



Norge i Zambia gjennom femti år



OM FORFATTEREN

Arve Ofstad var norsk ambassadør til Zambia i 2011-2016. Han har tidligere vært forsker ved Chr. Michelsens Institutt, stedlig koordinator for FN på Sri Lanka, rådgiver i Utenriksdepartementet, seniorrådgiver og fagdirektør i Norad, og nestleder ved den norske ambassaden i Sudan.

Dette heftet er skrevet på oppdrag for Norad i anledning av at ambassaden i Lusaka ble nedlagt 30. juni 2016. Jeg vil takke medarbeidere i Norad for gode og nyttige kommentarer og rettelser til tidligere utkast. Alle resterende feil og mangler er mitt ansvar.

Arve Ofstad

Innhold

Innledning: En epoke blir avsluttet. Norsk bistand og politikk i Zambia gjennom femti år.....	3
1. Hvordan – og hvorfor – begynte norsk engasjement i Zambia?.....	4
2. Zambias veivalg og norsk bistandspolitikk: Politikk, økonomi og utvikling 1964-2016	11
3. De første bistandstiltakene. Hvilke var de og hvordan kom de i gang?	24
4. Prosjekter og programmer gjennom årene	33
5. Fem store innsatser	46
6. De norske organisasjonene og Zambias sivile samfunn.....	63
7. Mange partnere – mangfoldig bistand	70
8. Politikk og økonomiske interesser	79
9. Hva bør huskes, hva blir igjen og hva vil komme?	84
Vedlegg: Kilder	88



En epoke blir avsluttet: Norsk bistand og politikk i Zambia gjennom femti år.

Den norske ambassaden i Lusaka ble stengt 30. juni 2016. Dermed ble en epoke i Norges relasjoner med Zambia avsluttet, selv om de diplomatiske forbindelsene består. Noen bistandsprosjekter fortsetter noen år – mens mange forbindelser mellom organisasjoner, universiteter og høyskoler, bedrifter og enkeltpersoner vil fortsette og kan utvikles videre.

Zambia var lenge et «hovedsamarbeidsland» for norsk bistand, og har gjennom de femti årene 1966-2015 mottatt mer enn 9,3 milliarder kroner i bilateral bistand; mye mer, om dette skulle omregnes til dagens kronekurs. I mange år var Zambia blant de tre største mottakerne fra det norske bistandsbudsjettet.

Nå som ambassaden legges ned, er dette et naturlig tidspunkt å ta et tilbakeblikk og spørre om hva som er oppnådd. Hva er blitt gjort i fellesskap gjennom prosjekter, programmer og andre samarbeidsrelasjoner? Hvilke erfaringer er gjort; hvilke resultater er oppnådd; hva står igjen; hvilke spor er satt; og hva vil bli husket?

Formålet med dette heftet er ikke å gi de uttømmende svarene, men å gjengi hovedlinjene i denne historien, minne om de store satsingene – og om de mange små prosjektene som kanskje var vel så viktige. Heftet skal kunne være en referanse for de som har vært involvert og som vil huske; men også for andre som ønsker noen blikk inn i en viktig del av norsk bistandshistorie. Historikere, forskere og andre får grave videre og dypere, om de har behov for det.

Bistand har alltid vært politikk, i tillegg til konkrete utviklingsprosjekter. Bistanden til Zambia har vært preget av den politiske og økonomiske utviklingen i landet, og ikke minst av landets geografiske posisjon

og som tidligere frontlinjestat i det sørlige Afrika. Norsk utviklingspolitikk har også vært skiftende, preget av internasjonale trender, erfaringer som er gjort, og av ulike regjeringer med varierende politiske prioriteringer. Dette heftet forsøker å plassere det norske engasjementet i Zambia inn i en slik politisk og utviklingshistorisk kontekst.

For det tredje kan erfaringene fra Zambia også illustrere noen av endringene i norsk utviklingspolitikk gjennom årene. Det er mange paralleller til det norske engasjementet overfor andre land, spesielt i det østlige og sørlige Afrika. Det er lett å se endringer fra bistandens «barndom» på 1960- og 70-tallet med norsk-styrte prosjekter, via et mangfold av sektorstrategier og globale mål, partnere og bistandsformer – til dagens gjentatte forsøk på å konsentrere innsatsen, og større vekt på næringsliv og næringsutvikling.

På noen områder har kanskje innsatsen i Zambia vært et foregangsområde? Økosystemtilnærmingen ved utviklingen av nasjonalparken i South Luangwa og områdene omkring denne var en ny tilnærming. Det samme kan sies om de klimarobuste landbruksmetodene og kurvfondet for kvinneprosjekter. Prosjektene for bedre skattlegging av gruvesektoren la grunnlaget for det senere Skatt for utvikling-programmet. Kanskje finnes flere eksempler.

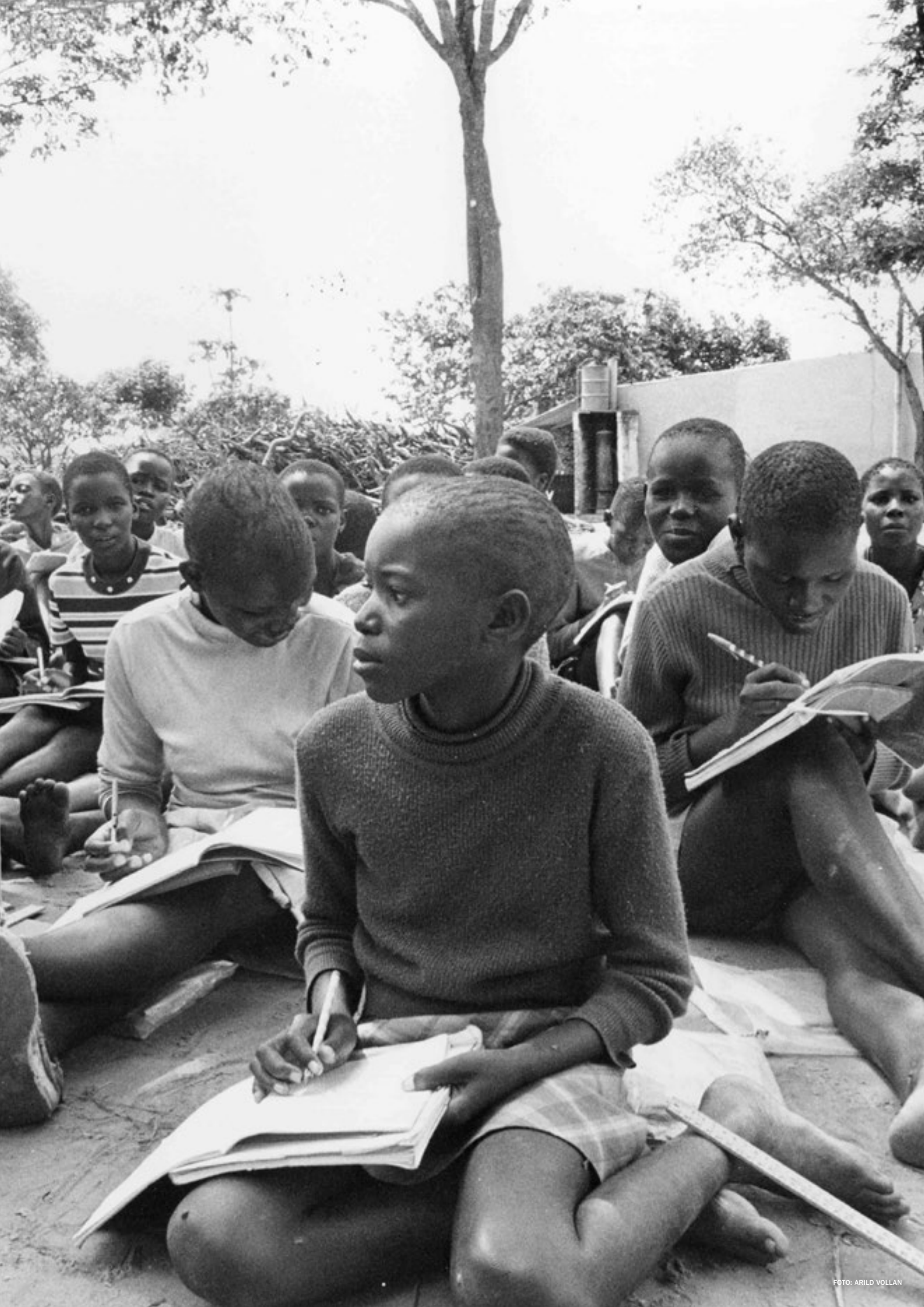
Dette heftet handler primært om historien. Men når ambassaden stenges, begynner en ny epoke. Debatten har gått om nedtrapping av bistand, og hva som skjer etter «bistandsepoken». Noen snakker om *exit aid*, andre om hva som kan *gjøres beyond aid*. Siste kapittel handler derfor også om «hva nå»?

1

Hvordan – og hvorfor – begynte norsk engasjement i Zambia?

Hvordan begynte det – og hvorfor? Zambia var ikke fattigere enn andre nye stater i Afrika. Nærheten til Øst-Afrika og nordisk samarbeid var vel så viktig i begynnelsen. Men så ble Zambia en viktig frontlinjestat i kampen mot apartheid og det hvite mindretallsregimet i Rhodesia – nå Zimbabwe.





Zambia ble selvstendig stat 24. oktober 1964. Det fantes sikkert norske interesser i Zambia før den tid. Noen var misjonærer, noen på turist- og oppdagerferd til Victoriafallene, enkelte var kan hende storviltjegere, mens andre lette etter mer eller mindre sjeldne mineraler. Kanskje var det noen med en tidlig interesse for Afrikas frigjøring og kontakt med de framvoksende politiske partiene. Men mye kan det ikke ha vært.

Begynnelsen på den statlige norske bistanden beskrives slik i Norsk Utviklingshjelps¹ Årsmelding: «Norsk Utviklingshjelp besluttet i 1965 å imøtekomme en anmodning fra Zambia om faglig bistand av norske fagfolk. Forberedelser til en avtale om dette tiltaket pågikk ved årets utgang.» Dette gikk ikke raskt. Avtalen ble undertegnet i begynnelsen av 1967, og ved utgangen av det året var to personer; en arkitekt og en handelsskolelærer, i arbeid. Ytterligere åtte; tre ingeniører, tre lektorer, en faglærer og en ernæringskonsulent var rekruttert og skulle tiltre i begynnelsen av 1968. Deretter vokste det på seg.

Det aller første tiltaket kom imidlertid i regi av Arbeiderbevegelsens Solidaritetsfond, som i 1966 fikk bevilget 575 000 kroner til utbygging av et trykkeri for framstilling av lærebøker, brosjyrer og et uketidsskrift. Trykkeriet ble etablert av en stiftelse, Kenneth Kaunda Foundation, som senere ble overtatt av staten. I tilknytning til trykkeriet skulle det etableres en yrkesskole. Støtten fra Norsk Utviklingshjelp gikk til innkjøp av en maskinpark. Yrkesskolen ble det aldri noe av, men ukeavisen var oppstarten til dagsavisen Daily Mail, en av dagens statseide aviser. Dette tiltaket ble avsluttet ved utgangen av 1968.

Norad-kontoret ble åpnet i mars 1971

I starten gikk all kommunikasjon gjennom den norske ambassaden i Dar es Salaam, som også representerte norske interesser i Zambia. Men engasjementet i Zambia vokste raskt, og allerede ved utgangen av 1970 var det 52 norske fagfolk i virksomhet der, mange med familie. De norske bistandsarbeiderne måtte hjelpe hverandre. Zambia var blitt en av de seks store mottakerne av norsk bistand. En egen Norad-represen-



Lite barn veies og måles. Var det slik Norge og Zambia vurderte hverandre den første tiden? FOTO: ESSEN H. THORNING

tasjon ble opprettet i mars 1971, underlagt ambassaden i Dar es Salaam. Kontoret fikk to norske utsendte; en stedlig representant og en kontorfullmektig.

Men hvorfor Zambia?

Norge hadde allerede startet bistandsvirksomhet andre steder i Øst-Afrika – i Tanzania, Kenya og Uganda – og var åpen for å utvide. Det var relativt naturlig å utvide til land i samme region, som kanskje hadde noen av de samme behovene for bistand, og der engelsk var arbeidsspråket. Det var tidlig i bistandsepoken og Afrika fikk mange nye selvstendige stater. Norge var villig til å bistå de fattige landene som nå skulle stå på egne bein. Men Norge kunne ikke være overalt og hjelpe alle. Innsatsen måtte konsentreres både av ressursmessige og praktiske årsaker.

Begrunnelsen for å begynne i Øst-Afrika var påvirket av det tette nordiske samarbeidet på denne tiden og av at de tre øst-afrikanske landene hadde et liknende, fungerende samarbeid, ifølge bistandsforskeren Olav

¹ Norsk Utviklingshjelp (NU) ble senere til NORAD, og deretter til Norad. I dette heftet vil betegnelsen Norad bli brukt for hele tidsperioden.

”

Norge var villig til å bistå de fattige landene som nå skulle stå på egne bein. Men Norge kunne ikke være overalt og hjelpe alle. Innsatsen måtte konsentreres både av ressursmessige og praktiske årsaker.



Frihetsmonumentet i Lusaka. Landet brøt sine lenker ved uavhengigheten i 1964. FOTO: MARIT HVERVEN

Stokke. Så fulgte Zambia som ble selvstendig kort tid etter de øst-afrikanske, nærmest som en forlengelse av engasjementet i Øst-Afrika. Også her hadde de andre nordiske landene allerede etablert seg, og Norge fulgte etter. Det tidlige bistandsengasjementet både i Øst-Afrika og i Zambia hadde langt på vei et pragmatisk utgangspunkt. «Det bød seg en anledning» og «det kom en henvendelse».

Et par år senere, i 1969, bekreftet Norads årsmelding at Zambia da var blitt en av seks «hovedmottakere» av den bilaterale bistanden, mens begrepet «hovedsamarbeidsland» ble brukt første gang i 1971.

Hvilke politiske vurderinger?

Det ble knapt foretatt noen politiske vurderinger eller analyser til grunn for oppstarten av norsk bistand, verken til Zambia eller til de tre øst-afrikanske landene, selv om det allerede på 1960-tallet viste seg at landene valgte ulike utviklingsveier og -modeller. Først et par år senere – i Stortingsmelding nr. 29 (1971-72) og Stortingets behandling av denne i 1972 – ble det

vedtatt at «ved valg av samarbeidsland legges vekt på at landets myndigheter fører en utviklingsorientert og sosialt rettferdig politikk til beste for alle lag av folket.» Alt tyder på at norske myndigheter tidlig på 1970-tallet mente at Zambias politikk tilfredsstilte dette kriteriet. I de mer generelle omtalene av Zambias utviklingspolitikk gjengis målene fra de nasjonale utviklingsplanene uten kritiske vurderinger. Utviklingsmålene i landets første femårsplan ble langt fra innfridd. I de påfølgende femårsplanene ble utviklingen av landsbygda fortsatt gitt høyeste prioritet fulgt av målet om å minske forskjellen mellom by og land. Nå, førti år senere, vet vi at dette fremdeles er hovedutfordringene i Zambias utvikling.

Det var heller ikke noe opprinnelig kriterium at samarbeidslandene skulle være blant de aller fattigste. Det var tilstrekkelig at de hadde behov for bistand. Zambia var ved uavhengigheten blant de bedrestilte i Afrika, takket være inntektene fra kobbergruvene. Zambia ble heller ikke regnet med blant de «minst utviklede landene» (MUL) da FN for første gang

”

Det var tilstrekkelig at de hadde behov for bistand. Zambia var ved uavhengigheten blant de bedrestilte i Afrika, takket være inntektene fra kobbergruvene.

etablerte en slik liste i 1971. Først i 1991 – etter mange år med økonomisk tilbakegang – kom Zambia inn på denne FN-listen.

Men hvorfor valgte Zambia å be Norge om bistand? Landet søkte støtte fra mange hold, ikke minst for å redusere avhengigheten av den tidligere kolonimakten, Storbritannia. Politisk sluttet Zambia seg raskt til gruppen av alliansefrie stater og ville holde seg nøytral i den kalde krigen mellom Øst og Vest. De nordiske landene passet godt inn i et slikt bilde, trass i at Danmark og Norge var NATO-medlemmer. Også andre vesteuropeiske land ble ønsket velkommen, som Nederland og Vest-Tyskland, sammen med østeuropeiske som daværende Sovjetunionen og Jugoslavia.

Zambia som frontlinjestat

De første årene var Zambia nesten omringet av land som enten fortsatt var kolonier eller styrt av raseskille-

regimer. Apartheid-regimet i Sør-Afrika hadde holdt fast på kontrollen over Sørvest-Afrika (nå Namibia); Portugal holdt fast på sine kolonier i Mosambik og Angola og i Zambias nærmeste naboland, Rhodesia (nå Zimbabwe), ble det etablert et hvitt mindretallsstyre i 1965.

I alle landene vokste det fram nasjonale frigjøringsbevegelser som kjempet for uavhengighet og flertallsstyre. Alle fikk et fristed i Zambia og ble aktivt støttet av zambiske myndigheter.

Selv om Norge var sterk tilhenger av avkolonisering og motstander av apartheidpolitikken, synes dette å ha spilt liten rolle for oppstarten av den norske bistanden. Tidlig i 1973 stengte Rhodesia grensene til Zambia. Zambia ble påført store ekstraavgifter for alternative handelsruter for sin eksport og import gjennom Tanzania. Dette resulterte i en ekstra norsk bevilgning på 10 millioner kroner til transportformål, i tråd med en FN-appell om dette.



Kvinne som lager mat. Norge ville bistå Zambia med å forme sin egen framtid. FOTO: ESSEN H. THORNING

De påfølgende årene blir det ikke flere slike ekstra-bevilgninger, selv om det i 1978 ble rapportert om en sterk økning i antall flyktninger fra Rhodesia og om direkte bombeangrep på frigjøringsorganisasjonenes baser og flyktningleirer i Zambia. Spesielt i 1979, rett før mindretallsstyret i Rhodesia ble erstattet med et flertallsstyre i det nye Zimbabwe i april 1980, var angrepene omfattende fra både sør-afrikanske og rhodesiske styrker.

Norge trappet imidlertid opp støtten til frigjøringsbeve-
gelsene med base i Zambia, spesielt til sør-afrikanske
ANC, namibiske SWAPO, og ZAPU fra Zimbabwe.²
Det første bidraget ble gitt til Angolas MPLA³ i 1973
til bygging av en skole for angolanske flyktninger i
Zambia. Året etter ble det kjøpt matvarer, medisiner og
undervisningsmateriell til både MPLA, ZANU, ZAPU og
SWAPO, alt organisert gjennom Norads representasjon
i Zambia.

Kampen mot apartheid og hvitt mindretallsstyre ble
styrket etter at Mosambik og Angola ble uavhengige
i 1975. Zambia var en aktiv partner i det politiske
samarbeidet i gruppen av fronlinjestater. Landet
ble åsted for mange politiske forhandlinger og freds-
prosesser, og var vertskap for ANCs hovedkvarter helt
fram til 1994.

Norge hadde stor politisk respekt for Zambias posisjon
som frontlinjestat og støttespiller for frigjøringen av det
sørlige Afrika, spesielt etter som kampene ble trappet
opp gjennom 1970-tallet. Norge viste også forståelse
for de ekstrautgiftene landet ble påført. For Norge ble
nok dette en av grunnene til å vise større forståelse for
den kraftige økonomiske tilbakegangen som rammet
Zambia utover 70-tallet og gjennom nesten hele
80-tallet, selv om tilbakegangen slett ikke bare
skyldtes innsatsen som frontlinjestat. Mer om
dette i kommende kapitler.



Zambia hadde et godt utgangspunkt med store kobbergruver.
Her: Smelteverket til Konkola Copper Mines (KCM). FOTO: ARVE OFSTAD

”

Norge hadde stor politisk respekt
for Zambias posisjon som
frontlinjestat og støttespiller for
frigjøringen av det sørlige Afrika

² African National Congress (ANC). South-West Africa People's Organisation (SWAPO). Zimbabwe African People's Union (ZAPU).

³ Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA).



2

Zambias veivalg og norsk bistandspolitikk: Politikk, økonomi og utvikling 1964-2016

Den norske bistandspolitikken har endret seg gjennom disse 50 årene. Det har også forholdene og politikken i Zambia. Hvordan er disse endringene reflektert i den norske bistanden? Den har til tider økt raskt, sunket, og så steget igjen. Den har også svingt i prioriteringer mellom sektorer; fra landbruk og vei til utdanning og budsjettstøtte og mange andre prosjekter. Er det virkelig Zambias behov som endres så ofte? Dette er kapitlet om de lange linjene i bistanden, og hvordan bistanden er blitt formet av både den zambiske konteksten og norsk politikk.

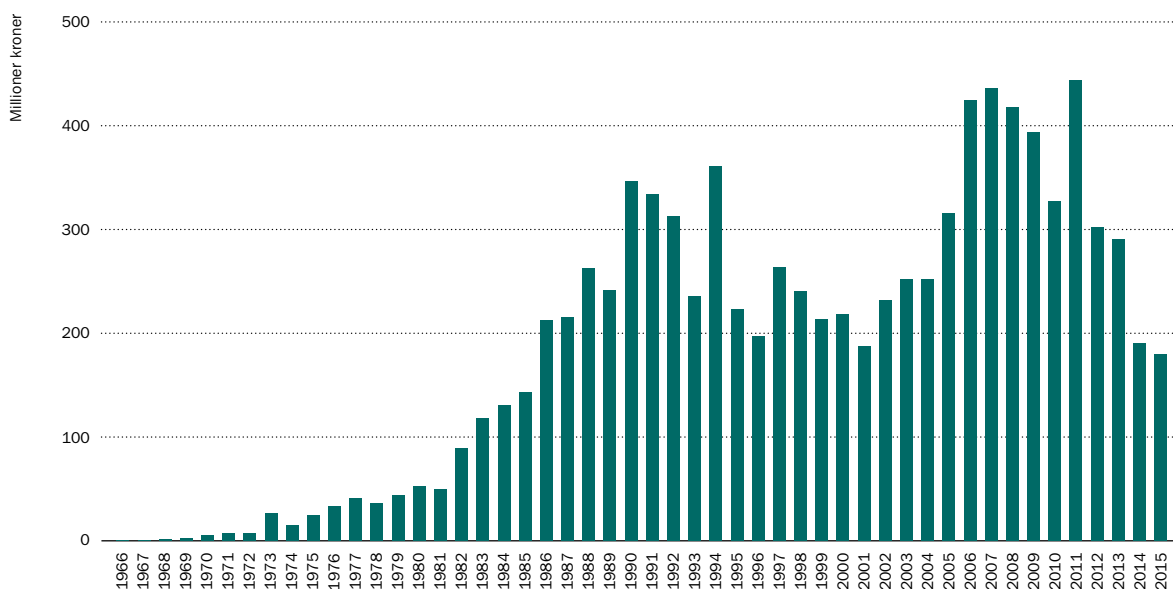


Zambia har forandret seg mye gjennom vel femti år. Det har vært perioder med ettpartistat, som ble erstattet av en mer pluralistisk utvikling. Gruvene og en stor del av næringslivet var lenge under statlig kontroll og eierskap. Nå er disse privatisert. Økonomien har tidvis sett tilbakegang og krise, og et tiår med betydelig økonomisk vekst. Landet var i en stor gjeldskrise, men fikk så nesten total gjeldslette. Samarbeidet med internasjonale bistandsgivere og andre har til tider vært vanskelig, for så igjen å bli bedre. Hiv/aids rammet Zambia mer enn de fleste nabolandene. Nå synes sykdommen å være på tilbakegang. Fattigdommen økte i omfang under kriseårene. Nå reduseres den – om enn langsamt. Landet støttet frigjøringen av det sørlige Afrika og har selv unngått interne væpnede opprør.

Parallelt har også den norske bistands- og utviklingspolitikken endret seg. Den begynte forsiktig, men

utviklet seg optimistisk gjennom 1970-tallet. Det har vært epoker preget av en radikal u-landspolitikk, debatt om en ny økonomisk verdensorden og mer kritiske faser. Norge fikk sin første bistandsminister i 1983. Bistandsbudsjettet vokste og ekspanderte med mange nye aktører. Fattigdomsreduksjon ble satt øverst på dagsorden. Bistanden skulle nå «de som trenger det mest», helst ved å gå utenom staten, og gjerne ved hjelp av norske private organisasjoner. Senere skulle den integreres best mulig med myndighetenes politikk. Stadig nye tema og perspektiver trengte seg fram; kvinner og likestilling, makroøkonomisk politikk, demokrati, menneskerettigheter, hiv/aids og miljø. Vekslede regjeringer har lagt ulik vekt på statens rolle; på prioriterte sektorer som helse, utdanning, energi og infrastruktur; på samarbeidet med FN, Verdensbanken og andre givere og på en kopling til næringslivet og andre norske interesser.

FIGUR 1 // ZAMBIA - BILATERAL BISTAND



Denne figuren viser størrelsen på den norske bilaterale bistanden til Zambia gjennom hele perioden, målt i millioner kroner (uten å ta hensyn til at kroneverdien er endret over tid). Den omfatter bistanden forvaltet gjennom Norad-kontoret/ ambassaden, pluss den som er kanalisert gjennom frivillige organisasjoner, Fredskorpset, og som multi-bi, det vil si øremerket gjennom FN-systemet, Verdensbanken, med flere. De senere årene omfatter den også Norfunds lån og investeringer.



I Norge var det allment en svært positiv holdning til utviklingshjelp og en økende politisk støtte til frigjøringsbevegelsene i det sørlige Afrika.

Figuren viser at den norske bistanden vokste langsomt fram til 1981, deretter økte den kraftig til en topp i 1990. Den ble så raskt redusert igjen i de påfølgende årene fram til 1996. Deretter holdt den seg relativt stabilt på dette lavere nivået – fram til ca. 2001, før den igjen økte til en ny topp i 2007. Siden 2009 er bistandsnivået blitt systematisk redusert.⁴

DET FØRSTE TIÅRET (1964-1973)

I de første og optimistiske årene hadde Zambia gode inntekter fra kobbergruvene og kunne selv iverksette en lang rekke utviklingstiltak og programmer. Det ble satset spesielt på skole og utdanning, men også på veier og annen infrastruktur. Landbruket skulle prioriteres. Men, i tråd med den tidens tro på rask industrialisering for utvikling, ble det likevel brukt flere penger på å starte opp nye fabrikker og industrianlegg. I 1968 ble det introdusert en mer nasjonalistisk politikk for «zambianisering» av økonomien og det påfølgende året tok staten 51 prosent kontroll over de viktige gruvene.

I mellomtiden hadde landets første president Kenneth Kaunda skaffet seg et godt internasjonalt renommé som humanist og moderat sosialist, og som støtte-spiller for den videre frigjøringen av det sørlige Afrika. Han var en sterk tilhenger av den alliansefrie bevegelsen som ikke ønsket å ta side under den kalde krigen, og fikk dermed bistand og støtte både fra vestlige land, og fra Sovjetunionen og andre øst-europeiske land.

Norsk politikk: Dette var årene da den norske bistanden til Zambia startet opp. Zambia ble raskt betegnet som et av Norges hovedsamarbeidsland for bistand. Det ble rekruttert fagfolk til statsadministrasjonen og inngått avtale om å støtte opp under det store programmet for skolebygging som Verdensbanken finansierte. I Norge var det allment en svært positiv holdning til utviklingshjelp og en økende politisk støtte til frigjøringsbevegelsene i det sørlige Afrika. Dette kom til uttrykk i den viktige stortingsmeldingen nr. 29 i 1972. Den foreslo blant annet at norsk bistand skulle trappes opp til minst én prosent av nasjonal-



Zambias første president Kenneth Kaunda som regjerte fra 1964 til 1991. FOTO: JAN SPEED

produktet innen 1978, og at det kunne gis bistand til frigjøringsbevegelsene. Bidragene til Zambia var fortsatt beskjedne, stort sett på under 10 millioner kroner årlig, men kom opp i 26 millioner i 1973.

UTVIKLINGEN SNUR (1973-1983)

Fra tidlig på 1970-tallet fikk Zambias økonomi problemer. Prisen på importert olje steg til nær det tredobbelte mens prisene på landets eneste eksportprodukt, kobber, falt til godt under det halve. Rhodesia stengte grensen i 1973 og Zambia måtte finne andre og mer kostbare transportveier for sin eksport og import. Løsningen ble å ta opp utenlandske lån, som var relativt lett tilgjengelig til å begynne med.

Utover tiåret fortsatte staten å investere og ta kontroll over stadig større deler av økonomien. Gruvene ble fullt ut nasjonalisert, og Zambia fulgte stadig tydeligere mønsteret for det som ble kalt «afrikansk sosialisme». Med den statlige styringen fulgte også dårlig økonomisk kontroll, ansettelse av venner og partiets støttespillere framfor kvalifiserte folk. Det inviterte til økende korrupsjon og nepotisme. Summen av alt dette fikk negativ effekt på den økonomiske veksten, som sank ned mot null. Den gjennomsnittlige levestandarden gikk dermed ikke lenger oppover, men begynte å synke.

Samtidig ble den politiske situasjonen strammet til. Zambia ble en ettpartistat fra 1973. Det var fortsatt valg mellom flere kandidater fra samme parti ved

⁴ Det er to «topper» som ikke passer inn i den generelle trenden. Dette skyldes spesielle bevilgninger: I 1994 bevilget Norge 85 millioner kroner til Verdensbankens gjeldslettefond (for Zambia), og i 2011 investerte Norfund nær 100 millioner i et vannkraftverk.



Gruvearbeidere. FOTO: ESBEN H. THORNING

parlamentsvalgene, men opposisjonelle fikk det stadig vanskeligere. Kaunda selv ble gjenvalgt gang på gang uten motkandidater. Argumentet for ettpartistaten var å unngå en oppsplitting langs etniske linjer, slik en hadde sett tendenser til i andre land i regionen. Kaunda drev utviklingen framover med slagordet *One Zambia, One Nation*. Han regnes fortsatt som landsfaderen som på dette viset samlet Zambia og unngikk store og voldelige etniske konflikter, selv om hans styre samtidig ble stadig mer autoritært.

Norsk politikk: Norsk utviklingspolitikk var i denne perioden preget av internasjonale spørsmål som debatten om en «ny økonomisk verdensorden – NØV». Der sto stabilisering av prisene på kobber og andre råvarer sentralt. Det ble til og med initiert et spesielt program for å fremme et utvidet samarbeid mellom de nordiske landene og medlemslandene i den

regionale samarbeidsorganisasjonen for det sørlige Afrika – SADCC⁵, og som fikk betegnelsen «mini-NØV».⁶ Norge støttet opp under frigjøringen av Zambias naboland Mosambik, Angola og Zimbabwe, og radikale strømninger i Norge så med forståelse både på ettpartistatene og nasjonalisering av økonomisk kjernevirksomhet under de gjeldende forholdene.

Politikken overfor Zambia ble derfor ikke negativt påvirket av utviklingen – snarere tvert imot. Bistandsvolumet økte kraftig; mer enn ti-doblet fra under 10 millioner kroner før 1973 til 118 millioner i 1983. Landbruksprogrammet i Nord-provinsen og programmet for vannforsyning til byer og landsbyer i Vest-provinsen startet opp på midten av 1970-tallet. Da problemene slo inn, ble dette møtt med økt vekt på drift og vedlikehold av prosjektene framfor å foreta nye investeringer. I tillegg åpnet Norge for å gi varebistand i form av innsatsvarer til landbruk og industri, kjøpt i Norge.

KRISEÅRENE (1983-1991)

Dette ble siste tiår under Kaundas styre. Den økonomiske krisen forverret seg stadig og utenlandsgjelden ble umulig å betjene. Kobberprisene falt ytterligere, tørke ga små avlinger og statsbedriftene gikk med store underskudd. Regjeringen svarte med innstramminger og mer kontroll. Politikken rammet de fleste vanlige folk, mens den politiske eliten beholdt sine privilegier.

Ettersom statsfinansene skrumpet inn, ble ressursene til driftsmidler redusert og skoler og helsestasjoner forfalt. Landet ble stadig mer bistandsavhengig. Kriminaliteten økte særlig i Kobberbeltet. Ved utgangen av tiåret hadde Zambia Afrikas høyeste gjeld i forhold til nasjonalproduktet og var hardest rammet av aids. I 1990 var BNP per innbygger bare 290 USD, halvert fra 1975. I 1991 ble Zambia for første gang ført opp på FN-listen over verdens minst utviklede land. Fra å være et mellominntektsland ved uavhengigheten i 1964 var Zambia nå blitt et lavinntektsland.

5 Southern African Development Co-ordination Conference – SADCC, senere omorganisert til SADC.

6 De nordiske landene tok i 1982 initiativ til et spesialarrangement med SADCC-landene for å fremme et utvidet samarbeid også innen handel, produksjon, finansielle tjenester og kulturelt samarbeid. Resultatet ble beskjedent utover etableringen av utviklingsfondet NORSAD, som fortsatt eksisterer som Norsad Finance.



Ved utgangen av tiåret hadde Zambia Afrikas høyeste gjeld i forhold til nasjonalproduktet og var hardest rammet av aids. I 1990 var BNP per innbygger bare 290 USD, halvert fra 1975. I 1991 ble Zambia for første gang ført opp på FN-listen over verdens minst utviklede land.

Fra 1982-83 begynte forhandlinger med Verdensbanken, IMF og kreditorer om nye lån og gjeldslette. Men Zambia klarte ikke å gjennomføre tilstrekkelige tiltak for å få økonomien på fote igjen. Forhandlingene ble til slutt brutt i 1986 og det var noen ekstremt vanskelige år før regjeringsskiftet i 1991 og en ny avtale om økonomiske reformer kom i stand.

Da hadde også folkelige protester mot varemangel, svartebørs og skyhøy inflasjon vokst seg stadig sterkere. Det samme gjorde kampen mot den politiske undertrykkelsen under Kaundas ettpartistyre. Han så seg til sist tvunget til å akseptere en flerpartimodell og tapte valget i 1991 så det sang med bare 24 prosent av stemmene, mot seierherren Chilubas 75 prosent.

Norsk politikk: I disse årene fortsatte den norske bistanden til Zambia å øke og ble tredoblet fra 1983, fram til en topp rundt 350 millioner kroner i 1990 og -91. Dette var i utakt med de fleste bistandsytere som også hadde økt bistanden fram til ca. 1980, men deretter beholdt nivået eller redusert dette i løpet av de krisepregede årene. Hva kan forklare denne utakten?

Dette var en periode med relativt gode tider i Norge. Samtidig vokste interessen for utvikling og bistand. Norge fikk sin første bistandsminister i 1983. Den totale norske bistanden økte fra ca. én milliard kroner i 1975 til 7-8 milliarder rundt 1991. Bevilgningene til afrikanske land økte parallelt fra 260 millioner til over 2,5 milliarder i samme periode. Bidragene til Zambia vokste imidlertid med omtrent det dobbelte av all annen bistand på 1980-tallet.

Bistandsprogrammet i Zambia hadde kommet rimelig godt i gang med de store prosjektene i Nord- og Vest-provinsene. Disse fikk en egen dynamikk som forutsatte økende bevilgninger. I 1986 ble det nye store programmet i South Luangwa startet opp. Dette var et program for å bevare biologisk mangfold, dyreliv og naturressurser i nasjonalparken – kombinert med et distriktsutviklingsprogram for befolkningen i Luangwadalene. Til sammen betød dette at bistandsprosjektene gikk sin gang, tilsynelatende uanfektet av de økte utfordringene.

Men vel så viktig var den politiske holdningen i Norge, der sympatien for Zambia fortsatt var stor. Mange mente at den økonomiske krisen i hovedsak skyldtes ytre omstendigheter. Mange mente også at kravene fra IMF og Verdensbanken for gjeldslette og nye lån var ekstremt harde, med store negative, sosiale konsekvenser.

Debatten var stor i det norske bistandsmiljøet om gjeldskrisen som rammet mange afrikanske land på 1980-tallet. Ikke minst gjaldt dette strukturalpasningsprogrammene som IMF og Verdensbanken satte som forutsetning for nye lån og gjeldslette. Mange brukte president Nyereres Tanzania som referansepunkt, ettersom hans politikk og personlighet hadde mange tilhengere. Men også Zambia ble vist til som eksempel på motstand mot reformprogrammet, som ble ansett som ensidig inspirert av den framherskende nyliberale politikken under Thatchers Storbritannia og Reagans USA. President Kaundas kritiske bemerkning om at



Norsk støtte til nasjonalparken i South Luangwa og befolkningen rundt denne startet i 1986. FOTO: KEN OPPRANN



Dette var tiåret da kvinne- og likestillingspolitikken vokste fram – både i Norge og i Zambia.

«IMF bruker samme medisin i alle land. I Zambia vil denne ikke lege folk, men snarere føre til at de vil dø av sult» ble flere ganger sitert i stortingsdebattene.

Norske beslutningstakere kom likevel fram til at land som Tanzania og Zambia måtte gjennomføre økonomiske reformer, og at det var nødvendig med avtaler med IMF og Verdensbanken. I mellomtiden var Norge villig til å yte ekstra bistand, blant annet varebistand og betalingsbalansestøtte, for å lette overgangen og stimulere til enighet om reformene. Dette var den andre hovedgrunnen til den sterke opptrapping av bistanden på 1980-tallet.

For det tredje kom det inn nye bevilgninger. For å stimulere til regionalt samarbeid bevilget Norge ekstramidler gjennom SADCC, blant annet til veibygging og telekommunikasjon. Da den store vannkraftstasjonen i Kafue Gorge brant i 1989, kanaliserte Norge via SADCC hele 55 millioner kroner til gjenoppbyggingen, og store beløp de påfølgende årene. Nye bevilgninger kom også til de norske organisasjonene som begynte å etablere seg, og til å bekjempe hiv/aids.

Uansett krisetegnene i Zambia, var dette tiåret da kvinne- og likestillingspolitikken vokste fram – både i Norge og i Zambia – etter de to store internasjonale kvinnekongressene i Mexico 1975 og i Nairobi 1985. Norad etablerte en særbevilgning for kvinnerettede bistandstiltak, og denne ble benyttet da Norge fra 1989 ga tilskudd til etablering av en egen avdeling for kvinner og likestilling i Zambias sentraladministrasjon. Kvinneorganisasjonene samlet seg i et koordineringsorgan, NGOCC,⁷ som også fikk tilskudd fra Norge. Dette ble en viktig partner i flere tiår.

NY PRESIDENT, OG ØKONOMISKE REFORMER SOM BLE MISBRUKT (1992-2001)

Den nyvalgte president Frederick Chiluba ble valgt på et program for demokratisering og økonomiske reformer. En mer åpen og liberal økonomi gjorde slutt på varemangelen, men inflasjonen gjorde varene svært kostbare. Statens utgifter ble kraftig redusert, subsidier ble kuttet, og sosiale tjenester innskrenket. Mange

statlige virksomheter ble privatisert, mens andre var ulønnsomme og ble nedlagt. Arbeidsløsheten økte også i formell sektor. Mange skyldte på strukturtilpasningsprogrammene fra IMF og Verdensbanken, som Zambia nå hadde akseptert. Det tok lengre tid å avklare de store utfordringene knyttet til kobbergruvene, men de ble solgt til internasjonale selskaper omkring år 2000.

Chiluba og hans parti ble mindre populære ettersom framgangen lot vente på seg. En paragraf i grunnloven ble endret for å hindre at Kenneth Kaunda kunne stille til valg i 1996. Chiluba vant valget med meget knapp margin etter påstander om valgfusk og uregelmessigheter. Anklagene om korrupsjon økte, blant annet ved privatisering og salg av statsbedrifter. Chiluba ble selv senere dømt av en domstol i London i 2007 for å ha svindlet til seg minst 46 millioner USD, men denne dommen ble aldri rettskraftig i Zambia. Da han forsøkte å endre grunnloven slik at han kunne stille en tredje periode i 2001, fikk en koalisjon av fem ledende sivilsamfunnsorganisasjoner hindret dette.

Tiåret med Chiluba ble preget av varierende relasjoner til de internasjonale bistandsgiverne. Det begynte optimistisk med nye avtaler med IMF, Verdensbanken og vestlige givere, og endte med en avtale under HIPC-ordningen⁸ i 2000. Men grunnlovsendringen og de uklare valgene i 1996 skapte negative reaksjoner. Det samme gjorde anklagene om tortur etter et mislykket kuppforsøk i 1997. Giverlandene ble stadig mer skuffet over den langsomme gjennomføringen av reformene og den økende korrupsjonen, samt Chilubas ambisjon om en tredje presidentperiode.

Norsk politikk: Gjennom første del av Chiluba-epoken sank den norske bistanden raskt, fra nær 350 millioner kroner i 1991 til snaut 200 millioner i 1996. Deretter fulgte en konsolidering – med noen svingninger – for annen halvdel av tiåret. Her var Norge igjen i utakt med andre store givere, som økte bistanden i begynnelsen av dette tiåret, og så reduserte innsatsen mot slutten. Det hadde flere årsaker.

⁷ NGOCC: Non-Government Organisations' Co-ordinating Council for Gender and Development

⁸ Highly Indebted Poor Countries – HIPC.



I 1995 ble Norad-kontoret oppgradert til en ambassade. FOTO: LARS LILLO ULVESTAD

På det internasjonale plan var tiåret etter 1989 preget av de store endringene i Europa etter Berlin-murens fall, kommunismens sammenbrudd og oppløsningen av Sovjetunionen, etterfulgt av krigene på Balkan. Dette tok mye oppmerksomhet, og førte til at mye ressurser ble sendt til Balkan-landene. Selv om den totale norske bistanden økte fra midten av 1990-tallet, stagnerte bistanden til Afrika gjennom hele tiåret.

I Zambia var flere av de store programmene i ferd med å bli avsluttet, og det tok tid å utvikle nye bistandsprosjekter. Gjenoppbyggingen av kraftverket i Kafue Gorge ble fullført, og trengte ikke så store midler lenger. De ekstraordinære midlene fra Norge til varebistand og betalingsbalansestøtte ble trappet ned i takt med deregulering av valutaen, og ble til sist stanset som en reaksjon på dårlig økonomistyring. I noen år bidro Norge med nødhjelp i form av mat og såkorn til tørkerammede, men likevel falt det totale bistandsnivået.

Norge var, som de vestlige bistandsgiverne, positivt forventningsfull til regjeringsskiftet og Chilubas nye politikk. Men allerede etter et par år begynte tvilen å melde seg på grunn av uklar gjennomføring av avtalte reformer og økende korrupsjon. Et rådgivningsteam fra Harvard University ble delvis finansiert av Norge og skulle foreslå reformer i skattesystemet og gi råd om videre økonomiske reformer, men det endte med at de trakk seg ut. Forslagene fikk ingen gjennomslag hos myndighetene, hvilket illustrerte regjeringens motvilje mot reelle reformer.

Trass i disse utfordringene forhandlet Norge og Zambia fram et stort nytt samarbeidsprogram innen veisektoren. Programmet var samfinansiert med EU, og ble Norges hovedsatsing på 1990-tallet. Veibyggning var viktig for Zambia, og dette passet også inn i norske prioriteringer for sterkere vekt på økonomisk vekst og infrastruktur, slik det var formulert i Stortingsmelding nr. 51 som kom i 1992.

”

Zambia oppnådde etter hvert en økonomisk vekst på rundt 6,5-7 prosent årlig og fikk dermed en plass blant de landene i Afrika som hadde høyest økonomisk vekst.

Ambassaden opprettes

I 1995 besluttet Norge å oppgradere Norad-kontoret til en ambassade. Dette skjedde samtidig i flere land med Norad-kontorer, i erkjennelsen av at Norges interesser og engasjement i disse landene var omfattende og langvarig. Det var også et uttrykk for at bistanden var blitt en integrert del av Norges generelle utenrikspolitikk. Norges første ambassadør bosatt i Lusaka, Jon Lomøy, ankom i september 1996.

I denne perioden reagerte Norge mer aktivt på den politiske situasjonen. Under forberedelsene til valget i november 1996 førte en rekke negative hendelser til at Norge stanset inngåelsen av nye avtaler. Andre givere gjorde tilsvarende innstramningstiltak. Beslutningen ble opphevet i begynnelsen av 1997. Senere samme år var det et militært kuppforsøk, og regjeringens sterke reaksjoner i ettertid medførte at Norge igjen en periode innførte restriksjoner på inngåelse av nye stat-til-stat-avtaler.

Bistandsvolumet ble ikke lenger redusert, men konsolidert med mindre svingninger fra år til år. Samtidig ble støtten sterkere preget av norske politiske prioriteringer. For det første ville Norge nå bidra til institusjoner og strukturer som forsterket demokratiet og menneskerettighetene. Derfor ble det innledet støtte til statlige institusjoner som Menneskerettighetskommisjonen, Antikorrupsjonskommisjonen, en ombudsmannsordning, og Riksrevisjonen. Dernest støttet Norge en rekke media-relaterte institusjoner, og organisasjoner i det sivile samfunn.

For det andre innledet Norge en ny fase med bistand til utdanning; først gjennom et UNICEF-program for å fremme utdanning for jenter, deretter et større program for grunnskolen, og til slutt et fellesprogram for hele utdanningssektoren. Dette var helt i tråd med erklæringen fra den nye norske utviklingsministeren Hilde Frafjord Johnson fra 1997 der hun framholdt at utdanning skulle være «jobb nummer én». I den nye norske strategien for norsk bistand til Zambia for 2001-05 ble både vei og utdanning framhevet som hovedsektorer, men i praksis økte bevilgningene til utdanning langt raskere. Denne overgangen – fra vei til skole – reflekterte først og fremst endringer i norske prioriteringer.



Utviklingsminister Erik Solheim på besøk i maisåkeren med lederen av Conservation Farming Unit (CFU) Collins Nkatiko og lokal bonde.

FOTO: JAN ERIK STUDSRØD

ØKONOMISK VEKST-PERIODEN (2002-2011)

Det neste tiåret ble preget av en mer nøktern og moderat president Levy Mwanawasa. Han døde i 2008 og ble etterfulgt av visepresidenten Rupiah Banda. Zambia oppnådde etter hvert en økonomisk vekst på rundt 6,5-7 prosent årlig og fikk dermed en plass blant de landene i Afrika som hadde høyest økonomisk vekst. Den sterke veksten var mulig fordi utgangspunktet var lavt. Den var stimulert av en betydelig økt vekst og aktivitet i kobbergruvene. De internasjonale selskapene gjorde store investeringer i en nedslitt sektor og tredoblet produksjonen fra 2001 til 2010, mens prisen ble firedoblet. Dette fikk positive effekter for bygg- og anleggsvirksomheten og flere andre sektorer. Mot slutten av tiåret økte også maisproduksjonen betydelig, og Zambia produserte langt mer enn til å dekke eget matbehov. Ved inngangen til 2011 ble Zambia rykket opp fra gruppen av lavinntektsland til lavere mellominntektsland etter Verdensbankens kategorisering, selv om landet fortsatt var blant de minst utviklede landene etter FNs definisjoner.

Zambia hadde i 2000 inngått avtale med IMF og andre partnere om gjeldslette under HIPC-ordningen. Det første strategidokumentet for fattigdomsreduksjon *Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP)* ble vedtatt i 2002. I mars 2005 aksepterte Verdensbanken og IMF at Zambia i tilstrekkelig grad tilfredstilte kravene til gjeldslette under HIPC. Dermed ble rundt fire milliarder USD i gjeld slettet og Zambia ble praktisk talt gjeldfri.



I løpet av dette tiåret gikk Zambia også fra å være svært bistandsavhengig til å generere egne ressurser gjennom skatter og andre inntekter.

I løpet av dette tiåret gikk Zambia også fra å være svært bistandsavhengig til å generere egne ressurser gjennom skatter og andre inntekter. Fortsatt var bistand viktig som supplement til egne ressurser, og ikke minst til en rekke formål som det offentlige ikke prioriterte. Men den relative avhengigheten ble tydelig redusert. Dette betød at bistanden kom til å spille en annen rolle enn tidligere.

Mange satte pris på Mwanawasas mange initiativ for å bekjempe korrupsjonen og for å vurdere avtalene med de internasjonale gruveselskapene. Begge deler ble riktignok delvis reversert av hans etterfølger Banda. Takket være de gode tidene ble det langt bedre balanse i makroøkonomien med budsjettunderskuddet, gjeldsnivået og inflasjonen under kontroll. Men storparten av veksten tilfalt eliten og den voksende middelklassen. Ulikhetene vokste og fattigdommen ble bare langsomt redusert.

Dermed vokste igjen kritikken fra deler av den internasjonale givergruppen: Hvorfor gi så mye bistand til et land som er blitt mellominntektsland, men som ikke krever inn tilstrekkelig skatt fra gruveselskapene og andre som tjener penger, som ikke selv bidrar mer aktivt til omfordeling og fattigdomsreduksjon og som dessuten tillater korrupsjonen å vokse fram? Denne kritikken mot Bandas parti, som da hadde sittet med makten i 20 år, kom også internt fra egne velgere og han tapte det påfølgende presidentvalget.

Norsk politikk: Fra 2001 steg bistanden igjen, til en topp på over 400 millioner kroner årlig i årene 2006-08, det vil si gjennom Mwananasas presidentperiode. Her var Norge fullt ut på linje med andre store bistandsgivere. Mange betraktet dette som en god vekstperiode i Zambia med ambisjoner om å redusere korrupsjon og stimulere til en bredere fordeling av veksten.

Dette var en periode med ny opptrapping av det norske bistandsbudsjettet for igjen å nå målet på én prosent av nasjonalinntekten. Hilde Frøfjord Johnson, som var utviklingsminister omtrent sammenhengende fra 1997 til 2005, satset sterkt på å øke bistandsandelen til Afrika med fokus på lavinntekts- og MUL-land, noe som også inkluderte Zambia. Zambias andel fulgte med og holdt seg rundt sju prosent av den totale innsatsen i Afrika.

Det skjedde også andre endringer i bistandspolitikken. Fokusering på færre partnere, færre sektorer og færre tiltak var blitt viktige mål. Behovet for bedre samordning av bistanden fra de mange giverne ble understreket, med vekt på felles sektorprogrammer. Samtidig måtte bistanden i større grad innordnes behov og planer i mottakerlandet slik at de selv fikk bedre styring med ressursbruk og gjennomføring. Utviklingsministeren insisterte på at disse prinsippene skulle gjennomføres i praksis. Bistanden i hvert land skulle konsentreres om tre, helst to, sektorer, i tillegg til at generell budsjettstøtte burde benyttes der forholdene gjorde dette forsvarlig.

Fra 2005 var det igjen regjeringsskifte i Norge og Erik Solheim (SV) overtok som minister. Denne politiske ledelsen var ikke fullt så opptatt av utdanning, men ville fortsatt fokusere bistanden på få sektorer, helst slike der Norge også hadde noe faglig å bidra med. Storsatsingen kom på miljø- og klimarettede tiltak, spesielt for å redusere avskoging. De satte søkelys på kapitalflukt og skatteunndragelser som undergrov landenes evne til å finansiere egen utvikling. Etter noen år ble de mer skeptiske til generell budsjettstøtte, mest fordi den ikke ga tydelig nok markering av de norske fokusområdene.

Til sammen medførte dette store endringer i den norske bistandspolitikken i Zambia. Sju giverland, den såkalte Nordic Plus-gruppen, gikk inn for en nærmere koordinering og tydeligere arbeidsdeling mellom bistandsgiverne, i samarbeid med myndighetene. Dette fikk betegnelsen «Harmonisation in Practice – HIP». Norge gikk inn for å sanere antall prosjekter og sektorer for å fokusere på to-tre områder. Vannprosjektene, veisektoren og energi ble faset ut og kulturprosjektene ble etter hvert avsluttet. En rekke enkeltbevilgninger til kvinneorganisasjoner ble samlet i en felles pott, et «kurvfond» som skulle administreres av paraplyorganisasjonen NGOCC.

Parallelt med dette ble det utviklet et program for generell budsjettstøtte, som Norge sluttet seg til fra 2005, og som ble den største bistandsinnsatsen siste del av tiåret. Det store utdanningsprogrammet der Norge var dominerende partner noen år tidligere, ble omorganisert til et fellesfinansiert sektorprogram.



Fra 1996 begynte støtten til klimasmart landbruk og matsikkerhet. FOTO: KEN OPPRANN

Fra 2008 lot Norge dette inngå i den generelle budsjettstøtten.

Landbruksprosjektene i Nord-provinsen var avsluttet. I stedet hadde Norge fra 1996 gått inn i samfinansiering med Nederland om støtte til opplæring i mer klimarobuste landbruksmetoder, såkalt *conservation agriculture (CA)*. Dette fortsatte, sammen med naturressursforvaltningen i South Luangwa, og programmene for kvinner og likestilling.

Under arbeidet med budsjettstøtten ble det stilt spørsmål ved de gunstige skatteavtalene de internasjonale gruveselskapene hadde oppnådd. Norge ble en aktiv deltaker og bidragsyter til utredninger og rådgivning for myndighetene. Det resulterte i en vesentlig omlegging av skattesystemet i gruvesektoren. Etter at antikorrupsjonsadvokaten og daværende spesialrådgiver i Norad Eva Joly besøkte Zambia i 2007, besluttet Norge også å støtte opprettelsen av en anti-hvitvaskingsenhet *Financial Intelligence Centre*.

Norges skatteengasjement var helt i tråd med utviklingsminister Solheims prioriteringer, og ble senere utvidet til Mosambik og Tanzania. Dette var utgangspunktet for programmet «Skatt for utvikling» som ble lansert i 2011.

Ønsket om å bruke bistanden enda tydeligere politisk og markere dette gjennom nye satsningsområder og mer høyprofilerte land, førte imidlertid til at interessen for Zambia var fallende. Dette kom tydeligere til uttrykk i kommende periode.

NY REGJERING I ZAMBIA, MENS NORGE AVSLUTTER (2011-2016)

Michael Sata og hans Patriotic Front (PF) parti vant valget i 2011 og den tapende kandidaten, Banda, aksepterte utfallet. Zambia ble dermed ett av få land i Afrika som ved to anledninger (1991 og 2011) på fredelig vis hadde gjennomført et valg som resulterte i totalt skifte av regjeringsparti, ikke bare en ny president fra samme parti. Dette regnes som et

tegn på at flerpartidemokratiet er «modnet» i land som tidligere har vært mer autoritære ettpartistater.

Satas regjeringstid begynte optimistisk basert på den relativt gode økonomiske situasjonen. PF-partiet var valgt inn på løfter om bedre fordeling, mer sysselsetting, skattlegging av gruveselskapene og et styre fritt for korrupsjon. Det ble satt i gang bygging av skoler, helsestasjoner, universiteter og sjukehus og – ikke minst – av veier.

Den høye økonomiske veksten fortsatte de første årene, takket være kobberproduksjonen kombinert med rekordhøye avlinger av mais. Zambia var nå blitt et lavere mellominntektsland, etter Verdensbankens definisjoner. Skattlegging av gruvesektoren ble økt samtidig som inntektsskatten for lavtlønte ble senket. Men statsutgiftene økte raskere enn inntektene og anklager om korrupte avtaler og nepotisme vokste fram på ny. Statsapparatet var fortsatt ikke spesielt effektivt og statsgjelden vokste igjen. Da kobberprisene falt til det halve i 2014-15 samtidig som landet manglet energi på grunn av lite vann og en svak energipolitikk, stagnerte økonomien tross i fortsatt god landbruksproduksjon og overskudd av mais.

Sata var en uforutsigbar president som initierte politikk uten å konsultere sine medarbeidere og partnere. Han mistet mange støttespillere, men kjøpte seg samtidig mange nye. Opposisjonen derimot fikk stadig vanskeligere arbeidsvilkår. Sata ble syk og døde i oktober 2014. Edgar Lungu, også fra PF-partiet, overtok presidentvervet etter en knapp valgseier. Han ble gjenvalgt for en full periode i 2016 etter et valg som ikke ble akseptert av hans hovedmotstander.

Norsk politikk: Regjeringsskiftet i 2011 ble møtt med positive forventninger fra norsk side, spesielt løftene om mer effektiv skattlegging, sterkere vekt på omfordeling og sysselsetting og kampen mot korrupsjon. Disse løftene ble bare delvis innfridd. Samtidig var landet blitt mindre bistandsavhengig. Det hadde lenge pågått en diskusjon om Zambia i større grad kunne klare seg uten bistand, i hvert fall uten norsk bistand. Denne debatten gikk også i Zambia, der mange ønsket seg flere og større private investorer som et alternativ til statlig finansiert bistand.

”

Zambia ble dermed ett av få land i Afrika som ved to anledninger (1991 og 2011) på fredelig vis hadde gjennomført et valg som resulterte i totalt skifte av regjeringsparti, ikke bare en ny president fra samme parti.

Bistandsvolumet ble trappet ned i volum, men fortsatte i noen år med få sektorer og programmer. Politiske vurderinger i Norge innebar at det ble stadig viktigere å få fram nye sektorer og prioriteringer i andre land. Dermed svant ressursene til et «tradisjonelt bistandsland» som Zambia.

Innsatsen i Zambia skapte imidlertid resultater på områder som var viktige for norsk utviklingspolitikk. Dette gjaldt både det klimasmarte landbruket, programmet Skatt for utvikling og kvinne- og likestillingsprogrammene. Disse programmene ble derfor videreført – i noen år. De tunge norske institusjonene Riksrevisjonen og Skatteetaten var allerede engasjert i institusjonelt samarbeid med sine søsterorganisasjoner. Dette ble supplert med en avtale mellom Norges Bank og *Bank of Zambia* gjennom IMF. *Financial Intelligence Centre* hadde mer uformell kontakt med Økokrim under oppstarten. Budsjetstøtten, derimot, ble avsluttet i 2013. Noen av budsjettmidlene som ble frigitt, ble kanalisert inn andre programmer som var forventet å gi mer direkte fattigdomsreduksjon på landsbygda.

Bistandsvolumet gikk dermed bratt nedover, fra 390 millioner kroner i 2009 til under det halve, 180 millioner i 2015. Budsjettene ga hvert år stadig strammere rom for å gjennomføre pågående og planlagte norskfinansierte prosjekter. De ble drastisk redusert i løpet av 2015, og i oktober samme år kom beslutningen om at ambassaden skulle stenges i juni 2016.

Det hadde lenge vært et mål for samarbeidet at dette skulle suppleres ved private investeringer og handel, men interessen fra norsk næringsliv har vært begrenset.



I oktober 2015 kom beslutningen om at ambassaden skulle stenges i juni 2016.

Da Norfund i samarbeid med Statkraft og BKK i 2011 investerte i et vannkraftverk med planer om en større ekspansjon, var dette et første gjennombrudd. Senere er selskaper som Yara og Norconsult kommet til, men det er langt fram før norsk næringsliv har nådd en kritisk masse i Zambia.

Ettersom ambassaden i Lusaka ble stengt, skal alle bistandsprosjektene som ble forvaltet gjennom ambassaden avsluttes. For noen skjedde dette forholdsvis raskt og uventet, for andre skjer avslutningen over noe tid med muligheter til å fullføre pågående prosjekter og tilpasse seg andre muligheter. Ambassaden i Lilongwe vil følge opp de gjenværende prosjektene og andre norske interesser i Zambia.

Kommende kapitler vil gi nærmere beskrivelser av mange av prosjektene som har hatt norsk finansiering gjennom årene, og litt om hvilke erfaringer som er gjort og resultatene som er oppnådd. I sluttkapitlet kommer en oppsummering omkring lukkingen av ambassaden i juni 2016.

ET FREDELIG LAND MED ØKONOMISKE, POLITISKE OG SOSIO-KULTURELLE UTFORDRINGER

Zambia har gjennomlevd flere – og ulike – utviklingsfaser gjennom sine første femti år som selvstendig stat. Landet har unngått væpnede interne konflikter som rammet mange av nabolandene. De etniske motsetningene er relativt beskjedne, også i relasjonene til zambiere av europeisk eller asiatisk herkomst. Men mye makt ligger fortsatt hos presidenten uansett demokratiske kontrollinstitusjoner.

Den zambiske eliten og middelklassen har vokst seg sterk, men viser liten vilje til å dele på makt og ressurser. Dermed er inntektsforskjellene store, og fattigdommen på landsbygda utbredt. Det er en relativt omfattende korrupsjon i det små, og særlig ved større offentlige prosjekter og innkjøp. Likefullt blir Zambia oppfattet og rangert som noe mindre korrupt enn de fleste land i Afrika. Vel så utfordrende er nepotismen, og kulturen som tilsier at en først tilgodeser ens egne i familien, slektskapet, blant venner, eller partikadre.



Den øverste høvdingen for bambafolket, *chitimukulu*, ble innsatt på tradisjonelt vis i august 2015. FOTO: ARVE OFSTAD

Sterke kirkesamfunn og tradisjonelle ledere

To andre sosiale krefter setter også sitt tydelige preg på samfunnsutviklingen; kirkene og det tradisjonelle høvdingesystemet. Kristendommen står sterkt og er innskrevet i Grunnloven. Både den katolske og den anglikanske kirken er velorganiserte med brede nedslagsfelt. I tillegg finnes et stort antall evangeliske bevegelser av pinsevenner, adventister og andre. I nesten hver eneste landsby finnes det flere kirkesamfunn. Prester og andre ledere har stor autoritet og innflytelse på folks tankegang og livsførsel.

Det samme gjelder det tradisjonelle høvdingesystemet som er offisielt beholdt som parallelt styringssystem på landsbygda. Disse er organisert langs etniske linjer fra landsbyledere via høvdinger og seniorhøvdinger. Fire av de etniske gruppene har en slags kongefunksjon på toppen. Deres viktigste oppdrag er å forvalte all jord som ikke er utnyttet kommersielt, og sørge for at alle i landsbyene har tilgang til jord. De er også lokale dommere og avgjørende i mange familietvister som ekteskap og arveoppgjør. I tillegg ivaretar de den tradisjonelle kulturen og organiserer seremonier i tråd med denne.

Det kan lett oppstå motsetninger mellom de tradisjonelle lederne, valgte politikere og statsinstitusjonene. Men som regel finner disse likevel fram til former for praktisk samarbeid og sameksistens. Lite eller intet kan skje på landsbygda uten at det er godkjent eller akseptert av de tradisjonelle lederne i området. Mange



Den zambiske eliten og middelklassen har vokst seg sterk, men viser liten vilje til å dele på makt og ressurser.

av dagens sosio-kulturelle holdninger er rotfestet i den tradisjonelle kulturen, som i synet på familien og kjønnsroller; respekten for autoriteter; og den gjensidig utveksling av gaver som bekrefter tilhørighet.

To omfattende studier av Norge i Zambia

Opp gjennom årene er det skrevet en rekke rapporter, gjennomganger og evalueringer av den norske bistanden. I tillegg er det laget to større studier der hele bistandsporteføljen ble vurdert i lys av Zambias utvikling og kontekst.

Den første studien ble utarbeidet i 1985-86 av et team organisert av Chr. Michelsens Institutt på oppdrag fra daværende Departementet for utviklingshjelp. Den inngikk i en rekke slike landstudier av hovedsamarbeidslandene for norsk bistand og oppsummerte Norges bistand siden starten.

Zambia-studien beskrev utviklingen fra uavhengigheten i 1964, med hovedvekt på de negative sosiale konsekvensene av den økonomiske krisen. Den var kritisk til mange av de norske bistandsprosjektene, og hevdet at disse i for stor grad ble gjennomført uten tilstrekkelig deltakelse fra de zambiske myndighetene. Den anbefalte at bistanden i enda større grad burde bidra til å styrke økonomien og de produktive sektorene. Spesielt anbefalte den at landbruksprosjektene burde fokusere på kvinnene, blant annet ved at programmet «Village Agriculture Programme» ble omdefinert til et «Women's Agriculture Programme».

Studien ble grundig vurdert og diskutert blant norske myndigheter og andre interesserte parter og oversendt Stortinget som vedlegg til årsmeldingen om bistandsvirksomheten. Men anbefalingene ble ikke fulgt opp i særlig grad.

Den andre studien var en evaluering utarbeidet av et team fra Oxford Policy Management (UK) i 2007 på oppdrag fra Norads evalueringsavdeling. Denne skulle ta for seg perioden fra 1991 til 2005 og vurdere i hvilken grad maktrelasjonene i det zambiske samfunnet påvirket mulighetene for at den norske bistanden kunne bidra til reell fattigdomsreduksjon. Studien mente at det zambiske samfunnet var preget av

neopatrimonialisme der eliten sikrer sin makt og posisjon gjennom utstrakt nepotisme og patron-klientrelasjoner. Dette bidrar til sentralisering av makt, og til at ressursene ikke fordeles.

Studien hevdet at den norske bistanden i for liten grad tok hensyn til slike maktrelasjoner, og dermed fikk for liten effekt på fattigdomsreduksjon. Den anbefalte at bistanden i større grad burde kanaliseres til institusjoner som kunne motvirke maktmisbruk fra statsapparatet og politikerne. Den foreslo videre at bistanden burde bidra til større desentralisering av makt og styrke lokale myndigheter, foruten at den burde bidra til å styrke offentlige debatt og uavhengige analyser av politikk, makt, og av fattigdomsreduksjon.

Mens 1986-studien anbefalte større integrasjon av bistanden med statlige myndigheter, kom altså 2007-studien til motsatt konklusjon. Selv om norske myndigheter flere ganger hadde justert sitt syn på den zambiske staten, ville de ikke aksepterte den sistnevnte studiens ensidige betegnelse av det zambiske samfunnet som neopatrimonisk. Bistanden fortsatte derfor i tett samarbeid med myndighetene, blant annet gjennom budsjetstøtten, samtidig som den støttet opp om å forsterke kontrollmekanismer og gjennomføre vedtatte reformer.

3

De første bistands-tiltakene. Hvilke var de og hvordan kom de i gang?

Fire bistandsprogrammer preget den første norske innsatsen; fagfolk til statsadministrasjonen; skolebygging; vannforsyning i Vest-provinsen og distrikts-utvikling med landbruk i Nord-provinsen. De ble startet i de første optimistiske årene, og ble sterkt preget av den økonomiske tilbakegangen på 1970- og 80-tallet. Likevel fortsatte de til langt ut på 1990-tallet. Alle varte i over 20 år. De var ingen suksess-historier, men mange resultater er fortsatt synlige i dag. Kanskje de kan fortelle noe om den vanskelige bistanden?





”

Det var mange utfordringer knyttet til de norske fagfolkene og hvilken rolle og verdi disse hadde.

FAGFOLK TIL STATSADMINISTRASJONEN

Det begynte med fagfolk, rekruttert fra Norge for å fylle stillinger i den nye statsadministrasjonen. Ved uavhengigheten hadde Zambia en rimelig solid økonomi takket være gode inntekter fra kobbergruvene. I utgangspunktet hadde de derfor ikke et stort behov for finansiell bistand eller prosjektbistand. Men det var akutt behov for utdannede folk. Da landet ble selvstendig i 1964 hadde bare noe over 100 personer full universitetsutdanning og det manglet utdannet personell på mange nivåer. I følge Norads årsmelding ti år senere (1974) var tallet på utenlandsk fagpersonell i Zambia fortsatt høyt – rundt 3500 personer. Slik sett fylte nordmennene ikke så mange prosent av det totale antallet utlendinger i slike posisjoner.

Personellbistanden begynte beskjedent i 1967-68, men økte raskt til 52 norske fagfolk i 1970. De ble ofte kalt «Norad-eksperter». Da var de fleste lærere og andre skolefolk, mange tilknyttet det norske prosjektsamarbeidet med Verdensbanken for skoleutbygging. På det meste kom tallet opp i hele 73 personer, mens det holdt seg over 50 på årsbasis under hele 1970-tallet. Deretter sank det noe utover 1980-årene. Da var også de første fredskorpsdeltakerne ankommet, som et supplement til ekspertene. Den første gruppen kom i 1974, og antallet økte betydelig på 1980-tallet.

De fleste fagfolkene ble tilknyttet de norskfinansierte programmene. Dette gjaldt særlig skolebygging-programmet, vannforsyningsprogrammet i Vest-provinsen og landbruksprogrammet i Nord-provinsen. Men det ble også rekruttert norske fagfolk til sentralbanken og et distriktsutbyggingsfond, til statistikk-kontoret, kommisjonen for økonomisk planlegging, og andre institusjoner med norsk bistand. Noen fredskorpsdeltakere ble rekruttert til de samme programmene.

Etter hvert ble stadig flere zambiere utdannet, fikk arbeidserfaring og fylte opp sentrale posisjoner i statsapparatet og arbeidslivet. Dette førte naturlig nok til økende spørsmål om behovet for de norske fagfolkene. Var de fortsatt nødvendige i like stor grad? En stor nordisk evaluering basert på erfaringer i Kenya, Tanzania og Zambia publisert i 1988 var svært kritisk, og foreslo flere alternativer til gjeldende praksis.



Det var mange norske fagfolk som fylte stillinger i det offentlige de første årene. Men etter hvert tok zambierne over. FOTO: MARIT HVERVEN

Det var mange utfordringer knyttet til de norske fagfolkene og hvilken rolle og verdi disse hadde. Alt tyder likevel på at de aller fleste gjorde en god faglig innsats. Men forholdene i Zambia gjorde det vanskelig for dem på en effektiv måte å lære opp zambiere til å overta jobbene, spesielt ettersom økonomien ble stadig forverret. Ofte ble det ikke rekruttert noen «motpart» når Zambia skulle spare penger, eller vedkommende ble stadig skiftet ut. Mange zambiere skulket jobben for å tjene ekstra penger på annet vis i kriseårene. For fagfolkene ble betydningen av å «få jobben gjort» viktigere enn å bruke tid på opplæring. Et annet problem var at de norske fagfolkene ble så mye bedre utstyrt enn sine zambiske kollegaer når det gjaldt transportmidler, redskaper og andre ressurser. De ble etterhvert «effektive øyer» i et hav av ineffektivitet i det zambiske samfunnet. Det ble stadig vanskeligere å gjennomføre effektiv opplæring og drive mer langsiktig institusjonsbygging.

Denne situasjonen bedret seg ikke før et godt stykke utover 2000-tallet da de norsk-finansierte prosjektene og programmene stort sett ble drevet av zambiere selv. Norske fagfolk kunne fortsatt supplere for kortere eller lengre oppdrag, men da fokusere på nettopp rådgivning og opplæring.

Hvordan oppfattet zambierne nordmennene? En serie intervjuer foretatt av zambiere blant bønder i Nord-provinsen, og gjengitt i boka *Norsk utviklingshjelps historie* fra 2003 (Bind 2), forteller blant annet dette:

«De som kom hit, var faktisk annerledes enn andre hvite. ... de var selv med ute i felten. De satt ikke bare der på kontorene sine og sendte ut ordre. Det respekterte vi. (...) Det verste med dem var at de forlot oss uten å ha lært opp noen til å overta.

Vi er ikke vant med at en utdannet mann tar i et tak. Vi så dem drive hagearbeid på fritiden, og det var uventet. – Dette var årsaken til at enkelte fikk mistanke om at ekspertene manglet utdanning.

God tid er en dyd i bembakulturen og når de hvite maste for mye, ga det en mistanke om at de både manglet respekt og folkeskikk. Bursdager feirer de som om det var helligdager. Begravelser forstår de fleste lite av.»

UTDANNING OG SAMARBEID MED VERDENSBANKEN OM SKOLEBYGGING

I 1969 kom den første offisielle anmodningen om Norge ville finansiere fagfolk og konsulenttjenester i tilknytning til et nytt stort program for skolebygging. Regjeringen hadde bestemt at de ville satse sterkt på utdanning, både på grunnskole, videregående og høyere nivå for å gi landet de fagfolkene det trengte. Verdensbanken ville gi Zambia lån til en storstilt utbygging av videregående skoler, lærerskoler og andre spesialfagskoler – et program som da var ett av de største bistandsprosjekter i hele Afrika.

Takket være en norsk arkitekt og flere lærere som allerede arbeidet for zambiske myndigheter, besluttet Zambia og Verdensbanken seg for å engasjere et norsk konsultentselskap (Norconsult) for å utforme og organisere byggearbeidene, samt få Norad til å dekke storparten av kostnadene. I tillegg rekrutterte Norad fagfolk til en egen prosjektenhet. Dette ble oppstarten til et norsk engasjement som varte i hele 25 år og som ble endelig avsluttet i 1994.

Byggingen av rundt 70 skoler begynte i 1971 og det var norske arkitekter og konsulenter som i praksis sto for utforming, design og valg av bygningsmateriale og utstyr. Dette ble kraftig kritisert i ettertid, ikke minst i en omfattende evaluering foretatt i regi av zambiske myndigheter



Norske arkitekter tegnet nye skolebygg med buet tak og møtte protester. Førti år senere er de fortsatt i bruk, og arkitekturen ble hedret på nordisk utstilling. FOTO: METTE TRONVOLL: ZAMBIA # 10 (2014) © METTE TRONVOLL/ BONO 2017

i 1978. Skolebygningene var delvis prefabrikkerte. De introduserte en helt ny arkitektur og ble basert på mye importerte materialer. Etter at Zambias økonomi ble drastisk forverret i løpet av 1970-tallet, og grensen til (Sør-)Rhodesia ble stengt i 1973, var disse importerte varene ikke lenger å oppdrive, eller de ble altfor kostbare.

Framdriften ble kraftig forsinket. Mens den optimistiske planen tilsa at alle skolene skulle være ferdigbygget innen 1974, var det i 1976 bare tolv av 65 skoler som var fullført, og ni nær fullførelse, ifølge en senere masteroppgave i historie.

Skolene viste seg også å bli langt mer kostbare å vedlikeholde enn opprinnelig antatt. Allerede etter fire-fem år var vedlikeholdet blitt så dårlig at mange av bygningene forfalt. Byggematerialene var sårbare for slitasje, og manualene for vedlikehold var for avanserte for zambiske forhold. Men forfallet skyldtes også en manglende vedlikeholdskultur, i tillegg til direkte hæververk, tyveri og misligheter. Skolene ble raskt overfylt av langt flere elever enn de var beregnet på, og ingen – verken elever, lærere eller skoleledelsen – hadde noen utviklet erfaring med praktisk vedlikehold. Selv om drift og vedlikehold ifølge avtalene helt klart var de zambiske myndighetenes ansvar, skjedde det ikke.

”

Skolene viste seg også å bli langt mer kostbare å vedlikeholde enn opprinnelig antatt. Allerede etter fire-fem år var vedlikeholdet blitt så dårlig at mange av bygningene forfalt.

Norad lot seg overbevise om at de måtte bidra til et vedlikeholdsprogram, dels på grunn av den vanskelige zambiske økonomien. Allerede fra 1979 og utover ble fagfolkene overført til enheter som skulle drive vedlikehold, framfor å fortsette utbyggingen av nye skoler. Nye avtaler ble inngått for å finansiere reparasjoner, og drive opplæring og bevisstgjøring blant de zambiske ansvarlige. De siste 15 årene var det vedlikehold som preget innsatsen, og selv det var vanskelig å få gjennomført. I følge Norads Årsrapport for 1991, var ca. 60 prosent av de 80 skolene som var i programmet, da ferdigstilt. Til slutt bekreftet revisjonsrapporter at det også var betydelig svinn og mislighold i det Norad-finansierte prosjektet, og hele programmet ble endelig avsluttet i 1994. Slik endte det første store Norad-engasjementet i Zambia, som hadde kostet over 200 millioner kroner (i den tids priser).

I 2014 ble «Verdensbank-skolene» hentet fram igjen, for å illustrere nordiske arkitekters innflytelse på arkitekturen i Øst-Afrika og Zambia på 1960- og 70-tallet. Den nordiske paviljongen under Arkitekturbiennalen i Venezia viste utstillingen *Forms of Freedom. African Independence and Nordic Models*. Her ble gamle tegninger og bilder supplert med nye fotografier av skolene slik de står i dag, etter 40 år. Ikke alle er forfalt, og skoleungdommen trives fortsatt i skolebygg med de runde takbuene i norsk design og arkitektur.

LANDBRUK OG MATFORSYNING, MED FOKUS PÅ NORD-PROVINSEN

Den unge regjeringen gikk tidlig inn for å utvikle et sterkere og mer moderne landbruk som skulle sikre matforsyning og skape bedre balanse mellom landsbygda og de mer utviklede byene. Under forhandlingene i 1974 om det norske bistandsprogrammet ble det enighet om at Norad skulle gi støtte til et såkalt bureisingsprogram i to provinser. Dette ble startet opp i Nordvest-provinsen der to helt nye landsbyer ble opprettet for nydyrking. Det ble ryddet land, bygd veier og brønner, skoler og helsestasjoner, og en rekke norske fagfolk og fredskorpssere var engasjert gjennom en tiårsperiode. En studie i 1986 konkluderte likevel med at tiltakene hadde vært kostbare, få bønder hadde flyttet inn i de nye landsbyene og den markedsførte produksjonen var liten.



En bygning i norsk stil ved landbruks-forskningsinstituttet Misamfu står ennå, men blir angrepet av termitter. FOTO: ARVE OFSTAD

I Nord-provinsen ble bureisingskonseptet raskt forlatt. Norad skulle i stedet bistå eksisterende landsbyer gjennom et landbruksprogram på landsbynivå (*Village Agriculture Programme – VAP*) som ble startet opp i 1977. Dette ble fulgt opp av en lang rekke landbruksprosjekter både i Nord-provinsen og, på nasjonalt nivå, i Lusaka. Disse gikk gjennom en rekke faser og omorganiseringer gjennom 20 år før de ble avsluttet på slutten av 1990-tallet.

Dette var Norges storsatsing for distriktsutvikling, matproduksjon og fattigdomsreduksjon i Zambia på 1980- og 90-tallet. Likevel er det uklart hva som kom ut av programmene og tvilsomt om utfallet står i forhold til innsatsen og ressursbruken. I følge en resultatanalyse i 1997 hadde programmet ikke lyktes med å få bøndene bort fra det ekstensive *chitemene*-systemet (svedjebbruk) som går ut på at det stadig ryddes nytt land ettersom jorda blir utpint. Men det var introdusert nye plantevarianter av både mais og andre produkter og mange bønder hadde startet fiskeoppdrett i små dammer og innsjøer. Det finnes ikke gode tall på produksjonsveksten, og rapportene tyder på at programmet i liten grad faktisk nådde fram til småbøndene. I stedet ble det gitt mye opplæring til funksjonærer på ulike nivå; det ble reist bolighus og andre bygninger og kjøpt inn biler, lastebiler og motorsykler. Mange fikk tatt en mastergrad, enkelte også doktorgrad, sponset fra programmet og i samarbeid med Noragric og Landbrukshøgskolen (nå Norges miljø- og biovitenskapelige universitet).

”

Landbruksprogrammene var Norges storsatsing for distriktsutvikling, matproduksjon og fattigdomsreduksjon i Zambia på 1980- og 90-tallet.



Den norske barneskolen i Kasama er nå blitt en internasjonal skole. FOTO: ARVE OFSTAD

Programmene i Nord-provinsen opplevde mange av de samme utfordringene som andre bistandsprosjekter i Zambia denne perioden. Igjen var årsakene ofte å finne i de tiltakende økonomiske problemene og manglende ressurser til å dekke egne forpliktelser. Men også sikkerhetssituasjonen var vanskelig til tider på grunn av bombing fra rhodesiske styrker og høy kriminalitet. Misbruk av biler og andre ressurser førte til at de norske medarbeiderne tok stadig større kontroll og styrte utenom det zambiske systemet. Dermed ble prosjektene egenrådig og dårlig integrert. De norske fredskorpserne fikk større ansvar og myndighet enn de var kvalifisert til, og samarbeidsrelasjonene sviktet. Det er et åpent spørsmål om de prosjektansvarlige både på norsk og zambisk side forstod virkeligheten for bøndene de skulle hjelpe fram.

Et besøk i Nord-provinsen i 2012 illustrerte at mye av det som stod igjen ved forskningscenteret Misamfu utenfor provinshovedstaden Kasama, var i sterkt forfall. Bygningene var bare delvis vedlikeholdt, et trehus ble spist av termitter, møblene var gått i stykker. Seks hus

bygget av Norad for de norske fagfolkene var i bruk, langs en vei som fortsatt ble kalt *Muzungu Street* – «hvitingenes» gate. Det ble produsert settefisk til fiskeoppdrett, men det var ikke lenger noe produksjon for forskning og opplæring. Det var lite annen forskning ved senteret, som hadde mange ubesatte stillinger og som manglet bevilgninger fra myndighetene.

Andre rapporter tyder på at det var vekst og framgang i landbruket i Nord-provinsen på 1980-tallet, takket være innsatsen for å styrke veiledning til bøndene, nye plantevarianter, en fungerende distribusjon av subsidiert såkorn og kunstgjødsel og et system for å kjøpe opp og markedsføre bøndenes produkter. Det fortelles at rundt 150 000 bønder flyttet nordover fra Sør-provinsen av denne grunn. Etter markedsreformene på 1990-tallet brøt imidlertid både det statlige distribusjonssystemet og forsøkene på samvirkeorganisering sammen.

VANNFORSYNING TIL BYER OG LANDSBYER I VEST-PROVINSEN

Ambisjonene var store både i Zambia og i norsk bistand. I 1975 kom anmodningen om bistand til å skaffe rent og sikkert vann til omtrent hele befolkningen i Vest-provinsen. Prosjektet skulle utbedre vannforsyning til provinshovedstaden Mongu og sju mindre byer, samt bore 800 brønner spredt rundt i hele provinsen. Et norsk konsulentfirma (Interconsult), med lite erfaring i tilsvarende prosjekter, fikk ansvar for å lede dette arbeidet og rekruttere fagfolk.

Programmet ble startet opp i 1977 og skulle opprinnelig vært fullført i løpet av tre år, noe som åpenbart var helt urealistisk. Ti år senere ble fjerde fase innledet for årene 1986-89. Da skulle arbeidene fullføres, og samtidig skulle drift og vedlikehold sikres gjennom opplæring og med betydelig egeninnsats fra lokalbefolkningen. Bedre avløp, sanitærforhold og helseopplysning var da blitt inkludert i programmet, som også la stor vekt på å inkludere kvinner i både planlegging, utbygging og senere drift. Sluttstrek ble likevel ikke satt før i 1995, etter nærmere 20 års innsats.



I Vest-provinsen skulle det bores 800 brønner for å forsyne landsbyene med rent drikkevann. FOTO: OLIVER SAMPULE

Vest-provinsen var – og er fortsatt – en av de fattigste og minst utviklede i landet. Den mektige Zambezi-elva renner gjennom et stort og fruktbart våtmarksområde som overflømmes i regntiden, mens storparten av provinsen er relativt tørr med jordsmonn preget av finkornet sand fra Kalahari-ørkenen. Vannprogrammet møtte mange utfordringer. Mange nye brønner ble fort fylt opp av sand som trengte gjennom finmaskede filtre. Folk som bodde nær Zambezi-elva fortsatte å trekke urent vann fra denne, framfor å benytte de nye brønnene. Andre steder tørket brønnen opp etter tørkeår. I byene inneholdt vannet mineraler som førte til at rør og pumper korroderte. Lekkasje i distribusjonsnett og åpne kraner resulterte i at rundt halvparten av vannet ikke kom fram til forbrukerne.

Programmet hadde store problemer med framdriften det første tiåret, både på grunn av feilaktige tekniske løsninger, men også med organisering og fordeling av ansvar. Dessuten manglet ressurser til drift og vedlikehold. Zambias store økonomiske problemer var medvirkende, mens manglende vilje til å drive inn vannavgifter fra forbrukerne undergravde bærekraften i programmet. En evaluering foretatt i 1986 illustrerte utfordringene. Da var rundt 60 prosent av landsbyforsyningen utbygget, men bare halvparten av disse var operative. Vannverkene i byene var nær 80 prosent fullført, og ble stort sett ferdigbygd i 1987-88. Men det var umulig å inndrive tilstrekkelige vannavgifter, så verkene ville være helt avhengig av subsidier fra staten eller fra bistandsgivere som Norad.

En sluttgjennomgang i 1995 viste likevel at programmet når alt kom til alt, hadde skapt mange positive resultater. Tilgangen på rent vann lå da godt over landsgjennomsnittet, og befolkningens evne til å drive og vedlikeholde installasjoner var sterkt forbedret. Gjennom programmet var metoden for formidling av helseopplysning blitt utviklet til nasjonal strategi. Prosjektet hadde medvirket til at kvinner mer aktivt enn tidligere kunne delta i avgjørelsesprosesser på lokalt plan, blant annet gjennom vannkomiteene. Og ikke minst; kvinner brukte mindre tid på vannhenting og de hadde fått bedre helse.



Vannhenting på gamlemåten. FOTO: OLIVER SAMPULE

”

Prosjektet hadde medvirket til at kvinner mer aktivt enn tidligere kunne delta i avgjørelsesprosesser på lokalt plan, blant annet gjennom vannkomiteene. Og ikke minst; kvinner brukte mindre tid på vannhenting og de hadde fått bedre helse.



4

Prosjekter og programmer gjennom årene

Mangfold eller fokus? Norsk bistand har gjennom årene sagt «ja takk» til begge deler, og til det meste. Ettersom bistanden vokste, ble det startet opp mange nye prosjekter og programmer. Noen var tidstypiske, noen satte tydelige spor. Til sammen illustrerer de bredden i Norges engasjement og i bruken av bistandsmidler. Her er kunstgjødsel som varebistand; veibygging og energi; hiv/aids-kampanjer og utdanning; styrking av demokratiske institusjoner og bidrag til kulturell nasjonsbygging; og samarbeid med tradisjonelle høvdingar. Og så ble Zambia prøveklut på prioritering med fokus på få sektorer.



De ulike ordningene for å finansiere import av viktige varer ble dominerende bistandsformer på slutten av 1980-tallet og begynnelsen av 1990-årene.

VAREBISTAND OG BETALINGSBALANSESTØTTE I KRISEÅRENE

Norge hadde begynt å gi varebistand til Zambia allerede i 1977, og fortsatte med dette gjennom kriseårene fram til begynnelsen av 1990-tallet. Formålet var å levere innsatsvarer til landbruk og industri, for dermed å stimulere til produktiv virksomhet. Varene ble kjøpt gjennom Norads innkjøpskontor, og var som regel produsert i Norge.

Lenge bestod varebistanden i all hovedsak av kunstgjødsel, levert fra Norsk Hydro (nå Yara) i Porsgrunn. Denne ble distribuert gratis eller til sterkt subsidierte priser, og førte til god økning i maisproduksjonen, blant annet i Nord-provinsen der Norge støttet et stort landbruksprogram. Noen kritikere i Norge mente at dette var bistand til Norsk Hydro og ikke til zambiske bønder. Da kunstgjødselelen ikke lenger ble levert gratis fra Norge, økte prisene og det kom ikke nok gjødsel fram til bøndene.

En annen ordning, *importstøtte*, innebar at norsk bistand kunne betale for import fra andre land i regionen. Men ettersom de fleste naboland også var kriserammet, ble det ikke importert så mye på denne måten. Dermed ble det enighet om at Norge, sammen med andre giverland, kunne bidra med direkte *betalingsbalansestøtte*. Dette innebar utenlandsk valuta som Zambia kunne benytte til import fra alle land, basert på en prioritert vareliste det var enighet om.

De ulike ordningene for å finansiere import av viktige varer ble dominerende bistandsformer på slutten av 1980-tallet og begynnelsen av 1990-årene. I 1990 ble det ytt hele 120 millioner kroner som varebistand og importstøtte kombinert. I 1991 gikk nær 60 prosent av landprogrammet til varebistand og betalingsbalansestøtte.

Valutabidragene til import var en viktig komponent i Norges respons på krisen i Zambia. Det var vanskelig å få framgang i de andre bistandsfinansierte prosjektene, der investeringene stoppet opp. Valutamangelen var akutt, og etterspørselen etter rasjonert valuta var stor. Zambias store utenlandsgjeld gjorde det vanskelig og kostbart å låne mer, så lenge det ikke ble enighet med Verdensbanken og IMF. Selv om norske myndigheter

var enige i behovet for betydelige økonomiske reformer, ville de bidra til en mykere overgang og redusere noen av de mest negative konsekvenser av valutakrisen gjennom disse bistandsformene.

Mye ble endret med de økonomiske reformene etter regjeringsskiftet i 1992, og det ble etablert et mer markedsorientert system for tildeling av valuta. Men Zambia ble rammet av alvorlig tørke samme år, og Norge omdisponerte store summer til innkjøp av mais og såkorn, i tillegg til den generelle importstøtten. Også i 1994 ble det utbetalt hele 79 millioner kroner i nødhjelp, for det meste til maisimport. Men deretter ble de ulike formene for valutastøtte avsluttet. Den dårlige økonomistyringen etter noen år med Chilubas regjering var medvirkende til denne beslutningen.

BISTAND GJENNOM SADCC-SAMARBEIDET: ENERGI, VEIER OG TELEKOMMUNIKASJON.

Den regionale samarbeidsorganisasjonen SADCC ble dannet etter at Zimbabwe ble flertallsstyrt fra 1980. Utgangspunktet var det politiske samarbeidet som var vokst fram mellom frontlinjestatene. Alle de nordiske landene besluttet å gi dette samarbeidet sterk politisk støtte for å fortsette motstanden mot apartheid i Sør-Afrika og Namibia. Den økonomiske støtten skulle styrke landene og det regionale samkvemmet som sådan, men også redusere landenes avhengighet av Sør-Afrika og skape bedre balanse i regionen. Betydelige midler ble kanalisert for å styrke infrastruktur, kommunikasjon, transport og mye annet samarbeid mellom SADCC-landene.

Zambia fikk dermed ekstramidler. Den største norske bevilgingen kom etter en brann i det viktige kraftverket i Kafue Gorge, som også leverte strøm til Zimbabwe. Norge kanaliserte hele 55 millioner kroner via SADCC til gjenoppbygging av dette i 1989, og store beløp de påfølgende årene. Det ble også bevilget midler til utbygging av telekommunikasjon, til felles fiskeri-prosjekter, matvarelagre og betydelige beløp til utbygging av stamveinettet.

HIV/AIDS-EPIDEMIEN: EN ENORM UTFORDRING

Hiv-epidemien og aids bredte seg raskt etter at sykdommen først ble påvist i 1981. I Afrika var Zambia blant de land som ble sterkest rammet. I 1989 var aids blitt en av de viktigste årsakene til barnedødelighet. Det første nasjonale aids-kontroll programmet ble etablert i 1986, og Norge kom raskt med egne bevilgninger. Norads Årsmelding 1989 forteller:

«Norge var fortsatt [i 1989] en av de største bidragsyterne til den femårige innsatsen mot AIDS i Zambia. I tillegg støttet Norge tosidig kampen mot AIDS ved finansiering av en rekke prosjekter som driver opplysning, produksjon av materiell til alle landets skoler, anti-AIDS-klubber, rådgivning og støtte til misjonssykehusenes egne, landsomfattende AIDS-programmer. Totalt ble det utbetalt ca. NOK 6,5 millioner til særskilte AIDS-tiltak.»

Norge fortsatte med betydelige bidrag til hiv/aids-programmene utover 1990-tallet, fram til rundt 2008. Da ble den norske støtten trappet ned som følge av konsentrasjon om færre sektorer, og en tydeligere arbeids- og ansvarsdeling mellom giverne. Den sterke opptrappingen av USAs bistand til å bekjempe hiv og aids gjennom PEPFAR⁹-programmet tilsa at andre givere kunne overlate hovedansvaret for dette helseprogrammet til amerikanerne, og til det globale helsefondet *Global Fund against Aids, Tuberculosis and Malaria – GFATM*. Norge er blant bidragsyterne til GFATM.

Norad gikk imidlertid inn i et samarbeid med det svenske bistandsorganet Sida om et regionalt program for hele Afrika. Det norsk-svenske regionale aids-teamet ble først etablert i Harare, men flyttet til Lusaka i 2002 på grunn av den vanskelige situasjonen i Zimbabwe. Dette samarbeidet fortsatte med bidrag fra Norad helt fram til 2015.

Hiv/aids tok mange liv, i Zambia særlig i urbane strøk, og mange høyt utdannede ble rammet. Den forventede levealderen sank drastisk utover 1990-tallet. Lenge var det nærmest tabu å snakke om seksuell overføring.



Hiv-epidemien rammet Zambia meget sterkt. Direktør Lawrence Musonda i undervisnings-departementet illustrerer dette. FOTO: TONE BRATTELI

Det hjalp da tidligere president Kaunda åpent fortalte at hans sønn døde av aids. Men etter hvert ble det bedre kontroll over blodoverføringer og bedre tiltak for å redusere overføringer fra mor til barn.

I dag regnes kampen mot hiv/aids langt på vei som en suksesshistorie, både i Zambia og globalt. Selv om sykdommen langt fra er utryddet, kan de fleste syke nå leve et tilnærmet normalt liv når de får tilgang til medisin og behandling. Dette gjelder også i Zambia der FNs Tusenårsmål nr. 6, om å stanse spredningen, ble oppnådd.

”

Hiv/aids tok mange liv, i Zambia særlig i urbane strøk, og mange høyt utdannede ble rammet. Den forventede levealderen sank drastisk utover 1990-tallet. Lenge var det nærmest tabu å snakke om seksuell overføring. Det hjalp da tidligere president Kaunda åpent fortalte at hans sønn døde av aids.

9 The US President's Emergency Plan for Aids Relief (PEPFAR).

VEINETTET BLE VIKTIGSTE SEKTOR PÅ 1990-TALLET

Utbedring av hovedveier, men lite interesse for arbeidsintensivt vedlikehold

Ett av prosjektene under de store programmene i Nord-provinsen handlet om veibygging og vedlikehold av lokale veier. Dette skulle baseres på arbeidsintensive metoder. Tilsvarende veitvikling var igangsatt rundt nasjonalparken i Luangwa-dalen.

Fra slutten av 1980-tallet ble den regionale SADCC-bevilgningen brukt til å støtte rehabilitering av hovedveinettet. Formålet var å stimulere til økt samhandel i regionen og ikke minst å bidra til at matvarer og andre produkter nådde raskere fram til markedene.

Det var likevel ikke opplagt at Norge skulle gå inn i et større engasjement på veisektoren. Andre sektorer ble også vurdert, spesielt om de pågående prosjektene innen landbruk og vannforsyning skulle oppgraderes til nasjonale programmer med norsk støtte. Likevel ble veisektoren valgt. Det var i tråd med både zambiske prioriteringer og den sterkere vekten som ble lagt på infrastruktur i norsk politikk.

Planleggingen var begynt under Kaunda-regjeringen, og ble utviklet videre under president Chiluba. Norad begrunnet opptrappingen med behovet for å rehabilitere en infrastruktur som var blitt nedslitt under kriseårene. Norge var heller ikke alene om dette, men deltok i en felles innsats sammen med EU og andre giverland.

I starten gikk arbeidet langsomt. Et serbisk entreprenørselskap hadde oppdraget på deler av hovedveien Lusaka-Livingstone, men avtalen måtte sies opp på grunn av de internasjonale sanksjonene mot Serbia under krigen på Balkan. I deres sted kom norske selskaper, blant annet et firma som benyttet anledningen til å prøve ut et nytt produkt, «skumasfalt» som skulle spare energi og være mer miljøvennlig.

Institusjonsbygging og kontroll av overbelastning

Norge ville imidlertid mer enn å finansiere oppgradering av veier som kanskje ville forfalle igjen når den norske finansieringen tok slutt. Samarbeidet omfattet derfor samtidig et program for å styrke Zambias veietat

gjennom et institusjonelt samarbeid med Statens vegvesen. Et opplæringscenter for bygging og vedlikehold av veiene (Roads Training School) og tiltak for å regulere belastningen på veinettet var sentrale elementer i dette. Norge skulle blant annet finansiere en oppgradering av fire brovekter langs hovedveiene. Bare to av disse (i Kapiri Mposhi og Kazungula) var fullført da det ble foretatt en sluttvurdering i 2009.

Roads Training School utdannet lokale entreprenører som kunne ta oppdrag i sektoren, basert på arbeidsintensivt veivedlikehold. Norad hevdet at programmet for slike arbeidsintensive metoder var vellykket fordi det ga sysselsetting og engasjerte lokal arbeidskraft. Mye tyder på at zambiske myndigheter ikke var like begeistret for denne teknologien, som de betraktet som «enkel og gammeldags».

Norges bistand til veisektoren ble avsluttet i 2007. Statens vegvesen fortsatte i flere år med arbeidet for nye regler for å begrense aksellast og dermed belastning og slitasje på veinettet – nå finansiert av EU. Sluttgjennomgangen fra 2009 konkluderte med at programmet hadde bidratt til bedre kontroll med overlast og mindre korrupsjon ved brovektene. Dermed ville myndighetene, ifølge disse beregningene, spare 320 millioner kroner i vedlikehold over de kommende 15 årene. Det faglige samarbeidet med Statens vegvesen ble betegnet som helt avgjørende for at prosjektet ble så vellykket.

Utfordringene på veisektoren består

I dag (2016) er tungtrafikken fortsatt en stor – og økende – belastning på hovedveiene ettersom jernbanen er nedslitt og har liten kapasitet. Det er også uklart hvor effektiv belastningskontrollen er fordi brovektene stadig er i ustand. Trafikkpolitiet, som skal kontrollere overlast, sies å være blant landets mest korrupte institusjoner, ifølge zambiske opinionsundersøkelser som *Zambia Bribe Payers Index*.

EU har fortsatt bistand til veisektoren, men har reist mye kritikk mot dårlige og uklare kriterier og dermed utydelig prioritering av de ulike veiprojektene. Mange kontrakter blir fordelt uten anbud og det er mistanke om omfattende korrupsjon.



Vannkraftverket Lunsemfwa. FOTO: ARVE OFSTAD

VANNKRAFT OG ENERGIFORSYNING.

Zambia er en viktig produsent av vannkraft. Landet hadde lenge tilstrekkelig kapasitet både til eget forbruk og eksport. Men det var få overføringslinjer til nabolandene og kraftsektoren var nedslitt. Da kraftstasjonen i Kafue Gorge brant i 1989, gikk Norge inn med en betydelig ekstrafinansiering fra den regionale SADCC-bevilgningen. Det ble også brukt finansiering som «blandet kreditt» til å delfinansiere norske leveranser til gjenoppbygging og rehabilitering.

Samarbeidet utviklet seg til et faglig og institusjonelt samarbeid mellom Norges vassdrags- og elektrisitetsdirektorat (NVE) og det zambiske statlige energiselskapet ZESCO. Mange zambiere fikk stipend for utdanning ved Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU) i Trondheim, og Norge og Sverige gikk sammen om å bygge ut et regionalt senter for etterutdanning, *Kafue Gorge Regional Training Centre*. Som en markering av den norsk-svenske bistanden, ble de to kantinenene ved senteret oppkalt etter *Nidelv* og *Luleå*.

Flere norske firmaer har hatt oppdrag og leveranser til vannkraftsektoren, som Kværner Industrier (nå Rainpower), Norconsult og Norplan/ Multiconsult. I 2011 kjøpte Agua Imara/ SN Power opp et mindre kraftverk, med sikte på en omfattende oppgradering.

Andre norske bedrifter har også vist interesse for energisektoren.

DEMOKRATISERING OG MEDIA.

Da ettpartistaten ble avvirket i 1991, var Norge og andre givere opptatt av å støtte opp under institusjoner og strukturer som skulle beskytte og styrke demokratiet og menneskerettighetene. Samtidig manglet den privatiserte økonomien kontroll- og reguleringsmekanismer, og det var svak kontroll av statens pengebruk og korrupsjon. Faresignaler om at det nye regimet hadde noen som utnyttet situasjonen for egen vinning kom tidlig. Norge valgte tre hovedlinjer for bistanden på dette området:

For det første utvidet Norge støtten til en rekke nye statlige organisasjoner og instanser. Dette omfattet blant annet Menneskerettighetskommisjonen, Antikorruptjonskommisjonen, en ombudsmannsordning og Riksrevisjonen.

For det andre innvilget ambassaden støtte til en rekke media-relaterte institusjoner. Dette omfattet nyetablerte regionale organisasjoner som *Media Institute for Southern Africa (MISA)* og *Panos Institute Southern Africa*, gjennom stipender, støtte til journalistutdanning på en høyskole (Evelyn Hone College) og andre tiltak.

NORGE HJALP DEN UAVHENGIGE RADIO PHOENIX Å «REISE SEG FRA ASKEN»

Da den første private FM-radiostasjonen i Zambia – Radio Phoenix – brant i september 1997, var Norge raskt ute med en ekstra bevilgning for å bidra til gjenoppbyggingen. Radiostasjonens daværende eier og direktør – Erol Hickey – sier han er «evig takknemlig» til Norge, og hevder at uten den raske norske støtten ville stasjonen aldri ha blitt gjenåpnet. Zambia ville vært uten en viktig mediastemme i en tid da opposisjonelle og uavhengige media var under press.

Radio Phoenix eksisterer fortsatt og er den eneste private FM-stasjonen som sender i mange byer, ikke bare lokalt i én by. Den klarer fortsatt å operere uavhengig av de politiske partiene. Slik kunne fleksibel bruk av bistandsmidler være viktig for å fremme demokrati og uavhengige media.



Kvinne avgir stemme ved et suppleringsvalg til parlamentet.

FOTO: KARI TRÆDAL THORSEN

For det tredje fortsatte Norge støtte til en rekke organisasjoner i det sivile samfunnet som blant annet fagforeninger og kirkesamfunn. Støtten gikk både direkte og gjennom norske organisasjoner.

SAMARBEID MELLOM RIKSREVISJONENE – AVDEKKER MISBRUK AV OFFENTLIGE MIDLER

Støtten til den zambiske riksrevisjonen (Office of the Auditor General – OAG) startet i 1993 og ble fulgt opp av et institusjonssamarbeid med den norske Riksrevisjonen fra 1996. Dette var første gang den norske Riksrevisjonen innledet et slikt samarbeid i et utviklingsland. Samarbeidet har pågått gjennom fem faser, der Nederland bidro med finansiering fra 2003 til 2013. I nåværende fase som fortsetter inn i 2017, deltar Sverige. De har fra 2016 overtatt rollen som ledende giver overfor OAG.

En sterk og solid organisasjon i Zambia

OAG regnes i dag blant de mest robuste riksrevisjoner i det sørlige Afrika, takket være støtten fra Norge i samarbeid med Nederland og Sverige. De leverer solide og kritiske revisjonsrapporter innenfor tidsfristen, samarbeider med organisasjoner i det sivile samfunn om å gjøre disse leseverdige og tilgjengelig for et bredere publikum, og de gir faglig bistand til sine søsterorganisasjoner ellers i Afrika. OAG har etablert avdelinger i alle provinsene og bygget opp en stab av profesjonelle revisorer. Mens de før 2003 bare rakk å revidere 20-30 prosent av de offentlige utgiftene,



Riksrevisor Anna Chifungula. FOTO: ARVE OFSTAD

gjennomfører de nå regelmessig revisjon av det meste av statsregnskapet. De senere årene har OAG – med norsk bistand – nedsatt en spesialgruppe for forvaltningsrevisjon, som undersøker om statsinstitusjonene oppnår forventete resultater. De gode resultatene skyldes ikke minst en sterk og uavhengig kvinne – Anna Chifungula – som ledet OAG i 12 år (2004 - 2015).

Gode rapporter – men nytter det?

Likevel er det fortsatt slik at rapportene om misligheter, budsjettoverskridelser, manglende anbud og andre brudd på statens økonomireglement og lover sjelden får nødvendige konsekvenser. Noen saker fører til tiltale og dom for korrupsjon og underslag, men langt fra de fleste. Samme brudd og misligheter blir altfor ofte gjentatt kommende år. Dette påpekte riksrevisor Chifungula selv kort tid før hun gikk av for aldersgrensen i desember 2015.

Dette illustrerer en av de mange utfordringene i bistanden. Et tiltak kan være viktig og gi god uttelling. Men de samlede resultatene blir langt bedre når politikken og andre programmer trekker i samme retning. En sterk riksrevisjon må støttes og følges opp av parlamentet, anklagemyndigheter og domstoler. Men uten en sterk riksrevisjon ville Zambia likefullt ha stått svakere i kampen mot korrupsjon og for god økonomiforvaltning.

DA UTDANNING VAR «JOBBS NUMMER ÉN»

Bistand til utdanning var blant det første Norge startet med i Zambia. Den ene av de to fagfolkene som ankom i 1967, var handelsskolelærer. Neste år kom tre lektorer til, og senere stadig flere. Den store norske

”

Støtten til riksrevisjonen illustrerer en av de mange utfordringene i bistanden. Et tiltak kan være viktig og gi god uttelling. Men de samlede resultatene blir langt bedre når politikken og andre programmer trekker i samme retning.

innsatsen, koblet til Verdensbankens lån til skolebygging, i form av lektorer, arkitekter, planleggere og administrativt personell varte i 25 år (1969 – 1994).

Ny fase – utdanning jobb nummer én

Fra 1997 kom det imidlertid en ny fase i utdanningsbistanden. Da hadde det vært valg i Norge og en ny regjering med Hilde Frafjord Johnson som utviklingsminister erklærte at «utdanning er jobb nummer én for bistanden». I Zambia startet det med en avtale med UNICEF om å styrke utdanning for jenter gjennom *Programme for the Advancement of Girls Education – PAGE*. Programmet skulle teste ut metoder for å få flere jenter til å fortsette på skolen. Det viste seg imidlertid at UNICEF drev dette programmet uten tilstrekkelig engasjement fra myndighetene, og uten at de hadde tilstrekkelig kapasitet til å gjennomføre alle ambisjonene. PAGE-programmet ble derfor avsluttet, mens viktige deler ble integrert i sektorprogrammet som fulgte.

Omtrent samtidig inngikk Norge en avtale om å delta i et felles giverfinansiert sektorprogram for grunnskolen; *Basic Education Sub-Sector Programme – BESSIP*. Norge finansierte dette med rundt 200 millioner kroner i årene 1999-2003. BESSIP hadde flere mål om å styrke kapasitet og kvalitet i grunnskolen, desentralisere myndighet, fremme jenters deltakelse, bedre helse og ernæring, og bekjempe hiv/aids.

En sluttgjennomgang i 2004 konkluderte at mye positivt var skjedd. Det ble flere skoler, flere elever fullførte grunnskolen, nye lærebøker ble produsert og interaktive radiostasjoner ble startet opp. Listen var



De aller fleste barn går nå på grunnskole i hvert fall noen år. Men Zambia sliter fortsatt med å utdanne nok lærere, spesielt på landsbygda.

likevel lagt urealistisk høyt og det statlige utdannings-systemet maktet ikke å innfri sin del av avtalen, verken når det gjaldt egenfinansiering, overføring av midler til distriktene i tide eller å produsere og distribuere lærebøkene. I tillegg oppstod det et misforhold mellom satsingen på grunnskolen og de øvrige delene av utdanningsystemet.

På giversiden ble programmet regnet som relativt vellykket ikke minst når det gjaldt institusjonell læring. Flere givere som Storbritannia, Nederland, Danmark, Irland og Norge gikk sammen om å finansiere et felles program med en felles arbeidsplan og ett rapporteringssystem. Dermed ble tallet på delegasjonsbesøk, møter og gjennomganger betydelig redusert. Dette gjorde det lettere for den zambiske mottakeren.

Norge blir størst i Zambia, og Zambia blir største mottaker fra Norge – innen utdanning

Sluttgjennomgangene av BESSIP og PAGE avdekket en rekke svakheter. Det medførte at det ble etablert et enda mer omfattende fellesprogram for hele utdanningssektoren. Norge sluttet seg til dette flegiverprogrammet og inngikk i 2003 en direkte avtale med det zambiske utdanningsdepartementet (*Ministry of Education*) om nær 500 millioner kroner over en femårsperiode.

Fra 2004 til 2007 ble det årlig utbetalt rundt 100 millioner kroner til utdanningsformål i Zambia. Dermed var Norge en av de største giverne. I tillegg kom rundt 20 millioner kroner årlig som ble gitt gjennom Redd Barna og Kirkens Nødhjelp. Begge skulle øke skoletilbudet for utviklingshemmede og andre vanskeligstilte barn. Andre norske organisasjoner bisto små lokal-skoler som myndighetene ennå ikke var nådd fram til. I 2003 var Zambia det landet som fikk den største norske bevilgningen til utdanningssektoren.

Over tid var resultatene betydelige. Per 2007 hadde den internasjonale støtten gjort det mulig å ansette mer enn 10 000 nye lærere. I 1999 gikk 63 prosent av alle barn i skolealder på skolen. Noen år senere – i 2006 – var tallet kommet opp i 94 prosent av jentene og 90 prosent av guttene. Flere skolebygg, flere lærere og flere – og bedre – læremidler bidro til at kvaliteten i



Utdanning var jobb nummer én. FOTO: MARTE LID

skolen bedret seg betraktelig. I 2006 klarte 84 prosent av barna å fullføre 7. klasse.

Utdannings- og forskningsdepartementet ble trukket inn

For første gang ble det i 2001 tatt initiativ til å kople et norsk departement inn i et institusjonelt samarbeid med sin søsterorganisasjon i Zambia. Utdannings- og forskningsdepartementet (UFD) ble enig med Zambias Ministry of Education (MoE) om et forsøksprosjekt, som ble utvidet til en avtale mellom to fagministre. De to departementene skulle være likeverdige partnere for gjensidig nytte. I praksis utviklet dette seg likevel til et mer «klassisk» bistandsprogram der UFD skulle gi opplæring og råd til MoE betalt av norske bistandsmidler. Finansieringen ble tatt fra de norske bidragene til BESSIP og sektorprogrammet for utdanning.

Samarbeidet skulle fokusere på Sør-provinsen, og særlig tre distrikter der. Programmet skulle omfatte fådelte skoler; bruken av IT-systemer; styrke de lokale skolestyrene; og bistå med å innarbeide hiv/aids-kunnskap i undervisningen. UFD sentralt hadde ikke tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til disse aktivitetene og engasjerte derfor blant annet høyskolene i Sogn og Fjordane og Oslo til å drive den faglige bistanden.

En evaluering av dette samarbeidet som modell for samarbeid på departementsnivå fant flere gode resultater på provins- og distriktsnivå i Sør-provinsen. Derimot var det vanskeligere å finne effekter på høyer nivå – i henholdsvis Oslo og Lusaka. Mye tydet på at



Med unntak av noen eldgamle hulemalerier, er det få fysiske levninger fra tiden før europeerne ankom. Den tradisjonelle ikke-materielle kulturen er imidlertid høyst levende.

UFD ikke var rett institusjon til å inngå i slike samarbeidsavtaler. Departementet hadde heller ingen egne ressurser de kunne, eller ville, legge inn i samarbeidet.

Brå avslutning da bistandspolitikken ble lagt om

I 2005 var det igjen regjeringsskifte i Norge. Den nye utviklingsministeren Erik Solheim satte ikke lenger utdanning som jobb «nummer én», men så det som ett blant flere prioriterte satsningsområder. Samtidig førte en dialog blant bistandsgiverne i Zambia til en tydeligere arbeidsdeling giverlandene imellom. Det var mange givere innen utdanning og Norge valgte å konsentrere innsatsen om andre viktige programmer.

Fra 2008 stoppet den norske sektorstøtten til utdanning opp, mens bistanden gjennom Redd Barna og Kirkens Nødhjelp ble trappet ned. Til gjengjeld økte den generelle budsjettstøtten med mer enn nok midler til å kompensere for bortfallet av sektorstøtten. Deretter ble det Zambias ansvar å sørge for at nødvendige midler ble kanalisert fra eget statsbudsjett til utdanningssektoren.

Det er vanskelig å peke på de konkrete resultatene av norsk sektorbistand gitt sammen med andre store givere. Zambia fikk tilført både skolebygg og lærerutdanning, og ekstra ressurser i en periode med knappe midler. De aller fleste barn går nå på grunnskole i hvert fall noen år. Men Zambia sliter fortsatt med å utdanne nok lærere, spesielt på landsbygda. Fortsatt er kvaliteten i de offentlige skolene dårlig. Det bidrar til at mange elever – og særlig jenter – faller fra. Det er fortsatt langt fram før Zambia kan tilby sin ungdom den utdanningen de trenger – og ønsker.

KULTURELL NASJONSBYGGING

På 1990-tallet vokste det norske engasjementet for kunst og kultur i Zambia fram med større styrke. De viktigste innsatsområdene var kulturhistoriske museer, den nasjonale kultur- og naturarven og bildende kunst.

Fire kulturhistoriske museer ble oppgradert

Norad startet opp bistand til utbygging og styrking av det lokale *Moto-moto* museet i Mbala i Nord-provinsen på 1970-tallet. Museet var opprinnelig startet av en fransk-canadisk misjonær. Det har en bred samling av

lokalhistorisk verdi og bidrar til kulturell identitet og bevissthet i regionen.

Det norske initiativet kom i tilknytning til de store norske landbruksprogrammene. Prosjektet fortsatte til utpå 1990-tallet. Da hadde Eid kommune og Mbala-distriktet inngått en vennsapsavtale og Moto-moto museet fikk samarbeid med Nordfjord folkemuseum. I 1983 startet et parallelt prosjekt for å bygge et museum og kultursenter i Limulunga, rett nord for Mongu i Vest-provinsen. *Nayuma*-museet ligger i tilknytning til boligen til den tradisjonelle lederen (kongen) for barotse-folket, «litunga», som han kalles på lokalspråket. Museet oppbevarer blant annet mange av litungaens personlige gjenstander og gaver. Et viktig mål var å ivareta tradisjonelt håndverk og skape et lokalt marked for slike produkter. Museet eksisterer fortsatt, men er forfallent og lite besøkt.

På 1990-tallet ble samarbeidet utvidet til å omfatte det nasjonale museet i hovedstaden Lusaka og det populære historiske museet i turistbyen Livingstone. Et samarbeid ble inngått med Norsk Museumsutvikling, i tillegg til samarbeidet som allerede var innledet med Nordfjord folkemuseum om Moto-moto museet. Museene bærer minner om de norske bidragene og tre av dem framstår i dag som viktige institusjoner lokalt og nasjonalt.



Den øverste høvdingen for barotse-folket i Vest-Zambia, *litunga*, flytter hvert år når Zambezi-elva flommer, opp på tørt land. Dette foregår på tradisjonelt vis i båt med 100 roere og elefantymbol på taket. FOTO: ARVE OFSTAD

”

Agnes Yombwe ble første afrikaner som fikk stipendopphold ved Munchs atelier Ekely i Oslo.



Porcupine (1998) av Eddie Mumba. 39 kunstverk ble donert fra ambassaden for å inngå i den zambiske kulturarven. FOTO: LARS LILLO ULVESTAD

Kulturarven – viktig for å bygge nasjonal identitet, men ikke for fattigdomsreduksjon?

Den zambiske kommisjonen for kulturarv, National Heritage Conservation Commission – (NHCC) henvendte seg i 1994 til ambassaden og ba om støtte til å restaurere Lusaka Boys Secondary School. Et par år senere bidro Norge også til restaureringen av to tidlige misjonsstasjoner i Nord-Zambia. Etter disse vellykkede tiltakene ble det inngått en samarbeidsavtale med den norske Riksantikvaren i 1999.

Zambias kulturarv er lite kjent. Med unntak av noen eldgamle hulemalerier, er det få fysiske levninger fra tiden før europeerne ankom. Den tradisjonelle ikke-materielle kulturen er imidlertid høyst levende. Myndighetene legger vekt på å samle inn kunnskap blant annet om tradisjonelle feiringer hos ulike etniske grupper, fra nasjonalistbevegelsens historie og om de første politiske lederne.

Zambia legger også vekt på å bevare og beskytte naturarven. Mest kjent er Victoria-fallene. Men flere andre fossefall er også fredet og Zambezi-elvens kilde nordvest i landet er beskyttet område. Et tilsvarende vern er tilkjent områder med forstenet skog og viktige biotoper for sjeldne fugler, insekter og annet dyreliv. Våtmarksområdet i Zambezi-elvas øvre løp er under vurdering av UNESCO som del av verdens naturarv. Samarbeidet med Riksantikvaren varte i ti år (1999-2008) og er godt dokumentert i bokform; *Cultural Heritage*, som er utgitt av de zambiske og norske institusjonene i fellesskap. Her beskrives samarbeidet som også omfattet Arkeologisk museum i Stavanger og Norsk institutt for kulturminneforskning.

Med bidrag fra Norads kulturbevilgning fikk NHCC hjelp til å registrere minnesmerker, et laboratorium, hensiktsmessige IT-systemer og til kulturformidling. De mest synlige resultatene av samarbeidet finnes i dag på de historiske stedene som fikk oppgradert besøks-sentra, stier og atkomstveier, anvisninger og opplys-



Matantala-prosjektet ble møtt med betydelig interesse, men også skepsis, både i Zambia og i den norske bistandsadministrasjonen.

ningstavler. Det er fortsatt ikke store besøkstall de fleste stedene, men de benyttes til skoleklasser og gir elevene et innblikk i sitt eget lands historie og natur.

Trass i en positiv vurdering i 2006, og en anbefaling om fortsatt støtte og samarbeid, ble dette avsluttet i 2008. Avslutningen skyldtes ikke svake resultater, men snarere en endret politisk holdning i Norge. Bistanden skulle samles om færre sektorer, og det skulle legges mer vekt på fattigdomsreduksjon.

Kunst og kunstinstitusjoner – støtte, utveksling og donasjon

Særbevilgningen til kultur ble også benyttet til å støtte enkeltkunstnere. I 1993 ble dette utvidet til rehabilitering av kunstsenteret Henry Tayali¹⁰ i Lusaka. Det ble organisert arbeidsseminarer, opplæring og utstillinger. Kunstnere fikk stipend og hadde utveksling blant annet med Kunstakademiet i Oslo og Kunstbanken i Hamar. Agnes Yombwe ble første afrikaner som fikk stipendopphold ved Munchs atelier Ekely i Oslo. Lokale dansegrupper og teatergrupper fikk også støtte.

Etter hvert ble det innledet samarbeid med kunstnerorganisasjoner som *Visual Arts Council* for bildende kunstnere, musikerorganisasjonen, og paraplyorganisasjonen *National Arts Council of Zambia*. Støtten ble utvidet i annen halvdel av 1990-tallet og den fortsatte langt inn i påfølgende tiår. Henry Tayali-senteret ble et viktig verksted og utstillingslokale. Norge finansierte også studiobygg for *Visual Arts Council* i provinsbyene Livingstone og Chipata. Nasjonalgalleriet fra Oslo var på besøk i 1994 og fortalte om betydningen av et nasjonalt kunstgalleri. Dette er fortsatt under planlegging i Lusaka.

Kunstverk ble donert tilbake til Zambia

Ambassaden hadde på 1990-tallet brukt midler til kunstnerisk utsmykning, særlig i forbindelse med ombyggingen da Norad-kontoret ble oppgradert til ambassade. Det ble kjøpt inn zambiske malerier, tegninger og skulpturer til kanselliet og utearealene. Da ambassaden i 2016 skulle stenges og selges, var det spørsmål om hva som skulle skje med denne

kunstsamlingen som da omfattet 39 kunstverk, alle laget av Zambias mest kjente og aktive kunstnere. Etter en vurdering av mange alternativer, besluttet ambassaden å gi disse til en stiftelse – Lechwe Trust – som har ambisjon om å bygge et zambisk nasjonalgalleri for samtidskunst. Stiftelsen har forpliktet seg til å gjøre verkene tilgjengelig for alle zambiere, så vel som for besøkende turister. Verkene ble først utstilt i Nasjonalmuseet i Lusaka og så offisielt gitt til Lechwe-stiftelsen som en del av den zambiske nasjonalarven.

MATANTALA – ET SAMARBEID MED TRADISJONELLE LEDERE

Mange var frustrert over manglende utvikling på landsbygda. For å prøve ut et alternativ, inngikk ambassaden i 2006 en avtale med organisasjonen *Matantala Rural Integrated Development Enterprise*. Denne var dannet etter initiativ fra en ledende personlighet, Mark Chona, sammen med tre høvdinger i Sør-provinsen. Ambassaden hadde godt kjennskap til Mark Chona som blant annet var leder av Anti-Corruption Task Force og hadde vært en nær rådgiver til president Kenneth Kaunda.

Formålet med prosjektet, sett fra ambassadens side, var å teste ut hvorvidt de tradisjonelle lederne kunne være endringsagenter for utvikling, og dermed fungere som et supplement og korrektiv til offentlige myndigheter. De tradisjonelle høvdingene og deres landsbyledere fungerer i Zambia parallelt med stats-



Mark Chona (til høyre) som tok initiativ til Matantala-prosjektet, var nær venn og rådgiver til tidligere president Kaunda. FOTO: ARVE OFSTAD

10 Senteret er oppkalt etter en av Zambias største bildende kunstnere, Henry Tayali (1943-87).

administrasjonen og politisk valgte organer. De har betydelig makt og myndighet lokalt. Men de har i utgangspunktet ikke ansvar for utviklingstiltak som skoler, veier eller økonomiske aktiviteter.

Totalt bevilget ambassaden ca. ti millioner kroner gjennom fire år (2007-10) til Matantala for et bredt sett av utviklingstiltak. De konkrete prosjektene ble besluttet lokalt og forutsatte egeninnsats. I tillegg skulle det legges vekt på holdningsendring, særlig når det gjaldt likestilling og tradisjonelle forestillinger som hemmer utvikling.

Matantala-prosjektet ble møtt med betydelig interesse, men også skepsis, både i Zambia og i den norske bistandsadministrasjonen. En prosjektgjennomgang i 2009 hevdet at prosjektet hadde mange svakheter som var typiske for små utviklingsprosjekter. Både de lokale klubbene og selve Matantala-organisasjonen var lite bærekraftig uten ekstern finansiering. Prosjektene for næringsvirksomhet var ikke profesjonelle og ga liten avkastning, og det var svak tilbakebetaling på mikrokreditt og andre lån. I tillegg ble prosjektene forstyrret av interne konflikter om arverekkefølgen etter en av høvdingene som døde. Trass i alle svakhetene, konkluderte prosjektgjennomgangen med at prosjektet hadde oppnådd betydelige resultater på relativt kort tid. Dette kunne delvis tilskrives det nære forholdet mellom prosjektet og befolkningen, og det aktive engasjementet fra de lokale lederne.

Sluttrapporten bekreftet de konkrete resultatene som var oppnådd, deriblant 89 klasserom og 24 lærerboliger; to nye helsestasjoner; 19 dip-tanker rehabilitert; mikrokreditt, landbruk og andre økonomiske aktiviteter. Det var blitt organisert møter og konferanser om likestilling, kjønnsbasert vold, tidlige giftermål, og drevet kampanjer for bedre forståelse av miljø- og klimautfordringer. Men bærekraften var usikker, og de fleste klubbaktivitetene ble avsluttet da den norske finansieringen tok slutt.

Prosjektgjennomgangen stilte spørsmål om de tradisjonelle lederne virkelig var endringsagenter, eller om dette bare gjaldt så lenge de kunne befeste egen makt. Den mente at næringsvirksomhet burde organi-

seres på andre måter. Den kritiserte også Matantalas prosjektorganisering og etterlyste mer permanente strukturer for utvikling hos de tradisjonelle lederne.

Spørsmålet om hvordan de tradisjonelle ledere kan og vil involveres i utviklingstiltak gjenstår fortsatt å se, og vil være gjenstand for diskusjon og politiske vurderinger i lang tid framover. Matantala-prosjektet vil være ett av flere eksempler for å trekke erfaringer.

FOKUSERING OG HARMONISERING I PRAKSIS

Felles fokus på reformer – «*harmonisation in practice*» (HIP)

Det var mange som etter mange års bistand så behov for å reformere hele bistandssystemet. Dette kom tydelig til uttrykk i Roma-erklæringen fra 2003 om bedre koordinering og innpassing av bistand med mottakerlandenes egen politikk, strategier og systemer. De nordiske landene – og noen andre likesinnede land – var utålmodige. Mot slutten av 2002 besluttet de å gå et skritt videre for å sette prinsippene ut i praksis og at Zambia skulle bli «prøveklub» for *Harmonisation in Practice* – HIP. De sju giverlandene som drev dette fram, ble etter hvert kjent som Nordic Plus-gruppen.

Arbeidet i Lusaka resulterte i et rammeverk som ble undertegnet i mars 2003 med zambiske myndigheter. Andre giverland samt FN-systemet og Verdensbanken ville slutte seg til. Dette resulterte i en bredere intensjonsavtale (Memorandum of Understanding – MoU) i april 2004. Dermed var HIP blitt til WHIP - *Wider Harmonisation in Practice*.

I Lusaka ble HIP og WHIP byggesteiner i en mer omfattende prosess for å organisere bistanden og samarbeidet med myndighetene bedre. Det ble undertegnet en felles bistandsstrategi – *Joint Assistance Strategy for Zambia* (JASZ); faste møtestrukturer for bistandsansvarlige både på makronivå og sektornivå; et felles program for å støtte reformer i økonomiforvaltningen; og et felles opplegg for generell budsjettstøtte fra 2005.

Intensjonene med HIP/WHIP og det påfølgende JASZ var gode, men vanskelig å praktisere. Noe av det

”

I Lusaka ble HIP og WHIP byggesteiner i en mer omfattende prosess for å organisere bistanden og samarbeidet myndighetene bedre.

vanskeligste var at givere, sammen med myndighetene, skulle etablere en bedre arbeids- og ansvarsdeling, slik at ikke alle givene konsentrerte sine bidrag til noen få sektorer, mens andre sektorer ble stående uten givere. Etter mange dragkamper lyktes partene å komme fram til en viss grad av arbeidsdeling. Norge valgte å følge hovedlinjene i denne arbeidsdelingen, og dette var medvirkende til at Norge trappet ned bistanden til flere sektorer (som helse, utdanning, vei og energi), der det var mange nok, kanskje for mange, andre givere.

Fire prioriterte temaer – plus tilleggbevilgninger

Ved slutten av tiåret var omorganiseringen med fokusering og konsentrasjon så godt som fullført. Da skulle norsk bistand til Zambia bare gå til tre – i praksis fire – prioriterte temaer, i tillegg til budsjettstøtten: landbruk med fokus på klimasmart jordbruk; miljøtiltak og naturressursforvaltning; offentlig økonomiforvaltning som omfattet både Skatt for utvikling, riksrevisjonen, sentralbanken og støtte til sivilsamfunnsorganisasjoner; og kvinner og likestilling.

Samtidig var det fortsatt plass for at en rekke andre poster i bistandsbudsjettet kunne gå til organisasjoner med partnere i Zambia; til forsknings- og utdanningsprogrammer; til Fredskorpset; og til Norfund. Også FN-systemet, Verdensbanken, globale helsefond og andre internasjonale programmer hadde øremerkede prosjekter som var aktive i Zambia, noen av disse nesten helfinansiert fra norsk side. – Det var mange som spurte om Norge i praksis var så fokuserte og konsekvente som det høres ut i politiske prinsipputtalelser.



Klimasmart landbruk – Conservation Farming – lønner seg!

FOTO: JAN ERIK STUDBRØD

5

Fem store innsatser

En liten enhet for kvinnesaker ble til et likestillingsdepartement, kvinnebevegelsen har fått gjennomslag for viktig lovverk, og sammen har de drevet kvinnekampen framover. Nasjonalparken i South Luangwa er blitt landets flotteste i samarbeid med befolkningen omkring parken, og skaper utvikling for mange. Klimasmart landbruk gir en million mennesker bedre levekår. Gruveselskapene betaler mer i skatt, og skattemyndighetene har langt større kapasitet og kompetanse til å drive inn skatt og avdekke skatteunndragelser. Dette er de fire innsatsene som dominerte bistanden i avslutningsperioden, sammen med budsjettstøtten. Alle programmene er blitt utviklet over lang tid, fra ti til nærmere 30 år.





KVINNERS KAMP FOR RETTIGHETER, LIKESTILLING OG ØKONOMISKE MULIGHETER

Den internasjonale kvinnekongressen i Mexico i 1975 var en tydelig påminning om at et kvinne- og likestillingsperspektiv måtte inkluderes i bistanden. I Zambia ble det tidlig satt mål om å innarbeide kvinne- og likestillingsperspektiv i landbruksprogrammet og andre norsk-finansierte prosjekter. I tillegg ble det gitt støtte med relativt små beløp til noen målrettede kvinneprosjekter. Likevel – det tar tid å omdanne ideer og prinsipper til praksis.

Nær ti år senere vedtok Norad sin første Handlingsplan for kvinnerett tilstand i 1984. Året etter utarbeidet Departementet for utviklingshjelp (DUH) en kvinnestrategi, akkurat i tide før den andre kvinnekongressen i Nairobi 1985. Da hadde Norad også fått på plass en egen særbevilgning for kvinnerett tilstandstiltak, der ambassadene kunne søke om ekstramidler.

En liten enhet for kvinnesaker vokste til eget departement for kvinner og likestilling

I Zambia gjorde Kvinnebevilgningen det mulig i 1986 å støtte opprettelsen av en egen enhet for «*Women in Development*» i den nasjonale plankommisjonen. Alt fire år senere ble dette kontoret oppgradert til en egen seksjon med ti fagpersoner. Disse sørget for at det i landets fjerde femårsplan (1989-93) – for første gang – ble skrevet inn et eget kapittel om kvinner og utvikling. Dette arbeidet ble ansett som en milepæl og, etter nok et tiår, ble Kvinneseksjonen oppgradert til en hel avdeling i det sentrale regjeringskontoret.

Norge fortsatte å støtte denne statlige forankringen av likestillingsarbeidet gjennom et felles giverprogram forvaltet av FNs utviklingsprogram UNDP, fram til 2012 da avdelingen ble omdannet til et departement (*Ministry of Gender and Child Development*) med egen minister. Det finnes nå kvinnepolitiske rådgivere i samtlige fagdepartementer, og egne stillinger for likestilling og barn i alle provinser og – i prinsippet – i alle distrikter. Men utfordringene er fortsatt store, og endringer tar tid. En evaluering fra 2015 viste at rådgiverne ofte hadde begrenset innflytelse og få midler til disposisjon. På provins- og distriktsnivå konsentrerte de seg om saker som gjaldt barn.

Paraplyorganisasjon for kvinnebevegelsen – NGOCC. Et «kurvfond» for kvinner og utvikling.

De zambiske kvinneorganisasjonene ble også inspirert av kvinnekongressen i Nairobi. I 1986 besluttet de å danne en paraplyorganisasjon – NGOCC. Denne utviklet seg raskt til å bli den mest representative organisasjonen for kvinner og likestilling i Zambia. Norge gikk tidlig inn med direkte støtte til NGOCC, et program som fortsetter inn i 2017.

I 2003 fikk Norge NGOCC med på ideen om å opprette et kurvfond. NGOCC har over 100 medlemsorganisasjoner og omfatter både nasjonale aktivistbevegelser og grupper forankret i lokalsamfunnet. Organisasjonene med utspring i hovedstaden driver kampanjer for å øke kvinners deltakelse i valgte organer og vil påvirke nasjonal politikk, blant annet for å sikre kvinners rett til å eie jord, og motvirke kjønnsbasert vold, overgrep og tidlige ekteskap. De lokalt baserte organisasjonene følger gjerne opp de store temaene, men konsentrerer seg ofte om nære oppgaver som å bygge venterom ved fødestuer, beskytte voldsutsatte kvinner, og utvide kvinners økonomiske muligheter lokalt.

NGOCC fikk ansvaret for å forvalte bevilgningen, fordele disse midlene etter søknad, og sørge for oppfølging av regnskap og rapporter. Dette sparte ambassaden for arbeid, men for NGOCC ble forvaltning av bistandsmidler en utfordring.

Rett nok hadde NGOCC også tidligere gitt lederopplæring til lokale organisasjoner. Nå måtte dette suppleres med regnskapsføring og rapporteringsrutiner. Samtidig manglet de fagkunnskap til å kunne framstå som en relevant samarbeidspartner for organisasjoner som søkte bistand til kyllingproduksjon eller entreprenørskap. De mest aktive nasjonale kvinneorganisasjonene likte på sin side heller ikke at de nå ble «underlagt» koordineringsorganet NGOCC.

Enkelte kritikere mente at dette ville ta oppmerksomheten bort fra organisasjonens kjerneoppgave, som var å drive politisk arbeid for kvinners rettigheter og likestilling. Andre har vist til at NGOCC på denne måten fikk bedre kontakt med og kjennskap til hele bredden av utfordringer som kvinner strir med over hele landet.

”

Det handler om å iverksette lover så kvinner beskyttes mot vold og overgrep, får lik adgang til jord og arv, til utdanning og helse. Og det handler om at jenter unngår å bli gift og føde barn, for tidlig.



Women for Change er en av de aktive organisasjonene som driver opplysning og mobilisering for likestilling. FOTO: ARVE OFSTAD

Resultater både lokalt og på nasjonalt plan – men fortsatt veldig mye som gjenstår

Zambiske kvinneaktivister hevder at den norske støtten var avgjørende for å gi arbeidet for å bedre kvinners kår et organisatorisk rammeverk og institusjonell tyngde i statsapparatet. Dette ble også bekreftet i en evaluering i 2005. Siden er også lovverket styrket.

Den mangeårige støtten til NGOCC har også vært skjellsettende for organisasjonen, og over tid har det skjedd en økt politisk bevissthet blant ledende kvinner i Zambia. Kurvfondet har bidratt til de nasjonale kvinneorganisasjonene, men også gitt bidrag til viktig utvikling lokalt. Lokale grupper øker bevisstheten og kunnskap om likestilling blant både menn og kvinner. De bidrar innen helse, sosial- og utdanningssektoren, men også til inntektsgivende produksjon.

NGOCC skal ha sin del av æren for den framgangen som har skjedd i Zambia de 30 årene organisasjonen har eksistert. På nasjonalt nivå gjelder dette blant

annet loven mot kjønnsrelatert vold fra 2011 og det som er gjort for å følge opp denne; loven om kvinner og likestilling (2015) og avsnittene i grunnlovsforslaget som sikrer kvinners moderne rettsstilling i forhold til den tradisjonelle kulturen. Etableringen av et Kvinne-departement med en egen minister for likestilling i 2012 må også regnes som et viktig skritt framover. Zambias første kvinnelige visepresident Inonge Wina ble utnevnt i 2015. Hun hadde tidligere vært styreleder i NGOCC.

Kvinnekampen i Zambia handler fortsatt om større innflytelse i politiske organer som parlament, regjering og på distriktsnivå. Det handler om å iverksette lover så kvinner beskyttes mot vold og overgrep, får lik adgang til jord og arv, til utdanning og helse. Og det handler om at jenter unngår å bli gift og føde barn, for tidlig. Om det er framgang på mange områder, går det likefullt langsomt. Særlig framstår det holdningsskapende arbeidet som tregt – her som de fleste andre steder.

”

Etter mer enn 25 års innsats, er South Luangwa blitt en nasjonalpark på høyde med de beste i hele regionen.

SOUTH LUANGWA: NASJONALPARKEN SOM GIR INNTEKT OG MULIGHETER FOR LOKALBEFOLKNINGEN

Helt øst i Zambia ligger landets flotteste nasjonalpark, South Luangwa. I dag har parken et fantastisk dyreliv og et rikt biologisk mangfold. Den representerer dessuten en turistindustri med over 30 000 besøkende årlig og som – direkte og indirekte – sysselsetter mange tusen lokalt ansatte. Lokalbefolkningen er med på å bekjempe krypskyting ettersom de selv drar nytte av sysselsetting og andre positive ringvirkninger fra nasjonalparken.

Slik var det ikke da Norge i 1986 innledet programmet som skulle kombinere naturressursforvaltning i en nasjonalpark med et distriktsutviklingsprogram for befolkningen i Luangwa-dalen. Nasjonalparken var nedslitt. Dyrelivet var uttynnet og få turister besøkte parken. For lokalbefolkningen var krypskyting en viktig kilde til mat og inntekter.

Fra norsk side startet dette engasjementet med en forstudie finansiert av Norge og World Wildlife Fund (WWF). Denne kom med forslag til et stort program for å utvikle nasjonalparken sammen med befolkningen i distriktene omkring. Programmet – *Luangwa Valley Integrated Rural Development Programme, LIRDP* – ble lansert av president Kaunda i mai 1986. Han engasjerte seg personlig sterkt i programmet og satt som styreleder fram til han tapte presidentvalget i 1991.

Biologen Thor Larsen som hadde deltatt i forstudien, forteller om den gangen han sammen med Norads representant klarte å få fem minutter for å presentere ideen for president Kaunda. Han ble så begeistret at han lyttet i over en time, og forfattet umiddelbart et brev til statsminister Kåre Willoch for å be om støtte til dette.

En økosystemtilnærming

LIRDP skulle legge en helhetlig økosystemtilnærming til grunn for virksomheten. Denne metoden kombinerte forvaltning av økosystemet i regionen med samtidig vekt på å forbedre den lokale økonomien og de sosiale relasjonene i området. Videre måtte LIRDP engasjere alle parter: viltforvaltningen, lokale myndigheter, hotell-næringen, sivilsamfunnsorganisasjoner og – ikke



Viltvokterne i nasjonalparken South Luangwa på utkikk etter krypskyttere. FOTO: KEN OPPRANN

minst – de tradisjonelle høvdingene. Vilt- og ressursforvaltningen skulle læres opp og styrkes. Veinettet skulle bygges ut for å legge til rette for turisme. Turismen skulle komme lokalbefolkningen til gode ved å gi inntekter. På sikt skulle programmet også bidra til nasjonal utvikling.

Betydelige ressurser ble investert i veibygging, maskiner og utstyr; i opplæring av viltvoktere og administrasjon; til bevisstgjøring av befolkningen og lokale ledere; og utvikling av alternative inntektskilder. Etter noen år ble det imidlertid klart at programmet ikke kunne ta ansvar for alle sider ved distriktsutviklingen. Derfor ble programmet justert ned, med et nytt fokus konsentrert om selve nasjonalparken og området i umiddelbar nærhet. *South Luangwa Area Management Unit (SLAMU)* ble etablert som en relativt selvstendig enhet underlagt viltforvaltningen ZAWA – Zambia Wildlife Authority.

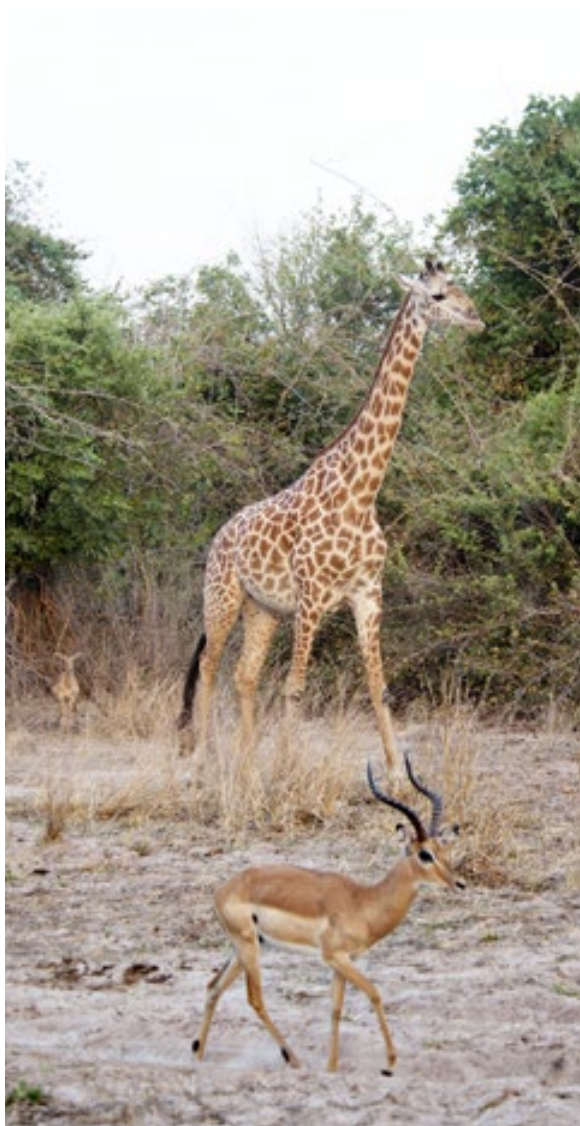
Resultater og erfaringer oppsummert etter mer enn 25 år

Programmet opplevde mange faser og flere perioder med stagnasjon og problemer. Men etter mer enn 25 års innsats, er South Luangwa blitt en nasjonalpark på høyde med de beste i hele regionen. En evaluering foretatt i 2007 bekreftet at viltforvaltningen var kraftig forbedret, og at lokalbefolkningens inntektsmuligheter så vel som de allmenne levekårene var tydelig bedre enn i andre distrikter. Nasjonalparken genererte selv inntekter til driften, om enn ikke nok til nye investeringer. Det var fortsatt dragkamper mellom de tradisjonelle høvdingene og andre ledere om kontrollen over de

inntektene som skulle fordeles lokalt. Rapporten påviste dessuten en tendens til at beslutninger og ressurser var i ferd med å bli mer sentralisert, i strid med målsettingen.

Det norske engasjementet ble avsluttet i 2012, etter 25 års innsats og investeringer på over 200 millioner kroner. Et hefte utarbeidet av SLAMU i den forbindelse illustrerte de gode resultatene som var oppnådd på alle målområdene: parken har en profesjonell og effektiv administrasjon; kryptjyting og ulovlig jakt er sterkt redusert; utbyggingen av veier og annen infrastruktur gjør at parken ikke må stenges i regntiden, men kan holdes åpen hele året; viltbestanden overvåkes nøye og det forskes på økosystemet; det økonomiske potensialet i parken er bedre utnyttet og næringslivet i området har blitt mer differensiert. Det er gitt yrkesopplæring for lokale guider, hotellansatte, mekanikere, og en rekke andre grupper. Lokale produsenter leverer mat og utstyr til turistindustrien, og har i tillegg utviklet andre produkter av interesse for turistene. Helsenentra og skoler er etablert og mer enn 500 lokale prosjekter har blitt finansiert fra avgifter og andre inntekter.

Både evalueringen og andre rapporter understreket betydningen av at Norge prioriterte et langvarig og helhetlig engasjement framfor mer kortsiktige og begrensede prosjektinnsatser. Den viktigste lærdommen er likevel viktigheten av å engasjere lokalbefolkningen fra første stund og se til at disse faktisk tjener på at naturressursene beskyttes og bevares for fremtiden. Det er håp om at erfaringene blir benyttet når Zambia – med eller uten ekstern bistand – skal videreutvikle de andre store nasjonalparkene i landet.



Giraff og impala i South Luangwa-parken. FOTO: KEN OPPRANN

”

Den viktigste lærdommen er viktigheten av å engasjere lokalbefolkningen fra første stund og se til at disse faktisk tjener på at naturressursene beskyttes og bevares for fremtiden.

KLIMASMART LANDBRUK GIR STØRRE AVLINGER, BEDRE MATSIKKERHET OG HØYERE INNTEKTER

Gjennom organisasjonen **Conservation Farming Unit (CFU)** har Norge støttet opplæring i mer effektive og klimasmarte landbruksmetoder for små og mellomstore bønder siden 1996. Rundt 215 000 zambiske bønder har tatt i bruk disse dyrkingsmåtene, helt eller delvis. Mange av disse familiene – kanskje en million mennesker – har fått mer mat og høyere inntekter. Pengene kan gå til å betale skolepenger, forbedre huset, kjøpe sykkel eller motorsykkel. Mange investerer i trekkdyr og andre ting som familien ønsker seg og trenger, noen få til og med i traktor.

Conservation Agriculture (CA) har ikke noen god norsk oversettelse, men handler blant annet om å bevare fuktighet og næringsstoffer i jorda gjennom minimal jordbearbeiding. Metoden går gjerne under navn som klimasmart eller klimarobust landbruk. Den er spesielt relevant der klimatiske forhold lett skaper uttørking og erosjon på grunn av avrenning, vind og kraftig sol. Et hovedpoeng er at planting og gjødsling skjer i plante-groper eller i smale og dype striper (ripping) framfor vanlig hakkebruk eller pøying. Produktivitetsforbedringene kommer særlig når redusert jordbearbeiding blir kombinert med andre tiltak, som bevaring av plantester fra forrige sesong (blant annet ved å slutte å brenne), vekselbruk og bruk av nitrogenbindende trær og andre vekster.

Minimal jordbearbeiding har vært i bruk i mange områder av Afrika, i tidligere tider. I moderne jordbruk ble CA ble først utviklet i USA som svar på omfattende erosjonsproblemer, ikke minst på 1930-tallets støvbolle i Midtvesten. CA har etter hvert blitt den dominerende metoden for kommersielle kornfarmere i Nord- og Sør-Amerika. I Afrika ble metodene først tatt i bruk i Zimbabwe. Så inviterte FNs landbruksorganisasjon FAO myndighetene i Zambia til å prøve dette ut. CA har nå blitt et sentralt element i landbrukspolitikken, og Zambias status som foregangsland ble bekreftet da *First Africa Congress on Conservation Agriculture* ble avholdt i Lusaka i 2014.

CFU er blitt den ledende organisasjonen for å teste ut, tilpasse og demonstrere metoden under zambiske

forhold, og drive opplæring av bøndene på frivillig basis. CFUs kanskje viktigste bidrag har vært deres modell for omfattende og kostnadseffektiv opplæring. Organisasjonen legger stor vekt på at bønder må få prøve seg fram utfra egne interesser og erfaringer. Varige endringer vil bare skje når bøndene selv ser seg tjent med det nye.

Norge innledet sin støtte til CFU sammen med andre givere og ble etter hvert organisasjonens dominerende støttespiller, mens andre givere arbeidet mer gjennom myndighetene og FAO. I perioden 2011-15 mottok CFU 241 millioner kroner fra Norge for arbeidet i Zambia.

Resultatene viser vei, men likevel tregheter

En rekke studier og evalueringer bekrefter de positive resultatene. Bøndene som legger om til klimarobust landbruk, opplever en betydelig økning i avlingene allerede første året. I tillegg reduseres utgifter til drivstoff, gjødsel og sprøytemidler. De neste årene kan avlingene øke ytterligere. For de som ikke har råd til trekkdyr eller leie av traktor og derfor må grave plantegroper, er omleggingen tung det første året. Fra og med det andre året kan imidlertid plantegropene brukes om igjen. Dermed blir arbeidsbyrden redusert. Rundt 40 prosent av de som kommer på kurs for å få opplæring er kvinner, mens kvinnene er i flertall når det gjelder å prøve ut de nye metodene.

Omleggingen går framover, men likevel langsomt. CA har fortsatt har sine tvilere og kritikere i Afrika. Denne diskusjonen dreier seg vel så mye om hvordan jordbrukspolitikken kan legge til rette for at småbøndene selv vil prøve ut de nye metodene. Det er vanskelig å overbevise om fortrinn ved vekselbruk så lenge myndighetene fortsatt subsidierer maisproduksjon kraftig. Og selv om trær kan bidra til nitrogentilførsel og skygge, tar det tid før de vokser til. Omlegging til klimasmarte dyrkingsmåter går lettest der bøndene har råd til å leie ripping-utstyr framfor å grave plantegroper.

Den norske bistanden gir god «avkastning», men avsluttes.

På nasjonalt plan har det klimarobuste landbruket vist seg lovende. Da værphenomenet *El Niño* i 2015/16 medførte at nabolandene ble rammet av vedvarende tørke, bidro de klimarobuste dyrkingsteknikkene til at

”

Når 215 000 bønder mer enn dobler sin maisproduksjon, gir dette en samfunnsinntekt på rundt 400 millioner kroner årlig eller mer. Det er en god «avkastning» av norsk bistand på rundt 40 millioner årlig.



Stolte bønder som praktiserer klimasmart landbruk foran maisåkeren sin. FOTO: LARS LILLO ULVESTAD

Zambia fortsatt produserte et overskudd av mais. Når 215 000 bønder mer enn dobler sin maisproduksjon, gir dette en samfunnsinntekt på rundt 400 millioner kroner årlig eller mer. Det er en god «avkastning» av norsk bistand på rundt 40 millioner årlig. Nå stoppes likevel den norske støtten til CFU. For bøndene som allerede har fått opplæring i CA, spiller ikke dette så stor rolle. De er ikke gjort avhengig av gratis eller subsidierte innsatsvarer fra CFU og vil fortsette å bruke de nye klimasmarte metodene som de har lært.

Heldigvis vil det britiske bistandsorganet DFID ta opp tråden der Norge slipper. Med denne støtten kan CFU fortsette sin zambiske virksomhet omtrent på samme nivå, og dermed lære opp flere bønder i distrikter og provinser som ennå ikke har fått denne kunnskapen.

Tre parallelle programmer

I 2005 ble det inngått avtale om støtte til organisasjonen **Community Market for Conservation** –

COMACO, som også fremmer klimarobust landbruk, men med en noe annen innfallsvinkel enn CFU.

COMACO var vokst ut av en USA-basert organisasjon for beskyttelse av ville dyr, og som arbeidet i nasjonalparken South Luangwa. De utviklet en strategi for å stimulere bønder i områdene omkring nasjonalparken til å produsere mer effektivt for salg, framfor kryptskyting og andre aktiviteter som skadet natur og dyreliv. Produsentene får en bedre pris dersom de reduserer hogst, avstår fra svedjebruk og trekullproduksjon, og dersom det ikke forekommer kryptskyting av vilt i deres områder. COMACO bearbeider avlingene som bøndene dyrker for salg, og markedsfører de ferdige produktene – blant annet ris, tørket mango, peanøttsmør og honning – under varemerket *It's Wild* til de store butikkjedene i Lusaka og andre storbyer.

COMACO lyktes godt med programmet. Flere tidligere kryptskyttere er medarbeidere i organisasjonen og

samarbeider med lokale ledere og myndigheter så vel som med turistindustrien i regionen. I 2011 ble rundt 50 000 bønder støttet av COMACO og over 14 000 hushold leverte varer til organisasjonens innkjøpsentraler. I 2014 var tallet på tilknyttede hushold kommet opp i over 100 000. Over halvparten av produsentene er kvinner.

Den norske støtten til COMACO ble gradvis trappet opp, og siste avtale varer til 2018. Organisasjonen får også støtte fra andre, men de norske bidragene har vært avgjørende for at den skulle vokse seg fram til den betydning den har i dag. COMACO har nå delt aktivitetene sine i to; én som er kommersielt orientert, og én mer vanlig ikke-statlig organisasjon for å støtte og bevisstgjøre befolkningen i områdene rundt nasjonalparken. Den kommersielle delen omfatter blant annet bondekooperativer. Begge deler av COMACO er fortsatt avhengig av ekstern finansiering.

EFSP – et statlig program for bedre matsikkerhet:

Da budsjettstøtten ble avviklet, fristilte det budsjettmidler til alternative programmer. Målet var at de skulle bidra mer direkte til å redusere fattigdommen på landsbygda. I samarbeid med myndighetene ble det laget et pilotprogram for å bistå bønder som, med litt hjelp og støtte, hadde mulighet til å komme seg ut av fattigdomsfellen. Programmet *Expanded Food Security Pack* skulle utvide en eksisterende basispakke for matsikkerhet. Det skulle i første omgang pågå i tre år og omfatte 27 000 bønder og deres familier, det vil si omtrent 160 000 mennesker.

Programmet skulle kombinere tidligere erfaringer og samtidig peke framover. Bøndene fikk opplæring og litt innsatsvarer for å benytte klimasmarte dyrkingsmetoder. De fikk videre et mindre kontanttilskudd for å klare seg gjennom de magre månedene før avlingene kunne høstes. Til gjengjeld skulle de betale tilbake



Kronprins Haakon på besøk som goodwill-ambassadør for UNDP og FNs tusenårs mål får orientering om klimasmart landbruk.. FOTO: ARVE OFSTAD

deler av overskuddet til fellesskapet. Etter tre år var de forventet å klare seg på egen hånd. Prosjektet innførte elektroniske betalingskort, slik at de selv kunne velge hvordan de ville kjøpe innsatsvarene framfor å få alt levert fra statlige leverandører. Dette stimulerte de lokale kjøpmennene.

Programmet ble lansert i jordbruks sesongen 2012-13 for 9 000 bønder i tre distrikter¹¹ og ytterligere 9 000 påfølgende år. Et anonymt varsel om mulig misbruk av midlene i ett av distriktene, og en påfølgende ekstraordinær revisjon, avslørte manglende eller ufullstendig identifikasjon av støttemottakerne. Programmet ble derfor delvis stoppet en periode, og myndighetene måtte betale tilbake 639 000 kroner til Norge på grunn av utilstrekkelig dokumentasjon. Disse problemene, forsinkelsene og synkende bevilgninger til det norske bistandsprogrammet i Zambia førte til at de opprinnelige planene måtte reduseres. Ved avslutning var det brukt snaut 63 millioner kroner av den planlagte bevilgningen på 90 millioner. Restbeløpet ble trukket inn og benyttet til andre bistandsformål i andre land.

Foreløpige rapporter fra pilotprosjektet viste økt produksjon i de fire distriktene, at det lokale overskuddet var investert i lagerbygninger eller andre formål for fellesskapet, og at mange av de ca. 18 000 familiene oppnådde økte avlinger og inntekter.

Trass i gode resultater ser det ikke ut til at myndighetene kommer til å følge opp dette som skulle være et pilotprosjekt, ved oppskalering av hele programmet. Erfaringene med elektroniske betalingskort og andre elementer fra EFSP-programmet kan likevel bli benyttet i framtidig politikk. CFU vil bygge videre på det som er oppnådd i de fire distriktene når de starter opp sine programmer der.

Programme Against Malnutrition (PAM) – prosjekt for kvinnelige bønder: Dette pilotprosjektet omfattet opplæring i klimasmart landbruk, ernæring og produksjon for salg i to fattige utkantdistrikter¹². Prosjektet ga videre noe støtte til etablering av grønnsakhager

og hønse- og geitehold. Bøndene fikk også hjelp til å markedsføre produkter som tørket frukt og grønnsaker. Rapporter tyder på en tydelig bedring i familienes ernæring og helse, og økte inntekter. Prosjektet har hatt god støtte av lokale myndigheter og tradisjonelle ledere og vakte interesse hos sentrale myndigheter. Norge fortsetter støtten til 2017. Deretter er det opp til PAM, myndigheter og eventuelt andre givere å bygge videre på disse erfaringene.



Gjennom Programme Against Malnutrition får kvinnene låne en geit til den har født en killing, så sendes den videre. FOTO: KARI TRÆDAL THORSEN

”

Et anonymt varsel om mulig misbruk av midlene i ett av distriktene, og en påfølgende ekstraordinær revisjon, avslørte manglende eller ufullstendig identifikasjon av støttemottakerne. Programmet ble derfor delvis stoppet en periode, og myndighetene måtte betale tilbake 639 000 kroner til Norge på grunn av utilstrekkelig dokumentasjon.

11 Itezhi-tezhi, Nyimba, og Chadiza, som senere ble delt i to: Chadiza og Vubwe.

12 Senanga i Vest-provinsen og Gwembe i Sør-provinsen.

BUDSJETTSTØTTE – 960 MILLIONER KRONER OVER NI ÅR 2005-2013. VIKTIG, MEN KOMPLISERT

I 2005 innledet Norge og andre givere et program for generell budsjettstøtte. Programmet ble etablert etter at Zambia hadde vedtatt sin første strategi for fattigdomsreduksjon og fått en gjeldslette på rundt fire milliarder USD. Det første norske bidraget var 40 millioner kroner. Budsjettstøtten skulle bygge opp under landets egen utviklingsplan og -strategi og fikk den offisielle betegnelsen *Poverty Reduction Budget Support* (PRBS). Givergruppen, som besto av de fleste store giverland,¹³ hadde allerede forpliktet seg til større samordning av bistanden og ville nå kanalisere større midler gjennom de zambiske myndighetene.

Budsjettstøtte innebærer at giverne finansierer statsbudsjettet direkte uten å øremerke til enkelte sektorer eller prosjekter. Til gjengjeld skal det rapporteres nøye på hvordan pengene blir brukt – sammen med

13 Norge, Sverige, Finland, Tyskland, Nederland og Storbritannia var med, sammen med EU-kommisjonen, Verdensbanken og Afrikabanken, og IMF som støttespiller. Noen av de andre store giverne som USA, Japan og Kina var ikke med.

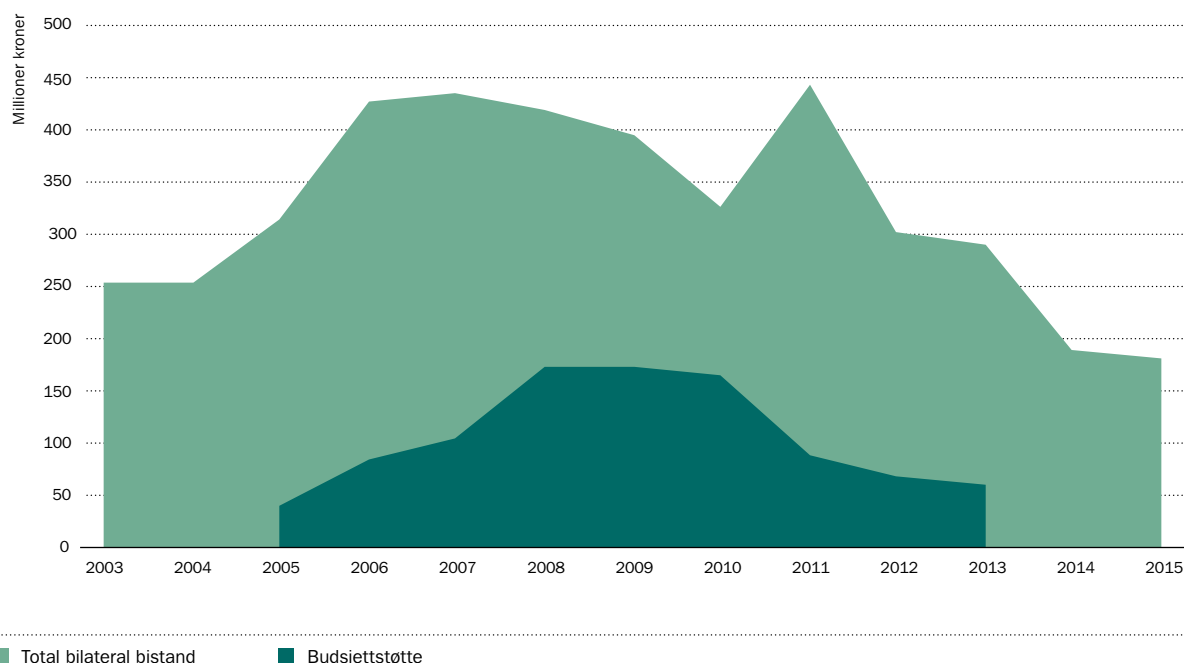
egne budsjettmidler – og at konkrete mål innfris på en rekke områder som skoler, veier, helse, eller annet, samt budsjettstyringen.

Zambia skulle selv ta større ansvar for fordeling av ressursene til prioriterte formål. De forpliktet seg til å forvalte midlene i tråd med strategien for fattigdomsreduksjon og de nasjonale utviklingsplanene. På denne måten skulle kostnadene og ressursbruken ved alt for mange bistandsprosjekter og programmer kunne reduseres. Det var en forutsetning at Zambia skulle føre en politikk som samtidig sikret en god balanse i økonomien og bidro til å fremme fred, demokrati og menneskerettigheter. Dette var fullt ut akseptert fra zambisk side.

Langsom reduksjon av fattigdommen, men ikke (bare) på grunn av budsjettstøtten

Budsjettstøtten ble et omfattende program i Zambia, i likhet med tilsvarende budsjettstøtte i andre land. Samlet sett ble opptil 250 millioner USD (mer enn 1 500 millioner kroner) årlig kanalisert gjennom det zambiske statsbudsjettet. Likevel lyktes en bare delvis å nå målene.

FIGUR 2 // BUDSJETTSTØTTE





De ekstra bevilningene hadde i stor grad gått til formål som skole, helse, og distriktsutviklingstiltak.

Den største skuffelsen var at selv med en relativt god økonomisk vekst fram til 2014, gikk det langsomt å få bukt med fattigdommen. Andelen av befolkningen med levestandard (inntekt) under den nasjonale fattigdomsgrensen ble, fra 2006 til 2010, redusert fra ca. 64 til ca. 60 prosent. Den var ytterligere redusert med noen prosentpoeng ved avslutning av programmet i 2014, ifølge foreløpige tall. Selv om budsjettstøtten alene ikke kunne forventes å føre til rask fattigdomsreduksjon, viser dette at den overordnede politikken bare lyktes i beskjeden grad.

En evaluering foretatt i 2010 konkluderte med at budsjettstøtten hadde gitt myndighetene et større finansielt handlingsrom. De ekstra bevilningene hadde i stor grad gått til formål som skole, helse, og distriktsutviklingstiltak. Men selv om budsjettstøtten vokste, bidro den med bare fire-fem prosent av statsbudsjettet de fleste årene, før den kom helt opp i ni prosent i 2009. Deretter sank andelen raskt, til tre prosent i 2012 og 0,9 prosent i 2013. Det ekstra tilskuddet var kan hende viktig, men ikke avgjørende.

Budsjettstøtten ga en bred, men ikke alltid lett, dialog om utvikling og prioriteringer

De fleste givene fortsatte samtidig å gi bistand direkte til øremerkede prosjekter og sektorer. Bare Norge allokerte så høy andel til budsjettstøtten at denne i 2008 og 2009 representerte rundt 70 prosent av bistanden som ambassaden forvaltet (landprogrammet). Dermed ble det i praksis ikke så mye enklere for Zambia å administrere den totale bistanden til landet.

Bistandsgiverne brukte budsjettstøtten til å få en mer aktiv dialog med zambiske myndigheter om prioriteringene i den økonomiske politikken. Dette fungerte relativt bra de første årene da begge parter i hovedsak var enige om formålet med denne støtten og om hvilke utfordringer som skulle løses i fellesskap. Etter presidentskiftet i 2008 (fra Mwanawasa til Banda) surnet samtaletonen. Giverne klaget over et svakere engasjement for fattigdomsreduksjon og manglende kamp mot korrupsjon. Zambia svarte med å anklage giverne for utidig innblanding, arroganse og dobbeltmoral.

Avtalen om budsjettstøtte ble reforhandlet i 2011. Nederland og Sverige trakk seg da ut. Men Norge

ville fortsette, ikke minst for å delta i den politiske og makroøkonomiske dialogen. Regjeringsskiftet i 2011 skapte ny optimisme om felles mål for å bekjempe korrupsjon, øke egne skatteinntekter, og prioritere programmer for fattigdomsreduksjon.

Fallende interesse – fra begge sider

Likevel sank entusiasmen etter hvert på begge sider. Zambia rykket opp til gruppen av mellominntektsland. Budsjettstøtte var ikke lenger like høyt prioritert i givelandene. Norge besluttet å trappe ned, trass i rimelig gode resultater. I 2013 fant EU at Zambia økte mange utgiftsposter i budsjettet på en uansvarlig måte og stanset utbetalingene. Tyskland uttrykte stadig bekymring for den politiske situasjonen, demokratiet og menneskerettighetene.

På zambisk side følte alle prosessene omkring budsjettstøtten som stadig mer omstendelige og byråkratiske, og til dels for kontrollerende i forhold til de synkende beløpene som kom inn på denne måten. Mange hevdet det var like greit med andre bistandsformer. Det var likevel krefter innen statsapparatet som likte kravene fra budsjettstøtten og som så med bekymring på at Zambia ikke klarte å tilfredsstille de elementære kravene til god forvaltning og prioritering av sosialpolitiske formål.

Norge ville bruke midlene til mer synlig politikk

De norske bidragene til budsjettstøtte økte fra 40 millioner kroner i 2005, til 106 millioner i 2007. Så gjorde de et særlig stort «hopp» i 2008, til hele 174 millioner. Dette skyldtes at den tidligere sektorstøtten til utdanning da ble inkludert i budsjettstøtten. Dermed ble myndighetene utfordret til å øke det egne utdanningsbudsjettet tilsvarende, hvilket også skjedde. I 2010 fant Norge likevel at beløpet måtte reduseres noe ettersom Zambia ikke hadde tilfredsstilt de øvrige målene godt nok. I den nye avtalen fra 2011 besluttet Norge å trappe ned sine bidrag. Det ble først inngått en to-årig avtale. Denne ble senere forlenget til å dekke 2013, men deretter var det slutt fra norsk side.

Da hadde det også vært en intern debatt i den norske administrasjonen om budsjettstøtten og om midlene kunne brukes mer effektivt på en annen måte i Zambia for å stimulere utvikling og fattigdomsreduksjon mer

direkte. Dette resulterte i utviklingen av et nytt program; *Expanded Food Security Pack* (omtalt i annet avsnitt), men initiativet fikk aldri tilført de store midlene som tidligere gikk til budsjettstøtte.

Norge begrunnet aldri nedtrappingen med manglende resultater. Den daværende politiske ledelsen under utviklingsminister Solheim mente at budsjettstøtte var et godt instrument i bistanden, og at den ga ønskede resultater. Men det var vanskelig å formidle resultatene av budsjettstøtten til publikum i Norge. Samtidig var det behov for økte midler til andre, mer prioriterte politiske formål. Derfor avsluttet Norge budsjettstøtten både i Zambia og andre afrikanske land.

SKATT FOR UTVIKLING: KOBBERGRUVENE SKATTELEGGES MER EFFEKTIVT

De store kobberforekomstene var hovedgrunnen til at den ekspansive forretningsmannen Cecil Rhodes på slutten av 1800-tallet tok kontroll over området som i dag er Zambia. Det samme kobberet var det økonomiske grunnlaget for den nye staten ved uavhengigheten i 1964. Da var Zambia fjerde største kobberprodusent i verden, den største i Afrika, og ble regnet som et mellominntektsland.

Men prisene på verdensmarkedet viste seg å variere sterkt. Gjennom 1970- og 80-årene falt kobberprisen dramatisk. Zambia valgte å nasjonalisere gruvene, med 51 prosent i 1969 og noen år senere 100 prosent. De klarte ikke å opprettholde produksjonen, og investerte lite. Produksjonen sank fra rundt 750 000 tonn årlig rundt 1970, til bare 250 000 – en tredjedel – i 1999. Da var også prisene på sitt laveste. På slutten av 1990-tallet tapte den zambiske staten rundt 1 million USD dagen på gruve drift. Gruvene ble privatisert og solgt på anbud til internasjonale gruveselskaper i 2000, i tråd med kravene for å oppnå gjeldslette. Gruvene var da nedslitte. De som kjøpte, fikk hemmelige avtaler med mange insentiver og gunstige skattebetingelser for å få produksjonen i gang igjen.

Reaksjoner på lite skatt, trass i økte inntekter

Etter noen år økte produksjonen, og kobberprisene steg. Men det kom få skatteinntekter til staten. Da reagerte zambierne. Det samme gjorde Norge og flere andre givere som samarbeidet om å styrke



Utviklingsminister Heikki Eidsvoll Holmås på besøk i Kansanshi-gruven til First Quantum Mines (FQM). FOTO: ARVE OFSTAD

landets økonomiforvaltning og som også var i gang med å forberede en budsjettstøtteavtale. Alle stilte seg spørsmålene: Hvorfor kom så lave skatteinntekter fra denne viktige økonomiske sektoren? Hvorfor skulle givere gi bistand og budsjettstøtte hvis Zambia ikke gjorde sitt for å drive inn skatt fra sin viktigste inntektskilde?

I løpet av årene 2006-08 tok ambassaden en rekke initiativ – til dels sammen med IMF, Verdensbanken og andre givere, som et supplement – og dels som et alternativ til disse aktørene. Zambia hadde selv etablert en «reforhandlingskomite» for å vurdere avtalene med kobberselskapene. En delegasjon fra denne komiteen besøkte Norge for å lære om norske erfaringer i oljesektoren – som har flere fellestrekk med kobberutvinning – og om skattlegging av internasjonale selskaper i slike sektorer. Etter flere forhandlingsrunder ble det opprettet en langsiktig intensjonsavtale om hvordan Norge og andre givere kunne bistå med faglig rådgivning og kompetansebygging for skattlegging av gruveindustrien.

Avtalen hadde tre viktige elementer: i) en serie med studier av hvordan Zambia kunne reforhandle de eksisterende avtalene, og hva landet kunne få ut av det; ii) grundige skatterevisjoner av noen av selskapene for å motvirke og eventuelt avdekke tvilsomme skatteunndragelser; og iii) bistand til å bygge opp egen kompetanse og kapasitet på fagfeltet.

FØRSTE FASE: Reform av skatteavtalene med gruveselskapene

I første fase ble det engasjert tre konsultentselskaper

”

Hvorfor kom så lave skatteinntekter fra denne viktige økonomiske sektoren? Hvorfor skulle givere gi bistand og budsjettstøtte hvis Zambia ikke gjorde sitt for å drive inn skatt fra sin viktigste inntektskilde?



Den nye Kalumbila-gruven til FQM startet operasjoner i 2014 og vil gi store nye inntekter til Zambia. FOTO: ARVE OFSTAD

– to norske og et amerikansk¹⁴. De fikk i oppdrag å vurdere innholdet i daværende avtaler, samt hvorvidt disse kunne eller burde bli reforhandlet. I tillegg skulle de gi et overslag over hvilke skatteinntekter Zambia i så fall kunne oppnå.

Rapportenes anbefalinger ble gjenstand for mange faglige og politiske dialoger både internt i Zambia og med Verdensbanken og IMF. Som resultat vedtok de zambiske myndighetene i 2008 å oppheve gruveavtalene. Disse ble erstattet med et mer enhetlig og offentlig tilgjengelig system for beskatning av sektoren. Det ville gi mer åpenhet, og gi Zambia anledning til en kraftig økning av skatteinntektene.

Omleggingen medførte at produksjonsavgiften (*royalty*), som er en slags pris selskapene betaler til den zambiske staten for å ta kobberet opp fra bakken,

ble hevet fra skarve 0,6 til tre prosent av brutto produksjonsverdi. Dette i seg selv økte statsinntektene med mellom 100 og nær 200 millioner USD årlig, avhengig av verdien av kobberproduksjonen.

Deler av de nye skattereglene, spesielt en ekstraskatt (*windfall tax*) ved høye kobberpriser, ble reversert året etter. Dette skjedde etter press og protester fra kobberselskapene og med en ny president (Banda) innsatt i 2009. Likevel har andre viktige elementer i det nye systemet bestått, og selskapene har i praksis akseptert at de gamle gruveavtalene ikke lenger er gyldige. Dette ble bekreftet da skattesatsene ble hevet ytterligere i 2012.

ANDRE FASE: Skatterevisjon av selskapene – førte til mye publisitet

Neste oppgave var å sikre at selskapenes regnskap reflekterte reelle inntekter og utgifter i Zambia, som skulle skattlegges der. Norge ble viktigste bidragsyter til at internasjonalt anerkjente revisjonsfirmaer foretok

¹⁴ De tre selskapene var: Arntzen de Besche, Econ og Windham Resources Group (med Peter Galbraith)



De to skattedirektørene Berlin Msiska og Hans Christian Holte undertegnet fornyet intensjonsavtale i april 2016 for fortsatt samarbeid.

FOTO: ARVE OFSTAD

en spesialrevisjon av tre store gruveselskaper.¹⁵ Rapportene var konfidensielle, men en av dem ble lekket i februar 2011, og denne mente å ha avdekket alvorlige skatteunndragelser. Særlig gjaldt dette underprising av kobbereksporten og overprising av driftsutgifter, slik at selskapet dermed framsto som om virksomheten i Zambia var lite lønnsom. Selskapet (ved eieren Glencore) har senere protestert mot disse anklagene, og mente at de var basert på misforståelser og feiltolkninger, og helt feil metode.

Den lekkede rapporten ble viden kjent og diskutert både i Zambia og internasjonalt. Et TV-program fra 2012 som ble vist på BBC og NRK, tok utgangspunkt i revisjonsrapporten og påsto at Glencores ledelse tappet Zambia for store ressurser som skulle ha vært skattlagt i landet. Aktivistorganisasjoner benyttet rapporten til å underbygge påstanden om at alle gruveselskapene fortsatt snyter Zambia for sin rettmessige andel av inntektene.

Problemene er imidlertid mer sammensatt. Zambia sikrer seg mot internprising av kobberet ved at de benytter referanseprisen på London Metal Exchange når skatten beregnes. Men de har – som andre land – utfordringer både når det gjelder annen internprising i selskapene, hedging når selskapene garderer seg mot framtidige prissvingninger, og avskrivningsregler for investeringer. Det har skjedd forbedringer, men det er fortsatt langt fram.

¹⁵ Revisjonsrapportene var utarbeidet av selskapene Grant Thornton og norske finske Econ Pöyry.

”

Korrekt skatteinnkreving fra de store internasjonale selskapene er en utfordring overalt i verden, også i utviklede land som Norge. Slike selskaper er godt utstyrt med skatteplanleggere, økonomer og jurister og vil alltid utnytte de mulighetene som finnes for å spare skatt.

TREDJE FASE: Styrking av skattedirektoratet, flere hundre millioner kwacha inndrives

Den tredje oppgaven var å bygge opp en større kompetanse og kapasitet i Zambias eget skattedirektorat Zambia Revenue Authority (ZRA). Korrekt skatteinnkreving fra de store internasjonale selskapene er en utfordring overalt i verden, også i utviklede land som Norge. Slike selskaper er godt utstyrt med skatteplanleggere, økonomer og jurister og vil alltid utnytte de muligheter som finnes for å spare skatt. Noen vet også å utnytte svakheter og lav kompetanse i utviklingsland som Zambia.

Spesialenheten for skattlegging av gruvesektoren
Zambia ønsket norsk støtte til å bygge opp en spesialenhet for gruvesektoren. Den norske Skatteetaten hadde vært trukket med som rådgiver til Norad og blant annet vist til Oljeskattekontoret som en slags modell. I 2011 ble det inngått avtale med ZRA, kombinert med en avtale om institusjonelt samarbeid med Skatteetaten. Parallelt ble det inngått en avtale om faglig bistand fra IMF, også finansiert av Norge.

Arbeidet startet opp i slutten av 2011 og har allerede gitt resultater. Spesialenheten vokste i antall ansatte fra tolv til 20. Den har blitt gitt solid opplæring og kursing – både formelt og uformelt gjennom praksis og samarbeid med de norske skattekollegaene. Det er gjennomført et stort antall skatterevisjoner, og selskapene er blitt etterliknet for mange hundre millioner kwacha (en kwacha tilsvarte omtrent en norsk krone). Selv om selskapene har protestert på flere



Åpenhet og godt datagrunnlag er alltid viktig for en informert debatt, og for gode beslutninger.

av disse beløpene, og det pågår rettssaker om større beløp, har de akseptert og faktisk betalt inn ekstraskatt tilsvarende 100 millioner kroner hvert av årene 2012-14.

Beløpene som inndrives ved disse skatterevisjonene er viktige, selv om det fortsatt kan være større beløp som unndras beskatning. Den økte kapasiteten i ZRA og innskjerping av skattereglene har sannsynligvis redusert noen av de verste formene for skatteunndragelse. Prosjektet fortsetter inn i 2017. Det vil uansett gjenstå mange områder der både systemet og kapasiteten kan bedres.

Hvor mye kobber og biprodukter produseres og eksporteres, egentlig - og hvor?

Parallelt med debatten om gruveskatten, har det også vært uenighet mellom gruveselskapene og de ulike zambiske etatene om hvor mye kobber som faktisk produseres og eksporteres, og om biprodukter som kobolt og gull skjules. Ulike etater som gruveministeriet, tolldirektoratet, statistikkbyrået og sentralbanken har operert med ulike tall. Dette skapte grobunn for anklager om at deler av produksjonen ble lurte unna både skatt og valutakontroll.

For å skape større klarhet, anmodet Zambia Norge og andre givere om å bidra til å utvikle et mer robust system for å samle inn data og statistikk for hele verdikjeden. Dette må inneholde data for alle ledd fra malmen tas opp av gruvene – via konsentrat og smelteverk – til eksport av ferdig ren kobber, og med alle mellomstasjoner og salg av halvfabrikata. Det er også viktig å få med handelen over grensen til DR Kongo, og handel mellom selskapene. Det norske Statistisk Sentralbyrå ble engasjert for å bistå ZRA og fem andre etater som samarbeider om dette nye datasystemet.

Resultatet vil gi ZRA et bedre grunnlag for å få et korrekt skattegrunnlag; det vil gi et bedre informasjonsgrunnlag for å utvikle politikk, og forhåpentlig vil noe av mistenksomheten innen sektoren bli redusert. Åpenhet og godt datagrunnlag er alltid viktig for en informert debatt, og for gode beslutninger. Prosjektet har vært forsinket og er nå forlenget til midten av 2017. Den tekniske løsningen for innsamling, kontroll og utveksling

av data skal da være på plass. Deretter har ZRA og øvrige etater ansvar for å ferdigstille systemet og benyttet det for formålet.

Hva er oppnådd, med norsk bistand?

De to samarbeidsavtalene avsluttes i 2017. Zambia har gjort betydelig framgang siden 2005 når det gjelder skattlegging av gruvesektoren, og de står langt bedre rustet til å sikre seg en rettmessig andel av ressursene. Norge har bidratt til dette, sammen med andre givere, og med internasjonale og norske rådgivere. Men det er zambierne selv som har tatt beslutninger, valgt retning og bygget sin kapasitet.

Zambia har nå et åpent skatteregime som gjelder for alle selskaper i gruvesektoren, de gamle hemmelige enkeltavtalene gjelder ikke lenger i praksis. Zambia har dermed kunnet øke og justere skattesatser og skatteregler. Slike oppreguleringer er skjedd i flere omganger i 2008, 2012 og 2015. Selv om disse ble delvis reversert i ettertid, har skatteinntektene økt betydelig over tid. Hyppige endringer i skatteregler og -satser som er foretatt de siste par årene, har imidlertid skapt usikkerhet hos selskapene, gjort effektiv oppfølging fra ZRA vanskeligere, og undergravd forsøkene på å skape forutsigbare betingelser og bedre tillit i sektoren.

De direkte skatteinntektene fra gruveselskapene økte fra nær null i 2006, til ca. 800 millioner USD i 2012, hvorav ca. 300 millioner i produksjonsavgift (royalty) og over 500 millioner i selskapskatt, ifølge en IMF-beregning fra 2013. Etter prisfallet i 2014 og 2015 og reduserte skattesatser i 2016, er dette tallet noe lavere i dag.

Zambia har en betydelig sterkere kapasitet og kompetanse til å drive inn korrekt skatt fra de internasjonale gruveselskapene, og har redusert mulighetene for skatteunndragelser. Årlig avdekkes betydelige beløp gjennom skatterevisjoner. Og snart har Zambia et robust datasystem for all produksjon og eksport av kobber som grunnlag for skattlegging og for utvikling av annen politikk.





6

De norske organisasjonene og Zambias sivile samfunn

Et tjue-talls norske organisasjoner har partnere de samarbeider med i Zambia. Noen bygger sivil samfunn, andre driver sosialt arbeid, noen gjør begge deler. Ambassadens direkte støtte til zambiske organisasjoner har vært like stor som Norads bistand via norske organisasjoner. I Zambia er fagforeningene, de store kirkesamfunnene og kvinnebevegelsen viktige og synlige deler av samfunnsdebatten. Miljøbevegelsen og antikorrupsjons-organisasjoner har også tydelige stemmer. Mange av disse har fått norsk støtte.

”

Mer enn 60 millioner kroner ble i perioden 2006-2014 årlig kanalisert fra bistandsbudsjettet gjennom norske organisasjoner.

Et tjuetall norske organisasjoner har partnere i Zambia, og flere av disse har vært aktive siden 1980-tallet. Noen av partnerne er viktige aktører i det zambiske storsamfunnet, andre har engasjert seg på et mer begrenset temaområde. Det er satt mange spor – så mange at det er ikke plass til at alle organisasjonene, og langt fra alle tiltakene, kan omtales her. Dette kapitlet vil derfor bare gi noen eksempler.

Mer enn 60 millioner kroner ble i perioden 2006-2014 årlig kanalisert fra bistandsbudsjettet gjennom norske organisasjoner til deres partnere og søsterorganisasjoner. I tillegg kommer organisasjonenes egenandel fra medlemmer og innsamlinger. Zambia var inntil nylig blant de land som fikk mest støtte fra Norads bevilgninger til dette formål. Samtidig ble omtrent samme beløp fra Utenriksdepartementets budsjett kanalisert gjennom ambassaden direkte til zambiske organisasjoner.

I BEGYNNELSEN VAR DET MANGE ZAMBISKE ORGANISASJONER, OG NOEN FÅ NORSKE

Det var Arbeiderbevegelsens Solidaritetsfond som først kom med bistand til Zambia, med del-finansiering fra Norsk Utviklingshjelp (nå Norad). Zambia hadde ikke vært norsk misjonsmark og det var få andre norske tradisjoner å bygge på.

Det første tiåret fordelte det daværende Norad-kontoret i Lusaka midler til mange små zambiske organisasjoner uten forbindelser til norske partnere. Ifølge Norads Årsmelding for 1982, ble det fordelt i alt 850 000 kroner til 36 private organisasjoner. Midlene gikk i hovedsak til selvhjelpsorganisasjoner på landsbygda, organisasjoner for arbeidsløs ungdom og til kvinneorganisasjoner. Tallet på slike organisasjoner var i vekst, ofte med utgangspunkt i menigheter eller sportsklubber.



Befolkningen i Jevnaker samler hvert år inn penger som blant annet har gått til klasserom og lærerbolig for Ndapula barneskole i Chongwe-distriktet.

FOTO: ARVE OFSTAD



Kirkens Nødhjelp var engasjert i Zambia allerede fra 1970-tallet

ØKENDE ANTALL NORSKE ORGANISASJONER – OG ØKENDE BEVILGNINGER

Dette bildet endret seg raskt. Utover 1980-tallet ble flere av de norske private organisasjonene aktive, i tråd med Norges generelle politikk. Noen inngikk samarbeid med sine søsterorganisasjoner i Zambia, mens andre etablerte seg med egne kontorer og ansatte. Bevilgningene var ikke så store på 1980- og 90-tallet. Første da ambassaden utover 2000-tallet inngikk avtaler om «strategisk samarbeid» med tre norske organisasjoner; Kirkens Nødhjelp, Redd Barna og World Wildlife Fund Norge, økte disse bevilgningene betydelig.

I 1983 nevnes for første gang de norske organisasjonene som mottar Norad-støtte. Bevilgningene det året gikk til:

- > Lions Club Røa (Oslo) for bygging av klasserom for døveundervisning.
- > Norsk Lærerlag for samarbeid med den zambiske lærerorganisasjonen.
- > Samnemnda for Studiearbeid for voksenopplæring.
- > Norsk Forbund for Psykisk Utviklingshemmede for utbedring av et daghjem.
- > Nordstrand Rotary Club for forundersøkelse for vannforsyningsprosjekter.

Tretti år senere var det altså rundt 20 norske organisasjoner med aktive partnerskap og bevilgninger fra Norad. Mange er kommet til etter 1983, noen få har falt fra mens andre har blitt omorganisert.

KIRKENS NØDHJELP OG DE STORE ZAMBISKE KIRKEORGANISASJONER

Kirkens Nødhjelp (KN) var engasjert i Zambia allerede fra 1970-tallet som støttespiller for flyktninger og studenter fra Sør-Afrika. Det skjedde primært gjennom Det lutherske verdensforbund (LWF) som støttet opposisjonen i Sør-Afrika. LWF ville blant annet hjelpe denne opposisjonen med å utvikle en dialog og kontakter med internasjonale støttespillere, og Lusaka var en viktig møteplass. De drev også flyktningeleirer i Zambia.

Skoler og utdanning. Utover 1990-tallet fikk KN henvendelser fra kirkesamfunnene i Zambia. Disse hadde fått tilbake ansvaret for skoler og lærerskoler som staten tidligere hadde nasjonalisert, men som den så ikke klarte å drive etter gjeldskrisen og nedskjæringene av offentlige utgifter. Da Norge trappet opp innsatsen for utdanning, fikk KN finansiering blant annet til å pusse opp skoler som var helt nedslitt av mangel på vedlikehold.

Fra 2003 ble det inngått en mer omfattende «strategisk partnerskap»-avtale med ambassaden, for å supplere de store statlige utdanningsprogrammene. Hovedformålet var å fortsette engasjementet sammen med kirkesamfunnene. Dermed etablerte KN eget kontor i Lusaka.

Utdanningsprosjektene ble avsluttet rundt 2008, da Norge trappet ned innsatsen på sektoren. Dette falt sammen med at KN sentralt reduserte sitt globale engasjement i sektoren. KN så at det var svært mange andre givere og organisasjoner som var engasjert i utdanning. De valgte derfor å prioritere andre viktige utfordringer.

De store kirkesamfunnene: KN fikk stadig bedre samarbeid med de tre store kirkeorganisasjonene i Zambia; den protestantiske *Council of Churches in Zambia (CCZ)*, den frievangeliske *Evangelical Fellowship of Zambia (EFZ)* og den katolske *Zambia Episcopal Conference (ZEC)*. Disse var – og er – sterke organisasjoner som blir lyttet til i samfunnsproblemer. Deres politiske innflytelse viste seg da de, sammen med kvinnebevegelsen NGOCC og advokatforeningen, stod i spissen for å hindre at daværende president Chiluba kunne stille til valg til en tredje presidentperiode. De samarbeidet igjen i 2012-16 for å framskynde arbeidet med en ny og mer folkelig forankret grunnlov.

Et supplement til ambassaden. KN utviklet det strategiske partnerskapet med ambassaden til også å omfatte andre tema, særlig i gruvesektoren. Helse, som hiv/aids og malaria, og jenters og kvinners stilling i samfunnet var andre viktige innsatsområder. I gruvesektoren ble KN og deres partnere et supplement til ambassadens arbeid for bedre skattlegging. Kirkeorganisasjonene



Den sentrale fagforeningsbevegelsen ZCTU mente at LO burde protestere mot den store norske bistanden til Zambia under Kaunda, i det minste sette krav om demokrati, menneskerettigheter og respekt for fagforeninger.

mobiliserte til bevissthet om gruves lokale betydning for sosial og økonomisk utvikling, om de betalte skatt, om de tok hensyn til arbeidere og lokalsamfunn og i hvilken grad de tok vare på miljøet.

«Strategisk partnerskap» var et litt vanskelig begrep som nå ikke brukes lenger. Forvaltning av avtalen som ambassaden hadde inngått med KN i Zambia, ble overført til Norad i Oslo. De skulle deretter forvalte denne sammen med den globale rammeavtalen Norad har med KN. Men dermed gikk noen av de tette samarbeidsrelasjonene mellom ambassaden, KN og deres partnere tapt. KN er fortsatt aktiv og engasjert i et felles program med danske DanChurchAid og britiske Christian Aid.

FAGFORENINGENE STYRKET SINE PARTNERE – ORGANISATORISK OG POLITISK

Landsorganisasjonen (LO) spilte en aktiv rolle ved sin støtte til fagbevegelsen i Zambia gjennom mange år. Kontakten begynte på midten av 1980-tallet. Den var delvis begrunnet med at norske LO så dette som en del av kampen mot apartheid i Sør-Afrika. Likevel ble ikke anti-apartheid noe sentralt tema i samarbeidet.

For LO var dette i første rekke et solidaritetssamarbeid for fagorganiserte arbeidere og de bevilget egne midler til formålet. Egeninnsatsen ble supplert med tilskudd fra Norad, som de hadde inngått en rammeavtale med i 1980. LOs bidrag gikk først til organisasjonsarbeidet til gruvearbeiderforeningen *Mineworkers Union of Zambia (MUZ)*, og til opplæring av kvinnelige fagforeningsledere for den sentrale fagbevegelsen *Zambia Congress of Trade Unions (ZCTU)*.

Det var mange besøk fra norske LO-representanter de første årene. Her ble det diskutert gjennomføring og framgang, men det kom også fram en økende skepsis til om midlene ga de forventede resultater. Det var regnskapsrot og varierende kvalitet på opplæringen. MUZ var allerede det sterkeste forbundet i Zambia og ledelsen der hadde tilsynelatende svært gode økonomiske betingelser. Prosjektet med MUZ ble avsluttet i 1993.

Senere programmer har blant annet gått ut på å gi lærere og kommunalt ansatte opplæring og kunnskap

om organisering og organisasjonsutvikling. I Norge er LO en sterk interesseorganisasjon som søker å påvirke den allmenne samfunnsutviklingen. På dette grunnlag bidro de til en avdeling i ZCTU som nettopp skulle styrke organisasjonens kompetanse til å delta i samfunnsdebatten blant annet om sysselsetting, lønns- og industripolitikk. Støtten gikk mot sin avslutning i 2015, etter nærmere 30 år.

Politisk rolle. Samarbeidet hadde også en direkte og umiddelbar politisk dimensjon. Under president Kaundas ettpartistat var fagforeningene langt på vei kontrollert av regjeringspartiet UNIP. Men utover 1980-tallet vokste motstanden og protestene mot at Kaunda forsøkte å kontrollere arbeidstakere og begrense streikeretten. ZCTU var da ledet av Chiluba, som senere ble leder av opposisjonsbevegelsen MMD, og president i Zambia etter valget i 1991.

ZCTU mente at LO burde protestere mot den store norske bistanden til Zambia under Kaunda, i det minste sette krav om demokrati, menneskerettigheter og respekt for fagforeninger. LO tok dette opp flere ganger med den norske regjeringen. Da Chiluba vant 1991-valget, var norske LO-representanter til stede. Chiluba ville da ha støtte til å oppnå mer bistand.

Likevel bleknet relasjonene til Chilubas nye regjering raskt. Den gikk inn for markedsliberalisering og privatisering av statlig virksomhet, langt utover det LO mente var nødvendig. Etter at Chiluba kom i posisjon, gikk han også inn for å redusere fagforeningenes makt – han, som selv hadde vært fagforeningsleder.

De zambiske fagforeningene trakk derfor snart sin støtte til MMD-regjeringen. I denne perioden satte de ekstra pris på den fortsatte LO-støtten til fagforeningene, nå mot Chiluba-regjeringen. Fagbevegelsen var blitt svekket og splittet, og de norske støttespillerne bidro positivt til konsolidering og delvis samling.

Andre fagforeninger. **Norsk Lærerlag** (nå Utdanningsforbundet) har samarbeidet med den zambiske lærerorganisasjonen *Zambia National Union of Teachers (ZNUT)* siden 1980-tallet. På 1990-tallet deltok også det konkurrerende LO-forbundet **Skolenes Landsforbund**, men de trakk seg ut igjen. **Norsk**

Sykepleierforbund har nylig fullført den Norad-finansierte bistanden, som har pågått siden 1988, med sin søsterorganisasjon, *Zambia Union of Nurses Organisation (ZUNO)*. Det faglig-politiske samarbeidet vil likevel fortsette, uten Norad-finansiering.

FLERE ORGANISASJONER HAR BIDRATT INNEN HELSE OG FOR FUNKSJONSHEMMEDE

Lions Aid Norway (LAN) startet opp i Zambia i 2010, med et stort program for bedre øyehelse. Med penger fra Lions-klubbenes «Røde Fjær»-aksjoner og med tilskudd fra Norad, fikk de bygget en øyeavdeling ved provinssykehuset i Mongu i Vest-provinsen som ble åpnet i 2013. To år senere åpnet de en dagklinikk for øyepasienter ved distrikthospitalet i Senanga, også den i Vest-provinsen.

Øyeavdelingen i Mongu har høy kvalitet med moderne utstyr og kan betjene store deler av landet. I løpet av 2015 ble mer enn 1300 pasienter operert for grå stær og andre øyesykdommer. Mange av pasientene fikk

tilbake synet etter å ha vært helt blinde. Effekten ble mangedoblet ved at disse ble aktive og produktive igjen, framfor å være en byrde for familien. LAN driver også mobile klinikker, opplysningsarbeid og vaksine-kampanjer sammen med myndighetene. De har eget kontor i Lusaka, med zambisk leder og stab. De bidrar også til at flere norske Lions-klubber støtter opp under andre prosjekter, som skolebygg og brønner for vannforsyning.

Landslaget for hjerte- og lungesyke (LHL) er tilknyttet Atlas-alliansen i Norge og har lenge samarbeidet med den zambiske organisasjonen *Copperbelt Health Education Programme (CHEP)* som driver et aktivt og omfattende arbeid for å støtte tuberkulosesyke. Arbeidet omfatter blant annet opplysningsarbeid for å redusere frykt og stigmatisering, samt organisering av støttegrupper for pasienter og deres familier.

Diabetesforbundet er også tilknyttet Atlas-alliansen og samarbeider med søsterorganisasjonen *Diabetes*



«Jeg kan se» utbryter en pasient ved øyeavdelingen som er bygget med midler fra Lions Aid Norway og Norad. FOTO: ARVE OFSTAD

Association of Zambia (DAZ). Diabetes er på framgang i Zambia, delvis på grunn av feilernæring og overvekt. Men det er begrenset oppmerksomhet omkring denne og andre ikke-smittsomme sykdommer. DAZ underviser helsepersonell, driver allmenn opplysning og organiserer mobile diabeteskontrollstasjoner.

Norsk Forbund for Utviklingshemmede (NFU) og **Norges Handikapforbund (NHF)** samarbeider med myndighetene nasjonalt og lokalt, og gjennom organisasjoner som *Opportunity Zambia* og *Community Based Rehabilitation Zambia Support Programme*. I Livingstone inngår dette i et uformelt nettverk som også omfatter *Response Network*. Dette nettverket omfatter også en utveksling av ergoterapeuter mellom Nordkapp kommune og distriktene Livingstone og Kazungula, organisert gjennom Fredskorpset. Disse programmene bidrar blant annet til at utviklings- og bevegelseshemmede får hjelp og støtte lokalt i landsbyene i samarbeid med lokale helsemyndigheter.

NOEN ORGANISASJONER LEGGER STOR VEKT PÅ EGENINNSATS OG MOBILISERING –

Response Network er en norsk-zambisk organisasjon i Livingstone som opererer i flere distrikter i Sør-provinsen. Den ble startet og drives av en tidligere fredskorpsdeltaker, med lokale og norske støttespillere. Hovedformålet er å mobilisere folk i landsbyene til selvhjelp og utnytte de krefter og ressurser som finnes i hvert lokalsamfunn. Når lokalsamfunnet har vist hva de kan med egeninnsats, bistår Response Network med å identifisere muligheter for ekstern støtte. De kanaliserer også stipender for ungdom og støtte fra andre organisasjoner for kvinneprogrammer, idrettsungdom, funksjonshemmede og andre.

Caritas er den katolske kirkens internasjonale hjelpeorganisasjon. Caritas Norge har i mange år hatt et aktivt samarbeid med sin søsterorganisasjon i Zambia, med støtte fra Norad og egne innsamlede midler. Dette finansierer blant annet innsats for matsikkerhet og klimasmart landbruk, menneskerettigheter, likestilling og hiv/aids. Caritas er en aktiv partner i det sivile samfunnets mobilisering for at gruveindustrien skal bidra mer til utvikling både lokalt og nasjonalt.

Studentenes og akademikernes internasjonale hjelpefond (SAIH) kanaliserer støtte til flere organisasjoner som arbeider med ungdom, likestilling, utdanning, rettigheter og ulike minoritetsgrupper, herunder seksuelle minoriteter. Fordelt på mange partnere, blir det relativt små beløp for hver aktivitet.

– MENS ANDRE FOKUSERER PÅ BARN OG SKOLE

SOS Barnebyer har, blant annet med støtte fra Norge, bygget ut barnebyer i Livingstone, Lusaka, Kitwe og Chipata. Flere av bygningene i Livingstone har navneplater fra norske firmaer som har bidratt. Den norske støtten har de senere årene i hovedsak vært rettet mot lokalsamfunnet utenfor og rundt barnelandsbyene, for å nå foreldreløse barn som fortsatt bor i storfamilien. SOS-byen i Lusaka driver også en yrkesskole med elever utenfra.

Hei Verden (tidligere Skolenes U-landsaksjon) er en skolerettet informasjons- og bistandsorganisasjon, som ble startet i 1973 av engasjerte skolefolk i Haugesund og Stavanger. I Zambia støttet de flere små lokalskoler, såkalte *community schools* som ble drevet lokalt uten offentlige bidrag. På visse betingelser får lokalskolene tildelt en offentlig lærer, forøvrig baseres de på frivillige og foreldrebidrag. De senere år har Hei Verden kanalisert sine bidrag gjennom fellesorganisasjonen *Zambia Open Community Schools (ZOCS)*.

Redd Barna har vært aktive i Zambia siden 1998, men har nå trappet ned. Fra 2004 fikk de ekstramidler til utdanningsformål som «strategisk partner» for ambassaden. Støtten kom opp i rundt 12 millioner kroner årlig i perioden 2007-09, og fortsatte til 2011. Redd Barna har også bidratt til styrking av barns rettigheter, blant annet gjennom å støtte Zambias menneskerettighetskommisjon.

TO PAR VENNSKAPSKOMMUNER KNYTTET BÅND MELLOM UTKANTOMRÅDER

Gjennom mange år fikk Norske Kommuners Sentralforbund (KS) støtte fra Norad til å fremme samarbeid og faglig utveksling mellom norske kommuner og deres partnere i et utviklingsland.



Et viktig formål med Norads bevilgninger til norske organisasjoner er å styrke det sivile samfunn gjennom sine partnere. I Zambia har bildet vært variert.

Eid kommune i Nordfjord innledet et slikt samarbeid med *Mbala*-distriktet i Nord-provinsen i Zambia. Det store norsk-finansierte landbruksprogrammet hadde vært aktivt i Mbala, og muligens var det personer fra dette prosjektet som først knyttet kontakt. Det lokalhistoriske museet *Moto-moto* som fikk norsk støtte, var også lokalisert der. Nordfjord Folkemuseum ble således trukket med i samarbeidet med *Moto-moto*.

Da Mbala ble delt i to distrikter, fikk Eid i 2006 med seg nabokommunen **Jølster** til å innlede vennskapskontakt med det nye distriktet *Mpulungu* i sørenden av Tanganyika-sjøen.

Samarbeidet skulle bidra til å styrke lokaldemokratiet. Det skulle også skape gjensidig forståelse, og begge parter skulle dra nytte av kontakt på tvers av kultur- og landegrenser. Konkret betød dette blant annet utveksling og samarbeid om kvinne- og ungdomspolitik, miljøplanlegging og miljøpolitikk, og diskusjon om forholdet mellom de folkevalgte og administrasjonen. Jølster trakk med seg ungdomspolitikere og 4H og stimulerte til tilsvarende grupper i *Mpulungu*. Det var også et formål å stimulere til kvinners deltakelse i lokalpolitikken. I *Mpulungu* ble kvinnerepresentasjonen i distriktsstyret doblet ved valgene i 2011 – fra én til to av femten.

Norad avsluttet støtten til kommunesamarbeidet i 2014, etter en vurdering som konkluderte at det ble for få resultater av denne innsatsen i forhold til ressursbruken. Finansieringen av samarbeidet mellom de fire kommunene i Sogn og Fjordane og i Nord-Zambia måtte dermed også avsluttes. Men erfaringer og personlige kontakter vil bestå.

DET ZAMBISKE SIVILE SAMFUNN OG DEN NORSKE STØTTEN

Et viktig formål med Norads bevilgninger til norske organisasjoner er å styrke det sivile samfunn gjennom sine partnere. I Zambia har bildet vært variert. Noen av organisasjonene samarbeidet mest med offentlige myndigheter, noen bygget bare sin egen organisasjon, andre har vært lite aktive utover tjenesteyting.

KNs samarbeid med de store kirkeorganisasjonene, og LO og andre fagforeningers samarbeid med sine

søsterorganisasjoner, har hatt – og har – større politisk tyngde. Andre organisasjoner er aktive innen mer begrensede, men likevel viktige temaer, som organisasjoner for funksjonshemmede og diabetes-rammede.

Kvinnebevegelsen er blant de viktigste i det zambiske sivile samfunn. Denne har blitt støttet direkte gjennom ambassaden, ikke fra Norad, og uten at noen norsk organisasjon er involvert. Også Transparency International Zambia har fått direkte støtte på denne måten. Dette illustrerer en måte å kanalisere direkte støtte til det sivile samfunnet på, uten mellomledd, slik det nå diskuteres om Norad skal gjøre mer av. I Zambia har det har vært en forutsetning for slik direkte støtte at Norge, gjennom ambassaden, har kjent til organisasjonene og kunnet følge deres aktiviteter gjennom besøk og samtaler.

Mange andre norske organisasjoner

Norges idrettsforbund omtales i neste kapittel. Men det er mange flere norske organisasjoner som er – eller som har vært – engasjert med partnere og prosjekter i Zambia. Deres arbeid kan være vel så viktig og relevant som de som er omtalt i dette kapitlet, som bare kunne gi noen eksempler. Denne oversikten er kanskje heller ikke fullstendig, men gir en ytterligere illustrasjon av bredden i organisasjonslivet med relasjoner til Zambia:

- > Utviklingsfondet
- > Det norske selskap for Norges vel
- > Refugee Alliance
- > Farmasøyter uten grenser
- > KFUM-KFUK
- > OIKOS – Økologisk Norge
- > World Wildlife Fund Norge
- > Plan Norge
- > Norsk Folkehjelp
- > FORUT
- > Kopinor
- > Norges Kristne Råd

7

Mange partnere – mangfoldig bistand

Idretten, Norway Cup, Fredskorpset, forskning og studentutveksling – alle er deler av bredden i relasjonene mellom Norge og Zambia.

Det samme gjelder den indirekte bistanden gjennom multilaterale og andre internasjonale organisasjoner, særlig for de programmene der Norge er hovedsponsor.







Gjennom 25 år med samarbeid har idrettsbevegelsen utviklet seg fra å være dominert av elitesport for og med menn, til å bli mer opptatt av å utvikle bredde og få med jenter og kvinner.

IDRETT OG UNGDOMSUTVEKSLING

Norsk idrettsforbund (NIF) har hatt et aktivt samarbeid i Zambia i 25 år. Samarbeidet begynte med det zambiske idrettsforbundet, National Sports Council, en slags søsterorganisasjon til NIF. Senere kom aktive organisasjoner som EduSport, Sport in Action, kvinneidrettens NOWSPAR¹⁶, Kicking out aids-nettverket og andre med. Disse stimulerer til sport og idrett blant barn og unge i byer og lokalsamfunn i hele landet. Fra 2001 har NIF organisert et utvekslingsprogram for ungdom finansiert av Fredskorpset.

Idrett er viktig for utvikling, hevder NIF, og får følge av FNs generalsekretær Ban Ki-moon, som i 2014 erklærte 6. april som den internasjonale dagen for sport, utvikling og fred.

Da samarbeidet startet i 1991, fantes det nesten ingen kvinner i idretten i Zambia. Dette har endret seg drastisk til det bedre. Gjennom 25 år med samarbeid har idrettsbevegelsen utviklet seg fra å være dominert av elitesport for og med menn, til å bli mer opptatt av å utvikle bredde og få med jenter og kvinner. Zambia har nå et kvinnelag i fotball på vei opp og framtreddende kvinnelige idrettsutøvere i blant annet boksing, svømming og friidrett. NIF er ikke de eneste som har støttet dette, men de tar gjerne sin del av æren.

Norsk støtte har bidratt til at flere av de frivillige organisasjonene er blitt mer profesjonelle, og viktige som supplement og korrektiv til de statlige sportsorganisasjonene. Disse ser betydningen av sport i seg selv, men også gleden ved fysisk utfoldelse, lagidrett, stimulerende konkurranse og bedre helse. Samtidig bruker de idretten til å gi ungdommen bevissthet om samhold og respekt og om utfordringer som kjønnsroller, narkotika, kriminalitet og hiv/aids.

I en periode ble disse tilleggsaktivitetene – med fokus på de aller fattigste – nesten viktigere enn selve idretten, ettersom det var slik det måtte begrunnes for å få finansiering fra Norad. Dette ble også feil, mener NIF nå, og tilstreber en bedre balanse i det fortsatte arbeidet for «sport og utvikling».

Zambierne kom til Norway Cup – og vant!

Takket være Idrettsforbundets tilstedeværelse ble det første zambiske guttelaget organisert og sendt til Norway Cup i 1997. Året etter deltok de også – og vant sin klasse gutter 14 år. Det ble stor begeistring og store oppslag i zambiske aviser og selveste president Chiluba arrangerte en mottakelse da de kom tilbake til hjemlandet.

I 1999 ble det sendt et jentelag – EduSport-laget *Kabwata Girls* – og de vant også, helt uventet. De var bare 13-14 år gamle. Det samme gjentok seg året etter, med mange fra det samme laget, nå i en høyere årsklasse. Tredje året tapte de kvartfinalen. Også jentelaget fikk stor mottakelse ved hjemkomsten og var helter for en stund. Men det varte ikke lenge. Etter et par år var laget falt sammen og jentene spredt for alle vinder.

Noen fortsatte likevel med fotball. En av dem ble lagkaptein på det zambiske kvinnelandslaget. En annen fikk tilbud om å spille i Norge for Heggedal IL, senere for Grand Bodø. Hun bor fortsatt i Norge og spilte for Bærums A-lag i 2016.

EduSport fikk i 2002 tildelt 200 000 kroner fra *Kronprinsparets Humanitære Fond* for «bruk av idrett (særlig fotball) til å hjelpe barn og unge, [og] styrke bevisstheten rundt hiv og aids og få barn og unge tilbake til skolen». Da kunne den tidligere kapteinen på *Kabwata Girls* starte opp et «Go Sisters»-program for å videreføre dette.

Interessen for kvinnefotball var blitt vekket, ikke minst takket være Norges idrettsforbund og Norad og deres støttespillere i Zambia.

Norad bidro i mange år til å finansiere den internasjonale deltakelsen fra Afrika, Midtøsten og Asia til Norway Cup. I tillegg klarte flere av de norske ambassadene å finne tilleggsmidler. Men deltakelsen var omstridt og mange mente at det var feil bruk av bistandsmidler. Etter 2011 faset NIF ut sitt Norway Cup-program, mye på grunn av det høye kostnadsnivået, men også fordi det viste seg vanskelig å garantere for deltakernes sikkerhet. Noen av klubbene har i mellomtiden funnet andre sponsorer, og vil fortsatt komme – også fra Zambia.

¹⁶ NOWSPAR: The National Organisation for Women in Sport, Physical Activity and Recreation

”

Det viste seg tidlig at det likevel ikke var mulig for de norske fredskorpsdeltakerne å bo og leve helt som de fleste zambiere. Det ble for tøft og for farlig, også for helsen.



Unge aktivister er engasjert mot forurensning og for bedre kontroll over gruvesektoren. Kirkens Nødhjelp var støttespiller for *Zambia Alternative Mining Indaba* i 2016. FOTO: BELLAH ZULU, KIRKENS NØDHJELP ZAMBIA.

Idrettens fredskorps

Da Fredskorpset (FK) ble reorganisert i 2000, grep NIF sjansen til å etablere Idrettens fredskorps. Dette er et utvekslingsprogram der unge zambiere kommer til Norge, og unge norske til Zambia, for ti-tolv måneder. Zambierne får innblikk i norsk idrettskultur på lokalt nivå. Nå for tiden har alle de zambiske deltakerne et skoleår på Sund Folkehøgskole i Trøndelag og alt tyder på at de er et populært innslag i nærmiljøet der. De norske ungdommene er studenter på Norges Idretts-høgskole og tar et studieår i Zambia mens de arbeider som idrettsinstruktør eller organisator for en av NIFs samarbeidspartnere.

Norsk håndballtrener

Til sammen har nærmere 300 norske og zambiske ungdommer deltatt i dette utvekslingsprogrammet. De norske ungdommene blir ofte populære lokalt der de arbeider blant barn og ungdom med få ressurser. Noen av dem blir til og med større nasjonale figurer, som Maria Vikan Opheim. Hun ble i juli 2015 hentet tilbake til Zambia som trener for kvinnelandslaget i håndball. De skulle delta i All Africa Games, men for zambierne var håndball en nesten ny idrett, så det gikk dessverre ikke så godt.

Football for Hope: BUSA Skjeberg Tournament i Bauleni, Lusaka – ti år på rad

På Skjeberg Folkehøgskole i Østfold er det en egen linje for idrett og journalistikk som hvert år sender studentene på studiebesøk til Zambia. I 2007 startet de opp en «mini Norway Cup» i bydelen Bauleni i Lusaka i samarbeid med den lokale sportsklubben BUSA.¹⁷ Der får rundt 400-500 barn og unge under 15 år sparke seriøs gladfotball en lang lørdag. Elevene fra Skjeberg får prøvd seg både som lagledere og som dommere.

FREDSKORPSET I ZAMBIA; DET «GAMLE» OG DET «NYE»

Den første gruppen med fredskorpsdeltakere kom til Zambia i 1974. På 1980-tallet og begynnelsen av 1990-tallet var landet blant de største mottakerne av norsk fredskorpsinnsats. På det meste var det rundt 40 FK-ere der.

Det norske fredskorpsset ble etablert for å gi norsk ungdom muligheter til å arbeide med utviklingstiltak på en praktisk og jordnær måte. Det var en forutsetning at deltakerne hadde yrkesutdanning og noen års praksis før de ble rekruttert. De skulle gjøre nyttig arbeid. Vel så viktig var at de skulle bidra til en gjensidig forståelse som de også skulle ta med seg hjem igjen. De skulle bo og leve relativt enkelt og fikk en beskjeden lønn. Det viste seg tidlig at det likevel ikke var mulig for de

¹⁷ BUSA – Bauleni United Sports Academy

norske deltakerne å bo og leve helt som de fleste zambiere. Det ble for tøft og for farlig, også for helsen. FK-erne fikk tilgang til motorsykler, og senere biler, for å kunne komme rundt til de spredte arbeidsplassene. Det hadde få zambiere. Etter hvert fikk de også stadig høyere lønn.

Mange FK-ere i landbruk – og for funksjonshemmede

Mange FK-deltakere arbeidet ved de norsk-finansierte landbruksprosjektene i Nord-provinsen. Her var det agronomer og andre som drev veiledning av bøndene i landsbyene, særlig under Village Agriculture Programme (VAP). Andre ble plassert inn i de første forsøkene på å rydde jord og etablere nye landsbyer i Nord-vest-provinsen, et program som Norge forlot etter noen år. I forlengelsen av disse to programmene, ble det sendt FK-ere både til Moto-moto museet i Mbala og til en leir for flyktninger fra Angola i Ikelenge, i det nordvestre hjørnet av Zambia.

Zambia Council for the Handicapped (ZCH) ble den andre store partneren for Fredskorpset. FK-ere ble engasjert til organisasjonsutvikling på sentralt plan og til opplærings- og produksjonstiltak rundt omkring i landet. Mange arbeidet på gårdsbruk etablert spesielt for funksjonshemmede, der det ble lagt stor vekt på at gårdsdriften og andre tiltak var inntektsbringende. FK-innsatsen for de funksjonshemmede lyktes særlig med å få kvinnene aktivisert. Det ble etablert et eget kvinnekontor ved ZCH. Her samarbeidet en FK-er med zambiske kollegaer for å sette i gang kvinnegrupper og drive opplæring og produksjon for å bedre deres økonomi.

Personlige utfordringer i vanskelige tider

De fleste FK-erne fylte viktige behov for utdannet fagfolk og gjorde sitt for å klare en utfordrende jobb. De møtte også de problemene som preget Zambia disse årene. Det var varemangel, høy inflasjon og en blomstrende svartebørs. De så hvordan mange i posisjon utnyttet sine stillinger for personlige fordeler gjennom korrupsjon og direkte tyveri. Dette kunne det være tøft å ta opp.

På 1980-tallet rammet den økende kriminaliteten alle utlendinger. FK-utsendte måtte beskytte seg stadig

”

De fleste FK-erne fylte viktige behov for utdannet fagfolk og gjorde sitt for å klare en utfordrende jobb. De møtte også de problemene som preget Zambia disse årene.

bedre, med gitter foran vinduet, vaktmann og kanskje hund. Flere ble ranet mens noen opplevde skyte-episoder tett på. Volden satte sitt preg på hverdagen og bidro til økt isolasjon i forhold til partnerne. Enkelte reiste derfor hjem før kontraktstiden på to år var fullført.

Spredning til mange organisasjoner

Det var likevel nok av muligheter til å utplassere innsatsvillige nordmenn. Fredskorpsvirksomheten fortsatte derfor nesten like intenst utover 1990-tallet. Samtidig økte kritikken fra flere hold, og usikkerheten vokste om dette var en god bistandsform. Hele Fredskorpset ble satt under lupen. I 1989 kom det en stor evaluering som stilte kritiske spørsmål til hele konseptet.

Utviklingen i Zambia var typisk i så måte. FK-ere ble rekruttert til et økende antall partnere. Myndighetene sentralt var lite involvert og hadde en utydelig politikk i forhold til denne typen bruk av utenlandsk arbeidskraft. Det var et økende antall zambiere med stadig bedre utdanning som trengte jobb. Organisasjonene foretrakk imidlertid FK-ere, både fordi disse var gratis arbeidskraft, men også fordi det ofte fulgte med prosjektmidler som organisasjonen gjerne ville ha – som bygninger, redskaper, eller kjøretøy.

Det nye Fredskorpset

Evalueringen i 1989 førte til en langvarig debatt i Norge, der konklusjonen til slutt ble å avslutte det opprinnelige Fredskorpset, og erstatte dette med et helt nyorganisert Fredskorps fra år 2000. Det nye FK arbeider utelukkende gjennom partnere som kan være organisasjoner, bedrifter, eller offentlige myndigheter. FK finansierer ingen prosjekter, bare utveksling av personell mellom Norge og partnerlandet. De kan dessuten finansiere utveksling mellom to eller flere

partnere utenfor Norge, såkalt sør-sør utveksling. Idrettsforbundet grep raskt muligheten og har siden 2001 drevet Idrettens fredskorps. Utover dette har det bare blitt noen få og spredte FK-engasjementer i Zambia. Kvinnebevegelsens NGOCC har benyttet FK til utveksling med søsterorganisasjoner i Øst-Afrika, Nordkapp kommune har hatt utveksling av ergoterapeuter i Livingstone og Kazungula, og Kirkens Nødhjelp har utnyttet muligheten til å engasjere flere ungdommer.

Noen ble værende

Når ungdom reiser – og treffes – hender det at noen velger å bli boende, eller komme tilbake. De blir glad i landet, stedet, oppgavene, utfordringene – eller de finner seg en partner. Helst begge deler. Det finnes ingen oversikt over dette, verken zambiere som er blitt boende i Norge, eller over nordmenn som er blitt igjen i Zambia. Men det finnes eksempler, noen er nevnt i andre kapitler. Dette gjelder blant annet Håkon Spigset og andre som var FK-ere i Nord-provinsen og mente at dette programmet var en feilslått måte å drive bistand og utvikling. De startet derfor organisasjonen *Response Network* i Livingstone. Iris Nikolaisen og en kollega var FK-ere i 2010 og 2011, og fikk ideen til å etablere *Wayaway* som er en sosial bedrift for opplæring og produksjon av designvesker.



Tidligere fredskorpsdeltakere startet den sosiale entreprenørbedriften *Wayaway* for å produsere design-vesker. FOTO: ARVE OFSTAD

FORSKNING, UNDERVISNING OG STUDENTUTVEKSLING

Gjennom årene har det blitt utviklet en rekke samarbeidsprosjekter mellom norske og zambiske institusjoner på universitets- og høyskolenivå, mange av dem stimulert og finansiert fra Norads tidligere NUFU- og NOMA-programmer.¹⁸ Faglig samarbeid innen forskning og utdanning har sin egen dynamikk, der felles interesser og problemstillinger er avgjørende. De varer så lenge de er av interesse og til nytte for begge parter.

De første kontaktene ble etablert da mange av forskerne ved Noragric (nå del av NMBU) var engasjert i landbruks- og distriktsutviklingsprogrammet i Nord-provinsen. Mange zambiske partnere tok master- og doktorgrader som stipendiater på dette programmet. Noragric og NMBU har fortsatt prosjekter i Zambia, både for å følge bistandsprosjekter innen landbruk, og et forskningsprosjekt om naturressursforvaltning og økosystemer i samarbeid med Copperbelt University.

Senere har andre kommet til, blant annet NTNU som fikk stipendiater innen vannkraft; Høyskolene i Oslo og Sogn og Fjordane som ble involvert i utdannings-samarbeidet på slutten av 1990-tallet; og Kunstakademiet som deltok i samarbeidet med bildende kunstnere. Universitets- og forskningsinstituttene i Bergen har, gjennom Senter for internasjonal helse, hatt et langvarig samarbeid med University of Zambia om spredning av smittsomme sykdommer som hiv/aids. Her inngår forskning, forskerutveksling og doktorgradsutdanning.

Universitet i Oslo har hatt et regionalt samarbeid i over 25 år med flere universiteter i Sentral- og Øst-Afrika om kvinnejuss. Dette har blant annet bidratt til å utvikle lover og forskrifter, gitt polititjenestemenn og -kvinner i Zambia etterutdanning og styrket likestilling innen juss-utdanningen. Programmet har nylig fått ny NORHED¹⁹-bevilgning fram til 2018.

¹⁸ Nasjonalt program for utvikling, forskning og utdanning – NUFU; og Norads program for masterutdanning – NOMA.

¹⁹ Norwegian Programme for Capacity Development in Higher Education and Research for Development – NORHED.

Flere høyskoler har studentordninger. Høyskolen i Oslo og Akershus sender studentene innen utviklingsstudier på studieopphold i Zambia; sykepleierutdanningen i Oslo og i Førde har praksisperioder hos sine partnere i Lusaka og Livingstone; og Idrettshøyskolen samarbeider med Fredskorpset slik at studenter tar et praksisår i Zambia. Høyskolen i Sogn og Fjordane tok i mange år rundt 15 studenter fra Zambia til et årskurs i sosiallære og samfunnskunnskap, finansiert under en kvoteordning for studentstipender. Denne ordningen blir nå gradvis avvirket.

Noen av disse samarbeidsprosjektene betales av institusjonene selv, uten bistandsfinansiering. De er en del av institusjonenes ordinære virksomhet og budsjett. I andre tilfeller er Norad-finansiering viktig, som de tidligere stipendprogrammene, forskningsprogrammet NUFU, utdanningsprogrammet NOMA, og det nåværende NORHED-programmet. Utenriksdepartementets forskningsbevilgning gjennom Forskningsrådet er også viktig for å dekke de ekstraordinære kostnadene ved å samarbeide med kollegaer i et utviklingsland som Zambia.

DE MULTILATERALE OG INTERNASJONALE ORGANISASJONENE: INDIREKTE BISTAND

Norge er en stor bidragsyter til mange multilaterale og internasjonale organisasjoner og programmer. På landnivå er det vanskelig å måle hvor mye av virksomheten som er norskfinansiert. Likevel er det relevant å minne om at FN-systemet, Verdensbanken og Afrika-banken er viktige bistandsgivere i Zambia. Den norske andelen er særlig stor i noen av FN-organisasjonene som utviklingsprogrammet UNDP, FNs barnefond UNICEF og FNs befolkningsprogram UNFPA.

De globale helsefondene. Norge er en betydelig bidragsyter også til de store globale helsefondene som vaksinealliansen GAVI, Det globale fond mot aids, tuberkulose og malaria GFATM, og UNITAID som forhandler fram lavere priser på livsviktige medisiner. Det globale fondet GFATM er spesielt viktig i Zambia på grunn av den høye andelen hiv/aids-syke. Takket være bevilgningene fra dette fondet, sammen med USAs PEPFAR-program, har nå alle aids-smittede i Zambia tilgang til gratis ARV-medisiner. Dette har ført til en dramatisk forbedring for aids-syke og dødeligheten er sterkt redusert.

I 2009 oppdaget den zambiske riksrevisjonen omfattende misligheter og korrupsjon i helsedepartementet som forvaltet GFATM-midlene. Bidragene ble derfor holdt tilbake, og andre givere stanset eller reviderte sin bistand til helsesektoren. Dermed fikk ikke de aids-syke den medisinen de hadde behov for. FN-systemet grep inn og fant alternative mekanismer for å kanalisere midlene. Etter omfattende opprydding og reorganisering i helsedepartementet har de nå igjen ansvar for å forvalte støtten fra GFATM. Om noen år håper zambiske myndigheter at de selv kan finansiere disse livsviktige medisinene, men fortsatt er dette for kostbart for det zambiske statsbudsjettet.

Øremerkede midler gjennom de multilaterale. Norge gir i tillegg en rekke bevilgninger til spesielle formål og prosjekter gjennom multilaterale og internasjonale organisasjonene, ofte gjennom særmerkede programmer eller «trust funds». Her kan Norge være eneste eller største bidragsyter. I Zambia er noen av disse spesielt aktive:

UN-REDD er FN-programmet for å redusere CO₂-utslipp fra avskoging. Der er Norge største giver. Dette har bidratt til at Zambia har kartlagt omfanget av avskoging og laget en plan for å redusere denne, med håp om finansiering fra det nye Grønne klimafondet (*Green Climate Fund*), som nylig er opprettet.

Gjennom Verdensbanken har Norge bidratt til et program for å teste ut resultatbasert finansiering innen helsesektoren. Zambia er ett av deltakerlandene, foreløpig med blandet resultat. Norge finansierer også et fond i Verdensbanken for å styrke finansforvaltningen gjennom spesielle tiltak. I Zambia har dette delfinansiert EITI²⁰-rapportene som kartlegger gruveindustriens innbetalinger av skatter og avgifter til staten, og statens rapportering om slike inntekter.

Norad har finansiert øremerkede prosjekter gjennom blant annet FNs arbeidsorganisasjon ILO og FNs organisasjon for industriutvikling UNIDO. Et ILO-prosjekt for å bedre sikkerheten på arbeidsplasser innen byggesektoren ga få resultater, og ble avvirket.

20 Extractive Industries Transparency Initiative – EITI har for tiden sitt hovedkvarter og sekretariat i Oslo.

”

Norge gir i tillegg en rekke bevilgningertil spesielle formål og prosjekter gjennom multilaterale og internasjonale organisasjonene, ofte gjennom særmerkede programmer eller «trust funds». Her kan Norge være eneste eller største bidragsyter.

Et UNIDO-prosjekt for å styrke kvalitetskontrollen av landbruksvarer for eksport hadde meget langsom framgang, og Zambia har ennå ikke klart å innfri minstekravene for matvareeksport til EU-land og Norge.

Alle disse programmene er hel- eller del-finansiert fra Norge, fra en av de mange postene i det norske bistandsbudsjettet. Som regel vet ikke partnerne i Zambia om dette er norske penger, og det er slett ikke alltid at de internasjonale organisasjonene opplyser om det. Hovedspørsmålet er likevel ikke hvordan disse programmene blir finansiert, men om ressursene blir godt og effektivt forvaltet, og gir de forventede resultatene.



Det globale fondet mot aids, tuberkulose og malaria finansierer nå ARV-medisiner til aids-syke. FOTO: MARTE LID



8

Politiske og økonomiske interesser

Gjennom mange år med et omfattende bistandsprogram, hvilke politiske, strategiske eller økonomiske interesser – om noen – har ligget bak dette fra norsk side? Og hvilke motiver kan Zambia ha hatt for å ta imot den norske bistanden utover å oppnå tilgang til flere ressurser?





Fra Zambias side ble Norge sett som ett blant flere nordiske land, som ofte opptrådte i fellesskap. De nordiske landene var rause bistandsgivere, og under den kalde krigen ble de oppfattet som en del av balansen mellom øst-blokken og de større vestmaktene.

I Norge har det i stortingsmeldinger og i debatter om bistandspolitikken vært vanlig å omtale bistand som uegennyttig, upolitisk og uavhengig av økonomiske og andre interesser. Men bistand har fra første stund vært et politisk tema i norsk innenrikspolitikk, både når det gjelder bistandens volum, hvilke land som skal få (og ikke få), hvilke organisasjoner som får forvalte denne, og hvilke innsatsområder som skal prioriteres. Den tidlige støtten til frigjøringsbevegelsene i det sørlige Afrika, bistandens rolle i den kalde krigen, og dagens oppslutning om fredsprosesser er praktiske eksempler på dette. Hvordan har dette slått ut i forholdet til Zambia?

GJENSIDIGE POLITISKE OG STRATEGISKE INTERESSER?

Nære forbindelser i Kaunda-epoken

Fra norsk side var det liten bevissthet om de politiske sidene ved å starte opp bistanden i Zambia, som omtalt i første kapittel. Men etter hvert som Zambia befestet sin posisjon som frontlinjestat overfor den gjenværende kolonimakten Portugal og mindretallsregimene i regionen, og som støttespiller for de ulike frigjøringsbevegelsene, ble det viktig for Norge å ha gode kontakter der. Det var sterk politisk oppslutning om avkolonisering og flertallsstyre. Det var også betydelig sympati for Zambias posisjon som et alliansefritt land. Zambia bidro aktivt til politiske kontakter og til fredsforhandlinger i regionen. Følgelig ble den politiske kontakten med Kaundas regjering ansett som positiv og nyttig fra norsk side.

Fra Zambias side var motivene annerledes. Norge ble sett som ett blant flere nordiske land, som ofte opptrådte i fellesskap. De nordiske landene var rause bistandsgivere, og under den kalde krigen ble de oppfattet som en del av balansen mellom øst-blokken og de større vestmaktene. Dette bidro til at Zambia i Kaunda-perioden utviklet gode relasjoner også til Norge. Mange forteller at Kaunda selv hadde god og nær kontakt med de norske representantene og brukte disse som samtalepartnere og rådgivere. Mot slutten av hans periode ble imidlertid disse relasjonene mer anstrengt. Da sluttet Norge opp om det internasjonale samfunnets ønsker om et flerpartidemokrati og til kravene fra IMF om økonomiske reformer som en

forutsetning for gjeldslette, som Kaunda lenge motsatte seg.

Den tidlige politiske interessen ga seg dessuten uttrykk i politiske besøk på høyt nivå. I 1975 var Norges daværende statsminister, Trygve Bratteli, i Lusaka, mest på grunn av landets støtte til frigjøringsbevegelsene. Kenneth Kaunda gjengjeldte med et statsbesøk til Norge i februar 1985. Det norske kronprinsparet besøkte Zambia i 1990, året år før Kaunda tapte valget i 1991. Kaunda kom igjen til Norge til Kong Olavs begravelse i januar 1991.

Mer pragmatiske relasjoner

Siden 1991 har det bilaterale forholdet vært mer preget av praktisk bistand og pragmatisk samarbeid. De væpnede konfliktene i det sørlige Afrika ble etter hvert bilagt. Zambia prioriterte egne utfordringer og forholdet til naboland og til regionen. Internasjonalt har Zambia samtidig vært opptatt av å opprettholde gode relasjoner til stormaktene, men også å balansere mellom dem. Forbindelsene til Norden kan ha vært nyttige, men kanskje ikke så viktig, fra et zambisk ståsted.

Mot landminer og klasebomber

Under krigene i nabolandene ble Zambia utsatt for angrep gjentatte ganger. Flere av grenseområdene ble minelagt – særlig langs grensene til Rhodesia (nå Zimbabwe) og Angola, der borgerkrigen fortsatte helt

”



Daværende utenriksminister Given Lubinda med tidligere ambassadør Terje Vigtel under besøk i Norad i 2012. FOTO: ARVE OFSTAD

fram til 2002. I Zambia måtte seks provinser ryddes for miner. Norsk Folkehjelp ble engasjert for å kartlegge og kontrollere dette arbeidet. I 2009 ble Zambia erklært for minefritt, selv om dette ikke innebar noen absolutt garanti. Norsk Folkehjelp huskes fortsatt positivt for denne innsatsen.

Zambia hadde allerede i 1997 tiltrådt den internasjonale landminekonvensjonen som var blitt forhandlet fram i Oslo, og samarbeidet med Norge om den nye konvensjonen mot klasebomber. I 2008 var Zambia vertskap for en regional konferanse for å mobilisere de afrikanske landene om konvensjonen som ble undertegnet i Oslo senere samme år. I 2013 overtok Zambia lederskapet fra Norge i oppfølgingen av klasebombekonvensjonen.

Felles interesser for fred, demokrati, likestilling og miljø.

Norge og Zambia deler felles verdier i flere andre internasjonale spørsmål. Zambia ser seg selv som en fredelig oase i en region som fortsatt er delvis preget av vold og konflikt. Norge verdsetter Zambias tradisjon med åpne og frie demokratiske valg og landene har felles holdning til internasjonale mål om likestilling og en bærekraftig klimapolitikk. Her kan det være muligheter for større felles markeringer av interesser i en verden der slike verdier stadig settes under press. På andre områder er derimot ulikhetene store, som i holdningen til homofili. I Zambia er dette forbudt og kan straffes med 15 års fengsel, selv om ingen har vært dømt etter denne loven på mange år. I 1998

Norge og Zambia deler felles verdier i flere andre internasjonale spørsmål, og landene har felles holdning til internasjonale mål om likestilling og en bærekraftig klimapolitikk. På andre områder er derimot ulikhetene store, som i holdningen til homofili. Norge verdsetter Zambias tradisjon med åpne og frie demokratiske valg

var ambassadør Jon Lomøy nær på å bli utvist (erklært *non grata*) fordi han hadde uttalt seg positivt om homofiles rettigheter.

ØKONOMISKE INTERESSER: LITE SAMHANDEL. KOMMER NÆRINGSLIVET STERKERE?

Trass i det langvarige bistandssamarbeidet er handelsvolumet fortsatt lite. Det er også relativt få økonomiske relasjoner mellom norske og zambiske virksomheter. Kanskje er dette i ferd med å endres, nå som Norfund har foretatt flere investeringer og inngått en rekke låneavtaler. Konsulentselskapet Norconsult har igjen åpnet kontor i Lusaka og gjødselselskapet Yara etablerte seg i 2015 gjennom oppkjøp av et større regionalt selskap.

Zambia har en åpen markedsøkonomi og ønsker internasjonale investeringer og deltakelse i utvikling av næringslivet. De norske bedriftene som har økt sitt engasjement i mange afrikanske land, er imidlertid sterkt konsentrert om to bransjer; oljerelatert industri og maritim sektor. Zambia har så langt ingen drivverdige olje- og gassfunn. Landet har ingen kystlinje og har derfor heller ingen havner. Følgelig har Norge og Zambia til nå i liten grad «truffet» hverandre. Vannkraft og annen ren energi er mulige unntak i denne sammenheng.

Hva har bistanden betydd for handel og næringsliv?

Den norske bistanden har i prinsippet ikke vært bundet til norske leverandører. Likefullt var norske selskaper hyppig benyttet i norsk-finansierte prosjekter, som



Den norsk-zambiske hiphop-artisten Admiral P har gått sammen med sin zambiske musikk-kollega B-Flow og andre for å danne firmaet Zedway som bygger et platestudio i Lusaka.

vannprogrammet i Vest-provinsen og skoleutbyggingen med Verdensbanken. A/S Veidekke stod for veibygging, Norconsult og Norplan (nå Multiconsult) fikk oppdrag innen energisamarbeidet, Kværner Industrier (nå Rainpower) har levert turbiner, og Bionor leverte utstyr og faglig rådgivning til helseprosjekter knyttet til kampen mot aids. I nyere tid er norske konsulenter engasjert i oppdrag rundt skatterådgivning.

På 1980-tallet – i varebistandens epoke – ble det gjort omfattende innkjøp i Norge blant annet av kunstgjødsel, kjemikalier, ulike instrumenter og andre innsatsvarer til utviklingen av industri og landbruk. Imidlertid viste få av disse produktene og leverandørene seg senere å kunne konkurrere i det zambiske markedet. Samhandelen falt snart tilbake til sitt gamle leie.

Den norske eksporten til Zambia har dermed gjennomgående vært liten. Det samme kan sies om norsk import fra Zambia. Norsk industri trengte ikke kobber eller andre mineraler fra Zambia. Zambia eksporterer kjøtt, men dette er ikke godkjent for import til Norge. Derimot har Honningcentralen importert honning fra Zambia, i varierende mengder. Verdien gikk i noen år opp i åtte-ti millioner kroner årlig, men har siden 2005 ligget på under fem millioner.

Det har også vært enkeltpersoner, investorer med idealisme og/ eller eventyrlyst som har forsøkt seg. Flere skaffet seg gruvelisenser og lette etter smaragder og andre edelstener – noen av disse er blitt lurt, mens andre leter fortsatt. Noen prøver seg fram med alternativ energi, eller effektive kokeovner til erstatning for trekullovner. Den norsk-zambiske hiphop-artisten Admiral P (Philip Boardman) har gått sammen med sin zambiske musikk-kollega B-Flow og andre for å danne firmaet Zedway som bygger et platestudio i Lusaka.

To idrettsfrivillige arbeidet i Livingstone for Kwenuha Women Assosiation – en organisasjon som fikk støtte fra NIF og arbeider blant tidligere prostituerte. Etter oppholdet ville de to gjøre mer for og med disse kvinnene, tok etterutdanning i sosialt entreprenørskap, og startet i 2013 en opplæringsbedrift som produserer vesker og andre lærvarer under varemerket WayaWaya. Dette er i dag en av de meget få norske bedriftene som produserer i Zambia.

Norfund kommer inn – i vannkraft, finans og landbruk.

Det var først med Norfund – statens investeringsfond for næringsutvikling i utviklingsland – at bistandsfinansiering ble mer effektivt koplet til investeringer og lån for næringsfremme. I 2011 kjøpte selskapet Agua Imara²¹ – som var opprettet av Norfund sammen med Statkraft og kraftselskapet BKK – aksjemajoriteten i et privat kraftselskap; Lunsemfwa Hydropower Company (LHPC). LHPC hadde planer om betydelig ekspansjon og trengte en faglig partner med tilgang til kapital. Dersom planene blir realisert, vil det innebære investeringer på flere milliarder kroner, og øke elektrisitetsproduksjonen i Zambia med 20 prosent. Foreløpig er det for store usikkerheter om tilgjengelige vannressurser, og om kraftprisene vil bli justert tilstrekkelig, før endelig beslutning kan tas.

De zambiske eierne av LHPC forteller at de var usikre på de nye norske eierne, så de måtte gjøre en *due diligence* undersøkelse (selskapsgjennomgang) av Agua Imara og eierne Norfund/ Statkraft/ BKK før de aksepterte aksjeoppkjøpet. Dette er omvendt av det vi vanligvis hører i Norge, om at de norske selskapene gjør *due diligence* undersøkelse av sine partnere i utviklingsland for å forsikre seg om at investeringen ikke har ukjente uheldige sider ved seg. Slik sett startet dette samarbeidet med større gjensidig tillit og forståelse enn normalt.

Norfunds første engasjement i Zambia var et lån til den Botswana-baserte banken BancABC sin Zambia-avdeling for å styrke deres utlån til små og mellomstore bedrifter. Tre år senere innvilget Norfund et større lån til samme formål til investeringsselskapet Focus Financial Services. Gjennom disse lånene og engasjement i flere regionale finansieringsselskaper er Norfund med på å øke tilgangen til kreditt, til beste for små og mellomstore bedrifter i Zambia.

21 Opprinnelig var også Trønder Energi med i Agua Imara, som nå blir omorganisert under navnet SN Power.

”

Zambia har nok vannkraftressurser til å tredoble dagens produksjon, og sol nok til enorme mengder solenergi



Velkommen til kraftstasjonen Lunsemfwa som eies 51 prosent av norske Agua Imara/ SN Power. FOTO: ARVE OFSTAD

Et tredje hovedtema for Norfund er landbruk og fiske. Norfund har investert nær 100 millioner kroner i det integrerte landbruksfirmaet Chayton Atlas som driver et moderne storbruk kombinert med bearbeiding av jordbruksprodukter og samarbeid med et stort antall småbønder. De har videre investert indirekte i Lake Harvest Zambia som driver fiskeoppdrett i Karibasjøen, der et norsk-nederlandsk firma planlegger produksjon av fiskefôr. På flere områder synes Norfund å gå foran, og kanskje bidra til at norske private selskaper skal våge å satse i et for dem relativt ukjent land som Zambia.

Er tiden moden for større engasjement?

I desember 2015 annonserte gjødselgiganten Yara International at de hadde kjøpt opp et zambisk privat firma – Greenbelt – for 51 millioner USD, det vil si rundt 400 millioner kroner. Dette var mer enn det dobbelte av den norske bistanden til Zambia samme år. Yara framholdt at de var kommet til Zambia «for å bli», og ville bruke dette som utgangspunkt for videre ekspansjon i Zambia og naboland. Selskapet ser regionen som et viktig vekstmarked for landbruks-

produksjon, og dermed for økt etterspørsel etter kunstgjødsel.

Et slikt optimistisk syn på framtidsutsiktene for landbruket i Zambia og regionen finnes også hos andre interessenter og investorer, herunder fra Norge. Dette vil være investeringer som sannsynligvis må være tålmodige og langsiktige, og vurdere de lange linjene framover.

En tilsvarende langsiktig optimisme gjelder for energisektoren. Zambia har nok vannkraftressurser til å tredoble dagens produksjon, og sol nok til enorme mengder solenergi. Norske konsultantselskaper som Multiconsult/ Norplan og Norconsult er allerede engasjert, i tillegg til SN Power. Andre selskaper følger utviklingen, men konkurransen her er skarp, både fra kinesiske og europeiske selskaper. På sikt vil zambierne selv sikkert også utvikle egne selskaper og medeiere som ser muligheter.

Kanskje vil norske turselskaper snart åpne kultur-, natur- og safariturer også til Zambia?

9

Hva bør huskes, hva blir igjen og hva vil komme?

Historien om det som var

De foregående kapitler har beskrevet både de lange linjene og mange små og store innsatser fra Norges engasjement i Zambia gjennom fem tiår. Hva er det som vil bli husket – og som bør bli husket? Noe er spesielt for Zambia, noe er mer allment. Noe er bare historie, noe er relevant også for dagens utviklingspolitikk.







Mange av de store prosjektene ble langvarige, opp til 20-25 år. Noen varte kanskje for lenge.

Dette er landet der Norge for første gang støttet opp under en nasjonalpark med en økosystem-tilnærming. Det er stedet der bistand til skatlegging og skattepolitikk begynte og dannet utgangspunkt for programmet Skatt for utvikling. Det var der et «kurvfond» for bistand til kvinnegrupper først ble etablert. Det var også der de klimarobuste landbruksmetodene først ble et hovedprogram. Zambia ble første sted der «Nordic Plus»-gruppen organiserte seg og skapte «harmonisering i praksis» med sektorfokusering og arbeidsdeling blant giverne. Det er landet der Riksrevisjonen først innledet sin bistandsinnsats, og der to andre tunge institusjoner som Skatteetaten og Norges Bank også ble involvert. Det var der norsk bistand først forsøkte et aktivt samarbeid med høvdinger og andre tradisjonelle ledere. Og det er første land der ambassaden ga tilbake en stor nasjonal kunstsamling.

Erfaringene illustrerer at både store programmer og mindre prosjekter kan gi resultater og sette spor. I Zambia har noen innsatser, som de klimasmarte landbruksmetodene og skatteprogrammet, gitt en samfunnmessig gevinst som kanskje er tidobbelte de norske bidragene. Andre programmer kan også ha gitt store gevinster, som øyeklinikken fra Lions Aid Norway; kampanjene som reduserer hiv/aids; begrensning av akseltrykk på veinettet, og mange som det ikke er foretatt beregninger av. Men erfaringene i Zambia illustrerer også hvordan mange bistandsprosjekter har hatt for ambisiøse mål, og andre var dårlig tilpasset lokale forutsetninger. Resultatene kom senere og ble færre enn forventet, og hadde mindre effekter på den bredere samfunnsutviklingen. Likevel kan de ha skapt resultater på et mer begrenset felt, lokalt eller på et temaområde.

Mange av de store prosjektene ble langvarige, opp til 20-25 år. Noen varte kanskje for lenge. Men erfaringene tilsier at større satsinger, i samarbeid med partnere, for å oppnå varige utviklingsmål trenger et tidsperspektiv som er betydelig mer enn tre til fem år, spesielt der det også skal bygges kompetanse og sikres institusjonell varighet.

Mye likner på erfaringene fra norsk bistand i andre land: Historien i Zambia har gode illustrasjoner på hvordan et likestillingsperspektiv kunne innarbeides – og mange eksempler på at det ikke skjedde. Utdanning var hovedsektor både en og to ganger, og landsbruksprogrammer har vært gjennomført i to ulike perioder og med ulike tilnærminger.

Bistanden hadde perioder med støtte til vannforsyning; til distriktsutvikling; veibygging og energiltak; og budsjettstøtte. Det var svært mange norske fagfolk («Norad-eksperter») engasjert i perioder, supplert med fredskorpsdeltakere som kom til å ligne stadig mer på fagekspertene. Politikken var viktig da landet var frontlinjestat mot apartheid, og under gjeldskrisen da diskusjonene gikk høyt om strukturtilpassningsprogrammene fra Verdensbanken og IMF. Prosjekt-samarbeidet har sett mange tilfeller av dårlig regnskapsføring, så vel som direkte mislighold og korrupsjon.

De norske organisasjonene kom inn som supplement til de statlige programmene, i Zambia som i andre utviklingsland. Historiene illustrerer mangfoldet, ulike tilnærminger til søsterorganisasjoner i det sivile samfunn, og ulike målgrupper. Dette er også en historie om et land som ikke var attraktivt for norsk næringsliv, skjønt dette er kanskje i ferd med å endre seg.

Kanskje er det helt andre ting som også vil bli husket; fotballagene som vant i Norway Cup; eller de zambiske kunstnerne som stiller ut og arbeider i Norge; eller den norsk-zambiske rapperen AdmiralP? Eller vil Zambia aller best bli husket som landet med den mektige Victoriafossen og det fantastiske dyrelivet i South Luangwa nasjonalpark?

– og det som kommer?

I oktober 2015 kom beslutningen om at ambassaden skulle stenges innen utgangen av juni 2016.

”

Zambia mener selv at de fortsatt trenger bistand, men ser fram til den tid når dette ikke lenger er nødvendig.



Ambassadør Arve Ofstad i samtale med styreleder i kvinneorganisasjonen NGOCC Sarah Longwe kort tid før ambassaden ble stengt. FOTO: LARS LILLO ULVESTAD

«Ambassaden stenges, men vi forlater dere ikke», var ett av oppslagene i nyhetene. Hva kunne det bety? Pågående prosjektavtaler respekteres og vil fortsette ifølge gjeldende avtaler. De rundt 20 norske organisasjonene som har samarbeid og støtter sine partnere og søsterorganisasjoner, vil kunne fortsette. Det samme gjelder de ti-femten samarbeidstiltakene med norske universiteter, høyskoler og folkehøyskoler. Fredskorpsets utvekslingsprogrammer kan videreføres. De mange personlige relasjoner som er kommet ut av alle samarbeidsprosjektene vil leve videre, uavhengig av ambassaden.

Norsk bistand vil også fortsette gjennom en rekke multilaterale og internasjonale programmer, som er viktige i Zambia. Norge er stor bidragsyter til FN-systemet og til de globale helsefondene, Verdensbanken og Afrikabanken, og bidrar til et utall nordiske og internasjonale organisasjoner og fond.

Både Zambia og Norge ser etter muligheter for en bredere økonomisk kontakt gjennom næringslivet. Norfund har flere engasjementer, og i 2015 etablerte to store norske firmaer seg igjen i Zambia. Det kan komme flere. I Zambia er mulighetene store, ikke minst innen landbruk og energi.

Og selvsagt vil de politiske og diplomatiske forbindelsene opprettholdes ved direkte besøk, i FN-sammenheng

og gjennom Norges ambassade i Lilongwe (Malawi) og Zambias i Stockholm. Norge har hatt et godt samarbeid med Zambia omkring fred og nedrustning; demokrati og menneskerettigheter; kvinner og likestilling; og klima- og miljøpolitikk, og kan utvikle dette videre ved behov.

Zambia har utmerket seg i regionen som et fredelig land med demokratiske valg, åpenhet og en liberal markedsøkonomi. Det er sentralt plassert med åtte naboland. Det bør ha mange muligheter foran seg, med god politikk og bedre utnyttelse av egne ressurser. De største mulighetene ligger i at større deler av befolkningen – menn og kvinner, unge og gamle – får muligheter til å delta i samfunnsutviklingen, og både bidra til denne og selv få sin del av gevinstene.

I Zambia har det pågått en nesten kontinuerlig dialog de siste fem til ti årene, om hvordan Zambia blir mindre avhengig av bistand, og hva som kan gjøres for å stimulere samarbeid og utvikling på andre måter – «beyond aid». Zambia mener selv at de fortsatt trenger bistand, men ser fram til den tid når dette ikke lenger er nødvendig. Da vil de fortsatt ønske internasjonalt samarbeid, både økonomisk, politisk, og på det menneskelige plan. Her ligger mulighetene til å tenke positivt – «beyond aid», også for Norge.

Kilder

Mye av stoffet i dette heftet er basert på forfatterens egne erfaringer fra tiden som ambassadør i Zambia 2011-16, og de mange samtaler, besøk, møter og dokumenter jeg da hadde tilgang til, spesielt fra zambiske kilder.

INTERVJUER SPESIELT FOR DETTE HEFTET

- > **Terje Vigtel**, tidligere ambassadør i Zambia, 12. oktober 2016.
- > **Jon Lomøy**, tidligere ambassadør i Zambia, 25. oktober 2016.
- > **Rolf Skudal**, tidligere Norad-representant i Zambia, 26. oktober 2016.
- > **Tori Hoven**, tidligere chargé d'affaires i Zambia, 3. november 2016.
- > **Gunnar Bøe**, tidligere ambassaderåd i Zambia, 3. november 2016.
- > **Bjørn O. Evju**, Norges Idrettsforbund, 4. november 2016.
- > **Halvard Lesterberg**, tidligere ambassadør i Zambia, 9. november 2016.
- > **Olav Lundstøl**, tidligere landøkonom i Zambia, 9. november 2016.
- > **Jørgen Bosnes**, tidligere bosatt i Lusaka (1967-68), 15. november 2016.
- > **Rodney Lobo**, tidligere ambassadesekretær i Zambia, 15. november 2016.
- > **Eivind Aalborg**, Kirkens Nødhjelp, 2. desember 2016.
- > **Odd Arnesen**, tidligere ambassaderåd i Zambia 7. desember 2016.
- > **Kjell Storløkken**, tidligere Norad-representant i Zambia, 12. desember 2016.

DOKUMENTER

- > **Changa, L. et al (1982)**: Village Agricultural Programme – Zambia. Evaluation Report 3.82. Oslo: Norad.
- > **Chikumbi, Donald et.al. (ed) 2008(?)**: Cultural Heritage – Celebrating 10 Years of Institutional Cooperation. Lusaka: National Heritage Conservation Commission og Riksantikvaren.
- > **Chinene, V.R.N. et al (1997)**: Impact Analysis of Agricultural Support to Northern Province of Zambia, 1981-1996.
- > **Cristopholi, Vigdis, et.al. (2010)**: What Did You Learn in School Today? Review of Norwegian Support to Basic Education in Zambia through Civil Society Organizations. Internal review. Norad: Oslo.
- > **de Kemp, Antonie, et al (2011)**: Between High Expectations and Reality: An Evaluation of Budget Support in Zambia (2005-2010). The Hague: Published by the Netherlands Ministry of Foreign Affairs.
- > **Development Consulting (1989)**: Evaluering av det norske fredskorps. Oslo: Norad Evalueringsrapport 3/1989. Utvalg bestående blant annet av Tor Elden (leder) og Anders Wirak (koordinator).
- > **DIS. Centre for Partnership in Development (1993)**: NGOs as Partners in Health Care. Zambia. Evaluation Report 1.92. Oslo: Departementet for utviklingshjelp.
- > **Engdal, Eskil (2009)**: «Grønn feber», artikkel i Dagens Næringsliv/ DN Magasinet 20/21 juni 2009. (Om to norske investorer i smaragdgruver i Zambia.)
- > **Farnworth, Cathy Rozel (2015)**: Zambia Desk Study Report (Annex 10), i Evaluation of Norway's Support to Women's Rights and Gender Equality in Development Cooperation, Norad Evaluation Report 2/2015, Oslo.
- > **Fergus, Mike et.al (1987)**: Evaluation of the Water Supply Programme in Western Province, Zambia. Evaluation Report 1.87. Oslo: Departementet for utviklingshjelp.

- > **Forss, Kim et al (1988):** Evaluation of the Effectiveness of Technical Assistance Personnel Financed by the Nordic Countries. Oslo: Norad Evaluation Report 5.88.
- > **GICON as (2009):** End Review of Zambia Axle Load Control Programme. In association with InfraAfrica (Pty) Ltd, Botswana. Published as Norad Collected Reviews 15/2009. Oslo: Norad. (Oppsummert i Norads Resultatrapport 2009.)
- > **Glencore** statement (response) to the International Development Select Committee Inquiry into the Link between Taxation and Development. No date (2013?).
- > **Hognestad, Hans (2011):** Mutuality or Patronage? - A Review of Norway Cup as an Arena for Development Cooperation. Oslo/ Bø: Høgskolen i Telemark (skrevet i samarbeid med Leif B. Sauvik, Norad).
- > **IMF (2005):** Zambia: Enhanced Initiative for Heavily Indebted Poor Countries – Completion Point Document. Washington DC.
- > **IMF (2013):** Zambia. Further Proposals for Tax Base Broadening. (Internt notat) Fiscal Affairs Department. Washington DC.
- > **Jul-Larsen, Eyolf et al (2009):** Review of Matantala Rural Integrated Enterprise and the Community Development with Traditional Leaders Programme. Norad Report 24/2009 Discussion. Bergen/ Lusaka/ Oslo: Norad.
- > **Kruse, Stein-Erik et al (2006):** Inter-Ministerial Cooperation. An Effective Model for Capacity Development? Part 2: Case studies from Zambia and Nepal. Oslo: Norad. Evaluation Report 1/2006.
- > **Krøvel, Rolf og Orgeret, Kristin S. (red) (2013):** Fredskorpset. Oslo: Pax forlag.
- > **Lindbekk, Kjersti (2007):** Fagbevegelsens solidaritetsarbeid i Zambia 1980-2006. Masteroppgave i historie, Universitetet i Oslo.
- > **Lundeby, John Trygve (2005):** *Bygg og vedlikehold i Afrika*. Masteroppgave i historie, Universitetet i Oslo.
- > **Matantala Development Enterprise (2011):** Matantala Final Report 2007 to 2010. Summary Report.
- > **Mehlum, Jan (1990):** Med Norad til Øst-Afrika. En undersøkelse av Norad-familiers opplevelser av ekspertlivet i Zambia og Tanzania. Tønsberg
- > **Nasjonalmuseet (2015):** Forms of Freedom. African Independence and Nordic Models. Oslo. (Hefte utarbeidet til arkitekturbiennalen i Venezia 2014/ utstilling i Oslo 2015.)
- > **Norad (2001):** Strategy for the Norwegian Development Cooperation with Zambia 2001-2005. Oslo/ Lusaka.
- > **Norads Resultatportal:** www.norad.no/resultater/
- > **Norads Resultatrapporter (2007-2016).**
- > **Norads Årsrapporter**, og senere versjoner av årlig rapportering fra Utenriksdepartementet og Norad.
- > **Nordic Consulting Group (2015):** Midterm Review of the Norwegian Embassy Financed Tax Administration Program with the Zambia Revenue Authority (ZRA).
- > **OECD/DAC (2005):** Peer Review of Norway. Paris. (Annex B Report on Lusaka Mission)
- > **Ofstad, Arve (2016):** Norway's Contributions to Budget Support for Poverty Reduction in Zambia (2005-2013). Main Issues, Results, and Lessons Learned. Utarbeidet for ambassaden i Lusaka, januar 2016.
- > **Olsen, Arne et al (2002):** Study on Private Sector Development in Zambia. Oslo: Norad.
- > **Olsen, Inger Anne (2007):** Nedturen etter oppturen (om Kabwata Girls og Norway Cup). I Aftenposten/ A-magasinet 31 juli 2007.
- > **Oxford Policy Management (2007):** Evaluation of Norwegian Development Support to Zambia (1991-2005). Oslo: Norad Evaluation Report 4/2007.
- > **Annex:** Case Studies (1) Wildlife Management and Natural Resources; (2) Transparency in Financial Management; (3) Agriculture in Northern Province.
- > **Particip (2013):** Evaluation of Norway's Bilateral Agricultural Support to Food Security. Norad Evaluation Report 9/2012. Oslo.

- > **Pausewang, Siegfried et.al. (1986):** Zambia. Country Study and Norwegian Aid Review. Bergen: Chr. Michelsens Institutt. (Finnes også på norsk)
- > **Rakodi, Carole (2005):** Evaluation of the “Strategy for Women and Gender Equality in Development Cooperation (1997-2005)”. Country case study: Zambia. For Norwegian Institute for Urban and Regional Research (NIBR) and NORAD. Birmingham/Oslo. (Norad Evaluation Report 5/2005) s.38.
- > **Rakner, Lise (2003):** Political and Economic Liberalisation in Zambia 1991-2001. Uppsala: Nordiska Afrikainstitutet.
- > **Rakner, Lise (2012):** Foreign Aid and Democratic Consolidation in Zambia. (Working Paper no. 2012/16) Helsinki: UNU/ World Institute for Development Economics Research.
- > **Ruud, Arild E. & Kjerland, Kirsten A. (2003):** Norsk utviklingshjelps historie (Bind 2) 1975- 1989 Vekst, vilje og utfordringer. Oslo: Fagbokforlaget.
- > **Saasa, Oliver (2002):** Aid and Poverty Reduction in Zambia. Mission Unaccomplished. (with Jerker Carlsson). Uppsala: Nordiska Afrikainstitutet.
- > **Saasa, Oliver (2010):** Political Economy of Budget Support in Zambia. Lusaka: Premier Consult Ltd. Commissioned by the German Development Institute, for budget support evaluation by de Kemp, Antonie, et al (2011)
- > **Sardinis, Andrew (2014):** Zambia. The First 50 Years. London: I.B. Tauris.
- > **South Luangwa Valley Management Unit (2012):** Walking Tall. A Wildlife Conservation Success Story. Published by the Norwegian Embassy and Zambia Wildlife Authority. Lusaka.
- > **Stokke, Olav (1975):** Norsk utviklingsbistand. Uppsala: Nordiska Afrikainstitutet.
- > **St.meld. nr. 29 (1971-72):** Om enkelte hovedspørsmål vedrørende Norges samarbeid med utviklingslandene.
- > **St.meld. nr. 36 (1984-85):** Om enkelte hovedspørsmål i norsk utviklingshjelp.
- > **St.meld. nr. 51 (1991-92):** Om utviklingstrekk i Nord-Sør forholdet og Norges samarbeid med utviklingslandene.
- > **St.meld. nr. 35 (2003-04):** Felles kamp mot fattigdom.
- > **St.meld. nr. 13 (2008-09):** Klima, konflikt og kapital — Norsk utviklingspolitikk i et endret handlingsrom.
- > **Vetlesen, Leif (1987):** Det norske fredskorps. Oslo: Gyldendal. Kap. 20 Kopperlandet (s.167-177).
- > **Vik, Hanne Hagtvedt (2001):** Norge og Norden i Verdensbanken 1980-1992. Hovedoppgave i historie, Universitetet i Oslo. Publisert av Senter for utvikling og miljø, Oslo.
- > **Whitworth, Alan (2015):** Explaining Zambian Poverty: A History of (Non-Agriculture) Economic Policy since Independence. In Journal of International Development 27, pp 953-986.
- > **World Bank (2015):** Making Mining Work for Zambia. Zambia Economic Brief Issue 5. Lusaka/ Washington DC.



Februar 2017
Trykk: Konsis
Omslagsfoto: Shutterstock
Opplag: 200
ISBN: 978-82-7548-936-2



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