

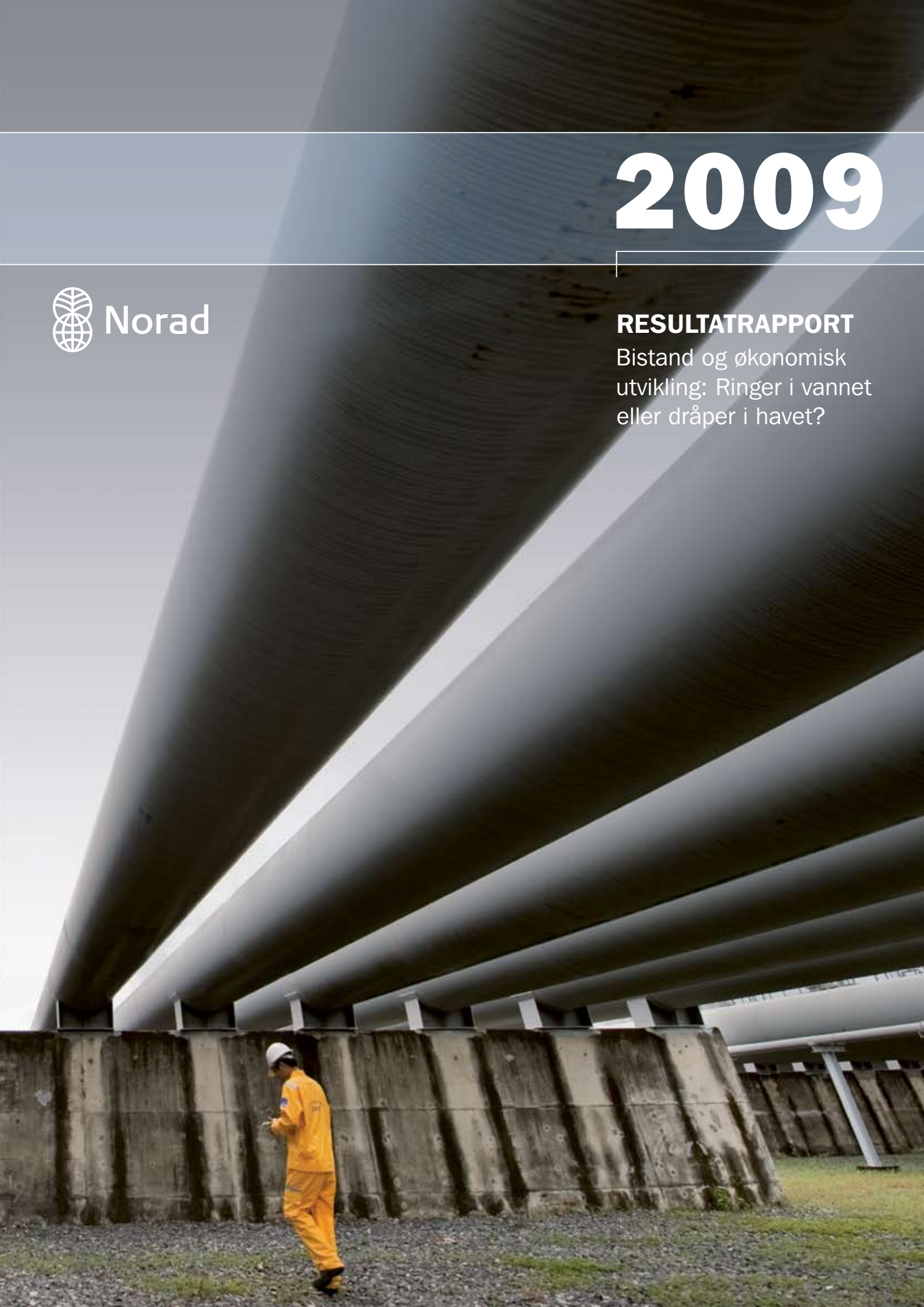
2009



Norad

RESULTATRAPPORT

Bistand og økonomisk utvikling: Ringer i vannet eller dråper i havet?





BISTAND OG ØKONOMISK UTVIKLING – RINGER I VANNET ELLER DRÅPER I HAVET?



Norsk og internasjonal bistand gir et lite, men positivt bidrag til økonomisk utvikling som er nødvendig for fattigdomsbekjempelse. Resultatene viser seg ofte først etter årtier og går via statsbygging og en bedre utdannet arbeidsstyrke. På kort sikt arbeider bistanden med økonomisk styresett, infrastruktur, kapitaloverføring, privat næringsutvikling, landbruk, fiskeri og målrettet styrking av de fattigste økonomiske aktørene, særlig kvinnene. Resultatene er mer varierte enn ønskelig, men innsatsen er langt fra forgjeves slik noen bistandskritikere påstår.

Bistanden er liten både i størrelse og som endringskraft. Andre kapitalstrømmer til og fra utviklingslandene er både større og viktigere. Aller viktigst er de politiske og økonomiske aktørene i utviklingslandene – fra statslederne til småbrukerne.

Bistanden bidrar til bedre politiske og institusjonelle rammebetingelser for økonomisk utvikling. Eksempler fra Malawi, Uganda og Vietnam viser at bruken av bistanden er viktigere enn størrelsen.

Den tidligere frykten for å blande bistand og business er borte. Men bistand til enkeltbedrifter og enkeltinvesteringer er kostbar. Det gir mer igjen for pengene å satse på rammebetingelser som tilrettelegger for investeringer og trekker fattige mennesker med i økonomien. Norsk utviklingspolitikk har fulgt internasjonale trender med en nedgang i bistanden til infrastruktur og landbruk, men har lenge satset på fiskeri. Bistand til finansforvaltning har bidratt til at det økonomiske styresettet er forbedret i mange land. Forholdene ligger til rette for at Norge igjen kan satse kraftig på bistand til økonomisk infrastruktur, slik Norfund og SN-Power gjør innen vannkraft.

Norge har konsekvent støttet kvinner som økonomiske aktører ved hjelp av mikrofinans og yrkesopplæring. Tiltakene betyr mye for levekårene for enkeltmennesker. De skaper sammen med f.eks. støtte til jenters helse og utdanning på langt sikt helt nye og bedre samfunn. På kort sikt setter

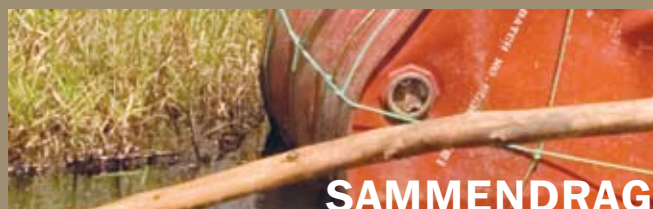
ikke disse kvinnerettede tiltakene tydelige spor etter seg i økonomisk vekst. Til det er de for få og for små.

Dette er Norads tredje resultatrapport om norsk bistand. I 2007 spurte vi om bistanden virker – og svarte: "Ja, men ikke godt nok". I 2008 undersøkte vi det kronglete internasjonale bistandssystemet og konstaterte at de forskjellige kanalene for norsk bistand ikke i tilstrekkelig grad gir tydelig forskjellige resultater.

Resultatrapport 2009 undersøker næringslivet som mål, kanal og partner for bistanden. Funnene er ofte oppløftende, med mange eksempler på positive bidrag til økonomisk utvikling. Rapporten sammenfatter internasjonal forskning som avviser påstander om at bistanden er bortkastet og at den underminerer økonomisk vekst. Tvert imot. Rapporten viser også at de økonomiske resultatene av norsk bistand er spredte. Større satsninger, som f.eks. ren energi, kvinnerettede programmer, klimatilpasset landbruk og skog samt korrupsjonsbekjempelse og beskatning av naturressurser, vil forbedre både de direkte og de langsiktige effektene av norsk bistand til økonomisk utvikling.

Poul Engberg-Pedersen
Direktør i Norad
November 2009

INNHOOLD



SAMMENDRAG

Bistand og økonomisk utvikling » side 4



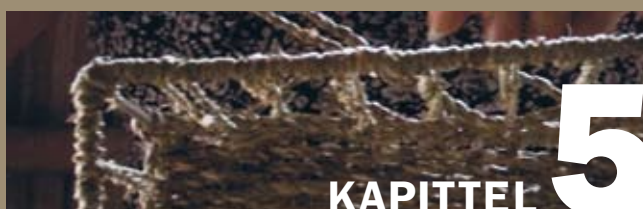
KAPITTEL 4

Bygge ut økonomisk infrastruktur » side 38



KAPITTEL 1

Bistandens bidrag til økonomisk utvikling » side 14



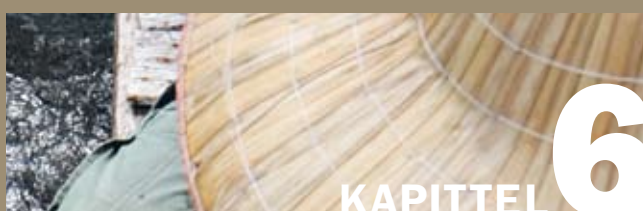
KAPITTEL 5

Stimulere til privat næringsutvikling » side 48



KAPITTEL 2

Bistandens rolle og betydning i tre land » side 20



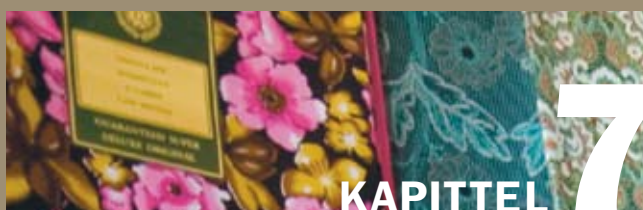
KAPITTEL 6

Øke matproduksjonen » side 58



KAPITTEL 3

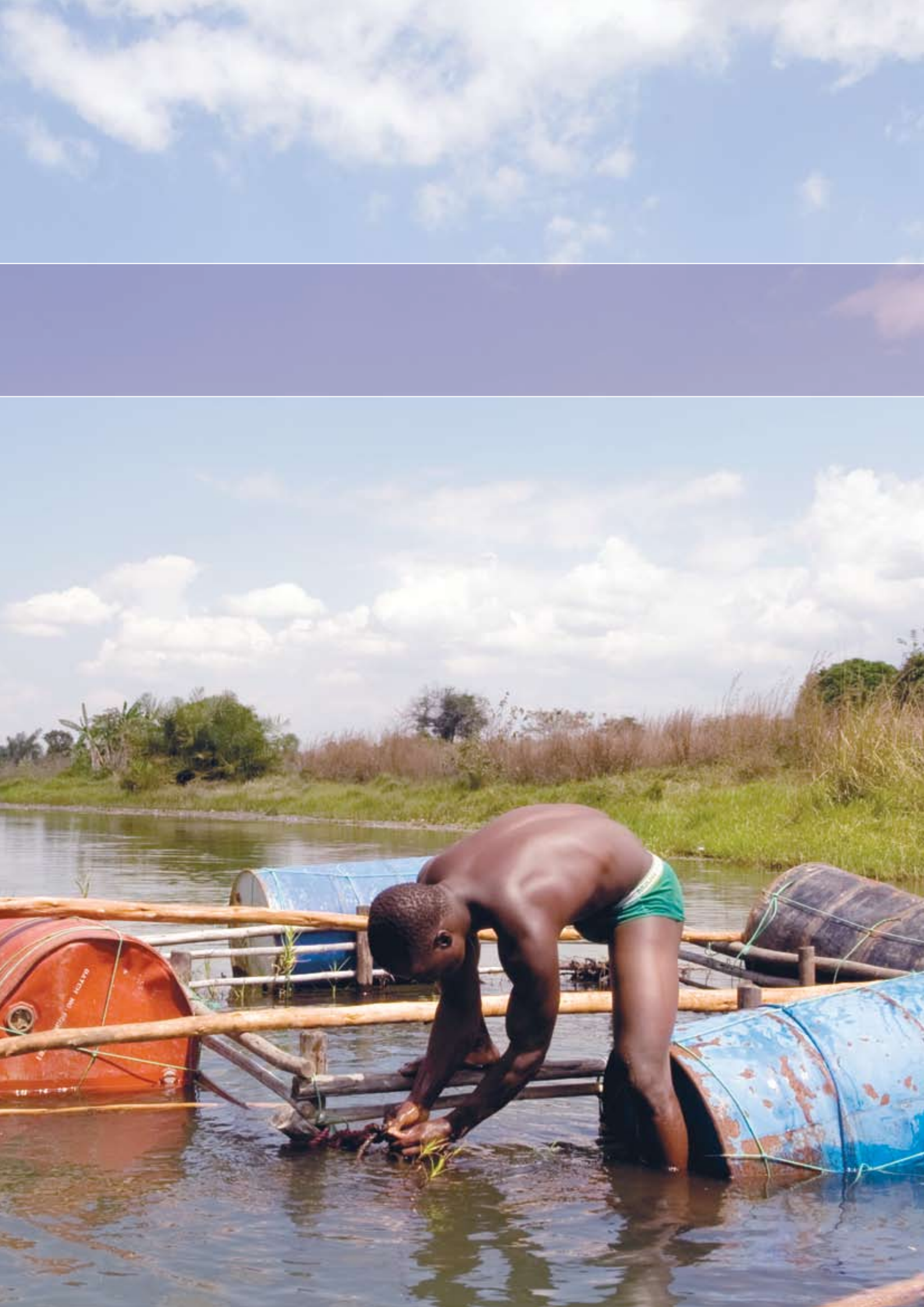
Styrke økonomisk styresett » side 28



KAPITTEL 7

Styrke kvinner som økonomiske aktører » side 68





SAMMENDRAG

BISTAND OG ØKONOMISK UTVIKLING



Økonomisk utvikling er helt avgjørende for fattigdomsreduksjon, selv om økonomisk vekst skaper både ulikheter og ressursproblemer for mennesker, klima og miljø. Uten økonomisk utvikling vil antall fattige mennesker stige, særlig i regionene hvor fattigdommen er konsentrert: Afrika sør for Sahara, Sør-Asia og Kina. International bistand er en liten, men fleksibel og viktig faktor i økonomisk utvikling.





Resultatrapporten om bistand og økonomisk utvikling har ti hovedbudskap:

1

Bistanden er et lite, men positivt bidrag

Den samlede internasjonale bistanden har gitt et lite, men positivt bidrag til økonomisk vekst i fattige land. En ledende utviklingsforsker¹ har anslått at uten bistand ville den økonomiske veksten i utviklingsland vært ett prosentpoeng lavere. Den økonomiske veksten i mange fattige land holder kun tritt med befolkningsveksten, og da betyr bistanden ofte forskjellen mellom vekst og stagnasjon. Om de fattigste menneskene drar nytte av veksten varierer fra land til land og er avhengig av styresett og politiske maktforhold.

2

Bistandens utviklingseffekt er langsiktig

Bistandens bidrag til økonomisk utvikling materialiserer seg ofte først etter flere tiår og går via statsbygging, markedsutvikling og bedre helse og utdanningsnivå. Det langsiktige perspektivet er en stor utfordring først og fremst for de fattige som trenger endring nå, men også for giverland som Norge hvor vi forlanger raske og synlige resultater av bistanden. I afrikanske land som Ghana og Tanzania tok det minst en generasjon etter uavhengigheten omkring 1960 å få skapt samfunnsstrukturer som gir basis for bred økonomisk utvikling.

3

Utvikling er mer enn overlevelse

Bistandens fokus på de svakeste samfunnsaktørene og de mest sårbare statene har gjort at bistanden har bidratt til samfunns og menneskers overlevelse. Det har vært færre økonomiske sammenbrudd og mindre hungersnød enn det ville vært uten bistand. Dette er essensielle resultater for menneskeheten, men kan ikke dokumenteres som økonomisk utvikling. Situasjonen uten bistand kan ikke bevises, og overlevelse kan ikke brukes som mål på resultatene av bistandens bidrag til økonomisk utvikling.

4

Bistanden bidrar til endring og fyller hull

Bistanden bidrar til å fylle fire kritiske hull i utviklingslandenes samfunnsutvikling: Fysisk kapital (infrastruktur og bygninger), menneskelig kapital (arbeidskraftens helse, kunnskaper og kompetanse), teknologi (ofte knyttet til forskning eller private investeringer) og institusjoner (fra kvinnegrupper til statsbygging). Bistandens rolle som endringskraft gjør at mange av de viktigste resultatene er kvalitative snarere enn kvantitative. Hvordan måler man effekten av kvinners evne til å lese og organisere seg på deres suksess som økonomiske aktører? Effektene er store, men vanskelige å dokumentere.

5

Bruken er viktigere enn størrelsen

Hvordan utviklingslandenes politiske myndigheter bruker bistanden, er ofte mer avgjørende for bistandens bidrag til økonomisk utvikling enn bistandens størrelse. I Vietnam har myndighetene brukt ideer og kunnskap formidlet via bistand til å bedre rammebe-

.....
¹ Paul Collier: *The Bottom Billion*, Oxford University Press, 2007



tingelsene for økonomisk utvikling, mens alle de avgjørende politiske og økonomiske drivkreftene er vietnamesiske. Ugandas politiske og administrative ledelse brukte bistanden aktivt på 1990-tallet, der bistandens størrelse også muliggjorde vekst fra et meget lavt utgangspunkt. I Malawi bidro politisk lammelse og skiftende volum og innretning på bistand lenge til økonomisk stagnasjon, med en endring til det bedre i de senere årene, særlig i landbrukssektoren.

6 Støtte til økonomisk styresett gir resultater

Bistand til økonomisk styresett ble dominerende på 1980-tallet, ofte med et for kort-siktig fokus på inflasjon, betalingsbalanse, valutareserver og budsjettunderskudd. Det bidro til at mange underskuddstruede økonomier overlevde, men skapte ikke rammebetingelser og insentiver for langsiktige investeringer i produksjon, eksport og arbeidsplasser. På 1990-tallet ble støtten til styresett utvidet i bredden til menneskerettigheter og demokratisering, og i dybden med fokus på offentlig finansforvaltning. Bistanden til offentlig finansforvaltning ga de beste resultatene i form av bedre rammer for økonomisk utvikling. Budsjettstøtte med tilhørende faglig bistand til finansforvaltning har bidratt til økonomisk utvikling i mange land. Nå gir Norge også bistand til forbedring av skatteregler, særlig innen for olje, gass og mineraler. Det er en faglig sett svært krevende bistand, men med et stort potensial for indirekte resultater for økonomisk utvikling gjennom bedre naturressursforvaltning og inntektsfordeling.

7 Resultatene av bistand til infrastruktur er mer varierte enn nødvendig

Fysisk infrastruktur som veier, bygninger, kommunikasjon og energiforsyning er forutsetninger for økonomisk utvikling. Bistand til

infrastrukturutvikling har svingt mye gjennom årene og har vekslet mellom støtte til offentlige og private investeringer. Det siste nye er krevende offentlig-privat samarbeid. Også tematisk har denne bistanden svingt mellom avanserte løsninger som skulle hjelpe fattige land til å gjøre gigantiske utviklingssprang f eks innen energi og telekommunikasjon, til levering av basis infrastruktur som f eks veier som bygges og vedlikeholdes av kvinner på landsbygda. Resultatene er svært blandede, selv om bistand til infrastrukturutvikling burde være givernes enkleste og mest effektive bidrag til økonomisk utvikling, siden det dreier seg om offentlige fellesgoder i fysisk og kontrollerbar form. I dag er økonomisk politikk og institusjonelle rammer til stede, så utviklingslandene bedre kan dra nytte av bistand til infrastruktur.

8 Støtte til enkeltinvesteringer er vellykket, men fører ikke til nok samfunnsøkonomisk utvikling

Bistand til bedriftsrettet næringsutvikling, dvs støtte til enkeltstående investeringer og individuelle bedrifter, illustrerer et paradoks: Det er mange eksempler på vellykkede enkeltprosjekter, men summen fører sjelden til dokumenterbar vekst i samfunnsøkonomien. Investeringene gir ofte overskudd, skaper arbeidsplasser, produksjonsøkninger og eksport, men bistandsresultatet avspeiles ikke i vekstrater for hele økonomien. Derfor retter bistanden seg i økende grad mot de politiske og institusjonelle rammebetingelsene for på den måten å nærme seg samfunnsøkonomiske resultater. Av samme grunn fokuserer Norfunds kapitalformidling på store investeringer og videreformidling gjennom fond som har potensial til å nå svært mange små låntakere.

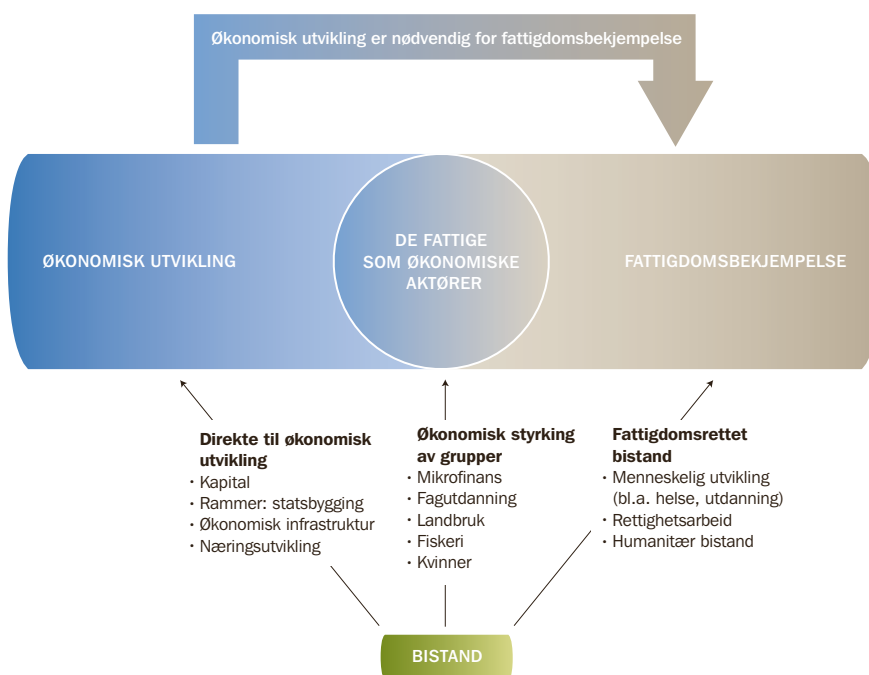
9 Den grønne revolusjonen har ikke nådd Afrika, men løfterik bistand i fiskeri

Den grønne revolusjonen i indisk landbruk på 1970- og 1980-tallet fikk bistand i form av forskning og utvikling av pakker med forbedret såkorn, kunstgjødsel osv. Det førte til økonomisk utvikling for flere hundre millioner fattige indere. En langvarig utfordring til internasjonalt utviklingssamarbeid er å få til noe tilsvarende i Afrika sør for Sahara. Etter at afrikansk landbruk ble neglisjert av internasjonal og norsk bistand i tjuen år har den norske staten og Yara i de senere årene blitt aktive i en internasjonal allianse for en grønn revolusjon i Afrika. Med begrensede midler har norsk bistand i land som Malawi og Zambia bidratt til bærekraftig produktivitetssøkning innen matproduksjon. Norsk bistand til fiskerisektoren har vært på et jevnt nivå og kan vise til langsiktige resultater innen kapasitetsutvikling i utvalgte afrikanske og asiatiske land.

10 Kvinner bidrar økonomisk, også uten bistand

Verken bistanden eller nasjonal politikk har oppnådd resultater som avspeiler kvinners reelle bidrag som økonomiske aktører i matvareproduksjon, markedsføring, uformell sektor og tjenesteytelser. Sammenliknet med andre giverland har Norge sannsynligvis oppnådd flere resultater i kvinnerettede programmer for småskala-entreprenører og småbrukere, bl.a. gjennom støtte til mikrofinans og yrkesopplæring i både Asia og Afrika. Mens det er oppnådd mye i sosiale sektorer, spesielt likestilling i grunnutdanning, er det meste av bistanden kjønnsnøytral innen økonomisk styresett, infrastrukturutvikling, næringslivsstøtte, landbruk og fiskeri. Og kjønnsnøytral betyr som regel det samme som maktkonserverende og kvinne-neglisjerende.

FIGUR 1 Bistanden påvirker økonomisk utvikling



BISTAND, FATTIGDOMSBEKJEMPELSE OG ØKONOMISK UTVIKLING

Bistandens hovedmål er fattigdomsbekjempelse. Det arbeider vi for i tre sammenhenger:

1. Direkte med målgruppene gjennom bistand til menneskelig utvikling (spesielt helse og utdanning), rettighetsarbeid og humanitær bistand
2. Direkte med målgruppen av fattige mennesker som økonomiske aktører, gjennom bistand til landbruk, fiskeri, mikrofinans, faglig utdanning, småentreprenører, kvinnerettede programmer, osv
3. Indirekte via bistand til økonomisk utvikling gjennom bidrag til vekst på samfunnsnivå, statsbygging og rammebetingelser, økonomisk infrastruktur, og næringsutvikling

Resultatrapport 2009 handler om 2) og 3): Fattigdomsbekjempelse via økonomisk utvikling, jf figur 1. Den direkte fattigdomsrelaterte bistanden er for liten til å løfte halvannen milliard mennesker ut av ekstrem fattigdom. De fattige menneskene, samfun-

nene og landene skal selv gjøre det, og det krever økonomisk vekst og utvikling.

DET STARTET MED ØKONOMISK VEKST

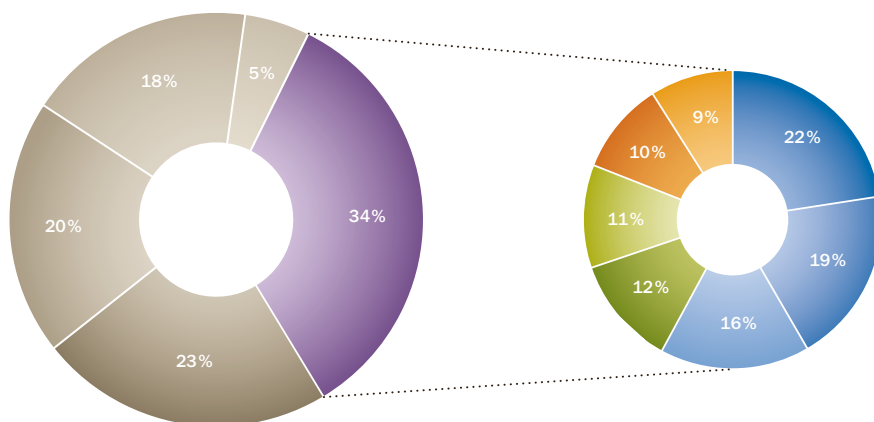
I tiden etter andre verdenskrig var alle opp-tatt av gjenoppbygging og økonomisk vekst. Moderne offentlig bistand har sin forløper i denne tiden – i Marshallplanen, som var USAs massive støtte til Vest-Europa fra 1948 til 1952. USA bidro med et beløp som i forhold til statens inntekter var 20-30 ganger større enn USAs offentlige bistand utgjør i dag. Selv om historikerne ikke er enige om betydningen Marshallplanen hadde for Europas formidable økonomiske vekst i tiårene etter krigen, fikk den stor betydning for hvordan man tenkte bistand til land utenfor Europa.

På 1950-tallet kom det økonomiske teorier om hvordan vekst og modernisering kunne stimuleres. Sentralt stod teser om at bistand kan bidra til å fylle ulike hull som hindrer økonomier i å vokse. Først og fremst gjaldt det mangelen på kapital til investering og kunnskap til utvikling av nye produksjonsformer.

Økonomisk vekst ble den rådende målestokken for utvikling, og land ble klassifisert i hen-



FIGUR 2 En stor del av norsk bistand går til økonomisk utvikling



Estimat av bilateral bistand til økonomisk utvikling fordelt på målområder, 2008

Bilateral bistand

- Økonomisk utvikling
- Helse og utdanning
- Nødhjelp og annet
- Godt styresett
- Annet

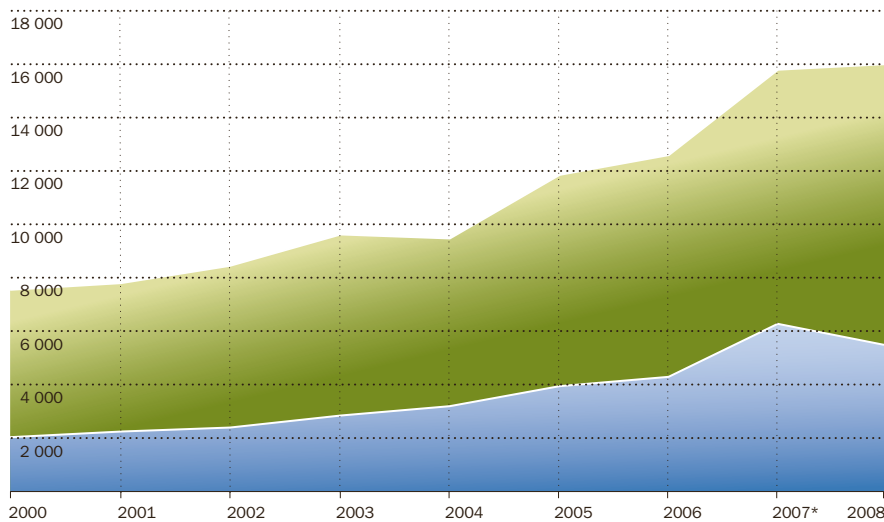
Økonomisk utvikling*

- Annet**
- Budsjettstøtte
- Økonomisk styresett
- Energi
- Øvrig næringsliv og infrastruktur
- Norfund
- Landbruk og fisk

* Økonomisk utvikling er i denne sammenheng et anslag basert på utvalgte sektorer (økonomisk utvikling og handel og energi). Støtten her vil kunne ha andre mål i tillegg, men støtte som ikke er tatt med i begrepet vil også kunne ha økonomisk utvikling som mål.
 ** Inneholder i hovedsak gjeldslette (DAC 600) og multisektorielle bistand (DAC 430).

Kilde: Norad

FIGUR 3 Andelen til økonomisk utvikling har steget fra 25% i 2000 til 34% i 2008



Bilateral og multi-bilateral bistand, millioner kroner

- Andre sektorer (inklusive helse, utdanning, nødhjelp)
- Økonomisk utvikling

* Inneholder blant annet større investeringer gjennom Norfund

Kilde: Norad

hold til gjennomsnittlig BNP pr innbygger. Man definerte lav-inntektsland og mellom-inntektsland, og bakom lå ideen om at bistand skulle bidra til at land rykket oppover på skalaen for endelig å ta steget bort fra behovet for bi-

stand. Det var en underliggende antakelse at når økonomien vokste så ville det gradvis også komme de fattige til gode. Etter hvert har man erkjent at økonomisk vekst alene ikke skaper en god økonomisk utvikling.

NORSK BISTAND TIL ØKONOMISK UTVIKLING

I følge OECD/DAC² er bistand gaver eller gunstige lån³ til utviklingsland, gitt av offentlig sektor, som har som hovedformål å fremme økonomisk utvikling og velferd i mottakerland. I tillegg til økonomiske bidrag, dekkes også faglig bistand av denne definisjonen. Norge gir ikke lenger utviklingslån, men gjennom Norfund bidro Norge i 2008 med 617 millioner kroner i investeringer.

Samlet norsk bistand i 2008 var på 22,6 milliarder kroner. 16 milliarder kroner (71 prosent) gikk fra Norge til mottakere i samarbeidsland (bilateral bistand) eller via multilaterale organisasjoner til øremerkede tiltak i utviklingsland (multi-bilateral bistand). Støtten går som oftest via ulike kanaler til nasjonale myndigheter. Private organisasjoner er også betydelige mottakere og mye av denne bistanden kanaliseres gjennom norske private organisasjoner. Totalt 110 land mottok bistand fra Norge i 2008. Multilateral bistand er Norges bidrag til grunnfinansieringen av multilaterale organisasjoner innen FN-systemet og de nye utviklingsfondene (som vaksinealliansen GAVI), kapitaltilskudd til utviklingsbankene (Verdensbanken og de regionale utviklingsbankene) og det internasjonale pengefondet IMF.

En stor del av norsk bistand går til økonomisk utvikling. Figur 2 viser fordelingen av norsk bilateral og multi-bilateral⁴ bistand etter en grov inndeling⁵ der området økonomisk utvikling er spesifisert. Inndelingen må ses som et anslag siden disse områdene kan overlape hverandre, og man derfor må gjøre valg i kategoriseringen.

Figur 3 viser at bistanden til økonomisk utvikling gradvis har økt siden årtusenskiftet. Dette avspeiler en økt vektlegging av fakto-

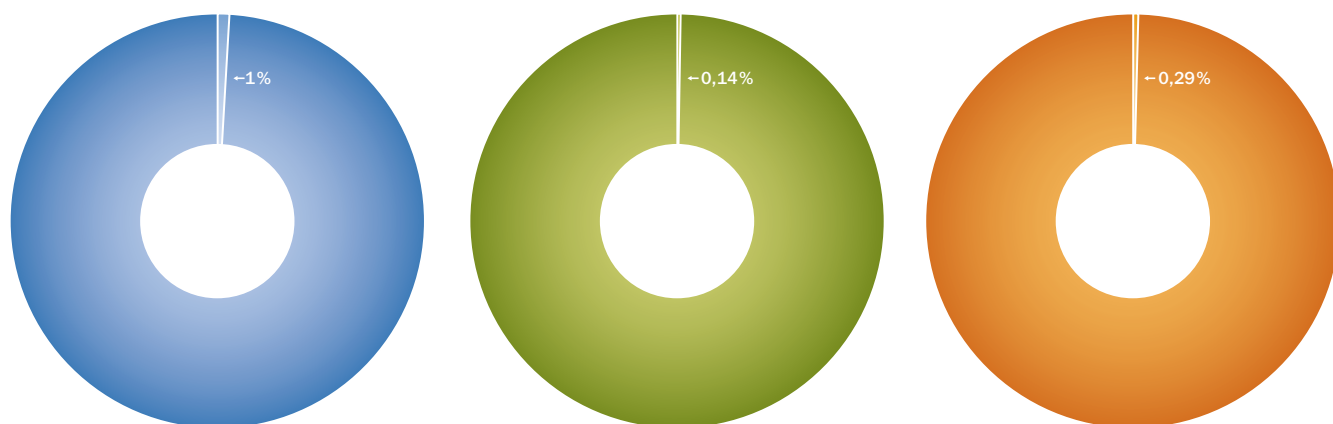
2 DAC er utviklingskomiteen i Organisasjonen for økonomisk utvikling og samarbeid (OECD). Komiteen fastsetter standarder for god bistand og holder oversikt over medlemslandenes bistandsvolum.

3 Skal lån kunne regnes som bistand må gaveelementet være minst 25 prosent, i form av redusert rente, avdragsfrihet i en periode og lang nedbetalingstid.

4 Bilateral bistand omfatter i rapporten også såkalt multi-bilateral bistand dersom ikke annet er spesifisert.

5 Støtte til Norfund vil for eksempel normalt figurere i flere kategorier, blant annet i innsatsområdet energi og miljø som er delt i figuren.

FIGUR 4 Norsk bistand er en dråpe i havet



Andel av forbrukte ressurser i tre sektorer i tre land

Infrastruktur i Uganda (2008)

- Ugandas forbruk på infrastruktur:
1 839 millioner USD
- Norsk bistand til infrastruktur i Uganda:
18 millioner USD

Næringsutvikling i Vietnam (2007)

- Privat sektor i Vietnam:
6 990 millioner USD
- Norsk bistand til privat sektor i Vietnam:
9 millioner USD

Jordbruk i Malawi (2005)

- Malawis landbruksproduksjon:
1 007 millioner USD
- Norsk bistand til landbruk i Malawi:
3 millioner USD

Kilder: Norad, Statistisk sentralbyrå

rer som er grunnleggende for et lands økonomiske utvikling.

Norge har begrenset påvirkning på økonomisk utvikling gjennom bistanden. Figur 4 eksemplifiserer hvor liten del Norges bistand er av de faktorene som utgjør økonomisk utvikling. Figur 5 viser at både norsk og internasjonal bistand er svært liten i forhold til andre kapitalstrømmer inn og ut av utviklingslandene.

I stortingsmeldingen "Klima, konflikt og kapital. Norsk utviklingspolitikk i et endret hand-

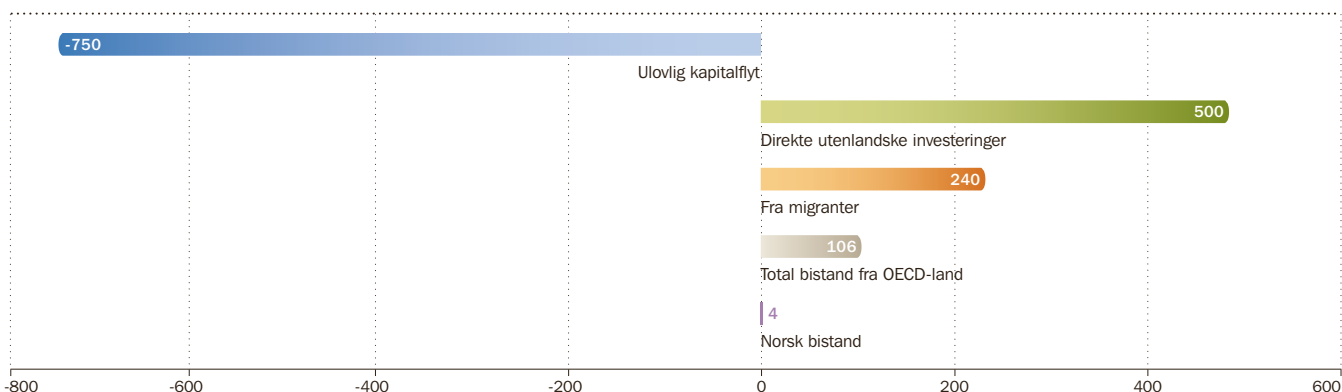
lingsrom" (St-meld. nr. 13, 2008–2009) holder regjeringen fast ved at utviklingspolitikken skal rettes mot kampen mot fattigdom, satsingen på å nå tusenårsmålene og en FN-ledet verdensorden. Den gjør rede for hvorfor regjeringen anser klimaendringer, voldelig konflikt og internasjonale kapitalstrømmer som de tre viktigste utfordringene i kampen mot fattigdom. Samtidig understrekes det at Norges rolle som bistandsaktør skal konsentreres om temaer hvor Norge har anerkjent kompetanse, for på denne måten å gi større merverdi. Meldingen understreker at et dynamisk næringsliv er en forutsetning for økonomisk

vekst og utvikling. Stortingsmeldingen understreker at bistanden skal prøve å påvirke disse langt større kapitalstrømmene og dermed bidra til å skape økonomisk utvikling. Det har ført til mer arbeid med styringen av utviklingslandenes inntekter fra deres naturressurser, særlig olje og gass, og forbedret beskatning til gagn for nasjonal økonomisk utvikling.

KAMP MOT KORRUPSJON OG KAPITALFLUKT

Korrupsjon er et vedvarende og stort problem i samtlige av de største mottakerlandene av norsk

FIGUR 5 Bistanden er langt fra den største kapitalstrømmen inn og ut av utviklingsland



Kapitalstrømmer i 2007, milliarder USD

Kilder: Global Financial Integrity, UNCTAD, Verdensbanken, OECD, Utenriksdepartementet

bistand og innsatsen på dette feltet øker. Antikorrupsjonsarbeidet er tett knyttet til innsatsen for godt økonomisk styresett, og deler av innsatsen finner sted gjennom andre tiltak enn de som er direkte rettet mot korrupsjon. For eksempel er styrket økonomistyring og finansforvaltning viktig for å redusere korrupsjon.



På PetroVietnams Research and Development Institute for Petroleum Safety and Environment analyseres prøver fra sjøen og havbunnen.

MER ÅPENHET I VIETNAMS OLJEPRODUKSJON

Vietnam er tredje største oljeeksportør i Sørøst-Asia og inntektene fra petroleum utgjør ca. 30 prosent av statens inntekter. Det statlige oljeselskapet PetroVietnam har en dominerende posisjon og myndighetsansvar i så å si alle deler av produksjonskjeden.

Norge har bidratt til kapasitetsbygging i petroleumforvaltningen i Vietnam siden 1977 med særlig vekt på utdanning og opplæring knyttet til helse, miljø og sikkerhet og god forvaltning av petroleumressursene. Institusjonssamarbeid med konkrete prosjektaktiviteter har pågått siden 1996. Utarbeidelse av et datasystem for ressurskartlegging til ni millioner kroner, er avsluttet og brukes aktivt av PetroVietnam. Dataprogrammet anvendes til strategisk planlegging for utvikling av energisektoren. Oljeselskaper som opererer i Vietnam må årlig rapportere reservoardata via dette datasystemet. Dette har gitt bedre oversikt over ressursene i de ulike felt basert på kalkyler over gjenstående reservoarer, og muligheter for planlegging av energitilgang og behovet i fremtiden. Systemer og retningslinjer for HMS er under utarbeidelse og delvis innført.

Det norskledete Korrupsjonsjegernettverket består av høyt kvalifiserte etterforskere og ledere for antikorrupsjonsheter fra en rekke land. Medlemmene deler erfaringer fra store saker og kampanjer, diskuterer ulike strategier og kan føre fortrolige samtaler med andre som er i samme båt. Korrupsjonsjegere er en utsatt gruppe i en rekke land. De første par årene etter at FNs konvensjon mot antikorrupsjon kom i 2005, var det en positiv utvikling i korrupsjonskampen i mange land. Medlemmer i nettverket var sjefsetterforskere i svært store saker som for eksempel Abacha-saken i Nigeria, Suharto-saken i Indonesia og Chiluba-saken i Zambia. De

siste par årene har arbeidet gått tyngre i en del fattige land, og noen korrupsjonsjegere har mistet sine jobber eller trukket seg pga frustrasjon i arbeidet.

Norge er også aktiv i kampen mot skatteparadis. Skatteparadisene fungerer særlig destruktivt for utviklingen i fattige land, på grunn av hvitvasking av penger og skjuling av ulovlig tilegnede formuer. Kapitalfluktutvalget la frem sin rapport i juni 2009. Sekretariatet for arbeidet har ligget i Norad. Rapporten inneholder analyser som har vakt internasjonal oppmerksomhet og bidratt til å få kampen mot "skadelige jurisdiksjoner" negative sider på den internasjonale dagsorden. Den viser at uten skatteparadisenes hemmelighold ville det være betydelig vanskeligere for korrupte statsledere, forretningsfolk og multinasjonale selskaper å tilrane seg nasjonale fellesskapsverdier.

NORFUND: INVESTERINGER SOM HAR GITT ØKT SYSSELSETTING OG SKATTEINNTEKTER

Norfund er den institusjonen innen norsk utviklingssamarbeid med mest direkte engasjement i markeder i utviklingsland. Fondet investerer, ofte sammen med partnere, i enkeltbedrifter der Norfund kan utøve aktivt eierskap. Direkte investeringer i fornybar energi er i hovedsak organisert gjennom SN Power, som er et samarbeidsselskap mellom Statkraft og Norfund. Norfund jobber også indirekte gjennom investeringsfond og finansinstitusjoner.

Fra en svak, men positiv, avkastning fra 2002 til 2005 har avkastningen de senere år gått opp, og lå på 21 prosent i 2008. Det ga et resultat på 233 millioner kroner før valutagevinster. Norfund tjente mindre penger i 2008 enn i 2007, da resultatet var 264 millioner kroner. Norfund har blitt mindre rammet av finanskrisen enn mange andre investeringsfond. En av forklaringene er at finanskrisen ennå ikke hadde slått inn i mange utviklingsland, fordi landene ikke er knyttet opp i internasjonale finansmarkeder i samme grad som industrilandene. Likevel indikerer det at investeringer i utviklingsland kan gi god avkastning.

Norfunds eget resultat indikerer at norsk kapitalformidling i utviklingsland er lønnsomt. Det gir et signal om overskudd i bedriftene Norfund har investert i. Av Norfunds samlede fondsinvesteringer er 52 prosent i Afrika sør

for Sahara. I 2008 var 93 prosent av de nye fondsinvesteringene i Afrika. På slutten av 2008 jobbet det nesten 250 000 mennesker i disse bedriftene. Omtrent 100 000 av disse jobbet i ca 200 selskaper der Norfund hadde investert gjennom andre fond. Kvinneandelen utgjorde 49 prosent. Denne høye andelen skyldes investeringer i mikrokreditselskaper som retter seg mot kvinner. Kvinneandelen i bedrifter der Norfund har investert direkte er betydelig lavere, 18 prosent i 2008. Norfund oppgir at bedriftene til sammen betalte 3,2 milliarder kroner i skatt i 2008. Grameen Phone i Bangladesh betalte alene over 2,2 milliarder norske kroner i selskapskatt, lisenser og avgifter. Tallene er ikke vektet etter størrelsen på Norfunds investering i det enkelte foretaket, og resultatallene inkluderer totale tall fra hele virksomhetene. Resultatene kan derfor ikke i sin helhet tillegges til Norfund's engasjement.



Mobile helsekiosker er tatt i bruk for å informere om hiv og aids på byggeplassene. Her er helseteamet til Noremco foran en av kioskene, fra venstre Omari Chambo, Anthony Marwa, Charles Mlowola og Anders Bentzrød. (Foto: Kjartan Høvik)

BEDRE ARBEIDSMILJØ HAR GITT ØKT LØNNSOMHET FOR NOREMCO I TANZANIA

Veidekkes datterselskap Noremco, med hovedkontor i Dar es Salaam og nærmere 1 000 ansatte, driver entreprenørvirksomhet i Øst-Afrika. I august 2001 fikk Noremco 8,5 millioner kroner over seks år i støtte fra Norad til et helseprosjekt rettet mot hiv/aids og malaria. Målgruppen var både bedriftens ansatte og deres familiemedlemmer, tilsammen om lag 3 800 personer.

Prosjektet kan vise til en rekke konkrete forbedringer i helsesituasjonen hos målgruppen. For eksempel har kunnskapen om seksuelt overførbare sykdommer, hiv/aids, malaria og andre utbredte sykdommer økt, 63 prosent har tatt en hiv/aids-test og 95 prosent bruker nå myggnett. Stigma i tilknytning til hiv er redusert, og ulykkesstatistikken har kommet ned på et nivå tilsvarende Veidekke i Norge.

Dette har bidratt til stabilitet i arbeidsstokken, utvikling av ferdigheter blant de ansatte og bedre samarbeid. Økt motivasjon, arbeidsevne og arbeidsglede trekkes frem som effekter av prosjektet. Disse tiltakene har vært viktig for Noremcos posisjonering i markedet, som i sin tur har innvirkning på lønnsomheten. Noremco ble kåret til "Best Foreign Contractor" i Tanzania i 2007.

BISTANDENS ROLLE PÅ KORT OG LANG SIKT

Bistandens viktigste virkning på økonomisk utvikling skjer gjennom langsiktige endringsprosesser og forbedrede rammebetingelser, ikke gjennom direkte kapitaloverføringer. Statsbygging, makroøkonomisk stabilitet, bedre utdanningsnivå, bedre helse og høyere levealder er avgjørende bidrag. I afrikanske land som Ghana og Tanzania tok det minst en generasjon etter uavhengigheten å skape samfunnsstrukturer, institusjoner og kulturer som kan være basis for bred økonomisk utvikling. Er det lang tid? Ja, i forhold til vår utålmodighet og de meget ambisiøse målene for utviklingspolitikken. Men ikke sammenlignet med industrialiseringen og samfunnsmoderniseringen i Europa, Nord-Amerika og Latin-Amerika, som krevde flere tiår med mange konflikter og tilbakeslag. Og heller ikke sammenlignet med det siste halve århundres sterke økonomiske vekst i Japan, Sørøst-Asia og Kina, som alle først har vært gjennom årtiers stats- og nasjonsbygging. Selv Indias kraftige økonomiske vekst i de siste årtier finner sted samtidig med at flere hundre millioner indere lever i ekstrem fattigdom. I alle land i alle perioder har økonomisk utvikling vekslet med kriser, konflikter og tilbakefall.

På samfunnsnivå på kortere sikt har investeringer i fysisk infrastruktur og direkte kapitaloverføringer den største betydningen for økonomisk vekst. De direkte overføringene fra Norge omfatter først og fremst budsjettstøtte, sektorprogrammer, lån og investeringer, særlig gjennom Norfund. I de fattigste og mest kriserammete landene er det ikke bare de direkte økonomiske overføringene som er viktige for økonomisk utvikling. Også humanitær bistand bidrar med kapital. For eksempel ble det brukt 700 millioner USD i utenlandsk bistand til Zimbabwe i 2008, til tross for sanksjoner mot Mugabes regjering. Denne bistanden er i de aller fattigste landene som ikke mottar private investeringer, reelt verdenssamfunnets bidrag til økonomisk overlevelse, selv om vi ikke ser sterke resultater i form av økonomisk utvikling.

Bistanden resulterer i økonomisk utvikling når den kommer frem til de viktigste økonomiske aktørene i utviklingslandene, uansett om disse er kvinnelige småbrukere, offentlige elektrisitetselskaper eller eksportprodu-

serende private bedrifter. De mange positive eksemplene på dette må likevel korrigeres med bedre analyser av kostnader, effektivitet og resultater: Bistanden sliter ofte med høye omkostninger når den forsøker å støtte enkeltaktører. Støtten til enkeltbedrifter, enkelt-entreprenører, små kvinnegrupper o.l. blir ofte for dyr og ikke bærekraftig.



Norge har støttet forskning og utvikling innen oppdrett i Vietnam siden 1998. Bildet er fra forskningsinstituttet RIA No 1 sitt marine anlegg i Halong Bay.

FORSKNING OG BEDRE FORVALTNING HAR GITT ØKT FISKEPRODUKSJON FOR SMÅSKALAPRODUSENTENE I VIETNAM

Vietnam har lange tradisjoner innen fiskeoppdrett, men også et potensial for økt produksjon på en mer miljømessig gunstig måte. Vietnam ønsket samarbeid med Norge for å utnytte dette potensialet bedre ved å satse på utdanning og økt forskningskompetanse innen oppdrett. Norge har støttet forskning og utvikling innenfor oppdrett siden 1998. Research Institute for Aquaculture No 1 (RIA1) i Vietnam har over en tiårsperiode mottatt til sammen 30 millioner kroner. Forskningen har ført til at fattige familier har økt sin produksjon med opptil 40 prosent etter å ha deltatt i et oppdrettsforsøk med en ny type tilapia-fisk. Gjennom selektiv avl fikk fisken 46 prosent høyere vekstrate og større kuldetoleranse enn vanlig nil-tilapia. Av oppdrettsanleggene som tok i bruk metoden var det få som hadde forekomst av fiskesykdom, mens sykdom forekom hos de fleste av de andre oppdretterne.

I 2001 var samlet produksjon av tilapia 15.000 tonn i Vietnam og hadde steget til 40.000 tonn i 2005. For 2008 antas produksjonen å ligge på 70.000 tonn. Gjennom sin støtte har Norge bedret den vietnamesiske forskningskapasiteten innen genetik, fiskehelse og oppdrett. Ved utgangen av 2008 hadde 154 studenter påbegynt eller fullført masterstudier, hvorav 34 prosent var kvinner. Av de 106 uteksaminerte arbeider 36 ved RIA 1. Tre var i gang med eller hadde gjennomført doktorgradsstudier med støtte fra prosjektet. Norge har nå avsluttet andre fase av støtten til forskningsinstituttet.

Bistanden er som oftest kommet til kort når den har forsøkt å styre forskning og teknologisk utvikling og å dirigere kapital inn i særlige vekstfremmende sektorer. Bistanden kan fremme god politikk (det har skjedd), gode rammebetingelser (det har skjedd) og

gode kompetansenivåer (det har delvis skjedd). Men her begrenses norsk bistand av sin beskjedne størrelse sett i forhold til annen bistand og spesielt sammenliknet med de store økonomiske kreftene og kapitalstrømmene. Derfor skal norsk bistand konsentreres til områder hvor vi har særlig kompetanse og hvor vi i allianse med andre kan påvirke viktige økonomiske og politiske krefter og prosesser. Dette kalles av noen "smart bistand", men begrepet er ikke så smart, ettersom bistanden i alle årene har strebet etter å få resultater ut over sin størrelse. Vi har ikke levert usmart bistand i tidligere årtier.



LAVTERSKEL-TILBUD TIL LAVKASTE-KVINNER I INDIA

Selv om Indias kastesystem er offisielt avskaffet i grunnloven, er det fortsatt millioner av mennesker som diskrimineres daglig på grunn av kaste. Yrkesopplæringsprogrammet Women's Economic Programme ble startet i 1982 som del av det bilaterale samarbeidet mellom Norge og India. Programmet kombinerte opplæring, produksjon og lønnsarbeid. Målgruppen var fattige kvinner og jenter fra landsbygda og slumområder i byene som tilhørte lavkaster.

Programmet var fullfinansiert av Norad fra 1982 til 1986. Etter 1986 ble Indias bidrag til programmet gradvis økt. Fra 1997 ble programmet en del av Indias femårsplan og et nasjonalt program. India finansierte da 80 prosent av programmet og det ble drevet i 30 stater. I 2002 trakk Norge seg ut, etter å ha bidratt totalt med 152,9 millioner kroner til programmet.

I løpet av de 20 årene programmet fikk støtte fra Norge mottok 166 000 jenter og kvinner yrkesopplæring innen syng, spinning, reparasjon av elektriske artikler, skjønnhetspleie, dataopplæring og bearbeiding av jordbruksprodukter. Gjennomgang av Women's Economic Programme har anslått at 60 prosent av kvinnene ble sysselsatt eller startet opp egen virksomhet etter endt opplæring. I delstaten Andhra Pradesh har kvinner som hadde tatt kurs i dataopplæring og skjønnhetspleie hatt en positiv karriereutvikling. Noen skjønnhetspleiere har startet som assistenter for andre og i løpet av noen år åpnet egne salonger. Flere av kvinnene som fikk opplæring i brodering og syng har startet egne opplæringscentre. En annen utvikling er at kvinner har reinvestert det de har tjent i nytt og bedre utstyr for å øke inntektene. (Foto: Rekha Bezboruah)

Det er tendenser til at satsning på verdikjeder i utvalgte sektorer kan mobilisere private investeringer og økonomisk utvikling. Det muliggjør kanskje en kobling mellom teknologitvilling, kapasitetsbygging, infrastruktur, utdanning og investering, som vi ikke har sett så gode resultater av på makroplan. Denne typen offentlig-privat samarbeid er svært krevende politisk, faglig og administrativt. Det er risiko for at resultatene ikke vil stå i forhold til omkostningene.

Resultatrapport 2009 tilbakeviser bistandskritikernes påstander om at grunnen til at det fortsatt er mye fattigdom og underutvikling må være at bistanden er ineffektiv og sløsende. Bistanden har redusert tallet på og omfanget av økonomiske sammenbrudd. Bistanden har bidratt til samfunnsøkonomisk utvikling, den har styrket enkeltaktørers økonomiske aktiviteter og den har skapt grunnlag og rammer for bred økonomisk utvikling. Men den har bare bidratt. Utviklingen er på godt og vondt styrt av utviklingslandenes egne myndigheter, institusjoner, bedrifter, entreprenører og befolkning. Og sånn skal det være.

Hva er et resultat?

Dette er først og fremst en rapport om resultater i norsk bistand, avgrenset til det overordnede målet om å stimulere økonomisk utvikling. I bistanden er det vanlig å skille mellom tre forskjellige resultatnivåer: 1) resultater i form av produkter og tjenester, 2) effekter for målgruppene og 3) utviklingsresultater – virkninger på samfunnsnivå. Det er viktig å skille mellom innsats, og det innsatsen fører til – nemlig resultater. Det er et vanlig problem i bistanden at man ikke foretar dette skillet, og rapporterer om ressursbruk og aktiviteter i stedet for resultater.*

Samfunnsendringer kan i begrenset grad knyttes direkte til den norskfinansierte innsatsen. Når man snakker om endringer i indikatorer for økonomisk vekst, reduksjon av fattigdom eller bedret folkehelse, så er det umulig å isolere effekten av noen norske dråper som faller i et stort hav av andre sterkere påvirkninger. Det er likevel mulig å anslå effekter og gi rimelige vurderinger av hvordan de har oppstått. En vurdering av bistandens samfunns effekter blir derfor ofte et spørsmål om relevans. Er det mulig å hevde at innsatsen har vært relevant, at den er basert på erfaringer fra hva som virker og sannsynliggjøre at den har gitt resultater?

Rapporten gir eksempler og vurderinger av resultater både som prosjektresultater, effekter for målgruppene og samfunnsendringer. Rapporten vurderer også relevansen av norsk bistand for mål om økonomisk utvikling. I kapitlene 3 til 7 er det mange eksempler på konkrete resultater av tiltak støttet av Norge. Det er også eksempler på innsats som ikke ga de resultatene man planla.

* For mer informasjon om resultatmåling og liknende, se Results Management in Norwegian Development Cooperation – A Practical Guide, Norad 2008, eller Mål- og resultatstyring i staten – En veileder i resultatstyring, Senter for statlig økonomistyring (SSØ), 2006



Bugoye, Uganda: Trappeavsatser bygges i "overflow weir" ved at stein legges inn i "hønsenetting". Dette avløpet er viktig for å kunne avlede vannmassene når det er ekstra stor vannførsel i kanalen.

BISTANDENS BIDRAG TIL ØKONOMISK UTVIKLING

Bistandens direkte bidrag til økonomisk vekst har vært positivt, men effekten på samfunnsøkonomien har vært liten. Bistanden har påvirket enkeltfaktorer som stimulerer vekst, som infrastruktur, kunnskap, teknologi og institusjonsutvikling. Bistanden har indirekte bidratt til økonomisk utvikling på lang sikt. Det tar opptil en generasjon før forbedringer i helse, utdanning og offentlig forvaltning gir utslag i bedre økonomisk utvikling.



Det er vanskelig å trekke konklusjoner om bistandens samlede eller gjennomsnittlige effekt på økonomisk vekst. Bistandens betydning er som oftest liten i forhold til andre faktorer som påvirker utviklingen, og mye av bistanden har hatt andre mål enn vekst. Vekstprosesser er komplekse og uforutsigbare, og mye av bistanden går til landene som har de største problemene.

Virker bistanden? Spørsmålet har vært stilt utallige ganger i bistandens historie. Mange svar har blitt gitt, langs hele skalaen fra at bistanden gjør vondt verre til at bistanden gir de resultatene man ønsker. For det første

vil svaret påvirkes av kriteriene for måloppnåelse. De kan være mer eller mindre ambisiøse. Det er forskjell på å måle virkninger for veistandarden og trafikken i et fylke og den økonomiske veksten i området. At veksten skal komme fattige til gode blir å legge listen enda høyere. For det andre gis bistand med ulike mål som kan være i strid med hverandre. Dessuten kommer bistanden i ulike former, som penger i form av gaver eller lån, som faglig rådgiving, som varer og tjenester, og med ulike bindinger i form av politiske krav og koblinger til giverlandets egne interesser. For det tredje går bistanden til land og områder som er dramatisk for-

skjellige i utgangspunktet, og i de fleste sammenhenger er bistanden liten i forhold til andre faktorer som påvirker utviklingen.

Utviklingsforskningen og bistandsdebatten preges av forsøk på å finne fellestrekk ved bistanden. Disse forsøkene har i stor grad påvirket bistandspolitiske beslutninger, også i Norge. Når det gjelder forholdet mellom bistand og økonomisk utvikling er det særlig tre debatter som har vært viktige:

1. Hvordan påvirker bistanden et lands økonomiske vekst? I faktaboksene på side 16 forklares forskjellen på begrepene

'økonomisk vekst' og 'økonomisk utvikling'. Siden det etter hvert finnes tall for økonomisk vekst fra mange utviklingsland over flere tiår, er det mulig å gjøre statistiske analyser der man prøver å skille ut effekten av bistand fra andre faktorer som påvirker vekst. Det er ikke mulig å si noe om hvordan et land ville greid seg uten bistand.

2. Hvilket tidsperspektiv skal brukes?

Howdan kan man analysere og tolke at mye positivt har vært rapportert om bistand på prosjektnivå, mens det har vært vanskelig å spore tilsvarende effekter på samfunnsnivå? Tidsdimensjonen blir da viktig, men også bistandens politiske rolle ved skiftende internasjonale forhold.

3. Skaper bistanden avhengighet som virker negativt på et lands økonomiske utvikling?

Noen hevder at bistanden i enkelte tilfeller er en del av problemet. Blir bistanden for dominerende, kan statens legitimitet undergraves. Det blir i mindre grad en selvdrivet økonomisk utvikling med støtte i befolkningen, tuftet på egne ressurser og skatteinntekter.

Dette kapitlet rapporterer fra de to første debattene, og den delen av utviklingsforskningen som analyserer statistiske data fra så mange land som mulig. Det er basert på et bidrag fra utviklingsøkonomer knyttet til Universitetet i København som i mange år har vært sentrale i fagdebatten.⁶

..... HVORFOR ER NOEN LAND FATTIGE?

Forskjellene i levestandard i verden er enorme. En gjennomsnittlig borger i et rikt land forbraker like mye i løpet av noen dager som en borger i et fattig land forbraker i løpet av et år. Dersom det tas høyde for regionale forskjeller i hva man får kjøpt for en dollar finner man at inntekt eller forbruk pr innbygger i de rikeste landene er femti ganger høyere enn i de fattigste landene. Det er også store forskjeller i andre levekårsindikatorer, som forventet levealder, utdanningsnivå og spedbarnsdødelighet.

Den gjennomsnittlige inntekten pr innbygger i et land er først og fremst avhengig av produksjonen. Både sysselsettingen og produk-

.....
⁶ Bidraget er skrevet av Channing Arndt, Sam Jones og Finn Tarp, og kan leses i sin helhet på Norad.no.

Økonomisk vekst // Den prosentvise forandringen i et lands BNP i løpet av et år eller over lengre perioder

Økonomisk vekst måles vanligvis som prosentvis økningen i et lands brutto nasjonalprodukt (BNP). Mange utviklingsland har høy befolkningsvekst, og den økonomiske veksten må ses i forhold til denne. BNP pr innbygger er en sentral økonomisk indikator for å beskrive landenes utviklingsnivå. I de fattigste landene er BNP pr innbygger noen få tusen kroner. Dette forteller at høy og langvarig økonomisk vekst er en nødvendig forutsetning for å bekjempe fattigdommen, men samtidig at det ikke er tilstrekkelig. Det må føres en langsiktig politikk som bidrar til at de fattige får økte inntektsmuligheter, og som bygger ut landets infrastruktur, institusjoner m.m. På kort sikt kan et land ha høy økonomisk vekst ved å utnytte mer av sin kapasitet til å produsere, for eksempel som følge av økt etterspørsel. På lang sikt må kapasiteten økes gjennom økte investeringer i fysisk kapital, kompetanse og institusjonsbygging. Slik langsiktig vekst er nødvendig for å oppnå fattigdomsreduksjon og er den vanskeligste å oppnå. Slik vekst krever økonomisk utvikling.

Økonomisk utvikling // Forbedringer i folks levestandard som henger sammen med økonomisk vekst over lang tid

Økonomisk utvikling er et videre og mindre entydig begrep enn økonomisk vekst. Begrepet omfatter endringer i levekår, herunder fattigdom og inntektsfordeling, så vel som næringsstruktur, institusjoner, teknologi og handlingsmønstre. Det finnes ikke ett allment akseptert mål på økonomisk utvikling, og vanligvis benyttes ulike kombinasjoner av indikatorer. En mye benyttet indikator er Human Development Index fra UNDP. Sammenhengen mellom økonomisk vekst og økonomisk utvikling er ikke entydig. Men et land kan ikke ha høy og vedvarende økonomisk vekst over lang tid uten økonomisk utvikling. En vedvarende god økonomisk utvikling er kjennetegnet ved at det er selvforsterkende mekanismer i prosessen. Eksempelvis vil bedring av folks levekår gjennom bedret kompetanse, utdanning og trygghet styrke mulighetene for videre økonomisk utvikling gjennom økt produktivitet og yrkesdeltakelse. Økonomisk utvikling handler derfor om utvikling av det økonomiske systemet i et land, både politikk, forvaltning og marked så vel som samvirket mellom disse.

tiviteten i utviklingsland begrenses av tilgangen på faktorer det tar lang tid å bygge opp: Fysisk kapital (fabrikker, verktøy, datamaskiner, veier osv), menneskelig kapital (kunnskap, kompetanse) og teknologi. I tillegg har institusjoner en nøkkelrolle. De danner rammeverket for at disse faktorene kan fungere sammen på en produktiv måte. Fattige land mangler både fysisk og menneskelig kapital, teknologi og fungerende institusjoner. Disse fire manglene fører til lav produktivitet for den enkelte arbeidstaker og også ofte lav sysselsetting, med de negative konsekvenser det har for folks levekår. Figur 1.1 illustrerer sammenhengen mellom økonomisk vekst og økonomisk utvikling, og hvordan bistand kan stimulere vekst fra bunnen av gjennom de fire manglene, eller indirekte gjennom andre faktorer.

Det er noe felles ved de fire manglene som kan forklare situasjonen i fattige land. For det første utgjør de faktorer som bygges opp over lang tid. For eksempel avspeiler bygningsmassen i de fleste utviklede land mer enn hundre års byggeaktivitet. Det tar minst to tiår å få et barn frem til å bli en spesialisert ingeniør. Selv om det er mulig å gjøre teknologiske sprang, er den teknologiske utviklingen en møysommelig prosess med gjentakende prøving og feiling. Institusjoner utvikler seg også sakte, slik som for eksempel det britiske lowerket som baserer seg på presedens fra saker som går flere århundre tilbake i tid.

For det andre krever det et fremtidsrettet tenkesett for at faktorene skal styrkes over tid. Ofte må man ofre noe i dag for å kunne

høste fordeler i fremtiden, noe som er vanskelig når dagens ressurser er svært begrenset og fremtiden er usikker. For det tredje, er det nødvendig å endre kulturelle og sosiale forhold som begrenser folks deltakelse i det økonomiske liv. Det gjelder ikke minst kvinners situasjon i mange land, men også grupper som diskrimineres på grunnlag av etnisitet eller religion. For det fjerde, er økonomisk utvikling avhengig av et samspill mellom offentlig og privat sektor. Selv i sterkt markedsorienterte økonomier, som f.eks. USA, sørger det offentlige for grunnleggende økonomisk og sosial infrastruktur som veier, utdanning, utviklingsrettet forskning og reguleringer av markedene. Dette viser betydningen av institusjoner for dagens og fremtidig produksjonskapasitet. Det femte fellestrekket er at fremskritt for alle faktorene lett kan brytes ned. Krig kan på kort tid ødelegge både fysisk og menneskelig kapital, og utradere opparbeidede rettigheter. Nye institusjoner som ikke holdes i hevd kan raskt falle sammen.

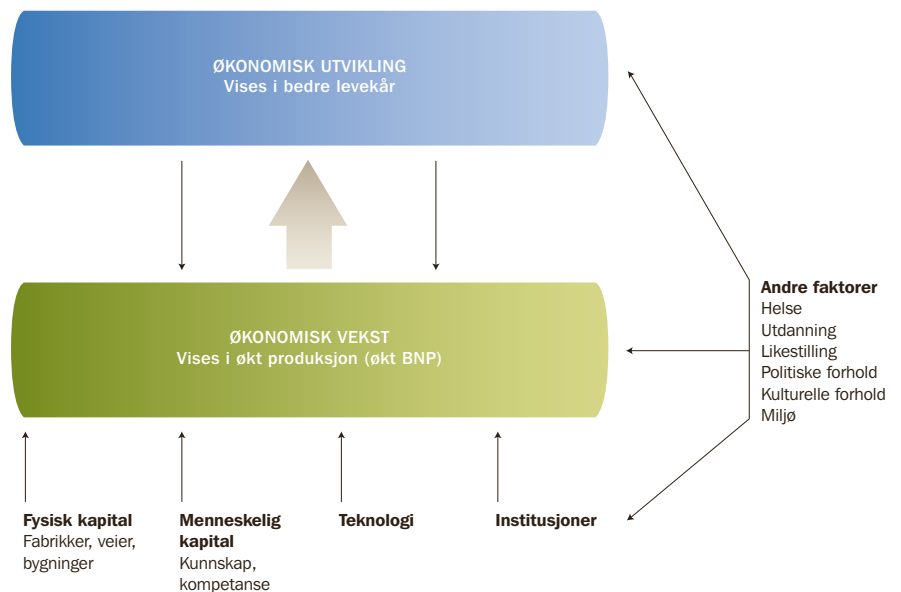
Fra et økonomisk perspektiv må fattige land produsere mye mer hvis levekårene skal kunne forbedres. For å få dette til må disse landene få i gang langsiktige prosesser som sammen bygger fysisk og menneskelig kapital, tilfører teknologi og skaper institusjoner. Bistandens rolle er å støtte slike langsiktige prosesser.

BISTANDENS RELATIVE STØRRELSE

Bistandens effekt over tid er avhengig av hvor stor den har vært. Det har vært betydelige svingninger i verdens samlede bistand. Vurdert i forhold til folketall og mottakerlandenes økonomi nådde bistanden en topp på begynnelsen av 1990-tallet, for deretter å synke i relativ betydning. Ved årtusenskiftet stoppet denne trenden til en viss grad, men økningen har ikke tilsvart beregningene av behovene for å nå FN's tusenårs mål, eller løftene som G8-landene ga i 2005.

Bistandens reduserte betydning faller sammen med en kraftig økning i overføringer av privat kapital til utviklingsland. I mange land er bistand i dag overskygget av direkte utenlandske investeringer og penger som arbeidsvandrere sender hjem. Figur 5 i sammendraget (side 10) viser at enorme beløp i tillegg strømmer ulovlig ut av utviklingslandene. Den globale finanskrisen fra midten av 2008 har sannsynligvis endret strømmen av investe-

FIGUR 1.1 Fire faktorer i økonomisk vekst og utvikling



ringer og hjemsendte midler, men det er ennå usikkert hvor store og langvarige effektene vil bli for utviklingslandene. Finanskrisen har også ført til at mange giverland har kuttet i bistanden.

HVA KAN FORVENTES? STORE OG SMÅ EFFEKTER

De siste tiårene har det vært gjennomført et stort antall studier av bistandens effekt på prosjektnivå. Dokumentasjonen om effekter fra konkrete prosjekter tegner et ganske positivt bilde. De strengeste vurderingene på dette området gjøres av Verdensbanken, og rapporter fra bankens evalueringsenhet er oppmuntrende. Gjennomsnittsnivået for avkastning av bistand er på godt over 20 prosent og brukbar avkastning på prosjekter er blitt rapportert i stadig flere undersøkelser. I alt er det samlet inn en stor mengde prosjektbasert dokumentasjon, og det er få som benekter at bistandstiltak for eksempel har ført til bedre helse, bedre tilgang til utdanning og større utbredelse av egnet teknologi i landbruket.

Evalueringen av utviklingstiltak på prosjektnivå er blitt støttet av nyere studier basert på tilfeldig utvalg, og i noen tilfeller eksperimentelle tilnærminger.⁷ Studiene forsøker å

⁷ En oversikt over denne type studier finnes i Langbein L. (2006), *Public Program Evaluation: A Statistical Guide*, M.E. Sharpe.

unngå skjevheter i utvalget som oppstår hvis man bare tar med fullførte og vellykkede prosjekter. Resultatene fra disse undersøkelsene er også i stor grad positive, og viser at bistandsfinansierte tiltak har vært et stort gode for bestemte målgrupper. For eksempel viser studier av behandling av innvollsorm hos skolebarn i Kenya at svært kostnadseffektive legemidler kan redusere skolefraværet med 25 prosent og øke skoledeltakelsen for hvert barn som blir behandlet.

Det er en utfordring at det ikke kan trekkes slutninger fra studier av enkeltprosjekter om den samlede effekten av bistand. De makroøkonomiske virkningene av bistand analyseres vanligvis ved å se på den totale bistanden og den økonomiske veksten. Normalt gjøres dette på tvers av land, og man skulle da vente at land som mottar mer hjelp vokser raskere. Tilgjengelig dokumentasjon viser tvert i mot at mange av de landene som har mottatt mest bistand har hatt en forholdsvis dårlig økonomisk vekst.

En mulig forklaring er at bistanden har vært ganske effektiv, men at veksten har blitt hemmet av andre forhold. Hvis utviklingslandene hadde vært like på alle områder bortsett fra bistand og vekst, hadde det vært enkelt å knytte forskjeller i vekst til forskjeller i bistand. Problemet er at utenom bistand er forskjellene mellom land veldig store.

Det er allmenn enighet om at økonomisk vekst er grunnleggende for å oppnå så å si alle utviklingsmål, selv om vekst alene ikke er tiltrekkelig. Det er derfor et betimelig spørsmål om bistand har bidratt til økonomisk vekst i utviklingsland. Selv om spørsmålet er enkelt, er det ikke så lett å besvare. Det største problemet med måling av effekter på samfunnsnivå er at selv den samlede bistanden til et land som regel er liten i forhold til andre økonomiske faktorer. Den norske bistanden er som oftest kun en dråpe i havet. I tillegg har forskerne omfattende metodiske vanskeligheter kombinert med store svakheter i tilgjengelige data.

Det ideelle for å måle effekten av bistand ville vært å måle veksten i samme land med og uten bistand og samtidig ha oversikt over alle andre omstendigheter som påvirker veksten. Siden det ikke er mulig å observere det samme landet med bistand og uten bistand, må man sammenlikne det som faktisk har hendt med rimelige antakelser om situasjonen uten bistand. Uansett er svaret diskutabelt både i teori og praksis, og er en viktig grunn til at effekten av bistanden er et svært kontroversielt tema.

Ved bruk av avanserte statistiske metoder har forskere forsøkt å finne mønstre som ligger i variasjonen mellom et stort antall land både i vekst, bistand og andre faktorer. I boks 1.2 er det en gjennomgang av denne typen studier. Selv om slike studier vanligvis ikke kan si noe om virkningen av bistand i et bestemt land, kan de si noe om den gjennomsnittlige effekten av bistand.

OPPSUMMERING

Til tross for metodiske begrensninger og faglige uenigheter, er det mulig å trekke en del viktige konklusjoner fra arbeidene til utviklingsforskere de siste førti årene.

Bistandens bidrag til økonomisk vekst er positivt men begrenset

Utviklingsøkonomen Paul Collier hevder at bistand de siste 30 årene antakelig har økt den årlige vekstraten i de fattigste landene med omkring ett prosentpoeng, og at «uten bistand ville landene med den fattigste milliarder mennesker samlet sett ha vært mye fattigere enn de er i dag». 70 prosent av denne milliarder er kvinner og jenter. Det er likevel viktig at man har moderate forventninger til størrelsen på den samlede effekten av bistand. Nyere teoretiske modeller, samt bistandens reduserte relative betydning, gir et lang mer beskjedent potensial for bistanden til å stimulere økonomisk vekst enn det man antok i bistandens første tiår.

Bistanden kan vise til resultater for de enkeltfaktorer som stimulerer vekst

Det foreligger et stort antall studier og evalueringer som viser til positive resultater på prosjektnivå. Om resultater knyttet til infrastruktur, kunnskap, teknologi og institusjoner omsettes til bærekraftig økonomisk vekst og utvikling bestemmes av forhold som bistanden i liten grad påvirker.

Bistanden bidrar til økonomisk utvikling på lang sikt

Det er viktig å ta med i betraktningen at bistand også har en indirekte innvirkning på økonomisk utvikling. Endringer i utdanning og helse skjer langsomt i en hel befolkning, og den positive effekten av dette på den økonomiske veksten skjer med et

betydelig etterslep. Det vil for eksempel ta mange år før forbedringer på grunnskolenivå omsettes til merkbare bedringer i utdanningsnivået blant voksne i arbeidsfør alder, og at ulikheter mellom menn og kvinner er utjevnet. Mange utviklingsland har de siste tre tiårene hatt stor fremgang i form av bedre sosiale indikatorer. Kanskje vil dette snart begynne å gi seg utslag i økninger i inntekt pr innbygger. Der bistanden hovedsakelig har vært brukt til å øke midler til sosiale formål etter oppskriften fra FN's tusenårsplan, er det kanskje riktig å se på forholdet mellom bistand og vekst med en tidshorisont på 30–40 år.

Bistanden har bidratt til nasjonsbygging

Oppbygging av et fungerende statsapparat med folkelig legitimitet er en forutsetning for økonomisk utvikling. Forskere er uenige om hvordan bistanden har virket historisk sett. Det er rimelig entydig at bistanden har vært mest effektiv i land med relativt velfungerende institusjoner. I nye stater som har utviklet seg fra en vanskelig kolonial fortid og voldelige konflikter, er bistandens rolle kontroversiell. Noen hevder at for mye bistand kan ha hatt en negativ effekt på styresett, mens andre viser til bistandens viktige rolle som en stabiliserende faktor som har gitt rom for fremveksten av nasjonal identitet.

Fasitsvaret finnes ikke

Det er vanskelig å trekke sikre konklusjoner om bistand samlet sett stimulerer til vekst. Grunnene til dette er at mye av datagrunnlaget ennå er svakt, at vekstprosesser er komplekse og uforutsigbare, at bistanden først og fremst skal gå til de land med de største problemene, og at bistandens støtte til sosial utvikling har demografiske konsekvenser som igjen påvirker økonomisk utvikling.

8 Paul Collier, *The Bottom Billion*, Oxford University Press, 2007.

Bistand og vekst – debatten blant utviklingsøkonomer

Den **første generasjonen** av studier var inspirert av forholdsvis enkle modeller for vekstprosessen, som ideen om at økonomien vokser proporsjonalt med investeringer i fysisk kapital. Det er da enkelt å regne ut hvor store investeringer som kreves for å oppnå den vekstraten man har satt som mål. Bistand kunne hjelpe til med å fylle dette behovet. Studier innen denne tradisjonen vurderte i hvilken grad bistand øker sparing og investeringer i mottakerlandene. De konkluderte med at bistand har en tendens til å øke sparingen, men ikke med så mye som bistanden utgjør. Dette tilsier ganske enkelt – og logisk nok – at en andel av bistanden blir forbrukt heller enn å bli investert.

Den **andre generasjonen** studier gikk videre i å utforske virkningene av bistand på vekst gjennom å stimulere investeringer. Hansen og Tarp konkluderer med at funnene i disse studiene konsekvent indikerer en positiv sammenheng mellom bistand og investeringer. Samtidig er det påfallende at mange studier ikke viser noen klar positiv sammenheng mellom sparing og vekst over tid i disse landene. Dette har sådd tvil om vekstmodellen og metodene brukt i disse studiene. Man kan ikke forvente både en lineær sammenheng mellom produksjon og investering og at all bistand blir investert. Vekst er i mindre grad betinget av fysiske kapitalinvesteringer – herunder bistand – enn hva man ofte har antatt. Hvis den produktive effekten av bistand avhenger mer av insentiver og relative priser i tillegg til det generelle politiske klimaet, blir det viktig å ta i betraktning de mulige forstyrrende effektene bistand har på insentiver og økonomisk politikk. I flere av disse andre generasjonsstudiene tok man opp problemet med at land som viste en dårlig utvikling kanskje mottar mer bistand nettopp fordi de viser lav vekst. Giverland har satset spesielt på å rette bistanden mot de fattigste landene. Analyser som ikke tar dette i betraktning vil ikke vise bistandens «virkelige» virkninger.

Fra begynnelsen av 1990-tallet begynte en **trede generasjon** av mer sofistikerte statistiske studier å influere den akademiske og allmenne diskusjonen om bistand. Dette hadde bakgrunn i tilgangen til mye bedre data, noe som gjorde det mulig for analytikere å se på endringer både på tvers av og i land over tid. Data for ulike tidsperioder var nå tilgjengelige. Burnside og Dollar hevdet at «...bistand har en positiv effekt på veksten i utviklingsland som fører en god skatte-, penge- og handelspolitikk... (men)... der hvor politikken er dårlig har bistand ikke noen effekt på vekst».

Denne konklusjonen ble imidlertid gjenstand for betydelig kritikk og det ble påvist at den statistiske analysen var svært usikker. For eksempel har bistand en positiv innvirkning på vekst, men med avtagende virkning. Dessuten ser variasjonen mellom land i bistandens effekt på vekst ut til å være forbundet med landenes geografiske plassering. Bistand ser ut til å ha langt mindre effekt i tropiske områder de siste 30 årene, men det understrekes at det er vanskelig å tro at bistand skulle ha noe i seg som gjør at den virker dårligere i tropene.

Etter å ha gjennomgått mange av disse studiene hevder Roodman at resultatene er uhyre følsomme for hvilke metodiske valg som er gjort. Han konkluderer med at noe bistand sannsynligvis øker investeringer og vekst, men hevder at bistand «sannsynligvis ikke en avgjørende faktor for utvikling». Dessuten påpeker han at på grunn av de mange ulike formene for bistand som finnes vil det å slå bistand sammen til en størrelse tildekke verdifulle informasjon angående bistandens virkelige effekt.

Det er en rekke **nyere studier** som har inntatt et utpreget pessimistisk standpunkt. Rajan og Subramanian konkluderer med at bistand ikke har hatt noen systematisk effekt på vekst. De hevder at denne konklusjonen holder uansett metode, tidsperiode eller type bistand. En del forskere søker å forklare hvorfor ressursoverføringer i form av bistand, i alle fall den del av bistanden som blir investert, ikke fører til en generell økning av vekstratene. En utbredt forklaring på en negativ effekt av bistand som motvirker gevinstene av selve ressursoverføringen, er at bistand undergraver eller svekker styresett ved å øke korrupsjon og gjør at flere triks er til seg deler av midlene. Bistand blir sammenliknet med en "ressursforbannelse" – det vil si en voldsom økning i inntekter fra naturressurser (slik som olje) som i prinsippet skulle kunne brukes til å øke veksten, men som i praksis ofte har ført til svekket styresett og svakere vekst over tid. Rajan og Subramanian hevder også at vekst i produktive sektorer i utviklingsland blir undergravet av bistandens skadelige virkning på styresettet.

Se for øvrig Channing Arndt, Sam Jones og Finn Tarp for mer informasjon og kildehenvisninger, på Norad.no.

BISTANDENS ROLLE OG BETYDNING I TRE LAND

Uganda: Siden 2005 har Envalert Fruit Drying Facility tørket og eksportert frukt. 54 bønder leverer bl.a. ananas, mango, bananer og papaya som tørkes, pakkes og eksporteres. John Kasimaggwa skrel-ler ananasen før den kuttes og tørkes.



Bistand gis til land som har svært ulike forutsetninger for å oppnå økonomisk utvikling. I Malawi, Uganda og Vietnam har både den økonomiske utviklingen og bistanden vært svært forskjellig. Selv om det ikke kan trekkes allmenngyldige konklusjoner ut fra forskjellene og likhetene i tre land, gir studier av enkeltland verdifull innsikt i hvilke faktorer som kan begrense og øke bistandens effektivitet.

Flere sentrale faktorer kommer til syne når man vurderer Vietnams suksess, blant annet myndighetenes evne og kapasitet til å formulere og gjennomføre en økonomisk politikk. Politikken har vært svært godt nasjonalt forankret og realistisk innenfor de internasjonale rammebetingelsene. Uganda hadde tilsvarende gode resultater av politikk og bistand på 1990-tallet, mens Malawi først i de senere årene har fått fart på den økonomiske utviklingen basert på landbruk.

FELLES UTFORDRINGER – ULIKE FORUTSETNINGER OG RESULTATER

For om lag tjue år siden var det små forskjeller i det gjennomsnittlige inntektsnivået per innbygger i Vietnam og Malawi, mens Uganda lå et stykke under (se figur 2.1). De var alle blant verdens fattigste land.

Alle tre landene hadde de karaktertrekkene som ble fremholdt som typiske for fattige land i kapittel 1, men i ulik grad: lite utbygd fysisk kapital, lavt kompetansenivå (menneskelig kapital), lavt teknologisk nivå og svake institusjoner. Vietnam sto sterkere enn de to andre, og Malawi hadde det svakeste utgangspunktet. Kvaliteten på den offentlige administrasjonen og utdanningsnivået i befolkningen er to viktige områder der Vietnam hadde et godt utgangspunkt.

Vietnam skiller seg også ut med sin kulturelle og politiske historie og har lyktes til tross for flere tiår med mer eller mindre sammenhengende krig frem til midten av 1970-tallet.

I 2007 var det gjennomsnittlige inntektsnivået i Vietnam mer enn tredoblet, mens Malawi hadde om lag samme inntektsnivå som over 20 år tidligere. Ugandas utvikling lå mellom de to andre landene, med en vekst i inntektsnivået på omtrent 80 prosent. Den økonomiske veksten i Vietnam har ført til at mange av de fattigste har økt sine inntekter. Det mest brukte målet for omfanget av fattigdom er andelen av befolkningen som lever for et beløp eller har hatt forbruk tilsvarende 1,25 USD pr dag. Det tas hensyn til forskjeller i prisnivå mellom land slik at tallene blir sammenliknbare. Verdensbankens statistikk viser at andelen ekstremt fattige i Vietnam var 64 prosent i 1993. I 2006 hadde andelen falt til 21 prosent. Malawi og Uganda har også gjort fremskritt i kampen mot fattigdom, men andelen fattige i disse landene er flere ganger høyere enn i Vietnam. I Uganda falt andelen fattige fra 69 prosent i 1989 til 60 prosent i 1999, og videre til 52 prosent i 2005. I Malawi lå andelen fattige på 83 prosent i 1998, og falt til 74 prosent i 2004.





Vietnams utvikling skiller seg ikke bare tydelig ut fra de to afrikanske landene, men er trolig det landet i verden som har oppnådd størst reduksjon i andelen fattige i løpet av en drøy tiårsperiode. Det har også vært betydelige forbedringer i andre sider av folks levekår. I Vietnam var forventet levealder ved fødselen 61 år i 1985, og er nå 75 år. I Malawi var den 47 år i 1985, og ligger fortsatt på samme nivå. Omfanget av aids-epidemien er her en viktig årsak.

Alle tre landene har mottatt mye bistand. Vietnam har mottatt mest bistand, men bistanden har utgjort en klart større andel av økonomien i de to afrikanske landene enn i Vietnam gjennom hele perioden (figur 2.3).

Malawi er det mest bistandsavhengige landet. For å belyse rollen bistanden har spilt for utviklingen i de tre landene skal både hovedtrekk i bistanden og trekk ved sammenhengen bistanden har fungert i beskrives. Herunder hovedtrekkene i landenes økonomiske utvikling, viktige reformer og trekk ved samfunnssystemene.

VIETNAM

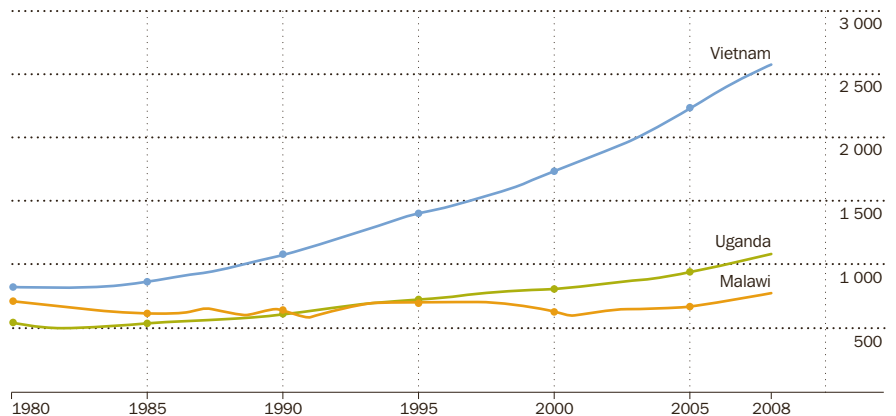
En internt drevet reformprosess

Det vietnamesiske kommunistpartiet vedtok i 1986 et radikalt reformprogram – kalt *Doi Moi*. Dette gikk ut på å erstatte den sentralstyrte planøkonomien med en regulert markedsøkonomi. Reformene kom raskt i gang i den største næringen, nemlig jordbruket. Dette var dominert av kollektivbruk med svært lav produktivitet, ikke minst som følge av manglende sammenheng mellom innsats og utbytte for den enkelte arbeider. Reformprosessen innebar ikke noen fullstendig markedsliberalisering, men endringene var omfattende og førte til at utviklingen skjøt fart. I løpet av noen få år fikk bøndene adgang til å selge deler av avlingene på frie markeder, prisreguleringer ble fjernet, og den kollektivt drevne jorda ble stykket opp og overført til individuelle bruk. Det siste skjedde gjennom en egalitær fordelingsmekanisme der jorda ble bemerkelsesverdig jevnt fordelt⁹.

Inntektene økte betydelig og andelen fattige gikk ned, også ved at økt produktivitet i landbruket frigjorde tid til annen inntektsbringende virksomhet. Vietnam beveget seg i

9 Ravallion and van de Walle (2001).

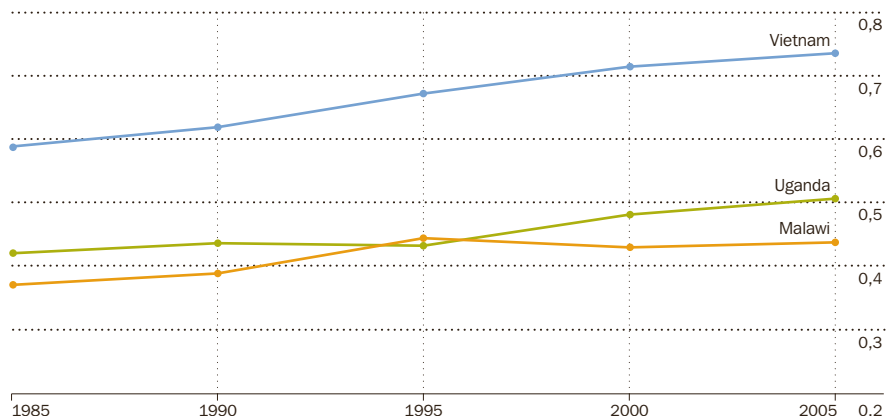
FIGUR 2.1 Forskjellen i kjøpekraft er stor til tross for tilsynelatende likt utgangspunkt



Kjøpekraft uttrykt i BNP pr innbygger, omregnet i 2005 priser, USD

Kilde: Verdensbanken, World Development Indicators, 2009

FIGUR 2.2 Vietnam har hatt en jevnt stigende levestandard i mange år



Årlig resultat på FNs utviklingsindeks, sammensatt av forventet levealder, utdanningsnivå og kjøpekraft

Kilde: UNDP Human Development Index (HDI), Human Development Report 2007/2008

løpet av en periode på drøyt fem år fra å være netto importør av landbruksprodukter til å bli verdens tredje største eksportør av ris i 1992, og noen år senere verdens nest største eksportør av kaffe.

En annen del av reformprogrammet som hadde stor virkning på produktivitet og lønnsomhet var privatisering eller nedleggelse av et stort antall ulønnsomme statsbedrifter. Antallet slike bedrifter ble halvert på tre år fra 1989. Rundt 800 000 arbeidere mistet jobben, men økende aktivitet i den private delen av økonomien førte til at de fleste av disse fant annet produktivt arbeid.

Parallelt med disse reformene i økonomien, åpnet myndighetene gradvis for en friere

handel med utlandet, og for direkte investeringer i det vietnamesiske næringslivet. Som andel av BNP økte industrien fra vel 25 prosent på midten av 1980-tallet til over 35 prosent etter årtusenskiftet. Statlige investeringer har vært dominerende i Vietnam, men utenlandske investeringer har bidratt vesentlig med en andel av samlede investeringer på midten av nittitallet på over 30 prosent.

Den økonomiske veksten som startet med *Doi Moi* skjøt fart fra slutten av 1980-tallet og har med unntak av noen få år med svakere vekst på slutten av nittitallet, holdt seg høy frem til i dag. Befolkningsveksten har i samme periode vært betydelig lavere enn i Uganda og Malawi.

Vestlig bistand ble med på laget

Da opptrappingen av bistanden fra vestlige land, Japan, Verdensbanken og Den asiatiske utviklingsbanken begynte tidlig på 1990-tallet, var landet et av verdens aller fattigste. Sovjetunionen, andre østblokkland og Kina hadde bidratt med betydelig bistand siden 1950-tallet, men denne var da redusert. Landet var herjet av krig som hadde pågått i deler eller hele landet helt siden Japans okkupasjon i 1941 og frem til amerikanerne trakk seg ut i 1975. Omfattende amerikansk bombing hadde ødelagt mye av landets infrastruktur og produksjonskapasitet.

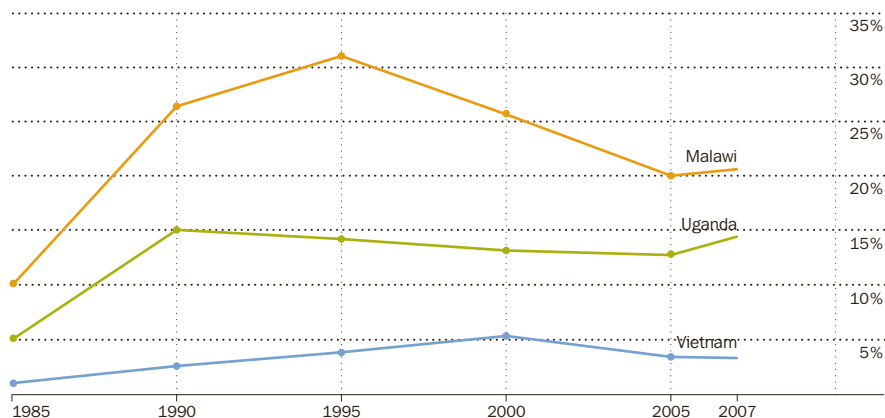
Den nye bistanden var i stor grad tilpasset denne situasjonen, og en betydelig og økende del av bistanden til Vietnam har vært innrettet mot økonomisk utvikling. Bistand til infrastruktur og energisektoren har utgjort en stor og økende andel. Etter hvert utgjorde disse områdene mer enn halvparten av bistanden. Støtte til forvaltningsutvikling samt undervisning og helse har også vært betydelig.

Kunnskap om utviklingssamarbeidet som arena for overføring av ideer og kompetanse, er viktig for å forstå bistandens rolle for Vietnams økonomiske utvikling. Bistanden ble trappet opp i en periode der det pågikk en betydelig og nasjonalt forankret reformprosess. Landets myndigheter etterspurte ideer og kompetanse, og kombinerte dette med stort eierskap til egen politikk. Ideene utenfra kom ikke bare fra giverne og de internasjonale organisasjonene. I utviklingssamarbeidet ble det også etablert arenaer der vietnamesiske myndigheter fikk tilgang på erfaringer fra andre asiatiske land som hadde hatt stor suksess, blant annet Indonesia, Sør-Korea og Malaysia.

Resultater – vedvarende sterk vekst

Sammen med reformene har økt bistand bidratt til å gi rom for å rette opp underskuddene i statsfinansene og til å vri den offentlige ressursbruken mot utbygging av infrastruktur og offentlige tjenester. Politikkompleggingen har også gitt kontroll over prisstigningen og desentralisering har vært viktig for å effektivisere offentlig sektor. Ikke minst har desentralisering av finansielt ansvar kommet langt i Vietnam, noe som både bidrar til finansiell disiplin og til at ressursbruken kan tilpasses lokale forhold.

FIGUR 2.3 Selv om Vietnam har mottatt mest bistand, har den utgjort en større andel av økonomien i Uganda og Malawi



Total bistand som andel av BNP

Kilde: Verdensbanken (World Development Indicators)

Ses utviklingen over de siste drøyt 20 årene under ett, kan det konkluderes med at Vietnam i store trekk er en suksesshistorie. Utviklingen har vært drevet av nasjonalt forankrede reformer. Bistanden har støttet opp under disse og bidratt til å forsterke fremdriften gjennom finansiering og overføring av ideer og kompetanse, noe som har gitt viktige bidrag til statsbyggingen. Det er derfor rimelig å anta at bistanden har bidratt til landets suksess og det faktum at Vietnam i stadig mindre grad er avhengig av bistand.

UGANDA

Reformer i samarbeid med giverne

Uganda gikk på midten av åttitallet inn i en periode med store politiske omlegginger, kombinert med kraftig opptrapping av den internasjonale bistanden. Myndighetene formulerte et reformprogram støttet av IMF og Verdensbanken. Programmet hadde makroøkonomisk stabilitet, mer næringslivsvennlig lovverk og en eksportdrevet vekst som sentrale elementer. I likhet med Vietnam var et element i reformprosessen nedbygging av statlig drift av bedrifter med sikte på mer konkurranse og økt lønnsomhet. På slutten av 1980-årene var det rundt 150 statsbedrifter som stod for omtrent 25 prosent av den samlede sysselsettingen i næringslivet. I 1992, da et privatiseringsprogram ble startet opp, ble disse bedriftene subsidiert med et beløp tilsvarende halvparten av statens inntekter eksklusive bistand. Nedbyggingen av statlig

eierskap har bidratt til økt produksjon og produktivitet, styrkede statsfinanser og økte investeringer.

Kvalitativt er det også visse likhetstrekk med Vietnam om en ser på områder som handelspolitikk og effektivisering av næringslivet, men omfanget av endringene har vært mindre i Uganda. Handelen med utlandet ble liberalisert, og bidro til at eksporten som andel av BNP økte. Særlig viktige reformer ble gjennomført i kaffesektoren. Industriens andel av økonomien økte noe, men som andel av BNP stoppet utviklingen på rundt 19 prosent, langt under Vietnams andel på 35 prosent. Tilsvarende stopp skjedde med eksport og utenlandsinvesteringer. Veksten de senere årene har i større grad blitt drevet av tjenesteyting.

Bistanden en sentral faktor

Skattegrunnlaget var smalt og ekstern finansiering var nødvendig for å kunne gjennomføre det politiske reformprogrammet. Statens inntekter hadde gjennom åttitallet ligget på tre til fire prosent av BNP. Bistanden økte fra rundt fem prosent av BNP til over 15 prosent mot slutten av åttitallet. Dermed kunne budsjettene økes. De offentlige utgifter steg fra rundt ti prosent av BNP i 1986 til over 20 prosent i 1991/92 og har siden variert i området 17–24 prosent av BNP.

Bistanden bidro i disse årene særlig til å finansiere oppbygging av infrastruktur og tjenesteyting. Gjennom 1990-tallet ble det ført en politikk som i grove trekk var rettet mot å

bedre situasjonen for de fattige, blant annet gjennom en betydelig styrking av undervisnings- og helsesektoren. Samtidig var den makroøkonomiske stabiliteten god, med moderate budsjettunderskudd og relativt lav inflasjon.

Uganda var i 1997 det første landet som utarbeidet en plan med omtrent det formatet som i dag er vanlig i de nasjonale planene for økonomisk utvikling og fattigdomsreduksjon¹⁰ (PRSP), etter råd fra UNDP og Verdensbanken. Med utgangspunkt i planen økte giverne budsjettstøtten, både som andel av bistanden og i pengebeløp. Dette markerte givernes økte tiltro til myndighetenes politikk, og styrket samtidig myndighetenes muligheter for å følge opp politikken. Likeledes var Uganda det første landet som kvalifiserte for gjeldslette gjennom den såkalte HIPC ordningen (Heavily Indebted Poor Countries) til IMF og Verdensbanken. Samarbeidet mellom ugandiske myndigheter og giverne var gjennom 90-tallet godt, og det var en høy grad av forutsigbarhet og stabilitet i utbetalinger som bidro positivt til grunnlaget for en langsiktig og makroøkonomisk god styring.

Resultater – sterk vekst, men usikker fremtid

Uganda var i 1985 fattigere enn både Vietnam og Malawi. Økonomien og samfunnsnivået for øvrig var preget av at landet hadde gått gjennom en lang periode med økonomisk og sosial uro. Landet hadde i lange perioder vært preget av vanstyre, ikke minst under den beryktede diktatoren Idi Amin. Bruttonasjonalproduktet hadde falt med anslagsvis 40 prosent i perioden 1971–1986, og den årlige prisstigningen målt i prosent hadde vært tresifret.

Ved inngangen til nittiårene var den politiske stabiliteten vesentlig bedret under ledelse av president Museveni og hans National Resistance Movement, selv om landet slet med interne konflikter i nordområdene. Den økonomiske veksten de siste 20 årene har vært oppunder sju prosent, noe som gjør at landet har hatt en av de raskest voksende økonomiene i regionen. Andre sider av utviklingen har vært langt mindre gunstig, noe som gjør at graden av suksess er langt mindre enn i Vietnam. Befolkningen er fordoblet siden 1990, slik at veksten i BNP pr. innbygger bare er halv-

parten av veksten i BNP. Landet har verdens yngste befolkning, og over halvparten er under 18 år. Dette representerer en formidabel utfordring i årene som kommer med å sørge for vekst og flere arbeidsplasser. Helsetilstanden til befolkningen er også svært dårlig.

Kompetansen til de ansatte og kvaliteten på systemene i den offentlige forvaltningen i Uganda er regnet for å være relativt høy sammenliknet med andre land i regionen. Finansdepartementet og Planleggingsdepartementet ble slått sammen til ett sterkt departement i 1991, og Uganda var et av landene som var først ute med å bruke et samlet rammeverk for treårig planleggig av budsjettet. Disse grepene har bidratt til at det i lange perioder har vært relativt god helhet og sammenheng i politikken.

Uganda har i en periode hatt en utvikling som minner om Vietnams, men i Uganda var utviklingen ikke like gjennomgående. I jordbruket har en ikke lykkes i å få flere bønder til å omstille seg til markedsrettet produksjon. Andelen som kun produserer for eget forbruk har endret seg svært lite. Faktorer utenfor myndighetenes kontroll har påvirket utviklingen, som for eksempel orkan og tørke i henholdsvis 1997 og 2001/02 som rammet økonomien og spesielt de mest sårbare.

Den politiske utviklingen i Uganda har ikke vært slik mange vestlige givere, Norge inkludert, hadde håpet på. Museveni holder på makten og sikret seg i 2006 gjenvalg for tredje gang gjennom en endring av grunnloven. Dette sammen med noen store korrupsjonssaker og Ugandas rolle i regionale konflikter har gjort at flere givere har vært tilbakeholdne med nye løfter om bistand. I årene fremover er det usikkert hvilken rolle bistanden vil spille, men det er temmelig sikkert at landets utfordringer med å få til en økonomisk utvikling som også reduserer fattigdommen ikke vil bli mindre.

MALAWI

Reformer med svak nasjonal forankring

Mens reformprogrammene i Uganda som ble utformet og gjennomført med støtte fra Verdensbanken og IMF hadde mange vellykkede elementer, har tilsvarende programmer i Malawi vist seg problematiske. Sentralt i reformene var privatisering av statsbedrifter,

avreguleringer og liberalisering av utenriks-handelen og landbruket. Mens privatiseringen og nedleggning av statsbedriftene i Vietnam og til dels Uganda skapte rom for fremvekst av privat næringsliv, grodde det frem lite nytt i Malawi. Denne delen av programmet var lite vellykket i forhold til målet om økt økonomisk vekst.

I tillegg til svakheter i reformprogrammene, som giverne og de multilaterale har hatt et medansvar for, har det i flere perioder vært ført en økonomisk politikk preget av dårlig finanssiell disiplin. Dette har også undergravet mulighetene for en bredere og sterkere økonomisk vekst. Ytre faktorer som værforhold og internasjonal økonomi har i enkelte perioder bidratt til å svekke økonomien alvorlig. Malawi har også blitt rammet av tilstrømming av flyktninger på grunn av krig i nabolandet Mosambik. Prisen på eksportvarer sammenliknet med importvarer har tidvis blitt svekket og forsterket problemene i Malawis utenriksøkonomi. De siste eksemplene på dette var den kraftige prisoppgangen på olje og kunstgjødsel i 2007–2008, og nedgang i priser på viktige eksportvarer som følge av den globale økonomiske krisen.

Turbulente bistandsrelasjoner

Malawi er ett av verdens fattigste land og er svært bistandsavhengig. Den internasjonale bistanden ble i likhet med Vietnam og Uganda trappet opp fra slutten av 1980-tallet, men kom på et høyt nivå først etter at diktatoren Hastings Banda ga fra seg makten i 1994. Bistanden passerte da 30 prosent som andel av BNP. Norge ble bilateral giver med egen ambassade i 1998. Utviklings-samarbeidet med Malawi har vært preget av at staten har lav administrativ kapasitet og uforutsigbare politiske prosesser.

Om en sammenlikner giveratferden og samarbeidet mellom myndigheter og givere i Malawi og Uganda, har det grovt sett vært et mer vellykket samarbeid i Uganda enn Malawi. Erfaringene illustrerer også at nasjonalt eierskap til politikk er svært viktig for oppnåelse av resultater. Dette er spesielt tydelig når man sammenlikner med Vietnam. Bistand har dårligere muligheter til å bidra til økonomisk utvikling når myndigheter og givere drar i hver sin retning. For eksempel stanset giverne budsjettstøtten til Malawi i valgåret 2004 som følge av dårlig økonomisk styring.

10 Såkalte Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP).

Evalueringer i Malawi og andre mottakerland peker på at givere ofte har et for teknisk perspektiv på reformer, med for liten oppmerksomhet og forståelse for hvor viktig belønningssystemer, maktforhold og politisk vilje er for å lykkes i reformprosesser.

Resultater – svak og ustabil vekst

Etter selvstendigheten fra den britiske kolonimakten i 1964 var landet et diktatur i 30 år. I første halvdel av perioden frem til i dag var det høy økonomisk vekst, nesten seks prosent pr. år, men veksten var konsentrert i noen få store plantasjer. På 1980-tallet ble den sårbare økonomien rammet av kriser. Småbruker-landbruket, som fortsatt dominerer økonomien, utviklet seg lite. Malawi er i likhet med Uganda uten kyst, med dyre fraktkostnader til havner i nabolandet Mosambik. Industrien er lite utviklet, og utgjør bare 12 prosent av BNP. Det er et begrenset potensial for økte inntekter fra naturressurser, selv om en urangruve nylig er startet opp og det er forekomster av metallet titan.

Selv om de siste fem årene utmerker seg som en periode med gunstig økonomisk utvikling, har utviklingen vært meget svak når perioden etter 1985 ses under ett. BNP per innbygger har endret seg lite fra 1985 til 2005. BNP økte med 30 prosent de først ti årene, men befolkningsveksten var på hele 37 prosent og førte til en nedgang i det gjennomsnittlige inntektsnivået. I de senere årene har det vært en klar bedring i forholdet mellom økonomisk vekst og vekst i befolkningen.

På midten av 1990-tallet passerte budsjettunderskuddet 30 prosent av BNP, men myndighetene klarte midlertidig å stramme inn etter at givne som respons kuttet bistanden. Tilsvarende problemer toppet seg på nytt ved starten av årtusenet. Etter tørke og flom var avlingene katastrofalt lave, og innkjøp av mais på det internasjonale markedet ble en utgiftsbombe på statsbudsjettet. Inflasjonen og rentenivået ble svært høyt allerede fra midten av 1990-tallet, noe som svekket mulighetene for å tiltrekke seg investeringer som kunne bidratt til styrket økonomisk utvikling.

Etter 2005 har den økonomiske veksten ligget på rundt åtte prosent pr. år. Den økonomiske politikken har lenge vist en betydelig strengere budsjett disiplin, noe som er rimelig å se i sam-

menheng med budsjettstøtten og givernes vektlegging av økonomistyring. Gode værforhold og det store statlige subsidie-programmet for kunstgjødsel har gitt høy vekst i landbruket de senere årene. Subsidiert gjødsel rasjoneres med et kupongsystem. Selv om systemet har vist seg sårbart for korrupsjon og svartebørs, tyder gjennomgangen på at de fattigste i relativt stor grad har fått glede av systemet. Ordningen har også sterk folkelig oppslutning. Samtidig kan det reises spørsmål om de betydelige midlene som brukes til dette heller burde vært anvendt til andre tiltak med større utviklingseffekt, for eksempel utbygging av infrastruktur. Økonomien preges nå i økende grad av utviklingen i internasjonal økonomi. Høye importpriser på kunstgjødsel svekket budsjettet og utenriksøkonomien i forrige budsjettår, og finanskrisen rammer nå landet gjennom flere kanaler.

Selv om den Malawiske forvaltningen og det politiske systemet fortsatt er svakt og innebærer en betydelig utfordring for å oppnå raskere utvikling, har det vært betydelige fremskritt sammenliknet med for 20 år siden. Forbedringen i kontrollen over statsfinansene er et resultat av sterkere politisk vilje, men mye gjenstår på viktige styresettområder som anti-korrupsjon og den statlige revisjonsfunksjonen. Selv om forbedringene i Malawis økonomiske styresett har bedret grunnlaget for fortsatt fremgang, er økonomien fortsatt svært sårbar. Den senere tids utvikling viser at det nå er fare for tilbakeslag, både i budsjett disiplin og i form av svekket økonomisk vekst.







OPPSUMMERING

Et iøynefallende trekk ved disse tre landeksempelene er at Malawi som det mest bistandsavhengige landet har utviklet seg svakest, mens Vietnam som det minst bistandsavhengige har hatt den sterkeste utviklingen. Uganda befinner seg et sted i mellom. Det er vanskelig å finne klare sammenhenger mellom vekst og bistand selv med bruk av data fra alle land. Dette gir ikke grunnlag for å trekke en generell konklusjon om at bistand ikke har bidratt positivt til utvikling. Hvordan utviklingen ville ha vært uten bistand vil aldri bli besvart.

I Vietnam har bistanden hatt en viktig rolle som støtte til nasjonal politikk, selv om bistandens andel av økonomien har vært mindre enn i de afrikanske landene. Både kompetanse og ideer som har blitt overført sammen med finansielle midler har blitt etterspurt og er ofte effektivt utnyttet. Det samme var tilfellet for Uganda gjennom 1990-tallet, da den finansielle rollen til bistanden var viktigere. I

Malawi har den finansielle siden av bistanden hatt varierende rolle og grad av suksess i perioden rapporten omtaler. De senere årene har bistanden virket sammen med en forsvarlig og fattigdomsorientert politikk og bidratt til en gunstig økonomisk utvikling, mens det rundt årtusenskiftet var en situasjon der en dårlig økonomisk politikk ble forverret av givernes kutt i bistanden.

Spennvidden mellom Malawi og Vietnam viser utfordringene og dilemmaene en står overfor når en gir bistand rettet mot å bidra til langsiktig økonomisk utvikling. Det vil være perioder med tilbakeslag, slik en opplevde i Malawi, som må ses i lys av omfanget av kapasitetsbygging og politisk endring som skal gjennomføres. Dette er en skjør prosess som tar flere tiår. For noen land innebærer bistand raske resultater. For andre land vil resultatene komme senere, eller kanskje ikke i det hele tatt. Ofte er det disse landene som trenger bistanden mest.



STYRKE ØKONOMISK STYRESETT

Malawi: Dammen Mpamuritha hadde vært ødelagt i 25 år, men i november 2008 ble den reparert med norske bistandspenger. Sammen med nye irrigasjonskanaler er det nå mulig for bondene å dyrke tre avlinger pr år.



Til tross for enkelte tilbakeslag og store uløste problemer, har bistand til økonomisk styresett gitt betydelige resultater på områder som øker mottakerlandenes muligheter til en bedre økonomisk utvikling. Det er i mange land dokumentert fremgang innen makroøkonomisk styring, utforming og gjennomføring av budsjettpolitikken, prioritering av offentlige midler og kontroll og oppfølging av pengebruken.

Tanzania fikk i tiårsperioden 1995–2004 gjenopprettet makroøkonomisk stabilitet med lav inflasjon og økt økonomisk vekst, etablert et sunt offentlig finansforvaltningssystem, og startet opp sentrale institusjonelle og strukturelle reformer. Resultatene på slike områder vil over tid forsterkes ved at de bidrar til prosesser som preger en gunstig økonomisk utvikling.

Økonomisk styresett omfatter det politisk-økonomiske systemet i et land og atferden til menneskene i systemet. Det er nær sammenheng mellom økonomisk utvikling og godt økonomisk styresett. Makroøkonomisk stabilitet, økonomisk vekst og god offentlig tjenesteproduksjon er trekk ved god økonomisk utvikling. Samtidig styrker disse faktorene landenes evne og muligheter til å la økonomisk utvikling komme de fattigste til gode, og å fremme likestilling mellom kjønnene. Godt økonomisk styresett omfatter også markedene. Velfungerende markeder er helt sentrale i en økonomi som skal sørge for vekst og økte inntektsmuligheter for de fattigste. Et aktivt sivilt samfunn med en fri presse er også viktig for å bidra til åpenhet og ansvarlighet hos myndighetene.

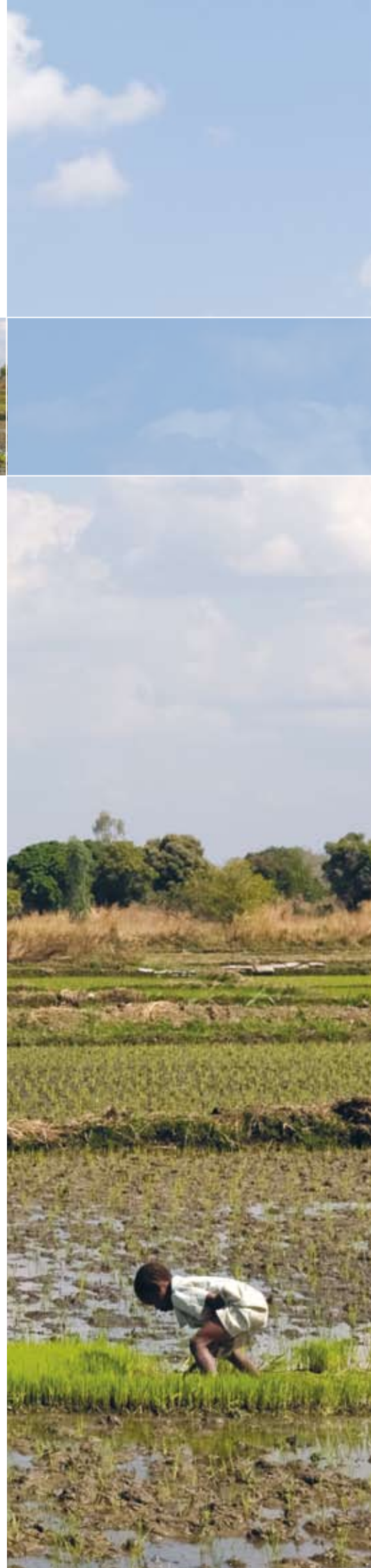
Dette kapitlet omtaler resultater knyttet til ulike bistandsformer som har som mål å styrke offentlig sektor i mottakerlandene.

Hovedvekten legges på bilateral bistand, spesielt budsjettstøtte og støtte til reformprogrammer i offentlig sektor og antikorrupsjonsarbeid. Også enkelte multilaterale ordninger blir omtalt.

Selv om mange resultater kan nås på kort sikt, handler styrking av økonomisk styresett ofte om langsiktige prosesser. Det er ikke bare snakk om forbedringer av systemer, nye regelverk og institusjoner, men også i stor grad om etablering av nye handlingsmønstre, bygging av relasjoner og tillit, og spredning av ny kompetanse fra bunn til topp i samfunnet. Med få unntak bygger støtte til bedret økonomisk styresett på at endringsprosesser må forankres i mottakerlandets stat. Det er her budsjetter og lover forberedes, vedtas og gjennomføres. Avhengig av forholdene i det enkelte land støtter bistanden arbeidet med å styrke statlig forvaltning og utvikle bedre politiske prosesser.

SENTRALE ELEMENTER I NORSK BISTAND

Norsk bistand til bedre økonomisk styresett gis først og fremst gjennom tiltak i offentlig finansforvaltning, ofte i kombinasjon med budsjettstøtte. I tillegg har Norge i de siste årene også engasjert seg sterkere i kampen mot korrupsjon.



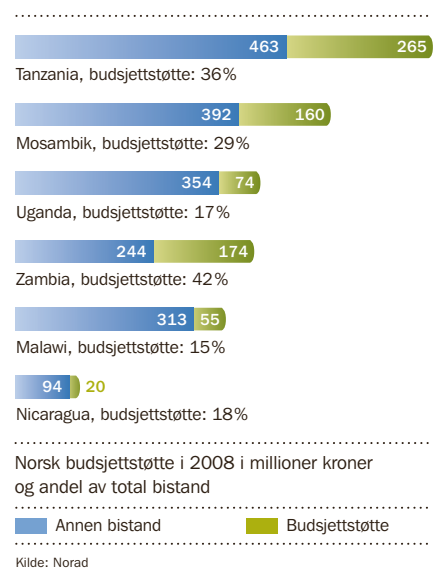
Budsjettstøtte-debatten

Når er budsjettstøtte en effektiv form for bistand, og hvor høy toleranse bør givere ha for uønskede utviklingstrekk og begivenheter før støtten kuttes? Før valg av bistandsform til et land blir det gjort grundige vurderinger av forholdene i mottakerlandet. Risiko knyttet til politiske beslutninger eller svakheter i forvaltningen i mottakerlandet kan svekke virkningen på utvikling av all bistand. Slike problemer er særlig synlige for budsjettstøtten, siden denne kanaliseres gjennom landets eget statsbudsjett. Eksempelene i dette kapitlet viser at budsjettstøtten i mange tilfeller har virket etter hensikten og gitt resultater. Resultater kan også utebli. Giverne kan være uenig i myndighetenes prioriteringer, offentlige midler kan misligholdes eller underslås. Spørsmålet om kutt i budsjettstøtten i slike tilfeller veies mot skadevirkningene en slik reaksjon kan få for den langsiktige utviklingen i mottakerlandet. I mange tilfeller hvor slike problemer oppstår, kan det være bedre å vektlegge dialog og langsiktige hensyn fremfor å redusere planlagte utbetalinger.

Det blir ofte påpekt at vi gjennom generell budsjettstøtte bidrar til å finansiere aktiviteter vi ikke ønsker å støtte. Denne risikoen er svært synlig for budsjettstøtte, men den er også ofte til stede når støtten øremerkes bestemte prosjekter eller aktiviteter. Gir vi store beløp til helsesektoren eller veibygging, gir det staten økt finansielt handlingsrom. Disse midlene kan staten bruke til å prioritere andre områder.

Utfordringer knyttet til budsjettstøtten, må veies mot svakheter ved øremerket bistand. Øremerket bistand vil i mange tilfeller være effektiv for å nå resultater på enkeltområder, men erfaring viser at ringvirkninger som er viktige for at bistanden skal bidra til en bredere og langsiktig forankret utvikling i mange tilfeller uteblir.

FIGUR 3.1 Budsjettstøtte utgjør en stor andel av den totale norske bistanden til enkelte land



støtten i en periode fordi landet ikke utviste tilfredsstillende økonomistyring.

KJENNETEGN VED GODE RESULTATER AV BISTANDEN

Det overordnede målet med støtte til økonomisk styresett er å bidra til økonomisk utvikling og fattigdomsreduksjon. På grunn av kompliserte sammenhenger mellom bistand og økonomisk utvikling, og fordi prosessene tar lang tid, vil en i resultatoppfølgingen se etter både konkrete resultater innen forvaltning og overordnede resultatmål knyttet til fattigdomsreduksjon og økonomisk utvikling.

Når det gjelder økonomistyringen i offentlig sektor, er det relativt bred enighet om noen overordnede prinsipper for hva som kjenner et godt system, som for eksempel åpenhet og klart definerte ansvarsforhold. Det er også utarbeidet mer detaljerte og omforente internasjonale kriterier for hva som kjenner et godt offentlig finansforvaltning med god kvalitet.

Resultatmåling i offentlig finansforvaltning: PEFA

Public Expenditure Financial Accountability (PEFA) programmet er et samarbeid mellom Verdensbanken, Det internasjonale valutafondet (IMF), Europakommisjonen, Storbritannia, Sveits, Frankrike, og Norge. Formålet med

Offentlig finansforvaltning

God finansforvaltning er viktig for å oppnå en god økonomisk utvikling og reduksjon av fattigdom. Offentlig finansforvaltning omfatter hele statsbudsjettprosessen, med politiske budsjettprioriteringer, utbetalings- og innkjøpsrutiner, offentlige inntekter og regnskaps- og revisjonsrutiner for offentlige organer på sentralt og lokalt nivå. I tråd med Pariserklæringen¹¹ har giverland forpliktet seg til i større grad å benytte seg av mottakerlandenes egne finansforvaltningssystemer, istedenfor å utvikle parallelle systemer.

Norge støtter finansforvaltningsreformer gjennom fellesfinansiering og bilateralt samarbeid i Tanzania, Kenya, Malawi, Zambia, Uganda og Mosambik. I alle disse landene bortsett fra Kenya gir Norge også budsjettstøtte.

Budsjettstøtte

Generell budsjettstøtte øremerkes ikke, men går inn i mottakerlandenes statsbudsjetter

¹¹ I Paris i 2005 ble 91 land enige om en erklæring med prinsipper for bistandseffektivitet. Også en rekke internasjonale organisasjoner var med i utarbeidelsen av dokumentet.

og blandes med statens egne skatteinntekter og andre inntekter. Denne type bistand dekker derfor nær sagt alle samfunnsområder som er gjenstand for statlig politikk, men ulike givere kan vektlegge ulike samfunns- og politikkområder forskjellig.

Norge gir langsiktig bilateral budsjettstøtte til Mosambik, Tanzania, Zambia, Malawi, Uganda og Nicaragua (avvikles i 2009). I tillegg gir Norge budsjettstøtte via Verdensbanken til tre sårbare stater; Burundi, Afghanistan og De palestinske områdene.

Budsjettstøtten bidrar til å styrke landets utenriksøkonomi gjennom økt tilgang på fremmed valuta. Budsjettstøtte styrker statsbudsjettet og støtter opp under en nasjonal plan for økonomisk utvikling og fattigdomsreduksjon. Mottakerlandenes regjeringer står til ansvar overfor eget lands innbyggere for bruken av statlige midler, men må også stå til regnskap overfor giverne. Det å motta budsjettstøtte stiller i seg selv krav til godt økonomisk styresett. I tillegg til bruken av midlene til for eksempel helse, utdanning og infrastruktur, er ordningen ment å gi effekt på arbeidet med å forbedre landenes økonomistyring. I Malawi bortfalt budsjett-

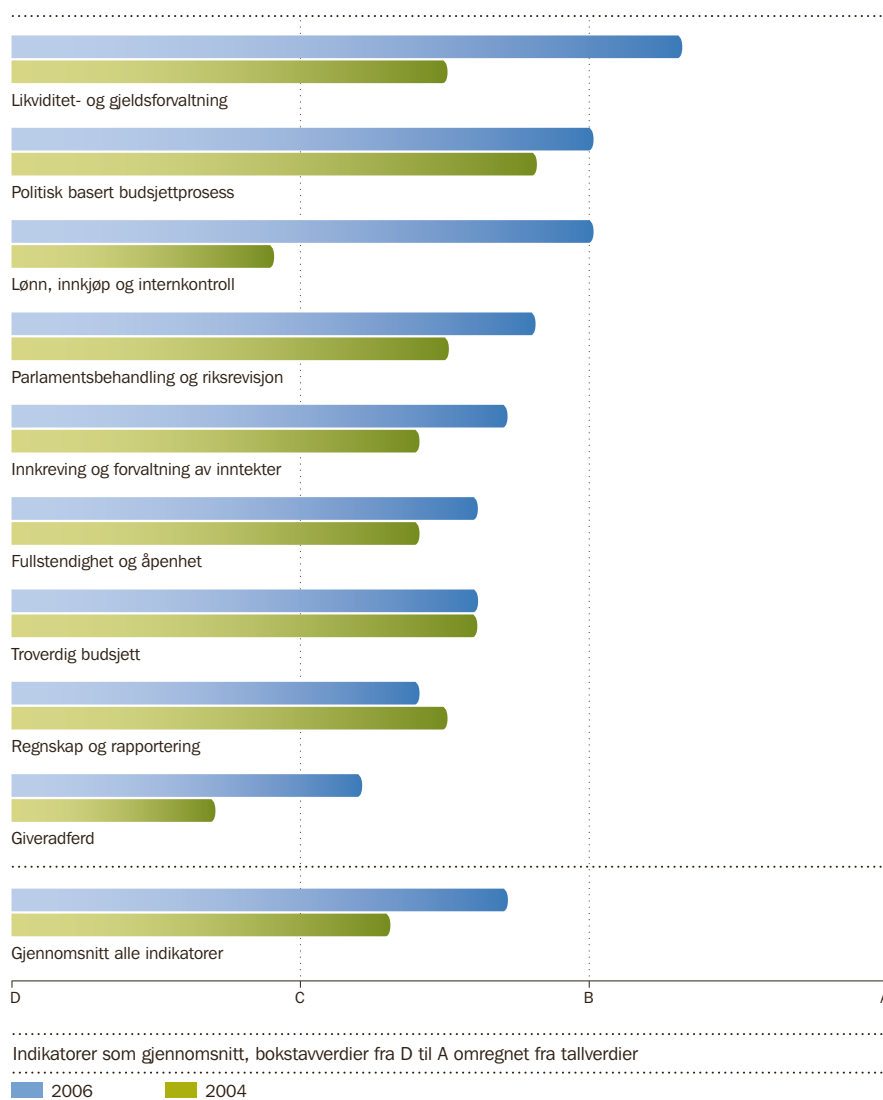
PEFA er å bidra til felles faktabasert vurdering og reform av offentlig finansforvaltning. PEFA-undersøkelsene er de autoritative evalueringene av standarden på finansforvaltning som hele giversamfunnet baserer seg på.

Gjennom PEFA bruker Norge et rammeverk for vurdering av styrker og svakheter ved et lands offentlige finansforvaltning. Også i vurderingene av budsjettstøtte og annen bistand kommer indikatorene til nytte. PEFA-analyser gir grunnlag for å vurdere resultatoppnåelse i finansforvaltningen i et land gjennom et sett av målbare kriterier. Siden rammeverket ble introdusert i 2005 har slike analyser vært gjennomført i mer enn 90 utviklingsland. Også Norge har brukt rammeverket for å vurdere den norske offentlige finansforvaltningen. Analysene kan danne grunnlag for å utforme og prioritere innen reformprogrammer som sikter mot å styrke systemene. I tillegg gir de et viktig grunnlag for givernes beslutning om hvorvidt de vil bruke mottakerlandets egne systemer.

Rammeverket deler inn finansforvaltningen i områder som den politiske og administrative prosessen bak budsjettforslaget, grad av åpenhet i forvaltningen av inntekter og utgifter, regnskapsrutiner, revisjon og parlamentets og myndighetenes oppfølging av denne. Ut fra et presist sett av kriterier gis det score på en skala, der D er svakest og A er best. Figur 3.2 under gjengir en oversikt over hovedkonklusjonene fra PEFA-vurderinger i Mosambik i 2005 og 2007. Søylene for hvert av årene indikerer hvor god kvalitet de spesifiserte områdene innen finansforvaltningen er vurdert å ha.

Som grunnlag for reformarbeidet i finansforvaltningen, vil PEFA bidra dels ved å gi en oversikt over sterke og svake områder slik de fremkommer i figuren. Det detaljerte underlaget for de overordnede vurderingene på hvert område vil ofte være vel så viktig, ved å synliggjøre og dokumentere styrker, svakheter og reformbehov. Det er ikke først og fremst selve karakteren et område får som er det viktigste, men den systematiske undersøkelsen som ligger bak. Et eksempel på dette er kontrollen av lønnsutbetalinger i Mosambik. Som det fremgår av figuren, synliggjorde PEFA-analysen for 2004 dette som et forsømt område, og det ble iverksatt reformer. Analysen for 2006 reflekterer at tiltakene som ble iverksatt hadde bedret situasjonen.

FIGUR 3.2 Mosambik har styrket sin finansforvaltning på flere områder



Kilde: Assessment of Public Finance Management in Mozambique, 2006. Based on the PEFA Methodology. April 2008

Måloppnåelse i budsjettstøtten

Norges og andre givers oppfølging av budsjettstøtte gjøres ved å ha nær dialog med myndighetene. Oppstilling av mål for kommende år og gjennomgang av oppnådde resultater står sentralt i slike gjennomganger. Det vanlige er at en slik gjennomgang foretas i årlige møter. Myndighetene legger frem rapporter som beskriver utviklingen på alle de områder av samfunnslivet som den nasjonale planen omfatter, med spesifikk rapportering om de konkrete målene en ble enig om å stille opp året før. Slike mål kan ha ulik karakter. På et område kan en for eksempel sette mål om at et bestemt lovforslag skal fremmes for parlamentet, mens en på et annet område setter mål om at situasjonen

skal bedres for en bestemt gruppe, for eksempel at barnedødeligheten skal gå ned.

Tabell 3.1 gir en oversikt over andelen oppnådde mål for grupper av indikatorer i seks land som får budsjettstøtte. Dette er en grovmasket form for sektorinndeling, der det kan være stor forskjell på indikatorer som er plassert i samme sektor. Tabellen viser andelen mål som er fullstendig oppnådd. Når et mål oppnås tyder det på fremgang, men hvor ambisiøse mål man har satt har stor betydning for måloppnåelsen. Land med høyere andel måloppnåelse på et område har ikke nødvendigvis størst fremgang, fordi andre land med mer ambisiøse mål kan ha kommet lengre, men likevel ikke fullstendig oppnådd sine mål. Det er likevel interessante mønstre i tallene.

EKSEMPLER PÅ RESULTATER AV NORSK BISTAND

Styrket finansforvaltning i Tanzania

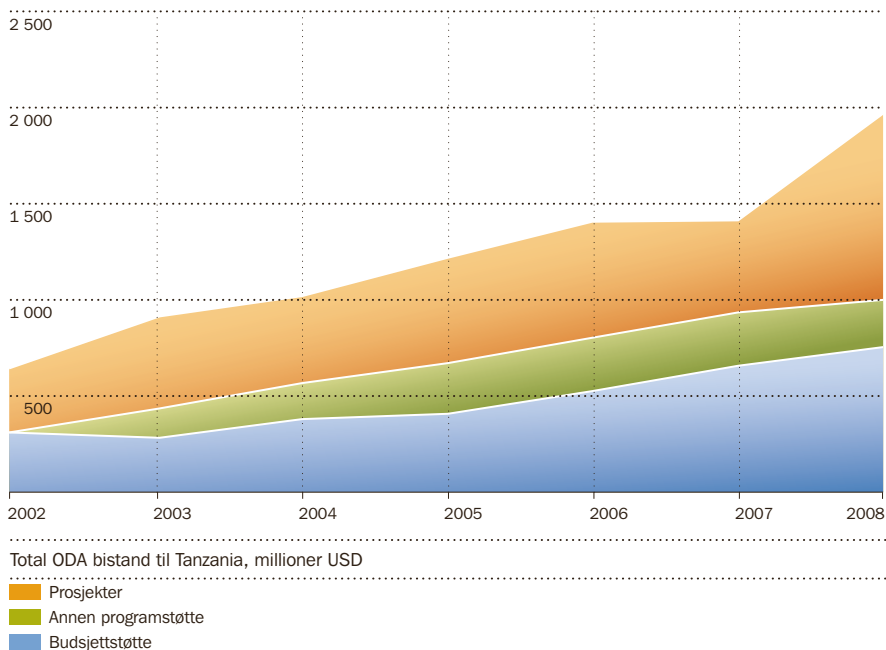
Målet med budsjettstøtte til Tanzania er å støtte opp om myndighetenes gjennomføring av landets nasjonale strategi for økonomisk vekst og reduksjon av fattigdom (planperiode 2005–2010). I gjeldende fellesavtale med myndighetene er det 14 givere av budsjettstøtte med støtte på om lag 750 millioner USD for finansåret 2007/2008. Budsjettstøtte utgjorde om lag 40 prosent av samlede bistandsmidler til landet, se figur 3.3.

Norge har gitt generell budsjettstøtte til Tanzania siden 2000/2001. Avtalen for perioden 2008/09–2010/11 er på til sammen 726 millioner kroner. Budsjettstøtten utgjør om lag 40 prosent av norsk bilateral bistand til Tanzania.

Et viktig område for budsjettstøttesamarbeidet er forbedringer i økonomisk styresett knyttet til landets offentlige finansforvaltning. I budsjettstøttesamarbeidet er det derfor måлиндikatorer som også dekker dette området. I tillegg har det de siste ti årene vært et eget reformprogram for utvikling av den offentlige finansforvaltningen. Programmet gir støtte til utviklingsarbeid på 14 områder som blant annet omfatter myndighetenes sentrale statsbudsjettprosess, regnskap og rapporteringssystemer. Programmet er utvidet til også å omfatte flere fagdepartement, lokalforvaltning, parlamentets kontrollfunksjoner og Zanzibar.

En felles evaluering av budsjettstøtte til Tanzania ble gjennomført i 2004. Analysen omfattet perioden 1995–2004 og inkluderte også budsjettstøtteliknende bistand (ikke-øremerkede bistand) som ble gitt til Tanzania i årene før innføring av ordinær budsjettstøtte i 2000. Evalueringen viser til at Tanzania i løpet av tiårsperioden fikk gjenopprettet makroøkonomisk stabilitet med lav inflasjon og økt økonomisk vekst, etablert et sunt offentlig finansforvaltningssystem, og startet opp sentrale institusjonelle og strukturelle reformer. Det konkluderes med at uten budsjettstøtte sammen med tilhørende budsjettstøttedialog med myndighetene, ville det vært betydelig vanskeligere for Tanzania å oppnå disse resultatene. Det var i perioden markert politisk støtte til dette endringsarbeidet.

FIGUR 3.3 Budsjettstøtte utgjorde om lag 40 prosent av samlede bistandsmidler til Tanzania i 2008



Kilde: Netherlands Foreign Affairs, Policy and Operations Evaluation Department – IOB, August 2009

Med bidrag bl.a. fra budsjettstøtte doblet Tanzania sine offentlige utgifter til fattigdomsorienterte tjenester i perioden 1999 til 2003. Dette førte til vesentlig økninger i tjenestetilbudet bl.a. i grunnutdanning og helsetjenester. Samtidig viser evalueringen til at bidrag fra budsjettstøtte til fattigdomsreduksjon er indirekte og av langsiktig karakter. Selv med økt økonomisk vekst i perioden på fire til seks prosent årlig, var det ikke vesentlige nedgang i fattigdom. Evalueringen viser til at mulige forklaringer er knyttet til at veksten var størst i byer og ikke i distrikter der flertallet bor, det var sterkt vekst i gruvesektoren, men ikke i landbruk der de fleste er sysselsatt, og at inntektsøkning kom i høyere inntektsgrupper, men ikke i lavinntektsgrupper.

Mens Tanzanias nasjonale fattigdomsstrategi fra 2000 i stor grad fokuserte på vekst i offentlige tjenester som helse, grunnutdanning, tilgang til rent vann m.m., ble det lagt til grunn en bredere tilnærming i den reviderte nasjonale utviklingsstrategien for årene 2005–2010. Denne har oppmerksomhet på offentlig økonomistyring, økonomisk vekst og redusert fattigdom, sosiale sektorer og forbedring av velferd, og styresett. Mål- og resultatrammeverket ble tilpasset den reviderte utviklingsstrategien. Tabell 3.2 angir måloppnåelsen for årene 2006 og 2007.

Graden av resultatoppnåelse i budsjettstøttesamarbeidet fra det ene året til det andre slik det er angitt i tabell 3.2 må vurderes med varsomhet, da flere av måлиндikatorene blir endret fra et år til et annet når delmål er oppnådd, eller en er enig om å benytte forbedrede enkeltindikatorer. Samlet vurdering av myndighetene og givere på årlig budsjettstøttemøte høsten 2007 var at gjennomføringen av den nasjonale utviklingsplanen målt ved resultatrammeverket var tilfredsstillende. Høsten 2008 ble samlede resultater av året 2007 vurdert som noe dårligere.

Tanzanianske myndigheter vurderte fremgangen for 2007 som tilfredsstillende, men givene delte ikke dette synet. Mens det var fremgang i finansiell sektor, infrastruktur og skatte- moderniseringsprogrammet, var resultatoppnåelsen innen landbruk og investeringsklima ikke tilfredsstillende. Resultater fra husholdsundersøkelsen 2007 viste bare en svak nedgang i fattigdommen fra 2001, så utviklingen i Tanzania er ikke rask nok til å nå Tusenårsmålene om halvering av fattigdom innen 2015.

Samlet vurdering av resultatoppnåelse innen styresett og nasjonalt ansvar ble vurdert som tilfredsstillende. Innen generelt styresett var det svak måloppnåelse knyttet til lokalforvaltnings-, justis- og lønnsreformer. Må-

TABELL 3.1 Stor variasjon mellom landene i andelen mål som oppnås i budsjettstøttesamarbeidet

| | Malawi | | Mosambik | | Tanzania | | Zambia | | Uganda | | Nicaragua | |
|--------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| | 2006 | 2007 | 2006 | 2007 | 2006 | 2007 | 2006 | 2007 | 2006 | 2007 | 2006 | 2007 |
| Offentlig økonomistyring | 64 | 64 | 62 | 56 | 67 | 50 | 43 | 83 | 50 | 56 | 100 | 67 |
| Økonomisk vekst | – | 0 | 14 | 36 | 65 | 45 | 75 | 33 | 100 | 60 | 100 | 83 |
| Sosiale sektorer | 75 | 57 | 64 | 64 | 45 | 67 | 78 | 82 | 100 | 44 | 33 | 100 |
| Styresett | 44 | 29 | 29 | 60 | 100 | 38 | 20 | 25 | 75 | 64 | 27 | 67 |
| SAMLET | 61 | 45 | 45 | 54 | 65 | 52 | 61 | 60 | 80 | 56 | 50 | 81 |

Andelen av mål som ble fullstendig oppnådd i 2006 og 2007, prosent

Kilde: Results Reporting in Norwegian Budget Support Programs. Desk study prepared for Norad, Nordic Consulting Group, 2009 (se også Norad.no)

TABELL 3.2 Andel oppnådde mål i budsjettstøttesamarbeidet i Tanzania i 2006 og 2007

| Sektor | Andel oppnådde mål (%) | | Antall mål | Oppnådde mål | Antall mål | Oppnådde mål |
|---------------------------------------|------------------------|-----------|------------|--------------|------------|--------------|
| | 2007 | 2006 | 2007 | 2007 | 2006 | 2006 |
| Offentlig økonomistyring | 50 | 67 | 10 | 5 | 9 | 6 |
| Økonomisk vekst og redusert fattigdom | 45 | 65 | 20 | 9 | 17 | 11 |
| Sosiale sektorer | 67 | 45 | 18 | 12 | 11 | 5 |
| Styresett | 38 | 100 | 8 | 3 | 6 | 6 |
| TOTAL | 52 | 65 | 56 | 29 | 43 | 28 |

Kilde: Results Reporting in Norwegian Budget Support Programs. Desk study prepared for Norad, Nordic Consulting Group, 2009 (se også Norad.no)

lene for etterforskning og siktelsener i store korrupsjonssaker ble nådd, men det er fortsatt vesentlige utfordringer i antikorrupsjonsarbeidet. Innen offentlig finansforvaltning var det i første del av det siste tiåret markerte resultatforbedringer knyttet til utgiftskontroll, budsjettbalanse, introduksjon av ny teknologi, opplæring og oppdatert lovgivning. Tanzanias offentlige finansforvaltning ble i 2005 vurdert som av de beste i regionen. De siste årene har det vært forbedringer særlig for skatteadministrasjon, riksrevisjon og innkjøp. Reformarbeidet har stagnert på andre områder.

Bedret økonomistyring og økonomisk fremgang i Malawi

Etter en tung start på budsjettstøttesamarbeidet i Malawi, har det vært mange positive tendenser i perioden etter 2005. Det har vært betydelig fremgang på viktige områder innen offentlig finansforvaltning. Den makroøkonomiske utviklingen har de senere årene vært gunstig, selv om situasjonen nå forverres etter at først høye oljepriser og så finanskrisen rammer Malawis økonomi.

Norge har gitt generell budsjettstøtte til Malawi siden 2000. Nåværende avtale for 2005–2010 er på 350 millioner kroner, og i 2008¹² ble det utbetalt 70 millioner kroner i budsjettstøtte. Det overordnede målet for støtten er fattigdomsreduksjon, med makroøkonomisk stabilitet, økonomisk vekst og offentlige tjenesteleveranser som erklærte forutsetninger for å nå målet. De største givene er Storbritannia, EU, Den afrikanske utviklingsbanken og Verdensbanken.

Fra budsjettåret 2000–2001 ble budsjettstøtten til Malawi knyttet opp mot den nasjonale utviklingsplanen, og ble da budsjettstøtte i moderne forstand. Dette var året etter at Norge hadde etablert ambassade i Malawi, og budsjettstøtten ble et prioritert område ved siden av helse. I budsjettårene fra 2000/01 til 2004/05 varierte den samlede støtten fra givene betydelig, uten noen gang å nå et nivå hvor man kunne forvente omfattende resultater. Støtten nådde en topp med ti prosent av statsbudsjet-

tet i 2001/02, men ble kuttet til null året etter, for så å øke svakt til fire prosent av budsjettet i 2004/05. I budsjettåret 2008/09, utgjorde budsjettstøtten ni prosent av statsbudsjettet.

Sammenliknet med andre land fungerte budsjettstøttesamarbeidet i Malawi mindre tilfredsstillende i perioden før 2004/05. Manglende orden i statsfinansene, med store underskudd og generelt dårlig økonomistyring, var et stort problem i disse årene som delvis kom på toppen av ytre påførte kriser som for eksempel tørke. Som respons på svak finansiell styring stoppet givene budsjettstøtten flere ganger. Når dette på kort sikt forsterket problemene, illustrerer det dilemmaer ved å stille betingelser i utviklingssamarbeidet. En kan også stille spørsmål ved om forutsetningene for å gi budsjettstøtte i tilstrekkelig grad var tilstede da det startet. Kapasiteten i Malawis offentlige finansforvaltning var da meget svak, likeledes den politiske styringen i et såpass ungt demokrati.

En evaluering konkluderer med at budsjettstøtten bidro til svært begrensede forbedrin-

¹² Gjelder 2008–2009, finansåret er fra 1. juli til 30. juni.

TABELL 3.3 Suksessrater i budsjettstøttesamarbeidet i Malawi

| Sektor | Andel oppnådde mål (%) | | Oppnådde mål | | Antall mål | |
|--------------------------|------------------------|-----------|--------------|-----------|------------|-----------|
| | 2007 | 2006 | 2007 | 2007 | 2006 | 2006 |
| Offentlig økonomistyring | 64 | 64 | 11 | 7 | 11 | 7 |
| Økonomisk vekst | 0 | – | 4 | 0 | 0 | – |
| Sosiale sektorer | 57 | 75 | 7 | 4 | 8 | 6 |
| Styresett | 29 | 44 | 7 | 2 | 9 | 4 |
| TOTAL | 45 | 61 | 29 | 13 | 28 | 17 |

Kilde: Results Reporting in Norwegian Budget Support Programs. Desk study prepared for Norad, Nordic Consulting Group, 2009 (se også Norad.no)

ger i de første fem årene etter 2000. På områder som politikkutforming, tjenestelevering og makroøkonomisk styring ble fremgangen vurdert som nærmest fraværende. En viss fremgang skjedde på området offentlig finansforvaltning, spesielt lovgrunnlaget, og dette la sammen med tilstrekkelig politisk vilje grunnlaget for en markant bedring av den økonomiske styringen etter 2005.

Budsjettstøttesamarbeidet i Malawi er nå basert på en felles avtale mellom giverne og myndighetene. Man vurderer effektene av støtten blant annet ved hjelp av en matrise¹³ hvor en rekke indikatorer gjennomgås. I tabell 3.3 er indikatorene gruppert etter sektorer, og andelen oppnådde mål er angitt innen hver sektor for de to årene 2006–2008. Tabellen presenterer et tverrsnitt av utviklingen og kan skjule vesentlige detaljer.

Kategorien offentlig økonomistyring har hatt relativt høy grad av måloppnåelse. Dette reflekterer blant annet at den makroøkonomiske utviklingen har vært gunstig, at budsjettet har vært rimelig balansert og fulgt opp med god styring gjennom året, og at det har vært fremdrift i reformarbeid. Det er også viktige områder hvor utviklingen har vært svak. Det har vært store budsjettoverskridelser på enkeltområder, fremfor alt i et stort subsidie-program for kunstgjødning. I budsjettstøttesamarbeidet er det lagt vekt på å gjøre noe med de store etterslepene i revisjon av statsregnskappene og å følge opp revisjonsrapporter. Norge bidrar i tillegg til generell budsjettstøtte med støtte til institusjonssamarbeid mellom den

norske og Malawiske riksrevisjonen, statistikkbyrået samt med støtte til parlamentet.

Måloppnåelsen under kategorien økonomisk vekst har vært lav. Den inneholder noen få mål på viktige, men avgrensede områder som påvirker økonomiens virkemåte. En måler blant annet trekk ved det som kalles forretningsklima, spesielt hvor lett det er å starte og nedlegge bedrifter samt gjennomføring av reformer som skal gjøre landbruksmarkedene mer effektive.

Under sosiale sektorer har måloppnåelsen vært relativt høy. Her måles fremdriften på utdanningsområdet og innen helse. Resultatene omfatter bedret gjennomføringsprosent i grunnskolen, flere fødsler med helsepersonell til stede og fremskritt i arbeidet med å begrense spredning av hiv/aids.

Selv om viktige fremskritt er gjort, har graden av måloppnåelse vært svakere på området styresett. Styresett omfatter indikatorer hovedsakelig på områdene rettsvesen, demokrati, korrupsjonsbekjempelse og menneskerettigheter. Anti-korrupsjonsbyrået har blitt styrket og oppnår resultater i sitt arbeid, og fremdriften på demokratiområdet som indikatorene viser, ble i stor grad bekreftet da valgene ble gjennomført på relativt god måte våren 2009.

Betydelig, men sårbar økonomisk utvikling i Afghanistan

Norge gir budsjettstøtte til Afghanistan gjennom flegiverfondet Afghanistan Reconstruction Trust Fund (ARTF). I alt 27 givere bidrar til fondet, som administreres av Verdensbanken. De største giverne er Storbritannia, Canada, EU, USA, Nederland. Norge er også en relativt stor giver og bidro i 2009 med

100 millioner kroner. Fondet har siden det ble etablert i 2002 vært den viktigste kanalen for koordinert støtte til det afghanske statsbudsjettet, og skal bidra til å styrke myndighetenes evne til å koordinere og følge opp utviklingsagendaen.

Selv om denne støtten betegnes som budsjettstøtte, er det forskjeller på denne ordningen og den generelle budsjettstøtten som gis bilateralt. Budsjettstøtten gis til en stat som er svært ustabil og med varig og stabil fred som overordnet mål. Pengene fra fondet går inn i det afghanske statsbudsjettet, men utbetales ikke samlet. Pengene fra alle giverne står på en konto i en amerikansk bank, og en styringsgruppe tildeler midler til bestemte formål i månedlige møter med myndighetene. Fondet får dermed karakter av en refusjonsordning for statlige utgifter. På denne måten er de nasjonale planene og prioriteringene utgangspunktet for bruken av støtten, men ikke som i land der pengene fra giverne blandes med statens egne inntekter fra skatt m.m.

Over 2,6 milliarder USD har blitt utbetalt. Fondet finansierer i størst grad løpende utgifter (85 prosent), men også investeringer. Fondet har finansiert om lag halvparten av statens lønnsutgifter til rundt 220 000 statsansatte. Forvaltningen av fondet har vært i tråd med det som regnes som god praksis for slike fond i post-konfliktsituasjoner.

Resultatene som er oppnådd gjennom fondet har særlig vært gunstige på to områder. For det første har det bidratt til å styrke den offentlige finansforvaltningen og øke takten i reformprosesser. For det andre er det påvist at den økte tilgangen på offentlige ressurser har kommet befolkningen til gode

13 PAF, Performance Assessment Framework. Viser alle målsettingene og hvorvidt de ble nådd for foregående år. Her stiller en også opp hvilke målsettinger giverne og myndighetene er enige for neste år, samt tentative mål for to år frem i tid.

gjennom styrking av offentlig tjenesteproduksjon og infrastruktur:

» **Styrking av utdanningssystemet**

Fondet har satt myndighetene i stand til å øke innsatsen i det nasjonale grunnskoleprogrammet. Det har bidratt til bygging av over 800 skoler og har delfinansiert mer enn 2 500 forbedringsplaner for skoler samt kurs for over 45 000 lærere.

» **Styrking av lokalsamfunn**

Gjennom bidrag til et eget program for lokalsamfunn har fondet tilført midler til lokalsamfunn, for finansiering av utviklingsplaner, små infrastrukturprosjekter, vanningsanlegg og vannkraft. Prosjektene har gitt lys og muligheten for kontakt med omverdenen til over 300 000 innbyggere.

» **Styrking av mikrofinans**

Fondet har bedret tilgang til mikrofinans. Næringen har 284 enheter i 24 provinser, og betjener over 445 000 innbyggere, hvorav 63 prosent er kvinner.

» **Styrking av infrastruktur**

Fondet har blant annet bidratt til finansiering av over 3000 km veier. Det er også tungt inne i kraftsektoren. Fondet bidrar med midler til rehabilitering av landets to største vannkraftverk, og er en av de tre største investorene i kraftdistribusjon.

Den makroøkonomiske utviklingen i Afghanistan har forholdene tatt i betraktning vært gunstig. Veksten i BNP har de siste fem årene ligget på rundt ti prosent per år. Dette er en høy vekstrate, som må ses i lys av at den skjer ut fra et lavt nivå. Statens egne inntekter har økt betydelig, og vil innen en femårsperiode kunne dekke statens driftsbudsjett. Afghanske myndigheter venter at veksten vil fortsette med samme høye rate i årene fremover, men det finnes en rekke større utfordringer. Hyppige opprør, narkotika, kriminalitet og korrupsjon er alle faktorer som svekker myndighetenes troverdighet og evnen til å opprettholde lov og orden, og bygge opp under gode forhold for private investeringer og bærekraftig utvikling. Investeringsklimaet i privat sektor er skjørt, og det er ingen klare svar på hvordan en styrket utvikling i privat sektor skal kunne oppnås. Denne utviklingen vil være svært sårbar for tilbakeslag i sikkerhetssituasjonen.

Korrupsjonsbekjempelse

Korrupsjon er et vedvarende og stort problem i samtlige av de største mottakerlandene av norsk bistand og innsatsen på dette feltet øker. Anti-korrupsjonsarbeidet er tett knyttet til innsatsen for godt økonomisk styresett, og deler av innsatsen finner sted gjennom andre tiltak enn de som er direkte rettet mot korrupsjon. For eksempel er styrket økonomistyring viktig for å redusere korrupsjon. En effekt av innsatsen som rettes direkte mot korrupsjon er at omfanget av problemet blir tydeligere – høy antikorrupsjonskapasitet fører til at mer og mer korrupsjon blir avdekket. Dette skaper en litt uvanlig situasjon når man skal vurdere resultatene av innsatsen og man må se antikorrupsjonsarbeidet i sammenheng med andre tiltak som reduserer korrupsjon.

I tillegg til direkte bistand til etablering av antikorrupsjonskommisjoner og hvitvaskingsenheter, er norsk innsats fokusert på to hovedfelt. Det ene er utviklingen av det norskledete Korrupsjonsjegernetverket. Eva Joly var hovedarkitekten bak dette initiativet som ble etablert med sete i Norad i 2005, og består av høyt kvalifiserte etterforskere og ledere for antikorrupsjonsenheter fra en rekke land. Medlemmene deler erfaringer fra store saker og kampanjer de arbeider med, diskuterer ulike strategier og finner et pus-tehull for fortrolige samtaler med andre som er i samme båt. Korrupsjonsjegere er en ut-satt gruppe i en rekke land.

De første to-tre årene etter at FN-konvensjonen mot korrupsjon kom på plass i 2005, fant det sted en gjennomgående positiv utvikling i korrupsjonskampen i mange land. Medlemmer i nettverket var sjefsetterforskere i svært store saker som for eksempel Abacha-saken i Nigeria, Souharto-saken i Indonesia og Chiluba-saken i Zambia. Slike saker fører ikke alltid til endelige dommer, men skaper både en nasjonal og internasjonal opinion som er et varsko til ledere som vurderer tilsvarende kriminalitet. De siste par årene har arbeidet gått tyngre i en del fat-tige land, og noen korrupsjonsjegere har mistet sine jobber eller trukket seg pga frustasjon i arbeidet. Dette gjelder bl.a. noen av medlemmene i nettverket, for eksempel fra Nigeria, Zambia, Madagaskar, Argentina og Pakistan. De fleste fortsetter som medlemmer, dels fordi det gir en viss sikkerhet og dels fordi de regner med å gå tilbake i

sine funksjoner når situasjonen i landene endrer seg. Nettverket har også medlemmer fra England, Tyskland, Sveits, Italia og Norge.

Det andre feltet er kampen mot skatteparadis-er. Skatteparadisene fungerer særlig destruktivt for utviklingen i fattige land, på grunn av hvitvasking av penger og skjuling av ulovlig til-egnede formuer. På denne bakgrunnen ned-satte Regjeringen i juni 2008 et ekspertutvalg, Kapitalfluktutvalget, som la frem sin rapport i juni 2009 (NOU 2009:19). Sekretariatet for arbeidet har ligget i Norad. Rapporten inneholder analyser som har vakt internasjonal opp-merksomhet og bidratt til å få kampen mot "skadelige jurisdiksjoners" negative sider på den internasjonale dagsorden. Den viser at uten skatteparadisenes hemmelighold ville det væ-re betydelig vanskeligere for korruperte statsle-dere, forretningsfolk og multinasjonale selska-per å tilrane seg nasjonale felleskapsverdier.

Norge bidrar også til antikorrupsjonsarbeidet gjennom Verdensbanken. Omlag en sjettedel av bankens støtte går til reformprosjekter i of-fentlig sektor. I så godt som alle utviklingsland er det offentlige den største arbeidsgiveren og har størst pengebruk. For å vurdere effek-tiviteten av støtten, gjennomførte bankens uavhengige evalueringsenhet i 2008 en eva-luering av bankens lånevirkosomhet og annen støtte til reformtiltak i det offentlige i perioden 1999 og 2006¹⁴. Ett av områdene som ble evaluert var antikorrupsjon og åpenhet.

Oppmerksomhet om antikorrupsjon og åpen-het i landstrategier og låneprogrammer har vokst siden slutten av 1990-årene. Evalueringens hovedfunn var at flertallet av låntakerne (myndigheter i utviklingsland) har blitt mer åpne i perioden, men oppfattes ikke som mindre korruperte. Indirekte tiltak mot korrup-sjon ved å redusere mulighetene, for eksem-pel ved å forenkle prosedyrer og regelverk og rasjonalisering av personalpolitikk, har hatt en viss suksess. Direkte tiltak som antikorrupsjonslover eller -kommisjoner har vist seg å være langt mindre effektive, ofte fordi de ikke fikk den nødvendige politiske og juridiske støtten. Likevel finnes det eksempler der man har lyktes. I Bulgaria og den indiske delstaten Orissa har direkte antikorrupsjonstiltak ført til at offentlige tjenester har blir mer ef-fektive og tilgjengelige for brukerne.

14 Public Sector Reform: What Works and Why? – An IEG Evaluation of World Bank Support, World Bank Independent Evaluation Group, IEG, 2008.



OPPSUMMERING

Forbedring av økonomisk styresett tar tid, er avhengig av politisk vilje og at regjeringen har tilstrekkelig makt og legitimitet. Bistandsgivere kan ikke skape disse forutsetningene i et mottakerland, men kan sørge for at bistanden representerer riktige insentiver. Dette er grunn tanken bak budsjettstøtte som bistandsform. Det er en bistandsform som gjør resultatrapportering utfordrende.

Det er utarbeidet detaljerte kriterier for vurdering av kvaliteten på lands offentlige finansforvaltning (PEFA). Disse gir et godt grunnlag for å vurdere om det er forsvarlig å bruke mottakerlandets egne systemer, eller om mer direkte styring av bistanden er påkrevet. Former for budsjettstøtte blir brukt også i land med et svakt økonomisk styresett, som Afghanistan og Malawi. Studier viser at det

selv i disse landene har det vært en gradvis bedring i det økonomiske styresettet. Målinger viser at Mosambik styrket sin finansforvaltning fra 2004 til 2006, men det er vanskelig å vurdere hvilken betydning bistanden har hatt.

Budsjettstøtte er støtte til finansieringen nasjonale utviklingsplaner. En måte å vurdere resultater på, er å se i hvilken grad landet har nådd målene som planen formulerer om økonomisk vekst, utbygging av sosiale tjenester, styresett og offentlig finansforvaltning. Norge gir budsjettstøtte til Malawi, Mosambik, Tanzania, Zambia, Uganda og Nicaragua, og målinger i disse landene viser stor variasjon. Det er høyest måloppnåelse på områder der staten har en mer direkte rolle, som for sosiale tjenester. Økonomisk vekst kan i mye mindre grad påvirkes over statsbudsjettet.

BYGGE UT ØKONOMISK INFRASTRUKTUR



Vietnam: På PetroVietnams gassforedlingsanlegg Dinh Co utenfor oljebyen Vung Tau foredles gass som går til oppvarming og produksjon av elektrisitet, bensin og kunstgjødsel.



Bistanden til infrastruktur har beveget seg fra støtte til konkrete investeringer mot vektlegging av myndighetenes naturressursforvaltning. Norsk bistand har gitt viktige bidrag til å styrke myndighetenes forvaltning av energiresurser i for eksempel Bhutan og Vietnam. Det er likevel ikke mulig å konkludere med at denne bistanden har gitt resultater i form av tydelige samfunnseffekter ut over bedre energiforvaltning. De tydeligste resultatene innen fattigdomsreduksjon og økonomisk utvikling er å finne i lokalsamfunn. Småskala investeringer i veier og elektrisitet i Vietnam og vannforsyning på landsbygda i Tanzania, er eksempler på tiltak som har gitt varige økonomiske og sosiale effekter.

Det er en klar sammenheng mellom økonomisk utvikling og infrastruktur i den forstand at landene med de mest utviklede økonomiene også har den beste infrastrukturen. Infrastruktur bidrar positivt til økonomisk utvikling når den utnyttes effektivt til produksjon av varer og tjenester og gir befolkningen tilgang på goder som øker levestandarden. Infrastruktur bidrar til økonomisk vekst gjennom å redusere produksjonskostnader, legge til rette for nye inntektsmuligheter og anvendelse av ny teknologi. Sysselsetting og leveranser i forbindelse med utbygging av infrastruktur kan ha positive ringvirkninger for økonomien lokalt og nasjonalt.

Infrastruktur er viktig for det fysiske miljøet særlig i folketette områder, og kan bidra til økt levestandard ved redusert forurensning av luft, land og vann, bedre kommunikasjon og andre goder. Infrastruktur har også negative miljøvirkninger som det må tas hensyn til i planlegging, utbygging, drift og eventuell nedleggelse.

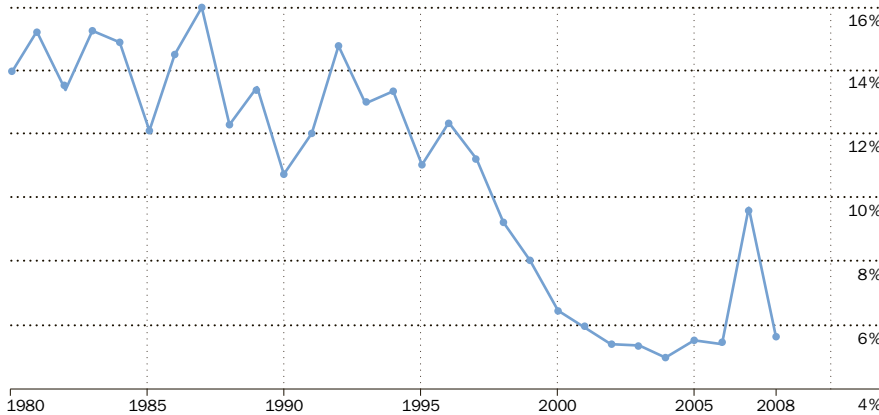
Det er ulike politiske oppfatninger av i hvilken grad infrastrukturbygging skal overlates til markedet eller være et offentlig anliggende. Bistandens rolle har historisk skiftet med hvilke oppfatninger som har hatt gjennomslag i utviklingspolitikken.

I perioden frem til midten av 1980-tallet, da statens rolle stod i fokus i utviklingspolitikken, ble mye av bistanden brukt til finansiering av utbygging innen transport, vann og sanitær, elektrisitet, telekommunikasjon og irrigasjon. Dette var stort sett vellykket i mange land i Asia og Latin Amerika, som hadde økonomi og organisatorisk kapasitet til å drifte og vedlikeholde infrastrukturen. I mange land i Afrika ble det problemer med infrastruktur som forfalt. Med den økonomiske liberalismen på 1980-tallet kom argumentet om at det var bedre å overlate mange av infrastrukturinvesteringene til private aktører. Bistanden til infrastruktur sank derfor dramatisk utover 1990-tallet, også den norske.



4

FIGUR 4.1 Norsk bistand til bygging av infrastruktur er gradvis redusert i forhold til bistand til andre sektorer



Bistand til infrastruktur som andel av total norsk bistand*

*Fra 1980-1998 er infrastruktur definert som egen sektor. Fra 1999 inngår: Vannforsyning og sanitær, transport og lagring, kommunikasjon og energiproduksjon og -forsyning.

Kilde: Norad

Markedet ga ikke den responsen som liberalistene hadde håpet på, spesielt ikke i Afrika. Den økonomiske risikoen var for høy for private investorer, og pendelen svinger nå tilbake. Bygging av infrastruktur innebærer langsiktige investeringer som det har vært en vedvarende utfordring å få privat sektor til å engasjere seg i. Særlig gjelder dette de fattigste landene i Afrika og Asia som oppfattes å ha et generelt dårlig investeringsklima. Finanskrisen har ikke gjort situasjonen lettere.

Blant andre Verdensbanken har tatt til orde for en dramatisk økning av offentlige investeringer til infrastruktur. Bistanden kan ha flere viktige roller i en slik satsing. Den kan bidra med langsiktig finansiering, som også kan gi sikkerhet for private investeringer. Den kan bidra med å kvalitetssikre prosjekter, gi viktig støtte til oppbygging av kompetanse og organisatorisk kapasitet og medvirke til at utviklingsland får tilgang til best mulig teknologi.

SENTRALE ELEMENTER I NORSK BISTANDSINNSATS

En synkende andel av norsk gavebistand har gått til bygging av infrastruktur de siste tjue årene. Figur 4.1 viser at støtten til infrastruktur som andel av den totale norske bistanden har vært synkende siden slutten av 1980-tallet og særlig siden siste halvdel av 1990-tallet, med unntak av Norfund som

har investert betydelige beløp i utbygging av vannkraft i utviklingsland.

Bak denne trenden ligger det dels en prioritering av helse og utdanning, og dels dårlige erfaringer med hvor effektivt infrastrukturinvesteringer bidrar til utvikling. Dette var i tråd med internasjonale bistandstrender. Verdensbanken kuttet for eksempel kraftig i sin lånevirkosomhet til elektrisitetssektoren fra midten av 1990-tallet, og den fremholdt omstrukturering og private investeringer i elektrisitetssektoren som løsningen, fremfor fortsatt satsing på å effektivisere statlige kraftforetak og dekke investeringsbehov gjennom offentlige budsjetter.

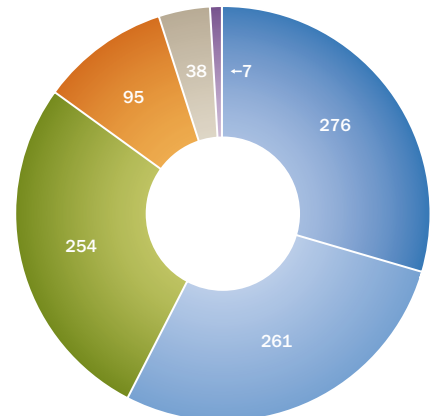
Styrking av rammebetingelsene

Det har blitt en dreining bort fra direkte støtte til infrastrukturbygging til mer fokus på å styrke rammebetingelsene for denne typen investeringer. Norge har engasjert seg i å styrke kapasiteten i viktige offentlige instanser, utvikle bedre lover og reguleringer og tilrettelegge for kommersielle investeringer.

Norsk erfaring og kompetanse innen energi, vei og naturressursforvaltning er etterspurt i utviklingsland. Som det fremgår av figur 4.2 representerte energipolitikk og -forvaltning alene ca en tredjedel av den totale energibistanden i 2008.

Denne bistanden omfatter rådgivning i forbindelse med politikktutforming, utvikling av

FIGUR 4.2 Energipolitikk og -forvaltning utgjorde en tredjedel av norsk energibistand i 2008



Bistand til energisektoren fordelt på underkategorier, millioner kroner

- Politikk og forvaltning
- Vannkraftverk
- Kraftoverføring/distribusjon
- Kraftproduksjon
- Utdanning og forskning
- Annen fornybar energi

Kilde: Norad

statlige rammebetingelser i form av lover og regelverk og oppbygging av forvaltningsorganer. For energibistanden har vannressursplanlegging og konsesjonsbehandling vært spesielle satsingsområder.

Kompetanseoverføring skjer blant annet gjennom institusjonssamarbeid, hvor forvaltningsorganer i utviklingsland og i Norge kobles sammen. Det arbeides langsiktig med vekt på fleksibel og tilpasset kompetanseoverføring med fokus på mottakerorganisasjonens utfordringer og behov, inkludert generell organisasjonsutvikling og overføring av spisskompetanse på utvalgte områder.

Telekommunikasjon, flyplasser og havner har ikke mottatt norsk støtte på flere år. Støtten til veibygging er i dag historisk lav og de få bilaterale prosjektene som fortsatt er igjen, er under avvikling. Det som står igjen er først og fremst støtte til energitvinning i form av vannkraft og olje og gass.

Fra et nivå på 394 millioner kroner i 2000 økte bistandsoverføringer til energisektoren til 678 millioner kroner i 2008. I tillegg har Norfund gjennom sitt joint venture med Statkraft, SN Power, siden 2002 investert 2,4 milliarder kroner i utvikling av vannkraft og

vindkraft i utviklingsland. SN Power har brukt norsk kompetanse til å rehabilitere, kjøpe opp og bygge nye vannkraftanlegg. Selskapet har i dag 14 operative kraftverk og ti prosjekter under bygging, med produksjonskapasitet på til sammen 1700 MW i seks land. SN Powers andel av kapasiteten tilsvarer strøm til 7,1 millioner innbyggere. I de seinere årene er virksomheten utvidet med en vindpark. Norfund har dessuten investert i et lite vannkraftanlegg i Bogoye i Uganda sammen med Trønderenergi og har avtalefestet en investering i småskala ren-energi-prosjekter.



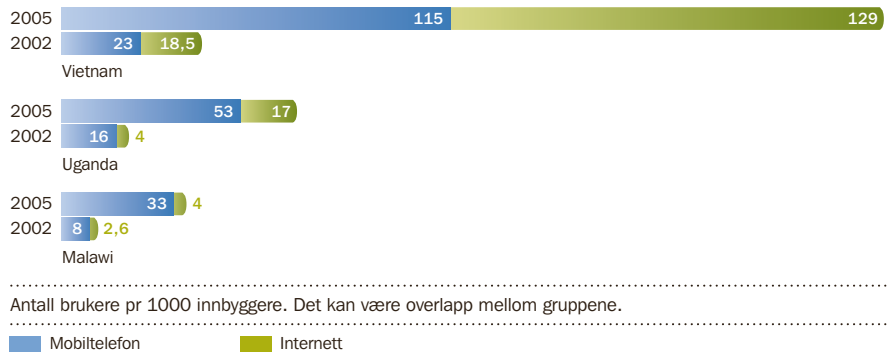
Fra byggingen av kraftverket i Bogoye, som ble åpnet av utviklingsminister Erik Solheim høsten 2009. Trappeavsatser bygges i "overflow weir" ved at stein legges inn i "hønsenetting". Dette avløpet er viktig for å kunne avlede vannmassene når det er ekstra stor vannførsel i kanalen.

KJENNETEGN VED GODE RESULTATER AV BISTANDEN

Bygging av infrastruktur er kostbart og kan gå på bekostning av andre viktige samfunnsbehov. Det er ikke den fysiske infrastrukturen i seg selv som er avgjørende, men utviklingseffektene infrastrukturen fører til. Utbredelsen og bruken av moderne teknologi som mobiltelefoner og internett er én indikator for utvikling innen infrastruktur (se figur 4.3), men den sier lite om effektene av bistanden.

Utviklingseffektene av infrastrukturtiltak kan vurderes ut fra tre suksesskriterier: Lokal evne til å utnytte infrastrukturens potensial, bi-

FIGUR 4.3 Bruk av internett og mobil-telefoner er i rask vekst, men det er stor forskjell mellom landene



Antall brukere pr 1000 innbyggere. Det kan være overlapp mellom gruppene.

■ Mobiltelefon ■ Internett

Kilde: UNDP, Human Development Report 2007/2008

dragene til bærekraftige institusjoner og infrastrukturtenestenes stabilitet og kvalitet.

Det er viktig at investeringer prioriteres til områder som kan utnytte det økonomiske potensialet i infrastrukturen. Et rammeverk som sikrer at ressursene fordeles til produktive områder må være på plass. Det er derfor et mål for norsk bistand å få på plass rammebetingelser som sikrer at offentlige investeringer i infrastruktur kompletteres og mobiliserer private investeringer. Om man lykkes med dette, kan måles med ulike økonomiske indikatorer.

Bistand til kompetanseoverføring og kapasitetsbygging må bidra til å utvikle bærekraftige institusjoner. Det er mange eksempler på at det bistanden har støttet ikke har vært liv laga når givener trekker seg ut. Bistanden må derfor være tuftet på et solid eierskap hos mottaker, være forankret i mottakerlandets prioriteringer og forvaltningsrutiner, og tilpasset kapasiteten mottaker har til å ta imot opplæring og annen assistanse.

Infrastrukturtenestene må produseres kostnadseffektivt og være av god kvalitet og stabil tilgjengelighet.

EKSEMPLER PÅ RESULTATER AV NORSK BISTAND

Mer åpenhet i Vietnams oljeproduksjon

Vietnam er tredje største oljeeksportør i Sørøst-Asia og inntekter fra petroleum utgjør ca. 30 prosent av statens inntekter. Påviste reserver var pr januar 2007 rundt 600 millioner fat, tilsvarende to års oljeproduksjon på

norsk kontinentalsokkel med en salgsverdi på rundt 248 milliarder kroner (70 USD pr fat), og med relativt store områder fremdeles uberørt av lettevirksomhet. Det statlige oljeselskapet PetroVietnam har en dominerende eierposisjon og samtidig et delegert myndighetsansvar i så å si alle deler av produksjonskjeden. Vietnamesiske myndigheter ønsker å modernisere landets lovgivning og har uttrykt ønske om å legge mer forvaltningsansvar over til departement.



På PetroVietnams Research and Development Institute for Petroleum Safety and Environment analyseres prøver fra sjøen og havbunnen offshore.

Norge har bidratt til kapasitetsbygging i petroleumsforvaltningen i Vietnam siden 1977 med særlig vekt på utdannelse og opplæring knyttet til helse, miljø og sikkerhet (HMS) og god forvaltning av petroleumsressursene. Institusjonssamarbeidsavtaler¹⁵ med konkrete prosjekt aktiviteter har pågått siden 1996. Utarbeidelse av et datasystem

¹⁵ Ressurskartleggingsprosjektet "The Vietnam Total Resource Assessment (VITRA) ble gjennomført i to faser fra 1996 til 2008. HMS-prosjektet "Development of Management Systems on Safety and Pollution Control in the Vietnamese Petroleum Industry" ble igangsatt i 1997, fase I og II fra 1997 til 2006, fase III fra 2008-2010.

for ressurskartlegging, VITRA II (2002–2007) til ni millioner kroner, er avsluttet og brukes aktivt av PetroVietnam. Prosjektet Utvikling av Systemer og retningslinjer for HMS (2001–2005) er forlenget til 2010.

Dataprogrammet VITRA anvendes til strategisk planlegging for utvikling av energisektoren. Oljeselskaper som opererer i Vietnam må årlig rapportere reservoardata via dette datasystemet. Dette har gitt bedre oversikt over ressursene i de ulike felt basert på kalkyler over gjenstående reservoarer, og muligheter for planlegging av energitilgang og behovet i fremtiden. Systemer og retningslinjer for HMS er under utarbeidelse og delvis innført.

Økonomisk utvikling i sentral-Vietnam

Trieu Phong er et distrikt i sentral-Vietnam. Området ble svært ødelagt under Vietnamkrigen og distriktet er blant de fattigste i Vietnam. Store områder langs kysten var lite utnyttet og hadde lav produktivitet på grunn av sandholdig jord, erosjon og flomproblemer. Lokale myndigheter utarbeidet i 1998 en søknad til sentralregjeringen der de ba om internasjonal bistand til å utvikle økonomien og øke bosetningen i kystsonen. Norge ble etter hvert koblet inn og sa ja til å støtte et utviklingsprogram med mål om å bedre levestandardene i sju kystkommuner i distriktet.



Bygging av oppdrettsdammer er ett av tiltakene for å skaffe befolkningen levebrød i distriktsutviklingsprosjektet i Quang Tri Provinsen i Sentral-Vietnam. (Foto: Bjørnulf Remme)

Programmet ble gjennomført i perioden 2000 til 2007 med et totalbudsjett på 45 millioner kroner. Det ble jobbet på flere områder: Utvikling av fiskeoppdrett og husdyrhold, innvinning og forbedring av landbruksjord, inkludert drenering og treplanting, og utbygging av lokale veier og landsbydelektrifisering. Omtrent 27 millioner kroner gikk til det siste.

En sluttevaluering av programmet gjort i 2007¹⁶ konkluderte med at programmet har bidratt til en dramatisk forandring av områdets økologi fra hvit sand og ufruktbar jord til et fruktbart jordbruksområde med trær, grønne åkre og veier:

- » Gjennom jordinnvinningsprogrammet har 443 fattige familier blitt omplassert til nye dyrkbare områder og begynt en prosess med gradvis å forbedre sine levevilkår
- » Byggingen av dreneringskanaler og diker har bidratt til at 30 000 mennesker er blitt sikret mot oversvømmelse
- » Skogplantingen har bidratt til at 800 familier har tilgang til ved og 40 000 mennesker er beskyttet mot drivsand
- » Jordforbedringstiltakene har gagnet 1 000 landbrukshusholdninger med til sammen 3 000 mennesker
- » Veibyggingen har bidratt til at ca 40 000 mennesker har fått tilgang til skoler og markeder for landbruksprodukter året rundt
- » Landsbydelektrifiseringskomponenten har bidratt til at 4 000 mennesker har fått tilgang på moderne energitjenester, inkludert husholdninger, institusjoner, småbedrifter og butikker

Husholdninger langt utover de nye bosetningene har nytte godt av forbedringene i miljø og infrastruktur, og programmet vurderes å ha gitt en generell bedring av økonomi og velferd i de syv kommunene. Infrastrukturkomponentene i programmet har vært en viktig faktor. Tidligere skjedde all transport til disse kommunene til fots. Programmet finansierte ca 50 km vei som sikrer rimelig for innsatsfaktorer utenfra, gjør det mulig å få lokale produkter ut på markedet og gir befolkningen enklere tilgang til offentlige tjenester. Utbyggingen av strømmettet hadde stor betydning for utviklingen av jordbruket, fiskeoppdrett og kystfisket. Dette kom også skoler og helsesentra til gode.

Programmet ble styrt av distriktsmyndighetene. Evalueringen fremhever dette som en

16 Final Evaluation of SRV 0036 – Rural Development in Coastal Areas of Trieu Phong District, Quang Tri Province. Norad Collated Reviews 31/2007. PEM CONSULT

viktig suksessfaktor for både gjennomføringen av infrastrukturkomponentene og fremtidig vedlikehold. Det gjorde at eksisterende ansvarlige organisasjoner ble involvert, nasjonale standarder ble tillempet, og berørte interessegrupper ble involvert.

Vannforsyning på landsbygda i Kenya og Tanzania har gitt varige resultater

Kenya og Tanzania var hovedmottakere av norsk bistand til drikkevannsforsyning fra slutten av 1970-tallet til midten av 1990-tallet. Da hadde det utviklet seg en oppfatning om at denne typen prosjektbistand ikke var effektiv, og flere prosjekter ble avsluttet relativt raskt. Norge hadde da bidratt med vannforsyning i 50 mindre byer i Kenya, og det var installert til sammen nesten 3000 brønner i regionene Rukwa og Kigoma i Tanzania. I 2007 og 2008 ble det gjort to studier av denne bistanden. Den første¹⁷ så på hva som fremdeles fungerte av det som i sin tid hadde blitt bygget ut med norske midler, mens den andre¹⁸ vurderte de samfunnsmessige effektene av hele den norske bistanden til Rukwaregion, som innbefattet flere sektorer.

Studiene vurderer ikke kostnadseffektiviteten av bistanden, men avliver myten om at støtten til vannforsyning var mislykket. I Tanzania leverer 60–70 prosent av brønnene Norge finansierte rent vann til befolkningen den dag i dag. Tilsvarende i Kenya fant man at 90 prosent av installasjonene fremdeles var i bruk.

Kvaliteten på brønnene og anleggene varierer og det er et prekært behov for vedlikehold, men levetiden har vært betydelig lenger enn hva man normalt kunne forvente. På landsbygda i Tanzania har borehull med håndpumper vært det som har stått seg lengst. Brønnene har i stor grad blitt vedlikeholdt av landsbyene selv, med begrenset hjelp fra myndighetene i distriktene. Systemet med vannkomiteer og finansieringsfond på landsbynivå, som Norge var med å etablere, sy-

17 Skaiaa, O (2007). *Fiction, Facts & Future Norad's Assistance to Water Supply and Sanitation Development in Tanzania and Kenya during the 70s, 80s and 90s*. Tranor International Ltd.

18 Jerve, Alf Morten and E.J.K. Ntemi (2009). *Rukwa Ruka. The attempt of a foreign donor to uplift a neglected region: a study of the impact of Norwegian aid to Rukwa Region, Tanzania*. CMI Report R 2009:12 Bergen: Chr.Michelsen Institute.

nes å sikre et minimum av vedlikehold. Men større reparasjoner og nyinvesteringer klarer ikke landsbyene å finansiere selv.

Den andre studien viser at helsetilstanden i Rukwa ble betydelig bedret i perioden med norsk bistand. Barsedødeligheten sank med 20 prosent fra 1985 til 1995. Tilgangen på renere vann var utvilsomt en viktig årsak til dette. Samtidig skjedde det en styrking av helsesektoren – vaksinedekningen ble tredoblet i den samme perioden – og folk fikk et bedre og mer variert kosthold gjennom endringer i jordbruket. Norsk bistand var også engasjert på disse områdene.

Det som skjedde etter at Norge trakk seg ut av Rukwa gir også en indikasjon på at bistanden hadde en betydelig effekt, selv om bærekraften var skuffende. Etter 1995 ble det en dramatisk nedgang i offentlige investeringer. Det kom ikke andre offentlige midler inn hverken fra staten eller andre givere. Levekårstatistikk fra regionen viser at forbedringene i helsestandard stoppet opp og faktisk en viss fallende trend for noen indikatorer – f.eks. andelen fødende kvinner som oppsøker en helsestasjon. Fatigdommen i Rukwa synes ikke å ha gått ned til tross for en vekst i jordbruksproduksjonen. Folk fortalte at de får mindre for salget av en sekk mais i dag enn de gjorde for 10 år siden. Kjøpekraften har sunket med en tredjedel.

I Rukwa i dag har omtrent 40 prosent av husholdningene tilgang på rent vann. I 1995 var dekningsgraden 72 prosent. Nedgangen skyldes først og fremst at befolkningen er nær fordoblet de siste tjue årene. Situasjonen ville vært enda verre om ikke såpass mange av de norskefinansierte anleggene fremdeles fungerte.

Bedre forvaltning av Bhutans vannkraft

Bhutan har et stort vannkraftpotensial med sine elver, isbreer og snødekte fjell. I dag er kun fem prosent av dette potensialet utnyttet. Utvikling av energisektoren er av vesentlig betydning for økonomisk vekst i Bhutan med India som et nærmest umettelig energimarked. I mars 2009 inngikk Bhutan en avtale med India om bygging og eksport av 10.000 MW vannkraft innen 2020, noe som utgjør rundt 1/3 av vannkraftpotensialet i landet.

Det norske samarbeidet med Bhutan på energisektoren har vart i over 20 år. Siden 2001 er ca 35 millioner kroner gitt i støtte til kapasitetsbygging og institusjonssamarbeid. Utnyttelse av vannkraftpotensialet stiller store krav til infrastrukturen og avansert kompetanse på mange felt. Den norske kompetansen og erfaringen innen vannkraftutbygging og fjellteknologi er godt tilpasset behovene i Bhutan. De siste åtte årene har samarbeidet i hovedsak vært knyttet til kapasitetsbygging i sektoren for å gjøre Bhutan bedre i stand til å forvalte egne naturressurser.

I følge en ekstern gjennomgang¹⁹ av samarbeidet som ble utført høsten 2007 har Bhutan gjennom samarbeidet med Norge fått på plass en elektrisitetslov. Loven har medført etablering av en uavhengig reguleringsmyndighet og et nytt lisensierings- og tariffsystem for elektrisitetssektoren. Loven krever at det skilles mellom myndighetsoppsyn og drift i energisektoren, og i 2008 ble det etablert et statseid kraftselskap som opererer og vedlikeholder eksisterende vannkraftanlegg og initierer nye prosjekter.

Norge har også bidratt til at Bhutan nå har en database med hydrologiske data og har fått oppdaterte nasjonale planer for prioritert utbygging av sin vannkraft. Landet er dermed bedre i stand til å forvalte sine energiresurser og forberedt på å håndtere et potensielt stort antall søknader om utbygging av vannkraftprosjekter.

Vellykket etablering av kraftbørs i det sørlige Afrika – til tross for liten omsetning

I det sørlige Afrika har en rekke land gått sammen for å koordinere den regionale strømleveringen gjennom Southern African Power Pool (SAPP). Energikrisen i regionen har understreket behovet for et tettere samarbeid på tvers av landegrensene. Formålet med en slik kraftbørs har derfor vært å utvikle et konkurransedyktig kraftmarked ved å fremme handel av elektrisitet mellom landene.

Norge har i perioden 2003 til 2007 bidratt med 35 millioner kroner. Formålet med den

norske støtten har vært å bidra til overgangen fra kooperativ handelssammenslutning som legger til rette for kraftutveksling gjennom bilaterale avtaler, til en kraftbørs basert på konkurranse.

I følge en ekstern gjennomgang²⁰ av prosjektet gjøres handelen av strøm nå i et konkurranseutsatt marked. Dessuten er målet om å utvikle et moderne marked for kjøp og salg av elektrisitet oppnådd, gjennom et kontinuerlig krafttilbud slik at eventuell kraftmangel kan kontrolleres. Et fastsatt suksesskriterium for prosjektet har vært en økning i handelen av strøm. Men handelen med strøm gikk ned i den aktuelle perioden, fra drøyt 750 GWh i 2002 til omtrent 150 GWh i 2007.

Årsakene er blant annet at regionen har gått fra overskudd til underskudd på kraft. Dermed har landene vært mer opptatt av å tilfredsstille egne behov før de kan selge eventuelle overskudd til nabolandene gjennom kraftbørsen. Det er også en faktor at overføringsnettet er mangelfullt, og i tillegg klarer man ikke å dekke behovet markedet har for troverdig informasjon om tilgang på elektrisitet.

Bistanden vurderes likevel som vellykket. Kraftbørsen synes å ha blitt en bærekraftig institusjon. Overføringen av kompetanse anses som vellykket. Det er viktig at landene selv planla arbeidet før givene ble involvert, og at det er politisk vilje til et regionalt kraftsamarbeid.

Landsbyelektrifisering gir husholdninger inntekter, men når ikke de fattigste

Verdensbanken begynte sin lånevirkosomhet innen infrastruktur, og det første energiprojektet ble støttet allerede i 1948. Bankens uavhengige evalueringsenhet foretok en evaluering²¹ av de langsiktige virkningene av støtten til landsbyelektrifisering ved å analysere 120 prosjekter som hadde blitt støttet siden 1980.

Elektrifiseringsprosjektene har hatt ulike mål. Tre fjerdedeler av prosjektene ville for

¹⁹ Review of the Norwegian Support to Institutional Strengthening of the Energy Sector (Phase I & II) and Preventive Measures for Landslide Hazard in the Kingdom of Bhutan (Phase I & II), Final Report November 2007 by Norplan on commission by Norad.

²⁰ End-Term Review of SAPP Support final report 19.06.2008. NewEnergy Consulting on commission by Norad.

²¹ "The Welfare Impact of Rural Electrification: A Reassessment of the Costs and Benefits. An IEG Impact Evaluation". 2008, World Bank.

bedre energitilgangen og bidra til institusjonsutvikling. Sjelden var fattigdomsreduksjon eller ivaretagelse av kjønnspektivet nevnt som eksplisitte mål. Evalueringen konkluderer med at prosjektene som var støttet av Verdensbanken hadde klart å skape den fysiske infrastrukturen som var nødvendig for landsbyelektrifisering. Det ble rapportert om ulike tekniske problemer som ofte innebærer store tap.

Verdensbankens prosjekter innen landsbyelektrifisering har gitt strøm til mer enn 130 000 landsbyer, man har nådd nesten 20 millioner husholdninger, skaffet drøyt 600 000 km nye strømlinjer og installert mer enn 500 transformatorstasjoner. For eksempel gikk dekningsgraden i Indonesia fra 33 prosent i 1991 til 85 prosent i 2003, hvorav 45 prosent av tilleggsopplingene ble finansiert av Verdensbanken.

Måloppnåelsen innen institusjonsutvikling har ikke vært like vellykket. Dette dreier seg ofte om problemer på grunn av manglende finansiell bærekraft blant de enhetene som er ansvarlige for fordelingen av strømforsyningen. I tillegg peker evalueringen på at det er en tydelig tendens til at prosjektene innen landsbyelektrifisering har favorisert de store landsbyene. Og innen disse landsbyene har som regel ikke de fattige råd til å kople seg til strømtilførselen.

Strømmen som er gjort tilgjengelig blir i all hovedsak brukt til belysning i husholdninger. Selv om landsbyelektrifisering ikke kan sies å bygge opp under industriell utvikling, gir den et incitament til hjemmebaserte bedrifter. Evalueringen viser at antallet slike bedrifter har økt og at de drives flere timer enn tidligere. Dette har positiv innvirkning på husholdningenes inntekter, selv om denne effekten er lavere enn ventet. Dette gjelder spesielt når prosjektene har vært innrettet mot mer produktiv bruk av elektrisiteten. Det finnes også en tendens til at bedrifter fortsetter å bruke generatorer fordi strømtilførselen fortsatt ikke er pålitelig nok. Eksempelvis har tekstilbedrifter i både Bangladesh og på Sri Lanka ikke benyttet seg av tilgangen på elektrisitet.

En av lærdommene evalueringen trekker frem er at Verdensbanken har gitt et betydelig bidrag til landsbyelektrifiseringen der hvor den har vært involvert over lang tid.



LYKTER GIR FORDOBLING AV INNTEKT

Rajni Yadavs ansikt utstråler ny selvtillit. Den utvidete familien på 10 personer har i alle år strevd for å kunne overleve på sine ca 20 hektar. Gjennom kampanjen "Lighting a Billion Lives" har livet hennes endret seg fordi landsbyen hennes, Jhamvu Vas i India, har fått lykter drevet av solcellepanel.

– I vår landsby med 400 boliger fikk vi før i tiden mindre enn fire timer med strøm per dag, forteller Yadav. Lyktene har gitt oss nytt håp. Leien er bare 3 rupi per dag og det gir lys i husene i opp til åtte timer, mens stearinlys til 5 rupi ikke gir oss en time en gang. Som barn slås vi alltid om å få bruke stearinlysene. Svakt lys fra stearinlysene er ikke lenger noen unnskyldning for å ikke gjøre lekser, sier Yadav.

– Nå kan jeg gi undervisning i tre skift og studere på egenhånd på kveldstid. Antallet studenter jeg underviser er tredoblet, helt opp til 30 studenter. På bare syv måneder har jeg fordoblet inntekten min fra privatundervisningen opp til 8000 rupi. Samtidig går jeg i siste klasse på videregående skole og jeg har nå råd til å betale for min egen utdanning. I tillegg kan jeg låne penger til mine foreldre, og drømme om å bli ingeniør. Tidligere var det ikke slik fordi jeg måtte gjøre lekser på dagtid rett etter skolen, forklarer Yadav.

– Takket være lyktene har i hvert fall ti kvinner i vår landsby nå kunnet gi undervisning eller ta skredderjobber på kveldstid for å forsørge familiene sine. Faren min kan dessuten besøke jordet sitt oftere før soloppgang. (Tekst og foto: Deepak Parvatiyar)

SN Power – Norfunds største investering

Norfund etablerte sammen med Statkraft energiselskapet Statkraft Norfund Power Invest (SN Power) i 2002. Selskapets strategi er å engasjere seg i lønnsomme investeringer innen rehabilitering, nybygg og oppkjøp av vannkraftanlegg i lavinntektsland. I 2008 startet SN Powers første vindkraftinvestering, med byggingen av vindparken Totoral Wind Farm i Chile som får en kapasitet på 46 MW. SN Power er Norfunds mest omfattende investering. Selskapet er i sterk

vekst og spiller en betydningsfull rolle som energileverandør.

En restrukturering av SN Power i 2008 ga Norfund mulighet til å omfordele kapital fra SN Powers globale portefølje til land som ligger tettere opp til Norfunds mandat og strategi samt til å utnytte SN Powers kompetanse på utvikling av vannkraftprosjekter i utviklingsland slik at det kan gjøres nye investeringer i Afrika og Mellom-Amerika. Restruktureringen gir også SN Power en solid kapitalbase som tillater en fortsatt satsing på investeringer i fornybar energi i fremtiden.

Vannkraftinvesteringer representerer en betydelig teknologioverføring fra Norge til utviklingslandene. Mange av anleggene som SN Power har overtatt har hatt tekniske problemer og har derfor vært underutnyttet. Gjennom norsk kompetanse har SN Power vært i stand til å bedre lønnsomheten og løse de tekniske utfordringene anleggene har stått overfor. På Filippinene har SN Power, sammen med Aboitiz Equity Ventures i et 50/50 partnerskap, kjøpt kraftverkene Binga og Ambuklao. I det siste har dammene og kraftstasjonene blitt fylt med vann etter et jordskjev og påfølgende jordras, og har derfor vært ansett som ødelagt. Med hjelp av norsk kompetanse rehabiliteres nå anleggene.

Resultater for SN Power:

- » **Strømproduksjon:** Kapasiteten på operative anlegg og anlegg under utbygging er på om lag 1000 MW. Dette tilsvarer forbruket til 11,5 millioner mennesker i de aktuelle landene ved utgangen av 2008, hvorav SN Powers eierandel tilsvarer kraftproduksjon for 7,1 millioner mennesker. I tillegg til 14 operative kraftverk har SN Power ti prosjekter under bygging eller i avansert prosjekteringsfase.
- » **Finans:** Omsetningen var én milliard kroner i 2008, og resultatet ble 338 millioner kroner.
- » **CO₂-reduksjon:** SN Powers tre CDM-prosjekter²² har potensial til å levere klimakvoter tilsvarende 1,35 millioner tonn CO₂ pr år. Av dette tilsvarer SN Powers andel 850 000 tonn. I tillegg jobber SN Power med fire ytterligere prosjekter som har potensial til å øke mengden CO₂-kvoter til ca to millioner tonn CO₂.

Manglende resultater ved utvidelse av elektrisitetsnettet i Malawi

Verdensbankens Power V-prosjekt for Malawi identifiserte og prioriterte investeringer i distribusjonsnettet i og nær hovedstaden Lilongwe. Nettet var underdimensjonert og utdatert, og omtrent 21 000 abonnenter hadde upålitelig forsyning, herunder 18 000 husholdninger i tillegg til administrasjonsbygg, industri og mange andre virksomheter. Over-

belastningen av nettet var også et hinder for å utvide dekningen til nye abonnenter.

I perioden fra 1998 til 2003 bidro Norge med til sammen ca 95 millioner kroner til investeringer i elektrisitetsnettet i Malawi. Støtten bidro til opprustning og utvidelse av til sammen 15 transformatorstasjoner i og nær Lilongwe, prioritert etter de mest akutte behovene. Målet for støtten var å fremme økonomisk og sosial utvikling ved å bedre elektrisitetsforsyningen.

Dette eksemplet viser problemet med resultatrapportering i mange prosjekter. Det er generell mangelfull dokumentasjon. Myndighetene i Malawi har ikke fremlagt en slutt-rapport som forutsatt i avtalen fra 2001, og støtten er heller ikke gjennomgått underveis eller i etterkant. Norads oppfølging og avslutning av prosjektet ble basert på fremdrifts-rapporter fra Norplan, som ble engasjert av Norad som uavhengig rådgiver for det malawiske statlige kraftselskapet ESCOM. Rapportene har et rent teknisk fokus, og dokumenterer at utstyret er installert og overlevert. Informasjonen om arbeidet med å effektivisere ESCOM og innføre kostnadsbaserte tariff er mangelfull.

Det er sannsynlig at støtten har hatt en lav kostnadseffektivitet. Tilsagnet som ble gitt i 2001 var under en parallellfinansieringsordning som var bundet opp mot norske leverandører, men det ble ikke holdt anbuds-konkurranse for leveransene til prosjektet. Det foreligger ingen analyse av måloppnåelse innen økonomisk og sosial utvikling.

Bedre veier og tilgang på strøm er ikke tilstrekkelig for fattigdomsbekjempelse

For å få en bedre forståelse av hvordan transport og energiinfrastruktur bidrar til fattigdomsreduksjon, har Asiabanken analysert²³ studier fra Kina, India og Thailand.

I rapporten konkluderes det med at investeringer i transport og energiinfrastruktur har kommet både de som er fattige og de som ikke er fattige til gode. I tillegg til de økonomiske mulighetene, er investeringer i transport og energi viktige. Transport er den investeringen som viste seg å ha størst

effekt på inntektsnivået fordi dette gir økte muligheter for de fattige til å søke seg arbeid utenom landbruket.

En annen konklusjon er at økonomisk infrastruktur må kombineres med andre tiltak for effektivt å bidra til fattigdomsbekjempelse. Eksempelvis kan økte transportmuligheter og et helsetilbud av høy kvalitet være til større nytte for de fattige. Forbedringer i befolkningens helse og utdanning er viktige velferdsaspekter som også bidrar til å øke produksjonen når det foreligger gode transport- og energimuligheter.

Felles for landstudiene er at forbedrede veier og tilgang på strøm innebærer en tidsbesparelse som er av stor betydning for de fattige. For de fattigste av de fattigste kan slike forbedringer ha en negativ effekt, fordi de ikke klarer å delta i den økte konkurransen som forbedringene skaper.

Norsk fond som katalysator for infrastruktur

Norge har gjennom Verdensbanken opprettet et fond²⁴ for privat sektor og infrastruktur som gir tilskudd til aktiviteter for å integrere styresett og bedre investeringsforhold innen infrastruktur for fattige og for å oppnå et systematisk samarbeid innen styresettsspørsmål i oljesektoren. Fondet er hovedsakelig rettet mot pågående prosjekter, og skal skape samarbeid på tvers av ulike enheter i Verdensbanken. I perioden 2002–2008 mottok fondet omtrent 400 millioner kroner fra Norge.

Selv om mange av prosjektene innen infrastruktur av ulike årsaker ble forsinket, viser fondet til noen foreløpige resultater i årsrapporten for 2008. Eksempelvis ble det foretatt en gjennomgang av Verdensbankens portefølje for å identifisere hvilke prosjekter som bedre kan tilpasses klimaforandringene, i tillegg til at man begynte å utvikle verktøy for disse prosjektene basert på metoder som er utviklet for drivhuseffekt. Et annet eksempel er en webportal kalt "Lighting Africa". Målgruppen er små og mellomstore bedrifter innen belysning. Etter at portalen ble lansert i september 2007 og frem til mai 2008 hadde 627 organisasjoner og 1 707 medlemmer registrert seg. En av portalens

22 CDM = Clean Development Mechanism, en av tre internasjonale fleksible markedsbaserte mekanismer for å hjelpe land å møte sine CO₂ forpliktelser, godkjent gjennom Kyoto Protokollen fra 2005.

23 "Assessing the Impact of Transport and Energy Infrastructure on Poverty Reduction". 2005, Asian Development Bank.

24 The Norwegian Trust Fund for Private Sector and Infrastructure.

mest populære sider er et forum hvor medlemmene kan finne ideer til sin virksomhet – enten det er kjøpere som leter etter produkter, firmaer som trenger partnere, eller produktutviklere som selger tekniske løsninger. På den måten kan bedriftene sammen bidra til å redusere energiforbruket i privat sektor.

Lønnsom kontroll av for tungt lastede kjøretøy på vegnettet i Zambia

Norge har støttet veisektoren i Zambia i mange år. Støtten vært rettet mot mindre veiutbygginger, veier i nasjonalparker, rådgivning knyttet til veilaboratoriet samt ekspertbistand til Zambias veidepartement.

Tunge kjøretøy med overlast har vært et problem med store kostnader til reparasjon og vedlikehold av veinettet. Med støtte fra Norge og EU med henholdsvis 30 millioner kroner og 2,5 millioner Euro har zambiske veimyndigheter gjennomført et prosjekt for bedre aksellastkontroll. Aksellastkontrollprosjektet er det største enkeltprosjektet Norge har støttet i Zambia på veisektoren.

Norsk støtte til programmet ble avsluttet i 2008. En sluttgjennomgang²⁵ er nylig gjennomført. Den konkluderer at programmet har bidratt til bedre kontroll med overlast av tunge kjøretøyer og mindre korrupsjon ved vektstasjoner i Zambia.

Statens vegvesen, som i gjennomføringen av programmet har fungert som faglig rådgiver for zambiske myndigheter, har regnet ut at tiltakene sparer myndighetene for 320 millioner kroner i vedlikehold i løpet av 15 år på grunn av mindre slitasje på vegnettet. I tillegg kommer nytten programmet har gjennom økt kompetanse ved vektstasjonene, økt bevissthet rundt korrupsjon og rettferdig og effektiv konkurranse.

Vektstasjoner som nå er i drift opererer 24 timer i døgnet og er i seg selv en inntektskilde, avhengig av hvor mange som følger reglene. Bærekraften i prosjektet er avhengig av at myndighetene fortsetter å holde streng kontroll og at vektstasjonene får tilført nødvendige midler.

25 End Review of Zambia Axle Load Control Programme, prepared by GICON AS, Norway, in association with InfraAfrica (Pty) Ltd., Botswana, September 2009.

Tvilsom bærekraft innen infrastruktur i Afghanistan

FNs utviklingsprogram, UNDPs landprogram i Afghanistan er det største UNDP programmet i Asia og har bidratt med støtte til det internasjonale samfunnets innsats for å skape fred og gjenoppbygge landet. Deler av programmet har vært rettet mot utvikling av avgrensede områder i Afghanistan. I følge en evaluering²⁶ kan programmet vise til å ha bidratt vesentlig til fysisk kapasitetsbygging for lokale myndigheter, og har gjennomført en rekke infrastrukturtiltak. 528 ferdigstilte infrastrukturprosjekter av mindre skala, som for eksempel veier, skoler og sykehus trekkes frem.

Det finnes foreløpig ingen redegjørelse for disse prosjektenes resultater i form av økt produksjon eller produktivitet, og behovet for vedlikehold er blitt viet lite oppmerksomhet. Mottakerne rapporterer om problemer både når det gjelder programmets utforming og kvaliteten på materialer og konstruksjoner. Evalueringen peker på at Afghanske myndigheter har vist liten vilje til desentralisert styring av arbeidet som i stor grad har vært organisert fra Kabul. Det at tilnærmingen til programmet har vært ovenfra og ned uten tilfredsstillende konsultasjoner med målgruppen, bidrar også til en risiko knyttet til bærekraften av disse utbyggingene.

26 Assessment of Development Results: Islamic Republic of Afghanistan, Evaluation of UNDP Contribution, UNDP 2009

OPPSUMMERING

Norsk bistand til økonomisk infrastruktur ble betydelig redusert fra midten av 1990-tallet og ti år fremover. Særlig gjaldt dette støtte til konkrete utbyggingsprosjekter. Det kom samtidig et økende fokus på rammebetingelser for denne typen investeringer, særlig innen forvaltning av naturressurser. De siste årene har bistanden til infrastruktur igjen økt, og det skyldes særlig satsinger innen petroleum og vannkraft. Det siste med Norfund som en viktig aktør.

Resultater av denne bistanden kan vurderes etter hvordan potensialet i infrastrukturen har blitt utnyttet økonomisk, om nye tiltak knyttet til rammebetingelser er bærekraftige, og om det er blitt bedre kvalitet og mer stabilitet i tjenester som energiforsyning og transport.

Når det gjelder støtte til rammebetingelser har Norge bidratt til at Vietnam har fått bedre oversikt over og mer åpenhet rundt landets petroleumsforekomster. Bhutan har fått på plass en ny elektrisitetslov og bedre kartlegging av vannkraftressursene. Det er blitt etablert en kraftbørs i sørlige Afrika, selv om omsetningen ennå er liten. I Zambia har veimyndighetene fått på plass bedre kontroll

med vekten på tunge kjøretøyer, som har gitt betydelige innsparinger i kostnader til vedlikehold av veinettet.

Investeringer i vannkraft gjennom Norfund (SN Power) har bidratt til økt strømproduksjon. Norge har bidratt til opprustning av elektrisitetsnettet i Malawi. Det mangler studier som vurderer den økonomiske effekten av slike investeringer. En evaluering av landsbyelektrifisering med finansiering fra Verdenbanken konkluderer med at målene knyttet til fysisk utbygging stort sett er nådd. Dette har ført til økt økonomisk aktivitet, men effekten for de fattigste har vært liten.

Investeringer i lokal infrastruktur i områder med stor fattigdom har resultert i bedre levekår. Mangeårig norsk bistand til drikkevannsforsyning i Kenya og Tanzania førte til en markert bedring i helsetilstanden. Utbygging av bygdeveier, drenering og fiskeoppdrett har gitt økt levestandard for fattige bønder i sentral-Vietnam.

Dette kapitlet viser at det er mange veier til mål, men at det tar tid før effekten av infrastruktur på den økonomiske utviklingen kan vurderes.



STIMULERE TIL PRIVAT NÆRINGSUTVIKLING

Thi Kim Chuc Nguyen har fått mikrokreditt lån fra Womens Union som samarbeider med Misjonsalliansen om å låne ut små beløp til kvinner i distriktene rundt Mekong-deltaet i Vietnam. Her fletter hun et kurvsett av sjøgress.



Bistand til privat næringsutvikling er i økende grad rettet mot å forbedre rammebetingelsene for økonomisk utvikling. Generelt har dette gitt bedre driftsforhold for private bedrifter i mange land, målt gjennom internasjonale indekser. Mange bedrifter som deltar i utviklingssamarbeidet har lyktes med å etablere lønnsom produksjon i fattige land. Informasjonen om resultater er mangelfull og kunnskapen om samfunnseffektene er for lav. Den norske bistandsaktøren med størst direkte involvering i markeder i utviklingsland er det statlige fondet for investering i lønnsomme bedrifter i utviklingsland, Norfund. Fondet gikk med overskudd i 2008.

På 1980-tallet økte erkjennelsen av at offentlig næringsvirksomhet i mange utviklingsland var preget av ineffektivitet og stagnasjon. Dette førte til en sterkere betoning av friere markeder og mindre statlig styring. Åpnere grenser og nye kommunikasjonsmidler ga større muligheter for bevegelse av både kapital, ideer, mennesker og varer. Det å skape like muligheter i markedet for alle ble viktig, og i mange land innebar det å redusere regulering og byråkrati. Det innebar også å styrke de delene av offentlig sektor som er viktige for et velfungerende marked, blant annet det juridiske systemet, lisenssystemet og skattesystemet.

I bistanden ga dette utslag i økt vektlegging av verdiskapning og tilrettelegging for privat virksomhet. Internasjonalt ble det på midten av 1990-tallet vanlig å omtale denne typen bistand som privat sektor utvikling.

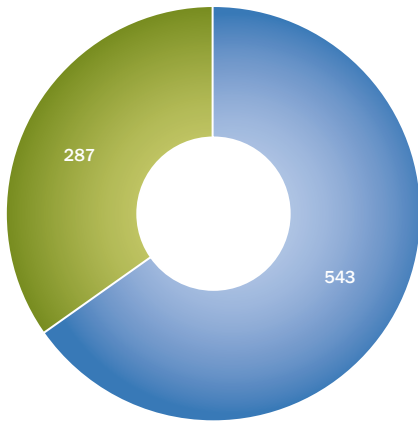
Det har alltid ligget spenninger i skjæringsflaten mellom bistand og business. Det er åpenbare dilemmaer involvert i at statlige

bistandsgivere skal hjelpe private bedriftseiere. I norsk bistand har det tradisjonelt vært skepsis til profittankegangen som ligger til grunn for private bedrifter. I dag er det større aksept for profitt som drivkraft for utvikling, inspirert av de omfattende og suksessrike økonomiske endringene i Kina og India, som har gitt arbeid og inntekt til hundrevis av millioner fattige mennesker. Grameen Bank og mikrofinans, som så tydelig satte fattige mennesker i stand til å tjene penger, har også medvirket til dette.

SENTRALE ELEMENTER I NORSK BISTANDSINNSATS

Det er vanlig å skille mellom bedriftsrelatert bistand og bistand til å bedre rammebetingelsene for privat næringsliv. Norge gir begge typer støtte, men konsentrerer seg i økende grad om rammebetingelsene. Dette er også trenden internasjonalt. Bortsett fra støtten via Norfund utgjør den direkte støtten til enkeltbedrifter nå en liten del av den norske næringslivsinnsatsen.



FIGUR 5.1 Støtten gjennom Norfund utgjør nesten to tredjedeler av næringslivsbistanden

Bistand næringslivsutvikling 2008, millioner kroner

Norfund

Annen bistand til næringsutvikling

Kilde: Norad

En samlet oversikt over all bistand som stimulerer privat sektor er det vanskelig å få frem. Den direkte støtten gjennom Norads næringslivsordninger går over egne budsjettposter og sees igjen i statistikken. Mye av støtten går også via frivillige og multilaterale organisasjoner. Mye av denne støtten kombineres med støtte til andre formål enn privat sektor, og er ikke mulig å skille ut i statistikken. Det gis også støtte med andre overskrifter enn næringsliv, for eksempel innen godt styresett, som kan ha store effekter for rammebetingelsene for bedrifter.

Den vanligste kanalen for den bedriftsrelaterte bistanden er den bilaterale, som også inkluderer investeringsvirksomhet via Norfund. Den direkte støtten til privat sektor over næringslivskapitelet i bistandsbudsjettet fordeles seg som vist i figur 5.1. Støtten gjennom Norfund utgjør to tredjedeler av støtten direkte til næringsutvikling.

Hovedmålet for næringsrettet bistand har vært tilnærmet den samme i mange år: *”støtte til tiltak som bidrar til å styrke lønnsom produksjon, det være seg innenfor primærnæringer, tjenesteytende næringer eller industrisektoren.”*²⁷

Mens målene har ligget fast lenge, har innretningen endret seg i takt med den inter-

27 Definisjon hentet fra strategien Næringsutvikling i Sør (NIS) fra 1999.

TABELL 5.1 Bilateral bistand til næringsutvikling (unntatt Norfund), 2005–2008 (NOK 1000)

| Områder | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|----------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Forundersøkelser og prosjekt | 25 299 | 24 042 | 21 744 | 18 535 |
| Opplæring og kompetanseutvikling | 6 186 | 8 378 | 8 381 | 6 590 |
| Handelsfremmende tiltak | 18 536 | 22 710 | 41 043 | 46 096 |
| Blandete kreditter | 75 124 | 69 965 | 46 505 | 77 200 |
| Institusjonssamarbeid | 31 590 | 57 368 | 58 661 | 103 906 |
| Annet | 99 305 | 28 370 | 24 891 | 34 928 |
| TOTAL | 256 040 | 210 832 | 201 226 | 287 255 |

nasjonale debatten på området. Bistand til næringsutvikling er blitt mer fokusert på den private delen av forretningslivet. Graden av spesialisering og profesjonalisering av virkemidlene har økt, det har vært en dreining mot avbinding, og modeller for privat-offentlig partnerskap har vokst frem.

Utover på 1990-tallet ble investeringer ansett som stadig viktigere, og for eksempel Nord-Sør/ Bistandskommisjonen²⁸ understreket behovet for velfungerende investeringsstøtteordninger i bistanden. Rapporten foreslo å opprette en statlig kapitaltilskuddsordning. Dette la grunnlaget for Norfund, som startet virksomheten i 1997. Alle ordninger knyttet til investeringer på kommersielt grunnlag er samlet i Norfund. Norad har ansvaret for gavefinansierte tiltak knyttet til å bedre rammebetingelsene for næringsutvikling og har hovedansvaret for tilskuddsordningene til norske bedrifter. Ambassadene har ansvar for støtte til økonomisk utvikling i de enkelte landene.

I begrepet levedyktige bedrifter legges det vekt på både den økonomiske siden av driften og hvordan bedriftene ivaretar miljø og klima, etikk og samfunnsansvar. Dette er i tråd med økende internasjonal bevissthet om at økonomisk vekst dreier seg om både kvalitet og kvantitet.

Ønsket om å benytte kompetanse og kapital fra norsk næringsliv har vært tilstede helt fra starten av norsk bistand. Dette førte til at næringslivsordningene og mye av innkjøpene til norskfinansierte prosjekter var bundet til deltakelse av norske firmaer. I tråd med

28 NOU 1995:5

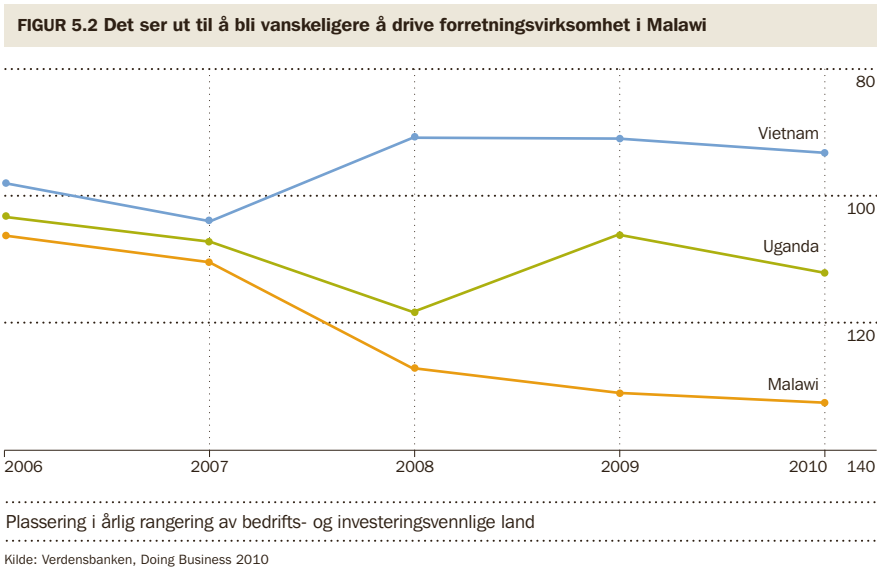
anbefalinger fra bl.a. OECD/DAC ble all næringsrettet bistand i prinsippet avbundet fra 2002. Dette betydde avvikling av blant annet store eksportstøtteordninger, noe som resulterte i protester fra norsk industri.

I samarbeidet med norsk næringsliv legges det nå mer vekt på å benytte næringslivets kunnskap innen sektorer der Norge anses å ha særlig kompetanse, som for eksempel olje, energi og fiskeri. Mye av det som nå gjøres innen næringsutvikling gjøres innen disse områdene. Det har skjedd en dreining fra generell innsats rettet mot alle sektorer til mer spesiell innsats innen for eksempel energi og fiskeri. Videre er godt styresett en viktig forutsetning for gode og forutsigbare rammebetingelser for næringsutvikling.

Den sterke økningen i institusjonssamarbeid fra 2007 til 2008 er resultatet av at det ble satset bevisst på å inngå institusjonssamarbeid med mål om å fremme næringsutvikling. Flere nye institusjonssamarbeidsprogrammer ble inngått bl.a innen fiskeri, et stort program innen energieffektivisering i Kina, SINTEF er partner i institusjonssamarbeid både i Mongolia og Nepal, Norwegian Microfinance Initiative har fått tilskudd i forbindelse med etablering av selskapet, NHO har fått økt tilskudd til å fortsette og ekspandere sin bistandsrettede virksomhet og ILO har fått tilført midler til støtte for sine kvinnerettede programmer for entreprenørskapsutvikling.

KJENNETEGN VED GODE RESULTATER AV BISTANDEN

Det mest åpenbare kriteriet for direkte bistand til en bedrift er hvorvidt bedriften som har mottatt støtte blir finansielt bærekraftig.



tig og skaper verdier. Helst bør bedriften vokse og drives etter bærekraftige prinsipper for miljø og etikk. Fra et utviklingsperspektiv bør bedriften også sysselsette eller betjene fattigere grupper. Resultatmåling innen privat sektor har lenge vært en utfordring, og Donor Committee for Enterprise Development (DCED) har foreslått følgende resultatindikatorer²⁹:

- » **Omfang:** Antall bedrifter som har oppnådd et positivt finansielt resultat som følge av prosjektet/programmet.
- » **Overskudd:** Ekstra inntekt minus ekstra kostnader for bedrifter i målgruppen, som kan henføres til prosjektet/programmet.
- » **Nye arbeidsplasser:** Ekstra arbeidsplasser som resultat av prosjektet/programmet.

Skal indikatorene brukes må programmet ha innbygget rutiner for måling ved starten av innsatsen. I og med at dette er nye indikatorer, er det per i dag nesten ingen norske programmer som rapporterer etter disse kriteriene. Detaljert resultatrapportering må gjøres kostnadseffektivt, og det er neppe mulig i de mindre ordningene med lave tilskuddsbeløp, som for eksempel støtten til forundersøkelser. Kunnskapen om effektene av de direkte støtteordningene er lav og Norad har igangsatt en evaluering, der resultatene er forventet tidlig i 2010.

Mye av debatten i privat sektor er nå rettet mot rammebetingelsene. Det viktigste er å få markeder til å fungere bedre for alle, gjennom reduksjon av hindre for at bedrifter skal få delta i markedet – for eksempel:

- » fjerning av unødvendig byråkrati
- » bedre tilgangen til produksjonsressurser som for eksempel finans
- » tilrettelegging gjennom bl a bygging av infrastruktur
- » regulering av markedet

Fattige må både inkluderes i nasjonale og globale markeder. Per i dag har de fleste fattige få fordeler av globaliseringen. Erfaringene fra Kina og Vietnam viser potensialet som ligger i å ta del i internasjonalt varebytte. Vietnams inntreden på kaffe- og rismerkene på 1990-tallet ga for eksempel nesten umiddelbare effekter for involverte småbrukere.

Støtte til rammebetingelser dreier seg om å gjøre markeder mer tilgjengelige og rettferdige. Økt økonomisk aktivitet i en sektor hvor Norge gir bistand til bedre rammebetingelser kan være en indikator på om bistanden gir resultater. Det er ikke mulig å tilskrive bedringene alene til innsatsen som er gjort. Økt aktivitet kan også skyldes bedre konjunkturer. En metode å måle utvikling i rammebetingelser, er å se på de mange indeksene som er utarbeidet for å måle lands konkur-

ransenkraft og hvor bedrifts- og investeringsvennlig land er. Den mest kjente indeksen er Verdenbankens "Doing Business" som antyder hvor næringsvennlig land er. Figur 5.2 viser den relative posisjonen på rankingen til Vietnam, Uganda og Malawi de siste årene. Også Malawi kan ha forbedret rammebetingelsene, men andre land har i følge denne indeksen gjort mer.

"Doing business" utarbeides fra ti hovedindikatorer. Disse måler blant annet hvor vanskelig det er å starte et selskap, hvor lang tid det tar å få tilatelse til å bygge et forretningsbygg, hvor lett det er å få lån, hvor god juridisk beskyttelse en investering har, hvor lett det er å eksportere, etc.

For de tre landene har for eksempel kostnaden for å starte et firma i prosent av inntekten utviklet seg som følger³⁰:

TABELL 5.2 Kostnad ved å starte firma

| | 2007 | 2008 | 2009 |
|---------|------|------|------|
| Malawi | 189% | 126% | 108% |
| Uganda | 92% | 101% | 84% |
| Vietnam | 20% | 17% | 13% |

Årlig andel av inntekt pr capita

Det er også betydelige kostnadsforskjeller forbundet med eksport:

TABELL 5.3 Kostnad ved eksport

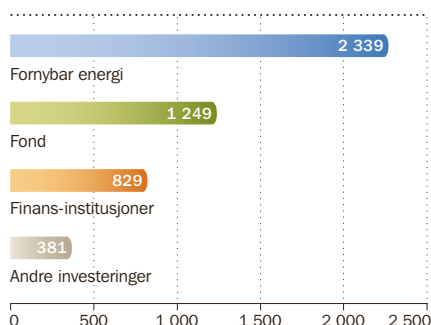
| | 2007 | 2008 | 2009 |
|---------|-------|-------|-------|
| Malawi | 1 623 | 1 621 | 1 713 |
| Uganda | 2 940 | 3 090 | 3 190 |
| Vietnam | 669 | 734 | 756 |

USD pr container

Kostnadene ved eksport inkluderer alle avgifter og betaling som er nødvendige fra containeren forlater bedriften til den er lastet ferdig på skip. Uganda skårer lavt blant annet på grunn av lang transportrute til havn. Dette illustrerer ett av de konkurransemessige handikapene flere afrikanske land sliter med i verdensmarkedet.

²⁹ "Quantifying Achievements in Private Sector Development", DCED, April 2009.

³⁰ Tallene er hentet fra rapporten Doing Business 2010.

FIGUR 5.3 Norfunds største investeringsområde er fornybar energi

Totalportefølje 2008 pr investeringsområder, inkludert SN Power, millioner kroner

Kilde: Norfund

Rammebetingelser er svært viktige for eksempel for handel. En studie fra 2006³¹ konkluderer at for hver dag eksporten forsinkes, reduseres landets eksport med én prosent. Det tar for eksempel 71 dager fra en eksportcontainer forlater fabrikk i Ouagadougou til den har klarert alle administrative rutiner og er klar til å skipes. Studien påstår at hvis Burkina Faso hadde redusert denne tiden til 27 dager som er gjennomsnittet for landene i studien ville eksporten vært 45 prosent høyere. Det er åpenbart heller ikke mulig å eksportere ferske varer med slike ventetider.

EKSEMPLER PÅ RESULTATER AV NORSK BISTAND

Norfund: Investeringer som har gitt økt sysselsetting og skatteinntekter

Norfund er den institusjonen innen norsk bistand med mest direkte engasjement i markeder i utviklingsland. Nå har Norfund operert i over ti år. Fondet investerer, ofte sammen med partnere, i enkeltbedrifter der Norfund kan utøve aktivt eierskap. Direkte investeringer i fornybar energi er i hovedsak organisert gjennom SN Power³², som er et samarbeidsselskap mellom Statkraft og Norfund. Norfund jobber også indirekte gjennom investeringsfond og finansinstitusjoner. Norfund er også en betydelig investor i forskjellige mikrofinansinstitusjoner, inkludert det Norske Mikrofinans Initiativet (NMI).

31 Djankov, Freund, Pham "Trading on Time", World Bank/IFC, 2007.

32 Blir nærmere omtalt i kapittel 4.

Norfund har fått kritikk for å investere for lite i MUL-land (minst utviklede land), men denne andelen har økt det siste året og ligger nå på ca. 40 prosent. Flere av fondene Norfund er investor i er lokalisert i hva Kapitalfluktutvalget karakteriserer som skatteparadis. Fordi Norfund i mange fond er en liten investor og fordi det kan påløpe betydelige tap ved umiddelbar uttreden, anbefaler ikke utvalget at Norfund skal trekke seg ut av eksisterende investeringsfond. Derimot mener utvalget at "...Norfund i løpet av en treårsperiode etter at utvalgets forslag er blitt virksomme, gradvis reduserer nyinvesteringer gjennom skatteparadis til null."

Det foreligger ingen evaluering av Norfund etter 2002.³³ Fra en svak, men positiv, avkastning fra 2002 til 2005 har avkastningen de senere år gått opp, og lå på 21 prosent i 2008. Det ga et resultat på 233 millioner kroner før valutagevinster.³⁴ Norfund tjente mindre penger i 2008 enn i 2007, da resultatet var 264 millioner kroner. Norfund har blitt mindre hardt rammet av finanskrisen enn mange andre investeringsfond. En av forklaringene er at finanskrisen ennå ikke hadde slått inn i mange utviklingsland, fordi landene ikke er knyttet opp i internasjonale finansmarkeder i samme grad som industri-landene. Likevel indikerer det at investeringer i utviklingsland kan gi god avkastning.

Resultatene av Norfunds virksomhet kan måles på tre nivåer. Det første nivået er Norfunds eget resultat, som gir en indikasjon på hvorvidt norsk kapitalformidling i utviklingsland er lønnsomt. Det gir et signal om overskudd i de bedrifter og virksomheter Norfund har investert i. Et slikt overskudd viser andre kapitaleiere at investeringer i utviklingsland kan være lønnsomme.

Det andre nivået er utviklingseffekter skapt av de bedriftene Norfund investerer i. På slutten av 2008 jobbet det nesten 250 000 mennesker i disse bedriftene. Omtrent 100 000 av disse jobbet i ca 200 selskaper der Norfund hadde investert gjennom andre fond. Kvinneandelen utgjorde 49 prosent. Denne høye andelen skyldes investeringer i mikro-kreditselskaper som retter seg mot kvinner.

33 "Evaluation of the Norwegian Investment Fund for Developing Countries", 2002, FAFO & NCG.

34 Norfunds inntekter kommer i hovedsak fra renter på lån, fra utbytte fra investeringer, fra salgsgjevinster, og fra endringer i verdiene på investerte midler.

Kvinneandelen i bedrifter der Norfund har investert direkte er betydelig lavere, 18 prosent i 2008. Norfund oppgir at bedriftene til sammen betalte 3,2 milliarder kroner i skatt i 2008. Grameen Phone i Bangladesh betalte alene over 2,2 milliarder norske kroner i selskaps-skatt, lisenser og avgifter. Av Norfunds samlede fondsinvesteringer er 52 prosent i Afrika sør for Sahara. I 2008 var 93 prosent av de nye fondsinvesteringene i Afrika.

Norfund vektet ikke størrelsen på Norfunds investering i det enkelte foretaket, og resultatene inkluderer totale tall fra hele virksomheten. Resultatene kan derfor ikke i sin helhet tillegges til Norfund's engasjement. Bedrifter tjener og taper penger, og kapitalbasen endres fra år til år. Hvor stor rolle et lån gitt for fem år siden har hatt for sysselsettingen i dag, er gjettverk.

Det tredje resultatnivået er mottakerne av Norfunds kapital, som fond, institusjoner og enkeltbedrifter. Aureos Capital LLC er eksempel på et nytt investeringsfond der Norfund er med.

Aureos Capital LLC: Globale investeringer har gitt økte skatteinntekter og arbeidsplasser

For nesten ti år siden identifiserte Norfund et behov for private eierskapsfond i utviklingsland. Dette er fond som formidler kapital til mindre bedrifter slik at disse kan vokse i størrelse og konkurransekraft. Sammen med britiske Commonwealth Development Corporation (CDC) ble Aureos Capital etablert av Norfund i 2001. Siden den gang har Aureos vokst til en organisasjon bestående av mer enn 80 investeringsrådgivere globalt. Norfund og CDC bidro med såkornkapital i oppstartsfasen. Aureos forvalter nå rundt én milliard USD og formidler risikovillig kapital til små og mellomstore bedrifter i utviklingsland.

I tråd med sin strategi for regional ekspansjon har Aureos etablert nye fond for Afrika og Latin Amerika i 2008 og 2009. Norfund har deltatt med en investering på totalt 40 millioner USD i det nye Aureos Africa Fund som hittil har gjort investeringer i ni selskaper med virksomhet i 15 afrikanske land. Aureos Latin America Fund har en total kapital på 184 millioner USD hvorav Norfund har bidratt med 25 millioner USD. Globalt har Norfund bidratt med USD 162 millioner

til investeringer i fond forvaltet av Aureos, altså litt i overkant av én milliard norske kroner ved en dollarkurs på rundt seks kroner.

Norfund kunne ikke ha nådd et stort antall mindre bedrifter uten samarbeidet med Aureos. Modellen har økt Norfunds kunnskaper om de lokale markedene og vist seg som et eksempel på utvikling gjennom investering. Mellom årene 2002 og 2008 betalte eksempelvis bedriftene som Aureos har investert i 142 millioner USD i lokal skatt. Total sysselsetting i de samme selskapene var omkring 73 000 personer ved slutten av 2008.

Mikrofinans har ført til økte inntekter, økt matsikkerhet og skolegang

Mikrofinans har fått økt oppmerksomhet både etter FNs mikrofinansår i 2005 og Nobels Fredspris i 2006 til Muhammad Yunus og Grameen Bank. Oppmerksomheten har kommet i form av økt pressedekning, flere mikrofinanskomponenter i utviklingsprosjekter og investeringsvillige bedrifter, banker og fond. I 2004 ble det estimert at 500 millioner mennesker er betjent gjennom mikrofinanssektoren, de fleste i form av sparemuligheter. Ved "Microcredit Summit" i Halifax i 2006 ble det estimert at om lag 100 millioner fattige hadde mikrokredittlån.³⁵

Oppbygging av fungerende mikrofinans operasjoner kan både sees som direkte bedriftsstøtte og som støtte til å bedre rammebetingelsene. Det å gi fattige tilgang til kapital øker deres mulighet til å delta i markedet. Forskning fra Verdensbanken³⁶ indikerer at økt tilgang til finansiering både gir økt vekst og reduserer inntektsforskjeller og fattigdom. I Bangladesh er rundt 13 prosent av befolkningen kunder av mikrofinansinstitusjoner, og denne sektoren er følgelig fundamental for store fattige grupper som ellers ville hatt få finansielle alternativer. Bangladesh har hatt en god vekst i BNP per innbygger på 3,3 prosent i gjennomsnitt siden 1990. Befolkningen under fattigdomsgrensen har blitt redusert fra 70 prosent i 1971 til under 40 prosent i 2005. Norge har i tillegg til støtten til Grameen gitt støtte til organisasjonen BRAC

³⁵ Roy Mersland, *The Cost of Ownership in Micro-finance Organizations*, World Development, 2009, 37(2), pp 469-478.

³⁶ "Finance for All?" World Bank Policy Research Report, 2007, p 17.

Strømmestiftelsen i Mali

Sabou Diarra er en 50 år gammel kvinne som bor i Bambabougou, Mali. Hun verken leser, skriver eller regner, men er én av kvinnene i landsbyens spare- og lånegruppe med støtte fra Strømmestiftelsen. Et lån på 360 norske kroner ga henne mulighet til å kjøpe seg et esel til sin kjerre. Det skulle vise seg å bli et klokt kjøp. Det nylig innkjøpte eselet og kjerren etter sin avdøde mann benyttet hun til å frakte varer for andre til og fra markedet. Inntekten fra transportvirksomheten betalte tilbake lånet. Hun tjener nå mer enn tidligere, noe som gjør at det er mat på bordet hver dag, én av barna får dekket skolegang og hun har også anledning til å spare opp midler.

og til flere andre mikrofinansinstitusjoner gjennom blant annet Strømmestiftelsen.

Til tross for et økende tilbud av mikrokreditt og tilhørende tjenester er det ikke en vidunderkur for fattigdomsreduksjon som løfter alle låne- og sparekunder ut av fattigdom. Mange fattige trenger mer støtte enn bare et lån for å kunne øke inntekten, for eksempel opplæring. Alle er heller ikke entreprenører som ønsker å sysselsette seg selv, men vil heller ha en fast jobb. Bor man på landsbygda i Afrika, langt fra et marked og med dårlige veier, er det heller ikke tilstrekkelig bare å gi et lån.

Norad ga om lag 155 millioner kroner i støtte til mikrofinans tiltak i 2008. Tiltakene opererer på ulike nivåer, fra enkle spare- og lånegrupper på landsbygda via mikrofinansinstitusjoner som driver kapasitetsbygging og utlån til profesjonelle fond i storbyene.

Strømmestiftelsen er viktig norsk aktør innen mikrofinans, og fikk omlag 14 millioner kroner i støtte fra Norad til mikrofinansprosjekter fordelt på åtte land i Asia og Afrika i 2008. Organisasjonen hadde i 2008 rundt 123 millioner kroner utestående hos sine 70 partnerne, hvorav mange ble vurdert som så små at de ellers ikke ville hatt tilgang til kapitalmarkedet.

En av utfordringene for Strømmestiftelsen er at det er stadig flere internasjonale kaptalkilder for mikrofinans, både via banker og

Strømmestiftelsen i Uganda

Ojok Anthony er en 58 år gammel mann som bor i landbyen Agile i Abim-distriktet i Uganda. Han var tidligere slakter og kvegghandler. Han var likevel ikke i stand til å tjene nok for å møte familiens behov. Etter å ha blitt med i landsbyens spare- og lånegruppe startet han forsiktig med å spare tre kroner i uken. Deretter økte han gradvis sparebeløpet til 15 kroner i uken. Etter seks måneder i gruppen tok han et lån på 1200 kroner og åpnet en liten butikk. Lånet ble raskt tilbakebetalt og etter en stund tok han opp enda et lån for å gjøre forbedringer i butikken. Inntektene gjorde det mulig å kjøpe inn madrasser til familien og en sykkel som han brukte til salg av varer. Han fikk også barna på skole. Ojok forteller at "gjennom å delta i denne låne- og sparegruppen har jeg lært å spare og også hvordan jeg skal drive en butikk med overskudd".

via fond satt opp for dette formålet – som det nye Norske Mikrofinansinitiativet (NMI). Disse går etter de større og mer vellykkede mikrofinansinstitusjonene og konkurrerer følgelig om de beste kundene.

Blant Strømmestiftelsens mikrofinans tiltak finnes det små spare- og lånegrupper på landsbygda. Kvinner får tilgang til å spare små ukentlige beløp og gruppen velger ut hvem som får låne av oppsparte midler. I rapporteringen til Norad vises det til følgende resultater:

- » Låntakerne har fått muligheter til å investere i ulike typer frø, som igjen gjør dem bedre rustet til å oppnå gode avlinger med varierende nedbør. Kvinner har fått tilleggsopplæring i et håndverk, eksempelvis kurveveving, og kommersialisering av disse produktene.
- » Bedre jordbruksavlinger eller salg av håndverksprodukter har ført til enkle men viktige endringer i kvinnenenes liv, nemlig økt matsikkerhet gjennom mer næringsrik mat, bedre klær og finansiering av skolegang for barna. Dette rapporteres blant annet fra Rwanda, Tanzania og Uganda.

- » Mikrofinans har gjort det lettere å klare seg gjennom kriser, som for eksempel sykdom og flom i Bangladesh.

Bedre arbeidsmiljø har gitt økt lønnsomhet for Noremco i Tanzania

Veidekkes datterselskap Noremco, med hovedkontor i Dar es Salaam og nærmere 1 000 ansatte, driver entreprenørvirksomhet i Øst-Afrika. I august 2001 fikk Noremco 8,5 millioner kroner over seks år i støtte fra Norad til et helseprosjekt rettet mot hiv/aids og malaria. Målgruppen var både bedriftens ansatte og deres familiemedlemmer, tilsammen om lag 3 800 personer.

Prosjektet kan vise til en rekke konkrete forbedringer i helsesituasjonen hos målgruppen. For eksempel har kunnskapen om seksuelt overførbare sykdommer, hiv/aids, malaria og andre utbredte sykdommer økt, 63 prosent har tatt en hiv/aids-test og 95 prosent bruker nå myggnett. Stigma i tilknytning til hiv er redusert, og ulykkesstatistikken har kommet ned på et nivå tilsvarende Veidekke i Norge.

Dette har bidratt til stabilitet i arbeidsstokken, utvikling av ferdigheter blant de ansatte og bedre samarbeid. Økt motivasjon, arbeidsevne og arbeidsglede trekkes frem som effekter av prosjektet. Disse tiltakene har vært viktig for Noremcos posisjonering i markedet, som i sin tur har innvirkning på lønnsomheten. Noremco ble kåret til "Best Foreign Contractor" i Tanzania i 2007.

Blomstrende rosehandel har resultert i 400 arbeidsplasser ved Victoriasjøen i Uganda

Selskapet "Jambo Roses Ltd." ble etablert som roseproduserende gartneri i 1996 med finansiell støtte fra Norad. Bedriften ble etablert i nærheten av Victoriasjøen og ansatte opprinnelig 70 personer, hvorav 80 prosent var kvinner. I dag har bedriften vokst til å bli den største arbeidsgiveren i lokalmiljøet med nærmere 400 ansatte som årlig produserer ca. 30 millioner roser. All produksjon eksporteres til kunder i Norge, Frankrike, England, Tyskland og Sverige. Takket være denne virksomheten har det i området rundt gartneriet vokst opp små butikker og annen næringsvirksomhet.

I tilknytning til Jambo Roses Ltd. er det etablert en barneskole som støttes av gartneriet og Rotaryklubben i Holmestrand. Skolen underviser nærmere 200 barn. Skolens ek-

sistens gjør det lettere å få tak i kvalifisert personell. Gartneriet driver også opplysningsprogrammer om familieplanlegging samt forebygging og kontroll av seksuelt overførbare sykdommer. Bedriften rapporterer at økt fokus på samfunnsansvar har vært til fordel for en effektiv produksjon av kvalitetsrosor. Ettersom alle kundene befinner seg i Europa har bedriften satset bevisst på miljøtiltak innen kjemikaliebruk, gjødselbruk, hygiene, avfallsbehandling, kompostering m.m. for å oppnå nødvendig akkreditering for eksport til EU.

Delvis vellykket næringslivsbistand til Sri Lanka

Norsk næringslivsbistand til Sri Lanka har gitt klare resultater for lokalsamfunn og de involverte bedriftene. Norads søknadsbaserte støtteordning og match-making programmet har ført til at 45 norske firmaer driver kommersielle foretak i landet med rundt 1500 levedyktige direkte, helårs arbeidsplasser. 15 av firmaene driver med handel, mens 30 har industriell virksomhet. En betydelig andel av arbeidsplassene er lokalisert i de fattigste områdene av landet og hoveddelen av de sysselsatte er kvinner. I tillegg kommer indirekte sysselsettingsvirkninger hos underleverandører og ringvirkninger av inntektene fra de ansatte.

Arbeidsplassene som er etablert de siste 15 årene ville med stor sannsynlighet ikke blitt etablert uten den norske støtten i følge foreløpige resultater fra en større evaluering av tiltak i Sri Lanka, Bangladesh, Sør-Afrika og Uganda. Resultatene blir utdypet når de andre landstudiene foreligger tidlig i 2010.

Rapporten viser at de bedriftsrettede tiltakene har hatt størst effekter i eksportnæringer. Det er etablert bedrifter både med rent norsk eierskap og med innenlandske. De fleste arbeidsplassene er knyttet til videreforedling av råvarer fra landbruket. Utvikling av it-programvare og produksjon av glassfiberbåter er to andre viktige sektorer. Overføring av norsk kompetanse og erfaring fra internasjonal virksomhet har vært viktige bidrag, samtidig som enkelte bedrifter har satset på egen forskningsbasert produktutvikling. Det mest attraktive for norske partnere har vært tilgang til arbeidskraft med lave lønninger, men god lokal kompetanse innen it-fag har også vært viktig.

Over 300 norske bedrifter har fått støtte på en eller flere måter, stort sett med mindre beløp til studier av samarbeidsmuligheter og markedsforhold, opplæring av ansatte og delvis til investeringer. Av de 233 norske bedriftene som har fått støtte via match-making programmet, har ca 70 prosent besøkt Sri Lanka for nærmere vurdering av mulighetene. Evalueringsteamet vurderer at dette har vært seriøse forsøk på bedriftsetablering. De fleste bedriftene som har undersøkt mulighetene har konkludert at etablering ikke har vært realistisk, ofte ut fra testproduksjon som har vist at kvaliteten på produktene har vært for dårlig eller at krav til miljø og arbeidsforhold ikke har vært oppfylt. Omlag 15 prosent av de norske bedriftene som har fått støtte via Norads ordninger, hadde virksomhet på gang i Sri Lanka i august 2009.

Flere svakheter i den norske bistanden til Sri Lanka er identifisert. De foreløpige vurderingene til evalueringsteamet er at den norske støtten i liten grad har fulgt opp overordnede politiske føringer om konfliktnøytralitet eller den norske næringsrelaterte strategien fra 1998 om ubundet bistand. En av forklaringene er at den samlede norske bistand til Sri Lanka i betydelig grad har vært dreid mot fredsbevarende bidrag. Lav kostnadseffektivitet er påpekt ved flere viktige næringsrelaterte tiltak. Det påpekes også som en svakhet at Norads støtteordninger i for liten grad har vært kvalitetssikret når det gjelder helse, miljø og sikkerhet.

For Sri Lankas økonomi har den norske innsatsen vært beskjeden. De norske direkte investeringene utgjør fem promiller av totale utenlandske investeringene. De norske investeringene har delvis ført til overføring av spisskompetanse og avansert teknologi.

Den norske støtten til oppbygging av nasjonale og regionale handelskammere har vært omfattende. Den langvarige og omfattende støtten på dette området har bidratt til oppbygging av for stor kapasitet, som ikke vil være bærekraftig når giverne reduserer sin støtte. Et uventet resultat av denne institusjonsutviklingen er at disse institusjonene ble sentrale lokale bidragsytere når giverne skulle gi storstilt nødhjelp etter Tsunami-katastrofen.



LØNNSOM SOLENERGI

Inspirert av kampanjen "Lighting a Billion Lights" som støttes av Norad, har entreprenøren Som Dev Kola fra Sunaria i India laget et eget firma for å gjøre soldrevet energi mer populært.

– Jeg oppdaget lyktene i landsbyen der en venn av meg bor og det slo meg at Sunaria også trengte dem, forklarer Kola. Vi henvendte oss til Energi- og Ressursinstituttet (TERI) som vurderte behovet i landsbyen vår, og deretter kom kampanjen til oss også. Ettersom en lykt bare koster tre rupi for 78 timer med lys som ikke forurenser, sparer hver landsbybeboer 100 rupi i måneden fordi de ikke bruker stearinlys. Barna våre kan gjøre lekser på kveldstid og vi voksne kan jobbe sent.

– Ved å observere arbeidet til TERI lærte jeg om omfanget til solenergi. I oktober 2008 opprettet jeg et markedsføringsfirma for solenergiprodukter og i dag går vi i overskudd og landsbybeboerne får arbeid på grunn av dette. Vi begynte med ti landsbybeboere og i dag er vi et lag på 895 mennesker og vi har allerede presentert solenergiproduktene i omtrent 300 landsbyer. Produktene vi driver med i dag omfatter lykter, paneler, vannkokere og gatelys. Vi selger også solcelleutstyr og i dag tjener hvert av medlemmene i laget vårt mellom 5000 og 15000 rupi i måneden, sier Kola. (Tekst og foto: Deepak Parvatiyar)

Ulike erfaringer med utvikling av små- og mellomstore bedrifter i Zambia og Bangladesh

Norad initierte egne kredittprogrammer for småbedriftssektoren i Zambia og Bangladesh på slutten av 1980-tallet. I Zambia startet programmet med både god tilbakebetalingsprosent og god operasjonell kontroll. Det var bygget opp rundt prinsippet om at minst 50 prosent av finansieringen skulle komme fra kommersielle banker, mens prosjektet skulle finansiere resten, gi faglig bistand til be-

driftene og stå for prosessen med å godkjenne og innkreve lån. På denne måten var det meningen å angripe de to faktorene som gjorde at banker ikke ville låne til små og mellomstore bedrifter, nemlig at det var for dyrt å administrere mange smålån og at det var for stor usikkerhet ved forretningsidéene. Prosjektet ble avsluttet etter noen år fordi ledelsen mistet kontrollen med driften, og midlene ble ansett som tapt.

I Bangladesh gikk det annerledes. Et program opprinnelig støttet av Norge – Small

Enterprise Development Project (SEDP) – er fremdeles i drift, selv om Norge har trukket seg ut. Pilotfasen startet i 1990 og programmet kom i full drift fra 1995. Modellen var stort sett den samme som i Zambia, med at lån ble gitt som en kombinasjon av prosjektmidler fra Norad og fra en statlig eid kommersiell bank, Agrani Bank. SEDP bidro med opplæring og lånesøknader. I 2003, da Bangladesh ønsket å fornye avtalen med Norad, gikk operasjonen finansielt omtrent i balanse, men det ble stilt spørsmålsteget ved bærekraften. Blant annet på bakgrunn av en vurdering av at et næringslivsrettet program burde kunne klare seg selv etter 13 år med støtte, ble videre støtte fra Norge avslått.

Da Norge trakk seg ut i 2004 ble resultatene av SEDP oppsummert:

- » Det var gitt lån til 33 000 småbedrifter i perioden 1995 til 2003
- » Av disse var 25 prosent kvinnelige entreprenører (målet var 20 prosent)
- » Tilbakebetalingsraten var ca. 92 prosent
- » Det ble skapt 68 000 nye jobber i de bedriftene som ble støttet
- » Rundt 19 000 eiere av småbedrifter hadde fått opplæring
- » Studier hadde beregnet at de entreprenørene som hadde fått opplæringen økte inntektene med 77 prosent i gjennomsnitt, mens antall ansatte i bedriftene økte med ca. 140 prosent
- » I desember 2003 hadde SEDP utestående lån til ca. 14 000 klienter

SEDP har fortsatt virksomheten ved hjelp av egne midler etter at Norge trakk seg ut. Det institusjonelle eierskapet er fortsatt uavklart, men SEDP fungerer som en parallell kredittgiver under Agrani Bank.

Satsing på hele verdikjeder har ført til vekst hos småbedrifter i Bangladesh

South Asia Enterprise Facility (SEDF) finansieres av Norad sammen med International Finance Cooperation, EU og Storbritannia. Formålet er å bidra til vekst av små og mel-

lomstore bedrifter i Bangladesh, Nepal, Bhutan og Nordøst-India. Norsk støtte til programmet har mellom 2003 og 2009 vært på totalt 50 millioner kroner.

Ideen er å arbeide med utvalgte sektorer i Bangladesh gjennom hele verdikjeden, og engasjere markedsaktører direkte gjennom faglig bistand og rådgivning. Kostnadene ved å levere tjenestene blir delt med brukerne. Det ble innarbeidet et resultatbasert rapporteringssystem helt fra begynnelsen, med insentiver til å nå oppsatte mål for deltakerne.

En gjennomgang fra 2006 viser at de små-bedriftene som fikk støtte genererte 16 239 nye arbeidsplasser, hvorav 65 prosent var kvinnelige³⁷. Basert på en total programkostnad på omtrent seks millioner USD, ga dette en kostnad for hver ny arbeidsplass på 375 USD. Bedriftene i programmet skåret bedre enn sammenlignbare bedrifter i Bangladesh på områder som avkastning på investert kapital, produksjonskapasitet og tilgjengelighet, stabilitet i arbeidsstokken og avlønning.

Infrastruktur reduserer bedrifters kostnader

En stor del av støtten til privat næringsliv går som multilateral bistand, og dette gjelder særlig støtte til rammebetingelsene. Komplexiteten i denne bistanden gjør at de fleste større prosjektene på dette området kjøres som flegiverprosjekter. En enkelt giver har verken kompetanse eller ressurser til å arbeide bredt med rammebetingelser.

Et eksempel på slik multilateral rammebetingelsesstøtte er Verdensbankens innsats i Etiopia. Bankens bidrag til utviklingen av privat sektor fikk karakteren "moderat utilfredsstillende" i en evaluering³⁸ av bankens totale bistand til Etiopia i perioden 1998–2006.

Forøkene på å forbedre investeringsmulighetene for privat sektor gjennom privatisering og konkurranseregler kunne bare vise til begrensede resultater i Etiopia. Forbedringer som lisensiering av bedrifter, tollkla-

37 International Training Centre, *The 2008 Reader on Private Sector Development*, 2008

38 "Ethiopia: Country Assistance Evaluation, 1998–2006". Independent Evaluation Group, Report No 43524, June 2, 2008.

ring, skatteregime og arbeidsreguleringer løftes frem. En egen konkurransekommisjon ble etablert. Kun 23 saker ble behandlet i perioden 2005–06, og det er det lite som tyder på at kommisjonen klarer å håndtere favoriseringen av bedrifter som er tilknyttet politiske partier.

Evalueringen viser til positive resultater når det gjelder bl.a. økonomisk vekst og utvikling av veier:

- » Veitetheten økte fra 27 km per 1 000 kvadratkilometer i 2000/1 til 35,9 km i 2005/6.
- » 1 264 km med ny vei er lagt
- » Halvparten av den 140 km lange veien mellom Gewane og Mille er rehabilitert
- » Andelen veinett med god kvalitet økte fra 17 til 60 prosent mellom 1997 og 2006, noe som igjen resulterte i en reduksjon av utgiftene til kjøretøy med 16 prosent og en nedgang i reisetiden på 25 prosent

Eksempelen underbygger Verdensbankens argument om at infrastruktur kan bidra til å redusere bedrifters forretningskostnader. Evalueringen hevder imidlertid at resultatene av Verdensbankens støtte til infrastruktur som helhet var blandete.

I følge evalueringen har Verdensbanken i liten grad bidratt til økt matvaresikkerhet i Etiopia. Dette begrunnes med at Verdensbanken og den etiopiske regjeringen var uenige om hvilken type tiltak som var nødvendige. I Amhara vises det til konkrete resultater som at den gjennomsnittlige inntekten har økt fra 320 til 347 dollar, men det er uvisst om denne endringen kan tilskrives andre forhold enn Verdensbankens bidrag.

Større konkurransedyktighet i Nicaragua

Et annet Verdensbankeeksempel på tiltak rettet mot rammebetingelser er bankens tiltak i Nicaragua. Ved årtusenskiftet lå Nicaragua langt bak sine naboland når det gjaldt konkurransedyktighet og de hadde ingen strategi for hvordan dette skulle løses. I 2003 igangsatte Verdensbanken et konkurranseprosjekt som var laget for å utforske mulighetene for å forbedre konkurranseforholdene for nicaraguanske bedrifter

samt prøve nye utviklingstjenester for dem. Den samlede kostnaden for prosjektet var 5,95 millioner USD, hvorav Verdensbanken bidro med 5,4 millioner USD og myndighetene med resten.

Prosjektet bidro til utviklingen av den private sektoren i Nicaragua ved blant annet å forenkle regel- og lover, styrke institusjoner, opprette bedriftsgrupper og fremme eksport³⁹.

Noen konkrete resultater:

- » Antall dager for å starte et firma gikk ned fra 71 til 39, mens antallet prosedyrer de nye firmaene måtte gjennom ble redusert fra 12 til 6 i perioden fra 2003 til 2006
- » Turismen til Nicaragua økte med 17 prosent i 2004, fra 525 400 til 614 800 personer
- » Inntektene fra kaffeproduksjonen ble nærmest fordoblet fra 2004/5 til 2005/06
- » Eksporten av meieriprodukter vokste med 33 prosent fra 2003 til 2004
- » Sysselsettingen økte med 38 prosent innen turistnæringen og med 67 prosent innen fabrikkvirksomhet
- » Direktoratet for fremme av investering, Pro-Nicaragua, tiltrakk seg 137,7 millioner USD i utenlandske investeringer, noe som i sin tur førte til 12 000 nye arbeidsplasser i perioden 2003–2005

Utilstrekkelig vurdering av markedstilgang i Bosnia-Herzegovina

FNs utviklingsprogram, UNDPs innsats for økonomisk utvikling i Bosnia og Herzegovina ble evaluert i 2008⁴⁰. Der påpekes det at UNDP har bidratt til folks levebrød på ad hoc-basis ved å dele ut utstyr og husdyr, mens det ikke har vært foretatt nødvendige vurderinger av markedstilgang og jobbskaping. Kvinners adgang til markedet har blitt viet liten oppmerksomhet. Det konkluderes med at UNDPs bidrag til økonomisk utvikling så langt har vært begrenset, mye fordi støtten

39 "Nicaragua Competitiveness Learning and Innovation Loan (2001–06)". www.worldbank.org.

40 "Assessment of Development Results. Evaluation of UNDP contribution. Bosnia and Herzegovina". Evaluation Office, May 2009. United Nations Development Programme.

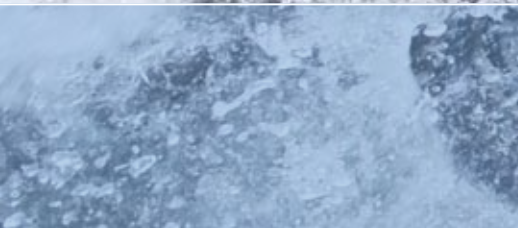
har vært spredt utover til individer og familier uten å ha noen virkning på den lokale økonomien.

Det finnes imidlertid eksempler på mindre prosjekter som har lyktes. De siste årene har UNDP gått mer systematisk frem ved å tildele støtte til entreprenører basert på en detaljert vurdering av det lokale markedet. Eksempelvis har man gjennom et av prosjektene i Srebrenica-området bidratt til å kople melkeprodusenter og kjøpere samt drive markedsføring av produktene. Dette har ført til forbedringer på husholdningsnivå, mens det så langt er vanskelig å si noe om virkningene for lokalsamfunnet.

OPPSUMMERING

Norsk bistand er dreid vekk fra direkte bedriftsstøtte, mot støtte til bedring av rammebetingelser. I tillegg til generell støtte gjennom multilaterale institusjoner, er den norske innsatsen størst i norske kompetansesektorer som olje, energi og fiskeri. Noen konklusjoner:

- » Det mangler generelt god resultatrapportering innen norsk støtte til privat sektor utvikling. Enkelthistorier om bedrifter som har lyktes og mislykkes finnes, men kunnskapen er for lav om systematiske effekter på både sektor, bedrifts- og individnivå. Det er flere forklaringer, og ikke alt henger sammen med dårlige rapporteringsrutiner. Det er den private aktøren som tar de viktigste beslutningene og bistanden utgjør som regel bare en liten del av beslutningsgrunnlaget. Markeder, konjunkturer, konkurranter og leverandører betyr som regel mer for resultatet i en bedrift enn hva for eksempel et kurs finansiert av bistandspenger gjør.
- » Rammebetingelsene har generelt sett blitt mer næringsvennlige i mange av Norges samarbeidsland. Blant annet Norfunds resultater antyder at det er blitt lettere å drive privat foretningsvirksomhet i disse landene.
- » Mikrofinans har vært et sentralt område i norsk bistand til privat sektor siden begynnelsen av 1990 tallet. Flere kanaler er benyttet, og disse innsatsene har jevnt over gitt gode resultater. Mikrofinans er imidlertid ikke en vidunderkur mot fattigdom.
- » Både Norfund, Norads næringslivsordninger og mange av Norges andre tiltak synes å bidra til å skape lønnsomme arbeidsplasser. Vi vet imidlertid for lite om kostnadseffektiviteten av disse resultatene, og om bistandens faktiske bidrag til effekter for målgruppen.



Norge har støttet forskning og utvikling innen fiskeoppdrett i Vietnam siden 1998. Bildet er tatt på forskningsinstitusjonen RIA No 1 sitt marine anlegg i Halong Bay.

ØKE MATPRODUKSJONEN

Fattigdommen, spesielt i Afrika, vil ikke kunne bekjempes med mindre millioner av småbrukere og fiskere produserer mer og tjener mer. Støtte til matproduksjon har lenge vært et lite bistandsområde for Norge. Bistand til bærekraftig landbruk i Zambia og Malawi gir resultater, men en negativ trend i matproduksjonen er ennå ikke snudd. Bistand til fiskeriforvaltning har vært vellykket, noe Namibia er et eksempel på. Norsk kompetanse på fiskeoppdrett blir effektivt brukt i Vietnam og Thailand. En evaluering av norsk fiskeribistand peker på et manglende fattigdomsfokus.



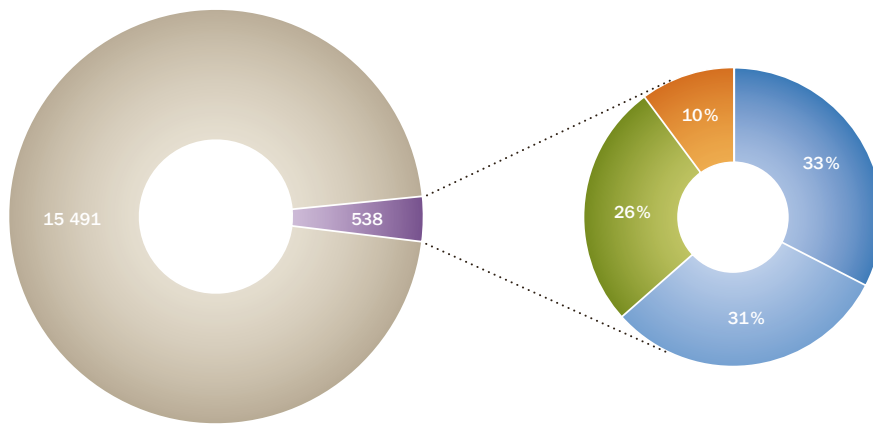
Det er nok mat i verden, men skjev fordeling gjør at en stor del av verdens befolkning ikke får det de trenger av sunn og næringsrik mat. Årsakene er sammensatte, men det er en økende erkjennelse av at det dreier seg om mer enn fordeling og kjøpekraft. Produktivtetsveksten verden har opplevd i flere tiår synes nå å stoppe opp. I blant annet Tanzania, Etiopia, Zambia og Madagaskar har det de siste årene vært en nedgang i matproduksjonen. Videre oppleves i større grad enn tidligere store variasjoner fra år til år knyttet til endringer i klimaet. Økning i prisene på viktige matvarer har ført til en stor økning i fattigdom. Prisstigningen har som oftest kommet forhandlerleddene til gode – og ikke bøndene. I tillegg har prisen på såkorn, gjød-

sel og innsatsmidler steget mer enn bøndenes inntekt.

Mange utviklingsland har i sine nasjonale strategier for økonomisk utvikling og fattigdomsreduksjon fokusert på utvikling av landbrukssektoren og gjort eksport av jordbruksprodukter til en viktig drivkraft i landets økonomiske utvikling. Mye tyder på at det trengs nye grep for at dette skal bli vellykket. Jordbruket og fisket må forsyne en stadig voksende befolkning med rimelig lokalt produsert mat. Rundt to-tredeler av verdens fattige bor på landsbygda og langt de fleste har jordbruk og fiske som viktigste næringsvei. Skal målet om å halvere fattigdom og sult innen 2015 nås, er det ikke tilstrekkelig at

disse kun produserer mat til eget konsum. Det må også bli et økonomisk overskudd som gjør det mulig å kjøpe varer og tjenester som bedrer folks levestandard. Det er ikke nok at noen lykkes med eksport av nisjeprodukter som ferske grønnsaker, blomster og store reker. Den store delen av befolkningen som er involvert i primærnæringene har gode muligheter til å øke produksjonen, blant annet gjennom endringer i driftsformer.

Klimaendringer understreker viktigheten av å satse både på økt matproduksjon og omlegging av landbruket for å gjøre det mer robust mot slike endringer. FNs organisasjon for landbruk og ernæring (FAO) anslår at 80 prosent av verdens fiskebestander er fullt

FIGUR 6.1 Støtte til matvareproduksjon er en liten bistandssektor for Norge

Bilateral bistand i 2008, millioner kroner

Bilateral bistand i 2008: 16 milliarder

■ Bilateral bistand
■ Bistand til matvareproduksjon

Matvareproduksjon: 538 millioner

■ Frivillige organisasjoner ■ Multilaterale organisasjoner
■ Offentlig sektor ■ Privat sektor

Kilde: Norad

utnyttet eller overutnyttet. Dette gjelder også de kystnære ressursene som i hovedsak høstes gjennom småskalafiske, og av fattige befolkningsgrupper. Økosystembasert fiskeriforvaltning har vært et mål internasjonalt. Dette innebærer at man både ser på hvordan fisket virker på bestanden det fiskes på og miljøet som helhet.

Ressurstilgang som tilgodeser svake grupper er viktig for fattigdomsbekjempelse. Småskalafiske drives gjerne av fattige som ikke har råd til å ta hensyn til miljøet. De fisker fra land eller på grunt vann med enkle redskaper, og kan lett overbeskatte bestander av ungfisk. Utfordringen for støtte til slike grupper er hvordan de kan komme ut av fattigdommen og unngå at fiskeressursene blir overbeskattet.

SENTRALE ELEMENTER I NORSK BISTANDSINNSATS

Matproduksjon er ikke et stort bistandsområde for Norge, og støtten har avtatt over tid. En tilsvarende reduksjon har funnet sted i den samlede internasjonale bistanden til landbruk som falt fra rundt ti prosent av total bilateral bistand i 1979 til tre prosent i 2007. Den globale matkrisen i 2008 har aktualisert temaet.

I 2008 utgjorde norsk bistand til jordbruk og fiske totalt 538 millioner kroner, en andel på 2,4 prosent av den totale bistanden og

3,4 prosent av bilateral bistand. 141 millioner kroner gikk til multilaterale organisasjoner, 164 millioner kroner til bilateralt samarbeid og 176 millioner kroner til frivillige organisasjoner eller stiftelser.

Gjennom multilateral bistand har Norge særlig lagt vekt på støtte til sentrale organisasjonene som FAO, Det internasjonale fondet for landbruksutvikling (IFAD) og Den rådgivende gruppen for internasjonal landbruksforskning (CGIAR). En del av støtten til Verdensbankens arbeid omfatter landbruk og fiske. Det samme gjør støtten til andre internasjonale organisasjoner, som for eksempel FNs utviklingsprogram UNDP og i økende grad FNs miljøorganisasjon UNEP. I tillegg kommer støtten til Verdens matvareprogram (WFP). Støtten til de multilaterale institusjonene omfatter både kjernestøtte og programmer i enkeltland.

Jordbruk

I tillegg til støtten gjennom internasjonale organisasjoner, er målet for Norges bistand til jordbrukssektoren bedring av levekår på landsbygda gjennom støtte til bondeorganisering, veiledning, utdanning og forskning. Norge gir også støtte til såfrø, andre innsatsvarer, offentlig-privat samarbeid og bevaring av biologisk mangfold.

Norge har de siste årene bidratt til en utlegging av støtten til landbrukssektoren i Zambia og Malawi, med vektlegging av et

mer klimarobust og miljøvennlig jordbruk for å styrke bærekraftig lokal matproduksjon.

Fiske

Mesteparten av fiskeribistanden har gått til Afrika, hovedsakelig Namibia og Mosambik. Også i Vietnam er fiskeri et av de viktigste samarbeidsområdene.

Fiskeribistanden er i hovedsak konsentrert om å styrke kompetansen innen fiskeriforskning og forvaltningsinstitusjoner i samarbeidsland. Hensikten er å bidra til bærekraftig fiskeri- og oppdrettsforvaltning inkludert utvikling av lover, regelverk og forvaltningsprosedyrer som sikrer forsvarlig og sosialt rettferdig ressursutnyttelse og en økonomisk produktiv næring. Opplæring og utdanning, som også omfatter støtte til deltakelse i internasjonale prosesser og konvensjonsarbeide, er sentrale elementer i fiskeribistanden.

Utdanning og forskning

Støtte til høyere utdanning og forskning vektlegges spesielt i norsk bistand til landbruk, skogbruk og fiske. Støtten innebærer i mange tilfeller et nært samarbeid med norske institusjoner. Flere afrikanske universiteter som har deltatt i institusjonssamarbeid fremstår nå med kompetanse på internasjonalt nivå, og betjener sine land med anvendt forskning og utdanning til offentlig og privat sektor.

Internasjonal landbruksforskning gjennom CGIAR-sentrene bidrar vesentlig til å bevare biologisk mangfold i jordbruk, skog og fiske. Samtidig dokumenteres best egnede arter som er motstandsdyktige mot sykdommer, skadedyr og klimatisk variasjon for ulike områder. Dette er offentlig tilgjengelig kunnskap som særlig fattige land drar nytte av. CGIARs forskning er svært desentralisert, noe som gjør at både nasjonale myndigheter og lokale forskningsinstitusjoner kan delta og dra nytte av kunnskapen og utvikle egen kompetanse.

KJENNETEGN VED GODE RESULTATER AV BISTANDEN

Økning i produksjonen og eksporten av matvarer er viktige indikatorer for et lands utvikling, men det er vanskelig å måle effekten bistanden isolert sett har hatt. Effekten

av bistand til avgrensede tiltak kan derimot måles ved for eksempel økt fangst og større avlinger.

En vanlig avkastning i småskala landbruk ligger på 500 til 900 kg per hektar, mens med omlegging av driftsform og mer effektiv bruk av innsatsfaktorer, kan dette økes til tre til fem tonn per hektar. I de tilfellene man kan vise til slike resultater, er det en klar indikasjon på at bistanden har virket.

Det er mange forhold som påvirker endringer i primærnæringene, og prosessene tar lang tid. Bistand kan spille en viktig rolle som pådriver i slike endringsprosesser. Det er spesielt viktig å se etter:

- » Om forvaltningsrammeverkene man har støttet etableringen av blir anvendt og har bedret rammebetingelsene for aktører i primærnæringene
- » Om forskningsbasert kompetanse blir videreutviklet og anvendt i bærekraftige institusjoner
- » Om primærprodusenter praktiserer nye driftsformer de har blitt anbefalt og fått opplæring i
- » Om hushold knyttet til primærnæringene klarer å produsere et overskudd som gjør at de tør å satse mer intensivt, i stedet for å søke strøjobber utenom landsbyen

Eksemplene nedenfor viser til enkelte gode resultater, men avspeiler at bortsett fra fiskeri, er matvareproduksjon et område hvor bistanden har vært fragmentert og lidd under at det ikke har vært langsiktige og konsistente strategier.

EKSEMPLER PÅ RESULTATER AV NORSK BISTAND

Fiskeribistanden har gitt gode resultater, men fattigdomsperspektivet mangler

Norsk fiskeribistand går først og fremst til sektorprogrammer og områder der man på norsk side har fortrinn og ledende kompetanse internasjonalt. I 2008 ble norsk bistand til fiskerisektoren i perioden 1985 til 2006 evaluert. I disse årene ga Norge til sammen 2,45 milliarder kroner i fiskeribistand til 55 ulike land. Over halvparten var bilateral støtte til afrikanske land. Evaluering-

gen konsentrerte seg om de tre viktigste områdene for bilateral bistand:

- » faglig bistand for å støtte fiskeripolitikk og administrasjon
 - » støtte til forskning, utdanning og opplæring
 - » direkte støtte til fiskeriforetak i privat sektor
- Hovedkonklusjonen i evalueringen er at norsk bistand har spilt en positiv rolle i å støtte fiskerit utvikling i samarbeidslandene, spesielt:
- » Forvaltningen av fiskeriresursene har blitt bedre i Namibia, Tanzania og Vietnam. Norske rådgivere har bidratt til å bygge kompetanse og kapasitet

» Institusjonene som har mottatt støtte har klart å holde på nøkkelmedarbeidere og er bærekraftige. En viktig årsak til det er at norsk bistand har vært fleksibel, mottakero-riert og langsiktig

» Støtten som er gitt i tilknytning til etablering av private bedrifter i utviklingsland har gitt gode resultater og bidratt til arbeidsplasser, i stor grad for kvinner

Evalueringen setter spørsmålsteget ved i hvilken grad fiskeribistanden har bidratt til fattigdomsreduksjon og savner mer oppmerksomhet om kjønnsaspektet i bistanden. Videre peker evalueringen på at bruken av norsk ekspertise og konsentrasjon om felt hvor norsk fiskeriekspertise har fortrinn, medførte at fattigdomsperspektivet ble mindre sentralt.

Utnyttelse av biprodukter fra fisk på Sri Lanka og kreps i Nicaragua ga økt kommersiell verdiskaping

På **Sri Lanka** blir fisk som det ikke er marked for kastet på sjøen. Et prosjekt har undersøkt mulighetene for å utnyttet denne fisken til menneskemat og annen nytte. Dette ville bidra til verdiskaping, sysselsetting og mindre forsøpling. Norge støttet et samarbeid mellom Fiskeriforskning og Industrial Technology Institute på Sri Lanka med fire millioner kroner fra 2003 til 2007.

Samarbeidet kan vise til gode resultater på forskningssiden for å finne regningssvarende måter å utnytte biprodukter fra fiskeindus-

trien på. Det ble utviklet ulike matprodukter, utviklet metoder for produksjon av plantestoffet ensilasje som brukes i dyrefôr og andre produkter til industrielt formål. Flere fiskeforedlere har for første gang startet med kommersiell verdiskaping basert på biprodukter fra fiskeindustrien. Miljøet ved fiske-landingsplassene og langs kjeden til foredlingsfabrikkene er blitt renere, og denne miljøgevinsten har bidratt til et mer positivt inntrykk internasjonalt.

I **Nicaragua** har Norad støttet bedriften Nicafish med 950 000 kroner til forundersøkelse og opplæring i fiske og produksjon av dyphavskrepsen langustin som det fiskes lite på. Arbeidet med prøvefiske og utnyttelse av biproduktene startet i 2007.

Vanligvis blir kun halen fra langustinen utnyttet. At Nicafish tok sikte på å utvide virksomheten til å utnytte skall og andre biprodukter fra kreps haleproduksjon ble vurdert som interessant, både ut fra et ressursmessig, miljømessig og økonomisk synspunkt. Fra skallet kan det utvinnes det kjemiske stoffet kitosan som brukes i farmasøytisk og annen industri. Nå produseres mel av biproduktene. Selve krepsahalene eksporteres til relativt godt betalende markeder, noe som innebærer at hele krepsen utnyttes.

Denne ekstraproduksjonen har gitt omkring 200 arbeidsplasser hvorav mesteparten er kvinner. Nicafish har sin bedrift like utenfor Managua og kjøper opp fisk og skaldyr, videreforedler og eksporterer produktene, hovedsakelig til USA. Nicafish står nå for 25 prosent av Nicaraguas samlede fiskeeksport.

Namibia viser vei i ansvarlig fiskeriforvaltning

Namibia ble selvstendig i 1990, og landets svært rike fiskeressurser hadde til da vært gjenstand for uregulert overfiske med fartøyer fra mange land. Sam Nujoma, leder for frigjøringsbevegelsen SWAPO, ba i et brev til daværende statsminister Gro Harlem Brundtland om norsk støtte til fiskerisektoren. Samarbeidet kom i gang allerede i frigjøringsåret, og et av de første tiltakene Namibia fikk norsk hjelp til var å etablere en 200 mils økonomisk sone.

Norge avsluttet fiskeribistanden til Namibia i 2005, etter 15 års bilateralt utviklingsam-

arbeid med norske bidrag til en verdi av 400 millioner kroner. Da vurderte man at landet hadde bygget opp tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å forvalte fiskeressursene uten ekstern støtte. Den norske fiskeribistanden til Namibia har flere ganger blitt trukket frem som særlig vellykket, og den har vært grundig analysert.

I 2008, tre år etter at den norske bistanden var avsluttet, publiserte WWF en studie⁴¹ som viste at Namibia ligger i verdenstoppen når det gjelder fiskeriforvaltning. Namibia havnet på sjetteplass etter Norge, USA, Canada, Australia og Island, og foran de fleste land i Europa og Asia.

På 1970-tallet var den totale fiskefangsten enkelte år oppe i 1,5 millioner tonn, mens den var 600.000 tonn i 2003. Det illustrerer WWF-studiens konklusjon om at fisket nå reguleres på en bærekraftig måte. Høsten 2009 vil den namibiske fiskeriministeren, Dr Abraham Iyambo, motta en FAO-pris for sin innsats for bærekraftig fiskeriforvaltning. Dette indikerer at den norske bistanden til oppbygging av kompetanse og kapasitet ikke bare ga gode resultater mens utviklingssamarbeidet pågikk, men at resultatene varer over tid.

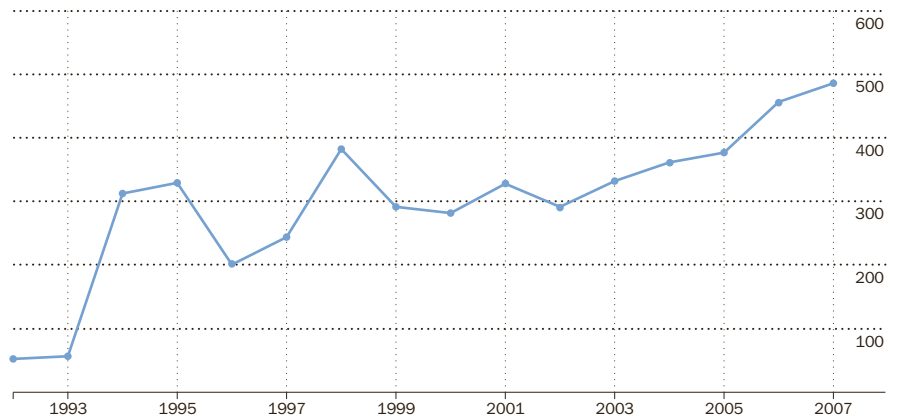
Forskning og bedre forvaltning har gitt økt fiskeproduksjon for småskala-produzentene i Vietnam

Da utviklingssamarbeidet med Vietnam startet opp på begynnelsen av 1990-tallet var hjelp til utvikling av en moderne fiskerilov et av de prioriterte områdene fra vietnamesisk side. Havrettkonvensjonen, som ga rom for utvidelse av lands økonomiske soner til 200 nautiske mil, trådte i kraft i 1994 og internasjonalt ble det lagt stor vekt på bærekraftig fiskeriforvaltning. Norge inngikk avtale med Vietnam i 1998 om bistand til utvikling av en fiskerilov. Fiskeridirektoratet i Norge og FAOs rettsavdeling var samarbeidspartnerne. Fiskeriloven ble utformet og vedtatt av nasjonalforsamlingen i løpet av en treårsperiode.

En ny fase av samarbeidet for gjennomføring av loven samt utvikling av forskrifter, ble avtalt for perioden 2004–2010. Støtten for begge fasene var på til sammen 34 millioner kroner.

⁴¹ T.J.Pitcher & al., *Safe Conduct? Twelve years fishing under the UN Code*, WWF, December 2008, 65 pp.

FIGUR 6.2 Namibias fiskeeksport har økt betydelig siden norsk bistand startet i 1990



Eksport, millioner USD

Kilde: FAO

Evalueringen av fiskeribistanden påpeker at verdien av fiskeeksport fra Vietnam økte med minst tre milliarder USD siden 1996. Denne vekstraten ville ha vært vanskelig uten et hensiktsmessig regelverk og uten faglig kapasitet til å understøtte utviklingen av oppdrettssektoren.



Norge har støttet forskning og utvikling innen oppdrett i Vietnam siden 1998. Bildet er fra forskningsinstituttet RIA No 1 sitt marine anlegg i Halong Bay. Her er det fiskearten cobia som koker i merdene.

Vietnam har lange tradisjoner innen oppdrett, men også potensial for økt produksjon på en mer miljømessig gunstig måte. Vietnam ønsket samarbeid med Norge for å utnytte dette potensialet bedre ved å satse på utdanning og økt forskningskompetanse innen oppdrett. Norge har støttet forskning og utvikling innen oppdrett siden 1998. Research Institute for Aquaculture No 1 (RIA1) i Vietnam har over en tiårsperiode mottatt til sammen 30 millioner kroner. Siden 2003 har Norge også bidratt til økt utdannings- og forskningskompetanse innen fiskeri og oppdrett gjennom støtte på 30 millioner kroner

til Nha Trang University. Samarbeidet er nå i sin andre fase. 30 mastergrads- og PhD-studenter ble utdannet i første fase, noe som bidro til styrket kapasitet i Vietnam.

Forskningen har ført til at fattige familier har økt sin produksjon med opptil 40 prosent etter å ha deltatt i et oppdrettsforsøk med en ny type tilapia-fisk. Gjennom selektiv avl fikk fisken 46 prosent høyere vekstrate og større kuldetoleranse enn vanlig niltilapia. Av de oppdrettsanleggene som tok i bruk metoden var det bortimot ingen som hadde forekomst av fiskesykdom, mens sykdom forekom hos de fleste av de andre oppdretterne.

I 2001 var samlet produksjon av tilapia 15 000 tonn i Vietnam og hadde steget til 40 000 tonn i 2005. For 2008 antas produksjonen å ligge på 70 000 tonn. Gjennom sin støtte har Norge bedret den vietnamesiske forskningskapasiteten innen genetikk, fiskehelse og oppdrett. Ved utgangen av 2008 hadde 154 studenter påbegynt eller fullført masterstudier ved instituttet, hvorav 34 prosent var kvinner. Av de 106 uteksaminerte arbeider 36 ved instituttet. Tre var i gang med eller hadde gjennomført doktorgradstudier med støtte fra prosjektet. Norge har nå avsluttet andre fase av støtten til forskningsinstituttet.

Thailand har kommet langt mot en miljømessig forsvarlig fiskeri- og oppdrettsnæring

Thailand har en omfattende oppdrettsindustri, som i hovedsak er småskalabasert. Et-

ter tsunamien i 2004 ønsket et hardt rammet Thailand å samarbeide med Norge for å prøve ut og utvikle en moderne oppdrettssektor. Den samlede støtten for perioden 2005–2010 vil beløpe seg til nærmere 17 million kroner. Thailand bidrar selv med et langt høyere beløp.

Samarbeidet har omfattet ulike sider av oppdrettsaktiviteter som drift av oppdrettsanlegg, yngelproduksjon, utvikling av fôr, fiskehelse, mm. Det thailandske Department of Fisheries (DOF) har etablert forsøksanlegg i samarbeid med Havforskningsinstituttet i Bergen. Et viktig element har vært utprøving av hvilke tropiske arter som egner seg for oppdrett i Thailand, både biologisk, atferdsmessig og med hensyn til markedsmuligheter. Norge har bidratt til Thailands utvikling av en nasjonal utviklingsstrategi og et regelverk for oppdrettsindustrien. Thailand ba også etter tsunamien om samarbeid med Norge for å kunne beregne størrelsen av sine fiskeressurser. Dette er viktig for å sikre at uttaket ikke ødelegger ressursgrunnlaget.

En prosjektgjennomgang som ble utført i juni 2009 er meget positiv og viser at de målene som ble satt er nådd. DOF er nå i stand til å drifte anleggene selv. Fisken fra anleggene er blitt svært godt mottatt i det internasjonale markedet, og fisk til en verdi av tre millioner kroner er så langt blitt eksportert til Tyskland, Japan og Singapore. Når Thailand har fått regelverket på plass vil det åpnes for private investeringer i oppdrettsteknologi.

Når det gjelder beregning av fiskeressursene er resultatene så langt positive. Informasjon har blitt tatt i bruk av fiskeriforvaltningen, og blant annet ført til at det er lagt begrensninger på fiskeriaktivitet i havområder som er viktig for yngelproduksjonen.

Forbedret matsikkerhet og gjenopprettet miljø og natur som ressursbase i Etiopia

Lite bærekraftige jordbruksmetoder i en årrekke har ført til forvitring og nedbryting av jord- og naturressurser i Tigrayregionen i Etiopia. Dette har svekket grunnlaget for levebrød fra jordbruk og omkringliggende natur. Dårligere kvalitet i jordsmonnet som følge av både fysisk tap av jordsmonn sammen med en forverring av den kjemiske og biologiske

Nye jordbruksmetoder gir beskyttelse mot tørke

– Selv når det er tørke, mangler jeg ikke mat. Etter at jeg begynte med bevaringsjordbruk (Conservation agriculture) for fire år siden, har jeg sluppet å motta matvarehjelp, og jeg har alltid hatt nok både til å spise og til videre salg, sier Sinoya Phiri (37) – far til fire.

Før pleide Phiri, som bor i Shimabala, Zambia, å høste bare 50 sekker mais. – Nå får jeg mellom 100 og 150 sekker. Jeg kunne ha klart enda mer, men vi har begrenset med land og jeg må dele de fem hektarene med min yngre bror.

Phiri har nå en høyere inntekt på grunn av bedret avkastning. De økte inntektene gjør at Phiri kan gi søsknene utdanning og han kan også forsørge moren sin. I tillegg går tre av barna hans på skolen. Gjennom Conservation Farming Unit kjøpte Phiri sin første gris for å utvide inntektsgrunnlaget sitt. Etterpå lånte han en râne for å avle flere griser, og nå har han en flokk på 80 griser.

– Når jeg har problemer, selger jeg noen griser. Jeg selger også griser for å kjøpe jordbruksutstyr. Phiri bruker grisemøkk som hovedgjødsel og kunstgjødsel bruker han kun som tillegg. – Maisen min klarer seg bedre enn de som bare bruker kunstgjødsel, sier han.

Med den økte inntekten holder Phiri nå på å bygge seg et moderne hus. Han har også kjøpt en 21-tommers farge-TV, en parabol og en generator. – Siden jeg er fotballfan kan jeg nå skru på generatoren når det er kamp på TV. Jeg bruker også generatoren hvis det er en gris som skal føde sent på natten, sier Phiri. Når det moderne huset er ferdig, planlegger Phiri å kople seg til det nasjonale strømmettet. (Tekst og foto: Newton Sibanda)

sammensetningen i jordsmonnet har ført til mindre fruktbar jord. Dette har også gjort naturen i området mindre motstandsdyktig i perioder som for eksempel tørke- og regntid.

I perioden 2007–08 støttet Norge Integrated Agricultural Development Project med totalt 17 millioner kroner. Prosjektet ble koordinert av Utviklingsfondet og implementert av Relief Society of Tigray og Women's Association of Tigray.

Det overordnede målet var å bedre matvaresikkerheten på en bærekraftig måte. Dette skulle oppnås ved blant annet å forbedre den naturlige ressursbasen som ved oppstart var betydelig forringet, promotering av jordbruksproduksjon og produktivitet samt forbedring av tilbudet av sosiale tjenester.

Sluttgjennomgangen⁴² viser at målgruppen har fått økt matvaresikkerhet og større inntekter som følge av høyere matproduksjon og salg av overskudd etter innhøsting. Samtidig er lokalsamfunnene bedre rustet mot store variasjoner i vær etter at naturressursene i stor grad er

rehabilitert og en forsvarlig vannressursforvaltning kom på plass. Når det gjelder rehabilitering av natur er ikke bare jordsmonnet mer fruktbar og egnet for jordbruk enn før prosjektoppstart, men ville dyr har også fått sine naturlige habitat gjenopprettet. Videre er vannbalansen forbedret ved at grunne brønner er tilrettelagt og jordsmonnet inneholder mer fuktighet enn tidligere. Gjennom kapasitetsbygging har spesielt kvinner forbedret sine entreprenør- og forretningsferdigheter.

Fra krypskyting til kommersielt landbruk i Zambia

I Norads resultatrapport 2007 nevnes det utfordrende samspillet mellom vilt og folk i nasjonalparken South Luangwa i Zambia. Norge har støttet forvaltningen av denne nasjonalparken over lengre tid, inkludert støtte til etablering av alternative leveveier for befolkningen i parkens nærområder.

Siden 2007 kan det vises til både økte avlinger og økte inntekter for husholdningene som resultat av en modell for landsbyutvikling kalt Community Markets for Conservation. Wildlife Conservation Society har utviklet og testet ut modellen, med opplæring og veiledning i

⁴² Norad 2009, "End Review of Sustainable Agricultural Program in Tigray 2007–08".

ulike landbruksmetoder med spesiell vekt på bevaringsjordbruk. De som er med i programmet får en garantert pris for sine produkter gitt at de bidrar på en positiv måte til å bevare naturen i området. Ved etablering av Community Trading Centres blir en rekke produkter videreforedlet før de sendes til markeder, blant annet i Lusaka. Den norske støtten har vært på 28,3 millioner kroner.

Programmet har gitt et positivt bidrag til utvikling av levekårene for lokalbefolkningen og man kan dokumentere en positiv effekt på naturmiljøet i dalen. Gjennom merkenavnet "It's Wild" selges blant annet ris, honning, peanøttsmør og maismel. I tillegg blir det solgt produkter lokalt, for eksempel til en rekke turistfasiliteter i og rundt nasjonalparken. For de nærmere 40 000 småbrukerne som i dag er med i programmet kan det dokumenteres en svært positiv utvikling i deres levekår. Husholdningenes inntekter har økt gradvis i programperioden. I 2001 var gjennomsnittlig inntekt for husholdningene om lag 205 kroner, i 2006 var inntektsnivået økt til 745 kroner, mens det i 2008 økte til 875 kroner. Ved å endre jordbruksmetodene, blant annet gjennom å benytte kompost, økte avlingene med 15 prosent hos de involverte småbrukerne fra programstart til 2008.

Et annet av viktig resultat er at over 48 000 snarer og 1 800 våpen har blitt levert inn av tidligere kryptytere. Rundt 700 av de som deltar i programmet var tidligere aktive kryptytere og mye tyder på at de fleste av dem nå har fått andre og ofte bedre inntektskilder enn ulovlig salg etter kryptyting. Dette har ført til at kryptyting har blitt redusert, og at antall ville dyr har stabilisert seg og i noen tilfeller også økt i antall. Man anslår at programmet årlig forhindrer at omtrent 5000 dyr blir skutt eller tatt i snarer.

Økt produktivitet, men mangelfull markedstilgang

FNs organ Det internasjonale fondet for jordbruksutvikling IFAD⁴³, arbeider for å utrydde fattigdommen på landsbygda ettersom det er der flertallet av de fattige bor. Støtten er primært rettet mot landbruk og landsbyutvikling, og målgruppen er de fattige som er marginaliserte og utsatte, som bønder, fis-



FRISK KASSAVA GIR ØKT INNTEKT

Bonden Rajab kommer fra landsbyen Tongwe i Tanzania og han har hatt stor nytte av et forskningsprosjekt ved Sokoine landbruksuniversitet.

– Før forskerne hjalp oss, brukte vi mye tid på å plante kassava, men avkastningen var nedslående lav. Forskerne lærte oss moderne måter å dyrke kassava på, og de lærte oss hvordan vi skal håndtere sykdom ved å fjerne de kassavaene som er syke slik at sykdommen ikke sprer seg til de andre plantene, fortsetter Rajab. Jeg er glad for at vi nå eier et senter hvor vi kan videreforedle kassava fordi det er utstyrt slik at vi kan presse vannet ut av kassavaen.

– Inntekten min har økt betraktelig og jeg kan nå sende barna mine på skolen fordi jeg tjener på salg av kassava. Nå kan jeg spare penger til familiens helseutgifter, for det ligger ikke noe sykehus i nærheten av hjemmet vårt så vi må reise helt til Muheza, sier Rajab.

– Jeg er også glad for at forskerne har tatt med seg nye former for frø som er mer sykdomsresistente. Etter at jeg begynte å dyrke kassava, er jeg sikret mat gjennom hele året. Jeg planlegger å utvide virksomheten min slik at jeg får mer inntekter til å forbedre mine og familiens levekår.

– Det eneste som er uklart for meg, gjelder oversikt over utbetalingene fra giverne. Vi skulle gjerne ha hatt bedre innsyn slik at vi vet hvordan støtten fra giverne brukes, avslutter Rajab. (Tekst og foto: Kizito Makoye)

43 IFAD's Strategic Framework 2007–2010.

kere eller entreprenører. Blant disse er kvinner vanligvis de vanskeligst stilte. Norge har støttet IFAD med drøyt 326 millioner kroner fra 2005 til 2008.

IFAD oppgir at de som har deltatt i deres prosjekter har økt både produktiviteten, inntektene og matvaresikkerheten. Landene er i større grad i stand til å redusere fattigdommen på landsbygda gjennom:

- » Rammeverk, både strategier og politikk, som møter målgruppens behov
- » Effektive myndighetsorgan som fokuserer på fattigdomsreduksjon
- » Sterke organisasjoner som støtter de fattige på landsbygda
- » Økte investeringer i privat sektor på landsbygda
- » Økt evne blant myndigheter, frivillige organisasjoner, og privat sektor til å utforme og gjennomføre programmer som fører til fattigdomsreduksjon

I den årlige gjennomgangen av IFADs evalueringer⁴⁴ ble det i 2007 konkludert med at IFAD hadde hatt størst innvirkning på fysiske goder som for eksempel latriner og drikkevann samt produktivitet i landbruket. Eksempelvis kunne et prosjekt i Pakistan vise til 30 prosents økning i produktivitet på grunn av innføringen av en ny type såkorn. IFAD har oppnådd mindre når det gjelder markedstilgang. Der det har vært forbedringer er det stort sett på grunn av investeringer i veisektoren, mens det ikke har vært tilstrekkelig fokus på markedsmulighetene som sådan.

En tredjedel av evalueringene som er gjennomgått konkluderte med at de fattige og utsatte gruppene sannsynligvis har hatt mindre nytte av prosjektene enn rikere grupper i befolkningen. Selv om de fattige var målgruppen, viser det seg at de husholdningene som selv eier jorda var i bedre stand til å spare opp penger. Det understrekes at evalueringene som disse konklusjonene er basert på ikke nødvendigvis er representative for IFADs virksomhet.

.....
⁴⁴ Annual Report on Results and Impact of IFAD Operations Evaluated in 2007. IFAD, 2008.





OPPSUMMERING

Støtte til matvareproduksjon utgjør idag en beskjeden andel av samlet norsk bistand. Dette avspeiler en internasjonal trend der man har argumentert for at markeds mekanismer og private investeringer, snarere enn offentlig styring og finansiering, vil gi en raskere utvikling av primærnæringene. For Afrika spesielt har dette ikke slått til, med unntak av enkelte nisjeprodukter. Produktiviteten i jordbruket har stagnert eller sunket i flere afrikanske land med de negative konsekvenser det har for fattigdomsreduksjon. Afrika trenger en "grønn revolusjon" tilpasset kontinentets samfunns- og miljømessige forhold.

Norges støtte til forskning og ressursforvaltning har gitt viktige resultater. Det gjelder spesielt innen fiskerier, og viser betydningen av et langsiktig samarbeid med land som Namibia, Tanzania og Vietnam.

Det er nyere eksempler på at anvendt forskning har bidratt til bedre ressursbruk. På Sri Lanka og i Nicaragua har bedrifter med norsk støtte startet kommersiell utnyttelse av avfallsprodukter fra fiske. I Vietnam og Thailand har Norge støttet utviklingen av nye former for fiskeoppdrett.

Den største utfordringen i store deler av Afrika er å få til driftsformer i jordbruk og husdyrhold som ikke forringer miljøet og jordsmonnet, og samtidig gir småbrukerne tilstrekkelig inntekter for arbeidsinnsatsen. Forsøk med såkalt bevarings-

jordbruk har med norsk støtte gitt loventlige resultater i Zambia og Malawi. Norge støtter liknende initiativ i Ethiopia, og de første erfaringene er positive.

Det er håp for overgang til et mer klimarobust og miljøvennlig jordbruk som er mindre avhengig av kostbare innsatsfaktorer, men mye avhenger av markedstilgangen og bøndernes inntjening. Urbanisering og en generell befolkningsvekst gir økende etterspørsel etter mat. Norges støtte til befolkningen som bor ved South Luangwa nasjonalpark i Zambia viser at det er stort potensial for ny verdiskapning i jordbruket. På sju år ble den gjennomsnittlige inntekten for husholdningene firedoblet.

Det er et problem at jordbrukssektoren i Afrika, og småbrukerne spesielt, er dårlig organisert. Et flertall av bøndene er kvinner og utviklingen av bondesamvirke er derfor også et likestillingsspørsmål. I tillegg sliter kontinentet med et svakt utbygd transportnettverk på landsbygda. Reduksjon av fattigdommen er avhengig av at inntektsnivået i primærnæringene øker. Resultatene fra norsk og annen bistand viser at matvaresikkerhet kan bedres gjennom økt offentlig engasjement, mangfold i produksjonen, forskning og utdanning, lokal bearbeiding og lagring. For å få til dette er det nødvendig med en integrert satsing på utvikling av nye driftsformer, organisering for bedre markedsadgang og utbygging av transportnettverket.



STYRKE KVINNER SOM ØKONOMISKE AKTØRER

Uganda: I litt over to år har Eva Namutebi blitt kurset i forretningsdrift av UNIDO. – Her lærer vi å organisere den økonomiske og kommersielle driften, sier hun. Fra venstre: Eva Namutebi, Sarah Nalunga og Florence Nakabugo.



Kvinnerettede programmer har nådd kvinnelige entreprenører og kvinner i primærnæringene. Opplæring har gitt økt kompetanse og bidratt til å skape nye arbeidsplasser. Dette har ført til høyere inntekter og levestandard for en rekke fattige kvinner og deres familier. Inntektene brukes til økonomiske investeringer, og gir kvinnene økt selvfølelse. I India har nærmere 100 000 lavkastekvinner brukt yrkesopplæringen de har deltatt i til å skaffe seg jobb eller starte egen virksomhet.

Til tross for politisk prioritering av dette feltet er det få dokumenterbare resultater av norsk og internasjonal bistand på samfunnsnivå. De gode resultatene som derimot kan dokumenteres på prosjektnivå, understreker at behovet og mulighetene er store.

70 prosent av alle som lever i absolutt fattigdom er kvinner. Derfor skal hensynet til kvinner og likestilling inn i all bistand. Det skal alltid vurderes hva et program betyr for kjønnsroller, ulikhet og fattigdom. I Norges samarbeidsland skårer kvinner lavest på sentrale utviklingsindikatorer⁴⁵: de har dårligere tilgang til utdanning, helse, politisk deltakelse, kreditt, jord og arbeid. Videre ser vi at kriser i økonomi og klima utløser fattigdomsprosesser som rammer kvinner og jentebarn fordi de er mest sårbare.

Studier viser at når kvinner får de samme mulighetene som menn i produktiv sektor, fører den økte yrkesdeltakelsen til økt produktivitet og økonomisk vekst.⁴⁶ I et sam-

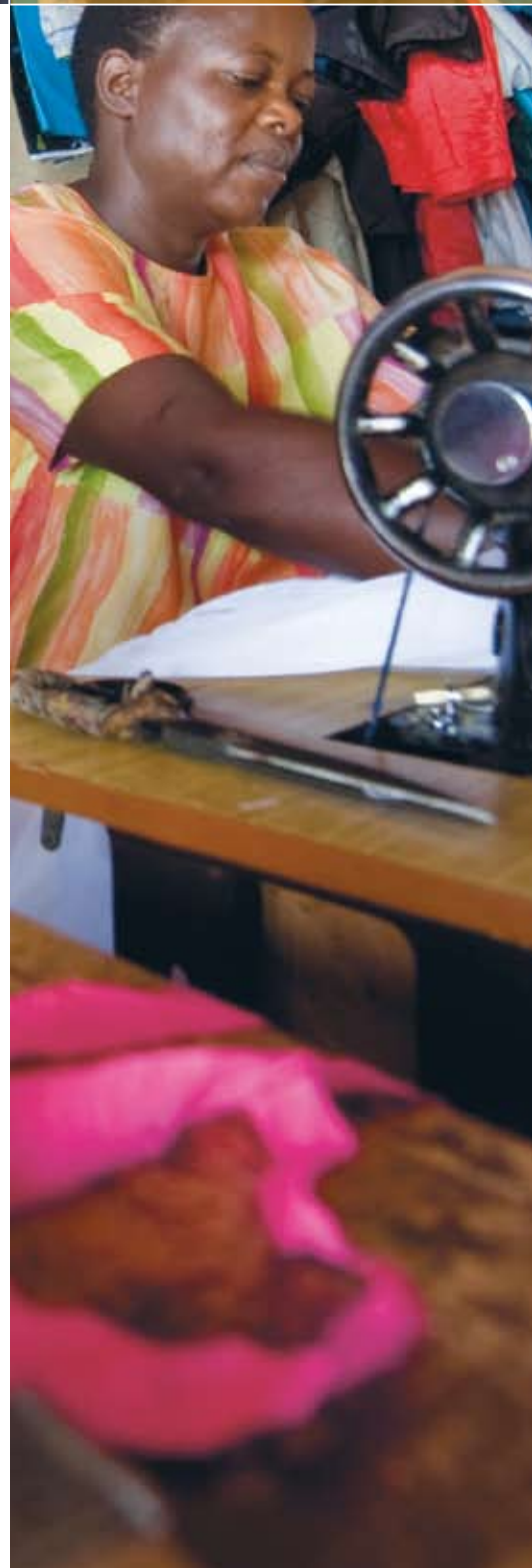
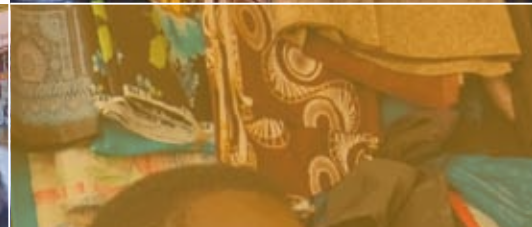
funnsøkonomisk perspektiv er det lønnsomt at kvinner er økonomisk aktive, fordi det øker både forbruk og sparing. Studier viser også at dersom man investerer i fattige kvinner, investerer man samtidig i barnas utvikling og velferd.

Å styrke kvinners levekår er viktig for å nå tusenårsmålene og mange av målene for norsk bistand. En effektiv måte å rette opp i ulikhetene mellom kjønnene på, er at kvinner får egen inntekt uavhengig av mannen. Bistanden kan bidra gjennom å støtte tiltak for å skape inntektsbringende arbeid, slik som opplæring og tilgang til kreditt. Likestillingsarbeidet må dessuten sikte mot å endre strukturelle forhold som marginaliserer kvinner som økonomiske aktører.

For å nå ut til fattige kvinner har hovedsakelig to strategier vært brukt i både norsk og internasjonal bistand. Den ene har gått ut på å integrere et kjønnsperspektiv i programmene slik at det tas hensyn til både kvinner og menn, mens den andre er å rette programmer direkte mot kvinner. Selv om kvinner lenge har vært politisk prioritert, er det få dokumenterbare resultater.

45 UNDP's Gender and Development Index (GDI).

46 "Equality for Women. Where do we stand on Millennium Development Goal 3?". Buvunic, Morrison, Ofuso-Amaah and Sjöblom. The International Bank for Reconstruction and Development / World Bank. 2008.



SENTRALE ELEMENTER I NORSK BISTAND

Kvinner og likestilling er en av hovedpilarene i utviklingspolitikken. Fra 2004 til 2008 økte bistanden til kvinner og likestilling fra 22 til 31 prosent av den samlede bilaterale bistanden. Samlet bilateral bistand til kvinner og likestilling var 4,8 milliarder kroner i 2008. Fem prosent av denne støtten var direkte rettet mot kvinner, mens resten gikk til tiltak hvor kvinner og likestilling var delmål.

Kvinneres innsats og rettigheter er avgjørende for å nå visjonen som ligger i FNs tusenårserklæring. Da Stortingsmelding nr. 11 (2007–8) om kvinners rettigheter og likestilling i utviklingspolitikken ble lansert, viste stortingsdebatten at det var bred enighet om at kvinner og likestilling må stå i sentrum av norsk utviklingspolitikk. Stortingsmeldingen lanserte sju innsatsområder for norsk satsing og et av innsatsområdene har som mål at kvinner og menn skal delta på like vilkår i det økonomiske livet. Utenriksdepartementets handlingsplan for kvinners rettigheter og likestilling i utviklingssamarbeid har kvinners økonomiske deltakelse som et tematisk innsatsområde.

Innen den multilaterale bistanden vektlegger Norge kvinner og likestilling i ulike fora, som

Likestilling er høyt politisk prioritert

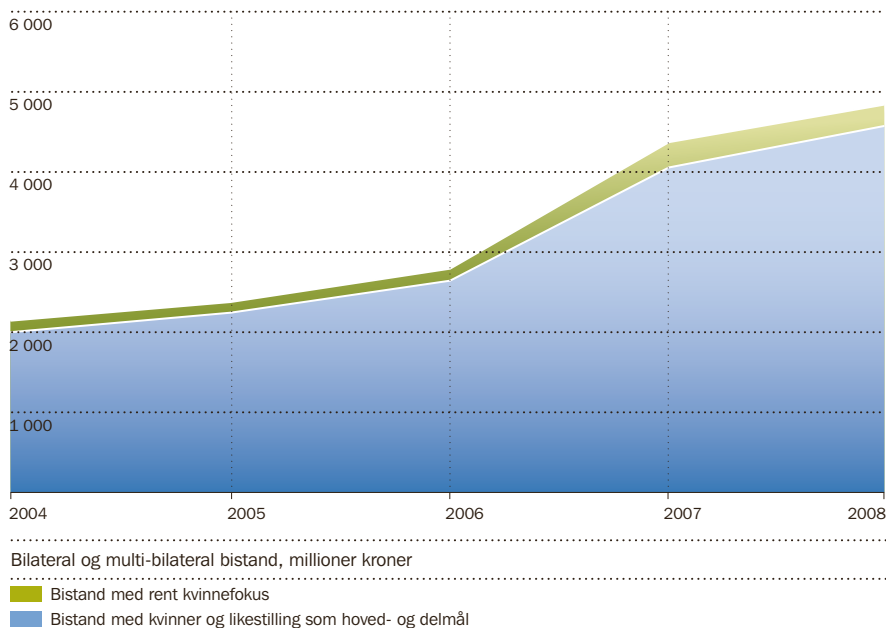
Det er ved å styrke kvinners stilling, sikre like muligheter for alle, sørge for helsetjenester og øke kvinners aktive yrkesdeltakelse at et land kan oppnå størst mulig fremgang, økonomisk så vel som politisk.

Statsminister Jens Stoltenberg, FNs sosiale og økonomiske kommisjon, 3. juli 2006

(Kilde: St. meld. nr 13: Klima, konflikt og kapital)

for eksempel styremøter. I tillegg støtter Norge likestillingsprosjekter, hvor kvinners økonomiske deltakelse er ett av flere formål. Norge var en av pådriverne bak Verdensbankens utarbeidelse av en handlingsplan for kvinner og økonomisk likestilling. Planen som ble lansert i 2006 tar for seg kvinners økonomiske rettigheter og deltakelse, og deres

FIGUR 7.1 Bistanden til kvinner og likestilling har steget de siste årene



Kilde: Norad

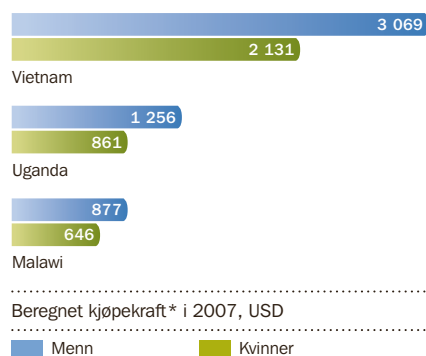
tilgang til arbeidslivet. Gjennom handlingsplanen støttes initiativer som skal gi resultater på kort sikt. Disse initiativene gjennomføres i pilotland med FNs utviklingsfond for kvinner UNIFEM som tilrettelegger. Videre skal handlingsplanen bidra til mer effektiv integrering av kjønnsperspektivet i Verdensbankens ordinære virksomhet. Norge bidro med 15 millioner kroner til handlingsplanen i 2007.

KJENNETEGN VED GODE RESULTATER AV BISTANDEN

Likestillingsarbeidet dreier seg i stor grad om å endre holdninger og normer samt øke kvinnes rettigheter og kapasitet. Følgende resultatmål er viktige for å kunne bedømme om satsingen på kvinner som økonomiske aktører har vært vellykket:

- » Kvinners økonomiske stilling er styrket. Indikatorer som yrkesdeltakelse, inntektsbringende arbeid og timelønn fordelt på kjønn vil måle eventuelle forskjeller og effekter over tid
- » Kvinner og menn har de samme økonomiske rettighetene. Dette gjelder formelt gjennom lovverk og i praksis ved at kvinner faktisk kan utøve sine rettigheter. På grunn av allerede etablerte maktforhold vil det ofte være nødvendig å involvere mennene for å kunne oppnå økonomisk likestilling i praksis

FIGUR 7.2) Kvinner har gjennomgående lavere kjøpekraft enn menn. Kvinner i Vietnam har over tre ganger høyere kjøpekraft enn kvinner i Malawi



*På grunn av mangel på separate data for menn og kvinner er beløpene beregnet av UNDP. Tallene angir såkalt kjøpekraftsparitet (PPP).

Kilde: UNDP Human Development Report 2009

Likestilling er et mål i seg selv, og like økonomiske muligheter er en nødvendig forutsetning for å oppnå dette. Tabell 7.1 gir et inntrykk av likestillingssituasjonen i verden i dag. Tabellen viser 20 av 102 land som er vurdert av OECDs utviklingssenter. Indeksverdien fremkommer fra 12 indikatorer fordelt på 5 områder.⁴⁷

⁴⁷ Det er store sprang mellom landene. Se genderindex.org for verdiene og informasjon om hvordan verdiene er beregnet.

TABELL 7.1 Likestillingen har kommet kort i en rekke av våre samarbeidsland

| Land | Plassering |
|------------------------------|------------|
| Kina | 83 |
| Gabon | 84 |
| Zambia | 85 |
| Nigeria | 86 |
| Liberia | 87 |
| Guinea | 88 |
| Etiopia | 89 |
| Bangladesh | 90 |
| Libya | 91 |
| De forente arabiske emirater | 92 |
| Irak | 93 |
| Pakistan | 94 |
| Iran | 95 |
| India | 96 |
| Tsjad | 97 |
| Jemen | 98 |
| Mali | 99 |
| Sierra Leone | 100 |
| Afghanistan | 101 |
| Sudan | 102 |

Rangering av 102 land etter en indeks basert på 12 indikatorer

Kilde: The Social Institutions and Gender Index (SIGI), OECD Development Centre 2009, <http://genderindex.org/>

EKSEMPLER PÅ RESULTATER AV NORSK BISTAND

Lavterskel-tilbud til lavkaste-kvinner i India

Selv om Indias kastesystem er offisielt avskaffet i grunnloven, er det fortsatt millioner av mennesker som diskrimineres daglig på grunn av kaste. Dette skjer åpent og skjult i mange lokalsamfunn, skolesystemet og arbeidslivet. Det er beregnet at 200 millioner indere faller inn i gruppen som opplever å bli ekskludert. Særlig kvinner og jenter fra lavkastene har problemer.

Yrkesopplæringsprogrammet Women's Economic Programme ble startet i 1982 som del av det bilaterale samarbeidet mellom Norge

Syersker i Hydrabad driver selv opplæring

Både Shahnaaz og Safia fikk i 2000 opplæring i søm av kvinneorganisasjonen Mahila Sanatkar gjennom Women's Economic Programme. Fattigdom og lang skolevei førte til at de sluttet skolen etter 7. klasse og bare gikk hjemme. Under opplæringen i søm traff de hverandre og ble gode venner. Etter seks måneders opplæring ble begge jentene svært dyktige. De begynte å arbeide som syerske på stykkpris-basis. Etter å ha arbeidet som syersker i fire år, startet de med opplæring av fattige jenter og kvinner i nabolaget. I juni 2009 underviste de 20 jenter. Hver jente måtte betale 1000 rupi for sykuret.

De to venninnene har kjøpt et stykke land hvor de planlegger å bygge et lite rom hvor de kan drive med opplæring. De møter mye motstand fra sine brødre på denne planen. Shahnaaz og Safia hevder at menn ikke er komfortable når kvinner har fremgang og er uavhengige.

og India. Programmet kombinerte opplæring, produksjon og lønnsarbeid. Målgruppen var fattige kvinner og jenter som tilhørte lavkaster fra landsbygda og slumområder i byene. Programmet var fullfinansiert av Norad fra 1982 til 1986. Etter 1986 ble Indias bidrag til programmet gradvis økt. Fra 1997 ble programmet en del av Indias femårsplan og et nasjonalt program. India finansierte da 80 prosent av programmet og det ble drevet i 30 stater. I 2002 trakk Norge seg ut, etter å ha bidratt totalt med 153 millioner kroner til programmet.

Sommeren 2009 fikk indiske konsulenter i oppdrag av Norad å spore opp kvinner som hadde fått opplæring gjennom programmet og undersøke hva som hadde skjedd etter at Norad trakk seg ut. Konsulentene besøkte fire organisasjoner og intervjuet elleve kvinner som hadde fått opplæring gjennom programmet.

I løpet av de 20 årene programmet fikk støtte fra Norge mottok 166 000 jenter og kvinner yrkesopplæring innen sying, spinning, reparasjon av elektriske artikler, skjønnhetspleie, helsestell, dataopplæring og bearbeiding av

jordbruksprodukter. Gjennomganger av Women's Economic Programme⁴⁸ har anslått at 60 prosent av kvinnene ble sysselsatt eller startet opp egen virksomhet etter endt opplæring. I delstaten Andra Pradesh observerte konsulentene at kvinner som hadde tatt populære kurs som dataopplæring og skjønnhetspleie, hadde hatt en positiv karriereutvikling. Noen skjønnhetspleiere hadde startet som assistenter for andre, men i løpet av årene hadde de åpnet egne salonger. Flere av kvinnene som fikk opplæring i brodering og sying hadde startet for seg selv med egne opplærings-sentre. En annen utvikling var at kvinner hadde reinvestert det de tjente i nytt og bedre utstyr for å øke inntektene sine. Ønsket om å øke inntektene sine hadde også motivert til å ta mer avansert opplæring.

De som kom seg i arbeid tjener fra 130–800 kroner per måned. Dette er en lav inntekt, men gir et verdifullt supplement til husholdsbudsjettet. Til sammenlikning tjener en mannlig faglært arbeider i New Delhi tilsvarende 700 kroner i måneden.

Erfaring og inntekt kan gi egen salong i Hydrabad

Sukanya K fra Hydrabad i Andhra Pradesh fikk opplæring i skjønnhetspleie i 1997 da hun var 17 år. Hun var meget dyktig og fikk tilbud om å drive med opplæring i et opplærings-senter som drives av distriktet der hun kommer fra. Det har hun gjort siden og trives med det. Hun har nå ambisjoner om å starte sin egen salong. Hun forteller at opplæringen satte henne i stand til å vise familien at hun var uavhengig og i stand til å tjene sine egne penger. Etter å ha blitt mer selvsikker motiverte hun også jenter i nabolaget og venner til å ta opplæring. De som gjorde det har i dag arbeid.

Et annet resultat av opplæringen er at kvinnene ble med i kvinnekollektiver og selvhjelpsgrupper. Gruppetilhørigheten ga kvinnene tilgang til finansiell støtte og banklån slik at de kunne videreutvikle sin økonomiske virksomhet. Mange kvinner som mottok undervisning ble mer selvsikre og fikk større

⁴⁸ Joint Review Women's Economic Programme Phase II, Commissioned by Gol and Norad, 2000.

tro på seg selv, og våget blant annet å snakke høyt i forsamlinger for første gang.

Programmet hadde også positive konsekvenser for frivillige organisasjoner. Organisasjonene fikk økt kontakt med fattige lavkaste-kvinner og rekrutterte mange av dem til organisasjonene, slik at de kunne lære opp andre fattige kvinner.

Grameen Bank – fra mikrokreditt til sosial industri

Norge var en viktig aktør i starten av Grameen Bank og medvirket til at organisasjonen ble bygd opp til det den er i dag. Grameen Bank forbindes gjerne med mikrokreditt, men The Grameen Bank Family of Companies består av 25 bedrifter med et bredt spekter av virksomheter innen telekommunikasjon, produksjon av yoghurt, flaskevann, billige myggnett og informasjonsteknologi.

Målet med bedriftene er at de skal skape produkter som fattige har mulighet til å kjøpe og være med å produsere, og produksjonen skal være etisk forsvarlig og ta hensyn til miljøet. Etableringene skal ha et sosialt fokus. Mange av bedriftene gir arbeidsplasser og muligheter for fattige kvinner. Utenlandske bedrifter som investerer skal få tilbake det de investerer, men det skal ikke utbetales profitt.

En av de mest vellykkede organisasjonene under Grameen Bank-paraplyen er energiselskapet Grameen Shakti som startet i 1996. Grameen Shakti arbeider med å fremme, utvikle og spre teknologi for fornybar energi på landsbygda. Organisasjonen arbeider med spredning av solcellepanel, varmeeffektive ovner, biogass og vindenergi.

Siden 1996 har Grameen Shakti etablert 45 teknologisentre og 750 kontor rundt om i landet. Selskapet har ansatt ca. 5000 ingeniører hvorav 150 er kvinner. De kvinnelige ingeniørene driver sentrene og trener lokale kvinner til å bli teknikere. Etter 15 dagers opplæring blir de sertifiserte teknikere. I mai 2009 hadde Grameen Shakti gjennomført opplæring av 3000 teknikere. Kvinnelige teknikere lærer å montere og drive service av utstyr i landsbyene. Teknikerne blir også opplært til å lage små lamper og mobilabonnemeter i Bangladesh. En kvinnelig tekniker som jobber deltid tjener fra 70 til 120 kroner pr. måned.

I mai 2009 var det installert 239 000 solcellepanel i privathjem, skoler, bedrifter og institusjoner på landsbygda. Mange bruker strømmen fra solcellepanel til å etablere nye inntektsgivende virksomheter: Lokalsamfunns-TV, opplading av mobiltelefoner, salg av strøm til naboen, osv. Det har vokst frem små butikker som reparerer radioer, TV og mobiltelefoner. Grameen Shakti har som mål å installere en million solcellepaneler innen 2012.

Utilstrekkelig kreditt til kvinner i Etiopia

Med støtte fra Utviklingsfondet gjennomførte Women's Association of Tigray et prosjekt for å bistå kvinner med mikrokreditt. Formålet var å styrke kvinnes økonomiske stilling, i tillegg til å bidra til økt matvaresikkerhet. Prosjektet er en videreføring av tidligere samarbeid med Utviklingsfondet. Budsjettet for 2007 og 2008 var én million kroner.

En evaluering⁴⁹ av prosjektet viser varierende resultater. Per juni 2008 hadde 559 kvinner blitt opplært i hvordan de skulle drive sin virksomhet på en profesjonell og lønnsom måte. Ved å få tilgang til kreditt har kvinnene som deltok i opplæringen, satt i gang aktiviteter som handel, avl av geiter og sauer, samt meieridrift. Noen av kvinnene klarte å utvide sin virksomhet samtidig som de gikk til innkjøp av TV og mobiltelefoner. På grunn av økte priser på varer i prosjektperioden, var kreditten som ble gitt for liten til at kvinnene kunne utvide sin virksomhet i særlig grad.

Det var liten grad av kopling mellom prosjektet og markedet, og foreningen hadde ikke kapasitet til å følge opp kvinnene etter endt opplæring. Selv om kvinnene lærte å ta større risiko i sine virksomheter, var det generelt en mangel på ideer til hva slags virksomheter som kunne være lønnsomme.

Selv om det finnes eksempler på at noen av kvinnene fikk økt matvaresikkerhet som en følge av kreditten, bidro ikke prosjektet til noen betydelig forbedring i levekår blant kvinnene og deres familier.

.....
49 "End Review of Sustainable Agricultural Program in Tigray National Regional State Implemented by Development Fund in Partnership with the Relief Society of Tigray (REST) Women's Association of Tigray (WAT)". Bezabih Emanu and Girma Geberemedhin. Norad Collected Reviews 1/2009.

Inntektsgivende kursing av kvinnelige småbrukere i Uganda

Jordbruket står for 71 prosent av sysselsettingen i Uganda. 58 prosent av de 7,3 millioner jordbruksarbeiderne er kvinner.

Fra 2005 til 2008 gjennomførte FNs organisasjon for industriell utvikling, UNIDO, et samarbeidsprogram med ugandiske myndigheter som dreide seg om støtte til bearbeiding og videreføring av landbruksprodukter i 15 distrikter. Norge støttet programmet med 23 millioner kroner, noe som utgjorde 46 prosent av budsjettet for programmet. Norge støttet fire komponenter i programmet: matkvalitet, opplæring av kvinnelige håndverksmestere, ren produksjon og støtte til tekstilindustri. Programmet har hatt et klart fattigdomsperspektiv og mål om å medvirke til bedring av kvinners levekår.

Resultat av innsatsen belyses i slutt-evalueringen av programmet i 2009:

- » I løpet av programperioden har kvinner motatt støtte til å bedre kvaliteten på matvarene de selger
- » Det er etablert 22 pilotsentre for bearbeiding av landbruksprodukter: Fire for tørket frukt, tolv for honning og seks for frukt og grønnsaker
- » 200 personer, hvorav 120 kvinner, har fått opplæring som mestere. Disse har så gitt opplæring til 2000 personer, hvorav 1200 er kvinner som skal gå foran med et godt eksempel for å spre kunnskapen
- » Programmet har ført til spredning av verdifull kunnskap og opplæring, noe som igjen har ført til opprettelse av nye arbeidsplasser og inntektsgivende arbeid

I juni 2009 dro en konsulent på oppdrag fra Norad ut til to pilotsentre for bearbeiding av mat: Flona Commodities Limited og The Evalert Uganda Fruit Drying Plant. Under UNIDO-programmet ble kvinner opplært til å levere organisk produserte kvalitetsråvarer på kontraktbasis. Bedriftene foretar videre bearbeiding og pakking av produktene for eksportmarkedet. Flona arbeider med 320 bønder hvorav 90 prosent er kvinner. Evalert arbeider med tre kvinnegrupper som har 54 medlemmer som leverer frukt til bearbeiding i bedriften.

Konas kunnskaper ga mat og skole

Elleman Mumba (46) er en småbonde i Shimabala, Zambia, som begynte med bevaringsjordbruk i 1997. Han er gift og har seks barn.

– Programmet mot feilernæring (PAM) ga kona mi opplæring i bevaringsjordbruk. Da hun kom tilbake, delte hun sine ferdigheter med meg og så begynte jeg å bruke dem i praksis, sier Mumba.

– På grunn av denne jordbruksformen hadde vi en god høst i 1998. Vi byttet inn 34 sekker med mais mot en avlsokse og en kvige samt to kasterte okser hos en kommersiell bonde, og så satt jeg igjen med 27 sekker til eget forbruk. Jeg hørte på kona mi og siden den gang har vi aldri sett oss tilbake.

Mumba husker hvordan de pleide å grave opp hele jordet og likevel fikk mindre avkastning før de begynte med bevaringsjordbruk. – Vi arbeidet mer og hadde mindre igjen. Etter at vi begynte med bevaringsjordbruk, har min familie aldri opplevd sult. Selv når det er tørke, har jeg hatt nok til familien og til salg, forteller han.

Mumba har ett hektar med land hvor han hovedsakelig dyrker mais, jordnøtter, bønner og erter. Han driver også agroskogbruk. – Disse trærne er veldig viktige fordi prisen på kunstgjødsel er så høy. Når bladene faller ned gjør de jorda fruktbar, sier Mumba, som er stolt av alt han har oppnådd. – Tre barn har fullført ungdomsskole, og det yngste barnet går nå i niende klasse. Det jeg får av inntekt, bruker jeg uten problemer på deres skolegang, sier Mumba. Og jeg har masse mat. Jeg har mer enn tre måltider per dag. (Tekst: Newton Sibanda)

Arabia og Sudan, utviklet en egen handlingsplan for å fremme likestilling. En intern kampanje ble igangsatt og tiltak innebefattet likestillingstiltak for blant annet forfremmelse og lønn. Firmaet kan nå vise til forbedret image som arbeidsgiver, økt andel kvinnelige ansatte, større tilfredshet blant de ansatte, og større grad av innovasjon og kreativitet. Ambisjonen er å oppnå en egen likestillings-sertifisering

Verdensbanken påpeker at det er flere utfordringer knyttet til gjennomføringen av handlingsplanen. Blant annet anses tidsperioden på to år for å være for kort for å kunne oppnå særlig samfunnsøkonomiske effekter.

Konsulenten intervjuet 30 kvinnelige bønder om opplæringen de hadde fått fra programmet. Kvinnene fremholdt kunnskap om produksjon av organiske kvalitetsprodukter, regnskap og teknikker for håndtering av vann og miljø som spesielt nyttig. En kvinne mente at hun ville klare å komme seg ut av fattigdom gjennom moderne jordbruk. Hun hadde tjent ca. 2300 kroner på frukt hun hadde solgt til Flona. En annen kvinne fortalte at hun klarte å betale skolepenger for barna med det hun tjente på de organiske produktene.

Konsulenten konkluderer med at kvinnene stort sett har hatt nytte av matkomponenten i UNIDO-programmet. Tørking av frukt er en levedyktig økonomisk virksomhet. For at pilotsentrene for tørket frukt skal greie seg er det behov for kapital slik at de kan fortsette å bygge opp kompetansen hos flere kvinnelige bønder. Da får bedriften større leveranser av råvarer og dermed større produksjon.

Spirer til resultater av Verdensbankens handlingsplan

Formålet med Verdensbankens handlingsplan for kvinner er å styrke kvinnenes øko-

nomiske stilling gjennom å gjøre markedene tilgjengelige for kvinner og å utruste kvinner til å delta i disse markedene. Handlingsplanen gjelder fra 2007 til 2009. Innen sektorene næringsliv, yrkesarbeid, infrastruktur og jordbruk har 149 initiativ blitt støttet så langt⁵⁰.

Det vil ta flere år før man kan se de endelige resultatene. I følge Verdensbankens fremdriftsrapportering begynner man likevel nå å se noen resultater av satsingen. Dette gjelder både de konkrete kvinnesprosjektene og integrering av kjønnsperspektivet i bankens pågående prosjekter. Følgende to eksempler illustrerer noen foreløpige resultater:

» Et elektrifiseringsprosjekt i 20 forsøkslandsbyer i Laos førte til at antallet husholdninger med tilgang på strøm økte fra 78 til 95 prosent

» Det egyptiske firmaet Olympic Group, som har mer enn 7500 ansatte i Egypt, Saudi-

⁵⁰ "Gender Equality as Smart Economics: World Bank Group Gender Action Plan. Two-Year Progress Report (January 2007 – January 2009)", April 24, 2009.

OPPSUMMERING

En økende andel av norsk bistand har et kjønnsperspektiv. I nesten en tredjedel av tiltakene er hensynet til kvinners situasjon og likestilling et av målene. Bare en liten del av bistanden er rettet direkte mot kvinner. For Norge er likestilling først og fremst et spørsmål om å fremme grunnleggende menneskerettigheter. Det kommer som et tilleggsargument at en styrking av kvinners situasjon bidrar til å nå andre utviklingsmål som redusert fattigdom og økonomisk utvikling.

Erfaring fra norsk bistand i India og Bangladesh viser at det er et stort økonomisk potensial i tilgang til yrkesrettet opplæring for fattige kvinner, både for den enkelte kvinne og familie, og for

bedrifter. Det er mange eksempler på hvor vanskelig og tidkrevende det kan være for kvinner å skaffe seg inntekt på nye måter. Opplæring og tilgang til lån er ofte ikke nok, slik Utviklingsfondets arbeid i Etiopia viser.

Selv om et økende antall bistandsprosjekter påberoper seg å ha et kjønnsperspektiv, har det vært vanskelig å finne dokumenterbare resultater av at dette perspektivet har kommet tydeligere inn i planleggingen. Både innen økonomisk infrastruktur, privat næringsutvikling og matproduksjon er det behov for bedre oppfølging av hvordan bistand kan bidra til å styrke kvinners rolle i den økonomiske utviklingen.



N&N AGENCY

DESIGNERS
WEAR
TRADING
IS
76792269



CHARGING


BATTERIES
ACCESSORIES






FOTO: De fleste bildene i årets resultatrapport er fotografert i 2009 i Vietnam, Malawi og Uganda av Ken Opprann.



DESIGN: Agendum See Design 
TRYKK: 07 Gruppen

OPPLAG: 5 000
November 2009
ISBN 978-82-7548-444-2





Norge og Vietnam samarbeider om ressursvurdering og systematisk helse, miljø og sikkerhetsarbeid i Vietnams olje- og gassvirksomhet. Petro-Vietnams gassforedlingsanlegg Dinh Co foredler gass som går til oppvarming og produksjon av elektrisitet, bensin og kunstgjødsel.

Norad

Direktoratet for utviklingssamarbeid
Norwegian Agency for Development Cooperation

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

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

postmottak@norad.no
www.norad.no