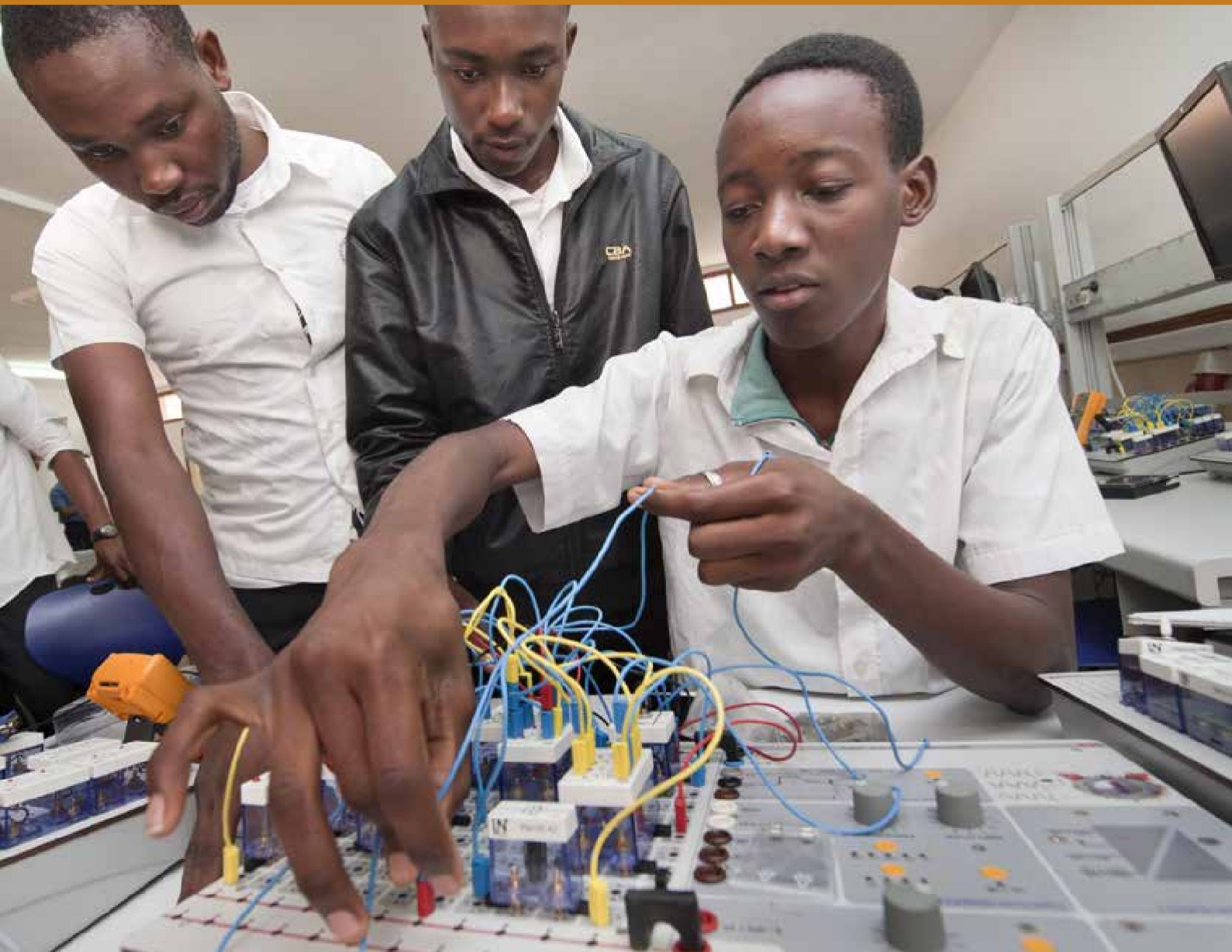




Et «Challenge Fund» for yrkesopplæring?



Et «Challenge Fund» for yrkesopplæring?

Erlend Sigvaldsen
23. Februar 2021

Forsidebilde

Instituto Industrial de Maputo.

Skolen underviser i blant annet i instalering av elektriske systemer for industri og sivile bygg. Diamesio Neto (til høyre), Flávio Lavien Chavole (midten) og Clementino Azurate (til venstre) bygger elektriske krester på industri-elktro avdelingen.

Foto: Ken Opprann

Norad
Direktoratet for utviklingssamarbeid

Postadresse: Postboks 1303 Vika 0112 Oslo
Besøksadresse: Bygdøy allé 2, Oslo

Tlf.: +47 23 98 00 00
www.norad.no / postmottak@norad.no

ISBN: 978-82-8369-124-5
ISSN: 1502-2528

Innholdsfortegnelse

1	Sammendrag.....	3
2	Introduksjon	6
2.1	Bakgrunn.....	6
2.2	Metode og begrensninger	7
3	Generelle erfaringer med “Challenge Fund”	8
3.1	Hvorfor et Challenge Fund?	8
3.2	Når er Challenge Funds et riktig virkemiddel?.....	9
3.3	Hvordan bør et Challenge Fund operasjonaliseres?.....	10
3.3.1	Generelt.....	11
3.3.2	Administrasjon og forvaltning	11
3.3.3	Søknader og søkeprosess	12
3.3.4	Hvem kan søke?	12
3.3.5	Geografisk / tematisk målretting.....	13
3.3.6	Hva slags aktiviteter/prosesser kan støttes?	13
3.3.7	Hvordan gis støtten?	14
3.4	Resultater	14
4	Erfaringer fra Challenge Fond med yrkesopplæring.....	15
4.1	Hvordan ser CF med yrkesopplæring ut?.....	16
4.2	Design og gjennomføring	18
4.3	Integrasjon av tilbud og etterspørsel	19
5	Norsk Challenge Fond for yrkesopplæring?	21
5.1	Alternativ til CF?.....	22
5.2	Norske erfaringer med CF og strategiske partnerskap	24
6	Anbefalinger.....	26
	Vedlegg: Terms of Reference	31

1 Sammendrag

Studien vurderer bruk av det såkalte "Challenge Fond" (CF) konseptet innen fag- og yrkesopplæring i utviklingssamarbeidet. CF fordeler offentlige bistandsmidler for særlige formål, til organisasjoner gjennom konkurranse. Utgangspunktet er en «Challenge» - eller utfordring – som skal løses. Store givere som Sida, FCDO (DFID), USAid, AusAid og GIZ/KfW har brukt CF mye.

Motiver for å benytte CF:

- **Innovasjon.** Få frem nye løsninger med nye aktører, til å løse problemer den tradisjonelle bistanden ikke har løst.
- **Ressurser.** Mobilisere ressurser som ellers ikke hadde vært tilgjengelige.
- **Ekspertise.** Involvere aktører på innsiden av utfordringen, som har motivasjon og kunnskap om hva som faktisk virker.

I følge Sida er CF riktig virkemiddel når det har:

1. **Systemisk virkning (systemic impact)**, som betyr at det må være potensial for virkninger utover mikro-nivået.
2. **Addisjonalitet (additionality)**, som betyr at de ønskede endringene ikke kan finne sted av seg selv, gjennom markeder og kommersiell finansiering.
3. **Positive eksternaliteter** (positive externalities), som betyr at prosjektet må gi fordeler ut over de fordelene som prosjektet gir den kommersielle bedriften.

CF kan være en god mekanisme når særlige forhold er til stede. De inkluderer:

- **En definert utfordring**, hvor det ikke finnes en åpenbar – og tilgjengelig - løsning
- **Risikoaverse finansmarkeder**, som åpner opp for addisjonalitet ved at annen finansiering ikke er tilgjengelig.
- **Gunstige rammebetingelser**, som gir CF plass til å drive etter intensjonen.

Generelle erfaringer fra operasjonalisering av CF:

- **Administrasjon av CF** settes normalt ut gjennom anbudskonkurranse. Kostnadene varierer mellom 15-50% av det totale beløpet, avhengig av forvalters oppgaver.
- Forskning indikerer at CF med et **geografisk fokus** har større lokal virkning. Baksiden er et lavere antall søknader, og dermed mindre konkurranse.
- Siden innovasjon er et viktig formål, gis det ofte **ikke støtte til allerede eksisterende prosjekter**, eller prosjekter som er «business as usual».
- De aller fleste fond krever **egenandeler** fra mottakere av støtte.
- Det er **begrenset informasjon om resultater** fra CF, særlig langsiktige virkninger (impact).

Erfaringer fra CF med elementer av yrkesopplæring:

- De fleste CF med yrkesopplæringsaspekter har **sysselsetting som overordnet mål**
- Det er få fond som fokuserer bare på yrkesopplæring. De som gjør det, er som regel **eksplisitt rettet mot utsatte grupper**.
- Yrkesopplærings CF er ofte **del av større bistandspakker** med andre komponenter.
- Prosjektene som **kombinerte utdanning med jobb** viste bedre resultater enn de som fokuserte på bare ett aspekt.

- **Et CF for yrkesopplæring må vurdere et større spekter av støtte enn rene finansielle bidrag.** Systemiske effekter utover prosjektet selv vil ventelig kreve nettverksbygging og forhandlinger med ikke-kommersielle aktører

Et norsk CF?

- Et norsk fokus **begrenser fondet til land og sektorer som er interessante for norsk næringsliv.**
- Dette er en viktig begrensning, for **verdien av et CF ligger i stor grad i konkurranseelementet** – at private skal «insentiveres» til å finne smarte løsninger som ellers ikke er tilgjengelig.
- Skal det sikres god konkurranse må det enten **a) velges sektorer og land hvor det beviselig er god norsk interesse, eller b) åpnes for søknader fra også andre land.** De aller fleste CFer tillater for eksempel søknader fra bedrifter i mottakerlandet.
- Et alternativ er **strategiske partnerskap (SP)**. Modellen synes å bedre tillate «prosess» – dvs at prosjektet kan tilpasses, endres og justeres i forhold til utvikling i prosjektet og rammene rundt. Det sees som viktig i en yrkesopplæringssammenheng.
- Det er til en viss grad **semantikk** hvilket navn som brukes på samarbeidsmodellen. Det avgjørende er innholdet. Både CF og SP kan tilpasses.
- Offentlig privat samarbeid (OPS) har vist seg komplisert innen bistand. Sida peker på en særlig viktig erfaring: **Det tar for lang tid, og næringslivet skjønner ikke hvorfor giveren konkluderer som den gjør.**
- **Næringslivet etterlyser tettere partnerskap med donoren** – man ønsker å utvikle prosjekter i felleskap. Fordi yrkesopplæring normalt er et komplekst tema i våre samarbeidsland, er dette en ide det er verdt å se nærmere på.

Anbefalinger:

1. Overordnet målsetning for et program bør være «sysselsetning» - i en eller annen form (se anbefaling 3).
2. Et program må tenke integrasjon mellom tilbuds- og etterspørselsside, dvs mellom opplæring og arbeidsplass.
3. Programmet bør ha en klar, bistandsrelevant målretning. Det må være en utvetydig forståelse av hvilket problem som skal adresseres
4. Challenge Fond bør vurderes når:
 - Innovasjon fra den private deltakeren er ansett som vesentlig for å løse det definerte problemet.
 - Det er tilstrekkelig konkurranse til å utløse den nødvendige innovasjon.
 - Private aktører har mulighetsrom for å lage gode prosjekter
 - Det er sannsynlig at en løsning vil ha effekter utover det enkelte prosjekt
5. Det må nøye vurderes om et CF kan forsvare kostnader til administrasjon. Yrkesopplæringsprosjekter innebærer ofte en rekke partnerskap og mye prosess, med mange oppgaver til forvalter av fondet.
6. CF kan vurderes som del av større programmer, hvor den private bedriften får tilpassede «oppgaver».

7. Hvor den private bedriften i stor grad avhenger av andre aktører for å få gjennomført et godt yrkesopplæringsprogram, kan SP være et bedre alternativ enn CF.
8. Det bør vurderes å opprette et eget vindu under den eksisterende strategiske partnerskapsparaplyen, med formål om «sysselsetning gjennom yrkesopplæring». Et slikt vindu må vurdere hvordan langsiktig og likeverdige partnerskap med private bedrifter kan støttes, uten at det går på bekostning av grunnleggende bistandsprinsipper.
9. Det bør innledes samtaler med SIDA – og senere Danida – om forutsetningene og mulighetene for å etablere et felles skandinavisk CF for yrkesopplæring, med sysselsetting som målsetning

2 Introduksjon

Denne studien vurderer bruk av det såkalte “Challenge Fond” (CF) konseptet innen fag- og yrkesopplæring i utviklingssamarbeidet. Et typisk CF baserer seg på konkurranse om offentlige midler, for å adressere bestemte problemstillinger. Det angir hva som ønskes løst, hvem som kan søke om midler, og kriterier for valg av løsningsleverandør. Det er opp til leverandøren å foreslå løsningen – ett CF forsøker som oftest å oppmuntre til innovasjon. Innen bistand er det også et mål å tiltrekke seg nye ressurser, gjerne fra private bedrifter.

CF benyttes i varierende grad av andre givere, men for eksempel Sida har et betydelig engasjement i diverse fond.¹ UK og Nederland har også brukt CF mye i bistands-sammenheng. Det finnes følgelig en del erfaring med CF på generelt plan, men dessverre mindre innen yrkesutdanning.

Dette kom tydelig frem gjennom forstudien til denne rapporten, som kartla eksisterende CF innen «skills development and vocational education».² Bare 7 fond med direkte forbindelse til yrkesopplæring (eller «TVET»)³ ble identifisert, og disse var i varierende grad relevante for et norsk CF. Uavhengige evalueringer innen dette spesifikke temaet manglet helt.

Det er imidlertid nok informasjon til kunne gjøre en generell vurdering av grunnlaget for et norsk CF for yrkesopplæring. Denne rapporten følger anbefalingene fra forstudien om hvordan analysen bygges opp. Først gis en oppdatering av generelle erfaringer med bruk av CF, deretter gir rapporten en vurdering av konseptets egnethet innen yrkesutdanning, og så hvorvidt et slikt CF kan tilpasses norske forhold. Rapporten avsluttes med en oppsummering av anbefalinger for videre arbeid.

2.1 Bakgrunn

Stortingsmelding 25 (2013-14) «Utdanning for Utvikling» signaliserte økt norsk satsning på utdanning, med yrkesopplæring som ett av de prioriterte områdene. Bakgrunnen var behovet for økt sysselsetting og verdiskaping i Norges samarbeidsland, som er vesentlig for bekjempelse av fattigdom og sårbarhet.

Dette ble fulgt opp i St.Prp. 85S (2017-2018), som skisserte en handlingsplan for opptrapping av støtte til yrkesfaglig utdanningstilbud i utviklingsland. Her tydeliggjøres ønsket om partnerskap i innsatsen. Samarbeid mellom offentlig utdanning og privat sektor i mottakerlandet pekes på som sentralt, for å sikre relevans og kvalitet. Et førende prinsipp er tett tilknytning mellom opplæring og marked, for å sikre relevant yrkesopplæring⁴.

Handlingsplanen sier at den norske satsingen skal følge to hovedspor:

- i. Styrking av nasjonale systemer rundt yrkesopplæring,
- ii. Innsats på opplærings- og arbeidsmarkedsnivå

Planen vektlegger identifisering av partnere med god kunnskap om de reelle behovene, særlig hos næringslivet. Det uttrykkes ønske om å involvere norsk næringsliv der det er

¹ <https://www.sida.se/en/for-partners/private-sector/challenge-funds>

² Se “*A challenge fund for TVET? Inception report*”; EDT, December 2020

³ “Yrkesopplæring” blir i rapporten brukt for den engelske betegnelsen «Technical and Vocational Education and Training (TVET).

⁴ Prop. 85 S 2017–2018; side 150.

relevant. Programmet «*Building Skills for Jobs*» nevnes spesielt i denne forbindelse, med to hoveddeler:

- En søknadsbasert del hvor hovedsøker skal være en norskregistrert enhet. Forvaltningen er delegert til Senter for internasjonalisering av utdanning (SIU) via Norad.
- En søknadsbasert del som forvaltes av Norad. Gjennom en utlysning for strategiske partnerskap har Norad valgt ut prosjekter der yrkesopplæring er hovedkomponent. Denne støtten ses i sammenheng med Norads øvrige ordninger for tilskudd til næringsutvikling og jobbskaping, og skal involvere norske organisasjoner.

Mens den første ordningen er avviklet, er den andre fortsatt aktiv. Det har vist seg utfordrende å engasjere norsk næringsliv i tiltakene, og dette er bakgrunnen for hvorfor Norad nå ønsker en vurdering av det såkalte «Challenge Fond» konseptet. Målet er ifølge arbeidsbeskrivelsen (se Annex 1) for oppdraget som følger:

“The objective of the assessment is to provide Norad with existing knowledge around challenge funds and suggest alternatives and recommendations for Norad’s possible engagement in such a fund. Norad is looking for experience others have had with similar funds and alternatives for how a fund could be organised. The assessment will assist Norad to decide whether or not to engage in the development of a challenge fund for TVET in developing countries and, in case, how to organise it.”

2.2 Metode og begrensninger

Det finnes en rekke erfaringer med CF mer generelt innen næringsutvikling, og det finnes mye erfaring fra prosjekter innen yrkesopplæring – men få fra bistandsprogrammer som kombinerer de to. Det kan derfor ikke ventes entydige svar på spørsmålet om CF og yrkesopplæring, men analysen kan ved hjelp av det som kalles rimelighetsbetraktninger gi konklusjoner om hva som kan virke, og hva som ikke kan det.

Dette gjøres via en kartlegging av kunnskap og erfaringer på tre forskjellige nivåer:

- Generelt om Challenge Funds
- Generelt om yrkesopplæring som involverer privat sektor
- Spesielt om erfaringer med yrkesopplæring, privat sektor og bruk av konkurranse i norsk bistandssammenheng.

Erfaringene gjør det mulig å trekke konklusjoner på hvert av de tre nivåene, men ikke nødvendigvis på tvers av de tre. Erfaringene fra et vellykket, tysk støttet CF innen sysselsetting for uformell sektor i det sørlige Afrika, er ikke nødvendigvis relevante for et norsk prosjekt med norske bedrifter. Men, noen av erfaringene - som at konkurransevilkår må være attraktive for private bedrifter – kan ut ifra en rimelighetsbetraktning være relevant i begge situasjoner. Denne studien går i korte trekk ut på å identifisere flest mulig slike erfaringer, og ut ifra dette, anbefale videre arbeid.

De viktigste kildene for studien er dokumenter og rapporter, den nevnte forstudie med kartlegging av relevante CF, og samtaler og intervjuer med Norad, andre donorer, norsk næringsliv og NHO, og med uavhengige eksperter.

3 Generelle erfaringer med “Challenge Fund”

De grunnleggende prinsippene for CF er vanlige konkurranseregler innen både næringslivet og innen den konkurranseutsatte delen av offentlig sektor. Konkurransen brukes for å sikre et best mulig tilbud, og for å fordele midler mellom private leverandører.

3.1 Hvorfor et Challenge Fund?

Utrykket «Challenge Fond» gir en pekepinn på hva som skiller CF fra den vanlige utlysningen fra for eksempel Forskningsrådet. Det er en «Challenge» - eller utfordring – som skal løses. **For bistandens del ligger det en erkjennelse av at denne utfordringen ikke kan løses av offentlig innsats alene.** «Challenge» kan også forstås som en utfordring til næringslivet om å bidra til løsninger på utviklingskritiske problemer. Ofte søkes det etter generiske løsninger, og ikke spesifikke resultater, slik som i et vanlig offentlig anbud om for eksempel å bygge en skole.

Administrasjonen av CF settes som regel ut til aktører som har spesialisert seg på dette. Tildeling av midler skjer gjennom en åpen anbudsprosess. Fordi mange CF inkluderer også andre støttetiltak, og tett oppfølging av prosjektene, kan administrasjonen være både krevende og dyr. **I noen fond utgjør administrasjon opp mot 50% av hele støttebeløpet.**

Britiske DFID var en av de første bilaterale givere som benyttet CF, mens det i Norden har vært SIDA som har vært den ivrigste brukeren. Sida definerer CF som: “*A Challenge Fund is a financing mechanism to allocate (donor) funds for specific purposes, using competition among organisations as the lead principle*”.⁵ En enda mer beskrivende definisjon er gitt av Triple Line/DFID. CF “(1) provides grants or subsidies (2) with an explicit public purpose (3) between independent agencies (4) with grant recipients selected competitively (5) on the basis of advertised rules and processes (6) who retain significant discretion over formulation and execution of their proposals and (7) share risks with the grant provider.”⁶

CF retter seg med andre ord ikke bare mot private bedrifter, men mot alle organisasjoner som er relevante innenfor den utvalgte «utfordringen». En rekke CF inviterer sivilsamfunnet på lik linje med private bedrifter. I mange tilfeller – som det norske Building Skills for Jobs – ønskes samarbeid mellom sivilsamfunnet og private selskaper.

Det er ofte tre motiver som trekkes frem for å begrunne bruk av CF:

- **Innovasjon.** Få frem nye løsninger med nye aktører, til å løse problemer den tradisjonelle bistanden ikke har løst.
- **Ressurser.** Mobilisere ressurser som ellers ikke hadde vært tilgjengelige. Det gir såkalt «leverage» effekt av bistanden – man får mer ut av hver krone bistand.
- **Ekspertise.** Involvere aktører på innsiden av utfordringen, som har motivasjon og kunnskap om hva som faktisk virker. Dette er bl.a. et sterkt argument for å involvere private bedrifter i yrkesopplæring.

Et CF skiller seg fra tradisjonelle, planlagte bistandsprogrammer på flere områder. **Et CF fokuserer på hva som skal løses, og ikke løsningen (output fokusert).** Den gir sjelden detaljert oppskrift på hvordan ting skal gjøres, og det gis stor frihet til å foreslå løsninger. Dette innebærer også en større risiko i prosjektene. En evaluering av Sida’s engasjement i CF sier: “*From Sida’s perspective one of the reasons for working with Challenge Funds is to*

⁵ SIDA Evaluation 2018-1: Evaluation of Sida’s Global Challenge Funds”; IPE Triple Line; 2018. (page 12)

⁶ “Review of Umbrella Fund Evaluation Focusing on Challenge Funds”; Service Request Report; IOD PARC/DFID; 2015

discover innovative and unconventional solutions to development issues. A Challenge Fund therefore accepts a higher level of risk in investment than most other investors would."

3.2 Når er Challenge Funds et riktig virkemiddel?

Fordi CF normalt har høye administrasjonskostnader og høy risiko, må det foreligge gode grunner til hvorfor det brukes. Det finnes en del litteratur på når CF er et passende virkemiddel. Sida sier i sin «Guidelines for Challenge Funds (2017)»⁷ at «***A leading principle in defining the purpose of a CF should be that it addresses a key development issue which otherwise is not addressed by market forces, and also that there is a clear benefit in applying the CF model versus other forms of donor support.***»

Ifølge Sida bør et CF ha:

1. **Systemisk virkning (systemic impact)**, som betyr at det må være potensial for virkninger utover mikro-nivået. Det kan være direkte strukturinnovasjon eller via demonstrasjonseffekter. Et eksempel fra yrkesopplæring kan være at prosjektet viser hvordan lærlingeordninger kan tilpasses lokale fagskoler, og som derigjennom endrer f.eks. læreplaner også for skoler som ikke har vært med i prosjektet..
2. **Addisjonalitet (additionality)**, som betyr at de ønskede endringene ikke kan finne sted av seg selv, gjennom markeder og kommersiell finansiering. For å følge eksempelet med lærlingeordninger, betyr det at hverken bedrifter, myndighetene eller skolene selv har ressurser, insentiver eller realistiske muligheter til å prøve ut nye lærlingeordninger.
3. **Positive eksternaliteter (positive externalities)**, som betyr at prosjektet må gi fordeler ut over de fordelene som prosjektet gir den kommersielle bedriften. Det bør være positive samfunnseffekter – og for den overnevnte lærlingeordningen kan en slik effekt for eksempel være økt sysselsetting utover den aktuelle bedriften.

Dette er velkjente kriterier fra de fleste bistandsprosjekter, og gjelder ikke bare for CF. Likevel er det nyttige kriterier å ha i bakhodet når et eventuelt fond skal utformes. Yrkesopplæring er så mangt, og for at et CF skal kunne tilfredsstille kriteriene om addisjonalitet må det være en privat sektor komponent i prosjektet. Hvis ikke kan prosjektet formodentlig gjennomføres via offentlige kanaler.

Yrkesopplæring er et godt eksempel på et område hvor samarbeid mellom offentlig og privat sektor er nødvendig. Det er gjennom samspill mellom tilbyder og etterspørter at arbeidsmarkedet finner riktig balanse – og at samfunnet sikres god sysselsetting.

Addisjonalitet gis mye oppmerksomhet i den tradisjonelle CF litteraturen. Et fond som gir gavefinansiering til prosjekter som uansett ville blitt realisert med privat kapital, har «wasted its resources», for å sitere Sidas guidelines (side 4). Diskusjonen dreier seg ofte om risiko og nivå på risiko, og om et privat prosjekt må ha offentlig risikoavlastning for å kunne gjennomføres.

De to andre kriteriene er nyttige i den diskusjonen. Et prosjekt må ha større virkning enn prosjektet selv – det skal ikke dreie seg om finansiering av et enkelt initiativ. Dette initiativet må kunne ha virkninger for andre initiativ og aktører i markedet. Det må være en realistisk

⁷ <https://psd-ps4d.blogspot.com/2017/11/challenge-funds-guidelines-sida.html>

sjansje for at et vellykket prosjekt blir kopiert av andre, eller fører til endringer i eksisterende praksis og systemer. Har et prosjekt slike mulige effekter, kan risikoavlastning være et godt virkemiddel for å støtte nødvendig innovasjon.

Evalueringen av Sida's CF sier at **CF er en god mekanisme for å løse utviklingsutfordringer når særlige forhold er til stede**. De inkluderer:

- En definert utfordring, hvor det ikke finnes en åpenbar – og tilgjengelig – løsning.
- Potensiale for systemisk endring, gjennom partnerskap, og gjennom arbeid med utfordringer både på tilbuds- og etterspørselsside.
- Umodne, risiko-averse finansmarkeder, noe som åpner opp for addisjonalitet ved at annen finansiering ikke er tilgjengelig.
- Åpne og gunstige politiske rammebetingelser, som gir CF plass til å drive etter intensjonen.

Kan CF være et egnet virkemiddel innen yrkesopplæring? Fra et generelt synspunkt, utvilsomt, men det vil avhenge av kontekst og den mer spesifikke målsetningen med fondet. Det må ikke glemmes at transaksjonskostnadene ved et CF tradisjonelt er høye. Utformingen av den private komponenten vil være avgjørende – hvor kritisk er den for bedring av yrkesopplæringen (positiv eksternalitet/addisjonalitet), og hvor sannsynlig er det at den har dynamiske systemeffekter (systemisk virkning)? Som påpekt i Sida evalueringen, vil det siste avhenge av rammebetingelsene i det aktuelle landet – er det endringsvilje i denne delen av utdanningssektoren?

At CF kan brukes innen utdanning er et av de største fondene et bevis på. DFIDs «**Girls' Education Challenge**» (GEC)⁸ fra 2012 til 2017 hadde et budsjett på GBP 344 millioner. Fondets målsetninger var

- to help between 650,000 and 1,000,000 girls into primary and secondary education
- to find new interventions that can be proven to increase participation and quality of schooling for girls in low-income countries.

Fondet er nå i sin andre fase, fra 2018-2025. Resultatene synes å ha vært moderate.⁹

3.3 Hvordan bør et Challenge Fund operasjonaliseres?

Dette er også et spørsmål hvor ordene «det avhenger av» gjentas. Hva målet med fondet er, hvor i verden det iverksettes, hvilke aktører som skal involveres og hvilke målgrupper som skal engasjeres. Store, globalt rettede fond vil ha helt andre operasjonelle retningslinjer enn ett lite, målrettet fond for en mindre region.

Det er likevel noen erfaringer som vil være relevant for et eventuelt norsk yrkesopplæringsfond. Disse er kort oppsummert under.

⁸ <https://girlseducationchallenge.org/#/>

⁹

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/676571/GEC-Endline-Evaluation-Brief-EM-January_2018.pdf

3.3.1 Generelt

Begrunnelse og målsetning må være klar og eksplisitt. Det må foreligge en gjennomarbeidet endringsteori, med tydelige forutsetninger og resultatforventninger. Erfaringer fra andre CF legger vekt på en god forståelse av de kulturelle, økonomiske og sosiale forhold fondet skal arbeide under. De kritiske suksessfaktorene må forstås.

Bærekraft av fondets engasjementer har fått større oppmerksomhet, idet mange av de første CFene ble anklaget for en «fund and forget» strategi. Et CF bør med andre ord ha planer for hvordan positive effekter opprettholdes og forsterkes allerede på design stadiet.

3.3.2 Administrasjon og forvaltning

Administrasjon av CF settes normalt ut til spesialiserte organisasjoner, gjennom anbudskonkurranse. DFID's fond forvaltes blant annet av KPMG, Landon Mills og Coffey International, mens for eksempel to av de svenske fondene gikk til Price Waterhouse

Administrasjonskostnadene varierer, og det kan være vanskelig å sammenligne da kostnadsfordelingen sjelden er åpen informasjon. Sida evalueringen oppgir at 20% av det totale gavebeløpet var det laveste av de 10 fond evalueringen så på, mens det høyeste var 50%.

Mye avhenger av hvilke oppgaver som tillegges forvalter. Vanlige oppgaver er:

- **Design og operasjonalisere** alle prosesser og strukturer for fondet
- **Markedsføre, informere og selge fondet.** Erfaringer tyder på at det ikke er nok å publisere bare på en givers hjemmeside – det må tas aktive grep for å nå aktører som ikke er i vanlig kontakt med bistanden.
- **«Due dilligence» og vurdering** av søknader og søkere.
- **Etablere M&E systemer, og regelmessig overvåke og rapportere på resultater.** En forvalter har også normalt såkalt «fiduciary» ansvar, dvs følge opp finansielle transaksjoner. Noen givere – bl.a. Ausaid – gir monitorering til en tredjepart, for å få uavhengige vurderinger av fremdriften.

I tillegg skal administrasjonsgebyret dekke **kostnader til en investeringskomite**, som gjør den endelige utvelgelsen av prosjekter. Den er ofte uavhengig av administrator og av giver, og kan bestå av eksperter utenfor de to organisasjonene. Ikke alle fond har skilt ut investeringskomiteen, og giveren gir som regel seg selv en mulighet til veto.

Det kommer ytterligere kostnader hvis **fondet har andre tjenester/produkter:**

- **Ekspert-bistand** (“Technical Assistance”), til alt fra utforming av søknad og forretningsplaner, til direkte assistanse med gjennomføring av prosjektet. Noen CF har større TA-komponenter innen for eksempel matching med lokale partnere. Desto mindre bedriftene forventes å være, desto større behov for TA.
- **Annen finansiell assistanse**, som lån. Noen CF gir lån som bare skal betales tilbake hvis prosjektet er kommersielt vellykket. Det er for øvrig en tvilsom form for støtte, fordi den gir “perverse” insentiver – du slipper tilbakebetaling hvis du mislykkes.

Sida evalueringen konkluderer generelt med at **delegering av administrasjon til uavhengige selskaper gjennom konkurranse har fungert bra.** Det som har vært av

«management issues» i fondene i evalueringen har vært i forbindelse med donorens rolle. Videre sies det at ”... *the more intensively managed funds with a more hands-on approach had a greater degree of success in ensuring sustainable development outcomes*” (side 69).

Evalueringen hevder at det er vesentlig at giveren er involvert i design delen, og at den beholder et oversyn gjennom levetiden av fondet. Videre sier evalueringen at involvering av de svenske ambassadene hadde positive virkninger, også for andre deler av Sveriges bistandsvirksomhet i de aktuelle landene.

Det er stordriftsfordeler med administrasjon av CF. Det er for eksempel mulig å ha et stort CF, men med forskjellige vinduer, avhengig av målsetning. Sida diskuterer muligheten av å opprette et Grand Challenge Fund, som skal være en paraply for mer målrettede CFer ¹⁰.

3.3.3 Søknader og søkeprosess

Dette er helt avhengig av målsetningen med fondet, og hvilke aktører man ønsker som partnere og investorer. Noen generelle erfaringer fra eksisterende fond (de fleste typiske privat sektor-/investeringsfond):

- **Stort sett alle fond har kriterier mht til soliditet, ressurser og juridisk status**, for å kunne søke. Noen fond rettet mot mindre bedrifter i utviklingslandet har enklere kriterier, men krever «tvungen» rådgivning i startfasen for å sikre at bedriften har den nødvendige kapasitet.
- Multinasjonale og **store selskaper ønsker ofte samarbeid over tid**, hvor de er likestilte partnere med donoren. Transaksjonsintensive en-gangs prosesser er mindre interessante. Disse selskapene mangler ikke ressurser, men lokalt nettverk og kunnskap.
- De fleste fond vil ha så mange søknader som mulig for å få god konkurranse – og da er det viktig med en lav inngangsterskel. **En todelt søkeprosess er det vanlige**, som starter med en konsept fase hvor søkere sender inn ideer. I neste fase bes så et utvalg av søkere å forberede mer omfattende søknader. I noen fond er forholdet mellom søknader og utvalgte mottakere så høy som 50-1.
- **Kriteriene for valg av leverandører må være åpne og forståelige**. Det er dog en forskjell mellom fond som legger stor vekt på innovasjon (kriterier er mer skjønsmessige), og fond som er mer rettet mot lønnsom drift.

Et CF må være tydelig på hvilke utviklingseffekter som forventes – og ikke bare de forretningsmessige. I valget av søkere må det være klart hvordan de forskjellige kriteriene prioriteres, blant annet m.h.t. de utviklingsmessige kontra de forretningsmessige.

3.3.4 Hvem kan søke?

Kriteriene for hvem som kan søke støtte varierer mye fra fond til fond. For et norsk TVET fond er deltakelse av norske private bedrifter et grunnleggende premiss. Hvor en givers egne bedrifter er målgruppen i et CF, er det ofte **tilleggs-kriterier**:

- Bedriften må ha en godkjent partnerbedrift i det utvalgte landet
- Bedriften må ha virksomhet av en viss størrelse i det utvalgte landet

¹⁰ “Challenge Fund Guidelines”; Sida; 2017; side 7

- Bedriften må samarbeide med andre aktører, enten fra sivil samfunnet eller også myndigheter.

Generelt er det – som nevnt over - normalt å ha krav til selskapets soliditet, ressurser og juridiske historie. **Det er etter hvert også vanlig med krav innen miljø/klima, konfliktløsning, menneskerettigheter og etisk oppførsel.** Søker må gjennomføre «Do No Harm» prinsippet i prosjektet.

3.3.5 Geografisk / tematisk målretting

Forskning¹¹ indikerer at fond med et tydelig geografisk fokus på en region eller et enkelt land, har større lokal virkning og enklere administrasjon. Slike CF har også flere muligheter til å oppnå systemisk endring. Baksiden er at slike fond risikerer et lavere antall søknader, og dermed mindre effektiv konkurranse.

Det samme gjelder for tematisk og sektoriell begrensning av CF. Det er imidlertid den geografiske spesialiseringen som potensielt gir best virkning, fordi det gir bedre muligheter for tilpasning til den økonomiske, politiske og sosiale konteksten i mottakerlandet. Dette er sentralt for et fond innen yrkesopplæring, som skal gi systemiske effekter ut over prosjektet selv. Da må det være integrert i lokale yrkesopplæringssystemer.

Sosial målretting er også vanlig, som et middel til å nå fattigere og mer utsatte grupper. Fond kan forbeholdes prosjekter som retter seg mot ungdom, mot kvinner, mot diskriminerte grupper, eller generelt mot markeder som domineres av fattige. Det kan også gjøres ved å tillegge slike egenskaper i prosjektforslaget høy prioritet i konkurransen.

Erfaringene fra de tradisjonelle investeringsfondene er at dette kan gi gode effekter, men at det også kan komplisere prosjekter og redusere konkurransen. Når sosial målretning er viktig, synes det vesentlig at fondet har dette som et bærende prinsipp, og ikke som et tilleggselement. **Risikoen er ellers tilstede for at det sosiale blir vedlegg til prosjektet, med liten bærekraft etter avslutning.**

3.3.6 Hva slags aktiviteter/prosesser kan støttes?

Igjen, dette **avhenger av hva fondet skal oppnå og hvilket tema det skal søke løsninger innen.** Er det fremme av investeringer innen en spesiell sektor, vil det kunne søkes om støtte til alle typer av investeringsforberedende tiltak, pluss til selve gjennomføringen. Fondet kan sette begrensninger, som at støtte for eksempel ikke kan gis til bygninger eller til å betale egne ansatte. **Siden innovasjon kan være et viktig formål, gis det ofte ikke støtte til allerede eksisterende prosjekter, eller prosjekter som er «business as usual».**

Et spørsmål som vil bli diskutert mer inngående i neste kapittel, er hva et CF innen yrkesopplæring bør omfatte. Bare opplæring (tilbudsside), eller også kombinert med sysselsettingstiltak (etterspørsel), og om det skal legges inn komponenter som matcher de to. Tiltak som bare adresserer en utfordring, har erfaringsmessig hatt mindre effekt enn de som forsøker å kombinere de to.

¹¹ Sida Evaluation, side 19.

3.3.7 Hvordan gis støtten?

De aller fleste fond krever egenandeler fra mottakere av støtte. Hensikten med et CF er blant annet å utløse ekstra ressurser til utviklingsformål. Det forventes at dette vil gi mottaker insentiver for effektiv drift. Det reduserer også risikoen for de offentlige midlene, ved at et eventuelt tap deles på flere.

Det varierer hvorvidt denne egenandelen kan dekkes av egne ressurser (in-kind), eller om det kreves at deler av innskuddet skal være kontanter. Desto mindre bedriftene er, desto mer synes det at «in-kind» aksepteres. Det er likevel vanlig å kreve en viss andel kontant kapital for at den finansielle risikoen skal være reell for mottaker av støtte.

I fond som rettes særlig mot innovasjon, kan støttebeløpet utbetales i faser. Vellykket avslutning av en fase, utløser ny støtte i neste. Vilårene for utbetaling kan endres og tilpasses utviklingen i prosjektet. I senere fasene kan for eksempel den private partneren måtte dekke mer selv. Antakelsen er at risikoen i prosjektet da er redusert, og at det er mindre behov for risikoavlastning.

Det kan være en utfordring å finne den rette balansen mellom risiko og støtte, ikke bare i oppstartsfasen, men også utover i prosjektet. Prosjekter utvikler seg sjelden som forutsatt, og i noen fond gis forvalter frihet til å tilpasse samarbeidet over tid. Slike mer dynamiske partnerskap har en kostnadsside, fordi det krever mer hands-on av forvalter.

I noen fond, særlig innen oppstart av ny virksomhet, kan de «mykere» elementene være vel så viktige som kapitalen. Ekspertbistand, kontaktskaping og andre former for bygging av sosial kapital i bedriften og dens omegn kan være viktig input. Sidas evaluering påpeker at mange selskaper er avhengig av annen støtte enn kapital for å utvikle langsiktig bærekraft.

Et CF for yrkesopplæring må vurdere et større spekter av støtte enn rene finansielle bidrag. Systemiske effekter utover prosjektet selv vil ventelig kreve nettverksbygging – og forhandlinger - med utdanningsinstitusjoner, med myndighetene og med ikke-kommersielle aktører. Ledelse i slike prosjekter med mange aktører er erfaringsmessig krevende.

Størrelsen på støttebeløpet varierer betydelig. DFID, AusAid and USAid har i noen CFe gavfinansiering opp mot USD 1.5 millioner per prosjekt. Ett av USAid's CF gir gaver opp til USD 15 millioner, riktignok fordelt på 3 faser. Sida har en maksgrense på EUR 200 000, i tråd med EUs reglement for offentlig støtte til kommersielle foretakender. Norad har så vidt vites samme øvre grense.

Det kan argumenteres om at dette er en åpen konkurranse om spesifikke utviklingsoppdrag, som ikke forstyrrer eller ødelegger markeder. Det burde derfor ikke behandles annerledes enn vanlige offentlige anbud, om å bygge veier eller skoler. Dette er imidlertid en diskusjon som skal få lov til å ligge her. Det er likevel **vesentlig at det er viss størrelse på gaveelementet, for at en bedrift skal ønske å ta administrasjons- og utviklingskostnadene med å delta i en slik konkurranse.**

3.4 Resultater

Det har vært vanskelig å måle faktiske resultater fra CF. En rapport fra 2013 fant at resultater fra CF generelt er anekdotiske, med fokus på positive historier, men uten diskusjon av utviklingsvirkninger – impact¹². Dette har bedret seg, blant annet gjennom OECD/DACs

¹² Heinrich, M., 2013, *Donor Partnerships with Business for Private Sector Development: What can we Learn*

arbeid med å lage et resultatrammeverk for CF.¹³ Dette har likevel fortsatt besværlig å svare på spørsmålet om et CF har hatt langsiktige virkninger, eller ikke.¹⁴

Selv om et prosjekt har lyktes både med å gi overskudd til bedriften, og gi positive mikroeffekter som økt sysselsetning, så er det i utgangspunktet ikke nok for å kunne tilfredsstille kravene om systemiske virkninger og eksternalitet. Evalueringsrapporten fra gjennomgangen av Sida's CF portefølje konkluderer likevel positivt:

“The overall conclusion is that for the majority of the 10 programmes reviewed, CFs have been an appropriate instrument for addressing the programme objectives, and the intended outcomes for the majority of the funds have been broadly achieved” (side 69).

CF har ifølge evalueringen vært et effektivt virkemiddel til å åpne opp markeder ved å redusere risikoen for næringslivet, og ved å ha bragt frem innovative løsninger «*across a wide range of sectors and geographies*». En lærdom trekkes frem, nemlig viktigheten av en god kontekstuell analyse, sammen med en klar logikk for hvordan «*impact*» skal skje.

En annen konklusjon av betydning for et CF innen yrkesopplæring er: “*...the conclusion of this evaluation is that the outcomes of the challenge need to be directed towards ensuring that projects will produce a scalable poverty reducing solution. To this end, CFs with a greater regional and sectoral focus have achieved better outcomes*” (side 67).

Erfaringer fra CF generelt indikerer med andre ord at et CF bør ha geografisk fokus.

Det øker muligheten til å etablere den nødvendige kunnskap om kontekst, og å kunne skreddersy løsninger. Det krever lokal tilstedeværelse, og i det siste CF hvor Sida har engasjert seg, har forvalter lokale kontorer/regionale hubs.¹⁵

Sida er ikke de eneste som evaluerer sine CF, men de er så langt – så vidt vi har funnet ut – en av de få som har gjort **en overordnet evaluering av flere fond, slik at det er mulig å generalisere på tvers av tema, geografi og størrelse.** Andre evalueringer er mer CF spesifikke, og lærdommer og resultater derfra er betydelig vanskeligere å trekke generelle lærdommer fra. CF er for øvrig et vrient evalueringssubjekt, på grunn av sin store diversitet.¹⁶

4 Erfaringer fra Challenge Fond med yrkesopplæring

I forstudien til denne rapporten ble det indentifisert 17 forskjellige CF med innslag av yrkesopplæring, hvorav syv var direkte rettet mot yrkesaspektet. Det største var «Challenge Fund for Youth Employment» (CFYE) fra det nederlandske utenriksdepartementet, med et budsjett på EUR 150 millioner fra 2019-2025. Det ble gjort en grundig vurdering i forkant av etableringen, og rapporten fra dette arbeidet har vært en viktig ressurs for analysen.¹⁷

De fleste CF med yrkesopplæringsaspekter har sysselsetting som overordnet mål – det gjelder også det nederlandske CFYE. Arbeidsløshet og undersysselsetting er et av vår tids

from Experience, Donor Committee for Enterprise Development

¹³ https://www.enterprise-development.org/wp-content/uploads/DCED_Practical_Guidelines_Measuring_Results_in_Challenge_Funds6Oct2013.pdf

¹⁴ SiDa evaluering, side 41

¹⁵ <https://we4f.org/>

¹⁶ <https://www.ipetriangle.com/downloads/publications/Umbrella-Fund-Evaluation-Review-Final-Version-23rd-October2015.pdf>

¹⁷ <https://www.government.nl/documents/reports/2019/07/08/challenge-fund-for-youth-employment>

største utfordringer. Det er umulig å komme ut av fattigdomsfellen uten inntektsgivende arbeid, og det gjelder for samfunn så vel som for individet. Det har liten hensikt å gi en opplæring som ikke også øker muligheten til å få en jobb. Prosjekter inkluderer derfor ofte både opplærings- og arbeidsmarkedstiltak.

Det er få fond som fokuserer bare på yrkesopplæring. De som gjør det, er som regel eksplisitt rettet mot utsatte grupper som jenter, flyktninger, funksjonshemmede og særlig fattige innbyggere. Fokuset er på eksisterende leverandører av yrkesopplæringstjenester, for at disse skal øke muligheten for deltakelse av marginaliserte grupper.

4.1 Hvordan ser CF med yrkesopplæring ut?

De fleste slike fond har som nevnt særlige målgrupper, og med begrenset geografisk innretning. De er derfor kontekstspesifikke, og ikke nødvendigvis generelt relevante. For å illustrere hvordan slike fond likevel kan se ut, så er noen eksempler på CF som retter seg primært mot utdanningsaspektet som følger:

Youth Skills for Economic Growth in the Eastern Caribbean (SkYE) - Training Fund¹⁸

- **Finansiert:** FCDO, med budsjett på ca GBP 10 millioner, fra 2016-2022. Dette er en komponent av tre i et større program for "skills development" i Karibia
- **Målgruppe** er ungdom mellom 15-30, "*particularly disadvantaged young people, including young people with disabilities to move out of unemployment or progress within current employment.*"
- **Geografisk fokus:** Dominica, Grenada, St. Lucia and St. Vincent & Grenadines.
- **Hvem kan søke:** Offentlige og private opplæringsleverandører, private selskaper, arbeidsgiverorganisasjoner og NGOer – alle som "*have the means to train young people in skills which can be shown to be in demand in the labour market.*"
- **Krav til tjeneste:** Opplæringen kan gjøres i bedrift eller institusjon, må inkludere såkalte "soft skills", og skal helst "*lead to a recognised certificate*".
- **Størrelse på støtte:** Fra GBP 25000 – GBP 250000, for grunnleggende utgifter i forbindelse med opplæringen, pluss for å dekke spesielle behov som transport, mat, barnepass etc for målgruppen. En teknisk komite vurderer innkommende forslag.
- **Administrasjon:** Settes ut til hva FCDO beskriver som en "design and implement" kontrakt. Førte til 2 års forsinkelse, pga problemer med innkjøpsprosessen.
- **Lærdommer:** Store variasjoner mellom landene, og nødvendig med lokal tilpasning. Balansen mellom antall deltakere, og treningskvalitet er utfordrende. Sertifisering er kritisk viktig – må jobbe med institusjoner som leverer dette. Største risiko: "***Insufficient local training providers to deliver the courses and training demanded by employers***".

¹⁸ <https://devtracker.fcdo.gov.uk/projects/GB-1-205037/documents>

Regional Challenge Fund (RCF)¹⁹

- **Finansiert:** Tyske KfW, budsjett på EUR 7 millioner, fra 2020-2025.
- **Målsetning:** “Support measures to link vocational education and training to the needs of private companies in the six Western Balkan countries”
- **Geografisk fokus:** Albania, Bosnia Herzegovina, Kosovo, Montenegro, Nord Macedonia, og Serbia.
- **Hvem kan søke:** Søknader skal være et felles prosjektforslag fra en utdanningsleverandør/institusjon (som allerede har akkrediterte programmer), og et privat selskap.
- **Krav:** Støtte gis til enten nye programmer, eller utvidelse/forbedring av eksisterende. Det skal «... aim of qualifying trainees based on qualifications and/or occupational standards that correspond to the demand of the labour market.”
- **Størrelse på støtte:** Fra EUR 100 000 – EUR 600 000, for utstyr hos treningsinstitusjonen, trening av lærere og ekspertbistand under gjennomføring av prosjektet. Det forventes en «matching contribution».
- **Administrasjon:** Western Balkans 6 Chamber Investment Forum, som er en samarbeidsorganisasjon for handelskamre fra 6 land på Balkan. En Fund Manager Unit står for det praktiske.
- **Lærdommer:** Litt tidlig – den første utlysningen har deadline februar 2021

Vocational Education Financing Facility (VEFF)²⁰

- **Finansiert:** Tyske KfW og Laos, budsjett ikke oppgitt, startet i 2018 og pågår.
- **Målsetning:** “...improve the quality and labor-market relevance of TVET and Skills Development through the improved delivery of Dual Cooperative Training (DCT) and support the efforts of Ministry of Education and Sports (MoES) under its education reform agenda to develop sustainable TVET financing structures.”
- **Geografisk fokus:** Laos
- **Hvem kan søke:** Partnerskap mellom utdanningsleverandør/institusjon og bedrifter, som vil gjennomføre såkalte Dual Training programmer – opplæring delt mellom bedrift og institusjon.
- **Krav:** Relevant og godkjent plan for gjennomføring av DCT.
- **Størrelse på støtte:** Ikke oppgitt, men støtte kan søkes for “...both in-kind advisory support services for the design and implementation of DCT programs and direct financial support to the VTIs and their partner enterprises for the additional costs incurred for implementing DCT programs compared to standard practice.”
- **Administrasjon:** Et konsortium av PLANCO og IPC (tyske) og LGDC fra Laos.
- **Lærdommer:** Ingen rapporter eller evalueringer funnet. Dette fondet er også bare ett element i en større støttepakke fra Tyskland til Laos, for innføringen av DCT.

Disse tre fondene illustrerer tre forskjellige typer CF innenfor yrkesopplæring. Det britiske SKyE er rettet mot særlig utsatte grupper som faller utenfor yrkeslivet, og er den av de tre med det tydeligste utviklingselementet. RCF baserer seg på en eksisterende interesseorganisasjon for næringslivet (handelskamre), og allerede akkrediterte

¹⁹ <https://rcf-wb6.org/>

²⁰ <https://www.veff-laos.org/index.php/en/about>

yrikesutdanningsinstitusjoner. Den har et regionalt nedslagsfelt, og forutsetter et visst nivå på det eksisterende utdanningssystemet. **VEFF** er et eksempel på samarbeid på myndighetsnivå, hvor Laos ønsker å innføre den tyske DCT modellen. Dette er en større støttepakke, hvor et av elementene er et CF for å starte DCT samarbeid mellom bedrifter og institusjoner.

Ingen av fondene oppgir preferanser eller noen form for oppmuntring til bedrifter fra giverlandene UK og Tyskland. Det betyr ikke at disse ikke er involvert – og særlig VEFF vil ventelig være tjent med å få deltakere som kjenner DCT fra hjemlandet. Alle tre - også RCT – har profesjonelle forvaltere til design og drift av fondene. Alle er representert lokalt, dvs i det landet fondets aktiviteter foregår.

Hvis utgangspunktet for et nytt norsk CF initiativ skal være den private bedriften, så er RCT muligens det mest interessante konseptet. Der søkes det å bedre tilpasningen til arbeidsmarkedet, mer enn å gjøre store endringer på institusjonssiden. RCT forutsetter at yrkesopplæringsinstitusjonene allerede har akkrediterte programmer. Det gjør koblingen til private bedrifter enklere, uten at programmet også må reformere utdanningssystemet.

SKyE og VEFF har mer gjennomgripende målsetninger, som innebærer større forbedringer av institusjoner og struktur. Begge disse programmene har også andre komponenter i tillegg til CF, som er mer «tradisjonelle» donorprogrammer med institusjonsbygging og reformstøtte.

Dette er – litt forenklet – det springende punktet med CF og yrkesutdanning: **Hvor nødvendig er det med styrking av utdanningsinstitusjonene for at fondet skal nå sin målsetning? Og, hvordan skal denne styrkingen skje?** Desto svakere yrkesutdanningen er i utgangspunktet, desto mindre aktuelt vil et fond bare rettet mot bedrifter være.

4.2 Design og gjennomføring

Operasjonelt er det lite som skiller Cfer innen yrkesopplæring fra de mer tradisjonelle fondene.

- **Målsetning:** Varierer, men majoriteten har sysselsetning som overordnet mål. Ofte er dette målet satt spesifikt for fattigere og utsatte grupper – og ikke for generell sysselsetting. Ett par fond har målsetning om å styrke utvalgte utdanningsinstitusjoner, bl.a mht inkludering av for eksempel funksjonshemmede.
- **Administrasjon:** Som regel satt ut, men noen fond oppretter prosjektkontorer som selvstendige enheter – særlig hvor CF bare er et av flere programmer. Men både disse og fondene med en mer vanlig CF organisering, velger forvalter etter en anbudsprosess. Ingen av de identifiserte fondene oppgir administrasjonskostnader.
- **Hvem kan søke:** Bare 9 av 17 fond søker eksplisitt etter private bedrifter, og da ofte som partnere i konsortium med sivilsamfunnsorganisasjoner og andre ikke-kommersielle institusjoner. Flere fond har krav til nasjonalitet. UK Aid Direct (FCDO) krever at søkere enten er registret i UK, eller i et av de 50 landene som ligger lavest på FNs Human Development Index. Søkere fra UK må vise evne til å kunne samarbeide med lokale, gjennomførende partnere.
- **Søkeprosess:** Normalt via en regelmessig utlysning en eller to ganger i året. Noen fond tok imot søknader hele året, men med bestemte tidspunkter for vurdering.

Nesten alle fondene har minst to-fase prosess, med først et konsept notat, før et mindre utvalg blir bedt om å lage en mer fullstendig søknad.

- **Vanlige kriterier i søknad:** Levedyktighet (viability), prosjektlogikk, arbeidsplan og budsjetter, finansieringsstrategi, risikoanalyse, partner og ledelsespresentasjon, og langsiktig bærekraft.
- **Typer støtte:** Den vanligste er finansiell (gave, lån og egenkapitalinvestering), men mange inkluderer også forskjellige former for veiledning og eksperthjelp (TA). Noen fond tilbyr veiledning allerede i søkeprosessen, særlig med «bistands-elementene», som det å lage en endringsteori. Flere fond utbetaler bare støtte når deltakeren har nådd bestemte mål. Nesten alle forlanger at mottager deltar med ressurser («matching grants»), men dette behøver ikke være kontanter.
- **Rapportering og resultater:** Til tross for at de fleste fondene oppgir at de har tett oppfølging av fremdrift, finnes det lite informasjon om virkninger og resultater. Årlige rapporter gjengir aktiviteter, og antall som har tatt et kurs o.l. Dette settes sjelden i kontekst, selv om det i noen tilfeller er oppgitt hvor mange som er i jobb etterpå.

CF som inkluderer yrkesopplæring synes ikke å ha særlig operasjonelle kjennetegn sammenlignet med andre CF. Hvis det skulle pekes på noe, måtte det være at slike CF oftere er del av større bistandspakker som inkluderer også andre komponenter.

4.3 Integrasjon av tilbud og etterspørsel

I de fleste fondene med yrkesopplæring som element er sysselsetning det endelige målet. Et av de største, og nyeste, er det nederlandske finansierte **Challenge Fund for Youth Employment (CFYE)**²¹. Fondet er interessant som representant for «best practice», ettersom det var gjenstand for en grundig analyse før det ble startet.²²

Målsetningen for fondet er sysselsetning av 200 000 unge i Midt-Østen, Nord Afrika, Sahel og Afrikas horn. Dette skal oppnås gjennom «... supporting youth employment initiatives in these regions. Initiatives will offer youth, particularly young women, opportunities for decent work that delivers better prospects for personal development, is productive, and offers a stable income, social protection and safe working conditions”.

Fondet er rettet mot utvalgte grupper. For det første er det en geografisk avgrensning mht land, og for det andre er det rettet mot ungdom (alder 15-35), særlig jenter. Minst 50% av mottakerne (beneficiaries) skal være jenter. Fondet ønsker spesifikt prosjekter som kobler tilbud og etterspørsel etter arbeidskraft. (“Solutions will be built around integrated approaches designed to bridge the mismatch between the demand for high quality jobs and the supply of skilled labour”).

Andre karakteristika:

- **Størrelse:** EUR 150 millioner, 2019 - 2025
- **Administrasjon:** Satt ut til privat selskap, Palladium, med VSO og Randstad som partnere – alle nederlandske. Fondet har fysisk tilstedeværelse i regionene.

²¹ <https://fundforyouthemployment.nl/>

²² <https://www.government.nl/documents/reports/2019/07/08/challenge-fund-for-youth-employment>

- **Hvem kan søke:** «Alle» kan søke, men det må være med minst en partner fra privat sektor. Fondet oppmuntrer til partnerskap på tvers av organisasjonsgrenser, men private kan søke alene. Det sies intet om nødvendighet av å ha nederlandsk partner.
- **Hva kan det søkes til:** Initiativ som kan gi sysselsetning i tråd med målsetningen. Addisjonalitet er bærende prinsipp, og finansierer ikke “business as usual”. CFYE dekker mellom 10% og 50% av det totale budsjettet, men minimum EUR 100,000. Prosjektet må minst ha potensial for å skape 250 arbeidsplasser («prospects of employment»). Søknaden må vise hvordan prosjektet skal overleve etter at ekstern støtte er avsluttet.
- **Søkeprosess:** Fondet utlyser konkurranse 2 ganger i året, med et tema tilpasset land og/eller region. Det betyr egne konkurranser for hvert enkelt land.²³ Fondet tilbyr hjelp i søkeprosessen, spesielt i fasene etter konsept notat. Det legges vekt på tilpassede konkurranser, og det gjennomføres «scoping studies»²⁴ i det enkelte land på forhånd, hvilket også bygger såkalt «pipeline» av potensielle søkere.

Nederland er også er i ferd med å etablere et eget investeringsfond som skal kunne finansiere vellykkede prosjekter fra CFYE. Dutch Investment Fund for Youth Employment (DIFYE) skal “provide growth capital to Small and Medium sized Enterprises (‘SMEs’) that are well-positioned and have the intention to grow their workforce by investing and employing youth.” Selv om DIFYE er uavhengig, forventes det at det skal jobbe tett med CFYE.²⁵

Hele ideen med fondet er å matche tilbud og etterspørsel. I informasjonen til potensielle søkere sies det: “A skills training program proposal should demonstrate how young graduates are paired with work placements. Demand-side interventions should look to increase the number and quality of jobs available, and match this with mutually reinforcing activities to improve the assets and capabilities of young jobseekers.”

Andre erfaringer fra yrkesutdanning mer generelt understreker dette poenget. SOGA programmet – som Norge er deltaker i – fant at de prosjektene som kombinerte utdanning med jobb viste bedre resultater enn de som fokuserte på bare ett aspekt²⁶. Afrikabanken påpeker i sin “Strategy for Creating 25 million Jobs and Equipping 50 Million Youth”²⁷ at et hovedproblem med eksisterende sysselsettingsprosjekter er at de fokuserer på bare en utfordring – ofte på tilbudssiden – mens arbeidsløshet er en sammensatt problemstilling med gjensidig forsterkende elementer. Den nederlandske rapporten som ligger til grunn for CFYE sier entydig at «Research shows that pure training programmes have not proven to be successful» (side 20). Det å utstyre ungdom med ferdigheter leder ikke automatisk til sysselsetning.

Dette kompliserer programmer som i hovedsak retter seg mot private bedrifter. Den private aktøren kan ikke alene løse utfordringen den – og giveren - ønsker skal løses, nemlig det som kan være et dysfunksjonelt yrkesutdanningsssystem som ikke produserer kandidater med de nødvendige ferdigheter. Den private bedriften kan lage sitt eget opplegg – noe den ofte må gjøre – basert på intern opplæring og egne ressurser.

²³ For Egypt: <https://fundforyouthemployment.nl/call-for-solutions-egypt/>

²⁴ For eksempel: <https://fundforyouthemployment.nl/wp-content/uploads/2019/12/Challenge-Fund-for-Youth-Employment-Uganda-Scoping-Report.pdf>

²⁵ <https://fundforyouthemployment.nl/dutch-investment-fund-for-youth-employment/>

²⁶ “Progress Report 2020: E4D/SOGA Employment and Skills for Eastern Africa”; E4D/SOGA, Sept.2020

²⁷ https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Boards-Documents/Bank_Group_Strategy_for_Jobs_for_Youth_in_Africa_2016-2025_Rev_2.pdf

Litteraturen innen CF er tydelig på at et slikt enkeltstående, bedriftsinternt prosjekt ikke er tilstrekkelig for å kvalifisere til gave fra et bistandsprogram. Det er ikke addisjonalitet – dvs bedriften hadde gjort det uansett, det mangler systemiske virkninger – dvs det endrer ikke grunnleggende strukturer, og det har lav eksternalitet – dvs gir ikke effekter utover muligens den lokale skolen som er involvert.

Med mindre justeringer kan likevel et slikt prosjekt score positivt. Den private bedriften kan rette opplæring og jobbskaping mot en særlig utsatt målgruppe, som for eksempel funksjonshemmede, en etnisk diskriminert gruppe, eller jenter som har sluttet på skolen. Det ligger sterke utviklingsprinsipper bak ønsket om å utjevne muligheter og bekjempe diskriminering av alle slag. Da vil prosjektet ha **addisjonalitet** (ville ikke gjort det i en «normalsituasjon»), det kan ha **systemisk virkning** (viser at gruppen duger som elever/arbeidere), og det kan ha **eksternalitet** ved at andre i denne gruppen får muligheter de ikke hadde før. For de to siste dreier det seg om potensiale – om det kan realiseres vil avhenge av prosjektutformingen. Da er konkurranse et godt prinsipp, for å få frem prosjektene med de beste løsningene.

Nederlandske CFYE bruker målretning som et bærende prinsipp for hele fondet. Det er ikke sysselsetning generelt som støttes, men sysselsetning for bestemte grupper i bestemte land. Da kan private bedrifter delta alene, uten partnere av noe slag, så sant de har et godt opplegg som svarer på utfordringen.

Erfaringene er at også slike bedriftsinitierte prosjekter oppnår best resultater når både tilbud og etterspørsel – opplæring og jobb – sees i sammenheng. **Et eventuelt norsk CF bør lytte til denne erfaringen.** Det innebærer at et yrkesopplæringsfond ikke bør fokusere på tilbudssiden alene, men kobles mot løsninger som inkluderer etterspørselssiden.

5 Norsk Challenge Fond for yrkesopplæring?

Som det fremgår av arbeidsbeskrivelsen for dette oppdraget, så skal det vurderes om et CF kan engasjere norske bedrifter i yrkesopplæring. Et norsk fokus legger særlig en begrensning på hvordan et slikt fond kan konstrueres:

- **Det begrenser fondet til land og sektorer som er interessante for norsk næringsliv.** Det må foreligge reelle forretningsmuligheter, og risikoen må være håndterbar. Bistand kan ikke – og skal heller ikke – ta all risiko ved et engasjement. Da er prosjektet neppe bærekraftig.

Norge har flere sterke internasjonalt rettede bedrifter, men bare unntaksvis innen de vanligste næringene i våre samarbeidsland. Energi, miljøteknologi, fisk og andre maritime næringer er sektorer hvor Norge har bred og internasjonalt relevant kompetanse. Et CF reservert for norske bedrifter vil måtte ta utgangspunkt i disse – og det igjen legger føringer for hvor et slikt CF kan være aktivt. Det kan selvsagt være flere land – og sektorer – som er interessante, og denne studien gjør heller ikke noe forsøk på å peke ut hvor et CF kan fungere. **Men det er en begrensning som må tas hensyn til, for verdien av et CF ligger i stor grad i konkurranseelementet – at private skal «insentiveres» til å finne smarte løsninger som ellers ikke er tilgjengelige.** Bare det kan forsvare de betydelige

transaksjonskostnadene som et CF normalt har. Derfor må det være et visst antall norske bedrifter som kan tenkes å ville konkurrere om støtte fra et eventuelt fond.

Det kan ligge en mulighet i sektorer som er mindre avhengig av lokale fysiske forhold – i.e. de trenger ikke innsjøer for å etablere oppdrettsanlegg, eller spor av hydrokarboner for å kjøre seismikk. Det opplagte er alle former for digital teknologi. Disse har normalt lavere etableringskostnader (barriers to entry), og er mindre avhengighet av et fungerende rammeverk (conducive business environment). Bedrifter innen mange typer digitalt salg kan for eksempel fristes til å prøve ut forretningsmodeller i nye land, uten at risikoen og kostnaden er for stor.

Det er imidlertid ett par spørsmål som et CF innen yrkesopplæring rettet mot digital virksomhet må svare på. Er det reel læringsvirksomhet som ellers ikke er tilstede i landet, og hvilke grupper arbeidstakere er målgruppen? Erfaringen er at det er den allerede godt utdannede delen av befolkningen som søker til slike selskaper. Flere digitalt baserte selskaper kan være en utmerket målsetning for et fond som retter seg mot investering generelt, men muligens ikke ett som har yrkesopplæring som fokus. Det er en tilleggsbekymring – den langsiktige bærekraften. Lave etableringskostnader betyr også at exit kostnaden er lav. Digitale engasjementer kan avsluttes, eller flyttes til et annet land, over natten.²⁸

Misforholdet mellom næringsstrukturen i et industrialisert land og den som de fleste utviklingsland har, begrenser mulighetsrommet for et program som skal basere seg på det utviklede landets bedrifter. Norge er i denne sammenheng et lite land. Mens vi har store dominerende internasjonale selskaper i noen sektorer, er omfanget av aktuelle selskaper innen den enkelte sektor begrenset i forhold til land som UK, Tyskland og Nederland. Selv i disse landene har vi ikke funnet yrkesutdannings-CF som bare retter seg mot egne bedrifter.

Skal det sikres god konkurranse må det enten a) velges sektorer og land hvor det beviselig er god norsk interesse, eller b) åpnes for søknader fra også andre land. De aller fleste CFer tillater for eksempel søknader fra bedrifter i mottakerlandet. I mange fond er det til og med hovedmålgruppen.

Et alternativ er CF rettet mot nordiske bedrifter, i samarbeid med for eksempel Sida og Danida. Det kan gi bedre konkurranse, samtidig som Sidas lange erfaring med CF vil være nyttig i design og etablering av fondet.

5.1 Alternativ til CF?

Dette betyr ikke at norsk næringsliv er en uaktuell partner innen yrkesopplæringssamarbeid. Gjennom å være arbeidsgiver er den private bedriften en kritisk viktig aktør. Men det finnes andre strukturer for samarbeid med private bedrifter, enn gjennom CF. Sida har gjort en studie av ulike typer modeller for samarbeid med privat sektor, som blant annet går igjennom 13 case studier.²⁹ De fleste er fra forskjellige Challenge Funds, men det eneste med yrkesopplæring som hovedmotiv er det ikke. Prosjektet med Sida,

²⁸ Se for eksempel en evaluering av det danske Business Partnership programmet:

https://um.dk/en/danida-en/results/eval/eval_reports/publicationdisplaypage/?publicationID=ACCBE665-4946-4842-ABF7-43B60DE2524D

²⁹ «Sida's Private Sector Collaboration», Niras, 2 Oktober 2019

Unido og Volvo i Etiopia er et såkalt **strategisk partnerskap**³⁰. Eksemplet er velkjent, og resulterte i etableringen av Etiopias første treningssenter for tunge maskiner ved Selam Technical and Vocational College. Sida hadde allerede et tilsvarende samarbeid med Scania i Irak.

Prosjektet har enkelte særtrekk, blant annet i forhold til utgangspunktet – Volvo hadde vunnet en stor kontrakt i landet. Det gav bedriften et tydelig forretningsmessig initiativ til å innlede samarbeid med Sida – og de hadde et eksempel fra Irak som modell. **Et slikt en-till-en samarbeid mellom private og offentlige aktører gir mulighet til å skreddersy opplegget til utfordringen.**

Det kan ha store fordeler, som Sida rapporten konkluderer: *“This public-private partnership project is unique since it directly connects real job opportunities to actual needs in the labour market. Conventional classroom training and practical training methods are combined”* (side 38).

UNIDOs rolle er interessant, og prosjektet i Etiopia var bare ett av flere som UNIDO hadde med andre store private selskaper som Komatsu, Scania og Festo, i programmet “Learning and Knowledge Development Facility (LKDF). Ikke alle prosjekter synes like vellykket som Volvos i Etiopia, og evalueringen³¹ nevner som svakhet blant annet *«Limited progress in developing strategy for delivering systemic change in national TVET system»*. Konklusjonen er likevel at LKDF har oppnådd *«its target development objective to a significant degree»*.

Evalueringen er også interessant i forhold til diskusjonene om målgruppe, og avstemming av forventinger mellom selskap og giver. Sida forventet at prosjektet i Irak skulle ha virkninger for fattigere grupper – men siden det var kriterier om utdanning og språkferdighet i valget av kandidater, falt disse gruppene ut. Sida hadde urealistiske forventinger.

En av UNIDO evalueringens viktigste læringspunkter er nødvendigheten av å samstemme offentlig og private forventinger til partnerskapet – og at denne diskusjonen må fortsette etter prosjektstart. Et eksempel som trekkes frem er markedsendringer for den private aktøren, og som kan gjøre produksjonen som er grunnlaget for opplæringen ulønnsom. Ikke bare forsvinner den langsiktige bærekraften, men det kortsiktige insitamentet til å fullføre prosjektet kan også forsvinne. Norske eksempler med relevans inkluderer petroleumssektoren i Tanzania og Ghana – vanskelige rammebetingelser har gjort at både Equinor og Aker BP har satt mulige investeringer på vent.

Dette er kjente problemstillinger for alle Offentlig Privat Samarbeid (OPS), enten det er CF, strategiske partnerskap eller andre typer OPS. Gode partnerskapsmodeller gir mulighet for fleksibel tilpasning av prosjekt over tid, innenfor avtalte rammer. Dette er særlig viktig i prosjekter med mange partnere. I et yrkesopplæringsprosjekt kan det i tillegg til en bedrift være yrkesskoler, lokale myndigheter, fag- og arbeidsgiverforeninger, sivilsamfunnsorganisasjoner, nasjonale utdanningsmyndigheter og kvalitetsikringsorganer innblandet, pluss giveren.

CF kan også konstrueres med mer vekt på prosess, og det nederlandske CFYE inkluderer elementer av veiledning og eksperthjelp til de prosjektene som velges ut for finansiering. Strategiske partnerskap kan også bruke konkurranse, som den norske versjonen har gjort. **Det er derfor litt semantikk hvilket navn som brukes på samarbeidsmodellen. Det avgjørende er innholdet.** Det ligger likevel en mulig forskjell i at et strategisk partnerskap er

³⁰ Eller Public Private Development Project i Sida terminologi

³¹ https://lkdfacility.org/wp-content/uploads/LKDF_Evaluation_Report-3.pdf

et uttalt partnerskap mellom donoren og den private bedriften. I alle fall i teorien er det da to likestilte partnere som skal gjennomføre et prosjekt sammen.

5.2 Norske erfaringer med CF og strategiske partnerskap

Norad har lenge benyttet konkurranse for å tildele bistandsmidler til ikke-statlige aktører. Hele sivilsamfunnsapparatet er i stor grad bygget rundt søknadskonkurranse. Dette gjelder også for midler rettet mot norsk næringsliv, og det er to nylige programmer som illustrerer bruken av både CF så vel som strategiske partnerskap innen yrkesopplæring.³²

- **“Building Skills for Jobs” (BSFJ)**, som har mange fellestrekk med tradisjonelt CF, inkludert utsettelse av administrasjon til en ekstern aktør. Fondet med budsjett på NOK 100 millioner oppmuntret til partnerskap mellom sivilsamfunnsorganisasjoner og private bedrifter innenfor yrkesopplæring. Fondet ble avsluttet i 2018 etter godkjenning av 9 partnerskap.
- **Strategiske partnerskap (SP)**, hvor formålet er å identifisere strategiske partnerskap mellom Norad og næringslivet, i samarbeid med ikke-kommersielle aktører. Rammen for ordningen ifølge den siste utlysningen (2020) er 250 millioner. Denne gikk ikke spesifikt på yrkesopplæring, men mot prosjekter som skal *«bidra til å løse flaskehalsen for den sektoren bedriften opererer i»*. Av nesten 200 konsept søknader, besluttet Norad å gå videre med 10 i desember 2020.

Ingen av de to har vært gjenstand for evaluering eller uavhengig gjennomgang på ordningsnivå. Det er derfor vanskelig å peke konkret på styrker og svakheter, men resultatene i form av inngåtte avtaler gir noen indikasjoner.

Begge – men særlig BSFJ – opplevde begrenset interesse fra norsk næringsliv.

Kommersiell partner kunne være hovedsøker, men det var i liten grad tilfellet i begynnelsen. Det er større innslag av private bedrifter i SP nå, og det er private bedrifter i 6 av de 10 søknadene som Norad har gått videre med. Av store norske bedrifter, har Yara blitt en sentral samarbeidspartner gjennom SP, med et nytt prosjekt for Ghana i den siste utlysningen. **Det er likevel fortsatt en begrenset interesse fra norsk næringsliv.**

Bedriftene som refereres i studien fra Niras³³ sier at de er meget interessert i å gjøre prosjekter innen yrkesopplæring med Norad. Deres fremste motivasjon er behovet for kvalifisert arbeidskraft til arbeidsintensive prosjekter (side 11). I tillegg har de fleste et ønske om å bidra til lokalsamfunnet hvor de har virksomhet.

Så hvorfor har det vist seg så vanskelig å finne sammen i konkrete prosjekter? De

«vanlige» utfordringene for OPS som refereres i litteraturen er byråkratiske og transaksjonskrevende prosesser, partnerskapskrav, krav mht tverrgående hensyn, komplisert rapportering, forskjeller i resultatkultur, og manglende forståelse for hverandres virksomhet. Sida-rapporten som sammenlignet de 13 OPSene trekker frem særlig en ting – prosess. **Det tar for lang tid, og næringslivet skjønner ikke hvorfor giveren konkluderer som den gjør.**

³² Ordningene presenteres ikke nærmere da de antas kjent.

³³ «Norske bedrifters motivasjon for å bidra med yrkesopplæring i utviklingsland»; NIRAS – IP Consult GmbH; 2019

I tillegg kommer begrensningene som gjelder valg av land for Norads programmer. NHOs avdeling for internasjonal virksomhet antydte i et møte³⁴ følgende med hensyn til OPS innen bistand:

- **Norad må jobbe mer proaktivt med prosjektutvikling på næringslivsordningene.** Det må tenkes annerledes rundt denne målgruppen enn hva det f.eks gjør med norsk sivilsamfunn som lever av å respondere på Norads utlysninger.
- **Tilbakemeldingen fra bedriftene er at det er vanskelig å forstå hvordan Norad fatter beslutninger om tildeling til prosjekter.** Det trengs mer forutsigbarhet rundt forvaltningen av næringslivsordningene. Mange opplever Norads prosjektspråk som fjernt fra sin virkelighet.
- **Det er ønskelig med flere utlysninger gjennom året.** Bedrifter er vant til kort vei fra ord til handling. Med en årlig utlysning kan det ta godt over et år fra prosjektide til endelig tilsagn.
- **Geografi og sektorfokus virker begrensende.** Det bør ikke være begrensende om prosjektet hører hjemme i IKT eller energisektorene, og om prosjektet er i Rwanda eller Uganda, hvis det har bra utviklingseffekter.

Det er aspekter ved yrkesopplæring som kompliserer ytterligere:

- **Tidsdimensjonen.** En etablering krever utdannede folk umiddelbart hvis disse ikke finnes allerede. Denne typen arbeidskraft har ofte en utdanning på 4 år i Norge.
- Utfordring med det som kan være å **trene opp konkurrenter**, som slutter straks de er ferdig opplært.
- **Dialog med lokale myndigheter** – som er nødvendig hvis det skal samarbeides med lokale skoler.

I tillegg er yrkesopplæring ofte en nedprioritert sektor i utgangspunktet, med få ressurser, gammeldags pedagogikk og dårlige fysiske forhold. Skolene er ikke vant til å ha strukturert kontakt med private bedrifter, og er styrt fra sentralt eller regionalt hold. Det er få insitamenter for lokale skolemyndigheter til å inngå samarbeid – snarere kan det være risiko ved å innlede egne prosjekter uten tilbørlig prosess med «systemet». Da kan en giver være god å ha for å opprette kontakt med de riktige ressursene. Like mye som penger, ønsker bedrifter hjelp til prosessene rundt en eventuell etablering.

I sum, og litt forenklet, ønsker næringslivet i første rekke tettere partnerskap med giveren. I følge dette bør **Norad være en aktør som bedriften kan utvikle prosjekter sammen med i utviklingslandet.** Fordi yrkesopplæring normalt er et komplekst tema i våre samarbeidsland, er dette en ide det er verdt å se nærmere på.

Men er det mulig? Har Norad ressurser, kultur og et overordnet regelverk som legger til rette for et slikt tettere samarbeid? Norads rolle er i hovedsak som forvalter, ikke gjennomfører. Et partnerskap innen yrkesopplæring vil kreve betydelige ressurser. Sidas gjennomgang av erfaringer med OPS: *“In this case of the PDPs [strategisk partnerskap] it requires a lot of preparatory work with regard to i) understanding the country situation and the TVET system, ii) understanding who the key local partners are, iii) conducting in-country research and stakeholder consultation; as well as iv) the work on project formulation and adapting this as required to a given donor’s requirements and interests and project formulation and approval processes (side 25).*

³⁴ Møte 2/2-2021 med Tori Tveit og Magnus Ruderaas

Norad vil sannsynligvis måtte sette ut dette arbeidet til en ekstern forvalter. Likevel er det en interessant tanke at donoren etablerer **et tidlig partnerskap med en privat aktør, for å vurdere en felles prosjektutforming**. Dette vil være mulig innen både CF og strategiske partnerskap, men sannsynligvis enklere innen rammene av et strategisk partnerskap. Konkurransen kan fortsatt benyttes for å kvalifisere til samtaler om konkrete prosjektforslag.

Det må åpenbart arbeides mer med et slikt konsept, og løsninger for hvordan et slikt partnerskap skal se ut i praksis, vurderes. Et slikt arbeid vil være i tråd med anbefalinger fra OECDs arbeidsgruppe for privat sektor innen bistand, DCDE³⁵: *In order to harness the private sector's long-term commercial interests for development, the donor-private sector relationship has to become more equal, long-term and strategic. This implies a fundamentally new way of operating. PSE therefore requires donors to relinquish some control and predictability, and to learn how to engage on equal terms with the private sector.*

6 Anbefalinger

Dette kapitlet forsøker å oppsummere studien i 9 anbefalinger. Det må understrekes at dette er anbefalinger under usikkerhet, og de fleste kan diskuteres. Ved nesten alle hefter tillegget «det avhenger av...». Likevel er det mulig å angi en retning for videre arbeid – selv om det har preg av å være overordnede begreper. Fordi konkret utforming av et CF – eller annen modell – krever kontekstspesifikk kunnskap, forbeholdes den detaljerte planleggingen av operasjonelt innhold neste fase i dette arbeidet.

Utgangspunktet for denne studien er tre premisser:

- Det skal inneholde yrkesopplæring
- Det skal involvere norske bedrifter
- Det skal vurderes om et challenge fond er en god løsning

Som nevnt over, legger dette føringer for programutformingen. For å komme videre, er det gunstig å ta et steg tilbake, og spørre hva det er vi ønsker å oppnå. Hvilken utfordring – challenge – skal vi løse?

Mål og midler

Alle tre premissene har karakter av å være verktøy, eller midler, snarere enn mål. Hverken norske bedrifter eller challenge fond er mål i seg selv innen bistand, mens yrkesopplæring kan være det under gitte betingelser. Går vi tilbake til Stortingsmelding 25 er det tydelig at yrkesopplæring er sett på som et middel for å få mer sysselsetting og økt jobbskaping. Det er dysfunksjonelle arbeidsmarkeder og stor arbeidsløshet blant særlig ungdom i utviklingsland som er utfordringen som skal løses.

Anbefaling 1: Overordnet målsetning for et program bør være «sysselsetning» - i en eller annen form (se anbefaling 3).

³⁵ <https://www.enterprise-development.org/wp-content/uploads/DCED-Private-Sector-Engagement-Synthesis-Note.pdf>

Dette er muligens selvsagt, men det kan være fornuftig å starte diskusjonen fra målsetningen, og ikke fra hvilke midler som skal brukes. Det leder umiddelbart til anbefaling nummer to:

Anbefaling 2: Programmet må tenke integrasjon mellom tilbuds- og etterspørselsside, dvs mellom opplæring og arbeidsplass.

Det er en samstemt konklusjon fra litteratur og fra erfaring, at integrerte prosjekter har bedre resultater enn de som ser på bare en side. Mye av poenget med å ta med private bedrifter er at de representerer sysselsetterne, for å forbedre matchen med opplæringsiden.

Skal målet spisses mer enn «sysselsetning»? Store donorer som UK og Nederland mener det, for at et program skal ha addisjonalitet, systemiske virkninger og eksterne effekter. Det betyr målretting mot særlige grupper, som er mer utsatt eller som av andre bistandspolitiske grunner prioriteres. I det nederlandske CFYE er det ungdom i et utvalgt geografisk område.

Anbefaling 3: Programmet bør ha en klar, bistandsrelevant målretning. Det må være en klar forståelse av hvilket problem som skal adresseres.

Er ikke sysselsetting godt nok? Mange norske bedrifter vil hevde det, at de skaper arbeidsplasser i fattige land og at de derfor bør få støtte fra et bistandsbudsjett. I noen særlig fattige land som Sør-Sudan, Somalia og deler av Sahel kan det være riktig.

Det er her nyttig å skille et investeringspromoterende program fra et med yrkesfaglig innretning. Begge kan ha sysselsetting som et overordnet mål, men mens investeringspromoteringen kan ha yrkesopplæring som element, **skal** et yrkesfaglig rettet program ha det. Det gir ellers liten mening å ha yrkesopplæring som eget tema.

I den siste utlysningen av strategiske partnerskap var målet å tette huller i verdikjeden – ikke nødvendigvis med prosjekter innen yrkesutdanning. I en slik sammenheng kan det gi suboptimale løsninger å kreve at opplæring skal være en del av prosjektet.

Det må nøye vurderes om ikke et investeringsrettet program kan gi like gode løsninger mht sysselsetning, som ett som er direkte rettet mot opplæring og utdanning. Da er vi tilbake til anbefalingen: **For at det da skal gi god utviklingsmening å rette et program spesifikt mot yrkesopplæring, bør det gjøres mot grupper som har særlige vansker på arbeidsmarkedet.** Et helt generelt sysselsettingsmål for et utdanningsprogram vil ha problemer med addisjonalitetsprinsippet – bistand vil gå til bedrifter som vil drive opplæring uansett, og til mottakere med gode muligheter til å få arbeid, også uansett.

Challenge fond

Challenge fond kan være et egnet middel innen yrkesopplæring – men det avhenger av kontekst og den spesifikke målsetningen. Det grunnleggende spørsmålet er «hva skal fondet oppnå»?

Anbefaling 4: Challenge Fond bør vurderes når:

- Innovasjon fra den private deltakeren er ansett som vesentlig for å løse det definerte problemet.
- Det kan forventes tilstrekkelig konkurranse til å utløse den nødvendige innovasjon.
- Private aktører har mulighetsrom for å lage gode prosjekter
- Det er sannsynlig at en løsning vil ha effekter utover det enkelte prosjekt

Det kan legges flere premisser på bruk av challenge fond, men hovedpoenget er konkurranseprinsippet – og hvor nødvendig denne konkurransen er for å få gode løsninger. Imidlertid er det også et spørsmål om mulighet. **Det må være mulig for en privat aktør «alene» å lage effektive samarbeid med utdanningssiden.** Det tyske RCF nevnt over er et godt eksempel – institusjoner som allerede har akkrediterte programmer kan innlede samarbeid med private bedrifter for å tilpasse programmet til faktiske krav i arbeidsmarkedet.

Transaksjonskostnadene er CF's svake punkt – det kan være dyrt å kjøpe gode konkurranseprosesser med eksterne forvaltere. De aller, aller fleste CF setter administrasjon ut, for å få dedikert og profesjonell drift av fondet. Desto mer «soft» input som administrator må gi til prosess og søkere, desto dyrere blir fondet å drive.

Anbefaling 5: Det må nøye vurderes om et CF kan forsvare kostnader til administrasjon. Yrkesopplæringsprosjekter innebærer ofte en rekke partnerskap og mye prosess, med mange oppgaver til administrator av fondet.

Det er generelt god kunnskap om «best practice» administrasjon av CF, men det må tilpasses fondets mål. Både Sida, GIZ og nederlenderne understreker for eksempel behovet for lokal tilstedeværelse i mottakerlandet.

En annen erfaring fra internasjonale CF innen yrkesopplæring er at **CF ofte er en komponent i større programmer.** I mange situasjoner kreves det mer enn et privat sektor prosjekt for å få til varig oppgradering av yrkesutdanningen. I slike programmer med komplementerende prosjekter kan CF ha en spesialisert rolle, innen markedstilpasning av utdanningen.

Anbefaling 6: CF kan vurderes som del av større programmer, hvor den private bedriften får tilpassede «oppgaver».

Er det marked for et CF innen yrkesopplæring i Norge? **Neppe et som er eksklusivt for norske bedrifter.** Det er sannsynligvis ikke mulig å få tilstrekkelig konkurranse til at det kan forsvare administrasjonskostnadene. Anbefalt CF praksis er geografisk spesialisering og

lokal tilstedeværelse – det begrenser det norske mulighetsrommet betydelig. Et yrkesopplæringsprogram forutsetter også inngående kjennskap til den lokale opplæringskonteksten – hvor mange norske bedrifter har det? Men merk anbefaling 6 - som del av et større yrkesopplæringsprogram i et eller flere land, kan CF utfylle andre komponenter. Et annet alternativ er å samarbeide med andre likesinnede givere – se anbefaling 9.

Et tilbakevendende tema er kompleksiteten i yrkesopplæringsprosjekter i våre samarbeidsland. Det er mange aktører, mange utfordringer, og en rekke ukjente faktorer. Selv et 100% privat prosjekt, med privat skole så vel som privat bedrift vil måtte forholde seg til myndigheter på lokalt, regionalt og sentralt nivå. Et klassisk CF med stramme konkurranserammer kan hemme den nødvendige lokale prosessen – det gis ikke ressurser til diskusjon og forhandlinger med berørte parter. Er det andre måter å organisere dette på, som gir mer rom for prosess før og under prosjektutforming? Hvor giver og privat bedrift kan finne naturlige roller som bygger på hverandres styrker? For eksempel strategiske partnerskap?

Strategiske partnerskap (SP)

CF og strategisk partnerskap er to sider av samme sak. Ved å benytte konkurranse slik det norske SP gjør, legges SP tett opp mot tradisjonell CF. Det er likevel en synlig forskjell i fase 2 av SP, da mye av ideutviklingen skal skje etter at Norad har bestemt seg for hvem man vil gå videre med.

Det er i utgangspunktet dette som er SP største fordel i forhold til CF innen yrkesutdanning: **SP gir i utgangspunktet større fleksibilitet i forhold til prosess.** Derfor kan SP ha en fordel i de tilfeller hvor løsninger krever betydelig deltakelse av andre enn den private aktøren.

Anbefaling 7: Hvor den private bedriften i stor grad avhenger av andre aktører for å få gjennomført et godt yrkesopplæringsprogram, kan SP være et bedre alternativ enn CF.

I tillegg gir SP større mulighet til å utvikle reelle og likeverdige partnerskap mellom privat og offentlig aktør – det ligger i ordet. Dette er også noe av det norske bedrifter ønsker mest, nemlig et tettere samarbeid med bistandsmyndighetene for å utvikle prosjekter.

Hvordan gode samarbeid bygd på felles forståelse av partenes mål og drivkrefter skal modelleres, skal få ligge i denne rapporten. Det er imidlertid et vesentlig poeng, uansett om samarbeidet skal foregå gjennom CF, SP eller en annen form.

Erfaringene så langt med BSFJ og SP indikerer at det i Norge er utfordrende å få tilstrekkelig konkurranse om yrkesopplæringsprosjekter med tradisjonelle modeller som CF. Samtidig har Norad allerede etablert strategisk partnerskap som modell, med en viss fleksibilitet i forhold til innhold.

Anbefaling 8: Det bør vurderes å opprette et eget vindu under strategisk partnerskapsrapporten, med formål om «sysselsetning gjennom yrkesopplæring».

Et slikt vindu må vurdere hvordan langsiktig og likeverdige partnerskap med private bedrifter kan støttes, uten at det går på bekostning av grunnleggende bistandsprinsipper.

CFs antatt fremste egenskap er konkurranse som middel til å få frem innovative løsninger på utviklingsutfordringer. SP uten konkurranse vil miste den egenskapen. Det er fortsatt mulig å utlyse SP som konkurranse, men dette elementet vil ventelig bety mindre når mer av prosjektutformingen skal skje i neste fase. For kompliserte yrkesopplæringsprosjekter kan det gi bedre resultater – men merk at dette er en antakelse basert på forutsetninger som det mangler gode bevis for.

CF bør derfor ikke helt avskrives, og det kan sekundært vurderes hvorvidt det er mulig å etablere et CF sammen med andre skandinaviske bilaterale givere. Et slikt CF kan målrettes mot bestemte grupper eller regioner, og kan også ha et større nedslagsfelt enn bare skandinaviske bedrifter.

Anbefaling 9: Det bør innledes samtaler med SIDA – og senere Danida – om forutsetningene og mulighetene for å etablere et felles skandinavisk CF for yrkesopplæring, med sysselsetting som målsetning.

Vedlegg: Terms of Reference

Assessment: A challenge fund for TVET?

Introduction

Technical and vocational education and training (TVET) and skills development is a priority within Norway's support to education in developing countries. The plan to upscale Norwegian efforts in this field has two main pillars: systems development and training initiatives on a labour market level. Current projects include cooperation with GIZ, ILO, ITU and several NGOs and companies.

Private sector involvement in TVET is essential to make education and training relevant for labour market needs. It is, however, challenging to engage companies for the support of TVET, and to make them see how this will eventually benefit themselves. Current activities from Norad's side include some cooperation with private sector actors. Nevertheless, Norad realises that there is a potential for more cooperation with private companies, Norwegian companies in particular, to promote and enhance TVET in developing countries. A study made for Norad in the summer of 2019 confirmed this belief.

Norad is considering different options for initiatives that can engage Norwegian companies more in TVET in developing countries. One alternative under discussion is the establishment of a challenge fund. In this respect, we need a knowledge base to guide our decision on whether or not this is a good idea. To establish this knowledge base, we are now embarking on this assignment.

Objective of the assessment

The objective of the assessment is to provide Norad with existing knowledge around challenge funds and suggest alternatives and recommendations for Norad's possible engagement in such a fund. Norad is looking for experience others have had with similar funds and alternatives for how a fund could be organised.

The assessment will assist Norad to decide whether or not to engage in the development of a challenge fund for TVET in developing countries and, in case, how to organise it.

Scope

The overall goal of the initiative is poverty reduction in selected development countries through development of relevant TVET for the labour force. To assist in this endeavour, private companies can be important and relevant cooperating partners. Norad is assessing if a challenge fund could be a feasible and beneficial measure to involve Norwegian companies.

The assignment is expected to be conducted in two phases:

Phase 1

Mapping and collecting existing documentation on different types of challenge funds and experiences with these, preferable funds with links to vocational education and/or job creation. The findings will be presented in an inception report. The inception report will also recommend how to move forward with phase 2.

Phase 2

Considering the findings and the recommendations from phase 1, Norad and the consultant will agree on how to proceed to answer questions and provide alternatives related to key issues for setting up a CF, like:

- **Management and administration:** How can the challenge fund (CF) be managed: outsourced, other government entity, internally? What could be Norad's role in a CF?
- **Market:** Is there a market for a Norwegian based CF for TVET? Is a Scandinavian based CF an alternative?
- **Eligibility and coverage:** Who can apply to the CF: (Norwegian) companies, NGOs, institutions? Which countries should the CF target? Other active targeting (gender)?
- **Activities and projects:** – what activities can be supported? Open or thematic calls? Requirements for applications – like i.e. link to local institutions?
- **Support mechanism:** Payment how/who/where – result based? Contribution by applicant?
- **Financing the CF:** Who will/can contribute to the fund?

The analysis should present findings as options, with pro/contra assessments of the different alternatives. The final report should include recommendations regarding the CF and the possible way forward.

Recipient

The recipient of the assessment is the education section in Norad

Methodology

The review will use a combination of desk reviews, and, possibly, interviews with implementing partners, other donors and other relevant stakeholders.

Outputs/Deliverables

The consultant(s) will deliver:

An inception report in conclusion of phase 1 describing findings and suggesting the way forward for phase 2. The inception can be written in English.

A meeting with Norad to agree on the approach for phase 2.

A draft and final review report, in any format not more than 25 pages. The final report should be in Norwegian. Annexes may be in English.

An oral briefing to Norad

Timeframe

Phase 1: Up to 8 days of information gathering processing, and write up of the inception report, with 5 days for research assistant, and 3 days for senior consultant. Preferably to be completed by 7th Dec.

Phase 2: Up to 12 days to create the final report based on the findings and recommendations from phase 1 (Senior consultant). The final report will be submitted before the end of January 2021.

It is expected that the consultant will update and inform Norad at regular intervals. Norad can – based on these discussions – shorten and refocus the assignment, if the preliminary analysis indicates that a CF is of limited relevance in a Norwegian context.

Consultant

Senior consultant for the assignment is Erlend Sigvaldsen, assistant: Kate Sims

They will report to Senior Adviser Helge Brochmann and Adviser Ingvild Madsen Lampe during the course of the assignment.