årets resultatrapport oppsummerer mange av erfaringene og gir 22 konkrete eksempler på resultater av innsatsen. Mye har gått bra. Noe har gått mindre bra. Vi må lære av begge deler.

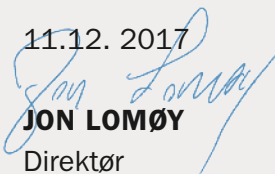
For eksempel har Norge bidratt til at Mosambik er på vei mot målet om elektrifisering av landet. På begynnelsen av 1980-tallet, mens borgerkrigen fremdeles raste, innledet Norges Vassdrags- og Energidirektorat (NVE) et institusjonelt samarbeid med energimyndighetene i Mosambik. Da borgerkrigen tok slutt i 1992 dekket kraftnettet 15 distrikter. Nå dekkes 147 av landets 154 distrikter. Gjennom samarbeidet har over åtte hundre ansatte i ulike statlige institusjoner i Mosambik fått opplæring. Det er kapasitetsutvikling.

Vår erfaring er at det kan ta lang tid før resultatene kommer av samarbeid om kapasitetsutvikling. De beste resultatene oppnås når samarbeidet baseres på kunnskap og respekt for lokale forhold. Uten å forstå maktforhold, kulturen og tradisjonene, er det svært vanskelig å få til varige resultater. En ting er å vite hva som fungerer i Norge. Noe helt annet er å ha klokskap til å bidra til at det kan fungere i fattige land på den andre siden av kloden.

Deling av kunnskap og erfaring blir viktigere i utviklingssamarbeidet i årene som kommer. De store pengeoverføringene skjer i økende grad gjennom internasjonale fond og multilaterale organisasjoner. Da blir det faglige samarbeidet enda viktigere i det direkte samarbeidet mellom Norge og utviklingslandene.

Skal bærekraftsmålene nås, må alle land ha tilgang på tilstrekkelig kunnskap. Og kapasitet til å bruke kunnskapen fornuftig. Norge har mye kunnskap og erfaring fra forvaltning og statsbygging som er etterspurt av utviklingsland. Og vi har viljen, kapasiteten og finansieringen som skal til for å delta i langsiktig samarbeid med land som ønsker samarbeid. Denne kunnskapsbanken blir noe av det viktigste bidraget Norge gir i arbeidet for at også fattige land skal nå bærekraftsmålene i løpet av de tolv årene som gjenstår til 2030.

11.12. 2017


JON LOMØY
Direktør

Innhold

Forord	2
Hovedbudskap	4
Resultatkart	5

DEL 1

KUNNSKAP FOR UTVIKLING 6

Kapasitetsutvikling sentralt for å nå bærekraftsmålene	8
Måling av resultater	12
Lærdommer om hva som gir resultater	14
Norges tilnærming – kollegasamarbeid	18
Multilaterale kanaler	19
Andre giveres tilnærming til kapasitetsutvikling	22

DEL 2

TEMAER OG RESULTATEKSEMPLER 24

Skattesamarbeid og finansforvaltning 25

1. Risikostyring og skatterevisjon av storbedrifter i Tanzania	27
2. Bedre skattekontroll av storbedrifter i Zambia	29
3. Bedre forvaltning av offentlige inntekter og utgifter i Nepal	31

Energisamarbeid 33

4. Bedre regulering av kraftsektoren i Bhutan	36
5. Omfattende opplæring for å drifte elektrisitetssystemet i Liberia	39
6. 40 år med energisamarbeid har gitt økt strømtilgang i Mosambik	42

Olje for utvikling 45

7. Tanzanias første nasjonale beredskapsplan for oljevern	48
8. Forbedret forvaltning av petroleumsressursene i Mosambik	50
9. Ugandas petroleumsforvaltning er forbedret gjennom støtte fra Olje for utvikling	53

Kapasitetsutvikling av nasjonale myndigheters skogforvaltning 56

10. Global Forest Watch – avdekker skjult avskoging	59
11. Skogovervåking i Guyana	61

Fiskerisamarbeid 64

12. Bedre forvaltning gir økte inntekter fra fiskerisektoren i Vietnam	67
--	----

Høyere utdanning og forskning 70

13. Rissort som vokser under vann i flomutsatte områder i Bangladesh og India	73
14. Kunnskap gir bedre regulering av antibiotikabruk i Malawi og Mosambik	76
15. Forskning har bidratt til ivaretagelse av rettighetene til lokale fiskesamfunn	79

Statistikksamarbeid 82

16. Økt tillit til Kirgisistans statistikkbyrå	85
--	----

Global helse 87

17. Revolusjon i tilgjengeligheten til helseinformasjon i mange av verdens fattigste land	91
18. Kunnskap om ernæring hjelper nyfødte i India	93

Utdanning 96

19. Norge bidro til Afghanistans første sektorplan for utdanning	99
20. Utvikling av utdanningssektoren øker tilgang til utdanning i Nepal	102

Samarbeid for utvikling av rettsstaten 105

21. Profesjonalisering av politiets tilnærming til seksuelle overgrep og familievold på Haiti	108
---	-----

Likestilling 111

22. Kvinner stiller til valg ved Nepals første lokalvalg på 20 år	113
---	-----

DEL 3

TALLENES TALE 116

Styresett og kapasitet i offentlig sektor i samarbeidsland	117
Norsk bistandsstatistikk	121

Hovedbudskap



1 BÆREKRAFTSMÅLENE KREVER KUNNSKAP OG KAPASITET

For å nå bærekraftsmålene må offentlig sektor i utviklingsland ha kapasitet til å gjennomføre samfunnsoppdraget. Utviklingslandene etterspør i større grad faglig rådgivning og ser økt kapasitet og økonomisk utvikling som avgjørende for å komme seg ut av bistandsavhengighet.

2 UTVIKLINGSLAND VIL HA NORSK KOMPETANSE

Programmer som *Olje for utvikling*, *Skatt for utvikling*, *Fisk for utvikling* og *Likestilling for utvikling* er basert på etterspørsel fra samarbeidsland. Innsatsen har bidratt til bedre systemer i mange institusjoner. I flere tilfeller kan innsatsen spores på samfunnsnivå.

3 MÅ TA TIDEN TIL HJELP

Utvikling av kapasitet skjer gradvis. Langsiktig støtte legger til rette for forutsigbarhet og tilpasning over tid.

4 MÅ FORSTÅ LOKALE FORHOLD

Forståelse for lokale maktforhold er viktig for å få til endringer i styresett og offentlig forvaltning. Uten politisk vilje, blir det ingen endring. De beste løsningene er forankret i lokale behov.

5 VANSKELIGST DER BEHOVENE ER STØRST

I sårbare stater er kvaliteten på offentlig sektor lav. Det er få eksisterende strukturer, lavt utdanningsnivå og begrensede ressurser til å utvikle og vedlikeholde kapasitet.

6 FAGLIG SAMARBEID ER VIKTIG FOR NORGE

Samtidig som norske fagmiljøer kan gi verdifulle bidrag, bidrar engasjementet også til kunnskap som er nyttig for Norge, ikke minst i internasjonalt normativt arbeid.

7 SKATTESAMARBEID ER VIKTIG

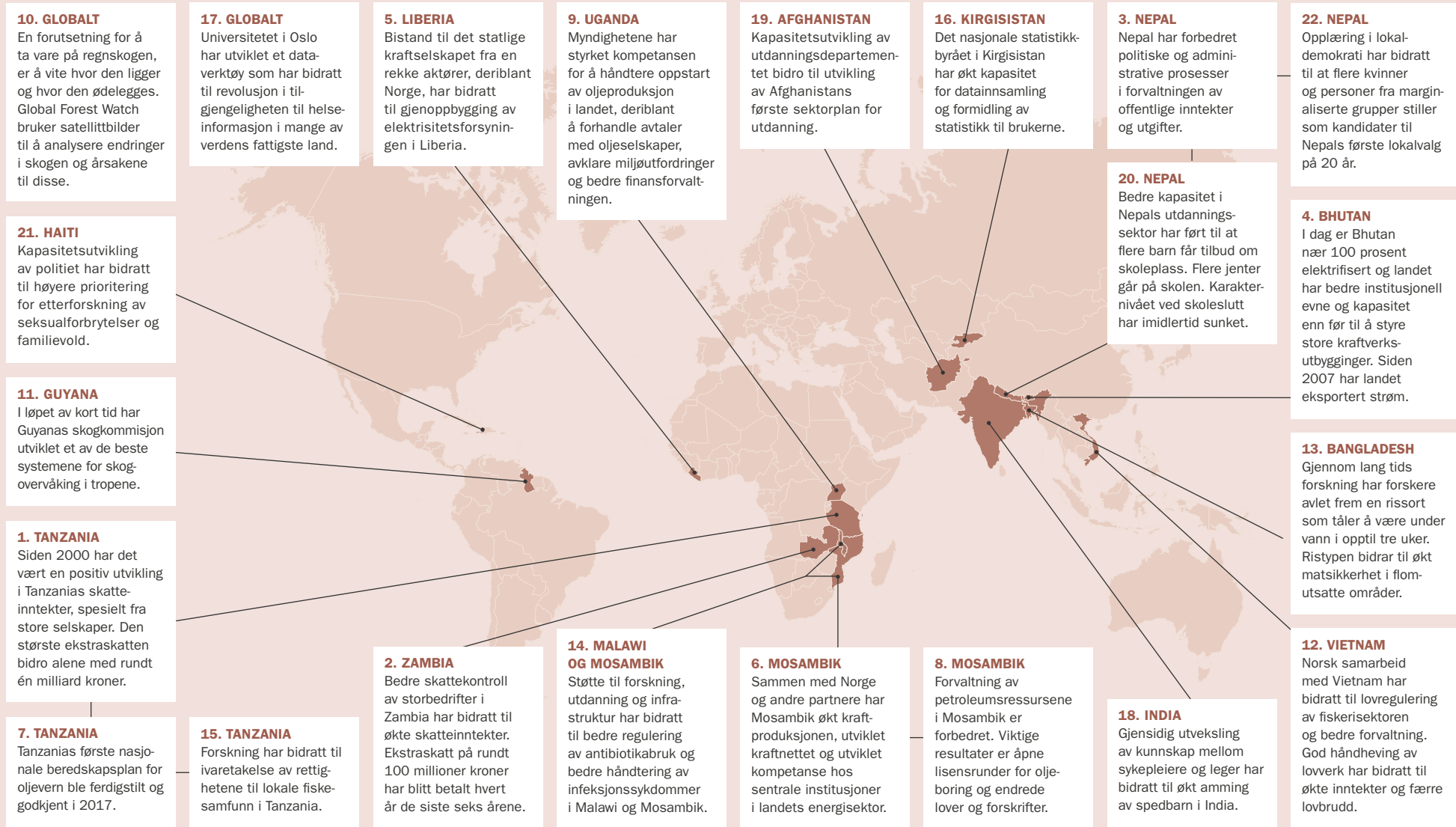
Offentlige inntekter er en forutsetning for bærekraftig utvikling. Myndigheter må ha inntekter til å finansiere infrastruktur og tjenester. Like viktig er det å bruke pengene til fellesskapets beste.

8 GODE FAGPERSONER IKKE NOK

Kapasitetsutviklingen må være forankret i institusjoner på begge sider, for å unngå for stor avhengighet av enkeltpersoner.



Resultatkart



1

Kunnskap for utvikling

I 2015 vedtok FNs 193 medlemsland 17 bærekraftsmål. Svak kapasitet i offentlig sektor er et hinder for å nå bærekraftsmålene. Utviklingsland ønsker råd om fag og forvaltning på en rekke områder. Faglig samarbeid blir i fremtiden mer sentralt i det bilaterale samarbeidet mellom Norge og utviklingsland.

Årets resultatrapport handler om kapasitetsutvikling av offentlig sektor i land som Norge samarbeider med. Målet med kapasitetsutvikling er bedret gjennomføringsevne i form av effektivitet og kvalitet. Dette innebærer blant annet forsvarlig forvaltning av petroleumsressurser, bærekraftig forvaltning av fiskeressurser, hensiktsmessig skattelegging av internasjonale selskaper, hvordan offentlig eierskap og marked kombineres i energisektoren og styrking av kvinners rettigheter og likestilling.

Økt kapasitet er et virkemiddel for å nå overordnede mål. Det er resultatene av økt kapasitet som er viktig. Et eksempel er kapasitetsutvikling i skatteadministrasjonen, hvor målet er økte skatteinntekter. Et annet eksempel er økt kapasitet i utdanningssektoren, som skal bidra til økt læringsutbytte.

Rapporten tar utgangspunkt i definisjonen av kapasitet som menneskers, organisasjoners og samfunns evne til å utføre sine oppgaver.¹ Kapasitetsutvikling er prosessen der mennesker, organisasjoner eller samfunn frigjør, styrker, skaper, tilpasser og vedlikeholder kapasitet over tid.² Også i 2010 var kapasitetsutvikling tema for

1 OECD (2006) Capacity Development: Working towards good practice, s.12.

2 Ibid.



På vei til skolen. Mabura Hill, Guyana. FOTO: Ken Opprann

[Norads resultatrapport](#).³ Mange av eksemplene er nye, mens andre viser utviklingen fra forrige rapport.

Norge har prioritert kapasitetsutvikling i utviklings-samarbeidet i mange år. Bistanden gis i form av personell, opplæring, forskning eller økonomisk støtte.

Hvordan Norge bidrar med kapasitetsutvikling i ulike sektorer presenteres i del 2, sammen med et utvalg av eksempler på resultater av kapasitetsutviklingen.

I del 3 presenteres statistikk om kvalitet i styre-sett i land som mottar norsk bistand, samt en sammenfattet oversikt over norsk bistand.

3 Norad (2010), Resultatrapport 2010: kapasitetsutvikling – bygging av levedyktige samfunn.



Illustrasjonsfoto fra Georgetown i Guyana. FOTO: Ken Opprann

Enkelte studier har anslått at kapasitetsutvikling utgjør rundt 20 prosent av norsk bistand.⁴ Den reelle andelen er større fordi kapasitetsutvikling er integrert i de fleste prosjekter. Nesten halvparten av norsk bistand kanaliseres gjennom multilaterale organisasjoner som har kapasitetsutvikling som en av sine viktigste oppgaver.

Det er ingen omforent tilnærming internasjonalt om hvordan kapasitetsutvikling skal tallfestes. Det er derfor ikke mulig å tallfeste Norges bidrag til kapasitetsutvikling nøyaktig. En samlet vurdering tilsier at en høy andel går til lavinntektsland i Afrika.

4 Se for eksempel: Norad (2015) Evaluation of Norwegian support to capacity development.

Norge har en stor offentlig forvaltning og en betydelig del av samfunnets samlede ressurser brukes til tjenesteleveranser i offentlig regi. Denne situasjonen har utviklet seg over tid i Norge. Mange av Norges samarbeidsland har ikke tilstrekkelige ressurser eller kapasitet til å levere grunnleggende tjenester. Noen land har bevisst valgt å bruke andre leverandører av tjenester enn offentlig sektor.

En av anbefalingene til Verdensbankens [World Development report](#) i 2017 er at giivere og andre som bidrar til kapasitetsutvikling er bevisste på at institusjoner i samarbeidsland kan ha annen organisering og fungere annerledes enn de gjør i våre egne land. Rapporten anbefaler at det fokuseres på funksjonen institusjonene skal ha, fremfor å kopiere egne institusjoner. I tillegg er det viktig å forstå maktforholdene som påvirker hvordan institusjonene fungerer.

KAPASITETSUTVIKLING SENTRALT FOR Å NÅ BÆREKRAFTSMÅLENE

I 2015 vedtok FNs 193 medlemsland [en ny utviklingsagenda](#) frem mot 2030, med 17 bærekraftsmål som sammen skal bidra til å utrydde fattigdom, bremse klimaendringene og bekjempe ulikhet. Svak kapasitet i offentlig sektor er et hinder for å nå bærekraftsmålene. FNs generalforsamling har i en



Bærekraftsmålene ble vedtatt av alle FNs medlemsland i 2015. Målene gjelder for alle land. Kapasitetsutvikling er avgjørende for at utviklingslandene skal nå målene.

rekke resolusjoner de siste to tiårene understreket at kapasitetsutvikling er nødvendig for å nå internasjonale utviklingsmål.

For å nå bærekraftsmålene er det avgjørende at myndigheter og offentlig sektor i utviklingsland har tilstrekkelig kapasitet til å gjennomføre sitt samfunnsoppdrag. Dette innebærer å etablere lover, og å ha velfungerende institusjoner som håndhever dem. Myndighetene har ansvaret for å sikre at befolkningens rettigheter respekteres, blant annet gjennom tilgang til grunnleggende tjenester som helse

og utdanning. For å utvikle et godt nok tjenestetilbud, er offentlig sektor avhengig av finansiering, institusjoner og tjenesteleverandører. I tillegg er myndighetene avhengig av befolkningsdata og økonomiske data for å utarbeide nasjonalbudsjetter og planlegge tjenestetilbudene.

Samarbeidsland etterspør kunnskap

En rapport fra OECD⁵ viser at mellominntektsland og land som selv mener at de vil bli mindre

⁵ Davies and Pickering (2015) Making development cooperation fit for the future, a survey of partner countries. OECD working papers no 20.

bistandsavhengige i fremtiden, har forventninger om økte statlige inntekter fra utvinningsindustri og skatter samt effektivisering og redusert korrupsjon. De ønsker råd om fag og forvaltning samt tilrettelegging for private investeringer som vil gi inntekter til tjenesteleveranser for befolkningen. Ifølge rapporten forventer de samtidig å møte utfordringer knyttet til økonomisk vekst, jordbruk og naturressursforvaltning, tilpasning til klimaendringer og ivaretagelse av behovene til de aller fattigste. Dette er utfordringer som krever kunnskap og kapasitet. Faglig samarbeid blir derfor en mer sentral del av det bilaterale samarbeidet.

Nasjonal inntektmobilisering og god finansforvaltning

Lave nasjonale inntekter begrenser myndighetenes evne til å tilby grunnleggende tjenester. Delmål 17.1 i bærekraftsmålene omfatter økt mobilisering av nasjonale ressurser. Kapasitetsutvikling kan styrke evnen til å forvalte ressurser i viktige sektorer og bedre landets inntektsgrunnlag. Dette kan dreie seg om utvikling av offentlig finansforvaltning, systemer for offentlige anskaffelser, skattemyndigheter, riksrevisjon med mer. Et eksempel på dette er [Norges støtte til bedre finansforvaltning i Nepal](#).



Gatemarked i Lazytown i Guyanas hovedstad Georgetown. FOTO: Ken Opprann

Verdensbanken viser i sin [World Development Report 2017](#) at bistand utgjør en synkende andel av utviklingslands BNP, og at inntekter fra privat sektor øker.⁶ Næringsutvikling og bærekraftig økonomisk vekst, er viktige mål for de fleste utviklingsland. De ønsker å tiltrekke seg investeringer og bli uavhengige av bistand. Et velfungerende næringsliv er grunnleggende for å skape arbeids-

plasser og økonomisk vekst, og dermed bidra til fattigdomsreduksjon. Næringsutvikling skaper grunnlag for skatteinntekter som kan finansiere viktig infrastruktur og offentlige tjenester. Offentlige goder som helse og utdanning kan ikke finansieres på en bærekraftig måte uten et næringsliv som tjener penger og betaler skatt.⁷ [Les mer om Norges bidrar til kapasitetsutvikling innen skatt i del 2.](#)

⁶ Verdensbanken (2017), World Development Report, s.268.

⁷ Meld St. 35 (2015), sammen om jobben – Næringsutvikling innenfor utviklings-samarbeidet.

Skattlegging dreier seg om mer enn penger. Skatteinnkreving kan bidra til økt etterrettelighet og effektivitet, særlig hvis den er tydelig knyttet til tjenesteleveranser for befolkningen.⁸ Studier fra Afrika sør for Sahara viser at å betale skatt skaper økt politisk engasjement i befolkningen.⁹ Nasjonal inntektsmobilisering inkluderer skatteinnkreving fra selskaper og inntekter fra naturressurser. Det forutsetter reguleringer og systemer for å skattelegge industrien. Det innebærer også å bygge opp systemer for å dele ut konsesjoner for utvinning av naturressurser, regulere sikkerhet og miljø samt lage rammebetingelser for å tiltrekke seg utenlandske investeringer. Dette er gjerne en forutsetning for private aktørers vilje til å investere i risikable og utfordrende markeder.¹⁰ Norge bidrar med kapasitetsutvikling for bedre regulering av privat sektor. Norge bidrar blant annet med kapasitetsutvikling for å [regulere petroleumssektoren](#) i land med store olje- og gassforekomster.

Bærekraftig forvaltning av naturressurser

Fattige og marginaliserte grupper blir hardest rammet av klimaendringer og svak offentlig forvaltning av fellesskapets naturressurser.¹¹

⁸ Verdensbanken (2017), World Development report 2017, s. 270.

⁹ Broms, Rasmus (2015) "Putting up or shutting up: on the individual-level relationship between taxpaying and political interest in a developmental context. Journal of development studies 51 (1), s. 93-109.

¹⁰ Meld St. 35 (2015), sammen om jobben – Næringsutvikling innenfor utviklingssamarbeidet.

¹¹ Meld St. 24 Felles ansvar for felles fremtid Bærekraftsmålene og norsk utviklingspolitikk.

Konsekvensene av klimaendringene og miljøforringelse utgjør noen av de største truslene mot bærekraftig utvikling. God miljø- og naturressursforvaltning er viktig for økonomisk utvikling. Flere av bærekraftsmålene har klima og miljø som hovedfokus.

Ifølge FNs klimapanel kommer rundt 24 prosent av menneskeskapte utslipp av klimagasser fra skog- og landbruk. Bærekraftsmålene 13 og 15 innebærer bedre forvaltning av skogressurser. Klima- og skogsatsingen er Norges største klimainnsats og har som mål å redusere CO2-utslipp fra tropisk skog, og samtidig bidra til fattigdomsreduksjon og bærekraftig utvikling for menneskene som lever i og av skogen. Les mer om Norges arbeid med [kapasitetsutvikling for bedre skogforvaltning](#) og etterlevelse av internasjonale forpliktelser i del 2.

Energisektoren står for mer enn 60 prosent av de globale utslippene av klimagasser. De største utslippene kommer fra transport og kraftproduksjon fra kull og olje. Bærekraftsmål 7 handler om å gi tilgang til ren energi for alle. Fornybar energi er en sentral del av klimainnsatsen og Norges satsing på næringsutvikling og jobbskaping. Les mer om Norges støtte til [utvikling av ren energi](#) i del 2.

Arbeid med klimasmart landbruk, hvor nye dyrkningsmetoder tas i bruk og nye sorter introduseres, er et eksempel på tilpasning til klimaendringer. [Resultateksempel fra Bangladesh](#) om arbeidet med Scubaris er et eksempel på hvordan samfinansiering fra flere givere og internasjonal forskningsinnsats kan bidra til å hjelpe fattige bønder i møtet med klimaendringer.

Havet som matfat er en forutsetning for å nå bærekraftsmålene om fattigdom, sult, mat-sikkerhet og bedre ernæring. Norge støtter fattige lands innsats for å gjennomføre internasjonale konvensjoner og avtaler om biologisk mangfold. Norge har gitt bistand til fiskeriforvaltning i over femti år. Les mer om Norges støtte til [bedre forvaltning av fiskeressurser](#).

Tilgang til data og nasjonal statistikk er en forutsetning for samfunnsplanlegging

Mange utviklingsland mangler helt grunnleggende offisiell statistikk. De mangler pålitelige tall for folketallet i landet, hvor mange som er fattige, hvor de bor og hvem de er. Ifølge en OECD-rapport om data for utvikling har 77 land i 2017 manglende data om fattigdom.¹² Dette gjør det vanskelig å utforme og gjennomføre en effektiv politikk for å bekjempe fattigdom.

¹² OECD (2017), *Development Co-operation Report 2017: Data for Development*, OECD Publishing, Paris.



Helsepersonell på Mchinji distriktssykehus får opplæring i helseinformasjonssystemet DHIS2. FOTO: Marte Lid

Mange utviklingsland mangler en oversikt over hvor mange bedrifter som finnes i landet og hvor stor omsetning bedriftene har. Dette har store konsekvenser for myndighetenes mulighet til å utforme en god økonomisk politikk. Uten en nasjonal oversikt over økonomien, kan ikke myndighetene sette et realistisk skatte- og avgiftsnivå.

OECD-rapporten peker på at mange land mangler tilstrekkelig kapasitet til å samle og publisere nasjonal statistikk.¹³ Under bærekraftsmål 17 ligger delmålet om å styrke utviklingslandenes bruk av pålitelige data, og at giverland må støtte kapasitetsutvikling på statistikkområdet. Pålitelig data er en forutsetning for å kunne rapportere på

¹³ OECD (2017), *Development Co-operation Report 2017: Data for Development*, OECD Publishing, Paris.

bærekraftsmålene.¹⁴ Statistikk er også et verktøy for å informere om positiv utvikling og resultatoppnåelse.¹⁵

Norge bidrar til kapasitetsutvikling innen statistikk blant annet gjennom Statistisk sentralbyrå. I tillegg støtter Norge initiativer gjennom Verdensbanken for å styrke nasjonale statistikkbyråer. Les mer om Norges støtte til statistikkutvikling på [side 82](#). Et eksempel på Statistisk sentralbyrås arbeid er [kapasitetsutvikling i Kirgisistan](#) som har bidratt til økt tillit til data fra det nasjonale statistikkbyrået. Helseinformasjonssystemet DHIS2 presentert på [side 91](#) er utviklet ved Universitetet i Oslo, og er et eksempel hvor Norge har bidratt til bedre systemer for datainnsamling i helsesektoren.

Kapasitet til å levere tjenester

Myndighetene har ansvaret for at befolkningens rettigheter om tilgang til grunnleggende tjenester som utdanning og helse ivaretas, og at de som leverer tjenestene følger nasjonale standarder og sektorplaner. Mangel-full leveranse av tjenester som helse og utdanning er gjerne det mest synlige tegnet på svak offentlig forvaltning.

¹⁴ OECD (2017), *Development Co-operation Report 2017: Data for Development*, OECD Publishing, Paris.

¹⁵ A. Eidhammer (2017), *Malawi a place apart*.

Flere givere støtter både offentlig sektor og sivilsamfunn for å sikre bedre tjenesteleveranser. Enkelte givere, blant annet Norge, støtter også sivilsamfunnsorganisasjoners arbeid for å bevisstgjøre befolkningen om deres rettigheter og hvordan de kan kreve bedre tjenesteleveranser. Se Norads [Resultatrapport fra 2016 om sivilsamfunnets rolle](#) for mer informasjon.

Norge støtter utarbeiding og gjennomføring av nasjonale sektorplaner innen utdanning og helse, i tillegg til kapasitetsutvikling av lærere og helsearbeidere. Les mer om Norges arbeid innen [utdanning](#) og [helse](#) i del 2.

Godt styresett gir bedre resultater

Et lands styresett forteller noe om forholdet mellom befolkningen og myndighetene. En rekke aspekter ved styresettet i et land kan ha betydning for mulighetene til å oppnå resultater fra kapasitetsutvikling. Del 3 i rapporten gir en oversikt over kvaliteten i styresettet i land som får norsk bistand.

Verdensbankens Worldwide Governance Indicators tar utgangspunkt i seks variabler for å måle kvalitet i styresett:

- › valg og ansvarliggjøring
- › politisk stabilitet
- › kvalitet i offentlig forvaltning

- › regulering av privat sektor
- › rettssikkerhet
- › korrupsjonsbekjempelse

Eksisterende kapasitet i den offentlige forvaltningen er viktig for resultatoppnåelse. Er den administrative kapasiteten svak, eller organisasjonskulturen preget av korrupsjon og ineffektivitet, er mulighetene for å oppnå resultater mindre enn når omgivelsene er preget av integritet og effektivitet. Graden av åpenhet og mulighetene for å stille myndighetspersoner til ansvar betyr mye for arbeidet med forvaltningsreformer.

En åpen og ansvarlig forvaltning bidrar til bedre styresett. Gjennomføring av frie valg, lovreguleringer og et fungerende rettsapparat som befolkningen har tillit til, er avgjørende for å utvikle åpne og ansvarlige systemer for forvaltning. Lovreguleringer må gjennomføres og følges opp.

Internasjonale konvensjoner og retningslinjer er viktige for å påvirke myndigheter til å innfri menneskerettigheter, inkludere marginaliserte grupper og beskytte miljøet. Viktige seire for rettigheter for arbeidstakere, kvinner, barn, urbefolkning og mennesker med nedsatt funksjonsevne er forankret i internasjonale konvensjoner.

Det er imidlertid ikke tilstrekkelig å signere internasjonale konvensjoner. Disse må integreres i nasjonal lovgivning og følges opp av myndighetene. Norge bidrar til kapasitetsutvikling for større etterlevelse av internasjonale forpliktelser gjennom flere av tiltakene og resultateksemlene som omtales i del 2.

En evaluering av bistand til kapasitetsutvikling fra skandinaviske givere viser at bistanden i for liten grad fokuserte på rammebetingelser, men prioriterte å bygge faglig kompetanse hos enkeltindivider.¹⁶ Dette ga gode fagpersoner, men ikke sterke organisasjoner.

Når flere internasjonale aktører er involvert i kapasitetsutvikling i en institusjon, er det viktig at de er samordnet og utfyller hverandre. Et virkemiddel givere har benyttet er å gå sammen i flergiverfond for å bedre koordineringen og ha større gjennomslagskraft i arbeidet med å endre rammebetingelser.

MÅLING AV RESULTATER

Bare måling av resultatene kan vise om den økte kapasiteten bidrar til overordnede mål. Selv om presisjonsnivået varierer, kan resultater av kapasitetsutvikling alltid måles. Som ved

16 Norad (2015) Evaluation of Norwegian support to capacity development Sida (2015), Support to Capacity Development- Identifying Good Practice in Swedish Development Cooperation, Danida (2015), Evaluation of Capacity Development in Danish Development Assistance.

annen resultatmåling dreier det seg om god planlegging og tydelige mål.

Kapasitetsutvikling har noen særtrekk som man bør ta høyde for i resultatmålingen. Utvikling av kapasitet innebærer læring og endring på individ-, organisasjons- og samfunnsnivå. Det overordnede målet for kapasitetsutvikling er forbedret gjennomførings- evne i en organisasjon i form av effektivitet eller kvalitet, eller begge deler. Økt kapasitet blir et virkemiddel for å nå andre mål og det er disse resultatene av økt kapasitet vi ønsker mer rapportering på.

[En felles skandinavisk evaluering](#) av kapasitets- utvikling viser at det settes mål på ulike nivåer, men at det overordnede målet med kapasitets- utvikling i liten grad vektlegges. Ifølge [OECDs utviklingsrapport i 2017](#) bør givere i større grad utnytte nasjonal statistikk og støtte opp under denne i sin rapportering om hvordan de har bidratt til oppnåelse av overordnede mål.¹⁷

Ønsket om synlige og konkrete resultater innenfor korte prosjektperioder kan bli utfordret av at resultatene av økt kapasitet kommer etter lang tid. Gjennom å etablere milepæler på vei mot større endringer, kan man måle

¹⁷ OECD (2017), *Development Co-operation Report 2017: Data for Development*, OECD Publishing, Paris, kap. 5.



Landsbyen Mauratio ved elva Demerara i regnskogen i Guyana. Landsbyen har egen skole, og elevene bruker elva som transportåre til og fra skolen. FOTO: Ken Opprann

fremgang underveis. Kombinasjonen av langsiktig engasjement og milepæler med kortere tidsintervaller har bidratt til å motivere partnere og beholde endringsvilje i programmer for institusjonell kapasitetsutvikling.¹⁸

Evnen til å arbeide langsiktig og sette milepæler underveis har blitt vurdert som ett av

¹⁸ Helen Tilley, Sierd Hadley, Cathal Long, Jeremy Clarke (2015) [Sustaining public sector capability in developing countries, review of the literature](#), Overseas Development Institute.

flere positive aspekter ved norsk støtte til kapasitetsutvikling.¹⁹ Flere av eksemplene i del 2 viser milepæler i en prosess hvor det på lengre sikt forventes oppnåelse av overordnede resultater. Det finnes også eksempler på at overordnede mål er oppnådd, som for eksempel bedre tilgang til elektrisitet og bedre læringsutbytte i utdanningen.

¹⁹ Norad (2015) *Evaluation of Norwegian support to capacity development*, s. 39.

For å planlegge relevante tiltak og etablere milepæler for fremgang, er det nødvendig å analysere hvorfor en institusjon ikke fungerer optimalt, og hva som skal til for å bidra til positiv endring. Problemene kan være mangel på kompetanse, ferdigheter eller erfaring. Det kan også være relatert til dårlig ledelse, mangelfulle rutiner og svake incentiver, eller utilstrekkelige lowerverk og svak infrastruktur. Informasjon om hvor god gjennomføringsevnen var før tiltaket ble startet er nødvendig for å fastslå om gjennomføringsevnen er styrket.

Fleksibilitet til å kunne endre planer er avgjørende for å sikre relevans og bærekraft. Fleksibilitet og langsiktig perspektiv bør imidlertid ikke brukes som unnskyldninger for manglende krav til fremskritt og oppfyllelse av avtaler.

Norske bidrag gir viktige resultater

[Evalueringen av norsk bidrag til kapasitetsutvikling fra 2015](#) viste at innsatsen har bidratt til betydelige forbedringer i kapasiteten i utviklingsland.²⁰ Dette inkluderte økt faglig kompetanse hos ansatte og forbedrede systemer og strukturer. I flere tilfeller førte dette til fremgang på organisasjonsnivå når det gjaldt måloppnåelse og bidrag til utvikling i landet. Blant eksemplene på dette er Norges bidrag til kapasitetsutvikling innen energisektoren

20 Norad (2015), Evaluation of Norwegian support to capacity development.

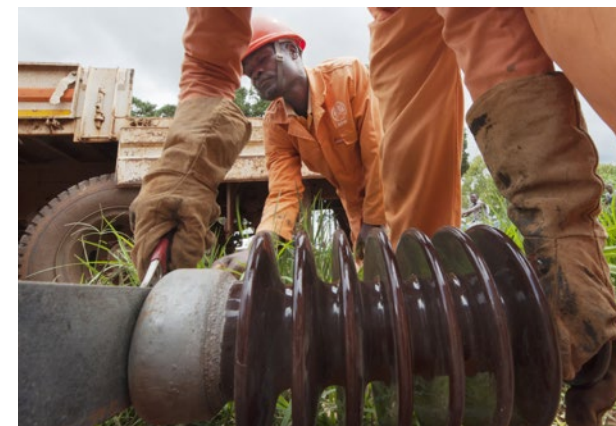


Helseinformasjonssystemet DHIS2 som er utviklet ved Universitetet i Oslo erstatter manuelle systemer i blant annet Malawi. FOTO: Marte Lid

i Mosambik (les mer om dette på [side 42](#)), kapasitetsutvikling innen statistikk i Malawi samt petroleumsforvaltning i Vietnam og Mosambik. Les mer om Norges arbeid med petroleumsforvaltning i Mosambik [her](#). Norsk spesialkompetanse innen fagområder som energi- og petroleumsforvaltning, statistikk og forvaltning av fiskeressurser blir fremhevet som viktige bidrag til kapasitetsutvikling.

Rapporten viste samtidig til forbedringspotensial knyttet til blant annet:

- › økonomisk bærekraft
- › forholdet mellom behov og tilbud
- › analyse av kapasitetsbehov
- › indikatorer og data
- › kapasitet på ambassader og i Norad
- › opplæring av rådgivere i giverinstitusjonene



Montering av strømstolper utenfor Lichinga i Mosambik. Norge har i 40 år hatt energisamarbeid med Mosambik. FOTO: Ken Opprann

En av anbefalingene fra evalueringen var at institusjonssamarbeid bør vurderes opp mot alternativer, som for eksempel bistand gjennom andre partnere som sivilsamfunnsorganisasjoner, multilaterale organisasjoner eller privat sektor.

LÆRDOMMER OM HVA SOM GIR RESULTATER

Arbeidet med kapasitetsutvikling er gradvis endret fra å lære opp enkeltpersoner til større oppmerksomhet mot organisasjoner, og senere mot politikk og institusjonelle rammebetingelser.²¹ Kvaliteten på offentlig forvaltning avhenger også av gode rammebetingelser, normer, verdier og holdninger til offentlig sektor.

21 Helen Tilley, Sierd Hadley, Cathal Long, Jeremy Clarke (2015) sustaining public sector capability in developing countries, review of the literature, Overseas development Institute.

Figuren til høyre illustrerer tilnærming til [kapasitetsutvikling på tre nivåer som UNDP tar utgangspunkt i](#) og som flere andre FN-aktører også har tatt i bruk. De tre nivåene henger sammen. Resultater på organisasjonsnivå avhenger av rammebetingelser på samfunnsnivå. Tilgang til ressurser og kunnskap som kan bidra til å utvikle individuell kapasitet påvirkes av organisatoriske faktorer og rammebetingelser på samfunnsnivå. Kapasitetsutvikling på organisasjonsnivå er igjen avhengig av kapasitetsutvikling av individer.

Evalueringen av norsk støtte til kapasitetsutvikling fra 2015 identifiserte følgende områder som avgjørende for at flere av prosjektene var vellykkede:

- › fleksibilitet i planer tilpasset endringer i lokale forhold
- › vektlegging av lokalt eierskap og ledelse
- › langsiktig partnerskap
- › faglig bistand på områder hvor Norge har kompetanse og erfaring

Etterspørsel og lokalt eierskap er avgjørende

Det er rimelig å anta at stor grad av eierskap hos partnerne bidrar til mer langsiktige resultater. Dette stemmer med norske erfaringer. [Evalueringen av skandinavisk støtte til kapasitetsutvikling](#), trekker fram lokalt eierskap,



etterspørsel og kontinuitet i personell som viktige faktorer for å oppnå resultater. Det er viktig at eksisterende nasjonale systemer tas i bruk og videreutvikles. Dette fordrer nasjonalt eierskap og lederskap, at innsatsen reflekterer nasjonale prioriteringer og at ulike organisasjoner samarbeider for samme mål.

I støtten til utvikling av samarbeidslands statlige revisjonsmyndigheter, setter Riksrevisjonen lokalt eierskap og engasjement som kriterier for å inngå samarbeid. En evaluering av Riksrevisjonens arbeid med kapasitetsutvikling, viser at reelt lokalt eierskap er avhengig av tydelig kommunikasjon om dette fra starten av.²² Skatteetaten har erfart at engasjement fra toppledelsen i samarbeidsinstitusjonene og kollegasamarbeid er kritiske suksessfaktorer. Der samarbeidet fungerte dårlig var det lite engasjement fra toppledelsen.

I mange tilfeller kan eksterne aktører levere resultater raskt og effektivt, men varig og langsiktig utvikling i et land er avhengig av egne krefter. Evalueringen av norsk kapasitetsutvikling viser at ved tiltak hvor mottaker selv styrte prosjektet og kartla behovene, ble effekten doblet. Kapasiteten ble økt samtidig som mottaker fikk erfaring med å lede organisasjonsendringer.²³

²² Riksrevisjonen (2014), Evaluation of the international development cooperation operations of the Office of the Auditor General of Norway.

²³ Norad (2015), Evaluation of Norwegian support to capacity development, s. 68.

Til tross for at det er bred enighet om at givere ikke skal etablere parallelle strukturer, velger noen givere fortsatt å opprette egne enheter i departementer i samarbeidsland for å gjennomføre programmer. Dette gjelder særlig i land preget av konflikt og krise hvor sentrale funksjoner ikke eksisterer.

En utfordring for institusjonssamarbeid og kapasitetsutvikling er ulik forståelse av hvordan en institusjon fungerer eller bør fungere. Mens skandinaviske land har flate strukturer og kort vei mellom topp og bunn, er institusjoner i utviklingsland gjerne hierarkisk organisert med lite rom for underordnede til å formidle sine meninger til ledelsen. Det understreker betydningen av å forstå rammebetingelsene samarbeidet inngår i.

Noen ganger stiller givere krav til endring av politikk eller prioriteringer for å gi bistand. Dette kan undergrave nasjonalt eierskap og ansvarlighet overfor egne innbyggere. På den andre siden kan krav fra givere bidra til å styrke rettigheter til marginaliserte grupper, eller til store deler av befolkningen der myndigheter styres av politiske eller økonomiske makteliter.

Politisk vilje til endring

Det er sammenheng mellom politisk vilje til å håndtere manglende institusjonell kapasitet, ulike interessegruppers innflytelse og hvilke

resultater kapasitetsutviklingen bidrar til. Verdensbankens World Development Report fra 2017 understreker behovet for å forstå lokale maktforhold for å få til endringer i styresett og offentlig forvaltning. Hvordan bistand gis, hvilke mekanismer som benyttes og i hvilken grad bistand tilpasses ulikheter og eksisterende maktforhold, er avgjørende for å oppnå resultater. Det er ikke tilstrekkelig å bygge opp de riktige institusjonene. Det kreves også at institusjonene er tilpasset lokale forhold og behov for å ivareta sin funksjon på en tilfredsstillende måte.²⁴

Langsiktighet og realisme

Utvikling av kapasitet skjer gradvis og ofte over lang tid. Endringsprosesser er krevende og uforutsigbare. Underveis kan det komme tilbakeslag. Kapasitetsutvikling har vært kritisert for å være kortsiktig ved å sende konsulenter til spesifikke prosjekter eller programmer med begrenset varighet og ikke til langsiktig institusjonsutvikling.²⁵ Tilstedeværelse av fagpersonell over lengre tid er i mange tilfeller nødvendig for å bygge tillit og sikre innsikt i utfordringer og muligheter. Riksrevisjonen går for eksempel inn med et tiårs perspektiv når den starter opp et samarbeid. Dette bidrar også til forutsigbarhet i arbeidet.

²⁴ Verdensbanken (2017) World Development Report, s 273.

²⁵ Norad (2015) Evaluation of Norwegian support to capacity development.



Chuka kraftverket i Bhutan. FOTO: Ken Opprann

[Samarbeidet mellom Statistisk sentralbyrå og statistikkbyrået i Kirgisistan](#) er et eksempel på langsiktig samarbeid, som har pågått i mer enn ti år. Eksempelene fra [Mosambik](#), [Bhutan](#) og [Vietnam](#) viser også at samarbeid og tilstedeværelse over tid har gitt resultater.

Eksterne rådgivere er gjerne vant med at leveranser og arbeid skal utføres etter bestemte standarder eller kvalitetsnivå. Å sette mål om at en institusjon i et utviklingsland gjennom kapasitetsutvikling skal oppnå resultater som en tilsvarende institusjon i Norge, er urealistisk. Flere av tiltakene Norge har støttet har justert ambisjonsnivået etter oppstart. Enkelte ganger oppstår utfordringer ved at internasjonale samarbeidspartnere introduserer rutiner, systemer og teknologi som det ikke er realistisk for



Programmet Olje for utvikling bidro i mange år til kapasitetsutvikling i Vietnams petroleumssektor. FOTO: Ken Opprann

institusjonen å bruke. Andre ganger forventes for mange endringer på samme tid, som i resultat-eksempelet fra Nepal, hvor reformer i utdanningssektoren ble satt i gang samtidig med en omfattende desentraliseringsprosess i sektoren.

Kapasitet som varer

Like viktig som å utvikle kapasitet i en organisasjon, er å vedlikeholde og beholde kapasiteten og sørge for at den utnyttes til sitt fulle potensial. Personell som har fått økt kompetanse gjennom kapasitetsutviklingsprogrammer blir gjerne mer attraktive arbeidstakere for andre virksomheter. Når personell slutter kreves gjentagende opplæring av nytt personell. Stor utskifting av medarbeidere i offentlig sektor i partnerland og av internasjonalt personell som skal bidra til kapasitetsutvikling er en utfordring for bærekraftige resultater. Det er

viktig å sørge for at kapasitetsutvikling er forankret i institusjonene på begge sider i samarbeidet, for å unngå for stor avhengighet av enkeltpersoner og for å bidra til at kapasiteten vedvarer.

Spesielle utfordringer i sårbare stater

Det er behov for spesielle tilnærminger til kapasitetsutvikling i sårbare stater.²⁶ Sårbare stater preges av ustabilitet og konflikter, og etter langvarige kriser har de sjelden kontroll over hele sitt territorium. Dette sammenfaller med svake offentlige institusjoner med mangel-full kompetanse og lav kapasitet.

Etter lang tid med krig og konflikt er utdanningsnivået gjerne lavt, kombinert med at høyt utdannede personer har flyktet fra landet. Det er lite kunnskap om og erfaring med hvordan demokratiske institusjoner fungerer.

Utgangspunktet for å utvikle gode institusjoner er svakt. Posisjoner og stillinger er i noen tilfeller tildelt mennesker på bakgrunn av hvilken side de har hatt i konflikten og ikke kvalifikasjoner. Det kan føre til at viktige stillinger blir besatt av personer uten tilstrekkelig kompetanse. Det kan også være lav interesse for å utvikle demokratiske institusjoner, fordi de ønsker å beholde makten.

26 OECD har utviklet [et rammeverk](#) for å måle et lands grad av sårbarhet innen ulike dimensjoner.

Kvalitet i styresett og offentlig forvaltning er dårligst i sårbare stater og land i konflikt, [se del 3](#). Selv om det sjelden er en total mangel på offentlige institusjoner, er de i mange tilfeller svake på grunn av manglende menneskelige og finansielle ressurser og mandat. Det er utfordrende for svake institusjoner å motta bistand på en effektiv måte. Det er en vanlig utfordring at eksterne rådgivere blir en erstatning for manglende personell. Jobben blir gjort av midlertidige eksterne rådgivere istedenfor at lokal kapasitet blir utviklet.

Sikkerhetssituasjonen kan vanskeliggjøre kapasitetsutvikling i sårbare stater og medføre omfattende og dyre sikkerhetstiltak. Sikkerhetsutfordringer kan bidra til lavere interesse for institusjonssamarbeid fra internasjonale aktører, og gjøre rekruttering av egnet fagpersonell vanskelig. For å lykkes med kapasitetsutvikling i sårbare stater gjelder mange av de samme forutsetninger som i andre land, blant annet kontinuitet og tillit som er avhengig av tilstedeværelse.

Sivilsamfunnsorganisasjoner velges gjerne som kanal i sårbare stater, fordi støtte via offentlig sektor er vanskelig. Flere nås med tjenesteleveranser gjennom organisasjonene, noe som kan redde liv og bidra til å ivareta grunnleggende behov og rettigheter. Noen bidrar

også i kapasitetsutvikling av offentlig sektor, men har ikke nødvendigvis mandat og kapasitet til å utvikle offentlige institusjoner. Parallelle systemer kan også undergrave de offentlige tjenesteleveransene.

FN er en sentral aktør i sårbare stater, spesielt i land med konflikt og langvarige kriser. Med mange aktører involvert, blir koordinering av tiltak viktig. I tillegg til sikkerhetsutfordringene, er FNs operative kapasitet, koordinering og tilstedeværelse blant årsakene til at mye av norsk bistand til sårbare stater gis gjennom FN.

NORGES TILNÆRMING – KOLLEGASAMARBEID

Norge har lang tradisjon for faglig bistand og institusjonssamarbeid, og har sterke fagmiljøer med erfaring fra utviklingssamarbeid, bygget opp gjennom tiår med omfattende innsats. Dette arbeidet skal videreføres og systemiseres gjennom etableringen av en kunnskapsbank, se tekstboks.

Departementer, direktorater, universiteter, høyskoler og forskningsinstitusjoner er viktige leverandører av kunnskap og faglig bistand. Offentlige institusjoner som Riksrevisjonen, Skattedirektoratet, Oljedirektoratet og Statistisk sentralbyrå har i en årrekke vært engasjert i utviklingssamarbeid. Felles profesjonsidentitet og et kollegialt samarbeid kan skape tillit og

KUNNSKAPSBANK FOR FAGLIG SAMARBEID

Regjeringen har foreslått å systematisere arbeidet med faglig samarbeid i en «kunnskapsbank». Denne skal ta utgangspunkt i sektorer der Norge har relevant og spisset kompetanse. Det vil omfatte norske offentlige etater så vel som institusjoner for forskning og høyere utdanning.

Eksempler på arbeid som er relevant for en kunnskapsbank er Norges arbeid innen energisektoren og andre programmer som er etterspurt, som Olje for utvikling, Fisk for utvikling og Skatt for utvikling. Videre har offentlige institusjoner som Riksrevisjonen, Skattedirektoratet og Statistisk sentralbyrå i en årrekke vært engasjert i utviklingssamarbeid. Andre områder som er aktuelle å inkludere er Norges arbeid for å fremme menneskerettigheter og likestilling.

En kunnskapsbank vil først og fremst handle om å samordne og videreutvikle allerede eksisterende tiltak, bidra til at kunnskapen utnyttes mer aktivt og til å koble ulike fag- og kompetansemiljøer. Kunnskapsbanken skal også fremme faglig samarbeid mellom utviklingsland. Koordineringen av kunnskapsbanken skal ivaretas av Norad.

(fra Meld St. 24 [Felles ansvar for felles fremtid Bærekraftsmålene og norsk utviklingspolitikk](#))

legitimitet.²⁷ Kombinasjonen av fagekspertise og erfaring fra offentlig sektor oppleves i samarbeidsland som verdifullt for å gi relevante råd om offentlig forvaltning.

²⁷ Meld St. 24 [Felles ansvar for felles fremtid Bærekraftsmålene og norsk utviklingspolitikk](#).

Norske institusjoner og ombudsordninger for å fremme menneskerettigheter har i mange år vært involvert i internasjonalt samarbeid. Arbeidet involverer rådgiving, opplæring, utdanning og forskningssamarbeid.

Forskning som bidrar til å forstå og løse de store utviklingsutfordringene, er en viktig del av Norges bidrag til å nå bærekraftsmålene. I del 2 presenteres Norges arbeid med forskning og høyere utdanning.

Norge bidrar også til at utviklingsland kan samarbeide. Det kan bidra til at verdifulle erfaringer fra land som har vært i liknende situasjoner overføres mellom land.

Fredskorpset er engasjert i kunnskapsutveksling og -overføring. Gjennom utveksling av personell overføres kunnskap og ferdigheter, som bidrar til å styrke institusjoner i samarbeidsland. Fredskorpset bidrar også til utveksling av personell mellom samarbeidsland. Utveksling av helsepersonell gjennomføres i Esther-programmet. Et eksempel på resultater av utveksling av helsepersonell er presentert på [side 93](#).

Faglig samarbeid viktig også for Norge

Samtidig som norske fagmiljøer kan gi verdifulle bidrag i et lands utviklingsprosess, er denne typen engasjement også i Norges egen interesse.

FAGLIG RÅDGIVNING FRA ANDRE LAND HAR OGSÅ VÆRT VIKTIG FOR NORGE

Farouk Al-Kasim, opprinnelig fra Irak, har spilt en sentral rolle i utviklingen av det norske olje-eventyret. Al-Kasim er geolog med utdanning fra Imperial College i London. Han kom opprinnelig til Norge sammen med sin norske kone for å sikre best mulig helsehjelp for deres syke sønn, men endte opp med å bidra til å sikre at den norske oljen ikke falt i hendene på utenlandske selskaper.

Myndighetene i Norge satt på slutten av 1960-tallet med lite kunnskap om størrelsen på oljeforekomstene i Nordsjøen. Al-Kasim hadde den relevante fagkunnskapen til å lese gjennom de seismiske undersøkelsene som var gjennomført, og forsto at det bare var et spørsmål om tid før man ville treffe på riktig sted under boringen. Han innså også at dette kunne gjøre Norge til et veldig rikt land, og at det var viktig at norske myndigheter fikk oversikt over og kunnskap om ressursene. Hans kunnskap og arbeid bidro til utvikling av et godt grunnlag for forvaltning av norske oljeressurser som har kommet befolkningen til gode. I 2012 ble Al-Kasim utnevnt til Ridder av 1.klasse av den kongelige norske St. Olavs orden for sin innsats for norsk oljevirkosomhet.

Det bidrar til kunnskap som er nyttig for norsk internasjonalt engasjement, ikke minst for deltagelse i internasjonalt normativt arbeid. Det kan bidra til å styrke bilaterale forhold og gi flere muligheter for alliansebygging i internasjonale fora.

Samarbeid innen forskning og høyere utdanning gir kunnskap som er nyttig for institusjonene i utviklingsland, og er viktig i gjennomføringen av norsk utviklingspolitikk.²⁸

I mange av de norske offentlige etatene som er involvert i bistand er det begrenset kapasitet til å drive internasjonalt arbeid. Noen har egne internasjonale avdelinger, men faglig samarbeid med institusjoner i utviklingsland er ikke kjerneaktiviteten. Dette fører i enkelte tilfeller til at det legges for lite vekt på opplæring og koordinering av bistandsarbeidet. Vanligvis er et begrenset antall fagpersoner involvert og innsatsene blir dermed avhengige av enkeltpersoner og ildsjeler.

MULTILATERALE KANALER

Norge er en aktiv støttespiller for initiativer til kapasitetsutvikling i regi av de multilaterale organisasjonene. Multilaterale organisasjoner er en sentral kanal for kapasitetsutvikling i offentlig sektor. Disse organisasjonene har kapasitetsutvikling av myndigheter i utviklingsland som en viktig del av sitt mandat og Norges kjernestøtte til de multilaterale organisasjonene går da også til dette. Støtte til flere av de viktigste tematiske satsningene i norsk utviklingspolitikk kanaliseres gjennom multilaterale kanaler, inkludert klima, skog, fred,

²⁸ Meld St. 24 Felles ansvar for felles fremtid Bærekraftsmålene og norsk utviklingspolitikk.

sikkerhet, likestilling, utdanning og helse. De senere årene er det utviklet nye partnerskap, arbeidsformer og finansieringsmekanismer der kapasitetsutvikling er et sentralt virkemiddel.

De multilaterale organisasjonene har ofte større gjennomslagskraft enn hva Norge har som enkeltgiver. I tillegg kan kanalisering av midler gjennom multilaterale kanaler bidra til bedre koordinering og mindre belastning for samarbeidsland fordi de slipper å forholde seg til mange bilaterale giveres ulike krav og systemer. Bruken av multilaterale kanaler innebærer også noen utfordringer. Samarbeidsland ønsker at multilaterale organisasjoner i større grad utvikler lokal kapasitet.²⁹ Det er viktig at det ikke etableres parallelle strukturer på siden av myndighetenes egne systemer.

Norge følger multilaterale organisasjoners arbeid gjennom styreverv, dialog, vurdering av rapporter og deltakelse i nettverk. Norge deltar i Multilateral Organisation Performance Assessment Network (MOPAN), som består av 18 medlemsland og har som formål å foreta felles gjennomganger av multilaterale organisasjoners effektivitet og resultatoppnåelse. Rapportene fra MOPAN-gjennomgangene benyttes i dialog med organisasjonene, blant

²⁹ Davies and Pickering (2015), Making development cooperation fit for the future, a survey of partner countries. OECD working papers no 20.



I regnskogen i Mabura Hill i Guyana kuttet, måles og renskjæres tømmeret før det fraktes til sagbrukene. Wendel Henry med motorsag renskjærer tømmeret. FOTO: Ken Opprann

annet i styrearbeid og årlige konsultasjoner. Norge har hatt en sentral faglig rolle i utviklingen av Det internasjonale pengefondets (IMF) innsats på skatteområdet og OECDs arbeid med skatt og utvikling. Mer om Norges støtte til, og samarbeid gjennom multilaterale kanaler innen ulike tematiske områder presenteres i del 2.

FN

FNs utviklingssystem er i en unik posisjon til å bidra med kunnskapsoverføring, nasjonal kapasitetsutvikling og institusjonsutvikling på tvers av ulike sektorer og land. [FNs overordnede plan mot 2020](#) fremhever kapasitetsutvikling som FNs viktigste oppgave. FN legger økende vekt på en bred og systematisk tilnærming, der



På helsesenteret i Lumbadzi i Malawi jobber Harriet Amon Mpungwe (tv). Chrissy Natani har med barnet sitt til kontroll. FOTO: Ken Opprann

fokuset er flyttet fra individnivå til organisasjonsnivå og samfunnet rundt.³⁰ FN skal fokusere på hvordan alle FN-organisasjonene representert i et land kan bidra til kapasitetsutvikling gjennom felles planer i tråd med landets egne prioriteringer. FN-organisasjoner er tilstede på landnivå og bidrar til kobling mellom operasjonelt og normativt arbeid.

[En studie fra 2015](#) fant at selv om FN har introdusert flere tiltak for å styrke innsatsen for kapasitetsutvikling i partnerland, settes det spørsmålsteget ved effektiviteten. Studien anbefaler at FN i større grad bør utnytte eksisterende lokal kompetanse og strukturer.

³⁰ Omtalt som 'capacity development systems approach', og utviklet av UNDP i [Study on capacity development – report prepared for UNDS for 2016 QPCR](#).



Illustrasjonsfoto fra Malawi. FOTO: Ken Opprann

Den fant også at FN møter en del utfordringer som partner for kapasitetsutvikling, blant annet at midler ofte øremerkes av givere.

En [kartlegging av FNs utviklingssystem](#) peker på store gap og overlappinger når det gjelder hvordan bærekraftsmålene er dekket. Det er rom for et langt mer integrert og koordinert

FN. Dette kan innebære krevende administrative og institusjonelle reformer.³¹

Utviklingsbanker

Utviklingsbankene er viktige finansieringskilder og rådgivere, spesielt i de minst utviklede og sårbare landene. Norge har et bredt engasjement

³¹ FN, ECOSOC (2017) Repositioning the UN development system to deliver on the 2030 Agenda – Ensuring a Better Future for All, report of the Secretary General

med utviklingsbankene og IMF. Faglig rådgivning og kapasitetsutvikling er en kjerneoppgave.

Utviklingsbankene er store multilaterale spleiselag. De har også en sterk normativ innflytelse i kraft av sin finansielle og faglige tyngde, brede tematiske engasjement, tilstedeværelse og direkte samarbeid med finansdepartementene i samarbeidslandene.

Utviklingsbankenes arbeid med å styrke skattesystemer, bekjempe ulovlig kapitalflyt og skatteunndragelser er sentralt for å mobilisere nasjonale ressurser for utvikling. Norge kanaliserer penger gjennom utviklingsbankene for at de skal følge opp bærekraftsmålene der behovene er størst.³²

Norge er medeier i de to utviklingsfondene for de fattigste landene, IDA i Verdensbanken og ADF i Afrikabanken.³³ For å øke innsatsen på norske prioriterte områder, gir Norge også midler til tematiske flergiverfond forvaltet av utviklingsbankene.

[Verdensbankens strategi](#) fra 2013 la vekt på å levere helhetlige løsninger til utviklingsland, inkludert faglig bistand og kapasitetsutvikling.

³² Meld St. 24 Felles ansvar for felles fremtid Bærekraftsmålene og norsk utviklingspolitikk.

³³ IDA står for International Development Association, ADF står for African Development Fund.

Evnen til å levere en samlet finansierings- og kunnskapspakke er Verdensbankens største fortrinn. Lån fra Verdensbankgruppen kombineres med faglig rådgivning. Det er en av årsakene til at mellominntektsland fortsetter å låne fra banken selv om de har alternative finansieringsmuligheter. Verdensbanken har bidratt til en betydelig økning i produksjonen av statistikk, særlig i oppfølging av tusenårsmålene. I perioden 2009-2012 forvaltet den over 80 millioner USD i statistikkstøtte, hvorav 40 millioner USD gikk til de fattigste landene.

Det internasjonale pengefondet (IMF) har de senere årene økt innsatsen på faglig rådgivning til over en fjerdedel av sin aktivitet. IMF bidrar med kapasitetsutvikling innen:

- › makroøkonomisk styring
- › statistikk og analyse
- › sentralbankarbeid
- › regulering av finanssektoren
- › offentlig finansforvaltning, inkludert skatt

Med finanskrisen i 2008 kom et fornyet behov for økonomiske reformer og faglig rådgivning. Mye av IMF's kapasitetsutvikling i lavinntektsland er finansiert gjennom tematiske fond. Norge støtter flergiverfondene Managing Natural Resource Wealth og Tax Administration Diagnostic Assessment Tool.

IMF arbeider i hovedsak gjennom team med relativt korte besøk til et land og tilbyr [nett-baserte kurs](#). Målgruppen er i hovedsak myndigheter, særlig finansdepartementet og sentralbanken. IMF har også opprettet ti regionale opplæringscentre, hvorav seks er i Afrika. IMF's evalueringsenhet fant i 2014 at den faglige rådgivningen er effektiv for å heve kompetansen, men det varierer i hvilken grad landene evner å ta i bruk den økte kompetansen.³⁴ Evalueringen fant også behov for forbedringer i IMF's resultatstyring av tiltak.

Afrikabanken har kapasitetsutvikling og faglig rådgivning som sentrale virkemidler og har en egen [strategi for kapasitetsutvikling](#). Dette er integrert i både prosjektstøtte og budsjettstøtte til samarbeidslandene. Samlet støtte for Afrikabanken utgjorde 88 milliarder kroner i 2016. Banken har fem satsingsområder: energi, regional integrering, matsikkerhet og jordbruksnæring, industrialisering samt yrkesutdanning og jobbskaping i privat sektor. Unge mennesker og kvinner er spesielt viktige målgrupper.

³⁴ Independent evaluation office of the IMF (IEO) (2014), [IMF Technical Assistance, revisiting the 2005 IEO evaluation](#).

AFRICAN LEGAL SUPPORT FACILITY

African Legal Support Facility, ALSF, er et initiativ i regi av Afrikabanken. ALSF gir juridisk rådgivning til myndigheter om naturressursforvaltning, gjeldsforvaltning og komplekse infrastrukturprosjekter. Den bidrar også med opplæring, seminarer, utarbeidelse av håndbøker, og informasjon om juridisk kompetanse når fattige land skal inngå store kontrakter. Myndigheter bekrefter at tjenestene er svært relevante. Siden starten har samarbeidslandene spart mer enn 400 millioner dollar ved kontraktsinngåelser. Siden oppstarten i 2008 har fondet mottatt støtte på over 53 millioner dollar fra Afrikabanken selv (40 prosent av samlet støtte), Norge (7 prosent av samlet støtte) og andre givere.

Afrikabankens regionale forankring gir gjennomslagskraft hos partnere.³⁵ Bankens kompetanse og personalressurser på landnivå er avgjørende for om den anses som en verdifull rådgiver. Særlig viktig er dette i sårbare stater.

ANDRE GIVERES TILNÆRMING TIL KAPASITETSUTVIKLING

Prioritering, innretning og organisering av kapasitetsutvikling, faglig samarbeid og institusjonssamarbeid varierer mellom ulike land og sektorer.

³⁵ MOPAN (2015-16), [African Development Bank, Institutional Assessment Report](#).

Det danske programmet «partnering with Denmark» fokuserer på institusjonssamarbeid mellom offentlige etater i Danmark og tolv samarbeidsland. Aktivitetene dekker blant annet kapasitetsutvikling innen regulering og planlegging, utvikling av offentlig-privat samarbeid og politikktutforming.³⁶ Danmark involverer i stor grad privat sektor og sivilsamfunnsaktører i sitt arbeid med kapasitetsutvikling av offentlig sektor.

Svenske Sida har en egen enhet med et ansvar for svenske myndighetsorganer som deltar i bistandsarbeid. Sida støtter også globale programmer for kapasitetsutvikling. Sverige har publisert retningslinjer og håndbøker for kapasitetsutvikling, og har en systematisk tilnærming til læring og erfaringsdeling gjennom et eget forum.

I Canada er kapasitetsutvikling en integrert del av internasjonalt arbeid. Ulike offentlige institusjoner er involvert i bistandsfinansiert kapasitetsutvikling uten at det koordineres av bistandsmyndighetene. De har dermed ingen overordnet koordinering eller kvalitetssikring av kapasitetsutvikling.

Kapasitetsutvikling er et tverrgående tema i britisk bistand og Storbritannia rekrutterer både spesialrådgivere innen spesifikke tema og rådgivere med mer generell kompetanse i samarbeidsland. Storbritannias direktorat for utvikling, DFID, har ansvaret for opplæring på utviklingsfeltet av personell i andre offentlige etater i Storbritannia.³⁷

I Tyskland er GIZ³⁸ en sentral aktør for faglig bistand og samarbeider med myndigheter i utviklingsland innen områder som yrkesopplæring, energi og klima, helse, infrastruktur, vann, godt styresett, rettsstatsutvikling, korrupsjonsbekjempelse og ansvarlig bruk av offentlige midler. I sårbare stater støtter GIZ etablering av sikkerhetssektoren. GIZ gjennomfører oppdrag også for andre givere, blant annet Norge.

Nederland har en bred tilnærming til utvikling. Faglig samarbeid om data og skattesystemer er definert som viktige områder for å redusere ulikheter i utviklingsland. I tillegg er jobbskaping og fremme av likestilling prioriterte områder.³⁹

³⁶ MFA (2015) Guidelines for partnering with Denmark, Danish authorities in international cooperation.

³⁷ Nilima Gulrajani (2013), An analytical framework for improving Aid-Effectiveness. Overseas Development Institute. Development Policy Review 32 (1).

³⁸ GIZ står for Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit.

³⁹ OECD peer review av Nederland 2016.

2

Temaer og resultateksempler

Målet med kapasitetsutvikling er bedret gjennomføringsevne i form av effektivitet og kvalitet. Denne delen ser nærmere på temaer i norsk bistand hvor kapasitetsutvikling av offentlig sektor er sentralt. Det gis en introduksjon til hvert tema, med bakgrunn om behovet for kapasitetsutvikling, hva Norge bidrar med og et utvalg resultateksempler.



Skattesamarbeid og finansforvaltning

FOTO: Marte Lid

SKATTEINNTEKTER HAR STOR BETYDNING FOR STATSBYGGING OG TILGANG TIL OFFENTLIGE TJENESTER

Historisk har statsbygging og offentlige tjenester vært nært knyttet til betaling av skatt. Økt skatteinngang opp til et visst nivå har i de fleste land vært forbundet med redusert korrupsjon og høyere økonomisk vekst. Skatteinnkreving og leveranse av offentlige tjenester dreier seg om samfunnskontrakten hvor borgeren betaler sitt bidrag i retur for tilgang til tjenester som staten i prinsippet antas å kunne levere mer effektivt enn private.

Nasjonale ressurser og finansiering over tid er viktigst for utvikling. Selv i Afrika, som er den regionen i verden med størst andel ekstrem fattigdom, er skatteinntektene i dag ti ganger større enn bistanden. Til tross for dette finnes det fremdeles en rekke utviklingsland som

i betydelig grad er avhengig av bistand. Bistand utgjør mer enn ti prosent av BNP i halvparten av alle minst utviklede land (MUL). 65 utviklingsland har skatteinntekter mindre enn 15 prosent av brutto nasjonalprodukt, BNP 15 prosent av BNP anslås å være et minimum for å finansiere grunnleggende offentlige tjenester innen helse, utdanning, sikkerhet og infrastruktur.

Mange utviklingsland har stor uformell økonomi, betydelige naturressurser, mye korrupsjon og betydelig kapitalflukt. Tapene av nasjonale inntekter er som oftest knyttet både til ineffektiv skattepolitikk og administrasjon. Omfattende fritak, svak kontroll og innkreving både fra nasjonale og internasjonale skatteyttere er et problem. Som en følge av dette taper utviklingsland mellom 3 og 10 prosent av BNP i offentlige inntekter. Dette kunne ha dekket 10–100 prosent av den økte offentlige finan-

sieringen som må til for at utviklingslandene skal nå bærekraftmålene innen 2030.

Verdensbanken har publisert en [e-bok](#) som gir en nyttig innsikt i temaet offentlig inntekter og skatt, og muligheter for reform.

ARBEIDSMETODER OG SAMARBEIDSPARTNERE

Bistand til å bygge kapasitet for å styrke skatteinngangen i utviklingsland har vært underprioritert internasjonalt. I 2015 utgjorde dette 224 millioner USD eller 0,13 prosent av all bistand. Det internasjonale pengefondet, Verdensbanken, OECD og FN publiserte i 2016 på oppdrag fra G20 en [oversikt over utfordringene](#) og kom med forslag for å forbedre effektiviteten i internasjonal skattebistand.

Norge lanserte programmet *Skatt for utvikling* i 2011 for å bidra til å styrke utviklingslandenes evne til å finansiere sin egen utvikling. I 2015 var Norge den fjerde største bilaterale giveren av slik bistand bak Storbritannia, Tyskland og USA. Se [rapporten fra Addis Tax Initiative](#) for en oversikt over internasjonal bistand på dette området i 2015.

Den norske skattebistanden har i hovedsak blitt kanalisert via tre bilaterale programmer i Zambia, Tanzania og Mosambik. Disse landene har betydelige naturressurser og har etterspurt rådgivning innen skattepolitikk, med vektlegging av skatteadministrasjon og revisjon av multinasjonale selskaper. Betydelig støtte har også blitt kanalisert til sivilsamfunn, forskning og media-relaterte tiltak innen åpenhet, kapitalflukt og skatt.

Strategien i *Skatt for utvikling* har vært å støtte tiltak og reformer globalt, regionalt og nasjonalt via anvendt forskning, analyse og faglig samarbeid om skatt og ulovlig kapitalflukt.

Kapitalflukt har relativt sett rammet de fattige landene hardest.

Den negative utviklingseffekten av kapitalflukt er synliggjort gjennom studier gjennomført blant annet av [Global Financial Integrity](#) (GFI); African

[Economic Research Consortium](#) (AERC); og [Mbeki Panelet mot illegitim kapitalflukt fra Afrika](#). Alle disse initiativene har blitt finansiert og støttet på andre måter av Norge.

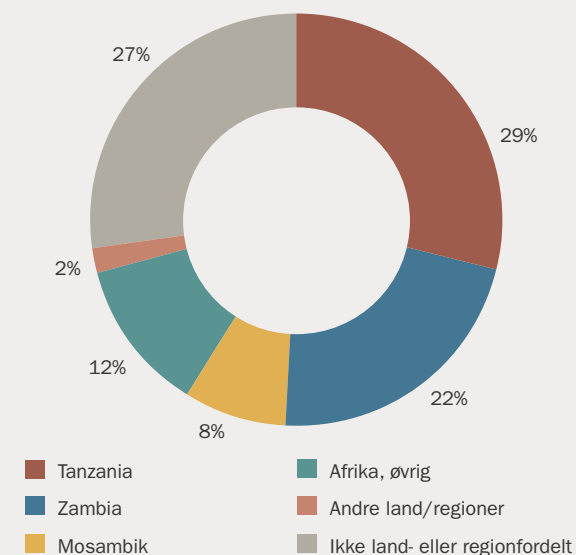
HVA NORGE BIDRAR TIL

Ifølge OECD er det ikke uvanlig at én krone investert i skattebistand gir mellom 50 og 100 kroner i ekstra skatteinntekter. Norge har liknende erfaringer fra samarbeidet med Zambia og Tanzania. Spesialiserte skatterevisjoner, særlig knyttet til flernasjonale selskaper, er et arbeidsområde som ofte gir svært synlige og målbare resultater. Det oppnås ofte høy effekt på kort tid. Enkelte år i perioden 2010-2016 økte skatteinntektene med mellom 0,5 og 2,5 prosent av BNP. Innsatsen bidrar dessuten til juridisk presedens når det gjelder skattelegging av multinasjonale selskaper. Nasjonal lovgivning gis detaljert innhold og fortolkning, og dette har betydelige positive økonomiske konsekvenser.

HVOR MYE

I 2015 bidro Norge med 134 millioner kroner i skattebistand og i 2016 med 55 millioner kroner. Norge har undertegnet [Addis Skatteinitiativet](#) som legger opp til doblet skattebistand innen 2020 sammenliknet med 2015. Land i Afrika har mottatt mest skattebistand i 2015 og 2016, hvorav Tanzania, Zambia og Mosambik er største mottakere, se figur 1.

FIGUR 1 // TANZANIA, ZAMBIA OG MOSAMBIK ER STØRSTE MOTTAKERE AV NORSK SKATTEBISTAND



Bilateral bistand (inkludert multi-bilateral) over DAC-sektor 151.14 - Domestic Revenue Mobilisation, fordelt på land/region. I tillegg inkluderes kjernestøtte til den multilaterale organisasjonen ATAF - African Tax Administration Forum, som inngår i kategorien Ikke land- eller regionfordelt. 2015-2016. Totalt 2015-2016: 188 millioner kroner. Sektorkoden for skattebistand ble innført i bistandsstatistikken først i 2015, og derfor er kun 2015 og 2016 inkludert i figuren. KILDE: Norad



Risikostyring og skatterevisjon av storbedrifter i Tanzania

Siden årtusensskiftet har det vært en positiv utvikling i Tanzanias skatteinntekter, spesielt fra store selskaper. Den største ekstraskatten bidro alene med rundt én milliard kroner. Denne ekstraskatten innebærer at forholdet mellom skattebistanden fra Norge og skatteøkningen er på rundt 1:100.

HVORFOR: Tanzania ligger under det gjennomsnittlige skattenivået for lavinntektsland

Ved årtusensskiftet hadde Tanzania en skatteinngang på syv prosent av BNP. Gjennomsnittet for lavinntektsland ligger rundt 15 prosent av BNP, mens det for OECD-land er 35 prosent. Ifølge det internasjonale pengefondet, IMF, har majoriteten av utviklingslandene et potensial til å øke skatteinntektene til 20–25 prosent av BNP



FOTO: Marte Lid

på mellomlang sikt gjennom styrket skattepolitikk og innkreving. Kvaliteten på skatteadministrasjonen og deler av den offentlige finansforvaltningen i Tanzania har vært av lavere kvalitet enn i mange andre utviklingsland.

RESULTATER: Positiv utvikling i skatteinntekter, men fortsatt stort rom for økning

Det har vært en positiv utvikling i Tanzanias skatteinngang. En rekke lenge utestående skatterevisjoner ble avsluttet i perioden



Møte i Tanzanias Skatteetat. FOTO: Marte Lid

2011 - 2016 og det største gruveselskapet i Tanzania har betalt en ekstraskatt på rundt 1 milliard kroner etter en flerårig prosess i anke- og rettsinstanser. Fra 2000 til 2016 økte skatteinntektene i Tanzania fra 7 til 13 prosent av BNP. Fra 2008 til 2016 økte bidraget fra gruvesektoren betydelig, fra én til ti prosent av totale skatteinntekter, en økning tilsvarende omlag 400 millioner USD i året. Det økte bidraget fra sektoren skyldes økt produksjon, bedre priser og økt overskudd, men også mer effektiv skattelegging.

Det er fortsatt et stort potensial for økt skatteinngang i Tanzania, tatt i betraktning inntektsnivået, strukturen i økonomien og styresettet. Studier utført av den tanzanianske skatteetaten anslår et potensial på over fem prosent av BNP i økt skatteinn- gang.⁴⁰ Andre studier antyder et noe lavere nivå.⁴¹ Det utgjør betydelige beløp i et land hvor finansieringsbehovet for å nå bærekraftmålene i 2030 er stort. En betydelig del av manglende skatteinngang er knyttet til skattefritak for store bedrifter, enkelte lokale bedrifter og personer samt til aggressiv skatteplanlegging og skatteunndragelse. Aggressiv skatteplanlegging dreier seg om interne disposisjoner i multinasjonale selskaper, ofte internprising. Disposisjonene befinner seg i gråsonen av hva som er lovlig og akseptabelt.

HVA: Norsk institusjonssamarbeid, kapasitetsutvikling og kontroll

Norge har bidratt med skatterelatert bistand i Tanzania i over ti år. I første fase var det et fokus på skattepolitikk via institusjonssamarbeid mellom finansdepartementene.

40 TRA (2016), *Estimation of Tax Gap for Tanzania- for the period 2011/12-2014/15*.

41 IMF (2013) *Understanding countries tax efforts, WP/13/244, IMF*.

De siste årene har samarbeidet dreid seg om å fremme effektiv skatteadministrasjon i det tanzanianske skattedirektoratet (Tanzania Revenue Authority, TRA).⁴² Dette omfatter blant annet et institusjonssamarbeid med det norske Skattedirektoratet, med fokus særlig på kapasitetsutvikling innen risiko-kontroll og skattlegging av store selskaper. Det er etablert en ny enhet for internasjonal skatt i TRA. Arbeidet dreier seg om planer for skatterevisjon, og om å forbedre skatterevisjonen og nasjonale retningslinjer for internprising. Det var i hovedsak dette arbeidet som bidro til økt kontroll av storbedrifter og økt innbetaling fra gruvesektoren.

I et institusjonssamarbeid mellom det norske og det tanzanianske skattedirektoratet ble utestående skatterevisjoner for samtlige store gullgruveselskaper avsluttet med betydelig assistanse fra norske eksperter. I flere av skattesakene fulgte år med administrative og rettslige ankeprosesser knyttet til fortolkning av lovgivning, forskrifter og praksis. I flere av sakene ble det innbetalt ekstraskatt. Den mest omfattende saken involverte det største gullgruveselskapet

42 Tax Modernisation Programme (TMP).

i Tanzania, som eide tre av de fem største gullgruvene. Samlet ekstraskatt ble beregnet til rundt én milliard kroner. Det meste av revisjonen ble gjennomført av nasjonale eksperter i TRA. Norske eksperter bidro i skatterevisjonsarbeidet og for å få de utestående sakene ferdigbehandlet. Arbeidet fokuserte på spesielt vanskelige skatte- spørsmål. Påfølgende rettsprosesser og ankesaker ble fulgt opp med faglig støtte og dialog. Dette bidro til etablering av praksis i det tanzanianske rettsvesenet.

Norge har parallelt med institusjonssamarbeidet støttet et prosjekt som har bidratt til å etablere to skattemodeller for utvinnings- industrien og en nasjonal skattekomité med representasjon fra sentrale departementer og institusjoner.

HVOR MYE

Norges bidrag i perioden 2012-15 var på rundt ni millioner kroner.

KILDER:

- > [Stortingsmelding 24, felles ansvar for felles fremtid.](#)
- > IMF (2016) *Tax Administration Assessment Tools, rapport for Tanzania.*
- > TRA (2016) *Estimation of Tax Gap for Tanzania- for the period 2011/12-2014/15.*
- > IMF (2013) *Understanding Countries' Tax Effort, WP/13/244.*



Bedre skattekontroll av storbedrifter i Zambia

De zambiske skattemyndighetenes (ZRA) kapasitet til å gjennomføre bokettersyn hos store bedrifter er betydelig styrket. Det er innbetalt ekstraskatt på rundt 100 millioner kroner hvert år de siste seks årene i kjølvannet av norskstøttede bokettersyn.

HVORFOR: Stort potensial for økte skatteinntekter

Mange utviklingsland har et betydelig potensial til å øke egne inntekter gjennom bedre skattesystemer og kontroll. Bedre skatteadministrasjon har stor effekt på nasjonale inntekter og utvikling.

Det er ikke sikre tall for hvor mye Zambia taper på grunn av mangelfull etterlevelse av skattereglene blant store selskaper. Resultatene fra økte bokettersyn viser at det er rimelig å anta at det kan dreie seg om store

beløp. ZRA har behov for økt kapasitet til å kontrollere store selskaper, særlig i gruvesektoren. God skattekontroll er avhengig av revisorer med høy kompetanse. I tillegg er det behov for juridisk kapasitet og kompetanse til oppfølging av skattesaker i rettsvesenet. Det er fremdeles store utfordringer knyttet til skatteunndragelse og skatteplanlegging i strid med anerkjente internasjonale prinsipper.

RESULTATER: Økte skatteinntekter

Skatteinntektene fra gruvesektoren har økt betydelig siden norsk bistand til Zambia på skatteområdet startet i 2006.⁴³ Ifølge offisielle tall ble målet om å øke gruveskattens andel av BNP hvert år i perioden 2011–2013 nådd.⁴⁴ Anbefalinger fra den norske Skatteetatens eksperter førte til en omorganisering av innkreivingsarbeidet. Dette effektiviserte, ifølge ZRA, innkreivning av utestående skatt betydelig. ZRA rapporterer

⁴³ Lavere kopperpriser og produksjon har ført til at skatteinntekten har falt noe de siste årene.

⁴⁴ Riksrevisjonens rapport 2 /64.



Kansanshi gruen, en av de største koppegruvene i Zambia. FOTO: Jan Speed

at 635 millioner kroner i ekstraskatt er innbetalt som følge av økt antall bokettersyn.

Siden samarbeidet mellom Skatteetaten og ZRA startet i 2011 er antall årlige bokettersyn firedoblet og antall medarbeidere i ZRA fordoblet. Det er opprettet en egen gruveskatte-enhet og antall spesialister som arbeider med gruveskatt har økt betydelig. Nye regler for innbetaling av merverdiavgift på leveranser til gruvesektoren, introdusert i 2017, vil gi bedre kontroll av merverdiavgift.

ZRAs revisorer arbeider nå mer målrettet, er bedre forberedt og opptrer med betydelig mer selvtillit og profesjonalitet når de reviderer store skattytere, sammenliknet med da samarbeidet startet. Revisorene bruker nå verktøy for analyse av regnskapsdata og internprising. Norge har også bidratt med IT- utstyr og møterom med moderne telekommunikasjonsutstyr.

I en undersøkelse gjennomført av Riksrevisjonen i 2015 om norsk bistand til godt styresett og antikorrupsjon var den norske støtten til ZRA det av de 25 undersøkte prosjektene som fikk mest positiv omtale på gjennomføring, måloppnåelse og bærekraft. Det

gjenstår å utvikle et system for overvåking av mengde og kvalitet i mineralproduksjonen. Det gjenstår også en del med hensyn til ZRAs kapasitet til å føre skatterettssaker.⁴⁵

HVA: Praktisk opplæring gjennom felles oppgaveløsning

Allerede før samarbeidet mellom Skatteetaten og ZRA startet, hadde Norge støttet Zambia i flere år for å forbedre reglene for beskatning av gruvebedrifter. Det ble blant annet gjennomført prøverevisjoner i gruve-sektoren og opprettet en enhet i ZRA for revisjon av gruveselskaper. En veileder for skatterevisjon av gruveselskaper er ferdigstilt og etableringen av et universitetsstudium om gruvevirksomhet og gruvebeskatning er igang.

Norske eksperter jobber sammen med zambiske kolleger når de gir opplæring i bruk av nye verktøy, utvikler nye rutiner og strategier for skatterevisjon, utarbeider forslag til endring i lover og håndterer skattesaker. Åpenhet og et samarbeid som er mer praktisk enn teoretisk rettet har ført til eierskap og gitt bærekraftige resultater.

⁴⁵ Ibid.

Nye IT-systemer og tilgang til internett bidrar til økt effektivitet i kontrollarbeidet.

HVEM

Skattedirektoratet og flere skatteregioner i Norge har vært involvert. I første del av programmet finansierte den norske ambassaden en ekspert på gruvebeskatning fra det internasjonale pengefondet (IMF). ZRA samarbeider også med OECD, Verdensbanken og tyske og amerikanske skattemyndigheter. Skatteetaten holder kontakt med prosjektlederne fra disse programmene for å unngå dobbeltarbeid.

HVOR MYE

Norge har bidratt med rundt 66 millioner kroner i perioden 2011-2017.

KILDER:

- > ZRAs årsrapporter og presentasjoner.
- > *Mid-term review of the Norwegian Embassy financed tax administration program with the Zambia Revenue Authority (ZRA)*, February 2015, Nordic Consulting Group.
- > Norad (2017) Norge i Zambia gjennom femti år, Arve Ofstad, Norad.
- > Riksrevisjonens undersøkelse av bistand til godt styresett og antikorrupsjon i utvalgte samarbeidsland, Dokument 3:9 (2014–2015).



Bedre forvaltning av offentlige inntekter og utgifter i Nepal

Nepal har forbedret politiske og administrative prosesser for forvaltningen av offentlige inntekter og utgifter. En evaluering fra 2015 viser en betydelig framgang sammenliknet med 2008.

HVORFOR: Svak politisk og administrativ styring av offentlige midler

God finansforvaltning i offentlig sektor er avgjørende for at offentlige ressurser brukes på en god måte for økonomisk utvikling. En analyse av Nepals finansforvaltning i 2008 viste betydelige svakheter i de politiske og administrative prosessene for styring av offentlige inntekter og utgifter.⁴⁶ Den viste også høy risiko for uregelmessigheter og misbruk av offentlige midler. Myndighetene deltok aktivt i gjennomføringen av analysen og ønsket å ta tak i svakhetene som ble påpekt. En bedring

46 PEFA, An Assessment of the public Financial Management Performance Measurement Framework, Government of Nepal February 2008.



FOTO: Marte Lid

av landets styresett ble sett som viktig for stabilisering av landet. Det ble igangsatt et reformprogram for bedre styring og mer ansvarlig bruk av offentlige midler. Programets mål var å styrke forvaltningssystemene, kontrollinstitusjonene og sivilsamfunnsorganisasjoner samt forbedre kunnskapsgrunnlaget og å koordinere giveres innsats.

RESULTATER: Langsiktig reform av offentlig sektor ga bedre finansiell styring og forvaltning

På tross av en særdeles krevende politisk situasjon, har Nepal fått til betydelige forbedringer av systemene for budsjettstyring og øvrig offentlig finansforvaltning. Myndighetene har bedre overordnet budsjettstyring og kontroll på offentlig gjeld. De ulike departe-

mentene deltar aktivt i budsjettarbeidet. Budsjettdokumentene inneholder mer informasjon om resultater og nøkkeltall for budsjettet.

Tilgangen til budsjettinformasjon for allmennheten er bedret. Månedlige forbruksrapporter legges ut på myndighetenes hjemmesider. Det er økt informasjon om ressursene som går til den enkelte skole eller helseklinikk. Registrering av skatteyttere er bedret og skattebetalere har bedre tilgang til informasjon om skatteregler, krav til innbetalinger og klagemuligheter. De samlede inntektene til det offentlige har økt betydelig. Det er fremdeles utfordringer i planlegging og gjennomføring av budsjettet, spesielt for større prosjekter.

Systemene for offentlig innkjøp vurderes som åpne og basert på internasjonal praksis. Flere IKT-systemer er innført for økonomiforvaltningen. Hele sentralforvaltningen har nå et felles kontosystem og 14 000 bankkontoer er avviklet.

Sammenliknet med et utvalg av 15 sårbare stater og 27 lavinntektsland scorer Nepal bedre i gjennomsnitt på de fleste dimensjonene av offentlig finansforvaltning etter at

reformprogrammet ble startet. Unntakene er for kontrollfunksjonen for riksrevisjonen og parlamentet.

Riksrevisjonens årlige regnskapsrevisjon oversendes parlamentet raskere enn tidligere. Det blir imidlertid gjennomført få forvaltningsrevisjoner og det er klare svakheter i oppfølging av riksrevisjonens anbefalinger.

Det har vært store utfordringer med å få til forbedringer i den samlede kontrollfunksjonen til riksrevisjonen og parlamentet. Blant årsakene er at Nepal i mange år ikke hadde en ansatt riksrevisor og at parlamentet i lange perioder ikke har vært samlet.

HVA: Bredt reformprogram

Myndighetene etablerte en styringsgruppe for reformprogrammet som inkluderte politisk ledelse i finansdepartementet, statsministerens kontor, riksrevisoren og sivilsamfunnsorganisasjonen Transparency International Nepal. Det ble etablert et [sekretariat under finansdepartementet](#) for å koordinere reformarbeidet, gjennomføre analyser og bidra til informasjonsformidling. Reformarbeidet er finansiert gjennom et flegjerverfond administrert av Verdensbanken.

En del av fondets finansiering er brukt til utvikling av riksrevisjonen i Nepal. Norsk riksrevisjon har bidratt med rådgivning om utforming av lovverk, strategisk planlegging, regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon.

HVEM: Samordning av giverfinansiering

Norge har støttet fondet økonomisk fra oppstarten i 2010 sammen med tre andre giverland. Ytterligere tre givere har sluttet seg til de senere år. Norsk riksrevisjon har i tillegg hatt et faglig samarbeid med riksrevisjonen i Nepal siden 2008.

HVOR MYE

Norge har bidratt med totalt 15 millioner kroner, noe som har utgjort nær 20 prosent av samlede utbetalinger fra givere i perioden 2010-2015.⁴⁷ Norge støtter en ny fase av arbeidet frem til 2022.

KILDER

- > Government of Nepal (2008), [PEFA, An Assessment of the Public Financial Management Performance Measurement Framework](#).
- > Finansdepartementet i Nepal: nettside om PEFA.
- > World Bank (2015) [Nepal Country Snapshot October 2015](#), s. 29.

⁴⁷ World Bank (2015) [Nepal Country Snapshot October 2015](#), s. 29.



Energisamarbeid

REN ENERGI ER VIKTIG FOR BÆREKRAFTIG UTVIKLING

[Én milliard mennesker i utviklingsland har ikke tilgang til elektrisitet](#). Mer enn 80 prosent av verdens energiforbruk er basert på forurensende fossile energikilder. Dieselaggregater står for mye av strømproduksjonen, og slik strøm er både forurensende og dyr.

Bærekraftig, rimelig og pålitelig energiforsyning er en forutsetning for å avskaffe ekstrem fattigdom. Fornybar energi fremmer økonomisk vekst og er sentralt i kampen mot de globale klimaendringene. For å utvikle kraftsektoren behøver utviklingsland økt yrkesfaglig og akademisk fagkompetanse, prosjektkompetanse og institusjonell kompetanse.

ARBEIDSMETODER OG SAMARBEIDSPARTNERE

Norsk støtte til kapasitetsutvikling i energisektoren omfatter institusjonssamarbeid, høyere utdanning og forskning, videreopplæring og yrkesopplæring.

Samarbeidet er rettet inn mot energimyndigheter, strømselskaper, universiteter og yrkeskoler. Norsk kompetanse er etterspurt innen områder som bygging og drift av vannkraftverk, helhetlig utnyttelse av vannressurser, regulering av kraftsektoren og samspill mellom kraftbransjen og academia. Valg av tema og samarbeidsform avhenger av mottakers behov og ønsker.

De viktigste norske aktørene i institusjonssamarbeid i energisektoren er Norges vassdrags- og energidirektorat ([NVE](#)) og [Statnett](#). Med ansvar for en helhetlig forvaltning av

Norges vann- og energiresurser har NVE kompetanse som er relevant for utviklingsland. NVEs utviklingssamarbeid, som går tilbake til 1950-tallet, omfatter støtte til utvikling av lover og forskrifter, hydrologi og konsesjonsbehandling. Statnett er systemansvarlig i det norske kraftsystemet. I perioden fra 2007 til 2014 bidro Statnett til kapasitetsutvikling av nasjonale strømselskaper i Kenya, Tanzania og Uganda. Samarbeidet omfattet systemdrift, vedlikehold, nettplanlegging og gjennomføring av investeringsprosjekter.

Støtte til infrastrukturprosjekter gjennom private aktører som Multiconsult og Norconsult bidrar også til kapasitetsutvikling. Dette omfatter bistand til utforming av anbudsdokumenter og gjennomføring av kontraktsforhandlinger og byggeledelse.

Norsk program for kapasitetsutvikling innen høyere utdanning og forskning for utvikling innen Energi og Petroleum (EnPe), har som mål å styrke kapasiteten innen energi- og petroleumsfeltet ved høyere utdanningsinstitusjoner i lav- og mellominntektsland. Les mer om EnPe [under forskningsprogrammet NORHED](#).

International Centre for Hydropower, [ICH](#), arrangerer kurs innen planlegging, design, bygging og drift av vannkraftverk fra et flerfaglig perspektiv. Stadig flere av kursene arrangeres i samarbeid med partnere i utviklingsland.

De siste årene har Norge støttet Arusha Technical College (ATC) i Tanzania og Butwal Technical Institute (BTI) i Nepal. Støtten til ATC omfatter rehabilitering av kraftstasjonen Kikuletwa, som skal brukes som et treningssenter og ingeniøruddanning for teknikere. NVE og ICH bistår med å lage pensum. BTI tilbyr både teoretisk og praktisk utdanning og uteksaminerte 800 studenter i elektromekaniske fag mellom 2007 og 2015. Norge har finansiert oppgradering av lokaler og undervisningsmateriell.

[Norads rapport om ren energi](#) for utvikling over perioden 2007-2015 gir flere detaljer om norsk støtte til ren energi.



Montering av strømstolper utenfor Lichinga i Mosambik. FOTO: Ken Opprann

HVA NORGE BIDRAR TIL

Ren energi-initiativets hovedmål er å redusere fattigdom, stimulere økonomisk vekst og redusere forurensing. Institusjonssamarbeid har bidratt til å øke kapasiteten i nasjonale institusjoner og å forbedre rammebetingelsene for sektoren.

Initiativet har siden 2007 bidratt til at 18 millioner mennesker har fått tilgang til moderne energi. Nesten 10,5 millioner mennesker har fått tilgang til elektrisitet og nær 7,5 millioner mennesker har fått tilgang til bedre kokeapparater og biogass. Elleve land har forbedret sin styring av energisektoren.

Rundt 250 master- og doktorgradsstudenter har fått utdanning innen ren energiteknologi gjennom Norads programmer. Mange av disse har fått jobb i energisektoren i sine hjemland. Omlag 3100 har deltatt på korttidskurs og seminarer om ren energi. Kvinneandelen blant mastergradsstudenter og deltakere på korttidskurs er på rundt 30 prosent.

I Nepal har NTNU og Sintef Energi bidratt til å etablere og videreutvikle to vannkraftlaboratorier. I Liberia er en ny energilov vedtatt og Norge har bidratt til [gjenoppbygging av landets største vannkraftverk](#). I Bhutan har institusjonssamarbeidet bidratt til å utvikle Mangdechhu vannkraftverk i henhold til internasjonale miljøstandarder. Norsk støtte til energisektoren i Bhutan har bidratt til at [nær hele befolkningen har tilgang til elektrisitet](#).

HVOR

Støtten er særlig rettet inn mot land med betydelig vannkraftpotensial. De fleste av disse landene er i dag relativt stabile, men flere har tidligere hatt alvorlige konflikter.

Institusjonssamarbeidet gjennom NVE og Statnett har støttet partnerorganisasjoner i Angola, Bhutan⁴⁸, Etiopia, Ghana, Kenya, Liberia,

48 I Bhutan har også Norges Geotekniske Institutt, NGI bidratt med kunnskapsoverføring for blant annet å beskytte vannkraftverk mot jordskjær.

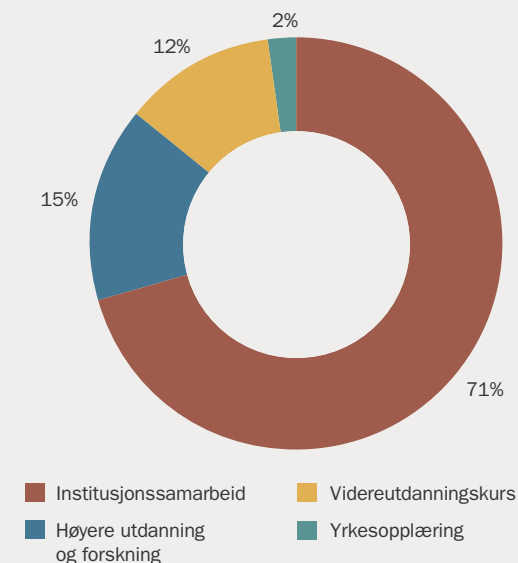
Mosambik, Myanmar, Tanzania, Øst-Timor, Vietnam, Nepal, Sør-Sudan og Liberia. Støtte til Mastergrad-utdanning skjer i samarbeid med universiteter i Etiopia, Ghana, Mosambik, Malawi, Nepal, Sør-Afrika, Tanzania og Uganda.

HVOR MYE

I perioden 2007-2016 har Norge brukt om lag 770 millioner kroner på kapasitetsutvikling i energisektoren.⁴⁹ Institusjonssamarbeid utgjør mer enn 70 prosent av støtten. Årlig støtte har økt fra under 40 millioner kroner i 2007/2008 til om lag 100 millioner kroner de siste årene.

49 I tillegg kommer faglig samarbeid med private konsultentselskaper, og kapasitetsutvikling gjennom infrastrukturprosjekter.

FIGUR 2 // INSTITUSJONSSAMARBEID UTGJØR OVER 70 PROSENT AV STØTTEN TIL KAPASITETSUTVIKLING INNEN REN ENERGI



Utvalgte bistandsavtaler basert på en kvalitativ vurdering utført av Norad, 2007-2016. Totalt 2007-2016: 769 millioner kroner. Kilde: Norad



Bedre regulering av kraftsektoren i Bhutan

Norge har sammen med andre givere støttet Bhutans utbygging av vannkraft siden 1980-tallet. På den tiden hadde kun én prosent av befolkningen tilgang til strøm. I dag har nær hele befolkningen tilgang til strøm og landet har siden 2007 eksportert strøm til India.

HVORFOR: Enorme vannressurser

Bhutan er et kongedømme i Himalaya som i mange århundrer var avstengt fra omverdenen. Fra 1960-tallet åpnet landet seg gradvis, og fra tidlig på 2000-tallet har det vært relativt åpent, og med økende internasjonalt samarbeid.

Bhutan har enorme vannressurser og på 1980-tallet startet Verdensbanken et arbeid med å bygge ut kraftproduksjon i landet. Norge ble etter hvert med i dette samarbeidet og støttet utviklingen av energi-



Arbeidslaget som borer hull og laster sprengstoff i full sving med å gjøre klar neste sprengning i Punatshangchhu i Bhutan. FOTO: Ken Opprann

sektoren i Bhutan. Den langsiktige bistanden har hjulpet energimyndighetene i Bhutan til å mestre utbyggingen av vannressursene sine på en god måte.

RESULTATER: Nær hundre prosent elektrifisert

I dag er Bhutan nær hundre prosent elektrifisert og landet har bedre institusjonell evne og kapasitet enn før til å styre de store kraftverksutbyggingene. Landets fremgang er et resultat av enorm innsats fra Bhutans side, med vesentlig bidrag fra Norge. Et resultat av samarbeidet er utvikling av strategier for utnyttelse av sol-, bio- og vindenergi samt planer for energieffektivisering i bygninger og industri.

Landet har siden 2007 eksportert strøm. Inntektene utgjør nå 25 prosent av landets inntekter.⁵⁰ Med videre utbygging av energisektoren vil inntektene sannsynligvis øke. Tilgang til strøm har bedret livskvaliteten på landsbygda, spesielt for kvinner og studenter, hvor stabil tilgang til lys gir muligheter for å arbeide hjemme på kveldstid. Tjenestetilbudet til butikker og helse-

⁵⁰ Dette er en nedgang fra 40 prosent i 2010 som skyldes økte eksportinntekter i andre sektorer.



Tala-demningen i Bhutan. FOTO: Ken Opprann

klinikker har også blitt utvidet.

Det første store resultatet i energisamarbeidet kom i 1993, med utarbeidelse av en nasjonal utbyggingsplan for vannkraftverk og kraftlinjer. Planen oppsummerte vannkraftpotensialet i hele Bhutan og inkluderte planer for 72 enkeltprosjekter.

Norge støttet senere gjennomføring av deler av planen, blant annet detaljplanlegging av et større vannkraftanlegg, Mangdechhu, midt i Bhutan. Planleggingen ble de første årene gjort av norske konsulenter, men ble senere i hovedsak utført av lokale ansatte. Prosjektet er videreutviklet og utvidet, og er forventet ferdig i 2019 i regi av et indisk-



Kraftledning i fjellskapet ved Tala-dammen, Bhutan. FOTO: Ken Opprann

bhutanesisk selskap. Det norske samarbeidet med Bhutan inkluderte også tidlig-fase-planlegging av 27 andre vannkraftverk.

På grunn av god måloppnåelse samt norske ønsker om å konsentrere bistand til færre land, fases det bilaterale energisamarbeidet med Bhutan ut. Norsk støtte til Bhutans energisektor fortsetter via regionale initiativer og støtte via Asiabanken og Verdensbanken.

HVA: Kapasitetsutvikling innen vannkraft og geofarer

Hovedpilarene i samarbeidet var først opplæring og kapasitetsutvikling for myndighetene innen vannkraft og geofarer. Opp-

læringen er gitt gjennom formell utdanning og videreopplæring. 23 personer har tatt mastergrad i energi ved universiteter i Norge og andre land. Fagpersoner har fått støtte til deltakelse på 467 kortere kurs om ulike energi-temaer. I tillegg bidro norske konsulenter i de første fasene av planleggingen av store vannkraftverk. Senere ble samarbeidet utvidet til rådgivning knyttet til andre fornybare energikilder enn vannkraft (sol-, bio- og vindenergi) og energieffektivisering.

I 2000 ønsket Bhutan et faglig samarbeid med Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) for å definere rammebetingelsene for energi, spesielt til utvikling av retningslinjer for regulering av sektoren. NVE har bidratt med rådgivning for utvikling av lover og forskrifter, opplæring i hydrologi, flomvarsling og isbre-målinger og det er laget veiledere for elektrisitet- og damsikkerhet. Siden 2000 har sektoren blitt regulert, med etablering av statlige kraftselskaper, et nettselskap og en uavhengig regulator.⁵¹

I 2000 ble hovedveien mellom hovedstaden Thimphu og India sperret av et stort ras.

⁵¹ I Norge er det NVE som er regulator for energisektoren. I Bhutan vil regulatoren ha noe av den samme rollen, men tilpasset lokale forhold.

Slike ras er vanlige på grunn av svakt fjell, bratte skråninger og kraftig regn. Bhutan ønsket støtte fra Norge innen geofarar. Norges Geotekniske Institutt (NGI) ble involvert for å utvikle lokal kompetanse på geotekniske undersøkelser. NGI har gitt opplæring i bruk av teknologi for geotekniske undersøkelser, spesielt for bygging av vannkraft, tunneler og veier. Som en del av samarbeidet ble det gjennomført en forstudie for å bygge en tunnel mellom byene Thimphu og Wangdue. Tunnelen vil halvere distansen og redusere kjøretiden til om lag en tredjedel av dagens.

HVEM

Bhutans energidepartement med underliggende etater har vært lokale samarbeidspartnere. Senere ble samarbeidet utvidet til nettselskapet, regulatoren, og det nasjonale strømselskapet. Fra Norge har NVE og NGI vært sentrale, i tillegg til Norconsult, Multiconsult, Utenriksdepartementet, Norad og den norske ambassaden i New Delhi. Andre sentrale aktører i energisektoren har vært India, Asiabanken, Japan, Østerrike, Nederland og Danmark.

HVOR MYE

Norges bistand til energisektoren i Bhutan i perioden 1988-2016 har vært på 194 millioner kroner. Energibistanden fra Norge var i perioden 1990-2013 om lag 18 prosent av den internasjonale energibistanden til Bhutan (eksklusive bistand fra India).

KILDER

> [Norad oppsummeringsrapport for energisamarbeidet mellom Bhutan og Norge, April 2017.](#)



Omfattende opplæring for å drifte elektrisitetssystemet i Liberia

Langvarig borgerkrig i Liberia fram til 2003 førte til et land i ruiner. Storstilt bistand til det statlige kraftselskapet Liberia Electricity Corporation (LEC) fra en rekke aktører, deriblant Norge, har bidratt til gjenoppbygging av elektrisitetforsyningen. Resultatene vil bare være bærekraftige dersom Liberia selv blir i stand til å drifte og vedlikeholde kraftanlegg og distribusjonsnett.

HVORFOR: Vannkraft er en viktig kilde til elektrisitet i Liberia

Vannkraftverket Mount Coffee ble ødelagt og plyndret under og etter borgerkrigene. Kompetansen til å drive kraftverket var også borte. Mt Coffee var Liberias eneste vannkraftverk og før krigen leverte det elektrisitet til 35 000 husholdninger. Kraftverket har



Transformator- og koblingsanlegg under konstruksjon i Monrovia, Liberia. Anlegget fordeler strøm fra Mt. Coffee kraftverket ut på to 66kV kraftlinjer til Monrovia.
FOTO: Knut Gakkestad

ikke vært i drift siden 1990, og befolkningen har vært avhengig av ikke-fornybare energikilder som kull og diesel. Fortsatt har rundt 90 prosent av befolkningen ikke tilgang til elektrisitet.

Gjenoppbygging av kraftverket har vært et prioritert mål for Liberia og president Ellen Sirleaf Johnsen. I 2011 ble Norge, den tyske utviklingsbanken KfW⁵² og den Europeiske Investeringsbanken (EIB) enige med Liberiske myndigheter om å finansiere gjenoppbyggingen. Senere har Millenium Challenge Corporation (MCC) fra USA også bidratt med finansiering.

RESULTATER: Kraftforsyning for 50 000 kunder

Mt Coffee har blitt gradvis bygget opp og kraftverket forsyner nå rundt 50 000 kunder. Kundene er i stor grad fattige husholdninger. I tillegg brukes strømmen til offentlige bygninger og gatelys.

Vannkraftverket skal ferdigstilles med fire turbiner og en samlet kapasitet på 88 MW i løpet av 2017 og vil bli hovedkilden til

⁵² Kreditanstalt für Wiederaufbau.



Klargjøring av turbinaksel for montering på Mt. Coffee kraftverket. FOTO: Knut Gakkestad

elektrisitet i Liberia. En kontraktør vil stå for driften av kraftanlegget de første fem årene. Etter dette vil anlegget driftes av det nasjonale elektrisitetsverket (LEC).

Kraften fra Mount Coffee er relativt billig og prisen på strøm til kundene vil kunne bli halvert fra rundt 0,50 til om lag 0,25 USD per kWh. For næringslivet vil det bli mer fordelaktig å bruke billigere og mer stabil strøm fra nettet fremfor å produsere med dieselaggregater som de gjør i dag. Det er forventet en rask økning i nye kunder og i strømforbruket.



Rehabilitering av de 10 flomlukene fra 1964 på inntaksdammen til Mt. Coffee kraftverket. FOTO: Knut Gakkestad

HVA: Prosjektledelse og opplæring av lokalt ansatte

Norge har støttet gjenoppbygging av vannkraftverket Mount Coffee og strømmettet i hovedstaden Monrovia siden 2006.

Rekruttering av liberiere er viktig for opplæring av lokal kompetanse og skal bidra til at kraftverket senere kan ledes av lokale fagpersoner.

Selve byggingen av kraftverket har omfattet rekruttering av mange lokale, hovedsakelig ufaglærte arbeidere. En god del av dem har gjennom arbeidet fått opplæring som hever kompetansen for framtidige arbeidsoppgaver

som maskinkjørere og betongarbeidere. En utfordring har vært lokale arbeideres erfaring og holdninger til helse, miljø og sikkerhet på arbeidsplassen. Omfattende oppfølging og opplæring har vært nødvendig også på dette området.

Det er lagt ned betydelig arbeid i rekruttering av personell til prosjektledelse, byggeprosess og til kontraktør som skal drifte kraftverket de første fem årene. Det er mange søkere, og det må gjennomføres omfattende tester for å finne kvalifiserte søkere. Basiskunnskaper må sjekkes da vitnemål kan være falske, eller at utdanningen er av svært dårlig kvalitet. For enkelte stillinger er det krav til kunnskap som er vanskelig å finne i Liberia.

For å gjennomføre selve planleggingen og følge opp anleggsarbeidet er det norske konsultantselskapet Norplan/Multiconsult og tyske Fichtner engasjert.

For å sikre en effektiv planleggings- og byggeprosess finansierte Norge en prosjektlederhet (PIU) som ivaretar byggherrefunksjonen frem til anlegget er ferdig ved utløpet av 2017. Enheten har bestått av opptil fem internasjonale eksperter og 20 liberiere.

PIU har overordnet ansvar for budsjetter, planlegging, kontrakter og bygging av kraftanlegget og kraftledninger.

For å sikre kompetent drift av kraftverket i oppstarten vil en profesjonell operatør ha ansvaret for å drifte kraftanlegget og bygge lokal kompetanse de første fem årene før LEC overtar driften selv. En sveitsisk operatør er valgt til dette oppdraget. 18 liberiere skal få opplæring for å kunne sette LEC i stand til selv å drifte anlegget.

Ingeniørstudenter fra tekniske skoler/ universitet i Monrovia har også hatt mulighet for korttids praksis på Mount Coffee-anlegget.

HVOR MYE

Norge har bidratt med 492 millioner kroner til rehabilitering av kraftverket. Dette tilsvarer rundt 20 prosent av de totale kostnadene. Norge har fullfinansiert PIU fra mai 2013 til utløpet av 2017 med 110 millioner kroner. Inkludert i dette er også delfinansiert opplæring av lokalansatte.

LÆRDOMMER

Generelt svært lavt kompetansenivå som følge av langvarig borgerkrig og manglende utdanning krever at opplæring også må dekke grunnleggende ferdigheter som regning, skriving og lesing. Spesialisert opplæring tar lang tid og krever mye innsats og ressurser.

Profesjonell internasjonal assistanse både i planlegging, bygging og drift av kraftverket har vært nødvendig for å sikre en effektiv gjennomføring, samtidig som det bygges opp lokal kompetanse gjennom deltaking i alle prosesser. Dette sikrer også bærekraft.

KILDER:

> Prosjektrapporter, møter, presentasjoner og feltbesøk.



40 år med energisamarbeid har gitt økt strømtilgang i Mosambik

Sammen med Norge og andre partnere har Mosambik økt kraftproduksjonen, utviklet kraftnettet og bygget kompetanse hos sentrale institusjoner i landets energisektor. I løpet av de siste 25 årene har andelen av befolkningen med tilgang til strømnettet økt fra én til 26 prosent.

HVORFOR: Ingen utvikling uten energi

Mosambik fikk sin selvstendighet fra portugisisk kolonistyre i 1975 etter 20 års frigjøringskamp. På det tidspunktet var det i realiteten ikke noe nasjonalt kraftnett i Mosambik, og strømtilgangen var svært begrenset. Rundt to år etter uavhengigheten begynte en borgerkrig som ble avsluttet i 1992. Gjennom borgerkrigen hadde Mosambik stort behov for hjelp til å opprettholde et minimum av strømforsyning i de store byene.



Små virksomheter får nye muligheter med tilgang på strøm. Sandus Antonio Gewado stusser håret til Tupele med barbermaskin. FOTO: Ken Opprann

Etter borgerkrigen hadde kun 15 av landets daværende 130 distrikter nevneverdig strømforsyning, og det ble et viktig politisk mål å bygge ut det nasjonale kraftnettet for å nå alle landets distrikter. Slik ønsket myndighetene å samle nasjonen, styrke offentlig administrasjon, bidra til politisk stabilitet og legge til rette for økonomisk vekst.

RESULTATER: Fremveksten av en energinasjon

Sammen med Norge og andre utviklingspartnere har Mosambik langt på vei lyktes i å nå målet om elektrifisering av landet: 147 av 154 distrikter er elektrifisert ved utgangen av 2016. Da borgerkrigen tok slutt i 1992 dekket kraftnettet 15 distrikter. Andelen av befolkningen tilknyttet det nasjonale strømmettet økte fra én til 26 prosent i samme periode.

Mosambik har bygget opp et nasjonalt kraftselskap, Electricidade de Moçambique (EDM), som i dag forsyner syv millioner mennesker med strøm. Den nasjonale kraftproduksjonen er økt fra rundt 500 GWh/år i 1992 til omlag 18 000 GWh/år i 2016. Oppbyggingen av kompetanse i kraftselskapet gjorde det mulig for landet å starte store prosjekter innen kraftproduksjon og kraftoverføring, både nasjonalt og for krafthandel med nabolandene.



Tilgang på strøm gir nye muligheter også i husholdningene. Margarida Agida med en av sine elektriske kjøkkenredskaper. FOTO: Ken Opprann

Det meste av kraften i landet kommer fra Cahora Bassa, som er det største vannkraftverket (2075 MW) i det sørlige Afrika. Som majoritetseier har den mosambikiske staten kontroll med denne hjørnesteinen i det nasjonale kraftsystemet.

En ny energilov åpnet i 1997 for privat eierskap av kraftverk i Mosambik. Privateide gass- og solkraftverk har i dag en samlet kapasitet på nærmere 300 MW.

HVA: Bredt samarbeid

Mosambik og Norge begynte energisamarbeidet kort tid etter at Mosambik fikk sin



Lucas Lesta (tv) og Ozias Molane jobber ved Lichinga Substation i Mosambik. FOTO: Ken Opprann

selvstendighet. Det tidlige samarbeidet omfattet bygging av små vannkraftverk og levering av diesellaggregater i de større byene. Rundt 1980 ble det opprettet et institusjonelt samarbeid mellom EDM og Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE). Dette var trolig det første institusjonelle samarbeidet Norad initierte i kraftsektoren, og representerer en betydelig milepæl i norsk energibistand.

Under borgerkrigen som varte fra 1977 til 1992 ble kritisk infrastruktur i kraftsystemet hyppige mål for sabotasje. Norge bidro da med betydelige midler til reservedeler og

vedlikehold for å bevare kritisk strømfor-
syning i deler av landet.

Etter fredsavtalen gikk Mosambik over
i en lengre periode med stabilitet og vekst.
Fra begynnelsen av 1990-tallet og fram til
i dag har Norge finansiert flere store elektrifise-
ringsprosjekter i samarbeid med andre givere.
Dette har ført til bygging av 1750 km med
kraftlinjer, og at mer enn 200 000 mennesker
på landsbygda har fått tilgang til strøm fra
kraftnettet. Ytterligere 80 000 mennesker har
fått tilgang til elektrisitet fra småskalasystemer
som solcelleapparater. I tillegg har over 400
000 mennesker fått tilgang til kokeovner for
renere og mer effektiv matlaging. Norge har
bidratt til opplæring av mer enn 800 ansatte
i ulike statlige institusjoner.

De siste ti årene har Norge fokusert på
tilrettelegging for private investeringer i
kraftproduksjon. Norske rådgivere har bidratt
til å utvikle et avtaleverk for kraftkjøp, og
bygget EDMs kompetanse innen forhandlinger
og kontrakter med private utbyggere. Norge
har blant annet støttet prosessene for å få
på plass tre store gasskraftverk og landets
første solkraftverk tilknyttet nettet. Solkraft-
verket har blitt delfinansiert av Norfund.

Giverkoordinering har også stått sentralt
de senere årene. Gjennom samarbeid med
andre finansieringsinstitusjoner har Norge
lykkes i å strukturere et større program for
akutt vedlikehold i kraftnettet. Programmet
skal settes ut i livet i årene som kommer.

HVEM

Energisamarbeidet mellom Mosambik og
Norge har involvert en lang rekke aktører.
På mosambikisk side har Mineralressurs
og Energidepartementet (MIREME) med
underliggende etater vært sentrale, herunder
strømselskapet EDM. Fra norsk side har de
viktigste aktørene vært NVE og Norconsult,
i tillegg til Utenriksdepartementet og Norad.

HVOR MYE

Norges bistand til energisektoren i Mosambik
i perioden 1980-2016 var totalt på rundt
2,4 milliarder kroner.⁵³ Energibistanden
utgjorde om lag 20 prosent av den totale
norske bistanden til Mosambik, som i samme
periode var på omkring 12,3 milliarder kroner.

KILDER

› Norad (2017) Mosambik og Norge – 40 år med energisamarbeid.

⁵³ Dette omfatter støtte til kraftsektoren og ren energi. Olje for utvikling (Ofu)
er ikke inkludert.



Olje for utvikling



FOTO: Bjørn Kristoffersen

FORSVARLIG FORVALTING AV OLJE- OG GASSRESSURSER KAN GI ET VIKTIG BIDRAG TIL FATTIGDOMSREDUKSJON

Et lands olje og gassproduksjon kan bidra til betydelig økonomisk og sosial utvikling hvis inntektene forvaltes godt. Imidlertid viser det seg i mange land vanskelig å få omsatt petroleumsinntekter til økt velferd for hele befolkningen. Flere utviklingsland med store petroleumsinntekter blir fanget i det som gjerne kalles «oljeforbannelsen». Typiske kjennetegn er makroøkonomisk ubalanse, utbredt korrupsjon, politisk uro, og store miljøødeleggelser.

Norge er et av de få landene som har klart å unngå «oljeforbannelsen». Bistandsprogrammet Olje for utvikling (Ofu) søker å dele den norske erfaringen med å forvalte oljeressursene på en måte som fremmer bærekraftig økonomisk vekst og økt velferd for hele befolkningen.

ARBEIDSMETODER OG SAMARBEIDPARTNERE

Ofu-programmet bistår samarbeidslandene med kapasitetsutvikling i administrasjonen, og med å utvikle politiske og juridiske rammeverk for petroleumssektoren. Før samarbeid innledes må det foreligge en konkret forespørsel om støtte fra et lands myndigheter. Innretning og metoder tilpasses det enkelte lands behov. Innsatsen kan innebære støtte til å utvikle lover og forskrifter for sektoren, teknisk kunnskapsoverføring, opplæring i håndtering av miljøkonsekvenser, erfaringsutveksling rundt god inntektsforvaltning og fond samt kunnskap om mekanismer for å sikre åpenhet og likhet for loven.

Ofu-programmet har også til hensikt å fremme demokratisk kontroll av petroleumsforvaltning gjennom opplæring av parlamentarikere, sivilt samfunn og media. En rekke norske og inter-

nasjonale sivilsamfunnsorganisasjoner mottar støtte fra programmet for å styrke sine innsatser i Ofus samarbeidsland. Programmet samarbeider videre med internasjonale aktører som UN Environment, Extractive Industries Transparency Initiative (EITI), og Det internasjonale pengefondet (IMF).

Gjennomføringen av programmet utføres i hovedsak av norske direktorater. Blant de mest sentrale er Oljedirektoratet, Petroleums-tilsynet, Miljødirektoratet, Kystverket, Statistisk sentralbyrå (SSB) og Skatteetaten ved Oljeskattekontoret. De norske ambassadene spiller også en viktig rolle både i programforvaltningen og i gjennomføringen i samarbeidslandene.

HVA NORGE BIDRAR TIL

Ofu-programmet har tre delmål:

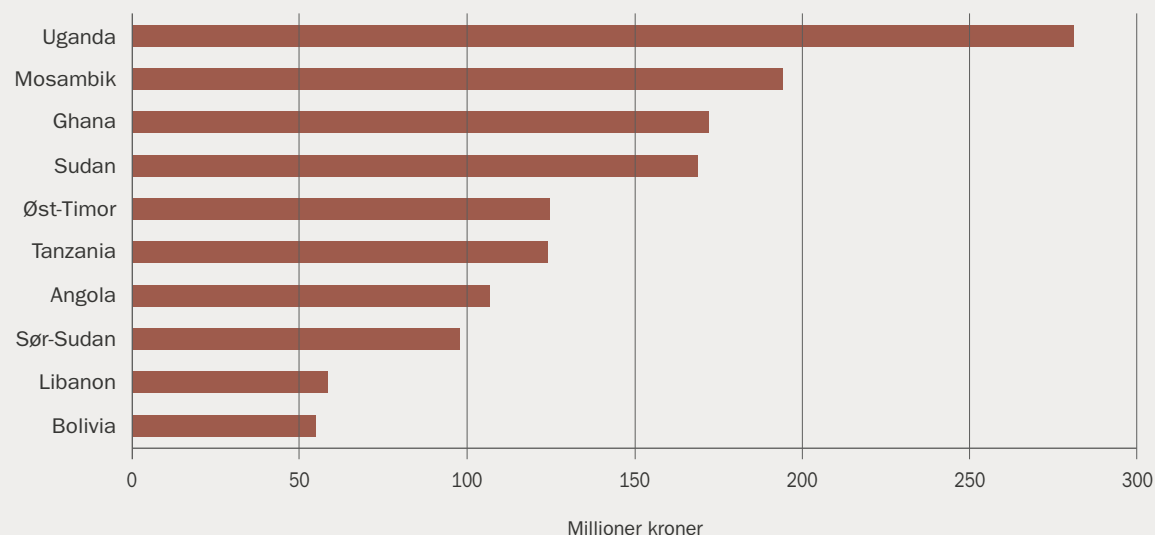
1. Partnerlandets myndigheter har etablert lovverk og andre rammebetingelser for petroleumsforvaltningen.
2. Partnerlandets myndigheter forvalter petroleumsressursene i tråd med sitt mandat.
3. Partnerlandets myndigheter praktiserer åpenhet i forvaltningen av petroleumsressursene, og befolkningen holder myndighetene ansvarlige.

Dersom de tre delmålene oppfylles, vil det kunne bidra til forsvarlig forvaltning av petroleumsressursene, som igjen kan bidra til fattigdomsreduksjon i landet.

Ofu-programmet kan vise til konkrete resultater i flere land.

- > [Det juridiske rammeverket for petroleumsvirksomhet i Mosambik er betydelig styrket.](#)
- > Bistand til Ghana har resultert i ny petroleumslov, som vil bidra til å forbedre landets muligheter til å utnytte petroleumsressursene fra deres viktigste felt, Jubilee-feltet.

FIGUR 3 // TI STØRSTE SAMARBEIDSLAND I OFU-PROGRAMMET SIDEN 2006



Bistand gjennom Olje for utvikling fordelt på ti største samarbeidsland. Totalt 2006-2016. Millioner kroner. Sør-Sudan ble erklært som selvstendig stat i 2011 og har siden da vært samarbeidspartner i programmet. Tallene er basert på en beregning av bistand gjennom programmet. KILDE: Norad

- > Støtte til siviltt samfunn i Uganda har bidratt til en bred påvirkningskampanje mot regjeringens ønske om å åpne opp boring i verneverdige naturområder. [Lete- og borevirksomhet i disse områdene er nå satt på vent.](#) I tillegg er [lovverk utviklet og kapasitet hos myndigheter bygget for regulering av fremtidig avtaler innen petroleumssektoren.](#)

- > På Øst-Timor har Ofu hatt en sentral rolle i utviklingen av petroleumssektoren og bidratt til at landet nå har et petroleumsfond.

HVOR

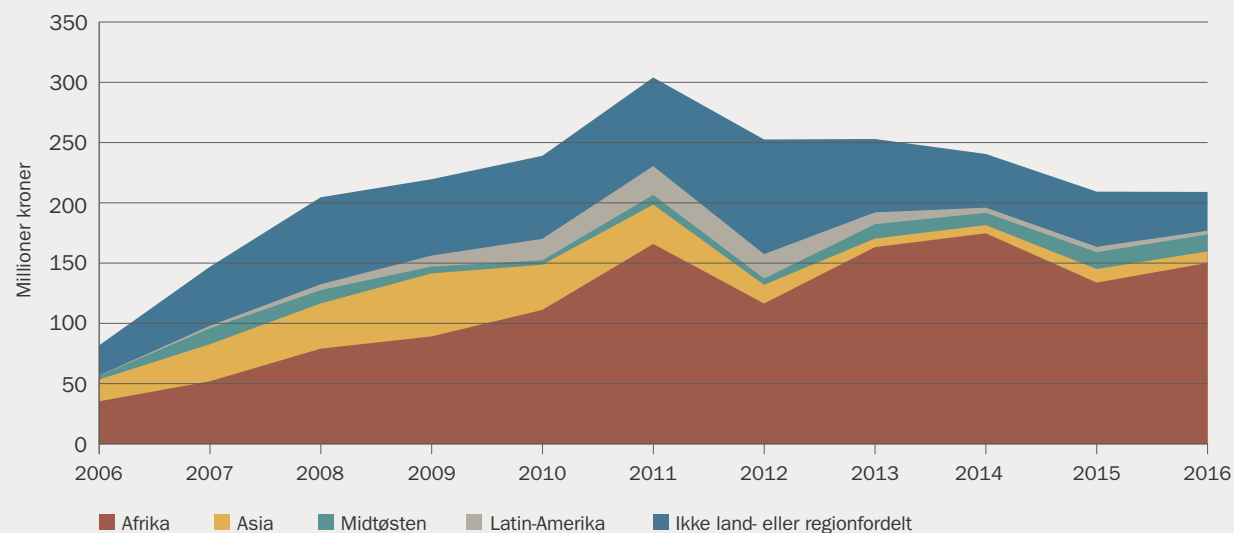
Programmet samarbeider i hovedsak med afrikanske land. Syv av de ti største samarbeidslandene er i Afrika (figur 3). Andelen av

programmets utbetalinger til Afrika økte jevnt fra rundt 40 prosent i perioden 2006-2009, til 72 prosent i 2016. De største landprogrammene i 2016 var, med noen få unntak, også de største gjennom hele programmets historie.

HVOR MYE

Ofu-programmet ble initiert av den norske regjeringen i 2005. Det første året, 2006 var utbetalingene på 60 millioner kroner. I perioden fra 2008 til 2016 har årlige utbetalinger variert mellom 200 og 300 millioner kroner (figur 4). Etter en konsolideringsprosess som halverte antall programland, utbetalte programmet i 2016 rundt 211 millioner kroner, fordelt på 13 samarbeidsland.

FIGUR 4 // LAND I AFRIKA ER VIKTIGE SAMARBEIDSPARTNERE I OFU-PROGRAMMET



Bistand gjennom Olje for utvikling fra 2006 til 2016, fordelt på region. Millioner kroner. Tallene er basert på en beregning av bistand gjennom programmet. KILDE: Norad



Tanzanias første nasjonale beredskapsplan for oljevern

Tanzanias første nasjonale beredskapsplan for oljevern ble ferdigstilt og godkjent i 2017. Arbeidet med planen har pågått siden 2011, med norsk støtte gjennom Olje for utvikling (Ofu)-programmet.

HVORFOR: Oljeutslipp kan ha katastrofale konsekvenser for miljøet

Et oljeutslipp kan ha katastrofale konsekvenser for miljøet. Oppsamling av oljen og opprydding er utfordrende, og oppsamlingsprosessen kan i seg selv utgjøre en ytterligere trussel mot dyr- og planteliv, jordbruk, fiskeri og reiseliv. Oljeutslipp kan også forurense drikkevannskilder, og utgjøre en fare for liv og helse, og har betydelige økonomiske kostnader.

Nasjonale beredskapsplaner er viktige for å kunne håndtere akutt forurensing raskt og med hensiktsmessige tiltak. Slike planer



Utlegging og inndragning av oljelense på en oljevernøvelse utenfor Dar es Salaam, Tanzania. FOTO: Ken Opprann

definerer «hvem gjør hva, og hvordan». Myndighetenes arbeid med en beredskapsplan omfatter opplæring av personell, anskaffelse av beredskapsutstyr og avklaring av ansvar for ulike statlige etater. Det er også viktig med felles øvelser med operatørselskapene. Norge har lang erfaring med oljevern, og har utviklet et godt koordinert system for

å forebygge utslipp og sikre at både operatørselskapene og myndighetene er tilstrekkelig forberedt i tilfelle et utslipp skulle skje.

RESULTAT: Nasjonal beredskapsplan mot oljeutslipp

Tanzanias første nasjonale beredskapsplan for oljevern ble ferdigstilt og godkjent i 2017.

Arbeidet med planen har pågått siden 2011, med norsk støtte gjennom Olje for utvikling (Ofu)-programmet. I 2017 arrangerte tanzanianske myndigheter, i samarbeid med Ofu-programmet, UN Environment og Nairobi Conventions, en regional workshop for ti land om oljevernberedskap.

En beredskapsplan kan begrense de negative konsekvensene av oljeforurensning. Et resultat er bedre samarbeid i den nasjonale komiteen for planlegging av oljevernberedskap, og mellom statlige myndigheter, kommunene og næringslivet.

For å opprettholde beredskapen kreves det ytterligere arbeid, særlig for gjennomføring av planen, planlegging av øvelser, opplæring av personell og anskaffelse og vedlikehold av utstyr. Ofu-programmet bistår tanzanianske myndigheter med dette.

HVA: Faglig rådgivning for gjennomføring av beredskapsplanen

Gjennom Ofu-programmet har Kystverket vært sentral i arbeidet med oljevernplanen, og bidratt med:

- › Rådgivning for å diskutere hvordan beredskapsplanen kan implementeres, hvorfor det er viktig for alle involverte å kjenne planen og hvordan videre arbeid kan organiseres.
- › Overføring av kunnskap og kompetanse gjennom delegasjonsbesøk til Norge for å observere norske øvelser, besøk på et norsk utstysdepot, demonstrasjon av oljevern-utstyr og informasjon om hvordan større koordineringsøvelser gjennomføres av norske myndigheter og operatørselskaper.
- › Støtte til iverksetting av planen, inkludert skrivebordsøvelser og en første øvelse i full skala i 2015.

HVEM

Ofu-programmet gjennomføres som et institusjonssamarbeid mellom tanzanianske institusjoner og deres norske samarbeidspartnere. De tanzanianske institusjonene som deltar er Ministry of Energy, Ministry of Lands, Water, Energy and Environment (Zanzibar), Vice President's Office, Prime Minister's Office og Ministry of Finance and Planning med underliggende direktorater og byråer. De norske institusjonene som er

involvert er Olje- og energidepartementet, Klima- og miljødepartementet, Samferdselsdepartementet, Oljedirektoratet, Miljødirektoratet, Petroleumstilsynet og Kystverket.

HVOR MYE

Norge har bidratt med 46 millioner kroner i perioden 2013 til og med 2016, hvorav ti millioner kroner har gått til miljøarbeidet.

LÆRDOMMER

Arbeidet med beredskapsplanen har bidratt til bedre samarbeid mellom tanzanianske myndigheter og mellom myndighetene og næringslivet. Prosessen har også vist at arbeidet med å gjennomføre planen og gjøre den kjent for alle relevante aktører i Tanzania, må prioriteres.



Forbedret forvaltning av petroleumsressursene i Mosambik

Olje for utvikling programmet (Ofu) har bidratt til økt institusjonell kapasitet i etaten som regulerer petroleumssektoren i Mosambik. Viktige resultater er åpne lisensrunder for oljeboring og endrede lover og forskrifter.

HVORFOR: Mosambik håndterer enorme gassfunn

Grunnlaget for en effektiv og god forvaltning av petroleumsressursene er et egnet lovverk, som de som er ansvarlige også evner å følge. Det må også bygges kompetanse i offentlige institusjoner som har mandat til å regulere internasjonale selskaper.

De to første lønnsomme petroleumsfeltene i Mosambik var de relativt små Pande og Temane feltene, der produksjonen startet

i 2000. På dette tidspunktet var det juridiske rammeverket og offentlige institusjoners kapasitet for regulering av olje- og gasssektoren i Mosambik relativt svak.

I løpet av perioden 2010-13 ble det påvist enorme gassforekomster i Rovuma-bassenget utenfor kysten av Mosambiks nordligste provins, Cabo Delgado. Dette økte interessen fra de store internasjonale petroleums-selskapene dramatisk. Italienske ENI er operatør for en planlagt utbygging av et flytende anlegg for omforming av gass til LNG på Coral South. Prosjektet er nå godkjent, og operatørene har foretatt en endelig investeringsbeslutning. Utbyggingen innebærer planlagte investeringer fra internasjonale selskap på åtte milliarder USD, noe som tilsvarer 72 prosent av Mosambiks BNP i 2016. Planlagte internasjonale investeringer for det andre store feltet i Rovuma-bassenget, Golfinho / Atum, anslås til hele 273 prosent av BNP i 2016. Funnet av de enorme gassforekomstene i Rovuma-bassenget stiller helt andre krav til petroleumsforvaltningen i



Natália Camba, leder for HMS avdelingen ved det nasjonale petroleumsinstituttet i Mosambik (INP), inspeksjon på en borerigg. FOTO: Caludio Novel

Mosambik enn tidligere. Samlet forventes investeringer på USD 100 milliarder, noe som fundamentalt vil endre økonomien i et land som Mosambik, med et BNP godt under 5 prosent av Norges nivå.⁵⁴

RESULTATER: Etablering av regelverk og retningslinjer for petroleumsvirksomhet

Juridisk rådgivning og faglig bistand til det nasjonale petroleumsinstituttet, Instituto Nacional de Petróleo (INP), har bidratt til endring av lover og forskrifter for petroleumsvirksomheten. Disse danner grunnlaget for nye kontraktsmaler for selskapenes lete og utvinningsaktiviteter, i tråd med gode internasjonale standarder. Malene begrenser vilkårene som kan forhandles om til et minimum, og reduserer behovet for forhandlinger med internasjonale oljeselskaper ved utdeling av nye prøveboringslisenser. Dette bidrar til å sikre Mosambiks interesser, ettersom selskapene har langt større tilgang til menneskelige og finansielle ressurser enn INP i en forhandlingssituasjon.

INP var ansvarlig for en vellykket gjennomføring av de tekniske delene av den siste lisensrunden, med åpen og profesjonell

⁵⁴ 3-3,5% av Norges, avhengig av kilde (WB, IMF, UN-Stat Division).



Inspeksjon av en borerigg - en del av opplæring som INP får fra petroleumstilsynet. FOTO: Caudio Novel

faglig vurdering av forslag fra konsesjonærer. At myndighetene har en god oversikt over naturressursene er en forutsetning for å lykkes med nasjonal ressursforvaltning. Flere år med systematisk samarbeid mellom INP og Oljedirektoratet, og omfattende datainnsamling av INP, har ført til etableringen av en referansedatabase. Databaseen inneholder informasjon om oljeselskaper, konsesjonskontrakter, brønnndata, seismiske undersøkelser, prospekter, funn, felt og estimater på petroleumsressurser. Nylig ble

produksjonsdata også inkludert. Databaseen er koblet til en programvare med et geografisk informasjonssystem, slik at INP kan produsere egne kart over petroleumsaktiviteten. I 2015 ble databaseen brukt til å etablere den første nasjonale oversikten over olje- og gassressursene. Det var en viktig milepæl i arbeidet med å etablere årlige anslag av tilgjengelige ressurser i samsvar med internasjonale standarder. Dette vil legge til rette for utarbeidelse av et nasjonalt ressursregnskap og en effektiv petroleumsadminis-

trasjon i Mosambik. Kunnskap om ressursgrunnlaget er også viktig for å kunne sette sammen en hensiktsmessig arealportefølje ved framtidige lisensutlysninger.

HVA: Kapasitetsutvikling innen ressursforvaltning, sikkerhet og miljøspørsmål

Norge har bidratt med kapasitetsutvikling innen forvaltning av petroleumsressursene i Mosambik siden begynnelsen av 1980-tallet. I 2005 ble det norske Olje for utvikling (Ofu) -programmet etablert, og samtidig ble et Ofu-program for Mosambik startet opp. Kapasitetsutviklingen har hovedsakelig fokusert på ressursforvaltning samt sikkerhets- og miljøspørsmål. I tillegg har programmet bidratt med kapasitetsutvikling innen revisjon, databehandling og IKT-systemer. Opplæringen består av kollega-samarbeid i Mosambik, rådgivning fra tekniske eksperter samt kurs og delegasjonsbesøk til Norge for å lære av de norske erfaringene med olje- og gassforvaltning.

HVEM

Norske institusjoner: Oljedirektoratet, Olje- og energidepartementet, Petroleumstilsynet, Miljødirektoratet, Utenriksdepartementet, Kystverket og Norad.

Mosambikiske institusjoner: Instituto Nacional de Petróleo, Ministério dos Recursos Minerais, Ministério para a Coordenação da Acção Ambiental, Autoridade Tributária de Moçambique og Ministério da Economia e Finanças.

HVOR MYE

Norge har bidratt med 92,7 millioner kroner fra 2014 til 2016.

LÆRDOMMER

En viktig lærdom er at langsiktig samarbeid og tillit er nøkkelen til å styrke institusjonell kapasitet. Fleksibilitet er også viktig. Nær politisk dialog er viktig for å oppnå bærekraftige resultater.

KILDER:

- > Midtveisevaluering 2016.
- > Ofu Årsrapport 2016.
- > Ofu Årsrapport 2015.



Ugandas petroleumsforvaltning er forbedret gjennom støtte fra Olje for utvikling

Gjennom Olje for utvikling-programmet har ugandiske myndigheter styrket kompetansen til å håndtere oppstart av oljeproduksjon i landet. Dette inkluderer å forhandle frem bedre avtaler med oljeselskaper, avklare miljøutfordringer og bedre finansforvaltningen.

HVORFOR: Behov for regulering av petroleumsvirksomheten

Olje ble oppdaget i Uganda for nesten 100 år siden, men først i 2006 ble det påvist kommersielt drivverdige funn. I 2006 var regelverket for å regulere oljeutvinning mangelfullt og basert på en lov fra 1985 som ble lite anvendt.

Mye av lov- og regelverket på miljøsidene var på plass i 1998, men reguleringen av



Utsikt fra Nyarigongo i Uganda. FOTO: Helle Biseth

petroleumsvirksomheten var mangelfull. Oppdatering av miljøloven og relevante forskrifter har derfor vært høyt prioritert i Ofu-samarbeidet.

Oljeforekomstene kan ha stor betydning for utviklingen i Uganda. God forvaltning og fordeling av inntekter fra olje og gass kan bidra til økonomisk vekst og redusert fattigdom. Petroleumsvirksomheten gir samtidig en rekke utfordringer, spesielt fordi oljefeltene ligger i et meget sårbart naturområde. I tillegg blir frakten av olje til verdensmarkedet krevende på grunn av landets beliggenhet uten kystlinje. Utfordringene gjorde at landet tidlig etterspurte norsk kompetanse og erfaring.

RESULTAT: Petroleumsforvaltning etablert etter internasjonale prinsipper

Samarbeidspartnerne i Uganda er ulike departementer og direktorater involvert i petroleumsforvaltningen. Kompetansen er styrket innen hele bredden av petroleumsforvaltningen. Resultatene er utvikling av lover og rutiner, og gjennomføring av forvaltning og regulering av petroleumsvirksomheten i landet. Dette gir Uganda et utgangspunkt for en god petroleums-



Virunga nasjonalpark i Uganda. FOTO: Helle Biseth

forvaltning som kan følge de beste internasjonale prinsippene for forvaltning av sektoren.

Nasjonale retningslinjer for olje og gass⁵⁵ fra 2008 ble utarbeidet med norsk støtte og ble et godt grunnlag for oppdatering av lover og utvikling av strategier og planer for petroleumsvirksomheten. Retningslinjene ble laget med hensyn til at landet var på vei inn

⁵⁵ National Oil and Gas Policy.

i en feltutviklingsfase. Ifølge ugandiske petroleumsmyndigheter har retningslinjene bidratt til at landet har utviklet kapasitet og sannsynligvis kan starte produksjon i 2020.

En strategisk vurdering av miljøkonsekvenser for petroleumsvirksomheten for regionen Albertine Graben er gjennomført med bistand fra Norge. Etter en offentlig høring er det utarbeidet tiltaksplaner godkjent av den ugandiske regjeringen. Planene regulerer utviklingen i områdene som blir berørt av

petroleumsvirksomheten og følges opp av en komité sammensatt av representanter fra flere departementer. Miljømyndighetene får råd og opplæring i konsekvensutredninger, overvåking av naturparkområder og utvikling av både oljevernberedskap og nasjonale beredskapsplaner.

Statistisk sentralbyrå har i samarbeid med Ugandas statistikkbyrå bidratt til innhenting og publisering av tall på olje og gass-investeringer som skal ferdigstilles i løpet av 2017. Dette bidrar også til at Nasjonalregnskapet kan oppdateres til å også dekke petroleumssektoren.

HVA: Fagrådgivning for utvikling av lovverk

Norge har støttet landet med faglig rådgivning siden 1993. I 2005 ble dette utvidet til et fullt Ofu institusjonssamarbeidsprogram. Programmet har bidratt med rådgivning i utarbeidelsen av Ugandas to nye petroleumslover og en finanslov. I kjølvannet av lovgivingen er Petroleum Authority of Uganda og statsoljeselskapet Uganda National Oil Company opprettet. Videre har Ofu-programmet bidratt til oppdatering av miljøloven som nå inkluderer regulering av petroleumsvirksomheten i vernede og sårbare naturområder.

HVEM

Ofu-programmet gjennomføres som et institusjonssamarbeid mellom ugandiske myndighetsinstitusjoner og deres norske samarbeidspartnere. Den norske ambassaden i Kampala forvalter avtalen og koordinerer arbeidet i samarbeid med Ofu-sekretariatet i Norad. De ugandiske myndighetsinstitusjonene som deltar er Ministry of Energy and Mineral Development, Ministry of Water and Environment og Ministry of Finance, Planning and Economic Development med underliggende direktorater og byråer. De norske institusjonene involvert er Olje- og energidepartementet, Klima og Miljødepartementet, Statistisk sentralbyrå, Oljeskattekontoret, Oljedirektoratet, Miljødirektoratet og Kystverket.

HVOR MYE

186 millioner kroner fra 2008 til 2017.

LÆRDOMMER

Programmet har gitt positive erfaringer innen arbeid med kapasitetsutvikling og erfaringsutveksling: Viktig med tett, direkte og langsiktig institusjonskontakt og stabile kontaktpunkter. Balansen mellom lokal styring og behovet for effektive prosesser kan også være krevende.

KILDER:

- > [Scanteam-evaluering](#), januar 2015.
- > Rapporten fra prosjektet.



Kapasitetsutvikling av nasjonale myndigheters skogforvaltning

FOTO: Ken Opprann

BEVARING AV REGNSKOG BREMSER KLIMAENDRINGER

Millioner av mennesker lever i regnskogen. Det samme gjør over halvparten av verdens plante- og dyrearter. For klimaet er regnskogen også viktig. Verdens regnskoger lagrer enorme mengder karbon. Ifølge en [rapport fra FNs klimapanel](#) kommer 24 prosent av de totale menneskeskapte utslippene av karbonrike klimagasser fra skog- og landbruk. Klimagassene bidrar til klimaendringer. Derfor er det viktig å bremse ødeleggelsen av regnskogen.

ARBEIDSMETODER OG SAMARBEIDSPARTNERE

Den norske klima- og skogsatsningen skal legge til rette for utslippsreduksjoner gjennom å bidra til etablering av skogovervåkningssystemer, nasjonale planer og lovverk og opprettelse av institusjoner som kan håndheve lovverket.

Norge finansierer internasjonale rådgivere på skogforvaltning, som gir råd til landbruksmyndigheter, politi og brannvesen. De siste fem årene har mesteparten av de norske regnskogspengene blitt kanalisert til offentlige myndigheter i landene med mye skog, og via FN og Verdensbanken.

Ifølge [FNs klimakonvensjon](#) skal land med regnskog rapportere hvor mye skog som forsvinner. På fagspråket omtales dette som målte og verifiserte utslipp av karbon fra avskoging. Noen land har startet denne rapporteringen, mens andre henger etter. Norge har eksempelvis støttet meksikanske skogmyndigheter i deres arbeid med å utvikle nye metoder for skogovervåking samt å spre metodene til andre land i Latin-Amerika. Slik utveksling av erfaringer mellom land er en effektiv måte å drive bistand på. Arbeidet

bygger på Mexicos årelange erfaring med tradisjonelle skogtakseringer, som de nå kombinerer med ny teknologi for måling av skogen ved hjelp av satellitter. Den tekniske kunnskapen generert av den norske støtten bidro sterkt til at Mexico i 2014 ferdigstilte og leverte sitt referansenivå for utslipp av klimagasser fra skog til FNs klimakonvensjon, som ett av de aller første landene i verden.

Norge støtter også sivilsamfunnsorganisasjoner som jobber for åpne og deltagende nasjonale forvaltningsprosesser. Sivilsamfunnet har ofte en kontrollfunksjon ovenfor myndigheter og privat sektor. Deltagelse fra sivil samfunn og folkegrupper som lever i og av skogen er viktig for å skape en anerkjennende prosess. Enkelte folkegrupper har forvaltet skogen på bærekraftig vis gjennom flere hundre år. Norge støtter arbeid som legger til rette for at dette skal

fortsette, blant annet gjennom sikring av formelle landrettigheter.

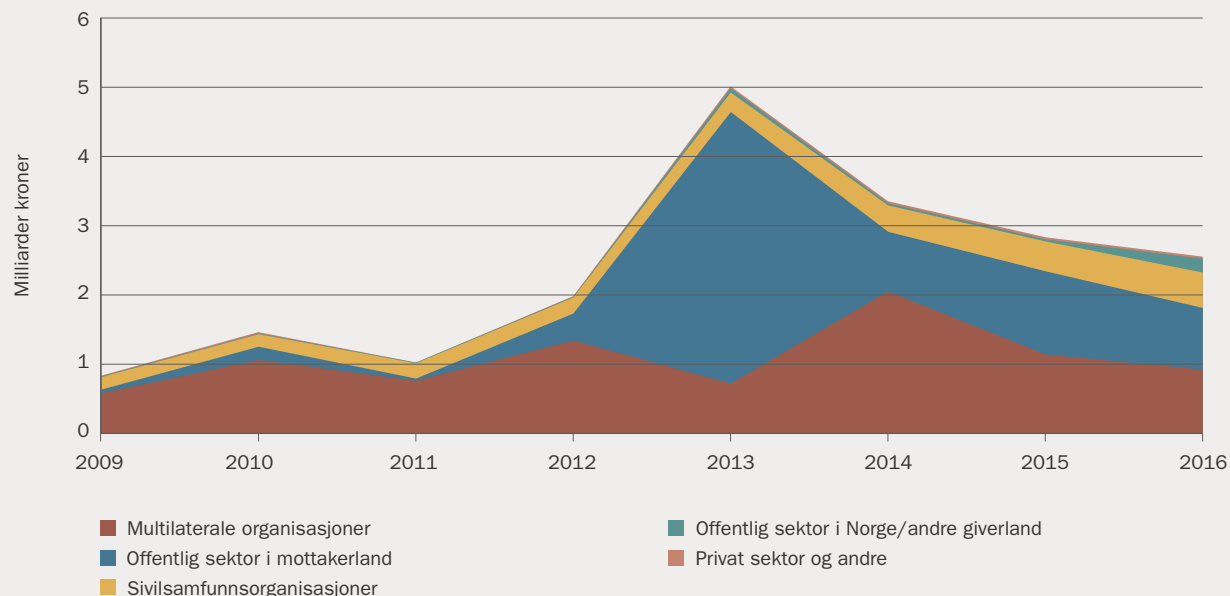
I DR Kongo støtter Norge gjennom [Central African Forest Initiative](#) (CAFI) den nasjonale investeringsplanen for å bedre skogforvaltningen og redusere avskogingen. Samarbeidet skal bidra til reformer knyttet til arealplanlegging og landrettigheter, bærekraftig jordbruk, familieplanlegging, energi, standarder for gruvedrift, og til å bidra til en bærekraftig skogforvaltning. Dette innebærer arealplaner som definerer hvor hogst er tillatt.

HVA NORGE BIDRAR TIL – RESULTATER

God skog- og arealforvaltning bidrar til bærekraftig utvikling. Norge samarbeider med de største regnskogslandene: Brasil, Indonesia, Guyana, Peru, Colombia, Liberia, Etiopia, Tanzania, Vietnam, Mexico og den Demokratiske Republikken Kongo.

Noen land oppnår gode resultater; i Guyana har skogkommisjonen i samarbeid med internasjonale eksperter bygget opp [et av de mest avanserte overvåkningssystemer for regnskog](#). I Indonesia støtter [Norge oppbygning av institusjoner som kartlegger og overvåker skogen](#) og torvmyrene i landet. Et felles kartsystem over skog og lisenser har ført til koordinering mellom institusjoner som igjen har hindret avskoging. Støtten til Global Forest Watch (GFW) bidrar

FIGUR 5 // STØTTE TIL KLIMA OG SKOG GÅR I HOVEDSAK GJENNOM OFFENTLIG SEKTOR I MOTTAKERLAND OG MULTILATERALE ORGANISASJONER



Bistand gjennom klima- og skogsatsingen (kapittelpost 166.73 og 1482.73), fordelt på kanal. 2009-2016. Milliarder kroner. KILDE: Norad

til [økt åpenhet og tilgang til informasjon om avskoging](#) for alle regnskogene i verden.

Norge har også støttet Brasils arbeid mot avskoging. Den reduserte avskogingen i Amazonas er antakelig det største enkeltstående klimatiltaket i verden de seneste årene.

HVOR

Over 50 prosent av regnskogspengene har de siste fem år gått til Latin-Amerika, hovedsakelig Brasil og Guyana. 31 prosent av midlene er geografisk uspesifisert, og henholdsvis 9 og 7 prosent går til Afrika og Asia. I perioden 2012-2016 var Brasil, Indonesia, Guyana og Etiopia de største mottakerlandene. BNDES

REDD er en forkortelse for reducing emissions from deforestation and forest degradation in developing countries, som betyr reduserte utslipp fra avskoging og skogforringelse i utviklingsland. Hensikten med REDD er å bidra til reduserte klimaendringer ved å bygge opp et insentivsystem der rike land kompenserer utviklingsland økonomisk for å redusere utslipp fra skogsektoren.

– Brazilian Development Bank er den største enkeltmottakeren. Også internasjonale organisasjoner mottar mye av støtten.

HVOR MYE

Norge har siden 2007 bevilget opp til tre milliarder kroner årlig over bistandsbudsjettet til det internasjonale arbeidet for å redusere utslipp fra avskoging og skogforringelse. Figurene 5 og 6 viser overføringer gjennom klima- og skogsatsingen fra 2009 til 2016 fordelt på henholdsvis avtalepartnergruppe og region. Den kraftige økningen i 2013 skyldes en ekstraordinær utbetaling til den brasilianske utviklingsbanken BNDES.⁵⁶

⁵⁶ 2,9 milliarder kroner av den totale overføringen til BNDES på 3,9 milliarder kroner i 2013 var bevilget over tidligere års statsbudsjetter, men ble først overført til Brasil i 2013.

FIGUR 6 // LATIN-AMERIKA ER DEN REGIONEN SOM MOTTAR MEST STØTTE TIL KLIMA OG SKOG FRA NORGE



Bistand gjennom klima- og skogsatsingen (kapittelepost 166.73 og 1482.73), fordelt på region. 2009-2016. Milliarder kroner. Mindre overføringer til Midtøsten og Oseania er utelatt. KILDE: Norad



Global Forest Watch – avdekker skjult avskoging

En forutsetning for å ta vare på regnskogen, er å vite hvor den ligger og hvor den ødelegges. Global Forest Watch samler og bruker satellittbilder til å analysere endringer i skogen og årsakene til endringene.

HVORFOR: Mangel på informasjon gjør det mulig å skjule miljøkriminalitet

Det har historisk sett vært vanskelig for nasjonale myndigheter i tropiske skogland å ha oversikt og kontroll over skog- og landbrukssektorene. Det har vært mulig å skjule omfattende ødeleggelse i skogen, og useriøse aktører har kunnet hugge ned skogen uten risiko for straffeforfølgelse.

Informasjon om skogressurser er særlig relevant for lokalbefolkning som er avhengig av skog. Urfolk og lokalsamfunn som er



Illustrasjonsfoto fra hogst i regnskogen på Borneo i Indonesia. Mr. Bisri fra DWIMA group viser på et detaljert kart hvilke trær som er merket for felling. Mr. Dewar hogger trærne. FOTO: Ken Opprann

avhengige av skogen har blitt marginalisert blant annet gjennom manglende informasjon og innsikt i myndigheters praksis og forvaltningsplaner. Tilgang til informasjon gjør det vanskeligere å skjule korrupsjon, kriminalitet og rovdrift på ressurser.

RESULTATER: Tilgang til informasjon øker krav om etterrettelighet

Global Forest Watch (GFW) har utviklet en database og et nettsted som samler all relevant skoginformasjon på ett sted. GFW har over én million brukere, og publiserer informasjon som for eksempel ukentlige avskogingsvarsler basert på satellittovervåking.

Myndigheter i flere land har delt informasjon om areal- og forvaltningsplaner fritt og åpent tilgjengelig via internett, for eksempel [DR Kongo](#). Offentliggjøringen av skoginformasjon har ført til et økt press på skog- og landbrukssektoren for å avdekke egen praksis. Selskaper har delt informasjon om sine konsesjonsområder, [forsyningskjeder](#) og underleverandører. Dette har skapt en presedens som legger press på de myndigheter og selskaper som ikke har delt sine data. Som et resultat av skoginformasjonen som ligger tilgjengelig på GFW, har myndigheter, sivilsamfunnsaktører og presse økt sin kapasitet til å avdekke ulovligheter og etterprøve informasjon publisert av myndigheter og selskaper.⁵⁷ Også [lokalsamfunn og urfolk](#) bruker GFW for å overvåke egne skogressurser.

GFW bidrar, gjennom åpenhet og deling av data, til at nasjonale og lokale myndigheter får nye og gode verktøy til bedre skogforvaltning. Dette bidrar til å redusere avskogingen. Tilgang til informasjon fører også til myndiggjøring, åpen debatt og inkluderende prosesser. I tillegg har en åpen diskusjon om data og

⁵⁷ Eksempler på slike initiativ er [Mongabay](#) og [Madre de Dios](#).

metoder for skogovervåking bidratt til kunnskapsutveksling og vitenskapelig fremgang.

For å få betaling for redusert avskoging, såkalt resultatbasert finansiering, må land kunne måle avskoging. Myndigheter kan nå spare penger og tid ved å bruke informasjon fra Global Forest Watch i stedet for å kjøpe kommersielle og dyre satellitt-tjenester. GFWs dataplattform kan også benyttes for å bygge et [skogovervåkningssystem for enkeltland](#).

HVA: Fri deling av informasjon

GFW er et resultat av samarbeid mellom mer enn 90 organisasjoner og private selskaper. Det er et prosjekt i regi av World Resources Institute (WRI), som samler og deler informasjon om verdens skoger til fri bruk for allmennheten på nettstedet www.globalforest-watch.org. WRI og de 90 partnerne sprer informasjon gjennom GFW og gir opplæring i bruk av verktøyene til kolleger, selskaper, myndigheter, sivilsamfunnsorganisasjoner og offentligheten ellers.

HVEM

World Resources Institute (WRI) drifter og utvikler nettstedet Global Forest Watch.

HVOR MYE

I perioden 2013-2015 støttet Norge Global Forest Watch med 68 millioner kroner i prosjektets første fase. I 2016 forpliktet Norge seg til å øke bidraget med 115 millioner kroner. Av disse ble 29,5 millioner kroner utbetalt i 2016. Norge er en av flere givere, og bidrar til rundt en tredjedel av det totale budsjettet.

LÆRDOMMER

I løpet av prosjektets første tre år har strategien endret seg fra å fokusere på å nå ut til så mange som mulig, til å styrke færre, men mer strategisk posisjonerte brukere. Disse er urfolk, miljøorganisasjoner, skogfaglige miljøer og analytikere i private selskaper og offentlig sektor.

KILDER:

- > Global Forest Watch – rapporter og publikasjoner.
- > [Midtveisevaluering av GFW programmet](#).



Skogovervåking i Guyana

Guyana har siden 2009 hatt et klima- og skogpartnerskap med Norge. I løpet av relativt kort tid har Guyanas skogkommisjon utviklet et av de beste systemene for skogovervåking i tropene.

HVORFOR: Lav avskoging er viktig for å redusere klimagassutslipp

85 prosent av Guyana er dekket av skog. Avskogingen har vært meget lav sammenlignet med andre land i tropene. Å opprettholde lav avskoging var en av årsakene til at Norge inngikk et samarbeid med Guyana i 2009. Norge lovet å bidra med opptil 1,5 milliarder kroner, mot at Guyana ikke kuttet ned skogen. For å kunne dokumentere resultater trengte landet en systematisk oversikt over eget skogdekke. Da samarbeidet startet hadde ikke Guyana en gang sikre kart over hvor de nasjonale grensene gikk.



Jeremy Singh og Neil Samarov (hvit hjelm) fra Guyana Forestry Commission henter biomasse fra regnskogen i Guyana. Prøvene sendes til hovedstaden Georgetown for analyse, og resultatene inngår i skogovervåkingen. FOTO: Ken Opprann

For å få troverdige overvåkningssystemer bør feltbaserte målinger av karboninnholdet i trærne kombineres med satellittmålinger av landområdene. For å verifisere at skogen ble stående, utviklet Norge og Guyana et prosjekt for satellittovervåking og feltarbeid. Dokumentasjonen skulle danne grunnlaget for å utbetale penger. Systemet skulle utvikles i tråd med internasjonale indikatorer.

RESULTATER: Bedre kontroll av skogressurser og illegal gruuevirksomhet

Guyana har nå et skogovervåkingssystem basert på satellittteknologi, målinger i felt og statistiske metoder som kombinerer informasjonskildene.

Siden skogovervåkingssystemet ble etablert i 2009 har Guyana foretatt fem nasjonale målinger som dokumenterte at Guyanas avskoging var meget lav sammenliknet med andre land. Dokumentasjonen bidro til at Norge foretok resultatbaserte utbetalinger. Utbetalingene har finansiert prosjekter i Guyana som skal fremme grønn utvikling. Prosjektene omfatter alt fra å bygge ut internett til oppstartskapital for småbedrifter, kapasitetsutvikling av offentlig sektor og

klimateilpasningstiltak. Skogovervåkingssystemet gir også et utgangspunkt for Guyanas rapportering på Paris-avtalen.

Ved hjelp av satellittovervåkingen av skogen har man også fanget opp illegal gruuevirksomhet. Deling av dette bildematerialet kan hjelpe Guyanas gruuekommisjon med å stanse illegal utvinning.

Kompetanseutviklingen av Guyanas skogkommisjon har bidratt til at ansatte har holdt foredrag på internasjonale konferanser, publisert artikler i anerkjente tidsskrift og vunnet priser for sin forskning. De har også blitt invitert til å lære opp partnere i andre utviklingsland med store skogressurser, blant annet gjennom Global Forest Observation Initiative (GFOI). Guyana har blitt et sted hvor forskere og eksperter tester ut nye data og metoder.

Internasjonalt er fagfeltet dominert av mannlige vitenskapsmenn, men i Guyana er arbeidet drevet frem av et lite team med hovedsakelig kvinnelige medarbeidere. Kvinnene i skogkommisjonen leder arbeidet, analyserer satellittdata og drar til utkantstrøk for å hente data fra felt.



Manuell oppmåling i felt supplerer satellittovervåking av regnskogen.
FOTO: Ken Opprann

Guyana har idag et av de mest avanserte systemene for skogovervåking i tropene, men det kan fremdeles utvikles for å bli mer bærekraftig. Satellittovervåking koster mye, og uten avtalen med Norge er det usikkert om Guyana ville hatt midler til å videreføre arbeidet. Derfor er det et mål å utvikle mer kostnadseffektive løsninger og rimeligere teknologi, slik at prosjektet kan være bærekraftig også på lang sikt, i beste fall uten ekstern økonomisk støtte.

HVA: Kartlegging av skog og endringer i skogdekke

I starten ble det gjennomført en studie av endringer i Guyanas skogdekke fra perioden

1990 til 2014 i samarbeid mellom internasjonale skogforskere og Guyanas skogkommisjon. Referansenivået som kom ut av studien brukes som grunnlag for å beregne fremtidige endringer og er grunnlaget for resultatbaserte utbetalinger.

Prosjektet har også finansiert en kartlegging av karboninnholdet i Guyanas skoger. Funnene tyder på at karboninnholdet er meget høyt, sammenliknet med mange andre land. Dette understreker viktigheten av å bevare denne skogen.

Kapasitetsutvikling er en sentral del av samarbeidet. Guyana etablerte skogovervåkingssystemet i samarbeid med konsulenter, som i starten drev mye av arbeidet. Deretter ble ansvaret gradvis overført til Guyanas skogkommisjon. I dag drifter skogkommisjonen systemet selv, og konsulenter benyttes kun til videreutvikling. Det er opprettet et tett samarbeid med Universitetet i Guyana, som har bygget opp kompetanse for å bidra i prosjektet. Skogkommisjonen er i ferd med å utvikle en prosess for lokal skogovervåking i samarbeid med 16 landsbyer som overvåker skogen i felleskap. Her dokumen-

teres bruk av land og økosystem samt innbyggernes livskvalitet systematisk.

Prosjektet har gradvis brukt mer avansert teknologi. I begynnelsen ble det hovedsakelig benyttet fritt tilgjengelige satellittbilder, men fra 2010 ble det investert i mer detaljerte og avanserte satellittbilder. Dette muliggjorde mer presise og effektive målinger av skogforringelsen. Nå tester Guyanas skogkommisjon om billigere satellittbilder og gratis programvare kan gi tilfredsstillende oversikt over avskogingen.

HVEM

Prosjektet har vært gjennomført av Conservation International Guyana og Guyanas skogkommisjon. Norge har bidratt med store deler av støtten, med noe bidrag også fra den tyske utviklingsbanken. Prosjektet har hentet inn råd fra internasjonale fagmiljøer.

LÆRDOMMER

En viktig lærdom er at selv land med meget begrenset kapasitetsgrunnlag kan utvikle et godt system for skogovervåking relativt raskt. Dette kan være til inspirasjon for andre tropiske skogland som er i gang med å

utvikle slike systemer. Det er interessant at informasjonen som genereres av arbeidet også er av interesse for andre sektorer enn skog- og bistandssektoren i landet.

HVOR MYE:

93 millioner kroner har blitt overført fra Norge til Guyana siden 2009.

KILDER:

- > Conservation International and Guyana Forestry Commission (2017) *Project proposal*.
- > P. Bholanath, K. Cort (2015) *National Scale Monitoring, Reporting and Verification of Deforestation and Forest Degradation in Guyana*.
- > [Real-time evaluation of Norway's International Climate and Forest Initiative](#).



Fiskerisamarbeid



FOTO: Ken Obirann

BÆREKRAFTIG FORVALTNING AV FISKE-RESSURSER ER VIKTIG FOR FATTIGDOMS-BEKJEMPELSE OG MILJØ

95 prosent av de som er avhengige av fiske som levebrød bor i utviklingsland. 70 prosent av alt fiske og 90 prosent av all fiskeoppdrett foregår i utviklingsland, inkludert Kina. Fisk har lenge vært det viktigste eksportproduktet fra utviklingsland.⁵⁸ Mer enn 56 millioner mennesker arbeider med fiske og oppdrett og mellom 660 til 820 millioner mennesker er helt eller delvis avhengig av fiske.⁵⁹ Samtidig lever millioner av mennesker knyttet til fiskeri, nær eller under den ekstreme fattigdomsgrensen.

Nær 70 prosent av fiskebestandene høstes innenfor miljømessig bærekraftige rammer,

⁵⁸ Netto eksportverdi var i 2013 tett på 40 milliarder USD.

⁵⁹ FAO, 'Sustainable fisheries and aquaculture for food security and nutrition' (2014). FAO er FN's Organisasjon for Mat og Landbruk.

mens i overkant av 30 prosent regnes for å være overfisket. Stadig mer teknologisk avansert fiskeri, legger et økt press på fiskeressursene. Kunnskap om hvor mye fisk som er i havet, hvor i havet den er og hvilket miljø den lever i samt hvor fiske finner sted, setter oss bedre i stand til bærekraftig forvaltning av ressursene. Fiskebestander er ofte delt mellom flere land og det er behov for internasjonalt samarbeid for å få til en bærekraftig forvaltning av fiskeressurser. Det er behov for kapasitetsutvikling til å kartlegge ressurser, utvikle kvotesystem og utvikle kontrollmekanismer.

Oppdrett blir et stadig viktigere område for å øke matsikkerhet, verdiskaping og inntekter i utviklingsland. Dette er gjerne en sektor som myndighetene ikke kjenner godt fra før og det er behov for kapasitet til å håndtere reguleringer for å forebygge og håndtere miljøkonsekvenser og sykdommer.

ARBEIDSMETODER OG SAMARBEIDSPARTNERE

De fleste tiltakene som Norge støtter inkluderer faglig samarbeid mellom institusjoner i Norge og aktører i utviklingsland. Globalt har Norge en ledende posisjon innen fiskeri og oppdrett og norsk kompetanse er etterspurt. Norge har kompetansemiljøer innen fiskeri og oppdrett som bidrar til opplæring av forskere og myndigheter i effektiv og kunnskapsbasert forvaltning. De hjelper også myndigheter i utvikling av fiskerilovgivning, regelverk og forvaltningsregimer. Norge støtter forskning, utdanning, ressursovervåking og ressursforvaltning.

Utvikling av kapasitet gjennomføres ved opplæring på jobben, rådgivning, korte kurs og undervisning på universitetsnivå. Universitets-samarbeid, utvikling av utdanningstilbud og forskning er viktig for å støtte opp om det praktiske samarbeidet. Norge gir også støtte

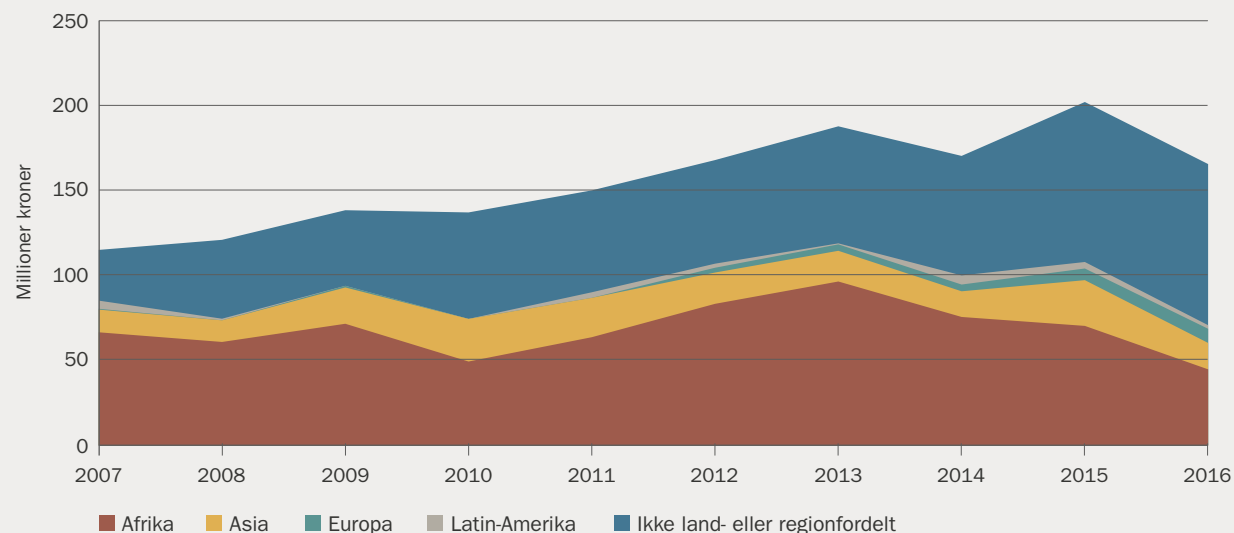
til FNs organisasjon for ernæring og landbruk (FAO), andre FN-organisasjoner og regionale fiskeriforvaltnings-organisasjoner.

Fisk for utvikling (Ffu) ble etablert i 2015. Programmet setter all norsk bistand til fiskeri- og havbruk i sammenheng og tar erfaringene fra norsk fiskerisamarbeid i 50 år videre. Hensikten er at norsk kompetanse og ekspertise i større grad skal komme utviklingsland til gode.

Delmål for Ffu er:

- › Myndighetene forvalter fiskeriressurser og akvakulturproduksjon på en bærekraftig måte.
 - › Forskningsmiljøer og utdanningsinstitusjoner bistår myndigheter og næringsaktører med kunnskap, data og råd om bærekraftig fiskeri og akvakultur.
 - › Næringsaktørene utnytter fiskeriressursene og driver akvakulturproduksjon på en bærekraftig måte.
- Ffu har tre hovedkomponenter:
- › Utdanning og forskning; inkludert Nansenprogrammet.
 - › Næringsutvikling inkludert akvakultur.
 - › Fiskeriforvaltning, inkludert kampen mot ulovlig fiske.

FIGUR 7 // NORSK FISKERIBISTAND DE SISTE TI ÅR



Bilateral bistand (inkludert multi-bilateral) over DAC-sektor 313 - Fishing, fordelt på region. 2007-2016. Millioner kroner. KILDE: Norad

Nansenprogrammet, ledet av FAO bistår utviklingsland med å utvikle en ansvarlig fiskeriforvaltning. Dette inkluderer å skaffe de nødvendige data til å utvikle og forvalte fiskeriene. Forskningsfartøyet Dr. Fridtjof Nansen er en sentral del av programmet. Skipet kartlegger forekomst og omfang av fiskeressurser, plankton, forurensning og registrering av miljøforholdene i havet. Havforskningsinstituttet er ansvarlig for

driften av skipet og den vitenskapelige delen av programmet.

Gjennom Norads næringslivsordninger bidrar Norge til næringsutvikling på fiskeri i utviklingsland. Oppdrettsbedrifter mottar støtte over denne ordningen. Norge bidrar til utvikling av en bærekraftig oppdrettsindustri gjennom rådgivning på områder som regelverk, metoder for diagnose, forskningsmetoder, genetik og før-utvikling.

HVA NORGE BIDRAR TIL

Fiskeribistand har bidratt til at utviklingsland utvikler bærekraftig produksjon av fisk og sjømat. Dette bidrar til økt matsikkerhet, sysselsetting, eksportinntekter og skatteinntekter som igjen bidrar til samfunnsøkonomisk utvikling og fattigdomsreduksjon. Det norske samarbeidet med Namibia i perioden 1990-2005 bidro til å etablere et grunnlag for [bærekraftig fiskeriforvaltning i Namibia](#) og [økt eksport](#).⁶⁰ Bedre kunnskap om fiskeressurser og moderne lovgivning bidro til dette. Samarbeid med utdannings- og forsknings miljøer i Vietnam har bidratt til [økte inntekter fra fiskeri- og oppdrettssektorene i Vietnam](#).

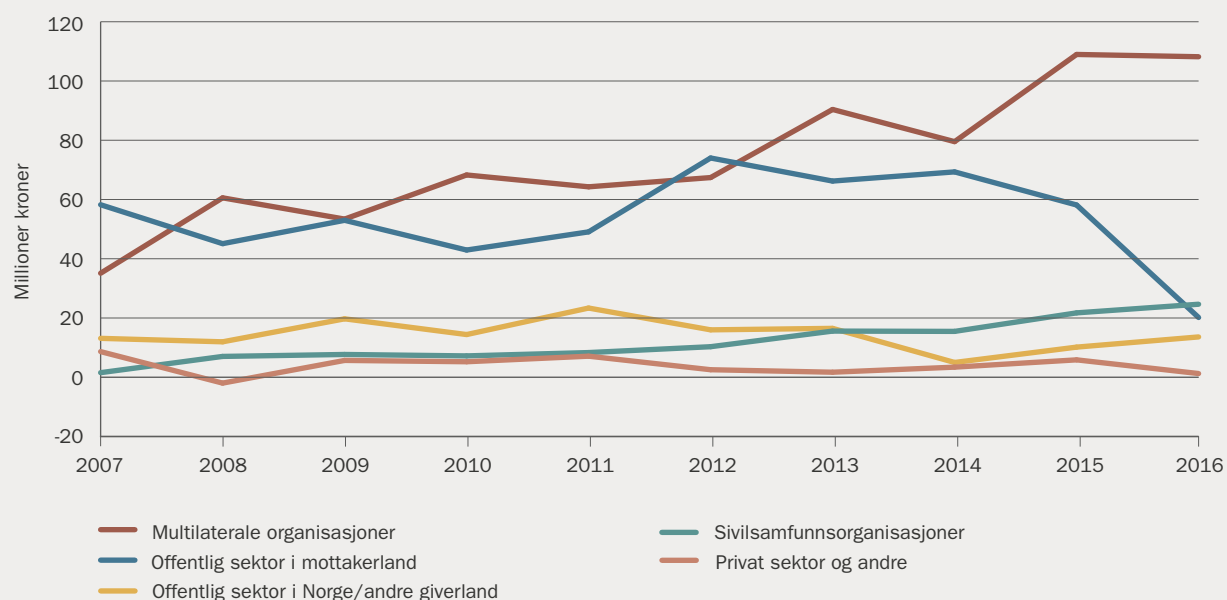
Nansenprogrammet har bidratt til utvikling av 17 forvaltningsplaner for fiskeri. Flere av forvaltningsplanene er samarbeid mellom flere land.

HVOR

I perioden 2012-2016 gikk 41 prosent av fiskeribistanden til Afrika, mens 44 prosent ikke var øremerket spesifikke land eller regioner. Dette kan forklares med at stadig mer av fiskeribistanden går via multilaterale kanaler. (figur 8)

⁶⁰ Namibia og Norge er to av 6 land som vurderes å tilfredsstille minst 60% av kravene som FAO har stilt for å kunne kalle fiskeriene for bærekraftige (FAOs adferdskodeks for ansvarlig fiskeri).

FIGUR 8 // MYE AV FISKERIBISTANDEN KANALISERES GJENNOM MULTILATERALE ORGANISASJONER



Bilateral bistand (inkludert multi-bilateral) over DAC-sektor 313 - Fishing, fordelt på kanal. 2007-2016. Millioner kroner. Negative tall i 2008 til privat sektor og andre er netto negative overføringer som skyldes nedslag i Norfunds investeringer i privat sektor. KILDE: Norad

Av den landfordelte fiskeribistanden i samme periode ble nærmere 80 prosent gitt til minst utviklede land og andre lavinntektsland.

HVOR MYE

Norsk fiskeribistand har økt de siste ti årene, og i 2016 ble det utbetalt 168 millioner kroner

i fiskeribistand, se figur 7.⁶¹ Norge har siden 2006 bidratt med om lag 510 millioner kroner til Nansenprogrammet. En ny fase av programmet startet i 2017 og er planlagt å gå over fem år (2017-2021) med et budsjett på 605 millioner kroner.

⁶¹ Toppen i 2015 skyldtes støtte til det nye Nansen fartøyet.



Bedre forvaltning gir økte inntekter fra fiskerisektoren i Vietnam

Norsk samarbeid med Vietnam har bidratt til lovregulering av fiskerisektoren og bedre forvaltning. God håndheving av lovverk har bidratt til økte inntekter og færre lovbrudd.

HVORFOR: Fiskerisektoren gir sysselsetting og nasjonale inntekter

Fire millioner mennesker i Vietnam baserer sin inntekt helt eller delvis på fiskerisektoren. Dette tilsvarer ni prosent av sysselsettingen i landet ifølge en av bransjeorganisasjonene for fisk i Vietnam.⁶² Vietnam har en lang kystlinje og et stort potensiale for fiskeri. Det er stort behov for fagpersoner på alle nivåer i industrien og offentlig forvaltning som kan sikre bærekraftig fiskeri og fiskeoppdrett.

⁶² [Vietnam association of seafood exporters and producers.](#)



Fiskeoppdrett i Halong Bay utenfor Hanoi i Vietnam. FOTO: Ken Opprann

RESULTAT: Økt produksjon, økt eksport og bedre utdanning i fiskerisektoren

Evaluering av norsk fiskeribestand til Vietnam har vist at den norske støtten har bidratt til institusjonell utvikling og bedre ledelse av fiskerisektoren.⁶³ Norge har bidratt til utvikling av

⁶³ Norad, Evaluation of Norwegian Development Co-operation in the Fisheries Sector, Evaluation report 6/2008, s 62.

lowerk, økt forskningskompetanse, utdanning og forvaltning som kommer befolkningen til gode.

I perioden 2005-2015 økte oppdrettsproduksjonen i Vietnam med 7,1 prosent årlig. Verdien av oppdrettsproduksjonen i 2015 var syv ganger så høy som i 2001. Den totale eksportverdien fra sektoren har økt fra 2,4

milliarder USD i 2004 til over 7 milliarder USD i 2016. Den totale produksjonen i fiskerisektoren i 2016 var på 6,73 millioner tonn.⁶⁴ Regulering av hvordan fangsten ivaretas og bearbeides har bidratt til vekst i eksportsektoren, som igjen skaper sysselsetting.⁶⁵ Utviklingen av oppdrettsnæringen har også bidratt til økt sysselsetting av kvinner, da kvinner lettere får arbeid i oppdrettsnæringen enn i fiskerisektoren. Veksten ville ikke vært mulig uten lov og regelverk og tilstrekkelig fagkompetanse.

Samarbeid mellom Nha Trang University (NTU) og norske universiteter har bidratt til bedre undervisning og forskningsmiljøer. Samarbeidet har bidratt til at Vietnams første internasjonale masterprogram i marin forvaltning og klimaendringer har blitt etablert. Vietnams arbeid med fiskeriforvaltning har blitt anerkjent i regionen og forskere fra andre land, inkludert Japan, besøker Akvakulturfakultetet ved NTU for å lære metoder utviklet der. Arbeidet ved NTU har indirekte effekt på redusert fattigdom ved

⁶⁴ Tall fra 2004 er hentet fra FAO (2005), [Vietnam Fishery country Profile](#) – tallene fra 2016 er hentet fra [Vietnam association of seafood exporters and producers](#).

⁶⁵ Norad, Evaluation of Norwegian Development Co-operation in the Fisheries Sector, Evaluation report 6/2008 s. 60.

at de utvikler kompetanse for bærekraftig fiskeri og oppdrett hos forvaltere, fiskere og næringsliv. Sikkerheten blant fiskere er bedret gjennom bedre ledelse av havnevesen, båtmannskap er bedre organisert og har tilgang til kommunikasjonsutstyr. Kjennskap til rettigheter og reguleringer har bidratt til bedre håndtering av konflikter.⁶⁶

HVA: Utvikling av lovverk og nasjonale forskningsmiljø

Norsk støtte til utvikling av fiskerisektoren i Vietnam startet på slutten av 1970-tallet.⁶⁷ Fra slutten av 1990-tallet har samarbeidet inkludert:

- › Utvikling av lovverk som regulerer fiskerisektoren og til å styrke institusjonene som har ansvar for å forvalte sektoren.
- › Utvikling av nasjonale forskningsmiljø og teknologi som bidrar til utvikling av sektoren, som RIA1.
- › Støtte til Nha Trang University.

⁶⁶ Ibid, s 61.

⁶⁷ Det var et opphold i støtten på 10 år fra 1985 til 1995 på grunn av politisk reaksjon i Norge mot Vietnams invasjon av Kambodsja.



Laboratorium knyttet til fiskeoppdrett i Halong Bay, Vietnam. FOTO: Ken Opprann

Arbeidet har vært basert på behov kommunisert av vietnamesiske myndigheter. Målgruppene i arbeidet har vært ansatte i fiskerisektoren og i departementet. Disse har fått opplæring i forvaltning gjennom studiebesøk til andre land samt opplæring i fiskerilovgivning. Norge bidro til at fiskeriloven kom på plass gjennom opplæring av ansatte i lovavdelingen i departementet. Opplæringen har også inkludert aktører fra privat sektor.

Kapasitetsutviklingen har også omfattet kurs i engelsk og deltakelse i regionale møter. Bedre engelskkunnskaper har bidratt til at representanter fra departementet har fremmet forslag og deltatt mer aktivt i forhandlinger.

I 1998 inngikk Norge en avtale med RIA 1, ett av tre statlige forskningsinstitutt i Vietnam på oppdrett, med mål om å styrke kapasitet og kompetanse på genetikk og ferskvannsoffdrett. Norge har støttet RIA1s forskning på ferskvannsfisken tilapia, for å få større fisker som tåler kulde bedre. Denne tilapiafisker er utviklet ved RIA 1 og har fått navn etter det norsk-vietnamesiske samarbeidet - Norviet. Forskningen har vært så vellykket at de fleste småoppdretterne har valgt å produsere Norviet og økt sine inntekter. I 2011 ble arbeidet utvidet til å omfatte marin oppdrett.

Samarbeidet med Nha Trang University (NTU) startet i 2003⁶⁸ og fokuserte på oppdrett og forvaltning av kystområder med hensyn til miljø, biologisk mangfold og fiskehelse. Senere ble samarbeidet utvidet til utdanning innen fiskerifag med deltakelse fra Norges Fiskerihøgskole ved Universitetet i Tromsø. Samarbeidet med NTU videreføres i perioden 2014-2018 med mål om å inkludere klimaendringer i økosystemtilnærmingen innen fiskeri og oppdrett.⁶⁹

68 Gjennom Norads program for utvikling, forskning og utdanning (NUFU).

69 Støttet av NORHED-programmet.

Utdanning i fiskerisektoren foregår gjennom videreopplæring av universitetsansatte, utvikling av læreplaner, og styrking av den faglige kvaliteten på forskningen.⁷⁰

HVEM

Fra Norge har følgende deltatt i samarbeidet på ulike områder:

- › Støtte til NTU: Norges Fiskerihøgskole ved Universitetet i Tromsø, NTNU og Universitetet i Bergen.
- › Støtte til RIA1: SINTEF.
- › Støtte til lovarbeidet ved Fiskeridepartementet: det norske Fiskeridepartementet, Fiskeridirektoratet og juridisk avdeling i FAO.

HVOR MYE

Fra 1998 til 2016 har norsk støtte til fiskerisektoren i Vietnam vært på rundt 126 millioner kroner totalt.

70 Det ble gitt støtte til fire fakultet ved NTU: Faculty of fisheries economics, Faculty of aquaculture, Institute for biotechnology and environment, Faculty of technology and navigation, I tillegg ble universitetets administrasjon støttet.

LÆRDOMMER

Det har vært avgjørende at det er eierskap og ønske om å lykkes på ulike nivåer fra departement til parlament i Vietnam. Samarbeidspartnere i Vietnam har opplevd det som positivt at bistanden har vært mottakerstyrt og at det har vært fleksibilitet i prosjektene. Langsiktig samarbeid bidrar til styrket kompetanse og tillit samt bedre forståelse og kommunikasjon. Heller mindre midler over lengre tid. At de samme personene fra norsk side deltar i forberedelsene av prosjektet og i gjennomføringen bidrar til kontinuitet. Det har vært viktig at det er forvaltningsorganer i Norge som samarbeider med sine søsterorganisasjoner. De har faglig respekt hos mottaker, langsiktig perspektiv og relevant erfaring.

KILDER:

- › [Norad, Evaluation of Norwegian Development Co-operation in the Fisheries Sector, Evaluation report 6/2008.](#)
- › FAO (2005), [Vietnam Fishery country Profile.](#)
- › Rapporter fra prosjektet.



Høyere utdanning og forskning



FOTO: Ken Opprann

HØYERE UTDANNING OG FORSKNING BIDRAR MED KUNNSKAP FOR Å LØSE SAMFUNNSUTFORDRINGER.

Høyere utdanning er en viktig faktor for et lands konkurranseevne i en stadig mer kunnskapsdrevet global økonomi og for å dekke etterspurt kompetanse i jobbmarkedene.

[En rapport fra 2014](#) viser at selv om land i Afrika sør for Sahara har doblet sin forskningsproduksjon i perioden mellom 2003 til 2012, representerer deres forskning kun én prosent av verdens forskningsproduksjon på tross av at de har 12 prosent av jordas befolkning.⁷¹ Investeringer i høyere utdanning og forskning bidrar til å utvikle et lands intellektuelle ressurser, og i det lange løp til kunnskapsbasert politikkutforming og avgjørelser.

⁷¹ World Bank. 2014. *A decade of development in sub-Saharan African science, technology, engineering and mathematics research*. Washington, DC : World Bank Group.

Dette legger grunnlag for bærekraftig økonomisk, samfunnsmessig og miljømessig utvikling. Høyere utdanning og forskning må gi samfunnet relevante og gode verktøy for å møte en verden i rask endring.

Det er viktig med kvalitet og relevans i høyere utdanning. Utdanningstilbudet må være relevant for behovene i arbeidsmarkedet, for å støtte opp om bærekraftig utvikling. Det må skapes [minst 600 millioner nye jobber i verden i løpet av de neste 15 årene](#).⁷²

Antallet unge mellom 15 og 24 år i de minst utviklede landene kan vokse fra 168 millioner til 300 millioner innen 2050.⁷³ For å få meningsfylte jobber og løse samfunns-

⁷² Raja, Siddhartha; Imaizumi, Saori; Kelly, Tim; Narimatsu, Junko; Paradi-Guilford, Cecilia. 2013. *Connecting to work : how information and communication technologies could help expand employment opportunities*. Washington DC ; World Bank.

⁷³ United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD (2013). *The least developed countries report 2013*.

utfordringer, må ungdom få tilgang til relevant kvalitetsutdanning gjennom hele utdanningsløpet, fra grunnutdanning til videregående og høyere utdanning.

ARBEIDSMETODER OG SAMARBEIDSPARTNERE

Norges program for kapasitetsutvikling innen høyere utdanning og forskning (NORHED) ble lansert i 2012 og skal styrke kapasiteten til høyere utdanningsinstitusjoner i lav- og mellominntektsland innen seks områder:

- **Utdanning** – styrking av lærerutdanning, tilgang til utdanning gjennom nettbasert undervisning og ledelse av utdanningssektoren.
- **Helse** – styrking av utdanning for helsepersonell, ernæringsepidemiologi, barn- og mødre helse, og helseinformatikk.

- > **Naturressursforvaltning, klima og miljø** – klimasmart landbruk, bærekraftig vann- og skogforvaltning, fiskeri og akvakultur, klimaendringer og naturressursforvaltning.
- > **Økonomisk og demokratisk styresett** – konflikt og sårbarhet, menneskerettigheter, fred og utvikling.
- > **Humaniora, kultur, media og kommunikasjon** – flerkulturell kommunikasjon, media og journalistikk, lingvistikk, urban transformasjon og migrasjon.
- > **Kapasitetsutvikling i Sør-Sudan** – med spesielt fokus på University of Juba for å styrke kapasiteten til de vitenskapelige ansatte, forskningssamarbeid, nettverksbygging, infrastruktur og administrasjon. Tematisk fokus inkluderer naturressursforvaltning, klimaendringer og miljø, landbruksproduktivitet, demokrati, fredsbygging og styresett.

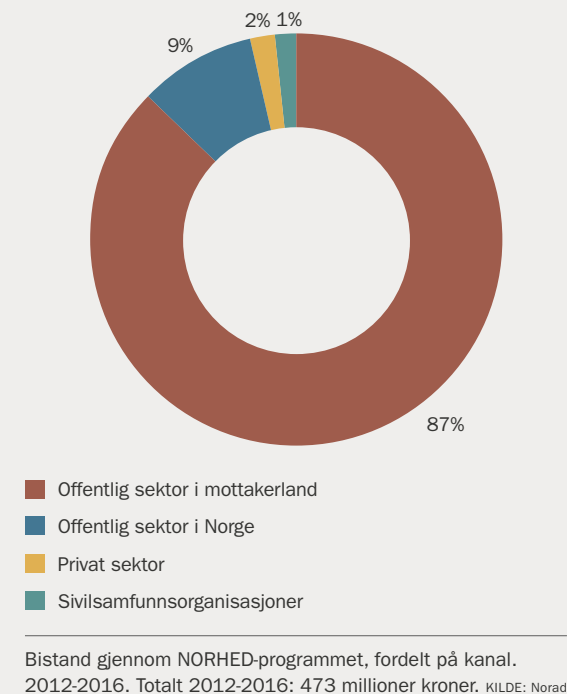
NORHED-programmet er basert på partnerskap for utvikling, hvor prosjektledelsen ligger hos høyere utdanningsinstitusjoner i lav- eller mellominntektsland. Prosjektlederne har ansvar for gjennomføring, oppfølging og rapportering. De norske partnernes rolle er i hovedsak å bidra til forskningssamarbeid og kapasitets-

utvikling. De fleste prosjektene inkluderer i tillegg regionalt samarbeid, basert på en Sør-Sør-Nord modell.

Programmet har 50 prosjekter i 25 land, med 61 høyere utdanningsinstitusjoner i utviklingsland og 13 høyere utdanningsinstitusjoner i Norge som partnere. Les mer om [hvert av NORHED-prosjektene](#) og om [NORHED-programmet](#).

Norsk program for kapasitetsutvikling innen høyere utdanning og forskning for utvikling innen energi og petroleum (EnPe) er NORHEDs søsterprogram med mål om å styrke kapasiteten innen energi og petroleumfeltet ved høyere utdanningsinstitusjoner i lav- og mellominntektsland. Første fase av EnPe fokuserte på å utvikle nye masterprogram innen energi og petroleum samt å utdanne ansatte på master- og doktorgradsnivå ved høyere utdanningsinstitusjoner. EnPe er nå inne i sin andre fase (2013-2019) med et sterkere fokus på forskning, infrastruktur og styrking av institusjonelle systemer. Programmet har ti prosjekter innen solenergi, petroleumsteknologi og bioenergi. Prosjektene er basert i land som er relevante for Olje for utvikling og Ren energi satsningene som Norge støtter. Programmet administreres av [Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet \(NTNU\)](#) og finansieres av Norad. Les mer om [EnPe-programmet](#).

FIGUR 9 // OFFENTLIG SEKTOR I MOTTAKERLAND ER PRIORITERT I NORHED-PROGRAMMET



Norad støtter også uavhengige forskningsinstitusjoner og –organisasjoner i samarbeidsland som finansierer, produserer, sammenstiller og formidler forskning av høy kvalitet.

Utenriksdepartementet og Norad lanserte i 2017 en [felles forskningsstrategi](#). Hovedformålet med forskningsstrategien er en

systematisk tilnærming til Norges arbeid med forsknings- og utviklingspolitikk.

HVA NORGE BIDRAR TIL

Målet med NORHED-programmet er å styrke kapasiteten til høyere utdanningsinstitusjoner i lav- og mellominntektsland, slik at disse kan uteksaminere flere og bedre kvalifiserte kandidater. Det er også et mål å bidra til økt mengde forskning av god kvalitet og relevans for landets utvikling, gjennomført av landets egne forskere. Les om [resultatene av NORHED-programmet](#).

EnPe har som mål å styrke kapasitet og kompetanse innen energi og petroleumsfeltet ved høyere utdanningsinstitusjoner i lav- og mellominntektsland.

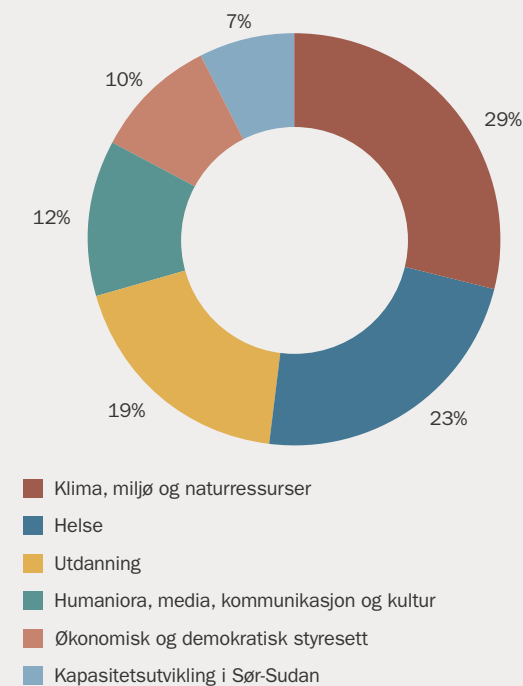
HVOR

NORHED-programmet for 2013-2016 gir støtte til prosjekter i 25 lav- og mellominntektsland; tolv land i Afrika, ni land i Asia, tre land i Latin-Amerika og ett land i Midtøsten. EnPe programmet støtter i hovedsak institusjoner i Afrika i tillegg til Asia og Latin-Amerika.

HVOR MYE

Totalbudsjettet for NORHED-programmet i perioden 2013-2021 er rundt 864 millioner kroner. Hvert av prosjektene har et totalbudsjett på mellom 13 og 18 millioner kroner for prosjektperioden på fem år. Totalbudsjettet for EnPe-programmet for perioden 2013-2019 er rundt 100 millioner kroner.

FIGUR 10 // NORHED-PROGRAMMET BIDRAR TIL KAPASITETSUTVIKLING I HØYERE UTDANNINGSINSTITUSJONER INNEN SEKS OMRÅDER



Bistand gjennom NORHED-programmet, fordelt på NORHEDs seks underprogrammer. 2012-2016. Et mindre beløp til konferanse er utelatt. Totalt 2012-2016: 473 millioner kroner. KILDE: Norad



Rissort som vokser under vann i flomutsatte områder i Bangladesh og India

International Rice Research Institute (IRRI) har gjennom lang tids forskning avlet frem en rissort som tåler å være under vann i opptil tre uker. Risen har fått navnet Scubarice og bidrar til økt matsikkerhet i flomutsatte områder.

HVORFOR: Klimaendringer og store tap av avlinger i flomutsatte områder

Risprodusenter i flomutsatte områder er spesielt sårbare for tap av avlinger fordi ris dør når hele planten er under vann i kortere tid. I Asia, hvor det meste av verdens ris vokser, er rundt 20 millioner hektar rismark utsatt for flom. Det anslås at produksjonstapet er på én milliard USD per år hos de aller fattigste.



Ett av forsøksfeltene for scubarice ligger utenfor Dhaka. Her jobbes det for å rydde åkeren for ugress. FOTO: Eva Bratholm

I India og Bangladesh oversvømmes mer enn fem millioner hektar ris i plante-sesongen. Tapet av avlinger som følge av oversvømmelsene anslås til fire millioner tonn ris per år. Dette tilsvarer mat til 30 millioner mennesker. Flommene er vanligvis forårsaket av kraftig nedbør, flom fra nærliggende elver og kanaler eller noen ganger ekstreme tidevannsbevegelser i kystområder. Klimaendringer har ført til mer flom.

RESULTAT: Økt matsikkerhet og mindre tap av risavlinger ved flom

Forskere har utviklet et gen i ris som tåler flom. Etter at det flomsikre SUB1-genet ble oppdaget, har det blitt avlet inn i de mest dyrkede risvariantene i Asia. I dag brukes scubarice av over fem millioner bønder i Asia. Risen som tåler flom gir lik avling som den opprinnelige risen ved vanlige forhold. Ved flom blir den opprinnelige risvarianten svekket etter kun en dag under vann, mens den nye varianten fortsatt gir avling. Den nye risvarianten gjør det også mulig å plante ris i områder hvor det tidligere ikke var mulig. De flomtolerante sortene er i ferd med å erstatte de vanlige rissortene i et område på omlag seks millioner hektar i Øst-India

og Bangladesh. Genet overføres også til populære varianter i Afrika. Med dagens klimaprognoser for utsatte kystområder, er bruksområdene for scubarice sannsynligvis økende.

De forbedrede risvariantene øker avlingene og inntektene. Swarna er den mest dyrkede risvarianten i India og den nest mest dyrkede risen i Bangladesh. Den flomtolerante rissorten ga en økning på en til tre tonn i avkastning per hektar sammenliknet med Swarna når den ble satt under vann. I Bangladesh kan såing av ris som tåler flom bidra til en økning på én million tonn årlig. Dette øker matsikkerheten i landet og skaper eksportpotensial.

Myndighetene i den flomutsatte staten Uttar Pradesh i India har i samarbeid med det indiske jordbruksdepartementet planer om å dyrke Swarna-Sub1 på et område som tilsvarer rundt 500 000 fotballbaner de neste tre årene.

Programmet har bidratt til å bygge opp lokal og nasjonal forskningskapasitet. Videreutvikling av nye flomsikre rissorter basert på lokale rissorter foregår nå i ti land over hele

Asia: Kambodsja, Indonesia, Laos, Myanmar, Filippinene, Thailand, Vietnam, Nepal, Bangladesh og India. Utviklingen skjer i samarbeid med nasjonale forskningsinstitusjoner. Nasjonale myndigheter tester og godkjenner frøene som avles frem og påser at samarbeidet på tvers av landegrensene er i tråd med plantetraktaten for genetiske ressurser.

HVA: Forskning over mange år for utvikling av flomsikre rissorter

Det tok lang tid å komme frem til flomsikre rissorter. Genet med undervannsegenskaper ble oppdaget på 1970-tallet i en vill rissort. Denne risen ble krysset med tradisjonelle rissorter over en lengre tidsperiode helt til man lyktes å få isolert genet i en populært dyrket variant. Viktige egenskaper ved de tradisjonelle risvariantene som høyt utbytte, god kornkvalitet og resistens mot skadedyr og sykdommer ble beholdt. I 1989 forsøkte man å lansere en rissort som tålte flom, men som markedet ikke ville ha på grunn av smaken. Prosjektet ble lagt på is noen år, men ble tatt opp igjen av de samme forskerne på 2000-tallet med tilgang til bedre og nyere teknologi. I 2008 utviklet IRRI flere sorter med det flomtolerante genet som ble

prøvd ut blant flere produsenter. Det var spesielt viktig å få genet introdusert i de vanligste rissortene slik at mange ville bruke den flomsikre rissorten.

Frøene for rissorten som tåler flom blir distribuert gjennom IRRIs program som er rettet mot fattige bønder rammet av klimendringer i Afrika og Asia.⁷⁴ Programmet har som mål å øke avlinger med 50 prosent og å forbedre matsikkerheten til 18 millioner husholdninger over en periode på ti år. IRRI har opprettet genbanker med ris som brukes til dette formålet.

HVEM: Samfinansiering til forskningsinstitusjoner innen landbruk

IRRI er en av 15 landbruksforskningsinstitusjoner som er en del av paraplyorganisasjonen CGIAR.⁷⁵ Medlemsorganisasjonene i CGIAR er spesialiserte på forskning innen ulike landbruksprodukter. IRRI er spesialisert innen forskning på ris. Norge støtter CGIAR økonomisk og sitter i styret. Støtten til IRRI og CGIAR bidrar til at det forskes på områder som private aktører

ikke prioriterer på grunn av kostnadsnivået. Norges støtte til CGIAR og IRRI gjennom mange år har bidratt til forskningen som til slutt førte til utvikling av risvarianter som tåler flom. CGIAR får også støtte fra andre land.

HVOR MYE

CGIAR har fått 502 millioner kroner i støtte fra Norge de siste 5 år og distribuerer midler til sine medlemsorganisasjoner, deriblant IRRI. Norge har støttet CGIAR siden sytti-tallet.

KILDER:

- > DfID (2010), case study: [Scuba rice: breeding flood-tolerance into Asia's local mega rice varieties.](#)
- > [On flood-tolerant rice and what IRRI has done and the impact.](#)
- > [IRRI News on Indian farmers adopting flood tolerant rice.](#)



Flomsikre rissorter gir økt matsikkerhet i flomutsatte land. FOTO: Eva Bratholm

⁷⁴ Gjennom Stress Tolerant Rice for Poor Farmers in Africa and South Asia (STRASA) programme.

⁷⁵ CGIAR står for: Consultative Group on International Agricultural Research.



Kunnskap gir bedre regulering av antibiotikabruk i Malawi og Mosambik

Støtte til forskning, utdanning og infrastruktur har bidratt til riktigere bruk av antibiotika og bedre håndtering av infeksjonssykdommer i Malawi og Mosambik. Begge landene har høy forekomst av infeksjonssykdommer som kan behandles ved riktig bruk av antibiotika.

HVORFOR: Riktig bruk av antibiotika er viktig for å hindre dødsfall av vanlige sykdommer

Antibiotika er viktig i bekjempelse av infeksjoner når det blir brukt riktig. Globalt forårsaker antibiotikaresistens 700 000 dødsfall per år.⁷⁶ Uten riktig bruk av antibiotika antas det at antibiotikaresistens innen år 2050 kan forårsake ti millioner dødsfall per år.⁷⁷ Det

⁷⁶ [Review on Antimicrobial Resistance. Antimicrobial Resistance: Tackling a Crisis for the Health and Wealth of Nations. 2014.](#)

⁷⁷ Ibid.

haster derfor å etablere kunnskap og utvikle nasjonale retningslinjer og systemer som kan forhindre denne trenden.

Land med liberal bruk av antibiotika har flere utfordringer med resistens enn land med en restriktiv antibiotikapolitikk. Mangel på lokal kompetanse og laboratorieutstyr for diagnostisering bidrar også til overforbruk og feilbruk av antibiotika.

De vanligste årsakene til sykdom og død i Malawi og Mosambik er malaria, tuberkulose, hiv/aids, akutte lungeinfeksjoner og diaré. Dødsfall forårsaket av disse sykdommene kunne vært betydelig redusert ved riktig bruk av antibiotika. Den faktiske byrden av antibiotikaresistens i Malawi og Mosambik er ukjent fordi det er mangel på forskningsbasert kunnskap og overvåkingssystemer for bakteriell smitte. I tillegg er det mangel på diagnostiseringsmuligheter. Godt utstyrte referanselaboratorier med kompetente fagpersoner er essensielt for at man skal kunne foreta avansert testing og diagnostisering.



Referanselaboratoriet i Lilongwe tar i mot blodprøver fra hele Malawi som skal testes for antibiotikaresistens. FOTO: Marte Lid

RESULTATER: Nasjonal innsats mot antibiotikaresistens

Norge har gjennom NORHED programmet⁷⁸ bidratt til samarbeid om antibiotikaresistens på tvers av sektorer i Malawi og Mosambik. Helsemyndigheter, universiteter og aktører fra jordbruks- og veterinærmyndigheter samarbeider for bedre regulering av antibiotikabruk.

Samarbeidet har fremskyndet utviklingen av nasjonale handlingsplaner på antibiotikaresistens i tråd med internasjonalt regelverk. Prosjektet er anerkjent av Verdens helseorganisasjons regionale kontor for Afrika som et foregangsprosjekt som andre afrikanske medlemsland kan ta lærdom av.

Prosjektet har bidratt til at nasjonale referanselaboratorier for påvisning av antibiotikaresistens har blitt etablert i begge land. De gjennomfører avansert testing for riktig diagnostisering og behandling av infeksjonssykdommer.

⁷⁸ Norwegian Programme for Capacity Development in Higher Education and Research for Development.



Watipaso Kasambara er doktorgradsstudent under NORHED-programmet og er leder for referanselaboratoriet i Lilongwe. FOTO: Marte Lid

Ansatte ved universiteter i begge land har økt kompetanse til å utvikle læreplaner, mastergradskurs og forskningsprosjekter. Prosjektet har bidratt til et nettbasert masterprogram om forvaltning av antibiotika og et annet masterprogram med fokus på forskning. Ved Instituto Superior de Ciencias de Saude (ISCISA) i Mosambik er dette de første programmene på mastergradsnivå. I tillegg vil nettbasert undervisning føre til at flere studenter, også fra distriktene, får anledning til å ta utdanningen.⁷⁹

⁷⁹ Ved UNIMA planlegges det at erfaringen med nettbasert undervisning skal overføres til andre disipliner når ordningen er vel etablert.



Blodprøver av pasient hentes inn for testing. FOTO: Marte Lid

HVA: Undervisning, forskning og referanselaboratorier

17 mastergradsstudenter og syv doktorgradskandidater fra Mosambik og Malawi er i ferd med å slutføre utdannelsen innen antibiotikaresistens ved University of KwaZulu-Natal (UZKN) i Sør-Afrika. Studentene har korte kursopphold i Sør-Afrika, mens forskningsarbeidet foregår i hjemlandene. Universitetsansatte fra Malawi og Mosambik har deltatt i veiledningen av studenter ved UZKN og fått opplæring i nettbasert undervisning. Dette har bidratt til å utvikle lokal kapasitet for å undervise på masterprogrammene.

I 2018 skal 35 studenter tas opp ved de nye programmene. Blant studentene er ansatte ved helsedepartementet, jordbruksdepartementet, miljødepartementet, folkehelseinstitutt og sentralsykehus.

Prosjektet har bidratt med utstyr og utdanning av ansatte ved referanselaboratoriene. I tillegg bidrar prosjektet til utvikling av overvåkingssystemer for infeksjonssykdommer og antibiotikabruk.

Seminarer om antibiotikaresistens har blitt gjennomført i begge landene. Over halvparten av deltakerne var kvinner. For å etablere relevante utdanningsprogrammer og forskningsområder ble det i Malawi i 2016 gjennomført en analyse av kunnskap rundt bruk av antibiotika. Denne ble overrakt helsedepartementet i oktober 2016 og har bidratt til utvikling av landets prioriteringer på området. Arbeidsgruppen som utførte analysen skal koordinere arbeidet med antibiotikaresistens i Malawi frem til en endelig koordineringsmekanisme er på plass. En liknende situasjonsanalyse ble utført i Mosambik gjennom Global Antibiotic Resistance Partnership med deltakere fra prosjektet.

HVEM

De fire partnerne i NORHED-prosjektet er University of KwaZulu-Natal, Universitetet i Tromsø, University of Malawi og Instituto Superior de Ciencias de Saude i Mosambik. Det er et tett samarbeid med helsedepartementene i Malawi og Mosambik i tillegg til aktører fra helsesektoren, veterinærmedisin og landbruk. WHO er også en del av prosjektet gjennom deltakelse i styringsgruppen.

HVOR MYE

Prosjektet finansieres av Norad med 18 millioner kroner i perioden 2014-2019. Norad er eneste giver.

LÆRDOMMER

Kontinuerlig oppfølging fra eksterne kompetanseleverandører for oppbygging av akademisk kompetanse og tilbud er viktig. Regelmessige besøk med gradvis utfasing er nødvendig for å sikre bærekraft og kvalitet på det som etableres. Tett samarbeid mellom akademisk og administrativt personell er også essensielt for gode resultater.

KILDER:

- > Prosjektdokument og årsrapporter fra prosjektet (2014, 2015, 2016).
- > Media oppslag (avis og radiointervju) fra Mosambik om Mastergrads-studenter og lansering av referanselaboratoriet.
- > [WHO landstrategi for Malawi.](#)
- > [WHO landstrategi for Mosambik.](#)
- > [Review on Antimicrobial Resistance. Antimicrobial Resistance: Tackling a Crisis for the Health and Wealth of Nations. 2014.](#)



Forskning har bidratt til ivaretakelse av rettighetene til lokale fiskesamfunn

Samarbeid innen høyere utdanning- og forskning mellom universiteter i Tanzania, Zanzibar og Norge har bidratt til å styrke undervisning, forskning og publisering av vitenskapelige artikler.

HVORFOR: Balanse mellom fiske som levebrød og bærekraftig forvaltning av en naturressurs

Den tanzanianske regjeringen ba i 2005 den norske ambassaden i landet om forskningsstøtte for å bringe fakta inn i en kontroversiell fiskeripolitisk debatt rundt bærekraft og industrifiske langs kysten. Det kom motstridende påstander om overflod av fiskeressurser og påstander om overfiske og miljøforringelse. Ingen av påstandene ble støttet av forskningsbaserte fakta. Et team av forskere fra Universitetet i Dar es Salaam



Innsamling av fiskeridata i Rufi deltaet Tanzania for bedre forståelse av bestanden for de forskjellige artene. FOTO: Ken Opprann

(UDSM) og det norske universitetet for biovitenskap og miljø (NMBU) gjennomførte studier for å bidra med informasjon som kunne brukes som beslutningsgrunnlag.⁸⁰

RESULTATER: Økt respekt for kystsamfunn hos myndighetene

Forskningen fant brudd på menneskerettigheter og brudd på prinsipper for godt styresett hos tanzanianske myndigheter og en internasjonal organisasjon. Forskningen bidro med anbefalinger for endring i praksis og politikk, og forskere og landsbyledere tok kontakt med Kommisjonen for menneskerettigheter og godt styresett i Tanzania (CHRAGG). I etterkant av dette kom sentrale myndigheter med en anmodning til distriktsmyndighetene om å stanse trakassering av fiskesamfunnene på øya Mafia og stanse forsøkene på å fjerne lokalsamfunnene som bor i Rufiji-deltaet. Videre ble lokale myndigheter anmodet om å basere seg på forskningsdata i arbeidet for å verne områder.

Både forskningsresultatene og de politiske vedtakene som de bidro til var uventede og hadde en positiv effekt for kystsamfunnene. Fiskere har gjennom historien

⁸⁰ "Fisheries Study in Tanzanian Coastal Waters: the effects of trial export of finfish from Mafia Island on ecological-social resilience and vulnerability" (2006).



Innsamling av fiskeridata i Rufi deltaet Tanzania. FOTO: Ken Opprann

opplevd marginalisering og tap av eiendeler samt mangel på respekt for tradisjonell kunnskap og forvaltning. Anmodningene fra sentrale myndigheter har bidratt til at de får fortsette sin virksomhet.

I tillegg til effektene for lokalsamfunnet har samarbeidet bidratt til økt faglig kapasitet og kompetanse. UDSM og Universitetet på Zanzibar (SUZA) anerkjente behovet for å inkludere temaet i fag på mastergrad og doktogradsnivå. Et nytt mastergradsprogram er utviklet og startet ved SUZA. Åtte studenter har tatt mastergrader og to har tatt doktorgrad (begge kvinner) i den første



Saada Kimbulaga har som hovedoppgave å samle inn data på antall og type fisk som blir tatt inn. Over tid forteller dataene hvor mye av de forskjellige artene som til enhver tid er tilgjengelig og som blir høstet. FOTO: Ken Opprann

prosjektfasen. I det nåværende prosjektet deltar syv doktorgradskandidater (tre kvinner) og over seksti mastergradsstudenter ved UDSM og SUZA.

Forskningsteamet som gjennomførte den første studien fikk senere midler til å utvide arbeidet, og inkluderte doktorgradskandidater og masterstudenter fra UDSM.⁸¹ Prosjektet, som ble finansiert av Norad,⁸² har bidratt

⁸¹ Prosjektet ble kalt "Coastal fisheries of Tanzania: the challenges of globalisation to resource management, livelihoods and governance".

⁸² Via NUFU programmet: Nasjonalt program for utviklingsrelatert forskning, NUFU var Norads program for å støtte forskning i utviklingsland i perioden 1999-2012, etterfulgt av Norges program for kapasitetsutvikling for høyere utdanning og forskning for utvikling, NORHED.

til økt kompetanse og kapasitet knyttet til kystøkologi, ressursforvaltning, sosiale prosesser, miljøforvaltning og menneskerettigheter.

HVA: Forskning og samarbeid med lokalsamfunn

Forskning har vært gjennomført i nært samarbeid med lokale fiske- og skogsamfunn for å støtte deres kamp for tilgang til, og bærekraftig bruk av kystressursene. En serie av workshops for fiskere, utvalgte landsbyledere, ledere innen fiskerisektoren, naturvernere og forskere avdekket behovet for bedre ivaretagelse av fiskernes rettigheter og ansvar.

Arbeidet har vært støttet av Norads forskningsprogram.⁸³ I 2013 ble arbeidet utvidet til å dekke bredere problemstillinger rundt samfunn, miljøproblemer og klimaendringer langs kysten av Tanzania, inkludert øyene Unguja og Pemba (Zanzibar), og for å støtte den akademiske utviklingen av SUZA. Prosjektet arrangerte en konferanse om "Miljø og klimaendring" i Dar es Salaam

⁸³ Nasjonalt program for utviklingsrelatert forskning, NUFU var Norads program for å støtte forskning i utviklingsland i perioden 1999-2012, etterfulgt av Norges program for kapasitetsutvikling for høyere utdanning og forskning for utvikling, NORHED.

i 2016. Diskusjonen understreket behovet for å bryte barrieren mellom forskere, bønder, politikere og beslutningstakere. Det var bred enighet om å gjøre forskning lettere tilgjengelig i miljøarbeidet og for utforming av lover og reguleringsmekanismer.

HVEM

Arbeidet inkluderte ansatte og studenter ved UDSM, SUZA og NMBU. Prosjektet involverer også de lokale og nasjonale skogs- og fiskerimyndighetene. CHRAGG har også vært involvert i prosjektet. I tillegg har landsbyledere og lokalsamfunn vært viktige samarbeidspartnere.

HVOR MYE

Prosjektperioden 2007 til 2012 ble støttet med 5,4 millioner kroner. Prosjektfasen 2013 til 2019 har et budsjett på i underkant av 18 millioner kroner.

LÆRDOMMER

I et forskningsprosjekt av denne typen er det viktig å opprettholde en aktiv dialog med lokalsamfunn gjennom deres valgte ledere. I tillegg er det viktig å involvere lokale og nasjonale myndigheter, for å sikre relevans av tiltak og forskningsinnsatsen. Forsinkelser

i godkjenninger av akademiske program har forsinket arbeidet noe.

KILDER:

- > Årsrapporter og sluttrapporter fra prosjektene.
- > Bryceson, I., Jiddawi, N., Kamukuru, A., Kulindwa, K., Mwaipopo, R., Onyango, P., Sebastian, M. (2006). *Fisheries Study in Tanzanian Coastal Waters: the effects of trial export of finfish from Mafia Island on ecological-social resilience and vulnerability.*
- > Rapporter fra Tanzanian Commission on Human Rights and Good Governance (2013). *Taarifa ya Uchunguzi wa Hadharani uliyofanika Wilayani Mafia katika Vijiji vya Kilindoni, Jibondo na Kiegeani kuanzia tarehe 14-17 Februari 2012; og Taarifa ya Uchunguzi wa Hadharani uliyofanika Kuhusu Mgogoro wa Ardhi Kata ya Salale Wilaya ya Rufiji tarehe 13 Agosti 2013.*



Statistikksamarbeid

FOTO: Marte Lid

NASJONAL STATISTIKK ER VIKTIG FOR SAMFUNNSPLANLEGGING

FNs statistiske kommisjon har utarbeidet ti fundamentale prinsipper for offisiell statistikk. Prinsippene er sentrale i FNs arbeid med offisiell statistikk og er et viktig rammeverk for nasjonale statistikkbyråer og produsenter av offisiell statistikk. Det første av disse prinsippene er: «offisiell statistikk er et uunnværlig ledd i informasjonssystemet i et demokratisk samfunn. Den skaffer myndigheter, markedsaktører og offentligheten data om økonomi, demografi, sosiale forhold og miljø. Til dette formål må offisiell statistikk – for å være til praktisk nytte – utarbeides og gjøres tilgjengelig på et uavhengig grunnlag av statistikkbyråene for å innfri borgernes rett til offentlig informasjon.»

Et godt nasjonalt statistikkssystem er først og fremst viktig som faktagrunnlag for samfunnsplanlegging, og kan bidra til ansvarliggjøring av politiske myndigheter. Kapasitet til å produsere og analysere statistikk er en sentral byggestein for godt styresett i et land.

Troverdig statistikk må være produsert i tråd med gjeldende standarder og metoder. Utviklingsland møter en rekke problemer når de skal produsere statistikk som oppfyller disse kravene. De blir fanget i en ond sirkel der knappe ressurser til nasjonale statistikk-systemer begrenser aktivitetene deres. Det fører til data av lav kvalitet og utilfredse brukere som ikke vil benytte statistikken i beslutningsprosesser. Mangelen på etterspørsel etter data fører til at statistikkbyråene får færre ressurser til statistisk produksjon og kvalitetskontroll.

Mange land i Afrika mangler grunnleggende økonomisk statistikk. De har for eksempel ikke tall på hvor mange bedrifter som finnes i landet, hvor stor omsetning eller hvor mange ansatte bedriftene har. Dette har store konsekvenser for myndighetenes mulighet til å utforme en god økonomisk politikk. Uten en nasjonal oversikt over økonomien, kan ikke myndighetene sette et fornuftig avgifts- og skattenivå.

Bærekraftsmål 17 med delmål 17.18 og 17.19 handler om å bedre tilgang til befolkningsdata av høy kvalitet samt støtte kapasitetsutvikling innen statistikk for utviklingslandene. Statistikk er avgjørende for å kunne rapportere på fremgang innen bærekraftsmålene og er dermed viktig for å kunne dokumentere resultater av bistanden.

For å lage god statistikk må man ha tilgang til gode data. Erfaringer viser at datakvaliteten øker når man minimerer byrden for de som svarer på undersøkelser. Dette kan gjøres ved å utnytte allerede eksisterende datakilder. Norge og SSB er verdensledende i å produsere statistikk fra data som samles inn til administrative formål, som folke- og bedriftsregistre.

ARBEIDSMETODER OG SAMARBEIDSPARTNERE

Norge støtter kapasitetsutvikling innen statistikk i hovedsak gjennom Statistisk sentralbyrå (SSB), direkte støtte til nasjonale statistikkbyråer og via multilaterale kanaler som FN-organisasjonenes arbeid med statistikk innen sine arbeidsområder. Statistisk sentralbyrå i Norge er en av de viktigste samarbeidspartnere for norsk statistikk-samarbeid. I tillegg til egne prosjektavtaler bidrar SSB med faglig bistand som en integrert del i program som Olje for utvikling og skatte-samarbeid. Samarbeid innen statistikk er ofte langsiktig med fokus på utvikling av organisasjoner og systemer for å utvikle lokal kompetanse. I noen tilfeller er langtidsrådgivere utstasjonert ved nasjonale statistikkontor i samarbeidsland.

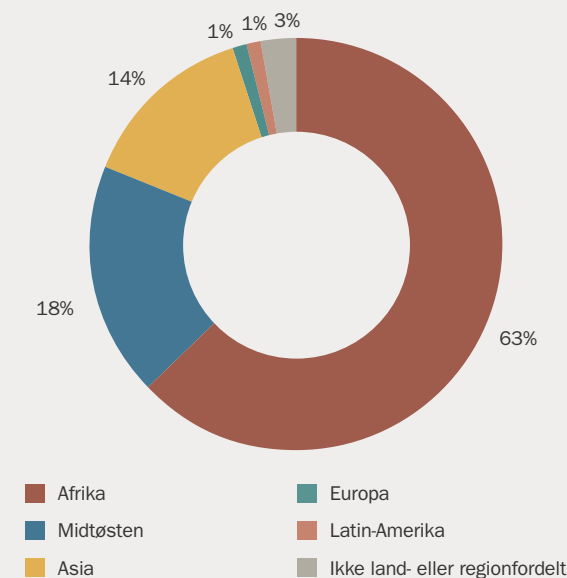
HVA BIDRAR NORGE TIL

Et sentralt mål er å bidra til å gjøre samarbeidslandene i stand til selv å lage statistikk med gode systemer for løpende statistikkproduksjon der prosesser gjentas ofte og hvor kompetanse blir værende i institusjonen. SSB bidrar til teknisk utvikling av statistikk, arbeid med formidling og videre bruk av dataene samt utvikling av statistikk-systemene og ulike støttefunksjoner. I stadig større grad innebærer norsk støtte å bidra til å styrke selve infrastrukturen i organisasjonen slik som prosjektstyring, ledelse og IT-utvikling.

HVOR

63 prosent av midlene til statistikkbistand i perioden 2012-2016 gikk til Afrika, se figur 11. 71 prosent av bistand til statistikk i samme periode gikk til de minst utviklede landene og andre lavinntektsland. De største samarbeidslandene i perioden 2012-2016 var Mosambik, Palestina, Malawi og Kirgisistan.

FIGUR 11 // OVER 60 PROSENT AV KAPASITETS-UTVIKLING INNEN STATISTIKK GÅR TIL AFRIKA



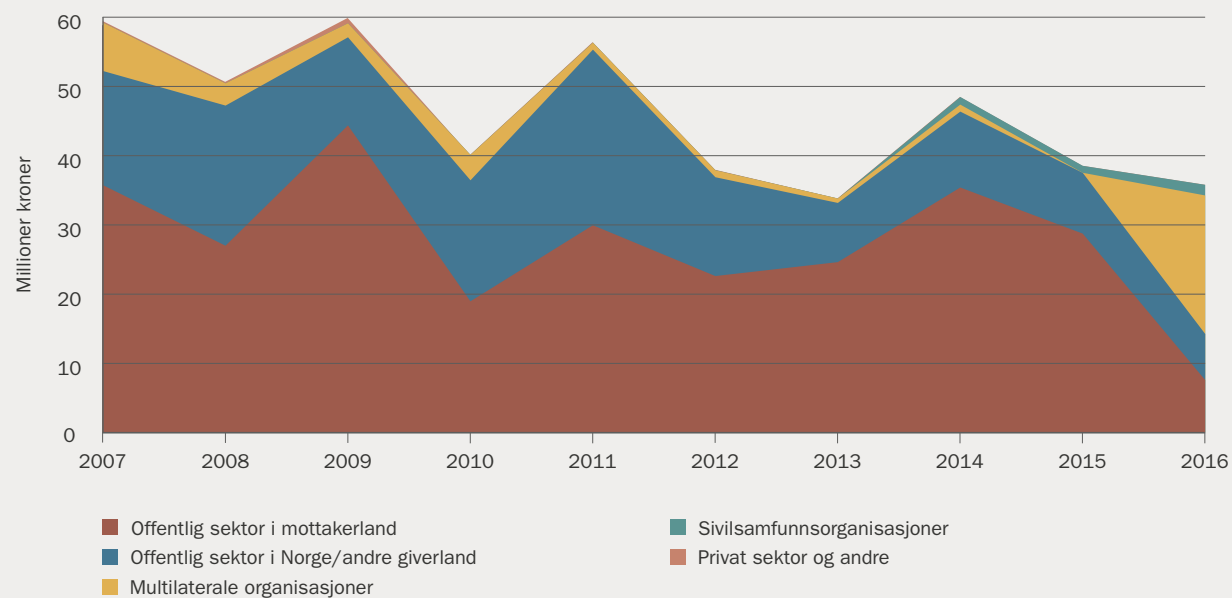
Bilateral bistand (inkludert multi-bilateral) over DAC-sektor 160.62 - Statistical capacity building, fordelt på kanal. 2012-2016. Totalt 2012-2016: 194 millioner kroner.

KILDE: Norad

HVOR MYE

194 millioner kroner har gått til statistikkbistand de siste fem år. Statistikkbistand har variert over tid og i 2016 var beløpet på i overkant av 36 millioner kroner (figur 12).

FIGUR 12 // NORSK STØTTE TIL KAPASITETSUTVIKLING INNEN STATISTIKK



Bilateral bistand (inkludert multi-bilateral) over DAC-sektor 160.62 - Statistical capacity building, fordelt på kanal. 2007-2016. Millioner kroner. I 2016 gav Norge støtte til en levekårsundersøkelse i Mosambik gjennom UNFPA, som forklarer den høye andelen gjennom multilaterale organisasjoner i grafen. KILDE: Norad



Økt tillit til Kirgisistans statistikkbyrå

Gjennom langsiktig institusjons-samarbeid har Statistisk sentralbyrå (SSB) bistått det nasjonale statistikkbyrået i Kirgisistan (NSC) for å oppnå effektiv informasjonsinnhenting, harmonisering av nasjonale data og formidling av statistikk til brukerne.

HVORFOR: Statistikk viktig for samfunnsplanlegging

Alle land trenger et godt nasjonalt statistikk-system som kan produsere og formidle offisiell statistikk. Det gir samfunnet et faktagrunnlag for politikkutforming, mulighet til å evaluere om politikk virker etter hensikten, bidrar til samfunnsdebatt og gir innbyggerne data til å stille myndighetene til ansvar. Et uavhengig nasjonalt statistikkbyrå med godt omdømme og tillit er et sentralt element i en demokratisk samfunnsutvikling.



Pressekonferanse i regi av Kirgisistans nasjonale statistikkbyrå. Foto: ssb

I Sovjetunionen var tilliten til offisiell statistikk svært lav. Den generelle oppfatningen var at statistikk primært ble produsert for å vise fremgang og øke oppslutningen rundt myndighetenes politikk. Da Sovjetunionen gikk i oppløsning var det stort behov for å gjenreise tilliten til Kirgisistans statistikk-system, og for å bidra til mer faktabasert politikkutforming og debatt.

Statistikkproduksjonen i Sovjetunionen var i stor grad silobasert med lite samarbeid på tvers av ulike statistikkområder, og mellom forskjellige institusjoner i det nasjonale statistikk-systemet. Systemet hadde riktignok flere gode elementer, men var i liten grad i overensstemmelse med internasjonale statistiske standarder. En internasjonal

vurdering av det nasjonale statistikksystemet i Kirgisistan pekte på at NSC hadde særlig behov for å effektivisere produksjonen, og styrke kvaliteten på statistikken.

RESULTATER: Mer åpenhet om statistikk

Etter at ledelsen i NSC erfarte hvordan SSB driver sitt kommunikasjonsarbeid begynte de i 2015 med månedlige pressekonferanser. God formidling av statistikk er et viktig steg mot det overordnede målet om mer faktabasert samfunnsplanlegging.

I Kirgisistan har SSB bidratt til at NSC nå har bedre tilgang til administrative data, blant annet gjennom å digitalisere husholdningsbøkene. Bøkene, som tidligere bare var tilgjengelige på papir, inneholder viktig styringsrelevant informasjon om befolkningen. Alt fra fødsler, helse og utdanning, til antall kuer og landbruksutstyr registreres årlig. Etter digitaliseringen kan dataene enkelt gjenbrukes for å lage statistikk. Tross utfordringer knyttet til datakvaliteten, kan NSC nå mye enklere utnytte foreliggende administrative data.

Informasjon om bedriftenes inntekter, utgifter og investeringer er sentralt for å kunne lage

økonomisk statistikk. Gjennom avtaler med skattemyndighetene får NSC nå tilgang til deres informasjon om bedrifter. Dermed kan NSC redusere sin egen datainnsamling og merarbeid for de som skal svare på datainnsamling.

SSB hjelper også NSC med å modernisere og strømlinjeforme produksjonsprosesser. Arbeidet er krevende og resultatene vil først bli synlige om noen år.

HVA: Kollegasamarbeid og kunnskapsutveksling

SSB har bidratt til bedre internkommunikasjon, strømlinjeforming av produksjonsprosesser, modernisering av dataverktøy og mer effektive metoder for datainnsamling. Et nytt intranett har gitt regionkontorene enklere tilgang til maler og manualer, og til informasjon om øvrige deler av organisasjonen.

Institusjonssamarbeidet mellom NSC og SSB begynte i 2006. Den pågående tredje fasen skal avsluttes i 2017. Det langvarige samarbeidet har gjort det mulig å utvikle nye systemer og rutiner. Økt kapasitet i NSC styrker institusjonens evne til å arbeide videre på egenhånd.

Fagfolk fra de to organisasjonene jobber sammen for å forbedre statistikkområder og NSCs administrative kapasitet. Kunnskapsutveksling skjer gjennom ulike aktiviteter: Korttidsbesøk fra SSB til NSC, studiebesøk fra NSC til Norge, langtidsrådgivere fra SSB stasjonert i Bishkek, og prosjektkoordinering på begge sider. Et tiårig samarbeid har lagt grunnlag for stor gjensidig tillit mellom institusjonene. Midtveisgjennomgangen fra 2016 konkluderte at «mottakeren ser ut til å ha tatt fullt eierskap til sin del av prosjektet og som følge av dette også eierskap til resultatene av samarbeidet».

HVEM

Statistisk sentralbyrå (SSB) i samarbeid med National Statistical Commission of the Kyrgyz Republic (NSC).

HVOR MYE

Totalt er det brukt 35 millioner kroner siden 2006, primært til kunnskapsoverføring.

KILDER:

- > Snorrason, Hallgrímur (2016) Mid-term review of phase 3 (2014-16) of the project of institutional cooperation between Statistics Norway and the National Statistical Committee of the Republic of Kyrgyzstan.
- > Prosjektdokumenter og rapporter fra SSB.
- > [The Global Assessment of the National System of Official Statistics of the Kyrgyz Republic](#) gjennomført av UNECE i 2010.



Global helse



FOTO: Ken Opprann

GODE HELSESYSTEMER BIDRAR TIL BEDRE HELSE

Retten til best mulig helse er forankret i menneskerettighetene og er blant de viktigste forutsetningene for et meningsfullt og aktivt liv. Forbedret helse for fattige er en forutsetning for fattigdomsbekjempelse, bærekraftig utvikling og økt verdiskapning. God helse fordrer også fremgang på andre områder, som vann, ernæring og utdanning. Høye utgifter til helse er blant de viktigste årsakene til at familier i utviklingsland får høy gjeld og havner i fattigdom.

Bærekraftsmål 3 innebærer å sikre god helse og fremme livskvalitet for alle. Mens global helsebistand ble tredoblet i perioden 1990-2015 er de fattige landenes egne bidrag femdoblet. WHO mener likevel at dersom alle land skal nå bærekrafts-

mål 3 innen 2030 er det behov for ytterligere 274 til 371 milliarder USD per år.⁸⁴

I tillegg til å gi behandling, bidrar gode helse-systemer til forebygging av sykdommer og beskytter samfunnet mot epidemier. Sykdommer respekterer ikke landegrenser og det er derfor viktig å arbeide globalt for bedre helse. Helse-systemer består i alle land av kombinasjoner av offentlige og private tjenester, og kan deles inn i:

- > tjenestelevering
- > personell
- > informasjonssystemer/data
- > grunnleggende medisiner
- > finansiering
- > lederskap/styring

⁸⁴ [WHO estimates cost of reaching global health targets by 2030.](#)

Summen av kapasiteten i hver av disse komponentene utgjør den samlede kapasiteten i helse-systemet.

Fattige land vil trenge ytterligere 18 millioner kvalifiserte helsearbeidere for å nå bærekrafts-mål 3. Samtidig øker rike land sin etterspørsel etter helsetjenester, og vil ha behov for 40 millioner nye helsearbeidere. Mange av dem vil komme fra fattige land, hvor kapasiteten dermed reduseres.⁸⁵

Analyse av sykdomsutvikling og effekt av tjenester krever data. Dette er mangelfullt i fattige land, og der data er tilgjengelig, er kvaliteten gjerne svært lav eller dekker bare deler av befolkningen. Dette kan føre til feilinvesteringer og dårlig effekt

⁸⁵ [Health workforce needs, demand and shortages to 2030: an overview of forecasted trends in the global health labour market](#), High level commission on health employment and economic growth, 2016.

av tjenester. Samtidig mangler utviklingsland ofte medisiner og diagnostisk utstyr, enten fordi det ikke er tilgjengelig eller for dyrt å kjøpe inn.

ARBEIDSMETODER OG SAMARBEIDSPARTNERE

Norge prioriterer tiltak som styrker nasjonale helsesystemer. En forutsetning for norsk støtte er at samarbeidsland selv tar hovedansvaret for å sikre universell tilgang til helsetjenester og utjevner helseforskjeller i befolkningen.

Forebygging, primærhelsetjeneste og kvinners, barns og ungdoms helse er prioritert. Dette inkluderer:

- Tilgang til og rett til seksuell og reproduktiv helse (SRHR).
- Global innsats for bekjempelse av smittsomme sykdommer, inkludert forebygging av epidemier.
- Tilgang til utstyr og teknologi til en gunstig pris.

Norge arbeider på seks nivåer, som på ulike måter bidrar til økt kapasitet:

1. Globale prioriteringer, koordinering og kunnskapsutvikling gjennom Verdens helseorganisasjon, blant annet utvikling av helseinformasjonssystemer.⁸⁶

⁸⁶ Norge støtter Health Data Collaborative som bidrar til koordinert investering i lands helseinformasjonssystemer.

2. Støtte gjennom ulike flergiverfond for koordinert innsats, felles mål og effektivt samarbeid mellom FN-systemet, Verdensbanken og regionale utviklingsbanker.

3. Samarbeid med norske institusjoner, som universiteter, direktorater og institutter med spesiell kapasitet innen områder som helsesikkerhet og helseinformasjon, (se resultateksempel om [Helseinformasjonssystemet DHIS2](#)).

4. Bilateralt samarbeid med Malawi, India og Etiopia.

5. Forbedring av nasjonale helsesystemer, deriblant gjennom [Forskningsrådets](#) globale helsesatsing.

6. Støtte til norske og internasjonale organisasjoner innen helse og rettighetsspørsmål.

Norge støtter også leveranse av helsetjenester ved humanitære kriser gjennom frivillige organisasjoner og FN.

HVILKE ENDRINGER BIDRAR NORGE TIL?

For å bidra til nasjonalt eierskap og bærekraft bidrar Norge til gradvis overgang fra ekstern bistandsfinansiering til nasjonalt finansiering. En rekke land har økt andelen av nasjonal-



Operasjonssalen på Kamuzu Central Hospital i Malawis hovedstad Lilongwe. FOTO: Ken Opprann

budsjettet til helse. Gjennom Den globale finansieringsordningen for kvinner, ungdom og barns helse (GFF), bidrar Norge til økt kapasitet i lavinntektsland for å utvikle, finansiere og drifte nasjonale helsebudsjetter. Norge arbeider for at budsjettene skal inkludere viktige helsetjenester som SRHR, som tidligere i hovedsak har blitt finansiert av givere. GFF har for eksempel bidratt til at tilgang på prevensjon og seksualopplysning for ungdom er inkludert i nasjonale prioriteringer, planer og budsjetter i flere land.

Siden opprettelsen av Vaksinealliansen (GAVI) og det Det globale fondet for bekjempelse av hiv/aids, tuberkulose og malaria (GFATM) har Norge vært en pådriver for å styrke nasjonale helsesystem og finansiering av disse. Eksem-

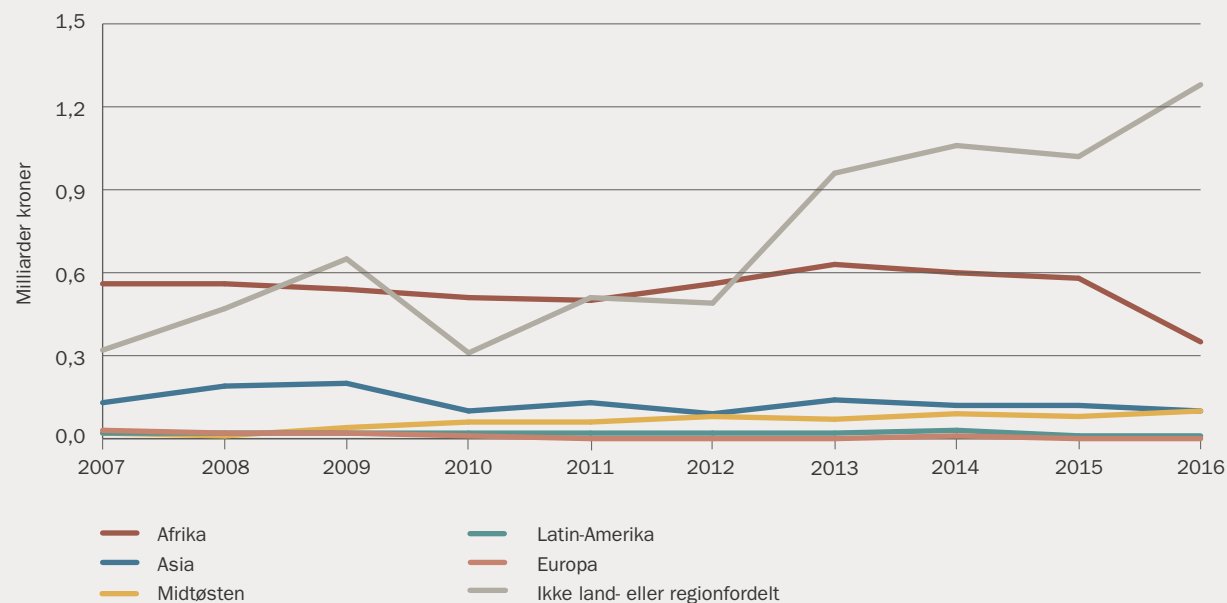
pler på resultater av dette arbeidet er etableringen av en egen ordning for finansiering av helsesystem og tjenestelevering i GAVI. Bidrag gjennom GFATM har i tillegg til sykdoms-spesifikk innsats også bidratt til kapasitets-utvikling innen bruk av data, utvikling av helseforsikringsordninger og økt tilgang på helsepersonell.

Norge har bidratt til innovasjon, spesielt innen bruk av mobilteknologi for å øke effektivitet og kapasitet i helsesektoren samt befolkningens bruk av moderne helsetjenester. Et eksempel er [MomConnect i Sør-Afrika](#), et tilbud der gravide får tekstmeldinger om svangerskapskontroller og helseinformasjon tilpasset hvor langt i svangerskap de har kommet. Norge har også bidratt til nye finansieringsmekanismer og garantier for legemiddelindustrien for å redusere kostnadene for medisiner til fattige land. Et eksempel på dette er [volumgarantiordningen for prevensjonsstaver](#).

HVOR

Norsk innsats er rettet spesielt mot lavinntektsland, og særlig land med høy barne- og mødredødelighet. Dette inkluderer i stor grad sårbare stater i Afrika sør for Sahara og land som scorer lavt på helseindikatorer. Av den landfordelte helsebistanden 2016 gikk 60 prosent til de minst utviklede landene (MUL)

FIGUR 13 // GLOBALE SATSINGER UTGJØR EN ØKENDE ANDEL AV DEN BILATERALE HELSEBISTANDEN



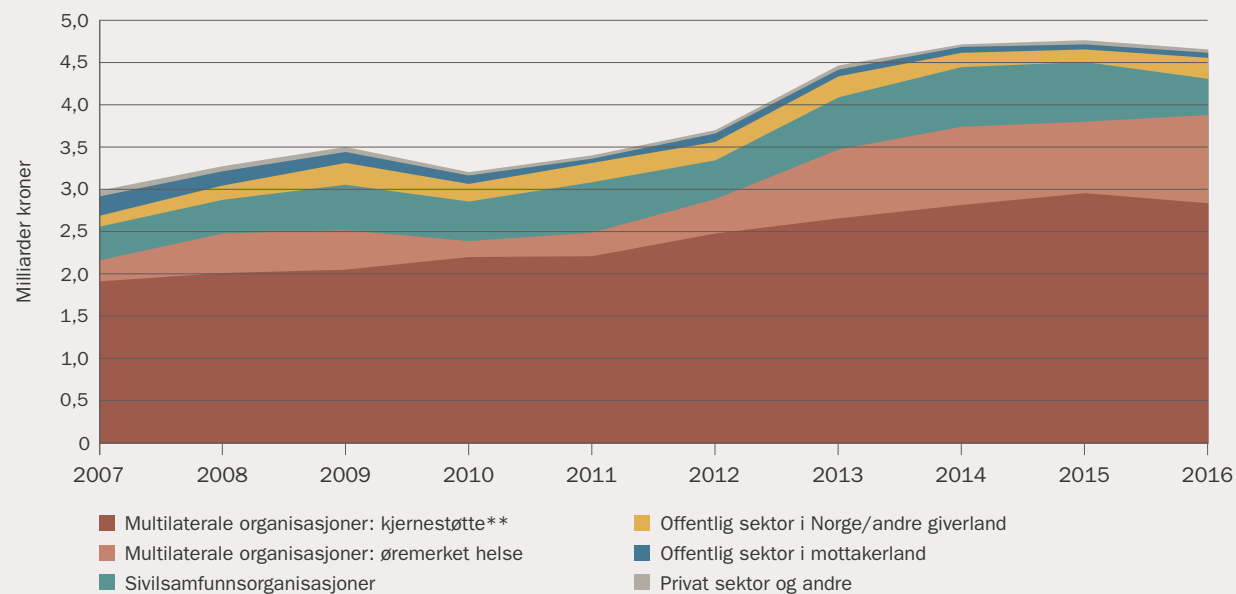
Bilateral bistand (inkludert multi-bilateral) over DAC-sektor 121 - Health, general, 122 - Basic health og 130 - Population policies/programmes and reproductive health, fordelt på region. 2007-2016. Milliarder kroner. KILDE: Norad

og andre lavinntektsland. De største mottakerlandene er Malawi, India og Etiopia. Stadig mer av den bilaterale helsebistanden kanaliseres gjennom globale initiativ, som ikke er øremerket spesifikke land eller regioner, se figur 13.

HVOR MYE

Samlet norsk helsebistand har de ti siste årene økt fra rundt tre milliarder kroner i 2007 til rundt 4,7 milliarder i 2016 (se figur 14). I 2016 ble 83 prosent av samlet helsebistand kanalisert via multilaterale organisasjoner. Norsk støtte til multilaterale organisasjoner går til både globale initiativ og landspesifikke prosjekter innen helse samt kjernestøtte til multilaterale organisasjoner som arbeider med helse.⁸⁷

FIGUR 14 // NORSK STØTTE TIL HELSE GÅR I HOVEDSAK GJENNOM MULTILATERALE KANALER



Bilateral bistand (inkludert multi-bilateral) til helse*, samt kjernestøtte til utvalgte multilaterale organisasjoner**.

Fordelt på kanal. 2007-2016. Milliarder kroner. KILDE: Norad

* DAC-sektor 121 - Health, general, 122 - Basic health og 130 - Population policies/programmes and reproductive health

** Kjernestøtte til utvalgte multilaterale organisasjoner er inkludert, da kjernestøtten i sin helhet eller delvis (i prosent) går til helse:

GAVI, GFATM, UNFPA, UNICEF (55 %), IFFIM, UNAIDS, UNITAID, World Bank Group (5 %), WFP (15 %), WHO, AFDB/F (2 %) og ASDB/F (3 %)

87 Se forklaring i figur 14 om beregning av samlet norsk helsebistand.



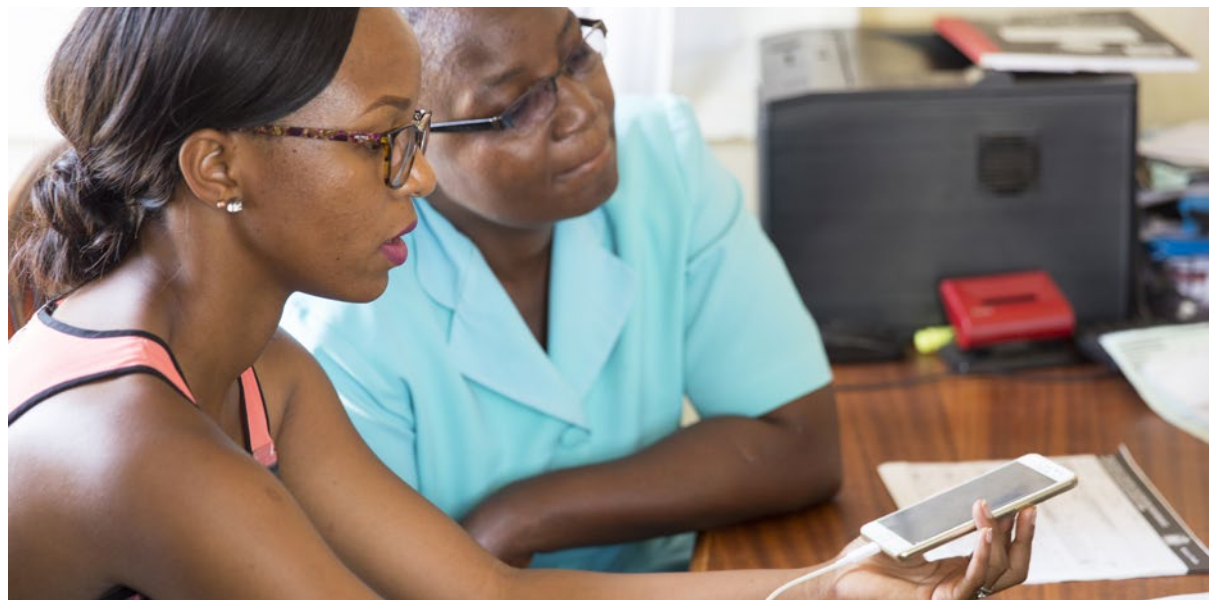
Revolusjon i tilgjengeligheten til helseinformasjon i mange av verdens fattigste land

Universitetet i Oslo har utviklet et dataverktøy som er ryggraden i helseinformasjonssystemene i 40 utviklingsland.

HVORFOR: Helseinformasjon er avgjørende for planlegging

Helseinformasjon er avgjørende for å styre helsesystemene og definere prioriteringer. Helseinformasjon bidrar også til å synliggjøre resultater. Systemene gir informasjon om innsatsen helsepersonell gjør, om institusjonene er åpne, om det finnes medisiner i hyllene, om folk bruker helse-tjenestene og om de blir friske.

I fattige land er helsesektoren underfinansiert, og det er begrenset med helseinformasjon tilgjengelig. Tilgang til kostnadseffektive,



Mbongeni Chizonda (t.v.) underviser helsepersonell på Mchinji distriktssykehus i helseinformasjonssystemet DHIS2. Chizonda er masterstudent ved Universitetet i Malawi, som veiledes fra Universitetet i Oslo. FOTO: Marte Lid

raske og nøyaktige digitale helseinformasjonssystemer kan bidra til bedre prioriteringer.

RESULTATER: Gratis og fleksibelt datasystem for helseinformasjon

[District Health Information System 2 \(DHIS2\)](#), som er utviklet ved Universitetet i Oslo (UiO), er en gratis programvare uten lisensbegrens-

ninger. Programvaren kan fleksibelt tilpasses nasjonale behov. Utviklingen av DHIS2 er drevet frem av tilbakemeldinger fra brukere og gjennom følgeforskning. Det langsiktige utdannings- og forskningsprogrammet har også ført til utvikling av et nettverk av dedikerte og kompetente fagfolk i landene som benytter systemet.

DHIS2 har revolusjonert tilgjengeligheten til helseinformasjon i mange av verdens fattigste land. Det har ført til bedre statlig koordinering og større investeringer i de nasjonale helse-systemene. Det har også ført til et sterkere fokus på prioriteringer og innsatsstyring i helse-systemene. I tillegg har systemet gjort det mulig for media, forskere og innbyggere å bli involvert i fastsettingen av nasjonale prioriteringer, påpeke skjevheter og følge med på utviklingen.

Globale helseorganisasjoner bruker DHIS2 til utvikling av nasjonale helsesystemer. Bistandsgivere benytter helseinformasjon for å overvåke oppfyllelsen av globale helsemål, teste effektiviteten av bistandsinvesteringer og styre sine porteføljer.

Etter den første implementeringen i 2006 er DHIS2 i dag i bruk i 60 land, og i 40 av disse i nasjonalt omfang. Det er økende etterspørsel og minst 20 land i Asia, Afrika og Latin-Amerika forventes å gå fra pilot til nasjonal skala i løpet av de neste tre årene.

HVA: Utvikling av programvare og brukermedvirkning i utvikling

Health Information Systems Programme (HISP)

startet i 1994 som et fellesprosjekt av UiO og University of Western Cape i Sør Afrika med sikte på å lage et helseinformasjons-system etter apartheidregimets fall. DHIS2 ble opprinnelig utviklet av deltidsarbeidende UiO-studenter fra Asia, Afrika og Norge. I 2010 finansierte Norad fire fulltidsstillinger for utviklere. Teamet består nå av 18 utviklere som finansieres av flere givere. HISP-modellen er basert på utdanning, støtte til implementering og følgeforskning.

Hvert år arrangerer UiO en rekke kurs som utdanner hundrevis av DHIS2-brukere i lav- og mellominntektsland. Når disse vender hjem jobber de vanligvis i helse-departementer med utvikling av nasjonale helsesystemer. Brukernes tilbakemeldinger og erfaringer fra oppbyggingen av nasjonale systemer blir tilbakeført til den videre utviklingen av DHIS2.

DHIS2 kommer i tre nye utgaver hvert år, der nye funksjonaliteter er blitt lagt inn etter brukernes ønsker. UiO støtter utvikling av regionale HISP-organisasjoner bemannet av spesialister i informatikk. Dette nettverket står for mye av støtten til lokal implementering.

HVEM: Støtte fra internasjonale givere

Norad har støttet arbeidet siden 1994. I 2010 inngikk Norad en avtale med PEPFAR og GFATM⁸⁸ om koordinering av støtten til programmet. Norad støtter Oslo-kontoret, mens de to fondene støtter implementering og utvikling. UiO samarbeider nært med Folkehelseinstituttet, Statistisk sentralbyrå og Verdens helseorganisasjon når det gjelder kvalitetsforbedring og bruk av data. Siden 2015 har programmet hatt en rådgivende komité med representanter for alle de store aktørene innen global helse.

HVOR MYE

I 2010 hadde UiOs HISP-program et budsjett på rundt 3,75 millioner USD, der nesten alt kom fra norske kilder. I 2016 hadde den totale norske finansieringen gått ned, mens bidrag fra globale givere økte. Norad har støttet arbeidet med i underkant av 50 millioner kroner i perioden 2014 – 2017.

KILDER:

- > PATH (2016) - An Interim Review of the Health Information Systems Programme – University of Oslo – with Recommendations for Future Action.
- > [Prosjektets nettside.](#)

88 PEPFAR står for President's Emergency Plan for AIDS Relief, GFATM står for Det Globale fondet for bekjempelse av aids, tuberkulose og malaria.



Kunnskap om ernæring hjelper nyfødte i India

Gjensidig utveksling av kunnskap mellom sykepleiere og leger har bidratt til økt amming av spedbarn i India.

HVORFOR: Morsmelk styrker immunsystemet og beskytter mot infeksjoner

Mellom en fjerdedel og halvparten av dødsfallene blant småbarn i utviklingsland skjer den første leveuken. For syke nyfødte barn kan det utgjøre forskjell på liv og død om de får være i kontakt med mor og får morsmelk. Morsmelk er et naturlig næringsmiddel som styrker immunsystemet og beskytter mot infeksjoner. Barn som ammes over en lengre periode er mindre syke og dør sjeldnere enn barn som ikke ammes eller bare ammes i en kort periode. [Verdens Helseorganisasjon](#) (WHO) anbefaler fullamming fra barnet er nyfødt til det er seks måneder gammelt, og at man gjerne kan fortsette å amme til barnet er to år gammelt,



Mødre og barn i byen Alwar i Rajasthan har fått et helsetilbud gjennom det norsk-indiske partnerskapet. FOTO: Eva Bratholm

kombinert med annen mat. Fordelene ved amming er spesielt store i land uten tilgang til rent vann og god helsehjelp.⁸⁹

I India dør rundt 750 000 nyfødte hvert år. Risikoen for dødsfall er 97 prosent lavere for nyfødte som blir ammet sammenliknet med de som ikke blir ammet.⁹⁰ Ammeraten i India har [økt de siste ti år](#), men er fortsatt lav og på rundt 44 prosent ifølge [nasjonale data](#), og tilgang på rent vann til morsmelkerstatning er ikke en selvfølge. Indiske myndigheter har utviklet retningslinjer for å fremme amming gjennom det nasjonale helseprogrammet, i tråd med WHO's internasjonale retningslinjer. Målet har vært å redusere sykdomsbyrde og spedbarnsdødelighet, etablere morsmelkbanker samt etablere et ressurscenter for syke nyfødte i New Dehli.

RESULTATER: Bedre tilbud til spedbarn på sykehusene

Samarbeidsprosjektet mellom Oslo universitetssykehus (OUS) og offentlige sykehus i India har ført til at andelen barn som får morsmelk enten ved amming eller

89 OUS (2016), [Morsmelk er supermat for nyfødte](#), publisert 24.10.2017.

90 MJ Sankar et. Al, State of newborn health in India, Journal of Perinatology (2016) 36, S3–S8.

utpumpet melk har økt fra 50 til nær 100 prosent ved sykehusavdelingene som er involvert i prosjektet. Sykehusene har nå melkebanker og ammeveiledere tilgjengelig. Håndhygien er også betydelig forbedret. Arbeidet har også ført til økt systematisk registrering av medisinske data som temperatur og vekt.

Nyfødtavdelingen ved Lady Hardinge College & Kalawati Saran Children's Hospital i New Dehli åpnet sin melkebank i 2017 og målet er at det vil ha en ledende rolle i veiledning og utvikling av nyfødtdisin i offentlig sektor i hele India.

For mødre har amming flere helsegevinster både på kort og lang sikt. Utskillelsen av hormoner fører til bedre sammentrekning av livmoren etter fødselen og reduserer fare for blødninger og infeksjoner. Forskning har vist at amming beskytter mot en rekke sykdommer, som for eksempel kreft, i det lange løp. Etter at det ble kjent at Sir Padam Pat Mother and Child Health Institute (JK Lone Hospital) hadde et godt medisinsk tilbud til premature og syke nyfødte opplevde sykehuset en stor økning i antallet nyfødte innlagt på sykehuset i perioden fra 2013

til 2015 ifølge prosjektlederen ved sykehuset.⁹¹ Det er ikke uvanlig at mor blir igjen hjemme og bare 60 prosent av syke babyer som fødes på landsbygda kommer sammen med mor til sykehus. Nyfødtavdelingene har åpnet opp for at foreldre, primært mødre, kan få komme på avdelingene der barna er innlagt, delta i stell og sitte med barnet hud mot hud. Dette fører til bedre foreldrekontakt med barna. Dette har igjen avlastet sykepleierne i den pressede arbeidssituasjonen de er i og er en uventet positiv effekt av prosjektet.

HVA: Opplæring av helsepersonell og mødre

OUS har gjennom flere år samarbeidet med offentlige sykehus i India gjennom utveksling av personell. Prosjektene fokuserer på sykepleiere, men inkluderer også leger. Samarbeidet inkluderer infeksjonsforebygging, smertelindring, kenguruomsorg⁹², ernæring, etablering av melkebanker, familiefokusert omsorg og bedre behandling av babyer på pustestøtte. Sykehusene har siden prosjektstart undervist leger og sykepleiere

91 OUS (2016), [Utvekslingsprogram fortsetter på et av Asias største barnesykehus](#), publisert 24.11.2016.

92 Kenguruomsorg (KO) innebærer at nyfødte premature gis tett hudkontakt med foreldrene så raskt som mulig etter fødselen.

nasjonalt og ved flere av distriktsykehusene. Undervisningen er dialogbasert med aktiv deltakelse av sykepleierne. Ammeveiledere får spesialopplæring for å støtte mødre. I tillegg til undervisning for ansatte, gjennomføres ammeundervisning for mødrene.

29 sykepleiere og leger fra India og 14 sykepleier fra Norge har deltatt i utvekslingsprogrammet. Det er de indiske sykepleierne som bærer arbeidet videre.

HVEM

De involverte i prosjektet er Oslo universitets-sykehus, Sir Padam Pat Mother and Child Health Institute (JK Lone Hospital) i Jaipur og Lady Hardinge Medical College & Kalawati Saran Children's Hospital i New Delhi.

HVOR MYE

Fredskorpset har støttet prosjektet med i underkant av ti millioner kroner i perioden 2013 til 2017.

Midlene fra Fredskorpset er knyttet til reelle utgifter ved selve utvekslingen av personell. OUS bidrar i tillegg med lønnsmidler og utstyr. Prosjektet støttes også av den norske ambassaden i New Delhi. Programmet har

samarbeidet tett med det norsk-indiske partnerskapsinitiativet (NIPI) siden oktober 2013.

LÆRDOMMER

Forankring i ledelse og støtte fra lokale helsemyndigheter har vært avgjørende for gjennomføringen og fremgang. Samtidig må det legges opp til et bredt teamsamarbeid med leger og annet fagpersonell for å styrke sykepleie som fag i en hierarkisk struktur.

KILDER:

- > MJ Sankar et. Al, State of newborn health in India, Journal of Perinatology (2016) 36.
- > OUS (2016), [Morsmelk er supermat for nyfødte](#), publisert 24.10.2017.
- > OUS (2016), [Uttekslingsprogram fortsetter på et av Asias største barnesykehus](#), publisert 24.11.2016.
- > Prosjektrapporter til Fredskorpset.



For syke nyfødte barn kan det utgjøre forskjell på liv og død om de får være i kontakt med mor og får morsmelk. Norsk helsepersonell samarbeider med indiske myndigheter om å øke kunnskap om ernæring for nyfødte.

FOTO: EVA BRATHOLM



Utdanning



FOTO: Ken Opprann

MYNDIGHETENES KAPASITET MÅ STYRKES

Å nå bærekraftsmål 4 om at jenter og gutter skal ha gratis og lik tilgang til utdanning med god kvalitet, avhenger av drastisk forbedret institusjonell kapasitet i utdanningssektoren. Det gjelder både administrativ og institusjonell kapasitet, men også styrket politisk kapasitet til å ta gode beslutninger. Spesielt afrikanske land sør for Sahara har store utfordringer med å få på plass bærekraftige utdanningssystemer. Svak kapasitet er et gjennomgående problem på alle nivåer, fra sentralt hold i departementene ned til skolenivå.

En utfordring i utdanningssektoren i mange land har vært mangel på stabilitet i utdanningsdepartementene, med stadige skifter av ministre og embetsverk. Medarbeidere er ofte dårlig kvalifiserte og lite motiverte på grunn av blant annet lav lønn. I tillegg er mange land

preget av fragmenterte utdanningssystemer, der utdanningstilbudene gitt av private aktører er voksende. Dette dreier seg både om skoler drevet av frivillige organisasjoner, og i økende grad av kommersielle interesser. Mange land har derfor store utfordringer med å få på plass effektive offentlige systemer som sikrer nødvendig kvalitetskontroll av sektoren.

Den største utfordringen med tanke på å sikre utdanning av god kvalitet til alle barn og ungdom er mangel på kvalifiserte og motiverte lærere. Ifølge UNESCOs institutt for statistikk (UIS) er det behov for 69 millioner nye lærere innen 2030 dersom alle barn og ungdom skal få utdanning. Mange land har derfor spesielle utfordringer med tanke på kapasitet til å håndtere lærerbehovet. Ettersom lærerlønnene utgjør 80 til 90 prosent av utdanningsbudsjettene, vil kapasitet til å planlegge og

administrere lærere ha stor innvirkning på kostnadseffektiviteten av utdanningssystemet.

Et spørsmål som er nært relatert til institusjonell kapasitet, er tilgang til pålitelig statistikk. Det er nå økende oppmerksomhet mot å styrke statistikk og rapportering innen utdanningssektoren. Dette vil i seg selv ha liten innvirkning på kvaliteten av utdanningen dersom myndighetene ikke har tilstrekkelig kapasitet til å bruke slike data og omsette økt kunnskap i bedre politikk. Verdensbankens [World Development report 2018](#) fokuserer på behovet for bedre utdanningssystemer for å sikre bedre læringsutbytte.

ARBEIDSMETODER OG SAMARBEIDSPARTNERE

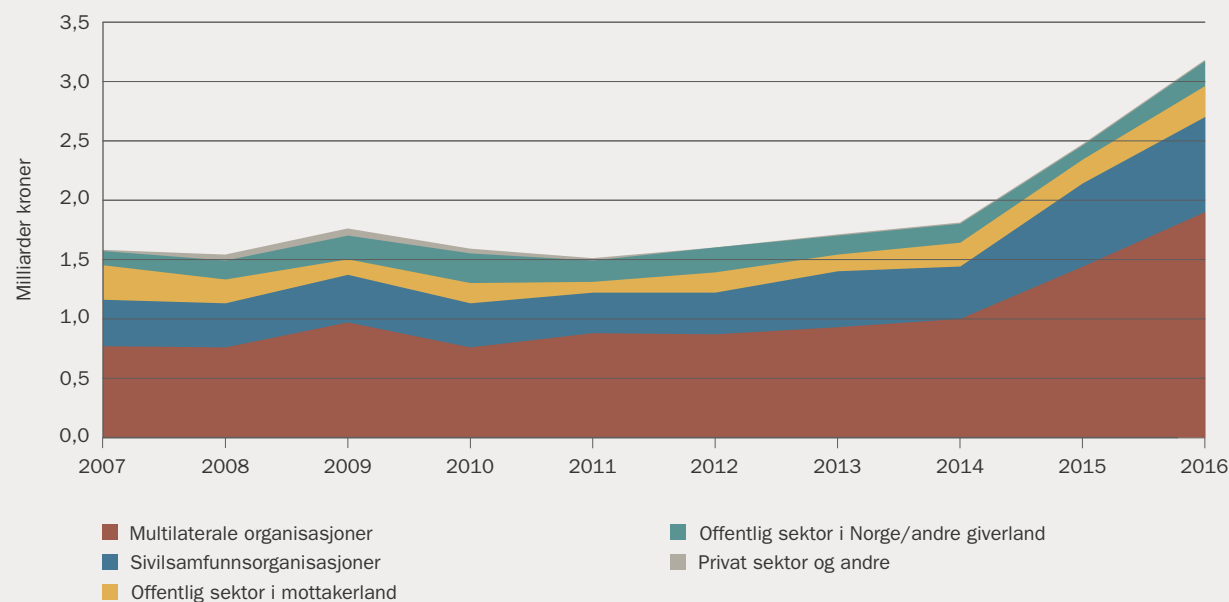
Norge har en bred tilnærming til kapasitetsutvikling i utdanning. Erfaring har vist at isolerte kapasitetsutviklingsprogrammer ikke har vært bærekraftige. Innsatsen har derfor i stadig

større grad blitt integrert i større prosjekter og programmer, i hovedsak gjennom multilaterale initiativer og programmer. Nærmere to tredjedeler av den norske utdanningsstøtten blir nå kanalisert gjennom multilaterale organisasjoner. Også den bilaterale innsatsen og innsatsen gjennom sivilsamfunnsorganisasjoner vektlegger kapasitetsutvikling.

Den økonomisk største enkeltinnsatsen skjer gjennom [Global Partnership for Education \(GPE\)](#), som gir støtte til utvikling og gjennomføring av sektorprogrammer i utviklingsland. Effektive og virkningsfulle utdanningssystemer er et strategisk mål for GPE.

UNESCO er også en viktig kanal for kapasitetsutvikling. I første rekke gjennom [UNESCO Institute of Educational Planning \(IIEP\)](#), som spesielt fokuserer på å bistå partnerlandene i å bygge kapasitet til å planlegge og gjennomføre sektorprogrammer. Støtte blir også gitt til [UNESCO Institute of Statistics](#), som spesielt fokuserer på å styrke kapasiteten til å utvikle og behandle statistikk om utdanning. Norge er største giver til programmet [Capacity Development for Education \(CAPED\)](#) som bistår 26 land med å bygge kapasitet i sine utdanningssystemer. Fokus er spesielt rettet inn mot planlegging, yrkesopplæring og jobbskaping samt opplæring og organisering av lærere.

FIGUR 15 // NORSK BILATERAL STØTTE TIL UTDANNING ER FORDOBLET PÅ FEM ÅR



Bilateral bistand (inkludert multi-bilateral) over DAC-sektor 111 - Education, level unspecified, 112 - Basic education, 113 - Secondary education og 114 - Post-secondary education. Fordelt på kanal. 2007-2016. Milliarder kroner. KILDE: Norad

Kapasitetsutvikling er også sentralt i den bilaterale innsatsen. I Nepal har Norge over lengre tid samarbeidet tett med utdanningsdepartementet. Deler av støtten blir gitt som direkte budsjettstøtte.

HVA NORGE BIDRAR TIL

Det overordnede målet for norsk støtte til utdanning, er å bidra til at flest mulig barn

og ungdom får tilgang til utdanning, og at de tilegner seg ferdigheter og kunnskap som sikrer en overgang til arbeidslivet. Norge har blant annet bidratt til utvikling av sektorplaner for utdanning i [Nepal](#) og [Afghanistan](#). Rapporten [Rising to the challenge: Results of Norwegian education aid 2013 - 2016](#) gir en oppsummering av hva som er oppnådd i perioden 2013 til 2016.

Ettersom det er vanskelig å identifisere en enkelt indikator for kapasitet, må resultater måles gjennom en samling av ulike indikatorer som påvirker kapasiteten. For eksempel vurderer GPE utdanningssystemers effektivitet og virkningsgrad gjennom andelen av budsjettet som går til utdanning, antall lærere i forhold til elever, antall kvalifiserte lærere, andelen elever som må gå skoletrinn på nytt og andelen som faller ut av skolen.

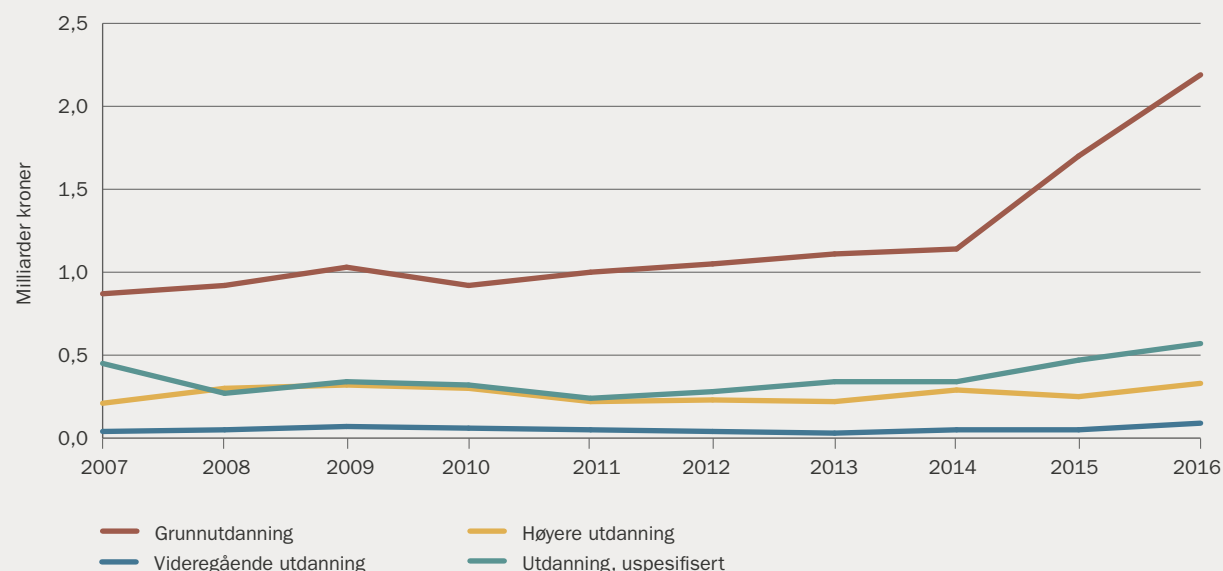
HVOR

Halvparten av den bilaterale utdanningsbistanden er globale satsinger, som ikke er fordelt på land eller regioner. Afrika er den regionen som har mottatt det meste av den bilaterale utdanningsbistanden de siste fem årene. De største samarbeidslandene i den landfordelte utdanningsbistanden er Nepal, Malawi, Libanon, Uganda og Syria. En økende andel av den norske støtten går til land preget av konflikt og humanitære kriser. Som følge av Syria-krisen har det vært en sterk økning i støtte til land i Midtøsten. Syv av de ti største samarbeidslandene for norsk bistand til utdanning i 2016 var land i konflikt og sårbare situasjoner.

HVOR MYE

Norsk bilateral støtte til utdanning økte fra 1,6 milliarder kroner i 2012 til 3,2 milliarder kroner i 2016. I samme periode ble 57 prosent

FIGUR 16 // UTDANNINGSBISTANDEN ER I HOVEDSAK RETTET MOT GRUNNUTDANNING



Bilateral bistand (inkludert multi-bilateral) over DAC-sektor 111 - Education, level unspecified, 112 - Basic education, 113 - Secondary education og 114 - Post-secondary education. Fordelt på utdanningsnivå. 2007-2016. Milliarder kroner. KILDE: Norad

av den bilaterale støtten til utdanning kanalisert via multilaterale organisasjoner. To tredeler av den bilaterale utdanningsbistanden i perioden 2012-2016 gikk til grunnutdanning (se figur 16).

Av utdanningsprogrammer med sterkt innslag av kapasitetsutvikling, er støtten til GPE den desidert største. I 2016 var norsk støtte til GPE på 480 millioner kroner. Gjennom Norges støtte

til UNESCO mottok IIEP 27 millioner kroner og UIS 9 millioner kroner i 2016.



Norge bidro til Afghanistans første sektorplan for utdanning

Kapasitetsutvikling av planleggingsavdelingen i utdanningsdepartementet bidro til utvikling av Afghanistans første sektorplan for utdanning. Denne har senere blitt oppdatert to ganger. Sektorplanen har bidratt til økt finansiering, bedre utnyttelse av pengene og bedre ledelse i utdanningsdepartementet.

HVORFOR: Mangel på sentral organisering og planer for utdanningssektoren

Ved Taliban-regimet fall i 2002 var Afghanistans utdanningssektor uten sentral organisering og strategiske planer. Sektoren var preget av utfordringer knyttet til lav fagkompetanse, mangel på personell og penger samt mangel på institusjonell kapasitet.



Skole i Meymaneh i Afghanistan. FOTO: Ken Opprann

Utdanningsdepartementet hadde ingen institusjonell erfaring i å lage utdanningsplaner, og det var mangel på pålitelige utdanningsdata. Regjeringen ba om hjelp fra det internasjonale samfunnet for å utvikle utdanningssektoren. UNESCOs institutt for planlegging i utdanningssektoren (IIEP) har samarbeidet med utdanningsdepartementet i Afghanistan siden 2002 for utvikling av en sektorplan og opplæring av ansatte.

En nasjonal sektorplan for utdanning er et viktig styringsverktøy for å lede utviklingen av sektoren. Det er spesielt viktig i en situasjon der sektoren mottar støtte fra et bredt spekter av givere, hver med sine egne prioriteringer. En nasjonal plan legger til rette for bedre koordinering og gir et referansepunkt for politisk dialog og prioritering.

RESULTATER: Sektorplaner utløser finansiering og bidrar til at flere barn går på skole

Den første nasjonale utdanningsplanen for Afghanistan ble lansert for perioden 2006 til 2010 og ble utviklet med rådgivning og støtte fra IIEP. Norge støttet dette arbeidet som la grunnlag for det videre arbeidet med sektorplaner i landet. Den andre og tredje utdanningsplanen ble utviklet gjennom

prosesser ledet av departementet selv, hvor utkast til planer ble produsert på lokale språk og senere oversatt til engelsk. Planleggingskapasiteten i utdanningsdepartementet i Afghanistan er betydelig forbedret. De har utviklet nasjonale strategiske utdanningsplaner som har lagt grunnlag for finansiering og forbedring av koordinering i departementet.

Å ha en sektorplan for utdanning er ett av kriteriene for å få tilskudd fra Global Partnership for Education (GPE). I 2011 ble Afghanistan medlem av GPE og fikk tildelt sitt første tilskudd på 56 millioner USD. Den tredje sektorplanen ble godkjent av giverne i mars og lansert i september 2017, noe som åpner for økonomisk støtte fra flere givere som blant annet GPE og Verdensbanken.

Afghanistan har gjort store fremskritt mot målet om utdanning for alle og bærekraftsmål 4 om utdanning. Andelen som starter og fullfører grunnskole i aldersgruppen 15-24 år, spesielt blant jenter, er økt betydelig. Dette er et resultat av økt tilgang og bedre kvalitet i utdanningen. Med etablering av tolv tusen nye skoler har flere barn fått tilgang til skole. Antall elever som starter på skolen har økt fra én million, hvorav nesten alle gutter, til



Skole i Meymaneh i Afghanistan. FOTO: Ken Opprann

mer enn åtte millioner, hvorav 39 prosent jenter. Dette er en betydelig fremgang også sammenliknet med andre land i samme situasjon. Antall lærere har også økt, fra 80 000 i 2001 til rundt 187 000 i 2013, hvorav 32 prosent er kvinner.⁹³

Til tross for store prestasjoner i det siste tiåret, er utdanningsnivået i Afghanistan fortsatt blant de laveste i verden.

HVA: Bedre kapasitet til planlegging i utdanningsdepartementet

IIEP har støttet utdanningsdepartementet i Afghanistan gjennom opplæring av ansatte i pedagogikk og rådgivning til utvikling av sektorplanen for utdanning. Ti fagrådgivere jobbet i planleggingsavdelingen hos utdanningsdepartementet, som også mottok grunnleggende kontorutstyr. IIEP bidro også i tilrettelegging for utviklingen av de siste sektorplanene som ble ledet av departementet.

En viktig del av kapasitetsutviklingen var å bygge en kritisk masse av fagspesialister hos utdanningsdepartementet som kunne lede arbeidsgrupper. Målet har vært å gjøre det

mulig for departementet å planlegge, styre og drive sitt eget moderne og effektive utdanningssystem. I 2012 ble et toårig program startet for å utvikle kapasiteten til ansatte i utdanningsdepartementet innen planlegging, oppfølging, evaluering og rapportering. 60 av utdanningsdepartementets ansatte har fått opplæring i situasjonsanalyse og utdanningsindikatorer. I tillegg har 60 ansatte fått opplæring i engelsk og data. Én ansatt har tatt IIEPs mastergradskurs i utdanningsplanlegging i Paris. I dag støtter IIEP også utdanningsdepartementets nasjonale institutt for planlegging av utdanning (NIEP), etablert i 2012.

HVEM

Norge støttet utviklingen av den første sektorplanen for utdanning i Afghanistan i perioden 2006-2010 gjennom IIEP og Unesco i Afghanistan. Andre giverland har støttet arbeidet for utviklingen av de siste sektorplanene. Utdanningsdepartementet i Afghanistan har spilt en sentral rolle i arbeidet.

HVOR MYE

9 millioner kroner over tre år, fra 2006 til 2010.

LÆRDOMMER

Å utvikle langsiktige, tillitsfulle forhold mellom departementet, IIEP og likesinnede givere er avgjørende. Støtte gjennom praktisk gjennomføring av arbeidet har vært viktig.

KILDER

- > Norges støtte til IIEPs arbeid med Afghanistan er dokumentert i IIEP's bok: [On the Road to Resilience](#) (2011, side 64-80) og tilgjengelig i et [oppsummeringsnotat](#).
- > UNESCO (2015) Afghanistan National Education for All (EFA) Review.

⁹³ UNESCO (2015) Afghanistan National Education for All (EFA) Review.



Utvikling av utdanningssektoren øker tilgang til utdanning i Nepal

Bedre kapasitet i Nepals utdanningssektor har ført til at flere barn får tilbud om skoleplass. Særlig jenter går i økt grad på skolen. Karakternivået ved skoleslutt har imidlertid sunket.

HVORFOR: En utdanningsplan gir grunnlaget for å styre utdanningssektoren

En sektorplan for utdanning, eller utdanningsplan, er et verktøy for offentlige myndigheter til å styre utdanningssektoren helhetlig fra førskole til ungdomsskole og er et grunnleggende verktøy for å sikre barn god utdanning. Utdanningsplanen gir ulike aktører som tilbyr utdanning samt ulike avdelinger i utdanningsdepartementet en felles plan å forholde seg til. Dette reduserer risikoen for dobbeltarbeid og utvikling av parallelle strukturer. Sektorplaner utvikles som regel for en periode på



Skole i en landsby i fjellene øst for Nepals hovedstad Katmandu. FOTO: Ken Opprann

fem til syv år. Gjennom Global Partnership for Education (GPE) har Norge støttet utviklingen og gjennomføringen av Nepals utdanningsplan for perioden 2009 til 2016 og den etterfølgende planen for perioden 2016 til 2023.

Målene for utdanningsplanen i Nepal er å forbedre læringsutbyttet i skolen, øke tilgangen til utdanning, forbedre lærernes arbeidsmetoder og øke likestilling.

Sektorplanen har også som mål å styrke utdanningssystemet i seg selv. Utdannings-systemet i Nepal har hatt fremgang innen noen av målene, men det er fortsatt rom for forbedring. Utdanningsplanens tiltak for å styrke systemet på sentralnivå i Nepal kom på samme tid som betydelig desentralisering av utdanningssektoren i landet.

RESULTATER: Økt tilgang til utdanning også for jenter, men kvaliteten må forbedres

Nepal har lyktes spesielt med å bedre tilgang til utdanning og likestilling. Antall jenter som begynte på skolen for hver 100 gutter, økte fra 66 i 1995 til 96 i 2008⁹⁴, mens inn-skrivning av barn økte fra 73 prosent i 2009

⁹⁴ Evaluation of Norwegian Multilateral Support to Basic Education 2015, s.20.



Integrert undervisning for funksjonshemmede i Nepal. FOTO: Ken Opprann

til 89 prosent i 2016.⁹⁵ Andelen barn som deltok i førskole økte fra 63 prosent til 93 prosent i samme periode. Dette bidro til at flere barn kunne lese og skrive på de lavere klassetrinnene.

Nepal har lyktes mindre i å forbedre elevenes læringsutbytte, og kvaliteten på utdanningen er fortsatt en utfordring. Karakterene ved skoleslutt har vært konstant lave og har sunket fra 2010 til 2014. Årsakene er dårlige læringsprosesser, ulikheter mellom by og landsbygd, ulikheter mellom kjønn og at

⁹⁵ Rising to the Challenge: Results of Norwegian Education Aid 2013-2016, s.69.



På Shree Ayad skolen i Bakhtapur er elevene i 10. klasse i full gang med eksamensforberedelser. Smile Raschal (15) til høyre, Anita Lakhe (16) og Bijay Tamang (15). FOTO: Ken Opprann

elever har gått gjennom skolen uten vurdering av ferdigheter underveis.⁹⁶

Et system for elevvurdering har blitt utviklet. Nasjonal vurdering av elever er nå etablert som en del av utdanningsplanen for trinn 3,5 og 8. Dette gir bedre innsikt i læringsutbyttet og er også et verktøy for vurdering av resultatene av andre reformer som skal styrke utdanningssektoren. Kontinuerlig elevvurdering er også et nyttig verktøy som hjelper lærere og skoler til å tilpasse undervisningen for å forbedre læringsutbyttet.

⁹⁶ Evaluation of Norwegian Multilateral Support to Basic Education 2015, s.19.

Innsamling av utdanningsdata er betydelig forbedret.⁹⁷ Tidligere hadde ikke Nepal mulighet til regelmessig å vurdere elever bortsett fra når de tok avsluttende prøver.

Utdanningsplanen og mål om å styrke utdanningssystemet sentralt kom på et tidspunkt med betydelig desentralisering av utdanningssektoren. Skoler og distrikter ble gitt mer ansvar i planlegging og budsjettering for å øke lokalt eierskap. En evaluering av utdanningsreformen fant at utdanningssektoren manglet den nødvendige kapasiteten til å drive en så komplisert tilnærming og at det ble stilt urealistiske forventninger til skolers evne til å levere.⁹⁸ Den viste også at utviklingen av lærere var begrenset og mangel på motivasjon blant lærere på grunn av at læreryrket var lite verdsatt i samfunnet. Dette har ført til høyt fravær og lav ytelse. Videre er det en utfordring med politisk innblanding i rekruttering av lærere.⁹⁹ Evalueringen viste at mens desentralisering hadde til hensikt å øke lokalt eierskap ble det reelle eierskapet svakt.

97 Joint Evaluation of Nepal's School Sector Reform Plan 2009-16 2016, s.5.

98 Ibid.

99 Joint Evaluation of Nepal's School Sector Reform Plan 2009-16 2016, s.4.

Kapasitetsutvikling har vært utfordrende på grunn av utilstrekkelige ressurser og mangel på prioriteringer fra sentralt nivå. Lokale politiske realiteter og effektene fra jordskjelvene i 2015 har ytterligere komplisert situasjonen.

HVA: Lokal ledelse med støtte fra givere

Utvikling av utdanningsplanen ble gjennomført av nepalske myndigheter med støtte fra en rekke bilaterale og multilaterale givere.

HVEM

Nepalske myndigheter i samarbeid med og støtte fra Australia, Asian Development Bank, Danmark, Storbritannia, EU, Finland, Norge, Verdensbanken, Japan (JICA), Unicef og Global Partnership for Education (GPE).

HVOR MYE

I perioden 2009 til 2016 fikk Nepal USD 154,4 millioner i støtte fra GPE. Norge bidro med rundt 10 prosent av dette. I tillegg har Norge gitt i overkant av 320 millioner kroner i bilateral støtte til sektorplanen for utdanning.

LÆRDOMMER

Selv om utdanningsplanen har ført til organisatoriske endringer og utvikling av skoleadministrasjonskomiteer og foreldreforeninger, må disse koordineres bedre på lokalt nivå. Ved omfattende reformer som desentralisering, er det viktig å ha god innsikt i behovene og kapasitet til de som skal gjennomføre reformene lokalt. Det har vært viktig med en gruppe sterke aktører som støtter gjennomføringen av utdanningsplanen. Dette inkluderer regjeringen, FN, sivilsamfunnsorganisasjoner og andre multilaterale og bilaterale givere. Gruppen bidrar til giverkoordinering, analyse av fremdrift og korrigerer av svakheter. Gode indikatorer i sektorplanen gjør det mulig å måle fremgangen på tilgang til utdanning.

KILDER:

- › Development Portfolio Management Group (2015) Evaluation of Norwegian Multilateral Support to Basic Education: Nepal Case Study, Norad Evaluation Department Report 7/2015.
- › GFA Consulting Group, CEI, OSB, GVG & HDC (2016) Joint Evaluation of Nepal's School Sector Reform Plan Programme 2009-16, Final Report.
- › World Bank (2017) Nepal: School Sector Development Programme Program for Results: Environmental and Social Systems Assessment.



Samarbeid for utvikling av rettsstaten



FOTO: Petter Sandell

RETTSSTATEN ER AVGJØRENDE FOR SIKKERHET OG STABILITET

En rettsstat har et velutviklet og sivilisert rettssystem hvor likhet for loven og maktfordeling står sentralt. Likhet for loven innebærer blant annet at den utøvende makt ikke kan gripe inn overfor eller dømme landets borgere uten å ha hjemmel i gjeldende rettsregler. Rettsstaten gir forutsigbarhet og legitimitet til statens handlinger, styrker suvereniteten og underbygger statens ansvar overfor innbyggerne. Derfor er det viktig å støtte institusjonsbygging og kapasitetsutvikling som ivaretar rettsstatsprinsipper og rettssikkerhet.

I mange utviklingsland har ikke kapasitetsutvikling av rettsstaten vært prioritert. Dette fører blant annet til korrupsjon, statlig kontroll med rettsvesenet, og ulik tilgang til og behandling i rettsapparatet. For eksempel har 80 prosent

av befolkningen i utviklingsland generelt kun tilgang til uformelle justismekanismer, og situasjonen er som regel dårligere¹⁰⁰ i sårbare stater.¹⁰¹

Rettsstaten og sikkerhetssektoren blir ofte en arena for sterke maktinteresser både internt, regionalt og blant givere. Det kan være et sensitivt tema for utviklingssamarbeid, og kan møte motstand fra forskjellige aktører. For eksempel er det viktig å unngå at maktinteresser kan utnytte et vakuum i justissektoren gjennom kontroll av påtalemyndigheten og dommere.

ARBEIDSMETODER OG SAMARBEIDSPARTNERE

Norge har bred kompetanse og lang tradisjon med å støtte rettsstat, rettsstatsprinsipper og rettssikkerhet i utviklingsland. I perioden

¹⁰⁰ UN Women, UNICEF og UNDP (2012) [Informal justice systems – charting a course for human rights-based engagement](#).

¹⁰¹ Se for eksempel UNDP [Afghanistan brief](#).

2011-15 støttet Norge deler av rettsstatskjeden i 76 land både bilateralt og multilateralt.

38 norske ambassader har støtte til rettsstaten blant sine strategiske mål. Støtten omfatter

- > politi og sikkerhetsstyrker
- > justisreform, inkludert fengselsvesen
- > lov- og grunnlovsreform
- > overgangsjustis, inkludert dialogprosesser
- > anti-korrupsjon
- > media og ytringsfrihet
- > økt respekt for rettsstaten og menneskerettigheter for alle
- > internasjonale rettsprosesser og reguleringer

Norge bidrar både med personell til FN-operasjoner, og finansiering til programmer i regi av regionale organisasjoner og enkeltland. I tillegg støtter Norge organisasjoner som gjennomfører analyse og opplæring rundt rettsstatsutvikling og sikkerhetssektorreform.

Norge fremmer rettsstaten og rettsstats-prinsipper gjennom samarbeid med offentlig og privat sektor i utviklingsland og giverland, internasjonale, lokale og norske organisasjoner samt offentlig-privat partnerskap. En rekke norske offentlige partnere bidrar, blant annet domstolene, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, Forsvarsdepartementet, Institutt for forsvarsstudier, Justis- og beredskapsdepartementet, Konfliktrådet i Oslo og Akershus, Politidirektoratet, Politi­høgskolen og en rekke forskningsinstitutter og universiteter.

HVA NORGE BIDRAR TIL – RESULTATER

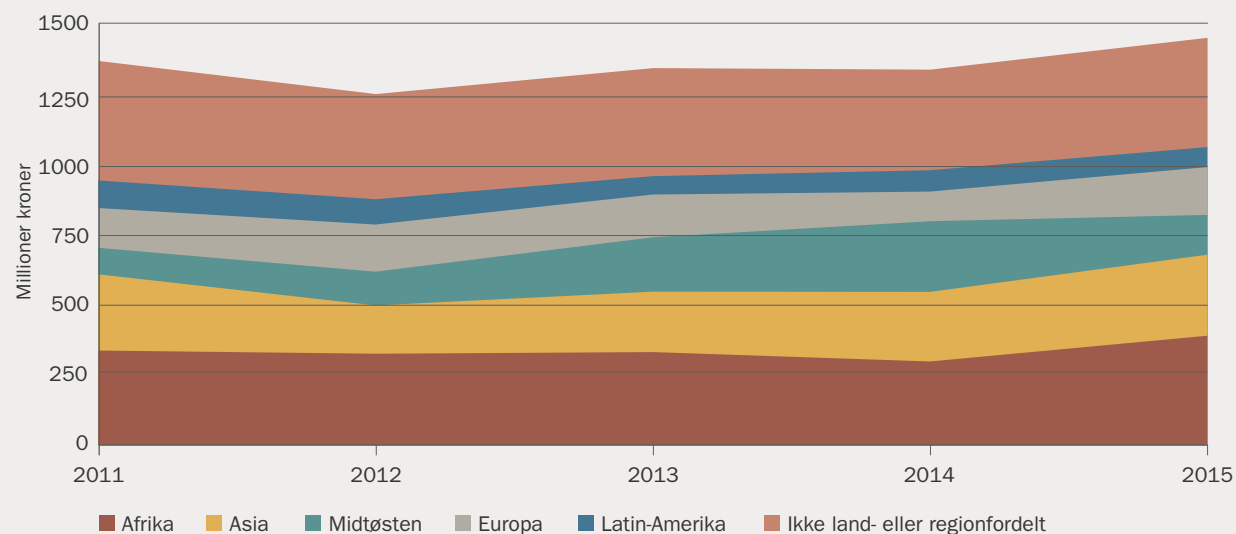
Norge har støttet politireform og utvikling av sikkerhetssektoren gjennom FN, og sendt personell til FN-operasjoner i Haiti, Liberia og Sør-Sudan. Les her om resultater av arbeidet til [FNs politistyrker i Haiti](#). Norge støtter også politireform gjennom EU og Interpol.

HVOR

De meste av støtten til rettssatsfremme går til land i sårbare situasjoner.¹⁰² Afrika og Asia var regionene som mottok mest i perioden 2011-2015, mens 29 prosent av støtten ikke var fordelt på land eller regioner, se figur 17.

102 OECDs sårbarhetsbarometer 2016.

FIGUR 17 // GEOGRAFISK FORDELING AV BISTAND TIL RETTSSTATSFREMME

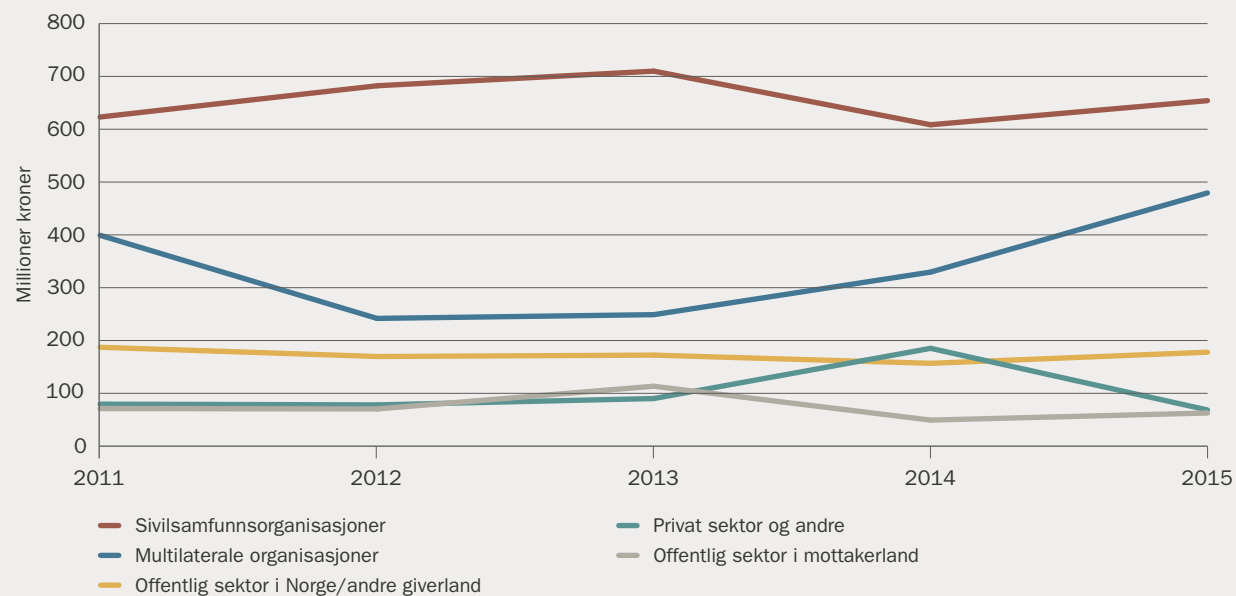


Bilateral bistand (inkludert multi-bilateral) relatert til rettstatsfremme*, fordelt på region. 2011-2015. Millioner kroner. KILDE: Norad
 *Definert som bistand over DAC-sektor 151.30 - Legal and judicial development, 152.10 - Security system management and reform, 152.20 - Civilian peace-building, conflict prevention and resolution, 152.30 - Participation in international peacekeeping operations, 152.40 - Reintegration and SALW control og 160.63 - Narcotics control. I tillegg er utvalgte avtaler fra følgende sektorer inkludert basert på nøkkelordsøk og kvalitative vurderinger: DAC-sektor 151.13 - Anti-corruption organisations and institutions, 151.53 - Media and free flow of information og 151.60 - Human rights.

HVOR MYE

I perioden 2011-2015 har støtten til rettstatsfremme holdt seg relativt stabil på rundt 1,4 milliarder kroner per år. Sivilsamfunnsorganisasjoner er den største partnergruppen etterfulgt av multilaterale organisasjoner, se figur 18.

FIGUR 18 // SIVILSAMFUNNSORGANISASJONER ER VIKTIGE I ARBEIDET FOR Å STYRKE RETTSSTATEN



Bilateral bistand (inkludert multi-bilateral) relatert til rettstatsfremme*, fordelt på kanal. 2011-2015. Millioner kroner. KILDE: Norad
*Definert som bistand over DAC-sektor 151.30 - Legal and judicial development, 152.10 - Security system management and reform, 152.20 - Civilian peace-building, conflict prevention and resolution, 152.30 - Participation in international peacekeeping operations, 152.40 - Reintegration and SALW control og 160.63 - Narcotics control. I tillegg er utvalgte avtaler fra følgende sektorer inkludert basert på nøkkelordsøk og kvalitative vurderinger: DAC-sektor 151.13 - Anti-corruption organisations and institutions, 151.53 - Media and free flow of information og 151.60 - Human rights.



Profesjonalisering av politiets tilnærming til seksuelle overgrep og familievold på Haiti

Kapasitetsutvikling av politiet på Haiti har bidratt til høyere prioritering av seksualforbrytelser og familievold. Det har også blitt opprettet en spesialisert etterforskningsavdeling for seksuelle forbrytelser.

HVORFOR: Seksuelle overgrep et stort problem på Haiti

På Haiti er kvinner svært utsatte for seksuelle overgrep og i etterkant av jordskjelvet i 2010 økte problemene.¹⁰³ Norge bevilget penger til et prosjekt som skulle øke Haitis nasjonale politis kapasitet til å bekjempe seksualforbrytelser. Tidsrammen var fire år.¹⁰⁴

¹⁰³ Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI). 2016. *MINUSTAH's Specialized Police Team to Combat Sexual Violence in Haiti*. Oslo: NUPI.

¹⁰⁴ Møller, Jon Christian (2016), [Norsk politi som kapasitetsbygger i Haiti](#) – erfaringer fra et spesialisert polititeam i FN.



Fra åpningen av det siste SGBV-kontoret i Jeremie i 2014. Både politi og sivile representanter for byen var til stede. FOTO: Peter Sandell

Et spesialisert team ble sendt for å gjennomføre prosjektet.

RESULTATER: Økt fokus på seksuelle overgrep i politiets arbeid

Gjennom arbeidet er det oppnådd en økt strategisk tilnærming til seksuelle overgrep og familievold hos overordnet politiledelse, og det er etablert en ny spesialenhet i politiet. Det ble i tillegg åpnet 15 nye politikontorer øremerket etterforskning av seksualforbrytelser og familievold. Samtlige ti administrative distrikter på Haiti har nå fått tilgang på et slikt kontor. En evaluering viser at 13 av de 15 kontorene blir brukt etter intensjonen og at kontorene er bemannet av etterforskere som har gjennomført kurs om seksualforbrytelser og familievold. Lokalt politi har fått opplæring i håndtering av seksualforbrytelser. I tillegg har en spesialenhet blitt opprettet. Prosjektet har også samlet deltakere fra hele rettskjeden til seminarer for bedre samhandling.

Det er vanskelig å vurdere om prosjektet har medført noen særlig endring på statistikken over anmeldte saker. Det kan likevel nevnes at i en region er antallet registrerte voldtekter nesten fordoblet fra 2012 til 2015. I dette

distriktet er det utdannet et høyt antall politietterforskere og etablert et såkalt One-Stop Centre, hvor ofre kan treffe lege og politi i samme lokaler. Lokalene er integrert i en gynekologisk avdeling i regionens største sykehus.¹⁰⁵ Det kan antas at økningen er relatert til et forbedret tilbud for de som har blitt utsatt for overgrep snarere enn at antallet voldtekter har gått opp. I tillegg kan det indikere økt tillit til politiet og at sakene følges opp.

HVA: Opplæring og koordinering

Den første fasen av prosjektet fra 2010 til 2014 fokuserte på grunnnivået i Haitis nasjonale politi. Totalt ble 1 191 polititjenestemenn- og kvinner gitt et ukeskurs i håndtering av seksualforbrytelser og familievold. Dette tilsvarte rundt ni prosent av de ansatte.¹⁰⁶ Kursene ble gjennomført med instruktører fra politiskolen og etterforskningsavdelinger. Disse ble i forkant gitt instruktørutdanning. Blant kursdeltakerne var det patruljemannskap, spesialetterforskere og ledere i politiet.

¹⁰⁵ Møller, Jon Christian (2016), [Norsk politi som kapasitetsbyggere i Haiti – erfaringer fra et spesialisert polititeam i FN](#).

¹⁰⁶ NUPI 2016.

Del to av prosjektet avsluttes i 2018 og fokuserer på spesialistnivå og den øverste ledelsen i politiet. Haitis nasjonale politi har utviklet en strategisk plan og handlingsplaner for hvordan politiet skal behandle denne typen saker. Prosjektet har også påvirket ledelsen i Haitis nasjonale politi til å opprette en egen, spesialisert etterforskningsavdeling for seksuelle forbrytelser.

Prosjektet har gjennomført seminarer med deltakere fra hele rettskjeden. Dette har ført til bedre samhandling mellom politi, påtalemyndighet og dommere. Manglende samarbeid har tradisjonelt vært en utfordring i det haitiske rettsvesenet.

Alt arbeid er gjort i fellesskap mellom det internasjonale spesialteamet og haitisk politi. Det har vært lagt stor vekt på å identifisere og analysere vertslandets behov. Tiltak som vil være bærekraftige etter at FN trekker seg ut fra Haiti er prioritert.

Utenriksdepartementet satte som forutsetning at Norge skulle bidra gjennom en teammodell, noe som den gang var en nyskaping som møtte motstand i FN, men som nå blir vist til som en foregangsmodell.

Teamet består av politi fra Norge og andre land. Utgangspunktet var at man i en fredsoperasjon skulle oppleve en større gjennomføringsevne med et spesialisert polititeam som rår over egne ressurser. Det var – og er – i sterk kontrast til normalen for utstasjonering av politipersonell i FN hvor politioffiserer blir utstasjonert som del av en nasjonal kontingent, men må søke individuelt og er dermed utestasjonert som individuelle offiserer.

HVEM: Politidirektoratet i samarbeid med andre lands politi

Prosjektet er fullfinansiert av Utenriksdepartementet, mens Politidirektoratet sto for gjennomføringen. Samtlige norske teammedlemmer fra 2010 har vært internasjonale politirådgivere valgt ut av Politidirektoratet.

HVOR MYE

Første fase hadde en kostnadsramme på totalt ti millioner kroner. Andre fase som går frem til 2018 har et budsjett på rundt 5,5 millioner kroner.

LÆRDOMMER:

Den viktigste lærdommen har vært betydningen av å holde fast ved prinsippet om lokalt eierskap og involvering. Prosjektet har lagt stor vekt på å identifisere og analysere Haitis behov og har i størst mulig grad prioritert tiltak som vil være bærekraftige etter at FNs fredsbevarende styrker og teamet trekker seg ut av Haiti.

Direkte tilgang til eget budsjett har vært viktig for å planlegge arbeidet systematisk og følge opp resultatoppgåelse fra Politidirektoratets side. Utstasjonering av spesialpolititeam anses av Politidirektoratet for å være en viktig del av fremtidens kapasitetsutvikling i samarbeidsland.

KILDER:

- > Møller, Jon Christian (2016), Norsk politi som kapasitetsbyggere i Haiti – erfaringer fra et spesialisert polititeam i FN. 2016. Rena: Høgskolen i Hedmark.
- > Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI). 2016. *MINUSTAH's Specialized Police Team to Combat Sexual Violence in Haiti*. Oslo: NUPI.
- > SGBV Team. *MINUSTAH Police Component Project 19 and 20. Final report 2010-2015. Norwegian funded project to address Sexual and Gender Based Violence in Haiti*. MINUSTAH: 2016.



LIKESTILLING ER VIKTIG FOR UTVIKLING OG STABILITET

Menneskerettighetene handler om å gi både kvinner og menn rettigheter og muligheter til å realisere sitt potensial og bidra til samfunnsutviklingen. Globale oversikter som [Global Gender Gap](#) og [Gender Equality Index](#) viser at kvinner og jenter er dårligere stilt enn menn og gutter på mange områder i de fleste land.

Likestilling er viktig som et mål i seg selv, i tillegg til å være et virkemiddel for utvikling og stabilitet. Flere kvinner i arbeidslivet gir økonomisk vekst.¹⁰⁷ Likestilling bidrar til å utjevne ulikheter, sosiale forskjeller og gir

økt stabilitet i samfunnet.^{108 109} Bærekraftsmålene inkluderer et eget mål 5 om å oppnå likestilling og styrke jenters og kvinners rettigheter. Likestilling er også [integrert i de fleste andre målene](#).

ARBEIDSMETODER OG SAMARBEIDSPARTNERE

Norges arbeid for å fremme likestilling og kvinners rettigheter gjennom utviklings- og utenrikspolitikken går langt tilbake i tid. Arbeidet har inkludert normativt arbeid i multilateral institusjoner, politisk dialog med myndighetene i samarbeidsland og støtte til konkrete tiltak. I tillegg integreres hensyn til likestilling og kvinners rettigheter i andre tiltak.

Norge har lang erfaring som pådriver for likestilling og menneskerettigheter i det globale likestillingsarbeidet og med likestillingspolitikk som gir resultater på nasjonalt nivå. Dette gir legitimitet og norsk likestillingserfaring er etterspurt av land som ønsker å lære av Norge. I 2017 etablerte Norge et nytt program innen bilateralt faglig samarbeid, LIKE – Likestilling for utvikling. Gjennom institusjonssamarbeid på myndighetsnivå vil Norge dele erfaringer og kunnskap om likestilling. Utformingen av landprogrammer i samarbeidslandene vil ta utgangspunkt i samarbeidslandenes egne mål og behov. Dette vil være et langsiktig engasjement, men i første omgang strekker programperioden seg fra 2017-2021.

¹⁰⁷ St.meld. 7 (2015-2016) Likestilling i praksis – Like muligheter for kvinner og menn. [UN Women: Facts and Figures: Economic Empowerment](#); The Global Gender Gap Report 2015, World Economic Forum.

¹⁰⁸ [Den nordiske modellen slik den ble presentert i Davos i 2011: Democracy and Gender Equality: The Role of the UN.](#)

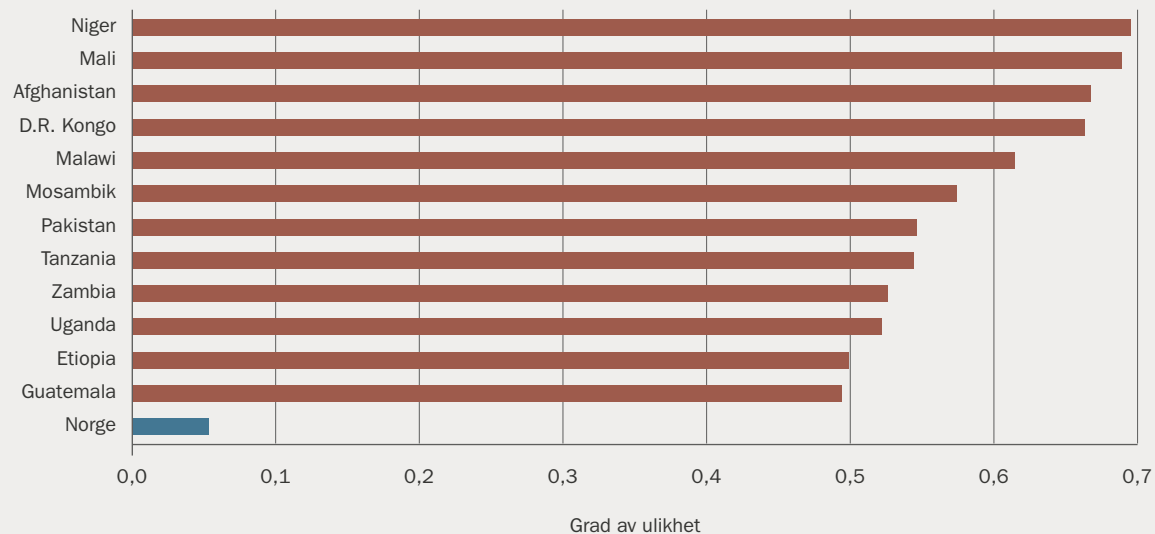
¹⁰⁹ Rapport fra V-Dem dokumenterer erfaringer over 112 år viser at land med likestilling har raskere utvikling med demokrati og har styrket stabiliteten i samfunnet – sammenlignet med de som ikke har det.

HVA NORGE BIDRAR TIL

[Norads resultatrapport fra 2015](#) handlet om kvinners rettigheter og likestilling og gir en bred oversikt over Norges arbeid på området og resultater av dette.

Målet med LIKE er å styrke myndighetenes kapasitet til å utvikle og gjennomføre helhetlig politikk og lovgivning for likestilling. LIKE skal bidra til å styrke myndigheters evne til å utjevne forskjeller mellom kvinner og menn, jenter og gutter, i tråd med bærekraftsmålene og prinsippet om at ingen skal utelates («Leave no one behind»).

FIGUR 19 // ULIKHET MELLOM KVINNER OG MENN



Gender Inequality Index. Skala fra 0 til 1 hvor høyere verdi indikerer større ulikhet mellom kvinner og menn. Tolv største mottakerland av norsk bistand med kvinner og likestilling som hovedmål i perioden 2012-2016, som Gender Inequality Index har data om i 2015. Norge er inkludert som referanse. KILDE: UNDP



Kvinner stiller til valg ved Nepals første lokalvalg på 20 år.

Opplæring av lokalbefolkningen og inkludering av marginaliserte grupper i lokaldemokrati har bidratt til at flere kvinner og personer fra marginaliserte grupper stiller som kandidater til lokalvalg i 2017.

HVORFOR: Ekskludering er en utfordring for demokratiet

Lokalvalg har ikke blitt holdt på 20 år og det er 15 år siden Nepal hadde folkevalgte på lokalnivå. Første fase av lokalvalget ble gjennomført i mai 2017. To påfølgende runder ble avholdt i juni og september. Ekskludering av kvinner og marginaliserte grupper er en av de største utfordringene for inkluderende demokrati og utvikling i Nepal. Landets nye grunnlov fra 2015 garanterer inkludering av 40 prosent kvinner i lokalstyrer



Skolejente med mamma og bestemor i Nikani landsbyen, Dadeldhura Distriktet, vest i Nepal. Jenta får nå lære å skrive og lese, noe de eldre kvinnene ikke har fått. FOTO: Marte Lid

samt at 20 prosent av folkevalgte i de lokale enhetene skal være kvinner fra Dalit-gruppen.¹¹⁰ Daliter er en såkalt lavkaste i Nepal som utgjør mellom 10 og 20 prosent av befolkningen. De er underrepresentert i politiske verv og blir ofte diskriminert mot i samfunnet.

RESULTATER: Endring i reguleringer av lokalvalg og flere kvinner i lokalstyre

Et program ledet av UNDP har bidratt til økt mobilisering i lokalsamfunn gjennom opplæring i planlegging, beslutningstaking og ansvarliggjøring som forberedelse til deltakelse i lokalvalg. Programmet har bidratt til etablering av mer enn 40 000 lokale grupper og sentre for lokal deltakelse.¹¹¹ Dette har engasjert over en million mennesker hvorav kvinneandelen er nesten 50 prosent. En tredjedel av disse menneskene kommer fra de mest marginaliserte gruppene og her er kvinneandelen langt høyere; nesten 90 prosent. Ifølge UNDP kan denne sosiale mobiliseringen anses som en stille revolusjon.¹¹²

¹¹⁰ Fra [International Dalit solidarity network](#).

¹¹¹ Disse kalles Ward Citizen Forums (WCF) og Citizen Awareness Centers (CAC).

¹¹² [LGCDDP newsletter Jan – June 2016](#).

Deltakelse i gruppene har gitt erfaring i å delta i planleggingsprosesser om fordeling av midler og for å ta ansvar og stille som kandidater til lokalvalget i 2017. Etter andre fase av lokalvalget i 2017 (seks av syv provinser) har 8 415 deltakerne fra de lokale gruppene blitt valgt til offentlige verv. Deres innflytelse vil avhenge av i hvilken grad de kan fylle rollen og delta aktivt. De valgte representantene vil delta i lokale utøvende, lovgivende og dømmende organer. Lovverket krever også 50 prosent kvinnelige kandidaturer fra partier i lokalvalg for ordfører og vise-ordførere i kommunestyret. I mange tilfeller har kvinner blitt valgt inn som vise-ordførere, da ordførersetet oftest går til menn. Dette har hatt den uventede effekten at hele 92 prosent av de lokale domstolene vil bli ledet av kvinner, fordi denne posisjonen er forbeholdt vise-ordførere.¹¹³

Valgkommisjonen var ansvarlig for å lage forslag til endringer av lovverket etter den nye grunnloven. Kommisjonen gjennomgikk reguleringen for lokalstyre for å gjøre framtidige valg mer inkluderende. Som resultat av støtten fra Norge og andre givere utarbeidet

¹¹³ det framgår at kvinner primært har blitt valgt gjennom kvotering, og mindre der det har vært reell konkurranse med menn i lederposisjoner).

kommisjonen en inkluderingsstrategi med tilhørende handlingsplan for integrering av kvinner og marginaliserte grupper.¹¹⁴ Det nye valgloverket innebærer en egen stemmekategori for både kvinner og dalit-kvinner slik at minst to av fem representanter i hver lokalenhet er kvinner.

Valgkommisjonen har også etablert en egen enhet som har ansvar for å følge opp handlingsplanen og rapportere på oppfølging av denne. De har også styrket sin kompetanse innen andre områder, blant annet ved å ta i bruk elektroniske karttjenester for kartlegging av velgere. Siden støtten til valgkommisjonen startet har den registrert over fire millioner velgere. Valgkommisjonen krever at politiske partier leverer revisjonsrapporter. De som ikke gjør det kan miste registreringen.

HVA: Utvikling av lovverk, kapasitetsutvikling av valgkommisjonen og velgere

Norge har bidratt til utvikling av valgloverket og kapasitetsutvikling av valgkommisjonen i Nepal gjennom ulike partnere siden 2002. Siden 2008 har Norge kanalisert støtten

¹¹⁴ Gender and Social Inclusion (GESI)-strategi.

gjennom et stort flergiverprogram for styre- sett og utvikling på lokalt plan.¹¹⁵ Programmet har vært ledet av Nepals Ministry of Federal Affairs and Local Development og har fokus på effektiv tjenestelevering, lokalutvikling og bemyndigelse av lokalsamfunn.

Siden 2013 har Norge bidratt til et UNDP program for langsiktig kapasitetsutvikling av valgkommisjonen, støtte til gjennomføring av valg og velgeropplæring.¹¹⁶ Det har blant annet blitt gjennomført kurs for velgere for økt forståelse av demokratiske prosesser og valg samt opplæring av kandidater.¹¹⁷ Sentralt i prosjektet er å tilrettelegge for økt deltakelse fra kvinner og marginaliserte grupper i valgprosessen. Spesiell oppmerksomhet har vært rettet mot å få velgere fra marginaliserte grupper til å registrere seg og gi disse opplæring. Velgere har fått opplæring i å fylle ut valgskjema riktig for å øke antall gyldige stemmer. Mennesker med funksjonsnedsettelse har fått tilrettelagt velgeropplæring. Lærere og studenter har også fått opplæring slik at de kan spre

kunnskap videre. For å nå flere har TV- og radiosendinger vært brukt som kanal for opplæring av velgere.

HVEM

I tillegg til støtte fra Norge, mottar UNDP-programmene støtte fra Danmark, EU, DFID og Sveits. Utover dette har International Foundation for Electoral Systems (IFES) og Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) bidratt med opplæring.

HVOR MYE

I perioden 2013-2017 har Norge bidratt med 115,5 millioner kroner. Norges andel av det totale budsjettet er rundt 21 prosent.

KILDER

- > [LGCDP newsletter Jan – June 2016.](#)
- > [Rapporter fra Local Governance and Community Development Programme, LGCDP](#)
- > [The Electoral Support Project- Phase II \(ESP\), More women on the political frontlines.](#)

¹¹⁵ Programmets navn på engelsk er: Local Governance and Community Development Programme (LGCDP).

¹¹⁶ Electoral Support Project II.

¹¹⁷ BRIDGE-Building Resources in Democracy, Governance and Elections.

3

Tallenes tale

Styresett har betydning for resultatoppnåelse av kapasitetsutvikling. Her presenteres data om norsk bistand og om kvalitet i styresett i land som mottar norsk bistand.

Tallenes tale består av to deler. Den første gir en presentasjon av kvaliteten i styresett og kvaliteten i offentlig forvaltning hos land som mottar bistand fra Norge. Den andre gir en generell oversikt over norsk bistand, siden kapasitetsutvikling er viktig i all bistand. Se også del 2 for statistikk på spesifikke temaområder hvor Norge arbeider med kapasitetsutvikling.

Kapasitetsutvikling er ofte et integrert element i prosjekter og programmer, og har forskjellig innhold i ulike sektorer. Dette gjør det utfordrende å kartlegge og tallfeste kapasitetsutvikling i bistandsstatistikken. Derfor presenteres ingen totaloversikt over norsk bistand til kapasitetsutvikling i offentlig sektor.



Kapasitetsutvikling er ofte et integrert element i prosjekter og programmer

STYRESETT OG KAPASITET I OFFENTLIG SEKTOR I SAMARBEIDSLAND

Verdensbankens styresettindikatorer, [Worldwide Governance Indicators](#) (WGI), måler kvaliteten på lands styresett. WGI består av seks indikatorer som gjør det mulig å sammenlikne på tvers av land og over tid. Indikatorene er godt egnet til å kartlegge kapasiteten i offentlig sektor i land som mottar bistand fra Norge. Indikatorene måler kvalitet i styresett langs seks dimensjoner:

1. Valgdeltakelse og ansvarliggjøring: I hvilken grad et lands borgere kan delta i valg av regjering, og grad av ytringsfrihet, organisasjonsfrihet og frie medier.
2. Politisk stabilitet: Sannsynligheten for at regjeringen kan bli destabilisert eller styrtet ved bruk av ikke-konvensjonelle eller voldelige midler, herunder politisk motivert vold og terrorisme.
3. Kvalitet i offentlig forvaltning: Kvaliteten i offentlige tjenester, grad av politisk uavhengighet i tjenesteutøvelse, kvaliteten på politiske vedtak og evne til å gjennomføre politiske vedtak.

4. Regulering av privat sektor: Myndighetenes evne til å formulere og gjennomføre politiske vedtak og forskrifter som regulerer tillatelser og legger til rette for utvikling av privat sektor.
5. Rettssikkerhet: I hvilken grad samfunnsregler overholdes, spesielt grad av etterlevelse av kontraktsinngåelser, eiendomsrett, tillit til politiet og domstoler samt sannsynlighet for kriminalitet og vold.
6. Korrupsjonsbekjempelse: I hvilken grad offentlig makt utøves for privat gevinst, for mindre og større former for korrupsjon samt eliter og private interessers grad av kontroll over myndighetene.

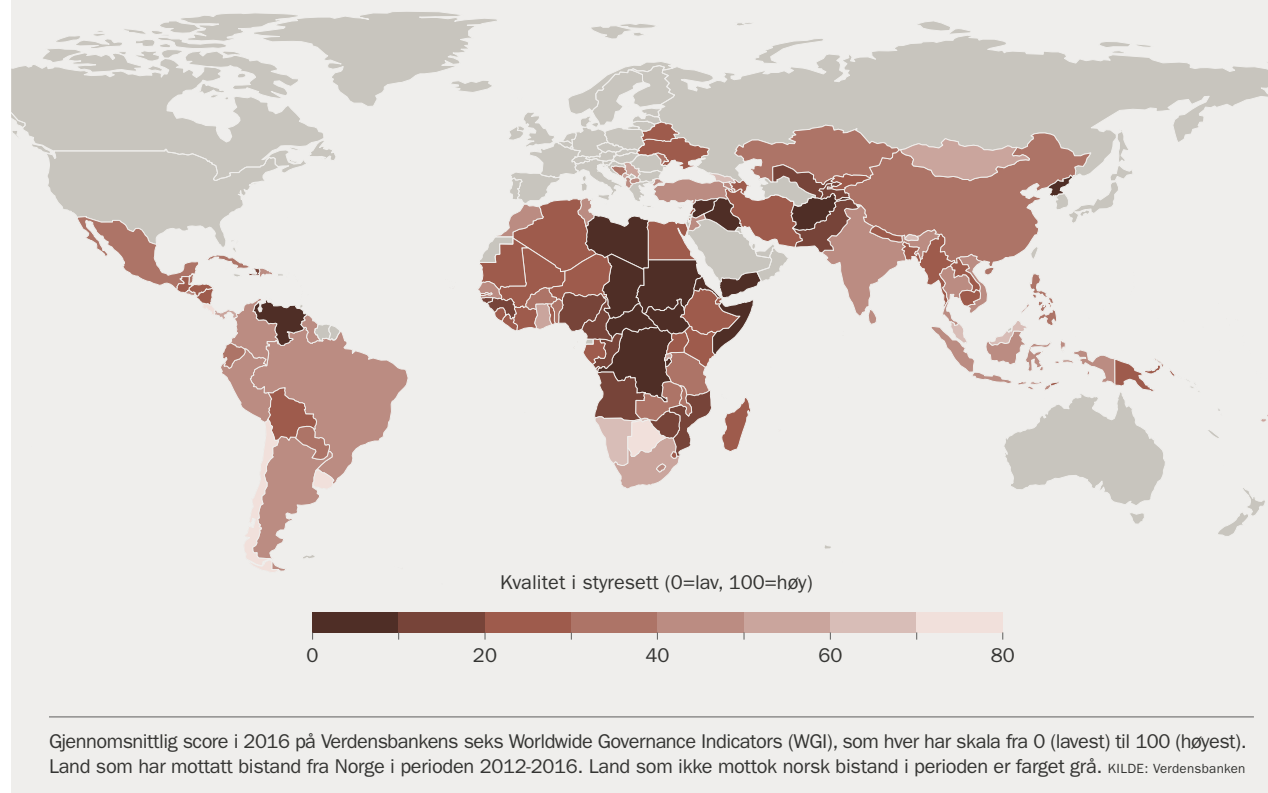
Flere av figurene som presenteres i del 2 og del 3 ligger som interaktive figurer på norad.no/tallenestale2017

Figur 20 viser kvaliteten på styresettet i land som mottok landfordelt bistand fra Norge i perioden 2012-2016. Fargeinndelingen viser samarbeidslandenes gjennomsnittsscore på de seks styresettindikatorerne i 2016. Selv om hver av indikatorene har skala fra 0 til 100, er 80 høyeste verdi på fargeskalaen. Det skyldes at ingen av samarbeidslandene har mer enn 80 i gjennomsnitt på de seks styresettindikatorerne. Norge har til sammenlikning 99 av 100 på skalaen.

Norge gir mye bistand til land med svakt styresett. 97 prosent av norsk landfordelt bistand ble i perioden 2012-2016 gitt til 100 land med under 50 i gjennomsnittsscore på styresettindikatorerne. Land med gjennomsnittsscore under 10 mottok i perioden 24 prosent av norsk landfordelt bistand. Av de 15 mottakerlandene med under 10 i gjennomsnittsscore, ligger de fleste i Afrika.

Det er store forskjeller i kvaliteten på styresettet i de tolv landene som mottok mest norsk bistand i perioden 2012-2016. Brasil er en viktig partner i regjeringens klima- og skogsatsing og scorer høyest med en gjennomsnittsscore på 46. Tanzania, Malawi, Uganda, Nepal, Etiopia og Mosambik er fattige land med utviklingsutfordringer. På kvalitet i styresett har disse landene gjennomsnittsscore fra 21 til 36.

FIGUR 20 // SVAKT STYRESETT I MANGE LAND SOM MOTTAR NORSK BISTAND



Land i konflikt og sårbare situasjoner¹¹⁸ scorer lavest på kvalitet i styresettet. Afghanistan, Sør-Sudan, Syria og Somalia har gjennomsnittsscore på henholdsvis 8, 3, 2 og 1. Et unntak er

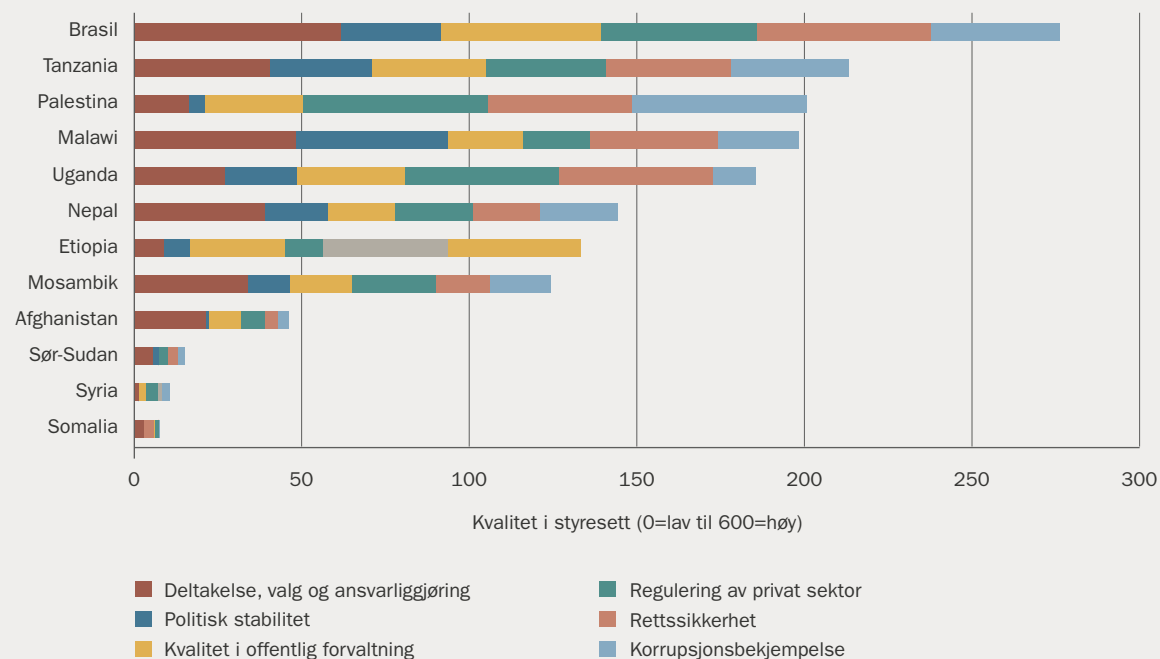
Palestina med en gjennomsnittsscore på 33. Les mer om spesielle utfordringer for kapasitetsutvikling i sårbare stater i [del 1](#).

¹¹⁸ OECDs sårbarhetsdefinisjon er lagt til grunn. Sårbarhet ses som en kombinasjon av å være utsatt for risiko, og offentlige myndigheters evne til å håndtere disse risikoene.

Figur 21 viser samlet score på de seks styresettindikatorerne i de tolv landene som mottok mest norsk bistand i perioden 2012-2016. Hver av indikatorene har skala fra 0 til 100 og måler ulike aspekter ved landets styresett. Skalaen går dermed fra 0 til 600. De fleste landene scorer ganske jevnt på de ulike indikatorene, som betyr at det ikke er store forskjeller i kvalitet ved ulike sider av landets styresett. Afghanistan og Palestina er land som peker seg ut med betydelig lavere score på politisk stabilitet enn på de andre indikatorene.

Av de seks styresettindikatorerne er *kvalitet i offentlig forvaltning* særlig relevant for å vurdere samarbeidslandenes kapasitet i offentlig sektor. Indikatoren måler kvaliteten i offentlige tjenester, grad av politisk uavhengighet i tjenesteutøvelse, kvaliteten på politiske vedtak og evne til å gjennomføre politiske vedtak.

FIGUR 21 // KVALITET I STYRESETT I DE TOLV STØRSTE SAMARBEIDSLANDENE



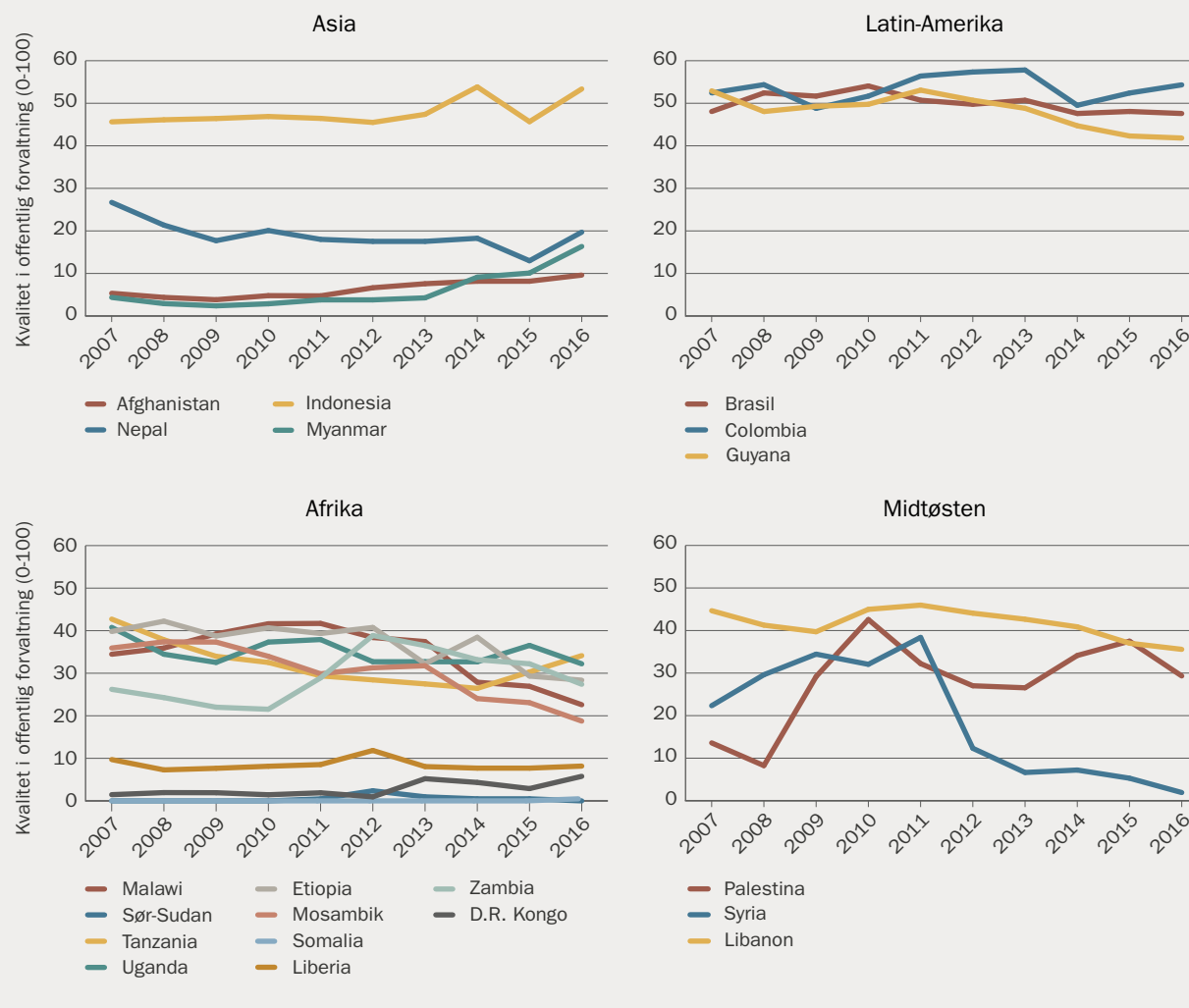
Samlet score i 2016 på Verdensbankens seks Worldwide Governance indicators (WGI), som hver har skala fra 0 (lavest) til 100 (høyest). Total skala fra 0 til 600. Tolv største mottakerland av norsk bistand i perioden 2012-2016. KILDE: Verdensbanken

Figur 22 viser kvalitet i offentlig forvaltning de siste ti år hos land som i perioden 2012-2016 til sammen har mottatt over én milliard kroner i bistand fra Norge. I tillegg er Guyana og Colombia inkludert for å kunne sammenlikne flere land i Latin-Amerika. Dette er de største samarbeidslandene i Latin-Amerika etter Brasil. Guyana er en sentral partner i skogsatsingen og i Colombia har Norge et omfattende fredsengasjement.

Som det fremgår av figuren har de tre landene i Latin-Amerika og Indonesia høyest score på kvalitet i offentlig forvaltning. De scorer relativt stabilt rundt 50 på kvalitet i offentlig forvaltning, med unntak av Guyana som har hatt en svak reduksjon de siste årene.

Sårbare stater scorer lavest på kvalitet i offentlig forvaltning. Dette gjelder Liberia, Den demokratiske republikken Kongo, Sør-Sudan, Somalia, Afghanistan og Myanmar. I Afrika er det en markant forskjell på kvalitet i offentlig forvaltning mellom land i eller på vei ut av konflikt og andre land. I Syria har kvaliteten i offentlig forvaltning etter konfliktens utbrudd i 2011 falt fra 38 til 2 i 2016, og Libanon har i samme tidsperiode erfart en svak reduksjon. Palestina har høyere kvalitet i offentlig forvaltning enn andre sårbare stater.

FIGUR 22 // KVALITET I OFFENTLIG FORVALTNING I VIKTIGE SAMARBEIDSLAND



Kvalitet i offentlig forvaltning er én av seks styresettindikatorer i Verdensbankens Worldwide Governance Indicators (WGI). Skala fra 0 (lavest) til 100 (høyest). Land som har mottatt over en milliard kroner i bistand fra Norge i perioden 2012-2016, samt Colombia og Guyana. Fordelt på region. KILDE: Verdensbanken

Syria og Palestina har hatt størst variasjon i kvaliteten på offentlig forvaltning i tiårsperioden. I Afrika sør for Sahara har Etiopia, Mosambik, Uganda og Malawi ifølge indikatoren hatt en svak nedgang i kvaliteten i offentlig forvaltning. Av landene med lavest kvalitet i offentlig forvaltning har særlig Myanmar hatt en gradvis økning de siste årene.

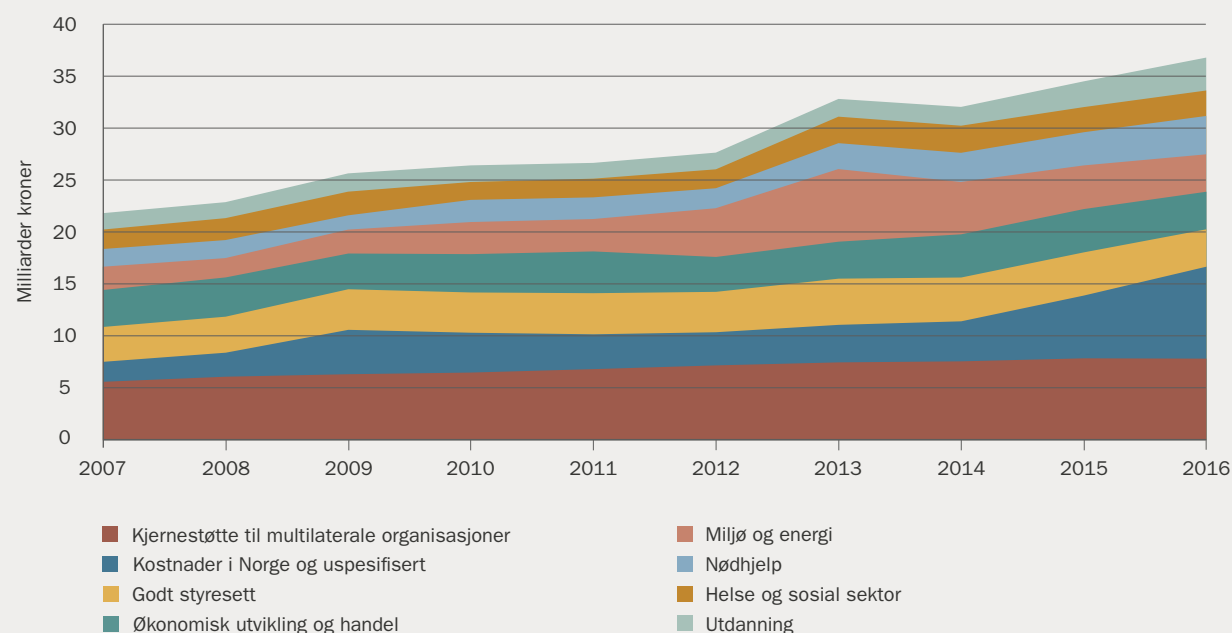
NORSK BISTANDSSTATISTIKK

Rapporten viser at kapasitetsutvikling er viktig i ulike sektorer. Del 2 inneholder statistikk på ulike temaområder hvor Norge arbeider med kapasitetsutvikling. I denne delen presenteres en oversikt over norsk bistand på tvers av temaområder.

Tidligere rapporter anslår at bistand til kapasitetsutvikling utgjør minst 20 prosent av norsk bistand.¹¹⁹ Det foreligger ingen helhetlig statistisk oversikt over kapasitetsutvikling i norsk bistand. I bistandsstatistikken er det ingen markør eller kategori som identifiserer bistand til kapasitetsutvikling. Selv om en rekke programmer presentert i del 2 har spesielt fokus på kapasitetsutvikling, som Olje for utvikling, Skatt for utvikling, Fisk for utvikling og Ren energi, er kapasitetsutvikling ofte integrert i prosjekter og programmer.

¹¹⁹ Norad (2015) *Evaluation of Norwegian support to capacity development*. Norad, Resultatrapport 2010. Norad (2016), Resultatrapport 2016: Sivilt samfunn.

FIGUR 23 // SKOGSATSINGEN OG SITUASJONEN I MIDTØSTEN GJENSPEILES I STATISTIKKEN



Total bistand fordelt på sektorgruppe i perioden 2007-2016. Milliarder kroner. KILDE: Norad

I tillegg er kapasitetsutvikling en aktivitet som varierer i innhold fra område til område.

Tematisk fokus i norsk bistand

Den totale norske bistanden har de siste ti årene økt fra 21,8 milliarder kroner i 2007 til 36,8 milliarder kroner i 2016. Figur 23 viser den tematiske fordelingen i perioden. For å vise den totale bistanden, er kjernestøtten til multilate-

rale organisasjoner inkludert. Dette er direkte bidrag til organisasjonene som ikke er øremerket spesifikke temaer eller geografiske områder.

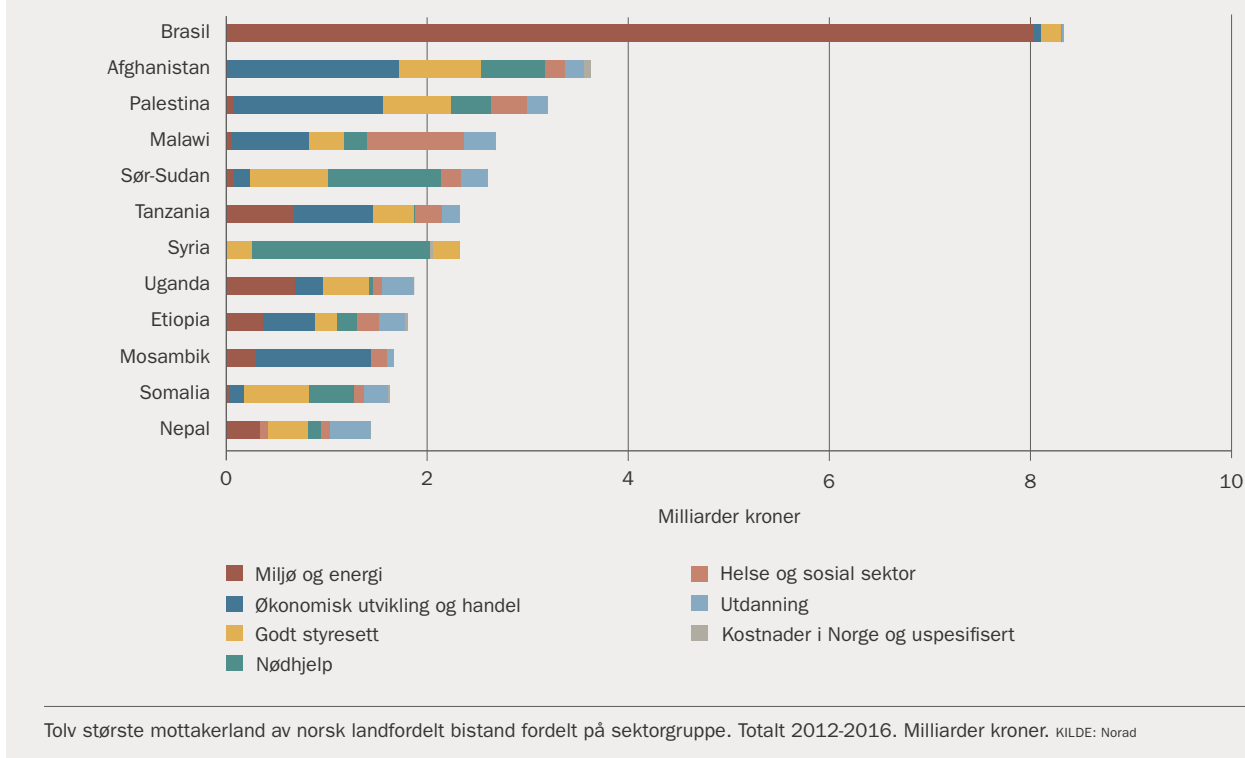
Det er stor grad av kontinuitet i den tematiske innretningen av norsk bistand. Den mest markante endringen i tematisk prioritering skjedde da klima- og skogsatsingen startet opp våren 2008. Dette har siden vært et betydelig

satsingsområde i norsk bistand. Den store økningen i 2013 skyldes en ekstraordinær utbetaling til Amazonasfondet på 3,9 milliarder kroner. 2,9 milliarder kroner av utbetalingen var bevilget over tidligere års statsbudsjetter, men utbetalt først i 2013.

Det tematiske fokuset i norsk bistand påvirkes av situasjonen i verden. Økt behov for nødhjelp og økte flyktningutgifter er eksempler på dette. I perioden 2012 til 2016 økte den ODA-godkjente bistanden til flyktninger i Norge fra 1,8 milliarder til 6,7 milliarder kroner, som gir stort utslag på sektorgruppen kostnader i Norge og uspesifisert.

Figur 24 viser tematisk fokus i norsk landfordelt bistand i de tolv største samarbeidslandene i perioden 2012-2016. Brasil er den største mottakeren av norsk landfordelt bistand de siste fem årene, hvorav det meste av midlene kommer fra klima- og skogsatsingen. Afghanistan, Palestina, Sør-Sudan, Syria og Somalia er land i konflikt og sårbare situasjoner. I Syria bidrar Norge i hovedsak med nødhjelp til flyktninger. I Afghanistan og Palestina bidrar Norge mest til økonomisk utvikling og godt styresett, og i Sør-Sudan og Somalia gir Norge mest til nødhjelp og godt styresett. I Malawi, Tanzania, Uganda, Etiopia, Mosambik og Nepal har Norge vært engasjert i lang tid. I disse landene bidrar Norge på flere tematiske områder.

FIGUR 24 // SEKTORINDELING AV NORSK BISTAND TIL DE TOLV STØRSTE SAMARBEIDSLANDENE



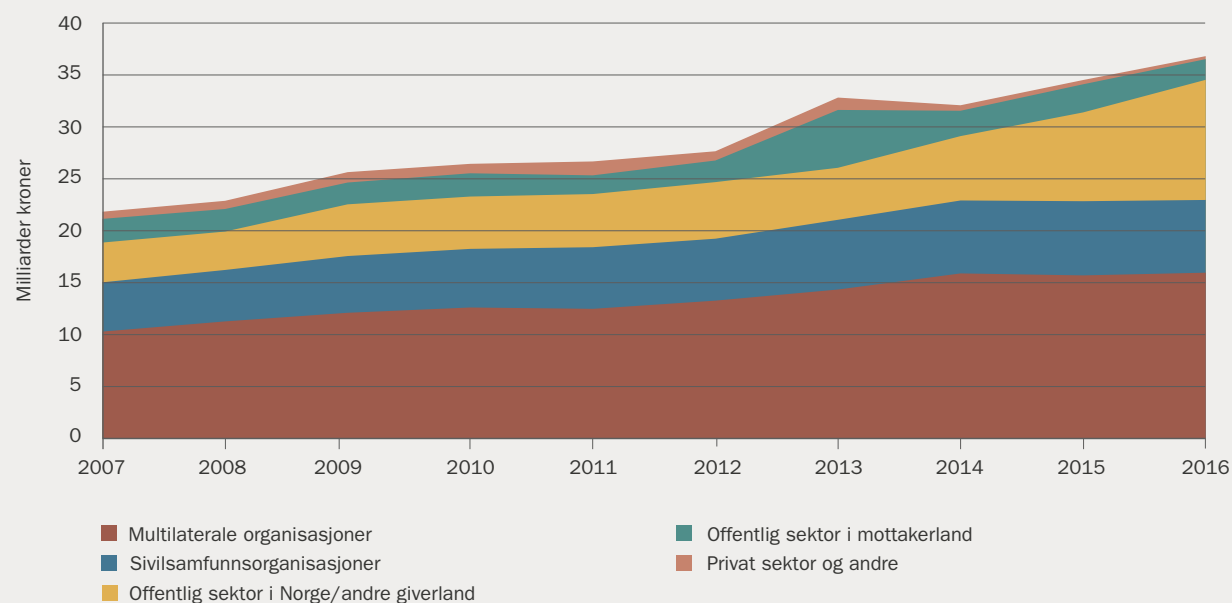
Samarbeidspartnere i norsk bistand

Norsk bistand kanaliseres gjennom ulike typer samarbeidspartnere. 46 prosent av bistanden ble i perioden 2012-2016 kanalisert gjennom multilaterale organisasjoner, og andelen har holdt seg relativt stabil over tid. Rundt halvparten av den multilaterale bistanden er øremerket bestemte temaer eller geografiske områder, og den andre halvparten gis i form av kjernestøtte. Multilaterale organisasjoner er store på alle temaer, og er største partnergruppe for bistand til helse, utdanning samt økonomisk utvikling og handel. FN, Verdensbanken og de regionale utviklingsbankene har de senere årene blitt supplert av tematiske fond innen helse, utdanning og miljø.

Sivilsamfunnsorganisasjoner er viktige samarbeidspartnere på flere temaer. Sivilsamfunnsorganisasjoner er største partnergruppe innen nødhjelp og bistand til godt styresett. 21 prosent av norsk bistand ble i perioden 2012-2016 kanalisert gjennom sivilsamfunnsorganisasjoner. Prosentandelen av bistand som går gjennom sivilsamfunnsorganisasjoner har holdt seg relativt stabil over tid, og er noe høyere enn gjennomsnittet hos giverland i OECD/DAC.¹²⁰

¹²⁰ For mer informasjon om norsk bistand til sivil samfunn se: Norads Resultatrapport 2016 – Sivilt samfunn.

FIGUR 25 // OVER 40 PROSENT AV NORSK BISTAND GÅR GJENNOM MULTILATERALE ORGANISASJONER



Total bistand i perioden 2007-2016. Milliarder kroner. KILDE: Norad

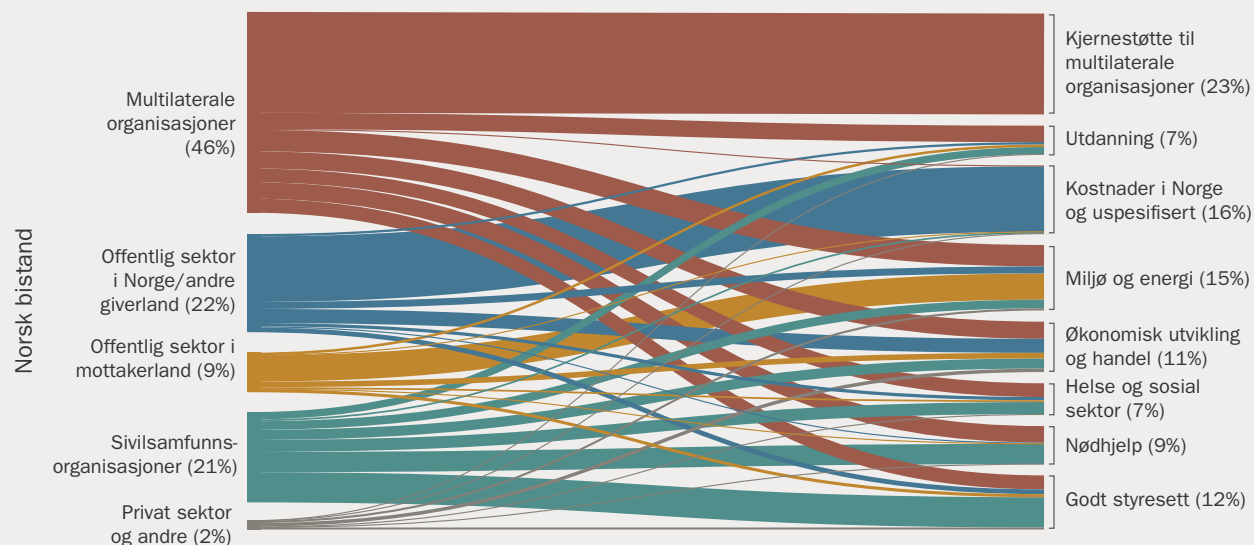
Bruk av offentlig sektor i samarbeidsland som avtalepartner er redusert de siste ti år. Siden 2007 er denne formen for bistand halvert fra ti prosent til fem prosent av den totale norske bistanden. Dette er tydeligst i de store satsingene på helse og utdanning, der pengene i økende grad kanaliseres gjennom globale fond. Offentlig sektor i samarbeidsland er den største kanalen for bistand til miljø og energi.

Dette skyldes i hovedsak støtten til Amazonas-fondet, som forvaltes av den brasilianske utviklingsbanken BNDES samt institusjons-samarbeid innen energi.

Offentlig sektor i Norge omfatter flyktningutgifter og kostnader til administrasjon av bistanden samt finansiering av norske institusjoners samarbeid med tilsvarende institusjoner

i utviklingsland. I tillegg er Norfund inkludert i denne kategorien fra og med 2014 fordi den årlige overføringen fra Utenriksdepartementet til Norfund inngår i bistandsstatistikken i stedet for Norfunds løpende investeringer. Den årlige overføringen til Norfund har de siste årene vært i underkant av 1,5 milliarder kroner og sektorføres i sin helhet som økonomisk utvikling og handel, selv om Norfund også investerer i andre sektorer. En stor del av Norfunds investeringsportefølje er i miljø og energi. Kun én prosent av norsk bistand kanaliseres gjennom offentlig sektor i andre giverland.

FIGUR 26 // NORSK BISTAND KANALISERES GJENNOM ULIKE TYPER PARTNERE

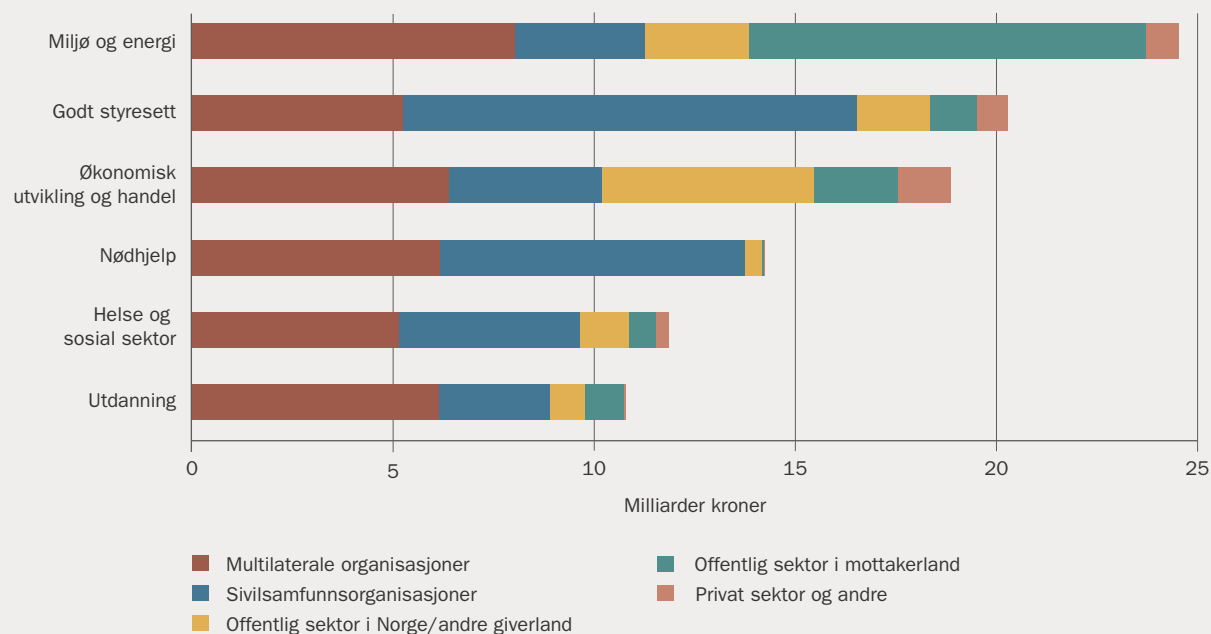


Total bistand fordelt på avtalepartnergruppe og sektorgruppe i perioden 2012-2016. Total bistand 2012-2016: 164 milliarder kroner.

KILDE: Norad

Privat sektor og andre utgjør en relativt liten partnergruppe i norsk bistand. I perioden 2012-2016 ble to prosent av norsk bistand kanalisert gjennom privat sektor og andre. Som følge av endret statistikkføring av bistand gjennom Norfund, har det fra og med 2014 tilsynelatende vært en reduksjon i bistand gjennom privat sektor. Dette skyldes at Norfunds avtalepartnere, som i hovedsak er aktører i privat sektor, ikke lenger føres i bistandsstatistikken.

FIGUR 27 // NORSKE SAMARBEIDSPARTNERE JOBBER I MANGE SEKTORER



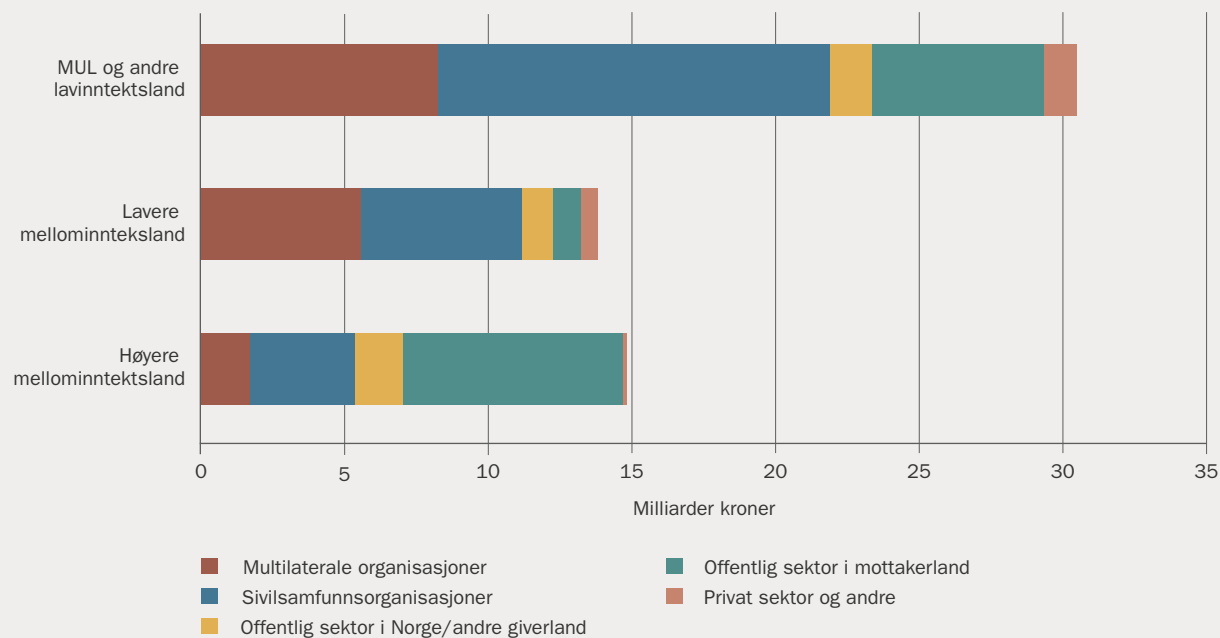
Total bilateral bistand (inkludert multi-bilateral) i perioden 2012-2016, fordelt på sektorgruppe (ekskludert kostnader i Norge og uspesifisert) og avtalepartnergruppe. Milliarder kroner. Total bilateral bistand (ekskludert kostnader i Norge og uspesifisert) 2012-2016: 101 milliarder kroner. KILDE: Norad

Figur 28 gir en oversikt over partnergrupper i norsk bistand fordelt etter samarbeidslands inntektskategori. Oversikten gjelder den landfordelte bistanden som i perioden 2012-2016 utgjør 36 prosent av norsk bistand.

Multilaterale organisasjoner og sivilsamfunnsorganisasjoner er store partnere i de to laveste inntektskategoriene, men utgjør en noe mindre andel i høyere mellominntektsland. Den store andelen til offentlig sektor i samarbeidsland i høyere mellominntektsland skyldes overføringer til Brasil for redusert avskoging i Amazonas.

Bistand til offentlig sektor i minst utviklede land (MUL) og andre lavinntektsland er i hovedsak til land som ikke er i konflikt og sårbare situasjoner. I land som Tanzania, Mosambik og Uganda er offentlig sektor en betydelig avtalepartner, til forskjell fra Sør-Sudan, Somalia og Afghanistan. Dette handler dels om at land i konflikt og sårbare situasjoner mottar mer nødhjelp, som kanaliseres gjennom andre kanaler enn offentlig sektor i samarbeidslandet. I tillegg kan det være ønskelig å bruke andre kanaler, blant annet siden dette er land som ofte har svært svak eller manglende offentlig sektor.

FIGUR 28 // PARTNERE I NORSK BISTAND FORDELT PÅ MOTTAKERLANDENES INNTEKTSKATEGORI



Total landfordelt bilateral bistand (inkludert multi-bilateral) i perioden 2012-2016, fordelt på inntektsnivå i mottakerland. Milliarder kroner.
KILDE: Norad

Norad
Direktoratet for utviklingssamarbeid
www.norad.no
postmottak@norad.no

Desember 2017
Forsidebilde: Ken Opprann

ISBN: 978-82-7548-953-9