





EKSEMPLER PÅ RESULTATER AV NORSK BISTAND

Tiltak mot avskoging og skogforringelse utgjør 38 prosent av den norske bistanden til naturressursforvaltning.

Rapporten deler inn naturressursbistanden i fire temaer, som behandles i hvert sitt kapittel:

- Kapittel 3: Landbruk, fiske og retten til mat
- Kapittel 4: Ren energi
- Kapittel 5: Statlige inntekter fra ikke fornybare naturressurser
- Kapittel 6: Bærekraftig bruk av skog og andre miljøgoder

I kapittel 7 presenteres i tillegg noen eksempler på hvordan man kan illustrere størrelsen på norske andeler av resultater som oppnås gjennom multilaterale organisasjoner som FN og Verdensbanken.

Resultatmåling

For å måle resultater av bistanden trenger man først en god beskrivelse av problemet tiltaket prøver å løse, for eksempel avskoging per år. Målet bør formuleres tydelig slik at det er mulig å etterprøve om det er oppnådd eller ikke. Et eksempel er hvor stor nedgang i avskoging som forventes etter at tiltaket er gjennomført. Ved måling av resultater spiller også følgende inn:

Måle effekter av leverte varer og tjenester: Leverte varer og tjenester, for eksempel publisert forskning, utarbeidet verneplan eller gjennomført opplæring, er nødvendige men ikke tilstrekkelige resultater. Effektene av leveransene må kartlegges: har utslippet av CO₂ gått ned, har artsmangfoldet tatt seg opp eller har inntekten til de involverte økt? Eksempelene i rapporten fokuserer på effekten av leveransene.

Årsak-virkning: For et oppnådd resultat, for eksempel at hullene i ozonlaget er i ferd med å tettes, kan det være vanskelig å tilskrive hele resultatet én enkelt organisasjon eller ett tiltak. Selv om det kan være vanskelig å påvise sammenhengen mellom en levert tjeneste, som for eksempler opplæring, og effektene av tjenesten, kan det oftest sannsynliggjøres hvordan bistanden har bidratt til et større resultat. Eksemplet om skogsatsingen i Brasil viser at myndighetene har den største delen av æren for de oppnådde resultatene. Dessuten har andre faktorer som endringer i råvarepriser, spilt inn. Eksempelet viser at det likevel er sannsynlig at det norske bidraget har spilt en rolle for landets politikutvikling, og dermed medvirket til å redusere avskogingen (se eksempel 6.1).

Kvaliteten på resultatrapporteringen: Norge må i hovedsak basere seg på rapporteringen fra partnerne og stiller klare krav til resultatrapporteringen. I tillegg til partnernes egen rapportering, kan uavhengige gjennomganger og evalueringer, forskning samt feltbesøk og samtaler med andre aktører som har informasjon om partneren eller tiltaket, gi informasjon om resultatene. I rapporten er resultateksempelene basert på så mange som mulig av disse ulike kildene.



3. LANDBRUK, FISKE OG RETTEN TIL MAT

Et typisk trekk ved de fattigste landene er at primærnæringene er den viktigste inntektskilden for flertallet av befolkningen. Støtte til vekst i primærnæringene for å bidra til fattigdomsreduksjon, fordeling og økonomisk utvikling, har vært en del av norsk bistand siden Indiahjelpen startet i 1952. Klimaendringene stiller nye krav til mennesker som lever av landbruk og fiske, og dette påvirker norsk bistand. Støtte til klimarobust landbruk, rettigheter til land og naturressurser og like rettigheter for kvinner og menn, er deler av norsk bistand som forventes å øke de neste årene. Det samme gjelder støtte til større forståelse av klimaendringenes påvirkning på fiske og fiskeoppdrett. Dette kapitlet viser eksempler på norsk bistand til landbruk og fiske. Det begynner med det aller første norsk-finansierte bistandsprosjektet i Kerala i India, går via fiskerilovgivning i Vietnam, og slutter med klimarobust landbruk i Zambia.

Tilgang til nok og trygg mat er en menneskerettighet, ifølge *Den internasjonale konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter* (art. 11). Landbruk og fiske skal gi levebrød til mennesker på landsbygda og langs kysten, samtidig som fattige forbrukere i byene skal ha råd til å kjøpe maten. Omkring én milliard mennesker har i dag ikke nok mat.



Problembeskrivelse

Utvikling av primærnæringene står sentralt i arbeidet for å nå FNs tusenårsmål nummer én: Å halvere andelen mennesker som lever i ekstrem fattigdom og sult innen 2015. Afrika sør for Sahara og Sør-Asia kommer ikke til å nå målet. Utviklingslandene sett under ett har allerede nådd målet, hovedsakelig som et resultat av velstandsøkningen i Kina og India. Med en økende befolkning i verden og generelt økt levestandard, forventes etterspørselen etter fisk og landbruksprodukter å øke. I følge FNs prognoser vil verdens befolkning øke til ni milliarder innen 2050. Det medfører at matproduksjonen må økes med 60 prosent i samme tidsperiode.

Klimaendringer i form av økte temperaturer og større variasjon i vannstand og saltinnhold, vil påvirke fiskebestandenes vandringer, forskyve balansen i økosystemet og ha konsekvenser for fiskeoppdrett. Mer ekstremvær, tørke og flom skader avlinger i jordbruket. De fattigste rammes hardest av den utrykgheten som følger med dårlig fangst og dårlige avlinger, og blant de fattigste er kvinner mest utsatt. I dag står Afrikas kvinnelige småbrukere for 70-80 prosent av produksjonen som går til lokal matforsyning. Til tross for deres sentrale rolle i matforsyningen, eier kvinner sjelden jord, og er avhengige av sine mannlige slektninger for å få bruksrett. Mange kvinner unnlater derfor å investere i jorda. Mangel på eierskap medfører blant annet at kvinner ikke kan opprette egne bankkontoer, eller bli medlemmer i landbrukskooperativer og bondeorganisasjoner. Usikre forhold rundt jordrettigheter gjør også at kvinnelige bønder vanligvis ikke får tilgang til myndighetenes jordbruksstiltak, som for eksempel subsidiert såkorn, kunstgjødsel, veiledning og informasjon.

Målt i verdi, kommer halvparten av all fisk som handles internasjonalt fra utviklingsland. 95 prosent av de som har fiske som levebrød bor i utviklingsland, i hovedsak basert på småskala fiske og småskala fiskeoppdrett. Halvparten av dem er kvinner. I dag er 30 prosent av verdens havfiskebestander overbeskattet, og 57 prosent fullt utnyttet. Bærekraftig forvaltning av de ville fiskeressursene, deriblant en reduksjon av ulovlig fiske og mindre svin i fisket og i verdikjeden, er viktig for å bidra til

tilgang på proteinrik mat. Å opprettholde innlandsfiske og fiskeoppdrett er også fundamentalt for å bidra til god mattilgang til store befolkningsgrupper. Av verdens totale innlandsfiske foregår 94 prosent i utviklingsland. Fiskeoppdrett er størst i Asia.

Den økte globale etterspørselen etter landbruksprodukter til mat og biodrivstoff, har bidratt til økt industriell landbruksproduksjon og økte utenlandske investeringer i utviklingsland. Gjennom store oppkjøp eller leie av land som ikke har en klar juridisk status, har dette blitt beskrevet av en rekke forskere og interesseorganisasjoner som ressursran eller landran (se faktaboks 3.1).

Boks 3.1 Landran (land grab)

Landran er et uttrykk som er brukt om en trend på 2000-tallet der kommersielle, ofte utenlandske, investorer tar over eierskap eller bruksrett til landområder og naturressurser i utviklingsland. Slike overtagelser kan i mange tilfeller skje uten at eierskapsforhold til jorda er kartlagt. Prosessen er gjerne preget av mangel på innsyn, åpenhet og konsultasjon med lokalbefolkningen som bor på eller bruker de aktuelle landområdene. Trenden har blitt sett i sammenheng med økt etterspørsel etter biodrivstoff, økt interesse for investeringer i skog og kommersielt landbruk, samt handel med karbonkvoter. Uttrykket blir også ofte brukt om avtaler som er inngått i full åpenhet og i tråd med myndighetene politikk, da det i mange tilfeller hersker tvil om lokale interesser er tilstrekkelig ivarett.

Landbruk er en betydelig bidragsyter til klimaendringer og redusert biodiversitet gjennom utslipp og avskoging. Derfor gis landbruket økt oppmerksomhet i klimahandlingene og begrepet klimasmart landbruk er lansert. Klimasmart landbruk innebærer både å tilpasse matproduksjon til et varmere og mer variabelt klima (se eksempel 3.6 og 3.7) og å redusere utslipp av CO₂. Den afrikanske union fremmer økte nasjonale investeringer i klimasmarte løsninger gjennom den Afrikanske handlingsplanen for landbruk (CAADP), hvor miljø og klima nå inngår som et tema.

Mål

Økt matproduksjon, sikring av rettigheter knyttet til jordbruksarealer og tilgang til utmarksressurser er viktige mål i norsk bistand. Norsk bistand innen primærnæringene vektlegger:

- Styrking av småbrukeres og spesielt kvinners formelle og reelle rettigheter
- Økt markedsadgang og økte investeringer fra privat sektor
- Bedret ernæring og levevilkår for den fattige delen av befolkningen
- Å sikre optimal og bærekraftig utnyttelse av ressursene
- Styrking av offentlig og lokal forvaltning
- At utviklingsland oppfyller internasjonale forpliktelser innen fiskeriforvaltning og forvaltning av økosystemer i vann

Virkemidler

Norge får anmodning om bistand på områder der Norge har markert seg internasjonalt, spesielt innen fiskeforskning, forvaltning og oppdrett. Samarbeid mellom Norge og utviklingsland i fiskerisektoren har de siste 15-20 årene i første rekke vært knyttet til forvaltning, utdanning og forskning. En evaluering²⁰ i 2009 konkluderte med at denne bistanden har vært vellykket, men at resultatene var mer synlige på nasjonalt nivå i samarbeidslandene enn blant de fattigste i disse landene.

Norsk landbruksbistand støtter blant annet klimarobust landbruk, landbruksforskning, landbruk som reduserer avskoging og krypskyting, og tiltak som reduserer ikke bærekraftig bruk av ressursene i utmark og naturreservater.

20 Evaluation of Norwegian Development Co-operation in the Fisheries Sector. Norad Evaluation Report 6/2008, Norad Evaluation Department January 2009

EKSEMPEL 3.1 FISKERIBISTAND I KERALA LEDET TIL OVERFISKE, MEN GA LÆRDOMMER FOR BISTANDEN

Det første norske bistandsprosjektet har blitt mye kritisert, men bidro til å danne grunnlaget for en moderne indisk fiskeriflåte. Satsingen synliggjorde også viktigheten av å sikre bærekraftig forvaltning av naturressurser. Dette påvirket den neste generasjonen av bistandstiltak.



Foto: Ken Opprann

Fiske på stranden i Kerala, nesten seksti år etter starten på Indiahjelpen.

Hvorfor: Ønske om å utvikle moderne fiskerier

Fiskeriprojektet i Kerala i India startet opp i 1952 og var Norges første statlige bistandsprosjekt.²¹ India hadde opplevd en stor sultkatastrofe i 1951, og Norge ønsket å bidra til å øke landets matforsyning. Gjennom samtaler ble Norge og India enige om fiskerisamarbeid i delstaten Kerala. Prosjektet hadde fire mål:

- å øke avkastningen til de indiske fiskerne ved hjelp av teknologioverføring i form av motorisering av båter og nye båt- og garntyper
- at omsetningen av fisk i økende grad skulle skje gjennom egne kooperativer organisert av fiskere
- å forbedre helseforholdene ved å bygge vannanlegg, latriner og helsesenter
- å arbeide for en høyere levestandard for befolkningen i området

Hvor mye: Bidragene fra Norge og India fra 1952-1972 var omtrent like store: om lag 122 millioner kroner fra Norge og en sum tilsvarende 120 millioner kroner fra India.

Resultater: En moderne fiskeflåte ledet til overfiske

Da Norge trakk seg ut av samarbeidet i 1972, hadde India utviklet en moderne fiskeflåte. Dette var først og fremst indiske fiskerimyndigheters bedrift. Norge bistod med å utvikle teknologi og eksperimentere med nye båttypene og redskapstypene. Norge bidro

dessuten til å utvikle virksomheter på land som båtbygging, fiskeforedling og fryseri. Fra situasjonen i 1950 da det knapt fantes motoriserte båter eller foredlingsfasiliteter, hadde Kerala i 1972 anslagsvis 4 000-5 000 motoriserte fiskebåter, 70-80 fryserier og 40-50 hermetikkfabrikker. Bedre båter muliggjorde helårsfiske, eksportindustri ga valutainntekter, og arbeidsplasser ga flere lønnet arbeid. Foredlingen ga særlig kvinner mulighet til å komme ut i arbeid. Familieinntektene økte, og i én landsby gikk antallet selveide hus opp med 70 prosent.²²

Fra 1961 ble havforskning lagt inn i programmet, og indiske myndigheter fikk ny kunnskap om fiskebestanden og bunnforholdene. Kunnskapen om ressursene lå likevel på etterskudd av investeringene i ny teknologi. Etter at det norske tiltaket ble avsluttet, begynte fisket å feile på grunn av overfiske.²³

Parallelt med å bygge opp fiskeri, bidro Norge til å bedre levekårene for lokalbefolkningen gjennom blant annet å sikre innbyggerne rent drikkevann. Mens Kerala-befolkningen i 1952 drakk forurenset brakkvann, hadde ingen i 1972 mer enn 200 meter til nærmeste drikkevannskilde. Kerala var i 2011 den indiske delstaten som ifølge FN skåret høyest på indikatorer for menneskelig utvikling (HDI). Årsakene til den positive utviklingen er sammensatte, og skyldes en rekke faktorer som ikke kan tilskrives det norsk-indiske samarbeidet direkte.

Lærdommer: Utvinning må skje basert på kartlagte ressurser

Keralasatsingen ble kraftig kritisert for manglende bevissthet om konsekvensene av endringene i samfunnet, som manglende fordeling, fremmedgjøring og økologisk krise. Historiker Jarle Simensen konkluderer likevel med at den norske bistandsinnsatsen til Kerala var langt mer vellykket enn sitt rykte. Lærdommene fra Kerala har bidratt til å forme norsk fiskeribistand. I dag er det i større grad en felles forståelse for at verdens fiskeressurser ikke er ubegrensede og må kontrolleres og forvaltes godt.²⁴ Siden prosjektet dekket både kristne og hinduistiske landsbyer, ga det også lærdommer om nødvendigheten av å tilpasse bistand til ulike kulturer og behov.

Kilder:
Simensen, J., 2003. Norsk utviklingshjelps historie 1.
Norad

²² Ibid

²³ Ibid

²⁴ Hersoug, B., Jentoft, S., Degnbol, P. (2005). "Fisheries Development. The Institutional Challenge".

²¹ Private tiltak via misjonen eksisterte allerede, og Norge hadde gitt støtte til FNs utviklingsarbeid

EKSEMPEL 3.2 FISKERIFAGSKOLE I TANZANIA GIKK FRA FIASKO TIL SUKSESS

Norsk bistand bidro til å bygge en fiskerifagsskole i Tanzania på 1970-tallet. Prosjektet ble bedømt som mislykket. Nitten år etter at den norske støtten ble avsluttet i 1993, er skolen fremdeles i drift og produserer resultater.

Foto: Ken Opprann



Hvorfor: Behov for utdanning innen moderne fiskeri

Mbegani Fisheries Development Center (Mbegani) ble grunnlagt i 1966 av tanzanianske myndigheter. De mente at landet hadde store uutnyttede fiskeressurser som kunne bidra til økonomisk vekst. Visjonen var et moderne fiske utenfor kysten og foredling av råvarene på land. For å få til dette var det behov for økt kompetanse og investeringer i utdanningsfasiliteter og utstyr. Norad begynte sin støtte til senteret i 1976, og skulle overføre kapital, kunnskap og teknologi.

Mbegani var tenkt som et eksempel på mottakerorientering, men det var en del utfordringer med dette. Tanzania var interessert i utdanning for å bygge opp en moderne fiskeindustri, mens Norad mente at senteret skulle prioritere opplæring av tradisjonelle småskalafiskere. Uenigheten ledet til uklarhet i mål, arbeidsplaner og rollefordeling.

Hvor mye: Norge støttet senteret med mer enn 275 millioner kroner i perioden fra 1976 til 1993.

Resultater: Faglærte arbeidere i fiskeri og skipsfart

Mbegani fiskerifagsskole er et av de mest kritiserte prosjektene Norad har vært involvert i, og har ofte blitt betegnet som en «hvit elefant». Begrepet blir brukt til å betegne et mislykket bistandstiltak.

I de første årene var prosjektet preget av forsinkelser og andre utfordringer. Tråleren Mafunzo som ble gitt til senteret som en del av den norske støtten, var etter norske forhold enkel, men likevel for avansert for lokale forhold. Undersøkelser i tanzaniansk farvann ble foretatt av forskningsfartøyet «Dr. Fridtjof Nansen» i 1982 og -83, og konkluderte med at fiskebestandene var relativt små. Forutsetningene for et industrielt fiske var ikke til stede, og få av studentene fra de første årene fikk jobb i industrien. Parallelt med diplom- og sertifikatkursene som var av henholdsvis tre og to års varighet, begynte senteret å tilby kortere kurs basert på enklere teknologi, som vedlikehold og reparasjon av utbordsmotorer, bruk av ulike fiskeredskaper samt bearbeiding

og røyking av fisk. En gjennomgang²⁵ gjort av tiltaket i 1986 mente at det var kortkursene som hadde en positiv økonomisk innvirkning både for mennene som fisket og kvinnene som drev foredlingen.

De som var tilknyttet senteret fikk også et bra helsetilbud, og økt tilgang til nærmeste by gjennom en gratis busstjeneste. Et annet resultat fra den første perioden var et nytt og sikrere båtdesign som raskt ble populært blant fiskerne. De som fortsatte å bygge tradisjonelle båter kunne gjøre dette mer effektivt gjennom å benytte båtbyggeriet ved Mbegani, der det fantes elektrisitet og moderne utstyr. Gjennomgangen mente at disse resultatene var for små i forhold til de store summene Norge hadde brukt på tiltaket. Det endte med at Norge avsluttet støtten i 1993.

I årene etter at den norske støtten ble avsluttet, var skolen fortsatt i drift, men driften var betydelig redusert. I 2000 hadde elevtallet sunket fra 130 til 30. Noen effekter var likevel igjen av den norske støtten: En kvinnegruppe fungerte fortsatt. Ved å drive en lokal mølle og leie ut bygninger fikk de en liten inntekt. I tillegg fikk tidligere elever lett arbeid. Privat sektor i Tanzania hadde vokst, og elevenes kunnskap gjorde dem til attraktive arbeidstakere både innen fiske, skipsfart og industrien for øvrig.

Nitten år etter prosjektets slutt, har Mbegani blitt slått sammen med to andre sentre for å gjøre driften mer effektiv. Driften er lagt om i tråd med endringer i arbeidsmarkedet. Det gis for eksempel undervisning i fiske av tunfisk, som er en av få former for havfiske utenfor Tanzania som lønner seg. I 2011 hadde skolen 195 studenter, hvorav 73 var kvinner. Skolens ledelse sier at det norske bidraget på 1970- og 1980-tallet ga dem grunnlaget for å videreutvikle en kompetanse som i dag bærer frukter. Også tråleren Mafunzo har kommet til nytte. Siden Tanzania ikke har en egen kystvakt, brukes tråleren til å kontrollere illegalt fiske. Landets inntekter fra havfiske har økt betydelig de seneste årene.

Lærdommer: Ytre faktorer påvirker økonomiske resultater

Mbegani har bidratt med lærdommer om tilpasning til lokale forhold underveis i et tiltak. Det er også en lærdom at investeringer i nasjonale initiativer kan lønne seg. Tanzania opprettet selv senteret, og hadde vilje til å videreutvikle virksomheten etter prosjektets slutt.

En annen viktig lærdom er at kapasitetsbyggingstiltak innen industri og annen økonomisk virksomhet er avhengig av faktorer utenfor tiltakets kontroll. Privatisering av mye virksomhet i Tanzania og opprettelsen av en fiskesone som regulerte havfisket utenfor kysten av Øst-Afrika, var viktige grunner til at kompetansen utviklet ved Mbegani ble mer relevant.

Kilder: Den norske ambassaden i Dar es Salaam
Norad

²⁵ Evalueringsrapport 4/1986, Norad mail 1986. The Evaluation Report of the Mbegani Fisheries Development Centre

EKSEMPEL 3.3 FORSKNINGSFARTØY HAR KARTLAGT FISKERESSURSER

Kartlegging av fiskeressurser langs kysten av utviklingsland i Afrika og Asia har avverget bortkastede investeringer i fiskeflåten.



Foto: ©FAO/A. Procto

Nansenskipet ligger ved kai i Dakar i mai 2012 før et tokt langs kysten av Senegal, Mauritania og Marokko.

Hvorfor: Manglet oversikt over egne fiskeressurser

Etter avkoloniseringen var målet for mye av bistanden å bygge opp selvstendige økonomier i utviklingsland. Fiskerisektoren var blant sektorene mange av landene ønsket å utvikle, men det var mangelfull kunnskap om ressurstilgangen langs kysten av de fleste land. Fra 1977 ble den økonomiske kystsonen for mange utviklingsland utvidet fra 12 til 22 nautiske mil, og fra 1982 inn til 200 nautiske mil. Forventningene til forekomsten av fiskeressurser var store, og det var et ønske om å kartlegge ressursene for å kunne bygge opp en fiskeindustri.

I samarbeid med FNs organisasjon for ernæring og landbruk (FAO) og FNs utviklingsprogram (UNDP) tok Norge på seg å bygge og drifte forskningsfartøyet Dr. Fridtjof Nansen. Programmet ble opprettet i 1971, og fartøyet startet sitt arbeid i begynnelsen av 1975. Målet med Nansenprogrammet i denne perioden var å legge et grunnlag for utvikling av fiskerier basert på kunnskap om og kartlegging av fiskeressursene i landenes havområder. FAO var ansvarlig for programmet som helhet, og Havforskningsinstituttet i Norge sto for driften av forskningsfartøyet, noe de fremdeles gjør.²⁶

Hvor mye: Programmet ble finansiert av Norge, med støtte fra UNDP. De første årene varierte de årlige driftskostnadene fra om lag 30 til 36 millioner kroner (2012-kroner).

Resultater: Kartlegging sparte penger

Fiskeriforskningsfartøyet Dr. Fridtjof Nansen har siden 1975 bidratt med uavhengige data om fiskeressurser langs kysten av over 60 utviklingsland i Afrika, Asia og Latin-Amerika. Uavhengige data har vært viktig for å legge realistiske planer for utbygging av fiskeflåten.

De viktigste resultatene i kartleggingsfasen var at flere land og regioner måtte justere sine forventninger og legge om sine planer om investeringer i fiskeflåten. I det som da var Burma (nå Myanmar), der myndighetene hadde vedtatt store investeringer fem år før kartleggingen, måtte de revidere og redusere planene, fordi Nansenprogrammet viste at omfanget av ressurser ikke sto i henhold til forventningene. Det samme gjaldt Sri Lanka, Kenya, Tanzania, Mosambik og Sumatra-regionen. Nansenprogrammet bidro til at landene satte mer realistiske mål for sin fiskeritvilling, og særlig for det industrielle fisket. De unngikk dermed å feilinvestere i å utvikle en industri som det ikke ville vært grunnlag for.

For land der det ble funnet store fiskeressurser, var det likevel langt frem til å utvikle fiskeriene. Dette skyldtes både mangel på kreditt, markedsrelasjoner, infrastruktur og kompetanse, både i offentlig forvaltning og privat sektor.

Mange land som fikk kartlagt sine ressurser i denne perioden viser fremdeles til disse dataene 30 til 40 år etter, selv om informasjonen nå er utdatert. Problemet for mange utviklingsland er mangel på fangstdata fra egen og utenlandsk flåte. Uavhengige ressursdata som Nansenprogrammet kan bidra med, er derfor viktig.

Lærdommer: Egen kompetanse og institusjoner er viktig

Ifølge en evaluering av Nansenprogrammet i 1982-83 ble resultatene best i de landene der god kommunikasjon rundt planlegging og gjennomføring av toktene hadde blitt vektlagt. En annen lærdom var at det hadde vært mangel på oppfølgende tiltak innen kompetansebygging, konsentrasjon av programmet og institusjonsstyrking. Dette ble viktige deler av Nansenprogrammet i det videre arbeidet på 1980- og 1990-tallet.

Den viktigste lærdommen ble for mange land at forventningene om at ressursene ville tilsvare omfanget av havområdene ikke nødvendigvis var tilfelle. Å forholde seg til realistiske ressursanslag i utviklingen av fiskerisektoren var en viktig lærdom for flere utviklingsland.

Kilde: Evaluation Report 4.82, NORAD februar 1983: Fisheries Research Vessel «Dr. Fridtjof Nansen» – FAO/UNDP/NORAD

²⁶ I statsbudsjettet for 2013 er det foreslått å bygge et nytt fartøy for å fortsette virksomheten.

EKSEMPEL 3.4 NY FISKERILOV HAR GITT ØKTE INNTEKTER OG MINDRE FORURENSING I VIETNAM

Gjennom et langvarig norsk-vietnamesisk samarbeid har Vietnam fått på plass en lov som gir tryggere rammebetingelser for fiskere og oppdrettere, reduserer presset på fiskeressursene og gir mindre forurensing.



Foto: Ken Oppravn

Fiskeoppdrett i Halong Bay, Vietnam

Hvorfor: Utdatert lovverk og press på fiskeressursene

Vietnam har lange tradisjoner innen fiske og oppdrett. Landet er tett befolket, og presset på naturressursene er stort. Landets lovverk fra 1989 for å beskytte fiskeressursene var utdatert og ikke tilpasset internasjonale pålegg om regulering og avfallshåndtering. I 1999 undertegnet Norge og Vietnam en avtale om å utarbeide en fiskerilov for Vietnam, og i 2004 trådte loven i kraft i hele landet. Lovverket skal sikre en miljømessig og økonomisk bærekraftig fiskerinæring og gi fiskere og oppdrettsnæring forutsigbare rammevilkår.

Fra 2005-2011 bisto det norske Fiskeridirektoratet og Fiskeri- og kystdepartementet Vietnam med å sette loven ut i livet. Norge støttet arbeidet med å utvikle forskrifter og regelverk, og bygge kompetanse om lovverket. Fem pilotprosjekter har gitt praktisk erfaring med hvordan lovverket fungerer. Basert på erfaringene fra pilotprosjektene har lovverket blitt revidert, og innen 2013 vil vietnamesiske myndigheter trolig vedta den reviderte loven.

Hvor mye: Prosjektet ble gjennomført i to faser i perioden 1999-2011. Samlet bidrag fra Norge var 34 millioner kroner. Vietnamesiske myndigheter bidro med 445 000 USD. I tillegg har FNs organisasjon for ernæring og landbruk (FAO) bidratt med faglig bistand.

Resultater: Økte inntekter og færre lovbrudd

Gjennom reguleringer har det nye lovverket bidratt til å redusere presset på Vietnams fiskeressurser, blant annet ved å øke satsingen på oppdrett. I 1996 sto fiske for 66 prosent av de samlede inntektene i sektoren. Ti år senere var andelen halvert. Samtidig økte inntektene fra oppdrett fra 31,4 prosent av de totale inntektene i 1996 til 67,2 prosent i 2007.²⁷ Den nye fiskeriloven har

dessuten innført reguleringer for å beskytte sårbare arter, og det er etablert 15 verneområder langs kysten.²⁸

Forvaltningsplaner, lisenser og kontroller har gitt bedre og mer forutsigbar forvaltning. I Thang Loi i Halong Bay-området har lokalbefolkningen fått tildelt oppdrettslisenser. Lisensene muliggjør kreditt og lån, og har bidratt til økt næringslivsaktivitet. En undersøkelse foretatt av lokale myndigheter viser at antallet fattige i kommunen er redusert fra 48 prosent til 18 prosent siden 2007.

Det er blitt satset mye på å øke kunnskapen om den nye fiskeriloven for å øke bevissthetsnivået og endre skadelig praksis. En undersøkelse²⁹ foretatt blant utvalgte fiskere fire år etter at loven ble innført, viste at lovbruddene hadde blitt redusert med mellom 50 og 70 prosent. De største endringene var at fiskerne i mindre grad enn tidligere forurenset det marine miljøet: De hadde gått over til lovlige kjemikalier og sørget for at forurenset spillvann ikke ble sluppet ut i sjøer og elver. Undersøkelsen viste også at fiskerne nå følger prosedyrer som å registrere fiskebåten, føre loggbok over fangst og bruke tillatt maskestørrelse på fiskegarn.³⁰

Kompetanseheving i den vietnamesiske forvaltningen har ført til at Vietnam deltar mer aktivt i regionalt fiskerisamarbeid og i internasjonale fora som FAOs fiskerikomité og FNs havrettskommisjon. Ved å delta i disse foraene har Vietnam mulighet til å fremme egne interesser og påvirke internasjonal politikk.

Lærdommer: Testing, lokalt eierskap og langsiktig samarbeid er suksessfaktorer

Flere gjennomganger og evalueringer konkluderer med at det norsk-vietnamesiske samarbeidet viser hvordan norsk fagkompetanse kan bidra til kapasitetsbygging i utviklingsland. Noen av suksessfaktorene som trekkes fram er:

- Lokal forankring. Alle utkast til lovtekster er utformet lokalt, for deretter å bli vurdert av norske fagekspert.
- Langvarig samarbeid og kontinuitet. Det norsk-vietnamesiske samarbeidet har gått over lang tid, og de samme institusjonene og personene har vært involvert. Dette har sikret en høy grad av kontinuitet i arbeidet.
- Bruk av pilotprosjekter. Å teste ut lovverket i praksis gjennom pilotprosjekter er en metode som brukes lite, men som viste seg nyttig for å sikre en praktisk og anvendbar lov.

Kilde: Vietnam Ministry of Agriculture and Rural Development: Establishment of Vietnam fisheries law and regulations. Phase II – Bringing law to life. Internal Project Review Report 2011

²⁸ Informasjon hentet fra Den norske ambassaden i Hanoi

²⁹ Ministry of Agriculture and Rural Development: Report on the Assessment of Fisheries Law's Impact on the Development of Vietnam Fisheries Sector. Hanoi, juli 2010

³⁰ ibid

²⁷ Tall innhentet fra Den norske ambassaden i Hanoi

EKSEMPEL 3.5 KLIMAROBUSTE AVLINGER I INDIA TAKKET VÆRE FORSKNING

Støtte til landbruksforskning har bidratt til utvikling av nye rissorter som kan overleve flom.



Foto: G.M.B. Akash

Flom er et vanlig fenomen i Sør-Asia. Hvert år går avlinger tilsvarende nok mat for 30 millioner mennesker tapt på grunn av flom.

Hvorfor: Mat for 30 millioner mennesker går tapt hvert år

India har tolv millioner hektar flomutsatt landbruksjord. Hvert år taper bønder i India og Bangladesh avlinger på opptil fire millioner tonn ris på grunn av flom. Dette er nok mat for 30 millioner mennesker.

Hvor mye: Norge har siden 1989 støttet CGIAR med 1,44 milliarder kroner. Resultatene under beskriver bare en liten del av CGIARs resultater. Flere eksempler på resultater gjennom CGIAR kan leses i kapittel 7, eksempel 7.3.

Resultater: 100 000 indiske bønder har fått økt matsikkerhet

Forskere hadde lenge visst om en indisk rissort som tåler å være under vann i over en uke, og dermed kunne være et godt alternativ for bønder i flomutsatte områder. Imidlertid produserte denne rissorten mindre enn andre rissorter. I 1980 lyktes International Rice Research Institute (IRRI), som er ett av de 15 CGIAR-instituttene, med å utvikle nye varianter som både kunne håndtere flom og gi god avling. Problemet var at risen smakte dårlig.

25 år senere tok IRRI opp arbeidet igjen, og lyktes mot slutten av 2000-tallet med å komme fram til en rissort som gir en økning i avlingene, selv om den blir oversvømt i opptil to uker. Risen hadde også kvaliteter som god smak, høy avkastning og motstand mot sykdommer.

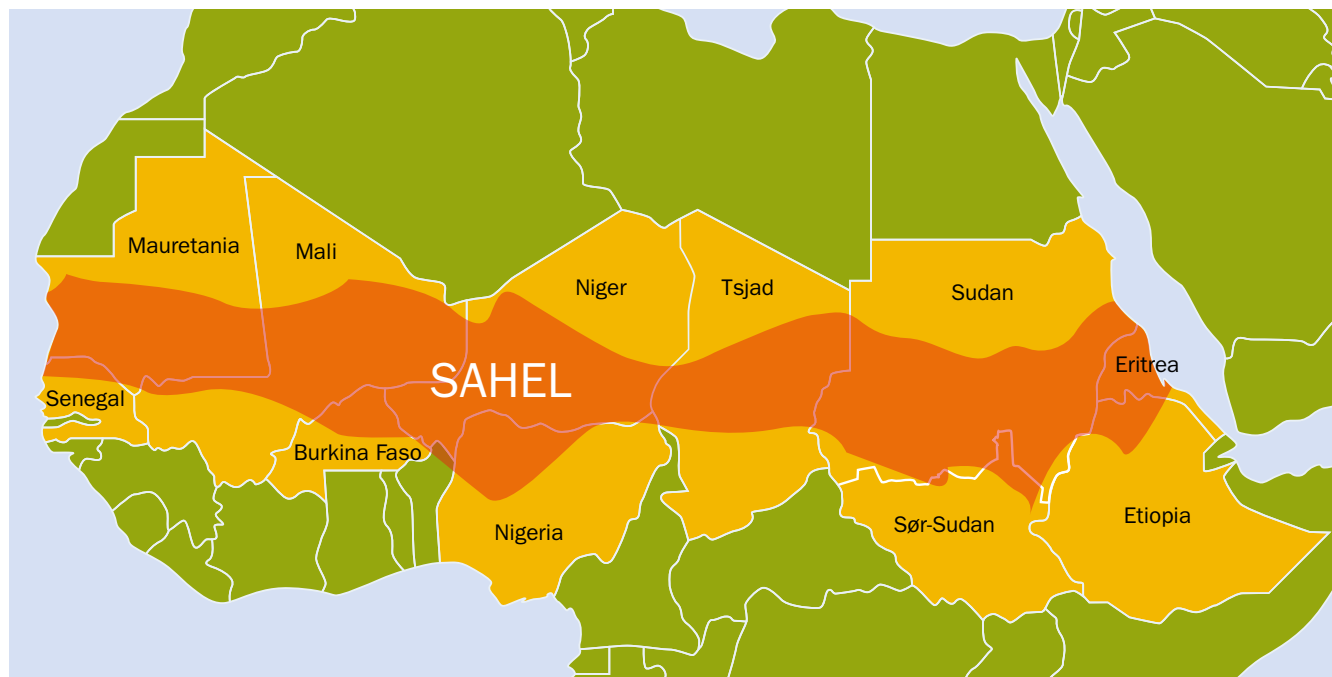
100 000 indiske bønder fikk tilgang til rissorten ett år etter at den ble lansert i 2009. Dette gir økt matsikkerhet for dem, deres familier, og de som kjøper produktene deres. Vanligvis tar det fire til fem år å teste en rissort, og ytterligere to til tre år til bønder får tilgang til den. IRRI har bistått myndighetene med å identifisere flomutsatte områder der såkorn kan distribueres uten å måtte vente til de blir masseprodusert.

Lærdommer: Økt avling er bare en del av løsningen

For å tilpasse landbruket til klimaendringene, trengs løsninger hvor smak, kvalitet og avling er ivaretatt i tillegg til klimarobusthet. Det er deretter viktig å ha på plass et effektivt og raskt program for distribuering av såkorn.

Kilder:
Norad og UD
International Rice Research Institute (IRRI)
Global Crop Diversity Trust
Rice Today Vol. 8, No. 2, April-June 2009

EKSEMPEL 3.6 FORSKNINGSSAMARBEID MED LOKALE BØNDER GIR BEDRE AVLINGER I SAHEL



Savannebeltet Sahel strekker seg tvers gjennom det afrikanske kontinentet, sør for Saharaørkenen.

Samarbeid mellom forskningsinstitusjoner og lokale aktører har skapt landbruksmetoder som gir større avlinger i tørt klima.

Hvorfor: Sahel rammes jevnlig av tørke og sultkatastrofer

Savannebeltet Sahel sør for Saharaørkenen er kjent for sine store sultkatastrofer som følge av tørke.

Tørrlandskoordineringsgruppa (TKG) er et nettverk som ble startet i 1997 av norske organisasjoner som jobber med kunnskapsproduksjon og kapasitetsbygging for å tilpasse landbruk til tørke. TKG startet økofarmprosjektet i Mali. Dette er et norskstøttet forskningsprosjekt som pågikk fra 1998 til 2004. Målet var å finne frem til teknikker som småbrukere i tørre områder kunne benytte for å øke produksjonen. Samtidig skulle de nye metodene bidra til å bevare miljøet og forbedre ernæringen for bøndene og lokalsamfunnet.

Hvor mye: TKG har gjennom samarbeidsavtalen med Norge mottatt 6 300 000 norske kroner årlig. Økofarmprosjektet har vært det største prosjektet i avtalen.

Resultater: 50 til 100 prosent større avlinger

Bønder som har anvendt de nye teknikkene i økofarmprosjektet kan vise til en økning i avlingene på 50 til 100 prosent. Mange bønder utenfor prosjektet har sett at metoder som gjødsling med

mikrodoser og bløtlegging av såkorn og frø fungerer, og har begynt å bruke dem. I prosjektområdet i Mali bruker nå rundt halvparten av bøndene økofarmteknikker. Prosjektet har også fremmet bruk av trær som kan forbedre ernæringen og utviklet måter å forbedre føringen av geiter og sauer. Økofarmprosjektet har siden blitt duplisert i Etiopia fra 2006 og Sudan fra 2007 – også der med gode resultater. I følge TKG har til sammen 2 335 bønder i Mali, Etiopia og Sudan tatt i bruk nye jordbruksmetoder basert på TKG-partnersnes forskning. Hver av bøndene antas å være ansvarlig for et hushold med gjennomsnittlig seks personer. Dette betyr at rundt 14 000 mennesker har nytt godt av bedre avlinger.

Lærdommer: Samarbeid mellom forskning og lokale aktører gir anvendbar kunnskap

Økofarmprosjektet er et eksempel på at forskningsprosjekter som involverer samarbeid mellom forskningsinstitusjoner, lokale organisasjoner og relevante myndigheter, har potensial til å frembringe ny kunnskap for å bedre matsikkerheten og bekjempe fattigdom. Et annet forhold som har vært viktig for å få gode resultater i økofarmprosjekter er at bønder i prosjektområdet har vært aktivt med i forskningsprosessen fra starten, gjennom å teste ut ulike teknikker og ved å dele resultatene med andre bønder.

Kilder:
Norad og Tørrlandskoordineringsgruppa
Jens B. Aune, professor Noragric/UMB: «Textbox 4: The Ecofarm project and its development impacts», side 10 i «Sluttrapporten for samarbeidsavtalen 2007-11» (mai 2012)

EKSEMPEL 3.7 ØKT PRODUKSJON MED MER KLIMAROBUST LANDBRUK I ZAMBIA

Organisasjonen *Zambian Conservation Farming Unit (CFU)* mener at det er mulig å øke produksjonen av mat gjennom klimarobust landbruk og samtidig redusere utslipp av klimagasser og ivareta naturmiljøet. Det er ikke uvanlig at avlingene mer enn dobles allerede første året etter omlegging til klimarobust landbruk.



Foto: Ken Opprann

Phiri Sinoya har drevet klimarobust landbruk siden 2009. Hvert år gir han opplæring til 100 bønder i sitt distrikt slik at de også kan ta i bruk metoden. På sine tre hektar har han økt produksjonen fra 65-70 sekker i året til 350-400 sekker i dag. For inntektene har han bygget seg nytt hus, kjøpt høns og griser og betalt for sin brors universitetsutdanning. Han har også installert strøm i huset.

Hvorfor: Ineffektivt landbruk er en fattigdomsfelle

De fleste av Zambias bønder dyrker mais på små jordlapper. Den tradisjonelle pløyingen av jorda virvler opp fruktbar jord som forsvinner som støv. Gjentatt pløying etterlater et hardpakket jordlag der mange av næringsstoffene er borte. Dette fører til dårlige avlinger. Fordi planterøttene ikke klarer å trenge gjennom det harde jordlaget, er avlingene dessuten sårbare for tørke og intensivt regn. Fattigdom og matmangel er resultatet. Når jorda blir utpint, må skog hogges for å rydde nye arealer som erstatning.

CFU promoterer en form for landbruk som reduserer inngrepene slik at jorda holder på næringsstoffene. Metoden kalles klimarobust landbruk. I stedet for pløying, graves det plantehull eller det rives opp en smal stripe i jorda der man skal så. Jorda rundt får ligge urørt og dekkes gjerne med organisk materiale for å beskytte og gjødsle. Målet er å få større utbytte på samme areal, uten å øke forbruk av vann og kunstgjødsel, og uten at jorda forringes. Etter hvert legges andre metoder til, som vekselbruk og planting av trær som kan samle nitrogen fra luften og bidra til gjødsling.

Informasjonsdeling via mobiltelefoner, bedre tilgang til markeder og lagre, og samarbeid med forhandlere av landbruksvarer og utstyr er en viktig del av programmet. Bruk av verdikuponger som innløses ved hjelp av en mobiltelefon gir rabatterte priser på landbruksvarer. Disse faktorene bidrar til å etablere klimarobust landbruk som et bærekraftig, kommersielt alternativ til tradisjonelt landbruk.

Siden 1996 har CFU etablert et nettverk av bønder som har gått over til denne formen for landbruk. Disse bøndene har igjen gitt opplæring til rundt 200 000 bønder i Zambia og inspirert tilsvarende satsinger i flere andre land i regionen.

Hvor mye: Siden 2007 har Norge bidratt med litt i overkant av 200 millioner kroner til CFU samt om lag 40 millioner kroner til to andre zambiske institusjoner som jobber med klimarobust landbruk. Dette inkluderer støtte til landbruksdepartementet gjennom et samarbeid med FNs organisasjon for ernæring og landbruk (FAO). Norge er den største bidragsyteren, men EU og andre har de siste årene begynt å vise interesse for tiltakene, og støtten derfra er økende.

Resultater: Klimarobuste avlinger gir økonomisk trygghet

Bøndene som legger om til klimarobust landbruk opplever mellom 50 og 100 prosent økning i avlingene allerede det første året. I tillegg reduseres utgifter til drivstoff, gjødsel og sprøytemidler. De neste årene kan avlingene øke med ytterligere 50 til 100 prosent. For de som ikke har råd til trekkdyr og må grave plantehull, er omleggingen tung det første året. Fra og med det andre året kan plantehullene brukes om igjen, og arbeidsbyrden blir redusert.

Avlingene blir mindre berørt av endrede klimatiske forhold, slik at sjansen for feilslåtte avlinger blir redusert. Tørke i 2011 gjorde at mange bønder som drev tradisjonelt jordbruk mistet avlingen sin og måtte plante på nytt. Slik nyplanting innebærer ikke bare en fordobling av kostnadene, men gir også dårligere avling fordi den andre planting skjer etter de store nedbørsperiodene. Bønderne som praktiserer klimarobust landbruk ble ikke berørt av tørken i samme grad, og slapp å plante på nytt.

En dobling eller tredobling i produksjonen innebærer for mange en helt ny økonomisk frihet. Flere bønder forteller hvordan de på grunn av økte avlinger og inntekter har gått fra å bo i små, uferdige eller utette hus, til å bygge seg nye murhus. De forteller også at de kan sende barna på skolen. Mange har også kjøpt trekkdyr eller husdyr som høner eller griser slik at de har flere inntektskilder.

Oftest er det kvinnene som leder an i omleggingen. Mennene kommer etter når det viser seg at det er penger å tjene. Metoden er relativt lett å markedsføre fordi fokuset er på å øke bondens utbytte. Omleggingen til plantehull istedenfor pløying går ofte fint, men det er vanskeligere å overbevise bøndene om å drive vekselbruk og å plante en type trær som kan bidra til gjødsling. Mais er subsidiert i Zambia, og for mange bønder vil det innledningsvis innebære en økt kostnad å variere maisdyrkingen med andre produkter.

CFU bidrar også til klimarobust landbruk utenfor Zambias grenser. Det er etablert et felles afrikansk initiativ for økt produktivitet med mål om at 1,2 millioner bønder skal legge om til klimarobust landbruk. CFU har i samarbeid med lokale institusjoner i Uganda, Kenya og Malawi etablert prosjekter hvor i overkant av 70 000 småbrukere skal få opplæring og støtte til å legge om. Prosjektene er viktige for at beslutningstakere kan få førstehånds kjennskap til klimarobust landbruk i sitt eget land.

Lærdommer: Riktig opplæring og utstyr er avgjørende

CFU har brukt mye tid på å finne fram til utstyr og metoder som er spesielt tilpasset zambisk klima og vekstforhold. Det finnes mange eksempler på organisasjoner som har startet opp former for klimarobust landbruk uten å ha den nødvendige kunnskapen. Disse prosjektene slår ofte feil, og gir klimarobust landbruk et dårlig rykte.

Det er også en lærdom at kvinner, som ofte leder an i å ta i bruk nye metoder, kan spille en viktig rolle som endringsaktører. I tillegg er et viktig punkt at innsats på individnivå må sees i sammenheng med makroøkonomi. Maissubsidiene er en viktig påvirkningsfaktor i landbruket i Zambia, og CFU har måttet tilpasse sine tiltak til det.

Kilder:
Den norske ambassaden i Lusaka
Norad
The Conservation Agriculture Programme (CAP) Revising Food Insecurity and Environmental Degradation in Zambia, Mid-term Review final report July-August 2009



Foto: Ken Opprann

Veronica Nguloube begynte med klimarobust landbruk siden 2009 fordi hun ikke fikk tilstrekkelige inntekter ved å drive tradisjonelt landbruk. Hun forteller at det var veldig tungt arbeid det første året. Ngloube hadde ikke råd til å leie trekkdyr, og gravde hvert plantehull med hakke. Det viste seg å være verdt det. Det første året fordoblet hun avlingen sin. I dag får hun 165 sekker mais fra den samme jordflekken som før ga 30 sekker. Hun kan sende barna på skolen, og har kjøpt griser og høner.

Plantehullene kan brukes om igjen fra år til år, så det er lettere arbeid nå enn det første året. At hun kan kjøpe ugressmiddel, og har fått opplæring i å bruke det, har også minsket arbeidsbyrden. I år har hun begynt med vekselbruk og har plantet bønner for første gang. Dette bidrar til å bevare jorda, og gir nyttig variasjon i kostholdet.



OPPSUMMERING

Den tidlige fiskeribistanden ga lærdommer om at naturressursene ikke er ubegrensede og må forvaltes forsvarlig. Kunnskap om og kartlegging av ressursene er avgjørende for bærekraftig utnyttelse. Lovgivning er også en viktig faktor, som eksempelet fra Vietnam viser.

For utviklingsland, særlig i Afrika, er det et betydelig potensial for å øke produksjonen gjennom en omlegging til klimarobust produksjon. Eksemplene fra Sahel-regionen og Zambia viser at klimatilpasning kan være en god måte å redusere fattigdom på. For de fattigste gir en dobling av produksjonen store utslag på levestandarden.

Forskning på arter og metoder tilpasset et endret klima er viktig i dette arbeidet. Den Afrikanske Union fremmer økte nasjonale investeringer gjennom Den afrikanske handlingsplanen for landbruk (CAADP), hvor miljø og klima nå inngår som tema. En omlegging av landbruket forutsetter økt involvering av bønder i politikkutvikling, økte rettigheter for kvinner, økte investeringer i privat sektor og politisk vilje til å legge om landbruket. Endringer som kan forbedre nasjonal matsikkerhet vil normalt ta lang tid å gjennomføre. Støtte til nasjonale programmer bør derfor ha et perspektiv på 10 til 20 år. En klar ansvarsfordeling med klare mål for private og offentlige aktører, og siviltt samfunn, er en forutsetning for å oppnå endringer.



4. REN ENERGI

Det overordnede målet for bistanden er å avskaffe fattigdom, og i den sammenheng er tilgang til energi en viktig faktor. Det internasjonale energibyrået har anslått at det globale energiforbruket vil øke med 60 prosent i ikke-OECD land frem mot 2035. I dag lever 1,3 milliarder mennesker, én av fem mennesker på jorden, uten tilgang til elektrisitet. 2,7 milliarder bruker helsefarlige kokeovner som forbruker så mye biomasse at det mange steder leder til avskoging og skogforringelse. Samtidig er energiproduksjon og -forbruk en av de største kildene til de globale utslippene av klimagasser. Skal den globale klimautfordringen løses og klimamålene nås, må veksten i etterspørselen etter energi fra utviklingsland i økende grad bli møtt med fornybar energi og energieffektivisering. Dette kapitlet gir noen eksempler på resultater av norsk bistand til utvikling av ren energi.

Sammen med Statkraft etablerte statens investeringsfond for næringsvirksomhet i utviklingsland, Norfund, i 2002 selskapet SN Power. SN Power har 38 kraftverk i produksjon og ni under utbygging, i ni land. Dette bildet er fra en vannkraftutbygging i Peru.



Problembeskrivelse

I dag lever 1,3 milliarder mennesker uten tilgang til elektrisitet. Samtidig er produksjon og forbruk av energi en av de største kildene til utslipp av klimagasser. Veksten i etterspørselen etter energi fra utviklingsland må i økende grad dekkes med fornybar energi og energieffektivisering.

Økt tilgang til energi er avgjørende for sosial og økonomisk utvikling. Energertilgang er kanskje den enkeltfaktoren som har betydning mest for utviklingen av moderne samfunn. 2,7 milliarder lever uten tilgang til rentbrennende kokeovner og er dermed utsatt for innendørs luftforurensning. Hvert år dør inntil to millioner mennesker av luftveissykdommer forårsaket av innendørs luftforurensning.³¹ Bruk av biomasse til matlagning kan lede til avskoging og skogforringelse. Tilgang til elektrisitet kan forandre liv og samfunn ved å gi muligheter for næringsliv og sysselsetting, utdanning og bedre helsetjenester. Tilgang på strøm til private hjem har også store positive effekter. Det blir lettere for barn å gjøre lekser når de har leselys, mat kan lages og lagres forsvarlig, kvinners arbeidsbyrde blir lettere og informasjonstilgangen blir enklere når det blir mulig å bruke radio, TV, internett og mobiltelefoner.

31 Verdens helseorganisasjon. www.who.int

Mål

Målet med bistanden til ren energi er å øke tilgangen til elektrisitet for fattige land og folkegrupper, uten å øke klimagassutslippene fra kraftsektoren.

Virkemidler

Norge støtter blant annet:

- utbygging av distribusjonslinjer for å øke folks tilgang til strømmettet
- utbygging av vannkraft for produksjon av kraft til nett i utviklingsland
- løsninger der landsbyer får tilgang til elektrisitet ved hjelp av bl.a. solenergi og vannkraft uten å være tilknyttet landets strømmettverk
- tiltak som øker tilgangen til mer effektive og rentbrennende kokeovner der elektrisitet ikke er et alternativ

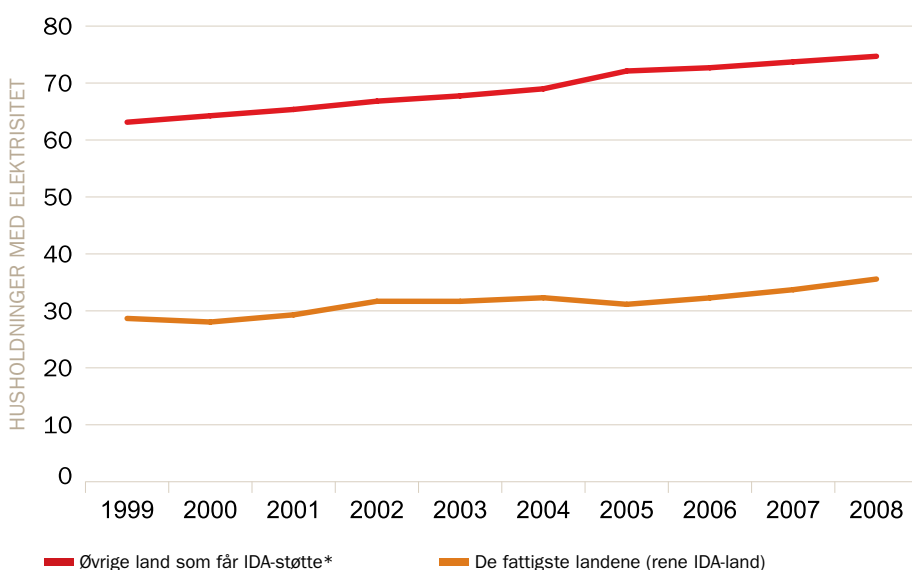
Det er et mål at bistanden skal være samfunnsbyggende og rettet mot den fattigste delen av befolkningen. For at energisamarbeidet skal ha en slik effekt, satser Norge systematisk på å fremme kvinners rettigheter og likestilling i samarbeidet (se boks 4.1). Kvinner og menn har ulike behov og ulik tilgang til makt og ressurser. Energiltak må utformes på en måte som tar hensyn til dette, og legger til rette for at tiltakene kommer både kvinner og menn til gode.

Lang erfaring med fornybare energikilder, spesielt vannkraft, har gjort norsk kompetanse etterspurt. For å skape bedre rammeverk for energisektoren i de landene Norge samarbeider med, er kapasitets- og institusjonsbygging viktig. Dette må være tuftet på solid eierskap hos mottaker, være forankret i mottakerlandenes prioriteringer og forvaltningsrutiner og være tilpasset mottakerens kapasitet.

Statens investeringsfond for næringsvirksomhet i utviklingsland, Norfund, har som formål å utvikle privat sektor i utviklingsland gjennom kommersielle investeringer. Norfunds viktigste investeringsområde er fornybar energi. Det er store uutnyttede vannkraftressurser i mange utviklingsland. I Afrika er bare sju prosent av vannkraftpotensialet bygget ut. Dette er i tillegg den energikilden som ofte er rimeligst å bygge ut. Vannkraft er derfor det viktigste området for Norfund. Sammen med Statkraft etablerte Norfund i 2002 selskapet SN Power som investerer i utvikling av vannkraft og vindkraft i utviklingsland. Til sammen har Norfund investert 3,2 milliarder kroner i SN Power. Ved utgangen av 2011 hadde SN Power 38 kraftverk i produksjon og ni under utbygging, i ni land: Brasil, Chile, Filippinene, India, Nepal, Panama, Peru, Sri Lanka og Zambia. Total installert kapasitet var over 1300 MW. Dette gir strøm til millioner av mennesker. Beregnet reduksjon i CO₂-utslipp er to millioner tonn. Norfund har dessuten investert i et lite vannkraftanlegg i Bugoye i Uganda sammen med Trønderenergi (eks.4.3).

Basert på kunnskapen om at energi er en nødvendighet i kampen mot fattigdom og en forutsetning for økonomisk utvikling, ble initiativet Ren Energi for Utvikling lansert i 2007. I 2011 ble Norges internasjonale energi- og klimainitiativ, Energy +, lansert. Initiativet har som mål å oppnå økt tilgang til bærekraftig energi og redusere klimagassutslipp i utviklingsland. Norsk støtte gis til offentlige institusjoner, regionale og multilaterale organer, privat sektor samt organisasjoner i det sivile samfunnet. Godt styresett med vekt på åpenhet, ansvarlighet og anti-korrupsjon er overgripende og viktige prinsipper.

FIGUR. 4.1 STOR ULIKHET I STRØMTILGANG



Kilde: Verdensbanken

*Såkalt IDA Blend. Dette inkluderer land som kan har rett til både IDA og IBRD-lån, og inkluderer bl.a. India, Pakistan, Vietnam og enkelte østeuropeiske land

Verdensbanken deler inn land i to kategorier: De fattigste, som bare får støtte via det Internasjonale utviklingsfondet (IDA), og mellominntektsland, som får en blanding av støtte fra fondet og lån fra utviklingsbanken (IBRD). Figuren viser at de fattigste landene kjennetegnes ved at en veldig liten andel av innbyggerne har tilgang på elektrisitet.

EKSEMPEL 4.1 KRAFTUTBYGGING HAR ØKT STRØMDEKNINGEN FRA 15 TIL 71 PROSENT I LAOS

Tilgang til strøm har bedret livet til folk på landsbygda og skapt nye økonomiske muligheter.



Foto: Ken Opprann

Solcellepaneler er en bra løsning for å skaffe strøm til områder som ligger utenfor elektrisitetsnettet.

Hvorfor: Mangel på elektrisitet hindret økonomisk vekst

På midten av 1990-tallet var mangelen på infrastruktur i Laos en flaskehals for økonomisk vekst og fattigdomsbekjempelse på landsbygda. I 1995 var strømdekningen på 15 prosent, og svært ulikt fordelt mellom by og bygd. Bare åtte prosent av befolkningen utenfor byene var knyttet til nettverket, mens 60 prosent av befolkningen i hovedstaden hadde elektrisitet. Myndighetene i landet satte derfor som mål å sikre tilgang til billig, konstant elektrisitet for 90 prosent av landets husholdninger før 2020. Landsbyelektrifisering ble en prioritet for elektrisitetssektoren i Laos. Mekongelva renner gjennom hele landet og gjør at hovedkilden til energinetet i Laos er vannkraft. Dette kompletteres med solenergi i landsbyene.

Norge har bidratt til denne landsbyelektrifiseringen gjennom Verdensbankens Rural Electrification Program siden 2005. Programmet skal elektrifisere utvalgte landsbyer og styrke landets elektrisitetsverk finansielt og operasjonelt. I første fase av programmet finansierte Norge infrastruktur, blant annet solcellepaneler. I andre fase, som startet i 2010, finansierer Norge kapasitetsbygging innen elektrisitetsutbygging.

Hvor mye: Mellom 2005 og 2010 var det norske bidraget på 56 millioner kroner. I fase to som går fra 2010 til 2014, bidrar Norge med 28 millioner kroner.

Resultater: Økt tilgang på strøm gir økonomisk aktivitet i landsbyene

Befolkningens tilgang til elektrisitet økte fra 15 prosent i 1995 til 71 prosent i 2010. Dette tilsvarer 734 600 husstander, hvorav 200 000 fikk strøm via Verdensbankens program. En årsak til at utbyggingen har vært mulig, er at landets statseide elektrisitetsverk gjennom Verdensbankprosjektet har økt sin kapasitet innen planlegging og gjennomføring av elektrisitetsutbygginger, samt å gjøre konsekvensanalyser for miljø og mennesker. Tiltak utenfor prosjektet har også bidratt til kapasitetsbygging.

I tillegg til å bygge ut strømmettet har programmet funnet løsninger for de som ikke er tilknyttet nettverket. Av de 200 000 husstandene som har fått strøm via prosjektet, har 35 000 nettverkfrie løsninger, som solcellepaneler eller små vannkraftverk. I tillegg sørget en særskilt satsing på de aller fattigste for at strømdekningen i landsbyer som allerede var knyttet til strømmettet økte fra 70 til 90 prosent. Satsingen ble designet slik at de dårligst stilte husholdningene skulle få tilgang på rentefri kreditt for å kunne betale for å bli knyttet til nettverket. I mange tilfeller gjelder dette kvinnestyrt husholdninger.

En studie i 2005 viste en gjennomsnittlig økning på 30 nye foretak som detaljhandler, rismøller og tekstilforetak i hver landsby etter at de fikk elektrisitet. Bruk av elektriske verktøy og apparater har økt levestandarden, og elektrisk lys gir bedre muligheter til å arbeide og gjøre lekser etter mørkets frembrudd.

Lærdommer: Kompetansebygging er like viktig som infrastruktur

Tiltaket bekrefter viktigheten av å basere bistandsinnsatsen på utviklingslandets egne prioriteringer og strategier. På denne måten oppnås en felles forståelse for målet for programmet og gjennomføringen blir mer effektiv. En annen lærdom er at det er effektivt å finansiere programmer sammen med veletablerte institusjoner som Verdensbanken. De har lenge vært til stede i Laos, noe som har gjort det mye enklere for Norge, som ikke har representasjon i landet, å følge opp prosjektet på en konstruktiv måte. En annen lærdom er at teknisk assistanse og kompetansebygging innen elektrisitetsutbygging er minst like viktig som finansiering av infrastruktur. Uten støtte fra eksterne ekspertkompetanse ville ikke Laos vært i stand til å gjennomføre en så rask elektrifisering.

Kilder:
Norad
Verdensbanken, www.worldbank.org

EKSEMPEL 4.2 KRAFTUTBYGGING I TANZANIA GA MER ENERGI, MEN SKADET SJELDENT ØKOSYSTEM

Kihansi-kraftverket synliggjør hvordan utviklingsland kan sikres tilgang på ren energi, samtidig som det illustrerer kostnadene ved ikke å gjennomføre grundige analyser tidlig av eventuelle negative konsekvenser for miljøet.



Foto: Thomas Vermes

Vannkraft fra Kihansi står for 32 prosent av all vannkraft som produseres i Tanzania.

Hvorfor: Behov for ren energi til kraftsystemet i Tanzania

I 1991 begynte planleggingen av Lower Kihansi Hydropower Project i Tanzania. Kraftutbyggingen ble igangsatt for å møte landets økende behov for ren energi. Kraftverket skulle sikre bærekraftig og stabil leveranse av strøm til konkurransedyktig pris.

Da Norge valgte å støtte prosjektet i 1995, var byggingen av kraftverket allerede i gang. Norge gjennomførte en egen teknisk gjennomgang av prosjektet og denne viste at den opprinnelige miljøkonsekvensvurderingen til Verdensbanken ikke var god nok. En ny vurdering ble gjennomført. I forbindelse med denne undersøkelsen ble det oppdaget en hittil ukjent paddeart og flere ukjente plantearter. Vannsprøyt fra fossefallet skapte et spesielt mini-økosystem med arter som ikke var oppdaget noe annet sted i verden. Verdensbankens miljøprogram for området ble utvidet for å gjennomføre en helhetlig verneplan i samarbeid med lokal samfunnet, og inkluderte kapasitetsbygging for myndighetene innen vannforvaltning.

Hvor mye: Til sammen har byggingen av kraftverket kostet 237 millioner USD. Kraftverket er et spleiselag mellom Verdensbanken, Norge, Sida, tyske KfW, Den europeiske investeringsbanken og Tanzania. Norge bidro med 380 millioner kroner mellom 1995 og 2002. Som følge av bekymringer fra tanzanianske myndigheter, forskere og frivillige organisasjoner om miljøkonsekvensene av kraftverket ble Verdenbankprosjektet Lower Kihansi Environmental Management Project iverksatt fra 2001-2011. Miljøprosjektet har kostet drøyt seks millioner USD.

Resultater: Økt tilgang til energi, skade på biologisk mangfold
I 2000 åpnet kraftverket. I dag står kraftverket for 32 prosent av

Tanzanias produksjon av vannkraft, noe som er 20 prosent av landets energiproduksjon.³³ Kraftverket har en kapasitet på 180 MW og en årlig produksjon på rundt 1000 GWh. Dette er større enn Alta-kraftverket i Norge, som er på 150 MW og har en middelproduksjon på 655 GWh. Kraftutbyggingen førte til store endringer i det som regnes som ett av verdens mest artsrike økosystemer.³⁴ Fordi mye av Kihansi-elva og fossen ble lagt i rør, mistet 95 prosent av økosystemet rundt fossen den naturlige vannsprøyten.³⁵ Dette presset ut fuktavhengige planter, mens planter som trives i tørrere klima tok over. Den sjeldne paddearten begynte å dø ut.

Miljøprosjektet innførte kunstige vanningsanlegg, og bygde stier og broer for å holde menneskelig trafikk unna det sårbare økosystemet. Samtidig måtte kraftverket produsere under maksimal kapasitet for å sikre vannførselen i elven. Dette innebar et økonomisk tap for Tanzania på tilsvarende 6,6 millioner euro årlig siden staten måtte kjøpe drivstoff for å produsere energi på andre måter.³⁶ Tiltakene lyktes i å gjenopprette mye av det opprinnelige økosystemet, men den sjeldne padden overlevde ikke i det fri. Det finnes nå bare noen eksemplarer som har overlevd i fangenskap.³⁷ Forsøk for å finne ut hva som skal til for å gjenopprette hele økosystemet og få paddene til å overleve i sitt naturlige miljø pågår.

Lærdommer: Balansen mellom energibehov og miljøkonsekvenser må vurderes på et tidlig stadium

Erfaringene fra Lower Kihansi Hydropower Project synliggjør behovet for å integrere miljøhensyn med utviklingshensyn, som ofte understrekes i diskusjoner om grønn økonomi (se tekstmot 2.3 i kapittel 2). Hadde en skikkelig miljøkonsekvensanalyse vært gjennomført før utbyggingen av Kihansi startet, og ikke først ett år etter, ville sannsynligvis miljøkostnadene for å ta vare på økosystemet blitt lavere. I vannkraftprosjekter og i andre utviklingsprosjekter er det å inkludere miljøhensynene utfordrende, men helt nødvendig.

Norsk bistand må operere i dette skjæringspunktet mellom økonomisk vekst og lokale og globale miljøulempere i vurderinger av prosjekter. Tiltak skal innrettes etter utviklingslandenes behov og ønsker, og myndighetene og lokalbefolkningen som blir berørt av tiltaket kan være like uenige om slike store infrastrukturtiltak som i Norge. Det er derfor viktig å legge til rette for dialog mellom ulike interessegrupper, og å bidra til at det utvikles kapasitet til å håndtere interessekonflikter i utbyggingssaker.

33 <http://www.hydropowerafrica.com/files/2012/07/Leonard-Kassana-interview3.pdf>

34 UNDP/UNEP/GEF (2001). "The Integration of Biodiversity into National Environmental Assessment Procedures". National case studies. Tanzania

35 Dorggat and Millege, 2001, sitert i Zilihona, Innocent J.E. Responses of invertebrates to Human-Caused Disturbances in East African Tropic Rainforests: Conservation Implications. Academic dissertation, University of Helsinki 2003

36 KfW, Tanzania: Lower Kihansi Hydropower Station. Ex post evaluation. 2006

37 Soorae, P.S. (ed.) (2010). Global Reintroduction Perspectives: Additional case-studies from around the globe. IUCN/SSC Re-introduction Specialist Group, Abu Dhabi, UAE

32 <http://www.worldbank.org/projects/P105220/lower-kihansi-environmental-management-project-2?lang=en>

EKSEMPEL 4.3 VANNKRAFTVERK GIR MER REN ENERGI I UGANDA

Et lite vannkraftverk i Uganda ga jevnere tilgang på strøm.



Foto: Ken Opprann

Bakgrunn: Mangel på kommersielle investeringer i ren energi i Uganda

Norfund fikk i 2008 Trønder Energi med på etableringen av Trønder Power og utbyggingen av vannkraftverket Bugoye vest i Uganda. Det var da stort behov for strøm til hovednettet, som hadde utkoblinger på mange timer hver dag på grunn av manglende produksjon. Samtidig hadde Uganda problemer med å tiltrekke kommersielle investeringer i energisektoren. Som en garanti for investeringen inngikk Trønder Power en avtale med Ugandas elektrisitetselskap, UECTL, om at de skulle kjøpe all kraften til en fastsatt pris i 25 år. 22 lokalt ansatte står for driften, med støtte fra kollegaer i Trønder Energi.

Hvor mye: Norfund har investert 65 millioner USD i Bugoye-kraftverket, både egenkapital og lån. Avtalen om kjøp av strøm fra kraftverket ville ikke gi tilstrekkelige inntekter til at investeringen ville lønne seg kommersielt. For å bidra til å gjøre prosjektet lønnsomt ga Norge 60 millioner norske kroner i bistand i form av et rentefritt lån. Dette lånet finansierte om lag en femtedel av anlegget. Lånet omgjøres til en eierandel som tilfaller Uganda når de øvrige lånene i prosjektet er tilbakebetalt etter ca. ti år. Denne løsningen førte til at prosjektet kunne gjennomføres.

Resultater: Ren energi og økt grunnlag for utenlandske investeringer

Kraftverket begynte å produsere strøm i 2009 og har nå en kapasitet på 13 MW. Dette er et lite kraftverk i norsk målestokk, men på investeringstidspunktet utgjorde dette om lag sju prosent av Ugandas kraftforbruk. I 2011 ble det produsert 82 GWh som er

på linje med målet. Norfund beregner at ut fra gjennomsnittlig strømforbruk i Uganda tilsvarer dette strømforbruket til 1,7 millioner mennesker. Produksjonen har ført til færre utkoblinger i hovednettet. Unngåtte klimautslipp gjennom redusert bruk av diesellaggregater er beregnet til 54 000 tonn CO₂ i 2011. De unngåtte utslippene gir inntekter fra karbonkreditter.

Byggingen av kraftverket hadde sosiale konsekvenser for lokalsamfunnet. 33 familier måtte flyttes til nye bosteder samt at blant annet gravplasser, bikuber og buskap måtte flyttes. Et lokalt råd ble opprettet sammen med lokale myndigheter for å drøfte flyttingen og andre sosiale og miljømessige tiltak. Alle familier som måtte flytte fikk velge nytt bosted selv og fikk ny bolig gratis. I tillegg ble 566 husholdninger kompensert for tap av jord og fikk støtte til å tilpasse seg endrede livsbetingelser. Det ble også opprettet nye helseklinikker, malaria- og hiv/aids-programmer ble igangsatt, lokalbefolkningen fikk tilgang til rent vann og et utdanningsprogram på videregående nivå for kvinner ble startet.

→

Boks 4.1 Kvinneperspektiv i energisatsing

I forbindelse med utbyggingen i Bugoye var det fokus på at tiltaket skulle komme både kvinner og menn til gode. Følgende tiltak ble gjennomført:

- Kvinners rett til å eie land. Etablering av bankkontoer og skjøte på land til kvinnene som ble berørt av flytting i prosjektet. Dette er en liten revolusjon for de kvinnene det gjelder, i et land der det vanligvis er menn som eier jord, mens kvinner arbeider på jorda.
- Satsing på rekruttering og utdanning av kvinnelige medarbeidere. Bruk av lokal arbeidskraft var prioritert, og entreprenøren NOREMCO hadde i september 2008 totalt 176 arbeidere hvorav sju var utenlandske, 124 var fra nærområdet Kasese, og resten ugandere fra andre deler av landet. Av denne arbeidsstyrken var tolv prosent kvinner, noe som er en høy andel på anlegg både i Uganda og Norge. Trønder Power Ltd som driver Bugoye har totalt 22 medarbeidere, alle fra Uganda, hvorav direktøren og seks andre ansatte er kvinner.
- Bedring av kvinners helse, hverdag og framtidsutsikter. Prosjektet bygde en fødeklinikk i lokalsamfunnet. I et land der bare 42 prosent av barnefødsler overvåkes av kvalifisert personell er dette et viktig bidrag til kvinners og spedbarns helse. Vannposter ble også bygd, noe som bidrar til å redusere kvinners arbeidsbyrde siden det reduserer tiden som brukes på å hente vann. Støtteordninger for utdanning av jenter i lokalsamfunnet ble også etablert.

Prosjektet viser at det er mulig å gjennomføre denne typen utbygginger i land som Uganda. Selv om Uganda kommer dårlig ut på Transparency Internationals korrupsjonsliste, har ikke korrupsjon blitt påvist i forbindelse med utbyggingen. Derimot har Tronder Power opplevd noen problemer med å få betalt for kraftproduksjonen. Da prisen på øvrig kraft som UECTL kjøpte steg kraftig, stoppet betalingene til Tronder Power og andre kraftleverandører. På det meste hadde selskapet 24 millioner kroner utestående fra UECTL. Krisen ble løst gjennom nødlån fra Norfund og gjennom press fra norske og andre lands myndigheter på Uganda. De 24 millionene ble betalt og innbetalingene kommer nå i henhold til avtalen.

At problemene ble løst, og investeringen nå gir avkastning, kan øke andre selskapers interesse i å investere i infrastrukturprosjekter i utviklingsland.

Lærdommer: Lokal tilstedeværelse og åpenhet er viktig

Tålmodighet, lokal tilstedeværelse og samarbeid med myndigheter og partnere er sentralt. Kraftverket ble ferdigstilt før tiden, men ble dyrere enn planlagt. Erfaringen vil bidra til bedre budsjettering i fremtidige prosjekter.

I utgangspunktet fikk den norske partneren, Trønder Energi, mye positiv oppmerksomhet rundt viljen til å investere i et av verdens fattigste land. Våren 2012 ble selskapet kritisert i lokalpressen i Trøndelag for sitt engasjement i Uganda. Blant annet ble utbyggingen kritisert for å ha fjernet drikkevannskilden til lokalbefolkningen, noe som viste seg å være feil. Det er mange ulike miljøer som engasjerer seg i utviklingsprosjekter der kommersielle interesser spiller inn. Prosjektet viser at det er viktig å holde en åpen og god dialog med både berørte parter og ulike interesseorganisasjoner lokalt og hjemme i Norge.

Kilder
Norad, den norske ambassaden i Kampala, Norfunds virksomhetsrapport 2011, Trønderenergi





Laos Rural Electrification Program



OPPSUMMERING

Bistand til ren energi gir tydelige resultater i form av økt strømproduksjon. I tillegg er dette bistand som kan utløse større effekter fordi strøm er en så viktig faktor for andre sektorer som industri, næringsvirksomhet, utdanning og helse. Landsbyelektrifisering er viktig for at også de fattigste skal få tilgang til strøm. Eksempelet fra Laos viser hvordan slike tiltak kan legges til rette for å nå de aller fattigste.

For å nå målet om økt energitilgang uten økte klimagassutslipp, må bistanden legges til rette for økte kommersielle investeringer i ren energi. Internasjonal bistand vil ikke være nok til å sikre global tilgang til elektrisitet. Det må en betydelig innsats til fra privat sektor. Store investeringer trengs, og private selskaper har dessuten den nødvendige kompetansen for utbygging av infrastrukturen.

Vannkraftutbygginger er kapitalintensive prosjekter. Mange investorer er forsiktige med å investere i utviklingsland i frykt for at manglende gjennomføringskapasitet, korrupsjon eller manglende evne til å betale for strømmen, vil gi lav avkastning på investeringen. Offentlig bistand kan brukes til å redusere kommersielle selskapers risiko for tap, slik som eksempelet om Norfund og Trønder Energi i Uganda viser.

Eksempelet fra Kihansi Tanzania viser hvor viktig det er å gjøre grundige konsekvensanalyser på et tidlig stadium av vannkraftutbygginger. Balansen mellom energibehov og sosiale og miljømessige hensyn må vurderes i hvert enkelt tilfelle. Derfor er det viktig med konstruktiv dialog mellom sivilt samfunn og private og offentlige aktører.

5. STATLIGE INNTEKTER FRA IKKE-FORNYBARE NATURRESSURSER

Store forekomster av naturressurser kan gi betydelige inntekter til et land, og har potensial til å løfte store deler av befolkningen ut av fattigdom. Likevel viser det seg at land med store forekomster av verdifulle, ikke-fornybare naturressurser ofte har dårligere økonomisk og sosial utvikling enn land med færre slike ressurser.³⁸ Det er mange eksempler på oljerike land der inntekten kun kommer noen få til gode, det være seg en utvalgt elite i landet eller internasjonale selskaper. Store kapitalstrømmer gjør et politisk system sårbart for interessekonflikter og korrupsjon, og svakt styresett gjør ofte at miljøhensyn nedprioriteres. I dette kapitlet presenteres tre eksempler på resultater av norsk petroleums- og skattesamarbeid med utviklingsland.

38 Se bl.a., Collier, Paul: The Political Economy of Natural Resources. Social Research Vol 77: No 4: Winter 2010

Oljevirksomhet i Timorhavet. I 2011 var Olje for Utvikling engasjert i 22 land, med bidrag på til sammen 291 millioner kroner.



Problembeskrivelse

I utviklingsland er maktforholdet mellom de regulerende myndighetene og de internasjonale investorene ofte ubalansert, og skattesatsen betydelig lavere enn i andre land. Dette kan skyldes mangel på relevant ekspertise og kapasitet, og mangel på politisk vilje til godt styresett. Kontraktforhandlingene foregår som oftest i det skjulte, med stor risiko for korrupsjon. Utfallet er i mange tilfeller kontrakter som først og fremst kommer selskapene til gode. Land med svake statlige institusjoner er også særlig sårbare for kapitalflukt, fordi skatteadministrasjonene ofte ikke har tilstrekkelig kapasitet til å utføre effektiv kontroll med selskapene. Det anslås at ulovlige kapitalstrømmer ut av ressursrike utviklingsland er mange ganger større enn den totale bistanden til de samme landene.³⁹ Dette fører til at landene går glipp av store skatteinntekter, som er avgjørende for utvikling og velstandsøkning.

Uten et lovverk som legger til rette for full åpenhet om hvordan ressursene forvaltes, er faren for omfattende korrupsjon stor. Dersom utvinningen av ressurser gjøres uten hensyn til miljøet, kan den også føre til store naturødeleggelser. Dette rammer særlig befolkningen som lever av naturressursene i de berørte områdene. Samfunnsøkonomien kan også komme ut av kontroll, med negative konsekvenser for andre sektorer og næringer, og påfølgende tap av arbeidsplasser og inntekter. Maktkampen om å få kontroll over ressursene kan i verste fall få voldelig utfall. Land som har svake politiske institusjoner og lav kapasitet i statsapparatet er særlig utsatt for voldelige konflikter.

Det er mange faktorer som kan bidra til at naturressurser kan bli en forbannelse, snarere enn en velsignelse. Det betyr ikke at ressursforbannelsen er unngåelig. Norge er et eksempel på et land som i det store og hele har unngått problemene beskrevet ovenfor. Gjennom petroleums- og skattesamarbeid med utviklingsland bruker Norge denne erfaringen til å bistå andre land i å sikre god forvaltning av sine ressurser, og sørge for at de bidrar til utvikling for hele befolkningen.

³⁹ Baker, Raymond W. *Chapitalism's Achilles Heel* John Wiley and Sons, Inc., 2005

Mål

Programmet *Olje for utvikling* (Ofu) har som mål å bidra til økonomisk, sosial og miljømessig forsvarlig petroleumsforvaltning som ivaretar hensynet til kommende generasjoner. Gjennom *Skatt for utvikling*-programmet (Sfu) bidrar Norge til å forbedre skattesystemer og øke skatteinntekter i samarbeidsland. Med bedre skattesystemer menes mer rettferdig beskatning, større grad av aksept for skattlegging og styrking av den sosiale kontrakten mellom staten og skattebetalerne. Resultatoppfølgingen vektlegger både overordnede mål om fattigdomsreduksjon og økonomisk utvikling, og endringer i forvaltning og lovarbeid.

Virkemidler

Gjennom *Olje for utvikling* deler Norge sin lange erfaring som en ansvarlig forvalter av petroleumsressurser. Programmet er ikke en motsetning eller et alternativ til å utvikle ren energi i utviklingsland. Det internasjonale energibyrået, IEA, setter i sin rapport om verdens energitilstand i 2011⁴⁰ opp et scenario for å øke verdens energibruk uten at den kritiske terskelen på to grader global oppvarming overskrides. I dette scenarioet må bruken av fossilt brensel reduseres til 62 prosent av verdens energiforbruk innen 2035. I 2009 var andelen 81 prosent. Det er altså overveiende sannsynlig at fossilt brensel kommer til å være en viktig energikilde i mange år fremover. Gjennom *Olje for utvikling* bidrar Norge til at disse ressursene kan utvinnes og forvaltes på en så forsvarlig måte som mulig.

Ofu bistår samarbeidslandene med å definere spillereglene for hvordan ressursene forvaltes. Det innebærer å etablere politiske og juridiske rammeverk som legger til rette for åpenhet, forutsigbarhet og klar ansvarsfordeling. En god petroleumslov er ikke mye verdt dersom den ikke følges opp. Derfor bistår Ofu også med kapasitetsbygging for å sette institusjonene i stand til å endre praksis i henhold til nytt lovverk samt å håndheve lovene. I tillegg støttes parlamentarikere, sivilt samfunn og media for å bidra til at myndighetene ansvarliggjøres overfor innbyggerne.

I 2011 var Ofu engasjert i 22 land, med bidrag på til sammen 291 millioner kroner.

⁴⁰ World Energy Outlook 2011. International Energy Agency (IEA)

Programmet omfatter kapasitets- og institusjonsbygging hos offentlige myndigheter i samarbeidslandene innen ressursforvaltning, miljøforvaltning og finansforvaltning. Godt styresett, åpenhet og anti-korrupsjon er tverrgående i de tre områdene.

En stor del av programmet *Skatt for utvikling* består av institusjonssamarbeid mellom det norske Skattedirektoratet og skatteetatene i Mosambik, Tanzania og Zambia. Samarbeidet er i hovedsak rettet mot revisjon av internasjonale selskaper i utvinningsindustrien. Bedre kontroll med disse selskapene kan resultere i økte skatteinntekter til landene, og redusert kapitalflyt ut av landene. I tillegg støtter *Skatt for utvikling* det internasjonale pengefondet IMF's arbeid rettet mot naturressursforvaltning og skatt i en rekke utviklingsland, skatterelatert forskning samt lokale og internasjonale organisasjoner som jobber for å sette utfordringene knyttet til skatteunndragelse og kapitalflukt på agendaen. Dette inkluderer støtte til sivilt samfunn og andre initiativ som kan bidra til større åpenhet om statens inntekter fra naturressurser, og for bedre fordeling av skatteinntektene.

Hovedvekten av norsk bistand til godt styresett er basert på institusjonssamarbeid rettet mot å bygge opp samarbeidsinstitusjonenes egen forvaltningskompetanse. Langsiktighet er nødvendig for å kunne oppnå varige resultater. I tillegg trengs det reell politisk vilje til å etablere åpenhet og forutsigbarhet i sektoren. Solid forankring på høyt politisk nivå er svært viktig i land med et hierarkisk politisk system.⁴¹

I Mosambik ble det første norskstøttede programmet for å bygge kapasitet innen likestilling i energi- og oljesamarbeidet igangsatt i 2012. Programmet skal over en treårsperiode bygge kapasitet i olje- og energiinstitusjoners arbeid med kvinners rettigheter og likestilling. Dette innebærer blant annet å øke arbeidsmuligheter for kvinner i sektoren samt at konsultasjoner med lokalsamfunn som berøres av oljeutbygging må ta hensyn til at kvinner og menn har ulik tilgang til beslutningsarenaer, ressurser og informasjon.

⁴¹ Evaluation of the Norwegian Petroleum-Related Assistance : Case Studies Regarding Mozambique, Bangladesh, East Timor and Angola. Danish Energy Authority, 2007

EKSEMPEL 5.1 OLJEBISTAND HAR BIDRATT TIL PETROLEUMSFOND OG STYRKET FORVALTNINGEN PÅ ØST-TIMOR

En av verdens yngste oljenasjoner tok inn 1,3 milliarder USD i petroleumsskatt i 2011, og har tilsvarende 60 milliarder norske kroner satt av i et petroleumsfond. Samarbeid med Norge og bruk av norsk kunnskap og erfaringer har lagt grunnlaget for denne positive utviklingen.



Foto: Eni

Oljearbeidere, Øst-Timor

Hvorfor: Store petroleumssressurser, lav forvaltningskapasitet

Den første øst-timoresiske statsministeren, Mari Alkatiri, hadde som flyktning i Angola under Indonesias okkupasjon av hjemlandet sett hvordan petroleumsinntekter ble misbrukt og forsvant. Han hadde også hørt om det norske petroleumssamarbeidet med Mosambik. Da Alkatiri returnerte til Øst-Timor og ble statsminister i 2002, ba han om norsk hjelp til å bygge opp en petroleumsforsvaltning basert på Norges erfaringer. Utfordringene den nye staten sto overfor var enorme. Samtidig satt landet på betydelige petroleumssressurser: Indonesia og Australia hadde samarbeidet om produksjon i Timorhavet i over ti år allerede, og deler av denne produksjonen tilfalt den nye staten Øst-Timor. I tillegg ble det vurdert at landet hadde et betydelig petroleumspotensial i sine suverene områder. Et institusjonssamarbeid ble inngått i 2003 for å bygge opp en petroleumsforsvaltning.

Prosjektet skulle overføre erfaring og kompetanse til Øst-Timor slik at landet selv kunne forvalte sine petroleumssressurser på en god måte. Det har blitt gitt bistand innen flere petroleumsfaglige disipliner som lisensiering av offshore-blokker, geologi, produksjonsmåling, feltutvikling, utvikling av databaser samt petroleumsjuridisk rådgiving. Senere ble programmet utvidet med inntektsforvaltning, stipendprogram med blant annet masterstudenter i Norge og miljøforvaltning som utslippsregulering og innsamling av miljødata.

Hvor mye: Etter nær ti år med institusjonssamarbeid innen petroleumsforsvaltning har Norge bidratt med i overkant av 100 millioner kroner i bistand. Midlene er i hovedsak gått til styrking av petroleumsforsvaltningen gjennom tilstedeværelse av petroleumsekspertise samt kompetansefremmende tiltak, bl.a. utdanning av øst-timoresere i petroleumsfag.

Resultater: Gode forvaltningsinstitusjoner og oljefond

Ved hjelp av den norske støtten har Øst-Timor bygd opp:

- relevante forvaltningsinstitusjoner
- et nasjonalt petroleumsfond som sikrer åpen forvaltning av inntektene under parlamentarisk kontroll
- prosedyrer for utlysning av lisenser
- regelverk for alle sider ved leting, utvinning og beskatning inkludert miljøforvaltning

Øst-Timor er i dag det mest petroleumssavhengige land i verden ved siden av Sør-Sudan. Landets inntekter kommer i dag i sin helhet fra et fellesområde med Australia. Forhandlinger i perioden 2002 til 2006 økte Øst-Timors andel av inntektene fra dette store havområdet fra 0 til 90 prosent.

Petroleumsskatteloven og petroleumsfondsloven ble enstemmig vedtatt i parlamentet i 2005, bygd på erfaring fra norsk forvaltning. Det har vist seg viktig med en god faglig oppfølging og kontroll med implementeringen av lover og regler. Store beløp står på spill gjennom revisjon av oljeselskapenes regnskaper. Petroleumsskatt på nær 1,3 milliarder USD ble betalt inn i 2011, i følge Øst-Timors finansdepartement.

Det norske Statens pensjonsfond utland har vært modell for Øst-Timors petroleumsfond. Norske rådgivere har stått sentralt i utarbeidningen. Petroleumsfondet hadde ved utgangen av mai 2012 tilsvarende over 60 milliarder norske kroner på bok. Norske finansrådgivere spilte en viktig rolle da Øst-Timor som tredje land i verden oppfylte kravene til gjennomføring av Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) i 2010 (se boks 5.1).

Samarbeidet har bidratt til utdanning i petroleumssrettede fag for et stort antall østtimoresere for en svært lav kostnad. Sammen med kapasitetsbygging for offentlige myndigheter har det bidratt til at det timoresiske oljedirektoratet ikke lenger har like stort behov for internasjonale rådgivere.

→

Etter hvert som petroleumsinntektene har økt betraktelig de siste seks årene, har det vært en engasjert debatt om hvor mye landet skal bruke av petroleumsinntektene, som begrenses av handlingsregelen som ble vedtatt i 2005. Staten trenger tid til å bygge opp en administrasjon for å håndtere innkjøp og utgifter, og petroleumsfondet har bidratt til å bremse overforbruk. Øst-Timor har oppnådd gode oljeavtaler, god skatteinntang og full åpenhet om petroleumsinntektene. Avkastningen av Ofu-programmet på Øst-Timor har vært betydelig, noe også sentrale myndighetspersoner understreker.

Boks 5.1. Extractive Industries Transparency Initiative, EITI

EITI er et globalt initiativ for å ansvarliggjøre myndigheter gjennom å kreve åpenhet om inntekter fra naturressurser. Land som ønsker å delta i EITI, blir først EITI-kandidater.

Et EITI-kandidatur innebærer visse forpliktelser. Myndighetene forplikter seg til å offentliggjøre inntekter de mottar fra selskaper som utvinner naturressurser i landet og det kreves at selskapene offentliggjør sine betalinger til myndighetene. En uavhengig administrator sammenholder informasjonen fra myndigheter og selskaper, og prøver å forklare eventuelle avvik. En EITI-kandidat må også utarbeide en arbeidsplan, som diskuteres og vedtas av en gruppe der både myndigheter, selskaper og sivilt samfunn deltar.

Etter å ha blitt EITI-kandidat har landet 2 ½ år på seg til å bli godkjent som EITI-land. Dette innebærer en uavhengig vurdering av hvordan landet gjennomfører EITI-kravene, og hvilke tiltak som bør iverksettes for å oppnå bedre og raskere framgang. Land må gjennom en vurdering minst hvert femte år for å beholde sin EITI-status. Per september 2012 oppfyller 14 land EITI-kravene, mens 22 land er EITI-kandidater.

EITI, som har et styre bestående av representanter for myndigheter, selskaper og sivilt samfunn, ble etablert i 2003. Norge har støttet EITI fra starten, og det internasjonale sekretariatet har holdt til i Oslo siden 2007. Norge ble EITI-godkjent i 2011.

Lærdommer: Petroleumssamarbeidet med Øst-Timor kom i gang samtidig som landet skulle i gang med å bygge opp institusjoner for å forvalte ressursene. Det å komme inn tidlig gjorde det enklere å etablere gode styringsverktøy for sektoren. Det svake institusjonelle utgangspunktet bidro til å gjøre bistanden mer effektiv fordi det ikke fantes like sterke etablerte maktstrukturer i oljeforvaltningen som i land som har produsert olje lenge. Motstanden mot reform var derfor mindre. En annen viktig lærdom fra Øst-Timor er at femårige perspektiver, som er den typiske rammen for langsiktig utviklingssamarbeid, er for kort til å oppnå varige resultater når utgangspunktet er så svakt.

Erfaringen fra Øst-Timor og andre stater der det finnes få mennesker med nødvendig utdanning og kompetanse, er at et intensivt utdanningsprogram bør iverksettes i en tidlig fase. Da kan de nyutdannede delta over lengre tid i kompetanse- og erfaringsoverføringen. Den faste tilstedeværelsen av norske rådgivere, særlig i en tidlig fase av samarbeidet, bidro til kontinuitet i opplæringen og kunnskapsoverføringen. Samtidig var det en til dels stor utfordring å finne kvalifiserte, timoresiske motparter. Det var også krevende for de norske rådgiverne å finne balansen mellom å gi råd og selv utføre helt nødvendige oppgaver for å sikre en god forvaltning i sektoren.

Kilder: Den norske ambassaden i Jakarta og Norad

EKSEMPEL 5.2 SKATTESAMARBEID HAR ØKT INNTEKTENE FRA PETROLEUMSVIRKSOMHET I MOSAMBIK

Kompetansebygging i skatteetaten har gjort Mosambik bedre rustet til å sikre seg en rimelig andel av inntektene fra utvinning av naturressurser.



Foto: Marit Strand

Gasstanker fra Matola Gas Company

Hvorfor: Lite erfaring med skattlegging av petroleumsvirksomhet

Etter store funn i 2010, 2011 og 2012 er det påvist opp mot 2,8 trilljoner kubikkmeter utvinnbar gass i Mosambik. Funnene plasserer Mosambik blant de elleve største gassnasjonene i verden. Landet er dermed i en helt annen situasjon enn for bare få år siden, og har selv identifisert et behov for økt kapasitet innen skatteinnkreving fra internasjonale selskaper for å sikre seg en rettmessig andel av inntektene. I 2010 inngikk Norge et skattesamarbeid med Mosambik, der formålet er å øke skatteinngangen fra landets naturressurser.

Institusjonssamarbeidet mellom det norske Skattedirektoratet og Mosambiks skatte- og tolletat skal øke kompetansen til å planlegge, gjennomføre og følge opp skatterevisjoner av store aktører i petroleumssektoren. Norge gir også støtte til generell kompetansebygging i skatteetaten, i samarbeid med blant andre Tyskland, Belgia og Storbritannia. I tillegg støtter Norge sivilsamfunnsorganisasjoner som bidrar til EITI-kravene om åpenhet om inntekter fra naturressurser (se boks 5.1). Norge har også bidratt til et forskningsprosjekt i regi av CMI om utvikling av skatteetatene i Mosambik, Tanzania og Zambia. I to regionale samlinger delte disse tre skatteetatene og den norske skatteetaten erfaringer om bl.a. beskatning av internasjonale selskaper.

Hvor mye: Støtten til skattesamarbeidet har siden 2010 vært på 13,9 millioner kroner. Støtten til relevante sivilsamfunnsorganisasjoner har vært på 11,8 millioner kroner i perioden 2007-2012.

Resultater: Høyere skatteutbytte fra petroleumssektoren

Mosambik har økt skatteinntektene med 0,5 prosent av BNP hvert år de siste fem årene, og norsk støtte har bidratt til dette. Som ledd i skattesamarbeidet bisto norske revisorer i 2011 toll- og skattemyndighetene i Mosambik i arbeidet med skatterevisjon. Til nå er et beløp tilsvarende flere millioner USD innbetalt i ekstra

skatt som resultat av denne gjennomgangen. Det viktigste resultatet er likevel at det er fastslått prinsipper for beskatning i den kompliserte petroleumssektoren, og at skatteetaten har fått erfaring med å foreta slike gjennomganger. Dette kan innbringe flere hundre millioner USD i økte skatteinntekter de kommende årene.

Mosambik fikk også nyttige innspill fra erfaringsdelingen til praktiske løsninger tilpasset lokale forhold og problemstillinger. Salget av Cove Energy's andel i landets Anadarko-blokk til thailandske PTTEP i 2012 viser inntekspotensialet ved beskatning av petroleumssektoren. Salget førte til at Mosambik mottok 175 millioner USD i kapitalskatt.

Mosambik leverte i 2011 sin andre rapport til EITI. I forberedelsen av rapportene har Mosambik styrket sine interne kontrollrutiner med skatteinntektene. Norsk støtte til sivilsamfunnsorganisasjoner, og særlig Centre for Public Integrity (CIP) i Mosambik, har bidratt til høyere kvalitet på den andre EITI-rapporten enn den første. Dette fordi CIP ved hjelp av støtten har kunnet produsere relevante bakgrunnsdokumenter og delta aktivt i utformingen av rapporten. Norge gir sammen med Canada direkte støtte til utarbeidelsen av den tredje landrapporten.

Gjennom skattesamarbeidet med Norge er Mosambik blitt bedre rustet til å kreve inn sin rettmessige andel av inntektene fra utvinning av naturressurser. Det er likevel først i årene som kommer, når de store inntektene begynner å strømme til statskassen, at det vil vise seg om innsatsen kommer befolkningen i Mosambik til gode. Et viktig spørsmål blir hvordan Mosambik vil bruke gassinntekter til å skape økonomisk vekst i andre sektorer, særlig i landbrukssektoren som 80 prosent av befolkningen livnærer seg av. Trolig vil størsteparten av inntektene avsettes i et investeringsfond, for å komme andre sektorer til gode.

Lærdommer: Klart definert behov er en forutsetning for et effektivt samarbeid

Skattesamarbeidet ble etablert etter Mosambiks ønske. Norges kompetanse innen beskatning av internasjonale selskaper var velkjent, og ble etterspurt av myndighetene. De foretrakk institusjonssamarbeid framfor å hyre inn konsulenter, da man var ute etter en mest mulig praktisk tilnærming. Erfaringsdeling har blitt trukket fram som det mest positive ved samarbeidet. At behovet var klart definert, og at støtten ble innrettet slik mottakerinstitusjonen ønsket, har vært viktig for at støtten har gitt økte skatteinntekter.

Å støtte både statlige myndigheter og sivilsamfunnsaktører, har vært nyttig for å øke åpenheten om forvaltningen og inntektene fra oljeressursene.

Kilder: Norad og den norske ambassaden i Maputo.

EKSEMPEL 5.3 FORBEDRET SKATTESYSTEM GIR ØKTE INNTEKTER TIL STATEN I ZAMBIA

Skattesamarbeid med blant andre Norge har ført til reformer som gir Zambia større inntekter fra gruvesektoren.



Foto: Jan Speed

Kobberutgraving i Kansanshigruvene. Zambia er den største produsenten av kobber i Afrika.

Bakgrunn: Inntekter fra Zambias kobberressurser gikk ut av landet

Zambia har vært den største produsenten og eksportøren av kobber i Afrika helt siden 1940-tallet, og er også en betydelig aktør på verdensmarkedet. Etter privatiseringen av kobbergruvene i landet mot slutten av 1990-tallet, har produksjonen blitt mer enn tredoblet. Siden 2003 har det også vært en radikal prisutvikling, slik at verdien av kobbereksperten økte fra 350 millioner USD i 1999 til 8 400 millioner USD i 2011.

Det var enighet om at en andel av denne økningen i eksportverdien burde tilfalle de nye internasjonale investorene. Når kobberprisen fortsatte å øke dramatisk ble det også åpenbart at de avtalene som ble inngått med gruveselskapene under privatiseringen ikke i tilstrekkelig grad ivaretok den zambiske statens interesser. I perioden etter privatiseringen tilfalt kun én til fem prosent av eksportverdien av kobber staten. Til sammenlikning hadde staten i Botswana i samme tidsperiode sikret seg 70-75 prosent av eksportverdien av diamanter via inntekter fra direkte eierskap og skatt. Fra 1998 til 2007 utgjorde kobbereksperten 19,8 prosent av Zambias brutto nasjonalprodukt, mens statens inntekter fra kobber var 1,6 prosent av totale skatteinntekter i Zambia.

Kobber er en ikke-fornybar ressurs. Utvinning er å omdanne en nasjonal kapital som finnes under jorden til statlige inntekter. Når en så liten andel tilfaller staten Zambia fører kobberutvinningen til en reduksjon i den nasjonale formuen.

I Zambia har den norske ambassaden fra 2007 jobbet med myndighetene for å bygge kapasitet innen effektiv forvaltning av utvinningsindustrien. Dette inkluderer blant annet å bidra til en ny modell for gruveskatt, analyse av skatteregimet, forhandlinger av kontrakter, åpenhet og skatterevisjon.

Hvor mye: Norge har totalt brukt om lag 20,4 millioner kroner på skattesamarbeidet. Dette inkluderer støtte til det zambiske finansdepartementet, implementeringen av EITI (se boks 5.1) i Zambia, og et omfattende institusjonssamarbeid mellom det norske og det zambiske skattedirektoratet for å bygge kapasitet innen gruveskatt.

Resultater: 200 millioner USD mer i året i statlige inntekter

Støtten til skattemyndighetene ledet til at Zambia i 2008 valgte å annullere de daværende avtalene med gruveselskapene og innføre et nytt skatteregime. Noen avgjørende detaljer i dette regimet ble reversert i 2009, blant annet skatten som sikret staten økte inntekter hvis kobberprisene steg til over det dobbelte av det gjennomsnittlige kostnadsnivået. Resultatet er likevel at Zambia i dag har ett skatteregime som gjelder for alle selskapene som er aktive i landet. Hovedforskjellen fra før 2008 er at reglene er like for alle, og ikke er gjenstand for individuelle forhandlinger med gruvene. De nye reglene innebærer økte skatteinntekter fra nye investeringer og produksjon.

Etter endringene i skatteregimet steg statens inntekter fra kobber til om lag elleve prosent av Zambias totale skatteinntekter. Dette skyldtes at verdien av kobbereksperten økte, og endringene i skatteregimet. Staten fikk minst 200 millioner USD mer per år i inntekter etter at statens avgift for rettighetene til utvinning (royalty) ble satt opp fra 0,6 til 3,0 prosent av brutto salgsverdi. Fra 2012 er denne avgiften hevet ytterligere til 6,0 prosent. For 2011 har det internasjonale pengefondet (IMF) beregnet at ca. 450 millioner USD av total gruvebeskatning var innbetaling av restskatt fra 2008. Dette innebærer at det ikke er sannsynlig med en stor økning av den totale gruveskatten i 2012 sammenliknet med 2011.

OPPSUMMERING

Gjennom støtten til å utvikle skattelovgivning og til å gjennomføre skatterevisjoner i Mosambik og Zambia har *Skatt for utvikling* bidratt til å øke inntektene til staten. Ved å øke kapasiteten i skatteadministrasjonen, kan Norge også bidra til økte skatteinntekter til staten på lengre sikt.

Resultateksemplet fra Øst-Timor viser hvordan Norge gjennom *Olje for utvikling* har bidratt til å etablere juridiske rammeverk som legger til rette for åpenhet i petroleumforvaltningen, samtidig som kapasiteten i landets institusjoner er styrket. Dette er resultater som på lengre sikt kan bidra til at petroleumressursene forvaltes på en økonomisk, sosial og miljømessig forsvarlig måte som ivaretar hensynet til kommende generasjoner.

Dersom et land lykkes med å etablere et system for forvaltning av naturressurser basert på prinsipper om åpenhet og godt styresett, vil inntektene kunne legge til rette for varig fattigdomsreduksjon. Det er likevel ingen garanti for at ressursene kommer hele befolkningen til gode. Om det vil føre til økonomisk vekst og økt velstand for befolkningen, avhenger av hvordan myndighetene velger å bruke inntektene. Derfor er det svært viktig at myndighetene stilles til ansvar for politikken som føres. Her kan støtten til det sivile samfunn, media og fagforbund spille en sentral rolle.

Det er potensial for å øke statens andel av inntektene betydelig mer hvis noen av tiltakene som ble reversert i 2009 blir gjeninnført og myndighetene i Zambia i tillegg fortsetter å prioritere skatterevisjon. Tre revisjoner ble gjennomført i 2009 og 2010, og viste at myndighetene bør kunne kreve inn betydelig mer i skatt hvis inntekts- og kostnadsgrunnlaget verifiseres og skattevurderingen håndheves effektivt. Zambia skal i tillegg øke kontrollen med eksport og internhandel slik at de lettere kan sjekke om informasjonen selskapene oppgir om omsetningen er korrekt.

Lærdommer: Rådgivning må være fleksibel og basert på gode relasjoner med myndighetene

Norske erfaringer har vært utgangspunkt for rådgivningen som er tilbudt. Rådgivningen har vært tilgjengelig på kort varsel, og har vært basert på detaljert sakkunnskap og gode kontakter med myndighetene. Rådgivningen har også vært tilpasset lokale forhold. Det har også vært avgjørende at Norge har akseptert konfidensialitet i møtene mellom uavhengig ekspertise og myndighetene.

Det har også vært viktig at Norge har kunnet påvirke det internasjonale pengefondet, Verdensbanken og EU i ivaretagelsen av Zambias interesser når det gjelder skatt, naturressurser og statens rolle. Grunnlaget skattesamarbeid legger for å øke en stats inntekter overstiger de fleste former for annen bistandsvirksomhet, og kan være en viktig faktor for å gjøre land uavhengige av bistand.

Kilder: Norad, den norske ambassaden i Lusaka samt tidligere landøkonom ved ambassaden i Lusaka



Foto: Jan Speed




6. BÆREKRAFTIG BRUK AV SKOG OG ANDRE MILJØGODER

350 millioner av verdens fattigste mennesker lever hovedsakelig av skogressurser.⁴² Norge støtter tiltak for å forebygge klimaendringer og tap av biologisk mangfold, og tiltak for å bevare livsgrunnlaget til fattige mennesker. For å få til dette er det viktig at vernetiltak kombineres med bærekraftig bruk og utvikling av alternative inntektskilder for lokalbefolkningen.

I dette kapitlet presenteres eksempler på resultater av prosjekter som Norge støtter for bevaring og bærekraftig utnyttelse av skog og andre miljøgoder.

⁴² Regnskogfondet: Rights-based Rainforest Protection. 2012



Gullgraving er én årsak til avskoging.
Avskoging og skogforringelse er en av
de viktigste årsakene til klimagassutslipp.

Problembeskrivelse

Fattige lands utviklingspotensial ligger i stor grad i deres naturressurser. Overforbruk av skog og andre naturressurser bidrar til tap av biologisk mangfold og jordforringelse, og tærer på landenes utviklingspotensial. Når arter dør ut kan hele økosystem forandres drastisk, og endre livsgrunnlaget til dem som lever i nærheten. Jordforringelse bidrar til erosjon som øker risikoen for store skader ved flom og uvær, og reduserer avlinger. Fattige befolkningsgrupper er de som er mest avhengige av lokale naturressurser, og derfor rammes hardest av miljøforringelse og klimaendringer som endrer det lokale ressursgrunnlaget og vekstforholdene. Ressursene brukes til daglig forbruk, gir viktige biinntekter og fungerer som sikkerhetsnett i krisetider. Derfor er det viktig er å sikre fattige grupper tilgang til bruk av naturressurser.

De folkegruppene som er mest avhengige av skogen for sitt livsgrunnlag, har ofte ikke eier- eller bruksrettigheter til skogressursene. I følge FNs organisasjon for ernæring og landbruk, FAO,⁴³ administreres 85 prosent av skogene globalt av sentrale myndigheter. I Afrika kontrolleres bare ti prosent av skogen av lokale brukere. Fattige kvinners bruksrettigheter står som regel enda svakere. Kvinner har ofte bare tilgang gjennom mannens eller farens bruksrett. Mangel på rettigheter til bruk av ressursene leder ofte til kortsiktig overutnyttelse.⁴⁴

Miljøproblemer og avskoging har sammensatte årsaker. FNs miljøprogram, UNEP, peker på befolkningsøkning, urbanisering, ikke-bærekraftige forbruksmønstre og globalisering som noen av de viktigste. Svake styresett, manglende kapasitet til å utvikle og gjennomføre miljøpolitikk, lav lokal deltakelse i beslutningsprosesser og manglende rettshåndhevelse forsterker også miljøproblemene i mange tilfeller. Samtidig kan fattigdom lede til overforbruk og miljøforringelse. UNEP understreker særlig behovet for politiske tiltak og retningsslinjer som gjør noe med årsakene til miljøendringene.

43 FAO, Forest Departement / Francesca Romano: Understanding Forest Tenure in Africa: Opportunities and challenges for forest tenure diversification. (draft)

44 Rights and Resources Initiative (RRI): Respecting Rights, Delivering Development. Forest tenure reform since Rio 1992. Mai 2012

Avskoging bidrar til klimaendringer. Skog absorberer lys og vann slik at klimaet ved bakken er kjøligere og fuktigere enn i åpne områder. Det påvirker også lufttrykket slik at det er mer nedbør over skogområder. Når skogen forsvinner, blir lufttemperaturen ved bakken varmere og det blir mindre nedbør. Tropisk skog bidrar til å lagre karbon slik at det ikke slippes ut i atmosfæren. Avskoging og skogforringelse står for en sjettedel av de totale globale klimagassutslippene som bidrar til økningen i den globale gjennomsnittstemperaturen (se boks 6.1).

Boks 6.1 Utslipp fra avskoging og skogforringelse

Skog i vekst binder store mengder av klimagassen karbondioksid, CO₂. Når et tre dør, ved brann eller forråtnelse, frigjøres klimagasser, hovedsakelig CO₂, som er bundet i trevirket. I en skog i balanse vil ny vekst binde klimagassene slik at de ikke slipper ut i atmosfæren. Utslipp av klimagasser fra et skogområde skjer når det totale skogarealet reduseres, for eksempel når skogareal brennes for å gjøre plass til dyrket mark, eller når store områder hogges uten at det etableres ny skog. Der våtmark i skog dreneres for å rydde plass til plantasjer, slippes det ut store mengder metan som er lagret i myrene. Skogforringelse på grunn av aktiviteter som produksjon av trekull, vedsanking og selektiv hogst, reduserer også skogens karbonlager.

Mål

Norsk miljøbistand har som mål å bevare biologisk mangfold og bevare livsgrunnlaget for skogavhengige lokalsamfunn i utviklingsland. Klima- og skoginitiativet har som mål å redusere avskoging og skogforringelse av naturskog for å unngå klimagassutslipp, og samtidig støtte fattigdomsreduksjon.

Virkemidler

Norge har i en årrekke brukt ulike former for bistand til å bevare og sikre bærekraftig bruk av naturressursene i utviklingsland. Vern av naturområder er ett virkemiddel som har blitt brukt for å sikre bevaring av biologisk mangfold og hindre miljøforringelse. Verneområder inkluderer

alt fra områder der forskning og miljøovervåkning er de eneste lovlige aktiviteter, til områder der bærekraftig bruk av naturressurser er tillatt. Verneområder finnes både på land og i sjø. Lokal forvaltning, eiendoms- og bruksrett er viktig for å verne naturområder.

Boks 6.2 REDD, REDD+ og UN REDD

REDD står for «Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation»: Altså å redusere utslipp fra avskoging og skogforringelse. Det vil ikke være mulig å nå det globale klimamålet om å unngå en økning av den globale middeltemperaturen over to grader celsius uten å redusere utslippene fra skogsektoren. **UN REDD** ble etablert i 2008 og er et samarbeid mellom FNs organisasjon for ernæring og landbruk, FNs utviklingsfond og FNs miljøprogram. De samler sin ekspertise på ulike områder for å støtte medlemsland med å utvikle og gjennomføre strategier for å redusere utslipp fra avskoging og skogforringelse.

Ved klimaforhandlingene i Cancun i 2010 ble landene enige om å minske utslippene knyttet til avskoging og det ble lagt til flere punkter i avtalen, som fikk navnet **REDD+**. Pluss-tegnet står for bærekraftig skogforvaltning, økning av skogens karbonfangst og vern av skog og biologisk mangfold.

I 2007 besluttet regjeringen å bevilge tre milliarder kroner årlig over bistandsbudsjettet til klima- og skoginitiativet for å redusere utslipp fra avskoging og skogforringelse (se eksempel 6.1). Dette er en del av en utvikling der bistand blir kombinert med markedsbaserte mekanismer (se også boks 6.3). Dette er et viktig tillegg til tradisjonelle virkemidler. Norge arbeider også for at urfolks og kvinners rettigheter ivaretas i dette initiativet og for at biologisk mangfold blir bevart.

Boks 6.3 Verdsetting av økosystemtjenester

Økostystemtjenester er definert som den nytten vi har av naturen. Det skiller mellom to typer økosystemtjenester:

→ *produkter*, som rent vann, mat, husly og brensel

→ *prosesser*, som vannrensing, klimaregulering, pollinering, skadedyrkontroll, med mer

Betaling for økosystemtjenester er definert som en frivillig avtale mellom selger og kjøper om en bestemt økosystemtjeneste, eller forvaltning av et område som sikrer leveransen av tjenesten. Dette kan skje mellom aktører i et land eller mellom land. Det avgjørende er at betaling kun skjer hvis den avtalte økosystemtjenesten leveres.

Mange naturressurser og økosystemtjenester er viktige i den globale økonomien, som mat, såkorn, brensel, medisin og bygningsmaterialer. Mange mindre synlige økosystemtjenester har ingen markedspris. Faren for kortsiktig overforbruk av naturressurser øker hvis ingen har klart eierskap til ressursene eller prising av bruken av fellesressurser. Overforbruk kan hindre utvikling i fattige land. Det grunnleggende prinsippet for betaling for økosystemtjenester er at de som nyter godt av økosystemtjenester skal betale de som bidrar til at naturen leverer tjenestene.

REDD, Clean Development Mechanism (CDM) under Kyoto-protokollen, og frivillige kvoteordninger er de mest kjente internasjonale ordninger for betaling for reduksjon av utslipp av klimagasser. Eksempler på ordninger i fattige land, er naturvernorganisasjoner som finansierer prosjekter for lokalbefolkningen i nærheten av naturparker ved at turister betaler en avgift for å komme inn i naturparkene og se på dyrene. Et annet eksempel er at bønder får solgt sine varer til en bra pris mot at de ikke deltar i kryptskyting eller ulovlig hogst (se boks 6.5). Slik får lokalbefolkningen en egeninteresse av å ta vare på ville dyr i naturparkene.

En av de bakenforliggende årsakene til avskoging og ikke-bærekraftig bruk av skogressurser anses å være dårlig eller manglende styresett. Skoginitiativene bidrar til å bedre styresett gjennom krav om åpenhet i forvaltningen. Det er nødvendig å sikre at naturressursenes reelle verdi blir reflektert i finansforvaltning sentralt og lokalt, at ressursene blir forvaltet og fordelt optimalt og at rettsvesenet er i stand til å påtale og straffe miljøkriminalitet.

Norge bruker også bistand til å legge til rette for økonomiske investeringer som støtter sunne økosystemer, samtidig som de sikrer økonomisk vekst og gir inntekter til fordeling (se eksempel 6.5). Samtidig arbeides det for å inkludere sammenhengene mellom miljø og økonomisk vekst i lands utviklingsplaner, blant annet gjennom FNs utviklingsprogram og FNs miljøprogramms samarbeidsprosjekt Poverty Environment Initiative.

Norsk bistand brukes også til å fremme lokal eiendoms- og bruksrett til skog. En studie⁴⁵ av 80 skogsamfunn i Afrika, Asia

og Latin-Amerika viste at der lokalsamfunnet har formell bruks- og eiendomsrett, var skogdriften mer bærekraftig og det var mindre ulovlig hogst enn i skoger der staten eide rettighetene. Studien foreslår en forklaring på dette: der lokalbefolkningen ikke har rettighetene til skogen, vil det utvikles et ønske om å utvinne mest mulig fortest mulig, fordi det er uvisst om det vil bli tillatt å fortsette driften neste år. Der befolkningen derimot har sikre eiendoms- eller bruksretter har de en egeninteresse i å bruke skogen uten å utarme den. Studien viste at økte inntekter og bedre levekår i lokalsamfunnene også hadde sammenheng med landrettigheter, og at disse rettighetene ikke gikk på bekostning av bærekraftig drift. En studie gjort for Verdensbanken viste at det var bedre forebygging og kontroll av skogbranner i lokalt eide skoger.⁴⁶ (Se eksempel 6.6 om skogrettigheter).

⁴⁶ Nelson, Andrew og Kenneth M. Chomitz. 2011. Effectiveness of strict vs. multiple-use protected areas in reducing tropical forest fires.

⁴⁵ Chhatre, Ashwini og Arun Agrawal. 2009. Trade-offs and synergies between carbon storage and livelihood benefits from forest commons. PNAS 106 (42): 17667-17670. Siter i RRI, 2012: Respecting Rights, Delivering Development: Forest tenure reform since Rio 1992.



Yanomamiene er den største indianergruppen som lever på tradisjonelt vis i regnskogen i Amazonas.

EKSEMPEL 6.1 AVSKOGINGEN I BRASILIANSK AMAZONAS ER REDUSERT MED OVER 60 PROSENT

Brasil har klart å redusere avskogingen i den tropiske regnskogen. Norge betaler for resultatene etter at de er oppnådd. Dette kalles resultatbasert bistand.



Foto: Regnskogfondet

Hvorfor: Avskoging står for én sjettedel av verdens klimagassutslipp

I følge FNs klimapanel utgjør utslippet av drivhusgasser fra avskoging én sjettedel av verdens totale utslipp.⁴⁷ Halvparten av verdens klimagassutslipp fra skogforringelse og avskoging skjer i Brasil og Indonesia. På det internasjonale klimamøtet på Bali i 2007 lanserte Norge Klima- og skoginitiativet. Der lovet Norge å bruke opp til tre milliarder kroner årlig til kampen mot ødeleggningen av tropisk skog. Samtidig presenterte Brasil sitt Amazonasfond. Brasil har satt av egne midler for å få ned avskogingen i Amazonas. Siden redusert avskoging kommer hele verden til gode ble det internasjonale samfunnet invitert til å bidra med midler via fondet basert på oppnådde resultater (se tekstboks 6.4). Klarer Brasil å redusere avskogingen i henhold til målene, får de støtte via Amazonasfondet. Fondet kan så gi støtte til nasjonale og lokale myndigheter, frivillige organisasjoner og private for å gjennomføre nye klima- og skogtiltak.

Hvor mye: Siden avtalen mellom Norge og den brasilianske utviklingsbanken, BNDES, ble undertegnet i mars 2009, er det satt av 2,55 milliarder kroner til Amazonasfondet på bakgrunn av reduksjonen i avskoging som Brasil har oppnådd. Av dette er det utbetalt 554 millioner kroner. I tillegg til Norge, har også Tyskland (KfW) bidratt med 21 millioner Euro og det brasilianske statsoljeselskapet Petrobras har bidratt med tilsvarende 22 millioner norske kroner. Brasil er ikke bidragsyter til fondet, men bruker årlig betydelige midler på tiltakene beskrevet i dette eksempelet.

Resultater: Reduksjon i avskoging tilsvarende 367 millioner tonn CO₂

Nedgangen i avskoging som Brasil har oppnådd i Amazonas de siste årene er det største enkeltstående klimatiltaket verden har sett. Fra august 2010 til juli 2011 ble 6418 km² avskoget. Dette er 61 prosent lavere enn gjennomsnittlig årlig avskoging i perioden 2001-2010, som er referansenivået for Amazonasfondet. Ifølge utregningen beskrevet i tekstboks 6.4 tilsvarer reduksjonen i 2011 nærmere 367 millioner tonn CO₂ - bortimot sju ganger Norges totale utslipp i 2011. Dette er først og fremst Brasils resultater. Norges bidrag til Amazonasfondet på 2,55 milliarder kroner er betaling for reduksjoner som tilsvarer 83,6 millioner tonn CO₂.

Selv om de norske pengene er betaling for allerede oppnådde resultater, er det et kriterium at de må brukes til nye klima- og skogprosjekter som er godkjent av Amazonasfondet. Det har gått saktere enn forventet å få godkjent prosjekter i Amazonasfondet og utbetalt midler, delvis fordi kvaliteten på søknadene har vært lav, og delvis fordi myndighetene ikke har brukt fondet nok. Derfor er ikke mer enn 655 millioner av de avsatte norske pengene utbetalt til fondet. Den brasilianske utviklingsbanken BNDES som administrerer fondet arbeider sammen med myndighetene for å gjøre endringer slik at fondet kan utnyttes mer effektivt. Blant annet skal det etableres en tjeneste som kan hjelpe søkerne med prosjektutformingen.

Ved utgangen av oktober 2012 hadde Amazonasfondet innvilget 34 prosjekter til ulike typer av mottakere. Av prosjektene hadde 29 kommet i gang. Ingen av tiltakene har vært i virksomhet i mer enn ett år, og det er derfor for tidlig å si noe sikkert om effektene.

⁴⁷ Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC): Climate Change 2007: synthesis report.

Boks 6.4 Resultatbasert bistand – beregning av avskoging og utslippsreduksjon⁴⁹

Resultatbasert bistand

Klima- og skogsatsingen er et eksempel på resultatbasert bistand. Dette betyr at utbetalingen av bistand skjer etter at resultatene er oppnådd. På grunn av de sterke økonomiske interessene som ligger i å hugge skog, er ikke enkeltprosjekter tilstrekkelig for å fjerne årsakene til avskoging. Ved å betale for redusert avskoging på nasjonalt nivå skapes økonomisk motivasjon til å gjennomføre en politikk som bidrar til å redusere avskogingen totalt.

Måling av avskoging

Av Norges samarbeidsland innen skogsatsingen er det foreløpig bare Brasil som kvalifiserer til denne typen finansiering i rendyrket forstand.⁵⁰ Innbetalingene til Amazonasfondet er koblet til utviklingen i avskogingsraten i brasiliansk Amazonas i forhold til et historisk referansenivå, og en beregning av hva dette tilsvarer i CO₂-utslipp. Hvert år beregner det brasilianske instituttet for romforskning INPE ved hjelp av satellittbilder hvor stort areal som har blitt avskoget i Amazonas-regionen.

48 Kilde: Klima- og Skogsekretariatet i Miljøverndepartementet

49 Andre samarbeidspartnere innen klima- og skoginitiativet er Guyana, Indonesia, Mexico, Tanzania, og Kongobassengfondet som dekker flere land i Sentral-Afrika. Norge har intensjonsavtaler med Guyana og Indonesia om å starte resultatbaserte utbetalinger når de nødvendige systemene for kontroll, skogovervåking og innbetalinger er på plass

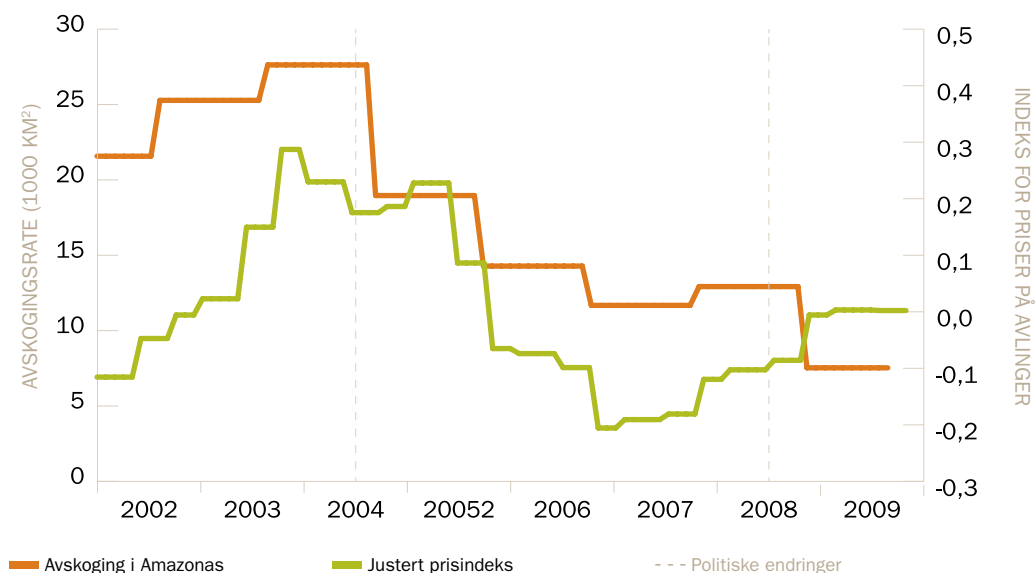
50 Karbon tettheten varierer avhengig av hvor tett skogen er, og sammensetningen av ulike typer vegetasjon. Tallet som brukes for utregningene til Amazonasfondet er svært konservativt, og er bestemt av brasilianske miljømyndigheter, i tråd med presidentdekretet der Amazonasfondet ble opprettet. Myndighetene har valgt et konservativt tall for å unngå påstander om at de overdriver klimagavnen for å få større utbetalinger

Referansenivået for perioden 2011-2015 er gjennomsnittlig årlig avskoging i perioden 2001-2010, som var om lag 16 500 km². I 2011 ble 6418 km² avskoget. Dette gir en reduksjon i avskogingen på 10 046 km² i forhold til referansenivået. Satellittbilder avslører ikke skogferringelse. Dette øker faren for at de som bedriver ulovlig hogst går over fra total hogst til selektiv hogst i områder som overvåkes med satellittbilder.

Beregning av utslippsreduksjon

For å finne ut hvor mye avskogingen tilsvarer i sparte CO₂-utslipp, multipliseres reduksjonen i avskoging med karbon tetthet i skog, som er på 10 000 tonn karbon per km².⁵¹ Massen av karbon i skogen som er spart fra avskoging i Brasil er avrundet 100 millioner tonn. Når karbonet forbrenner bindes det til oksygen og blir 3,67 ganger tyngre før det slippes ut i atmosfæren. Den reduserte avskogingen på 100 millioner tonn karbon tilsvarer dermed 367 millioner tonn CO₂. Amazonasfondet benytter en CO₂-pris på fem USD per tonn CO₂. Dette betyr at for resultatene Brasil oppnådde i form av redusert avskoging i 2011, kan Amazonasfondet motta over 1,8 milliarder USD, eller om lag elleve milliarder kroner. Norges andel på 2,55 milliarder kroner er betaling for reduksjon tilsvarende 83,6 millioner tonn CO₂. Dette handler ikke om kvotehandel: Norge kan ikke slippe ut mer CO₂ på grunn av denne betalingen.

FIGUR 6.1. SAMMENHENG MELLOM MARKEDSPRISER OG AVSKOGINGEN I AMAZONAS FRA 2002 TIL 2009



Effekten av endringer i Brasils politikk, og Norges rolle

Avskogingen i Amazonas har lenge fulgt endringer i prisene på soya og storfekjøtt. Når prisene var høye, økte ryddingen av regnskog for å drive soyaproduksjon eller bruke områdene til beitemark for å produsere kjøtt.⁵¹ Endringer i brasiliansk skogpolitikk i 2004 og 2008 brøt denne trenden, som vist i figur 6.1. Bruddet er særlig tydelig etter 2008 da brasilianske myndigheter gjennomførte en rekke tiltak som har gjort at selv om kjøtt- og soya-priser går opp, lønner det seg ikke lenger nødvendigvis å bedrive avskoging. Den økonomiske risikoen ved ulovlig drift i regnskogsområder har økt. Halvparten av reduksjonen i avskogingen som har funnet sted etter 2005, kan tilskrives politiske tiltak.⁵²

Myndighetenes tiltak inkluderte sterkere kontroll, beslaglegging og slaktning av dyr som beitet på ulovlig ryddet mark samt en frivillig avtale med soyaprodusenter om å holde seg unna jord som var ulovlig ryddet. I tillegg drev sivilsamfunnsorganisasjoner kampanjer mot avskoging, og de store slaktehusene begynte å kreve bevis for at kveget ikke kom fra arealer som var ulovlig ryddet for skog.

Flere brasilianske forskere mener at den norske støtten til Amazonasfondet i 2008 stimulerte myndighetene til å gjennomføre en tøffere politikk mot avskogingen, selv om det er vanskelig å påvise. Følgeevalueringen av klima- og skoginitiativet peker også på de norske pengene som en viktig motivasjonsfaktor.⁵³ Tidligere miljøvernminister i Brasil, Carlos Minc, uttalte at den støtten miljøbevegelsen i Brasil fikk gjennom det norske bidraget, var viktig for å styrke deres posisjon vis-a-vis interessegrupper som ikke ønsker vern av Amazonas.

En risiko med økt kontroll med avskogingen i Amazonas er at de som driver avskoging flytter sin virksomhet til steder der kontrollen er mindre, både i og utenfor Brasil. Det finnes eksempler på at brasilianske selskaper har flyttet sin virksomhet til naboland, og til og med så langt som til Mosambik. Derfor kan midler fra Amazonasfondet også benyttes til tiltak mot avskoging i områder utenfor Amazonas.

51 Paulo Barreto, Eugênio Arima og Rodnesy Salomão (mars 2009)

52 Juliano Assunção et al. Deforestation Slowdown in the Legal Amazon: Prices or Policies? Climate Policy Initiative, Rio de Janeiro (februar 2012)

53 Evaluation Report 12/2010. Real-Time Evaluation of Norway's International Climate and Forest Initiative. Evaluation Department, Norad

Lærdommer: Politisk vilje og gode kontrollmekanismer har vært avgjørende

Amazonasfondet ble opprettet på brasiliansk initiativ for å gjennomføre brasiliansk politikk. Resultatene har blitt oppnådd fordi myndighetene har hatt vilje og evne til å legge om sin politikk, og omsette politikken i handling. Dette er en viktig lærdom når liknende tiltak skal gjennomføres i andre land.

Amazonasfondet har vært en pionermekanisme for betaling basert på resultater, der pengene så benyttes til å fortsette arbeidet. Det som gjør Brasil og Amazonasfondet spesielt egnet for denne typen bistand er blant annet:

- Det er et veletablert system for kontroll av avskoging i Amazonas. Satellittbilder og resultater legges ut på internett, slik at alle kan kontrollere
- Brasil har en nasjonal utviklingsbank (BNDES) med lang erfaring til å administrere fondet
- Det er et velfungerende sivil samfunn som er med på å styre fondet. Frivillige organisasjoner er også aktive pådrivere for å sikre åpenheten omkring fondet

Økonomiske og politiske interesser knyttet til skogen er sterke, og hvordan dette håndteres vil være avgjørende for hvorvidt den positive trenden i Amazonas fortsetter. Dette illustreres av en pågående debatt om en ny skoglov der næringslivsinteresser ønsker at det skal bli lettere å rydde skog lovlig for å utvikle næringsvirksomhet, og miljøbevegelsen ønsker strengere regler mot avskoging.

Kilder: Den norske ambassaden i Brasilia, Miljøverndepartementet.

EKSEMPEL 6.2 BESKYTTELSE AV ISOLERTE INDIANERGRUPPER I PERUANSK AMAZONAS HAR BLITT LOVFESTET

Med støtte fra Regnskapsfondet har urfolksorganisasjoner opprettet kontrollposter og fått gjennom lovforslag for å beskytte isolerte indianere mot kontakt fra omverden.



Foto: Ken Opprann

Bakgrunn: Utvinning av naturressurser truer urfolks overlevelse

Kontakt mellom Amazonas-indianere og omverdenen er en trussel mot indianernes overlevelse. Når økosystemet forstyrres blir livsgrunnlag fjernet. Besøkende kan bringe med seg sykdommer som indianerne ikke har naturlig resistens mot. I Manu-området i Peru ble Nahua-indianerne kontaktet av oljeselskapet Shell og en rekke tømmerhuggere i 1984. Dette førte til influensa og forkjølelseepidemier som tok livet av 300 Nahua-indianerne på kort tid. Konflikter med tømmerhuggere, gullgravere, oljeselskaper og myndigheter har også ledet til drap og andre alvorlige overgrep.

I Peru er det dokumentert 20 isolerte urfolksgrupper med anslagsvis 10 000 innbyggere som bor på til sammen 125 000 km². Arealet utgjør 18,5 prosent av den peruanske regnskogen. Peruanske myndigheter har vernet 85 000 km² av disse områdene.

Regnskogfondet støtter flere urfolksorganisasjoner i peruansk Amazonas. Gjennom lobbyvirksomhet og overvåking ved utkanten av beskyttede områder jobber de for at isolerte indianergrupper skal få leve uten kontakt med andre på sine tradisjonelle territorier.

Hvor mye: Programmet for beskyttelse av isolerte urfolk startet i 2004 og har frem til 2012 mottatt totalt 17,5 millioner kroner. Programmet er fullfinansiert av Norge.

Resultater: Lovgivningen og kontrollen har blitt bedre

Det har blitt økt kontroll med vernede områder og ulovlig virksomhet i disse områdene er redusert. I ett av leveområdene til isolerte urfolksgrupper, har Regnskogfondets samarbeidspartnere og lokalbefolkningen opprettet kontrollposter. Dette har skjedd som resultat av opplysningsvirksomhet og støtte fra programmet. Kontrollpostene har stengt tre av de viktigste elvesystemene. Det er nå ingen ulovlig tømmerhogst i den delen av området som

disse elvene gir tilgang til. Til sammenlikning ble det dokumentert at inntil 2 000 tømmerhuggere drev ulovlig hogst i området i 2004, og det var voldelige sammenstøt mellom dem og urbefolkningen. Det mangler en kontrollpost i ett siste elvesystem før hele området på 55 000 km² er beskyttet. Denne kontrollposten er under planlegging. To oljekonsesjoner som overlappet deler av området har blitt trukket tilbake som følge av Regnskogfondets arbeid.

Programmet har oppnådd liknende resultater i andre områder av Peru. Dette inkluderer beskyttelse av menneskeliv, kulturer og biologisk mangfold.

Gjennom urfolksorganisasjonenes arbeid har isolerte gruppers rettigheter blitt anerkjent. En gjennomgang fra 2009⁵⁴ viser at programmet har bidratt til økt dekning av temaet i peruanske medier, at temaet har blitt innlemmet i læreplaner ved universiteter, at sivilombudsmannen har rapportert om isolerte grupper, og at det er økt bevissthet om isolerte gruppers rettigheter i nasjonalforsamlingen.

I 2006 fikk Peru en nasjonal lov som forbyr uautoriserte forsøk på å kontakte isolerte urfolk. To fylkeslover fra 2009 og 2011 sier at det er i myndighetenes interesse å beskytte de isolerte indianerne. Helsedepartementet anerkjenner nå at den mest forsvarlige helsestrategien ovenfor isolerte urfolk er å unngå all kontakt.

Til nå har myndighetene kun opprettet én kontrollpost, og denne fungerer ifølge Regnskogfondet ikke effektivt. Etter etableringen av loven om beskyttede reservater i 2009, har det ikke blitt opprettet flere reservater.

Lærdommer: Utfordrende å få gjennomført lover i praksis

Etablering av lover og andre juridiske instrumenter er viktige redskaper for urfolksorganisasjonene. Det gir deres krav ovenfor myndighetene legitimitet, og det gjør at terskelen for å bryte isolerte urfolks rettigheter blir høyere.

Vedtak av lover gir ikke en garanti for at myndighetene faktisk utfører de pliktene loven pålegger dem. Det er urfolksorganisasjonene som i dag utfører mye av den jobben myndighetene er pålagt å gjøre. Utfordringen fremover blir å sikre bærekraften i arbeidet, ved at myndighetene gradvis tar over programmets funksjoner.

Kilder:

Årlige og periodevise prosjektrapporter fra Regnskogfondets partnere
Beatriz Huertas Castillo 2004 «Indigenous Peoples in Isolation in the Peruvian Amazon»

⁵⁴ Rapport fra ekstern evaluering av programmet frem til 2009, Olav Bakken Jensen og Roberto Wangeman.

EKSEMPEL 6.3 BÆREKRAFTIG FORVALTNING HAR BEDRET LEVEKÅRENE VED MALAWISJØEN

Et miljøtiltak i Malawi har funnet gode løsninger både for landbruket og naturen, men lyktes ikke i å etablere alternative levebrød for befolkningen.

Bakgrunn: Jordsmonn, skog og vannkilder ved Malawisjøen var truet

Ved Malawisjøen har uheldig landbrukspraksis gjort at jordsmonn, vannkvalitet, flora og fauna står i fare. Bosettinger på landsbygda dyrker på bratte elvebanker, og dyrker kontinuerlig på samme område. Skogbranner og hogst av trær for brensel bidrar også til erosjon og sedimentering av vannkilder.

Organisasjonen Total Land Care har etablert et prosjekt der det overordnede målet er å forbedre levebrødet for 50 000 husholdninger på landsbygda samtidig som miljøet bevares. Å bygge kapasitet til å bedre matsikkerheten og redusere sårbarheten for klimaendringer, er sentralt. I tillegg tar prosjektet sikte på å redusere avskoging gjennom treplanting, gjenutvikling av skogsområder og naturlig skogdekke, fremme bruken av rimelig og energi-besparende ovner og fremme bedrifter basert på naturlige ressurser og økoturisme.

Hvor mye: USAID ga 2,1 millioner USD fra 2004 til 2007. I 2008 bidro Norge med 35,5 millioner kroner for fortsettelse av programmet og for å øke det geografiske omfanget.

Resultater: Reduksjon i avskoging, økte inntekter og matsikkerhet

Antall trær som ble plantet økte fra 273 306 i 2007/08 til 10,9 millioner trær i 2012. Dette dekker 4360 hektar land. Når trærne etter seks år blir fullvoksne tilsvarer dette å spare 3000 hektar fra avskoging. I tillegg bidrar det til å halvere jorderosjonen.

Gjennom beskyttelse, forvaltning og deltakelse fra lokalsamfunn har områder som er under naturlig gjenreisning vokst fra 875 hektar i 2007/08 til 3087 hektar i 2011/12. Dette har gjenopprettet det biologiske mangfoldet i landskapet. Naturlig gjenreisning av skoglandskap gir grunnlag for byggematerialer, urtemedisiner og andre produkter som f.eks. sopp og honning.

En annen måte å redusere avskoging på, er å markedsføre ovner som er mer effektive og reduserer bruken av brensel. Ovnene er effektive, enkle å bruke og gir mindre utslipp av røyk. Antallet husholdninger som bruker forbedrede ovner har økt fra 67 i 2007/08 til 14 109 i 2011/12. Besparelsen ved bruk av forbedrede ovner tilsvarer 330 hektar skog hvert år.

For å gjøre bønder mer selvforsynte og redusere sårbarheten for klimaendringer, fremmer programmet klimarobust landbruk. Gjennom minimal jordbearbeiding, tildekking av åkeren med plantester, rotasjon av avlinger og samdyrking av ulike planter, blir avkastningen økt med 20 til 30 prosent. Samtidig bevares jorda bedre. Det reduserer risikoen for feilslåtte avlinger ved tørke eller for mye nedbør. Dette betyr økte inntekter og økt matsikkerhet.

Prosjektets innsats for å skape alternative levebrød har hatt varierende suksess. Jevnt over har det vært en nedgang i produksjon og interesse blant bønder på grunn av dårlige markedsforbindelser. Soppproduksjon var forholdsvis vellykket og skapte en gjennomsnittlig månedsinntekt på 1100 kroner for enkelte kvinner. Inntektene fra honning var derimot lav. Aktører innen småskala økoturisme har hatt vanskeligheter med å skape attraktive økolandsbyer og etablere samarbeid med profesjonelle turoperatører og hoteller.

Lærdommer: Kombinasjon av matsikkerhet og miljø gir økt motivasjon

En kombinasjon av matsikkerhets- og miljøforvaltningstiltak har motivert bønder til å delta i programmet. Småskala vanningsanlegg og variasjon i jordbruket har vist seg å være viktige tiltak for å redusere bønders mangel på mat og inntekt.

Det er viktig at bistandsorganisasjoner konsentrerer seg om det de kan best. Total Land Care kan mye om landbruk og miljøaspektene ved å plante og forvalte skog. Å skape alternative levebrød har organisasjonen lite erfaring med. Levebrødsprosjektene gikk dårlig blant annet fordi det var for lite kunnskap om investering, markedsføring og tilgang til markeder. Se tekstboks 6.5 for en beskrivelse av et tiltak som har lyktes bedre med dette.

Boks 6.5 Markedstilgang har redusert krypskyting i Zambia

I Resultatrapporten 2009 ble et tiltak for å etablere alternativer til krypskyting i South Luangwa nasjonalpark beskrevet. Gjennom bedriften Community Markets for Conservation får lokalsamfunn en garantert pris for produkter fra klimarobust jordbruk mot at de ikke deltar i krypskyting eller annen ulovlig utnyttelse av ressursene i nasjonalparken. Programmet inkluderer gode overvåkingsmekanismer for å kontrollere dette. Sentra som tar imot og foredler produktene har blitt etablert i nærheten av de aktuelle samfunnene. Sentrene driver også videre salg under et felles merkenavn og forhandler frem avtaler om salg til store butikkjeder. Dette sikrer markedstilgang for avsidesliggende samfunn og små produsenter som ikke ville hatt samme mulighet alene.



Foto: Ken Opprann

Kilder:

Johnsen, F.H., Kafakuma, R. and Silkoset, U. (December 2011); Management for Adaptation to Climate Change, Mid-term Review of a project implemented by Total Land Care, Malawi, Department of International Environment and Development Studies, Noragric, Norwegian University of Life Sciences.
Bunderson et. al. (March 2012). Management for Adaptation for Climate Change; technical and financial report for July 2010 to June 2011.
Bunderson, W.T. (June 2012). Benefits of Conservation Agriculture vs conventional agriculture. Den norske ambassaden i Lilongwe, basert på rapporter fra, og samtaler med, Total Land Care.

EKSEMPEL 6.4 AFRIKANSK FORHANDLINGSKAPASITET HAR GITT MER RETTFERDIG FORDELING AV GENRESSURSER

Økonomisk og faglig støtte til initiativ for å styrke afrikanske lands forhandlingskapasitet har gitt gjennomslag for afrikanske interesser i internasjonal avtale om genressurser.



Foto: Ken Opprann

Bakgrunn: Underrepresentasjon av afrikanske land i forhandlinger om genressurser

Siden 2000 har det pågått forhandlinger om en avtale knyttet til konvensjonen for biologisk mangfold. Afrikanske interesser var underrepresentert og dårlig koordinert i forhandlingene. De afrikanske landene hadde i tillegg begrenset kapasitet til å gjennomføre eksisterende reguleringer eller å utvikle strategier for tilgang, bruk og deling av genressurser. I 2005 startet nederlandske og tyske bistandsmyndigheter et initiativ for tilgang til og bruk og deling av genressurser. Initiativet skulle øke afrikanske lands evne til å delta effektivt i forhandlingene og forsvare sine interesser. Målet var at genressursprotokollen skulle bidra til god naturressursforvaltning, bevaring av biologisk mangfold og fattigdomsbekjempelse. Initiativet har gitt juridisk og annen faglig opplæring til myndigheter og representanter for urfolk og lokalsamfunn. I tillegg til opplæring har initiativet opprettet fora for erfaringsutveksling og diskusjon.

Hvor mye: Norge sluttet seg til initiativet i 2009 med faglig og finansiell støtte, og øremerket en del av støtten til Fridtjof Nansens Institutt som bidrar med juridisk og vitenskapelig ekspertise. Totalt var støtten på 2,4 millioner Euro. Dette utgjorde nærmere 30 prosent av totalbudsjettet for perioden 2009-2011. Andre givere var Danmark, Nederland og Tyskland. Tyske GIZ administrerte programmet.

Resultater: Gjennomslag for afrikanske posisjoner

I 2010 ble det enighet om en juridisk bindende genressursprotokoll, Nagoya-protokollen. Avtalen er et kompromiss mellom rike og fattige land. Afrika fikk blant annet gjennomslag for at det skal vurderes hvordan fordeler fra genetisk materiale med ukjent

opphav kan fordeles rettferdig. Også materiale som er innsamlet før protokollens ikrafttreden og genressurser fra områder utenfor nasjonal jurisdiksjon skal vurderes. De afrikanske landene var også fornøyd med bestemmelsene som skal sikre at mottakerland av genressurser følger krav om forhåndssamtykke og nasjonal lovgivning i leverandørlandet. Regler for etterlevelse av protokollens bestemmelser var et viktig resultat som de afrikanske landene kjempet for.

Vurderingen av initiativet i 2011 fremhever at initiativet bidro til betydelig økt bevissthet på høyt politisk nivå i afrikanske land om problemstillingene knyttet til tilgang til og bruk av genressurser. De afrikanske landene stilte med forhandlere som kunne delta aktivt og reagere raskt på uventede problemstillinger. Den afrikanske delegasjon koordinerte seg som en samlet enhet og fikk gjennomslag for flere konkrete forslag. I tillegg skapte initiativet rom for at afrikanske interessegrupper, lokalbefolkning og næringslivsaktører kunne komme med innspill til sine forhandlere.

Som resultat av initiativet er afrikanske land nå bedre i stand til å utvikle og gjennomføre tiltak for å styre tilgangen til genressurser. Fase to av initiativet skal støtte afrikanske land i gjennomføringen nasjonalt. Dette skal bidra til utvikling og fattigdomsbekjempelse ved å lage økonomiske motiver for bevaring og bærekraftig bruk av biologisk mangfold.

Norge kom inn i initiativet da Nederland hadde trukket sin støtte. Norges støtte var viktig for å slutføre prosjektet. Samtidig var den faglige støtten fra Norge viktig. Norge fokuserte mer på å fremme de afrikanske landenes interesser enn EU, som også hadde industrielle interesser i å få tilgang til utviklingslandenes genressurser.

Lærdommer: Kompetansen til ulike aktører bør institusjonaliseres

Tilnærmingen med å involvere både myndigheter og representanter for lokalsamfunn var nyttig for å utvikle en felles forståelse av Nagoya protokollen. Prosjektvurderingen fremhever at kompetansen bør institusjonaliseres i større grad og at nettverket av nasjonale eksperter bør bli uavhengig av ekstern støtte. Vurderingen påpeker også at mange land fremdeles har urealistiske forventninger til fordelene ved avtalen.

Kilder:

The ABS Capacity Development Initiative. Progress Report 2011
Nagoya Protocol Factsheet
Findings of the Project Progress Review of the ABS Capacity Development Initiative for Africa. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)

EKSEMPEL 6.5 BÆREKRAFTIG TURISME HAR BESKYTTET NATURRESERVAT I KENYA

Et prosjekt for lokal næringslivsutvikling knyttet til safariturisme har gitt lokalbefolkningen inntekter og samtidig beskyttet dyrelivet i nasjonalpark.



Foto: Gunnar Zachrisen

Hvorfor: Økologisk turisme kan gi økonomisk vekst

Masai Mara-regionen i Kenya er kjent for sitt rike dyreliv og for masai-kulturen. Safariturisme inn i nasjonalparken Masai Mara generer rundt 120 millioner kroner i året i inngangspenger. Den lokale masai-befolkningen har i liten grad fått ta del i den økonomiske utviklingen. Befolkningsvekst utenfor området truer også økosystemet gjennom utbygging av jordbruk. Masaienes tradisjonelle levemåte med hold av beitedyr kan også være en trussel mot de ville dyrene i området.

Det norske selskapet Basecamp Explorer ble etablert i 1998, blant annet med en økologisk safaricamp i Masai Mara regionen. Målet var å utvikle lokale arbeidsplasser, generere inntekter fra turisme og bidra til utdanning i naturressursforvaltning. Et annet mål var å unngå salg av land i buffersonen rundt reservatet for å verne dyrelivet i parken. Prosjektet er etablert i et reservat på 20 km², der masaiene allerede hadde fått landrettigheter. Stiftelsen Basecamp Foundation driver prosjektene i Kenya.

I 2010 investerte Norfund i prosjektet for å muliggjøre utbygging. To nye overnattingssteder er etablert i samarbeid med Basecamp Foundation.

Hvor mye: Norfund har investert ni millioner kroner i egenkapital i selskapet Basecamp Explorer Kenya, noe som gir en eierandel på 40 prosent. I tillegg har Norfund gitt tilskudd til Basecamp Foundation og Masai Mara Conservancy Development på om lag 1,9 millioner kroner. Norad finansierte i 2009 en forundersøkelse i Kenya for at Basecamp Explorer skulle utvikle en modell for lokalt eierskap og ansvar knyttet til forvaltning av natur og viltressurser, samt drift av turistanlegg. Støtten fra Norad var på 576 255 kroner.

Resultater: Beskyttelse av reservatet og økte inntekter for lokalbefolkningen

Prosjektet har bidratt til økte inntekter fra turisme, som masaiene i området får en betydelig andel av. 525 masai-landeiere leier ut landet sitt til reservatet, og får leieinntekter tilsvarende en lærerlønning. En guideskole har gjort guiding til en populær karrierevei for unge masaiere i området, også kvinner. Tidligere kom guider fra andre regioner i landet. Totalt har campen 62 ansatte som jobber både som guider og i servicestillinger ved de tre overnattingsstedene.

Basecamp Foundation har utviklet modellen for reservatet, og landeierne opprettholder avtaler om å begrense kvegdrift til området rundt reservatet. Naturlig dyreliv i området har økt. Dette tiltrekker turister, som sikrer leieinntekter til landeierne. Safaricampen er populær, og har fått mye oppmerksomhet både i presse og gjennom besøk av prominente gjester.

Masaiene kan fortsette mye av sin tradisjonelle levemåte med hold av beitedyr, men de har blitt mer bofaste enn tidligere siden beiteområdene er begrenset til områder utenfor reservatet. For å gjøre dette mer attraktivt har stiftelsen Basecamp Foundation opprettet en skole, helsestasjon, og gravd brønner. På grunn av større inntekter kan masaiene nå kjøpe varer og tjenester som tidligere ikke var tilgjengelige for dem. Mange har fått tilgang på bankkontoer og betalingstjenester.

Norfunds investering har muliggjort langsiktig utvikling av prosjektet. En ny camp er bygget. Arbeid med salg og markedsføring er betydelig forbedret, blant annet på internett.

Lærdommer: Endringer av tradisjonelt levesett må skje gjennom dialog

Det er mulig å utvikle gode turismeprojekter som er miljømessig bærekraftige og som blir godt mottatt av lokalbefolkningen. Det krever god markedsføring og høy standard på fasilitetene for å tiltrukke turister.

I dette tilfellet var det nødvendig å balansere ivaretagelse av masaienes tradisjonelle levesett med hensynet til naturen. Fordi tilnærmingen har blitt utviklet sammen med masaiene, og de har fått eiendomsrettigheter, ble det funnet en løsning der de var villige til å begrense beiteområdene for husdyrene slik at resten av reservatet kunne beskyttes. Slike løsninger krever god dialog med lokalsamfunnet.

Kilder: Norad, Norfund, Basecamp Explorer.

EKSEMPEL 6.6 EIENDOMSRETTIGHETER HAR BEVART SKOG OG BEDRE LIVSGRUNNLAG

Støtte til et globalt initiativ for skogreform har bidratt til mer lokaleid og bedre bevart skog.



Foto: Carsten Thomassen

Hvorfor: Lokalsamfunn mangler eiendoms- og bruksrett til skog

Manglende formelle landrettigheter øker sårbarheten til de som lever i og av skogen, for eksempel der internasjonale selskaper tildeles konsesjoner uten at det tas hensyn til befolkningen. I tillegg hindrer usikre eierforhold og bruksrettigheter effektiv vern av skog fordi det gjør det vanskelig å drive kontroll med ulovlig tømmerhogst og avskoging.

Norge har støttet Rights and Resource Initiative (RRI) siden 2007. RRI er en global koalisjon av ikke-statlige organisasjoner som arbeider for reformer innen eierskap til skog. Initiativet bidrar med kunnskap om eierforhold i skogland, og foreslår løsninger for lokal styring, fattigdomsbekjempelse og utvikling av småskala skogforetak.

Hvor mye: Norge har siden 2010 støttet RRI med mellom 5,0 og 13,6 millioner kroner årlig.

Resultater: Lokalt eierskap har økt

En evaluering fra 2011⁵⁵ konkluderer med at RRI har skapt endringer som legger bedre til rette for landreform, blant annet gjennom å ta frem ny informasjon som er viktig for å ta avgjørelser, og gjennom å bringe perspektivene til urfolk og skogavhengige lokalsamfunn inn i diskusjoner som angår dem. Dette har gjort at skogreform er en komponent i flere nasjonale strategier for å redusere utslipp fra avskoging og skogferringelse.

Evalueringen sier også at RRI, gjennom opplysnings- og påvirkningsarbeid, bidro sterkt til at en landreform i Kina ble til virkelighet i 2008. Reformen er verdens største og berørte 400

millioner mennesker og 100 millioner hektar skog. Reformen gjorde at samfunn kunne fordele landrettigheter internt, og selv bestemme om områder skulle drives som allmenning eller fordeles på mindre grupper eller individer. Endringene ledet til økt handel med tømmer og andre skogprodukter, og økte i gjennomsnitt inntektene til lokalbefolkningen med ti prosent. Samtidig har det beplantede området gjennomsnittlig økt med 150 prosent. Disse resultatene var ikke kjent før RRI ved hjelp av kinesiske akademikere dokumenterte dem i 2009, og har ifølge evalueringen vært viktige insentiver for å opprettholde og utvide reformen.

I 2011 avslørte en av partnerne i RRI, Forest Peoples Programme (FPP), at lokalbefolkningen i flere skogområder i Indonesia ble tvangsforflyttet og gjort hjemløse av et palmeoljeselskap. Siden selskapet hadde fått støtte fra Verdensbanken, fikk FPP banken til å mekle i saken. Dette ledet til at skog ble tilbakeført til lokalbefolkningen i to områder, og at videre mekling fortsetter for ett område til. Verdensbanken utførte dessuten, etter press fra blant andre RRI, en gjennomgang som ledet til at banken frøs all støtte til palmeoljeselskaper mens et nytt rammeverk kom på plass. Det nye rammeverket krever at selskaper respekterer lokale landrettigheter, inkludert sedvanerett. RRI brukte de nye reglene til å klage inn planene til et annet palmeoljeselskap som hadde begynt hogst av 200 000 hektar skog i Liberia. Resultatet ble at selskapet måtte avbryte hogsten og innlede forhandlinger med lokalbefolkningen for å løse tvister om landrettigheter.

Lærdommer: Påvirkningsarbeid krever partnerskap og tilpasning til hver enkelt situasjon

Landreformen i Kina viser at med lokalt eierskap kan både handel med skogprodukter og tilvekst av skog skje samtidig. Økte rettigheter gjør at skogen beskyttes som en viktig ressurs. I Kina støttet RRI statens pågående arbeid, og skapte insentiver til å opprettholde og gjennomføre reformene. I Indonesia lyktes RRI med sin påvirkning gjennom å engasjere en viktig finansinstitusjon, Verdensbanken. I begge tilfeller var lokale partnere en nødvendighet for å skaffe informasjon.

Kilder:
Rights and Resources Initiative
RRI Mid-Term Evaluation: Final November 2011. The Mountain Institute
Norad

55 Mid-term Evaluation of the Rights and Resources Initiative. The Mountain Institute, 2011




OPPSUMMERING

Både den store skogsatsingen i Brasil, og mindre tiltak som det i Malawi eller støtten til Rights and Resources Initiative, gir resultater: Bærekraftig utnyttelse av ressursene, økning eller unngått reduksjon i karbonlagrene som finnes i skogene, og bevaring av biologisk mangfold. Samtidig finnes en rekke dilemmaer i arbeidet med bevaring av skog. Det kan mange steder være interessekonflikter mellom kommersielle investorer og lokal utnyttelse, mellom bevaring av biologisk mangfold og aktiv økonomisk utnyttelse av skogen. Disse konfliktene kan bare løses i en politisk prosess i hvert land. Norge har gjennom støtte til utvikling av politikk for REDD+ i flere land bidratt til at denne prosessen også tar hensyn til målet om å bevare skogens karbonlager og andre miljøverdier, samtidig som hensynet til lokalbefolkningen ivaretas.

Støtte til lokalbasert forvaltning har vært blant de mest vellykkede tiltakene i norsk satsing på biologisk mangfold. Mange års forskning har vist at det er avgjørende at lokalbefolkningen ser verdien av å ivareta ressursene de lever av. Det er viktig å utvikle alternative inntektsskapende aktiviteter for lokalbefolkningen for å hindre ikke-bærekraftig bruk av naturressurser. Utfordringen er å skalere dette opp på nasjonalt nivå. Det krever en fungerende stat som er i stand til å håndheve lovgivning og regelverk som fremmer bærekraftig utnyttelse av naturressursene. Lokalbasert forvaltning bidrar til å sikre rettighetsperspektivet og til bruk av tradisjonell kunnskap og teknikker. Når lokal-samfunnet er sikret eierskap og bruk av ressursene kan det også gi viktige bidrag til lokal økonomisk utvikling og styresett.

Utvikling av internasjonale regelverk er også svært viktig. Støtten til afrikansk forhandlingskapasitet i forbindelse med avtalen om genressurser har sikret afrikanske land kontroll over et ressursgrunnlag som potensielt kan gi store utviklingseffekter.



7. ILLUSTRASJONER PÅ NORSKE RESULTATER GJENNOM MULTILATERALE ORGANISASJONER

I 2011 gikk 45 prosent av det norske bistandsbudsjettet, eller 12,5 milliarder kroner, til multilaterale organisasjoner. Mer enn halvparten av dette var kjernestøtte til organisasjonene, det vil si penger som går inn i organisasjonenes budsjetter og som de selv fordeler på driften og ulike programmer. Siden mange givere bidrar, og en så stor andel av midlene ikke er øremerket, kan det være vanskelig å se hvilke resultater som blir oppnådd for norske bistandsmidler.

I denne delen av rapporten gis det noen eksempler på hvordan oppnådde resultater gjennom multilaterale organisasjoner kan tilskrives Norges innsats. Dette er gjort på en forenklet måte for å illustrere hvilke resultater norske penger bidrar til. Organisasjonenes rapporterte resultater sammenholdes med Norges andel av pengene som har gått til organisasjonene, slik at den norske andelen av resultatene kan anslås.

Fiskemarked i Dar es Salaam, Tanzania



FN og andre multilaterale organisasjoner er viktige for norsk utviklings- og miljøpolitikk av flere grunner. De bidrar blant annet til å utvikle felles regelverk og retningslinjer for alle FNs medlemsland. Noen eksempler er de tre Rio-konvensjonene om henholdsvis klima, forurensning og biodiversitet, med den tilhørende Nagoyaprotokollen som fastsetter regler for tilgang til, bruk og utbyttefordeling av genmateriale (se eksempel 6.4). Slike internasjonale regelverk er ofte en forutsetning for at små bistandstiltak skal lykkes, eller overhodet komme i gang. Uten konvensjonen om biologisk mangfold, ville det for eksempel vært mye vanskeligere for utviklingsland å gjennomføre tiltak for å verne om sitt naturmiljø, særlig der en biotop krysser flere landegrenser. Mekanismene som er under utvikling som en del av Nagoyaprotokollen kommer til å sikre at mange utviklingsland får inntektene fra det forsknings- og næringsutviklingspotensialet som ligger i deres store biologiske mangfold.

De multilaterale organisasjonene samler og analyserer datamateriale som medlemsstatene bruker som grunnlag for politiske prioriteringer. Noen eksempler på dette er rapportene fra FNs klimapanel, FNs utviklingsprogramms årlige Human Development Report og Human Development Index, og FNs miljøprogramms miljøstatusrapport, Global Environmental Outlook (se tekstboks 7.1).

Støtte til globale satsinger gjennom multilaterale organisasjoner kan være mer effektivt enn å støtte enkeltinitiativer. Et eksempel er FNs utviklingsfonds, UNDPs, arbeid for å redusere utslipp av ozonreduserende stoffer. UNDP rapporterer at takket være deres arbeid i perioden 1991-2011 har utslipp av 68 000 tonn med ozonreduserende stoffer blitt avverget.⁵⁶ Dette har vært et viktig bidrag til en global reduksjon i slike utslipp (se figur 7.1) Et annet eksempel er det internasjonale forskningssamarbeidet CGIAR som gjennom utviklingen av nye hvete-, ris- og maissorter har skapt en økonomisk gevinst tilsvarende 14,1 milliarder USD i Asia (se eksempel 7.3). Dette er resultater som ville vært vanskelig å oppnå gjennom enkeltstående programmer. Norge bidrar til

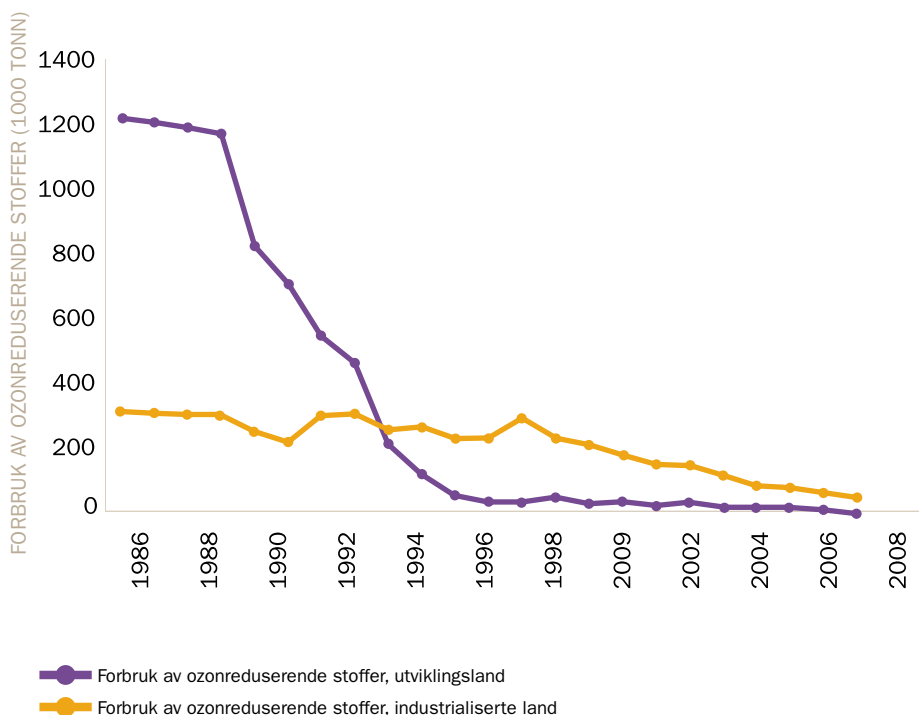
Boks 7.1 UNEP og verdens miljøtilstand

FNs miljøprogram, UNEP, skal bidra til internasjonalt samarbeid og handling basert på solide vitenskapelige vurderinger av regionale og globale miljøtrender. Siden 1997 har rapportene om verdens miljøtilstand (GEO - Global Environmental Outlook) vært grunnsteiner i arbeidet med å bygge denne broen fra vitenskap til politikk.

GEO-prosjektet skal samle og systematisere kunnskap om miljøtilstanden, sette kunnskapen i en større sammenheng og presentere løsninger. Norge har bidratt både økonomisk og faglig for å sikre rapportenes kvalitet, oppmerksomhet og oppfølging. I utarbeidelsen av den nyeste rapporten (GEO-5) stod GRID-Arendal særlig sentralt. GRID-Arendal er et norsk forskningscenter tilknyttet UNEP, og er UNEPs fremste leverandør av informasjon om polområdene, og en viktig samarbeidspartner for initiativ på hav og kystsoner verden over.

Det ligger et element av overnasjonalitet i arbeidet med miljøovervåking og miljøinformasjon, og prosessene rundt dette blir ofte politisert. Norge hadde en ledende rolle i å forhandle frem et oppsummeringsdokument om årets GEO-rapport, som statene var enige om og som ble lansert i forkant av Rio+20 konferansen. Det var første gang GEO-rapporten ble fulgt av en felles mellomstatlig fortolkning av miljøinformasjonen.

FIGUR 7.1 KRAFTIG NEDGANG I UTSLIPP AV OZONREDUSERENDE STOFFER



Kilde: The Millenium Development Goals Report 2010. (MDG 7, s. 54)

Alle verdens land har sluttet seg til Montrealprotokollen fra 1989 om å forby ozonreduserende stoffer. I sin oppdatering om tusenårsmålene skriver FN at «2010 markerer begynnelsen på en verden praktisk talt uten ozonreduserende stoffer».



Foto: Ken Opprann

Kraftledning i Laos. Verdensbanken har bygget ut eller utbedret nesten åtte gigawatt produksjonskapasitet i de fattigste landene.

globale satsinger gjennom for eksempel FNs miljø- og energifond, Verdensbankens fond for klimainvesteringer og FNs satsing på miljø og fattigdomsreduksjon. UNDP og UNEP etablerte i 2005 Poverty-Environment Initiative (PEI) for integrering av miljøhensyn i fattigdomsstrategier og andre utviklingsplaner. Initiativet har så langt støttet myndigheter i 18 utviklingsland med å planlegge nasjonale tiltak som integrerer miljø i nasjonale utviklingsplaner og budsjetter.

Å regne ut norske andeler av resultatene

De multilaterale organisasjonene mottar både kjernebidrag og midler som er øremerket spesifikke tiltak eller satsningsområder. Over halvparten av støtten Norge gir til multilaterale organisasjoner er kjernebidrag. Dette er et virkemiddel for at organisasjonene skal bli mer effektive. Kjernebidrag er mer forutsigbare enn øremerkede midler og gjør det lettere for organisasjonene å planlegge langsiktig og tilpasse tiltakene til behovene i samarbeidslandene. Øremerkede midler brukes til å fremme områder som er særlig høyt prioritert av Norge. Organisasjonenes tiltak finansieres ofte med en blanding av disse midlene, noe som gjør det vanskelig å følge de norske pengene gjennom multilaterale organisa-

sjoner fram til resultatene som oppnås i de enkelte landene. Videre kompliseres bildet av at organisasjonene både gjennomfører egne tiltak, og bevilger penger til andre organisasjoner for at de skal gjennomføre tiltak som i eksempelet om FNs utviklingsprogram og den globale miljøfasiliteten GEF (eksempel 7.1). Norge stiller strenge krav til resultatrapportering fra organisasjonene, og støtter flere av sine multilaterale samarbeidspartnere med å forbedre sitt resultatarbeid.

For illustrasjonsformål kan man likevel regne ut norske andeler av de resultatene organisasjonene oppnår. For eksempel har Verdensbanken sørget for at 24 millioner mennesker har fått elektrisitet gjennom blant annet å bygge 43 000 kilometer med kraftlinjer.⁵⁷ I og med at Norges støtte til Verdensbankens internasjonale utviklingsfond er 1,5 prosent av det totale innskuddet, kan det antydes at Norges bidrag har ført til at 360 000 mennesker har fått elektrisitet, og at 645 kilometer med kraftlinjer har blitt bygd. Dette antyder størrelsesordenen på de resultatene som oppnås for norske midler, men virkelig-

heten er mer kompleks enn eksempelet viser. Myndighetene i de landene der utbyggingene er foretatt har også bidratt til disse resultatene, og nøyaktig hvilke andeler av resultatene som kan tilskrives hvilke aktører er vanskelig å regne ut. En annen utfordring er at det kan være vanskelig å etterprøve om kvaliteten på rapporteringen er god nok. Utregningene under må derfor sees som illustrative og ikke faktisk dokumenterte norske resultater.

Resultateksemplene under er valgt fordi organisasjonene det gjelder rapporterer kvantifiserbare effekter av sin innsats, noe som muliggjør denne typen utregninger. Eksemplene dekker én FN-organisasjon, én internasjonal finansieringsinstitusjon og ett internasjonalt forskningsfond – henholdsvis FNs Utviklingsprogram (UNDP), Verdensbanken og Organisasjonen for Internasjonal Landbruksforskning (CGIAR). Disse tre organisasjonene viser noe av bredden i arbeidsområdene og tilnærmingen til arbeidet med forvaltning av naturressurser i de multilaterale organisasjonene. Det er kun valgt ut noen få eksempler på resultater fra hver organisasjon.

⁵⁷ www.worldbank.org

EKSEMPEL 7.1 FNs UTVIKLINGSPROGRAM (UNDP)

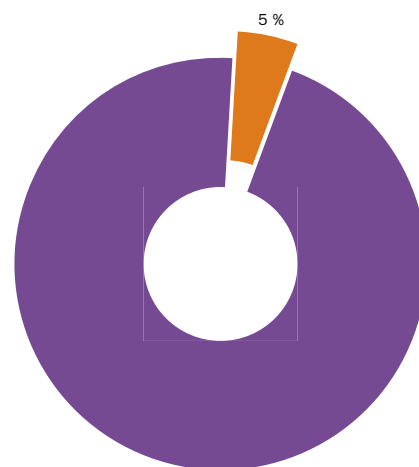
Norge har bidratt med fem prosent av inntektene til UNDP siden 2001. Norge kan med forbeholdene i innledningen påberope seg fem prosent av resultatene. I følge UNDP har omkring ti millioner mennesker fått tilgang til energi gjennom UNDP-støttede prosjekter de siste ti årene.⁵⁸ De fleste av disse er fattige familier på landsbygda. Dermed kan det antydes at en halv million mennesker har fått tilgang til moderne energi takket være norsk bistand. UNDP rapporterer at takket være deres arbeid i perioden 1991-2011 har CO₂-utslipp blitt redusert med nesten 4000 megatonn.⁵⁹ Hvis Norges bidrag utgjorde fem prosent

av UNPDs totalbudsjett også i perioden 1991-2001, kan utslipp av 200 megatonn mindre CO₂ tilskrives norsk bistand. UNDP har i perioden 2005-2010 etablert vern av landområder tilsvarende elleve millioner hektar land for å sikre biodiversitet.⁶⁰ Den norske andelen av dette kan sies å være i overkant av en halv million hektar land. Ingen av resultatene over kan tilskrives UNDP alene, fordi støtten også har gått gjennom andre finansieringsmekanismer, blant annet Den globale miljøfasiliteten (GEF) som Norge også gir separat støtte til.

60 UNDP 2012: Fast facts. Environment, Energy & UNDP

58 UNDP 2012: Fast Facts. Universal Energy Access.
59 UNDPs årsrapport 2011-2012.

FIGUR 7.2



■ Norsk andel av inntektene til UNDP, gjennomsnitt 2001-2011

Kilde: Utenriksdepartementet, UNDP

De siste ti årene har Norge støttet UNDP med nesten 16 milliarder kroner, hvorav øremerkede bidrag utgjør 8,5 milliarder kroner. Norges totale støtte til UNDP utgjør omtrent fem prosent av organisasjonens totale inntekter.

EKSEMPEL 7.2 VERDENSBANKEN

I 2011 lånte Verdensbanken ut totalt 43 milliarder USD, hvorav 14 prosent gikk til miljø og naturressursforvaltning. Siden 2000 har Verdensbanken hjulpet til med å bygge eller utbedre nesten åtte gigawatt elektrisk produksjonskapasitet i de fattigste landene. Dette tilsvarer omlag den totale produksjonskapasiteten til mellominntektslandet Peru, eller det samme som de 15 største kraftverkene i Norge produserer. Norges støtte til Verdensbankens internasjonale utviklingsfond er 1,5 prosent av det totale innskuddet. Med forbeholdene i innledningen kan man derfor si at Norges andel av dette resultatet er 0,08 gigawatt.

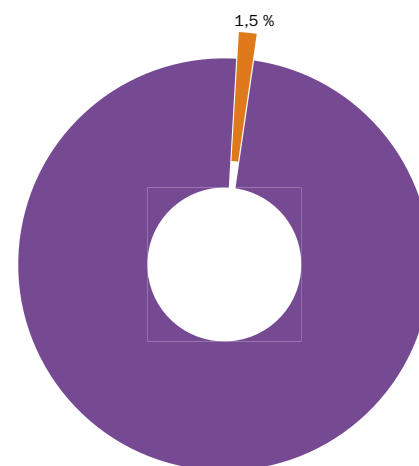
Takket være Verdensbanken har mer enn 113 millioner mennesker fått tilgang til bedre vannkilder, og 5,8 millioner mennesker har fått sanitærtilgang.⁶¹ Norges bidrag kan sies å ha ført til at 1,7 millio-

ner mennesker har fått tilgang til bedre vannkilder, og 87 000 mennesker har fått sanitærtilgang.

Verdensbanken er en av flere partnere til de to klimainvesteringsfondene Clean Technology Fund og Strategic Climate Fund. Over de neste fem årene forventes det at disse fondene skal bidra til å redusere utslippene av CO₂ med omkring 1,5 milliarder tonn.⁶² Norge har bidratt med 194 millioner USD, eller tre prosent, av fondenes totale inntekter på 6,5 milliarder USD. Hvis Norge fortsetter å bidra med tre prosent av fondets inntekter, vil Norges andel av det reduserte utslippet utgjøre 45 millioner tonn CO₂ de neste fem årene.

62 climatechange.worldbank.org

FIGUR 7.3



■ Norsk andel av kjerne støtte, Verdensbankens utviklingsfond (IDA), 1999-2011

Kilde: Utenriksdepartementet, Verdensbanken

Verdensbankens støtte til programmer i de fattigste landene går gjennom Det internasjonale utviklingsfondet (IDA). Norges ikke-øremerkede bidrag til IDA i perioden 1999-2011 utgjør i gjennomsnitt 1,5 prosent av fondets kjernebidrag.

61 www.worldbank.org/ida

EKSEMPEL 7.3 ORGANISASJONEN FOR INTERNASJONAL LANDBRUKSFORSKNING (CGIAR)

Consultative Group for International Agriculture Research (CGIAR) består av 16 forskningssentre med forskjellige spesialiseringer innen landbruk og skog. CGIAR har i resultatstudier funnet at for hver krone investert i landbruksforskning, blir matvarer tilsvarende ni kroner produsert.⁶³ I Asia, for eksempel, er de samlede årlige økonomiske gevinstene av CGIARs forskning 0,8 milliarder USD for mais, 2,5 milliarder USD for hvete og 10,8 milliarder USD for ris. Norges andel av CGIAR systemets samlede finansiering er 2,5 prosent og den norske andelen av resultatene kan sies å være 2,5 prosent. Omregnet til økonomisk gevinst blir dette henholdsvis 20 millioner USD for mais, 63 millioner USD for hvete og 270 millioner USD for ris.

Mer enn 50 nye plantesorter som er motstandsdyktige mot tørke har blitt utviklet ved CGIARs forskningsinstitusjoner. Disse nye artene brukes nå på omkring én million hektar i sørlige og østlige Afrika, og gir en avkastning på mellom 20 og 50 prosent mer enn de gamle artene ville ha gjort. Utvikling av slike plantesorter er avgjørende for at bønder i fattige land skal kunne tilpasse seg endringer i klimaet, og Norge kan påberope seg 2,5 prosent av disse resultatene.

CGIARs forskning på, og utvikling av, nye ristyper har gjort at produksjonen går opp og prisen ned (se også eksempel 3.5). CGIAR anslår at 6,75 millioner kinesere ble løftet ut av fattigdom mellom 1981 og 1999 takket være deres forskning. Med gjennomsnittlig norsk bidrag på 2,5 prosent av CGIARs totalbudsjett, kan det antas at norsk bistand løftet nesten 170 000 kinesere ut av fattigdom.

En kontrafaktisk studie fra 2003⁶⁴ framholder at uten CGIAR hadde:

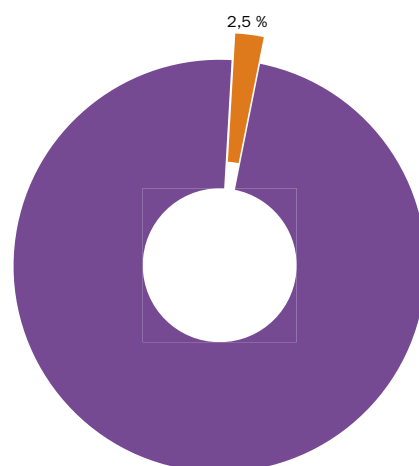
- Utviklingsland produsert sju til åtte prosent mindre mat
- Dyrket land vært 11-13 millioner hektar større, noe som blant annet ville ha innebåret betydelig nedhugging av skog
- Matforbruket per innbygger i gjennomsnitt vært fem prosent lavere
- 13-15 millioner barn vært underernært

Norske penger har med andre ord blant annet forhindret at 325 000-350 000 barn ble underernært. På omtrent halvparten av områdene som blir brukt til dyrking av bønner i Vest- og Sentral-Afrika benyttes nå forbedrede versjoner av bønner utviklet av CGIAR. Det blir anslått at 5,3 millioner husholdninger har forbedret sin matsikkerhet og økt sin inntekt som følge av dette. 132 500 av disse kan tilskrives norsk bistand.

På slutten av 1980-tallet klarte CGIAR å få biologisk kontroll med skadedyr som var svært ødeleggende for produksjon av kassava i Afrika. Det antas at kontrollen med ett av disse skadedyrene – kassavalusen – alene har gitt besparelser på ni milliarder USD. Norsk andel av dette er nesten en kvart milliard USD.

Det er også mulig å bruke samme tilnærming til å beregne fremtidige resultater: Vaksinen for kvegsykdommen East Coast Fever er utviklet av CGIAR, og vaksineprogrammet blir nå rullet ut i de aktuelle afrikanske landene. Vaksinen forventes å redde mer enn én million kveg i året med besparelser på opp til 270 millioner USD i året. Hvis resultatene fullt ut tilskrives CGIAR, vil de norske andelen være 25 000 kveg og besparelser på 6,75 millioner USD i året.

FIGUR 7.4



■ Norsk andel av totalbudsjett, CGIAR, 1989-2011

Kilde: Utenriksdepartementet, CGIAR

Norge har støttet CGIAR med 1,44 milliarder kroner siden 1989. Nesten alt er kjernebidrag. Norges andel av CGIARs totale budsjett har i denne perioden variert mellom 1,7 og 3,4 prosent, og ligger i gjennomsnitt på 2,5 prosent.

OPPSUMMERING

Gjennom støtten til multilaterale organisasjoner har Norge bidratt til resultater som ville vært vanskelig å oppnå alene, som store reduksjoner i utslipp av CO₂ og ozonreducerende stoffer, og utvikling av nye korn- og rissorter som vil gi matsikkerhet for millioner. Noen ganger kan Norge og andre små land som gir mye støtte til multilaterale organisasjoner og har høy deltakelse i internasjonale prosesser, ha mer innflytelse enn størrelsen skulle tilsi.

Norge stiller krav til resultatrapporteringen fra de multilaterale organisasjonene. Kvaliteten på resultatrapporteringen er likevel ujevn. Kvantitativ resultatrapportering som den som er benyttet i dette kapitlet, mangler hos mange av organisasjonene. Norge arbeider derfor for å forbedre resultatarbeidet hos flere av de viktigste multilaterale samarbeidspartnerne. Det er viktig å understreke at formålet med dette ikke er at organisasjonene kun skal rapportere kvantitativt, men at planlegging, gjennomføring og overvåking av tiltak skal gjøres på en slik måte at det blir enklere å dokumentere resultatene av arbeidet.

63 CGIAR 2011: Findings on the impacts of CGIAR research 1971-2011
64 R.E. Evenson and M. Rosegrant, 2003: The Economic Consequences of Crop Genetic Improvement Programmes