

## Partnerlandstrategi for Malawi

Arbeidet med partnerlandstrategiene startet i kjølvannet av Stortingets behandling av *St. Meld. 17 (2017-2018) Partnerland i utviklingspolitikken (Partnerlandsmeldingen)* i desember 2018. Formålet med strategiene er å legge et langsiktig og forutsigbart rammeverk til grunn for utviklingen av samarbeidet med partnerlandene og dermed sikre gode og varige resultater av innsatsen. Dette ligger fast.

Målet for samarbeidet er å bidra til en inkluderende bærekraftig utvikling i partnerlandene i tråd med bærekraftsmålene. Målet om at ingen skal utelates står sentralt. Samarbeidet med partnerlandene skal ta utgangspunkt i landets nasjonale planer og målsettinger, og i Norges utenriks- og utviklingspolitiske prioriteringer. En betydelig andel av norske bistandsmidler går gjennom FN, globale fond og multilaterale utviklingsbanker. Det er en prioritert oppgave å følge opp Norges multilaterale politikk, inkludert bidra til innspill og læring om hvordan de multilaterale organisasjonene fungerer samt styrke deres evne til å bistå vertslandet i oppfølgingen av bærekraftsagendaen.

Covid-19-pandemien har skapt en helt ny situasjon med særlige behov i utviklingsland. Dette er behov det er svært viktig å komme raskt i møte for å berge liv og begrense de langsiktige konsekvensene av pandemien. Derfor har betydelige bistandsmidler blitt omdisponert til tiltak for å møte konkrete utfordringer i forbindelse med pandemien, og tiltak som motvirker de negative konsekvensene covid-19-tiltak har hatt i land.

Pandemien rammer kvinner og barn hardt. Seksualisert og kjønnsbasert vold øker, tilgangen til helsetjenester og utdanning reduseres, og kvinners muligheter til å delta i økonomisk og politisk liv begrenses ytterligere. For et år siden ble det besluttet at halvparten av all norsk land-til-land bistand skal ha likestilling som hovedmål eller delmål. Å rette oppmerksomheten mot kvinner og jenters situasjon er enda viktigere nå.

Universell helsedekning (UHC) er en prioritering innenfor norsk innsats for global helse. UHC handler om å gi alle innbyggere tilgang til grunnleggende helsetjenester. Helseystemstyrking er avgjørende for å nå bærekraftsmålene. UHC vil også styrke lands evne til å oppdage og håndtere utbrudd av smittsomme sykdommer.

Pandemien fordyper eksisterende utfordringer innen områder som helse, utdanning, sosial og økonomisk utvikling i partnerlandene. Vi vil derfor videreutvikle partnerlandsstrategiene for på best mulig måte imøtekomme partnerlandenes behov.

### 1. Bakgrunn

Malawi har vært et samarbeidsland for Norge i drøyt 20 år og er i dag blant de største mottakerne av norsk bistand. Bærekraftsmålene og 2030-agendaen danner et overordnet rammeverk for samarbeidet. Det gjør også Malawis nasjonale utviklingsplan, Malawi Growth and Development Strategy (MGDS) III, som gjelder for perioden 2017-2022.

Klimaendringer, befolkningsvekst, matsikkerhet og økonomisk vekst er sentrale utfordringer. Skatteinngangen er over gjennomsnittet for Afrika sør for Sahara, men den totale størrelsen på økonomien er så liten at skatteinntektene ikke strekker til for å finansiere nødvendige investeringer. Det er avgjørende at Malawi lykkes med varig og bærekraftig økonomisk vekst og økt nasjonal ressursmobilisering. Mye av veksten må komme i landbruket.

Malawi har et relativt solidt demokrati med en åpen offentlig meningsutveksling, fri presse og stort sett uavhengig rettsvesen og nasjonalforsamling. Ytringsrommet er imidlertid under press fra flere kanter.

Malawi er svært bistandsavhengig. Total offisiell utviklingshjelp (ODA) tilsvarer om lag 25 % av brutto nasjonalprodukt. Malawi ble rangert som nummer 172 av 189 land på FNs utviklingsindeks i 2018. I helsesektoren utgjør givermidler om lag tre fjerdedeler av det totale budsjettet. Et høyt nivå på bistanden svekker ansvarliggjøringen av myndighetene. Det er derfor en viktig målsetning for norsk innsats å styrke nasjonalt eierskap og ressursmobilisering. Malawi har forpliktet seg til Abuja-erklæringen av 2001 om å bruke minimum 15 % av det årlige statsbudsjettet på helse. I budsjettet for 2019/2020 var kun 9,4 % av midlene satt av til helse. Videre er Malawi tilsluttet Dakar-rammeverket om å bruke minimum 20 % av statsbudsjettet på utdanning. Målet ble overoppfyllt i finansårene 2017/2018 (21,9 %) og 2018/2019 (23,5 %). På landbruksområdet har myndighetene undertegnet Maputoerklæringen om å bruke 10 % av statsbudsjettet til landbruksformål. På det området overoppfyller også Malawi målsettingen, og om lag 16 % av statsbudsjettet går til landbrukssektoren. Imidlertid når man ikke målet om 6 % årlig vekst for sektoren.

## **2. Strategiske mål og prioriterte innsatsområder**

Malawi Growth and Development Strategy III (MGDS III) definerer fem hovedprioriteringer:

- landbruk, vann og tilpasning til klimaendringer;
- utdanning og yrkesopplæring;
- energi, industri og turisme;
- transport og IKT-infrastruktur; og
- helse og befolkning.

Innsats for sårbare grupper er prioritert av Malawis regjering, men er ikke spesifikt omtalt i MGDS III. Norge vil jobbe for å løfte innsatsen for sårbare grupper, herunder også innsats mot moderne slaveri. Norges bistand til Malawi er konsentrert om fire sektorer: Helse, utdanning, landbruk/matsikkerhet og godt styresett. De fire sektorene er nært knyttet til hverandre og innsats skal bidra til å oppnå positive resultater på tvers av sektorene. Tre av sektorene sammenfaller med hovedprioriteringer i MGDS III. Den fjerde, godt styresett, omtales i MGDS III som et tverrgående hensyn som er avgjørende for å nå øvrige mål.

Norges strategiske mål i Malawi er:

### **1. Bedre helse i Malawis befolkning**

Bærekraftsmål 3 - God helse.

MGDS III anerkjenner den høye befolkningsøkningen som et hinder for utvikling og betydningen av god helse. Redusert befolkningsøkning vil på sikt redusere presset på helsevesenet og føre til bedre helse. MGDS III inneholder en målsetning om å øke bruken av informasjons- og kommunikasjonsteknologi i helsesektoren. Teknologi kan øke effektiviteten og produktiviteten i helsevesenet og frigjøre ressurser til å forbedre befolkningens helse. I tråd med målsettingene for Global Financing Facility skal Norge være en pådriver for økt nasjonal ressursmobilisering til helse. Universell tilgang til seksuell og reproduktiv helse og rettigheter, med mål om at kvinner selv skal bestemme over egen kropp og fertilitet, er en prioritet.

*Prioriterte innsatsområder:*

- Øke vaksinasjonsgraden og begrense antallet nye tilfeller av hiv, tuberkulose og malaria.
- Redusere sykdomsbyrde og dødelighet blant kvinner, barn og ungdom, personer med nedsatt funksjonsevne og seksuelle minoriteter.
- Forbedre tilgang til seksuell og reproduktiv helse og rettigheter (SRHR) , inkludert helhetlig seksualitetsundervisning.
- Det vil rettes et spesielt fokus på skadelige skikker og jenters rettigheter, herunder overholdelse av Malawis forbud mot barneekteskap.
- Være pådriver for digitalisering.

## **2. En bedre utdannet befolkning i Malawi**

Bærekraftsmål 4 - God utdanning.

Når barn blir værende flere år på skolen og lærer mer, vil utdanningsnivået i Malawi etter hvert bli bedre. Bedre grunnleggende ferdigheter gjør barn og unge bedre forberedt til utfordringer de møter i egne liv, i videre utdanning og i arbeidslivet. Bedre grunnleggende ferdigheter for alle barn, også barn med funksjonsnedsettelse, vil føre til økt deltakelse i samfunnet for alle grupper. Teknologi kan avhjelpe lav lærertetthet, bedre læringsutbyttet og gi barn tilgang til kvalitetssikret opplæring tilpasset barnas behov. Tilgang til adekvate helsetjenester i tilknytning til skolen og næringsrike skolemåltider gjør rammebetingelsene for læring bedre. Relevant seksualundervisning vil i tillegg styrke menneskerettighetenes stilling og på sikt redusere befolkningsøkningen. Jenters hverdag vil bedres gjennom vektleggingen av jenters utdanning. Økt kompetansenivå i befolkningen kan bidra til bedre helse, økonomisk vekst og demokratisk utvikling. Dette reflekteres også i mål på utdanningsområdet i MGDS III.

*Prioriterte innsatsområder:*

- Bidra til at flere barn begynner på og fullfører grunnskole. Forbedre kvalitet og relevans i grunnskolen også for elever med spesielle behov.
- Bidra til at barn og unge har lært grunnleggende ferdigheter og rustes for livet, og at ungdom har ferdigheter som sikrer en overgang til arbeidslivet.
- Bidra til barns læring gjennom skolematprogrammet.
- Bedre tilgangen til grunnleggende helsetjenester for gutter og jenter i grunnskolen, herunder helhetlig seksualitetsopplæring.
- Være pådriver for økt digitalisering.

## **3. Bedret ernæringsikkerhet i utvalgte distrikter og etablering av bærekraftige verdikjeder i landbruket**

Bærekraftsmål 1 - Utrydde fattigdom, 2 - Utrydde sult og 8 - Anstendig arbeid og økonomisk vekst.

MGDS III anerkjenner at landbrukssektoren i Malawi må bli mer bærekraftig og bedre tilpasset klimaendringer. Ved å støtte lokal produksjon av mat som inkluderes i skolematprogrammer bidrar norsk innsats til å øke kunnskap om ernæring og til å formalisere landbruksøkonomien. Det vil igjen styrke bærekraften i landbruket. Etablering av arbeidsplasser, med spesielt fokus på ungdom, innen landbruk og videreforedlende industri vil bidra til bedre matsikkerhet og økonomisk utvikling. Et geografisk fokus vil legge til rette for mer konkrete og målbare resultater av norsk bistand.

Med utgangspunkt i handlingsplanen for bærekraftige matsystemer, og malawiske utviklingsplaner på området, vil følgende innsatsområder prioriteres:

- Bidra til økt bærekraftig og klimatilpasset matproduksjon og økt produktivitet fra variert landbruk ved at småbønder - kvinner og menn – legger om til et mer klimatilpasset, diversifisert, produktivt og bærekraftig landbruk.
- Bidra til økt bærekraftig verdiskaping og næringsutvikling i matsektoren som vil gi bedret ernæringsmessig status i befolkningen, redusert matsvinn, og sysselsetting av de store ungdomskullene.
- Styrke distriktsmyndighetenes evne til prioritering, koordinering og gjennomføring av nasjonale handlingsplaner, inkludert gjennomføring av den nye landloven som gir småbønder rettigheter til land.
- Bidra til å styrke kunnskapsbasert landbruksproduksjon gjennom støtte til landbruksuniversitetet Luanar og videreføring av institusjonssamarbeidet med NMBU.
- Bidra til ansvarlig næringsliv i hele leverandørkjeden, blant annet for å motvirke moderne slaveri, tvangsarbeid og menneskehandel i matsystemene.
- Bidra til økt bruk av digitale verktøy for klimatjenester og overvåking i landbruket.

#### **4. Styrket demokratisk utvikling, mer likestilling og større respekt for menneskerettigheter**

Bærekraftsmål 5 - Likestilling mellom kjønnene, 10 - Mindre ulikheter og 16 - Fred og rettferdighet.

Norge vil jobbe med å styrke kapasiteten i parlamentet og valgprosessen i Malawi. Når flere borgere deltar i den demokratiske prosessen, vil det fattes bedre og mer relevante beslutninger.

Norge vil jobbe sammen med FN-systemet og øvrige giverland for å styrke nasjonale menneskerettighetsinstitusjoner, og spesielt arbeide for å styrke menneskerettigheter for sårbare grupper, som seksuelle minoriteter, personer med albinisme, eldre og funksjonshemmede. Økt involvering vil på sikt medføre en mer demokratisk utvikling i Malawi.

Likestillingsperspektivet skal være et tverrgående hensyn i all norsk innsats i Malawi. At kvinner og jenter får økt økonomisk selvstendighet og en større rolle i beslutningsprosesser vil styrke den demokratiske utviklingen i Malawi.

##### *Prioriterte innsatsområder:*

- Øke respekten for menneskerettigheter og forbedre den nasjonale etterlevelsen av internasjonale menneskerettighetsforpliktelser.
- Styrke jenters og kvinners rettigheter og posisjon i samfunnet.
- Bidra til å beskytte sårbare grupper som seksuelle minoriteter, personer med albinisme, eldre som anklages for trolldomskunst/hekseri og funksjonshemmede.
- Støtte valgprosessen i Malawi, med vekt på å styrke kvinners deltakelse.
- Forsterke innsatsen mot moderne slaveri i landbrukssektoren som oppfølging av dette politisk prioriterte satsningsområdet.

### **3. Virkemidler for norsk innsats**

Norge har betydelig innflytelse i Malawi i kraft av vår store bistand og vår historie som en troverdig og konsistent partner. Bistanden til Malawi skal fortsatt ligge på et høyt nivå. Bistand gjennom FN-organisasjoner er omfattende, både som multilateral bistand og gjennom direkte samarbeid med ulike FN-organisasjoner i Malawi.

Norge skal følge hvordan FN-reformene gjennomføres på bakken, samt hvordan øvrige multilaterale organisasjoner og de globale fondene samhandler med myndighetene.

Norsk næringslivs rolle i Malawi er foreløpig liten. Norfund har noen investeringer og vil fortsatt bidra til næringsutvikling i Malawi gjennom å vurdere investeringer i lønnsomme virksomheter som skaper arbeidsplasser og bidrar til kunnskapsoverføring og skatteinntekter. Norec har utvekslingsprogrammer med Malawi, og NORHED støtter forskningssamarbeid. Norad støtter et bredt spekter av norske sivilsamfunnsaktører.

Norge vil så langt det er mulig bruke malawiske systemer for planlegging, budsjettering og rapportering i fondene vi støtter for økt tilgang til helse- og utdanningstjenester. Norge vil legge økt vekt på at fondene skal brukes til å fremme digitalisering. Det er p.t ingen bilaterale givere som gir budsjettstøtte til Malawi. Dette anses heller ikke som aktuelt for Norge.

Norge skal være pådriver for giverkoordinering, og vi skal bruke vår posisjon som stor bilateral giver til å påvirke multilateral bistand til Malawi. Vårt omdømme som kompetent og uegennyttig bistandsgiver gir et godt utgangspunkt for å lykkes.

Fra norsk side ønsker vi å jobbe gjennom ulike kanaler, som fondsmekanismer, FN-organisasjoner, sivilsamfunnsorganisasjoner og institusjonssamarbeid for å nå våre målsetninger. De ulike kanalene gir ulikt grunnlag for innflytelse og resultater. Ved å jobbe gjennom flere mot samme mål, vil muligheten for endring og positive resultater økes.

Malawi er ett av de såkalte «stifinnerlandene» i Alliance 8.7, en global samarbeidsplattform for å følge opp bærekraftsmål 8.7 - "Treffe umiddelbare og effektive tiltak for å avskaffe tvangsarbeid, få slutt på moderne slaveri og menneskehandel, og sikre at de verste formene for barnearbeid forbys og avskaffes". Norge vil inkludere et særlig fokus på Malawi i sitt engasjement i Alliansen.

Sektorinnsatsene i landet skal ses i sammenheng, slik for eksempel innsatsen gjennom Joint Program For Girls Education, som inneholder tiltak innenfor helse, landbruk og utdanning. Dette møter behov på bakkenivå samtidig som det legges til rette for synergier. Utdanningssektoren er for eksempel en god arena for helseinnsatser rettet mot barn. Den nye landbruksinnsatsen vil eksempelvis legge til rette for et klimatilpasset landbruk, redusere matusikkerhet, sørge for en bedre ernæringsstatus i befolkningen, redusere matsvinn som følge av etablering av verdikjeder og skape arbeidsplasser for Malawis store ungdomskull.

På bakgrunn av denne strategien vil Norge arbeide for en ny samarbeidsavtale (MoU) med Malawi. MoUen bør nedfelle enighet om samarbeid på de fire prioriterte sektorene og innebære årlige konsultasjoner på embetsnivå og/eller politisk nivå. Konsultasjonene kan benyttes til å ta opp spørsmål knyttet til vår bistandsinnsats i Malawi, Malawis inngåtte internasjonale forpliktelser om finansiering av helse-, utdannings- og landbrukssektorene samt aktuelle samarbeidsområder i multilaterale fora. De bør også omfatte menneskerettighets spørsmål.

#### **4. Risikovurdering**

##### **Ekstern risiko**

*Økonomiske sjokk.* Fallende priser på råvarer, redusert bistandsnivå og avlingssvikt som følge av flom, tørke og skadedyr kan medføre reduserte inntekter for Malawi. Kvinner risikerer å bli

spesielt skadelidende. Samtidig er samtlige innsatsområder i strategien rettet inn mot å redusere Malawis sårbarhet for eksterne faktorer og risikoen for at sjokk inntreffer.

*Korrupsjon.* Systemene for kontroll med offentlige midler er sårbare, og det hersker en utbredt ukultur i både forvaltning, næringsliv og sivilsamfunn som muliggjør korrupsjon. Bruk av malawiske systemer så langt det er mulig ansvarliggjør malawiske myndigheter. Vårt arbeid med kapasitetsbygging i parlamentet bidrar risikodempende. Vurdering av korrupsjonsrisiko og tiltak mot korrupsjon vil stå sentralt i planlegging, gjennomføring og oppfølging av all norsk innsats i Malawi.

*Vold.* Malawi er i utgangspunktet fredelig, men er fattig og har et etnisk og religiøst mangfoldig. Overtro er utbredt. Rask spredning av rykter gjør at risikoen for vold er vanskelig å bedømme og at forholdene kan endre seg på kort tid. Personer med albinisme har til tider vært særskilt utsatt for vold. Norge jobber for å styrke respekten for menneskerettighetene til sårbare grupper.

*Forverring av demokratisk klima.* Malawi gikk i 2019-2020 gjennom en historisk prosess hvor presidentens gjenvalg i mai 2019 ble annullert av domstolen og det ble beordret nyvalg, som resulterte i ny regjering i juni 2020. Prosessen tydeliggjorde domstolens uavhengige stilling, utløste en ny protestkultur i det sivile samfunnet, men førte også til et sterkt polarisert politisk klima. Malawi fremstår som et delt land, og den nye regjeringen får en stor oppgave med å bidra til forsoning fremover. Rykteflom og konspirasjonsteorier er utbredt og vanskeliggjør en seriøs og faktabasert diskusjon om politiske forhold. Skulle det demokratiske klimaet forverre seg, vil den strategiske diskusjonen med myndighetene bli mer krevende. Spesielt vil det bli vanskeligere å bidra til å styrke landets demokratiske utvikling og respekten for menneskerettigheter.

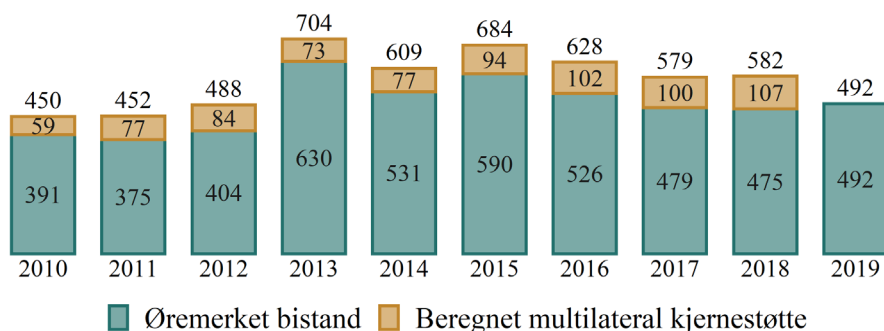
### **Intern risiko**

*Korrupsjon og utpressing.* Ansatte ved den norske ambassaden risikerer å bli korrumpert eller utsatt for ulike former for utpressing. Lokalansatte er mer utsatt for slik risiko enn utsendte medarbeidere. En bør vurdere nøye hvilke typer oppgaver som gjør malawiske medarbeidere ekstra sårbare for slik påvirkning, og som derfor bør ivaretas av utsendte.

## Vedlegg: Norsk bistand til Malawi

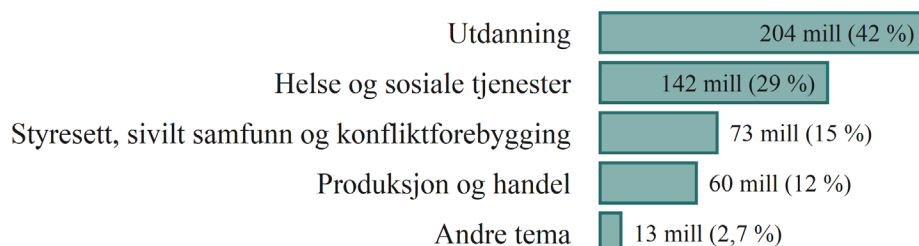
I 2019 utbetalte Norge 492 millioner kroner øremerket bistand til Malawi gjennom bilaterale og multilaterale kanaler. I tillegg viser beregninger at landet har mottatt bistand fra norsk kjernestøtte til multilaterale organisasjoner<sup>1</sup>. 2019-beregninger er ikke tilgjengelige per i dag.

Bistand til Malawi, 2010-2019. NOK mill.

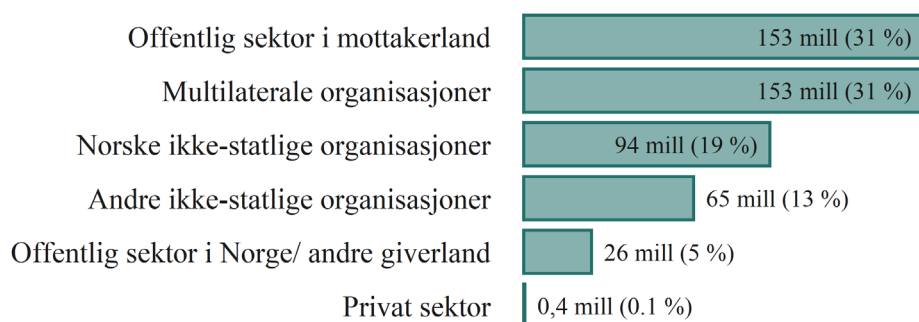


### 1.1 Norsk øremerket bistand i 2019

Tematisk fordeling, øremerket bistand til Malawi i 2019



Type partner, øremerket bistand til Malawi i 2019



<sup>1</sup> Beregnet norsk multilateral kjernestøtte til Malawi i perioden 2010-2018 er beregnet av OECD Development Co-operation Directorate (DCD). Beregnet multilateral kjernestøtte er basert de multilaterale organisasjonenes forbruk av kjernestøtte til mottakerland.