

Partnerlandstrategi for Nepal

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.

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.

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

Nepal er blant de fattigste landene i Asia, sammen med Afghanistan, Jemen og Tadsjikistan. BNP per innbygger er USD 1071 for 2019, ifølge Verdensbanken. Landet rangerer lavt på FNs Human Development Index, på 147. plass av 189 land. Nepal har gjort framskritt på sosiale indikatorer, men det gjenstår store utfordringer. Norge er en langsiktig utviklingspartner for Nepal. Den norske bilaterale bistanden til Nepal er i hovedsak rettet inn mot sektorene utdanning, godt styresett og ren energi, ettersom de er avgjørende for styrket bærekraftig utvikling i landet. Videre støtter Norge de samme tre sektorene samt enkelte andre sektorer, som helse, gjennom norske frivillige organisasjoner. I tillegg støtter Norge forsknings- og universitetssamarbeid og gir ikke-øremerket multilateral bistand.

Det er betydelig flere som gjennomfører grunnskole og videregående skole i Nepal i dag enn for 20 år siden. Samtidig faller fortsatt barn utenfor skolesystemet, spesielt gjelder det for

marginaliserte grupper og barn med funksjonshemming. Grunnet økonomiske og sosiokulturelle faktorer, som preferanse for sønner, er det flere jenter i Nepal som faller ut av videregående utdanning. Dette øker deres sårbarhet for tidlig og tvungent ekteskap, tvungent arbeid i hjemmet og menneskehandel. Det er behov for flere faglærere for å heve kvaliteten på undervisningen og å utvikle studentenes læringsevne. Under jordskjelvene i 2015 ble om lag 7500 skoler helt eller delvis ødelagte, og det gjenstår å bygge opp om lag 1500 skoler. Utdanning er prioritet i norsk utviklingspolitikk og i Nepals nasjonalplaner. Det utpekes som en nøkkelsektor for utvikling i landet og er derfor valgt som en av tre hovedsektorer for norsk bistand til Nepal.

Nepal har et vannkraftpotensial på om lag 40 000 MW. Per juni 2020 har landet kun bygget ut 1278 MW. Norge har til sammenlikning en installert kapasitet på 33 755 MW per 1. januar 2018. Nepals energiforbruk er hovedsakelig fra trevirke og landbruksavfall, under 4 % er elektrisitet. Om lag 22 % av elektrisiteten kommer fra importert kullkraft. Om lag 25 % av befolkningen er ikke knyttet til strømmettet, og forbruket av strøm er det laveste i Asia per innbygger. Strømmangel er en stor utfordring for den økonomiske utviklingen av landet. Norge har solid kunnskap om vannkraft og distribusjon av strøm, og dette gir oss et komparativt fortrinn i samarbeidet med Nepal.

Nepal vedtok i 2015 en ny grunnlov. Denne fastslår at Nepal skal omdannes fra en sentralt styrt stat til en føderal stat med tre likestilte nivåer, føderalt, provins- og kommunenivå. Det ble i 2017 holdt valg til de tre nivåene, og i februar 2018 kom den første føderale regjeringen på plass. En vellykket overgang til den føderale staten blir avgjørende for at Nepal skal komme videre i sin utvikling. Nødvendig lovverk, systemer og institusjoner må komme på plass på de tre styringsnivåene slik at befolkningen kan motta grunnleggende statlige tjenester, noe som er viktig for bærekraftig utvikling i landet. Norge vil derfor støtte godt styresett, spesielt på provins- og kommunenivå.

Sivilsamfunn i Nepal har betydelige kunnskaper og ressurser, og spiller en viktig rolle i Nepals utvikling. Norsk sivilsamfunn gjør verdifullt arbeid i Nepal gjennom sine nepalske samarbeidsorganisasjoner. Mange sivilsamfunnsaktører opplever å ha fått trangere arbeidsvilkår. Den sittende regjeringen er opptatt av å styre mer av den internasjonale bistanden. Fra norsk side forutsettes det at Nepal vil gi sivilsamfunnsaktørene tilfredsstillende arbeidsvilkår.

Norges offisielle bistandssamarbeid med Nepal startet i 1964. Bistanden økte fra 1990-tallet. Norge har fra 1964 til 2019 gitt til sammen 5,235 milliarder kroner i bistand til Nepal. Den bilaterale bistanden utbetalt i 2019 var på 290 millioner kroner. Grunnet tilbakebetaling av ubrukte midler fra tidligere år viser statistikken total bistand på 225 millioner kroner (se vedlegg for oversikt over total bistand). Bistanden forvaltes dels av ambassaden i Kathmandu og dels av NORAD gjennom norske frivillige organisasjoner og universiteter. Utenriksdepartementet og Norad bidrar i tillegg med multilateral bistand til Nepal gjennom kjernestøtte til FN, utviklingsbankene og globale fond. Norge eksporterte i 2019 varer til en verdi av 21 millioner kroner til Nepal. Importen til Norge fra Nepal var samme år på 23 millioner kroner. Den største norske investoren i Nepal er Statkraft som er majoritetseier i vannkraftverket Khimti.

2. Strategiske mål og prioriterte innsatsområder

Norges landstrategi for Nepal har som mål å støtte utvikling innen tre sektorer, utdanning, godt styresett og ren energi. Disse er avgjørende for bærekraftig utvikling i Nepal. Bistanden som kanaliseres gjennom ambassaden i Kathmandu vil i hovedsak gå til disse tre sektorene. Videre vil

Norge støtte utviklingssamarbeid innen de tre sektorene samt enkelte andre sektorer, som helse, i regi av sivilsamfunn og forskningsmiljøer. Norge vil også gi støtte gjennom multilaterale fond og programmer. Nivået på årlig bilateral øremerket bistand til Nepal vil opprettholdes gjennom strategiperioden.

Norge har følgende tre strategiske mål:

1. Nepal har inkluderende og offentlig utdanning for alle (bærekraftsmål 4)

Et av regjeringens hovedsatsningsområder for bistandssamarbeidet er bærekraftsmål 4 om utdanning (Meld. St. 24, 2016-17). Bærekraftsmål 4 vektlegger tilgang til og kvalitet i utdanningen. I Nepal støtter Norge tiltak for å heve kvaliteten i offentlig grunnskole samt for å sikre tilgang til skolen for marginaliserte grupper og personer med funksjonsnedsettelse. Norges mål for utdanningsbistanden samsvarer med målene i det nepalske utdanningsdepartementets sektorprogram for utdanning.

Prioriterte innsatsområder:

- Bidra til økt skolegang og økt kvalitet i undervisningen gjennom støtte til utdanningsdepartementets sektorprogram for utdanning.
- Bidra til bedret tilgang til skole og læring for jenter, barn med funksjonshemming og andre marginaliserte grupper.
- Bidra med faglig støtte til utdanningsdepartementet for kapasitetsbygging innen finansforvaltning.
- Gjenoppbygge skoler i jordskjelvområdene.
- Følge opp norsk utdanningsbistand kanalisert gjennom globale fond og FN.

2. Nepal har en inkluderende, bærekraftig økonomisk vekst basert på bruk av fornybar energi (bærekraftsmål 7, 8, 13)

For Norge er fornybar energi (bærekraftsmål 7) en viktig del av klimainnsatsen (bærekraftsmål 13). Fornybar energi står samtidig sentralt i satsingen på næringsutvikling (Meld. St. 24). Utvikling av vannkraftsektoren i Nepal er nødvendig for å sikre stabil tilgang til fornybar energi, som igjen danner grunnlag for bærekraftig økonomisk vekst (bærekraftsmål 8). Dette vil videre redusere behovet for import av strøm (produsert av kull) og petroleumsprodukter. Økt bruk av elektrisitet vil også redusere bruk av trevirke som brensel. Presset på avskoging vil bli mindre og luftkvaliteten bedre. Norge vil i strategiperioden særlig prioritere utbygging av strømmettet og legge til rette for økt bruk av strøm i Provins 2, en av Nepals fattigste og minst utviklede provinser. Provinsen har en stor andel sårbare og marginaliserte samfunnsgrupper.

Prioriterte innsatsområder:

- Bidra til finansiering av utbyggingen av distribusjonsnett for strøm som vil gi pålitelig, bærekraftig og ren energi til overkommelig pris.
- Bidra til at vannkraftsektoren utvikles i samsvar med internasjonale miljømessige og sosiale standarder.
- Overføre norsk kunnskap og ekspertise innen vannkraft til Nepal.

3. Nepal har et inkluderende og velfungerende styresett på lokalt, provins- og nasjonalt nivå (bærekraftsmål 16)

Godt styresett inngår som et sentralt politikkområde i norsk bistand (Meld. St. 24) og er forankret i bærekraftsmål 16 om viktigheten av å bygge velfungerende, ansvarlige og inkluderende institusjoner på alle nivå. I forbindelse med innføring av den føderale staten har Nepal bedt om bistand til kapasitetsbygging av provinsmyndigheter, kommuner og skatteetaten. Bedre skattesystemer er et satsingsområde i norsk bistand (Meld. St. 24) og er forankret i bærekraftsmål 17.1 om styrket ressursmobilisering. Kvinner og likestilling er en sentral komponent i styresettpilaren.

Prioriterte innsatsområder:

- Støtte den nepalske regjeringens styresettprogram for å få på plass effektive, inkluderende og ansvarlige institusjoner på provins- og kommunenivå.
- Styrke offentlig finansforvaltning på nasjonalt og lokalt nivå.
- Fremme åpenhet og deltagelse, herunder digitale løsninger, for å motvirke korrupsjon i de sektorer og programmer Norge støtter.
- Bistå Nepals skattedirektorat med kapasitetsutvikling gjennom programmet «Skatt for utvikling».
- Bidra til kapasitets- og kompetansebygging av politikere, særlig kvinner, på føderalt- og provinsnivå.
- Styrke rettssikkerheten til befolkningen, spesielt for kvinner og marginaliserte grupper.

Andre prioriterte innsatsområder:

Kvinner og likestilling

Kvinner og likestilling er en sentral del av arbeidet for bedre styresett. Den nye valgloven fastsetter minimumskvoter for kvinnelig representasjon i valgte politiske posisjoner. Som følge av dette er 41 % av de valgte på kommunalt nivå, 34 % på provinsnivå og 33 % i det føderale parlamentet kvinner. Det er viktig at de mange nye kvinnelige politikerne får opplæring i politiske beslutningsprosesser og forvaltningens virkemåte. Kvinneandelen er for øvrig fremdeles lav i forvaltningen og i næringslivet. Nepal har bedt Norge om bistand til å styrke sitt statistikkbyrå i arbeidet med data og statistikk om kjønn. Nepal har høy kjønnsdiskriminering med spesielt store utfordringer når det gjelder seksuell og kjønnsbasert vold.

Prioriterte innsatsområder:

- Fremme kvinners og marginaliserte gruppers deltakelse i beslutningsprosesser i kommunene.
- Styrke det statistiske grunnlaget for iverksetting av Nepals likestillingspolitikk gjennom programmet *Likestilling for utvikling* (Like).
- Støtte arbeid mot seksuell og kjønnsbasert vold gjennom et prosjekt for forebygging, beskyttelse og oppfølging.

Menneskerettigheter

Menneskerettighetene i Nepal har gjennom den nye grunnloven av 2015 fått en betydelig styrket posisjon. Nepal har imidlertid en vei å gå når det gjelder å praktisere menneskerettighetene. Utfordringene er spesielt store når det gjelder diskriminering av kvinner

og marginaliserte grupper. Det er satt i gang prosesser som, hvis de fører frem, skal sikre overgangsrettferdighet for ofrene for konflikten som pågikk 1996-2006.

Norges styrkede innsats for å avskaffe skadelige skikker er forankret i menneskerettighetene, og skal bidra til å fremme barns og kvinners rettigheter, herunder seksuell og reproduktiv helse. Preferanse for sønner øker jentenes sårbarhet, og gjør dem ekstra utsatt for tidlig og tvungen ekteskap, barnarbeid, tvungent arbeid og menneskehandel. Norske organisasjoner samarbeider med nepalske partnere om å bekjempe skadelige skikker.

Norsk innsats mot moderne slaveri styrkes, blant annet gjennom et engasjement i Alliance 8.7, hvor Nepal er et av 15 «stifinnerland». Dette er en global samarbeidsplattform som ble opprettet i 2016 for å følge opp bærekraftmål 8.7 – «Treffe umiddelbare og effektive tiltak for å avskaffe tvangsarbeid, få slutt på moderne slaveri og menneskehandel og sikre at de verste former for barnarbeid forbys (...)»

Prioriterte innsatsområder:

- Støtte sivilt samfunn som arbeider for menneskerettighetene i Nepal.
- Støtte kvinner og likestilling, samt marginaliserte grupper, inkludert kasteløse, gjennom tiltak som er integrert i programmene som Norge støtter.
- Følge opp arbeid mot skadelige skikker og bekjempelse av moderne slaveri i Nepal gjennom relevante multilaterale aktører.
- Støtte bekjempelse av preferanse for sønner gjennom UNFPAs globale program, hvor Nepal er et av satsingslandene. Norge vil også støtte Unicef og UNFPAs fellesprogram mot barneekteskap, hvor Nepal også er et av partnerlandene.

Klima

Klimaendringene i Himalaya-regionen foregår raskere enn det globale gjennomsnittet og fører til økt fare for naturkatastrofer og ustabil vannføring i elvene. Nær to milliarder mennesker får sitt vannbehov dekket fra elvesystemene som har sitt utspring i disse fjellene med sine mange isbreer. Fattigdommen er høy i fjellregionen. Endrede klimatiske forhold påvirker økosystemene. For å opprettholde bosettingen i området er det behov for tilpasninger til klimaendringene, herunder bl.a. opplæring i varslingsystemer for flom. Norges fremste partner i arbeidet innen klima i Nepal er den regionale organisasjonen International Centre for Integrated Mountain Development (Icimod).

Prioriterte innsatsområder:

- Bidra til forskning som gir økt kunnskap om klimaendringene i Himalaya-regionen.
- Støtte at forskningsresultatene kommer til anvendelse når stater i Himalaya-regionen lager sine planer for tilpasning.
- Støtte piloter for tilpasning til klimaendringene som forebygger klimarelaterte katastrofer, bekjemper sult, og skaper inntektsgivende arbeid for kvinner og marginaliserte grupper.

3. Virkemidler for norsk innsats

De sentrale virkemidlene for Norge i Nepal er politisk dialog, bilateral og multilateral utviklingsbistand samt bistand via sivilt samfunn.

Politisk dialog

Politisk dialog er et viktig virkemiddel for å fremme samarbeidet mellom Norge og Nepal. Det vil bli gjennomført politiske besøk samt regelmessig kontakt og konsultasjoner på embetsnivå.

Bilateral og multilateral bistand

Det viktigste virkemiddelet for norsk innsats i Nepal er utviklingssamarbeidet. Bistanden som kanaliseres gjennom ambassaden i Kathmandu har blitt konsentrert til færre sektorer og til færre partnere. Dette har bidratt til å effektivisere bistanden. Ambassaden vil samarbeide med likesinnede givere for å styrke effektiviteten og kvaliteten på bistanden. Det vil bli trukket på norsk fagkompetanse der Norge har komparative fortrinn.

Norge skal følge hvordan FN-reformene gjennomføres på bakken, samt hvordan utviklingsbankene og de globale fondene samhandler med myndighetene. Norge skal påvirke og bidra til at FN leverer som vi forventer.

Bistandsmidlene vil gå via ulike kanaler:

Ambassaden vil delta i flergiversamarbeid med myndighetene, bl.a. i store programmer i regi av det nepalske Utdanningsdepartementet og Departementet for føderale saker og administrasjon.

FN-organisasjonene UNDP, UNops, Unicef, UNFPA og FNs stedlige koordinator vil være viktige partnere. Ambassaden vil også samarbeide med multilaterale finansinstitusjoner som Den asiatiske utviklingsbanken, Verdensbanken og Det internasjonale finansieringsinstituttet (IFC). Norge vil gi multilateral bistand gjennom kjernestøtte til FN, utviklingsbankene og globale fond.

Norsk sivilsamfunn er viktige partnere og gjør verdifullt arbeid i Nepal, gjennom sine nepalske samarbeidsorganisasjoner, blant annet for menneskerettigheter og helse, inkludert psykisk helse.

Strategien «Bedre helse, bedre liv. Innsats for å bekjempe ikke-smittsomme sykdommer i norsk utviklingspolitikk (2020-2024)» ble lansert i november 2019 og omfatter blant annet psykiske lidelser. Norge vil styrke samarbeidet med sivilsamfunnsorganisasjoner i arbeidet. Disse organisasjonene spiller en viktig rolle som pådriver for å bekjempe ikke-smittsomme sykdommer. Strategien vil operasjonaliseres i samarbeid også med multilaterale organisasjoner, som WHO, som også vil kunne være kanal for støtte til arbeid med psykisk helse i blant annet Nepal.

Norad vil finansiere samarbeid mellom norske og nepalske frivillige organisasjoner og universiteter, blant annet over bevilgningene for støtte til sivilt samfunn og universitets- og forskningssamarbeid. Det pågår utstrakt kapasitetsutvikling gjennom programmene for universitets og forskningssamarbeid innen Norges tre strategiske samarbeidsområder med Nepal, utdanning, energi og styresett, samt også innen helse.

Næringsutvikling

Norad vil gi støtte over næringslivsordningene. Ambassaden vil fremme norsk næringsliv som har planer om etablering av virksomhet i Nepal.

Regionale tiltak

Regionen er spesielt sårbar for klimaendringer. Norge vil støtte den regionale organisasjonen International Centre for Integrated Mountain Development (Icimod) i dens arbeid for kobling av forskning og politikktutforming knyttet til klimaendringer og tilpasning.

4. Risikovurdering

Overgangen til ny statsstruktur

Overgangen til føderal stat med nye administrasjoner på provins- og lokalt nivå innebærer ekstra risiko pga. manglende kvalifisert personell, fravær av lovverk og mangelfulle forvaltningssystemer. For å håndtere denne risikoen for de tre sektorene utdanning, godt styresett og ren energi legges det inn komponenter på kapasitetsutvikling av myndigheter på provins- og lokalt nivå.

Naturkatastrofer

Det er generell høy jordskjelvfare i Nepal. Ved et nytt stort jordskjelv eller større flomkatastrofer vil det være behov for humanitære midler og tilpasning av porteføljen.

Tverrgående hensyn

I alle nye avtaler, samt i all rapportering og generell oppfølging, understrekes og etterstrebes en vurdering av tverrgående hensyn og «do-no-harm»-prinsippet i forhold til relevans og resultater.

Anti-korrupsjon: Nepal er nummer 113 av 180 land på Transparency International Corruption Perception Index i 2019. Mislighold og korrupsjon i utviklingsprogrammer kan svekke måloppnåelse. Samarbeidspartnere vurderes derfor spesielt grundig før avtaler inngås, og det legges inn forebyggende tiltak i prosjektene.

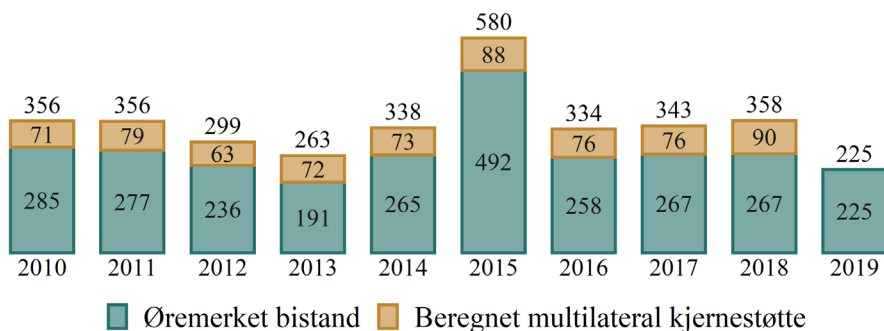
Likestilling og menneskerettigheter: Det er store utfordringer knyttet til likestilling og menneskerettigheter i Nepal. Alle norskfinansierte prosjekter vurderes mht. mulige effekter på kvinner og sårbare grupper. Det settes inn tiltak for å avbøte negative konsekvenser og sikre like muligheter.

Miljø og klima: Nepal står langt nede på Yale Environmental Performance Index (2020), nummer 145 av 180 land. Luftforurensning, mangel på rent vann, dårlige sanitære forhold samt forekomst av tungmetaller trekker ned. Ivaretagelse av helse, miljø og sikkerhet (HMS) blir ofte neglisjert. Det er derfor et høyt fokus på miljø og klima, inkludert HMS, i alle norskfinansierte prosjekter. Utsatte prosjekter gjennomfører miljøanalyser og gir opplæring til lokale partnere.

Vedlegg: Norsk bistand til Nepal

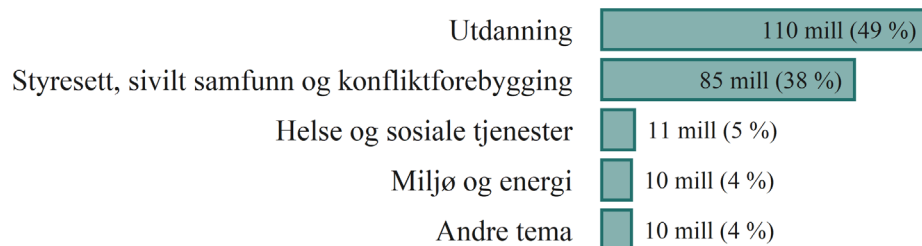
I 2019 utbetalte Norge 225 millioner kroner øremerket bistand til Nepal gjennom bilaterale og multilaterale kanaler. I tillegg viser beregninger at landet har mottatt bistand fra norsk kjerne- støtte til multilaterale organisasjoner¹. 2019-beregninger er ikke tilgjengelige per i dag.

Bistand til Nepal, 2010-2019. NOK mill.

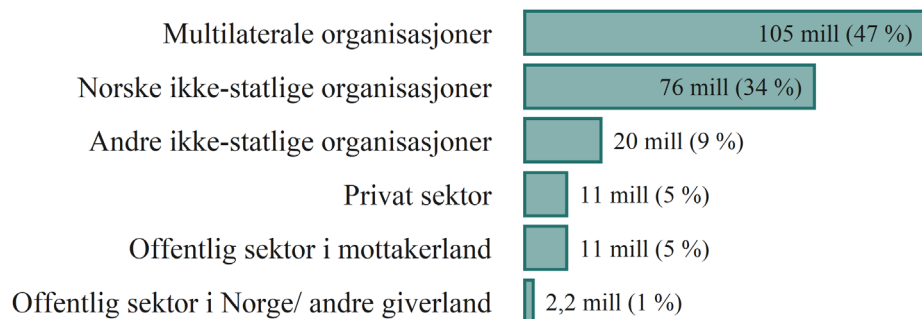


Norsk øremerket bistand i 2019

Tematisk fordeling, øremerket bistand til Nepal i 2019



Type partner, øremerket bistand til Nepal i 2019



¹ Beregnet norsk multilateral kjernestøtte til Nepal 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.