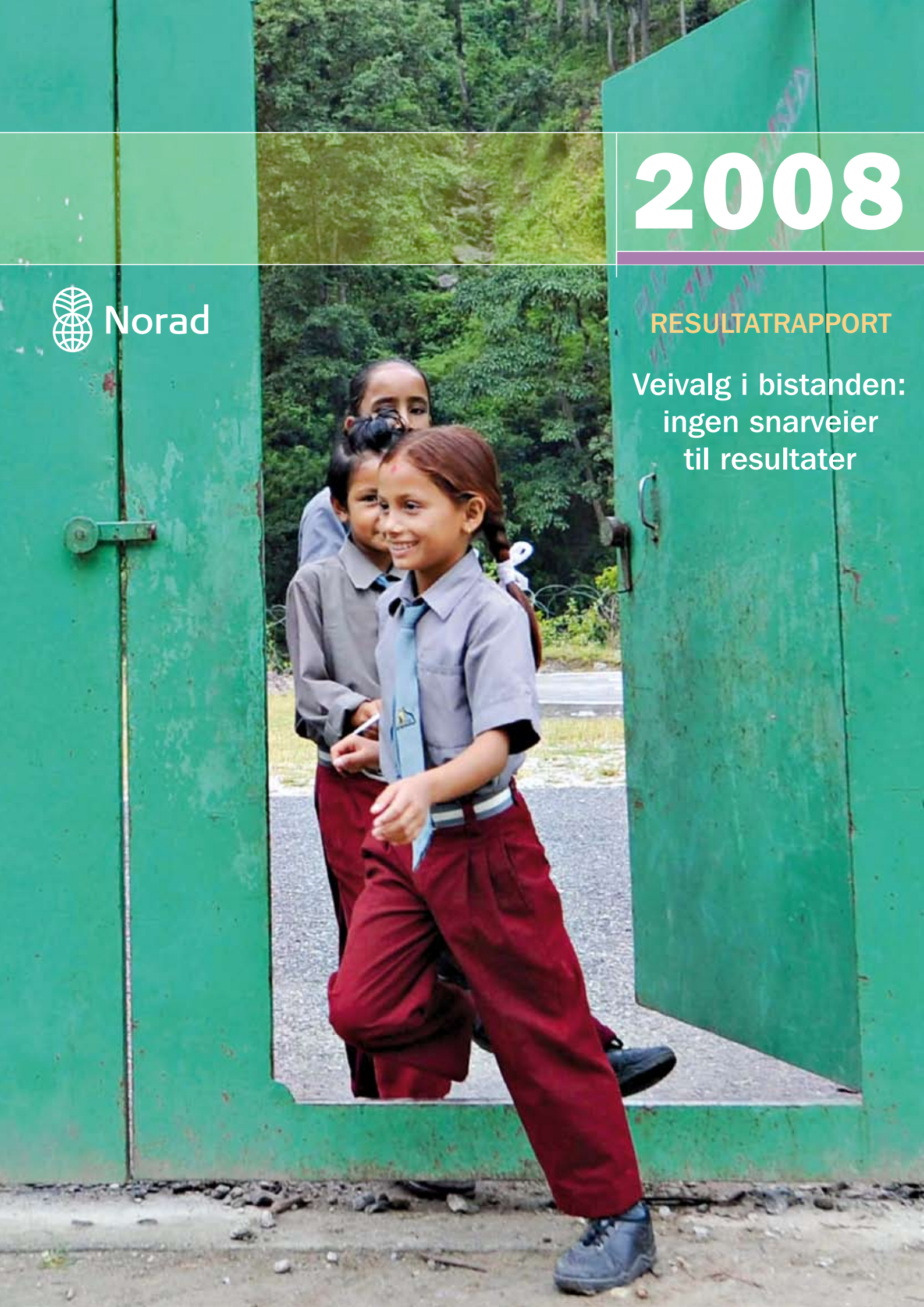


Norad

2008

RESULTATRAPPORT

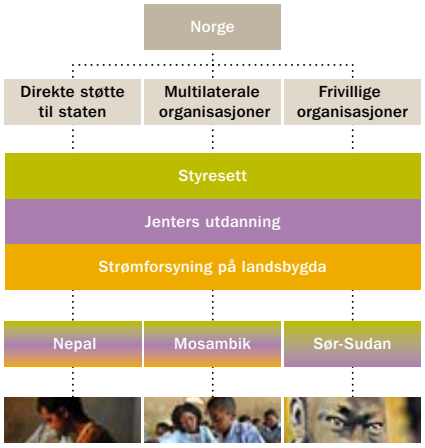
Veivalg i bistanden: ingen snarveier til resultater

Foto: Ken Oppann

VEIVALG I KRISETIDER

Verden står overfor store globale utfordringer. Krisenes mangfold, med utstrakt fattigdom, mangel på matvarer og energi, klima i endring og en kraftig rystelse av verdensøkonomien rammer fattige mennesker hardest. Markedskreftene klarer ikke alene å redde de fattige – den private kapitalen blir dyrere. Bistanden er ikke det kraftigste utstyret i verktøykassa, men den er vårt mest fleksible verktøy for å bidra til at fattige samfunn får plass i den nye verdensordenen som må komme ut av de mange krisenes sammenfall.

Resultatrapport 2008



Årets Resultatrapport ser på resultater av bistanden gjennom tre ulike kanaler. Direkte støtte til myndigheter i samarbeidsland, støtte kanalisert gjennom multilaterale organisasjoner og gjennom norske frivillige organisasjoner. Rapporten fokuserer på tre sektorer - styresett, jenters utdanning og strømforsyning på landsbygda. Resultatene illustreres også gjennom eksempler fra Nepal, Mosambik og Sør-Sudan.

”Bistanden virker – men ikke godt nok”, var hovedbudskapet i *Resultatrapport 2007*. I år tar vi fatt på en hovedgrunn til at bistanden ikke virker godt nok: Det internasjonale bistandssystemet er blitt usedvanlig kronglete. *Resultatrapport 2008* gir et overblikk over de mange kanalene, samarbeidspartnerne og mellomleddene på veien fra bevilgningene i Norge til målgruppene i utviklingslandene. Vi kaller dette for utviklingspolitikkens institusjonelle veivalg.

Rapporten peker på gode resultater gjennom alle kanaler. Likevel er det fare for at vi i bistandsverdenen går to skritt frem og ett tilbake. Tilbakeskrittet handler om at bistandssystemet i sin helhet ikke er rasjonelt. Summen av de institusjonelle veivalgene fører til et uoversiktlig system, som virker urimelig tungt på de svake partnerne: myndigheter og institusjoner i de fattigste landene. Det er tankevekkende at de aller fleste institusjonelle veivalgene gjøres i giverlandenes hovedsteder og i de multilaterale hovedkvarterene. Dette gjelder også norsk bistand som i tjue år har vært en fanebærer i kravet om mottakeransvar og lokalt eierskap.

Norge må bidra til at tilbakeskrittet unngås. Det er et klart politisk valg at størsteparten av norsk bistand skal gå via FN, utviklingsbankene og norske organisasjoner. Utfordringene blir å styrke innflytelsen myndighetene i utviklingslandene har på veivalgene, satse mer bevisst på de enkelte kanalenes og organisasjonenes styrker, og gjøre systemet mer gjennomsiktig så risikoen for misbruk reduseres. Dermed kan de politiske og institusjonelle veivalgene treffes på grunnlag av klar kunnskap om de ønskede resultatene.

Et ugjennomsiktig institusjonelt mangfold er ikke et godt utgangspunkt for å takle de globale krisenes mangfold. *Resultatrapport 2008* er et svar på norske politikeres krav om et bedre grunnlag for de institusjonelle veivalgene i bistanden. Hovedfunnet er oppløftende. Bistanden når faktisk frem via kronglete omveier og snarveier. Utfordringen ligger i å bruke bistanden enda tydeligere til å takle krisenes gjennomslag i de fattige samfunnene. Bare da vil politikk og bistand dra sammen til gagn for fattigdomsbekjempelse, klimatilpasning og bærekraftig utvikling i de samfunnene som er mest sårbare.

Resultatrapport 2008 er Norads rapport. Vi vil takke Utenriksdepartementet og særlig ambassadene i Mosambik, Nepal og Sudan for støtte og innspil. Også takk til CMI og Scanteam for bidrag til feltstudier av bistandens resultater.

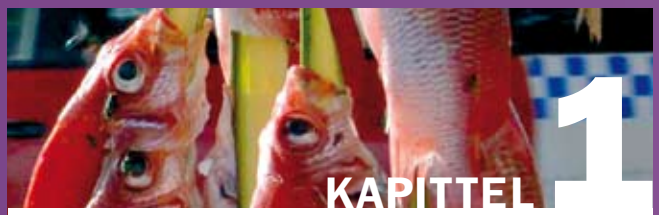
Norad oppfordrer til fortsatt sterk og livlig dialog om betydningen av bistandens institusjonelle veivalg for resultatene på bakken. Jeg mottar svært gjerne refleksjoner og innspill på e-post til pep@norad.no.

Poul Engberg-Pedersen
Direktør i Norad
November 2008

INNHOLD

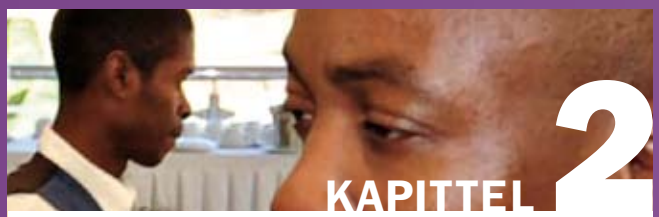
Viktige funn og konklusjoner side 4

Jenters utdanning side 30



Samarbeidspartnere og kanaler side 14

Strømforsyning på landsbygda side 38



Godt styresett side 22

Resultater av norsk bistand til Nepal side 44

VIKTIGE FUNN OG KONKLUSJONER

Resultater av norsk bistand til Mosambik side 60

Resultater av norsk bistand til Sør-Sudan side 74

Metode side 88

Foto: Ken Opprann

VIKTIGE FUNN OG KONKLUSJONER

Resultatene av norsk bistand nås via mange veier og kanaler. Resultatrapport 2008 presenterer gode og dårlige resultater i tre sektorer, tre land og via tre kanaler. Et bilde av Norges partnere og deres resultater i Mosambik, Nepal og Sør-Sudan viser noe av mangfoldet:

- Fredsavtalen mellom Nord-Sudan og Sør-Sudan er et avgjørende resultat der Norges politiske og finansielle bidrag har vært substansielle. Freden har bl.a. ført til bedre sikkerhet, lettere transport og økt omsetning av varer i mange områder. Men statsbyggingen i Sør-Sudan tar tid, og sudanere flest venter på fredsgevinsten i form av økonomisk og sosial utvikling
- Norske frivillige organisasjoners arbeid i Sør-Sudan spenner vidt og har gitt resultater innen sosiale tjenester, kvinnestipendier, minerydding og omforming av en geriljabevegelse til et politisk parti
- Verdensbanken har levert svake resultater med penger fra et norskstøttet flergiverfond, som skulle sette fart i gjenoppbygging og utvikling i Sør-Sudan
- Norges møteplassdiplomati som involverte maoistene, de politiske partiene og kongemakten i Nepal har bidratt til fredsprosessen i Nepal
- FNs utviklingsprogram UNDP og barnefondet Unicef har med norsk støtte bygget kapasitet i Nepals og Mosambiks distrikter, både i kvinnegrupper og lokale organisasjoner
- Samarbeidet mellom Unicef og Redd Barna gir resultater i Nepal gjennom store kampanjer for å få jenter på skolen
- Norsk bistand har vært sentral i oppbyggingen av Mosambiks kraftnett i distriktene, men bare ni prosent av landets husholdninger har fått elektrisk strøm
- Verdensbanken, Norge og 17 andre givere bidrar gjennom budsjettstøtte til Mosambiks regjering til effektiv finansforvaltning og bedre utnyttelse av statsbudsjettet
- Norske organisasjoner forsøker med vekslende hell å skape resultater som når ut over nisjeleveranser og politiske markeringer

Mangfoldet illustrerer at norsk bistand er en svært sammensatt del av et enda mer sammensatt internasjonalt bistandssystem. Mindre enn en femtedel av norsk bistand går fra Utenriksdepartementet via norske ambassader til myndighetene i fattige land. Fire femtedeler går fra Norge via et stort antall multilaterale og ikke-statlige, nasjonale og internasjonale organisasjoner til tilsvarende mange partnere i utviklingslandene. Rapporten ser på gode og dårlige resultater av den bilaterale bistanden til myndighetene, multilateral bistand via FN og utviklingsbankene og bistand via norske organisasjoner til styresett, jenters utdanning og strømforsyning, både globalt og i Nepal, Mosambik og Sør-Sudan.

DE VIKTIGSTE KONKLUSJONENE

- Tross lang avstand fra pengene bevilges i Oslo til de når frem til målgruppene i fattige land, med mange institusjonelle valg på veien, når norsk bistand frem. Dette er det beste funnet. Norge kan bidra til

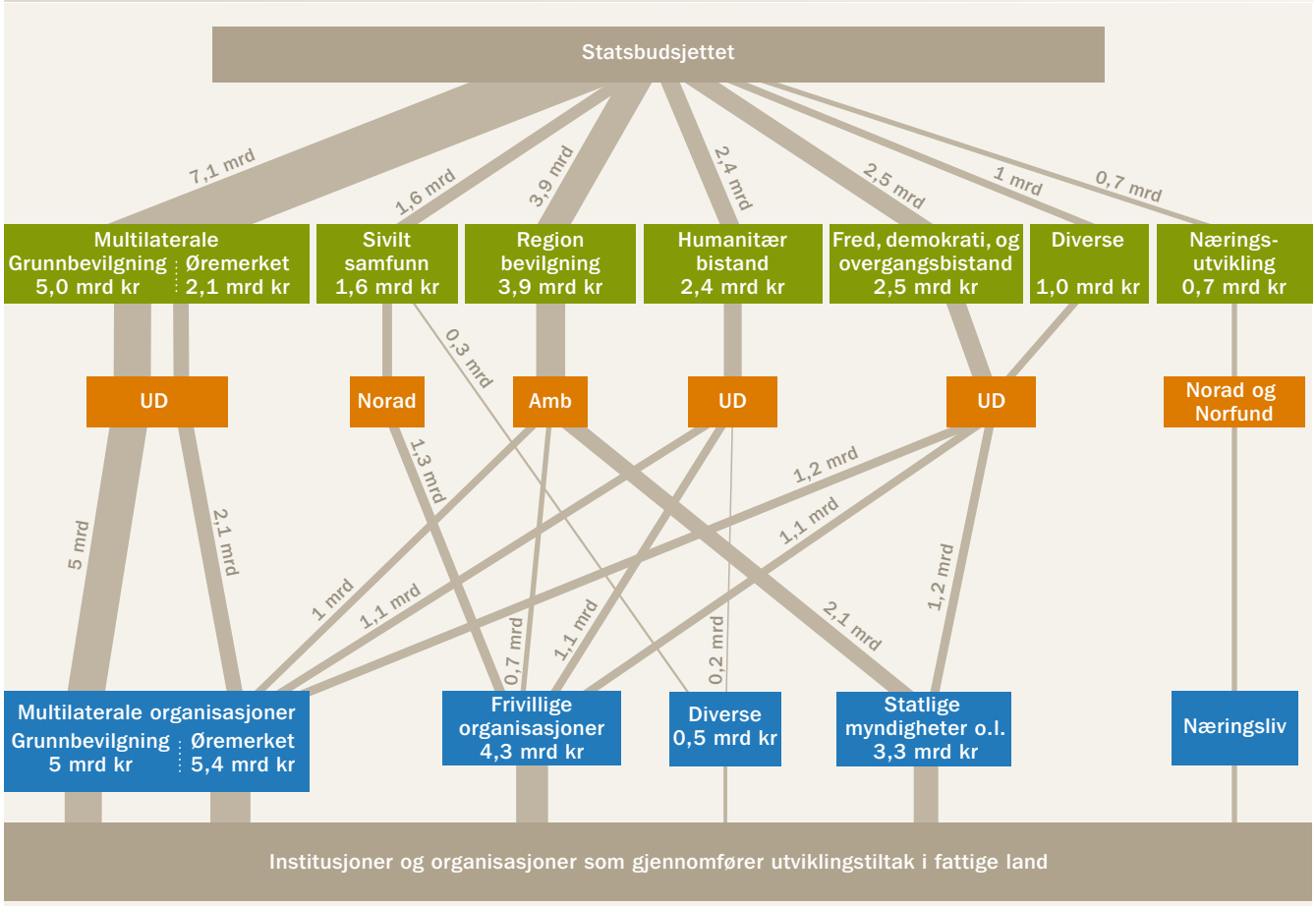
tydeligere resultater ved konsentrasjon om færre og større innsatser. Dette er den største utfordringen

- Bilateral bistand til myndighetene gir gode resultater når penger og norsk kompetanse kombineres med politisk dialog på stedet. Multilateral bistand gir resultater når utviklingsbankenes størrelse eller FNs nøytralitet og tilstedeværelse utnyttes. Bistanden gjennom organisasjoner i det sivile samfunnet muliggjør fokusert norsk innsats for undertrykte befolkningsgrupper. De ulike kanalenes fortrinn utnyttes imidlertid ikke systematisk i norsk bistand. Trolig er for mye av forskjellene visket ut av problemenes kompleksitet, organisasjonenes jakt på ressurser og givernes iver etter innflytelse
- De ulike kanalene leverer ikke så forskjellige resultater som forventet ut fra deres forskjellige mandater. Dette skyldes tematisk overlapping og felles oppgaveløsing innen deler av bistanden. Det skyldes også at kravene til god bistand er ganske like på tvers av kanalene
- De viktigste multilaterale utviklingsorganisasjonene – UNDP, Unicef, Verdensbanken og de regionale utviklingsbankene – viser hver for seg både styrker og svakheter i resultatene
- Det er betydelige forskjeller i resultatene innen hver sektor. Det er vanskeligere å få resultater på områder som krever politisk handling enn på områder som krever hakke og spade. Strømforsyningen utvides og gjør hverdagen lettere, men elektrisiteten på landsbygda brukes i liten grad til produksjon og miljøforbedringer. Mange flere jenter får utdanning, men kvaliteten på utdanningen blir ikke særlig bedre. Det er gode resultater av deler av bistanden til styresett, særlig finansforvaltning og demokratiske valg, men mer blandete resultater av andre deler som anti-korrupsjon og reformer av statsapparatet
- Alle resultater avhenger mer av samarbeidspartnere og mottakere, deres interesser, innsats og kapasitet til å gjennomføre programmene, enn av Norges kanalvalg. Det er gode lokale partnere som selv har eierskap til innsats og resultater som betyr mest, enten de er lokale organisasjoner, statlige myndigheter, bedrifter eller aktivister. Derfor er det paradoksalt hvor lite mottakerne av bistanden trekkes med i valget av bistandskanaler

BISTANDENS KANALER OG STRØMMER FRA NORGE OG UT I VERDEN

Norges bistand var i 2007 på rundt tjue milliarder kroner. Figuren under viser fordelingen av pengene gjennom bilaterale og multilaterale kanaler og organisasjoner i det sivile samfunnet.

Valg av partnere for gjennomføring av utviklingstiltak



Budsjettkapitler
Bistandskanaler

Beløpene er avrundet. I tillegg til summene her gikk ca 0,5 milliarder til tiltak for flyktninger i Norge samt omlag én milliard kroner til administrasjon. (2007, totalt ca 20 mrd kroner)

Strømforsyning på landsbygda – langt til målet

Tilgang til elektrisk energi på landsbygda varierer veldig. Mens rundt 40 prosent av befolkningen i Nepal har tilgang på strøm, er andelen i Mosambik bare ni prosent og i Sør-Sudan nær null utenfor hovedstaden Juba. I Latin-Amerika og i Øst-Asia har nå over 60 prosent av husholdningene strømforsyning, mens det er under 20 prosent i store deler av Afrika.

Resultatene blir synlige når det trekkes linjer fra et hovedkraftnett eller bygges lokale små kraftverk med fornybar energi. Men innsatsen globalt har vært begrenset. I mange land ventet man på at den private sektoren skulle investere. Det skjedde ikke, så nå satses det mer på partnerskap mellom stat og privat sektor, støttet av billige lån og bistand.

Alle resultatrapporter melder om positive effekter av tilgang på elektrisk strøm for husholdninger. Strøm gir tilgang på lys, kjøleskap og TV, og bidrar til høyere kvalitet i tjenester som helse, utdanning og vannforsyning. Strøm kan også bedre sikkerheten og bidra til økonomisk virksomhet. Det er de mest velstående som først får nytte av strømforsyningen. Elektrisitet bidrar sjelden til å erstatte brensel for matlaging, og det skapes få arbeidsplasser og ny økonomisk virksomhet uten at andre tiltak settes i verk samtidig.

Norsk og internasjonal bistand har bidratt til disse resultatene. Verdensbanken og de regionale utviklingsbankene finansierer mye av kraftutbyggingen, også distribusjonsnett og selvstendige lokalprodusenter. Utviklingsbankene dominerer også politikkutviklingen på området, til dels sammen med FNs utviklings- og miljøorganisasjoner og noen store bilaterale givere som Japan, Tyskland og USA. Norsk bistand har vært sentral i kraftsektoren i noen land, og Norge har deltatt i finansiering av strømforsyning i distrikter og landsbyer gjennom direkte finansiering til statlige myndigheter og selskaper. I Nepal har også privat sektor bidratt til kraftutbygging og vært med å prege utbyggingen av lokale kraftverk. Foto: Ken Opprann

Det mest bemerkelsesverdige er kompleksiteten. Veldig store andeler av bistanden ender opp som øremerket bistand gjennom multilaterale og frivillige organisasjoner. Relativt lite går direkte fra Norge til statlige myndigheter i fattige land.

Bistandens vanskelige vei fram til utviklingstiltak for fattige mennesker slutter ikke her, men går ofte gjennom mange ledd før den når fram til sluttbrukeren: Både Verdensbanken og FN-systemet gir sin bistand mest gjennom statlige myndigheter, men kan også kanalisere bistanden gjennom frivillige organisasjoner. Verdensbankens fond kan finansiere FNs prosjekter. Statlige mottakere bruker lokale FN-programmer eller frivillige organisasjoner til å gjennomføre sine programmer. Og de store internasjonale frivillige organisasjonene finansierer både lokale organisasjoner og lokale myndigheter i samarbeidslandene

Det internasjonale bistandssystemet er blitt stadig mer sammensatt. De viktigste endringene de siste 20 årene er:

- FN har etablert nye kommisjoner, organisasjoner og programmer nesten hver gang FNs mandat har blitt utvidet
- De fleste giverland foretrekker bilaterale programmer og målrettede multilaterale programmer, såkalt multi-bi bistand
- Store globale utfordringer har ført til nye organisasjoner i norsk og internasjonalt sivilt samfunn og til opprettelsen av globale fond innen helse, miljø og klima
- Nye viktige aktører er kommet sterkere på banen: Blant de mest betydningsfulle er Kina, India, Sør-Korea, østeuropeiske land og private fond opprettet av amerikanske milliardærer
- Mange bistandsaktører er blitt ivrigere til å etablere egne kontorer og programmer i utviklingslandene
- Migranters overførsler til utviklingsland har nådd et beløp mer enn dobbelt så stor som bistanden og strømmer gjennom kanaler parallelt med bistandssystemet

Den internasjonale giversammenslutningen OECD-DAC forsøker å begrense de negative virkninger av dette virvaret. Paris-deklarasjonen fra 2005 skal effektivisere bistanden gjennom harmonisering av giverprosedyrer, tilpasning til utviklingslandenes planer og systemer samt resultatfokus i samarbeidet. I september 2008 vedtok partene en Accra handlingsplan, som skal øke utviklingslandenes eierskap, forbedre givernes koordinering og holde begge parter ansvarlige for bistandens resultater.

For Norge er bruken av de mange kanalene et politisk valg. Samtidig er det administrativt utfordrende. Politisk vektlegger Norge særlig FNs rolle, aktiv deltagelse fra norsk sivilt samfunn og næringsliv, statsbygging og lokalt eierskap hos partnere i utviklingslandene samt tilstedeværelse alle steder av betydning for norske interesser og norsk utenrikspolitikk. Stortinget og regjeringen krever at bistanden skal gå via mange kanaler og partnerskap, men krever også resultater. Dilemmaet mellom kanalisering av bistanden gjennom mange partnere og kravet om effektivisering via forenkling er ganske klart. Dette dilemmaet er et hovedbudskap i gjennomgangen av norsk bistand, som OECD-DAC gjennomførte i 2008.

Bistandens veivalg starter i Oslo

Statsbudsjettet fordeler bistanden på kanaler og øremerker både grunnbevilgninger og tilleggsmidler til FN, utviklingsbankene og de frivillige organisasjonene. Budsjettet fordeler også bistanden på regioner, tematiske globale ordninger og forskjellige bistandsformål. I løpet av året fordeler Utenriksdepartementets politiske og administrative ledelse, ambassadene og Norad bistandsmidlene ytterligere på land, organisasjoner og enkelttiltak.

Analysen av norsk bistands resultater inkluderer også resultater oppnådd av de multilaterale organisasjonene som mottar grunnbevilgninger fra den norske staten. Det gjelder FNs utviklings- og humanitære aktører, utviklingsbanker som Verdensbanken samt utviklings- og nødhjelpsorganisasjoner fra norsk og internasjonalt sivilt samfunn. Norsk bistand utgjør kun i underkant av fire prosent av den globale bistanden, men bidragene via disse partnerne gir Norge stor rekkevidde hvis nedslagsfeltet deres benyttes effektivt.

Veivalgenes antall, kanalenes kompleksitet og partnernes forskjellighet øker avstanden fra Norges bevilgninger til målgruppens dagligliv. Det øker også omkostningene ved å omsette bistanden fra norske skattebetalere til resultater i fattige land. Omveiene skal gi en merverdi og føre til bedre resultater, ellers bør de ikke aksepteres.

Det skal også oppnås resultater langs den lange veien fra Oslo til målgruppen. Internasjonale styringsmekanismer av betydning for den globale utviklingen skal utarbeides, f.eks. for å takle klimakrisen eller skape et rettferdig handelssystem. Det skal etableres organisasjoner i FN og i staten og det sivile samfunnet i samarbeidslandene som kan beskytte sårbare grupper og sikre menneskerettigheter. De mange institusjonelle veivalgene skyldes derfor også behovet for å etablere en internasjonal rettsorden. Dette er resultater som ikke må overses i jakten på resultater i felten.

De fleste veivalgene og beslutningene om bistandens mål og innretning tas før aktørene og ressursene forlater Gardermoen. De bygger på antakelser om kanalenes og partnernes relative effektivitet. En analyse av norsk bistands resultater må særlig vurdere om disse antakelsene holder vann.

ANTAKELSER OG FUNN OM NORSK BISTANDS VEIVALG

Blant folk som jobber med bistand er det en del antakelser om hva som virker og hva som ikke virker. Resultatrapporten tester noen av antakelsene mot konkrete funn.

Virkningene i utviklingslandene av Norges institusjonelle veivalg

Antakelse

Bistandens resultater avhenger først og fremst av krefter i mottakerlandet, men de internasjonale partneres tilstedeværelse påvirker resultatene.

Funn

- Situasjonen i Nepal, Mosambik og Sør-Sudan bekrefter antakelsen. Alle tre landene har beveget seg ut av voldelige konflikter. At utviklings- og bistandsresultatene er bedre i Mosambik enn i Sør-Sudan viser betydningen av en stabil politisk ledelse, en relativt sterk stat med legitimitet og grunnleggende faglig kompetanse. Fredsprosessen i Nepal var drevet av landets egne krefter, men politisk og faglig støtte fra det internasjonale samfunnet bidro til prosessen
- Bistandsaktørene utgjør en viktig forskjell i alle tre landene. I Mosambik er giversamarbeidet relativt sterkt og resultatene avspeiler kvaliteten på bistandsaktørenes tilstedeværelse. I Sør-Sudan har Norge fremmet viktige samordningsmekanismer med ett felles giverkontor og ett flergiverfond forvaltet av Verdensbanken. Likevel lar resultatene vente på seg bl.a. på grunn av en svak stat, svak givertilstedeværelse og begrenset samordningsvilje

Antakelse

De mange institusjonelle veivalgene bunner i at organisasjonene og kanalene hver for seg har klare styrker og dermed bidrar på forskjellige måter til de felles målene.

Funn

- Dette bekreftes bare delvis. På noen områder er det en klar arbeidsdeling og ulike bidrag til målene, men det er også mange eksempler på overlappende programmer hvor ulike aktører tråkker i hverandres bed
- Hver for seg er det rasjonelle grunner for de fleste veivalgene i norsk bistand. Rapporten viser at det til tross for avstanden mellom Norge og målgruppene oppnås resultater som svarer til Norges utviklingspolitiske mål
- Både multilaterale, bilaterale og frivillige aktører er involvert i bistand til styresett. Bistanden til økonomisk styresett, herunder finansforvaltning, gir resultater blant annet på grunn av giversamarbeid om budsjettstøtte, med Verdensbanken i førersetet og Norge som aktiv medspiller. Verdensbanken tar for sjeldent høyde for politiske dimensjoner ved styresett og reformer i offentlig sektor
- Det er usannsynlig at det ville gi flere og bedre resultater hvis all norsk bistand var bilateral og ble gjennomført av norske institusjoner. Rapporten dokumenterer ikke at det generelt blir bedre resultater av den bilaterale stat-til-stat bistanden og bistanden via norske frivillige organisasjoner enn av den multilaterale bistanden
- Det er overveiende sannsynlig at en forenkling av bistandsstrømmene og mer bevisst satsing på den enkelte kanals styrker, vil øke effektiviteten og bedre resultatene

Effektiviteten av hovedkanalene

Antakelse

Norges stat-til-stat bistand gir best resultater og mest politisk kapital når forvaltningsansvaret desentraliseres til norske ambassader.

Funn

- Bistanden til Nepal og Mosambik bekrefter antakelsen. I alle de undersøkte sektorene har norsk bistand gitt resultater, selv om det generelt går langsommere innen styresett enn i andre sektorer. Den politiske kapitalen som Norge har bygget opp som en langsiktig partner brukes til å påvirke de enkelte landenes politikk
- Desentralisering av forvaltningsansvaret er effektivt når de norske ambassadene har tilstrekkelig kompetanse og kapasitet. Ambassaden i Maputo kombinerer effektivt faglig og økonomisk bistand med politisk dialog i flere sektorer. Ambassaden i Kathmandu gjør bevisst bruk av kanaler tilpasset utviklingen av fredsprosessen
- Kravet om fleksibilitet i humanitær og politisk rettet bistand brukes som begrunnelse for fortsatt styring av slik bistand fra Oslo. Erfaringene fra Sør-Sudan peker på svak integrasjon av de ulike bistandsformene. En svært høy årlig bistand som ikke følges opp med tilstrekkelig folk på stedet, er en underutnyttelse av Norges bistand til landet. Mye peker i retning av at en sterkere kobling av politikk og bistand ville gjort den norske bistanden til Sør-Sudan mer effektiv
- Desentralisering til ambassadene forutsetter at de er i stand til å kombinere økonomisk, politisk og faglig engasjement med bruk av norske fagmiljøer og direkte deltagelse i politikk-dialog. Fredsarbeidet i Nepal og budsjettstøtten og utviklingen av kraftsektoren i Mosambik er eksempler på gode og relevante resultater av slik innsats

Antakelse

FN-systemet har klare komparative fordeler i konfliktrammede og sårbare stater, og er gode til å koble internasjonale normer og verdier til bistandsinnsats basert på nøytralitet.

Funn

- Rapporten gir ikke grunnlag for et klart svar om FN har særlige fortrinn i bistand til fredsbygging, forsoning og tidlig gjenoppbygging. FN fyller en viktig rolle ved fredsprosesser og overgangssituasjoner, særlig i sikkerhetssektoren, humanitær innsats og politiske prosesser, men ofte er andre eksterne aktører like viktige: Giverland som fredsbyggere, og utviklingsbanker og frivillige organisasjoner i tidlig gjenoppbygging
- Koblingen fra internasjonalt normarbeid til aktiviteter i felt gir resultater innen viktig tjenesteyting som utdanning av jenter. Unicef har spilt en ledende rolle innen rammene av en rekke globale initiativer
- Bistanden fra FN og andre aktører til politisk styresett er svært spredt og gjennomføres ofte i små prosjekter uten klar samordning. 40 prosent av UNDPs samlede ressurser går til å støtte demokratisk styresett, med gode resultater av støtte til avholdelse av politiske valg og desentralisering. Resultatene innen reform av justissektoren og sikring av menneskerettigheter er mer blandete. Norge har finansiert UNDPs arbeide med desentralisering i Nepal og Mosambik, med gode resultater i felten

Antakelse

Norge kan effektivt anvende den multilaterale bistandskanalen på områder der det er internasjonal enighet om bistandens mål og strategier, og hvor Norge mangler kompetanse eller vil begrense sin direkte involvering i bistandens gjennomføring.

Funn

- Innen grunnutdanning, investeringer i alle deler av kraftsektoren samt kapasitetsbygging i distrikter og statlig finansforvaltning er det store programmer som Norge trygt kan overlate til multilaterale partnere
- Hvis Norge vil ha innflytelse på politikken i slike programmer, viser erfaringene fra Nepal og Mosambik at dette krever aktiv faglig og politisk involvering i tillegg til finansiering. Dette gjelder uavhengig av om den norske finansieringen kanaliseres til de multilaterale organisasjonenes hovedkvarterer eller via den norske ambassaden til organisasjonenes landkontorer
- Så lenge Norge ønsker å oppnå politiske mål gjennom utviklingspolitikken, er det ikke realistisk å kanalisere hele bistanden via multilaterale kanaler. Norges evne til å påvirke multilaterale organisasjoner er begrenset av at norsk bistand kun utgjør i underkant av fire prosent av den globale bistanden totalt

Antakelse

Bistanden via norske frivillige organisasjoner når lengre ut til målgruppene og kan hjelpe utsatte folkegrupper politisk, økonomisk og sosialt.

Jenters utdanning – Godt på vei

Jenter går nå mer på skole globalt og i de fleste utviklingslandene enn for få år siden. Nesten 90 prosent av alle barn i utviklingsland går nå på barneskole, mot 80 prosent i 1990. Økningen er størst blant jenter. Veksten i skolegangen har vært høyere enn befolkningsveksten, og mange steder har jenter innhentet og noen steder forbigått gutters utdanningsnivå. I krigs- og kriserammede land, i de fattigste landene, og i land med undertrykkende regimer er det langt fram til utdanning for alle, særlig for jenter. Mange land sliter med kvaliteten, manglende eller ukvalifiserte lærere, overfylte klasserom, irrelevant læring, eller et fremmed undervisningsspråk.

Bistanden bidrar til fremgangen, særlig gjennom felles multilateral innsats med Verdensbanken, Unicef og Unesco i spissen for globale programmer som Utdanning for alle (EFA), Hurtigsporinitiativet (FTI) og FNs Initiativ for jenters utdanning (UNGEI).

Norge bidrar med finansiering av øremerkede innsatser og har aktiv dialog med de multilaterale organisasjonene, blant annet i de styrende organene. Norge gir i en rekke land penger til myndighetene for utdanning generelt, og for jenter spesielt. Finansieringen følges opp med faglig rådgivning og dialog med myndighetene. Norske ambassader samarbeider med de multilaterale organisasjonene, spesielt med Unicef når det gjelder jenters utdanning. Dette har bidratt til å styrke resultatene på landnivå.

Norske frivillige organisasjoner bidrar til å gi jenter bedre tilgang til skolegang, med egne midler og bidrag fra Utenriksdepartementet og Norad. Redd Barna har nådd synlige resultater ved å kombinere direkte bistand til utsatte grupper med politikkarbeid i samarbeid med andre i Save the Children-alliansen og med Unicef. Foto: Ken Opprann

Funn

- I grenselandet mellom tjenesteyting, politisk påvirkning og beskyttelse når norske frivillige organisasjoner sammen med lokale partnere i noen tilfeller lengre ut til marginaliserte grupper enn stat-til-stat bistanden og den multilaterale bistanden. Rapporten viser at dette skjedde i konfliktrammede områder i Nepal. De gangene det lykkes FN-organisasjoner som Unicef og Verdens matvareprogram WFP å nå like langt ut med nødhjelp eller humanitære programmer, har FN-programmene ofte fordel av størrelse, dekningsgrad og kobling til politisk dialog og kapasitetsbygging på nasjonalt nivå
- Den store utfordring for bistanden via det sivile samfunnet er at den som regel er av begrenset omfang og når begrensete målgrupper. Mange norske organisasjoner kombinerer operasjonell bistand med kapasitetsbygging og støtte til partnernes kampanjer for rettigheter og politiske endringer. Redd Barna er en aktiv aktør for barns rettigheter, som illustrert i Mosambik og Nepal. Her samarbeider de også med Unicef, og får dermed større gjennomslag hos myndighetene og de største giverne

Godt styresett – usikre resultater

Det er vanskeligere å dokumentere resultater innen styresett enn i andre sektorer. På alle styresettområder – fredsbygging, forsoning, demokratisering, rettigheter, inkludering, offentlig sektor reform, desentralisering, finansforvaltning, korrupsjonsbekjempelse – er resultatene ofte immaterielle. Like fullt er statsbygging en nødvendig forutsetning for utvikling og fattigdomsbekjempelse. Nesten alle utviklingsland viser fremgang på noen områder og tilbakegang på andre.

Resultater innen godt styresett er helt avhengig av nasjonale interesser og interne krefter i landene selv. Det må nasjonal ledelse til for å skape demokratiske strukturer og en mer effektiv og mindre korrumpert statlig administrasjon. Der er positive resultater når slike forutsetninger er til stede. Det skjer forbedringer i økonomisk styring og offentlig finansforvaltning. Det skjer desentralisering og styrking av lokale myndigheter og lokal deltakelse. Det skjer styrking av sivilt samfunn og uavhengige medier. Det skjer forsoning og oppbygging av nye demokratiske strukturer etter fredsløsning når partene er blitt enige om dette. Samtidig er dette ekstremt vanskelig i mange land, der voldelige konflikter fortsetter, og der myndighetene er lite interessert i bedre styresett dersom det undergraver egen maktposisjon.

De multilaterale institusjonene er førende i bistanden til styresett. I krigs- og kriserammede stater og i den første overgangsperioden er FN-systemet viktig, med en kombinasjon av politisk mandat, humanitær innsats og evt. fredsbevarende operasjoner. UNDP bidrar med bistand til reformer innen demokratisering, rettssystemet og ofte innen sikkerhetssektoren. Verdensbanken har særlig bidratt til resultater innen finansforvaltning og de økonomiske og tekniske sidene ved offentlige forvaltningsreformer. Verdensbanken har vært en aktiv pådriver for viktige reformer, bl.a. ved å fremme mer åpenhet.

Norsk bilateral bistand har bidratt til en rekke tiltak for bedre styresett, men det er spredt og vanskelig å sammenfatte. Norge deltok aktivt i fredsprosessene i Sør-Sudan og i Nepal, men kunne ikke oppnådd resultater uten samarbeid med andre og deltakelse fra partene. Med en fleksibel finansiering har Norge bidratt til rettsoppgjør og forsoningsprosesser, til politiopplæring og fengselsreformer samt gjennomføring av frie valg. I mer stabile land har Norge bidratt til desentralisering, anti-korrupsjonsbyråer, menneskerettighetsorganer, rettsvesen og riksrevisjon. Norges bistand på dette området er veldig oppstykket, noe som sannsynligvis går ut over effektiviteten.

Norske frivillige organisasjoner har bidratt til å styrke lokale samarbeidsorganisasjoner, frie medier og lokale kulturgrupper. Sammen har de bidratt til kampanjer for rettigheter og likestilling, og for større åpenhet og demokrati. Med noen få unntak er dette lokale kampanjer og samarbeidsorganisasjoner, med begrenset nasjonale effekter. Det er svært vanskelig å dokumentere resultater. De norske organisasjonene er ofte deler at et internasjonalt nettverk av organisasjoner som aktivt påvirker multilaterale organisasjonene, bilaterale givere, og internasjonalt næringsliv til å følge internasjonale normer og regler og fremme viktige aspekter av godt styresett.

Foto: Ken Opprann

- De frivillige organisasjonene har fått en utvidet rolle i kriserammede land og områder der statlige myndigheter ikke fungerer, som bl.a. Kirkens Nødhjelps og Norsk Folkehjelps arbeid i Sør-Sudan illustrerer. Her kan de også spille en politisk rolle. Den kortsiktige finansieringen av humanitær innsats reduserer mulighetene til å skape varige resultater i kapasitetsbygging

UTFORDRINGER TIL NORGES INSTITUSJONELLE VEIVALG I BISTANDEN

Resultatrapport 2008 peker ikke på at én bistandskanal eller én partner systematisk gir bedre resultater enn andre. Likevel er Norges institusjonelle veivalg viktige for oppnåelsen av resultater i utviklingspolitikken. Norge står over for fire utfordringer i de institusjonelle veivalgene i bistanden:

Norge kan i høyere grad involvere utviklingslandenes myndigheter og mottakerne i kanalvalgene for norsk bistand. Det er paradoksalt at bistandens veivalg hovedsaklig treffes i Oslo og andre giverlands hovedsteder og i de multilaterales hovedkvarterer, og at mottakerlandenes institusjoner etter tjue års snakk om mottakeransvar og lokalt eierskap kun i begrenset grad er involvert i valgene. Norske ambassader i samarbeidslandene kan involvere mottakerne bedre i de institusjonelle valgene for den bilaterale bistanden og kan formidle mottakernes synspunkter på bistanden som går via norske frivillige og multilaterale organisasjoner.

Norge kan gjøre det enklere for mottakerne å inngå i internasjonalt utviklingssamarbeide. Mange representanter for staten, det sivile samfunnet og akademia i utviklingsland skjærer alle organisasjoner fra det internasjonale bistandssystemet over en kam og betrakter dem alle som givere med egne dagsordener. Norge kan presse på for en forenkling av bistandsarkitekturen både internasjonalt og i utviklingslandene. Norge kan selv bidra ved å unngå bruk av parallelle kanaler innen samme felt. Skal dette skje må man gå tilbake til de enkelte organisasjonenes mandater og til begrunnelsene for deres opprettelse. Kanalenes komparative fordeler må rendyrkes av hensyn til bistandseffektiviteten i de enkelte land. Dette hensynet må få konsekvenser for fordelingen av norsk bistand via multilaterale organisasjoner og norske organisasjoner.

Norge kan bidra bedre til at institusjonelle partnere i hver kanal kan planlegge og gjennomføre sine programmer mer effektivt. De beste resultatene oppnås når partnerne har sikkerhet for ressursene. Norge kan øke anvendelsen av flerårige rammer for samarbeidet med de viktigste partnerne. Slike rammer bør omfatte både samarbeidet internasjonalt og i de enkelte samarbeidsland. Norske ambassaders finansiering av for eksempel FN-organisasjoners aktiviteter i utviklingsland må samsvare med Norges dialog i hovedkvarterene og i internasjonale programmer med de samme FN-organisasjonene. Utenriksdepartementet og Norad kan skjerpe og bedre samordne sine krav til resultater i støtten til norske frivillige organisasjoner som er aktive i både humanitær og langsiktig bistand.

Norge kan bedre balansere sitt engasjement i internasjonale fellesprogrammer med sikring av effektiv gjennomføring i felten. Norge har i de senere årene engasjert seg sterkt i globale programmer innen norske utviklingspolitiske prioriteringer. Til dette brukes øremerket norsk bistand aktivt. Den såkalte multi-bi bistanden er derfor den hurtigst voksende bistandskanalen for Norge. Fordelen er at Norge kan sikre bredt gjennomslag for sin politikk og bidra til løsningen av felles globale problemer innen bl. a helse, klima og fredsbygging. Ulempen er at den ikke fremmer de deltakende organisasjonenes kjerneprogrammer og at bistanden ofte strømmer utenom mottakerlandenes etablerte systemer. Norske ambassader kan bidra til at slik bistand integreres best mulig lokalt.

Bruken av bistanden til å utvikle og gjennomføre politikk og regulering av globale fellesgoder har fått særlig vekt innen helse og klima. Historisk har den bistandsfinansierte koblingen mellom internasjonale normer og strukturer, og konkret politikk i utviklingsland vært like viktig innen utdanning, menneskerettigheter og fredsbygging. Bistanden er et usedvanlig fleksibelt og effektivt instrument til å skape slike koblinger. Uten bistand ville de fattigste landene ofte vært holdt utenfor både utforming og gjennomføring av internasjonale reguleringer og levering av globale fellesgoder.

Rapporten peker på at bistandens institusjonelle veivalg, som hver for seg er rasjonelle, kan føre til manglende klarhet i mål og strategier og underutnyttelse av ressursene og kompetansen som de enkelte kanalene har. Det er bruk for forenkling av de institusjonelle veivalgene. Norge er særlig godt plassert til å påta seg rollen som den fleksible giveren som systematisk griper inn når summen av individuell rasjonalitet blir til kollektiv irrasjonalitet.

Et krav til de institusjonelle veivalgene i bistanden er at de skal bidra til transparens i det internasjonale samarbeidet. Særlig de svakeste deltakernes mål, interesser, aktiviteter og resultater må komme klarere frem. Risikoen for svinn og korrupsjon øker når de mange politiske og institusjonelle valgene på veien fra rike til fattige land blir for ugjennomsiktig. At det kommer resultater ut av de mange kanalene, er imponerende. At det kan komme enda bedre resultater gjennom forenkling, er overveiende sannsynlig.

Foto: Ken Oppann

KAPITTEL 1-7

1 SAMARBEIDSPARTNERE OG KANALER

Årets resultatrapport setter søkelys på hvordan valget av kanal og organisasjon som gjennomfører bistanden, kan ha betydning for resultatene. Spiller det noen rolle om bistanden går direkte til statlige myndigheter i mottakerlandet, eller om FN-systemet eller Verdensbanken brukes som mellomledd? Gir bistand gjennom frivillige organisasjoner helt ulike resultater, eller er alle bistandsaktører blitt så like at det spiller liten rolle hvordan bistanden kanaliseres?

Bevilgningene til bistand tar ulike veier. Noen penger går direkte til dem som gjennomfører tiltak i utviklingsland, men mesteparten gis til forskjellige mellomledd. Bildet er fra Øst-Timor, der FN er sentral i byggingen av en ny stat. // Foto: Ken Opprann

Bistandens overordnede målsetning er klar: Å skape utvikling og stabilitet som bidrar til å redusere fattigdom og bedre levekårene i verdens minst utviklede land. Bevilgningene til bistand over Utenriksdepartementets budsjett tar mange ulike veier før de resulterer i konkrete utviklingstiltak. Grovt sett kan det skilles mellom fire forskjellige typer samarbeidspartnere. Disse omtales ofte som bistandskanaler:[1]

- Statlige mottakere i samarbeidslandene
- Multilaterale organisasjoner som FN-systemet og utviklingsbankene
- Norske, internasjonale og lokale frivillige organisasjoner
- Private bedrifter[2]

Bildet kompliseres ved at flere av disse ikke selv gjennomfører utviklingstiltak, men overfører midlene til andre. I noen tilfeller går bistanden gjennom flere ledd i et komplisert system før den kommer fram.

Valg av bistandskanal har til en viss grad vært styrt av overordnete politiske vurderinger. Skiftende regjeringer har holdt på at Norge skal være en sentral støttespiller til FN-systemet, mens bidragene gjennom Verdensbanken har vært mer omdiskutert. Det har vært relativt bred enighet om å kanalisere bistand både til statlige myndigheter og gjennom norske frivillige organisasjoner, men fordelingen og prioritering dem imellom har vært diskutert. Frivillige organisasjoners andel av norsk bistand har imidlertid vært stabil.

Denne rapporten ser på noen av de vanlige forestillingene og forventningene til de ulike typene samarbeidspartnere:

- Om FN-systemet er gode til å kople internasjonale normer og verdier til bistandsinnsats basert på nøytralitet slik at gode resultater oppnås
- Om Verdensbankens og de regionale utviklingsbankenes utnytter kombinasjonen av tung faglighet, store midler og politisk tyngde for å oppnå resultater
- Om Norges direkte bistand til statlige myndigheter er en effektiv måte å kombinere norske erfaringer, ekspertise og verdigrunnlag til styrking av nasjonale institusjoner på en langsiktig måte som gir resultater
- Om frivillige organisasjoner har sin styrke i fleksibilitet og lokal forankring og derfor er mest effektive til å nå fram til de fattigste og til å bygge et uavhengig sivilt samfunn i samarbeidslandene

Rapporten vil gå inn i noen av de største og mest typiske organisasjonene, se på deres resultater innen tre bestemte sektorer, og eksemplifisere dette med resultater i tre ulike land. Det er et mål at rapporten vil bidra til at norske bistandsmyndigheter kan fatte bedre og mer informerte beslutninger om valg av kanaler for bistanden.

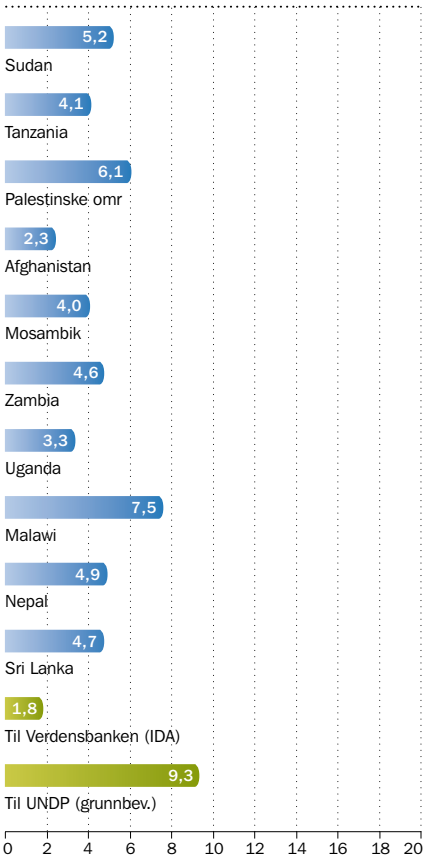
MANGE LEDD FØR BISTANDEN NÅR MOTTAKERNE

Norsk bistand har økt kraftig de senere årene, fra ca 18,5 milliarder kroner i 2006 til et

1 Strengt tatt er en "bistandskanal" et mellomledd på veien til selve mottakeren/sluttleddet, men vi bruker begge ordene "samarbeidspartner" og "bistandskanal" om alle typer organisasjoner som mottar norsk bistand, enten de er mellomledd eller sluttleddet.

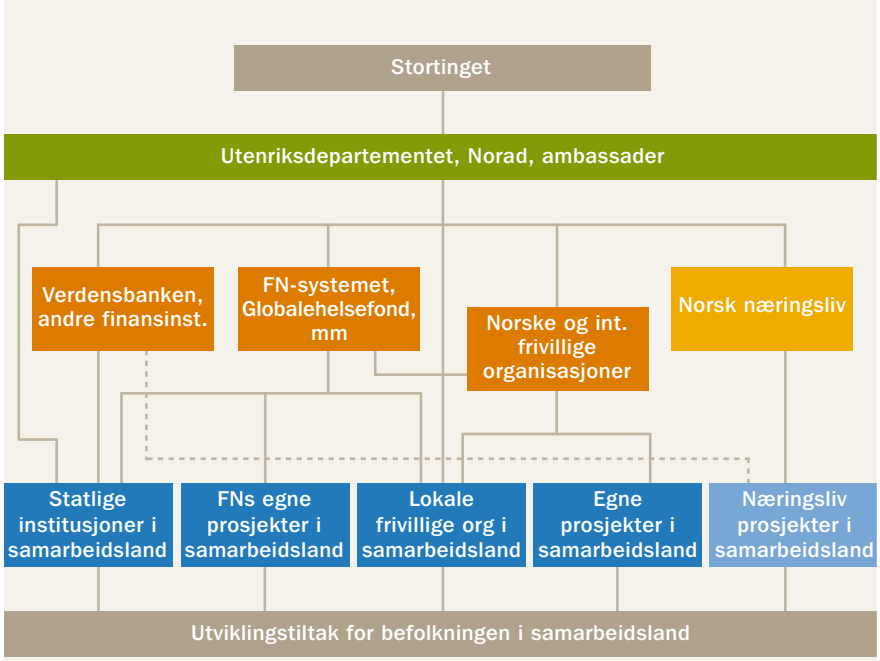
2 Bistanden som kanaliseres gjennom private bedrifter som direkte støtte til disse, er relativt liten og denne rapporten fokuserer på de tre andre bistandskanalene.

FIGUR 1) Norges andel av bistand til ti største mottakerland og til Verdensbanken og UNDP, 2006 (prosent)



Kilde: Norad og OECD/DAC

FIGUR 2) Bistanden går gjennom mange ledd



budsjett for 2008 på vel 22 milliarder. Likevel kan det være nyttig å minne om at norsk bistand i 2007 utgjorde bare vel tre prosent av verdens totale bistand.

Figur 1 viser at selv i de ti landene som får mest bistand fra Norge, utgjør Norges bidrag som regel mellom to og seks prosent av bistanden til disse landene. Norges andel av Verdensbankens utviklingsfond IDA er på under to prosent, mens Norge er en av de største bidragsyterne til UNDP med nær ti prosent av grunnbevilgningen.

Når rapporten omtaler de tre hovedkanalene, er det viktig å understreke at hver av dem omfatter et mangfold av enkeltorganisasjoner.

Statlige myndigheter omfatter institusjoner i godt over 30 svært ulike mottakerland. Bistanden går noen ganger direkte til felles budsjettstøtte gjennom et finansdepartement, men oftere til øremerkede programmer gjennom et departement, et statlig direktoratet, eller til mer avgrensede prosjekter som et anti-korrupsjonsbyrå eller til en lokal myndighet.

De multilaterale organisasjonene består i hovedsak av FN-systemet og utviklingsbankene, men også EU-Kommisjonen[3]. FN-systemet omfatter FNs fond og programmer, som UNDP og Unicef, som kanaliserer mest ressurser. FNs særorganisasjoner, for eksempel verdens helseorganisasjon WHO, ivaretar i hovedsak globale faglige oppgaver. Utviklingsbankene omfatter Verdensbanken, de regionale utviklingsbankene, Pengefondet IMF, og enkelte andre utviklingsfond. Vaksineinitiativet GAVI og det globale fondet mot aids, tuberkulose og malaria GFATM er eksempler på relativt nye store tematiske initiativer som søker en blanding av privat og offentlig finansiering.

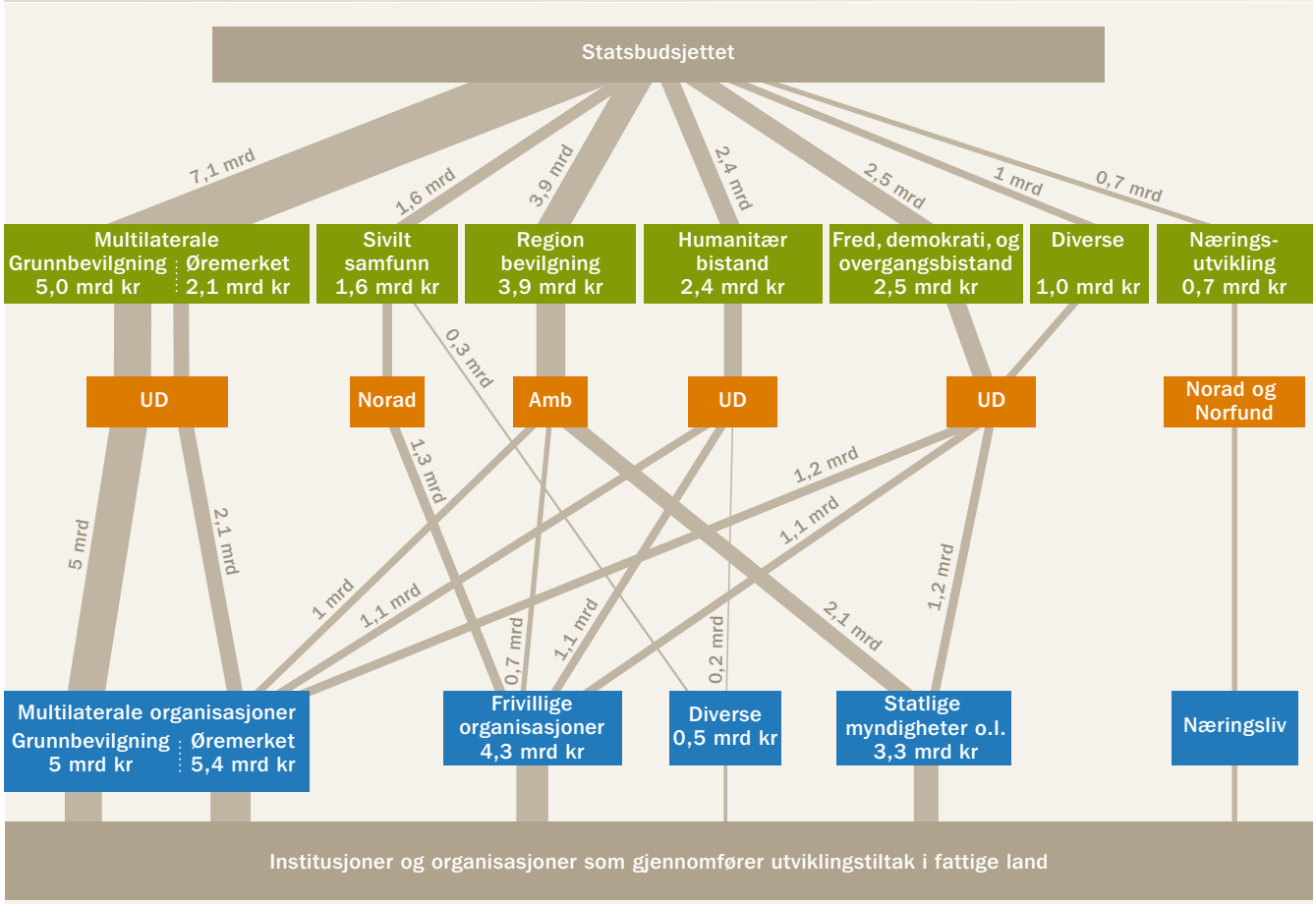
De frivillige organisasjonene favner store internasjonale organisasjoner, som for eksempel den internasjonale Røde Kors-bevegelsen, mange norske organisasjoner og en lang rekke lokale organisasjoner i våre samarbeidsland. De spenner over humanitære og andre tjenesteytende hjelpeorganisasjoner; og de som arbeider mer politisk med rettigheter. I 2007 ble norsk bistand kanalisert gjennom 177 norske og vel 200 internasjonale/regionale frivillige organisasjoner, og direkte til nær 250 lokale organisasjoner i mottakerland.

Organisasjonen som mottar den norske bistanden, er ikke alltid den som gjennomfører bistandstiltaket. Verdensbanken og øvrige utviklingsbanker opererer stort sett gjennom statlige myndigheter. FN-systemet arbeider mye gjennom nasjonale myndigheter, men engasjerer også frivillige organisasjoner eller gjennomfører tiltak selv. Når Norge gir bistand til statlige mottakere, kan det bli enighet om at et FN-organ eller en privat organisasjon gjennomfører det. Norske og internasjonale frivillige organisasjoner kan ha egne kontorer i mottakerlandene og selv stå for gjennomføring, men de arbeider som hovedregel gjennom nasjonale og lokale organisasjoner. Bistandsstrømmene fra norske myndigheter følger mange veier fram til endelig bruker, som figur 2 illustrerer.[4]

3 EU-Kommisjonen regnes som en multilateral organisasjon, og EU-landene kanaliserer relativt store summer gjennom Kommisjonen.

4 De fleste andre giverland fordeler også sin bistand til mange land, bidrar til de samme multilaterale organisasjoner, og benytter et tilsvarende nett av frivillige organisasjoner. Kartet over de totale globale bistandsstrømmene er derfor langt mer komplisert.

FIGUR 3) Valg av partnere for gjennomføring av utviklingstiltak



Budsjettkapitler
Bistandskanaler

Beløpene er avrundet. I tillegg til summene her gikk ca 0,5 milliarder til tiltak for flyktninger i Norge samt omlag én milliard kroner til administrasjon. (2007, totalt ca 20 mrd kroner)

FORDELING AV BUDSJETTET TIL SAMARBEIDSPARTNERE

Norges valg av partnere for gjennomføring av utviklingstiltak foretas gjennom et relativt komplisert system av beslutninger i bistandsforvaltningen. De viktigste prosessene er når statsbudsjettet utarbeides av Utenriksdepartementet og vedtas av Stortinget, og ved Utenriksdepartementets og Norads tildeling av midler fra de ulike budsjettpostene.

Halvparten øremerkes

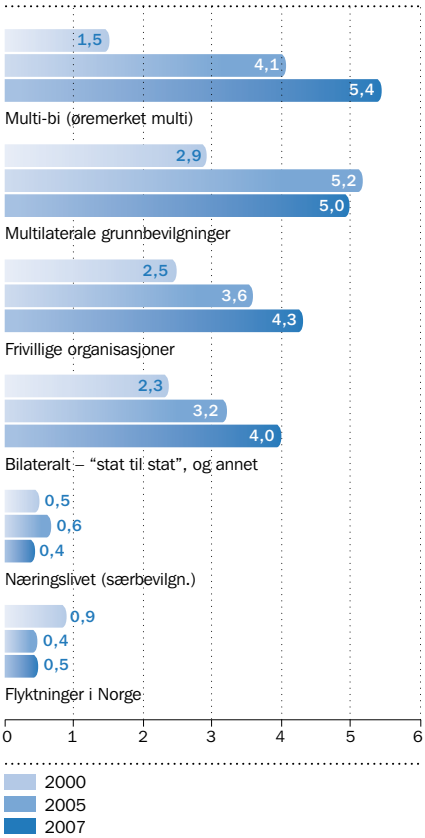
I statsbudsjettet øremerkes grunnbevilgningene og noen tilleggsprogrammer til FN-organene og utviklingsbankene. I statsbudsjettet vedtas også en egen budsjettpost som skal gå til norske og internasjonale organisasjoner. I budsjettet for 2007, ble det bevilget 7,1 milliarder kroner (ca 36 prosent) til de multilaterale organisasjonene og 1,3 milliarder kroner (nær sju prosent) til frivillige organisasjoner og ca 0,7 milliarder kroner (ca fire prosent) til næringsutvikling. Til sammen utgjør disse øremerkede bevilgningene om lag 47 prosent av bistanden.[5]

Resten av bistanden blir delvis fordelt til bestemte regioner og land i hovedsak gjennom de norske ambassadene, eller til bestemte formål og sektorer som humanitær innsats, fredsbygging, kvinner og likestilling eller miljøtiltak. Bistanden som administreres av ambassadene går som regel direkte til statlige myndigheter, men den kan også kanaliseres gjennom multilaterale eller frivillige organisasjoner på stedet. Nødhjelp og humanitær bistand går utelukkende til FN-systemet og de frivillige organisasjonene, mens store bevilgningsposter til fred og forsoning, overgangsbistand og til Balkan- og OSSE-landene, også kan gå til statlige mottakere. Bevilgninger til kvinner og likestilling, miljøtiltak og skogsatsing fordeles til både FN-organer, frivillige organisasjoner og nasjonale myndigheter. Figur 3 illustrerer det kompliserte beslutningssystemet og hvordan budsjettmidlene fordeles på kanaler fra de ulike budsjettpostene.

En konsekvens av dette systemet er at det ikke er noen tett sammenheng mellom prioriteringer og valg som gjøres på høyt politisk nivå om bruk av ulike kanaler, og faktisk fordeling på ulike kanaler. Det kan legges fø-

5 2007-budsjettet brukes som referanse fordi det her også finnes regnskapstall. Budsjettet i 2007 var på 19,35 mrd.kr etter at administrasjon og utgifter til flyktninger i Norge er trukket fra.

FIGUR 4) Total bistand (uten admin) gjennom hovedpartnere (Mrd. NOK)



Kilde: Norad

ringer på bruk av de ulike budsjettkapitlene, men ellers overlates det til de ulike seksjoner og avdelinger i Utenriksdepartementet og ambassadene å bestemme hvilke kanaler som benyttes. Fordelen er at det kan gjøres konkrete vurderinger av hvilken kanal som er best i det enkelte land eller den enkelte oppgave. Ulempen er at det ikke vurderes samlet hvordan Norge bevilger til ulike partnere som opererer i det enkelte samarbeidsland. Det kan være vanskelig å få oversikt for både beslutningstakere, samarbeidspartnerne og mottakerne.

De tydeligste konsekvensene av denne fordelingsprosessen,[6] er de store andelene som ender opp som øremerket bistand gjennom de multilaterale organisasjonene, en tilsvarende stor andel som kanaliseres gjennom de frivillige organisasjonene, og den relativt lave andelen som går direkte fra Norge til statlige myndigheter i samarbeidslandene.

Endringene de senere årene er illustrert i figur 4. Her går det fram at multi-bi bistanden har økt mest fra ca 1,5 milliarder kroner i 2000 til 5,4 milliarder i 2007. Dette er en økning fra rundt 14 til nær 28 prosent av den totale bistanden.[7] Grunnbevilgningen til de multilaterale organisasjonene er også økt fra 2,9 til 5,0 milliarder kroner, men den relative andelen har sunket fra 27,5 til ca 25 prosent. Støtten gjennom de frivillige organisasjonene har holdt seg på vel 20 prosent av totalen og utgjorde i 2007 ca 4,3 milliarder kroner. Bistanden gjennom statlige mottakere og diverse andre har blitt noe redusert, fra ca 22 prosent i 2000 til ca 20 prosent i 2007.

Som illustrert i figur 3, består den største delen av multi-bi av tilleggsmidler som Norge gir spesifikke programmer. Eksempler er Unicefs spesialprogram for jenters utdanning, UNDPs trust fond for styresett-tiltak og Verdensbankens tematiske trust fond. Mye humanitær bistand kanaliseres gjennom FNs flyktningorganisasjon UNHCR, Unicef og Verdens matvareprogram WFP når det oppstår akutte kriser i enkeltland. Utenriksdepartementet og ambassadene bruker FN-organisasjoner og Verdensbankens fellesfond til å administrere norsk bistand til spesielle formål, særlig i land der Norge er svakt representert.

De frivillige organisasjonene får i dag bevilgninger i hovedsak fra tre deler av bistandsbudsjettet. Støtten til organisasjonene for langsiktig utviklingsarbeid fordeles og forvaltes av Norad. De største bevilgningene er for humanitære formål, nødhjelp i krisesituasjoner og støtte til flyktninger og internt fordrevne. Den tredje hovedkilden er UD og ambassadene som bruker de frivillige organisasjonene til å gjennomføre deler av bistandsprogrammet i Norges samarbeidsland.

POLITISKE OG BISTANDSFAGLIGE VURDERINGER

Stat-til-stat bistand for å støtte myndighetene

Hovedgrunnen for at betydelige deler av den offisielle bistanden går til offentlige myndigheter i mottakerlandene, er at det er de som har ansvaret for å skape utvikling i sine land og som representerer – og har ansvar – for hele befolkningen. Et viktig formål er å sette nasjonale myndigheter i samarbeidslandene i stand til å ta ansvar for egen utvikling.

Valget av samarbeidsland er alltid politisk, både når det velges og når Norge velger å trappe ned. Bilaterale bistandsrelasjoner gir større mulighet gjennom bistandsdialogen til å påvirke bistanden og utviklingspolitikken, i en retning som Norge mener er god utviklingspolitikk. Samtidig kan Norge i langt større grad kombinere bistandsmidler med en faglig-politisk dialog. Bistanden kan lettere kombineres med bruk av norske erfaringer og fagmiljøer.

Multilateral bistand for å nå mange

Hovedargumentene for å benytte de multilaterale organisasjonene er å bidra til felles finansiering av globale forpliktelser på en rasjonell måte, der ressursene fordeles til utviklingsland etter felles prinsipper. Gjennom støtten til multilaterale organisasjoner bidrar Norge også i land det ikke er et bilateralt samarbeid med.

FN har en normativ rolle for å fremme universelle verdier og en politikk det er bred enighet om internasjonalt, som fredelig løsning på konflikter, fattigdomsreduksjon og menneskerettigheter. Også innen humanitær bistand står FN sentralt. FNs særorganisasjoner setter internasjonale standarder innen helse, utdanning, arbeidsliv, landbruk, mat mm og støtter medlemslandene på disse områdene. Norge mener det er behov for omfattende reformer i FN-systemet, bl.a. fordi det ikke er effektivt med et så stort antall organisasjoner med dårlig internt samarbeid og samordning.

Verdensbanken og de tre regionale utviklingsbankene der Norge er medlem, er store kanaler for norsk bistand. Norge gir gjennom

6 Som vist i figur 3 og 4 går bistanden gjennom flere mellomledd slik at større andeler likevel til slutt går gjennom de statlige myndighetene, og gjennom lokale organisasjoner i mottakerlandene.

7 Fra og med 2007 ble samtlige multilaterale fond og program med tematisk tilknytning registrert som multibilateral bistand. Tidligere ble enkelte av disse registrert som multilateral bistand. Norfunds investeringer i SN Power Invest AS i 2007 er utelatt i figur 4.

FIGUR 5) BISTANDSKANALER OG ROLLER

Hovedtype bistandspartner	Politisk begrunnelse	Roller på landnivå
Statlige mottakere	• Politiske relasjoner (bredere enn bistand) • Delta i bistand/utviklings-dialog • Direkte dialog om bistand/ prioriteringer • Synlige (norske) resultater	• Samarbeider med staten (og lokale myndigheter) • Sektorprogrammer • Budsjettstøtte/finansforvaltning • Kombinasjon med norsk fagmiljø, faglig dialog (sektornivå) • Politisk prioriterte prosjekter/ tiltak • Behovsrettet, tilpasset nasjonale planer
Verdensbanken	• Norge påvirke verdens største bistandsaktør • Norge politisk synlig	• Samarbeider med staten • Finansiere store investeringer (både infrastruktur og sosiale programmer) og budsjettstøtte • Påvirke landene: makroøkonomi og utviklingspolitikk
Regionale utviklingsbanker, andre finansinstitusjoner	• Norge bidra til regionalt viktige organisasjoner (politisk synlig) • Norge påvirke politikken	• Samarbeider med staten • Finansiere store investeringer (spesielt infrastruktur) • Faglig aktør (mest sektornivå)
FN-systemet	• Norge aktiv FN-aktør • Norge påvirke normsetting og bistandsprioritering	• Samarbeider med staten (og lokale myndigheter) – og frivillige organisasjoner • Faglig bistand (ikke tunge investeringer) • Normer, faglige standarder, rettigheter – påvirke medlemsland/ mottakere • Koordinering, spesielt i nødhjelp, fredsbygging • Universell aksept og tilgang til myndigheter
Globale fond (helse, miljø, mm)	• Politisk synlighet • Høyt prioriterte tema	• Samarbeider med staten • Resultater på et begrenset, spesifisert område • Kombinere med bidrag fra privat næringsliv
Frivillige organisasjoner	• Politisk støtte i Norge • Politisk synlig eksternt • Synlige (norske) resultater • Politisk redskap	• Samarbeider med sivile samfunn (og lokale myndigheter) • Sosiale og andre tjenester for marginale og utsatte grupper • Styrke det sivile samfunn • Påvirke politikk "nedenfra" • Supplere (erstatte) staten
Næringslivet	• Politisk støtte i Norge	• Samarbeider med næringslivet (privat og offentlig) • Styrke næringsutvikling; sysselsetting, inntektsgenerering

utviklingsbankene[8] bidrag til utviklingstiltak i omtrent samtlige utviklingsland. Utviklingsbankene finansierer infrastrukturprosjekter, omfattende satsinger innen helse og utdanning, og gir generell budsjettstøtte. Særlig Verdensbanken er sentral i bistandsdialogen med mottakerlandene, og er en sentral premissleverandør for dialogen med landenes myndigheter. Verdensbanken er en kontroversiell utviklingspartner i mange land på grunn av betingelsene den stiller før den gir kreditt.

Vaksineinitiativet GAVI, det globale fondet mot aids, tuberkulose og malaria GFATM og nye finansieringsmekanismer på miljø og klimaområdet er eksempler på store tematiske initiativer. Hovedpoengene med disse initiativene er å konsentrere store ressurser på enkelte temaer. Initiativene prøver ut nye arbeidsmåter og prøver å tiltrekke seg finansiering fra det private næringslivet. Norge har lagt stor vekt på å støtte slike initiativer. Initiativene skaper resultater og har til en viss grad lykkes i å være mer effektive enn andre. Den største innvendingen mot initiativene er at de kan skape ubalanse gjennom ensidig satsing på én del av sammensatte problemer.

Beslutninger om bruk av multilaterale organisasjonene er i stor grad politiske valg. Norge ser bistand gjennom FN som et virkemiddel for å støtte målet om en bedre organisert verden med FN i sentrum. Bidrag til multilaterale organisasjoner kan gi innflytelse på mange ulike arenaer, gjøre Norge mer relevante for viktige allierte, og gi politisk kapital i mange utviklingsland.

Bistand gjennom frivillige organisasjoner for å nå spesielle grupper

Det er flere grunner for bruken av frivillige organisasjoner som kanal for norsk bistand. Mange bistandsorganisasjoner er profesjonelle bistandsaktører med prosjekter og partnere i mange land. Organisasjonene er operatører for nødhjelpsinnsats, entreprenører som bygger og driver infrastruktur, politiske aktivister og leverandører av sosiale tjenester. Støtten brukes også som et virkemiddel for å skape større interesse og oppslutning om bistand og utvikling i den norske befolkningen.

Også bistand gjennom norske frivillige organisasjoner kan ha politiske motiver. Det kan være ønsket om å vise norsk flagg ved å benytte en norsk organisasjon i en nødhjelpssituasjon eller ønsket om å skaffe kontakter og lytterposter inn i vanskelige land og situasjoner. Norsk fredsdiplomati har hatt stor nytte av et tett samarbeid med enkelte norske organisasjoner med viktige kontaktnett og kunnskap om konfliktsituasjoner der Norge har ønsket å være aktiv, slik tilfellet var med Kirkens Nødhjelp i Guatemala og med Norsk Folkehjelp i Sør-Sudan

8 Norge er medlem av Den asiatiske, Den afrikanske, Den inter-amerikanske og Den europeiske utviklingsbanken.

MANGE RESULTATRAPPORTER – VANSKELIG Å SAMMENLIKNE

Det finnes svært mange rapporter om bistand. Tusenvis av rapporter utarbeides hvert år om et stort antall prosjekter og programmer i ulike sektorer og land, gjennomført av alle typer partnere. Det er langt vanskeligere å finne kunnskap om resultater i et komparativt perspektiv. Organisasjonene og partnerne er forskjellige innbyrdes, har ulike roller, og resultatene varierer mellom land og sektorer. De kommende kapitlene illustrerer dette med eksempler fra organisasjoner, land og sektorer. Her presenteres noen generelle oversikter og studier.

Det er mange rapporter om resultater fra bistand som kanaliseres direkte til statlige mottakere. Noen evalueringer sammenlikner bistand i samme sektor på tvers av flere land. Men det er få nyere studier som oppsummerer bistanden til statlige mottakere på tvers av sektorer i samme land. Norad begynte en ny serie med landvise evalueringer med Zambia-studien som ble omtalt i Resultatrapport 2007. Flere slike studier er underveis.

I noen samarbeidsland etableres systemer for å vurdere om de ulike giverne følger gode prinsipper for effektiv bistand, sett fra mottakers synspunkt. Slike systemer finnes bl.a. i Mosambik og Tanzania. Givere og mottakere i fellesskap har også begynt å måle oppfølgingen i praksis av Paris-erklæringen om bistandseffektivitet[9], og der kommer Norge ut bedre enn gjennomsnittet for alle givere på de fleste indikatorer. Se nærmere omtale på side 21.

De multilaterale organisasjonene varierer i effektivitet

Samtlige multilaterale organisasjoner har egne uavhengige evalueringsenheter. Det utarbeides samlerapporter for resultatoppnåelse og effektivitet for de enkelte organisasjonene. Disse rapportene er viktige for intern styring og læring, og brukes av styrende organer og medlemslandene til å kontrollere og styre organisasjonens virksomhet.

I de siste 10-15 år har det blitt gjort flere forsøk på å sammenlikne de ulike multilaterale organisasjonene når det gjelder effektivitet og måloppnåelse. Fra 2003 har en rekke giverland gått sammen i Multilateral Organisations Performance Assessment Network MOPAN som årlig utarbeider studier av de multilaterale organisasjonene. Studiene baseres på giverlandenes oppfatninger av organisasjonenes aktiviteter og resultater på landnivå. MOPAN-studiene er persepsjonsanalyser og sier lite om faktisk måloppnåelse, men har likevel bidratt til å sette fokus på organisasjonenes roller og virkemåter.

De fire undersøkelsene som er offentliggjort siden 2004 dekker Verdensbanken, to regionalbanker og i alt sju FN-organer. Funnene bekrefter at organisasjonene i all hovedsak arbeider i følge sine mandater og at de er faglig sterke på sine respektive områder. Studiene peker på at de multilaterale i stor grad fokuserer på samarbeid med myndighetene, men at de også synes å arbeide litt på siden av myndighetene ut fra egne prioriteringer. Mange blir vurdert som svake på å bidra til kapasitetsbygging.

MOPAN gjør ikke sammenlikninger mellom organisasjoner, men i 2007-rapporten analyserte de endringer siden 2004 for to av organisasjonene. For UNDP fant studien at samarbeidet med nasjonale myndigheter og interessegrupper var omtrent uendret, mens samarbeidet med andre givere var betydelig bedret. 2004-rapporten fremhevet UNDP som policy-påvirker for sosial utvikling og fattigdomsreduksjon, mens denne rollen var mindre tydelig i 2007. For Afrikabanken mente 2007-rapporten å se forbedringer i bankens samarbeid med statlige og nasjonale partnere, men den ble fortsatt vurdert som svak både i policy-dialog og kapasitetsbygging.

Britiske DFID har et internt system for å vurdere multilaterale organisasjoners evne til resultatfokusert styring. En oppsummering i 2005 dekker 23 organisasjoner. Blant disse skåret UNDP og FNs befolkningsfond UNFPA høyest med god resultatorientering, mens FNs særorganisasjoner skåret relativt svakt. Blant utviklingsbankene ble Verdensbanken vurdert som den beste. De humanitære organisasjonene skåret generelt godt. Undersøkelsen viste at samtlige multilaterale organisasjoner hadde et svakere utviklet system for resultatbasert styring på landkontorene enn sentralt.

En annen studie[10] som var basert utelukkende på mottakerlandenes synspunkter og erfaringer, fokuserte på Verdensbanken, Asiabanken, Afrikabanken, UNDP, Unicef, GFATM og EU-Kommisjonen når det gjaldt finansiering, politikk og prosedyrer. UNDP, Asiabanken og Verdensbanken ble vurdert å gi effektiv og forutsigbar finansiering, mens GFATM og Afrikabanken skåret svakt på dette. Asiabanken og til dels UNDP og Verdensbanken ble også vurdert å ha mest effektive prosedyrer for forhandlinger og gjennomføring av tiltak. Også her ble GFATM og Afrikabanken vurdert som de svakeste.

Studier av frivillige organisasjoner – studier av komparative fortrinn

Alle frivillige organisasjoner som får støtte fra Norad, leverer årlige rapporter om hvordan støtten er blitt brukt og til dels om resultater som er oppnådd. Utenriksdepartementet krever rapporter om bruken av bevilgninger til nødhjelp og humanitær bistand. Siden 2007 har Norad foretatt ti organisasjonsgjennomganger som bl.a. ser på organisasjonenes systemer for innsamling av resultater og evne til å lære av erfaringer. Norad får også gjennomført uavhengige evalueringer av organisasjonenes virksomhet. Disse omfatter både den humanitære og den langsiktige innsatsen.

Flere har oppsummert evalueringer og resultater fra bistand gjennom norske organisasjoner. På midten av 1990-tallet fant Terje Tvedt m.fl[11] at de frivillige organisasjonene ikke hadde noen komparative fordeler, men i hovedsak var blitt operatører av bistand på oppdrag for norske myndigheter. En evalueringsrapport fra 2000[12] oppsummerer fem sider ved organisasjonenes måloppnåelse og effektivitet. Et gjennomgående hovedproblem var at måloppnåelse er vanskelig å et-

9 Paris Declaration on Aid effectiveness. Vedtatt på High Level Forum i Paris i 2005

10 Simon Burall et al (2007) Assessing Key Stakeholder Perceptions of the Effectiveness of Multilateral Organisations. Final Report. London: Overseas Development Institute.

11 Evalueringsrapport 3.92 og 3.95

12 Vegard Bye, m.fl. (2000) En kartlegging av erfaringer med norsk bistand gjennom frivillige organisasjoner 1987 - 1999 (Evalueringsrapport 4/2000) Oslo: Utenriksdepartementet

terprøve, ettersom målene ofte var vagt formulerte og utgangspunktet dårlig dokumentert. Evalueringene klarte heller ikke å besvare spørsmålet om bistandsinnsatsen var kostnadseffektiv. De mest positive funnene ble knyttet til institusjonell utvikling hos partnerne i samarbeidslandene.

Den mest omfattende nyere studien er utredningen fra Rattsø-utvalget i 2006[13] som fremhever at organisasjonene er gode til å gjennomføre prosjekter, men har en kortsiktig måloppnåelse og mangler kunnskap om virkninger og langsiktig måloppnåelse. Målene inneholder ofte ikke et konkret ambisjonsnivå. Studien bekrefter at organisasjonene er gode til å styrke partnernes institusjonelle bærekraft, men mottakernes økonomiske bærekraft er svak. I motsetning til evalueringen fra 2000 hevder Rattsø-utvalget at det er påfallende mange studier som ikke inneholder noen form for vurdering av kapasitetsbyggende innsats, og at en slik innsats i det sivile samfunnet er lite drøftet.

Rattsø-utvalget fant ingen komparative undersøkelser der bistand gjennom frivillige organisasjoner ble sammenliknet med bilaterale og multilaterale organisasjoner. Likevel konkluderte utvalget med følgende inntrykk av de frivillige organisasjonenes seks komparative fortrinn:

- At de ofte er mer kostnadseffektive enn bilaterale og multilaterale organisasjoner, særlig i nødhjelpssituasjoner
- At de har fordeler av å være ikke-statlige og større frihet til å arbeide i samfunn der det ikke er mulig eller ønskelig å arbeide med statlige myndigheter
- At de oftere er tettere til målgrupper utenom elitene, selv om heller ikke de når de aller fattigste. Kontinuitet og lokal tilstedeværelse gir lokal kunnskap og forankring
- At de fleste har søsterorganisasjoner de samarbeider med, slik at det ikke er behov for egen prosjektadministrasjon
- At de tilbyr sine partnere en merverdi i form av kapasitetsbygging, internasjonale kontakter, mv som ikke nødvendigvis finnes hos bilaterale og multilaterale givere
- At de i prinsippet er fleksible, kreative og nyskapende, men viser dette i praksis bare unntaksvis

Mange hevder at godt styresett er forutsetningen for all annen utvikling. Men det er mange eksempler på land som har hatt framgang på viktige områder på tross av at mange av betingelsene for godt styresett ikke er tilstede. Det er uenighet internasjonalt om den relative betydning av mange av elementene i godt styresett. Det er likevel økende enighet om hovedelementene.

De siste ti årene har det vært framgang i mange land når det gjelder viktige deler av et godt styresett. Voldelige konflikter har funnet sin løsning i flere land og det er færre kriger nå enn for ti år siden. Demokratiske styreformer har vært på framgang, selv om mange demokratiske strukturer fortsatt er svake. Det har vært framgang i forståelse for og aksept av fundamentale menneskerettigheter, men praktiseringen av dem varierer i stor grad. Det er generell bedring av offentlig forvaltning i mange land, både når det gjelder offentlige tjenester, økonomiforvaltning og desentralisering. Samtidig er det lite som tyder på nedgang i korrupsjonsnivået internasjonalt. Her blir bedringer på noen områder ofte overgått av forverringer på andre. Flere kvinner deltar i parlamenter i mange land, deres organisasjoner blir hørt oftere, men det er veldig langt fram til likestilling i samtlige land. Det sivile samfunnet og uavhengige medier har hatt framgang i mange land, men er ofte avhengig av utenlandsk støtte.

Vurdering av kanalene i forhold til hverandre

Det finnes få gode sammenliknende studier som kan brukes til å vurdere de ulike partnerne og kanalene opp mot hverandre.

En omfattende gjennomgang som ble foretatt i 2008 om hvorvidt bilaterale og multilaterale bistandsgivere etterlever Paris-erklæringen om bistandseffektivitet, viste at FN-systemet som felles enhet skåret svakt på åtte av ti indikatorer.[14] FN er best på harmonisering i form av felles analytisk arbeid og felles gjennomganger med andre givere. GAVI som leverer ubundet og til viss grad programbasert bistand, skårer lavt på de fleste indikatorene. Det Globale Fondet GFATM leverer ubundet helsebistand, og fondets etterlevelse av Paris-erklæringens prinsipper ligger på gjennomsnittet blant giverne. Verdensbanken, Afrikabanken og Asiabanken kommer relativt godt ut av undersøkelsene. De viser framgang på nesten alle indikatorer fra 2006 til 2008, hvor de også skårer høyere enn middels. Sammenliknet med andre givere er bankenes største utfordring det høye antallet parallelle gjennomføringsenheter som brukes i bank-finansiert virksomhet.

Norge skårer bedre enn gjennomsnittet for alle givere på de fleste indikatorene. Norsk bistand til offentlig sektor er i langt større grad reflektert i samarbeidslandenes egne statsbudsjetter. Norge bruker mottakernes egne systemer i større grad enn snittet av givere, er mer forutsigbar og deltar oftere i felles analytisk arbeid med andre givere. Norges bruk av programstøtte er omtrent som andres, mens studien indikerer at Norge er svakere enn snittet til å følge landenes egne prioriteringer for kapasitetsbygging.

En omfattende dansk studie[15] utgitt i 2003 oppsummerte et stort komparativt materiale med at det ikke var mulig å konkludere klart om hvorvidt bilaterale, multilaterale givere eller internasjonale frivillige organisasjoner hadde større bistandseffekt enn de andre. Blant annet på grunn av den store enigheten om bistandspolitikk og samarbeid, bl.a. slik denne kom til uttrykk i Tusenårsmålene, var ulikhetene i tilnærming og resultater stadig blitt redusert. Forfatterne hevdet at de frivillige organisasjonene heller ikke var systematisk bedre til å oppnå resultater i form av styrking av de fattiges maktposisjon, men at de sannsynligvis fortsatt var bedre til kapasitetsbygging for det sivile samfunn i utviklingsland.

13 Nye roller for frivillige organisasjoner i utviklingssamarbeidet. Utredning fra utvalg oppnevnt av Utenriksdepartementet, overlevert 15 juni 2006. Se spesielt Vedlegg 2: Evaluering av bistand gjennom frivillige organisasjoner.

14 2008 Survey on Monitoring the Paris Declaration. Paris: OECD 2008

15 John Degnbol-Martinussen og Poul Engberg-Pedersen (2003). Aid. Understanding International Development Cooperation. London: Zed Books / Copenhagen: Mellemfolkeligt Samvirke

2 GODT STYRESETT

Godt styresett handler om effektiv forvaltning av politikk utformet i demokratiske institusjoner, tuftet på grunnleggende menneskerettigheter. Godt styresett innebærer også å tilrettelegge for et fritt og dynamisk sivilt samfunn. Fred og sikkerhet er grunnleggende forutsetninger for et godt styresett.

Onilio Chirindza (37) fra det statseide TV-selskapet TVM intervjuer statssekretæren i Mosambiks samferdselsdepartement til kveldens økonomiske nyheter. Temaet er vedlikeholdt av veiene i landet.
// Foto: Ken Opprann

Resultater innen godt styresett er helt avhengig av nasjonale politiske prosesser. Eksterne bistandsgivere kan ikke fremme godt styresett i et land uten at krefter i landet selv ønsker endringer. Derfor er valg av samarbeidspartner og god forståelse av den politiske konteksten i landet ekstra viktig for givere som ønsker å stimulere til godt styresett.

Alle ønsker å bidra til godt styresett

De fleste bistandsorganisasjonene hevder at de fremmer godt styresett på en eller annen måte. Verdensbanken fokuserer på de økonomiske sidene ved godt styresett, særlig finansforvaltning, balanse i økonomien, effektiv forvaltning og tiltak mot korrupsjon. I FN-systemet har UNDP som hovedoppgave å bidra til kapasitetsbygging og god forvaltning i alle deler av offentlig sektor. I de senere årene har UNDP lagt økt vekt på desentralisering og lokal forvaltning. UNDP er også sentral i støtte til demokratiske valg, støtte til folkevalgte organer og justissektoren. Frivillige organisasjoner fokuserer mest på det sivile samfunnet, men gir også støtte til lokale myndigheter. Frivillige organisasjoner forsøker ofte å gi stemme til marginaliserte grupper. Bilaterale givere støtter alle typer styresettaktiviteter, både direkte og gjennom multilaterale og frivillige organisasjoner.

RESULTATER OPPNÅDD AV MULTILATERALE ORGANISASJONER

Verdensbanken fokuserer i sterk grad på offentlig sektor, men involverer det sivile samfunn i økende grad i policy-dialoger. Banken har et meget omfattende program for reformer og styrking av offentlig administrasjon og bidra til godt styresett. Banken utarbeider også en rekke analytiske studier som blir grunnlag for rådgivning, betingelser og mål tilknyttet nye lån og kreditter. Verdensbanken har utviklet et måleinstrument for å vurdere kvaliteten av et lands offentlige administrasjon og styresett.

En evaluering[16] utført av Verdensbankens Evalueringsenhet IEG oppsummerer og analyserer resultatene fra Verdensbankens innsats for reformer i offentlig sektor. Studien omfatter offentlig økonomiforvaltning, statsadministrasjonen, skatteadministrasjonen, og tiltak mot korrupsjon. Samlet er rundt en sjettedel av bankens lån og rådgivning knyttet til disse elementene, og om lag 460 prosjekter har siden 1990 fokusert på ett eller flere av temaene.

Evalueringen viser at 80 prosent av mellominntektslandene og nær 70 prosent av lavinntektslandene viste framgang for offentlige reformer etter at de fikk lånene. Omtrent 2/3 av alle landene hadde framgang innen offentlig økonomiforvaltning. 75 prosent hadde framgang i skatteadministrasjonen, mens under halvparten hadde framgang innen andre reformer i statsadministrasjonen. Et flertall av landene fikk større åpenhet, men persepsjonsanalyser viste ingen endring i folks oppfatning av korrupsjonsnivået.

Studien konkluderer med at det er mulig å bidra til reformer i offentlig sektor, men

16 Verdensbanken (2008). *Public Sector Reform: What works and why?* An IEG Evaluation of World Bank Support. Washington DC: World Bank Independent Evaluation Group.

Bistand til godt styresett

Bistand til godt styresett rommer et bredt spekter av tiltak knyttet til blant annet:

- fredsbygging
- statsbygging
- reformer og styrking av offentlig forvaltning
- styrking av offentlig finanasforvaltning
- anti-korrupsjonstiltak
- desentraliseing
- styrking av menneskerettighetene
- reformer i justis- og sikkerhetssektoren
- styrking av demokratiske institusjoner
- støtte til valg og valgsystemer
- politiske partier og folkevalgte organer
- styrking av det sivile samfunn
- frie medier
- kulturinstitusjoner

Godt styresett og gjeldslette

Et av Verdensbankens bidrag til bedre styresett er gjeldsletteoperasjoner som HIPC-initiativet der land som viser vilje til å rette opp makroøkonomien og legger fram en tillitsvekkende strategi for fattigdomsreduksjon (PRSP) får gjeldslette. I 2007 hadde 22 hardt gjeldstyngede land fått full gjeldslette under ordningen, mens ni land ikke lenger behøvde å betjene gjelden og var på god vei til full gjeldslette. Samtlige av de 31 landene hadde fått bedre økonomisk styring og finansforvaltning. (HIPC: Heavily Indebted Poor Countries) Kilde: Verdensbanken og IMF: HIPC Initiative and Multilateral Debt Relief Initiative MDRI – Status of implementation. Washington DC: 27 September 2007

resultatene lar ofte vente på seg. Den viser også at det er mulig å gjennomføre reformer og forbedringer på enkelte områder. Slike reformer er imidlertid krevende prosesser som krever god planlegging og sterk politisk støtte. Resultatene indikerer at Verdensbanken oppnår resultater særlig innen reformer og styrking av økonomiforvaltningen.

Dårlige resultater uten politisk støtte

Når det gjelder åpenhet og korrupsjon, konkluderer studien med at tiltak som anti-korrupsjonslover og anti-korrupsjonskommisjoner sjeldent gir gode resultater fordi de mangler tilstrekkelig støtte fra den politiske eliten og rettsvesenet. Indirekte tiltak som enklere regelverk, mer åpne anbudssystemer, og mer rasjonell personaladministrasjon har en viss suksess. Det gir også positive resultater å følge pengestrømmene fra statsbudsjettet og helt ned til den enkelte skole eller sykestuegjennom såkalte *Public Expenditure Tracking Surveys (PETS).*

En annen evaluering[17] av Verdensbankens støtte til desentralisering og styrking av lokale myndigheter kom til tilsvarende konklusjoner, og viste til gode resultater i noen av de 20 landene som var med i undersøkelsen. Resultatene dreide seg om styrking av det juridiske og organisatoriske grunnlaget for bedre og åpnere økonomiske relasjoner mellom staten og distriktene og styrking av finansforvaltningen i kommunene. I sju av landene klarte kommunene å styrke inntektsgrunnlag betydelig, mens i tolv land var bedringen beskjeden. Evalueringen fant at bistanden var mest vellykket i land der det var en tydelig politisk støtte til desentralisering. I andre land var den politiske viljen mer utydelig, og Verdensbanken hadde ikke vært flink til å forstå den politiske konteksten.

17 Verdensbanken (2008). *Decentralization in Client Countries.* An Evaluation of World Bank Support, 1990-2007. Washington DC: World Bank Independent Evaluation Group

UNDP

FNs Utviklingsprogram UNDP gir omfattende støtte til demokratisk styresett. 40 prosent av UNDPs ressurser, nær 1,5 milliarder USD årlig, går til programmer i nesten samtlige utviklingsland for å fremme demokratisk styresett. Den største innsatsen går til reformer i statsadministrasjonen. UNDP har endret fokus fra bistand til offentlige reformer generelt, til sterkere fokus på anti-korrupsjon og større åpenhet. I perioden 2004-06 støttet UNDP i alt 113 anti-korrupsjonsprosjekter i 51 land, med mål om å fremme åpenhet, styrke institusjoner og bedre det juridisk og politiske rammeverk. Etter at FNs Konvensjon mot korrupsjon ble vedtatt i 2005, har UNDP jobbet mye med støtte til implementeringen av denne konvensjonen.[18]

UNDP har også en omfattende støtte til *desentralisering* og lokaladministrasjon, som programmene Norge støtter gjennom UNDP i Nepal og Mosambik. I rundt 25 land har UNDP aktive programmer med fokus på å styrke kapasitet i lokale forvaltningsorganer, ofte i samarbeid med FNs Kapitalutviklingsfond UNCDF.

UNDP står sentralt i støtte til valg, særlig i land som ikke har tradisjoner for demokratiske prosesser. I 2005 og 2006 var UNDP tungt inne i støtte til valgene i Irak og DR Kongo. Stadig flere land vil ha bistand i perioden mellom de store valgene, for å styrke sine valgkommisjoner, trene opp valgfunksjonærer, bedre registrering av valgmanntall, utvikle det legale rammeverket, mm.

Etterspørselen etter UNDP-støtte til justissektoren, menneskerettigheter og nasjonale parlamenter har økt de senere årene. Norge støtter disse programmene i flere land. I justissektoren støtter UNDP tiltak som gir større tilgang til rettsvesenet for de fattige, sikring av menneskerettigheter og landenes implementering av internasjonale konvensjoner.

UNDP støtter valgte parlamenter i 71 land med opplæring av både representantene og støttestaben, styrking av analytisk kapasitet og tilgang til informasjon, utarbeiding av relevante lover og regelverk, mv. Store UNDP

18 Kilde: UNDP Democratic Governance Group Annual Report 2007

I Sierra Leone startet UNDP programmer for å forberede neste valg rett etter valget i 2002. Landet tok derfor langt større ansvar og styring under valgene i 2007. 91 prosent av velgerne deltok i valget som ble regnet som frie og rettferdige, og resulterte i landets første fredelige regjeringsskifte. Sierra Leones valgkommisjon ble rost av nasjonale og internasjonale observatører. UNDP vil gi fortsatt støtte for å fullføre kapasitetsbyggingen slik at kommisjonen kan bli mindre avhengig av bistand. Kilde: UNDP Annual Report 2008. Foto: Tugela Ridley/IRIN

Norge bidrar til et UNDP-fond, som siden 2001 har støttet små tiltak som skal være katalytiske og strategiske for bedre styresett. Også oljeselskapet Statoil-Hydro bidrar til dette fondet. DGTTF benyttes til er bredt spekter av temaer innen demokratisk styresett. Storparten av prosjektene er innen justissektoren og menneskerettigheter, fulgt av tiltak for desentralisering og anti-korrupsjonstiltak.

I 2007 bidro fondet til i alt 130 prosjekter, med samlet kostnad på 16 millioner USD. En evaluering viser at prosjektene fra DGTTF er for små og kortsiktige, med bare ett års perspektiv. Selv om fondet i utgangspunktet er fleksibelt og kan reagere raskt på nye behov og muligheter tar det tid å forberede gode tiltak. Noen givere øremerker sine bidrag på en slik måte at dette også blir komplisert. Tiden er også for knapp til å sikre godt nok eierskap hos myndighetene og det sivile samfunn. UNDP mener derfor at erfaringene tilsier at fondet bør ha lengre tidsperspektiv, og bør koples tettere til andre programmer. Kilde: UNDP (2008) Evaluation of the Democratic Governance Thematic Trust Fund. Consolidated Report. New York: May 2008

programmer finnes bl.a. i Afghanistan og i sju arabiske land.

UNDP har opparbeidet en tillit i fattige land på sensitive styresett-områder der andre givere har vanskeligere tilgang. Men også UNDP er avhengig av sterk politisk støtte i samarbeidslandet. Resultatene synes å bli best der UNDP bidrar i brede programmer og benytter bredden av globale erfaringer. Men det er ofte svak resultatrapportering i UNDPs dokumentasjon.

RESULTATER AV BISTAND DIREKTE TIL MYNDIGHETENE

Mens norsk bistand til godt styresett direkte til myndighetene lenge har fokusert på støtte til kapasitetsbygging i statsapparatet, desentralisering og lokaladministrasjon, legges det nå økende vekt på støtte til demokrati- og fredsbygging i kriserammede land, justis- og sikkerhetssektoren og kampen mot korrupsjon. Støtte til styrking av menneskerettigheter er også deler av styresett-bistanden. Olje for utvikling programmet og forvaltning av andre naturressurser handler i hovedsaklig om godt styresett. Gjennom budsjettstøtte støttes gjennomføring av nasjonale utviklingsplaner, god økonomiforvaltning og andre reformer for å skape effektive statsapparater.

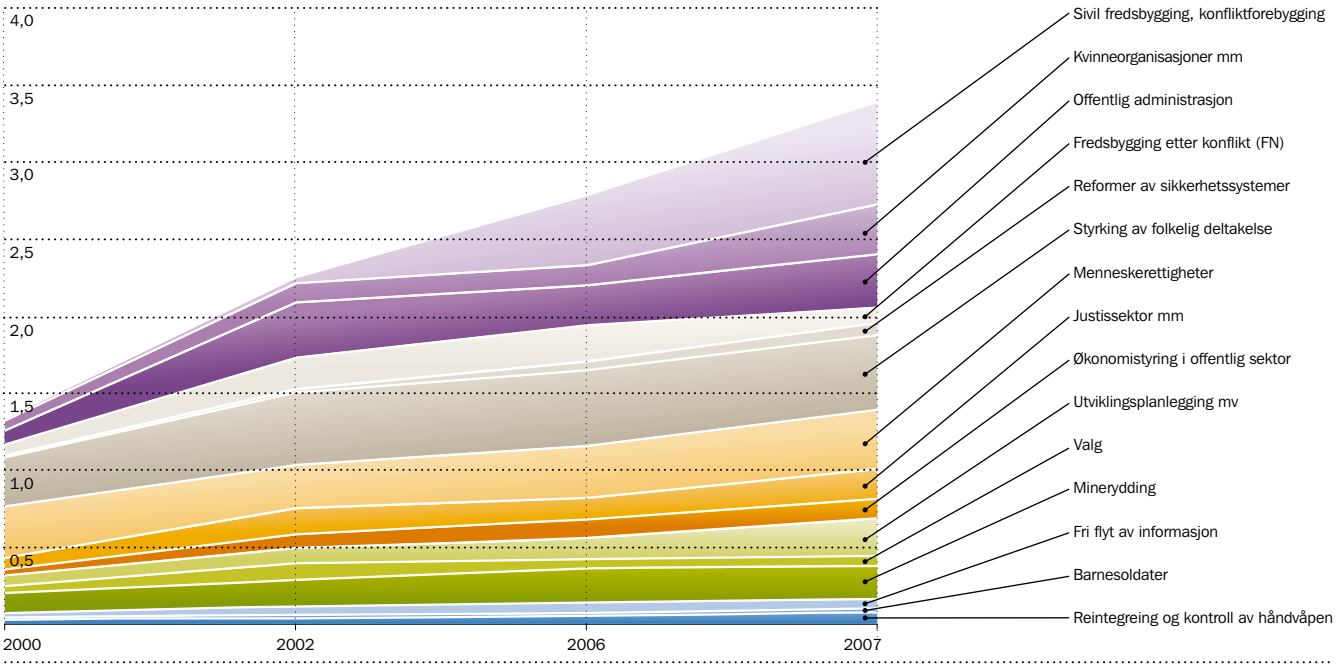
Den norske bistanden til fredsbygging og statsbygging i Nepal, Sudan og Mosambik omtales i landkapitlene. Slik støtte har også gått til land og områder som Vest-Balkan, Burundi, Øst-Timor, Det palestinske området og Afghanistan. Betydelige deler av bistanden kanaliseres gjennom frivillige organisasjoner, FN-systemet og Verdensbankens flergiverfond, med meget sterkt innslag av norsk direkte politisk engasjement, som i eksemplet der støtten til presidentens kontor i Sør-Sudan kanaliseres gjennom UNDP.[19]

Figur 6 viser veksten i volum og sammensetningen av norsk bilateral bistand (inklusive den som kanaliseres gjennom frivillige organisasjoner og multibi-programmer) til styresett og fredsbygging.

Olje for utvikling programmet ble lansert i 2005 og opererer nå i 26 land. Ti av landene regnes som kjerneland mens det i de 16 andre er mer begrensede aktiviteter for opplæring og

19 Karakteren av slike prosjekter blir derfor langt mer preget av norsk direkte engasjement enn "multi-bi" programmer som finansieres gjennom organisasjonenes hovedkontorer.

FIGUR 6) Bilateral bistand til styresett og fredsbygging (Mrd. NOK)



Kilde: Norad

kortvarig rådgivning. Det er fortsatt for tidlig å oppsummere resultater fra de nye innsatsene, men Norge har bistått noen utviklingsland med kompetanse og institusjonsbygging i petroleumssektoren i mer enn 30 år.

En evaluering[20] av norsk bistand innen oljesektoren i fire land konkluderte bl.a. med at bistanden hadde vært mest vellykket i land der norsk bistand kom inn på et tidlig tidspunkt i utviklingen av petroleumssektoren. Effekten av programmene i Angola og Bangladesh var små, fordi de nasjonale institusjonene allerede var sterke og ville beholde og beskytte sine posisjoner. I Mosambik har norsk bistand i 25 år ført til en relativt velfungerende sektor med nødvendige reguleringer, kompetanse og åpenhet. På Øst-Timor har Norge bistått siden 2003 til oppbygging av nasjonale institusjoner fra grunnen, bygging av institusjonelle rammeverk, skattesystem og etablering av et oljefond etter norsk modell med stor grad av åpenhet. Evalueringen ble nærmere omtalt i Resultatrapport 2007.

Norge gir bistand til anti-korrupsjonsbyråer og –kommisjoner i fem land, støtter nasjonale riksrevisjoner i andre fem land, og støtter tiltak for bedre offentlig økonomiforvaltning i ti land, som regel i kombinasjon med budsjettstøtte i samarbeid med andre givere. Norge gir også støtte til valgprosesser, parlamenter og politiske partier. Partistøtten kanaliseres gjennom norske politiske partier. Mange av programmene for organisering av demokratiske valg og støtte til parlamenter går gjennom UNDP.

Norge støtter et nettverk av ledende korrupsjonsjegere i våre samarbeidsland, som har bidratt til å styrke deres posisjon i hjemlandet, til utveksling av erfaringer og etterforskning over landegrensene, og gitt dem en form for internasjonal beskyttelse.

Norge har i likhet med Verdensbanken erfart at støtte til anti-korrupsjonsbyråer har liten effekt dersom de ikke har politisk støtte på høyt nivå og blir fulgt opp av det øvrige rettsapparatet. Opposisjonspartiene i Malawi nektet lenge å bevilge penger over statsbudsjettet til anti-korrupsjonsbyrået, fordi de oppfattet det som partisk og bare fokuserte på korrupsjonsanklager mot opposisjonen. Norge har benyttet sin spesialekspertise til å støtte etableringen av en hvitvaskingsenhet (Financial Intelligence Unit) på Madagaskar, og dette skal nå følges opp i andre land.

Riksrevisjonene i Zambia, Mosambik og Tanzania har fått styrket sin uavhengighet og kapasitet med norsk bistand. Evalueringen av norsk bistand til Zambia viser til en rapport som konkluderte at riksrevisjonen i Zambia var en av de beste i regionen. I følge evalueringen har riksrevisjonen fortsatt et godt rykte og stor tillit i offentligheten. Media setter nå et økende press på regjeringen og departementene for at de skal ta de kritiske rapportene fra riksrevisjonen alvorlig.[21]

En studie[22] av erfaringer med norsk støtte til desentralisering og lokalforvaltning omtaler bistand til åtte land. I alle landene har Norge bidratt med penger for å styrke lokal administrasjon og gi økonomiske og sosiale tjenester til befolkningen. Norge har også bidratt med faglig bistand og deltatt i dialog om planlegging og gjennomføring av programmene. Studien oppsummerer ikke resultatene oppnådd gjennom desentraliseringsprogrammene, men fokuserer på noen mer eller mindre tydelige uttrykte mål om lokalt styresett, de-

20 Danish Energy Authority and Copenhagen DC (2007). *Evaluation of the Norwegian Petroleum-Related Assistance.* Oslo: Norad Evaluation Department (Evaluation Report 1/2007)

21 Oxford Policy Management (2008). *Evaluation of Norwegian Development Support to Zambia (1991-2005).* Oslo: Norad Evaluation Department (Evaluation Report 4/2007)

22 Berit Aasen (2008). *Lessons learned from Norway's support to decentralisation and local government reform in developing countries.* Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR).

mokrati og fattigdomsreduksjon. Alle programmene skulle bidra til godt styresett lokalt, men var i liten grad orientert på styrking av lokaldemokratiet. Hovedvekten var på innføring av gode administrative rutiner for lokalforvaltningen og gjennomføring av tiltak for blant annet å redusere korrupsjon og annet svinn. Studien oppsummerer at til tross for framgang på disse områdene, er det fortsatt store utfordringer med mangel på god og relevant planlegging, svakheter i det lokale budsjettsystemet, og svake mekanismer for oppfølging og evaluering lokalt.

I stedet for tilknytning til valgte demokratiske organer, har noen av programmene hatt som mål å involvere nye grupper og interessenter i planleggingen av distriktsutvikling. Kvinner, de fattigste, marginaliserte grupper skulle alle trekkes inn i deltakende planlegging. I Tanzania skulle dette også institusjonaliseres og bekreftes i lovverket. Likevel viste dette seg ofte vanskelig i praksis. Det var vanskelig å kombinere programmene med andre reformer i lokaladministrasjonen og kostbart fordi det forutsatte stor bruk av kostbare konsulenter.

Studien sier også at målet om bidrag til fattigdomsreduksjon ofte var uttrykt i svært vage vendinger og til tider druknet i argumenter for styrking av lokal planleggingskapasitet mm. På 1990-tallet var tesen at fattigdomsreduksjon ville følge av å trekke fattige og andre marginaliserte inn i planleggingsfasen av nye programmer. Men der fattigdomsreduksjon var et mer eksplisitt mål koplet til desentralisering var det ofte lite ressurser tilgjengelig. Og selv når ressursene var tilgjengelig, konkluderer studien at "fokus på fattigdomsreduksjon synes å forsvinne jo nærmere en kommer faktisk programmering og gjennomføring av aktiviteter, og ikke minst i monitorering og rapportering".

Det er dokumentert få resultater av den omfattende norske faglige bistanden i flere av programmene. I følge studien har den faglige støtten primært bidratt til gjennomføringen av programmene, og i mindre grad til opplæring og kapasitetsbygging for de lokale mottakerne.

Vellykket valg i Nepal

Norge støttet valget på grunnlovgivende forsamling i Nepal i 2008. Norsk ekspertise bidro til omleggingen av valgsystemet med valgkretser, mandatfordeling og kvoteordninger, og derved til mer demokratisk representasjon for utsatte grupper og minoriteter enn tidligere ordninger. Kilde: Norad. G.M.B. Akash

RESULTATER AV BISTAND GJENNOM FRIVILLIGE ORGANISASJONER

Mange av de norske frivillige organisasjonene støtter tiltak for å fremme godt styresett. De bistår sine lokale partnerne til å drive kampanjer, organisering, lobbyvirksomhet for å fremme rettigheter overfor styresmaktene, styrke lovverket, eller å endre den nasjonale politikken.

Et sentralt mål for styresett-støtte til det sivile samfunn er å styrke organisasjonene slik at de blir selvstendige aktører nasjonalt og kan ivareta interessene til sine medlemmer eller utsatte målgrupper. Det er få resultatrapporter som viser at norske organisasjoner har klart å skape selvstendige partnerorganisasjoner, men det skjer en utstrakt kapasitetsbygging. Noen eksempler, spesielt fra Latin-Amerika, tyder på at det er kvaliteten på samarbeidspartneren som er avgjørende for gode resultater. Organisasjoner som allerede har et engasjement og erfaringer, kan gjøre bedre nytte av bistand fra norske søsterorganisasjoner.

De store nødhjelpsorganisasjonene Kirkens Nødhjelp, Norsk Folkehjelp og Flyktningehjelpen er aktive for å fremme rettigheter for flyktninger og internt fordrevne. Kirkens Nødhjelp og Norsk Folkehjelp har også et bredere engasjement. Flere av de store norske organisasjonene har tilknytning til brede internasjonale bevegelser som Save the Children-alliansen, fagbevegelsen, kirken, miljøbevegelsen og kvinnenettverk, som utveksler internasjonale erfaringer og samarbeider om internasjonale kampanjer for rettigheter og bedre styresett.

Her er noen eksempler på resultater som oppnås gjennom det store antallet organisasjoner som opererer innen mange temaer i mange land, hentet fra gjennomganger og fra organisasjonenes egne rapporter.

Redd Barnas innsats for rett til utdanning er omtalt andre steder i denne rapporten. Redd Barna driver også støtte for barns rettigheter generelt, for beskyttelse mot vold og overgrep, for beskyttelse under krig og voldelige konflikter, og for iverksetting av FN-konvensjonen for barns rettigheter. I Nepal, Sri Lanka og Uganda har Save the Children-bevegelsen bidratt til at barn får bedre beskyttelse under væpnet konflikt og rett til deltakelse i gjenoppbygging. I sju land bidrar Redd Barna til å styrke barneombudene, og

Overgrep mot den Pakistanske fagbevegelsen fra mange sider

Landsorganisasjonen (LO) bidro gjennom den arabiske faglige samorganisasjonen ICATU med støtte til den palestinske fagorganisasjonen PGFTU. Samarbeidet med PGFTU ble vanskeliggjort da Hamas i 2007 konfiskerte alle organisasjonens dokumenter og okkuperte kontoret, som var bygget med bidrag fra Norad og norske fagforeningsmedlemmer. Bygningen ble senere bombet av Israel. Kilde: Landsorganisasjonen.

Ulovlige migrantarbeidere sikres rettigheter

I Thailand støttet Kirkens Nødhjelp sammen med andre internasjonale organisasjoner Burma Labour Solidarity Organisation som lyktes i å oppnå kompensasjon for oppsigelsen av 700 ulovlige migrantarbeidere fra Burma, fra et stort internasjonalt firma. Dette politiske gjennombruddet fikk betydelig oppmerksomhet i Thailand. Kilde: Kirkens Nødhjelp

i fem andre drives kampanjer for å opprette slike. Zambia kommer nå til å opprette et barneombud i tilknytning til deres menneskerettighetskommisjon.

Kirkens Nødhjelp har lenge arbeidet med styresett. Arbeidet omfattet i 2007 236 prosjekter i 37 land.[23] I det sørlige og østlige Afrika samarbeidet Kirkens Nødhjelp med kirkesamfunn om en kampanje mot at landene tilslutter seg EUs Economic Partnership Agreement fordi avtalen etter deres mening ikke var tilstrekkelig fattigdomsrettet. Selv om kampanjen mislyktes, medførte den tettere samarbeid mellom de deltakende kirkesamfunnene og bedre samarbeid med myndighetene.

Flere norske organisasjoner støtter partneres kampanjer for retten til jord og retten til organisering. Noen eksempler:

- Norsk Folkehjelp deltok i et nettverk av 24 organisasjoner som påvirket en ny jordlov i Angola
- Normisjon arbeidet for rettshjelp til 128 urfolkfamilier slik at de fikk tilbake sin jord
- Norsk Folkehjelp har også støttet den bolivianske bondeorganisasjonen FEDECOR som påvirket lovgivningen angående jord- og vannressurser i Bolivia
- Regnskogfondet støttet urbefolkningen i Xingureservatet i Brasil for å sikre deres kontroll over skogen i reservatet
- I Indonesia bidro Regnskogfondet til at urfolks tradisjonelle ressursbruk for første gang har blitt brukt som utgangspunkt for å lage en forvaltningsplan for en nasjonalpark
- Landsorganisasjonen (LO) samarbeidet med tobakkarbeiderforbundet i Malawi for å styrke arbeidernes rettigheter, redusere utnytting av arbeidskraften og bruken av barn i arbeidet på tobakksplantasjene

En organisasjonsgjennomgang av paraplyorganisasjonen Forum for Kvinner og Utvikling, FOKUS[24] fant at bistanden i all hovedsak var relevant og ble oppfattet positivt av samarbeidspartnerne. Alle prosjektene bidro til å styrke kvinneorganisasjoner. Studiet fant at de fleste mottakerne var relativt små og lokale organisasjoner, slik at effekten på styrking av det sivile samfunn på det nasjonalt nivå var begrenset. Den avgjørende faktoren var valget av samarbeidspartner. I Guatemala var partnerne landsdekkende organisasjoner med formål å påvirke lovverk og politisk praksis for likestilling nasjonalt, og organisere kvinnegrupper blant urbefolkningen. I Tanzania var det bare lokale og regionale partnere, og alle arbeidet med kvinnegrupper på grasrotplanet. Studien vurderte merverdien de norske partnerne tilførte, og fant at dette varierte mye. I noen tilfeller bistod den norske organisasjonen til mer profesjonell organisering, herunder god forvaltning av prosjektmidler. I andre tilfeller var mottakeren allerede godt organisert, og det norske bidraget var først og fremst penger. I få tilfeller tilførte den norske organisasjonen noe faglig for å styrke innholdet i partnerens aktiviteter.

En evaluering[25] av norske frivillige organisasjoners arbeid i Guatemala kom til et udelt positivt resultat. FOKUS, Landsorganisasjonen, Kirkens Nødhjelp, Pinsevennenes Ytremisjon, Norsk Folkehjelp, og Redd Barna med støtte til lokale og nasjonale partnerorganisasjoner hadde alle gitt høy prioritet til opplæring og kapasitetsbygging for målgruppene. Målet var å fremme selvtillit, deltakelse, kjennskap til rettigheter, egenverdi og kulturell identitet. I alle prosjektene var opplæringen rettighetsbasert med et eksplisitt mål å skape aktive borgere som er nødvendig for en demokratisering av det guatemalanske samfunnet. Evalueringen fant at dette langt på vei hadde lyktes. Flere titusener hadde mottatt støtte, og evalueringen konkluderte med at summen av ulike tiltak hadde hatt effekt.

Evalueringen konkluderte også at partnerorganisasjonene var blitt styrket gjennom samarbeidet. Bistanden hadde ikke ført til at partnerorganisasjonene ble omdannet til prosjektorganisasjoner mest interessert i fortsatt bistand (en NGOisering), slik det ofte påstås i Guatemala. Samarbeidet har ikke klart å redusere gapet internt i organisasjonene mellom den elitebaserte ledelsen og medlemmene på grasrota. Prosjektene bidro til å styrke mange av de lokale utviklingskomiteene, slik at de fungerte til fordel for lokalbefolkningen. Nasjonalt er det et lengre stykke fram, men evalueringen mener at den norske bistanden har styrket evnen til i hvert fall noen av partnerne til å engasjere myndighetene i dialog om den nasjonale politikken.

En annen studie[26] av støtte gjennom norske organisasjoner til Sør-Amerika ga mange av de samme konklusjonene som Guatemala-evalueringen. Nær 50 prosent av støtten kanaliseres gjennom Bistandsnemnda til norske misjonsorganisasjoner og deres partnere. Studien fant at de fleste organisasjonene kombinerer rettighetsbaserte tjenesteleveranser med kapasitetsbygging og institusjonsutvikling hos partnerne. I Brasil og Bolivia er de fleste partnerne støttespillere til store sosiale bevegelser som arbeider for omfattende sosiale og politiske endringer.

23 KN mener selv at deres egen klassifisering er litt for bred, slik at det i realiteten er 51 færre prosjekter.

24 Berit Aasen et al (2008). *Organisational Performance Review of FOKUS (Forum for Women and Development)*. Oslo: Norad (Norad Report 13/2008 Review).

25 Axel Borchgrevink et al (2007). *Evaluation of the Development Cooperation through Norwegian NGOs in Guatemala*. Oslo: Norad Evaluation Department (Evaluation Report 5/2007).

26 Einar Braathen et al (2007). *Development Cooperation through Norwegian NGOs in South America*. Oslo: Norad (Study 2/2007)

OPPSUMMERING – varierende resultater, alle kanaler er avhengig av nasjonale partnere

Bistand til godt styresett omfatter et bredt spekter av aktiviteter og er et område der det er mange relativt små tiltak. Resultatene varierer mer enn for de to andre sektorene i denne Resultatrapporten, ved at positive resultater på noen viktig områder balanseres av manglende resultater på andre. Den viktigste konklusjonen er at resultater innen godt styresett er helt avhengig av nasjonale politiske krefter, interessegrupper og sosiale bevegelser, enda mer enn for andre utviklingssektorer.

Dette gjelder alle de kanalene som benyttes for norsk bistand. Både Verdensbanken, og de regionale utviklingsbankene, UNDP og det øvrige FN-systemet legger stor vekt på å fremme godt styresett. Verdensbanken samarbeider best med Finansdepartementene og tilsvarende institusjoner, og lykkes langt på vei i å bedre offentlig finansforvaltning i samarbeid med disse. Verdensbankens arbeid for øvrige offentlige reformer i statsadministrasjonen har mer blandet resultat, som igjen i hovedsak skyldes nasjonale interessegrupper, og bankens begrensninger når den skal forholde seg til nasjonale og lokale maktforhold.

UNDP og FN-systemet kan ha bedre politisk legitimitet enn Verdensbanken og få tilgang til sensitive styresett-områder som parlamentet, justis- og sikkerhetssektoren. Men uten reelt nasjonalt eierskap risikerer også FN-bistanden å bli ”stående i lufta”.

Den norske bilaterale innsatsen for godt styresett har de senere årene fokusert på mer politiserte og sensitive temaer. Det er vanskelig å identifisere resultater av mange av nyere tiltakene, delvis fordi det er litt tidlig i prosessen for mange av dem, og delvis fordi norsk bistand på dette feltet er svært fragmentert. I noen tilfeller kan imidlertid en liten bistand gi store effekter, som innen fredsbygging, olje-relatert, og anti-korrupsjonsarbeidet. Men her som i programmer for desentralisering, gir bistand til statlige mottakere resultater bare når det er oppnådd et tillitsforhold med en partner som har vilje og makt til å gjennomføre styresett-tiltakene som avtales.

De frivillige organisasjonene har også ambisjoner om å bidra til godt styresett gjennom mange av deres aktiviteter. De synes å ha mest tydelige resultater ved støtte til partnernes kampanjer og tiltak for å styrke fattige og marginaliserte interessegrupper og deres rettigheter.

3 JENTERS UTDANNING

Tusenårsmål 2 er å sikre allmenn grunnskoleutdanning for alle innen 2015. Tusenårsmål 3 handler om likestilling mellom kjønnene, med delmål å sikre full likestilling i grunnskolen innen 2005 og likestilling på alle utdanningsnivåer innen 2015.

Siste time for elevene på Rudramati Primary School som støttes gjennom Redd Barna. Leken heter Sathi Khojne – finn vennen, som går ut på å løpe fra en strek, ta på vennen og løpe tilbake. Siste mann over streken er ute. // Foto: Ken Opprann

I 2006 gikk ca 88 prosent av alle barn i utviklingsland på barneskole, mot 80 prosent i 1990. Økningen er størst blant jenter. Kjønnsbalansen på barne- og ungdomskolene er globalt endret fra 87 jenter per 100 gutter i 1990 til 94 jenter per 100 gutter i 2006[27]. Disse tallene skjuler store ulikheter mellom regioner og land. Afrika sør for Sahara har lengst vei å gå i forhold til å oppnå grunnutdanning for alle. Her går 73 prosent av guttene og 67 prosent av jentene i skolealder på skole[28].

I følge Unesco er økt finansiering til utdanning viktig for å kunne opprettholde den store fremgangen man har hatt og for å kunne nå ut til barna som fortsatt faller utenfor. De fleste myndigheter, spesielt i de fattigste landene og kanskje mest merkbart i Afrika sør for Sahara, har økt andelen av budsjettet som går til utdanning. Utfordringene for mange av disse landene er store, og etter hvert som utdanningssystemene forbedres og utvides økes også kostnadene. Demografisk press vil fortsatt være en utfordring. Det er beregnet[29] at de neste ti årene vil antallet barn i skolealder øke med 22 prosent i Afrika sør for Sahara og 13 prosent i de Arabiske landene.

Internasjonal bistand kan finansiere en raskere utbygging av utdanningstilbudet. Bistanden gis både direkte til utdanningsformål og som generell budsjettstøtte der det er opp til landene selv å prioritere utdanningssektoren i forhold til andre samfunnsoppgaver.

27 Human Development Report 2008

28 www.uis.unesco.org

29 EFA Global Monitoring Report 2008, Unesco

I 2006 gikk nær ni prosent av all bilateral bistand fra OECD-landene til utdanning hvorav omlag en tredjedel til grunnutdanning. Verdensbanken og de regionale utviklingsbankene ga en noe lavere andel av sin bistand enn dette direkte til utdanning, men særlig Verdensbanken gir mye i generell budsjettstøtte. Mange givere prioriterer støtte til høyere utdanning framfor grunnutdanning og en stor andel går til middelinntektsland fremfor de fattigste landene[30].

Norge ga i 2007 5,5 prosent av den bilaterale bistanden til grunnutdanning. Norge støtter myndighetenes sektorprogrammer for utdanning i Vietnam, Madagaskar, Nepal og Zambia, og støtter jenters skolegang i en rekke land gjennom øremerket støtte til FNs barnefond Unicef. 24 prosent av Norges bilaterale bistand til utdanning gikk i 2007 gjennom frivillige organisasjoner, både til langsiktige utdanningsprogrammer og spesialtiltak i krigsrammede land der særlig Redd Barna og Flyktninghjelpen har utviklet tilpassede tilbud. Mange frivillige organisasjoner har vært aktive i kampanjer for å fremme Tusenårsmålene, Utdanning for alle og andre internasjonale initiativer. I Norge har særlig Redd Barna vært aktive på dette området, støttet av lærer- og studentorganisasjoner og innsamlingsaksjoner som "Operasjon Dagsverk".

RESULTATER OPPNÅDD AV MULTILATERALE ORGANISASJONER

De store multilaterale organisasjonene har stått i spissen for de store internasjonale initiativene på utdanningsområdet. Utdan-

30 EFA Global Monitoring Report 2008, Unesco

I Afghanistan har myndighetene og giverne i fellesskap bidratt til at 5,67 millioner barn i 2007 gikk på skolen. Blant disse gikk 4,67 millioner på grunnskolen, hvorav 330.000 var nyinnskrevne jenter. Unicefs bidrag er bygging av skoler, opplæring av kvinnelige lærere, utvikling av kjønnssensitivt pensum og distribusjon av lærerbøker. I tillegg har Unicef og Unesco bidratt til å utvikle et nasjonalt alfabetiseringsprogram for kvinner. 48.000 kvinner gjennomførte kurset i 2007.
Foto: Ken Opprann

Globale initiativer for utdanning

En rekke store globale initiativer er tatt for å nå tusenårsmålene om utdanning. Initiativene er forankret i sentrale multilaterale organisasjoner, med aktiv deltakelse av andre givere og bistandsaktører.

Utdanning for alle – globalt rammeverk og handlingsplan (Education for All – EFA)
EFA omfatter all utdanning fra førskole til høyere utdanning og voksenopplæring. EFA har tilslutning fra alle FNs medlemsland og de fleste land har utviklet nasjonale utdanningsplaner basert på EFA standarder. EFAs uavhengige årsrapport overvåker fremdriften i utdanning for alle. *Koordinert av Unesco og monitorert av et uavhengig sekretariat i Unesco.*

Hurtigsporinitiativet (Fast Track Initiative EFA-FTI)
EFA-FTI er et partnerskap mellom giverland, utviklingsland og multilaterale- og sivilt samfunn organisasjoner for å mobilisere støtte til grunnutdanning. Initiativet gir støtte til utarbeidelse og finansierer gjennomføringen av nasjonale sektorplaner. *Sekretariat i Verdensbanken.*

FN-initiativet for jenters utdanning
(United Nations Girls' Education Initiative – UNGEI)
Forkjemper for, og faglig støtte til, jenters utdanning i utviklingsland. Finansiering og gjennomføring av nasjonale utdanningsplaner. *Sekretariat i Unicef.*

Sektortilnærming for utdanning under humanitære kriser
(Inter-Agency Standing Committee – IASC)
Gjenoppbygging av skoler og utdanningssystemer i områder som er berørt av krig eller naturkatastrofer. *Ledes av Unicef i samarbeid med Redd Barna alliansen.*

ning for alle (EFA) ble vedtatt på en FN-konferanse i Jomtien i 1990 og forpliktelsene fra verdenssamfunnet ble forsterket på Dakar-konferansen i 2000.

Hurtigsporinitiativets (EFA-FTI) sekretariat er plassert i Verdensbanken, mens Unicef leder FN-initiativet for jenters utdanning (UNGEI), der målet er å redusere kjønnsforskjellene i utdanning. Initiativene overlapper hverandre og samarbeider. UNGEI har bidratt til tydeligere fokus på jenters deltakelse i standardene som kreves for å gi økonomiske støtte til landenes utdanningsplaner gjennom EFA-FTI.

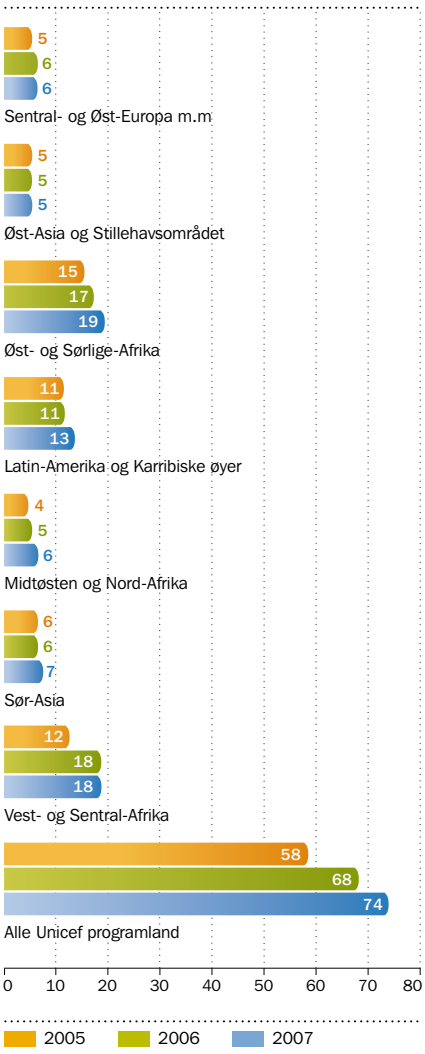
Unicef – fra modellskoler til utdanningspolitikk

Unicef er en sentral aktør på utdanningsområdet. Til grunn for Unicefs arbeid ligger FNs barnekonvensjon med en tydelig rettighetstilnærming. Organisasjonens strategiske plan for 2006–2009 slår fast at utdanning er ett av fem prioriterte innsatsområder.

Resultater av Hurtigsporinitiativet FTI

- 32 land har pr. 2007 fått tilsagn om økt finansiell støtte til sine sektorplaner under FTI
- I de fleste FTI-land øker antallet som begynner på grunnskolen og som kan nå målet om 100% opptak i førsteklasse innen 2010. En rekke av de 32 landene som omfattes av initiativet er blant landene som har raskest fremskritt mot målet om utdanning for alle. 23 av landene har en brutto innskrivingsrate på 95% eller bedre, fra et utgangspunkt på 13 land i 2002. Til sammen hadde de 32 landene 60 millioner barn innskrevet på skolen i 2005/6. Dette er 12 millioner mer enn i 2000, noe som innebærer en vekst på 26% i løpet av 5 år. Av de sju landene som har hatt størst fremskritt i antall barn som fullfører grunnskolen har fire nylig fjernet kravet om skolepenger.
- Det er store fremskritt med hensyn til å få flere jenter på skolen. I 2005/2006 har 13 land nådd målet om kjønnslikhet i grunnskolen. Fortsetter denne utviklingen vil alle med unntak av tre FTI-land nå målet om lik tilgang på utdanning for jenter og gutter innen 2015.
- De få resultatdata som er tilgjengelig om barns læring viser at FTI-landene ikke gjør det bedre enn andre land mht å forbedre kvaliteten på undervisningen. I en evaluering av Verdensbankens bistand til utdanningssektoren oppfordres banken og andre FTI-partnere til å skjerpe fokus på læring og fullføring av grunnskolen.
- I enkelte land har FTI-prosessen ført til bedre samarbeid og harmonisering mellom ulike partnere på landnivå. Da Madagaskar la frem en søknad om videre støtte våren 2008, indikerte partnerne at FTI-prosessene hadde tvunget frem et mer aktivt samarbeid mellom myndighetene og utdanningsgruppen bestående av blant annet bilaterale givere (Norge og Frankrike), Unicef og Verdensbanken. EFA-FTI støtten blir kanalisert til landets sektorprogram for utdanning.

FIGUR 7) Antall land med målrettede tiltak for å redusere kjønnsforskjeller i nasjonale utdanningsprogrammer har økt de siste årene



Kilde: Unicef Country Offices, 2007

I Etiopia etablerte Unicef i 2007 48 nye skoler. Erfaringene fra prosjektene var viktige i utviklingen av et nasjonalt program for forbedring av kvaliteten på grunnskolene i landet, og for å bedre jenters deltakelse. Totalt bidrar Unicef til en styrking av nær 4.000 grunnskoler i landet. Unicef har også bedret kapasiteten på planleggingssystemene og styrket policyarbeidet ved å forbedre statistikk og informasjonssystemene lokalt. Innen alternativ eller uformell grunnutdanning har Unicef i 2007 bygget 445 nye skolesentre og styrket 356 eksisterende sentre i tillegg til å gi opplæring til ca 2.700 lærere. Til sammen har dette gitt mer enn 360.000 barn tilgang på en alternativ grunnutdanning i landet.

Foto: Anne Britt Sandsnes

Typisk for Unicefs prosjekter er å støtte utvikling av skoler av høyere kvalitet enn det ordinære skolesystemet kan tilby. Skolene er relevante i forhold til den lokale konteksten og når ut til alle barn i skolekretsen. Ofte arbeider de med pilot-tiltak i samarbeid med lokale myndigheter for å prøve ut nye måter å arbeide på.

Unicef har arbeidet med å få til et skifte fra konsentrasjon om konkret tjenesteyting til et større fokus på policy arbeid, nasjonal sektor-koordinering og partnerskapsbygging. Unicef har satt seg etterprøvbare mål for påvirkerrollen de har i sine programland. Resultatene av pådriverarbeidet kommer til uttrykk i nasjonale standarder og ved at gode erfaringer fra Unicefs modellskoler oppskaleres i nasjonale sektorprogrammer.

Unicef rapporterer om fremgang på flere policyområder i programlandene. Det var en fremgang fra 58 land i 2005 til 74 land i 2007 som har inkludert konkrete virkemidler for å redusere kjønnsforskjeller i nasjonale sektorplaner og -programmer. Unicef har mål om at 139 land skal ha gjort dette innen 2009.

En evaluering av Unicefs utdanningsinitiativ for jenters utdannelse i Afrika[31] konkluderte med at programmet var relevant og hadde spilt en viktig rolle i å fremme likhet mellom kjønnene i utdanningssystemene i mange afrikanske land.

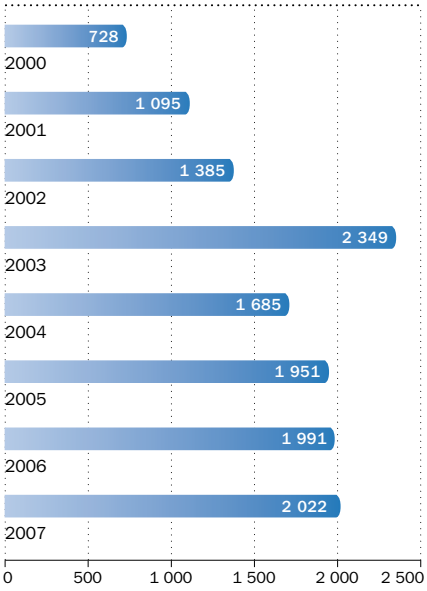
Det kom i evalueringen frem at det var en sterk oppfatning blant Unicefs ansatte og samarbeidspartnerne om at programmene hadde vært vellykkede. Evalueringen påpeker imidlertid at det ofte er vanskelig å dokumentere resultater av Unicefs programmer. Det var tilsvarende vanskelig å vurdere effektiviteten av initiativene på grunn av mangel på kostnadsdata.

Evalueringen pekte også på at der Unicef hadde lykkes med å inkludere sentrale aktører i utdanningsministeriene i utviklingen av modellskolene, lykkes man også bedre med å få myndighetene i landene til å innlemme innovasjonene i sine nasjonale programmer.

Et eksempel på for dårlig forankring hos landets utdanningsmyndigheter, var Unicefs "Breakthrough to Literacy Project" i Uganda. Prosjektet var grundig designet og testet ut med stor suksess i andre land. Evalueringer dokumenterte positive effekter på elevenes læring. Dette var likevel ikke nok til å overbevise myndighetene om å tildele midler til

31 Changing Lives of Girls: Evalutation of the African Girls' Education Initiative.Chapman, D., N'gra-zan Coulibaly, C.N., Coyne, B., Emert, H., A., Hickson, K., Issayas, S., Kyeyne, R., Lexow, J., Lokkesmoe, K., Osei, J. Back.; Unicef HQ 2004

FIGUR 8) Verdensbankens lån til utdanning øker 2000 – 2007 (Mill. USD)



Kilde: www.worldbank.org

å oppskalere programmet, blant annet på grunn av manglende eierskap til programmet og en høyere prioritering av nasjonale initiativ.

Verdensbanken størst på utdanning

Verdensbanken er blant verdens største økonomiske bidragsytere til utdanningssektoren.

Verdensbanken har gjennomsnittlig lånt ut om lag to milliarder USD til utdanningssektoren de siste fem årene, noe som innebærer nesten en fordobling sammenliknet med de foregående fem årene (se figur 8). Sørøst-Asia og Afrika mottar mest, med henholdsvis 36 prosent og 35 prosent av den samlede støtten i 2007. Av de 425 utdanningsprogrammene Verdensbanken støttet i perioden 1990-2007 har 89 tiltak som retter seg direkte mot bedre resultater for jenter.

Verdensbanken viser eksempler på noen konkrete produkter og tjenester som kan tilskrives den økonomiske støtten fra banken de siste årene. Mellom 2001 og 2007 har Verdensbanken finansiert rehabilitering eller oppføring av 133.400 skoler, opplæring av 593.000 lærere samt distribusjon av 39.7 millioner skolebøker.

Verdensbankens støtte består av mer enn økonomiske bidrag for å bygge skoler eller sikre tilgang på lærebøker. Verdensbanken bidrar med betydelig analysearbeid, kunnskapsdeling og kapasitetsutvikling i tillegg til å mobilisere ressurser fra andre givere eller privat sektor gjennom blant annet Hurtigsporinitiativet (FTI).

Støtten til policy og institusjonelle reformer er like viktige resultatområder for Verdensbanken som finansieringen av løpende tjenesteyting. De siste fem årene har det vært en økning i policylån til utdanningssektoren. Store deler av denne støtten knytter problemstillinger i utdanningssektoren til overordnede fattigdomsstrategier og reformer i landene.

I følge Verdensbanken har den mest effektive støtten vært å subsidiere lærerlønninger og skolepenger[32]. Lærerlønninger utgjør i de fleste land en betydelig andel av utdanningsbudsjettene. Utgifter til lærerlønninger og skolepenger har vært et stort hinder i mange land for å oppskalere tjenesteytingen og bedre tilgangen på utdanning for fattige familier generelt og jenter spesielt. For eksempel har Verdensbanken hjulpet myndighetene i Ghana og på Madagaskar i å fjerne skolepengene ved å kompensere skolene for tapte inntekter. Dette har ført til svært gode resultater i form av økt opptak.

Verdensbankens støtte til utdanning globalt er vurdert av bankens uavhengige evalueringsenhet til å være relativt vellykket sammenliknet med andre sektorer som banken støtter. 82 prosent av støtten til grunnutdanning blir vurdert å være middels vellykkede eller bedre, mens gjennomsnittet for alle sektorer ligger på 72 prosent.

En evaluering[33] som Verdensbankens selv har gjennomført peker på at banken har vært effektiv i støtten til å øke antallet barn som går på skolen men lite effektiv i bidragene for å redusere frafallsratene og forbedre kvaliteten på læringen. Få av programmene banken støtter har vært utviklet mot å styrke og overvåke kvaliteten på utdanningen. Nasjonale testdata fra Bangladesh, Brasil, Ghana, Pakistan, Filippinene og Zambia viser at majoriteten av barna som går ut av grunnskolen ligger langt under landenes egne minimumsstandarder for læring. I fattige områder på landsbygda er kunnskapsnivået blant barn som har gått på skolen kun marginalt bedre enn for barn som ikke har gjennomført grunnskolen.

Også de *regionale utviklingsbankene* bidrar med penger og faglig rådgivning til utdanningssektoren i utviklingsland. De regionale bankene deltar i dialogen om sektorpolitikken og utviklingen av sektorprogrammene.

Den afrikanske utviklingsbanken finansierte i løpet av perioden 2005-2007 25 prosjekter innen utdanningssektoren på til sammen 2,69 milliarder kroner. Afrikabankens hovedfokus er knyttet til investering i fysisk infrastruktur for å øke tilgangen på utdanning. Totalt har bidragene ført til bygging av 8.480 klasserom og 461 annen type infrastruktur i tilknytning til skolene som administrasjonsbygg, vedlikeholdsbygg osv. For å øke opptaket av jenter har banken også finansiert etableringen av 6.074 vann- og sanitetsanlegg i tilknytning til skolene. For å styrke kvaliteten på utdanning har Afrikabanken finansiert opplæring av mer enn 80.000 lærere, rekruttering av ca 12.500 nye lærere og sørget for distribuering av 6,9 millioner lærebøker. Den samlede effekten av dette er at Afrikabanken har bidratt til at mer enn fire millioner afrikanske barn kan gå på skolen[34]. For eksempel førte satsingen på investeringer i infrastruktur og opplæring av lærere i Lesotho til at 128.000 nye elever fikk skoleplass. I tillegg førte det til en reduksjon i antallet elever pr. lærer med 10 prosent for 513 000 elever. Afrikabanken har nylig besluttet å redusere sine bidrag til grunnutdanning, og prioritere sektorer der banken mener de har mer faglig styrke og spesiell kompetanse.

Den asiatiske utviklingsbanken har i løpet av de to foregående programperiodene finansiert bygging av mer enn 38.000 skolebygg, opplæring av mer enn 900.000 lærere og distribusjon av mer enn 160 millioner lærerbøker. I Pakistan har Asiabanken hjulpet

32 Education Sector Strategy Update, WB 2006

33 *From Schooling Access to Learning Outcomes: an Unfinished Agenda* (World Bank Independent Evaluation Group, 2006)

34 Results Reporting for ADF-10 and Results Management Framework for ADF-11, February 2008

39.000 jenter gjennom etablering av mer enn ett tusen jenteskoler. Banken har i tillegg vært aktive i større utdanningsreformer i Mongolia og Bangladesh, som kan vise til en positiv utvikling de siste ti årene.

RESULTATER AV BISTAND DIREKTE TIL MYNDIGHETENE

Norge bidrar i flere land med direkte bistand til myndighetenes utdanningsprogrammer. I tillegg til de finansielle bidragene, søker Norge å bidra i den faglige dialogen om innhold og prioriteringer med særlig vekt på å trekke med utsatte grupper. Norge legger vekt på at utdanningen skal tilpasses lokale og nasjonale forhold, bl.a. ved å fremme morsmål som undervisningsspråk. Programmet i Nepal omtales nærmere i landkapitlet. Her beskrives resultater fra Madagaskar, Bangladesh og Zambia.

Madagaskar – undervisning på gassisk

Norge har støttet myndighetenes utdanningsprogram på Madagaskar med 99 mill.kr. i perioden 2005-2007, og har bidratt til planlegging og gjennomføring av en omfattende utdanningsreform. Reformen innebærer et kvalitativt og kvantitativt løft for Madagaskars offentlige grunnutdanning. Reformen omhandler en utvidelse fra femårig til sjuårig grunnskole og innføring av gassisk som undervisningsspråk til og med femte klasse. I arbeidet med reformen har Norge vært dialogpartner for utdanningsdepartementet og givergruppen. Norge har i arbeidet trukket på resultater fra forskning og erfaringer fra andre land. Prosessen har vært komplisert og sensitiv på grunn av Frankrikes interesser i å fremme fransk som undervisningsspråk. Norge og Unicef samarbeider tett om tiltak som støtter gjennomføringen av reformen. Myndighetene fokuserer i økende grad på tradisjonelt marginaliserte grupper, herunder jenter. Dette gjenspeiles i stadig større grad i de årlige reviderte utdanningsplanene. En jente-til-jente strategi er implementert i 14 områder, der eldre jenter er faddere for yngre jenter.

På Madagaskar steg skoleinntaket på grunnskolen til hele 96 prosent i 2006, fra 63 prosent i 1999[35]. Omtrent like mange jenter som gutter begynner på skolen, men frafall av jenter etter tre til fem år i grunnskolen en stor utfordring. Myndighetene samarbeider tett med Unicef om dette. Norge har støttet arbeidet med en strategi for videreutdanning og rekruttering av kvinnelige lærere. Gassiske myndigheter rekrutterer flere kvinnelige lærere fordi de erkjenner betydningen av kvinner i skolen for å redusere frafallet av jenter. Egne tiltak har vært satt i gang i områder hvor foreldre er spesielt konservative og ikke ser betydningen av at jenter får utdanning. En kampanje er gjennomført for å påvirke konservative holdninger som bidrar til at jenter holdes borte fra skolen. Møter er avholdt i mange lokalsamfunn og mer enn 500.000 brosjyrer er utdelt. Norge støtter også myndighetenes planer for skolebygging på Madagaskar gjennom samarbeid med ILO. Det er i økende grad fokusert på å bygge latriner for jenter, fordi forskning viser at slike tiltak hindrer frafall.

35 www.uis.unesco.org

Bangladeshiske myndigheter samarbeider aktivt med bl.a. organisasjonen BRAC for å nå sine kvantitative og kvalitative utdanningsmål, særlig når det gjelder jenters og sårbare gruppers deltakelse, og godkjenner at landprogrammidler kanaliseres direkte til BRAC. Bildet er fra en BRAC-utdeling av nødhjelp blant flomofre i Sirajganj.

Foto: Gunnar Zachrisen

Bangladesh – flere jenter enn gutter på skolen

Utdanning er det største innsatsområdet i den norske bistanden til Bangladesh. Norge støtter myndighetenes utdanningsprogrammer og lokale frivillig organisasjoner som tilbyr undervisning for sårbare grupper som faller utenom den offentlig skolen. En gjennomgang[36] av norsk bistand til Bangladesh i 2008 beskriver Norge som en fleksibel giver med forståelse for konteksten bistanden til landet inngår i. Norges positive rolle når det gjelder å fremme kjønnsdimensjonen og sosiale hensyn i forbindelse med utdanningsstøtten blir fremhevet.

Sammen med ti andre givere bidrar Norge med 349 millioner kroner i perioden 2004-2009 til myndighetenes grunnutdanningsprogram, som omfatter 16 millioner grunnskolebarn. Totalt budsjett for perioden er 1.815 millioner USD og det er et av verdens største sektorprogrammer for grunnutdanning. Bangladeshiske myndigheter bidrar selv med ca. 60 prosent av kostnadene, mens Norges bidrag er om lag tre prosent. Programmet fokuserer på kvaliteten av undervisningen, politikkutvikling og kapasitetsutvikling.

En del av programmet består av tiltak for å bedre tilgang til utdanning for sårbare grup-

36 CMI Commisioned Report 2008:3 Mid-Term Review of the Country Programme (MOU: 2003 - 2008 between Norway and Bangladesh (Norad Collected Reviws 11/2008))

per inkludert jenter. Myndighetene og giverne gjennomførte i 2007 en midtveisgjennomgang[37] av programmet. Den viste at strategier for styrke jenters skolegang har blitt utarbeidet og at vellykkede kampanjer gjennom media og lokale tiltak er blitt gjennomført. Dette har ført til økt interesse og motivasjon hos foreldre og lokalsamfunn for å sende barna på skolen. Tiltak for å øke andelen kvinnelige lærere er iverksatt, noe som også er viktig for å øke jenters rekruttering til skolen. Kapasiteten til innsamling, bearbeiding og kvalitetssikring av data om hvor mange barn som begynner på skolen og frafall underveis er svak. Kjønnsspesifikke data på skoledeltakelse blir regelmessig innhentet, men kvaliteten på dataene er svak og det er vanskelig å vurdere effekten av de ulike tiltakene for henholdsvis jenter og gutter. Dataene viser at ca 87% av barna i Bangladesh begynner på den femårige grunnskolen, og at det er flere jenter enn gutter.

Zambia – Bedre kvalitet på undervisningen

Norge besluttet i 2003 å støtte Zambias sektorprogram for utdanning med 427 millioner kroner i perioden 2003-2007. Fra 2009 vil den norske støtten til utdanning inkluderes i den generelle budsjettstøtten. Norge har sammen med EU finansiert en studie som ser på finansflyten i sektoren, og myndighetene arbeider med forbedringer på dette området. Studien har vært et bidrag inn i den lokale sektordialogen, der giverne og myndighetene samarbeider om utarbeidelsen av en søknad om støtte fra EFA-FTI og arbeider med en bedre harmonisering av innsatsen innenfor sektoren.

Zambia har hatt positive resultater når det kommer til deltakelse i utdanning. I 1999 gikk 63,1 prosent av barna i skolealder på skole, mens i 2006 gikk så mange som 94 prosent av jentene og 90 prosent av guttene på skole. Kvaliteten har også bedret seg. 84 prosent av barna fullførte 6. klasse. Myndighetene har investert i utdanning, og nesten 15 prosent av myndighetenes budsjett gikk til utdanning i 2006[38]. Skolepenger ble opphevet i 2002 og forklarer noe av fremgangen.

37 AIDE MEMOIRE Second Primary Education Developement Program (PEDP - II)

38 www.uis.unesco.org

FIGUR 9) Ti største norske frivillige organisasjonene innen utdanningssektoren, 2007

	Total (NOK mill)
Redd Barna	73,1
Flyktninghjelpen	70,7
Bistandsnemnda	34,6
Kirkens Nødhjelp	32,3
Strømmestiftelsen	23,4
Norsk Folkehjelp	10,0
NMS – Det Norske Misjonsselskap	6,0
SAIH – Studentenes og Akademikernes Internasjonale Hjelpefond	5,9
Regnskogfondet	5,9
Namibiaforeningen	5,4

Kilde: Norad

I Amhara regionen i Etiopia, hvor det lever om lag 16,5 millioner mennesker, ga Redd Barna og deres partnere grunnutdanning til totalt 500.000 elever i 2007, hvorav 48 prosent var jenter. Dette skjedde gjennom en oppskalering av et alternativt grunnutdanningsinitiativ utviklet av Redd Barna. 91 prosent av barna i Amhara regionen er nå innskrevet på grunnskolen. Redd Barnas bidrag dekker 6,1 prosent av barna. Oppskaleringen skjedde i nært samarbeid med de regionale myndighetene.

Flyktninghjelpens program i Burundi tilbyr et intensivt undervisningstilbud til internt fordrevne og tilbakevendte barn mellom ni og 14 år. Programmet fokuserer på å få flest mulig jenter på skolen. Kjønnsbalansen på Flyktninghjelpens skoler er 48 prosent jenter og 52 prosent gutter. Antall elever økte fra 3.643 barn i 2005/06 til 7.800 i skoleåret 2007/2008. En nylig gjennomført evaluering viser at 77 prosent av barna fortsatt var på skolen etter ett år. I tillegg til å bygge skoler og mobilisere lokalsamfunn og fordrevne, er kursing av lærere en viktig del av programmet. I 2006/07 ble 549 lærere kurset. Mer enn 40 prosent av lærerne er kvinner.

Det er fortsatt forskjeller mellom regioner. Det er større sjanse for at barn i byene går på skole enn barn på landsbygda, og i urbane slummer har skoledeltakelsen gått ned. Zambia har også utfordringer når det gjelder deltakelse etter grunnskolen. Bare 23 prosent fortsetter til ungdomsskole[39]. Det er økonomiske, helsemessige og sosiale grunner til dette, blant annet et økende antall foreldreløse barn på grunn av hiv/aids epidemien.

39 www.uis.unesco.org

RESULTATER AV BISTAND GJENNOM FRIVILLIGE ORGANISASJONER

I 2007 ble om lag 302 millioner kroner kanalisert gjennom norske frivillige organisasjoner til utdanningsformål. Om lag 184 millioner kroner ble brukt på tiltak som hadde likestilling som formål. Figur 9 viser de ti største organisasjonene som arbeider for sikre barns rett til utdanning.

I tillegg har en rekke mindre organisasjoner ulike innsatser innen utdanning. Noen av disse kan vise til viktige resultater av ulike punktinnsatser og talsmannsarbeid. Ett eksempel er at Utdanningsforbundets lokale

OPPSUMMERING – Karakteristiske trekk ved de ulike partnerne

Globalt er det de *multilaterale* organisasjonene som representerer de store bevilgningene innen utdanning for alle, og da primært Verdensbanken og de regionale utviklingsbankene. I flere land gir disse bidragene målbare utslag i form av økt tjenesteyting i landet og jenters deltakelse. Verdensbanken er også en sentral aktør innen policy og institusjonelle reformer.

Blant de regionale bankene synes Afrikabanken å være mer avgrenset i sin støtte med fokus på skoleinfrastruktur. Asiabanken er mer aktive også i den faglige dialogen om sektorpolitikken.

Unicefs gjennomslagskraft ligger ikke primært i de økonomiske bidragene, men i å påvirke utdanningspolitikken i retning av å fjerne ulike hindre for barns, og særlig jenters deltakelse, og kvaliteten på utdanningen, basert på opparbeidede kunnskaper fra sine modellskoler og internasjonale erfaringer. Blant de multilaterale er det Unicef som mest direkte fokuserer på jenters deltakelse selv om ringvirkningene av denne innsatsen vil variere fra land til land. Det er imidlertid innsatsen som multilaterale og bilaterale gjør i fellesskap som virkelig utgjør en forskjell på dette området. Her er både Hurtigsporinitiativet FTI, Utdanning for alle EFA og FN-initiativet for jenters utdanning viktige instrumenter.

På landnivå kanaliseres den norske bilaterale bistanden gjennom både multilaterale kanaler som Unicef, som strategiske partnerskap med norske, internasjonale eller lokale frivillige organisasjoner eller ved at man gir *direkte støtte til landets utdanningsmyndigheter* i form av enten budsjettstøtte eller sektorbudsjettstøtte – eller øremerkede bidrag til sentrale utdanningsinstitusjoner i landet. Vi ser at i land der Norge kombinerer bilateral finansiering med en aktiv oppfølging og faglig dialog, evt. et bredere program for å bygge kapasitet i sentrale utdanningsinstitusjoner, har den direkte bistanden en merverdi utover å være en pengekanal til statsbudsjettet. Norge fungerer i slike land gjerne som en forkjemper for marginaliserte grupper og jenter eller ved å påvirke sentrale problemstillinger i sektoren, som morsmålsundervisning.

De *norske frivillige organisasjonene* representerer sjeldent store penger på landnivå, og de leverer derfor relativt avgrensede resultater sett i forhold til behovene lokalt. Likevel kan de oppnå unike resultater for marginaliserte grupper som ellers ikke ville fått utdanning. Eksempler på dette finnes; fra perifere strøk som myndighetene ikke prioriterer eller har kapasitet til å nå, til områder i konflikt, fra undertrykte minoritetsgrupper i land med demokratisk underskudd til barnearbeidere som sluses inn i skolen.

Mange organisasjoner har som mål å påvirke nasjonale og lokale myndigheter til å oppskalere erfaringer og resultater fra prosjektene til et nasjonalt eller regionalt nivå.

Det er imidlertid lite informasjon om hvorvidt organisasjonene lykkes i arbeidet med å skape ringvirkninger utover prosjektene. I noen tilfeller kobles denne virksomheten til påvirkningsarbeid gjennom lokale partnere. Der hvor organisasjonene lykkes med dette ser man resultater utover organisasjonenes begrensede prosjekter. Når dette skjer er det fordi de lykkes i å etablere solide partnerskap med lokale eller sentrale myndigheter, eller med multilaterale organisasjoner som Unicef. Redd Barna kan vise til eksempler på programmer hvor man har lykkes med dette.

partner i Indonesia har stevnet regjeringen for retten for ikke å ha fulgt opp sitt eget vedtak om å bruke 20 prosent av budsjettet til utdanning. Resultatet ble en økning fra åtte prosent til 11,8 prosent etter at den lokale lærerorganisasjonen vant saken. Det generell inntrykket er likevel at det er mange gode intensjoner, men små resultater og få ringvirkninger av de små organisasjonenes prosjekter.

Redd Barna er den største norske frivillige organisasjonene på utdanningsområdet. I 2007 rapporterte Redd Barna å ha bidratt globalt til at 1,1 millioner barn kunne begynne på grunnskolen[40]. Til sammen oppgir organisasjonen at de har nådd hele 1,8 millioner barn gjennom sine utdanningsprogrammer. Mer enn 60 prosent av barna gikk på skolen for første gang og av disse hadde 24.000 vært tidligere barnearbeidere. Organisasjonen nådde til sammen 51.000 etniske minoritetsbarn, fra indianere i Guatemala til roma-befolkningen i Sør-Europa.

Redd Barna har gjennom Quality Education Project som gjennomføres i Etiopia, Zambia, Zimbabwe og Mosambik, nådd 161.000 barn med utdanningsprosjekter som retter seg spesielt mot å heve kvaliteten på utdanningen. Som en del av denne satsingen har Redd Barna gitt opplæring til mer enn 8.000 lærere.

Flyktninghjelpen gir hjelp og beskyttelse til mennesker på flukt pga krig eller andre katastrofer. I tillegg til undervisning kan skolen gi beskyttelse mot overgrep, kriminelle handlinger og rekruttering til væpnede grupper.

Også blant de større organisasjonene innen utdanning er det variasjon i de faglige og strategiske forutsetningene for å drive effektive utdanningsprosjekter. I organisasjons- og prosjektgjennomganger reises det blant annet spørsmål om hvilken merverdi enkelte organisasjoner tilfører utdanningsprogrammene utover å være en pengekanal. Her anbefales det at den faglig oppfølgingen bør vektlegges sterkere, og at enkelte organisasjoner bør utnytte sin lokale tilstedeværelse bedre. Enkelte organisasjoner mangler en tydelig definert strategi for sin utdanningsvirksomhet.

40 Save The Children Norway, Annual Report 2007

4 STRØMFORSYNING PÅ LANDSBYGDA

Elektrisk kraft er en av forutsetningene for utvikling og økonomisk vekst. Flere av Tusenårsmålene kan lettere nås dersom befolkningen har tilgang til god og rimelig energi. God tilgang til stabil strømforsyning er viktig i storbyer og essensielt for industriproduksjon. Skal elektrisitet bidra til redusert fattigdom og bedre levevilkår for hele befolkningen, må også landsbygda få tilgang til strøm.

I lyset fra en 40 Watts pære jobber Keslav Basnet med deigen. Hver dag baker han ca 90 formloff og 600 pølsebrød. Dette er det eneste bakeriet i landsbyen Khimti Besi i Nepal. Før 2002 ble all bakingen gjort hjemme // Foto: Ken Opprann

Tilgang på elektrisk energi gir bedre lys, vannforsyning og helsetilbud, og muligheter for informasjon og underholdning. Strømforsyning bedrer sikkerheten og kan stimulere til økonomisk produksjon.

Strømforsyning på landsbygda krever enten lokal kraftproduksjon eller et utbygd distribusjonsnett. Kraften må tilbys til en pris som brukerne kan og vil betale. Tilgangen til elektrisk energi på landsbygda varierer veldig. Mens rundt 40 prosent av befolkningen i Nepal har tilgang på strøm, er andelen i Mosambik bare ni prosent og i Sør-Sudan nær null utenfor hovedstaden Juba. Andelen er over 60 prosent i mange land i Latin-Amerika og Øst-Asia, mens den er på under 20 prosent i store deler av Afrika.

Det er særlig utviklingsbankene som bidrar med bistandsfinansiering av kraftproduksjon og –distribusjon. Det er også utviklingsbankene som bidrar mest med rådgivning om energipolitikk, utbygging, regulering og prissetting. Nær ti prosent av Verdensbankens utlån til utviklingsformål går til energisektoren, og for de øvrige utviklingsbankene er andelen ca 15 prosent. Blant bilaterale givere prioriterer Japan, Tyskland og USA energisektoren høyt. OECD-landene ga i 2006 i gjennomsnitt snaut fire prosent av den bilaterale bistanden til energiformål, mens Norge ga 4,8 prosent.

FNs Utviklingsprogram UNDP og Miljøprogrammet UNEP er de to FN-organene som er mest aktive i energisektoren. UNDP fokuserer på nasjonale mekanismer for regulering, kapasitetsbygging og bærekraftig energiforsyning. UNDP, UNEP og Verdensbanken finansierer Det globale miljøfondet GEF, som blant annet finansierer tiltak for bedre tilgang til energi for fattige.

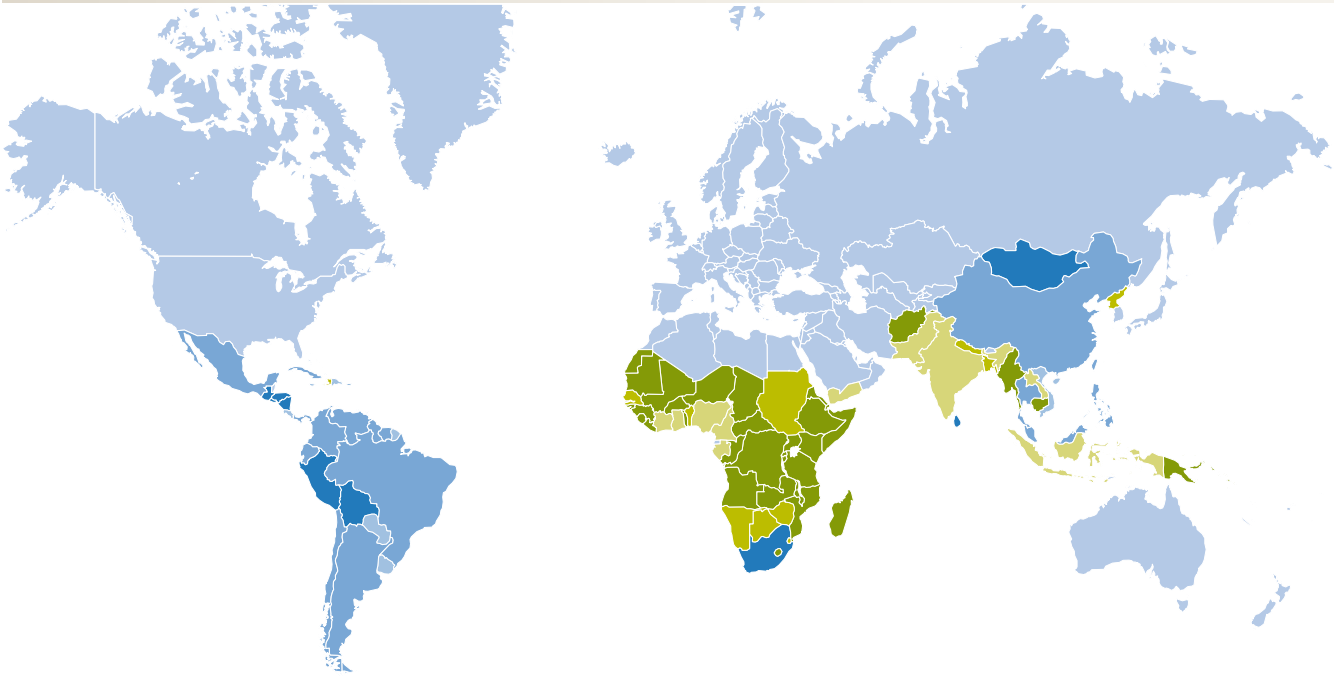
Frivillige organisasjoner er lite engasjert i energiforsyning, og er aldri engasjert i større produksjonsanlegg og nasjonale distribusjonsnett. På landsbynivå har mange internasjonale og lokale frivillige organisasjoner bidratt til lokal energiproduksjon, særlig ved å utnytte fornybare energikilder som vind- og solenergi. Bare unntaksvis er frivillige organisasjoner engasjert i vannkraftverk eller kommersiell energiproduksjon.

RESULTATER OPPNÅDD AV MULTILATERALE ORGANISASJONER

Verdensbanken har siden 1980 brukt om lag én prosent av sine utlån på støtte til i alt 120 programmer for å skaffe elektrisk strøm til landsbygda rundt om i verden. 42 av programmene hadde landsbygdelektrifisering som hovedmål. De øvrige var deler av bredere programmer for kraftforsyning, eller programmer for distriktsutvikling med strømforsyning til landsbygda som delmål.

En evaluering bekrefter at utbygging av strømforsyning til landsbygda gir positive resultater i distriktene. Evalueringen viser at det er de best stilte i distriktene og landsbyene som først drar mest nytte av strømleveransene. Effektene for de fattigste er indirekte, og kommer etter en stund når flere får tilgang til strøm og når det gjennomføres tilleggstiltak innrettet på de fattigste. Evalueringen oppsummerer at selv der redusert fattigdom er et eksplisitt mål, har slike tilleggstiltak sjelden blitt inkludert.

FIGUR 10) Særlig Afrika sør for Sahara mangler tilgang til elektrisitet



Kilde: Norad

1-20 % | 21-40 % | 41-60 % | 61-80 % | 81-99 % | 100 %

130.000 landsbyer fikk strøm

Verdensbanken har beregnet at de har bidratt til å forsyne strøm til minst 130.000 landsbyer med minst 20 millioner husholdninger. De har bidratt til å strekke minst 600.000 km ledninger og installert minst 500 transformatorstasjoner. Verdensbanken har bidratt både til å strekke linjer fra eksisterende linjenett og til lokal strømproduksjon. Resultatene er spesielt gode i Bangladesh, der Verdensbanken bidro til 600.000 tilknytninger mellom 1980 og 2002. Totalt ble over fire millioner hushold tilknyttet strømnettet i Bangladesh i denne perioden. I Indonesia bidro Verdensbanken til omtrent halvparten av de ti millioner nye tilknytningene mellom 1991 og 2000, slik at dekningsgraden øktefra 33 til 85 prosent av befolkningen på landsbygda. I Laos bidro Verdensbanken til 90.000 tilknytninger i årene 1993-2004. I denne perioden fikk totalt 325.000 strøm i Laos, slik at dekningsgraden økte fra 14 til 45 prosent.

Evalueringen viser at flere prosjekter hadde tekniske problemer på grunn av manglende kapasitetsbygging i institusjonene som skulle drive strømforsyningen. Mange land har store problemer med ulovlige oppkoplinger som stjeler strøm fra nettet. Strømtapene på grunn av tyveri varierer fra tre prosent i Vietnam til 50 prosent i Rajasthan i India. Et annet stort problem har vært lav inntjening slik at det ikke har vært midler til drift og vedlikehold av systemene. Ut fra Verdensbankens kriterier, har 68 prosent av prosjektene i denne sektoren vært vellykket. Dette er lavere enn for Verdensbankens prosjekter generelt, der 75 prosent regnes som vellykket.

De som drar mest nytte av strømforsyningen er husholdninger som først og fremst bruker strøm til å få bedre lys. Dette er et stort gode i seg selv og bidrar til at aktiviteter kan forlenges utover kvelden. Dernest brukes strøm til TV og andre husholdningsapparater. Strøm brukes sjelden til matlaging. På landsbynivå bidrar strøm til bedre helsetjenester og bedre sikkerhet. Men strømforsyning til distriktene bidrar i liten grad til småindustri og annen produksjon. Det kan komme av lavt kunnskapsnivå, mangel på kreditt eller markedstilgang.

Ett av funnene i evalueringen er at det ikke er selve strømprisen som er det største hinderet for at fattige hushold skaffer seg strøm, men tilknytningsavgiften. Verdensbanken foreslår i evalueringen at løsningen på dette problemet kan være subsidiert tilknytningsavgift eller en kredittordning.

Afrikabanken satser på kraft

Afrikabanken gir en stor andel av sine lån og kreditter til kraftsektoren. I 2007 ble det bevilget ca 8,4 milliarder kroner til 13 nye prosjekter. Mange av prosjektene har komponenter som bidrar til strømforsyning til landsbygda. Afrikabanken rapporterer at de i perioden 2005-2007 rehabiliterte eller installerte distribusjonslinjer på rundt 5.500 km, bygget nær 500 transformatorstasjoner, og bidro til at over 700.000 hushold fikk ny eller forbedret tilgang på elektrisitet.

Et eksempel på Afrikabankens prosjekter er Tanzania Electricity IV, som fra 1991 til 2007 bidro til å styrke strømforsyningen i Kilimanjaro- og Arusha-regionene.[41] Afrikabanken bidro med ca 180 millioner kroner. Dette utgjorde vel 30 prosent av totalen. Selv om

41 African Development Bank (2007). *Tanzania – Electricity IV Project. Project Completion Report.*

oppstarten ble forsinket med nærmere tre år, nådde prosjektet sine mål og skaffet strøm til 15 bydeler, en rekke utviklingssentra, industrier, turisthoteller og 30 landsbyer. Rundt tre fjerdedeler av distriktene i regionene har nå fått elektrisk strøm. Nasjonalt økte tallet på tilnytninger til strømnettet fra 155.000 i 1990 til 590.000 i 2005. Prosjektene i Arusha og Kilimanjaro bidro med ca 25% av økningen. Prosjektet ble gjennomført til lavere kostnader enn budsjettert, og sparte midler ble benyttet til en fase II for å utvide strømforsyningen til flere landsbyer. Blant problemene er at prisene på strøm må subsidieres og at det nasjonale kraftselskapet TANESCO er svakt organisert. Det er også store strømtap i systemet.

FNs Utviklingsprogram UNDP

FNs Utviklingsprogram UNDP har økt innsatsen innen energi, miljø og klima til det tredobbelte etter 1995,[42] og bevilget i perioden 2004-2007 over 960 millioner USD til disse formålene. Rundt 20 prosent av dette gikk til finasiering av bærekraftige energitjenester. Mye av midlene kommer fra Det globale miljøfondet GEF og har sterkest fokus på reduksjon av CO2-utslipp. Samtidig gikk UNDPs finansiering av programmer som ikke kvalifiserte til GEF-støtte ned. GEF finansierer tiltak som i tillegg til lokale fordeler også kan demonstrere at de bidrar vesentlig til globale miljøforbedringer.

UNDP har deltatt i gjenoppbyggingen av strømnettet i Nord-Irak, basert på rundt en milliard USD i inntekter fra Olje-for-mat programmet[43].

UNDPs to spesialfond for bærekraftig energi og miljø ble i 2004 slått sammen til et Thematic Trust Fund for Environment and Energy med bidrag fra bl.a. Norge. Fondet har relativt små ressurser til disposisjon. Samlede bidrag til spesialfondene for 2001-06 var på 27 mill. USD, mens GEF bidro med 1,89 milliarder USD til UNDP i samme periode. Sammen med FNs Miljøprogram UNEP har UNDP etablert et felles program for bærekraftig energi.

En evaluering[44] av UNDPs innsats for miljø og energi konkluderer med at UNDPs energitiltak er helt dominert av GEF-prosjekter innrettet på klimaendringer, og at målet om å bidra til elektrisitet for de fattige nærmest er forsvunnet. Et eksempel på at fokuset på fattigdom er redusert, er et GEF-finansiert program for å redusere hindringer mot fornybar energi i Malawi. Til tross for at prosjektet lyktes i å innføre bruk av solenergi i fattige hushold, ble det kritisert i en intern gjennomgang fordi det ikke ga tilstrekkelig utslippsreduksjoner. Hadde hovedmålet vært å skaffe energi for de fattige, ville programmet vært ansett for langt mer vellykket. Evalueringen anbefaler UNDP å endre fokus i retning av mer fattigdomsretting av energiprosjektene, men fant at det generelt var lite interesse i UNDPs landkontorer for energirettede programmer.

Evalueringen fant at UNDP hadde gitt viktige bidrag i enkelte mellominntektsland for å fremme ren fornybar energi og energieffektivitet. Mens halvparten av UNDPs energirelaterte prosjekter skulle gi fattige bedre tilgang til energi, fant evalueringen få bevis på dette i landene som ble studert.

UNDPs nisje er policy-arbeid og kapasitetsbygging. Regionalt har UNDP gjennom den vestafrikanske organisasjonen ECOWAS støttet arbeidet med et policy-dokument for å øke energitilgangen på landsbygda og i storbyenes utkanter. Dokumentet har blitt et sentralt hjelpemiddel for landenes mobilisering av bistand til energi i Vest-Afrika. UNDP er også engasjert gjennom den østafrikanske organisasjonen EAC for å styrke kapasiteten i de nasjonale institusjonene med ansvar for å bygge ut og drive energiforsyning i distrikter og landsbyer i Øst-Afrika.

En studie[45] av erfaringer med organisering av elektrisitetsforsyning til landsbygda viser at en sentralisert organisering under nasjonale myndigheter er mest effektivt, men dette forutsetter at det nasjonale selskapet i seg selv er rimelig effektivt. Studien omfatter nett-tilknytning og enkeltstående prosjekter i Nepal, Guatemala og ni land i Afrika. Verdensbanken er involvert i de fleste av disse landene, mens UNDP nevnes bare i Burkina Faso og Nepal. Gode resultater er oppnådd i bl.a. Ghana, Elfenbenskysten, Marokko og Guatemala. Landene som har forsøkt med lokale private løsninger som Uganda, Chile, og Burkina Faso, har stort sett ikke lykkes med dette, i hovedsak pga lav inntjening og svak organisering. For strømforsyning uten nett-tilknytning, ofte basert på solenergi eller mini-vannkraftverk, finnes mange organisasjonsmodeller, og ingen standardiserte løsninger. Mange lokale initiativ med sterk mobilisering lykkes med å etablere strømleveransene, men har ofte store problemer med bærekraft pga svak inntjening.

RESULTATER AV BISTAND DIREKTE TIL MYNDIGHETENE

Norge har lenge vært en stor bilateral aktør innen kraftforsyning i mange samarbeidsland. Bistand til distribusjon og elektrifisering av distrikter og landsbygda har vært deler av dette. Norsk bistand har også gått til planlegging og bygging av kraftverk og til kapasitetsbygging av nasjonale institusjoner for å styrke mottakernes evne til å drive og utvikle sektoren. Landkapitlene om Mosambik og Nepal gir en omtale av resultater oppnådd i disse landene. Norge har også bidratt med bilateral bistand til elektrifisering i Namibia, Bangladesh, Tanzania, Uganda og Øst-Timor.

Namibia

En gjennomgang[46] av resultater og erfaringer fra Norges bistand til elektrifisering i Nord-Namibia i ti år, viser svært gode resultater for det nasjonale programmet for landsbygdelektrifisering. Programmet ga strømtilknytning for nær 30.000 husholdninger. I de lokale sentrene ble det muligheter for strøm til alle offentlige institusjoner, kommersielle virksomheter og sosiale institusjoner.

42 Kilde: Mye av informasjonen er fra UNDPs egne web-sider. www.undp.org.

43 Under sanksjonene mot Sadam Hussein-regimet i Irak etter Kuwait-krigen, kontrollerte FNs "olje-for-mat" program (1995-2004) at inntekter fra Iraks oljeeksport bare ble brukt til mat, medisiner og andre grunnleggende utviklingsformål (herunder elektrisitet).

44 UNDP Evaluation Office (2008). *Evaluation of the Role and Contribution of UNDP in Environment and Energy.* New York. (By Michael P. Wells, Henrik Secher Marcussen et al)

45 Wolfgang Mostert. *Review of Experiences with Rural Electrification Agencies. Lessons for Africa.* DRAFT 20 March 2008. (På oppdrag av EUEI-PDF: EU Energy Initiative – Partnership Dialogue Facility).

46 Ralf Tobich and partners, EMCOM Consulting Group (2008) *Impact Assessment of Norad-Funded Rural Electrification Interventions in Northern Namibia (1990 -2000).* Norad Collected Reviews 1/2008.

Virksomheter som fikk strøm skapte positive ringvirkninger i form av bedre tjenester og utvidet åpningstider. Husholdninger fikk først og fremst bedre lys, men også strøm til flere hjelpemidler. De fleste husholdninger sparte også penger ettersom elektrisitet var rimeligere enn alternativer som stearinlys, parafin og gass. Likevel ville de fleste ikke gå over til strøm for matlaging, og mange var bekymret for farene ved elektriske støt og kortslutninger. Gjennomgangen kunne ikke dokumentere at tilgjengelig strøm har skapt flere virksomheter eller arbeidsplasser, selv om det var en alminnelig oppfatning i regionen at elektrisitet medførte flere arbeidsplasser.

I følge gjennomgangen var det tre hovedårsaker til det vellykkede programmet: 1) At alle investeringer var 100 prosent subsidiert, delvis med bevilgningene fra Norge. 2) At det var en sterk politisk vilje som sørget for oppfølging og vedlikehold. 3) Sterk deltakelse fra private kontraktører og leverandører. Introduksjonen av målere basert på forhåndsbetaling er en viktig forutsetning for god økonomisk kontroll for både forbrukerne og strømleverandørene

Gjennomgangen oppsummerte de positive virkningene av programmet og fant at de positive effektene hadde en verdi som var det dobbelte av kostnadene. Likevel kunne det ikke dokumenteres at de sosiale og økonomiske forholdene generelt har blitt bedre. Blant grunnene til dette trakk gjennomgangen frem økende arbeidsløshet og hiv/aids-epidemien.

Norges bidrag på totalt ca 140 millioner kroner utgjorde ca 15 prosent av de totale kostnadene og fokuserte særlig på å utvide linjenettet. Namibias egne myndigheter finansierte storparten av kostnadene. Norge bidro bl.a. med penger og leveranser av norsk utstyr. I følge gjennomgangen var programmet i utgangspunktet svært fokusert på den fysiske infrastrukturen, og det tok tid før det også ble gitt oppmerksomhet til systemutvikling og organisering av drift og vedlikehold. Studien finner det også påfallende at nesten alt fokus har vært på tilknytning til linjenettet, og at det ble gjort få investeringer i solenergi, til tross for at Namibia ligger nær verdenstoppen med 3.300 soltimer i året.

Da strømmen kom til Zanzibar, fikk de også føle tidsklemmen

En doktoravhandling* som fulgte elektrifiseringen av en av landsbyene Uroa på Zanzibar viste at folks levesett ble markant endret da strømmen kom. Strømdrevne vannpumper er svært arbeidssparende for kvinner; langt flere går på skole enn i landsbyer uten strøm; men først og fremst endret strømmen livsrytmen til de fleste. Lyset forlenget arbeidsdagen, og innførte fjernsyn.

Paradoksalt nok førte det til at folk flest fikk dårligere med tid, fordi det var flere muligheter og folk fikk dårlig samvittighet dersom de ikke var produktive også etter mørkets framtid. De kunne bl.a. reparere fiskenett og rense tang. Fjernsynet medførte også at familien holdt seg mer samlet, innendørs. Med naboer på besøk ble familien ofte sittende lenge. Samtidig hadde også moskeene fått nye forsterkere og høyttalere som vekket folk kraftigere til morgenbønn klokken halv fem. Mange sier at de er trettere enn før, og enda flere er enige i at ektefeller tilbringer mindre tid sammen om kvelden før de sover.

* Tanja Winther (2005) *Current styles: Introducing electricity in a Zanzibari village.* Oslo: Unipub forlag (Universitetet i Oslo). Også omtalt bl.a. i *Teknisk Ukeblad* januar 2006.

Bangladesh

I Bangladesh bevilget Norge totalt ca 200 millioner kroner i perioden 1997-2005 til elektrifisering gjennom lokale strømkooperativer i de to områdene Bhola og Gaibandha. Det norske bidraget var en gave til myndighetene i Bangladesh, som lånte pengene videre på gunstige vilkår til det statlige Rural Electrification Board. Midlene var opprinnelig øremerket for å dekke import av utstyr til de to kooperativene, men kunne etter hvert også benyttes til innkjøp lokalt i Bangladesh. Norge finansierte rundt halvparten av prosjektkostnadene. Drift og vedlikehold skulle dekkes av inntekter generert fra strømkundene.

En sluttrapport[47] utarbeidet av uavhengige konsulenter viser at rundt 65.000 virksomheter og husholdninger fikk strømtilknytning i de to distriktene. Dette var omtrent som planlagt i Bhola og over det dobbelte av planlagt i Gaibandha. I Bhola fikk ca 40 prosent av alle husholdninger tilgang til strøm, mens over 90 prosent ble tilkoplet i Gaibandha. I begge områder er betalingsraten rundt 98 prosent, og strømtap av tekniske årsaker lokalt eller pga tyveri er lavt.

47 Md Mosleh Uddin, S.F. Ahmed & co, og H. Aarrestad (2007), *End Reviewof Area Coverage Rural Electrification (ACRE) in Bangladesh. Phase VA Bhola PBS Component and Phase VB Gaibandha PBS Component.* Norad Collected Reviews 15/2007.

Sluttrapporten uttrykker stor usikkerhet om hvorvidt prosjektene er bærekraftige, ettersom lønnsomheten i de to kooperativene er meget svak og strømleveransene fra hovednettet er meget ustabile. Det er generelt stor strømmangel i Bangladesh, mange overføringslinjer er gamle og strømtapene i overføringslinjene er meget stort. Kvaliteten på strømforsyningen er meget lav når den kommer fram til Bhola, med mange strømbrudd og lav spenning.

Tanzania

I Tanzania finansierte Norge i 1979 en strømkabel fra fastlandet til Zanzibar, og siden 1986 har Norge bidratt til finansiering av strømforsyningsprosjekter på Zanzibar for nesten 190 millioner kroner. Dette har gitt rundt 80 prosent av befolkningen tilgang til elektrisk strøm, og det er meget høyt i afrikansk sammenheng. Det er imidlertid en stor utfordring at energisektoren på Zanzibar neppe er økonomisk bærekraftig. Inntektene fra strømsalget er ikke store nok til å bygge opp et fond for reinvestering og sikre et visst minimum av reservekapasitet.

RESULTATER AV BISTAND GJENNOM FRIVILLIGE ORGANISASJONER

Få norske frivillige organisasjoner er engasjert i strømforsyning. Det viktigste unntaket er Tibetmisjonen som har gjort en betydelig innsats i Nepal som ble omtalt i Resultatrapport 2007.

OPPSUMMERING

I bilaterale programmer der Norge i hovedsak fungerer som finansieringskilde, avhenger resultatene i all hovedsak av de nasjonale forholdene; om samarbeidsinstitusjonen er en effektiv organisasjon med tilstrekkelig kapasitet og kompetanse, og om betingelsene som omgir prosjektet bidrar til resultater eller hindrer slike. I en rekke tilfeller gir landsbygdelektrifisering i seg selv lite ny økonomisk aktivitet, ettersom det mangler andre insitamenter som kreditt, kunnskap eller markeder. I Bangladesh kan en relativt vellykket elektrifisering undergraves totalt dersom det ikke er tilstrekkelig med strøm i hovednettet. I flere av eksemplene har ikke Norge vært aktiv i faglig dialog om slike forhold.

Bare i land der Norge kombinerer finansiering med en aktiv oppfølging og faglig dialog, eventuelt et bredere program for kapasitetsbygging som i Mosambik, har Norge som bilateral giver en merverdi. I land med bredt og langsiktig norsk bilateralt engasjement innen kraftforsyning kombinerer Norge finansiering av distribusjonsnett og kraftverk med innsats for kapasitetsbygging og en faglig dialog om både organisering og policy-spørsmål. I land der de norske partnerne opparbeider et tillitsforhold, har norske erfaringer og faglige råd også innflytelse.

Internasjonalt er det de multilaterale organisasjonene som Verdensbanken, de regionale utviklingsbankene, og til en viss grad UNDP/UNEP/GEF som representerer volum for finansiering av elektrifisering, og utvikler politikken på dette området.

Afrikabanken fokuserer fortsatt på finansiering av selve den fysiske infrastrukturen, mens de øvrige utviklingsbankene har beveget seg fra hovedfokus på kraftproduksjon til mer integrert perspektiv som også omfatter distribusjon, alternativ energi og organisering av sektoren.

I en del tilfeller som i Mosambik har Verdensbanken gitt råd basert på lite fleksible holdninger til oppsplitting og privatisering av sektoren, mens i andre land har bankens mer helhetlige tilnærming til sektoren og understreking av gode økonomiske og organisatoriske løsninger vært nyttig. UNDP har bl.a. bidratt til uttesting av desentraliserte modeller for effektiv bruk av fornybar energi. Men hovedtyngden av UNDPs prosjekter er finansiert fra GEF, som legger hovedvekten på reduserte utslipp, ikke på strømforsyning til de fattige.

I Nepal samarbeider Verdensbanken og UNDP om støtte til elektrifisering av landsbygda, i tråd med det økende samarbeidet mellom de to organisasjonene. Det multilaterale samarbeidet innen denne sektoren er kommet langt kortere enn innen utdanning, men kan likevel være veien å gå for å utnytte de komparative fordelene i det multilaterale systemet.

De norske frivillige organisasjonene er lite engasjert i elektrifisering. Tibetmisjonens tidligere innsats og Kirkens Nødhjelp bidrar imidlertid med strømforsyning som er viktig for de som får tilknytning, selv om det totale omfang ikke er så stort. I begge tilfeller har de norsk-støttede prosjektene bidratt ikke bare med å etablere strømforsyningen, men også til å bygge lokal kapasitet med relevant opplæring. Ikke minst fungerer disse prosjektene som uttesting av metoder som også gir muligheter for mangfoldiggjøring i større skala i nasjonal regi.

Et annet unntak er Kirkens Nødhjelp som siden 2004 har bidratt til elektrifisering basert på solenergi til i alt 58 landsbyer i Afghanistan, og som i 2007 introduserte tilsvarende programmer i Mali og Mauritania.[48] Kirkens Nødhjelp har samarbeidet med Barefoot College i India hvor et vellykket konsept ble utviklet. Landsbyene måtte forstå teknologien i solenergi-prosjektet, forplikte seg til å dekke de løpende driftskostnadene, utnevne to blant de fattigste i landsbyen som skulle få opplæring som barfot-ingeniør og etablere et lite verksted for barfot-ingeniørene. Da dette var gjort, ble solpanelene og tilknytningene installert. På denne måten ble de 58 landsbyene i fire provinser i Afghanistan elektrifisert. Samtidig ble 55 barfot-ingeniører, hvorav 21 kvinner, utdannet. Dette bidro til å gi disse kvinnene betydelig høyere status i landsbyene og tilgang til de lokale landbyrådene, shuras. Strømmen har bidratt til at økonomiske aktiviteter som teppeknytting kan utføres innendørs om kvelden, at skolebarn får lys til leksearbeid og at luften innendørs i husene er blitt betydelig renere.

Kirkens Nødhjelp erfarte at i de mest konservative deler av Afghanistan var det vanskelig å rekruttere kvinner som barfot-ingeniører. I flere landsbyer var det vanskelig for en del familier å skaffe nok penger til å betale for strømmen. Rapporten sier ikke noe om hvor stor del av husholdningene som fikk tilgang til strøm i landsbyene.

Prosjektet har skapt interesse fra en rekke andre frivillige organisasjoner i Afghanistan, så vel som fra afghanske myndigheter ettersom Kirkens Nødhjelp også deltar i en arbeidsgruppe som utvikler en politikk for fornybar energi i Afghanistan.

48 All informasjon basert på KNs egen rapport til Norad, *Narrative Report 2007*.

5 RESULTATER AV NORSK BISTAND TIL NEPAL

Nepal er inne i en dyptgående politisk og konstitusjonell endringsprosess. En langvarig væpnet konflikt mellom maoistbevegelsen og regjeringen startet i 1996. Parallelt økte befolkningens misnøye med myndighetenes korrupsjon og manglende handlingsevne. Kongen grep stadig sterkere inn i landets styre og oppløste til slutt parlamentet. Kongelig enestyre var en realitet, noe som i april 2006 resulterte i en nasjonal folkelig mobilisering og våpenhvile.

Kirne Project School med 500 elever synger nasjonalsangen og ber til Saraswathi, gudinnen for utdannelse. Etter bønn og sang marsjerer elevene til klasserommene.
// Foto: Ken Opprann

De etablerte partiene og maoistene startet en dialog fram mot en fredsavtale og våpenhvile på slutten av 2006. I 2007 ble en overgangsgrunnlov vedtatt og en samlingsregjering med maoistdeltakelse dannet. Valg til grunnlovgivende forsamling skjedde i april 2008. Maoistene ble det største partiet i forsamlingen med 229 av 601 delegater, og en ny koalisjonsregjering ledet av maoist-lederen Prachanda ble dannet. Det hinduistiske kongedømmet er blitt avskaffet og Nepal er erklært som en sekulær føderal republikk.

Bakgrunnen for konflikten var frustrasjon over manglende demokratisk, økonomisk og sosial utvikling etter at en demokratibevegelse tidlig på 1990-tallet lyktes med å innføre demokratiske rettigheter. Maoistpartiet erklærte "folkets krig" mot regjeringen i Kathmandu med sikte på en radikal endring i maktstrukturen. Nepal er et segmentert samfunn som består av mange ulike etniske grupper, språk og tradisjoner, og er preget av et hinduistisk kastevesen som ekskluderer store lavkaste-grupper. Nærmere 40 prosent av befolkningen består av ulike urfolk, med en felles benevnelse kalt Janajati, som er blant de mest marginaliserte. I tillegg er landet på grunn av sin spesielle topografi og svakt utbygde infrastruktur geografisk oppstykket. Politikken har vært dominert av en Kathmandu-sentrert elite stort sett bestående av folk fra den øverste kasten brahmin, som har ført en politikk som har marginalisert store grupper i samfunnet og ikke trukket distriktene med i utviklingen. Det lokale folkestyret og til en stor grad den lokale administrasjonen kollapset under konflikten og bidro til ytterligere svekkelse av demokratiske institusjoner i Nepal.

Den væpnede konflikten førte til store lidelser i befolkningen og over 14 000 mennesker har blitt drept siden 1996. Menneskerettighetsbrudd ble begått av begge parter i konflikten og utviklingen på de fleste områder ble satt tilbake.

Utfordringen for den nye koalisjonsregjeringen er å stake ut kursen for "Det nye Nepal". Folket har gjennom valgresultatet vist at de ønsker forandring. Sentralt står tiltak for å sikre at marginaliserte grupper, som kasteløse, urbefolkningen, muslimer og en stor andel av kvinnene, blir inkludert i beslutningsprosessene. En føderal struktur med selvstyrte provinser er et sentralt tema. Regjeringen har utarbeidet et handlingsprogram og fremlagt et budsjett med fokus på bærekraftig økonomisk utvikling, utdanning og helse. Målet er å løfte befolkningen ut av fattigdommen.

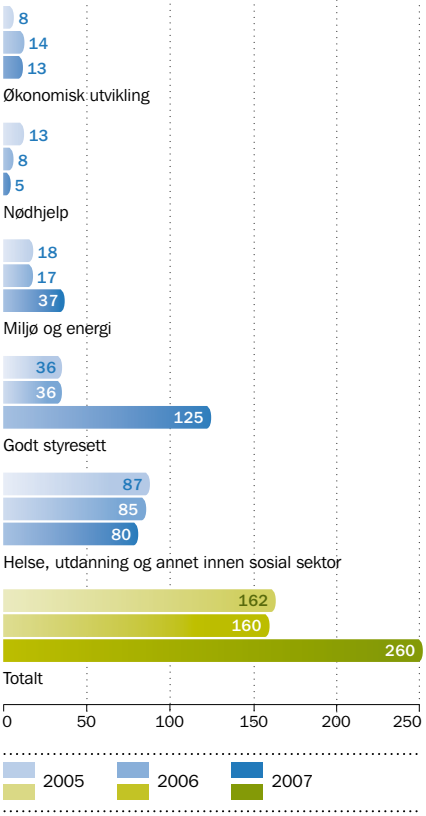
Av Nepals befolkning på rundt 28 millioner mennesker lever lever ca 24 prosent under fattigdomsgrensen[49]. I FNs indeks for menneskelig utvikling er Nepal rangert som 142 av 177 land. Underernæring blant barn er 39 prosent – over 30 prosent regnes som en indikator på utbredt fattigdom.

Den årlige vekstraten i BNP har ligget på rundt 4 prosent de siste årene og nasjonalinntekten per innbygger på ca 290 USD[50].

49 UNDP Human Development Report 2007/2008. Fattigdomsgrensen regnes som under 1 USD pr dag. Samme kilde beregner at vel 68% lever på under 2 USD pr dag.

50 Development Cooperation Report 2007, OECD 2008

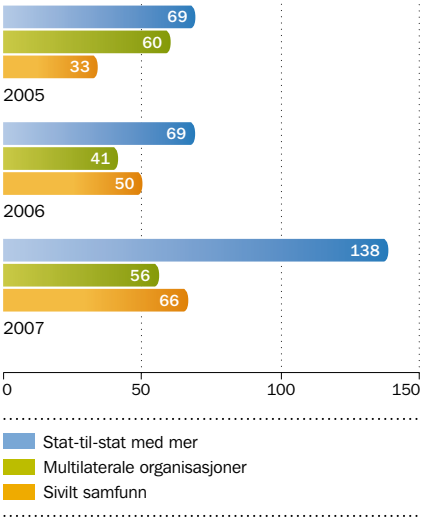
FIGUR 11) Bruk av midler i ulike sektorer 2005 - 2007 (Mill. NOK)



1) Herunder offentlige institusjoner, departement, konsulenter, privat sektor etc. og nordiske forskningsinstitusjoner/stiftelser.
2) Øremerket bistand kanalisert gjennom multilaterale organisasjoner (multi-bi)

Kilde: Norad

FIGUR 12) Utbetalinger gjennom forskjellige kanaler 2005 - 2007 (Mill. NOK)



Kilde: Norad

En rapport[51] utarbeidet av myndighetene antyder at Nepal vil lykkes i å nå fem av de syv tusenårsmålene. De to målene som sannsynligvis ikke vil bli nådd, er grunnutdanning for alle og å stoppe eller redusere spredningen av hiv og aids.

MÅL FOR NORSK UTVIKLINGSPOLITIKK OG BISTAND TIL NEPAL

Fattigdomsreduksjon og fredsbygging har stått sentralt i samarbeidet med Nepal. De siste årene har den norske bistanden blitt mer politisert og knyttet til arbeidet med fred og demokrati. Med en grunnlovgivende forsamling og ny regjering på plass er støtten til statsbygging en hovedprioritet i en sårbar fase av landets utvikling. Gjennom de prioriterte innsatsområdene ønsker Norge å bidra til at "fredgevinsten" kommer de fattige og vanskeligstilte gruppene til gode og å sikre et stabilt demokrati.

Fredsprosessen og demokratiseringsarbeidet, godt styresett, utdanning og energisektoren er prioriterte innsatsområder. Mindre bidrag gis også til økonomisk utvikling og handel, nødhjelp og aids-forebygging.

Norges totale bistand i 2007 var på omkring 260 millioner kroner. Støtten ble gitt bilateralt til staten, som "multi-bi" gjennom FN-systemet og utviklingsbanker, og til frivillige organisasjoner og privat sektor. Som det framgår av figur 11 og 12, var det en kraftig økning av støtten til Nepal i perioden 2005-2007. Særlig stor var økningen av den direkte støtten til staten, som ble mer enn doblet i perioden. Støtten gjennom aktørene i det sivile samfunnet økte nesten like mye, med om lag 90 prosent. Økningene hadde som mål å støtte opp under fredsbestrebelsene i landet.

Nepal er relativt lite bistandsavhengig. Bistanden utgjør 6 prosent av nasjonalinntekten, men så mye som 70 prosent av det årlige investeringbudsjettet i 2007 dekkes av bistandsmidler.

Total internasjonal bistand til Nepal beløper seg til omkring 500 millioner USD per år. De største giverne er Japan, Den asiatiske utviklingsbanken, Storbritannia, USA og Verdensbanken.

STYRESETT – "DET NYE NEPAL" SKAL BYGGES

Med underskrivingen av fredsavtalen mellom den forrige regjeringen og maoistene i november 2007 begynte en ny fase i freds- og forsoningsprosessen. Prosessen er uforutsigbar, men har gått langsomt framover. Gjennomføring av valg til en grunnlovgivende forsamling og innsettelse av en ny regjering er viktige milepæler på veien mot et mer stabilt demokrati.

Menneskerettigheter og allment rettsvern er viktig for å bedre leveforholdene for befolkningen generelt, og spesielt for dem som har vært involvert i konflikten. Særlig kvinner og etniske minoriteter har blitt utsatt for talløse krenkelser av menneskerettene under konflikten. Etter fredsavtalen og valget kan en se positive tegn på dette området. Men diskriminering av jenter og kvinner i Nepal påvirker fortsatt nesten ethvert område av livet deres. Av hundre barn som dør før de er fem år, er nesten seksti jenter. Jentene får mindre å spise, mindre helsestell, mindre tilgang til skole, mindre mulighet for å leke og færre valgmuligheter i livet.

Nepals Menneskerettskommisjon spiller en viktig rolle når det gjelder overvåking av MR-situasjonen og etterforsker disse sakene og bidrar til at sentrale myndigheter engasjerer seg. Et dårlig fungerende rettssystem er i ferd med å reformeres.

Regjeringen satser på desentralisering i byggingen av en levedyktig og demokratisk nasjon. Det er innført lover som regulerer rollen til styringsorganer på distrikts- og landsbynivå. Selvstyreloven fra 1999 la grunnlaget for lokalt selvstyre. Men det lokale folkestyret forvitret og lokaladministrasjonen ble satt sterkt tilbake under konflikten. Det er i dag ingen folkevalgte representanter på distrikts- eller landsbynivå. Det er en stor utfordring å bygge opp kapasitet på lokalt plan og få de lokale organene til å fungere.

Reform av offentlig sektor og god økonomiforvaltning er sentrale deler i arbeidet for godt styresett. En treårig interimplan (2008-2010) som nylig ble offentliggjort, vitner om

51 Nepal Poverty Reduction Strategy Paper Progress Report, National Planning Commission 2007

en betydelig planleggingskapasitet. Men en gjennomgang av den forrige planen viser også at det er rom for forbedring når det gjelder gjennomføring og oppfølging.

Korrupsjon og mangel på rettslig forfølgelse er utbredt i Nepal, både innen offentlig sektor, politiske partier, privat sektor og i det sivile samfunn. Situasjonen forverret seg under den lange konflikten. Transparency International indeksen, som måler folks oppfatning av korrupsjonsnivået, rangerte Nepal som 121 av 180 land. Dette plasserer Nepal blant de mer korrupte land i verden. Anti-korrupsjonskommisjonen førte flere saker mot høytstående politikere og fikk fellende dom i spesialdomstolen for korrupsjon tidlig på 2000-tallet. Kommisjonen ble satt på sidelinjen under kongestyret i 2005 da kongen opprettet sitt eget organ, men ble igjen grunnlovsfestet i interimgrunnloven av 2007. Nepal har undertegnet FN-konvensjonen om antikorrupsjon, men ennå ikke ratifisert den.

FN overvåker maoistleire der mange tusen tidligere aktive krigere nå er samlet.
Foto: Ken Opprann

Støtte til styresett gjennom mange kanaler

Bistanden til Nepal innenfor styresett kan deles inn i fire:

- Fred og demokrati
- Menneskerettigheter og allment rettsvern
- Desentralisering
- Reform av offentlig sektor og økonomiforvaltning

Ikke like fredelig overalt
I Tarai-regionen sør i landet har det fortsatt vært mye uro, der folkegruppen Madhnes føler seg utelukket fra den demokratiske prosessen. Fra begynnelsen av 2007 dukket mange væpnede fraksjoner opp, og volden økte sterkt, med drap, bortføringer, ildspåsettelser og hærverk. Foto: Ken Opprann

Den norske støtten til fredsbygging går i hovedsak gjennom den nepalske regjeringen, andre nepalske aktører og gjennom FN. Norge har støttet prosessen politisk og gjennom rekruttering av personell og penger til UNMIN, FNs operasjon knyttet til valgavholdelse og kontroll av maoisthæren og dens våpen. Ambassaden har stilt seg til rådighet som tilrettelegger av uformelle møterom for politiske diskusjoner mellom partene. Dette var nyttig i forberedelsene til valget til grunnlovsgivende forsamling og i perioder hvor fredsprosessen har gått trått.

Norge er en av mange givere som støtter staten gjennom bidrag til Det nasjonale fredsfondet for å markere støtte til regjeringens engasjement i fredsprosessen. Fondet blir administrert av Finansdepartementet. Giverne og myndighetene har bidratt med omtrent like mye midler til fondet. Norge støtter også fredsprosessen gjennom FNs fredsfond.

Når det gjelder menneskeretter og rettsvern gir Norge støtte til en rekke prosjekter gjennom blant annet UNDP, Kirkens Nødhjelp og Redd Barna. Valget av FN og frivillige organisasjoner er basert på at de ulike organisasjonene har ulike tilnærminger og kan bidra på ulike måter. Gjennom Danidas menneskerettsprogram har Norge støttet en rekke nasjonale menneskerettighetsorganisasjoner og små mediaorganisasjoner over hele landet.

Norge er den største giveren til det UNDP-støttede programmet for desentralisering som ligger under departementet for distriktsutvikling. Norge har også gitt omfattende støtte til desentralisering gjennom Unicefs rettighetsprogram for barn og kvinner, Decentralised Action for Children and Women (DACAW).

Reform av offentlig sektor og økonomiforvaltning blir støttet av Norge indirekte gjennom generelle bidrag Verdensbankens og Asiabankens virksomhet.

RESULTAT AV BISTAND GJENNOM ULIKE KANALER

Direkte støtte til staten

I 2007 støttet Norge Det nasjonale fredsfondet med rundt 33 mill NOK. Fondet finansierte valget på den grunnlovgivende forsamlingen og sørger for husly og grunnleggende infrastruktur for tidligere opprørsoldater og interne flyktninger. I 2007 ble det også lagt frem en nasjonal plan for håndte-

Norges rolle i fredsprosessen

Fredsprosessen i Nepal har så langt vært vellykket. Hovednøkkelen til suksessen har vært det gjennomgående nepalske eierskap til freds- og demokratiprosessen. FN har bistått med et begrenset mandat knyttet til valgavholdelse og kontroll av maoisthæren og dens våpen.

Norge hadde ingen formell eller direkte rolle i arbeidet med fred og demokrati i Nepal, men den indirekte rollen med ambassade og embetsbolig som møteplass er i ettertid blitt tillagt betydelig vekt av de politiske aktørene.

I juli 2005 ble det under henvisning til kongestyrets manglende respekt for grunnleggende menneskerettigheter besluttet å kutte nivået på langsiktig bistand. Beslutningen ble verdsatt av de politiske partiene og bidro til et nært tillitsforhold til sentrale politiske aktører. Samtidig ble det opprettholdt kontakt med medlemmer av kongens regjering. Ettersom situasjonen i Nepal endret seg vinteren 2005/06, ble tilnærmingen justert. Møteplassdiplomati ble det nye stikkordet for Norges innsats. Norge bidro til tilrettelegging av møteplasser der myndighetene, de politiske partiene og representanter for andre deler av det nepalske samfunn kunne samles omkring deling av norske fredsprosesserfaringer. Kongens regjering og de politiske partienes ledere hadde i denne perioden ikke andre møteplasser.

Etter at kong Gyanendra ble tvunget til å gi fra seg sin eneveldige maktposisjon i april 2006, fortsatte møteplassarbeidet med fokus på å involvere også maoistene. Utviklingsminister Erik Solheim var første utenlandske regjeringsmedlem som besøkte det nye, demokratiske regimet, i mai 2006. Beslutningen om bistandskutt ble omgjort. Økt støtte ble stilt i utsikt og den første kontakten med maoistene ble etablert. Temaene for møteplass-diplomatiet dreide seg mer og mer om valg og valgordninger. Ambassaden stilte også lokaler til rådighet for nepalske kvinnegrupper som ønsket å skape en felles plattform for kvinners deltakelse i fredsprosessen. Dette arbeidet førte til etablering av Nepals første kvinnenettverk. I perioden fram mot valget til grunnlovgivende forsamling finansierte norge en serie regionale seminarer hvor de politiske partiene møtte vanlige folk. Et tilsvarende opplegg ble gjennomført med fokus på ungdommens innspill til Det nye Nepal.

Samtidig bisto Norge UNMIN i arbeidet med å etablere leire for maoisthæren. Flere norske offiserer og eksperter har deltatt i FN-operasjonen. Norge bidro med ekspertise på statsbygging og valgordninger, primært overfor de politiske partiene og sivilt samfunn i samarbeid med den nepalske valgkommisjonen. Den norskledede koordineringsgruppen for overvåking av de to hærene ble en viktig møteplass for de tidligere krigførende partene. Sentrale aktører fra gruppen – både fra hæren og maoisthæren - fikk anledning til å delta på kurs i Norge og tillitsforhold ble bygd opp.

Da den diskriminerte befolkningen i Sør-Nepal under ledelse av den største folkegruppen madhesene i februar 2007 reiste seg i et nytt folkeopprør, ble det lagt vekt på at representanter også for dem ble trukket med i møtene. Lederen for det største madhespartiet ble det siste halvåret før valget trukket med på ambassadens samlinger av ledere fra de tre andre store politiske partiene sammen med vestlige diplomater og UNMIN-ledelsen for utveksling av synspunkter om freds- og demokratiprosessen.

Foto: Ken Opprann

Kilde: Ambassaden i Kathmandu

Flere tvistesaker avgjøres ved mekling

Et program for allment rettsvern ble startet av UNDP i 2002 og støttes indirekte av Norge gjennom kjernebidrag til UNDP. Målet var å gjøre folk mer bevisste på å bruke mekling i tvister og å bedre fattige og utsatte gruppers tilgang til juridiske tjenester. Det var også et mål å redusere antallet forsinkede saker ved å bygge opp meklingskapasitet hos domstolene.

Programmet har gitt en rekke synlige resultater. I 2006 ble et meklingsprogram innført i 16 distrikter. 30 ledere av jordreformen og personellet ved jordreformkontorene i syv distrikter fikk opplæring i mekling i saker som blir ført for uformelle juridiske instanser. 250 lokalt ansatte meglere har fått opplæring i to distrikter hvor antallet konflikter er spesielt høyt

Siste år ble målene for prosjektet mer enn oppfylt. Nesten 3000 saker kom inn for mekling, og nesten 1800 saker ble avgjort med rettslig dom. Året før arbeidet meklingssenteret med 260 saker, med en suksessrate på 31 prosent.

ring av problemet med internt fordrevne personer, og det ble opprettet komiteer i distriktene som skal skaffe oversikt over personer som er rammet av konflikten.

Multilaterale kanaler

Norge støtter gjennom UNDP det landsomfattende desentraliseringsprogrammet Decentralized Local Governance Support Programme (DLGSP), som ble startet i 2004. Programmet består av tre komponenter, landsbygdutvikling, kapasitetsbygging på distriktsnivå og støtte til politikkutforming og koordinering på sentralt nivå. Det overordnede målet er å styrke deltakelsen i lokale styringsprosesser, noe som skal sikre bedre tilgang til offentlige tjenester for de fattige på landsbygda.

Programmet dekker 66 av de totalt 75 distriktene i landet og bygger på to tidligere programmer for desentralisering som Norge også har støttet. Til sammen har den norske støtten vært på rundt 48 millioner kroner.

Det viktigste virkemiddelet som brukes er lokal mobilisering, og programmet har ført til etablering av et nettverk av landsbygrupper i alle deler av landet. Totalt 562 000 husstander har vært en del av desentraliseringsprogrammet. Dette har ført til etablering av over 26 000 grupper med mer enn 600 000 medlemmer i 880 av 3915 landsbyer i Nepal. 52 prosent av medlemmene er kvinner.

En evaluering[52] av landsbyutviklingsprogrammet fra 2007 peker på at

- programmet har lykkes i å nå fram til de mest sårbare og marginaliserte gruppene. Andelen fattige husstander var redusert fra 82 prosent til 54 prosent i landsbyene som programmet omfatter.
- programmet har bidratt til en bedring når det gjelder familievold, barnekteskap, menneskehandel og medgiftsystemet. Dette er tegn på sosial bevisstgjøring.
- programmet bruker de om lag 26 000 landsbygruppene som en inngangsport til å skape økonomisk og sosial utvikling. Programmet omfatter mer enn over 70 prosent av alle husstandene i de 66 distriktene det dekker. 79 prosent av de lokale organisasjonene fungerte godt eller tilfredsstillende i 2007, en fremgang på fire prosentpoeng fra året før.
- landsbygruppene har klart å bygge opp kapital tilsvarende omkring 13 millioner USD gjennom sparing, og i 2007 ble det gitt lån til medlemmer tilsvarende omkring 27 millioner USD. Tilgangen til lån fra lokale spare- og låneordninger har redusert lånene fra lokale pengeutlånere, som i mange tilfelle er blitt tvunget til å redusere sine høye renter.
- jordbruksproduksjonen økte med mellom 20 og 50 prosent for ulike produkter i programområdene, mens økningen i områdene som ikke er omfattet av programmet lå omkring 10 prosent. Før programmet startet opp, hadde 61 prosent av husstandene tilgang til drikkevann innen 15 minutters gangavstand. Nå er andelen på 94 prosent i programområdene.
- omkring 80 prosent av medlemmene i landsbygruppene mener at praktiseringen av barnekteskap er gått betydelig tilbake. Grovt regnet 70 prosent av medlemmene i landsbygruppene har svart at de er blitt i stand til å sende barna sine på skolen som følge av at støtten de har fått gjennom programmet har bedret inntekten deres.

Unicef samarbeider med myndighetene om et rettighetsprogram kalt Decentralised Action for Children and Women (DACAW). Programmet betraktes som Unicefs flaggskip i Nepal. Norge har støttet programmet med rundt 63 millioner kroner siden slutten av 90-tallet. Programmet skal bedre kapasiteten hos familier, lokalsamfunn og offentlig ansatte til å planlegge og gjennomføre tiltak som styrker barns og kvinners rettigheter. Marginaliserte grupper er blitt systematisk kartlagt for å iverksette målrettede tiltak. Programmet støtter etablering av grupper som kan ivareta viktige samfunnsoppgaver i landsbyene.

En uavhengig gjennomgang i 2006[53] viste at programmet ved å involvere barn, kvinner og lokalsamfunn har arbeidet effektivt med fattigdomsbekjempelse og barns rettigheter. Programmet har nådd sine mål når det gjelder mobilisering og etablering av ulike nettverk, barneklubber, spare-og låne grupper og meklingsgrupper. Barn og kvinner sa i intervjuer at de hadde fått bedre selvfølelse og økt bevissthet om sine rettigheter, og dermed bedre evne til å stå fram med sine meninger og påvirke beslutninger. Økte kunnskaper og ferdigheter hadde positivt påvirket kvinnenes evne til å livnære seg.

Gjennomføring av programmet ble forsinket og noen steder stoppet det opp under den væpnede konflikten. Likevel framhever rapporten programmets konfliktsensitivitet og at det til tross for konflikten holdt et høyt aktivitetsnivå og bidro til å dempe virkningene av konflikten lokalt. Rapporten peker på at det er en utfordring å styrke Nepals eierskap til programmet og at Unicefs rolle

52 Impact Assessment of Village Development Programme, CEDA, Tribhuvan University Kathmandu, October 2007

53 Mobilizing for children in Nepal: DACAW programme review 2006, December 2006

Reform av domstolene

Norge har støttet et program for reform av domstolene gjennom den generelle støtten til UNDP. Prosjektet skulle bedre effektiviteten i domstolene ved å bygge opp kapasitet hos dommere og annet personell. Sluttrapporten fra prosjektet lister opp det viktigste som er oppnådd:

- Forslag utarbeidet i 2002 om opprettelse av prøvedomstoler på distriktsnivå ble godkjent av Høyesterett i 2003. Det ble i 2003-2006 opprettet sju spesielle strafferettsdomstoler og sivildomstoler
- De sju prøvedomstolene ga 50 000 mennesker raske domstolsavgjørelser
- I gjennomsnitt ble 67 prosent av sakene som kom opp for domstolene ferdigbehandlet i 2003-2005. Dette tallet pleide å ligge på under 50 prosent før prøvedomstolene ble opprettet. Andelen domsavgjørelser falt til under 40 prosent i 2006 på grunn av intensivering av konflikten. Det var politisk ustabilitet i landet og en dårlig situasjon generelt for lov og orden
- Erfaringene med prøvedomstolene førte til policy-endringer. Et tillegg til reglene for distriktsdomstoler ble vedtatt. Dette avskaffet praksisen med tilfeldig fordeling av saker til dommere ved distriktsdomstoler over hele landet.

Kilde: Final Report on Peacebuilding and Good Govenance. UNDP 2006

Kvinnenettverk fremmer politisk deltagelse

Norge har støttet kvinnenes rolle og stilling i fredsprosessen, med utgangspunkt i Sikkerhetsrådsresolusjon 1325 om Kvinner, fred og sikkerhet. Norge støttet etableringen av Women's Allicance for Peace, Power, Democracy and the Consituent Assembly, WAPPDCA, et nettverk av nepalske kvinneorganisasjoner som skal fremme kvinners politiske deltakelse. Etablerte, relativt sterke organisasjoner samarbeider med mindre og yngre organisasjoner. Nettverket har gjort det mulig for små og svake organisasjoner for ekskluderte grupper som kasteløse, funksjonshemmede og muslimer å få en plass i samfunnsdebatten. Fokus har vært på kapasitetsbygging og talsmannsarbeid. I løpet av to år har de fremmet kvinners rettigheter og styrket lokale organisasjoners kapasitet til å organisere innspill til valget og fredsprosessen i Nepal. En utfordring i nettverket er å hindre at eksisterende maktstrukturer i samfunnet blir videreført ved at urbane kvinner og høykaste- medlemmer dominerer de svakere gruppene, og å sikre at kapasitetsutvikling og midler også kommer distriktsorganisasjonene til gode.

Tre av 10 kvinner i WAPPDCA-styret ble valgt inn i den lovgivende forsamlingen i april 2008. Dette gir en unik mulighet til å være med og forme landets første demokratiske konstitusjon. Mye innsats ble lagt ned i å produsere oppslagsverket "Who is who of Nepali Women" i 2007. Oppslagsverket skal bidra til å avvise argumentet fra de politiske partiene om at det er vanskelig å nominere så mange kvinner som valgloven krever på grunn av at det finnes få kvinner med rette kvalifikasjoner.

i gjennomføringen bør klargjøres for å styrke kapasitetsbygging, bevisstgjøring og beskyttelse av barn heller enn tjenesteytelser og infrastruktur. Samordningen med det UNDP-støttede nasjonale desentraliseringsprogrammet bør også forbedres for å optimalisere ressursbruken. Et positivt bidrag er at erfaringene med kartlegging av marginaliserte grupper og deltakende prosesser blir videreført i det nasjonale desentraliseringsprogrammet.

I følge en rapport fra Unicef[54] kunne 450 meklingsgrupper i 23 distrikter vise til gode resultater av konfliktmekling. Av 8150 saker ble over 6500 løst i gruppene og resten henvist videre til riktige instanser på distriktsnivå. Rapporten viser også at det tok lengre tid enn forventet å nå programmets mål i marginaliserte lokalsamfunn, for eksempel blant kasteløse.

Både Verdensbanken og Den asiatiske utviklingsbanken har vært engasjert i reform av offentlig sektor og offentlig finansforvaltning. Norges bistand er gitt gjennom pliktige bidrag til disse bankene. Verdensbanken leder giverarbeidet innen offentlig finansforvaltning. Til tross for ustabile politiske forhold og voldelig uro har viktige og nyskapende reformer blitt gjennomført. En analyse[55] viser at Nepals finanssystem er godt utformet, men at finansforvaltningen er ujevn. Budsjettet er et troverdig politisk styringsverktøy, men det er mange hull i rammeverket for finanskontroll og store ressurser går utenfor statsbudsjettet. Internrevisjonen er ikke effektiv og holder ikke internasjonal standard. Riksrevisjonen er uavhengig og utfører revisjon av offentlige utgifter. Riksrevisjonsrapportene blir diskutert av parlamentets finanskomité, men rapportene fokuserer for mye på irregulariteter og for lite på avsløring og oppretting av systemfeil. En handlingsplan mot korrupsjon i regi av Antikorrupsjonskommisjonen er vedtatt.

Frivillige organisasjoner

Rettighetsarbeid står sentralt i virksomheten til norske frivillige organisasjoner i Nepal. Redd Barna har støttet etablering av mer enn 4000 barneklubber med til sammen 80 000 medlemmer i 25 distrikter. Barneklubbene er skole-eller landsbybaserte og ledes av barna selv med hjelp fra voksne. Disse klubbene spilte en viktig rolle i dialogen med maoistene og hæren om å gjøre skolene til "fredssoner" og hindre innblanding og rektruttering av barnesoldater. En evaluering[56] av barns rolle i fredsbygging viste at antallet barn som ble bortført av oppørsoldater var betydelig lavere i områder hvor barneklubber var aktive enn hvor det ikke var barneklubber.

Det lutherske verdensforbundet som håndterer bistanden for Kirkens Nødhjelp i Nepal, arbeider med bhutanske flyktninger, og er engasjert i arbeid for å avskaffe gjelds- og

54 Final Progress Report to the Royal Norwegian Embassy. August 2008

55 Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) Februar 2008

56 Save the Children Norway 2008, Global Thematic Evaluation on Child participation

slavearbeid og integrering av mennesker som er kommet fri fra slikt arbeid.

Ifølge en evaluering[57] har Verdensforbundet bidratt betydelig til et sosioøkonomisk løft for de marginaliserte, underprivilegerte og fattigste husstandene. Blant resultatene er at

- lokalsamfunnene har blitt i stand til å sette i gang egne prosjekter og knytte bånd til andre interessegrupper
- flere vanskeligstilte husstander driver jordbruk eller inntektsbringende arbeid
- sparing og kreditt har begynt å fungere for medlemmer av disse gruppene gjennom mikrokredittordninger
- husstandene har blitt mer klare over sine rettigheter og hever røsten mot overgrep mot rettighetene deres gjennom nettverksarbeid, lobbying og kampanjer
- de to folkegruppene Kamaiya og Haliya som tidligere var gjeldsarbeidere har slått seg sammen og kjemper for sine rettigheter og for å bli rehabilitert
- gjennom talsmannsarbeid er det skaffet til veie jord for 3700 familier av tidligere gjeldsarbeidere i fem distrikter

Landsforeningen for lesbisk og homofil frigjøring (LLH) samarbeider med organisasjonen Blue Diamond Society (BDS) med fokus på å bevisstgjøre lesbiske, homofile, bifile og transpersoner i Nepal om egne rettigheter. Det gis også støtte til å drive utadrettet informasjonsvirksomhet, menneskerettighetsundervisning og nettverksbygging. Samarbeidet fikk et gjennombrudd i desember 2007 da Høyesterett i Nepal beordret den nye grunnlovsforsamlingen til å gi fullt diskrimineringsvern for disse gruppene. BDS' leder ble som første åpne homofile valgt inn i grunnlovsforsamlingen i april 2008.

OPPSUMMERING :
ULIKE KANALERS BIDRAG TIL GODT STYRESETT I NEPAL

En positiv utvikling innen godt styresett er helt avhengig av at myndigheter og sivilt samfunn har eierskap til prosessene og resultatene. Fredsprosessen i Nepal har vært klart Nepal-drevet.

Den politiske og diplomatiske støtten Norge har ytt overfor myndigheter og sivilt samfunn var bygget på en kontaktflate utviklet over tid, og bidro til å skape en ramme for dialogen mellom partene og dermed til den prosessen som førte til fredsavtale og valg av grunnlovgivende forsamling. Den øvrige støtten til fredsarbeidet har vært kanalisert gjennom FN-systemet som har et spesielt mandat til å bistå i Nepal i fredsprosessen og gjennom myndighetenes fredsfond.

Styresett omfatter er bredt felt av viktige samfunnsfunksjoner og mange aktører er aktive, av og til med overlappende virksomhet. Særlig når det gjelder mobilisering av grupper med ulike formål skjer er det en overlapping og manglende samordning på landsbygda. Det ser vi for eksempel innen desentraliserings- og rettighets programmene i regi av UNDP og Unicef. Men disse organisasjonene kan også vise til klare resultater på lokalt nivå gjennom å styrke landsbyorganer og tilby grunnleggende tjenester gjennom desentralisert styring. Dette til tross for konfliktsistuasjonen. Partenes oppfatning av disse organisasjonenes nøytralitet og at de aktivt arbeidet med rettighetstilnærming og konfliktsensitive løsninger er viktige faktorer som forklarer resultatene. Når det gjelder kapasitetsbygging nasjonalt er det grunn til å trekke fram UNDPs innsats for å styrke rettsvesenet, mens innsatsen for å styrke Menneskerettighets-kommisjonen har hatt svakere resultat – dels på grunn av manglende støtte fra styresmaktene. Bankenes støtte til offentlige reformer kan vise til gode resultater på enkelte områder, men gjennomføringen går tregt, noe som kan skyldes motstand i innad i systemet.

De frivillige organisasjonene gjør en viktig innsats i fredsarbeidet, både som lobbyister på nasjonalt nivå og gjennom konkret forsoningsarbeid på lokalt nivå. Generelt har en sett en nedtoning av tjenesteyting og økt vekt på talsmannsarbeid og styrking av rettigheter til svake og marginalisert grupper. Dette arbeidet har i noen tilfeller også hatt påvirking på nasjonal politikkutforming.

JENTERS UTDANNING

Den væpnede konflikten gjorde at lokale myndigheter var fraværende i mange distrikter. Dette påvirket også utdanningssektoren i Nepal. Det har ikke vært mulig å gjennomføre desentraliseringen som skulle være grunnlaget for reform i utdanningssektoren. I mange områder var regjeringen avhengig av frivillige organisasjoner og FN-systemet for å holde skolene åpne. I andre områder ble skoler stengt under konflikten, og mange elever og lærere ble drept. Dette førte til stor uro i utdanningssystemet, og mange barn har ikke fått skolegang. Det har også vært vanskelig å sikre en skole preget av kvalitet og trygghet.

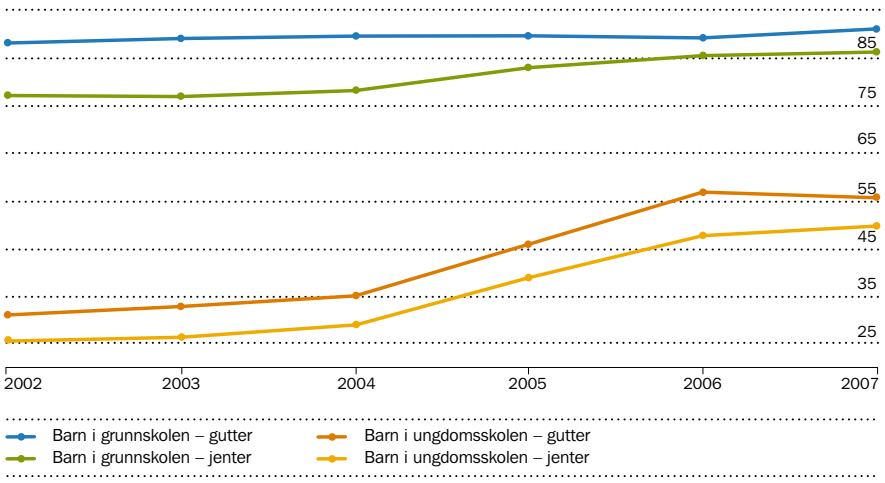
Nepal har gjennomført en reform av grunnskolen siden 2004 i tråd med den internasjonale satsingen på Utdanning for alle (EFA). Myndighetene satser nå på en utvidet sektorreform som inkluderer hele utdanningskjeden fra grunnskole til høyere utdanning. Målet er å tilby gratis skolegang til alle barn til og med 8. klasse. Lavkastegrupper og kasteløse skal få gratis skolegang til og med 12. klasse. Det satses på å utdanne flere kvinnelige lærere, tilby undervisning på elevenes morsmål og tilby fleksible ordninger for elever som ikke kan følge den vanlige undervisningen. Ambisjonene er høye og krever en omfattende kapasitetsbygging for å kunne realiseres.

Harmonisering av givere innen grunnutdanning

Norsk bistand for å styrke jenters skolegang går gjennom flere kanaler. Det største bidraget skjer gjennom deltakelse i det nepalske sektorprogrammet for grunnutdanning, der Norge er en blant en rekke givere. Også utviklingsbankene og FN-organisasjoner som Norge er med å finansiere både gjennom generelle bidrag og øremerkede bidrag til grunnutdanning og utdanning for jenter, er engasjert i sektorprogrammet. Til sist støtter Norge utdanning gjennom frivillige organisasjoner. Blant annet finansierer Norge Redd

57 Mid-term evaluation report 2006, LWF Nepal Program

FIGUR 13) Barn i grunnskolen og ungdomsskolen (prosent)



Barnas arbeid i de områdene som ble hardest rammet av den væpnede konflikten gjennom et såkalt strategisk partnerskap.

Valg av kanaler for de norske midlene reflekterer situasjonen i Nepal. Det er i samsvar med overordnet norsk politikk å gi sektorstøtte gjennom myndighetenes egne programmer for å bidra til nasjonalt eierskap og harmonisering av giverinnsatsen. Samtidig medførte konflikten i landet at myndighetene i mange distrikter ikke kunne drive skoler. Derfor var det viktig å støtte innsatser gjennom frivillige organisasjoner som Redd Barna, som i sterkere grad enn den offentlige skolen var skjermet fra volden. Eller gjennom Unicef, som i ly av sitt FN-mandat lettere ble akseptert av begge partene i konflikten.

RESULTATER AV BISTAND GJENNOM ULIKE KANALER

Felles innsats gir resultater – men mye gjenstår

Både bilaterale og multilaterale givere støtter myndighetenes program for grunnutdanning i form av sektorbudsjettstøtte. Resultatene som beskrives nedenfor er nasjonale resultater som både myndighetene og giverne har bidratt til.

Direkte støtte til staten

Den norske stat-til-stat støtten til sektorprogrammet har i den siste femårsperioden vært i gjennomsnitt på ca 37 millioner kroner per år, og i 2007 var den på 42 millioner kroner. Totalt bidrar giverne med budsjettstøtte til grunnutdanning på om lag 200 millioner USD årlig. De største giverne er Verdensbanken og Asiabanken, fulgt av Storbritannia, Danmark, Norge og Finland. Unicef bidrar også med sektorbudsjettstøtte, og gir i tillegg betydelige øremerkede midler til enkelte komponenter.

En gjennomgang av sektorprogrammet[58] i 2007 viste at antallet barn innskrevet på skolen hadde i perioden 2003 til 2007 økt med 6 prosentpoeng, og utgjorde til sammen 89 prosent av barna. Økningen er delvis skjedd takket være de betydelige investeringer i infrastruktur og regjeringens "Velkommen til skolen"-kampanje. En viktig faktor er også at flere barn har fått plass på førskole og dermed forberedes til å begynne på skolen. En større andel av barna fullfører nå 5 års grunnskole, fra 67 prosent i 2003 til 81 i 2007.

Målet er at andelen jenter og gutter i skolen skal være lik innen utgangen av reformperioden i 2015. Økningen av innskrevne barn var nesten likt fordelt mellom gutter og jenter, men som vi ser av figurene 13 og 14 er det fortsatt skjevheter mellom kjønnene. Jenters skolegang øker, men det er fortsatt en lavere andel av jenter som går på skolen sammenlignet med gutter. 45% av skolebarna er jenter. Mange jenter faller i fra underveis. 79 prosent av jentene fullfører 5 års skolegang og mindre enn halvparten går på ungdomsskole eller videregående skole. Å få jentene til å fortsette på skolen krever hensiktsmessige fysiske omgivelser og akseptable forhold uten trakassering. Begge disse betingelsene er fortsatt et problem. Men andelen kvinnelige lærere økt, og det vil forventes å ha en positiv innvirkning på jenters skolegang.

Antallet elever per lærer har økt betraktelig i perioden, fra 36 i 2003 til 52 i 2007. Dette er et tilbakeskritt som viser at skoleadministrasjonen lokalt ikke har kapasitet til å takle det økte opptaket av barn. På tross av dette har andelen førsteklassinger som går om igjen gått noe ned, men utgjør fortsatt 29 prosent av barna. Utilstrekkelig undervisning og mangel på lærer gjør at mange barn må gå flere klasser om igjen.

Tilgangen til grunnskole er heller ikke jevnt fordelt mellom distrikter, lokalsamfunn og minoritetsgrupper, og kvaliteten på undervisningen varierer. Dette vises i blant annet ved at 25 av 75 distrikter har rapportert en lavere skoledeltakelse blant jenter enn landsgjennomsnittet. I tillegg viser en statusrapport for 2006 at lavkastegrupper skårer dårligere på alle indikatorer for skoleprestasjoner. Kasteløse, lavkastegrupper og andre vanskeligstilte grupper er dessuten overrepresentert blant de som ikke går på skole.

I tillegg til sektorstøtten støtter Norge et følgeforskningsprogram som skal føre erfaringer og kunnskap om utviklingen innen EFA-programmet tilbake til planleggere og beslutningstakere. I 16 distrikter studerer man hvordan reformtiltakene gjennomføres lokalt. Myndighetene får kunnskaper om situasjonen i skolene gjennom årlige rapporter. Det finnes lite informasjon om myndighetenes bruk av disse studiene, men forskningen har ført til en betydelig kompetanseheving blant nepalske forskere som deltar i programmet.

Multilaterale organisasjoner

Verdensbanken og Asiabanken er de største bidragsyterne til sektor-programmet. I dialogen mellom giverne og nepalske myndigheter har Verdensbanken særlig vært opptatt av å desentralisere ansvaret for skoletilbudet til

58 Mid-Term Review of Education for All 2004-2009 Nepal, April 2007

den enkelte skolekomité, og har hatt betydelig påvirkning i politkkutformingen på dette området. Asiabanken har også gitt øremerkede midler til kapasitetsutvikling på sentralt nivå, som har resultert i utstrakt kompetansebygging i skoleadminstrasjonen.

Unicef legger stor vekt på utdanning av jenter gjennom øremerkede tiltak innenfor sektorprogrammet. For å måle virkningen av denne innsatsen ble likestillingssituasjonen overvåket i distrikter med Unicef-støtte og i distrikter uten. Fra 2004 til 2006 økte skoledeltakelsen i to distrikter med programstøtte fra henholdsvis 56 og 59 jenter til 80 per 100 gutter i begge distriktene. I to distrikter uten programstøtte, hvor utgangspunktet var 59 og 68 jenter per 100 gutter, økte jentedeltakelsen til 68 prosent og 74 prosent av gutters deltakelse. Et annet funn er at det er mest jenter som ikke går på skolen, og at dette gjelder spesielt blant kasteløse og urfolk. Data fra de enkelte skolene viser at prosjektet har vært spesielt vellykket i å ta for seg dette problemet og få disse barna inn på skolen.

Unicef har også bidratt til en økning av antallet barn som går i førskole gjennom programmet "tidlig barndom". Førskoleprogrammer[59] kan bidra til motvirke svakhetene i utdanningssystemet. Det er dokumentert at det har stor innvirkning på barns utbytte og prestasjoner på skolen å bli gjenstand for tidlig læring og god omsorg. Det har vært en betydelig utvidelse av slike programmer de siste årene. Likevel er det mindre enn 20 prosent av barna som skrives inn i 1. klasse som har vært innom noen form for førskole. Det viser seg også at grunnskolene ikke har vært godt nok forberedt på å ta imot det store antallet 1.-klassinger, noe som har undergravet motivasjonen og gjort at flere dropper ut av skolen.

FIGUR 14) Barn som fullfører 5 års skolegang (prosent)

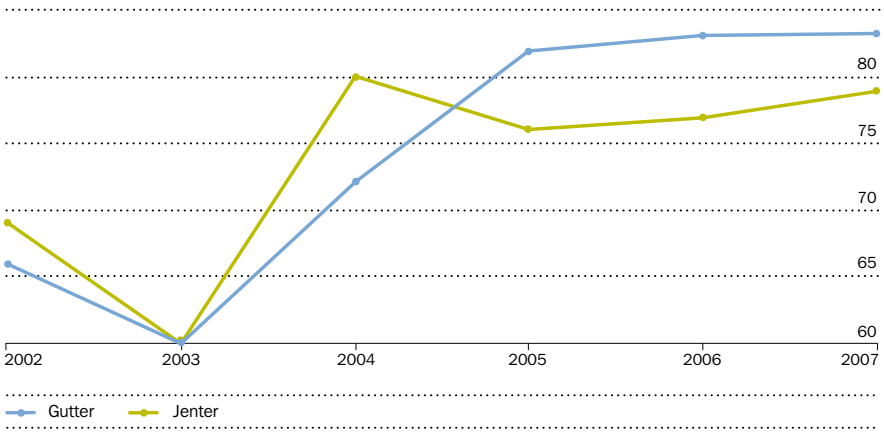


Foto: Ken Opprann

Frivillige organisasjoner

Redd Barna er engasjert i tiltak for sikre tilgang til god grunnskole, først og fremst for utsatte barn. Det arbeides også for politiske endringer for å få dette til. Når det gjelder utdanning for jenter, er det behov for endringer på alle nivåer. Ettersom fredsprosessen har gått framover, har myndighetene blitt mer åpne for å vurdere forskjellige tiltak innen utdanning. Pådriverrollen for barns rettigheter er derfor blitt lettere enn før.

Redd Barnas prosjektområde er blitt gradvis utvidet, og i 2007 omfattet det en tredel av alle distrikter og 2110 skoler i alt. Blant resultatene[60] av tiltak som er spesifikt rettet mot jenters utdanning er at:

- 150000 barn har fått tilgang til utdanning. Av disse er mer enn halvparten jenter.
- Mer enn 1000 barn som ikke gikk på skolen, spesielt jenter, men også funksjonshemmede, barn fra lavkastefamilier og fattige familier, fikk mulighet for skolegang utenfor det offentlige systemet.
- Mer enn 1200 skoler har nå et sikrere og bedre miljø som resultat av fysiske forbedringer, inkludert bygging av toaletter. Toaletter er viktige for å få jentene til å bli på skolen.
- Evalueringen av prosjektet "Tryggere miljø for jenter"[61] i tre avsidesliggende distrikter fant at ungdomsklubber er et nyttig tiltak. På lokalplanet ble det funnet at den allmenne bevisstheten om det å ha sikre omgivelser for jenter fortsatt trenger bedres.

59 Early Childhood Development

60 SCN Annual Report 2007

61 Evaluation Report on Safer Environment for Girls Project, 2004

OPPSUMMERING:
ULIKE KANALERS BIDRAG JENTERS UTDANNING I NEPAL

Nepals eget sektorprogram for grunnutdanning er rammen for de ulike givernes bidrag til jenters utdanning. Felles budsjettstøtte har bidratt til større nasjonalt eierskap, harmonisering av giverne og mindre administrativ belastning på myndighetene. Norge har spilt en aktiv rolle i etableringen av sektorbudsjettstøtten. Myndighetene kan vise til en positiv utvikling når det gjelder barns skolegang og jenters deltagelse, men kvaliteten på undervisningen er ikke tilfredsstillende, forskjellen mellom sentrale og avsidesliggende distrikter er stor og marginaliserte grupper skårer svakt når det gjelder læringsprestasjoner. Regjeringens program har så langt ikke lykkes i å gripe fatt i mange av disse ulikhetene. Det skyldes at man bruker en bred, men lite målrettet tilnærming til problemene.

Unicef har bidratt til å opprettholde undervisning i utsatte områder og lagt vekt på å trekke med underpriviligerte grupper, også jenter. Det kan være liten tvil om at Unicefs innsats dermed har bidratt betydelig til den generelle framgangen i utdanningssituasjonen på landsplan. *Verdensbanken* og *Asiabanken* har i dialogen mellom giverne og nepalske myndigheter tyngde gjennom sitt store bidrag og faglige kompetanse.

Tilgjengelig informasjon tyder på at innsatsen som gjøres av *frivillige organisasjoner* på utdanningsområdet er viktig når det gjelder å styrke andelen jenter i skolen, kvaliteten på undervisningen og utvidelse av skoletilbudet til å nå marginaliserte grupper. Frivillige organisasjoner representerer, sammen med multilaterale aktører, ofte innovative tiltak og tilnærmingsmåter, og utgjør således et nødvendig supplement til stat-til-stat-bistand på utdanningsområdet.

Konklusjonen er at gjennom statlige sektorprogram kan en oppnå massive resultater på utdanningsområdet generelt i form av økt skolegang. Men det er behov for tilleggsinnsats gjennom andre kanaler for å utvikle tiltak med spesiell vekt på jenters utdanning, kvaliteten på utdanningen eller og nå vanskeligstilte grupper. Likevel er det til syvende og sist myndighetenes eget sektorprogram som kan oppskalere det som fungerer i arbeidet med å fremme utdanning av jenter og en bredere reform av sektoren.

Rettighetsarbeid har også ført til at 900 skoler utarbeidet planer for forbedring av skolene og innførte selvevaluering av skolene. Gjennom dette er det lagt et grunnlag for positive endringer. Skoler i Redd Barnas arbeidsområde har startet med sosial revisjon og 1292 skoler har representanter fra barna i skoleledelsen. 146 skoler er blitt "stokkefrie", hvilket vil si at korporlig avstraffelse er blitt avskaffet.

STRØMFORSYNING PÅ LANDSBYGDA

Omkring 1,5 millioner husstanderi Nepal har i dag tilgang til elektrisitet, det vil si om lag 40 prosent av befolkningen. På landsbygda er det mellom fem og 20 prosent av husstandene som har strøm. Dekningen har økt med om lag en million tilkoblinger de siste ti årene, hvorav 99 prosent er husholdninger. Dette er likevel langt under planene, noe den væpnede konflikten må ta mye av skylden for.

Kraftforsyning på landsbygda i Nepal kommer fra det nasjonale nettet og fra mindre kraftanlegg som ikke er knyttet til nettet. Sistnevnte utgjør om lag åtte prosent både av abonnenter og forbruk. En rekke private kraftprodusenter er engasjert i strømforsyning på landsbygda fra sine egne nett. Et resultat av de sprikende ordningene er at kraftforsyning på landsbygda er fragmentert og lite samordnet.

Sosialt gode

Nepals politikk når det gjelder strømforsyning på landsbygda legger til grunn at dette er et sosialt gode som innbyggerne har rett på. Subsidier skal gjøre investeringer lettere, men midler avsatt til subsidier er utilstrekkelige og gjennomføring særlig av statlige tiltak ble hemmet under den væpnede konflikten.

Norge har lenge støttet kraftsektoren i Nepal. Bistanden til strømforsyning på landsbygda har økt de siste årene, og var i 2007 mer enn 30 millioner kroner gjennom ulike kanaler[62]. Det gis også støtte til andre områder av kraftsektoren, som økonomisk og faglig hjelp til studier av vannkraftutvikling og forskning og utvikling av forvaltningsorganer. Norge har også bidratt til at myndighetene har utviklet en nasjonal subsidiepolitikk som dekke ulike former for kraftforsyning.

Rasjonalet for å bruke de forskjellige bistandskanalene varierer og er ofte situasjonsbestemt. Frivillige organisasjoner (Tibetmisjonen) og norsk næringslivsengasjement har tatt selvstendige initiativ og fått norske bistandsmidler. I stat-til-stat samarbeidet gis det støtte gjennom senteret for alternativ energi AEPC, i hovedsak til alternative energiformer. Sentrets virksomhet er rettet mot underprivilegerte områder. Norge støtter også gjennom offentlig/privat partnerskap kraftprosjekter som opprinnelig ble igangsatt for å gi kompensasjon for skadevirkningene av vannkraftanlegg, men som nå er del av en større utvidelse av forsyningen. Tanken bak å yte denne hjelpen gjennom en ikke-statlig kanal er å finne nyskapende tilnærminger som både er mer effektive når det gjelder å gi tilgang til tjenesten og styrker lokalt eierskap.

I tillegg støtter Norge kraftutbygging på landsbygda indirekte gjennom generelle bidrag til Verdensbanken og UNDP, som begge er engasjert i å støtte Nepals program for energiutvikling på landsbygda.

62 Source: Web page of Norwegian Embassy Kathmandu

Foto: Ken Opprann

RESULTATER AV BISTAND GJENNOM ULIKE KANALER

Ut fra ulike studier og evalueringer[63] kan det trekkes noen konklusjoner om de sosioøkonomiske virkningene av kraftforsyning på landsbygda:

- Det har større og mer varige virkninger å knytte områder til kraftnettet enn å bygge ut hjemmesolaranlegg, som har mer begrenset kapasitet
- Den mest direkte virkningen av elektrisitet er at bruken av parafin til belysning er kraftig redusert. Besparelsen per husstand er mellom to og tre liter parafin i måneden. Med nåværende hastighet på utbyggingen sparer dette landet for import av 3500 tonn parafin i året. Dette kan også ha en positiv påvirkning på folks helse, siden elektrisk belysning gir renere luft innendørs
- Elektrisk lys antas å ha en positiv virkning både på skolegang for barn og utdanning av voksne, fordi det gir nye muligheter til å gjøre hjemmearbeid etter at det er blitt mørkt og til å drive opplæring på kveldstid
- Gatebelysning er viktig for å bedre folks sikkerhet
- Den nest mest populære bruken av elektrisitet er til radio, fjernsyn og kommunikasjon
- Økende bruk av mobiltelefon som krever elektrisitet til å drive mobilnettet og lade batterier, øker økonomisk aktivitet ved at informasjon om markedet og moderne kommunikasjon generelt blir mer tilgjengelig

63 Kilder: Fra husholdnings survey i Nepal, utført i forbindelse med evaluering av norsk støtte til vannkraftsektoren, Norad 2007, og Cagayan valley rural electrification project impact assessment, Philippine Institute for Development Studies 1983, samt "Mid-term review of Jhankre rural electrification and development project Nepal", Norad 2004.

Stat-til-stat bistand – etterspørsel etter alternativ energi

Det statlige sentret for alternativ energi har fått norsk støtte fra 2003, og får årlig 25 millioner kroner i norsk bistand. For å fremme fornybar energi på landsbygda er det opprettet et fond som gir støtte til mikrokraftverk, solcelleanlegg og biogassanlegg. Lokalsamfunnene bidrar med arbeidskraft til installering av mikrokraftverk og hyrer opp prekvalifiserte private produsenter og leverandører i gjennomføringen. Arbeidsmåten innebærer at sentret bidrar til å bygge kapasitet og kompetanse, slik at programmet kan utvides.

Følgende resultater[64] er oppnådd med faglig bistand fra Danmark og økonomisk støtte fra Danmark, Norge og den nepalske stat:

- 373 planer for mikrokraftverk er tildelt finansiering. Per juni 2008 var 241 av dem blitt bygget og satt i drift
- Den totale generatorkapasiteten av alle gjennomførte vannkraftprosjekter er på 4634 kW
- Mer enn 40 000 husstander nyter godt av elektrisiteten fra anleggene, i gjennomsnitt i minst seks timer pr. dag. Anleggene drives gjennom brukerkomiteer i lokalsamfunnet

64 Kilder: Project completion reports of AEPC, ESAP verification final report 2008, and ESAP review 2006 final report

- 106 134 hjemmesolaranlegg skaffer belysning til like mange husstander (per juni 2008).
- Et resultat av kapasitetsbyggingen og markedsføringen er at 20 produsenter av små vannturbiner er akkreditert av AEPC som profesjonelle firmaer. I tillegg finnes det en håndfull installatører, byggefirmaer og konsulentfirmaer som er engasjert i vurdering av design og gjennomførbarhet av prosjekter. Det finnes også 27 solenergifirmaer som har opprettet mer enn 300 kontorer på landsbygda for å betjene lokale kunder.
- Kapasiteten for installering av hjemmesolaranlegg er på over 3000 anlegg i måneden

Veldig små kraftverk på tre kW eller mindre er blitt introdusert. De kan skaffe elektrisitet til omkring 20 husstander som ikke kunne ha fått tilgang uten slik småskala teknologi.

Fordi solcellepaneler er dyre, er det mange fattige husstander som ikke har råd til standardpanelet på 30 W. Ved å redusere størrelsen til 10 W eller enda mindre er denne teknologien blitt tilgjengelig for flere husstander.

Det rapporteres imidlertid om store driftsproblemer knyttet til mikrokraftverk og små hjemmesolaranlegg. Slik er det de fattigste i avsidesliggende områder uten tilgang til det nasjonale strømnettet som må slite med en teknologi som fortsatt trengs å forbedres.

Multilaterale kanaler – Lokalsamfunn engasjerer seg i strømforsyning

Gjennom generelle bidrag til Verdensbanken, Asiabanken og UNDP er Norge med på å finansiere disse organisasjonenes engasjement.

UNDP og Verdensbanken finansierer Rural Energy Development Programme (REDP), som er et program under sentret for alternativ energi. Alle strømforsyningsprosjektene i programmet eies av lokalsamfunn. Mobilisering og kapasitetsbygging spiller en stor rolle i måten programmet fungerer på. REDP konsentrerer seg om utvikling av svært små vannkraftprosjekter, men arbeider også med annen teknologi, som biogass og forbedrede ovner til matlaging.
Resultatene[65]

- 230 små vannkraftprosjekter er blitt bygget, med en total kapasitet på omkring 3600 kW. En brukerorganisasjon er opprettet for hvert anlegg
- Mer enn 30200 husstander mottar strøm fra de små vannkraftanleggene
- Omkring 550 små bedrifter som bruker elektrisk strøm i produksjonen er startet
- Ifølge en uavhengig evalueringsrapport[66] ble 360 menn og 80 kvinner opplært innen ulike fagfelt i forbindelse med energi og annen utvikling på landsbygda i 2006

Kostnaden ved kraftforsyningen er omkring 150 USD i investeringskostnader per husstand. Dette er lavere enn det nasjonale gjennomsnittet for mikrovannkraftanlegg, og det skyldes hovedsaklig den ubetalte innsatsen fra lokalsamfunnene i forbindelse med gjennomføringen av prosjektene.

Privat sektor – brukerstyrt drift

Butwal Power Company er blitt bygget opp siden starten av 1970-årene med den hensikt å utvikle vannkraftanlegg som skal sikre kraft til områder som ikke er dekket av det nasjonale kraftnettet. Den norske Tibetmisjonen initierte prosjektet og støttet det faglig og finansielt med norske bistandsmidler gjennom mange år. I dag er selskapet privatisert og eiet av nepalske investorer, og det blomstrer. Selskapet investerer i vannkraftproduksjon og selger kraft til det nasjonale kraftnettet med fortjeneste. Selskapet har bygget to anlegg på fem og tolv MW. Selskapet bidrar til strømforsyning på landsbygda og tilbyr husstander og små bedrifter strøm til kostpris der det er mulig, og subsidiert der det ikke er mulig. Distribusjonslinjer og annen infrastruktur krever bistandsfinansiering for å være gjennomførbart, og bistand til dette er gitt fra USAID og Norge.

Resultatene[67] av selskapets virksomhet for kraftforsyning på landsbygda:
- Det totale antall kunder tilkoblet er 26.600, og av disse er omkring to prosent småindustri
- Brukerorganisasjoner er blitt opprettet. Disse driver og vedlikeholder distribusjonen av

65 Kilde: Progress reports of REDP, and Terminal Review Report of REDP, February 2007

66 Terminal Review report Rural Energy Development Programme, UNDP Nepal Februar 2007

67 Kilde: BPC New Phase Inception Report baseline 2007

Foto: Ken Opprann

OPPSUMMERING :
ULIKE KANALERS BIDRAG TIL STRØMFORSYNING PÅ LANDSBYGDA I NEPAL

Resultatbeskrivelsene fra de ulike prosjektene er nokså ensartet. Det dreier seg i all hovedsak om tjenesteyting i form av elektrisitetsforsyning til institusjoner, bedrifter og privatpersoner og kapasitetsbygging i lokalsamfunn og privat sektor. Programmene arbeider i ulike distrikter og har ulike tatt i bruk litt ulike tilnærminger og teknologiske løsninger.

Gjennom den norske stat-til-statstøtten til det statlige energisentret AEPC kan en vise til resultater både innen tjenestelevering og kapasitetsutvikling. Gjennom dette statlige samarbeidet har lokalsamfunn og enkeltpersoner i avsidesliggende strøk fått muligheter til å ta i bruk alternativ teknologi til strømforsyning. Gode betingelser og subsidier har forløst en ivrig privat sektor. Erfaringer viser imidlertid at de minste og enkleste løsningene ikke er like driftssikre som litt større anlegg, og at det ofte er de fattigste som må slite med konsekvensen av dette.

UNDP og Verdensbanken har i sin støtte til strømforsyning på landsbygda også fremmet elektrisitetsforsyning som eies av lokalsamfunnet. Husholdinger har fått strøm og små bedrifter er blitt etablert. Kompetanse og evne til ledelse for drift og vedlikehold av anleggene er blitt utviklet.

Privat sektor har på samme måte utmerket seg ved å bygge kompetanse i lokalsamfunnet samtidig som befolkningen får tilgang til strøm som de ellers ikke ville fått fra det nasjonale nettet. Himal Power Limiteds prosjekt i Jhankre er det første elektrosamvirket på landsbygda i Nepal hvor alle deler av anlegget eies av et kooperativ.

Giverne og de ikke-statlige aktørene har ingen offisiell rolle i utformingen av kraftpolitikken i landet. Men når de ulike aktørene står så sterkt innen kraftforsyning på landsbygda, vil det kunne finne sted en sterk policy-påvirkning. Ofte skjer det diskret, gjennom gode eksempler og erfaringer med subsidiepraksis, eierskapsmodeller og en bredt basert tilnærming til landsbygdutvikling, hvor energi bare er ett element.

Likheten i mål, innsats og resultater av virksomheten støttet gjennom ulike kanalene gjør det vanskelig å vurdere kanalenes ulike styrke og svakheter. Det er lite i foreliggende dokumentasjon som tyder på at den ene kanalen egner seg bedre til visse typer bistand eller til å nå bestemte mål i forhold til andre kanaler.

kraft. De utfører måleravlesning, krever inn betaling og utfører mindre reparasjoner

- Det månedlige forbruket i husstandene er økt og ligger i dag i gjennomsnitt på 40 kWh. Selv om dette er et beskjedent tall, varsler det behov for mer kraft enn hva anleggene kan forsyne

Kraften fra Butwal Power Company står for omtrent to prosent av forsyningen i det nasjonale kraftnettet. Dekningsgraden for husstander er nesten 100 prosent i det ene området, mens den ligger under 50 prosent i det andre, som er mer avsidesliggende og tynnere befolket. Dekningsgraden for anlegg i regi av nasjonale instanser ligger på en tredel eller mindre.

Et annet prosjekt som har mottatt norsk støtte er Jhankre-anlegget. Det ble opprinnelig bygget for å skaffe strøm i anleggsperioden for et større kraftanlegg (Khimti 60 MW) hvor norske Statkraft var hovedinvestor (Himal Power Limited). Etter anleggsperioden ble Jhankre-anlegget tatt i bruk til strømleveranse i lokalsamfunnet som ledd i et utviklingsprogram for å kompensere for skadevirkninger og å dele godene fra kraftproduksjonen. Det senere arbeidet omfatter bygging av et lite 400 kW kraftverk som vil gjøre det mulig å gi elektrisitet til de områdene som hittil ikke har vært dekket.

Resultater[68]:

- Kraftverket, som ble ødelagt av opprørere under konflikten, er gjenoppbygget og oppgradert til en kapasitet på 600 kW
- Mer enn 4200 kunder er blitt tilknyttet. Av disse er 66 små bedrifter
- Sikkerhetskurs om bruk av elektrisitet er gitt til mer enn 900 husstandsmedlemmer, og 48 ansatte har fått opplæring i bruk av utstyr
- Lengden av installerte overføringslinjer (11 kV) er på omtrent 70 km, mens distribusjonsnettet er på totalt 230 km
- Det gjennomsnittlige månedsforbruket per husstand er på 45 kWh. For dette betaler kundene tilsvarende omtrent 30 øre per kWh
- Et kooperativ for elektrisitetsutbygging er grunnlagt. Dette skal eie og drive infrastrukturen for strømforsyning. Alle prosjektmidlene er blitt overført til kooperativet. Kooperativet har et demokratisk valgt styre på ti medlemmer, hvorav fire er kvinner. Hvert styremedlem representerer en landsby i prosjektområdet

68 Kilde: Jhankre Rural Electrification and Edevelopment Project Completion Report, HPL, July 2007

OPPSUMMERING – Hva oppnås i Nepal gjennom ulike kanaler?

Norsk bistand til Nepal har økt kraftig i å perioden 2005-2007. Det har også vært en endring i bruk av kanaler i takt med utviklingen i fredsprosessen. Under den væpnede konflikten i Nepal, hvor myndighetene ikke kunne operere i mange distrikter, valgte Norge å kanalisere mer av bistanden som multi-bi støtte gjennom FN-systemet. Det ble også inngått strategisk partnerskap med Redd Barna som gjennom målrettede tiltak kunne nå fram til barn i konfliktrammede områder. Både FN-systemet og enkelte frivillige organisasjoner ble oppfattet som nøytrale i konflikten og hadde tillit hos begge parter.

I støtten til fredsbygging var det også hensiktsmessig å kanalisere støtte gjennom FN til valgavholdelse og kontroll av maoisthæren. Slik ble det gjort bevisste valg for å tilpasse bistanden til situasjonen i landet. Myndighetene sa seg enig i disse valgene. Da kongen tok over styringen i landet i 2006, ble støtten til staten redusert som en politisk markering av at Norge ikke ville støtte regimet. Tilsvarende er det et politisk valg i nåværende situasjon å kanalisere en større del av bistanden direkte til myndighetene for å støtte opp under myndighetenes planer for en fattigdomsrettet og inkluderende utvikling og å bidra til statsbygging i en kritisk fase av landets utvikling.

Gjennom direkte støtte til staten har Norge bidratt til at den positive utviklingen når det gjelder jenters skolegang-men målet ikke er nådd. Giverkoordineringen omkring sektorbudsjettstøtten har styrket myndighetenes eierskap til sektorreformen innen grunnutdanning. På dette området har Norge spilt en aktiv rolle. Den samlede satsingen har ført til bedret tjenesteyting, men kvaliteten på tjenestene er fortsatt et problem og det er fortsatt færre jenter enn gutter som får skolegang.

Merverdien i det direkte norske engasjementet i fredsprosessen har ikke vært finansielt volum, men diskret diplomatisk arbeid basert på en stor kontaktflate. Innen landsbygdelektrifisering har den norske støtten bidratt til finansiering av et program som gjennom tilpasset teknologi har gitt strøm til mange husholdninger og bidratt til kapasitetbygging og teknologisk utvikling. Driftssikkerheten i små anlegg er fortsatt et problem.

Gjennom stort volum og faglig engasjement i myndighetenes sektorprogram for grunnutdanning har Verdensbanken og Asiabanken bidratt til de positive nasjonale resultatene for jenters utdanning og vært med på policyutformingen innen sektoren. Bankenes bidrag til offentlige reformer og finansforvaltning – både finansielt og i policydialog, bekreftes også i Nepal. Gode systemer er utviklet, men gjennomføringen er ikke like vellykket.

FN-systemet har oppnådd gode resultater i utviklingstiltak i distriktene også under konflikten. UNDP og Unicef har gjennom mobilisering på landsbynivå bidratt til sosial og økonomisk utvikling og økt bevisshet om rettigheter. En gjennomgang av Unicef programmet påpeker at mobiliseringsarbeidet i landsbyene til en viss grad lider av manglende koordinering mellom de to organisasjonene og at Unicefs primærfunksjon knyttet til beskyttelse, bevisstgjøring og kapasitetsbygging bør tydeliggjøres. Gjennom erfaringer høstet innen desentralisering og strømforsyning har UNDP og Verdensbanken i tillegg til å levere strøm til husholdninger og småbedrifter, bidratt til kapasitetsbygging og til utforming av landets politikk på disse områdene. Unicef kan vise til gode resultater som pådriver for jenters utdanning og barns og kvinners rettigheter. Det kan vises til konkrete resultater på skolene, samtidig som policydialogen har påvirket den nasjonale politikken i kjønnssensitiv retning.

De norske frivillige organisasjonene og deres lokale partnere har oppnådd konkrete resultater i form av bedre tjenesteyting og beskyttelse av barn og utsatte grupper i mange lokalsamfunn. Kampen for homofiles rettigheter viser at resultater oppnås også på politisk og nasjonalt nivå. Kirkens Nødhjelps innsats for gjelds-og slavearbeidere har bidratt til et sosioøkonomisk løft for en av de mest marginaliserte gruppene. Redd Barnas støtte til grunnutdanning representerer et betydelig volum også i nasjonal sammenheng. Like viktig er det at det gjennom talsmannsarbeid er bygget kapasitet hos interessegrupper og lokalsamfunn til å fremme egne rettigheter og å overvåke at lover etterkommes. Redd Barna i samarbeid med Unicef kan også sies å ha påvirket nasjonal politikkutforming når det gjelder jenters og barns rettigheter, og deres tilnærming er blitt integrert og oppskalert i det offentlige systemet.

Strømforsyning gjennom privat sektor bidrar også til å dekke etterspørselen etter strøm på landsbygda og utvikle eier-og driftsmodeller som inngår i erfaringsgrunnlaget for energipolitikken som er i ferd med å utformes.

6 RESULTATER AV NORSK BISTAND TIL MOSAMBIK

I perioden etter uavhengigheten fra Portugal i 1975 var Mosambik preget av krig, økonomisk nedgang og stagnasjon på mange områder. Da freden kom i 1992, var Mosambik blant de dårligst stilte landene i verden.

Leveranse av strøm til landsbygda krever enten lokal kraftproduksjon eller et utbygd distribusjonsnett. Kraften må tilbys til en pris som brukerne kan og vil betale. I Mosambik har ni prosent av befolkningen tilgang på strøm. // Foto: Ken Opprann

Utgangspunktet for landet når det gjaldt infrastruktur, menneskelige ressurser og bruttonasjonalprodukt (BNP) pr innbygger var betydelig verre enn for de fleste andre afrikanske land. Fredsavtalen har holdt, og folk har siden i stor grad kunnet dyrke jorda fritt og drive handel og annen næringsvirksomhet.

Økonomien har blitt liberalisert på en rekke områder. I de siste årene har den gjennomsnittlige årlige veksten i BNP vært på 8,5 prosent. Noen få megaprosjekter har stått for en stor andel veksten og fattigdomseffekten av disse prosjektene har vært begrenset.

I følge offisiell statistikk har veksten ført til en reduksjon i fattigdom fra 68 prosent av befolkningen i 1996 til 54 prosent i 2002, da den siste levekårsundersøkelsen ble gjort. Mosambik er fortsatt blant landene i verden med den mest utbredte og alvorlige fattigdommen. Landet har naturressurser som kan danne basis for en bredere økonomisk vekst. Mosambik er rik på ressurser som vann, mineraler, dyrkbar mark, fisk, skog, gass og trolig olje.

I UNDPs Human Development Index for 2007 og 2008 falt Mosambik ned som nummer 172 av 177 land – ned fra nummer 168 i 2005 – et fall som hovedsaklig kan tilskrives den høye dødeligheten som aids-epidemien forårsaker.

De siste årene har det vært en forbedring på områder knyttet til tusenårsmålene om utdanning, helse og tilgang på rent vann, men utviklingen går sakte på mange områder. UNDP fastslår at det er lite trolig at Mosambik vil nå tusenårsmålene for fattigdomsreduksjon og menneskelig utvikling.

I likhet med mange andre land i regionen lever flertallet av befolkningen i fattigdom samtidig som en voksende urban middelklasse og elite blir stadig rikere. Disse forholdene ble politisert da hovedstaden Maputo "eksploderte" i opptøyer 5. februar 2008 i protest mot prisøkninger. Sinnet rettet seg i stor grad mot rike partifolk og dyre biler på veiene.

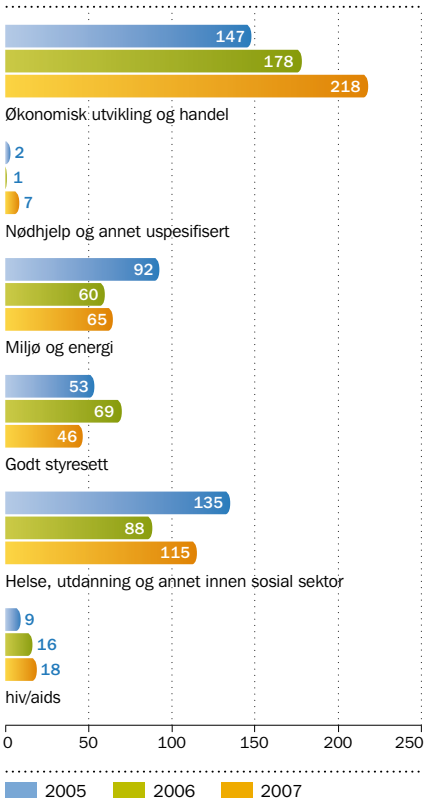
MÅL FOR NORSK UTVIKLINGSPOLITIKK OG BISTAND TIL MOSAMBIK

Målene for norsk bilateral støtte til Mosambik er å bidra til fattigdomsbekjempelse, fredelig demokratisk utvikling og bred økonomisk vekst. Samarbeidet er basert på landets fattigdomsstrategi – PARPA[69] II (2006-2009). Fattigdomsstrategien inneholder seks prioriterte områder for å bekjempe fattigdom: 1) utdanning, 2) helse, 3) infrastruktur, 4) økt produktivitet i familiejordbruk, 5) styresett og reform av rettsvesen og 6) offentlig finansforvaltning og makroøkonomisk politikk. Det norske bilaterale samarbeidet har de seneste årene vært konsentrert rundt sektorene energi, helse og fiskeri samt budsjettstøtte. I 2007 ble 140 millioner kroner utbetalt som generell budsjettstøtte, og 160 millioner kroner er avsatt for 2008. I tillegg støtter Norge sivilt samfunn organisasjoner som blant annet arbeider for økt pluralisme og åpenhet.

Mosambik har vært et hovedsamarbeidsland for norsk bistand siden 1977. Statsbygging har stått sentralt i samarbeidet. Valgene av felles givermekanismer som budsjettstøtte og sektorprogram for helse samt områder

69 Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta

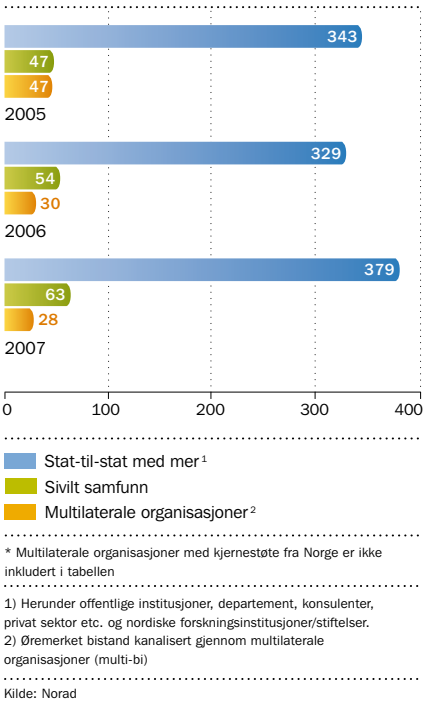
FIGUR 15) Norsk bi- og multibilateral bistand til Mosambik fordelt på ulike sektorer* (Mill. NOK)



* Multilaterale organisasjoner med kjernestøte fra Norge er ikke inkludert i tabellen

Kilde: Norad

FIGUR 16) Norsk bi- og multibilateral bistand til Mosambik fordelt på ulike kanaler* (Mill. NOK)



* Multilaterale organisasjoner med kjernestøte fra Norge er ikke inkludert i tabellen

1) Herunder offentlige institusjoner, departement, konsulenter, privat sektor etc. og nordiske forskningsinstitusjoner/stiftelser.
2) Øremerket bistand kanalisert gjennom multilaterale organisasjoner (multi-bi)

Kilde: Norad

hvor Norge har spesiell kompetanse (energi, fiskeri, petroleum) har ført til at stat-til-stat bistanden er dominerende i Mosambik. Det er relativt få norske frivillige organisasjoner i Mosambik sammenlignet med mange andre land i Afrika.

Mosambik er blant de mest bistandsavhengige landene i verden. Bistanden utgjør om lag 23 prosent av nasjonalinntekten[70] og dekker i 2008 for 56 prosent av statsbudsjettets utgiftsside. I 2006 var total netto bistand på 1,6 milliarder USD (OECD). De 19 giverne som gir budsjettstøtte er organisert under navnet Programme Aid Partners. I tillegg til de bilaterale og multilaterale giverne opererer rundt 150 utenlandske frivillige organisasjoner i landet.

I perioden 1992 til 2007 utgjorde samlet norsk bistand til Mosambik 6,1 mrd kroner og landet var den nest største mottakeren av norsk bistand. I samme periode ble norsk støtte dreid fra nødhjelp og gjenoppbygging til langsiktig utviklingsbistand.

STØTTE TIL STYRESETT

I perioden fra selvstendigheten i 1975 til freden i 1992 var Mosambik gjennom en brutal og ødeleggende borgerkrig. Mellom fire og fem millioner mennesker måtte flykte fra sine hjem. Hundretusener antas å ha mistet livet i kamper og et stort antall ble forkrøplet av landminer. Veier, broer, fabrikker, skoler, helsestasjoner, kraftlinjer og annen infrastruktur var ødelagt. Etter fredsavtalen har utviklingen i Mosambik vært fredelig og stort sett stabil. Mosambik, som på åttitallet var et humanitært katastrofeområde, framstår som et av Afrikas fremste eksempler på en vellykket fredsprosess og gjenoppbygging. Med det dårlige utgangspunktet i 1992 gjenstår det selv etter flere år med positiv utvikling store utfordringer knyttet til utviklingen av demokrati, godt styresett, menneskerettigheter og rettferdig fordeling.

Frelimo tok over makten ved uavhengigheten og innførte ettpartistyre i 1977. Sentralisme, Frelimos egen versjon av marxisme, og forsøket på storskala planøkonomi var på dagsordenen fram til midten av 1980-tallet. En betydelig politisk og økonomisk liberalisering tiltok med President Chissano fra 1986. Dette akselererte med den liberale konstitusjonen i 1991 og fredsavtalen med Renamo i 1992. Fredsavtalen, liberaliseringen, fremgangen i personlige friheter og en relativt vellykket gjennomføring av fem valg, er utviklingstrekk som legger til rette for fremtidig demokratisering.
Frelimo har vunnet makten i alle valg og har beholdt statsmakten i 32 år. Partiet kontrollerer i dag direkte eller indirekte så godt som alle maktposisjoner i samfunnet: Regjering, lokaladministrasjon, det meste av organisasjonslivet, næringslivet og de riksdekkende mediene. Det finnes likevel noen uavhengige aviser og organisasjoner, og en svak politisk opposisjon.

Betydningen av partilojalitet i samfunnslivet har økt de siste årene. På landsbygda snakker man om et demokratisk underskudd. Så lenge Frelimo vinner president- og parlamentsvalg kan de kontrollere utnevnelser til nesten alle maktposisjoner, også i provins- og distriktsadministrasjonene i de områdene der opposisjonen får et flertall av stemmene. Dette skyldes at landet kun holder sentrale valg og ikke lokalvalg i distriktene der mesteparten av befolkningen bor. Lokalvalgene er forbeholdt 43 byer og tettsteder.

Sammenblanding av interesser

Sammenblanding av parti, næringsliv og offentlig sektor samt mangel på åpenhet i anskaffelses- og anbudsprosesser, bidrar til habilitetskonflikter der store verdier er involvert. Dette, sammen med småskalakorrupsjon, former folks syn på de offentlige institusjonene. Sikre målinger på korrupsjonsnivå finnes ikke, men en studie utført av konsulentfirmaet Austral viser at befolkningen anser tollvesenet, trafikkpolitiet og politiet generelt og dernest ulike inspeksjonstjenester som de mest korrupte i offentlig sektor.

På tross av reformer i rettsvesenet og politistyrken er det fortsatt store problemer med korrupsjon og mishandling innen rettsvesenet og politiet. I en rapport fra 2008 kritise-

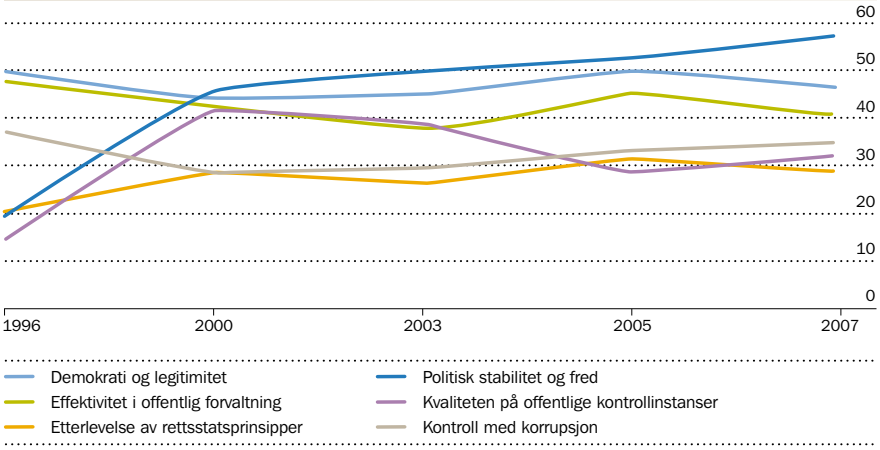
70 Development Cooperation Report 2007, OECD 2008

rer Amnesty International den mosambikanske politistyrken for menneskerettighetsbrudd og straffefrihet for politifolk. Rettsvesenet har store kapasitetsproblemer og i stor grad administreres og tolkes lovene lokalt av politiapparatet, lokaladministrasjon og tradisjonelle autoriteter. Grunnleggende menneskerettigheter er nedfelt i grunnloven, men landet mangler institusjoner til å overvåke menneskerettighetssituasjonen. Grunnloven skal sikre like rettigheter for kvinner og menn, men det gjenstår mye før selv de mest grunnleggende rettigheter for kvinner blir oppfylt.

Å peke på generelle trender i styresett over tid er ikke lett, men World Bank Institute har utarbeidet noen indikatorer. Figur 17 viser tendenser i Mosambik de siste ti årene. I følge indeksen er det kun betydelige forbedringer å spore på politisk stabilitet, noe som er naturlig i en etterkrigssituasjon.

Freedom House oppgraderte Mosambik på sin skala for frihet etter å ha registrert en nedgang i selvsensur i media. Dette var et utslag av at seks personer ble dømt og fengslet for drapet på Carlos Cardoso i 2000, landets mest kjente undersøkende journalist.

FIGUR 17) Størst forbedring i politisk stabilitet og fred



Kilde: Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi 2008: Governance Matters VII: Governance Indicators for 1996–2007

RESULTATER AV BISTAND TIL GODT STYRESETT GJENNOM ULIKE KANALER

Direkte støtte til staten

Norges direkte budsjettstøtte til landets myndigheter er Norges viktigste og største bidrag til å bedre styresettet i Mosambik. Dette bistandsinstrumentet er valgt fordi budsjettstøtte er vurdert å være den mest formålstjenelige og effektive måten å støtte landets fattigdomsstrategi og reformer på. Budsjettstøtte har også vist seg å ha en betydelig grad av positivt samspill med andre bistandsinnsatser innenfor styresettområdet. Ved å bidra til finansieringen av Mosambiks statsbudsjett støtter Norge opp under innsatser som er viktige for å sikre fattiges rettigheter og behov, samtidig som man styrker planleggings- og budsjettsystemene og systemene for offentlig finansforvaltning. I tillegg til budsjettstøtten har Norge valgt å støtte en offentlig finansreform (SISTAFE) som skal gi større kontroll og åpenhet rundt bruk av offentlige midler. SISTAFE er en lov og et omfattende elektronisk registreringssystem, som ble etablert i 2004.

Evaluering av budsjettstøtten til Mosambik

En omfattende flergiverevaluering av budsjettstøtte ble ferdigstilt i 2006. Evalueringen dekket Mosambik og seks andre land. Evalueringen undersøkte i hvilket omfang og under hvilke omstendigheter budsjettstøtte er relevant, kostnadseffektivt og formålstjenlig for å oppnå varig fattigdomsreduksjon og bærekraftig økonomisk vekst.

Konklusjonen er at budsjettstøtten i Mosambik har vært et vellykket samarbeid mellom givere og myndigheter. Budsjettstøtten har bidratt positivt til betingelser for økonomisk vekst og fattigdomsreduksjon. En viktig faktor i å forklare de gode resultatene av budsjettstøtten er det langvarige og etablerte forholdet av tillit mellom myndighetene og sentrale givere.

De klareste og mest direkte effektene av budsjettstøtten var:

- Harmonisering mellom en stor gruppe partnere og deres økende tilpasning til nasjonale systemer
- Økningen av andelen av offentlige utgifter som går gjennom et voksende statsbudsjett
- Styrkingen av planleggings- og budsjettsystemer, prosesser for politikkutforming og makroøkonomisk utførelse.

I tillegg til den løpende dialogen deltar budsjettstøttegiverne i årlige resultatgjennomganger av budsjettstøtten. Norge er leder av ledertroikaen for budsjettstøttegiverne i 2007-2008 og er medlem i hele perioden 2006-2009. Dette gir gode muligheter til å påvirke sentrale og kritiske faktorer knyttet til gjennomføringen av Mosambiks reformprogram og fattigdomsstrategi.

Siste års gjennomganger har dokumentert positive resultater innen makroøkonomisk styring, styrking av landets finansforvaltning og bedring av sosiale tjenester. I 2007 ble statsbudsjettet stort sett fordelt i tråd med prioriteringene i fattigdomsplanen og rammene som myndighetene og giverne har blitt enige om. I 2007 gikk 61 prosent av budsjettet til grunnleggende sosiale tjenester. Dette ga flere skoler, helsestasjoner osv. Prosentvis var det en reduksjon fra 2006, men det var en økning i absolutte tall.

Forbedringene i forvaltningen knyttes blant annet til bedre lønningssystemer, offentlige innkjøp og internkontroll, kontanthåndtering, giverkoordinering, ekstern revisjon og skatteinnkreving. I 2007 var skatte- og avgiftsandelen av bruttonasjonalproduktet 16,4 prosent og oversteg målet på 14,9 prosent.

God statistikk gir bedre beslutninger

Norge støtter bruken av fagkompetansen i Statistisk Sentralbyrå (SSB) i oppbyggingen av det statistiske sentralbyrået i Mosambik. God statistikk er et viktig verktøy for å utvikle en resultatorientert offentlig sektor og for demokratibygging. Statistikk gir en kunnskapsbase for fordeling av offentlige resurser og for diskusjoner i media og offentlige beslutningsorganer.

De årlige gjennomgangene har også dokumentert områder hvor resultatene ikke er gode nok, blant annet andre deler av styresettet, infrastruktur og økonomisk utvikling. Analysene peker på behov for en bedre koordinert tverrsektoriell innsats for å utvikle jordbruket og fremme næringsutvikling i distriktene. Videre vurderes situasjonen i justissektoren som lite tilfredsstillende og det er få konkrete resultater å vise til i kampen mot korrupsjon. Likevel har en rekke korrupsjonshindrende tiltak og reformer blitt gjennomført som et resultat av blant annet den politikkpåvirkningen som foregår innen rammene av budsjettstøtten:

- En nyregistrering av offentlige tjenestemenn vil kunne redusere mulighetene for å føre opp lønn til arbeidere som ikke eksisterer på lønningslistene
- En innkjøpsreform, forbedringer i internkontrollen og styrking av Riksrevisjonen har redusert mulighetene for korrupsjon
- Et betydelig antall administrative disiplinærsaker mot offentlige tjenestemenn ble gjennomført i 2007. At regjeringen og lokale myndigheter nå begynner å ta oppgjør med korrupte tjenestemenn er trolig et resultat av givere og vanlige folks press. Om signaleffekten av dette er stor nok til å ha ført til forbedringer er usikkert. Mange mistenker myndighetene for å "resirkulere" partilojale tjenestemenn etter slike disiplinærsaker, eller at myndighetene gjennom disiplinærsaker kvitter seg med brysomme opposisjonelle.

Mosambik innførte i 2005 en ny lov mot korrupsjon og en anti-korrupsjonsstrategi har blitt vedtatt av regjeringen. Tiltakene mot korrupsjon og for åpenhet i offentlige finansforvaltning kan være en indikasjon på myndighetenes vilje til å gjøre noe med problemene. Verken Norge eller andre givere er likevel fornøyde, og i budsjettstøttegruppens årlige gjennomgang av resultatene for 2007 uttales det at: *'Partnerne er bekymret over det faktum at...ikke en eneste [korrupsjons]sak har blitt konkludert og dømt i domstolene'.* Norge, som leder av budsjettstøttegruppen, gikk enda lenger:

'Å ikke gjøre noe med folks opplevelse av straffefrihet for korrupsjon kan bli et politisk problem for landet så vel som for de enkelte partnerne. I denne sammenheng utgjør mangel på fremdrift i straffeprosessen etter

Foto: Ken Opprann

OPPSUMMERING:
ULIKE KANALERS BIDRAG TIL Å BEDRE STYRESETTET I MOSAMBIK

Stat-til-stat bistanden i form av budsjettstøtte har bidratt til økt og mer fattigdomsrettet tjenesteproduksjon basert på myndighetens egne planer og systemer. I tillegg er det positive resultater knyttet til bedre makroøkonomisk styring, større grad av åpenhet og forbedring av finansforvaltningen.

Til tross for manglende resultater i kampen mot korrupsjon har den betydelige giverkoordineringen blant bilaterale og multilaterale givere i Mosambik vært en forutsetning for å oppnå tyngde i forhandlingene med myndighetene om disse utfordringene og for innføring av viktige reformer.

Når det gjelder støtten gjennom multilaterale kanaler, står programmer for desentralisering og UNDP/UNCDF sentralt. Resultater fra programdistriktene er oppskalert, lokal og nasjonal kapasitet er bygget, og tilnærmingen i programmene utgjør i dag landets nasjonale politikk på området. Norge ville ikke ha oppnådd den samme innflytelsen og de samme resultatene dersom den bilaterale støtten ikke hadde blitt koblet til UNDP og UNCDF med deres mulighet til å benytte seg av internasjonal ekspertise og deres legitimitet som internasjonale organisasjoner. Spørsmålet som forblir ubesvart er om det er de riktige resultatene som er oppnådd gitt den politiske situasjonen med to parallelle systemer med forskjellige prinsipper for politisk ansvarlighet.

De frivillige organisasjonene kan vise til konkrete resultater enten lokalt, eller innenfor ulike nisjer, som f.eks. Menneskerettighetsligaens juridiske rådgivning og produksjon av MR. rapporter. En omfattende innflytelse på styresettet er vanskelig å dokumentere når det gjelder støtten kanalisert gjennom norske organisasjoner som mellomledd eller direkte til lokale organisasjoner.

økokrim-gjennomgangen av Banco Austral en vedvarende bekymring for partnerne'.

Norge og andre budsjettstøttegivere var aktive i å frembringe en omfattende revisjon av Banco Austral. I 2002 ble Siba-Siba Macuácua som Sentralbanken hadde satt til å lede Banco Austral i oppryddingsarbeidet myrdet i det han skulle offentliggjøre den store porteføljen av ubetjente lån i den nylig privatiserte banken. Ingen er ennå stilt til ansvar verken for drapet på Siba-Siba Macuácua eller de store lånene som ikke kunne betales tilbake. Restruktureringen av Banco Austral er blitt fulgt tett gjennom budsjettstøtteprogrammet de siste årene. Inndriving av misligholdte lån ble videreført i 2007 med en høyere andel enn tidligere år.

Multilaterale organisasjoner

Støtte til distriktenes administrative utvikling er sentralt i statsbyggingsprosesser, og Norge har vært en aktiv giver til desentralisering. Det har skjedd betydelige endringer i lokalforvaltningen de siste 15 årene. På begynnelsen av nittitallet var mange distriktsadministratorer analfabeter, og styrte lokalt i stor grad etter egne forordninger og direktiver fra provinsene. De 128 distriktene hadde ikke egne budsjetter, verken til investeringer eller administrasjon. Bistand til distriktene foregikk gjennom en ukoordinert innsats fra en mengde utenlandske frivillige organisasjoner. Fra 2005 fikk distriktene en egen budsjettlinje på statsbudsjettet, og distriktene fikk investeringsbudsjetter og midler til stimulering av lokale næringsinitiativ. Denne beslutningen var et resultat blant annet av påvirkningsarbeid av budsjettstøttegiverne.

Støtten til desentraliseringsprogrammer i de nordlige provinsene Nampula og Cabo Delgado kanaliseres gjennom UNDP og United Nations Capital Development Fund, UNCDF. UNDP er valgt på grunn av deres internasjonale erfaringer og legitimitet i arbeidet med desentraliseringsreformer. I tillegg til arbeidet ute i distriktene støttes utarbeidelse av nasjonale retningslinjer og erfaringsutveksling. Intensjonen har vært å styrke distriktsadministrasjonene innen planlegging og budsjettering med deltakelse fra lokalbefolkningen gjennom rådgivende forsamlinger. Arbeidsmodellen har blitt kopiert av tyske GTZ og Verdensbanken.

Basert på erfaringer fra programmet i Nampula og Cabo Delgado har alle landets 128 distrikter opprettet rådsorganer med representanter fra lokale organisasjoner og interessegrupper. Distriktene som lengst har hatt oppfølging gjennom programmet har gjennomført flere vellykkede sykluser av deltakende planleggings- og investeringsprogram. Disse distriktene kan også dokumentere økt tilgang på offentlige tjenester som vann, helsetjenester, utdanning samt en styrket lokaløkonomi som et resultat av økt sysselsetting og etablering av små foretak.

Studier i enkelte distrikter indikerer endring i ansvarlighet, ved at distriktsadministratorene føler større resultatansvar overfor lokalbefolkningen og oppfører seg mer som re-

presentanter for befolkningen enn administratorer over dem. Dette skyldes både en politisk vilje til desentralisering og den kapasitetsbyggingen som har funnet sted gjennom multilaterale kanaler.

To svakheter bør trekkes frem. Desentraliseringsprogrammene har i stor grad vært giverstyrt, og kun tiden vil vise om de vil overleve givernes uunngåelige exit. Dette er en vanskelig situasjon, og myndighetenes sendrektighet når det gjelder å formulere en desentraliseringsstrategi er bekymringsfull. Det er imidlertid klart at myndighetene har valgt å desentralisere både viktige funksjoner og penger til distriktsnivå siden 2005.

Den andre svakheten er at det kan skape aksept for at landet nå har to lokale administrative system, ett for byer og ett for distrikter – med forskjellige prinsipper for politisk ansvarlighet. Politisk makt i distriktene er forbeholdt ikke-valgte ledere. Distriktsrådene er kun rådgivende og politiske partier er ikke representert i disse.

I tillegg til UNDP har de store multilaterale organisasjonene som mottar norsk kjernestøtte bistandsprogrammer som skal bidra til godt styresett. Blant annet gir både Afrikabanken og Verdensbanken budsjettstøtte med samme formål og begrunnelse som den norske støtten.

Frivillige organisasjoner

Det sivile samfunnet i Mosambik er relativt svakt og kun få organisasjoner kan ses som drivkrefter i det politiske arbeidet med å sikre menneskerettighetene og bedre styresettet. Men det finnes unntak. Norge har siden 1990-tallet støttet Menneskerettighetsligaen i Mosambik. Med en støtte i perioden 2008-10 på fem millioner kroner årlig er Norge ligaens største giver. Menneskerettighetsligaen er fullstendig avhengig av penger fra utenlandske givere for å overleve som organisasjon. Menneskerettighetsligaen har utviklet en landsdekkende organisasjon med stadig større oppslutning og innflytelse. Det er vanskelig å måle konkrete resultat av organisasjonens arbeid, men det er noen indikasjoner på positive resultater:

- I 2007 rapporterte organisasjonen at de ga juridisk assistanse til 400 mennesker i sentrale områder av Mosambik og til 775 personer i nordområdet. Organisasjonen har ikke nasjonale tall på hvor mange de hjulpet. En indikasjon på organisasjonens betydning er at det til enhver tid står en kø av folk utenfor kontorene til Menneskerettighetsligaen for å søke fri rettshjelp
- Organisasjonen produserer årlige menneskerettighetsrapporter og offentliggjør saker av nasjonal betydning
- Organisasjonen er ansett for å ha kjempet fram oppmerksomhet rundt fangers rettigheter, noe som har ført til forbedringer i soningsforholdene i fengslene

Også Norsk Folkehjelp og Redd Barna har bidratt til å øke bevisstheten om rettighetsspørsmål i utvalgte distrikter. Begge organisasjonene har styrket tilgangen på juridisk behandling av volds og overgrepssaker. Norsk Folkehjelp rapporterer om 3056 innmeldte saker til de nyetablerte kontorene for juridisk assistanse i fem av Sofala-provinsens distrikter i 2007. Sakene omhandlet vold i hjemmet, skillsmisse, seksuell mishandling, arbeidskonflikter og annet. Kunnskapen om rettigheter var lav før prosjektene ble initiert. Redd Barna viser til en økning av innmeldte volds- og overgrepssaker på 146 prosent sammenliknet med 2006. Økningen i innmeldte saker er en indikasjon på at arbeidet med bevisstgjøring og kapasitetsbygging rundt prosedyrene for innmelding av vold og overgrep har gitt positive resultater.

JENTERS UTDANNING

Det har vært en positiv framgang i grunnskolen i Mosambik det siste tiåret. Andelen for begge kjønn som ble innskrevet i grunnskolen (1.-5. klasse) økte fra 43 til 77 prosent mellom 1991 og 2005, og til 87 prosent i 2007. Andelen som fullførte ble nesten fordoblet til 62 prosent. Innskrivning av jenter i 1.-5. klasse økte betydelig mellom 1997 og 2003 og nærmer seg samme antall som gutter.

Ifølge det nasjonale statistikkbyrået INE var 52,8 prosent av den voksne befolkningen analfabeter i 2005, en forbedring fra 55,6 prosent i 2001. Dobbelt så mange menn som kvinner kan lese og skrive.

Forbedringene i grunnskolen har i stor grad kommet de fattigste husholdningene og jenter til gode, mens forbedringer på ungdomsskolen treffer de som er noe bedre stilt. Forbedringer i høyere utdanning kommer de som er relativt privilegerte til gode. Det er kun sju prosent som går på sekundærskole. Her øker forskjellene i innskriving og gjennomføring mellom gutter og jenter. Uttrykket "sekundærskole" brukes i Mosambik om klassetrinnene 8-12. Både ungdommer og godt voksne tar undervisning på dette nivået.

Indikatorene myndighetene bruker i rapporteringen på tusenårsmålene fokuserer på tilgangen på og gjennomføringen av skolegang. Også giverne er opptatt av dette i sin rapportering. Svakheten ved denne formen for resultatrapportering er at den sier lite om kvaliteten på undervisningen og læreplanen. Mosambikanske myndigheter erkjenner at de største ufordringene er knyttet til kvaliteten på utdanningen. Overfylte klasser og mangel på kvalifiserte lærere og relevante lærebøker på elevenes morsmål, er utfordringer som må løses for å styrke relevansen og kvaliteten på undervisningen.

Kanaler for norsk støtte til jenters utdanning i Mosambik

Norge gir ikke stat-til-stat bistand direkte til utdanningssektoren i Mosambik, men den generelle budsjettstøtten kommer sektoren til gode siden omtrent 20 prosent av statsbudsjettet går til utdanning. I tillegg har tre av de frivillige organisasjonene som ambassaden støtter fokus på skolen, herunder organisasjonen Progresso som arbeider med alfabetisering på afrikanske språk. Multilaterale organisasjoner som mottar generell støtte eller tematisk øremerket støtte fra Norge, som Unicef, Verdensbanken/FTI og Afrikabanken er betydelige bistandsaktører innen utdanningssektoren. Redd Barna har et program finansiert av Norad som retter seg mot jenters utdanning. Utdanning generelt og jenters utdanning spesielt er et eksempel på et område der Norge bidrar til den felles resultatoppnåelsen selv om det ikke er et hovedinnsatsområde for den norske bilaterale bistanden til Mosambik.

RESULTATER AV BISTAND GJENNOM ULIKE KANALER

Multilaterale organisasjoner

Unicef er den multilaterale organisasjonen som har en tydeligst satsning på jenter i sko-

Foto: Kari Oppraann

len, og satser på gjennomgående tiltak med oppmerksomhet på kjønnsproblematikk som prinsipp for arbeidet. Programmet for 2007-2009 gjennomføres i samarbeid med utdanningsministeriet og lokale organer på provins- og distriktsnivå. Unicef har en avansert multisektoriell tilnærming, gjennom sitt konsept kalt Child-Friendly School. Modellskolene tar sikte på å øke læringsevnen på skolen og minske ulikheter gjennom å integrere mange tiltak rundt barnet: vann, separate sanitærforhold for gutter og jenter, barne-fokusert pedagogikk, helseoppfølging, "livsnyttig" kunnskap og kampanjer mot vold mot barn. Opplegget prøves ut i enkelte distrikter for å utvikle strategier som kan oppskaleres i samarbeid med departementet.

I de tre distriktene hvor Unicef arbeider har 150.000 barn fått forbedret undervisning. I distriktet Maganja da Costa mottok 74.000 barn skolemateriell. I dette distriktet økte innskrivingen med 20 prosent. 825 lærere, 277 skoledirektører og 2.108 skolerådsmedlemmer fikk opplæring i å ta vare på de mest sårbare barna.

I følge Unicefs rapporter har de oppnådd følgende resultater av policy-dialogen med utdanningsministeriet:

- Egne grupper er opprettet for å styrke opplysningsarbeidet om jenters spesielle behov
- Gjennomføring av flere studier av barrierer for jenters utdannelse har påvirket utdanningsministeriets planleggingsavdeling
- Nye rutiner for å få kjønnsspesifikke data på lavere administrativt nivå slik at man kan følge utvikling av tiltak for å bedre jenters utdanning

Verdensbanken har i 2008 signert en stor avtale med Mosambik under Hurtigsporinitiaivet (FTI). Verdensbanken var blant de første til å investere i utdanningssektoren etter borgerkrigen og i volum har bidragene vært viktig for ekspansjonen i landets utdanningssektor. Bidraget til fjerning av skolepengene i 2005 blir av Verdensbanken vurdert til å ha slått særlig positivt ut på barn og særlig jenters deltagelse på skolen.

Afrikabankens satsning i utdanningssektoren fokuserer i stor grad på infrastruktur. Banken stiller med både lånefinansiering og faglig bistand for bygging av nye skoler, lærerboliger og lærerskoler. Afrikabankens Education II-program ble avsluttet i 2003 og hadde som mål å bygge og utstyre to lærerskoler, 16 nye grunnskoler og 64 nye lærerboliger. Sluttrapporten konkluderer med tilfredsstillende gjennomføring. En høyere benyttelse av skolene enn forutsatt har skapt store vedlikeholdsproblemer.

Frivillige organisasjoner

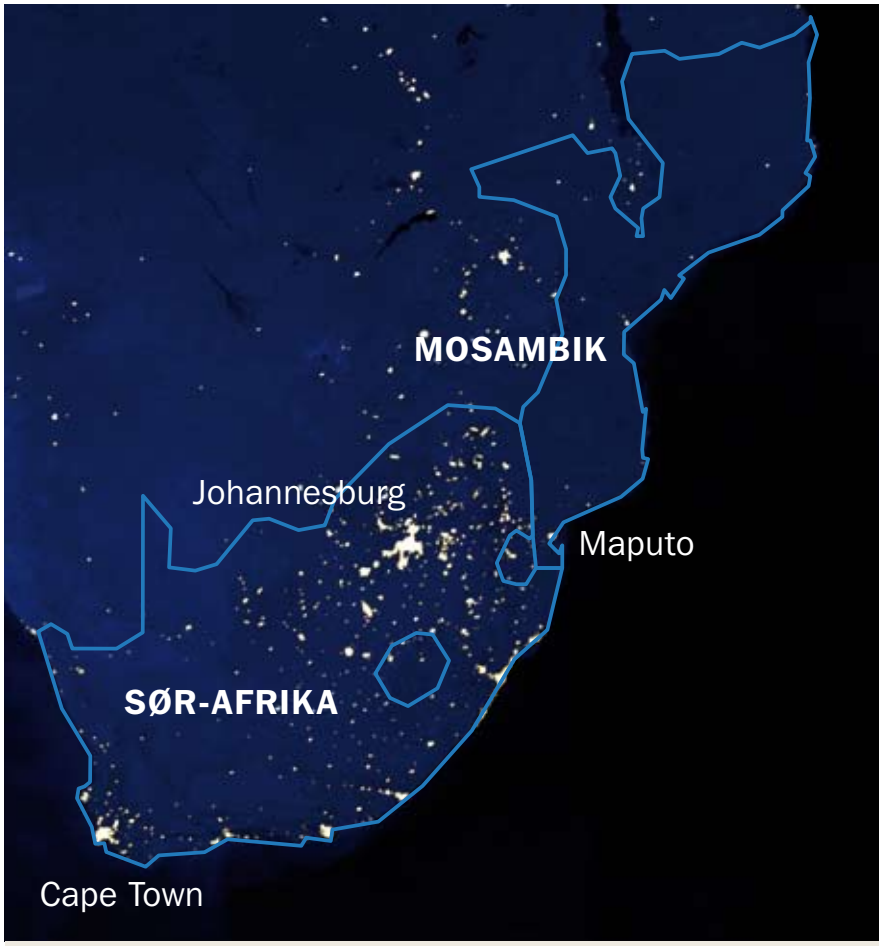
Redd Barna samarbeider med lokale aktører i distriktene. Organisasjonen er bevisst på å fremme jenters utdanning gjennom sine programmer. De har i de seneste årene jobbet med å legge til rette for jenters utdanning i syv distrikter i provinsene Sofala og Manica. I 2007 beløp Redd Barnas utdanningssatsning i Mosambik seg til fire millioner kroner.

Redd Barnas resultater i 2007 kan først og fremst ses i form av tjenestelevering og påvirkningsarbeid:

OPPSUMMERING:
ULIKE KANALERS BIDRAG TIL JENTERS UTDANNING I MOSAMBIK

Redd Barna jobber i lokalsamfunnene og har hovedsaklig påvirkning i distriktene. Deres særlige styrke er å gripe inn i lokale sammenhenger og følge opp et begrenset antall mennesker med støtte til tjenestelevering og lokal kapasitetsbygging. Redd Barna er en relativt liten aktør og har liten mulighet til eller ambisjoner om å delta i en overordnet policydialog med myndighetene, selv om organisasjonen har påvirket politikkutviklingen innen seksuell trakassering av jentebarn. Samarbeidet med myndighetene om politikkutforming ivaretas hovedsaklig av Unicef, Verdensbanken og de store bilaterale giverne. I policy-dialogen med myndighetene kombinerer Unicef sin internasjonale kompetanse med den direkte hands-on ekspertisen arbeidet i og med skolene i distriktene gir.
Afrikabanken har få ambisjoner om å være med i politikkutforming. Deres nisje er å styrke tjenesteytingen ved å finansiere utbygging av nødvendig infrastruktur.

Den norske oppfølgningen av budsjettstøtten kjennetegnes ikke ved en aktiv faglig dialog om spesifikke utdanningsspørsmål, men snarere at en i samspill med andre givere overvåker at det bevilges nok penger til sektoren og at det skjer en utvikling i forhold til definerte mål for utdanningssektoren. Den norske budsjettstøtten har således liten merverdi på denne sektoren utover å være en pengekanal også til utdanningsbudsjettet. Som en del av arbeidsdelingen mellom givere, føres den faglige dialogen og politikk dialogen innenfor utdanningssektoren av andre bilaterale og multilaterale aktører.



Bilde av det sørlige Afrika om natten. De lyse områdene er steder med strøm

- 4965 tilskuere så debatter og små teaterstykker i lokalsamfunnet om blant annet jenters skolegang
- I sju distrikter ble lokale skolestyrer bevisstgjort og opplært av myndighetenes spesialenhet for jenters rettigheter
- 1200 barn deltok og fikk opplæring gjennom nyopprettede barneråd og barneparlamenter
- I 2007 ble 30 latriner for jenter og 21 klasserom for 6.-7. klassinger bygd, noe som kom 2630 barn til gode
- Redd Barna har satset på utdanning av kvinnelige lærere i Manica og Sofala. Nyutdannede kvinner returnerer til lokalsamfunnet som lærere og rollemodeller. Som en del av denne satsingen bygges blant annet boliger for kvinnelige lærere av Redd Barna
- Redd Barna har påvirket ministeriet og lærerorganisasjoner gjennom studier av seksuell trakassering på skolen. Redd Barna fremhever som et resultat at arbeidet deres har bidratt til større åpenhet og kunnskap om spørsmål om seksuell trakassering av barn, noe som igjen har bevisstgjort lærere, lærerorganisasjonene og utdanningsministeriet

STØMFORSYNING PÅ LANDSBYGDA

Cahora Bassa-demningen som demmer opp Zambezi-elva står sentralt i den mosambikanske energisektoren, og gir grunnlag for det sørlige Afrikas største vannkraftverk. Demningen ved Cahora Bassa ble påbegynt av portugiserne, og ble bygget for å levere kraft til det sørafrikanske markedet. Kraftverket ble ferdigstilt etter uavhengigheten, sent på 1970-tallet, under portugisisk eierskap. Cahora Bassa ble et viktig politisk og militært stridsemne gjennom hele krigen etter uavhengigheten, slik den hadde vært i Frelimos kamp mot kolonimakten. Kraftleveransene ble satt tiår tilbake da ledningsnettet ble sabotert av Renamo på 1980-tallet. Blant annet ble over to tusen høyspentmaster sprengt og de fem kraftige generatorene sto ubrukte fra 1982 til 1997. Cahora Bassa og en ny planlagt dam nedenfor ved M'panda Ncua har gitt håp om industrialisering og utvikling, men potensialet er ennå ikke utnyttet.

Stor produksjon, men lavt forbruk

Etter krigen har gjenoppbyggingen av nettet skutt fart og ambisjonene økt. Siden 2005 har strømproduksjonen vært under fullt mo-

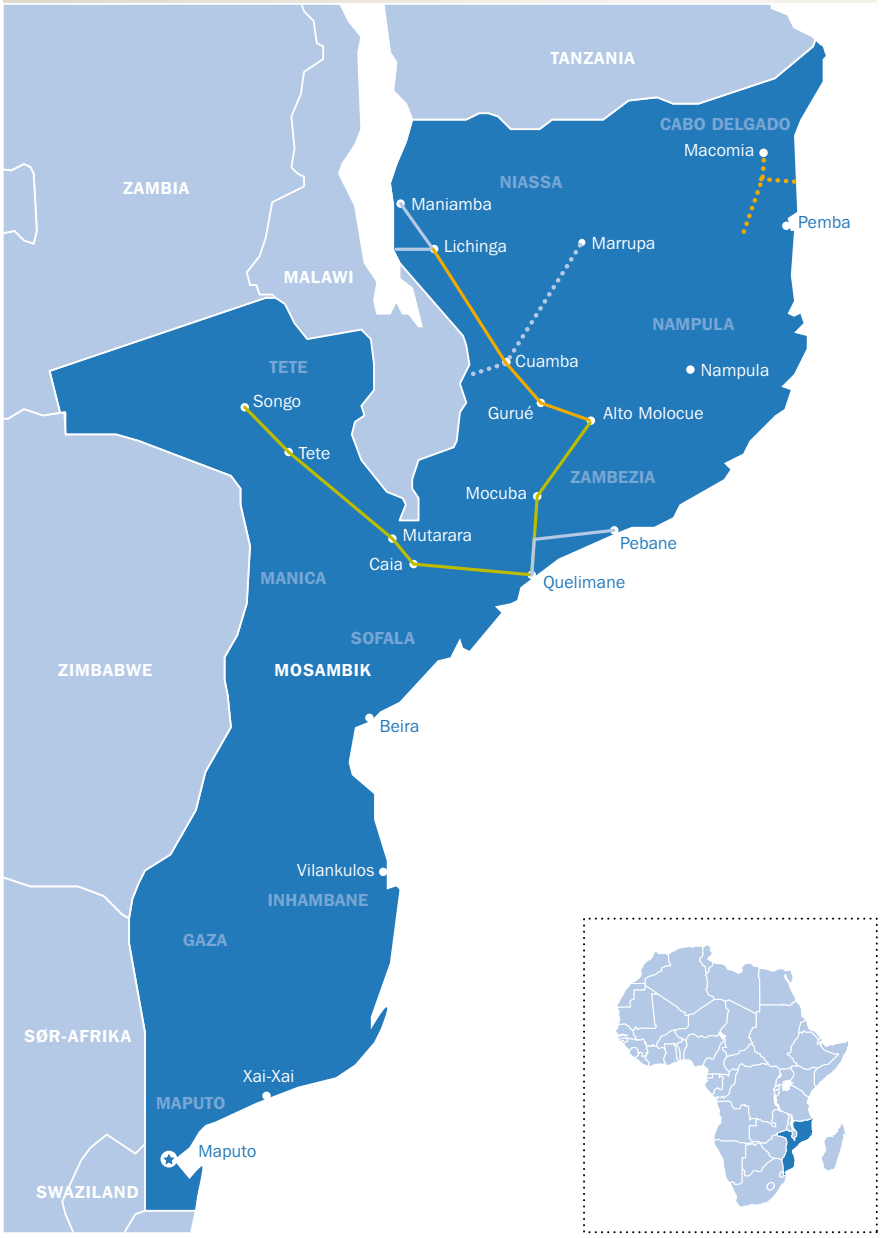
sambikansk eierskap. 90 prosent av strømkonsumet i Mosambik kommer fra Cahora Bassa som har en kapasitet på nesten 2000 megawatt (MW). Det ordinære mosambikanske konsumet har aldri oversteget 300 MW. Aluminiumssmelteverket Mozal bruker over dobbelt så mye strøm som resten av landet til sammen, med ca. 700 MW. En stor del av kraften eksporteres og gir Mosambik viktige inntekter. Cahora Bassa sørger for at Mosambik har rikelig med vannkraft i overskuelig framtid. En betydelig del av kraften fra Cahora Bassa er imidlertid bundet opp i eksportavtaler. Mangel på tilgjengelige alternativer kan derfor føre til kraftunderskudd også i Mosambik på relativt kort sikt. Myndighetenes prioritering av mega-prosjekter som er vanskelig å realisere på kort sikt, har ført til at myndighetene ikke har satset på utbygging av mindre vannkraftprosjekter. Det er betydelig potensial for små og mellomstore vannkraftanlegg i landet.

Energi er en av seks prioriterte sektorer i landets fattigdomsstrategi. Den store utfordringen er å gjøre strømmen tilgjengelig for millioner av mennesker på landsbygda til en overkommelig pris. Mosambik er et vidstrakt land der folk bor spredt, og prisen for å utvide nettet og lokal distribusjon vil oftest langt overstige det brukerne er i stand til å betale. President Guebuza har lovet at alle de administrative sentrene i hvert av de 128 distriktene skal få nettstrøm i løpet av 2009, men dette målet vil ikke nås. 70 distrikter har strøm nå.

Andelen av befolkningen med strøm i hjemmet er svært lavt, selv om den har økt fra seks til ni prosent siden 2003. Dette er et lavt tall tatt i betraktning at hele 35 prosent bor i urbane områder. Størstedelen av økningen skyldes flere tilknytninger i byområder. Høyest andel er det i hovedstaden Maputo hvor om lag 34 prosent av befolkningen har tilgang på elektrisitet. Lavest er det i Cabo Delgado hvor i overkant av tre prosent av befolkningen har tilgang på elektrisitet i hjemmet.

Det finnes få studier av de samfunnsmessige effektene av landsbygdelektrifisering i Mosambik. Antallet abonnenter synes å være få i forhold til det prosjektene antar på forhånd. Energimyndighetene forventer at flere kunder vil bli tilknyttet på sikt. Det er likevel vanskelig å se for seg en utvikling med betydelig

FIGUR 18) Kart over større norskfinansierte kraftlinjer i perioden 2004–2008



Kilde: Utarbeidet av CMI, 2008

fattigdomsreduksjon uten strøm til sykehus, skoler, forretninger, lagre og industri på landsbygda. Uten strøm er det vanskelig å skape økonomisk utvikling og uten økonomisk utvikling er det vanskelig å skape industri- og privatkonsumenter som kan betale for investeringer i strøm. Bistand i form av gaver og lån til under markedspris ser derfor ut til å være en forutsetning for landsbygdelektrifisering i Mosambik. Spørsmålet om hvor høy subsidieringen er vanskelig å besvare i mangel på gode studier og en pragmatisk oppfatning blant viktige aktører om at "et land må da ha et kraftnett", og spesielt i ett land som har så rik tilgang på vannkraft.

Kanaler for norsk støtte til landsbygdelektrifisering i Mosambik

Norsk bistand til utbygging av elektrisitetsnettverket har foregått i over 30 år, og Norge er en av få bilaterale givere. Et stort antall

Foto: Ken Opprann

norske ingeniører og energiteknikere har siden 1970-tallet vært engasjert i utbyggingen. Ingeniørkonsulentselskapet Norconsult og Norges vassdrag og energidirektorat (NVE) har vært involvert i mange aktiviteter, herunder kapasitetsbygging av det nasjonale elektrisitetsselskapet Electricidade de Moçambique (EDM) og reguleringsmyndighetene. Kunnskapsoverføring er en viktig del av samarbeidet. Norsk bilateral støtte til landsbyelektrifisering skjer direkte gjennom samarbeidet med EDM og det nyopprettede energiministeriet. EDM har ansvaret for utbyggingen og driften av kraftnettet, i tillegg til enkelte mindre vannkraftprosjekter. Selskapet er en gigant i mosambikansk sammenheng, og har kompleks økonomi. EDM er under dobbelt press fra myndighetene, og deres politiske mål om nettbasert strøm til alle distrikter innen 2009, og giveres krav om å drive som et moderne offentlig selskap etter internasjonalt anerkjente kriterier for markedsorientering og god økonomistyring. I tillegg til stat-til-stat støtten, kommer norsk multilateral bistand sektoren tilgode gjennom Verdensbanken og Afrikabankens satsning på energi.

RESULTATER AV BISTANDEN GJENNOM ULIKE KANALER

At norsk bistand til sektoren er verdsatt bekreftes av sentrale aktører i EDM: *'Det er takket være Norge og Sverige, våre mest forutsigbare partnere, at Mosambik har en bærekraftig energiforsyningssituasjon i dag'*[71].

Direkte støtte til staten

Norsk bistand har vært sentral i å gjenoppbygge kraftnettet etter krigen, med master og transformatorstasjoner.

I de siste årene har ett prosjekt stått sentralt i den norske finansiering av strømforsyning på landsbygda: Tilknytningen av Niassa-provinsen i nord med den såkalte Guruè-Cuamba-Lichinga linjen. Prosjektet var samfinansiert med svenske Sida. Den gjennomførende institusjonen var EDM, og arbeidet ble kontraktert til ABB Sverige. Det norske bidraget var på 189 millioner kroner. Resultat- og statusrapporter utarbeidet av Norconsult og Swedpower for EDM forteller om følgende resultater:

- Målet om å strekke 235 km 110 kV linje fra Guruè til Lichinga ble nådd, med tilhørende omformere
- Det var ikke satt noe mål på antall abonnenter i prosjektplanene. EDM rapporter om 12.281 private abonnenter i Niassa
- Prosjektet ble rapportert som tilfredsstillende fullført i oktober 2006, med unntak av linjen til og distribusjonsnettet i Cuamba by. Et prosjekt for tilrettelegging av lokal distribusjon og strømoppkobling i Cuamba ble igangsatt tidlig i 2007 og skulle vært ferdig i 2008. En portugisisk entreprenør vant kontrakten i 2006, men har ikke levert noen installasjoner i tide. Prosjektrapportene inneholder ingen mål for antall nye abonnenter.

Norge bidro med ca. 52 millioner kroner til det nylig avsluttet prosjektet Namacurra-Pebane Extention. Resultatene er at:

71 Intervju gjennomført av Christian Michelsens Institutt (CMI), 2008

Hva vet man om effekten av landsbygdelektrifisering i Mosambik?

I en Verdensbank-rapport (som refereres mer omfattende i kap. 3) om velferdseffekten av landsbygdelektrifisering slås det fast at de fleste prosjektene har fokusert på antall kilometer linjer strukket og annen infrastruktur. Det har altfor ofte blitt antatt, men ikke verifisert, at landsbyelektrifisering var ensbetydende med utvikling og fattigdomsreduksjon. Det samme inntrykket ble bekreftet for Mosambiks tilfelle i forbindelse med en gjennomgang i 2005 av norsk bistand til kraftsektoren. Når en omfattende og nylig gjennomført husholdsundersøkelse i Mosambik blir offentliggjort vil vi kunne få viktige pekepinner på dette. Men noen enkeltstudier finnes.

En før-og-etter undersøkelse fra 2002 ga en kvalitativ vurdering av effekten på de fattige av elektrifiseringen av distriktet Ribáuè, der Sverige finansierte utbyggingen. Studiet fant at den nye strømtilgangen hadde ekspandert økonomiske og sosiale aktiviteter i distriktet, spesielt innen småskala industriforetak og møller. I tillegg lettet strømmen tilgang på (lagring av) ferskmat som fisk og kjøtt, samt åpnet for flere diskotek og serveringssteder. Viktige forbedringer ble gjort i tjenesteleveringen på sykestuene, ikke minst var forbedringene på fødestuene viktige. Mange kvinner og barn mente at økt trygghet grunnet den nye gatebelysning var svært viktig (selv om de fleste bor langt fra denne belysningen). En annen positiv virkning av strømmen for kvinner var økt andel kvinnelige studenter i sekundærskolens kveldsklasser.

Men en del begrensende faktorer for fattigdomsreduksjon kom også fram gjennom studiet. Selv om prosjektet hadde forutsatt 1100 abonnenter, hadde kun 600 knyttet seg til, og 271 hadde allerede blitt koblet av på grunn av manglende betaling. Disse bodde utelukkende i Ribáuè og to andre tettsteder med ellers god kommunikasjon.

Strømmen ble altså tilgjengeliggjort i første omgang for svært få mennesker. Oversikten gjorde det også klart at 70 prosent av abonnentene brukte strømmen hovedsaklig til belysning i hjemmet og radio. Selv om EDM (se under) opererer med en svært lav strømpris, som i Ribáuè er subsidiert av konsumenter sør i landet, så hadde ingen vanlige selvbergingshushold (slik de fleste lever) råd til strømmen. Om det skal bli mulig må først økonomien i den gjennomsnittlige familiehusholdningen på landsbygda endres dramatisk. Alle de nye husholdningene med strøm var familier som allerede hadde lønnsinntekter eller som hadde en vellykket forretning. Mange av de som koblet seg på nettet hadde allerede dieselaggregert strøm – og for disse ble resultatet at strømmen ble billigere og mer pålitelig.

Man må med andre ord se etter de indirekte forbedringer om man skal underbygge et argument om at landsbyelektrifiseringen har kommet de fattigste tilgode – og da først og fremst gjennom de offentlige tjenestene som kan forbedres om de får tilgang til nettstrøm.

OPPSUMMERING: ULIKE KANALERS BIDRAG TIL STRØMFORSYNING PÅ LANDSBYGDA I MOSAMBIK

Innen landsbygdelektrifisering har Norge lang erfaring med den bilaterale stat-til-stat kanalen, gjennom økonomisk og faglig støtte til EDM og energiministeriet. Dette samarbeidet har fremmet langsiktighet og institusjonell- og personlig kontakt mellom mosambikanske og norske "kraftmiljøer". I tillegg til kapasitetsbygging av sentrale institusjoner har Norge gjennom gavebistand kunnet finansiere kommersielt lite levedyktige prosjekter som ellers ikke ville ha funnet sted. Slik sett bidrar den norske støtten til å muliggjøre de av myndighetenes planer for elektrifisering som ikke fyller kravene i Verdensbankens markedsbaserte tilnærming. Verdensbanken finansierer først og fremst prosjektene med høyest "lønnsomhet", eller rettere: lavest grad av subsidiering.

Afrikabanken virker å være en giver som finansierer infrastruktur og er mindre involvert i kapasitetsbygging og dialog om politiske prioriteringer. Denne rollen faller derfor på Verdensbanken og de bilaterale giverne.

Norge blir av mosambikanske fagmiljøer sett på som en "fleksibel" giver med bedre forståelse for lokale forhold og behov enn utviklingsbankene. Som bilateral giver har Norge en styrke i å ha vært en langsiktig støttespiller med en bred kontaktflate, der gavebistand, faglig samarbeid og kompetansebygging, har gitt rikelig rom for politisk og faglig dialog.

Men EDMs uoversiktlige økonomi er utfordrende for norsk bistand. Med "rausheten" følger det et stort ansvar for å kritisk gjennomgå, og om nødvendig kommentere, myndighetenes prioriteringer og disponering av selskapets midler.

Man kan se på de ulike kanalene som komplementære med hver sin definerte rolle. Med hensyn til restrukturering av sektoren innenlands er det en arbeidsdeling mellom kanalene da strategi- eller verdivalgene til Verdensbanken, Afrikabanken og Norge er ulike. Det er tydelig i elektrisitetssektoren i Mosambik hvordan ulike resultater har blitt oppnådd gjennom ulike kanaler. I noen tilfeller er ikke Afrikabankens og Verdensbankens prioriteringer og syn sammenfallende med norsk politikk eller faglige vurderinger men for det meste synes bistanden til sektoren å være tilfredsstillende koordinert gjennom den sektorvise arbeidsgruppen.

- Det ble trukket 147 km 33 kV linje fra Guruè til Lichinga, med tilhørende omformere
- Antall forventede abonnenter er 1400 i Pebane (700 tilknyttet), 1000 i Mocuba (950 tilknyttet) og 160 i Nante (ingen tilknyttet)
- Antall gatelys tilknyttet er 90 i Pebane, 60 i Mocuba og 35 i Nante
- I Pebane skulle et steinbrudd tilknyttes, men dette skjedde ikke

Fattigdomsreduksjon nevnes ikke som mål i noen av prosjektene som Norge støtter. Målet formuleres typisk som: *'økt økonomisk aktivitet og forbedrede levekår i området påvirket av det nye distribusjonsnettet'.* Fattigdomsreduksjonen forventes å være indirekte, eller fremtidig. I konsekvensvurderingene som gjøres før prosjektene settes i gang fokuseres det i stor grad på lånefinasiert bærekraftighet, siden på naturmiljø, men i mindre grad på de sosioøkonomiske virkningene.

I 2005 finansierte Norge en studie for å kartlegge situasjonen i tettstedet Namacurra langs Gurué-Cuamba-Linchinga linjen før elektrifiseringen, og ny studie er planlagt i 2009 for å registrere sosiale, økonomiske og andre endringer som fulgte med elektrifiseringen.

Det nye energiministeriet ble opprettet i 2005, og mottar betydelig norsk støtte til kapasitetsbygging. Ministeriets forgjenger fikk støtte av NVE i mange år. Ministeriet har med sine 35 faglig ansatte liten kapasitet til å gjennomføre de mange og komplekse oppgavene i hele energisektoren, og er avhengig av bistand for å ha en mulighet til å overvåke og styre EDM med sine mange tusen ansatte.

Norge finansierte i perioden 1999 - 2007 Mosambiks Tekniske enhet for implementering av vannkraftprosjekt (UTIP) med et samlet beløp på 34,9 millioner kroner. Ca. en tredel ble brukt på kjøp av konsulenttjenester fra Norconsult og betydelige midler ble brukt til et eksternt ekspertpanel. UTIPs aktiviteter har i stor grad gått til teknisk og økonomisk prosjektering av nye vannkraftprosjekter, som M'panda Ncua. I egenrapporteringen framgår det at UTIP svarte godt på norske bistandsprioriteringer med hensyn på fattigdomsfokus samt at UTIP var i ferd med å bli en effektiv institusjon. En evaluering[72] av all norsk bistand til energisektoren vurderte at samarbeidet hadde oppnådd 'betydelig suksess'. UTIP inngår nå i det nyopprettede energiministeriet.

Sentrale personer i ministeriet hevder[73] at Norge hadde stor innflytelse på opprettelsen av ministeriet. De fremhever også at de bilaterale giverne er en viktig motvekt til mye av Verdensbankens markedsorienterte tilnærming. Norge anses som en fleksibel og lyttende giver. Slike resultater, om enn vanskelig å verifisere og kvantifisere, er betydelige for utviklingen av et fungerende kompetansemiljø i Mosambik.

Multilaterale organisasjoner

Verdensbankens store prosjekt innen elektrisitetsforsyning i perioden 2003-2009 er Energy Reform and Access Project (ERAP). Prosjektet har mål både om omstrukturering av sektoren og landsbygdelektrifisering. Verdensbankens lån er på 40,3 millioner USD. Det er ennå ingen tilgjengelige resultatrapporter.

Verdensbanken er opptatt av å restrukturere sektoren, og øke innflytelsen av markedsbaserte insentiver og konkurranse ved hjelp av introduksjon av private aktører. Inntil 2007 ønsket Verdensbanken å dele opp EDM i flere mindre enheter, men dette målet er blitt forlatt i mangel på realistiske alternativer. EDM samler fortsatt det største kompetansemiljøet i Mosambik på elektrisitet. I

72 Evaluation of Norwegian Power-related Assistance, Evaluation Report 2/2007. Norad.

73 Intervjuer gjennomført av CMI 2008

OPPSUMMERING – Hva oppnås i Mosambik gjennom ulike kanaler?

Mosambik har over en femtenårsperiode vært blant de største mottagerne av norsk bistand.

At Norge har valgt felles nasjonale givermekanismer som budsjettstøtte samt områder hvor Norge har spesiell kompetanse har ført til at stat-til-stat bistanden er dominerende i Mosambik. Det er relativt få norske frivillige organisasjoner som er aktive i Mosambik sammenlignet med mange andre land i Afrika.

Mosambik er et godt eksempel på at det kanaliseres ressurser fra Norge som gir viktige resultater for Mosambik, innenfor både prioriterte sektorer for norsk bistand til Mosambik – men også til sektorer som ikke er hovedinnsatsområder for den norske bistanden til landet. Hurtigsporsinitiativet (FTI) og jenters utdanningsinitiativet gjennom Unicef er gode eksempler på det siste. Innenfor sektorer hvor Norge er aktive kan det være snakk om en arbeidsdeling og komplementære virkninger mellom bilaterale og multilaterale kanaler, som f.eks. innenfor elektrifisering.

Innenfor stat-til-stat bistanden har budsjettstøtten gitt positive resultater innen blant annet makroøkonomisk styring og styrking av landets finansforvaltning, samt bedring over mange år i mer fattigdomsrettet tjenesteproduksjon. Her har den betydelige giverharmoniseringen og tilpasningen til landets egne systemer og prioriteringer vært en forutsetning for å oppnå slike resultater. Dette er også tilfellet innen landsbygd elektrifisering hvor den direkte støtten har gitt resultater i form av økt distribusjon og elektrifisering av distrikter som ellers ikke ville ha fått tilgang på elektrisitet. Det er få aktører innen sektoren og kanalen trer tydelig fram ved at norsk kompetanse og norske erfaringer inngår som en betydelig tilleggsressurs og som en viktig forutsetning for den kapasiteten som er bygget i den mosambikanske kraftforvaltningen.

De multilaterale kanalene har produsert håndfaste resultater for Mosambik innen alle sektorene. Verdensbanken har kombinert volumbistand som bidrar til økte tjenesteleveranser, med faglig arbeid, kapasitetsbygging og policydialog. Afrikabanken kan ikke vise til de samme resultatene innen kapasitetsbygging og policypåvirkning men har bidratt med viktig infrastruktur og styrket tjenesteleveransene innen både elektrifisering og utdanning. Av FN-organisasjonene har Unicef og UNDP på to ulike områder oppnådd resultater lokalt. I tillegg har erfaringer fra pilotdistrikter blitt oppskalert, lokal og nasjonal kapasitet er bygget, og tilnærmingen har påvirket den nasjonale politikkutviklingen innen både desentralisering og jenters utdanning.

De frivillige organisasjonene har oppnådd resultater lokalt innenfor både menneskerettigheter og jenters utdannelse. Tjenesteytingen i forhold til behovene er ikke betydelig i volum. Sporene er likevel tydelige når man ser på talsmannsarbeidet og styrkingen av rettighetene til marginaliserte gruppers.

stedet satser nå Verdensbanken på å støtte opprettelsen av et uavhengig kontrollorgan som blant annet skal ha ansvaret for å overvåke EDMs resultatbaserte kontrakt med energiministeriet.

Afrikabanken har i en årrekke finansiert infrastrukturprosjekter i energisektoren, med vekt på elektrifisering av landsbygda i de sørlige provinsene Maputo, Gaza og Inhambane samt litt i Nampula og Tete. Afrikabanken har tradisjonelt ikke vært representert i Mosambik, men åpnet i 2007 et lite kontor som skal ta seg av lånefinansiering av investeringer i infrastruktur.

Afrikabankens resultatrapporter dreier seg primært om hvorvidt man har lykkes i å oppnå konstruksjon av linjer, transformatorer og andre tekniske spesifikasjoner til riktig tid og pris.

Afrikabankens bidro med ca 20 millioner USD i lån i perioden 1998 til 2003 gjennom sitt El II Prosjekt. Resultatene av prosjektet[74] som kom frem i Afrikabankens egen evaluering var nyinstallasjon eller forbedret nettstrøm i 20 rurale tettsteder mot planlagt 16 og 4600 tilknyttede abonnenter mot planlagt 3000.

El II-prosjektet er det eneste avsluttede prosjektet til Afrikabanken der en kan si noe om resultatene. Antallet abonnenter, EDMs prispolitikk og en vellykket betalingsrate gjør at Afrikabanken vurderer at det er god tilbakebetalingsevne i prosjektet, men ikke tilstrekkelig til å være kommersielt bærekraftig. Afrikabanken mener selv at den praktiske på-jobb tilnærmingen til overføring av teknisk kompetanse har vært vellykket, mens banken er kritisk til EDMs prosjekthåndtering. Afrikabanken anbefaler økt fokus på kapasitetsbygging innen prosjekthåndtering, innkjøp og budsjettstyring. Selvevalueringen hevder at El II har hatt en positiv effekt på repatriering av flyktninger, på turistindustrien og til utvikling av lokal næringsutvikling rettet mot kvinner. Det vises ikke til noe studie eller empirisk materiale som underbygger dette.

74 Kilde: AfDBs 'Project performance evaluation report, El II project' (2007), og J Mabombo (2008), 'Summary of energy projects', AfDB.

7 RESULTATER AV NORSK BISTAND TIL SØR-SUDAN

Før fredsavtalen mellom regjeringen i Sudan og Sudan Peoples Liberation Movement/Army (SPLM/A) i 2005 hadde Sør-Sudan kun opplevd elleve år uten voldelig konflikt siden landets uavhengighet fra Storbritannia og Egypt i 1956. Konfliktlinjene mellom det arabisktalende flertallet i nord og de afrikanske folkene i sør handler om religion, etnisk og sosial tilhørighet, og politisk og økonomisk fordeling av makt og ressurser.

Dr. Luka Biong Deng, minister for presidenten i Government of South Sudan. I bakgrunnen et maleri av John Garang, Sør-Sudans tidligere leder som døde i en flystyrt i 2005. // Foto: Ken Opprann

Resultatene av fredsavtalen i 2005 ble at Sør-Sudan fikk en stor grad av indre selvstyre. En folkeavstemning i 2011 vil avgjøre om landet forblir en del av Sudan eller blir et eget land. Selv om Sør-Sudan har mange av egenskapene til en selvstendig stat, er det en midlertidig regional myndighetsstruktur i etableringsfasen.

Med fredsavtalen skulle en helt ny administrasjon etableres, departementbygninger settes i stand, personell ansettes, enorme utviklingsoppgaver igangsettes og sikkerhet ivaretas i et land ødelagt av krig. SPLMs leder, Salva Kiir, er Sør-Sudans president og Sudans første visepresident. Med fredsavtalen fikk Sør-Sudan nye ministerier, lovgivende forsamling, domstoler, en sentralbank, egen hær (SPLA) og politivesen, egen lovgivning, grensekontroll og utenriksrepresentasjoner. Å sette i gang dette apparatet, vedta statsbudsjett og lover samt desentralisere oppgaver og mandat til regionens ti stater har vært en formidabel oppgave.

Avtalen skapte store forventninger som har vært vanskelige å innfri. Sør-Sudan skårer lavt på alle sosio-økonomiske indikatorer. Sør-Sudan antas å omfatte nær ti millioner av en befolkning på ca 39 millioner i hele Sudan, men tallene er usikre og resultatene fra siste folketelling er ennå ikke frigitt. Mens forventet levealder er 58 år i Nord-Sudan, er den 42 i Sør-Sudan. 90 prosent av befolkningen i Sør-Sudan lever på mindre enn én USD pr. dag. Mens 50 prosent av befolkningen over ti år kan lese og skrive i Nord-Sudan, er tallet kun 24 prosent i Sør-Sudan. Det er lite sannsynlig at Sudan som helhet vil nå tusenårsmålene, og enda mindre sannsynlig at Sør-Sudan klarer å innfri dem[75].

Under den siste borgerkrigen fra 1983 til 2005, hadde store deler av befolkningen ingen tilgang på grunnleggende sosiale tjenester fra det offentlige. I de største byene i sør fantes det et svært begrenset tilbud. På landsbygda var det kun humanitær innsats fra FN og frivillige organisasjoner som bidro til et minimum av skoler og helsestell. I områder hvor SPLM hadde kontrollen opprettet de etter hvert lokale siviladministrasjoner som bl.a. bygget på tradisjonelle stammestrukturer, men det var aldri tale om noe reelt sivilt styre i Sør-Sudan. Krigen bidro til å ødelegge det lille som fantes av infrastruktur, og vold og usikkerhet hindret det meste av langsiktig utviklingsinnsats. Krigen i Darfur og den uløste konflikten mellom Uganda og Lord Resistance Army påvirker også sikkerhetssituasjonen i Sør-Sudan.

Likevel er det gjort framskritt. Myndighetene i Sør-Sudan har opprettet en rudimentær fungerende administrasjon, særlig på sentralt nivå. I mange områder har sikkerhetssituasjonen bedret seg. Det er mer penger i sirkulasjon, og kommunikasjonen både i form av veier og telenett har blitt bedre. Utvalget av varer har økt. Folk som bor i nærheten av byer og tettsteder har opplevd en bedring i helse og skoletilbud. Mange forventet likevel en raskere økning av levestandarden for majoriteten av sørsudanere.

I følge fredsavtalen skal Sør-Sudan ha 50 prosent av inntektene fra oljeutvinningen i

75 Medani Mohmed Ahmed, 'Can the Sudan Achieve the MDGs Given its Past and Present Expenditures Allocation Patterns?', Sudan Report 2:2008, CMI.

Flere givere samlet i Juba

Flergiverkontoret i Juba ble åpnet i Juba 27. mai 2006 og er et felles bistandskontor for Norge, Danmark, Sverige, Nederland, Storbritannia og Canada. Kontoret skal håndtere dialog med myndighetene om bistand, giverkoordinering, faglig bistand til Flergiverfondets sekretariat, rapportering og programstyring. Staben består av fagrådgivere innen blant annet helse, styresett og justissektoren. Flergiverkontoret styrer verken fordeling av midler eller iverksetter prosjekter. En evaluering av kontoret blir gjennomført i 2008.

Norge med sentral rolle

Norge var en aktiv støttespiller i fredsforhandlingene, ledet den internasjonale koordineringen av behovsanalysen Joint Assessment Mission (JAM), arrangerte giverkonferansen i Oslo, ledet kommisjonen som overvåker fredsavtalen fram til 2008, er en av de største bidragsyterne til Flergiverfondet og har vært en av de første landene til å etablere diplomatiske representasjoner både i Juba og Khartoum.

sør, og dette utgjør 96 prosent av inntektene på statsbudsjettet. Myndighetene har ikke klart å etablere et tilfredsstillende system for beskatning, toll- og avgiftsinnkreving. Minst førti prosent av budsjettet går til militære formål. Statsforvaltningen mangler midler til både drift og investeringer.

Oljeinntektene de siste tre årene har vært rundt sju milliarder USD, noe som langt overstiger den samlede bistanden til Sør-Sudan. Selv om Sør-Sudan får mye bistand sammenlignet med mange andre land, er de mer oljeavhengige enn bistandsavhengige. Sør-Sudan har også et betydelig utviklingspotensial innen jordbruk, fiske, kvegdrift, skogbruk, vannkraft og gruvedrift.

INTERNASJONAL BISTAND TIL SØR-SUDAN

Parallelt med fredsforhandlingene foretok det internasjonale samfunnet i samarbeid med sudanske myndigheter og SPLM en behovsanalyse, Joint Assessment Mission (JAM). Analysen kartla behov og utarbeidet en overordnet strategi for bistand til Sør-Sudan i perioden 2005-2011. JAM-prosessen endte opp med en giverkonferanse i Oslo i april 2005 der giverne forpliktet seg til å gi 4,5 milliarder USD i fredsavtalens tre første år.

Bistand fra OECD-land til hele Sudan ble mer enn doblet fra nær én milliard USD i 2004 til noe over to milliarder USD i 2006[76]. Mye av pengene er humanitær bistand, og mye går til Darfur. Mye av bistanden til Sør-Sudan går utenom myndighetene. De viktigste giverne i Sør-Sudan er landene som er tilknyttet flergiverkontoret i Juba (se ramme), EU-Kommisjonen og USA. FN-systemet er også sterkt til stede gjennom en fredsstøttende operasjon UN Mission in Sudan (UNMIS) og en rekke FN-organer. Sudan er ikke ansett som kredittverdig på grunn av stor utenlandsgjeld og ubetalte krav og får derfor ikke lån eller kreditter fra Verdensbanken og Afrikabanken.

I fredsavtalen ble det bestemt å etablere to flergiverfond, ett nasjonalt og ett for Sør-Sudan. Flergiverfondet for Sør-Sudan skulle være en hjørnestein for varig fred og utvikling. Ettersom fondet var en del av fredsavtalen, skulle støtte statsbygging og følge opp prioriteringene gjort i JAM-prosessen og av de sørsudanske myndighetene, har det hatt en viktig strategisk betydning til tross for at fondet ikke utgjør mer enn rundt 25 prosent av den samlede bistanden til Sør-Sudan. Fondets prosjekter skulle finansieres gjennom en tredjedel bistandsmidler og to tredjedeler fra Sudans eget statsbudsjett. Ansvaret for prioriteringene skulle dermed i stor grad legges hos de sudanske myndigheter, men i praksis har Verdensbanken og giverne hatt en betydelig innflytelse, og myndighetene har i noen tilfeller finansiert en mindre andel enn to tredjedeler.

Myndighetene i Sør-Sudan har utarbeidet en strategi for håndtering av internasjonal bistand for perioden 2006-2011 hvor arbeidsgrupper innen de forskjellige samfunnssektorene er viktige. De er ledet av de relevante fagministeriene og de viktigste internasjonale organisasjonene deltar også. I strategien anerkjenner regjeringen i Sør Sudan at oppgaver som staten vanligvis vil gjennomføre selv i overskuelig framtid må utføres med betydelig innsats fra frivillige organisasjoner og andre aktører.

NORSK UTVIKLINGSPOLITIKK OG BISTAND TIL SØR-SUDAN

Sammen med Storbritannia og USA utgjorde Norge ledertroikaen i det internasjonale støtteapparatet for fredsforhandlingene som ledet fram til fredsavtalen i 2005. Selve forhandlingene var ledet av Kenya og ble arrangert av den regionale organisasjonen IGAD. I tillegg til å gi økonomisk støtte til prosessen deltok norske eksperter under forhandlingene og den politiske ledelsen i Utenriksdepartementet var direkte involvert med partene gjennom hele forhandlingsprosessen. Norge ledet også koordineringen av JAM-prosessen og ledet fram til våren 2008 kommisjonen som overvåker fredsavtalen.

Historisk har norske frivillige organisasjoner vært den mest profilerte kanalen for norsk bistand, og særlig Kirkens Nødhjelp og Norsk Folkehjelp har hatt sterke posisjoner i landet. Kirkens Nødhjelp etablerte i Sør-Sudan etter den forrige fredsavtalen i 1972 det som skulle bli Norgeshistoriens største utviklingsprogram i regi av noen frivillig organisasjon. Norsk Folkehjelp har jobbet i landet siden 1986 og har vært blant de største internasjonale hjelpeorganisasjonene i flere år. Innsatsen fra de norske frivillige organisasjonene var noe av grunnen til at Norge fikk en sentral plass i fredsforhandlingene og det internasjonale støtteapparatet rundt implementeringen av fredsavtalen.

De overordnede målene for Norges bistand til Sør-Sudan er fredsbygging og fattigdomsbekjempelse. Sikring av fredsavtalen og oppbygging av den sørsudanske staten er viktige elementer i dette, samt en innsats for å møte de store behovene i befolkningen for å sikre grunnleggende sosiale tjenester. Norge gjorde noen viktige strategiske valg ved opptrappingen av bistanden etter fredsavtalen: For det første valgte Norge i samarbeid

76 Kilde: OECD/DAC

med andre likesinnede giverland å prioritere store deler av den mellom- og langsiktige bistanden gjennom flergiverfondet for Sør-Sudan, for derved å støtte opp under den nye regionale statsdannelsen. For det andre valgte Norge å gå sammen med andre givere om å etablere et felles giverkontor i Juba framfor at hvert land skulle etablere separate bistandskontorer, for derved å redusere antall givere som ville belaste det unge mottakersystemet.

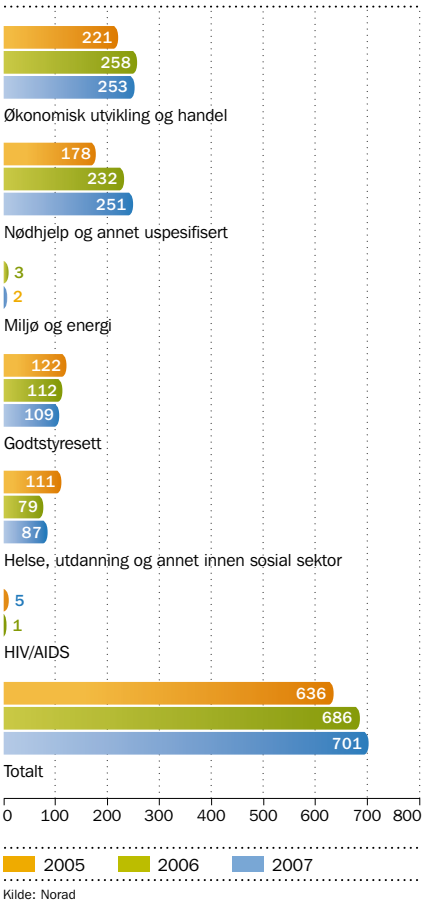
Norge ønsket heller ikke et stort parallelt bilateralt bistandsprogram overfor myndighetene. Som et alternativ valgte Norge å gå inn med små, men strategisk viktige bilaterale prosjekter, særlig for å bedre styresettet.

Norge valgte samtidig å fortsette den humanitære bistanden. Håpet var at denne kunne reduseres når de akutte krisene ble overvunnet, og at overgangstiltak og videre gjenoppbygging i regi av frivillige organisasjoner og FN etter hvert skulle finansieres fra flergiverfondet i tråd med nasjonale prioriteringer, styrt av valgte myndigheter. I realiteten har imidlertid store deler av den humanitære bistanden fortsatt og i påvente av en stabil og mer langsiktige struktur har det ikke vært tilstrekkelige ordninger for overgangsløsninger.

Norge har valgt å benytte både norske humanitære organisasjoner og FN-systemet til den humanitære innsatsen i Sudan. De norske organisasjonene brukes der de har kapasitet og evne til å implementere sine programmer raskt og effektivt under vanskelige forhold, for eksempel arbeid med minerydding og hjelp til hjemvendte flyktninger. De norske organisasjonene brukes også fordi det anses som politisk relevant å stimulere til norsk tilstedeværelse.

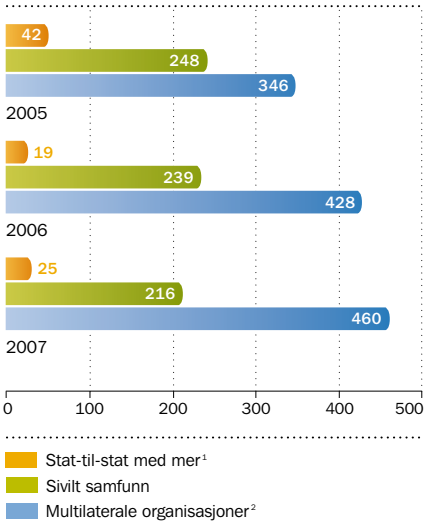
Kirkens Nødhjelp, Strømmestiftelsen og Norsk Folkehjelp har utvidet sine operasjoner, og blant annet Flyktninghjelpen har kommet til. Disse organisasjonenes arbeid er fortsatt i hovedsak finansiert med midler som er satt av til kortsiktig humanitær bistand. På denne måten bevilges penger til omtrent samme kortsiktige formål i flere år på rad. Norge har valgt å opprettholde denne formen framfor å øke budsjettet ytterligere til langsiktige formål, selv om de norske organisasjonene ønsker mer forutsigbare bevilgninger slik at de bedre kan gjennomføre programmer av lengre varighet.

FIGUR 19) Bilateral bistand til hele Sudan, fordelt på formål (Mill. NOK)



Kilde: Norad

FIGUR 20) Nesten all bilateral bistand til Sudan går gjennom de multilaterale og de frivillige organisasjonene (Mill. NOK)



1) Herunder offentlige institusjoner, departement, konsulenter, privat sektor etc. og nordiske forskningsinstitusjoner/stiftelser.
2) Øremerket bistand kanalisert gjennom multilaterale organisasjoner (multi-bi)

Kilde: Norad

På giverkonferansen i 2005 ga Norge et løfte om 1,65 milliarder kroner til hele Sudan i tre-årsperioden 2006-2008. Bevilgningene har ligget på rundt 700 millioner årlig, og Norge kommer i perioden til å bidra med over to milliarder kroner. Figurene 19 og 20 viser fordeling av bistand til hele Sudan for de tre siste årene. De største bevilgningene er gått til økonomisk utvikling og handel som bl.a. omfatter bidragene til flergiverfondene, og til nødhjelp og humanitær bistand som bl.a. omfatter store beløp til Darfur. Relativt lite av bistanden er gått direkte til sudanske myndigheter. Betydelige beløp er kanalisert gjennom frivillige organisasjoner, mens en stor og økende andel går gjennom de multilaterale organisasjonene, dvs som "multi-bi".

Prosessen mot et godt styresett er på et tidlig stadium

Sør-Sudan hadde i perioden 1973-1982 til en viss grad selvstyre med politiske og administrative institusjoner på regionalt nivå. Det nye systemet som trådte i kraft med fredsavtalen i 2005, er langt mer omfattende og gir større selvstendige oppgaver for området. Den fra før lite utbygde infrastrukturen ble ødelagt under krigen, og den begrensede administrative kompetansen forvitret samtidig som krigen skapte nye dype motsetninger mellom folkegrupper. Den politiske situasjonen forventes å bli enda vanskeligere fram mot valget i 2009 og folkeavstemningen i 2011.

Sør-Sudan har formelt et flerpartisystem, men de andre politiske partiene enn SPLM er svake og fredsavtalen har så langt sikret SPLM avgjørende innflytelse på alle nivåer. Partikongressen i mai 2008 var et viktig skritt

Utbredt korrupsjon

Det er en utbredt korrupsjonskultur i statsadministrasjonen. 14.000 saker venter på å bli etterforsket. Det klages også om nepotisme og favorisering på alle nivå. Presidenten fjernet riksrevisoren i februar 2008 etter korrupsjonsanklager og en ny er ennå ikke oppnevnt. En anti-korrupsjonskommisjon er hjemlet i den foreløpige grunnloven og den har fått bevilgninger og rekruttert stab. Den har kommet sent i gang med etterforsking av saker. Dette skyldes i hovedsak at korrupsjonsloven ennå ikke har blitt vedtatt av parlamentet.

i retning av å etablere SPLM som selvstendig parti. Norge har gjennom Norsk Folkehjelp støttet denne prosessen. Parlamentet i Juba og i de forskjellige delstatene er svake og mangler innflytelse. Norge har støttet både bygging og rehabilitering av parlamentet i Juba.

Det er en utbredt korrupsjonskultur i statsadministrasjonen. En spørreundersøkelse blant sørsudanere i desember 2007 viste at 89% av de spurte ser korrupsjon som et stort problem mens 67% mener korrupsjonsnivået har økt siden underskrivingen av fredsavtalen.[77]

Det kreves også stor innsats for å bygge opp et velfungerende politi, rettsvesen og fengselsvesen. Mange av dem som får opplæring som politi, er dimittert fra hæren og ikke nødvendigvis de best egnede rekruttene. Myndighetene har liten kontroll over soldater som tar seg til rette i lokalsamfunnet. Avvæpning av sivile har også vist seg å være en vanskelig og delikat oppgave.

Det sterke fokuset på å bygge opp de sentrale myndighetene i Juba har ikke blitt tilstrekkelig fulgt opp med støtte til en tilsvarende oppbygging av de ti delstatsadministrasjonene og videre ut til lokalsamfunnene hvor flesteparten av befolkningen bor. Ønsket om å bygge en sterk stat med hovedsete i Juba og med solide økonomiske styringssystemer kan ha overskygget andre viktige behov for folk flest i Sør-Sudan. Dette gjelder særlig demokratisering og utbygging av administrative strukturer på lokalt nivå og, ikke minst, å bedre sikkerhetssituasjonen og rettsvernet til folk i distriktene. Dette inkluderer også land- og ressursforvaltning.

77 Southern Sudan Anti-Corruption Commission, 'Perception Survey on Corruption', Juba, Southern Sudan, 2007.

NORSK STØTTE TIL STYRESETT I SØR-SUDAN

Norsk bistand har som mål å bygge opp styringsevnen for den sørsudanske staten og forsøke å styrke SPLM som partner til fredsavtalen. Storparten av bistanden innen styresett blir kanalisert gjennom multilaterale kanaler. Kapasitetsbygging finansieres både gjennom flergiverfondet og et kapasitetsbyggingsfond som administreres av Unicef.

Blant tiltakene direkte overfor myndighetene er styrking av Sudans oljeforvaltning, støtte til Sør-Sudans statistikkontor (SSCCSE) med assistanse fra Statistisk Sentralbyrå, og støtten til anti-korrupsjonskommisjonen. Norges støtte til presidenten i Sør-Sudans kontor har vært kanalisert gjennom UNDP, og støtten til politiet er gått gjennom FNs Sudan-operasjon UNMIS. Norge har en tett oppfølging og deltakelse i disse prosjektene.

Norsk Folkehjelp og Kirkens Nødhjelp støtter organisasjoner i det sivile samfunnet og utvikling av lovgivning, opplæring og infrastruktur i media. Norsk Folkehjelp engasjerer seg også i å sikre landrettigheter, lokal ressursplanlegging og kvinners rettigheter. Norsk Folkehjelp assisterer SPLM i overgangen fra en væpnet frigjøringsbevegelse til politisk parti hvor de både har bidratt inn i forberedelsesarbeidet til partikongressen i 2008 og støtte til utvikling av partiapparatet på grunnplanet, med særlig vekt på kvinners deltakelse.

Direkte bistand til staten

Siden Sør-Sudans inntekter nærmest utelukkende kommer fra olje, blir forvaltningen av denne sektoren ekstra viktig. Påstått manglende innsyn i oljeproduksjonen har skapt spenninger mellom partene. Det har også konsesjonsspørsmål i forhold til nye interesserte oljeselskaper. I tillegg kommer lokale interesser og miljøproblemer som følge av oljeutvinningen. Det norske Olje for utvikling programmet jobber med både de nasjonale myndighetene, det ledende politiske partiet i nord, National Congress Party, og regjeringen i sør. Den norske kompetansen og fraværet av norske kommersielle interesser i Sudans oljeproduksjon, bidrar til at Norge har fått tillit. Norge gir råd om bl.a. oljekontrakter, fordeling av inntekter og miljøkonsekvenser. Arbeidet bidrar til å bygge tillit mellom partene, noe som kom til uttrykk da begge partene ba om rådgivning under forhandlingene om en plan for det oljerike Abyei, hvor alvorlige kamphandlinger brøt ut våren 2008.

En fulltids oljerådgiver har vært i Sudan siden 2006. Det er etablert en økonomisk modell for oljeindustrien i Sudan for å kontrollere om inntektene fordeles i henhold til fredsavtalen. Det er videre foretatt en detaljert analyse av oljeproduksjonen i Abyei og kommet med forslag til hvordan oljen fra dette området kan fordeles. På oppdrag fra partene er ulike alternativer til hvordan oljeinntektene kan fordeles etter 2011 evaluert. Flere sudanere har deltatt på opplæring gjennom PETRAD-kurs i Norge og Sudan. Prosjektet har utviklet oljeplanleggingsredskaper for myndighetene i Sør-Sudan og trent opp sørsudanere i bruken av disse, hjulpet myndighetene i Sør-Sudan med å etablere det statseide Nilepet, og gjennomfører en miljøkonsekvensanalyse. Norge har hjulpet myndighetene i Sør-Sudan med å kontrollere at oljeinntektene som blir overført er i samsvar med fredsavtalen. Flere representanter for sørsudanske myndigheter uttrykker imidlertid tvil om at motparten i nord gir tilgang til alle tall. Et annet viktig tiltak innenfor oljesamarbeidet er Norges bidrag til å gi myndighetene i Sør-Sudan kompetanse og verktøy til å forutsi størrelsen på og budsjettere oljeinntektene.

Multilateral bistand

Siden 2005 har støtte til oppbygging av administrativ kapasitet for oppbyggingen av et statsapparat i Sør-Sudan vært et prioritert område. Det er mange aktører og til dels overlappende prosjekter, og samtidig store udekte behov. Sentraladministrasjonen får det meste av støtten til bygging av statsapparatet og mye kanaliseres gjennom Finansdepartementet. Desentralisering har blitt tillagt stor vekt både i fredsavtalen og den

foreløpige grunnloven, men i praksis har bare en liten del av støtten kommet lokalnivåene til gode.

Flergiverfondene er uløselig knyttet til statsbyggingsarbeidet. Flergiverfondene vil forenkle sudanske myndigheters kontakt med giverne ved at noen av disse samler sin støtte i det samme fondet. Med Sør-Sudans sårbare administrative systemer for oppfølging, vil flergiverfondene også kunne oppfylle ønsket om kontroll over hvordan midlene brukes.

En evaluering[78] av flergiverfondene i Sudan for perioden 2005 – 2006 avdekket at flergiverfondet for Sør-Sudan ikke hadde levd opp til forventingene. Aktiviteter finansiert av fondet kom i gang langt senere enn planlagt, og regionens befolkning hadde ennå ikke opplevd noen fredsgevinst fra utviklingsprosjektene. Årsakene var både myndighetenes lave kapasitet og kompetanse på forvaltning, Verdensbankens omstendelige prosedyrer for prosjektgodkjenning som var dårlig tilpasset situasjonen i Sudan og en altfor liten og svak tilstedeværelse av giverne. I tillegg var det uoverensstemmelser med FN over kontrakts- og rapporteringsprosedyrer, noe som gjorde at de fleste FN-prosjekter finansiert gjennom fondet ble utsatt.

Den norskfinansierte rapporten var viktig i arbeidet med å forbedre rutinene og praksis for Flergiverfondet, og en ny evaluering[79] i slutten av 2007 påviste at flere av problemene i startfasen er forbedret. FN og Verdensbanken har kommet fram til en avtale, sekretariatet er sterkere bemannet og rutinene er noe forenklet. Samtidig er også den sørsudanske statsadministrasjonen i økende grad i stand til å ivareta sin del av forpliktelsene. Gjennom bruk av Verdensbankens strenge innkjøpsrutiner og anbudsprosedyrer, har det skjedd omfattende opplæring i praktisk forvaltning av store midler. Dette har bidratt til å demme noe opp for den omfattende korrupsjonen.

Fondets framdriftsrapport for 2007 bekrefter også en noe mer positiv utvikling. Flere prosjekter støttet av fondet er rettet inn for å finansiere det nye statsapparates mest elementære behov for infrastruktur, bl. a. gjennom prosjektet Rapid Impact Emergency Project. Dette har resultert i bl.a. elektrisitet, møbler og IKT utstyr til regjeringskontorene. Justissektoren er styrket gjennom oppbygging av fengsler, politistasjoner og opplæringssentre for politi og fengselsbetjenter. Det er gjennomført opplæring og utarbeidet yrkesetiske retningslinjer for politi og fengselsbetjenter.

I kapasitetsbyggingsprosjektet som har fokus på utvikling av menneskelige ressurser og intern kommunikasjon, er resultatene på det institusjonelle nivået, og omfatter bl.a. revisjon av Public Service Act som tilsvarer statstjenestemannsloven, etablere arbeidskontor, sette opp data og kommunikasjonsutstyr for Juba og delstatskontorer og opplæring av personell. Det har vært stort fokus på offentlig finansforvaltning og revisjon gjennom å bygge grunnleggende kompetanse på alle nivåer av statsapparatet..

Flergiverfondene

Flergiverfondene – et nasjonalt fond og et eget for Sør-Sudan – ble opprettet som en del av fredsavtalen og administreres av Verdensbanken. Fondet for Sør-Sudan skulle være en hjørnestein for varig fred og utvikling, bidra til kapasitetsbygging og styrking av de nye sørsudanske institusjonene, og støtte programmer som kunne gi raske og synlige resultater. Det har vært mye strid om og kritikk av Flergiverfondet og av Verdensbanken som administrator.

Midlene kommer fra bilaterale givere og EU-Kommisjonen. Giverkontoret i Juba representerer Norge i styringsgruppen (Oversight Committee) for fondet i sør sammen med andre givere og regjeringen. Frivillige organisasjoner er observatører. Prosjektene godkjennes i styringsgruppen, basert på regjeringens egne prioriteringer. Fondene er en finansieringsmekanisme, mens gjennomføring av tiltakene foretas av myndighetene, FN-organisasjoner eller frivillige organisasjoner.

Siden Sudan ikke er kredittverdig etter Verdensbankens kriterier bidrar banken ikke med kapital til landet. De hadde ingen tilstedeværelse før 2005, så administrasjonen for fondene i Khartoum og Juba måtte etableres etter fredsavtalen. Verdensbanken har måttet tåle mye kritikk for at denne prosessen har gått for langsomt, for at den var dårlig forberedt på de særskilte problemene det var å jobbe i en så krevende virkelighet og at de var lite fleksible i forhold til å tilpasse sine rutiner og regelverk til en sårbar situasjon. Forholdet mellom Verdensbanken som administrator og FN som skulle gjennomføre mange av prosjektene har også vært vanskelig fordi begge institusjonene hadde problemer med å anerkjenne den andres suverenitet i forhold til rapportering og revisjon.

En evaluering som Scanteam la fram i desember 2007 viser at fondene har løst noen av sine oppstartsproblemer og er nå inne i en implementerende fase.

Startkapitalen i 2005 var på 508,5 millioner USD. Det finnes en relativt omfattende dokumentasjon på Flergiverfondenes planlagte programmer og hjemmesidene gir en god oversikt over prosjektplaner og framdrift. Siden prosjektene under MDTF-South i de fleste tilfeller ikke har pågått lenge nok til å kunne vurdere resultater, har evalueringer fokusert mer på fondets administrative struktur og praksis. Disse har også forsøkt å forklare hvorfor fondet har kommet seint i gang med å fordele midler til prosjektaktivitet.

Styrken til Flergiverfondet er knyttet til målet om å bygge kapasiteten i sør til å styre sin egen utvikling. At fondet er knyttet til statsbudsjettet og regjeringenes egne prioriteringer, at finansieringen er delt mellom givere og landet selv, og at så store delers av prosjektene er knyttet til oppbygging av statsapparatet, er alle viktige elementer. Frustrasjonen som har kommet til uttrykk på grunn av mangelen på raske resultater for folk flest kan tyde på at fondet likevel ikke har bidratt til å bygge fred i tilstrekkelig grad.

78 Scanteam (2007). Review of Post-Crisis Multi-Donor Trust Funds, Country Study Annexes. Utgitt av Norad, Oslo: February 2007.

79 Scanteam (2007b). Review, Sudan Multi-Donor Trust Funds Phase One. Scanteam, December 2007

Foto: Ken Opprann

I mange prosjekter var det nødvendig først å etablere en struktur, ansette sekretariat og lage et rammeverk som skulle styre prosjektene. Fondet har i løpet av siste år gitt støtte til omfattende programmer innen fysisk infrastruktur, helse, utdanning, offentlig statistikk og primærnæringer.

To prosjekter ble finansiert fra begge flergiverfondene. Det ene er innføringen av ny valuta, som i all hovedsak ble gjennomført etter planen. Et annet nasjonalt prosjekt er folketellingen, som ble foretatt på våren 2008 og som bl.a. skal danne grunnlag for markeringen av valgdistrikter før valgene i 2009 og folkeavstemmingen i 2011. Folketellingen ble svært politisk kontroversiell, og resultatene er ennå ikke frigitt.

Kapasitetsbyggingsfondet[80] (CBTF – Capacity Building Trust Fund)

Kapasitetsbyggingsfondet ble opprettet i 2004 for å bistå Sør-Sudans myndigheter med kapasitetsbygging og generell styrking av statsstrukturene i etableringsfasen. Dette multilaterale fondet var opprinnelig på ca. 17 millioner dollar.[81] Norge har vært en tung bidragsyter med et innskudd på 4,3 millioner dollar. Planen var at myndighetene i Sør-Sudan skulle styre fondet, men de hadde ikke kapasitet. Derfor ble Unicef utpekt til å ta ansvar for fondet, mens den økonomiske forvaltningen ble KPMG East Africa leid inn for å ivareta.

80 Mesteparten av underlagsmateriale for dette avsnittet består av Årsrapporter for CBTF 2005-07, en evaluering foretatt av Delta Partnership og møte/e-mail-korrespondanse med KPMG East-Africa.

81 Bl. a. Norge og EU ga ytterligere midler og den endelige summen for CBTF første fase var 19,3 mill USD.

I starten skulle CBTF dekke statsbudsjettets utgifter i en overgangsperiode fra januar til juli 2005 da myndighetene i Sør-Sudan ennå ikke hadde rett på noen andel av Sudans oljeinntekter. 6,8 millioner USD av fondet ble derfor brukt til lønninger og 3,5 millioner USD ble brukt til innkjøp av biler og andre transportmidler. Etableringen av myndighetene i sør ville trolig blitt betraktelig forsinket dersom CBTF ikke hadde gått inn med støtte våren 2005.

Siden 2006 har fondet vært brukt til en variert portefølje for kapasitetsbygging og opplæring innen statsapparatet og planlegging av offentlige reformer.

Et viktig resultat er opprettelsen av Government Accountancy Training Centre, et opplæringssenter for offentlig regnskapsføring og økonomiforvaltning. Senteret gir opplæ-

ring av offentlige funksjonærer i innkjøp, regnskapsføring og administrasjon. 600 gjennomgikk kurs i 2007.

Våren 2008 ble det gjennomført en grundig kartlegging av ansatte under Utdanningsdepartementet i Sør-Sudan. Undersøkelsen avdekket at mange sto på lønningslistene uten at de faktisk arbeidet. De fant også aktive lærere som ikke sto på listene og som ikke fikk lønnen de hadde krav på. Denne undersøkelsen var svært politisk sensitiv, men lot seg gjennomføre trass i skepsis. Ansatteoversikten er et svært nyttig styringsverktøy, men det krever forvaltningskapasitet og politisk vilje til å bruke den.

OPPSUMMERING:
ULIKE KANALENES ROLLER OG RESULTATER INNEN STYRESETT I SØR-SUDAN

Det er de multilaterale som gir sterkest støtte til statsbyggingen, som regel finansiert av bilaterale givere som øremerket multi-bi støtte. Flergiverfondet for Sør-Sudan som blir administrert av Verdensbanken, men finansiert av bilaterale givere, er en sentral finansieringskilde for den nye staten.

Kapasitetsbyggingsfondet CBTF styres av Unicef, også det med bilateral finansiering. CBTF bidrar nå til opplæring og kompetansebygging i hele statsapparatet, bl.a. ved et opplæringssenter for statsfunksjonærer. UNDP fungerer som administrator av flere programmer, bl.a. med norsk støtte, for å finansiere internasjonale rådgivere i sentrale posisjoner. FN-systemet og Verdensbanken er i en situasjon der de både overlapper, konkurrerer om finansiering og samarbeider med hverandre.

Den norske bilaterale bistanden direkte til myndighetene er beskjeden, ettersom storparten kanaliseres gjennom multilaterale og frivillige organisasjoner. Norges direkte bistand til myndighetene skal supplere støtten gjennom de multilaterale, uten at dette skjer med tydelig arbeids- og rolledeling.

De norske frivillige organisasjonene har en lang historie i Sør-Sudan. Spesielt Kirkens Nødhjelp og Norsk Folkehjelp har vel etablerte kontakter, tillit og kunnskaper, og har relativt store operasjoner. Begge fokuserer sin bistand innen styresett på styrking av det sivile samfunnet og støtte til frie medier. De har lokale aktiviteter som også innebærer samarbeid med og støtte til lokale myndigheter, og her er en viss overlapping med FN-støttet virksomhet.

Norsk Folkehjelp er en politisk solidaritetsorganisasjon med mangeårig samarbeid med SPLM. Det er uvanlig at en norsk frivillig organisasjon deltar så aktivt i et politisk arbeid for å bistå en bevegelse som SPLM i omformingen fra en militær organisasjon til et demokratisk parti. Et problem er at Norge kan oppleves som partisk i Sør-Sudan med partistøtte utelukkende til SPLM og ikke til de andre politiske partiene.

Det sivile samfunnet

Under giverlandskonferansen i Oslo i 2005 var det sudanske og internasjonale sivile samfunnet aktivt involvert for å påvirke og gi innspill til de politiske og økonomiske prioriteringene. Senere har organisasjoner og grupper etablert et forum for sivilt samfunn for å fortsette arbeidet for å påvirke politiske beslutninger, og jobbe for ytringsfrihet, organisasjonsfrihet, jordspørsmål og ressursrettigheter, og flyktningers rettigheter. Flere av de sudanske organisasjonene er partnere til norske frivillige organisasjoner. Kapasitetsbygging i det sivile samfunnet bidrar til å styrke rollen som endringsaktører og påvirkningsagenter, i tillegg til rollen organisasjonene ofte har i å bidra til å sikre grunnleggende sosiale tjenester.

De nasjonale valgene som planlegges i 2009, blir de første demokratiske valgene i Sudan på over 20 år. I den sammenheng har Norsk Folkehjelp blitt involvert i utviklingsoppgaver som tradisjonelt ikke forbindes med frivillige organisasjoner. Norsk Folkehjelp har i over tjue år samarbeidet nært med SPLMs humanitære organisasjon Sudan Relief and Rehabilitation Commission. Norske myndigheter anmodet derfor Norsk Folkehjelp om å iverksette et program for omforming av SPLM fra en frigjøringsbevegelse til et politisk parti. I forbindelse med valget i 2009 skal SPLM være registrert som politisk parti i hele Sudan. De viktigste resultatene i 2008 var knyttet til SPLMs årsmøte der arbeidet med policydokumenter på viktige samfunnsområder og et partiprogram og vedtekter hvor politiske mål og visjoner er tydelig uttrykt sto sentralt. Dette skal utgjøre sentrale styringsredskaper for partiets politisk ledelse. I tillegg ble lederne for partiet for første gang valgt, ikke utnevnt.

Norsk Folkehjelp bidro til de praktiske forberedelsene av møtet. I tillegg har de trukket på ressurspersoner fra arbeiderbevegelsen i Norge (kvinneforum, ungdomsorganisasjon bl.a.) til opplæring av SPLM, både for å styrke lokalt arbeid og kunne utforme partiprogrammet. Det har bl.a. vært gjennomført såkalte "Women Can Do It" seminarer i flere delstater. Prosjektet har også gitt støtte til SPLMs informasjonsarbeid, bl.a. ved utvikling av en internettside og teknisk utstyr til deres kontorer.

Ytringsfrihet og mediautvikling

Til forskjell fra situasjonen i nord er den største utfordringen for ytringsfrihet og media i Sør-Sudan mangel på ressurser og kompetanse, og i mindre grad statlig kontroll eller sensur. Dette gjenspeiler seg i manglende media-lovgivning og forvaltningsinstanser. Tilgangen på god journalistutdanning er begrenset, men etter fredsavtalen har mediaorganisasjoner vokst fram, som Association for Media Development in Southern Sudan og Union of Journalists in Southern Sudan.

Norge støtter mediasektoren i hovedsak gjennom Norsk Folkehjelp og Kirkens Nødhjelp. Norsk Folkehjelps prosjekter som startet i 2005, bidrar til myndighetenes policy-planlegging innen mediasektoren og støtter ut-

viklingen av frie og uavhengige medier i Sør-Sudan82. Prosjektet styres av et konsortium som inkluderer internasjonal mediaekspertise, rettighetsorganisasjoner i Sør- og Nord-Sudan og Norsk Folkehjelp. Fra 2007 har det kommet tilleggsfinansiering fra Nederland og EU-Kommisjonen. I utgangspunktet arrangerte prosjektet rundebordskonferanser hvor myndighetene, representanter for media og internasjonale eksperter kunne diskutere mediarelaterte utfordringer. Parallelt med dette har utvikling og styrking av uavhengige mediaorganisasjoner vært en viktig del av arbeidet. I 2007 skrev Norsk Folkehjelp under partnerskapsavtaler med Association for Media Development in Southern Sudan og Union of Journalists in Southern Sudan og assisterer disse med gjennomføring av aktiviteter og kapasitetsbygging.83

Myndighetene i Sør-Sudan ba konsortiet om assistanse til å utvikle en kringkastingslov, en lov om rett til informasjon og en lov som gir pressen adgang til å regulere seg selv. Lovforslagene er nå under behandling hos myndighetene. I tillegg har konsortiet hjulpet Informasjonsdepartementet med utvikling av en media-policy, en "Vær varsom plakat" for journalister i Sør-Sudan og etablering av en kommisjon for uavhengige medier i Sør-Sudan.

Norsk Folkehjelp rapporterer at prosjektet har hatt følgende langsiktige virkninger:[84]

- Bedre klima for ytringsfrihet i Sør-Sudan, særlig innen kringkastingsmedia
- Media ble et viktig tema under sivilsamfunnskonferansen i Oslo i 2005 og i Juba i juni 2007
- Association for Media Development in Southern Sudan har fått en ledende rolle i å fremme ytringsfrihet i Sør-Sudan

82 Norsk Folkehjelp, 'NPA RESULT REPORT 2004 – 2007', 2008; ARTICLE 19, 'Promoting Freedom of Expression and Civil Society Involvement in Developing Democratic Media legislation in Sudan', Narrative Report [to NPA]: January-December 2007.

83 AMDISS, 'End Year Project Report [to NPA]' 2007.

84 Norsk Folkehjelp, 'NPA RESULT REPORT 2004 – 2007', 2008.

JENTERS UTDANNING

Et av de største tapene krigen påførte Sør-Sudan var at en hel generasjon sørsudanere ikke fikk utdanning. Da fredsavtalen ble inngått i 2005, var det rundt 340.000 barn som gikk i grunnskolen i Sør-Sudan, dvs omtrent 20 prosent av alle barn i skolealderen. Noen hadde i tillegg fått undervising i flyktningleire i naboland eller i Nord-Sudan. Andelen jenter var enda lavere, bare 18 prosent av jentene gikk på skolen. Kampanjen "Go to school" som myndighetene lanserte i april 2006, kombinert med bedre sikkerhet og bedre skoletilbud førte til at det i 2008 går over én million barn på skolen. Blant jenter er det nå mer enn 30 prosent som går på skole.[85]

For å muliggjøre denne raske økningen i skolegang, ble det rekruttert over 14.000 nye lærere, slik at det totalt kom opp i 25.000 i 2008. Det er også bygget mange nye skolebygg, slik at rundt 23 prosent av elevene nå har skikkelige skolebygg, mot bare 10 prosent i 2005. Tilgangen på skolebøker og materiell er også mangedoblet i denne perioden.

Kvaliteten på undervisningen er svært variabel, og for mange meget lav. Storparten av elevene blir undervist i telt og andre midlertidige bygninger, eller rett og slett under et tre. Man regner med at 80 prosent av lærerne ikke har lærerutdanning. Noen av lærerne har selv ikke fullført grunnskolen. Andre lærere kan bare arabisk, og er ikke i stand til å undervise det nye pensumet som er på engelsk. For jenter er det et problem at bare 20 prosent av lærerne er kvinner. Det er et svært begrenset tilbud om fullverdig lærerutdanning i Sør-Sudan. Undervisningen på de første trinnene av barneskolen foregår i klasser med opptil 200 elever i hver klasse.

Jenter opplever flere hindringer for å begynne på skolen og fullføre utdannelsen. Utdanning er i mange tilfeller ikke sett på som like viktig for jenter som for gutter. Jenter må hjelpe til hjemme både før og etter skoletid, mens gutter får fri til å gjøre lekser. Mange foreldre er redde for at jentene skal bli utsatte for overgrep eller bli egenrådige av å gå på skole.

85 Disse tallene er fra GOSS (2008). *Progress in Southern Sudan 2005-2007*. Utarbeidet for Sudan-konsortiet i Oslo mars 2008. Alle tall er beheftet med betydelig usikkerhet, og de er ofte ikke konsistente. Tall fra FN-systemet er imidlertid i samme størrelsesorden.

Lang skolevei som forsterker jentenes utsatte situasjon kan også være en hindring. Problemene for jenter på skolen øker jo lenger de kommer i utdanningsløpet. Kravene hjemmefra vokser. Deres status som gifteklare blir også viktigere og deres verdi anslås gjerne i forhold til brudeprisen. Dessuten er det utfordringer på skolene når jentene kommer i puberteten, bl.a. ved at det mangler egne latriner for jenter. Kvinnelige elever som blir gravide mister nesten uten unntak skoleplassen sin i den offentlige skolen i Sør-Sudan, og det er mangel på tilrettelegging for elever og kvinnelige lærere som har omsorg for barn. Resultatet er at jenter i stor grad faller fra underveis i utdanningsløpet.[86]

De fleste prosjektene er rettet inn mot bedring av utdanningssituasjonen generelt. Det er økende vilje til å ta spesielt hensyn til utfordringene jenter står ovenfor i skolen. Dette er også gjenspeilet i utkastet til utdanningslov som er under behandling. Viktige tiltak inkluderer opprettelse av egne skoler for jenter, bevisstgjøringskampanjer og stipender.

SPLM har en offisiell kjønnspolitikk der regelen om 25% kvinnedeltagelse i politiske forsamlinger og partiets organer blir strengt håndhevet. GoSS har også innført tilsvarende kvotering for parlamentet i sør. Ofte er det utdannede kvinner som utgjør kvinnekvoten. Dette skaper rollemodeller som gjør at foreldre kan se økt nytte av å sende jenter til skolen.

Norsk støtte til jenters utdanning i Sør-Sudan

Norge støtter utdanningssektoren i Sør-Sudan gjennom Unicef, flergiverfondet og de norske organisasjonene Norsk Folkehjelp, Strømmestiftelsen, Kirkens Nødhjelp og Flyktninghjelpen. De fleste programmene innen utdanning omfatter både gutter og jenter, men noen få er rettet spesifikt inn mot jenters utdanning.

Multilateral bistand

Unicef har en lang historie i Sør-Sudan og har en stor stab som jobber med kapasitetsbygging, tjenesteyting og endring av utdanningspolitikken. Organisasjonen har gjen-

86 GoSS (2008): "Progress in Southern Sudan 2005-2007". Rapport til Sudan Konsortium

Foto: Ken Opprann

nomført en rekke aktiviteter og er det viktigste ressursmiljøet for utdanningssektoren i Sør-Sudan. Unicef støttet utdanning også før fredsavtalen, og har siden 2005 satset på å bidra til å øke antallet elever og bygge og rehabilitere skoler. De var aktive bak "Go to school"-initiativet i 2006 som bidro til en sterk økning i antall skolebarn, og arbeider i stor grad på delstatsnivå i tillegg til sentralt overfor sørsudanske myndigheter.

Unicef gjennomfører noen tiltak som er spesielt rettet mot å fremme jenters mulighet til å gå på skoler og som bl.a. har resultert i:

- Forbedring av sanitærforholdene på skoler
- Egne skoler for jenter
- Hurtigkurs for jenter som er for gamle til å begynne i første klasse, jenter som har avbrutt utdannelsen og unge mødre
- Hurtigtrening av kvinnelige lærere
- Lokale foreninger og pressgrupper for fremming av jenters utdanning

Unicef står også for gjennomføringen av Rapid Impact Emergency Project (RIEP) som blir finansiert gjennom flergiverfondet. Prosjektet står for trykking, transport og distribusjon av én million skolebøker og 40.000 skolepakker fordelt på 2600 skoler.[87] Tilgang på undervisningsmateriell er viktig for å forbedre kvaliteten på undervisningen.

Flergiverfondets Multi Donor Education Rehabilitation Project skal forbedre og utvide tjenesteyting innen utdanningssektoren, bidra til etterutdanning av lærerne, forbedre den institusjonelle kapasiteten mht pensumutvikling og administrasjon, og bygge og rehabilitere skolebygg. Prosjektet startet opp i september 2006. Resultater så langt omfatter bl.a. opplæring av 1228 lærere og 131 instruktører. Det rapporteres også om trykking og delvis levering av 127.000 lærerveiledninger, 2.817.000 skolebøker for 1. – 4. klasse og 850.000 for 5. – 8. klasse. Det er uklart om disse kommer i tillegg til de som ble rapportert under RIEP. En kartlegging om voksenopplæring og alternativ opplæring er gjennomført og lærebøker er trykt og er i ferd med å fordeles i alle delstatene. Pensum for videregående utdanning er ferdigstilt. Foreløpig har ingen av de planlagte 1000 som skulle undervises i engelsk, eller de 1500 lærerne og 50.000 demobiliserte soldatene og internflyktningene som skulle få undervisning, fått noe tilbud.

Flergiverfondet har hatt store problemer med skolebyggingsprogrammet. Målet var at 80 skoler skulle pusses opp, og 100 nye bygges. I samarbeid med myndighetene la Verdensbanken opp til en komplisert anbudsmodell, med urealistiske kostnadsrammer. Det ble forventet at anbudene skulle omfatte mange skoler og at de skulle bygges med importerte byggevarer av høy kvalitet. Det ble reist spørsmål om kvaliteten på de planlagte bygningene var for høy i forhold til behovene, og om bruk av lokale byggeskikker og bygningsarbeidere. Resultatet ble at det kun kom inn få og useriøse anbud. Fler-

87 World Bank, 'Final Report to the Southern Sudan Multi Donor Trust Fund (MDTF-S) Administrator: 1st Quarter report – 1 January to 31 March 2008', Price, Waterhouse & Coopers, June 2008.

OPPSUMMERING: ULIKE KANALENES ROLLER OG RESULTATER INNEN JENTERS UTDANNING I SØR-SUDAN

Det er myndighetene som har hovedansvaret for den store satsingen på grunnutdanning siden fredsavtalen. Både Unicef og de mange frivillige organisasjonene har også bidratt. Unicef er særlig engasjert på policy-nivå direkte overfor myndighetene. De norske frivillige organisasjonene har bidratt med skolebygging og kapasitetsbygging. Det kan være betydelig overlapping mellom Unicefs og organisasjonenes innsats lokalt, men aktørene hevder at de samarbeider. Dokumentasjonen av resultater er svak fra alle aktørene.

Flergiverfondet som administreres av Verdensbanken, kom sent i gang med utdanningstiltak, og har vært lite effektive på å levere konkrete resultater i form av skoler og lærere. Fondet har imidlertid bidratt til sentrale institusjoner som etableringen av departement, lov for utdanning og etiske retningslinjer for lærere samt utvikling av læreplaner og pensum og trykking og distribusjon av lærebøker gjennom Unicef.

Norge har ikke engasjert seg bilateralt med direkte støtte til myndighetene innen utdanning, men deltar i bistandsdialogen også om utdanning generelt og utdanning for jenter spesielt, gjennom den felles deltakelse i flergiverkontoret, overfor flergiverfondet, med Unicef og i utviklingsdialogen med myndighetene.

Mens mange av bistandsgiverne og myndighetene er engasjert i den sterke utbygging av utdanning generelt, er det særlig Unicef og enkelte frivillige organisasjoner som har mest markert et engasjement for jenter spesielt. Unicef er framhevet som en viktig aktør med programmer som sikter seg inn både på tjenester, kapasitet og policy nivå. Flere norske organisasjoner bidrar også med bygging og drift av skoler for jenter, stipender og tiltak i nærmiljøet. En hovedutfordring ved tiltakene er at de er små og ukoordinerte.

giverfondet måtte derfor dele opp anbudene og senke standarden slik at lokale materialer kan brukes. Konsekvensene er store forsinkelser og at prosjektmålene ikke kan oppfylles uten ytterligere bevilgninger.

En gjennomgang[88] av utdanningssektoren i Sør-Sudan i 2008 viser at selv om det har tatt lengre tid enn forventet å gjennomføre flergiverfondets utdanningsprogrammer, har fondet hatt en viktig rolle i å samordne tiltak på tvers av sektorer. Dette er viktig for å sikre en helhetlig og gjennomtenkt tilnærming til utdanning.

Frivillige organisasjoner

Norske organisasjoner har et omfattende engasjement i utdanningssektoren og bidrar innen grunnskole, videregående skole, høyere utdanning, yrkesopplæring og korte programmer rettet inn mot voksne og barn som har sluttet på skolen. De norske organisasjonene gjennomfører noen prosjekter selv, mens andre blir gjennomført av internasjonale og lokale partnere. Prosjektene dreier seg om alt fra bygging av skoler til stipend for høyere utdanning. Spesielt Kirkens Nødhjelp, Strømmestiftelsen og Flyktninghjelpen retter betydelige deler av virksomheten spesielt mot jenters utdanning. Norsk Folkehjelp støtter en yrkesskole i Yei, hvor 30 prosent av de 500 elevene i 2007 var jenter. Strømmestiftelsen støtter lærerutdanning i regi av en privat lærerskole i Yei i Sør-Sudan. Skolen er toårig og gir sertifisering for å være lærer på barnetrinnet.

Kirkens Nødhjelp

Kirkens Nødhjelp støtter bl.a. Arapi Lærerskole[89], en to-årig internatskole som ble startet i 2004. Det er et stort behov for å utdanne nye grunnskolelærere og gi ytterligere opplæring til eksisterende lærere. Ikke minst er det viktig å legge til rette for at andelen kvinnelig lærere øker. Arapi-skolen har siden 2007 fylt alle 160 studieplassene. Det er vanskelig å få penger til drift og mye av utstyret begynner å bli nedslitt. I tillegg er lønnsutbetalingene uregelmessige.

Forholdene ligger ikke til rette for at kvinner skal få optimale læringsforhold. Et flertall av de kvinnelige studentene er gift. En del må ta med seg nyfødte barn samt noen til å ta seg av barnet mens moren får undervisning. Det er ikke nok plass og kostholdet på skolen er utilfredsstillende. Kvinner stiller bakerst i køen på jobbmarkedet.

Prosjektet har fått norsk støtte gjennom Kirkens Nødhjelp helt siden starten. Kirkens Nødhjelp har forsøkt å overlate hovedansvaret for skolen til utdanningsmyndighetene i delstaten Øst-Equatoria, men disse har ikke fulgt opp ansvaret på en tilstrekkelig måte. Det kan være Kirkens Nødhjelps sentrale rolle i oppstarten og driften av Arapi-skolen som gjør at delstatsmyndighetene fraskriver seg ansvaret for driften. Dette er et eksempel på dilemmaet mange frivillige organisasjoner og givere står overfor når de må velge mellom en rask innsats som dekker et åpenbart behov, og en mer langsiktig framgangsmåte i nært samarbeid med myndighetene som har liten kapasitet og få ressurser.

Kirkens Nødhjelp har i flere år fått støtte til et stipendprogram til høyere utdanning for kvinner fra Sør-Sudan.[90] Stipendprogrammet ble etablert i 2003 etter initiativ fra norske myndigheter i forbindelse med fredsforhandlingene. Formålet var å bidra til å styrke kapasitet og kompetanse for kvinner fra Sør-Sudan, slik at kvinnene kunne bidra til gjenoppbygging av landet. Åtti kvinner har siden 2003 mottatt stipend for å ta høyere utdanning i Kenya eller Uganda. Støtten har vært kanalisert gjennom Kirkens Nødhjelp, men sørsudanske myndigheter har vært aktivt involvert i utvelgelsen av kvinnene. Ved utgangen av 2006 var 37 studenter uteksaminert. Kirkens Nødhjelp har klart å følge en del av kvinnene etter endt utdanning og noen av

88 Southern Sudan Education Sector Support Mission 12-16 May 2008. Joint Donor Mission (EC, Netherlands, Norway, Sweden, UK) Aide Mémoire

89 Kirkens Nødhjelp, Årsrapport Teacher Training Arapi 2007; Sharon Wright, 'Evaluation Report: Teacher Education in Southern Sudan Supported by NCA (2003 – 2005)', Mars 2006; Intervju med stab, studenter og Kirkens Nødhjelp Sør-Sudan, mai 2008.

90 Kilde: UD og Kirkens Nødhjelp, Årsrapporter 2004, 2005 og 2007 for Women Scholarship Program.

OPPSUMMERING – Hva oppnås i Sør-Sudan gjennom ulike kanaler?

Norge har et sterkt politisk engasjement i Sudan, opprinnelig med sterk vekt på Sør-Sudan, men også i forhold til Darfur, og til Sudans rolle regionalt. Norge støtter FNs og den afrikanske unionens sikkerhetsrelaterte og fredsbevarende operasjoner, gir omfattende humanitær bistand og støtter fredsbygging, stabilisering og gjenoppbygging i Sør-Sudan.

Sudan har de siste årene vært blant landene som mottar mest norsk bistand. Norge har likevel valgt en lav bistandsprofil, der midlene i all hovedsak kanaliseres gjennom felles giverfond, multilaterale kanaler og frivillige organisasjoner. Norge har lagt stor vekt på å støtte oppbyggingen av det regionale statsapparatet i Sør-Sudan, og profilerer seg dels gjennom de norske frivillige organisasjonene og dels ved noen få strategiske bilaterale innsatser.

Resultatene av norsk og internasjonal bistand er vanskeligere å dokumentere i Sør-Sudan enn i andre land. Det har bare gått tre år siden fredsavtalen og det har vært store endringer i betingelsene for utvikling. Mange resultater er foreløpige, men det er mange tegn til at det elementære statsapparatet har begynt å ta form, spesielt i Juba og nærmeste områder. Den kraftige økningen i antall barn på skolen, også for jenter er blant disse positive resultater. Utfordringene er enorme, fredsavtalen skjør, korrupsjonen omfattende og framtiden usikker.

Forventingene til raske endringer innen sikkerhet, infrastruktur og myndighetenes administrative kapasitet til å gi befolkningen opplevelse av en umiddelbar fredsgevinst har vært for høye. Humanitære bistandsaktører som opererte før fredsavtalen, har måttet tilpasse seg en ny situasjon med myndigheter som selv ønsker å definere landets behov og prioriteringer.

Unicef har i sitt bidrag til utdanningsprogrammet og som ansvarlig for Kapasitetsbyggingsfondet CBTF kunnet bygge på organisasjonens langvarige humanitære innsats før fredsavtalen bl.a. som ledende for FNs "Operation Lifeline" for Sør-Sudan som ble organisert fra Kenya.

Det har tatt svært lang tid for Verdensbanken og flergiverfondet å bli operasjonelle i Sør Sudan, og de har støtt på mange problemer under oppstarten. En viktig årsak synes å være at Verdensbanken måtte etablere seg helt på nytt i Sudan, uten tilstrekkelig forarbeid og landkunnskap. Verdensbanken har ingen egne operasjoner i Sudan. Flergiverfondet var ikke spesielt godt egnet for rask gjenoppbygging og alternative kanaler har vært mer effektive for dette formålet. Fondet har hatt sin styrke i kapasitetsbygging for statsapparatet og har vært et forum for dialog om prioriteringer mellom myndighetene og det internasjonale samfunn.

Frivillige organisasjoner i Sudan har vært sentrale kanaler i arbeidet fram mot fredsavtalen, og betydelige leverandører av humanitær bistand. I dag tilstreber de i stor grad langsiktig samarbeid med lokalsamfunn og lokale myndigheter. I tillegg ser vi at norske frivillige organisasjoner kan være en effektiv kanal for politiske mål, som oppbygging av politiske partier og utviklingen av frie og uavhengige medier. Utfordringene knyttet til bruk av organisasjoner ligger i å sikre langsiktig bærekraft gjennom samarbeid med myndigheter og lokalsamfunn samt å arbeide innen en større sammenheng slik at enkeltaktiviteter passer inn i Sør-Sudans utviklingsprioriteringer.

dem har fått jobb, i hovedsak i det offentlige. I prosjektets avslutningsfase er betydelig fokus lagt på oppfølging av kvinnene, slik at man bidrar til å sikre at flest mulig rekrutteres inn i relevante stillinger i Sør-Sudan ved fullført utdanning.

Flyktninghjelpen

Flyktninghjelpen har et omfattende utdanningsprogram i Sør-Sudan hvor aktivitetene inkluderer opplæring av intensivkurslærere, utdeling av skolemateriell og bygging av skoler. I tillegg bistår Flyktninghjelpen med norske rådgivere til Sør-Sudans Utdanningsdepartement. 12.278 barn har nytt godt av utdanningsprogrammet, hvorav 2.450 har deltatt på intensivkurs. 232 intensivkurslærere er trent opp, og nær 14.000 skolebøker er delt ut.[91]

Flyktninghjelpen har bygd tre skoler med til sammen 23 klasserom, hvorav en skole med ni klasserom og en skole for 330 jenter.[92] Siden både tilgangen på byggematerialer, transport og kvalifisert arbeidskraft er knapp, tok organisasjonen en aktiv rolle i tilrettelegging og ledelse av byggeprosessen. Ett tiltak var å bruke skolebygging som opplæring for et byggeteam på seks jenter og seks gutter, som i prosessen lærer seg både byggeferdigheter og kontraktørvirksomhet. Dette er meget etterspurt kompetanse i hele Sør-Sudan.

91 Kilde: Flyktninghjelpen

92 Flyktninghjelpen, 'Final Report: School Construction, South Sudan', Des. 2007.

Foto: Ken Opprann

METODE

METODE

Resultatrapport 2008 presenterer resultater oppnådd gjennom ulike organisasjoner og partnere som mottar norsk støtte. Resultatinformasjon er innhentet fra organisasjonenes framdrifts-og årsrapporter, gjennomganger av programmene, uavhengige evalueringer og internasjonale rapporter om utviklingen innen de tre aktuelle sektorene. I tillegg har eksterne konsulenter i samarbeid med Norads skriveteam samlet inn informasjon gjennom en rekke intervjuer på landnivå i de tre landene som er eksempler i denne rapporten. Ytterligere informasjon er fremskaffet fra organisasjonenes hovedkvarter, fra ambassadene, fra UDs og Norads avdelinger og fra uavhengige kilder.

Utvalget av tiltak som presenteres er basert på tilgang til god dokumentasjon, kombinert med en ambisjon om at utvalget skal være representativt og illustrerende. Så langt mulig er resultatinformasjon fra gjennomganger og evalueringer benyttet. I valg av organisasjoner er det lagt vekt på å presentere sentrale organisasjoner som støtter utviklingstiltak i alle de tre landene som er brukt som eksempler.

Hva som oppfattes som resultater varierer. Det er vanlig å skille mellom de produkter og tjenester et utviklingstiltak leverer, den effekten disse tjenestene har for målgruppen og de samfunnsmessige virkningene tiltaket har. I denne rapporten formidler vi resultater på alle disse tre nivåer, avhengig av hva som kommer fram i den tilgjengelige dokumentasjonen. I mange rapporter er det mest informasjon om konkrete produkter og tjenester, og mindre om de bredere effekter og langsiktige virkninger. Gjennomganger og evalueringer kan som regel fortelle mer om virkninger av innsatsen, både tilsiktede og utilsiktede. Men det er vanskelig å skille virkningen av et utviklingstiltak fra andre faktorer som også påvirker situasjonen for en målgruppe eller et lokalsamfunn – til det kreves det ofte mer inngående forskning.

Det er også vanskelig å koble den enkelte givers støtte til de resultater som oppnås. Det er ofte mange bidragsytere, både eksterne givere og nasjonale myndigheter innenfor samme tiltak. Som regel kan en bare hevde at en bistandsinnsats har bidratt til et resultat. I denne sammenheng er dette godt nok.

Konsulenter og forskere fra Scanteam og Chr. Michelsens Institutt har vært engasjert i arbeidet med resultatinnsamling og analyse. Norad står ansvarlig for den endelige presentasjonen og analysen.

ISBN 978-82-7548-343-8

Foto: Ken Opprann

Trykk: RK Grafisk
Opplag 3000
Design: Agendum See Design
November 2008

Skoledagen er i ferd med å starte på Kirne Project School i Nepal. Nitti prosent av alle barn i utviklingsland går nå på barneskole, mot åtti prosent i 1990. Økningen er størst blant jenter.

// Foto: Ken Opprann

Norad
Direktoratet for utviklingssamarbeid
Norwegian Agency for Development Cooperation

Postadresse:
Postboks 8034 Dep, NO-0030 OSLO
Besøksadresse:
Ruseløkkveien 26, Oslo, Norway

Tel: +47 22 24 20 30
Fax: +47 22 24 20 31

postmottak@norad.no
www.norad.no

RESULTATRAPPORT 2008