



2017



Norad

RESULTATRAPPORT
KORTVERSJON

Kunnskap mot fattigdom

Kapasitetsutvikling av offentlig
sektor i utviklingsland

Årets resultatrapport handler om kapasitetsutvikling av offentlig sektor i land Norge samarbeider med.

Rapportens del 1 gir en oversikt over behovene for kapasitetsutvikling i offentlig sektor og lærdommer om hva som bidrar til resultater.

Norge har prioritert kapasitetsutvikling i utviklings-samarbeidet i mange år. Hvordan Norge bidrar med kapasitetsutvikling i ulike sektorer presenteres i rapportens del 2 sammen med utvalgte eksempler på resultater.

Del 3 har statistikk om kvalitet i styresett i land som mottar norsk bistand og presenterer norsk bistand i tall.



LAST NED FULLVERSJONEN AV RAPPORTEN:

<https://www.norad.no/resultatrapport2017>



Forord

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

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

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

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

Vår erfaring er at det kan ta lang tid før resultatene kommer av samarbeid om kapasitetsut-

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

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

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

11.12. 2017

JON LOMØY
Direktør



Hovedbudskap

1 BÆREKRAFTSMÅLENE KREVER KUNNSKAP OG KAPASITET

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

2 UTVIKLINGSLAND VIL HA NORSK KOMPETANSE

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

3 MÅ TA TIDEN TIL HJELP

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

4 MÅ FORSTÅ LOKALE FORHOLD

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

5 VANSKELIGST DER BEHOVENE ER STØRST

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

6 FAGLIG SAMARBEID ER VIKTIG FOR NORGE

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

7 SKATTESAMARBEID ER VIKTIG

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

8 GODE FAGPERSONER IKKE NOK

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



Bærekraftsmålene



I 2015 vedtok FNs 193 medlemsland 17 bærekraftsmål. Innen 2030 skal verden utrydde fattigdom, bremse klimaendringene og bekjempe ulikhet. Svak kapasitet i offentlig sektor er et hinder for å nå bærekraftsmålene.

For å nå bærekraftsmålene må myndighetene i utviklingsland ha tilstrekkelig kapasitet til å lage lover, og ha velfungerende institusjoner som håndhever dem. Myndighetene har ansvaret for å sikre at befolkningens rettigheter ivaretas. For å gi befolkningen gode nok tjenester, er offentlig sektor avhengig av finansiering, institusjoner og tjenesteleverandører. I tillegg må myndighetene ha befolkningsdata og økonomiske data for å utarbeide nasjonalbudsjetter og planlegge tjenestetilbudene.



Norsk kompetanse er etterspurt

Utviklingsland ønsker råd om fag og forvaltning fra Norge på en rekke områder. Faglig samarbeid blir i fremtiden mer sentralt i det bilaterale samarbeidet mellom Norge og utviklingsland. Rapporten presenterer viktige temaer hvor Norge bidrar til kapasitetsutvikling.



1. SKATTESAMARBEID OG FINANSFORVALTNING

65 utviklingsland har skatteinntekter lavere enn 15 prosent av brutto nasjonalprodukt. Det anses å være minimum for å finansiere grunnleggende offentlige tjenester. Skatteinnkreving og levering av grunnleggende tjenester er deler av samfunnskontrakten. Borgerne betaler for at staten sikrer tilgang til tjenester. Programmet Skatt for utvikling startet i 2011.



2. ENERGISAMARBEID

Energisektoren står for mer enn 60 prosent av de globale utslippene av klimagasser. Samtidig har én milliard mennesker i utviklingsland ikke tilgang til elektrisitet. Bærekraftsmål 7 handler om å gi tilgang til ren energi for alle. Fornybar energi fremmer økonomisk vekst og er sentralt i kampen mot de globale klimaendringene. For å utvikle kraftsektoren behøver utviklingsland økt kapasitet. Norsk kompetanse er etterspurt innen bygging og drift av vannkraftverk, regulering av kraftsektoren og samspill mellom kraftbransjen og akademien.



3. OLJE FOR UTVIKLING

Et lands olje og gassproduksjon kan bidra til betydelig økonomisk og sosial utvikling hvis inntektene forvaltes godt. Programmet Olje for utvikling (Ofu) deler Norges erfaringer fra forvaltning av oljeressursene til beste for befolkningen.



4. SKOGFORVALTNING

Ifølge FNs klimapanel kommer rundt 24 prosent av menneskeskapte utslipp av klimagasser fra skog- og landbruk. Bærekraftsmålene 13 og 15 innebærer bedre forvaltning av skogressurser. Klima- og skogsatsingen er Norges største klimainnsats og har som mål å redusere CO₂-utslipp fra tropisk skog. Satsingen skal samtidig bidra til fattigdomsreduksjon og bærekraftig utvikling for menneskene som lever i og av skogen. Norge bidrar til etablering av skogovervåkningsystemer, nasjonale planer og lowerk og opprettelse av institusjoner som kan håndheve lowerket.



5. FISKERISAMARBEID

Havet som matfat er en forutsetning for å nå bærekraftsmålene om fattigdom, matsikkerhet og bedre ernæring. 95 prosent av de som er avhengige av fiske som levebrød bor i utviklingsland. Fisk er et av de viktigste eksportproduktene fra utviklingsland. Norge har gitt bistand til fiskeriforvaltning i over seksti år og har bidratt til at utviklingsland utvikler bærekraftig produksjon av fisk og sjømat. Dette bidrar til økt matsikkerhet, sysselsetting, eksportinntekter og skatteinntekter som igjen bidrar til samfunnsøkonomisk utvikling og fattigdomsreduksjon. I 2016 startet programmet Fisk for utvikling som skal støtte utviklingsland med å sikre bærekraftige fiskerier og økosystemer.



Resultatkart

10. GLOBALT

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

21. HAITI

Kapasitetsutvikling av politiet har bidratt til høyere prioritering for etterforskning av seksualforbrytelser og familievold.

11. GUYANA

I løpet av kort tid har Guyanas skogkommisjon utviklet et av de beste systemene for skogovervåking i tropene.

1. TANZANIA

Siden 2000 har det vært en positiv utvikling i Tanzanias skatteinntekter, spesielt fra store selskaper. Den største ekstraskatten bidro alene med rundt én milliard kroner.

7. TANZANIA

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

17. GLOBALT

Universitetet i Oslo har utviklet et data-verktøy som har bidratt til revolusjon i tilgjengeligheten til helseinformasjon i mange av verdens fattigste land.

15. TANZANIA

Forskning har bidratt til ivaretagelse av rettighetene til lokale fiske-samfunn i Tanzania.

5. LIBERIA

Bistand til det statlige kraftselskapet fra en rekke aktører, deriblant Norge, har bidratt til gjenoppbygging av elektrisitetsforsyningen i Liberia.

2. ZAMBIA

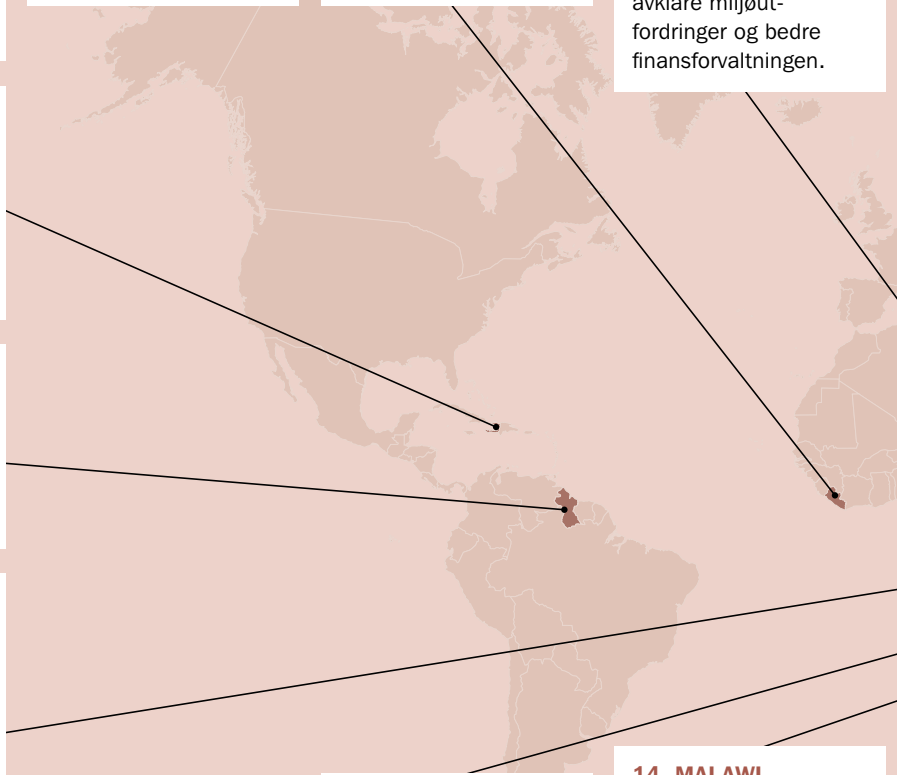
Bedre skattekontroll av storbedrifter i Zambia har bidratt til økte skatteinntekter. Ekstraskatt på rundt 100 millioner kroner har blitt betalt hvert år de siste seks årene.

9. UGANDA

Myndighetene har styrket kompetansen for å håndtere oppstart av oljeproduksjon i landet, deriblant å forhandle avtaler med oljeselskaper, avklare miljøutfordringer og bedre finansforvaltningen.

14. MALAWI OG MOSAMBIK

Støtte til forskning, utdanning og infrastruktur har bidratt til bedre regulering av antibiotikabruk og bedre håndtering av infeksjonssykdommer i Malawi og Mosambik.



19. AFGHANISTAN

Kapasitetsutvikling av utdanningsdepartementet bidro til utvikling av Afghanistans første sektorplan for utdanning.

16. KIRGISISTAN

Det nasjonale statistikkbyrået i Kirgisistan har økt kapasitet for datainnsamling og formidling av statistikk til brukerne.

3. NEPAL

Nepal har forbedret politiske og administrative prosesser i forvaltningen av offentlige inntekter og utgifter.

22. NEPAL

Opplæring i lokaldemokrati har bidratt til at flere kvinner og personer fra marginaliserte grupper stiller som kandidater til Nepals første lokalvalg på 20 år.

20. NEPAL

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

4. BHUTAN

I dag er Bhutan nær 100 prosent elektrifisert og landet har bedre institusjonell evne og kapasitet enn før til å styre store kraftverksutbygginger. Siden 2007 har landet eksportert strøm.

13. BANGLADESH

Gjennom lang tids forskning har forskere avlet frem en rissort som tåler å være under vann i opptil tre uker. Ristypen bidrar til økt matsikkerhet i flomutsatte områder.

12. VIETNAM

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

6. MOSAMBIK

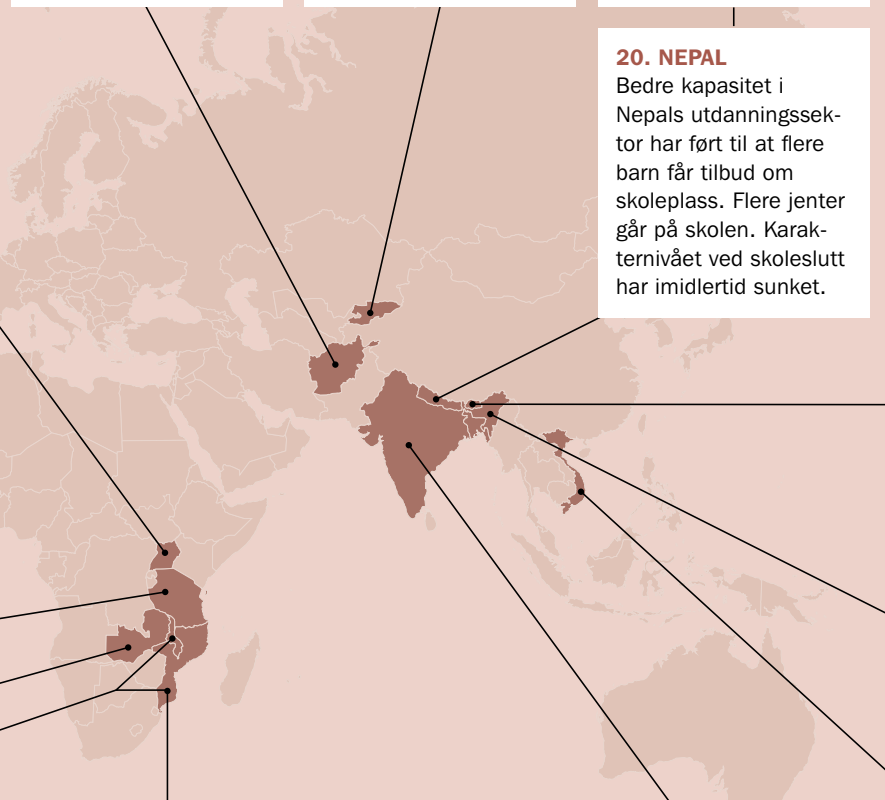
Sammen med Norge og andre partnere har Mosambik økt kraftproduksjonen, utviklet kraftnettet og utviklet kompetanse hos sentrale institusjoner i landets energisektor.

8. MOSAMBIK

Forvaltning av petroleumsressursene i Mosambik er forbedret. Viktige resultater er åpne lisensrunder for oljeboring og endrede lover og forskrifter.

18. INDIA

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





6. HØYERE UTDANNING OG FORSKNING

Høyere utdanning er viktig for lands konkurranseevne i en stadig mer kunnskapsdrevet global økonomi. Høyere utdanning og forskning må gi samfunnet relevante og gode verktøy for å møte fremtidens utfordringer. Investeringer i høyere utdanning og forskning bidrar til å utvikle intellektuelle ressurser, og i det lange løp til kunnskapsbasert politikkutforming og gode beslutninger.



7. HELSE

Forbedret helse for fattige er en forutsetning for fattigdomsbekjempelse, bærekraftig utvikling og økt verdiskaping. God helse fordrer fremgang på andre områder, som rent drikkevann, bedre ernæring og bedre utdanning. Høye utgifter til helse er blant årsakene til at familier i utviklingsland havner i fattigdom. Norge støtter utvikling av nasjonale helsesystemer, utdanning av helsepersonell, styrking av forebyggende helse og tilgang til primærhelsetjeneste.



8. UTDANNING

Bærekraftsmål 4 handler om at jenter og gutter skal ha gratis og lik tilgang til utdanning av god kvalitet. Skal utviklingslandene nå målet må den institusjonelle kapasiteten i utdanningssektoren drastisk forbedres. Det er behov for flere kvalifiserte lærere, administrativ og institusjonell kapasitet samt styrket politisk kapasitet til å ta gode beslutninger. Norge støtter utvikling og gjennomføring av sektorprogrammer for utdanning i utviklingsland, utvikling av utdanningsdata, yrkesopplæring samt opplæring og organisering av lærere.



9. STATISTIKK

Offisiell statistikk gir myndigheter, markedsaktører og offentligheten data om økonomi, demografi, sosiale forhold og miljø. Mange utviklingsland mangler helt grunnleggende offisiell statistikk. De mangler pålitelige tall om antall bedrifter og folketallet i landet, hvor mange som er fattige, hvor de bor og hvem de er. Dette gjør det vanskelig å utforme og gjennomføre en effektiv politikk for å bekjempe fattigdom. Uten en nasjonal oversikt over økonomien, kan ikke myndighetene sette et realistisk skatte- og avgiftsnivå. Norge bidrar til kapasitetsutvikling for utvikling av nasjonale statistikkbyråer.



10. SAMARBEID FOR UTVIKLING AV RETTSSTATEN

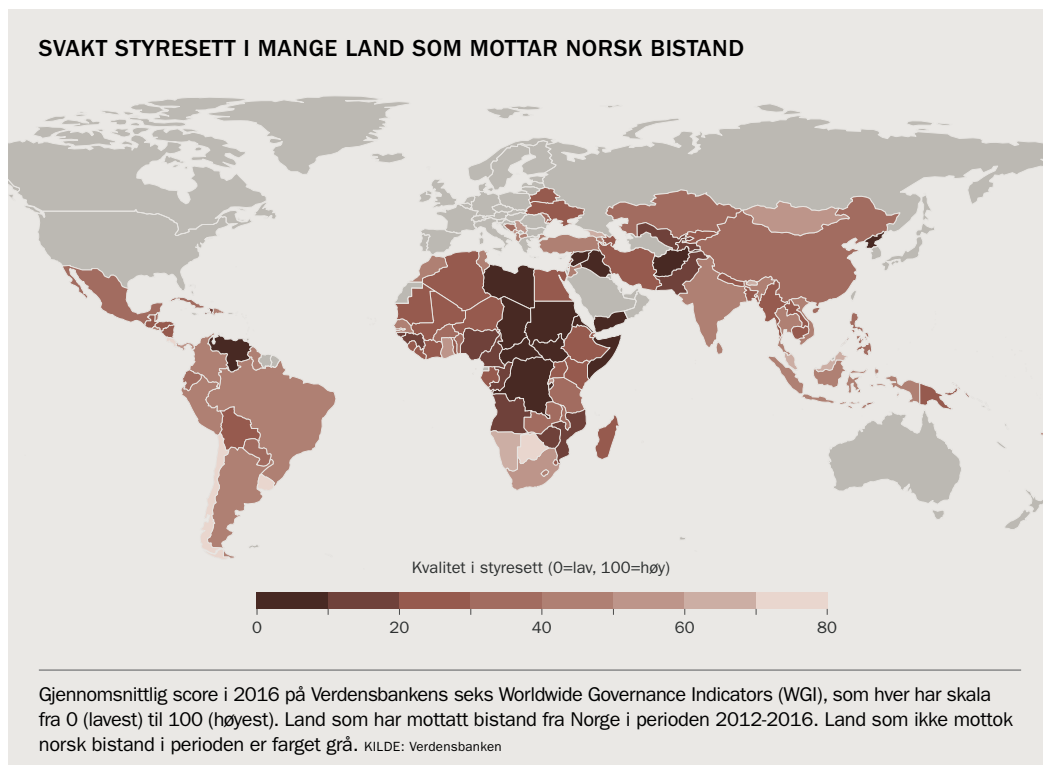
I mange utviklingsland har ikke kapasitetsutvikling av rettsstaten vært prioritert. Dette fører blant annet til korrupsjon, statlig kontroll med rettsvesenet og ulik behandling i rettsapparatet. Norge har bred kompetanse og lang tradisjon med å støtte rettstatsutvikling og sikkerhetssektorreform i utviklingsland. Norge støtter blant annet opplæring av politi og sikkerhetsstyrker, justisreformer, lov- og grunnlovsreformer samt internasjonale rettsprosesser og reguleringer.



11. LIKESTILLING

Likestilling er viktig som et mål i seg selv, i tillegg til å være et virkemiddel for utvikling og stabilitet. Norge støtter likestillingsarbeid gjennom normativt arbeid i multilaterale institusjoner, politisk dialog med myndighetene i samarbeidsland og støtte til konkrete tiltak. I tillegg integreres hensyn til kvinners rettigheter- og likestilling i andre tiltak. I 2017 etablerte Norge Likestilling for utvikling, som er et nytt faglig samarbeidsprogram.

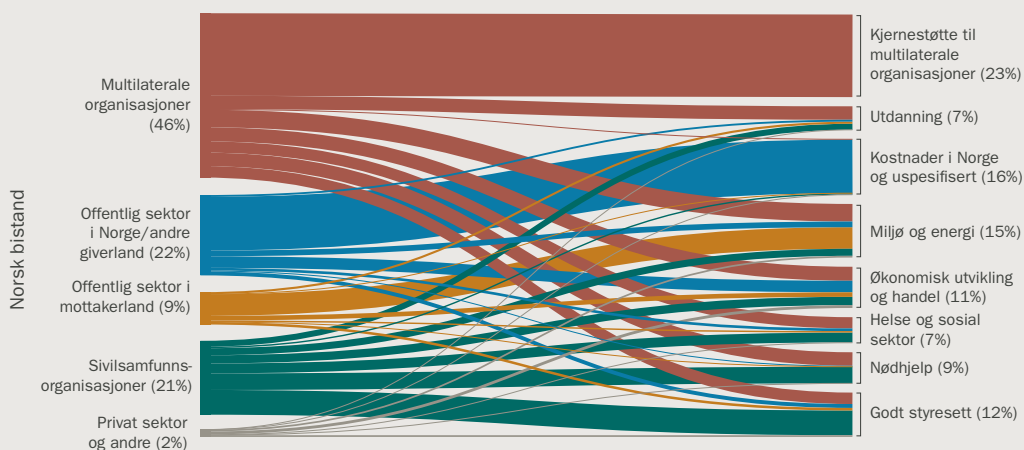
SVAKT STYRESETT I MANGE LAND SOM MOTTAR NORSK BISTAND



Lands styresett har betydning for resultatoppnåelse fra kapasitetsutvikling av offentlig sektor. Kartet viser kvaliteten på styresettet i land som mottok landfordelt bistand fra Norge i 2016, ved bruk av Verdensbankens *Worldwide Governance Indicators* (WGI). WGI måler kvalitet i styresett langs seks dimensjoner. Fargeinndelingen viser samarbeidslandenes gjennomsnittsscore på dimensjonene

- > Valgdeltakelse og ansvarliggjøring
- > Politisk stabilitet
- > Kvalitet i offentlig forvaltning
- > Regulering av privat sektor
- > Korrupsjonsbekjempelse

NORSK BISTAND KANALISERES GJENNOM ULIKE TYPER SAMARBEIDSPARTNERE



Total bistand fordelt på avtalepartnergruppe og sektorgruppe i perioden 2012-2016. Total bistand 2012-2016: 164 milliarder kroner. KILDE: Norad

I perioden 2012-2016 gikk 46 prosent av bistanden gjennom multilaterale organisasjoner. Multilaterale organisasjoner er største partner for bistand til helse, utdanning samt økonomisk utvikling og handel.

I samme periode gikk 21 prosent av bistanden gjennom sivilsamfunnsorganisasjoner. De er viktige partnere i nødhjelp og arbeid for godt styresett, men er også aktive i alle øvrige sektorer.

Bistanden gjennom offentlig sektor i samarbeidsland er redusert de siste ti årene. Dette er tydeligst i de store satsingene på helse og utdanning, der pengene i økende grad kanaliseres gjennom globale fond. Offentlig sektor i samarbeidsland er den viktigste kanalen for bistand til miljø og energi.

Offentlig sektor i Norge omfatter flyktningsutgifter og kostnader til administrasjon av bistanden samt finansiering av norske institusjoners samarbeid med tilsvarende institusjoner i utviklingsland.

Privat sektor og andre utgjør en relativt liten partnergruppe i norsk bistand. I perioden 2012-2016 gikk to prosent av norsk bistand gjennom privat sektor og andre.



KAPASITET

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

KAPASITETSUTVIKLING

Utvikling av kapasitet innebærer læring og endring på individ-, organisasjons- og samfunnsnivå. Det overordnede målet for kapasitetsutvikling er forbedret gjennomføringsevne i en organisasjon i form av effektivitet eller kvalitet, eller begge deler. Figuren illustrerer tilnærming til kapasitetsutvikling på de tre nivåene.³

Nivåene henger sammen. Resultater på organisasjonsnivå avhenger av rammebetingelser på samfunnsnivå. Tilgang til ressurser og kunnskap som kan bidra til å utvikle individuell kapasitet påvirkes av organisatoriske faktorer og rammebetingelser på samfunnsnivå. Kapasitetsutvikling på organisasjonsnivå er igjen avhengig av kapasitetsutvikling av individer.

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

2. Ibid.

3. Basert på Capacity Development: A UNDP primer.



Desember 2017

Omslagsfoto: Ken Opprann

Trykk: Konsis

Opplag: 2 000

ISBN: 978-82-7548-954-6



Norad

Direktoratet for utviklingssamarbeid

Postadresse: Postboks 8034 Dep, 0030 OSLO

Besøksadresse: Bygdøy allé 2, 0257 Oslo

Tel: +47 23 98 00 00 / Fax: +47 23 98 00 99

www.norad.no / postmottak@norad.no