

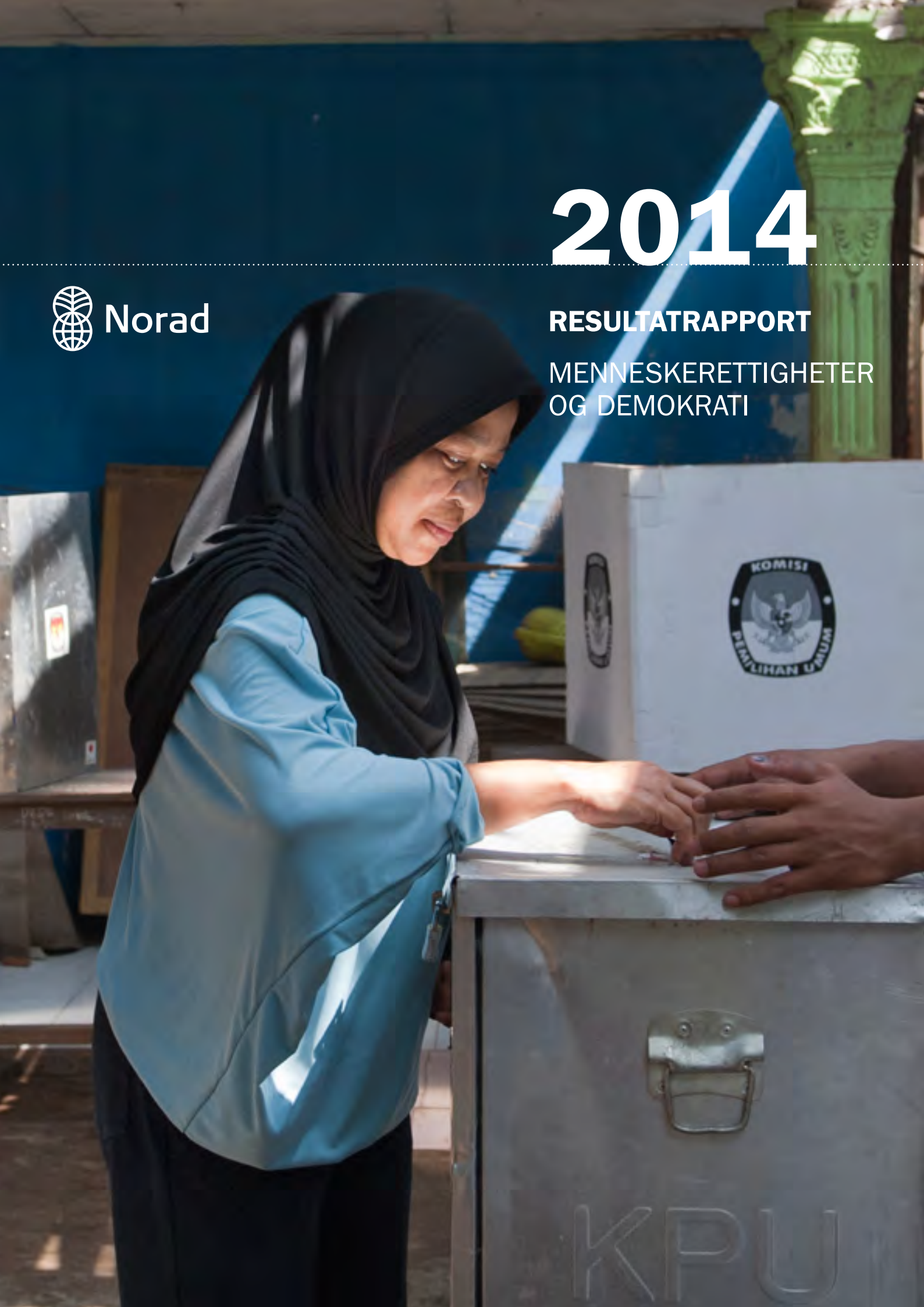
2014



Norad

RESULTATRAPPORT

**MENNESKERETTIGHETER
OG DEMOKRATI**





FORORD

Menneskerettigheter og demokrati er sentralt i norsk utviklingspolitikk. Norsk bistand bidrar til å sikre rettighetene til sårbare grupper, fremme ytringsfrihet, styrke rettsstaten og til å gjennomføre demokratiske valg. I tillegg fremmer Norge demokrati og menneskerettigheter blant annet gjennom politisk dialog, normativt arbeid i multilaterale fora og deltakelse i landhøringer i FNs Menneskerettighetsråd.

Størst har fremgangen vært for økonomiske og sosiale rettigheter. Andelen fattige går ned, folk lever lenger og flere barn får utdanning. For sivile og politiske rettigheter er bildet mer sammensatt. Flere land går i mer demokratisk retning. Mobiltelefoni og internett gir nye muligheter for kommunikasjon og deltakelse. Sosiale medier og SMS ble brukt til å mobilisere demonstranter på Tahrir-plassen i Kairo og Maidan-plassen i Kiev. Samtidig har ytringsfriheten, organisasjonsfriheten og kvinners rettigheter kommet under press mange steder. Krig og konflikt gir dårlige vekstvilkår for demokrati og menneskerettigheter. Samtidig er mangel på medbestemmelse og grunnleggende rettigheter viktige årsaker til konflikt. Flere dør i krig nå enn for ti år siden. Ikke siden andre verdenskrig har så mange vært på flukt på grunn av konflikt.

Årets resultatrapport viser 25 eksempler på hva norsk bistand til demokrati og menneskerettigheter har ført til. Det er viktig å lære av både gode og dårlige resultater. Det som gir gode resultater skal vi gjøre mer av. Det som går dårlig skal vi endre eller avslutte, og unngå å gjøre igjen. 25 eksempler gir ikke noe totalbilde, men viser bredden av tiltak, som til sammen gir en god illustrasjon på resultater av den norske innsatsen. Eksempelene viser at mange enkeltindivider har fått det bedre på grunn av norsk bistand, og at institusjoner som fremmer demokrati og respekt for menneskerettigheter har blitt bedre i stand til å gjennomføre sine oppgaver. Bistanden må bygge på interne krefter for omstilling, og styrke både myndighetene og det sivile samfunnet parallelt.

Norads resultatrapporter er verken en evaluering av norsk bistand eller en forskningsrapport, men mye av stoffet er basert på uavhengige evalueringer og internasjonal forskning. Rapporten er først og fremst ment som et bidrag til å opplyse debatten om resultater av norsk bistand.

Oslo 11.12.2014

Villa Kulild
Direktør

INNHOOLD

Del 1 analyserer noen sentrale utviklingstrekk knyttet til demokrati og menneskerettigheter, og effektene av bistand. Her presenteres hovedtrekkene i norsk bistand på området, og noen av resultatene Norge har bidratt til gjennom multilaterale organisasjoner.

I **del 2** presenteres 25 resultat-eksempler. Disse er delt inn i fire grupper som til sammen dekker grunnleggende prinsipper og sentrale dimensjoner knyttet til demokrati og menneskerettigheter:

- valg og deltakelse
- ansvarliggjøring og åpenhet
- rettsstat
- likeverd og ikke-diskriminering

Del 3 har statistikk som viser menneskerettighets- og demokratisituasjonen i noen land, samt bistandsstatistikk fra Norge og andre givere.



Forord	3
Bistand til demokrati og menneskerettigheter	6
Hovedbudskap	8
Del 1 Menneskerettigheter og demokrati: Noen utviklingstrekk	13
Demokrati og menneskerettigheter er forankret i verdier og institusjoner	15
Menneskerettigheter og demokrati – to sider av samme sak	17
Bistand til menneskerettigheter og demokrati – noen sentrale utfordringer	17
Å måle resultater av demokrati- og menneskerettighetsarbeid	19
Betydelig norsk støtte til menneskerettigheter og demokrati	19
Hvordan styrker Norge demokrati og menneskerettigheter?	21
Resultater gjennom multilaterale organisasjoner	24
Del 2 Eksempler på resultater fra norsk bistand til menneskerettigheter og demokrati	27
Valg og deltakelse	28
Resultateksempler	29
Resultateksempe 1 Siden 1999 har FNs utviklingsprogram styrket valgsystemer og -prosesser i 83 land	30
Resultateksempe 2 Kvinners deltakelse styrker lokaldemokratiet i Afghanistan	34
Resultateksempe 3 Sammen bidro myndighetene og sivilsamfunnet til bedre valggjennomføring og bredere deltakelse i Uganda	36
Resultateksempe 4 God valggjennomføring, men sårbar demokratiutvikling i Palestina	38
Resultateksempe 5 Demokratiutvikling gjennom partistøtte ga ikke ønskede resultater	40
Ansvarliggjøring og åpenhet	42
Resultateksempler	43
Resultateksempe 6 Budsjettstøtten til Tanzania og Mosambik ga mer åpenhet, utdanning og økonomisk vekst, men ikke færre fattige	44
Resultateksempe 7 Statistikk gir grunnlag for politiske beslutninger og ansvarliggjøring av myndigheter i Malawi	46
Resultateksempe 8 Mer rettferdig fordeling av offentlige midler i Etiopia	48
Resultateksempe 9 Krav om innsyn i offentlige dokumenter sikrer retten til vann i Tanzania	50
Resultateksempe 10 Fagbevegelsen bidrar til at petroleumsressurser forvaltes mer demokratisk i Bolivia	52
Resultateksempe 11 Åpenhet øker skatteinntektene fra Nigerias oljesektor	54
Resultateksempe 12 Bedre skattesystemer øker statens inntekter og legitimitet i Tanzania	56
Resultateksempe 13 Riksrevisjonene ansvarliggjør myndighetene og avdekker uregelmessigheter i Zambia og Uganda	58
Resultateksempe 14 Pålitelig informasjon er viktig for å styrke menneskerettighetene	60
Resultateksempe 15 Frie medier sprer nødvendig informasjon til befolkningen	61
Rettsstat	62
Resultateksempler	63
Resultateksempe 16 Rettstaten sikres gjennom å styrke justissektoren i Moldova	64
Resultateksempe 17 Rettsstaten styrket i Tunisias nye grunnlov	66
Resultateksempe 18 Å beskytte menneskerettighetsforkjempere styrker menneskerettighetenes stilling i samfunnet	67
Resultateksempe 19 Lokalsamfunn vant sak i grunnlovsdomstolen i Indonesia	68
Resultateksempe 20 Menneskerettighetsorganisasjon styrker rettstaten i Palestina	70
Likeverd og ikke-diskriminering	72
Resultateksempler	73
Resultateksempe 21 Retten til land styrket for kvinner i Uganda	74
Resultateksempe 22 Mindre diskriminering av seksuelle minoriteter i Nepal	76
Resultateksempe 23 Lokalsamfunn i Afrika tar avstand fra kjønnslemlestelse	78
Resultateksempe 24 Barnearbeidere får utdanning og beskyttelse i Guatemala	80
Resultateksempe 25 Personer med nedsatt funksjonsevne har forbedret sin rett til arbeid i Palestina	82
Del 3 Statistikk – tallenes tale	85
3.1 Utviklingssituasjonen i mottakerland – menneskerettigheter og demokrati	87
3.2 Norsk bistand i 2013	97
3.3 Bistand fra Norge og andre giverland	103
Tabeller	107

BISTAND TIL DEMOKRATI OG MENNESKERETTIGHETER

Demokrati og menneskerettigheter er sentrale prioriteringer for norsk utenriks- og utviklingspolitikk, og har vært viktige i utviklings-samarbeidet siden oppstarten for mer enn 60 år siden.

Mangel på demokrati og menneskerettigheter er dimensjoner ved fattigdom. I tillegg til fravær av materiell velferd, er fattigdom karakterisert av begrensede muligheter til å ha innflytelse over eget liv, til å delta i samfunnet og bidra til politisk og økonomisk utvikling. Menneskerettigheter og demokrati er uttrykk for verdier som frihet, likhet og menneskeverd.

Regjeringens overordnede mål for utviklingssamarbeidet

«Utviklingssamarbeidet skal støtte land i deres arbeid for varig fattighedsreduksjon, for demokrati og menneskerettigheter». I tillegg skal «Menneskerettighetene vektlegges i all utviklingspolitikk».

Budsjettproposisjonen til Stortinget for 2014-2015.

Norge tar i bruk et bredt sett av virkemidler i innsatsen for å styrke menneskerettigheter og demokrati. Blant virkemidlene er politisk dialog med andre land, bidrag til det normative arbeidet i multilaterale fora og deltakelse i landhøringer i FNs menneskerettighetsråd. I kombinasjon med konkrete bistandstiltak kan disse virkemidlene være effektive i den internasjonale kampen for en mer rettferdig verden.

Norge bidrar aktivt gjennom bistand til å styrke sentrale FN-organisasjoner som FNs høykommissær for menneskerettigheter (OHCHR) og FNs utviklingsprogram (UNDP). Gjennom økonomisk og faglig bistand bidrar Norge til at samarbeidsland kan overholde sine forpliktelser, utvikle demokratiske institusjoner og avholde valg. Selv om institusjoner er etablert, trengs det kapasitet og ressurser slik at lover og politikk som skal sikre demokrati og menneskerettigheter etterleves i praksis. For å innfri sine rettighetsforpliktelser, må statene ha evne til å mobilisere nasjonale inntekter og forvalte offentlige finanser. Norsk bistand bidrar til dette.

Det sivile samfunnet kan spille en viktig rolle ved å holde myndighetene ansvarlige for sine forpliktelser, styrke deltakelse, bevisstgjøre individer om deres rettigheter og overvåke menneskerettighetene. Frie medier er viktige for å ansvarliggjøre myndighetene gjennom informasjon og debatt om offentlig forvaltning, lovgivning og politikk. Norsk bistand bidrar også til dette.

Norge arbeider for å styrke menneskerettigheter og demokrati i en rekke land og sammen med ulike samarbeidspartnere. Det er ofte langt fra innholdet i de internasjonale konvensjonene, via nasjonal lovgivning og til realiteten i lokalsamfunnene. Bistand til menneskerettigheter og demokrati må bygge på interne krefter i samarbeidsland som driver endringen fremover. Bistanden må ta utgangspunkt i felles mål. I mange av landene som Norge samarbeider med, lever tradisjonell lovgivning og praksis som strider mot grunnleggende menneskerettigheter side om side med formell lovgivning. Ofte er det tradisjonelle lover og rettssystemer innbyggerne må forholde seg til. I slike sammenhenger kan Norges økonomiske og faglige bistand rettes mot tradisjonelle eller religiøse ledere som i utgangspunktet ikke deler mål og verdier med oss, men som har makt, ressurser og nettverk som er nødvendig for å oppnå endring.

Det er mange positive utviklingstrekk. Stadig flere land går i demokratisk retning, og de økonomiske, sosiale og kulturelle rettighetene er styrket i mange av landene Norge samarbeider med. Det gir imidlertid grunn til bekymring at de sivile og politiske rettighetene har kommet under økende press. Det foregår en kamp om verdiene menneskerettigheter og demokrati representerer. Det sivile samfunnet får begrenset handlingsrom i mange land. Internasjonale forhandlinger handler ikke bare om å skape fremskritt, men også om å hindre tilbakeslag. I tillegg står en rekke land midt i væpnede konflikter og humanitære kriser som har ført til massive brudd på menneskerettighetene og dramatiske tilbakeskritt i demokratiutviklingen.

Denne resultatrapporten presenterer 25 eksempler som illustrerer noe av det Norge har oppnådd, og gir retning til arbeidet fremover.



HOVEDBUDSKAP



Foto: Ken Opprann

1

POSITIV UTVIKLING FOR MENNESKERETTIGHETER OG DEMOKRATI, MEN OGSÅ TILBAKESLAG

Etter andre verdenskrig har det vært en positiv utvikling for menneskerettigheter og demokrati. Stadig flere land har gjennomført demokratiske valg og reformer. Mer enn 160 land har sluttet seg til FNs konvensjoner om sivile og politiske rettigheter, og økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter. Den faktiske innfrielsen av menneskerettighetene er mer sammensatt. Mange land har opplevd en positiv utvikling i de økonomiske, sosiale og kulturelle rettighetene. Samtidig har en del land hatt negativ utvikling for de sivile og politiske rettighetene. Rettigheter det har vært internasjonal enighet om settes på nytt under press. Dette gjelder særlig kvinners rettigheter. Denne situasjonen er uttrykk for reelle verdikonflikter. En økning i væpnede konflikter og humanitære kriser setter i tillegg menneskerettigheter og demokratiutvikling til side for mange mennesker.

2

FRAVÆR AV DEMOKRATI OG MENNESKERETTIGHETER ER TREKK VED FATTIGDOM

Fattigdom handler om mer enn mangel på materiell velferd. Fravær av demokrati og menneskerettigheter begrenser menneskers muligheter til å ha innflytelse over og bedre sitt eget liv. Styrking av menneskerettigheter og demokrati kan derfor redusere fattigdom, i tillegg til å være mål i seg selv.

3

DEMOKRATI ER POSITIVT FOR ØKONOMISK VEKST

Studier som ser på utviklingen over flere tiår har funnet en positiv effekt av demokrati på økonomisk vekst. Faktorer som gjør at demokrati er gunstig for vekst er blant annet bedre investeringsklima, bedre utdanning, spredning av teknologi og idéer og mindre sosial uro.

4

REFORMER KAN IKKE KJØPES

Skal bistand til demokrati og menneskerettigheter gi resultater, må den spille på lokale krefter som driver demokrati- og menneskerettighetsutviklingen innenfra. Det er viktig at giver og mottaker har felles mål. Det er avgjørende for bistandsgivere å forstå lokal kontekst og ulike aktørers interesser og motiver. Noen ganger bidrar verdikonflikter til at man ikke blir enige om felles mål, og da er det ikke gitt at bistanden kan gi resultater.

5

RISIKOVILJE ER NØDVENDIG

Risikoen er relativt høy for ikke å nå de overordnede målene for bistanden til menneskerettigheter og demokrati. Veien fra å gjennomføre aktiviteter og til effektene for individet og samfunnet er lang. Å få til endringer i holdninger, atferd og institusjoner kan være vanskelig, særlig hvis det utfordrer enkelte aktørers maktposisjon. Fremskritt kan raskt bli slått tilbake av forhold som er utenfor bistandens kontroll. Alle bistandstiltak skal vurdere risiko og forsøke å innrette samarbeidet slik at risikoen reduseres.

6

KLARE POLITISKE REAKSJONER PÅ MENNESKERETTIGHETSBRUDD ER NØDVENDIG

Det er nødvendig å reagere på alvorlige menneskerettighetsbrudd. Internasjonal oppmerksomhet og solidaritet gir utsatte individer og grupper beskyttelse og visshet om at de ikke står alene. Det er ikke belegg i forskningen for å si at kutt i bistanden alene, er et egnet tiltak for å bedre menneskerettighetssituasjonen. Det kan imidlertid være andre legitime grunner til å kutte, redusere eller omfordele bistanden. Bistand kan bidra positivt til å støtte opp om organisasjoner og grupperinger som arbeider for å styrke menneskerettighetene.

7

OFFENTLIGE INSTITUSJONER ER AVGJØRENDE FOR MENNESKERETTIGHETER OG DEMOKRATI

Det meste av norsk bistand til menneskerettigheter og demokrati går til å styrke institusjoner i samarbeidslandene. Politisk vilje er nødvendig, men ikke tilstrekkelig for å få til endringer. Tilstrekkelig kapasitet og ressurser i sentrale offentlige institusjoner som parlamenter, departementer, ombudskontorer og rettsvesenet er avgjørende for et velfungerende demokrati. Bistand til institusjonsutvikling er kun effektiv når den er etterspurt av landet eller institusjonene selv, har konkrete mål for hva institusjonen skal bli i stand til å utføre, og styrker systemer og ikke bare individer.

8

MYNDIGHETER OG DET SIVILE SAMFUNNET MÅ STYRKES PARALLELT

Myndighetene og det sivile samfunnet spiller ulike, men utfyllende roller. Det er myndighetene i et land som har ansvaret for å sikre innbyggernes rettigheter og legge til rette for demokratiske prosesser. Organisasjoner i det sivile samfunnet arbeider blant annet med å holde myndighetene ansvarlige for sine forpliktelser. Organisasjonene styrker lokal deltakelse, bevisstgjør individer om rettigheter og overvåker menneskerettighetene. I noen land har det sivile samfunnets handlingsrom blitt begrenset ved lovgivning eller offentlig inngripen de senere årene. Det er en utfordring for demokratiet når sentrale politiske og sivile rettigheter som ytringsfrihet, organisasjonsfrihet og forsamlingsfrihet begrenses.

9

VALG ER EN NØDVENDIG, MEN IKKE TILSTREKKELIG BETINGELSE FOR DEMOKRATI

Å gjennomføre valg er en grunnleggende del av demokratiseringsprosessen. Det er ofte et viktig første steg på veien mot et mer demokratisk samfunn. Valg sikrer i seg selv ikke en demokratisk utvikling. For at valg skal bidra til å gi legitimitet til myndighetene må de oppfattes som frie og rettferdige. Alle kandidatene må ha like muligheter til å gjennomføre valgkamp og presentere sitt program for velgerne. I land med manglende sikkerhet, skjør stabilitet eller ulmende konflikter kan det innebære en risiko å åpne opp for demokratiske prosesser og valg. Det kan føre til økt konflikt dersom viktige grupper ikke er villige til å respektere demokratiske spilleregler, eller når politikerne har begrenset mulighet til å innfri velgernes forventninger.

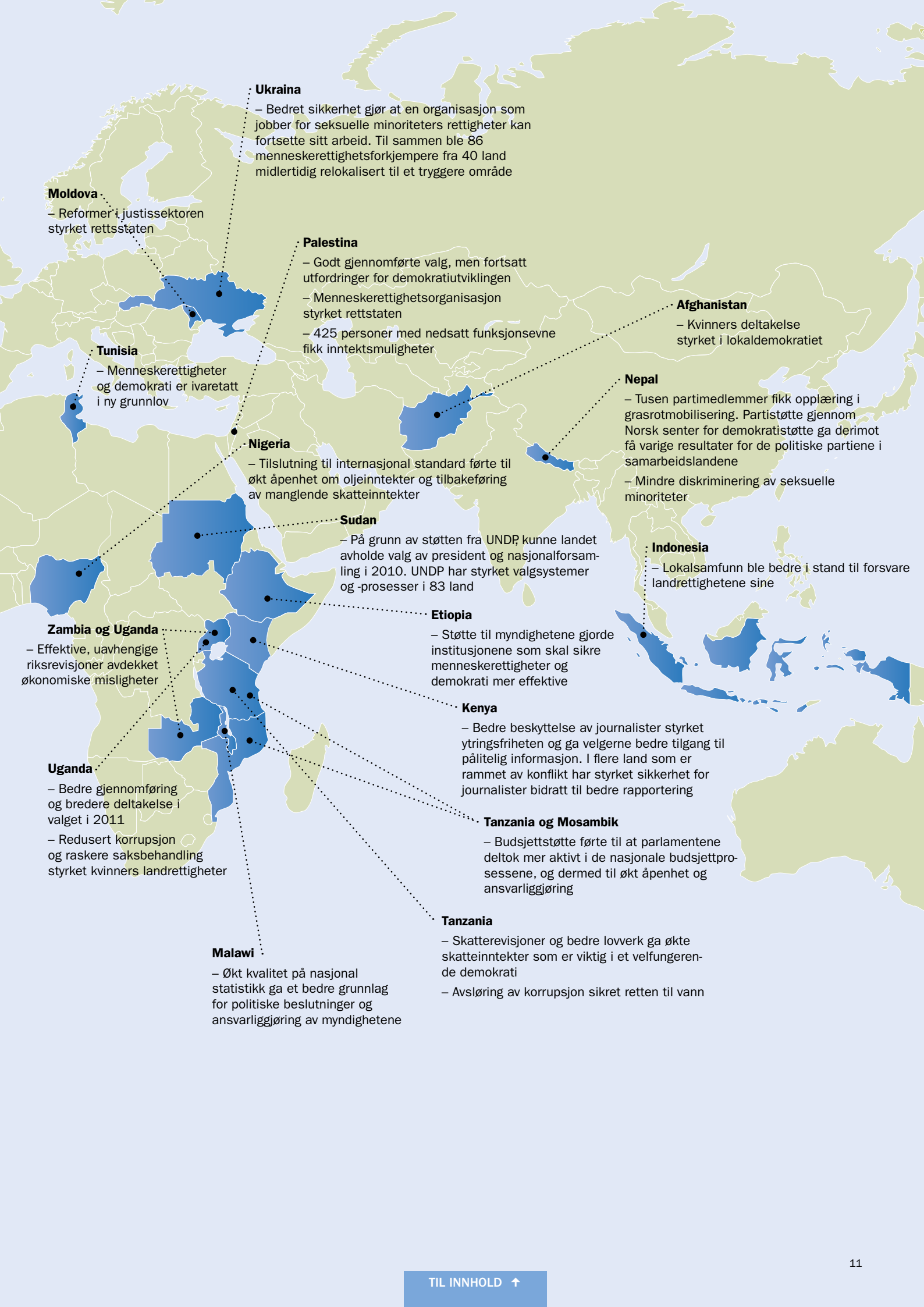


Guatemala
– Barnearbeidere fikk utdanning og utsikter til en bedre fremtid

Cuba
– 800 menneskerettighetsbrudd er dokumentert. Pålitelig og systematisk informasjon bidro til å styrke rettighetsarbeidet her og i en rekke andre land

Senegal
– Syv tusen offentlige erklæringer mot kjønnslemlestelse i Senegal og syv andre afrikanske land er viktige skritt i kampen mot denne praksisen

Bolivia
– En aktiv fagbevegelse ga mer åpenhet og medbestemmelse i petroleumssektoren



Ukraina
 – Bedret sikkerhet gjør at en organisasjon som jobber for seksuelle minoriteters rettigheter kan fortsette sitt arbeid. Til sammen ble 86 menneskerettighetsforkjempere fra 40 land midlertidig relokalisert til et tryggere område

Moldova
 – Reformen i justissektoren styrket rettsstaten

Palestina
 – Godt gjennomførte valg, men fortsatt utfordringer for demokratiutviklingen
 – Menneskerettighetsorganisasjon styrket rettstaten
 – 425 personer med nedsatt funksjonsevne fikk inntektsmuligheter

Afghanistan
 – Kvinners deltakelse styrket i lokaldemokratiet

Tunisia
 – Menneskerettigheter og demokrati er ivaretatt i ny grunnlov

Nepal
 – Tusen partimedlemmer fikk opplæring i grasrotmobilisering. Partistøtte gjennom Norsk senter for demokratistøtte ga derimot få varige resultater for de politiske partiene i samarbeidslandene
 – Mindre diskriminering av seksuelle minoriteter

Nigeria
 – Tilslutning til internasjonal standard førte til økt åpenhet om oljeinntekter og tilbakeføring av manglende skatteinntekter

Sudan
 – På grunn av støtten fra UNDP, kunne landet avholde valg av president og nasjonalforsamling i 2010. UNDP har styrket valgsystemer og -prosesser i 83 land

Indonesia
 – Lokalsamfunn ble bedre i stand til forsvare landrettighetene sine

Zambia og Uganda
 – Effektive, uavhengige riksrevisjoner avdekket økonomiske misligheter

Etiopia
 – Støtte til myndighetene gjorde institusjonene som skal sikre menneskerettigheter og demokrati mer effektive

Uganda
 – Bedre gjennomføring og bredere deltakelse i valget i 2011
 – Redusert korrupsjon og raskere saksbehandling styrket kvinners landrettigheter

Kenya
 – Bedre beskyttelse av journalister styrket ytringsfriheten og ga velgerne bedre tilgang til pålitelig informasjon. I flere land som er rammet av konflikt har styrket sikkerhet for journalister bidratt til bedre rapportering

Tanzania og Mosambik
 – Budsjettstøtte førte til at parlamentene deltok mer aktivt i de nasjonale budsjettprosessene, og dermed til økt åpenhet og ansvarliggjøring

Malawi
 – Økt kvalitet på nasjonal statistikk ga et bedre grunnlag for politiske beslutninger og ansvarliggjøring av myndighetene

Tanzania
 – Skatterevisjoner og bedre lover ga økte skatteinntekter som er viktig i et velfungerende demokrati
 – Avsløring av korrupsjon sikret retten til vann

del 1





MENNESKERETTIGHETER OG DEMOKRATI

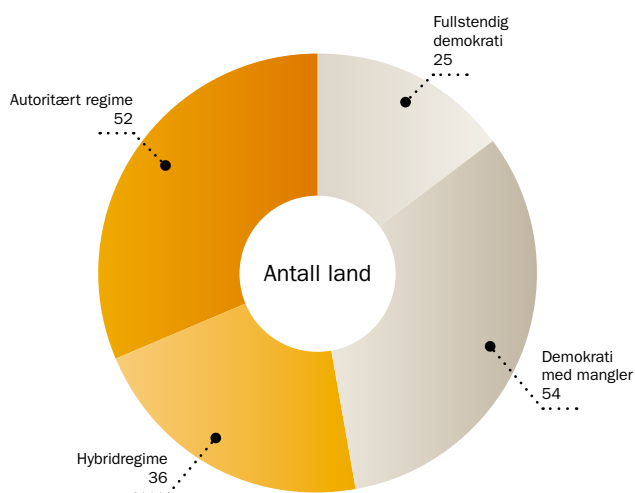
Del 1 presenterer først noen sentrale trekk ved utviklingen av menneskerettigheter og demokrati. Demokrati og menneskerettigheter er forankret i verdier og institusjoner, og rapporten viser hvordan Norge sammen med andre arbeider for å styrke disse. Her er også informasjon om hvor mye norsk bistand som går til dette området, og rapporten belyser noen utfordringer knyttet til å måle resultatene av denne bistanden. Bistand til menneskerettigheter og demokrati innebærer en rekke dilemmaer som drøftes kort i denne delen.

MENNESKERETTIGHETER OG DEMOKRATI: NOEN UTVIKLINGSTREKK

Manglende respekt for menneskerettighetene og grunnleggende demokratiske prinsipper er krenkelse av enkeltindivider. Det kan føre til at samfunnsutviklingen bremses opp eller går i feil retning. Dette kan gi alvorlige konsekvenser både for innbyggerne, landet, regionen og globalt. Dagsaktuelle kriser i Irak, Den sentralafrikanske republikk, Syria og Sør-Sudan viser dette med all tydelighet. I alle disse krisene er manglende innfrielse av menneskerettigheter og svake demokratiske institusjoner blant årsakene til konflikten.

I et langsiktig perspektiv er utviklingen positiv for demokrati og menneskerettigheter, selv om utviklingen har vært ujevn og i perioder preget av stagnasjon og tilbakeslag. De siste to hundre årene har verden opplevd tre store bølger med demokratisering.¹ Under den første bølgen på 1800-tallet ble eneveldet avviklet i mange land i Europa. På denne tiden vokste demokratiet frem i Norge. I kjølvannet av andre verdenskrig kom den andre demokratiseringsbølgen. Etterkrigstidens avkolonialisering førte til mange nye selvstendige stater, men kun et fåtall av disse ble fullt ut demokratiske. Den tredje og største bølgen fant sted på 1980- og 1990-tallet da en rekke land i Latin-Amerika, Asia og ikke minst Øst-Europa, etter Sovjetunionens kollaps, utviklet seg til mer eller mindre demokratiske samfunn. Ifølge Freedom House har antallet valgdemokratier i verden økt med 53 fra 1989 til 2013. I dag avholder de fleste regimer valg og påberoper seg å være demokratiske, selv om dette mange steder er mer i navnet enn i gavnet. Figur 1.1. viser at mange land fortsatt har autoritære styresett.

FIGUR 1.1. NESTEN HALVPARTEN AV VERDENS LAND ER FULLSTENDIGE DEMOKRATIER ELLER DEMOKRATIER MED MANGLER



Kilde: Economist Intelligence Unit, Index of Democracy 2013

The Economist Intelligence Unit deler styresett i fire grupper, fra fullstendig demokrati til autoritært regime. Av de 167 landene som er analysert, defineres 52 land som autoritære. 37 prosent av verdens befolkning bor i land med autoritære regimer. 36 land defineres som hybridregimer, som betyr at landene avholder valg, men valgene har vesentlige svakheter, og myndighetene legger begrensninger på opposisjonen. Elleve prosent av verdens befolkning bor i de 25 landene som oppnår status som fulle demokratier.

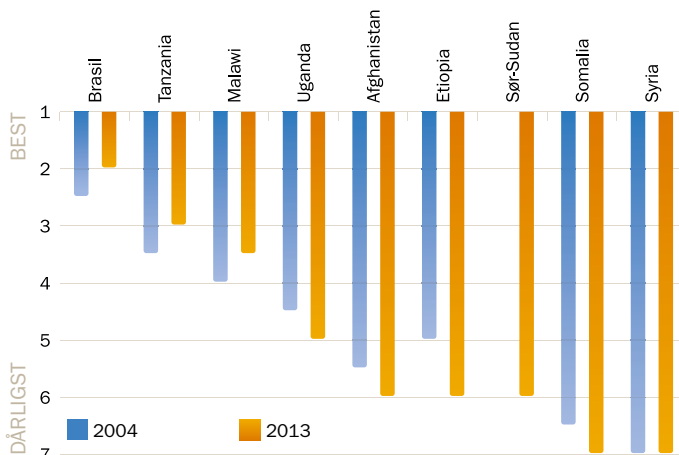
Utviklingen av menneskerettighetene strekker seg tilbake til antikkens Hellas og opplysningstiden, men skjøt fart først etter andre verdenskrig. Da FN ble dannet etter krigens slutt var det enighet om at verden trengte mekanismer som sørget for at historien aldri skulle gjenta seg. Menneskerettighetene ble formalisert gjennom FN-pakten og Verdenserklæringen om menneskerettigheter fra 1948. Dermed ble det opprettet et internasjonalt system som skulle ivareta de universelle rettighetene. Mer enn 160 land har sluttet seg til FNs to hovedkonvensjoner om henholdsvis sivile og politiske rettigheter, og om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter.

De siste ti årene er bildet mer sammensatt. På den ene siden er kunnskap om menneskerettighetene og demokrati styrket i de fleste deler av verden. Internett og sosiale medier gir nye muligheter for å innhente og dele informasjon. Regimer som ikke opplever som legitime utfordres gjennom massedemonstrasjoner og opprør, for eksempel i flere av de arabiske landene. På den andre siden preges verden av langvarige konflikter, humanitære kriser, klimaendringer og terrortrusler. Slike omveltninger setter demokrati- og menneskerettighetsverdiene på prøve.

Internasjonalt er det et økende press for å begrense menneskerettighetene. En rekke land har alliert seg for å få gjennomslag i FN for restriktive tolkninger og begrensninger i eksisterende menneskerettigheter. Dette gjøres med henvisning til tradisjonelle og religiøse verdier, og prinsipper om suverenitet og ikke-innblanding. Presset er særlig tydelig når det gjelder kvinners og jenters rettigheter.

Det er store gap mellom forpliktelsene landene har påtatt seg og etterlevelsen i praksis. I en rekke land og regioner er det en negativ utvikling for de sivile og politiske rettighetene, og begrensninger i det demokratiske handlingsrommet (se figur 1.2.). I flere land opplever sivilsamfunnet at myndighetene legger begrensninger på virksomheten deres. Argumenter knyttet til sikkerhet og trusler om terror benyttes i mange land til å rettferdiggjøre streng statlig kontroll og overvåkning.

FIGUR 1.2. FORVERRING I SIVILE OG POLITISKE RETTIGHETER I MANGE LAND



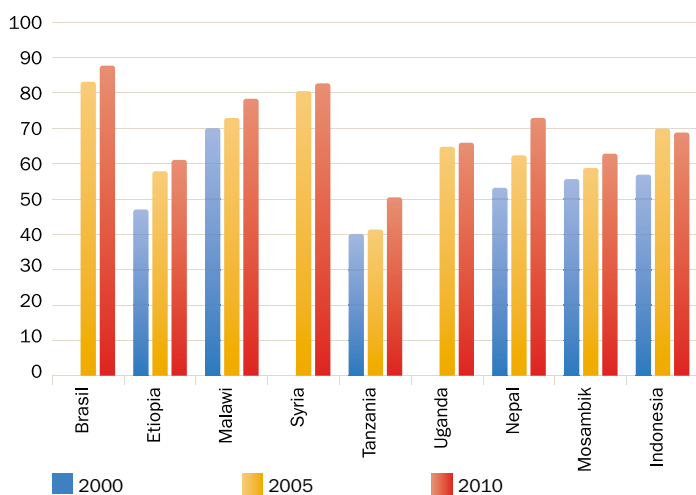
Kilde: Freedom House, Freedom in the World-indeks

Freedom in the World-indeksen vurderer politiske og sivile rettigheter. Indeksen viser at utviklingen de siste ti årene har vært blandet. Mens Brasil, Tanzania og Malawi har en bedre skår i 2013 enn i 2004, er situasjonen forverret i Uganda, Afghanistan og Somalia. Både Somalia og Syria får dårligst mulig skår for politiske og sivile rettigheter i 2013. Freedom in the World-rapporten for 2014 konkluderer med at det for åttende året på rad har vært en forverring av de globale politiske og sivile rettighetene.

1 Samuel P. Huntington (1991) *The Third Wave: Democratization in the Late 20th century*

Det har skjedd en betydelig økonomisk vekst i mange utviklingsland. I de fleste av disse har utviklingen vært ujevn, med fortsatt store, eller i noen tilfeller økende, ulikheter mellom menn og kvinner, rik og fattig, urban og rural befolkning og mellom ulike etniske grupper. For eksempel har det vært en generell nedgang i dødeligheten for barn under fem år, men avstanden i barnedødeligheten har økt mellom de med lavest og høyest inntekt.² Samtidig har mange av landene som mottar bistand fra Norge hatt en positiv utvikling i retten til utdanning, helse, husly, mat og arbeid de siste årene (se figur 1.3.).

FIGUR 1.3. FREMGANG I ØKONOMISKE OG SOSIALE RETTIGHETER I MANGE LAND



Kilde: Index of Social and Economic Rights Fulfillment (SERF), The Economic and Social Rights Empowerment Initiative.

SERF-indeksen måler i hvilken grad sosiale og økonomiske rettigheter blir ivaretatt, basert på retten til utdanning, helse, husly, mat, arbeid, samt inntekt. Skalaen går fra 0 til 100, hvor 100 angir full ivaretagelse av rettigheter. Etiopia, Malawi, Tanzania, Nepal, Mosambik og Indonesia har alle opplevd fremgang fra 2000 til 2010. Syria skårer forholdsvis høyt, men etter at uroen i landet har tiltatt fra 2011, er det sannsynlig at de sosiale og økonomiske rettighetene har gått i markant negativ retning. Tilfanget av data fra ulike land er begrenset og det foreligger ikke nyere tall enn 2010.

² UNHCHR og CESR (2013) Who will be accountable? Human rights in the Post-2015 Development Agenda

DEMOKRATI OG MENNESKERETTIGHETER ER FORANKRET I VERDIER OG INSTITUSJONER

Menneskerettigheter og demokrati handler om verdier. De mest grunnleggende verdiene er individets menneskeverd, frihet og likhet. Både demokratiet og menneskerettighetene handler om forholdet mellom staten og individet, og bygger på ideen om at alle har de samme rettighetene, uavhengig av sosial eller økonomisk posisjon. For å realisere verdiene er det nødvendig med institusjoner og prosesser som kan bidra til å sikre dem i praksis.

Demokrati beskriver en måte å organisere den politiske makten i en stat. En vanlig betegnelse er at et demokrati er et beslutnings-system med deltakelse gjennom allmenn stemmerett og med politiske rettigheter som gjør opposisjon og konkurranse mellom organiserte alternativer mulig. Selv om det er likhetstrekk mellom demokratier, er ingen identiske. Alle er påvirket av historie og kultur. Det er ikke enighet internasjonalt om en felles definisjon av demokrati.

Menneskerettighetene er en del av folkeretten. Hovedformålet med folkeretten er å regulere forholdet mellom stater. Folkeretten omhandler i noen tilfeller også rettsforholdene mellom individer og stater, og mellom organisasjoner og stater. Menneskerettighetene defineres ut fra praksis i internasjonale organer og gjennom sedvanerett. Menneskerettighetskonvensjoner er juridisk bindende avtaler mellom stater, som selv har valgt å underlegge seg internasjonal lovgivning. I og med at internasjonale avtaler gir statene forpliktelse, er det bare stater som kan holdes ansvarlige blant annet i de internasjonale menneskerettighetsdomstolene.

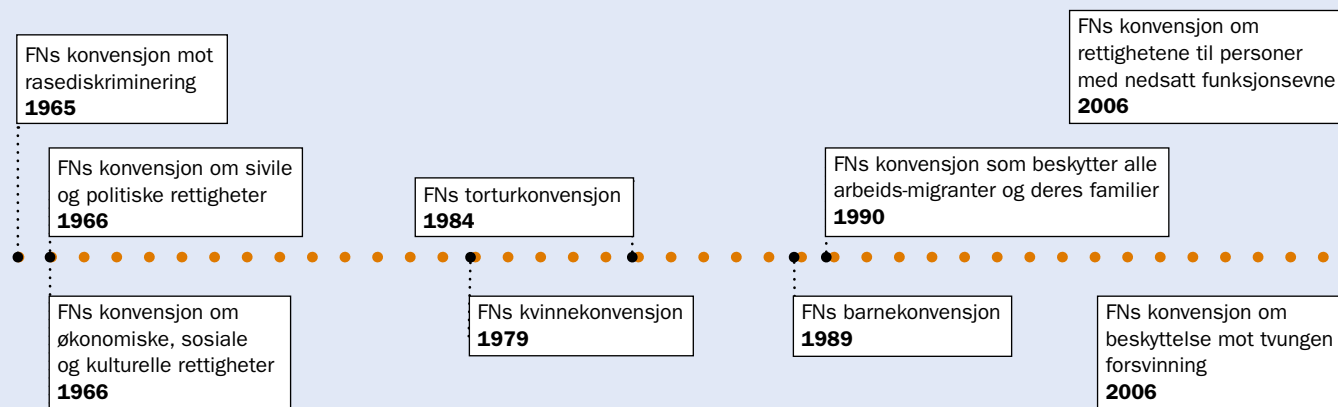
Resultateksempel
3, 8 og 13

Resultateksempel
1, 2 og 5

Menneskerettighetskonvensjoner

Den 10. desember 1948 vedtok FNs generalforsamling Verdenserklæringen om menneskerettighetene. Verdenserklæringen innleder med at «anerkjennelsen av iboende verdighet og av like og uavhengelige rettigheter for alle medlemmer av menneskeslekten er grunnlaget for frihet, rettferdighet og fred i verden».

Antall ratifikasjoner er fordoblet siden 2000. At et land ratifiserer en konvensjon er imidlertid ingen garanti for at rettighetene til innbyggerne overholdes. For samtlige av konvensjonene er det opprettet en komité som skal overvåke om statene overholder sine forpliktelser. Komiteene preges av sterk vekst i oppgaver, og antall klageordninger har økt fra tre i 2000 til åtte i 2014.



Staten har ansvaret for å respektere, beskytte og innfri menneskerettighetene. Å respektere innebærer at staten selv ikke undergraver rettighetene. Å beskytte innebærer å beskytte mot en tredje part som kan være en trussel mot rettighetene, som for eksempel næringslivsaktører eller politiske og religiøse bevegelser. Å innfri rettighetene innebærer at staten legger til rette for og gjennomfører tiltak som kan sikre at menneskerettighetene blir oppfylt.

Det er ulik forståelse av hvor langt staters rolle og ansvar strekker seg. Menneskerettighetskonvensjonene gir rom for tolkninger og ulike løsninger, samtidig som de setter visse minimumsstandarder, for eksempel når det gjelder å sikre befolkningen tilgang til helsetjenester.

Bedrifter har ansvar for å respektere menneskerettighetene

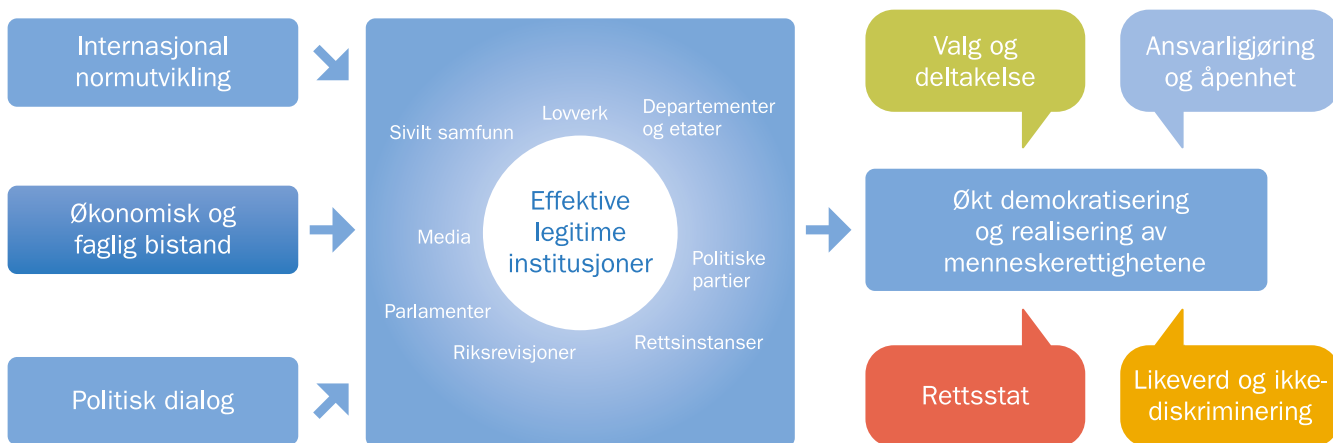
FNs veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter ble vedtatt i 2011. Prinsippene har bidratt til å klargjøre de respektive rollene og ansvarsområdene stater og bedrifter har for menneskerettigheter. For første gang er det internasjonal enighet om at næringslivet har et selvstendig menneskerettighetsansvar.

OHCHR (2011) *Guiding Principles on Business and Human Rights*

Menneskerettighetene er likeverdige og gjensidig forsterkende, og kan inndeles på ulike måter. De første menneskerettighetene handlet om å beskytte individer fra staters makt til å begrense grunnleggende rettigheter og friheter, ofte referert til som politiske og sivile rettigheter. Et annet sett av rettigheter omtales som økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter. De fleste menneskerettighetskonvensjonene inneholder også bestemmelser om beskyttelse mot diskriminering på bakgrunn av kjønn, etnisk bakgrunn, språk eller religion.

Det meste av norsk bistand på dette feltet går til å styrke institusjoner i samarbeidslandene. Effektive og legitime institusjoner er viktig for å nå målet om demokrati og menneskerettigheter (se figur 1.4.). Med institusjoner forstår vi både formelle og uformelle, statlige og ikke-statlige organisasjoner samt normer, lover og regler. Institusjonene har ulike roller og funksjoner som ofte balanserer hverandre. Til sammen skal de bidra til rettferdig og fredelig håndtering av interessekonfliktene og maktkamper som finnes i ethvert samfunn.

FIGUR 1.4. EFFEKTIVE OG LEGITIME INSTITUSJONER ET MIDDEL FOR Å OPPNÅ DEMOKRATI OG MENNESKERETTIGHETER



Figuren illustrerer at bistand til institusjoner bidrar til økt demokratisering og realisering av menneskerettigheter. Utvikling av demokrati og menneskerettigheter følger sjelden eller aldri den rettlinjete prosess figuren fremstiller. Mangel på politisk vilje, interne eller eksterne konflikter og naturkatastrofer vil ofte gi tilbakeslag, og øker risikoen for ikke å nå målene. Resultateksempelene i del 2 av rapporten er delt inn i gruppene valg og deltakelse, ansvarliggjøring og åpenhet, rettsstat, og likeverd og ikke-diskriminering.

MENNESKERETTIGHETER OG DEMOKRATI – TO SIDER AV SAMME SAK

I demokratier står folkelig deltakelse og menneskerettighetene helt sentralt. Menneskerettighetene omfatter rettigheter som er grunnleggende for et velfungerende demokrati, som for eksempel ytrings- og forsamlingsfrihet. Grunnleggende demokratiske prinsipper som deltakelse, ikke-diskriminering og rettstat er tett knyttet til menneskerettighetene.

Godt styresett

Begrepet «godt styresett» tillegges ulike betydninger i bistandssammenheng. Det kan forstås som effektivt styre, legitimt styre, styre som sikrer menneskerettighetene og styre som bidrar til fattigdomsreduksjon. Regjeringen slår fast at «Menneskerettigheter, demokrati og godt styresett henger nært sammen og er gjensidig avhengig av hverandre» (Prop. 1 S, 2014-2015, side 48). Denne resultatrapporten fokuserer på demokrati og menneskerettigheter.

De sivile og politiske rettighetene knyttes oftest til demokrati-begrepet, fordi de gir befolkningen rettigheter til å påvirke beslutningsprosesser og ressursfordeling. De økonomiske, sosiale og kulturelle rettighetene er også nært knyttet til demokratiet. De omhandler rettigheter som er nødvendige for reell deltakelse, som for eksempel utdanning, helse, organisasjonsfrihet, mat og bolig. Mens demokrati er knyttet til prosesser for å fordele makt og velge hvem som skal styre, er menneskerettighetene sentrale for innholdet i politikk og praksis. Det er vanskelig å forestille seg at et land som respekterer, beskytter og innfrir menneskerettighetene ikke også er demokratisk. Demokrati i seg selv er ikke tilstrekkelig for å sikre oppfyllelsen av viktige menneskerettigheter. Marginaliserte grupper er ofte ikke representert i samme grad som andre grupper i parlamenter og andre institusjoner hvor politikken utformes. Samtidig er demokratisk styre og ansvarliggjøring viktige rammer for at menneskerettighetene skal respekteres og innfris.

BISTAND TIL MENNESKERETTIGHETER OG DEMOKRATI – NOEN SENTRALE UTFORDRINGER

Det er gjort få systematiske studier av virkningen av bistand til demokrati og menneskerettigheter. Forskingen og evalueringene som finnes peker i ulik retning.³ Det er likevel mulig å peke på enkelte tendenser.⁴

Demokratiets påvirkning på økonomisk vekst

Spørsmålet om hvilken styreform som er best for økonomisk vekst, står sentralt både innen forskning og i utviklingsdebatten. Den høye og langvarige veksten i Kina har aktualisert debatten om andre styreformene kan være bedre for å fremme økonomisk utvikling enn demokratiet. Det hevdes at autoritære land lettere kan gjennomføre store offentlige investeringsprosjekter, reform-

programmer og omregulering av arealer. Samtidig pekes det på at demokratier har andre fortrinn som er viktige, ikke minst for å fremme næringsutvikling og lønnsomme investeringer. Argumentene er at demokratier er bedre til å oppnå spredning av ideer og teknologi, de utvikler lettere et godt og bredt utdanningsystem, de gir økt sosial stabilitet og beskyttelse av privat eiendomsrett.

Det er vanskelig å skille ut effekten av demokratisering på en sikker måte, fordi en rekke andre faktorer enn ulikhet i styreform påvirker den økonomiske veksten i et land. Det bredeste datamaterialet foreligger for perioden etter 1960, og inkluderer mange land som har gått fra autoritære styreformene til demokrati.

Flere nyere studier konkluderer med at demokratisering har en positiv effekt på den økonomiske veksten.⁵ Størrelsen på effekten varierer, men ligger i området fra en halv til én prosent per år. Ingen slike forskningsresultater er udiskutable, men resultatene gir gode holdepunkter for å forvente at demokratisering kan bidra til økt økonomisk vekst i utviklingsland.

Hensynet til sikkerhet og stabilitet

I land som har vært i konflikt og i sårbare stater, kan fredsavtaler, sikkerhetssektorreformer og etableringen av en rettsstat legge til rette for demokratisk utvikling og respekt for menneskerettighetene. I land med manglende sikkerhet, skjør stabilitet eller ulmende konflikter kan det innebære en risiko å åpne opp for demokratiske prosesser. Der mangel på demokratiske verdier og prinsipper er grunnlaget for konflikten, kan innføring av demokratiske prosesser og sivile og politiske rettigheter bidra til å dempe konflikten. Å etablere nye institusjoner, utarbeide ny grunnlov og gjennomføre valg kan bidra til varig fred. Det kan også forårsake tilbakefall til konflikt dersom det ikke er vilje blant viktige grupper til å respektere demokratiske spilleregler, eller hvis politikerne har begrenset mulighet til å innfri velgernes forventninger. I en slik situasjon kan bistand spille en viktig rolle ved å styrke sentrale institusjoner og sikre grunnleggende velferdsbehov for befolkningen.

Nasjonalt eierskap og felles mål

Nasjonalt eierskap er et sentralt prinsipp i all samfunnsutvikling. Det betyr at samarbeidet er basert på landenes egen politikk og prioriteringer. For at bistand til menneskerettigheter og demokrati skal være effektiv, må Norge og samarbeidslandene ha felles mål for hva bistanden skal oppnå. Noen ganger står prinsippene om nasjonalt eierskap og felles mål i motstrid. Dette kan skyldes at de som har makt og beslutningsmyndighet i et land ikke er de samme som de som utsettes for menneskerettighetsbrudd. Det kan også være stor avstand mellom forpliktelser og faktisk realisering i samarbeidslandene. Manglende oppfyllelse av menneskerettighetsforpliktelser og uttrykte politiske mål om demokratiutvikling kan bunne i at samarbeidslandene egentlig ikke ønsker eller prioriterer menneskerettigheter og demokrati. I mange land opprettholdes tradisjonell lovgivning eller praksis som står i motstrid til grunnleggende menneskerettighetsprinsipper, på tross av at landene har ratifisert menneskerettighetskonvensjoner og dermed har forpliktet seg til å integrere dem i nasjonal lovgivning.

3 Agnes Cornell (2013) Does regime type matter for the impact of democracy aid on democracy? I Democratization, Vol. 20 (4)

4 Lise Rakner, Bård A. Andreassen og Malcolm Langford (2024) Memorandum. Overview of research findings regarding aid in support of democratisation and human rights observance (upublisert)

5 Carl Henrik Knutsen (2012) Democracy, State Capacity, and Economic Growth. World Development, Vol 43. Se også Daron Acemoglu, Suresh Naidu, Pascual Restrepo og James A. Robinson (2014) Democracy Does Cause Growth. NBER Working Paper 20004

Resultateksempel
9, 10 og 11

Resultateksempel
6, 23 og 24

Resultateksempel
22, 24 og 25

Resultateksempel
6

Resultateksempel
16 og 20

Resultateksempel
4

Resultateksempel
17

Dilemmaer kan oppstå hvis samarbeidslandet gjennomfører demokratiske vedtak som strider mot grunnleggende menneskerettigheter. Det er mange eksempler på vedtak som diskriminerer utsatte grupper som etniske eller seksuelle minoriteter, eller begrenser kvinners rettigheter. Skal bistand spille en positiv rolle, er det avgjørende å innrette bistanden mot aktører som har nødvendig handlingsrom og vilje til endring.

Resultater avhenger av interne krefter

Uansett om Norge samarbeider med myndigheter eller organisasjoner i det sivile samfunnet, er det avgjørende å styrke interne endringsaktører som arbeider for demokrati og menneskerettigheter. Forskning viser at resultatene av demokratibistand avhenger av om det finnes interne krefter som støtter demokratiseringen nedenfra.⁶ Bistand utenfra kan fungere godt når den støtter interne prosesser. I overgangen fra et autoritært styre til demokrati, er støtte til de interne kreftene viktigst. Langsiktig bistand til institusjonsbygging blir viktigere i konsolideringsfasen. Internasjonale nettverk for menneskerettigheter har betydd mye for å bedre menneskerettighetssituasjonen rundt om i verden, fordi press nedenfra i landene fungerer best i kombinasjon med press utenfra. Samtidig som vi støtter interne endringsaktører, må vi ofte arbeide med aktører som i utgangspunktet ikke deler våre verdier og mål. Det kan være tradisjonelle eller religiøse ledere som gjerne har makt, ressurser og nettverk som er nødvendig for å oppnå endring.

En balansert tilnærming er mest effektiv

Det er myndighetene i et land som har ansvaret for å sikre innbyggernes rettigheter og legge til rette for demokrati. Bistand kan bidra til å styrke myndighetenes kapasitet, utvikle bedre og mer effektive nasjonale systemer og sette i gang endringsprosesser. Budsjetstøtte og annen bistand kan bidra til at parlamentene får større innflytelse i budsjettprosessene, og til at sivilsamfunnet holder regjeringen ansvarlig for pengebruken. Samtidig kan stat-til-stat-bistand i enkelte tilfeller bidra til å sementere autoritære maktforhold fordi støtten favoriserer den sittende regjeringen. Slik bistand kan også undergrave regjeringens ansvarlighet overfor velgerne, fordi skattlegging av befolkningen blir mindre viktig når bistand utenfra utgjør en stor del av statens inntekter.

Den multilaterale støtten og stat-til-stat-bistanden støtter i hovedsak myndighetene i å forbedre institusjoner og strukturer på nasjonalt nivå. En kombinasjon av støtte til myndigheter og det sivile samfunnet kan styrke de sentrale aktørenes evne til å spille sine roller på en konstruktiv måte.⁷ I praksis er dette ofte utfordrende. Manglende vilje hos myndighetene kombinert med institusjoner med liten kapasitet, gjør det ofte nødvendig å innrette en større andel av bistanden mot det sivile samfunnet. Dette kan utgjøre et dilemma for giverland fordi organisasjonene i det sivile samfunnet ofte ikke er medlemsbaserte og dermed ikke har et demokratisk mandat. Internasjonal støtte til det sivile samfunnet kan bidra til å svekke organisasjonenes forankring og legitimitet i befolkningen.

6 Thomas Risse, Stephen C. Ropp og Kathryn Sikkink (eds.) (1999) *The Power of Human Rights. International Norms and Domestic Change*. Cambridge: Cambridge University Press

7 *ibid.*

Bistand til sivilsamfunn har god effekt, men begrenset rekkevidde

Det er mange eksempler på at bistand til organisasjoner i det sivile samfunnet har effekt. Observasjonene som Norads sivilsamfunnspanel gjorde i 2012 av samfunnsseffektene til norske organisasjoners utviklingsarbeid i fire land i Afrika og Asia, viste at støtten førte til større samfunnsengasjement, sterkere sosiale fellesskap på tvers av gruppeinteresser og et mer mangfoldig organisasjonsliv. Dette er forutsetninger for å styrke menneskerettigheter og demokrati. Effektiviteten i organisasjonenes tiltak er ofte høy lokalt, men rekkevidden er begrenset. Det er utfordrende for mindre organisasjoner å oppskalere tiltakene til nasjonalt nivå.⁸

Når utviklingen går i feil retning

Alvorlige brudd på menneskerettighetene eller trusler mot en demokratisk utvikling, krever at giverne analyserer situasjonen og vurderer hva som best kan bidra til å snu utviklingen. Første skritt innebærer gjerne å gi uttrykk for bekymring. Aktuelle utviklingspolitiske virkemidler kan være frys, reduksjon eller endret innretning av bistanden. Å holde bistandsmidler tilbake bidrar ikke nødvendigvis til å bedre situasjonen på lengre sikt. Det er lite forskning som viser at negative reaksjoner er et effektivt utviklingspolitisk virkemiddel.⁹ Forskning tyder derimot på at økt bistand som et positivt virkemiddel til land som innfrir menneskerettigheter har større effekt. Positive virkemidler virker best i landene som er minst utviklet økonomisk.¹⁰ Bistandssamarbeid kan være en viktig døråpner for dialog med myndighetene. Stans i bistand kan medføre at mulighetene for å påvirke i positiv retning reduseres.

I noen tilfeller er det ikke mulig å utarbeide felles prinsipper, retningslinjer og mål med myndighetene. Et alternativ kan da være å støtte organisasjoner i det sivile samfunnet og kunnskapsmiljøer. Det er viktig å lytte til synspunkter fra lokale aktører og organisasjoner. Dette kan bidra til å sikre en mest mulig effektiv og realistisk tilnærming, og forhindre at situasjonen for allerede sårbare personer eller grupper blir forverret.

8 Bård A. Andreassen (2014) *Legal empowerment of the poor – a strategy for social change?* I Paul Greedy and Wouter Vandenhoele (eds.), *Human Rights and Development in the New Millennium. Towards a Theory of Change*. London: Routledge

9 Robert A. Pape (1997) *Why sanctions do not work*. I *International Security* Vol. 22, No. 2

10 Thomas Risse, Stephen C. Ropp og Kathryn Sikkink (eds.) (2013) *The Persistent Power of Human Rights. From Commitment to Compliance*. Cambridge: Cambridge University Press

Å MÅLE RESULTATER AV DEMOKRATI- OG MENNESKERETTIGHETSARBEID

Resultatmåling av demokrati- og menneskerettighetsinnsats skiller seg i utgangspunktet ikke fra annen resultatmåling. Først er det nødvendig å forstå og beskrive utgangspunktet og problemet det skal gjøres noe med. Problemet kan for eksempel være at diskriminerende holdninger og normer hindrer kvinners politiske deltakelse. Deretter formuleres mål som beskriver den ønskede situasjonen etter at tiltaket er gjennomført. Målet bør være konkret nok til å vurdere endring fra utgangspunktet, for eksempel: Kvinner deltar i politikken på lik linje med menn. Ofte trengs indikatorer for å anslå graden av måloppnåelse, slik som antall kvinner i parlamentet.

Ofte slås flere indikatorer sammen til en indeks som angir en tallverdi. Demokrati- og menneskerettighetsindekser kan være nyttige for å kunne sammenligne land med hverandre eller vise utvikling over tid. Utvelgelsen og vektningen av indikatorer blir avgjørende for hvordan ulike land skårer på en indeks. Det er vanskelig å enes om hva som er gode indikatorer for demokrati, fordi det ikke er enighet om definisjoner av begrepet. I demokratiforskning er de fleste enige om at konkurranse mellom ulike politiske alternativer og valg står sentralt, mens det er uenighet om hvor viktig det er med offentlig debatt. (Se diskusjonen om ulike dimensjoner av demokrati og Varieties of Democracy-indeksen på side 94-95). Indeksene for demokrati og menneskerettigheter som presenteres i denne rapporten bør derfor brukes med varsomhet.

En utfordring ved resultatmåling innen menneskerettigheter og demokrati, er at veien fra å gjennomføre aktiviteter til effektene for individet og samfunnet er lang. Et område som blir ryddet for miner, kan umiddelbart brukes til jordbruk; et barn som blir vaksinert mot en sykdom, vil ikke få denne sykdommen. Innen demokrati- og menneskerettighetsarbeid vises endringene ofte først etter lang tid. Endringer i holdninger og maktstrukturer kan ta generasjoner. Utvikling følger sjelden en rett linje, men kan ha tilbakeslag av årsaker som ligger langt utenfor bistandens kontroll. Resultater innen demokrati og rettigheter er ikke noe som oppnås én gang for alle, men må stadig kjempes for og vedlikeholdes. For å kunne vurdere bærekraften av denne typen tiltak, må det derfor gå noen år fra tiltaket ble iverksatt til det evalueres.

At det tar lang tid før resultatene kommer til syne, gjør det vanskelig å vurdere i hvilken grad oppnådde resultater kan tilskrives norske tiltak. Hvis for eksempel kvinner og menn blir stadig mer likestilt i et land, skyldes det neppe i sin helhet et tiltak Norge har støttet. Utfordringen med å knytte en effekt til en bistandsinnsats kalles gjerne *attribusjonsproblemet*. Evalueringer og forskning kan påvise eller i alle fall gi en pekepinn på hvor stor del av resultatet som kan tilskrives ett tiltak.

Menneskerettighetsbasering kvalitetssikrer bistanden

I tillegg til bistand hvor menneskerettigheter og demokrati er hovedmål, gir Norge mye bistand som er menneskerettighetsbasert. Gjennom menneskerettighetsbasering legges noen sentrale menneskerettighetsprinsipper til grunn for både oss selv og våre partnere i utviklingssamarbeidet. I en slik tilnærming er det ikke bare det endelige målet, men også prosessen for å nå det, som er viktig. Rettighetsperspektivet søker å styrke myndighetenes evne til å oppfylle og borgernes evne til å kreve sine rettigheter. Menneskerettighetsbasering er en kvalitetssikring av bistanden.

Med utgangspunkt i syv tverrgående menneskerettighetsprinsipper, har FNs organisasjon for mat og landbruk, FAO, utviklet PANTHER – en huskeliste for rettighetsbasering av utviklingssamarbeidet:

Participation – deltakelse
Accountability – ansvarliggjøring
Non-discrimination – ikke-diskriminering
Transparency – åpenhet
Human dignity – verdighet
Empowerment – bemyndigelse
Rule of law – rettsstat



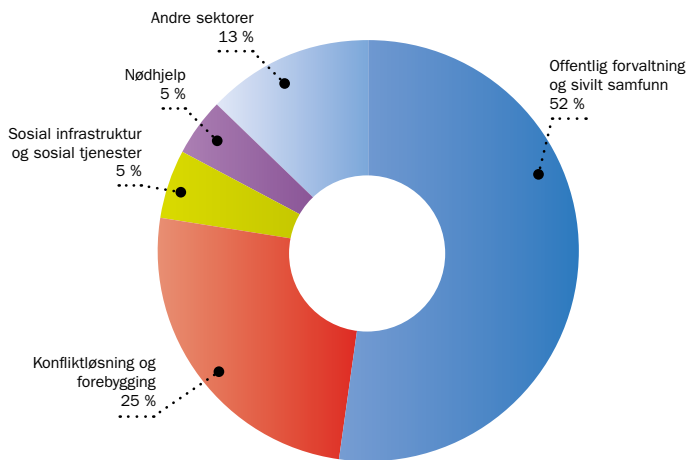
BETYDELIG NORSK STØTTE TIL MENNESKERETTIGHETER OG DEMOKRATI

Norge støtter en rekke tiltak hvor styrking av demokrati og menneskerettigheter er hovedmålet. Mye av støtten til andre sektorer går indirekte til menneskerettigheter og demokrati. Årets resultatrapport fokuserer først og fremst på bistand som har menneskerettigheter og demokrati som hovedmål. Resultateksemplene omfatter også tiltak som mer indirekte bidrar til menneskerettigheter og demokrati, for eksempel budsjettstøtte og kjerne støtte til multilaterale organisasjoner.

Av totalt 32,8 milliarder norske bistandskroner i 2013, ble 4,6 milliarder kroner merket som bistand med *menneskerettigheter, deltakende utvikling, godt styresett* og *demokratisering* som hovedmål.¹¹ Dette er et rimelig godt bilde av størrelsen på den norske menneskerettighets- og demokratistøtten.

11 All norsk bistand klassifiseres og rapporteres inn til OECDs utviklingskomite. I tillegg til innrapportering av sektor, kan den bilaterale bistanden merkes med ni policy-markører som angir tverrgående temaer. Det skilles mellom tiltak hvor policy-markøren er hovedmål og sentralt mål. Bruk av policy-markører er en skjønsmessig vurdering gjort av saksbehandler, og det må tas forbehold om feilkoding. Budsjettstøtte og multilateral bistand er ikke merket med policy-markører.

FIGUR 1.5. MESTEPARTEN AV DEN NORSKE MENNESKERETTIGHETS- OG DEMOKRATIBISTANDEN SKAL STYRKE OFFENTLIG FORVALTNING OG DET SIVILE SAMFUNNET

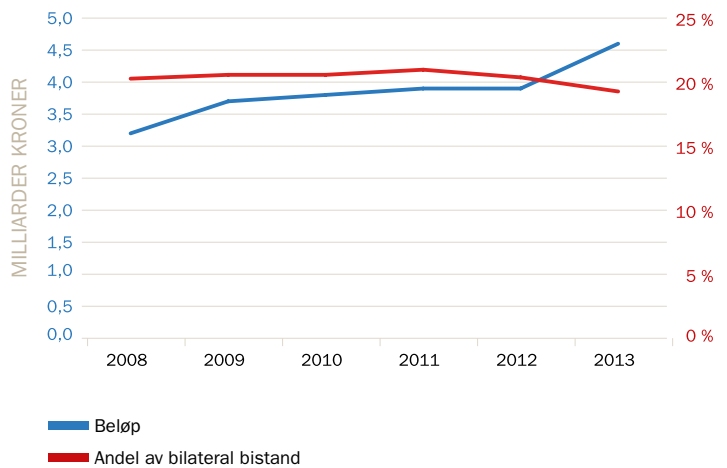


Figuren viser norsk bistand hvor menneskerettigheter, deltakende utvikling, godt styresett og/ eller demokratisering er hovedmål, fordelt på de største sektorene. Budsjettsøtte og kjerne- støtte til multilaterale organisasjoner merkes ikke med policymarkøren, og er derfor ikke inkludert i figuren.
Kilde: Norad.

Som figur 1.5. viser, gikk over halvparten av den norske bistanden med menneskerettigheter og demokrati som hovedmål, til styrking av offentlig forvaltning og sivil samfunn. Én fjerdedel gikk til konfliktforebygging og fredsarbeid. Under «andre sektorer» er det særlig tiltak knyttet til helse, utdanning, miljøvern og landbruk.

Brukes en bredere definisjon som også inkluderer tiltak der menneskerettigheter og demokrati enten er hovedmål eller ett av flere sentrale mål, ble til sammen 7,3 milliarder kroner av den norske bilaterale bistanden i 2013 brukt til tiltak for å styrke menneskerettigheter og demokrati. I tillegg ga Norge 7,4 milliarder kroner i kjerne- og budsjettsøtte til multilaterale organisasjoner og 490 millioner i budsjettsøtte. Noe av denne kjerne- og budsjettsøtten går også til å styrke menneskerettigheter og demokrati i samarbeidsland (se Resultater gjennom multilaterale organisasjoner, side 24-25).

FIGUR 1.6. ANDELEN AV NORSK BISTAND TIL MENNESKERETTIGHETER OG DEMOKRATI HAR LIGGET STABILT DE SISTE SEKS ÅRENE



Figuren viser utviklingen på norsk bistand de siste seks årene hvor policy-markøren menneskerettigheter, deltakende utvikling, godt styresett og demokratisering er hovedmål. Budsjettsøtte og kjerne- og kjerne- støtte til multilaterale organisasjoner er ikke inkludert i figuren.
Kilde: Norad.

Norsk bistand med demokrati og menneskerettigheter som hovedmål har økt fra 3,2 milliarder kroner i 2008 til 4,6 milliarder kroner i 2013 (se figur 1.6.). I den samme perioden har den totale norske bistanden økt. Som andel av den bilaterale bistanden har støtte til menneskerettigheter og demokrati ligget stabilt rundt 20 prosent siden 2008.

Høy risiko for korrupsjon

En evaluering slår fast at selv om giverne har økt støtten til arbeidet mot korrupsjon fra midten av 1990-tallet, er det fortsatt betydelig korrupsjon i land som mottar bistand. Givernes innsats mot korrupsjon har som regel vært i samsvar med FN-konvensjonen mot korrupsjon. Støtte til rettsvesen, uavhengighet for påtalemyndigheten og privat sektors ansvar er områder som har fått lite oppmerksomhet. Givere har bidratt til å styrke institusjoner og systemer i de landene evalueringen omfattet (Vietnam, Bangladesh, Tanzania, Zambia og Nicaragua), men kan ikke dokumentere at dette har ført til mindre korrupsjon. Støtten til offentlig finansforvaltning og riksrevisjoner har vist gode resultater, mens reform av rettsvesen har gått langsomt. Effekten av støtte til anti-korrupsjonskommisjoner var avhengig av blant annet hvordan rettsvesenet fungerte. Begrensninger i ytringsfrihet kan ha hindret forsøk på kampanjer mot korrupsjon.

Kilde: Norad Report (6/2011) Synthesis. Joint Evaluation of Support to Anti-Corruption Efforts 2002-2009

HVORDAN STYRKER NORGE DEMOKRATI OG MENNESKERETTIGHETER?

Norge har over tid opparbeidet seg en tydelig internasjonal profil på både menneskerettighets- og demokratiområdet. Norge har spilt en ledende rolle når det gjelder kvinners rettigheter, beskyttelse av menneskerettighetsforsvarere og næringslivets rolle i rettighetsarbeidet. I tillegg har Norge arbeidet spesielt for rettighetene til seksuelle og religiøse minoriteter, urfolk, barn, mot dødsstraff og tortur, for ytringsfrihet og frie medier. Ved å understreke betydningen av både de politiske og sivile rettighetene, og de økonomiske, sosiale og kulturelle rettighetene, har Norge opparbeidet seg troverdighet i FN.

En forutsetning for å ivareta menneskerettigheter og demokrati, er at sentrale aktører som staten, organisasjoner i det sivile samfunnet, media, politiske partier, menneskerettighetsforkjempere og næringslivet har relevant og tilstrekkelig kapasitet og ressurser. Støtte til å utvikle denne kapasiteten er derfor sentralt i utviklingssamarbeidet om menneskerettigheter og demokrati.



Foto: Jacques Brinon / AP / NTB scanpix

Eva Joly er sentral i korrupsjonsjegernettsverket som finansieres av norske bistandspenger.

Statsleder dømt for korrupsjon

«Jeg hadde ingen anelse om hva slags politisk press vi ville bli utsatt for. Takket være Eva Joly og det norske korrupsjonsjegernettsverket, fikk teamet mitt og jeg den styrke, råd og kunnskapen vi trengte for å fullføre rettsaken», sier Juan Carlos Cubillo, aktor for anti-korrupsjon i Costa Rica. Rettsaken førte til at tidligere president Rafael Calderón ble dømt til fem års fengsel for underslag. Straffen ble senere redusert til tre års betinget fengsel. President Calderón er et av få statsoverhoder som har blitt dømt for korrupsjon.

Korrupsjon er å misbruke offentlig makt eller penger til egen fordel. Ulovlig kapitalflukt fra utviklingsland antas være opp mot 1000 milliarder USD hvert år. Dette tallet er nesten åtte ganger så stort som den totale offisielle bistanden som går til de samme landene. Ulovlig kapitalflukt innebærer at utviklingsland mister store verdier som kunne vært brukt til å investere i skole, utdanning, infrastruktur og velferdssystemer for egen befolkning. Det beregnes at det i verden betales rundt 1000 milliarder USD årlig i bestikkelser. Ved å redusere muligheten for bestikkelser, vil ulovlig kapitalflukt reduseres. Korrupsjon fører ikke bare til at felleskapets midler havner i feil lommer. Det undergraver også folks tillit til demokratiske prosesser og politiske systemer.

Aktoren fra Costa Rica er én av ca 20 korrupsjonsjegere som utgjør Norads korrupsjonsjegernettsverk. Norge opprettet nettsverket i 2005, og støtter det med opp til 1,4 millioner kroner i året. Nettsverket arrangerer to møter i året hvor representanter fra blant annet påtalemyndighetene, etterforskere og anti-korrupsjonsbyråer møtes for å utveksle erfaringer og kunnskap.

«Erfaringene fra andre korrupsjonsjegere i nettsverket har vært svært verdifulle for mitt arbeid», sier Cubillo. Gjennom nettsverket fikk han blant annet både faglig og moralsk støtte av en sørafrikansk kollega som jobbet med en liknende, høypolitisert sak. Korrupsjon blir alltid forsøkt skjult, og jo større verdier man jakter på, desto større blir risikoen for dem som jobber med det. Flere av korrupsjonsjegerne har blitt forfulgt, fengslet og forsøkt presset. «Å ha uformelle diskusjoner om kompliserte temaer med kollegaer med liknende erfaringer i sikkerhet og uten tilhørere, er viktig for at nettsverksmøtene fungerer så effektivt», ifølge Cubillo.

For mer om Norads korrupsjonsjegernettsverk, se:



Se også Juan Carlos Cubillo prosedere i Calderón-saken her:



Bistand er ett av flere virkemidler

I likhet med Norge har de fleste samarbeidslandene ratifisert alle eller flere av de internasjonale menneskerettighetskonvensjonene. De har dermed anerkjent at det er juridisk bindende å innføre rettighetene i nasjonal lovgivning, og å overholde dem. Norsk bistand tar sikte på å styrke myndighetenes kapasitet og vilje til å respektere, beskytte og innfri borgernes rettigheter. Samtidig arbeider Norge for å styrke borgernes kunnskap og kapasitet til å kreve sine rettigheter. Menneskerettighetene er en ramme for dialog mellom stater. Ved å vise til rettigheter, og ikke veldedighet, kan utviklingstiltak sikres bærekraft utover å dekke umiddelbare behov og interesser. Norge har menneskerettighetsdialoger med en rekke land. FNs periodiske landhøringer i Menneskerettighetsrådet gir alle land mulighet til å stille kritiske spørsmål og gi anbefalinger til hverandre (se tekstboks under).

Alle land møter til høringer i FNs menneskerettighetsråd

En av de viktigste nyskapningene som kom med etableringen av Menneskerettighetsrådet i FN i 2006, var de periodiske landhøringer (Universal Periodic Review, UPR). Målet med UPR er å forbedre menneskerettighetssituasjonen i FNs 193 medlemsland. En høring munner ut i konkrete anbefalinger som landet skal følge opp før neste høring fire år senere. Landhøringene har gitt Menneskerettighetsrådet mulighet til å sette søkelys på menneskerettighetssituasjonen i land som hittil har kunnet unndra seg dette. Høringene setter også det sivile samfunnet og statene bedre i stand til å drive målrettet menneskerettighetsarbeid.

Norge bruker UPR-høringene systematisk til å ta opp krevende menneskerettighetsforhold i enkeltland. I følge organisasjonen UPR Info, er Norge det fjerde mest aktive landet i å fremme anbefalinger. I forkant av Bangladesh' andre UPR-høring i 2013, snakket det internasjonale nettverket Child Rights Governance Assembly med helsearbeidere, lærere, barn, foreldre og barnerettighetsorganisasjoner. Sammen identifiserte de hvilke saker de skulle prioritere i høringen. Sakene ble tatt opp med relevante nasjonale og internasjonale aktører, som landets finansdepartement og ulike ambassader i Bangladesh – deriblant den norske. 75 prosent av kravene fra Child Rights Governance Assembly ble inkludert i de endelige anbefalingene fra UPR. Anbefalingene utgjør en naturlig del av den løpende dialogen som Norge og andre land har med bangladeshiske myndigheter. Neste høring vil vise i hvilken grad Bangladesh har fulgt opp anbefalingene fra 2013.

Bistand kan også støtte demokrati og menneskerettigheter mer indirekte ved å styrke offentlig administrasjon og forvaltning. Dette kan bidra til økonomisk vekst og mer effektiv skatteadministrasjon, og dermed bedre statens ressursgrunnlag, øke velferden og bedre offentlige tjenester, for eksempel innen helse, utdanning, energi og sanitær infrastruktur.

Norskstøttet eksilradio klar for å flytte hjem til Myanmar

Militærjuntaen i Myanmar har vært ansett som et undertrykkende regime med omfattende menneskerettighetsbrudd. Radiostasjonen Democratic Voice of Burma (DVB) ble etablert i Oslo i 1992 av burmesiske studenter og demokratiforkjempere som hadde flyktet fra Myanmar. På denne tiden var alle nyhetsmedier i Myanmar kontrollert av myndighetene, og befolkningen hadde liten tilgang til balansert informasjon. De siste årene har Myanmar gjennomgått reformer som har tatt landet i en mer demokratisk retning.

Et reelt demokrati forutsetter en fri og uavhengig presse – den fjerde statsmakt – som kan holde myndighetene ansvarlig, belyse maktovertramp, og skape en arena for politiske debatter. Norge har vært en pådriver i internasjonalt arbeid med å fremme frie og uavhengige medier, særlig i konfliktområder og der demokratiet er under press.

Norge har vært en av de mest sentrale støttespillerne fra DVBs spede oppstart. DVB sier den økonomiske støtten har vært viktig, men enda viktigere var den politiske støtten som gjorde det mulig å starte sendinger fra Oslo: «Uten den norske støtten, ville det ikke ha vært noen DVB», sier Khin Maung Win fra DVB.

I dag følger omkring fem millioner mennesker DVBs nyhets-sendinger. DVB har 80 journalister som jobber i Myanmar, og har vært en viktig bidragsyter til internasjonale nyhetsformidlere, deriblant NRK, særlig i de periodene landet har vært vanskelig tilgjengelig for utenforstående journalister. DVB anser det nå som mulig å jobbe med nyhetsformidling fra Myanmar, og de har nå lagt ned kontoret i Oslo med mål om å flytte hjem. Foreløpig sender de fra Thailand, i påvente av å få lisens til å kringkaste fra Myanmar.

FELLES INNSATS FOR MENNESKERETTIGHETER OG DEMOKRATI

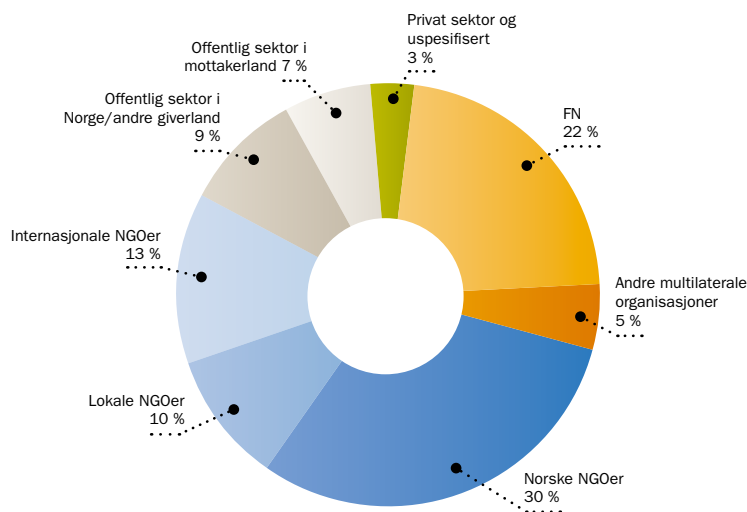
Demokratiutvikling og styrking av menneskerettighetene forutsetter at aktører i landet går i spissen. Eksterne aktører kan støtte utviklingen på enkelte områder, men det er viktig med en realistisk tilnærming som innrettes for å styrke posisjonen til aktører som jobber for demokrati og menneskerettigheter.

Målrrettede tiltak for å støtte myndighetenes utvikling av offentlige institusjoner er en viktig del av bistanden. Støtten kan være penger eller faglig samarbeid med departementer, rettsvesen, parlamenter, menneskerettighetskommisjoner, riksrevisjoner og ombud.

Som det fremgår av figur 1.7., kanaliseres en stor andel av Norges demokrati- og menneskerettighetsstøtte gjennom organisasjoner i det sivile samfunnet. Sivilsamfunnets rolle spenner fra å holde myndighetene ansvarlige for sine forpliktelser, styrke lokal deltakelse for eksempel for sårbare grupper, bevisstgjøre og skolere individer i deres rettigheter og til å overvåke menneskerettighetene. Et robust og mangfoldig sivil samfunn er en god indikator på et levende demokrati. Det sivile samfunnet omfatter blant annet menneskerettighetsorganisasjoner, kvinneorganisasjoner, journalist- og medieorganisasjoner, trosbaserte organisasjoner, kulturinstitusjoner, advokatforeninger og fagforeninger.

Valg av samarbeidspartner vurderes ut fra tilstedeværelse, kapasitet og kompetanse, vilje til endring, formelle roller eller mandat, antatt effekt, tematisk fokus eller hvorvidt tiltaket er langsiktig eller kortsiktig. For eksempel går opptil 80 prosent av den norske menneskerettighetsbistanden til Sudan, Sør-Sudan, Angola og Sri Lanka gjennom organisasjoner i det sivile samfunnet.¹² Begrunnelsen for valg av samarbeidspartner er ikke den samme i alle landene. Når det gjelder Sudan og Sør-Sudan, er svake myndighetsstrukturer forklaringen på at mesteparten av pengene går via organisasjoner. I Angola og Sri Lanka bidrar myndighetenes mangelfulle menneskerettighetspolitikk til at mye av bistanden går gjennom det sivile samfunnet.

FIGUR 1.7. STØRSTEDELE AV NORSK MENNESKERETTIGHETS- OG DEMOKRATISTØTTE KANALISERES GJENNOM MULTILATERALE OG SIVILSAMFUNNSORGANISASJONER



Norsk bistand i 2013 hvor menneskerettigheter, deltakende utvikling, godt styresett og/eller demokratisering er hovedmål. Fordelt på kanal. Budsjettstøtte og kjernestøtte til multilaterale organisasjoner er ikke inkludert.

Kilde: Norad

Det er flere grunner til at Norge anser FN og andre multilaterale organisasjoner som viktige i demokrati- og menneskerettighetsstøtten. Det er gjennom det multilaterale systemet at demokrati og menneskerettigheter blir etablert som universelle prinsipper som forplikter medlemslandene. Der blir normer videreutviklet og landenes etterlevelse kontrollert. Dette er oppgaver som ikke noe enkelt land kan gjøre alene. I kraft av størrelse, tilstedeværelse og støtte fra mange medlemsland, kan FN og andre multilaterale organisasjoner være de mest effektive samarbeidspartnerne. I dette arbeidet jobber multilaterale organisasjoner sammen med myndigheter, det sivile samfunnet og privat sektor.

¹² Norad (2011) Evaluation of Norwegian Development Cooperation to Promote Human Rights. Norad-evaluering 7/2011

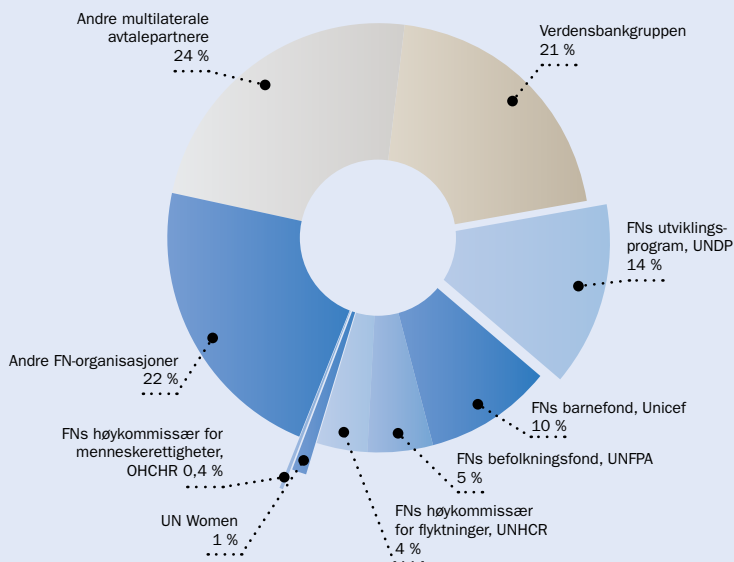


Foto: Ken Oppravn

RESULTATER GJENNOM MULTILATERALE ORGANISASJONER

14 milliarder kroner gikk gjennom FN, Verdensbanken og andre multilaterale organisasjoner i 2013. Dette utgjorde 44 prosent av norsk bistand. Litt over halvparten var kjernestøtte som organisasjonene kunne fordele slik de selv ønsket for å gjennomføre sin strategi og sine utviklingsprogrammer så effektivt som mulig. Giverne har i forkant vært med på å godkjenne strategiene og planene gjennom styrene og giverlandsmøtene.

FIGUR 1.8. 14 MILLIARDER BISTANDSKRONER GJENNOM MULTILATERALE ORGANISASJONER I 2013. 56 PROSENT GIKK GJENNOM FN-ORGANISASJONER



Figuren viser hvordan de norske midlene – som inkluderer både kjernestøtten og de øremerkede midlene – fordeles seg på ulike multilaterale organisasjoner. FN-organisasjonene UNDP, Unicef, UNFPA, UNHCR, UN Women og OHCHR er noen av de viktigste samarbeidspartene Norge har for å fremme demokrati og menneskerettigheter.

Kilde: Norad

Resultater i arbeidet for demokrati og menneskerettigheter

I 2013 var nesten syv milliarder kroner av den norske støtten til multilaterale organisasjoner øremerket til bestemte geografiske områder eller temaer. 1,3 milliarder kroner var øremerket demo-

krati og menneskerettigheter. I tillegg går betydelig kjernestøtte til multilaterale organisasjoner som har som mandat å arbeide for demokratisering og menneskerettigheter. Det er likevel vanskelig å si nøyaktig hvor mye disse organisasjonene bruker på tiltak innen disse temaene totalt, siden kjernestøtten ikke rapporteres på tema og heller ikke er fordelt på tema i statistikken. Flere av de multilaterale organisasjonene som mottar kjernestøtte skal ta hensyn til menneskerettigheter og godt styresett i alt sitt arbeid, selv om det ikke fremgår av mandatet og uten at pengebruken blir registrert med det som hovedmål. Det er derfor rimelig å anta at langt mer enn Norges 1,3 milliarder øremerkede kroner går til arbeidet for demokrati og menneskerettigheter.

Når støtten går gjennom FN og det multilaterale systemet, overfører også Norge den direkte styringen med pengene til disse organisasjonene. Da er det viktig med gode avtaler med klare krav til hver enkelt organisasjon. Det er også viktig å samarbeide med andre givere for å sikre at organisasjonene har gode systemer, effektiv bruk av midlene og god resultatrapportering. Her legger Norge ned en betydelig innsats, blant annet i styrene for organisasjonene og i giverlandsgrupper. Når organisasjonene melder om gode resultater, kan Norge ta sin del av æren, eller skylden når resultatene uteblir.

Alle givere som bidrar til fellesbudsjetter har den samme utfordringen med å stadfeste sin andel av resultatene. Én løsning kan være å beregne andelen av den multilaterale organisasjonens resultater som gjenspeiler giverens økonomiske bidrag til organisasjonen.¹³ Denne metoden legger til grunn at resultatene som rapporteres kan tilskrives organisasjonenes innsats. I realiteten bidrar organisasjonene til resultatene gjennom sin støtte til offentlige myndigheter og andre i samarbeidsland, heller enn å skape dem alene. Det kan være vanskelig å gi et presist svar på hvor mye av resultatene akkurat én organisasjon – og i enda mindre grad én giver – har oppnådd. Å beregne slike andeler gir likevel en god illustrasjon på hva givernes penger bidrar til å oppnå. Metoden er mest nærliggende å bruke når resultatene lar seg telle – som antall barn som fullfører grunnskole, antall vaksinerte, antall mennesker med tilgang til strøm, kilometer vei og liknende. Det er mer komplisert å tallfeste for eksempel effekten av et styrket internasjonalt rammeverk for menneskerettigheter, eller effekten av økt åpenhet og ansvarlighet rundt offentlige budsjetter. De multilaterale organisasjonene rapporterer også i mindre grad slike resultater i form av tall. Derfor må som oftest de norske resultatene innen demokrati og menneskerettigheter gjennom

¹³ Metoden blir blant annet beskrevet av Storbritannias utviklingsdirektorat (DFID) i *How to Note, Guidance on using the revised Logical Framework* (original fra 2009 og oppdatert i 2011). Norad har brukt en liknende metode i de årlige resultatrapportene om norsk bistand siden 2011.

multilaterale organisasjoner beskrives med ord. Eksemplene fra UNDP, UN Women og OHCHR nedenfor inneholder både tallfestede resultater og beskrivelser av endringer.

UNDP: Demokratiske valgsystemer og frie valg

UNDP er den viktigste multilaterale partneren Norge har i arbeidet for demokratisk styresett. UNDP bruker om lag 25 prosent av sitt programbudsjett på arbeidet for demokratiske valgsystemer, bedre rettssystemer og en mer effektiv og ansvarlig offentlig forvaltning. De jobber tett med nasjonale myndigheter. Siden 1999 har UNDP for eksempel støttet over 400 valgprosjekter i mer enn 80 land. Mange av disse prosjektene var knyttet til viktige valg på veien fra autoritære styre mot mer demokrati.

Norge var i 2013 den største giveren av kjernestøtte og den nest største giveren totalt til UNDP. Den samlede norske støtten utgjorde nær fem prosent av UNDPs totale budsjett. I 2013 rapporterte UNDPs landprogrammer samlet å ha bidratt til at over 43 millioner nye stemmegivere ble registrert globalt, og at 96 millioner flere mennesker stemte ved valg enn tidligere i totalt 13 land. Med fem prosent av UNDPs budsjett, kan Norge ha bidratt til at over to millioner nye velgere ble registrert i verden og at mer enn 4,8 millioner flere mennesker stemte ved valg i 2013 enn tidligere. Dette er ikke presise tall, men illustrerer omfanget av resultatene Norge kan bidra til å oppnå gjennom en global organisasjon som UNDP. Dette er resultater Norge neppe kunne ha oppnådd på egen hånd.

UN Women: Kvinners rettigheter og demokratiske deltakelse

Norge var pådriver for opprettelsen av UN Women i 2010. Organisasjonen leder arbeidet med å sikre kvinners rettigheter og likestilling globalt. Sammen med Sverige, har Norge vært den største giveren. Norges bidrag på 164 millioner kroner utgjorde i 2013 nærmere ti prosent av organisasjonens totale budsjett, og Norge kan dermed påberope seg en tilsvarende andel av de oppnådde resultatene.

UN Women arbeider for å styrke kvinners lederskap og politiske deltakelse, og bedre kvinners økonomiske deltakelse. Dette har resultert i at flere kvinner blir valgt inn i nasjonalforsamlinger og at flere jenter fullfører skole og tar universitetsutdanning. Organisasjonen har eksempelvis drevet opplæring av kvinner i Latin-Amerika i å drive effektive valgkampanjer. Nå er andelen kvinner i lovgivende forsamlinger der i gjennomsnitt høyere enn i noen annen verdensdel. I 2013 var kvinneandelen i nasjonalforsamlingen i Honduras 25 prosent, mot 19 prosent i 2009. El Salvador har fått en ny lov for politiske partier som krever at minst 30 prosent av kandidatene på partienes lister er kvinner. UN Women støttet partipolitisk aktive kvinner slik at de kunne bruke loven til å

komme på listene. I Kamerun er kvinneandelen i nasjonalforsamlingen doblet fra 2009, til 31 prosent i 2013. I Pakistan deltok flere kvinner i valg i 2013 enn noen gang tidligere. UN Women rapporterer også effekter som ikke er tallfestede. For eksempel opplever kvinner bedre beskyttelse når de som utøver vold mot kvinner blir dømt i fungerende rettssystemer, og når flere lover vedtas og lovene håndheves. UN Women rapporterer at de har bidratt betydelig til disse og liknende resultater uten at det kan tallfestes i andeler.

OHCHR: Styrker internasjonale normer og etterlevelse

FNs generalforsamling har gitt Høykommissæren for menneskerettigheter (OHCHR) hovedansvaret for å følge opp de internasjonale menneskerettighetsavtalene, samt å integrere menneskerettigheter i hele FN-systemets arbeid. Det overordnede målet er at alle menneskerettighetene skal realiseres for alle. For å oppnå dette skal OHCHR utvikle menneskerettighetsstandardene, overvåke landenes etterlevelse og støtte landene i å ta sitt ansvar.

Norge var den fjerde største giveren til OHCHR med totalt 57 millioner kroner i 2013. 64 prosent av dette var kjernestøtte. Norsk støtte utgjør syv prosent av organisasjonens samlede budsjett. I OHCHRs plan for 2012-2013 satte de 27 globale mål. I årsrapporten for 2013 oppsummerer de full oppnåelse av 14 av dem, mellom 50 og 99 prosent måloppnåelse for ti av dem, og utilfredsstillende progresjon for tre mål. Ett av målene var at 25 av landene hvor OHCHR engasjerer seg skulle ratifisere én eller flere menneskerettighetsavtaler. Ved utgangen av 2013 hadde 18 land foretatt ratifikasjoner av slike internasjonale eller regionale avtaler. Et annet mål var at 46 land skulle gjøre betydelige fremskritt i å gjennomføre anbefalingene fra de periodiske landhøringene i FNs Menneskerettighetsråd (se tekstboks om UPR, side 22). I følge rapporteringen til OHCHR, viste 40 land en betydelig framgang i gjennomføringen av anbefalinger og kommentarer. OHCHR mener å ha bidratt betydelig til disse resultatene, og Norge kan hevde å ha medvirket ved å støtte OHCHR med økonomiske bidrag.

Norge har i dialogen med OHCHRs arbeidet for å forbedre deres rapportering av effekter helt frem til de individene menneskerettighetene er ment å ivareta.

Kilder:

- DFIDs Annual Report and Account 2013-2014
- UNDP Annual Report 2013/2014
- UNDP Democratic Governance; Global Programme for Electoral Cycle Support (GPECS), Summary of achievements 2009-2013
- Evaluation of UNDP contributions to strengthening electoral systems and processes, 2012
- UN Women, Annual Report 2013-2014
- OHCHR, Management Plan 2012-2013
- OHCHR Report 2013
- OECD Development Cooperation Peer Review – Norway 2013
- UD's profilark for UNDP, UN Women og OHCHR, 2012

del 2



EKSEMPLER PÅ RESULTATER FRA NORSK BISTAND TIL MENNESKERETTIGHETER OG DEMOKRATI

Norsk bistand har bidratt til å sikre lokalsamfunns rettigheter til skogen i Indonesia, gjøre fordelingen av offentlige midler i Etiopia mer rettferdig, heve kvaliteten på Moldovas justissektor, og til at åpne og rettferdige valg kan avholdes mange steder i verden. I denne delen presenteres 25 eksempler på resultater av Norges arbeid for demokrati og menneskerettigheter de siste årene.

Utvalget av resultateksempler illustrerer bredden av den norske innsatsen. Geografisk er de hentet fra Afrika, Asia, Latin-Amerika og Europa, med hovedvekt på Afrika hvor størstedelen av støtten går. Resultateksemplene viser hvordan norsk bistand har bidratt til forbedringer for individer og samfunn, men også tiltak som ikke oppnådde de ønskede resultatene. Det er viktig å lære både av suksesshistoriene og de mindre vellykkede tiltakene, slik at vi kan gjøre mer av det som virker og avvikle eller gjøre nødvendige endringer i tiltakene som ikke gir resultater. Utvalget reflekterer også de ulike aktørene Norge samarbeider med og virkemidlene som brukes.

Menneskerettigheter og demokrati er overlappende begreper og det finnes ulike måter å gjøre en tematisk inndeling. Her er resultateksemplene delt inn i fire grupper:

- Valg og deltakelse
- Ansvarliggjøring og åpenhet
- Rettsstat
- Likeverd og ikke-diskriminering

Grupperingen avspeiler sentrale prioriteringer i Norges bistand til demokrati og menneskerettigheter (se også figur 1.4., side 16). Mange av resultateksemplene passer inn i flere av gruppene, så kategoriene er ikke gjensidig utelukkende.

En nærmere beskrivelse av de fire gruppene med resultat-eksempler følger i de neste fire kapitlene.



VALG OG DELTAKELSE

For at et lands befolkning skal kunne avgjøre hvem som skal representere og styre dem, står demokratiske valg sentralt. Representativitet og konkurranse mellom ulike politiske alternativer karakteriserer demokratiske valg. Det er viktig at konkurransen mellom politiske partier eller kandidater skjer på like vilkår. Valg er nødvendige, men ikke tilstrekkelige forutsetninger for demokratiet. Det er et grunnleggende demokratisk prinsipp at politiske beslutninger tas på bakgrunn av et flertall. I et velfungerende demokrati er flertallets makt likevel begrenset for å unngå at for eksempel minoriteters rettigheter blir satt til side. Dialog og offentlig debatt legger grunnlaget for legitime beslutninger og oppslutning om demokratiet som styreform.

Reelle muligheter til å delta i politiske beslutningsprosesser og valg er avgjørende for å sikre et velfungerende demokrati og menneskerettighetene. At enkeltindivider og organisasjoner fritt kan uttrykke sine politiske meninger, samles for å diskutere disse og presentere dem i det offentlige rom, er viktig for å sikre stabile demokratier og innfrielse av menneskerettighetene.



RESULTATEKSEMPLER

Norsk støtte til demokratiutvikling skal bidra til at folkeviljen vinner frem gjennom frie og rettferdige valg, uten hindringer for deltakelse. En av Norges viktigste samarbeidspartnere i dette arbeidet er FNs utviklingsprogram (UNDP) som gjennom sin globale tilstedeværelse har forbedret valgprosessene i en rekke land. Noen av valgene ville sannsynligvis ikke blitt avholdt uten deres støtte. Gjennom en stor satsning har kvinners politiske deltakelse i Afghanistan økt, og lokalt styresett på landsbygda er styrket. I Uganda har Deepening Democracy Programme bidratt til bedre gjennomføring av valg. Valgstøtten til Palestina bidro til å gjennomføre valg, men demokratiutviklingen har likevel møtt store utfordringer. Partistøtten gjennom Norsk senter for demokratistøtte ga heller ikke de ønskede resultatene, og ble lagt ned i sin daværende form i 2009.

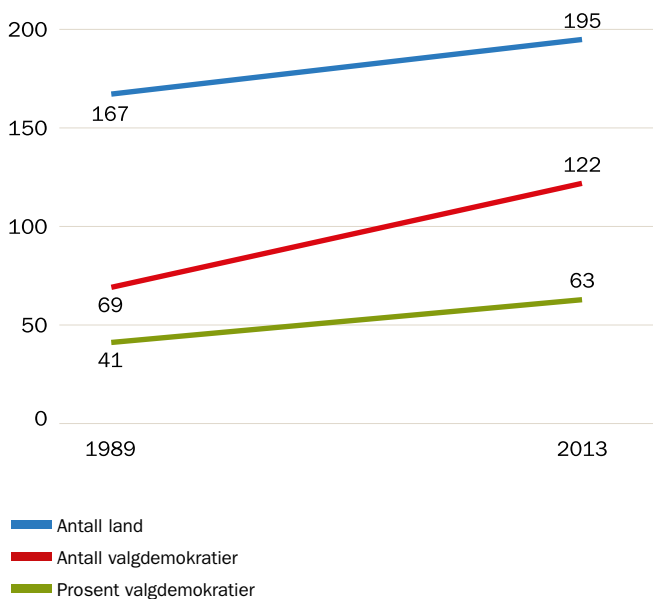
RESULTATEKSEMPEL 1 SIDEN 1999 HAR FNS UTVIKLINGSPROGRAM STYRKET VALGSYSTEMER OG -PROSESSER I 83 LAND

FNs utviklingsprogram (UNDP) har bidratt til mer profesjonell valg-administrasjon, mer inkluderende prosesser, særlig for kvinner, og mer pålitelige valg en rekke steder i verden. I gjennomsnitt er UNDP engasjert i støtte til et valg et sted i verden annenhver uke.

HVORFOR: MANGE NYE OG SKJØRE DEMOKRATIER PÅ 1990-TALLET

Siden slutten av den kalde krigen har en rekke land innført flerpartisystemer og holdt regelmessige valg (se figur 2.1.). Mange av landene hadde lite eller ingen erfaring med å gjennomføre valg. Andre unge demokratier hadde lav standard på valgsystem og valggjennomføring. Behovet for støtte og bistand økte derfor betydelig på 1990-tallet.

FIGUR 2.1. ANTALL OG ANDEL VALGDEMOKRATIER I VERDEN HAR ØKT SIDEN 1989



Kilde: Freedom in the World Report for 2012-2014. Freedom House.

Å gjennomføre valg er ofte en dyr, stor og komplisert prosess, særlig i land med lite utbygget infrastruktur, lav utdanning, høyt befolkningstall og lite tillit i befolkningen. Det er nødvendig med koordinering av tiltak, omfattende kompetanse og samordning av bistanden. Å utforme valgsystemer er politisk sensitivt, fordi systemene i seg selv kan være avgjørende for hvem som vinner valget. Eksterne aktører kan bli oppfattet som partiske. På grunn av sitt unike mandat til å fremme demokratisk styresett, organisasjonens legitime styringsstruktur og brede tilstedetilværelse globalt, er UNDP av de få – noen ganger den eneste – som kan gi og gjennomføre valgstøtte.

HVA: RÅDGIVNING, MOBILISERING OG KOORDINERING AV VALGSTØTTE

Støtten har omfattet faglig og politisk rådgivning til valgprosesser, og koordinering og administrasjon av omtrent 400 valgprosjekter siden 1999. Støtten har fokusert på å profesjonalisere valgadministrasjonen. Støtten er basert på verdiene om frie og rettferdige valg. God administrasjon og gjennomføring av valg antas å bidra til å realisere disse verdiene. Støtten omfatter gjennomføring av selve valget og oppfølging i perioden mellom valg inkludert:

- Velgeropplæring, kvinners deltakelse og styrking av politiske partier
- Valgsystemreform, valgadministrasjon og valgkommisjonsstøtte
- Valgkonfliktløsning, media og lokal valgobservasjon
- Koordinering og mobilisering av valgstøtte

HVOR MYE:

Norge er en av de største giverne til UNDP med total bistand i perioden 1999-2011 på 18,2 milliarder kroner. Valgstøtten, som er en av flere kjerneoppgaver, utgjør årlig mellom to og ti prosent av UNDPs totale budsjett. Totalt har UNDP støttet valggjennomføring i 83 land med omtrent 13 milliarder kroner mellom 1999 og 2011. 95 prosent av bistanden til UNDPs valgstøtte er mobilisert til konkrete tiltak i regi av UNDPs landkontorer, mens fem prosent ikke er øremerket (se også Resultater gjennom multilaterale organisasjoner, side 24-25).

RESULTATER: FLERE RETTFERDIGE OG FRIE VALG, MEN IKKE ALLTID KOSTNADSEFFEKTIV VALGSTØTTE

UNDP har styrket valgsystemer og -prosesser i 83 land siden 1999. I følge en uavhengig evaluering fra 2012 har UNDPs støtte resultert i mer profesjonelle valgadministrasjoner, mer inkluderende prosesser og mer pålitelige valg enn det ville ha vært uten UNDPs støtte. Den samme evalueringen slår fast at valg i noen tilfeller ikke hadde blitt gjennomført uten UNDPs bidrag. Et viktig mål med valgstøtten er å forhindre valgrelatert vold og korrupsjon. UNDPs valgstøtte bidro for eksempel til å redusere og forhindre vold i forbindelse med valg i Kirgisistan.

UNDP er generelt effektiv til å koordinere givere og mobilisere midler, men har utfordringer knyttet til kostnadseffektiv prosjektforvaltning. Treg prosedyrer og treg rekruttering har påvirket UNDPs administrasjon av valgprosjekter. Kvaliteten på rapporteringen kan også forbedres.

Nedenfor følger resultater fra noen av landene Norge og UNDP har vært involvert i.

AFGHANISTAN OG SUDAN: UNDP FORSVARER PRINSIPPER FOR DEMOKRATISK UTVIKLING I SÅRBARE STATER

En evaluering konkluderte med at norsk demokratistøtte gjennom FN er spesielt viktig i sårbare stater, der det er få andre aktører til stede som kan forsvare prinsipper for demokratisk utvikling. Å avholde valg i land i konflikt er krevende. I Sudan bidro norsk støtte gjennom FN til landets første internasjonalt anerkjente valg siden 1986 i 2010. Uten FNs innsats ville valget i Sudan i 2010 ikke ha blitt holdt. I Afghanistan bidro UNDP til at landets første valg fant sted i 2004.

UNDP forvaltet den norske valgstøtten i begge landene, og organisasjonen blir berømmet for godt arbeid under svært vanskelige forhold. UNDPs støtte førte til utviklingen av mer inkluderende valgprosesser. Eksempelvis bidro UNDP i Afghanistan med å etablere egne registrerings- og valgstasjoner for kvinner. Kvinnelige sikkerhetsvakter ble ansatt og opplært slik at kulturelle forhold ikke skulle forhindre kvinner fra å stemme. Likevel har kvinnelig deltakelse ligget relativt konstant siden valget i 2004: 37 prosent i 2004, 41 prosent i 2005, 38 prosent i 2009, 39 prosent i 2010 og 37 prosent i 2014.

I Afghanistan fikk UNDP kritikk for manglende involvering av det sivile samfunnet. En evaluering av valget i Sudan viser at FN kunne lagt mer vekt på hvordan valget skulle bidra til en demokratisk utvikling. I begge landene resulterte innsatsene i en mer åpen offentlig diskusjon om demokrati.

INDONESIA: ETTER TIÅR MED VALGSTØTTE AVHOLDT INDONESIA DEMOKRATISKE VALG PÅ EGENHÅND I 2014

Med gjennomføring av valgene i 1999, tok Indonesia et viktig steg fra et autoritært styresett under President Suharto, til et demokratisk styresett. Dette var de første reelle demokratiske valgene siden 1955, og Indonesia hadde ingen erfaring med å avholde valg. FN og UNDP var hovedleverandører av internasjonal valgstøtte for å sikre demokratiseringsprosessen. I 1999-valgene administrerte UNDP 60 av 90 millioner USD i internasjonal støtte til valgene. UNDP bidro til styrket valgadministrasjon, stemmeopplæring av sivile samfunnsorganisasjoner og nasjonale valgobservatører. Valgene ble ansett for å være en suksess med høy stemmedeltakelse og involvering av sivil samfunn.

UNDPs støtte til 2004-valget bidro til å konsolidere Indonesias demokratisering. Konkrete resultater av UNDPs innsats:

- bedre opplært personell i valgadministrasjonen, valgkommisjonen, valgtilsynskomiteen og stemmelokalarbeidere
- offentligheten, inkludert over 40 sivile samfunnsorganisasjoner, var bedre informert om det nye valgsystemet og stemmeprosedyrer

• en mer åpen og velfungerende administrasjon av valgprosessen
Dette førte til mer pålitelige, frie og rettferdige valg i Indonesia.

Valgstøtteprogrammet i 2004 hadde en høy grad av lokalt eierskap med en gradvis nedtrapping av støtten. Resultatene fra prosjektet ble vurdert som bærekraftige. Faglig støtte til den nasjonale valgkommisjonen, valgtilsynskomiteen og opplæringen av stemmelokalarbeidere ble overtatt av indonesiske myndigheter og administrert med minimal assistanse fra UNDP i 2009. 2009-valgene var imidlertid preget av store problemer. UNDP var forsinket med flere av sine tiltak, i ett tilfelle kom informasjonsmaterieell for sent til valgkampen. Internasjonal valgstøtte stod for under to prosent av Indonesias budsjett for 2009-valgene, mot omtrent 30 prosent i 1999-valgene. I 2014-valget sørget indonesiske myndigheter på egenhånd med minimal internasjonal støtte for at over 180 millioner stemmeberettigede kunne besøke over 540 000 stemmelokaler spredt over 17 000 øyer med fire millioner valgfunksjonærer.

MALAWI: MER PÅLITELIGE VALG, MEN FORTSATT BEHOV FOR VALGSTØTTE

Det første flerpartivalget ble holdt i Malawi i 1994, etter 30 år med autoritært styre under president Hastings Banda. Siden da har den demokratiske utviklingen gått sakte fremover, uten dramatiske tilbakeslag. Norske hovedsatsinger de siste 15 årene har vært valgstøtte og støtte til demokratiprogrammet Democracy Consolidation Program, begge ledet av UNDP.

En evaluering fra 2011 vurderer UNDPs valgstøtte i Malawi som svært god. Særlig fremheves UNDPs bidrag til mer aktive velgere og mer pålitelige valg. 2009-valgene ble vurdert å være betydelig mer pålitelige enn 2004-valgene. Valgdeltakelsen var 78 prosent i 2009 sammenliknet med 54 prosent i 2004. EU mente at 2009-valget på noen punkter ikke oppfylte kravene til rettferdighet. Valgresultatene ble ikke bestridt og det var ingen valgrelatert vold. 2014-valget har vært omstridt, men det er lite som tyder på større feil eller mangler ved selve valgprosessen som ville endret valgfallet. FNs koordinator gjorde en stor innsats gjennom hele valgprosessen og bidro sammen med lederen av valgkommisjonen sterkt til at valgprosessen ikke gikk av sporet.

Demokratiprogrammet har bidratt til en bedre offentlig diskusjon om demokratisk utvikling i Malawi. Særlig har det sivile samfunnet styrket sin posisjon. Da den malawiske presidenten i 2004 forsøkte å endre loven for å muliggjøre en tredje presidentperiode, var flere av organisasjonene som mottok støtte fra programmet instrumentelle i den offentlige debatten som til slutt resulterte i at lovendringen ikke ble noe av.

UNDPs program for styresettvurderinger

Formålet med UNDPs Governance Assessment Programme (GAP) er å bidra til å forbedre styresettet i samarbeidsland. Lokale aktører må være involvert i prosessen slik at vurderingene oppfattes som legitime og at tiltaket videreføres også etter at internasjonal støtte er avsluttet. GAP involverer relevante aktører fra både det offentlige apparatet og det sivile samfunnet for å utforme styresettvurderinger med beskrivelse av utgangssituasjonen, mål og indikatorer. Vurderingen kan benyttes som planleggingsverktøy og ansvarliggjøringsmekanisme for myndigheter og sivilt samfunn. UNDP Oslo Governance Centre har vært ansvarlig for å koordinere programmet.

Utvikling av den indonesiske demokratiindeksen er et eksempel på samarbeid mellom det indonesiske nasjonale utviklings- og plandepartementet og UNDP. Indeksen ser på sivile og politiske rettigheter og demokratiske institusjoner i 33 provinser, og gir verdifull informasjon til den nasjonale budsjettprosessen. Samarbeidet pågikk til 2012, da programmet ble overtatt av indonesiske myndigheter, og utføres nå av det indonesiske statistikkbyrået.

Se den indonesiske demokratiindeksen her:



KILDER:

- UNDP Evaluation Office (2012) *Evaluation of UNDP Contribution to Strengthening Electoral Systems and Processes*
- Norad-evaluering (10/2010) *Democracy Support through the United Nations. 2011. Scanteam*
- Freedom House (2012) *Freedom in the World 2012: The Arab Uprising and their Global Repercussions*
- Freedom House (2013) *Freedom in the World 2013: Democratic Breakthroughs in the Balance*
- Freedom House (2014) *Freedom in the World 2014: The Democratic Leadership Gap*
- UNDP Programme Evaluation (2004) *UNDP Election 2004 Support Programme in Indonesia*
- UNDP Indonesia (1999) *Transition to Democracy. Report on the Technical Assistance Programme for the 1999 Indonesia General Elections*
- UNDP Evaluation (2010) *Assessment of Development Results. Evaluation of UNDP Contribution. Indonesia*
- UNDP Evaluation (2011) *Assessment of Development Results. Evaluation of UNDP Contribution. Malawi*
- UNDPs Governance Assessment Portal, www.gaportal.org
- UNDP (2011) *Global Programme on Governance Assessments. Mid-Term Review*
- Australian Department of Foreign Affairs and Trade (2012) *Australia Indonesia Electoral Support Program 2011-2015. Final Design Document February 2012*

Se film her:



Foto: Ken Opprann

Stemmegeving i valglokale 009 i bydelen Tegal Parang, Jakarta, Indonesia. Valgfunksjonær Husaini As passer på at alt går riktig for seg.

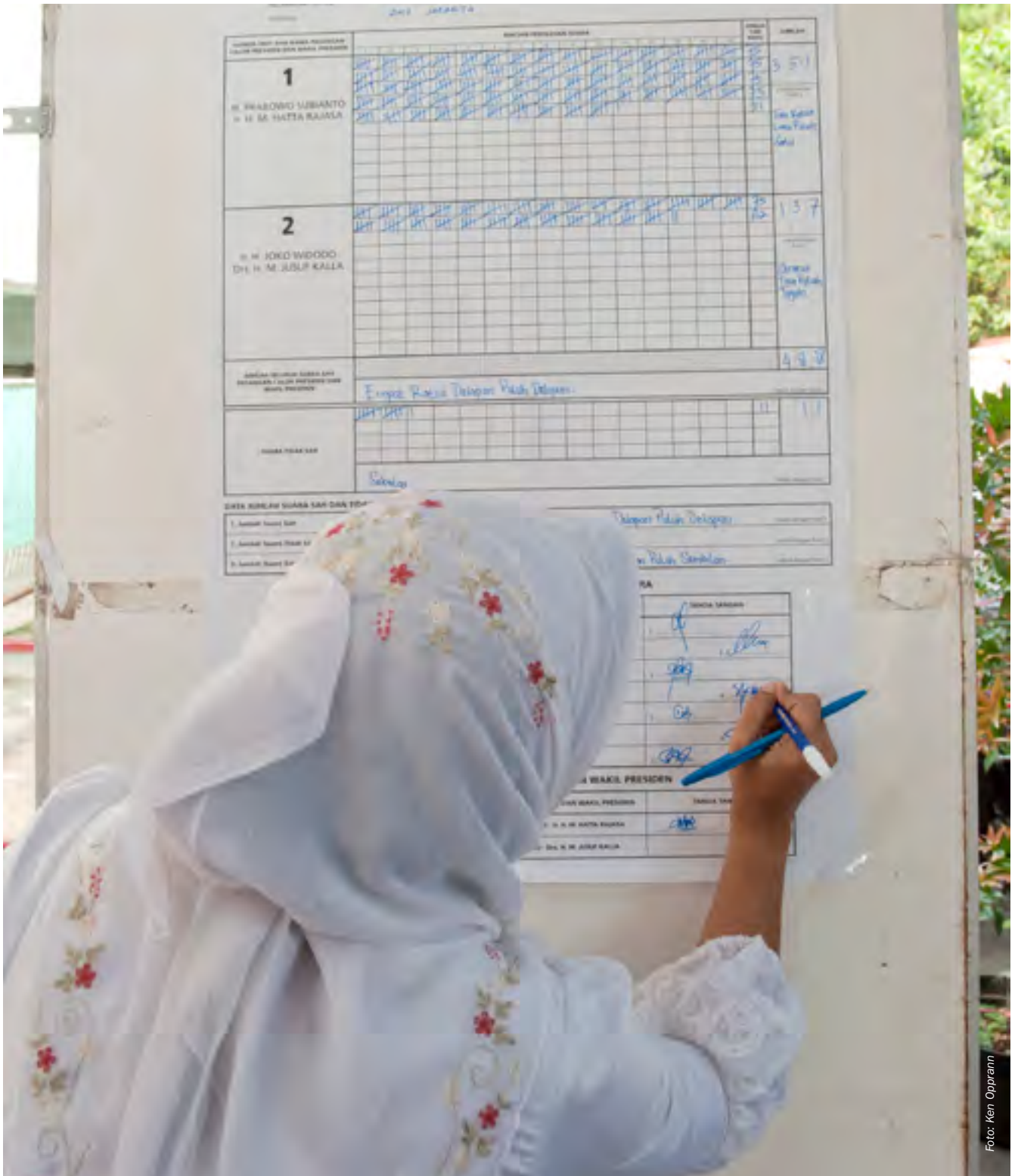


Foto: Ken Ojprann

RESULTATEKSEMPEL 2 KVINNERS DELTAKELSE STYRKER LOKALDEMOKRATIET I AFGHANISTAN

National Solidarity Programme (NSP) i Afghanistan skal styrke lokalt styresett og bidra til utvikling i hele landet. Etter ti år er resultatene blandet. Det er klare framskritt for kvinners deltakelse i lokalt styre og flere har fått tilgang til rent vann og strøm på landsbygda. Flere økonomiske og politiske gevinster har vært kortvarige.

HVORFOR: BEHOV FOR UTVIKLING OG DEMOKRATISK LOKAL STYRING

I 2001 bodde 80 prosent av befolkningen i Afghanistan på landsbygda, der sentralmyndighetene stort sett var fraværende. Tradisjonelle lokale styreformers og konfliktløsningsorganer dominerte, og mange steder hadde lokale krigsherrer tatt over kontrollen. Kvinner var ikke representert i lokale beslutningsorganer. Som et av verdens fattigste land hadde Afghanistan et sterkt behov for infrastruktur, økonomisk vekst, politisk stabilitet og sikkerhet. Landsbygda hadde gjennomgående dårligere infrastruktur og tilgang til offentlige tjenester enn byene.

HVA: LOKALE UTVIKLINGSKOMITEER DER KVINNER DELTAR

I kjølvannet av den internasjonale intervensjonen i 2001 var målet å etablere Afghanistan som en sterk, sentralstyrt stat. Tjenesteleveranser og økonomisk utvikling skulle prioriteres, og representative organer skulle etableres sentralt og lokalt. NSP var et av tiltakene den nye regjeringen satte i verk for å nå målene. NSP er det største utviklingsprogrammet i Afghanistan, og er organisert under Afghanistan Reconstruction Trust Fund, ARTF. Fondet koordineres av Verdensbanken, med finansiering fra en stor givergruppe der Norge er med. NSP startet i 2003, og er nå inne i sin tredje fase som går ut 2015. Det drives av de afghanske myndighetene med finansiering fra ARTF.

Målene for NSP har vært å legge til rette for et lokalt styre basert på demokratiske prosesser og kvinners deltakelse, bedre tilgangen til grunnleggende infrastruktur og tjenester, og legge grunnlag for økt levestandard. Dette har også vært et statsbyggingsprosjekt der myndighetene ønsket å styrke sin legitimitet på landsbygda. NSP skulle bygge opp representative og kjønnsbalanserte lokale utviklingskomiteer valgt gjennom hemmelige og allmenne valg. Utviklingskomiteene skulle prioritere utviklingsprosjekter i samarbeid med landsbybeboerne, søke og få midler til prosjektet fra NSP, og stå ansvarlig for gjennomføringen. Nasjonale og internasjonale ikke-statlige organisasjoner støttet de lokale utviklingskomiteene i valgprosesser, kapasitetsutvikling, prosjektplanlegging og gjennomføring, samt måling av utviklingen underveis.

HVOR MYE:

National Solidarity Programme (NSP) finansieres hovedsakelig gjennom Afghanistan Reconstruction Trust Fund (ARTF). Fondet har finansiert NSP med nærmere 8,5 milliarder kroner fra 2003 til august 2014. Av dette var Norges bidrag seks prosent, tilsvarende om lag 500 millioner kroner.

RESULTATER: STYRKET KVINNELIG DELTAKELSE, MEN VANSKELIG Å ENDRE TRADISJONELLE BESLUTNINGSSYSTEMER

32 000 lokale utviklingskomiteer er etablert siden oppstarten i 2003. Fra 2003 til tidlig i 2013 gjennomførte komiteene nærmere 65 000 utviklingsprosjekter, med et budsjett på over seks milliarder kroner totalt. Prosjekter innen irrigasjon og vann og avløp var mest populære, fulgt av transport, lese- og yrkesopplæring og energi. 92 prosent av midlene gikk til denne typen prosjekter.

En omfattende evaluering som kartla situasjonen ved oppstart, midtveis og etter at prosjektene var avsluttet, fant klare måloppnåelse for kvinners deltakelse. De lokale utviklingskomiteene som er etablert i programmet er i hovedsak kjønnsbalanserte. I et utvalg av 244 NSP-landsbyer, hadde 215 kjønnsbalanse i sine utviklingskomiteer, og seks hadde flere kvinner enn menn. NSP har gitt en positiv effekt på kvinners deltakelse i lokalt styre, særlig i beslutninger om bruken av bistand og i å løse konflikter, og har økt kvinners mulighet til å reise ut av landsbyen. Færre kvinner oppga at de var utilfreds med livene sine etter at NSP var gjennomført. NSP har også økt menns aksept av kvinners deltakelse i politisk aktivitet og lokalstyre.

NSP-prosjekter har økt tilgang til rent vann og strøm, mens prosjekter for å bedre irrigasjon og transport har vært mindre vellykkete. NSP har økt tilgangen til utdanning særlig for jenter, helsehjelp for barn og gravide, og rådgivningstjenester for kvinner.

NSP har i liten grad styrket rollen til demokratisk valgte og representative organer lokalt, og førte i liten grad til utskifting av de tradisjonelle lederne som faktisk tok beslutningene. De demokratisk valgte utviklingskomiteene ble etablert parallelt med eksisterende, tradisjonelle styringsformer på landsbygda. På kort sikt deltok landsbybeboerne mer, og de tradisjonelle lederne ble mer tilknyttet de representative forsamlingene. Dette var nært knyttet til styringen av NSP-prosjektene, og avtok etter at prosjektene var avsluttet.

Valgdeltakelsen i parlamentsvalget i 2010 økte med fire og ti prosent mer for henholdsvis menn og kvinner i NSP-landsbyene sammenliknet med andre landsbyer. Evalueringen viser også en økt andel som ønsker demokratiske prosesser i lokale styrer, særlig at landsbyens leder bør velges i hemmelige valg. NSP har ikke ført til økt legitimitet for sentrale myndigheter. Det oppsto en midlertidig positiv oppfatning av myndighetene, men innbyggerne faller tilbake til sine opprinnelige holdninger til regjeringen når prosjektmidlene er brukt opp.

Evalueringen gir verdifull innsikt i virkninger av prosjekter mens de pågår og etter at de er avsluttet. Et midlertidig økonomisk oppsving, økt optimisme, økt ansvarlighet hos tradisjonelle lokale ledere og økt tillit til myndighetene kan observeres mens prosjektene pågår. Flere av de positive virkningene faller langt på vei bort når prosjektet er avsluttet: De tradisjonelle ledelsesstrukturene består lokalt, og tilliten til sentrale myndigheter er ikke blitt sterkere. Det kan tyde på at sentralregjeringens legiti-

mitet avhenger mer av regulær tilstedeværelse, sikring av offentlige tjenester og samhandling med de som leverer tjenestene enn effektene de har på utvikling. Men det kan også skyldes tradisjon eller en generell pessimisme ettersom Afghanistans mange utfordringer forblir uløste. Varige og positive endringer kan først og fremst spores i kvinnes liv.

NSP tar sikte på å utvide programmet til resten av Afghanistan. Basert på læringen fra evalueringen, søker programmet å utvikle den institusjonelle kvaliteten og bærekraften i de valgte utviklingskomiteene og sikre en mer samlet demokratisk styringsstruktur i landsbyene. Årsrapportene viser god fremgang, mens mer langsiktige effekter av denne fasen først vil bli dokumentert senere.

KILDER:

- Andrew Beath, Fotini Christia og Ruben Enikolopov (2013) *Randomized Impact Evaluation of Afghanistan's National Solidarity Programme*
- ARTF Scorecard 2013
- Verdensbanken (2014) Rapportering fra *National Solidarity Program III*, www.worldbank.org



National Solidarity Programme (NSP) har blant annet bidratt til å øke kvinners deltakelse i politisk aktivitet og lokalstyre i Afghanistan.

RESULTATEKSEMPEL 3 SAMMEN BIDRO MYNDIGHETENE OG SIVILSAMFUNNET TIL BEDRE VALGGJENNOMFØRING OG BREDERE DELTAKELSE I UGANDA

Flergiverprogrammet Deepening Democracy Programme (DDP) omfatter både myndighetene og sivilsamfunnet. Sentrale institusjoner som valgkommisjonen, parlamentet, politiske partier, media og sivilsamfunnet har fått økt kapasitet og nye verktøy til å gjennomføre valg og videreutvikle demokratiet i Uganda.

HVORFOR: INSTITUSJONENE SOM SKAL SIKRE DEMOKRATIET FUNGERER IKKE EFFEKTIVT NOK

I Uganda har det blitt gjort mange fremskritt de senere årene med å utvikle politikk og institusjoner som er nødvendig for demokrati og en velfungerende rettsstat. Mange av disse institusjonene er fortsatt svake. Det første flerpartivalget på 20 år ble avholdt i Uganda i 2006. Det var da lite erfaring med flerpartidemokrati både i landets samfunnsinstitusjoner og blant folk flest.

HVA: STYRKE DEMOKRATISK PRAKSIS

I etterkant av Ugandas valg i 2006 gikk Norge, Sverige, Danmark, Irland, Nederland og Storbritannia sammen om å finansiere DDP. Programmet startet i 2008 og ble avsluttet i 2011. Programmet ble administrert av Danidas Human Rights and Good Governance Programme, som etablerte en egen enhet for å gjennomføre programmet i samarbeid med de ugandiske partnerne.

Målet var å videreutvikle demokratiet i Uganda. Demokratisk praksis og kultur, og demokratiske verdier skulle styrkes gjennom et program som inkluderte en rekke institusjoner som er sentrale for demokrati og menneskerettigheter. For å nå målet, ble flere tiltak iverksatt av tilsammen omkring 30 partnere på både myndighetssiden og i sivilsamfunnet. Programmet skulle ha en helhetlig og balansert tilnærming, hvor hver enkelt institusjon fikk økt kapasitet samtidig som dialogen og samspillet mellom de ulike institusjonene ble styrket. Denne tilnærmingen førte blant annet til bedre dialog mellom partiene og henholdsvis valgkommisjonen, media, sivilsamfunnet og de andre partiene. Programmet tok utgangspunkt i partnernes egne planer og strategier, og bidro til å finansiere tiltak som partnerne selv ikke hadde midler til.

HVOR MYE:

Norge støttet DDP med 14 millioner kroner i perioden 2008-2010.

RESULTATER: BEDRE VALGGJENNOMFØRING, ET MER EFFEKTIVT PARLAMENT OG SIVILSAMFUNN

En sluttevaluering av DDP konkluderer med at programmets inkluderende tilnærming ga det legitimitet og troverdighet. Resultatene kan deles inn i programmets fem områder.

1. Valg: Bedre gjennomføring av valg i 2011 enn i 2006.

Det var fortsatt mange spørsmål knyttet til gjennomføring av valget i 2011, men valget ble gjennomført på en bedre måte enn i 2006. Bedre systemer for velgerregistrering førte til at flere velgere registrerte seg. Anskaffelse av et elektronisk verktøy bidro til at valgresultatene ble registrert og overført på en transparent måte. Opplæring av valgfunksjonærer og annet personell bidro også til mer profesjonell gjennomføring. En av dialog mellom valgkommisjonen og de politiske partiene kom til en viss grad i gang i programperioden. Tilliten til valgkommisjonen ble på tross av disse forbedringene ikke betydelig styrket. Dette skyldes i hovedsak at kommisjonen er politisk oppnevnt.

2. Effektivt flerpartisystem: Flere kandidater stilte til valg i 2011 enn i 2006, også flere kvinner, og en dialog mellom partiene om grunnleggende spilleregler i et flerpartisystem ble gjennomført.

Partiene fikk støtte til å holde partikongresser og invitere delegater fra distriktene til å delta. Dette førte til at partiene styrket sin tilstedeværelse på grasrotplanet, som igjen førte til at flere kandidater ønsket å stille til valg både lokalt og nasjonalt. Støtte til opplæring og strategiutvikling for kvinnelige partimedlemmer førte til at flere kvinner stilte til valg enn i det forrige valget. Programmet styrket den politiske dialogen mellom partiene omkring sentrale emner som valg og konstitusjonelle spørsmål, og det ble ansett som viktig at også regjeringspartiet National Resistance Movement deltok i disse dialogene.

3. Parlamentet: Parlamentets ansvarliggjøring av regjeringen ble styrket. En bedre forberedt og aktiv opposisjon som for første gang i Ugandas historie responderte på alle ministrenes fremleggelse i parlamentet. Debattene og diskusjonene i plenum og komiteene i parlamentet var i større grad kunnskapsbaserte.

Gjennom programmet ble det gitt opplæring og utredningsmidler til opposisjonen, enkelte parlamentskomiteer og parlamentets sekretariatsfunksjoner. Det ble opprettet en ordning hvor parlamentets komiteer kunne få faglig assistanse fra eksperter på aktuelle områder. Den tverrpolitiske kvinnegruppen fikk opplæring i strategiutvikling og konsultasjon relatert til kvinne- og likestillingsspørsmål. Det er sannsynlig at dette bidro til at viktig lovgivning om vold mot kvinner og kvinnelig kjønnslemlestelse ble vedtatt i denne perioden.

4. Sivilsamfunn og velgere: Økt engasjement fra og deltakelse av sivilsamfunnet for å ansvarliggjøre politiske ledere og representere velgernes perspektiver. Svak resultatmåling medfører at kunnskap om effektene hos målgruppene er begrenset.

Programmet skulle bidra til at velgerne fikk bedre kunnskap om sine demokratiske rettigheter og plikter til å delta i valg og andre politiske prosesser, og til at organisasjoner fra det sivile samfunnet ble mer aktivt engasjert i å holde myndighetene ansvarlige. Gjennom konsultasjoner med omtrent 90 000 velgere ble et «Borgernes manifest» utviklet, som igjen førte til en kampanje som oppfordret velgerne til å benytte stemmen sin og delta i valgene på en fredelig måte. Manifestet utgjorde grunnlaget for omtrent hundre debattmøter med partikandidater. Det ble gitt valgopplæring til blant annet velgere, politi og militære der det ble lagt vekt på menneskerettigheter, fredelige valg og toleranse. En multimediamarketing («Honor your vote») skulle bidra til positive holdninger og engasjement i forbindelse med valget. Kampanjen fikk stor oppmerksomhet (46 prosent av befolkningen kjente til kampanjen ifølge Afrobarometer), men det er ikke dokumentert hvilken effekt kampanjen hadde. Til tross for økt engasjement fra sivilsamfunnet, ble ikke forholdene for sivilsamfunnet bedre i Uganda i programperioden (se side 94-95).

5. Media: Styrket tilgang til uavhengig og pålitelig informasjon.

Programmet ville styrke kvaliteten på nyheter, informasjon fra media og radiodebatter. Støtte til Uganda Radio Network, et uavhengig nyhetsbyrå som produserer pålitelig og uavhengig informasjon, førte til høyere kvalitet på nyhetsformidlingen i de ca. 50 lokale FM-stasjonene som abonnerer på nyhetsbyråets tjenester. Programmet bidro til en rekke radiodebatter hvor myndighetene ble konfrontert med sin politikk. Mer enn 350 debatter ble gjennomført og sendt på 20 radiostasjoner. Det er innhentet lite informasjon om antall lyttere, og hvorvidt informasjonen har bidratt til endrede holdninger og endret atferd. Programmet hadde også som mål å begrense lover og reguleringer som legger hindringer for yttringsfriheten til media. Uenighet og dårlig samarbeidsklima mellom mange mediainstitusjoner bidro til at dette målet ikke ble nådd.

KILDER:

• IDP (2011) Deepening Democracy Programme Uganda: End-term Evaluation Report



Deepening Democracy Programme bidro blant til å høyne kvaliteten på nyhetsformidlingen i femti radiostasjoner i Uganda.

RESULTATEKSEMPEL 4 GOD VALGGJENNOMFØRING, MEN SÅRBAR DEMOKRATIUTVIKLING I PALESTINA

Siden Oslo-avtalen i 1993 har Norge hatt et omfattende utviklings-samarbeid med palestinske myndigheter for å bidra til fred mellom Israel og Palestina. Valgstøtten siden 1999 har bidratt til gjennomføring av gode valg og etablering av et valgsystem som det er stor tillit til. Demokratibyggningen har likevel møtt store utfordringer. Valgene har ikke gitt den legitimeringen av selvstyremyndighetene og styrkingen av de palestinske forhandlerne som var delmål for valgstøtten.

HVORFOR: DEMOKRATISERING SOM EN DEL AV STATSBYGGINGEN

Hovedmålet for norsk bistand til Palestina er å bygge fundamentet for en selvstendig og demokratisk palestinsk stat som kan leve i fred med Israel. Valgstøtten er en del av bidraget til denne statsbyggingen. Det første valget av president og lovgivende forsamling skjedde i januar 1996, under optimismen etter inngåelsen av Oslo-avtalen. Palestinerne fikk først begrenset selvstyre bare over de største befolkningssentrene. Palestina var fortsatt okkupert, og utbygging av israelske bosettinger på Vestbredden og i Øst-Jerusalem skjøt fart. I størstedelen av territoriet er befolkningens muligheter til bevegelse og økonomisk virksomhet fremdeles begrenset. På grunnlag av vurderinger av Verdensbanken, Det internasjonale pengefondet og FN slo giverlandsgruppen AHLC fast i mars 2011 at de palestinske selvstyremyndighetene var velfungerende nok som statsinstitusjoner til å kunne administrere en stat.

HVA: DEMOKRATISKE INSTITUSJONER OG VALG SOM LEGITIMERER FORHANDLINGER OM FRED

Norge støttet arbeidet med å forberede valgene, med utvikling av relevant lovgivning og valgsystemet. Parallelt ble det gitt støtte til det palestinske sivile samfunnet, blant annet for å ansvarliggjøre myndighetene. I tillegg til målet om å bygge demokratiske institusjoner og gjennomføre gode valg, var det et ønske om at valgstøtten skulle bidra til å styrke legitimiteten til den politiske forhandlingsprosessen Oslo-avtalen initierte. Valgene skulle gi det palestinske lederskapet et demokratisk mandat og legitimitet i egen befolkning.

HVOR MYE:

I perioden 1999 til 2013 bevilget Norge 28 millioner kroner til direkte valgrelatert støtte, blant annet valgkommisjonen. Norge bidro også til valget i 1996 gjennom støtte til oppbyggingen av det palestinske statistiske sentralbyrået, som sto for den første velgerregistreringen.

RESULTATER: GODT GJENNOMFØRTE VALG, MEN FORTSATT UTFORDRINGER FOR DEMOKRATIUTVIKLINGEN

Den norske valgstøtten har bidratt til at flere valg ble avholdt:

- Lokale valg til kommunestyre i Gaza og på Vestbredden i 2005
- Presidentvalg i 2005
- Valg til den lovgivende forsamlingen i 2006
- Lokalvalg på Vestbredden i 2012

Valgobservatører har konkludert med at disse valgene ble gjennomført på en god måte. Det er også stor tillit til valgsystemet. Palestina preges av stor interesse for valg og vilje til å delta ved valg.

Demokratiutviklingen har vært krevende og er stoppet opp. Mellom 1996 og 2006 ble det ikke avholdt valg til nasjonalforsamlingen, og funksjonstiden til både presidenten og nasjonalforsamlingen er løpt ut fordi det ikke har vært avholdt sentrale valg siden 2006. Mislykkede forhandlinger og fordypning av okkupasjonen førte til nye voldsbølger og intern splittelse i Palestina. Dette har undergravet både byggingen av demokratiet og legitimiteten til selvstyremyndighetene. Det har også svekket president Abbas' forhandlingsposisjon.

Daværende statsminister i Israel, Ehud Barak, og palestinerne første president, Yassir Arafat, lyktes ikke å forhandle en endelig fredsavtale i januar 2001. Et voldelig opprør, den andre intifada, brøt ut i løpet av høsten 2000 og førte til at Israel tok kontroll over de selvstyrte områdene igjen. Dette satte fredsprosessen kraftig tilbake og svekket de moderate kreftene som ønsket fred og forsoning på begge sider. Den palestinske økonomien ble halvert i løpet av måneder. Den er ikke bygget opp igjen ennå og lider kraftig under den strenge kontrollen av bevegelser, gods og folk som ble innført.

President Arafat døde i november 2004. Først i 2005 ble det igjen mulig å avholde presidentvalg og lokalvalg. Mahmoud Abbas vant presidentvalget, som Hamas boikottet, i januar. Hamas vant et betydelig antall av lokalvalgene som ble holdt i fire faser gjennom året – det samme året hvor Israels statsminister Sharon trakk israelske bosettere og militære ut av Gaza. Lokalvalgene indikerte at Fatah ikke lenger var det enerådende partiet. Polariseringen i det palestinske samfunnet var et faktum, mellom Fatah som gjennomførte Oslo-prosessen og Hamas som var terrorlistet av blant andre USA og EU for væpnet motstandskamp mot Israel i strid med Oslo-avtalen.

Valg på den lovgivende forsamlingen ble avholdt i 2006. Hamas vant flertallet av setene i et valg som observatørene ga god attest. President Abbas respekterte valgresultatet og oppnevnte en regjering ledet av Hamas. Internasjonal bistand kunne dermed ikke lenger kanaliseres gjennom selvstyremyndighetene, som ble totalt lammet. Det brøt raskt ut borgerkrig mellom Fatah og Hamas i Gaza, som endte med at Hamas i 2007 tok full kontroll over Gazastripen. Abbas oppnevnte en ny regjering uten Hamas på Vestbredden. Splittelsen av Palestina mellom Vestbredden og Gaza satte en effektiv stopper for videre demokratiutvikling i Palestina.

Dette resultateksemplet viser at valgstøtten ga gode resultater. Samtidig er velfungerende institusjoner og solid gjennomføring av valg ikke tilstrekkelig for å sikre demokrati. Å bygge demokrati i en pågående konfliktsituasjon er risikofylt. Det internasjonale samfunnet kan bidra positivt, men må trå varsomt så de sårbare prosessene man ønsker å styrke ikke undergraves av krefter i konflikten.



Foto: Espen Røst

Fra 1999 til 2013 bevilget Norge 28 millioner kroner i valgstøtte til Palestina. Støtten bidro til at det ble gjennomført valg, men valget førte begrenset grad til at selvstyremyndighetene fikk økt legitimitet i befolkningen.

RESULTATEKSEMPEL 5 DEMOKRATIUTVIKLING GJENNOM PARTISTØTTE GA IKKE ØNSKEDE RESULTATER

Støtte til politiske partier kan være et viktig bidrag til demokratiutvikling. Programmet bidro ikke til den ønskede organisasjons- og kapasitetsutviklingen hos samarbeidspartnerne.

HVORFOR: VELFUNGERENDE PARTIER ER NØDVENDIG FOR ET VELFUNGERENDE DEMOKRATI

Grunntanken bak opprettelsen av Norsk senter for demokrati-støtte (NSD) var at norske politiske partier hadde erfaringer og kunnskap som politiske partier i nye og svake demokratier kunne dra nytte av. «Ideen om å støtte politiske partier i nye og ustabile demokratier er god», hevdet en forsker ved Christian Michelsens Institutt i 2007: «Noe liberalt demokrati uten velfungerende partier finnes ikke, og partiene må være der som et nødvendig bindeledd mellom velgerne og makthavere. Kvaliteten på de demokratiske institusjonene og politikken er avhengig av at kvaliteten på partiene er god. Partiene må danne basis for en konstruktiv opposisjon og for alternative løsninger.»

HVA: ET SENTER FOR SAMARBEID MELLOM NORSKE PARTIER OG PARTIER I NYE DEMOKRATIER

NSD ble opprettet i 2002 som et forum for samarbeid mellom politiske partier som var representert på Stortinget. Organisasjonens mål var å støtte demokratiutvikling i nye og ustabile demokratier. Etter en prøveperiode ble senteret etablert som en uavhengig paraplyorganisasjon for de norske politiske partiene i 2006.

NSDs viktigste rolle var å gi økonomisk støtte til demokratiutviklingsprosjekter som de politiske partiene på Stortinget hadde tatt initiativ til. NSD støttet hovedsakelig kunnskaps-overføring og erfaringsutveksling mellom norske politiske partier og partier i utviklingsland. Prosjektene fokuserte på kapasitetsutvikling, organisasjons- og institusjonsutvikling, og understreket betydningen av ungdoms og kvinners politiske deltakelse.

HVOR MYE:

Fra 2002 til 2009 mottok NSD 48 millioner kroner i støtte fra Utenriksdepartementet til 50 tiltak.

RESULTATER: GENERELT FÅ VARIGE EFFEKTER HOS PARTNERORGANISASJONENE

En evaluering som ble foretatt av Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) i 2010, konkluderte med at det var lite som tydet på at NSD-tiltakene hadde hatt ønsket effekt hos partnerorganisasjonene. NSD fungerte heller aldri som den felles arenaen for læring og erfaringsutveksling som det var tiltenkt. Beslutningsstrukturen hadde betydelige svakheter med stor risiko for interessekonflikter, og sekretariatet hadde ikke den nødvendige autoriteten overfor de norske partiene.

Selv om grunntanken bak opprettelsen av senteret på mange måter var god, er det mye som tyder på at grunnleggende prinsipper om bistand og partistøtte ikke ble fulgt. De involverte i de norske partiene manglet viktig kunnskap om bistand og utvikling, og prosjektene bygget på svake analyser av lokale politiske og samfunnsmessige forhold. Prinsipper om mottakeransvar og åpenhet ble fulgt i varierende grad, og støtten inngikk ikke som del av en bredere demokratiseringsstrategi. Fagpersoner som NSD knyttet til seg ble ikke benyttet effektivt til å forbedre kvaliteten på aktivitetene. Dette førte til at fagpersonene gradvis trakk seg ut av NSD.

Flere av enkeltprosjektene som ble vurdert i evalueringen ga likevel positive resultater. Nærmere tusen aktive partimedlemmer hadde for eksempel utbyttet av et prosjekt om grasrotmobilisering og politisk opplæring i Nepal, og NIBR ble imponert over hvordan et prosjekt bidro til å styrke en kvinneorganisasjon i Kenya.

Etter at senterets generalforsamling i 2009 avviklet NSD ble det opprettet en ny tilskuddsordning for partistøtte i utviklingsland. Forvaltningen ble lagt til Norad. Til sammen har fem partier og to ungdomspartier mottatt støtte for å styrke partiorganisasjoner i utviklingsland. De samme forskerne fra NIBR som gjennomførte evalueringen av NSD, har gjennomgått støtten på nytt. Gjennomgangen konkluderer med at støtten til partiene er profesjonalisert, og at det stilles strengere krav til prosjektene. Flere prosjekter enn tidligere kan dokumentere effekt av støtten. Blant annet viser gjennomgangen at flere kvinner og unge har blitt nominert og valgt til sentrale stillingsverv i partiene.

KILDER:

- Norad (2010) *Evaluation of the Norwegian Centre for Democracy Support*. Report 1/2010. NIBR
- Inge Amundsen (2007) *Bukken og havresekken*. Christian Michelsens Institutt. Publisert i Dagbladet 6. desember 2007
- Inge Amundsen (2007) *Donor Support to Political Parties: Status and Principles*. R 2007: 6. Christian Michelsens Institutt
- Norad (2014) *Review of Norwegian Democracy Support via Political Parties* – utkast. NIBR



Partiene som var representert på Stortinget fikk økonomisk støtte gjennom Norsk senter for demokratistøtte for å samarbeide med likesinnede partier i samarbeidsland.



ANSVARLIGGJØRING OG ÅPENHET

Reell deltakelse og medbestemmelse i samfunnet og politikken forutsetter tilgang til informasjon og effektiv beskyttelse av ytrings-, foramlings- og foreningsfriheten. For å sikre at myndighetene tar ansvar på en effektiv måte, har demokratier etablert en rekke kontroll- og ansvarliggjøringsmekanismer, som parlamenter, riksrevisjoner og ombudsordninger. Åpenhet og innsyn er ikke bare viktig for å sikre demokratiet og menneskerettighetene, det bekjemper også korrupsjon. Frie og uavhengige medier spiller en sentral rolle for demokrati og menneskerettigheter ved å innhente og formidle informasjon, og som arena for en fri meningsutveksling. Sammen med organisasjoner i det sivile samfunnet, kan medier belyse maktmisbruk og korrupsjon og dermed ansvarliggjøre myndighetene. Åpenhet og tilgang til informasjon bidrar til selvregulering og ansvarliggjøring av myndighetene og andre aktører, som for eksempel næringslivet.



RESULTATEKSEMPLER

For å sikre ansvarliggjøring og åpenhet må både myndigheter og det sivile samfunnet involveres. Resultateksempelen fra Tanzania og Mosambik viser hvordan den norske budsjettstøtten førte til økt åpenhet og styrket myndighetenes evne til å levere offentlige tjenester, som utdanning. Styrkingen av statistikkbyrået i Malawi gir myndighetene bedre grunnlag for samsfunnsplanleggingen, og gjør det mulig for sivilsamfunnet og media å holde myndighetene ansvarlige for deres politikk.

I Etiopia har myndighetene med støtte fra blant annet Norge styrket institusjoner som er sentrale for å sikre menneskerettigheter og demokrati: ombud, anti-korrupsjonskommisjonen, parlamentet og menneskerettighetskommisjonen. Bedre skattesystemer i Tanzania har styrket nasjonens evne til å mobilisere egne inntekter. Tanzaniansk lokalbefolkning avslørte korrupte tjenestemenn gjennom å spore offentlige utgifter. I Uganda og Zambia førte en styrking av riksrevisjonene til at store uregelmessigheter hos myndighetene i landene ble avdekket. Myndighetene i Nigeria oppdaget at store skatteinntekter manglet fra oljeinntektene etter at de tilsluttet seg en internasjonal åpenhetsstandard, og i Bolivia blir nå fagforeningene lyttet til slik at petroleumsressursene fordeles på en mer rettferdig måte. Resultateksempelen viser også hvordan Norge bedrer ytringsfrihetens kår gjennom å beskytte journalister og uavhengige medieorganisasjoner, og hvordan dokumentasjon og offentliggjøring av menneskerettighetsbrudd gjør rettighetsarbeidet mer etterrettelig og effektivt.

RESULTATEKSEMPEL 6 BUDSJETTSTØTTEN TIL TANZANIA OG MOSAMBIK GA MER ÅPENHET, UTDANNING OG ØKONOMISK VEKST, MEN IKKE FÆRRE FATTIGE

I to store evalueringer av budsjettstøtten i Tanzania og Mosambik er konklusjonene klare: budsjettstøtten har bidratt til økt åpenhet og ansvarliggjøring og økt økonomisk vekst. Midlene er brukt til å øke tilgangen på offentlige tjenester, særlig innen utdanning. Men budsjettstøtten har ikke fått ned andelen av befolkningen som lever under fattigdomsgrensen.

HVORFOR: BEHOV FOR BEDRE BISTANDSKOORDINERING OG SAMSPILL MED NASJONALE MYNDIGHETER

Bistanden har vært karakterisert av mange små prosjekter som krevde mye forvaltning av både giverne og av myndighetene. Budsjettstøtten skulle samle mange små prosjekter i et stort program, bedre giverkoordinering og øke effektiviteten i bistanden. Med den internasjonale diskusjonen om betydningen av bærekraft, nasjonalt eierskap og konsultasjon i bistanden, ble det tydeligere at nasjonale beslutningstakere måtte delta i prosessene om hvordan bistandsmidlene skulle brukes. Det ble sett som viktig å støtte bruken av samarbeidslandenes egne forvaltningssystemer for å sikre bærekraft. Anti-korrupsjon, åpenhet, ansvarliggjøring, demokrati og menneskerettigheter ble lagt til grunn for budsjettstøtten, og var viktig i dialogen mellom giverne og myndighetene.

HVA: DEMOKRATISK FORANKRING OG UTVIKLING FOR ALLE

Gjennom å bidra til å finansiere statsbudsjettet, skulle budsjettstøtten forankres i parlamentets beslutningsprosesser. Ved å øke størrelsen på statsbudsjettet, var målet å bedre tilgangen til offentlige tjenester som helse og utdanning på en bærekraftig måte slik at alle landets innbyggere kunne ta del i utviklingen. Det var en klar demokrati- og rettighetsagenda. Det var viktig at budsjettstøtten skulle bidra til å bygge opp varige systemer og gi resultater som ville være der også etter at budsjettstøtten var avsluttet. Nasjonale planer for fattigdomsreduksjon skulle gi prioritinger for hvordan midlene skulle brukes. Disse planene skulle utvikles som resultat av nasjonale demokratiske politiske prosesser med brede konsultasjoner med sivilt samfunn og befolkningen. Dette skulle styrke det nasjonale eierskapet til utviklingsprogrammet, slik at det ville bli ført videre også etter utfasing av budsjettstøtten.

Fattigdomsreduksjon – målt gjennom reduksjon i andelen av befolkningen som levde under den økonomiske fattigdomsgrensen – var et viktig mål. Det var også mål om å styrke sosiale og økonomiske rettigheter, som uttrykt i de nasjonale tusenårsmålene om utdanning og helse. For eksempel var det andelen av alle barn som begynte på skolen som ble målt, ikke om et enkelt skoleprosjekt nådde noen tusen barn.

HVOR MYE:

Samlet budsjettstøtte fra alle giverne i perioden 2005 til 2012 var på 30 milliarder kroner i Tanzania og 20 milliarder kroner i Mosambik. Det norske bidraget i samme periode var på 1,9 milliarder kroner til Tanzania og 1,13 milliarder kroner til Mosambik. Det norske bidraget utgjorde omtrent seks prosent av det samlede beløpet i begge landene. Budsjettstøtten bidro til en dobling av budsjettet til de prioriterte sektorene i Tanzania og en firedobling i Mosambik.

Til sammen 14 givere deltok i arbeidet i Tanzania og 19 i Mosambik. Verdensbanken, EU og Storbritannia var de tre største giverne i begge landene. Norge var blant de mellomstore giverne. Budsjettstøtten var gjennomsnittlig på 100 kroner per innbygger i året i begge landene.

RESULTATER: MER ÅPENHET OG ANSVARLIGGJØRING OG FLERE BARN PÅ SKOLEN, MEN IKKE FÆRRE FATTIGE

EUs evalueringer av budsjettstøtten til Tanzania og Mosambik i perioden 2005-2012 viste mye sammenfall i resultatene i de to landene. Økonomisk styresett – selve grunnlaget for å drive offentlig sektor – ble styrket i begge land. Særlig har forbedringen i parlamentenes deltakelse i budsjettprosessen bidratt til økt åpenhet og ansvarliggjøring. Sivilt samfunn har også styrket sin deltakelse i budsjettdiskusjonen.

Budsjettstøtte

Budsjettstøtte er bistandsmidler som går direkte til å finansiere statsbudsjettet. Formålet er å hjelpe landet til å nå sine nasjonale utviklingsmål. Budsjettstøtte blir forvaltet av myndighetene selv gjennom deres egne finansforvaltningssystemer. Egne systemer for dialog med giverne etableres vanligvis i tillegg. Evalueringer av budsjettstøtte i andre land har funnet liknende resultater som for Mosambik og Tanzania.

I Tanzania fikk budsjettstøtten sammen med andre prosjekter fart på anti-korrupsjonsarbeidet. Det viste seg i en betydelig økning i antall gjennomførte korrupsjonsrettsaker, fra 218 i 2005 til 587 i 2010. I Mosambik fant evalueringen at den økte dialogen rundt anti-korrupsjon styrket oppfølgingen av den nasjonale anti-korrupsjonsstrategien.

Evalueringene fant at budsjettstøtten ga en god plattform for dialog med myndighetene om godt styresett og menneskerettigheter, men at den har blitt svekket de siste årene. Myndighetene opplevde at store givergrupper med mange prioritinger var krevende å forholde seg til.

Antall barn som begynner på skolen økte betydelig i begge land, men det er store utfordringer når det gjelder læring og kvalitet i skolen. Tanzania har nesten full grunnskoledekning. Nesten like mange jenter som gutter begynner på skolen. I Mosambik begynte 36 prosent av seksåringene på skolen i 2005 og 72 prosent i 2012. Fire prosentpoeng flere gutter begynner på skolen enn jenter. I begge landene økte budsjettene for utdanningssektoren betydelig. Statistisk analyse viser at den økte innsatsen for å bygge skoler og utdanne flere lærere har bidratt til at flere barn fullfører grunnskolen i Mosambik. Analysene viser en positiv sammenheng mellom budsjettstøtten og bedre resultater innen utdanning i Tanzania. Samtidig var det ikke slik at økte ressurser til en enkelt skole umiddelbart kunne måles i bedre resultater.

Det har også vært en positiv utvikling i helsesektoren i begge landene. Her er det vanskeligere å tilskrive resultatene til budsjettstøtten alene, fordi det er mange forskjellige partnere som gir støtte til helsesektoren, og mye av støtten går utenom statsbudsjettet. En svak, men positiv sammenheng mellom budsjettstøtten og helseresultatene ble funnet for Tanzania.

Siden budsjettstøtten finansierer offentlig innsats i bred forstand over flere år er det også relevant å se på utviklingen i FNs Human Development Index. Som vist i figur 3.12. i del 3, har både Tanzania og Mosambik forbedret sin poengsum på indeksen i løpet av perioden. Fremgangen i levekår har skjedd samtidig med at begge landene har opplevd omtrent en dobling av befolkningen siden 1990. Mosambik ble selvstendig 20 år etter Tanzania og gjennomgjikk en ødeleggende borgerkrig. Dette kan forklare noe av forskjellen i nivå mellom Mosambik og Tanzania.

Budsjettstøtten har bidratt til økt økonomisk vekst i begge landene. For det første fordi budsjettstøtten støtter opp om bedre makroøkonomisk stabilitet, som er viktig for økonomisk vekst. For det andre fordi budsjettstøtten har gjort det mulig å øke innsatsen til offentlig sektor uten at staten må ta opp mer innenlandske lån. Dette ga bedre kreditttilgang for privat sektor som dermed fikk mulighet til å investere mer. Myndighetene har plikt til å mobilisere ressurser for å innfri menneskerettighetene. God økonomisk vekst kan gi mer rom for dette, men da må ikke budsjettstøtten erstatte statlige inntekter. I begge landene økte skatteinngangen betydelig i løpet av perioden, og aller mest i Mosambik.

Budsjettstøtten har ikke bidratt til å redusere andelen av befolkningen som lever under den nasjonale fattigdomsgrensen i de to landene. Den gode økonomiske veksten i begge landene kom i sektorer som ikke sysselsetter så mange. De fattige i byene fikk ikke bedre tilgang til arbeid. De mange småskala- og selvbergingsbøndene opplevde ikke økt i produktivitet og bedret markedstilgang, og tjente derfor ikke mer. Begge evalueringene konkluderer med at både giverne og myndighetene hadde for lite fokus på tiltak som skaper jobber og øker produktiviteten i jordbruket.

For begge landene konkluderte evalueringene med at budsjettstøtten hadde vært en effektiv form for bistand, og mer effektiv enn støtte til sektorprogrammer mer eller konkrete prosjekter. Samtidig var det en lang rekke med anbefalinger om hvordan budsjettstøtten burde forbedres. I begge landene finansierer budsjettstøtten en stadig mindre andel av statsbudsjettet.

KILDER:

- European Commission (2013) *Joint Evaluation of Budget Support to Tanzania: Lessons learned and recommendations for the future*, ref 1321
- European Commission (2014) *Independent Evaluation of Budget Support in Mozambique*, ref 1330
- OECD-DAC (2012) *Evaluation budget support. Methodological Approach*



Foto: Ken Opparann

I Mosambik ble andelen av seksåringene som begynte på skolen doblet fra 2005 til 2012, blant annet som følge av budsjettstøtte fra utlandet.

RESULTATEKSEMPEL 7 STATISTIKK GIR GRUNNLAG FOR POLITISKE BESLUTNINGER OG ANSVARLIGGJØRING AV MYNDIGHETER I MALAWI

Relevant statistikk av høy kvalitet bidrar til et bedre kunnskapsgrunnlag for den økonomiske politikken og styrker evnen til samfunnsplanlegging og politikktutforming. Samarbeidet mellom malawiske myndigheter og Statistisk sentralbyrå (SSB) har bedret den økonomiske statistikken og nasjonalregnskapet, og derved ført til riktigere estimater for landets verdiskaping. Malawi er nå et av landene med høyest statistikkapasitet blant 15 land i Afrika sør for Sahara.

HVORFOR: «VI TRENGER EN DATAREVOLUSJON»

I mange land i Afrika har den økonomiske statistikken store mangler. Tall fra Det internasjonale pengefondet (IMF) viser at bare en håndfull land i Afrika følger de internasjonale anbefalingene for å utarbeide nasjonalregnskapstall. Rutiner for å kvalitetssikre data er for svake og statistikken fanger ofte ikke opp små og mellomstore bedrifter i uformell sektor. Landene må derfor i flere situasjoner godta estimater utviklet av internasjonale aktører som IMF og Verdensbanken, fordi de ikke kan fremvise nasjonale tall med akseptabel kvalitet.

«Vi trenger en datarevolusjon». Dette var en av konklusjonene til FNs Høynivåpanel av eksperter som har gitt innspill til FNs arbeid med nye tusenårsmaal. Manglende finansiering og mangel på kvalifiserte fagfolk er to av de viktigste årsakene til manglende statistikkapasitet i Afrika. Politisering av statistikk er et annet problem. Av 54 medlemmer i Den afrikanske union, har kun tolv helt uavhengige nasjonale statistikkbyråer, ifølge en rapport fra Centre for Global Development.

Da Norge innledet sitt samarbeid i 2004, hadde Malawi lav kompetanse i å bearbeide og analysere data som kunne dokumentere landets økonomiske utvikling. Dermed hadde man heller ikke et sikkert faktagrunnlag for å kunne opplyse malawiske politikere om effekten av deres veivalg. På Verdensbankens indeks for statistikkapasitet skåret Malawi forholdsvis dårlig i 2004, i likhet med nabolandene Zambia, Mosambik og Tanzania.

HVA: STYRKING AV MALAWIS STATISTIKKBYRÅ OG BRUK AV STATISTIKK FOR ØKONOMISK PLANLEGGING

Statistikk utgjør et viktig grunnlag for politiske beslutninger. Bærekraftig statistikkproduksjon forutsetter at myndighetene vurderer statistikken som så relevant og av så høy kvalitet at de selv er villige til å finansiere produksjonen på lengre sikt. Produksjon av pålitelig og relevant statistikk som er tilgjengelig og tilrettelagt for media, sivilsamfunnet og forskningsmiljøer bidrar dessuten til økt åpenhet og faktabasert politisk dialog, som kan lede til ansvarliggjøring av myndighetene.

SSB har siden 2004 samarbeidet med det nasjonale statistikkbyrået og planleggings- og utviklingsdepartementet i Malawi. Målet med å utvikle statistikkapasiteten har vært å gi myndighetene i Malawi bedre styringsinformasjon på kort sikt, og sette Malawi selv i stand til å bringe tilveie slik informasjon på lengre sikt. Prosjektet har hatt fire hovedspor:

- styrke økonomisk statistikk
- styrke nasjonalregnskapet
- bygge opp den statistiske infrastrukturen
- etablere et system av husholdsundersøkelser med en statistikkmodell som gir regelmessige estimater for fattigdom

HVOR MYE:

Norge har støttet utvikling av statistikkapasitet og makroøkonomisk planlegging i Malawi med omkring 110 millioner kroner siden 2004. Som en del av støtten har SSB bidratt med personell i Malawi, tilsvarende omtrent 20 årsverk fra 2004 og frem til i dag. Fortsatt støtte er under vurdering.

RESULTATER: BEDRE STATISTIKK GIR BEDRE GRUNNLAG FOR BESLUTNINGER

Norad bestilte i 2014 en ekstern gjennomgang av samarbeidet. Konklusjonen var at den langvarige støtten til å utvikle statistikkapasitet har gitt positive resultater. Ti år etter at samarbeidet startet, har Malawi gjort store framskritt. Malawi er nå et av landene i Afrika sør for Sahara med best statistikkapasitet ifølge Verdensbanken. Norge har i en tiårsperiode vært den største bidragsyteren til Malawis statistikkapasitet, og det er derfor rimelig å anta at mye av fremgangen kan tilskrives det norske bidraget.

Det nasjonale statistikkbyrået har med hjelp fra SSB utviklet en årlig bedriftsundersøkelse, som gir detaljert informasjon om økonomisk aktivitet fordelt på næring for om lag 440 store foretak i landet. Malawi har også etablert et bedre system for å føre nasjonalregnskap. Som en følge av nye data og bedre definisjoner kunne myndighetene oppjustere landets brutto nasjonalprodukt med 37 prosent i 2008. Bedre statistikk og makromodellkunnskaper har ført til at Malawis myndigheter kan gjøre bedre analyser av landets økonomiske utvikling, og stille sterkere i dialogen med bistandsgivere.

Statistikkbyråene i Afrika lider ikke bare under mangel på penger, men også faglig kvalifisert stab. En stor utfordring for god prioritering av Malawis knappe statistiske ressurser er derfor at det nasjonale statistikkbyrået får en rekke bestillinger fra bistandsgivere på datainnsamling. Dataene skal dekke givernes informasjonsbehov knyttet til egne bistandsprogrammer, for eksempel om utviklingen av sosiale indikatorer. Dette kan føre til at kjerneoppgaver som grunnleggende økonomisk statistikk og nasjonalregnskap blir skadelidende. Bedre giverkoordinering, og tilpassning til nasjonale prioriteringer er derfor nødvendig.

KILDER:

- Albert Caspers, Chinemata Chipeta, Barbara Wirth-Bauer (2014) *Macro-model for the Malawi Growth and Development Strategy, Mid-term review*. Norad collected Reviews 2/2014
- Lars Lundgren, John Mataya, Barbara Wirth-Bauer (2014) *Statistics for the Malawi Growth and Development Strategy, Mid-term review*. Norad Collected Reviews 1/2014
- Center for Global Development and The African Population and Health Research Center (2014) *Delivering on the Data Revolution in Sub-Saharan Africa. Final report*
- World Bank Statistical Capacity Index (2014) *The Bulletin Board on Statistical Capacity*
- Bjørn K. Getz Wold, Geir Øvnsen, Irene Tuveng og Ellen Cathrine Kiøsterud (2011) *Statistikk som bistand. Økonomiske analyser*



Anvendelse av internasjonalt vedtatte statistiske begreper på en afrikansk hverdag kan by på utfordringer. Hvordan skal man finne omfanget av, og korrekt måle verdiskapningen fra en fisker som selger sin fangst i veikanten?

RESULTATEKSEMPEL 8 MER RETTFERDIG FORDELING AV OFFENTLIGE MIDLER I ETIOPIA

Etiopiske myndigheter har sammen med FN styrket landets menneskerettighets- og demokratiinstitusjoner. Programmet har bidratt til at offentlige midler nå blir mer rettferdig fordelt mellom regionene i landet. Enkeltmennesker har styrket sine menneskerettigheter gjennom fri rettshjelp og megling, og det har blitt vanskeligere for offentlig ansatte å misbruke fellesskapets penger.

HVORFOR: SVAK SIKRING AV MENNESKERETTIGHETER OG DEMOKRATI

Etiopia har i mange tiår hatt svake institusjoner for å beskytte menneskerettigheter og demokrati. Landet har hatt stor økonomisk fremgang de siste årene og er et av få land på kontinentet som har mulighet til å nå FNs tusenårsmål om halvering av ekstrem fattigdom. Samtidig har særlig de politiske og sivile rettighetene kommet under press. Mange av de viktige statlige institusjonene for å sikre menneskerettighetene har vært svake. For eksempel hadde landet opprettet en ombudsordning for menneskerettigheter, men ombudet hadde lav kapasitet og var lite kjent i befolkningen. I 2005 mottok ombudet bare 67 klagesaker. Rettighets- og likestillingsprinsipper ble i liten grad lagt til grunn ved utarbeidelse av nye lover i parlamentet, og kun et fåtall av offentlig ansatte hadde registrert sine formuer. Dette gjorde det vanskelig å avdekke korrupsjon.

HVA: STØTTE TIL STATLIGE INSTITUSJONER SOM ARBEIDER MED Å STYRKE MENNESKERETTIGHETER OG DEMOKRATI

Etiopiske myndigheter har den senere tiden ført en politikk for å styrke landets demokrati- og menneskerettighetsinstitusjoner for å bidra til sosial og økonomisk utvikling. Programmet Demokratiske institusjoner (DIP) er utviklet av FNs utviklingsprogram (UNDP) i samarbeid med etiopiske myndigheter og elleve av Etiopias samarbeidsland. UNDP legger stor vekt på rollen institusjoner kan spille i arbeidet for å beskytte og fremme ikke-diskriminering, åpenhet, statlig ansvar, meningsfull deltakelse og menneskelig verdighet. Slike institusjoner kan gi befolkningen mulighet for å klage inn menneskerettighetsbrudd, og de kan gi myndighetene viktige korrektiver. Særlig i land med svak rettstat og lite tradisjon for demokrati kan de spille en viktig rolle. DIP ønsker å styrke kapasiteten hos menneskerettighetskommisjonen, menneskerettighetsombudet, parlamentet, anti-korrupsjonskommisjonen, valgkontoret og riksrevisjonen i Etiopia. Programmet fokuserer blant annet på å lære opp ansatte og effektivisere deres arbeidsmetoder og systemer. I tillegg har det gitt institusjonene mulighet for å ansette flere personer.

HVOR MYE:

Norge har vært en av programmet Demokratiske institusjoners største givere og har støttet programmet med 25 millioner kroner siden 2008. I tillegg er Norge den største giveren av kjerne støtte til UNDP.

RESULTATER: DIP GJØR DE STATLIGE INSTITUSJONENE MER EFFEKTIVE

DIP har hatt en del oppstartsproblemer, men de siste årene er mange viktige resultater oppnådd. Blant annet har menneskerettighetsombudet, anti-korrupsjonskommisjonen, parlamentet og menneskerettighetskommisjonen blitt bedre til å behandle viktige menneskerettighets- og demokratispørsmål.

Gjennom DIP kan ombudet for menneskerettigheter på en bedre måte tilrettelegge for dialog mellom myndigheter og innbyggere. Mange flere mennesker er nå klar over at de har anledning til å klage, og mange har fått tilgang til fri rettshjelp. I løpet av programperioden har ombudet behandlet 26 228 klagesaker. Ombudets tilbud om fri rettshjelp har styrket menneskerettighetene for mange. Ett eksempel er meglingen mellom Hosana kommune og familien Alaro. Kommunen hadde annektert jorda til familien Alaro og tilbudt jorda til en investor. Hus og gårdsbygninger ble ødelagt av bulldosere. Ved hjelp av DIP startet ombudet etterforskning og megling med kommunen. Det endte med at kommunen ga familien Alaro jorda tilbake, sammen med 500 000 birr (tilsvarer omlag 150 000 kroner) for å bygge opp gården på nytt. «Å få tilbake eiendommen vår var som å få livet tilbake», sa Ato Alaro, sønn i huset.

Anti-korrupsjonskommisjonen har fått flere ansatte og har blitt bedre til å informere om skadene av korrupsjon og følge opp korrupsjonssaker. Deres omdømme er blitt betydelig styrket i programperioden. Kommisjonen har i programperioden behandlet 2685 korrupsjonssaker og 612 personer er dømt. 125 hus, 166 biler, 15 hoteller, 4 fabrikker, 96 kilo gull og betydelige pengebeløp er beslaglagt. For å forebygge korrupsjon blant offentlige ansatte har kommisjonen oppfordret Etiopias 22 000 offentlige ansatte til å registrere sine formuer. 17 555 har til nå fulgt oppfordringen.

Ved hjelp av programmet har etiopiske parlamentarikere fått opplæring om menneskerettigheter, demokrati og likestilling. Dette har ført til flere lover og beslutninger som styrker menneskerettigheter og likestilling. Blant annet har parlamentet gått gjennom budsjettfordelingen mellom landets regioner for å sikre en mer rettferdig fordeling av statlige midler.

DIP har bidratt til at menneskerettighetskommisjonen kan arbeide mer aktivt med menneskerettighetsbrudd. Blant annet er 126 regionale juridiske veiledningssentre opprettet. Dette har satt kommisjonen bedre i stand til å motta, etterforske, og følge opp klager og rapporter om menneskerettighetsbrudd og overgrep. Den bruker tv, radio og andre kanaler for å nå ut til befolkningen, og setter dagsorden i viktige saker.

For å sikre resultatoppnåelse har det vært viktig at etiopiske myndigheter har vært i førerretet under planlegging og gjennomføring av programmet. DIP har sett mange av de sentrale statlige institusjonene under ett, og har dermed unngått fragmentering og oppnådd synergieffekter.

KILDER:

- UNDPs rapporter om programmet Demokratiske institusjoner
- Sluttevalueringen *Multi-Donor Support for the Democratic Institutions Programme: Terminal Evaluation*, av Filmon Hadaro Hando og Rajeev Pillay 2013
- Gjennomgangen *Democratic Institutions Programme: Project Completion Review*, av Gemechu Adimassu, DFI, 2013
- UNDP Etiopias hjemmeside: www.et.undp.org



Programmet Demokratiske institusjoner (DIP) har gitt mange tilgang til fri rettshjelp.

RESULTATEKSEMPEL 9 KRAV OM INNSYN I OFFENTLIGE DOKUMENTER SIKRER RETTEN TIL VANN I TANZANIA

Uten offentlig åpenhet og innsyn er det vanskelig for befolkningen å vite om offentlige midler brukes i tråd med planer og budsjetter. Kirkens Nødhjelp og deres lokale partnere i Tanzania lærer opp befolkningen til å spore offentlige kostnader og sikre at midlene faktisk brukes til å yte offentlige tjenester. På denne måten avdekkes og bekjempes korrupsjon, slik at offentlige midler kommer befolkningen til gode. Retten til vann er en av menneskerettighetene som har blitt styrket som følge av arbeidet.

HVORFOR: MANGLENDE OFFENTLIG ÅPENHET FØRTE TIL MENNESKERETTIGHETSBRUDD

Tilgang til vann er en menneskerettighet. Det fremkommer av FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter. Det ble slått fast i en resolusjon fra FNs generalforsamling i 2010 (resolusjon 64/292). FNs medlemsland er juridisk forpliktet til å sørge for tilgang til vann til en overkommelig pris for sine innbyggere. Retten til vann er en forutsetning for å lykkes i kampen mot fattigdom, sult og sykdom. Samtidig mangler 900 millioner mennesker i verden tilgang til rent vann. I Tanzania mangler nesten annenhver innbygger tilgang til rent drikkevann. I mange tilfeller er årsaken korrupsjon i de lokale vannverkene.

HVA: OPPLÆRING I Å FØLGE PENGENE

I Tanzania har Kirkens Nødhjelp jobbet systematisk med lokale myndigheter for å styrke innbyggernes menneskerettigheter. Kirkens Nødhjelp og lokale partnere lærer opp lokalbefolkningen i å spore offentlige utbetalinger og sikre at offentlige midler faktisk brukes til å yte offentlige tjenester. Grupper i landsbyene, kalt PETS-grupper (Public Expenditure Tracking System), sammenligner budsjett og regnskap, og sjekker at pengene ikke blir borte på veien.

HVOR MYE:

Fra 2006 til 2013 brukte Kirkens Nødhjelp omkring fem millioner kroner på arbeidet med å sikre retten til rent vann i Tanzania. Alle midlene kom fra Norad og Utenriksdepartementet.

RESULTATER: KORRUPSJONSAVSLØRING SIKRER RETTEN TIL VANN

Flere eksempler finnes på at korrupte tjenestemenn har måttet forlate sine stillinger og betale tilbake midler de har stjålet. Folk har fått sine rettigheter innfridd etter at PETS-grupper har vært i aksjon. Retten til vann er en av menneskerettighetene som har blitt styrket som følge av arbeidet.

Ett eksempel er kampen som innbyggerne i landsbyen Ilula i det sentrale Tanzania kjempet for å hevde sin rett til rent vann. Før prosjektets oppstart hadde innbyggerne i landsbyen bare tilgang til den offentlige vannkilden én gang i uka i noen få timer. Den lokale vannverkssjefen hadde utnyttet sin posisjon til å begrense adgangen til den offentlige vannkilden. Traktorer hentet vann fra vannverket om nettene. Vannverkssjefen betalte mellommenn for å selge vannet tilbake til innbyggerne i landsbyen til femdobbel pris.

«Vi hadde bare tilgang til vann noen få timer én gang i uka. Derfor begynte vi i komiteen å følge opp vannbevilgningene. Vi etablerte et lite nettverk for å spore hvor vannet gikk», forteller PETS-koordinator Rehemba Mbwanji.

Den lokale PETS-gruppen oppmuntret lederen i landsbyen til å innkalle til et møte for å diskutere vannproblemet. Her begynte de å stille spørsmål: «Hvorfor får ikke folk det vannet de har krav på?» Midlene var jo bevilget.

«Da begynte problemene», forteller Mbwanji. Flere av PETS-medlemmene ble arrestert, og Mbwanji og en del andre fikk sine butikker stengt av offentlige tjenestemenn. Noen av medlemmene ble ilagt bøter på opptil 800 000 shilling (omtrent 3000 kroner).

Arbeidet førte omsider til at vannverkssjefen og andre korrupte ansatte ble fjernet fra sine stillinger. De ble erstattet av gode ledere, som i samarbeid med PETS-gruppen holdt åpne møter der alle kunne stille spørsmål om kommunens drift, budsjetter og regnskap. Innbyggerne i Ilula har nå fått tilgang til rent vann og trenger ikke lenger gå i timevis for å finne vann. Lokale ledere vet at de må stille godt forberedt til allmøtene. Innbyggerne i landsbyen stiller spørsmål og krever at kommuneadministrasjonen bruker maksimalt tilgjengelig ressurser for å sikre retten til vann og andre menneskerettigheter.

Se video om kampen for rent vann fra Ilula:



KILDER:

- Kirkens Nødhjelps resultatrapporter og prosjektrapporter, deriblant prosjektrapporten *PETS stories on tracking water projects in Tanzania*
- Wateraid sin hjemmeside: wateraid.org
- Høykommissæren for menneskerettigheters Norwegian Church Aid's *Follow the money!': Accountable governance of water services at the local level through Public Expenditure Tracking Systems (PETS)*

Se film her:



Foto: Irene Dlundas Nisen - WFP

«Vi hadde bare tilgang til vann noen få timer en gang i uka. Derfor begynte vi i komiteen å følge opp vannbevilgningene. Vi etablerte et lite nettverk for å spore vannressursene. Kvinnene er glade for at de ikke lenger må gå lange avstander for å hente vann» sier Rehema Mwanji.

RESULTATEKSEMPEL 10 FAGBEVEGELSEN BIDRAR TIL AT PETROLEUMS-RESSURSER FORVALTES MER DEMOKRATISK I BOLIVIA

Med støtte fra Landsorganisasjonen i Norge (LO) er fagforeningen i petroleumssektoren i Bolivia på god vei til å gjenvinne sin viktige rolle etter mange år med forfall. Fagforeningen deltar aktivt i debatten om hvordan landets petroleumsressurser skal forvaltes rettferdig og demokratisk.

HVORFOR: EN FAGBEVEGELSE UTEN INNFLYTELSE

Etter å ha vært i private hender i nesten 20 år, ble petroleumssektoren i Bolivia nasjonalisert i 2006. Frem til da dette tilfalt lite av petroleumsinntektene landets fattige befolkning. Fra å ha vært en av de sterkeste i Latin-Amerika, hadde fagbevegelsen i Bolivia blitt betydelig svekket. Lav oppslutning blant arbeidere og manglende kjennskap til petroleumssektoren hindret fagforeningene i å spille en viktig rolle. Petroleumssektoren var preget av lite sosial dialog og foreningene var sterkt mannsdominerte.

HVA: STYRKING AV OLJE- OG GASSARBEIDERFORBUNDET

Olje- og gassektoren har bidratt med store inntekter til Bolivia siden nasjonaliseringen av denne sektoren i 2006. Lærdommer fra andre land viser at inntekter fra petroleumssektoren kan bidra til redusert fattigdom gitt en god ressursforvaltning og fordelingspolitikk. Aktive fagforeninger spiller en viktig rolle ved å styrke den sosiale dialogen, sette fokus på faglige og menneskelige rettigheter, samt å sikre en mer rettferdig fordeling av inntekter fra petroleumssektoren.

Som del av Olje for utvikling-programmet i Bolivia har Norge, gjennom LO og forbundet Industri Energi, bidratt med kunnskap og erfaring til olje- og gassarbeiderforbundet Federación Sindical de Trabajadores Petroleros de Bolivia. Målet er å gjøre fagbevegelsen i stand til å engasjere myndighetene og arbeidsgivere, for å sikre bred deltakelse og åpenhet i petroleumsindustrien.

HVOR MYE:

Olje for utvikling-programmet har gjennom LO støttet olje- og gassarbeiderforbundet i Bolivia siden 2008. Fra 2010 til 2012 var budsjettet på i overkant av 500 000 kroner.

RESULTATER: EN AKTIV FAGBEVEGELSE SIKRER ÅPENHET OG MEDBESTEMMELSE

Fra å bestå av 1000 medlemmer i 2008, organiserer Federación Sindical de Trabajadores Petroleros de Bolivia i dag oppimot 10 000 arbeidere. Dette er om lag halvparten av arbeidstakerne i olje- og gassektoren. Selv om det økonomiske bidraget fra Norge har vært beskjedent, har prosjektet oppnådd gode resultater. Gjennom opplæring og erfaringsutveksling har det norske forbundet Industri Energi bidratt til å fremme bevisstheten og kunnskapen om petroleumssektoren blant fagbevegelsen i Bolivia. Dette har gjort forbundet bedre i stand til å drive politisk påvirkningsarbeid, mobilisere arbeidstakere og overvåke landets oljepolitikk.

Ved å ta opp kontroversielle problemstillinger på vegne av medlemmene, bidrar Olje- og gassarbeiderforbundet i Bolivia til å holde myndighetene ansvarlig. Forbundet har god tilgang til myndighetene og blir lyttet til i spørsmål som angår olje- og gassektoren. Ved å organisere årlige oljeseminarer bidrar fagbevegelsen til å fremme dialog mellom myndigheter, arbeidsgivere og arbeidstakere.

Olje- og gassutvinning er et betent tema i Bolivia, spesielt hos miljø- og urbefolkningsorganisasjoner. I tillegg til det nære samarbeidet med myndighetene, samarbeider forbundet med miljøbevegelsen og urfolksgupper om å løfte miljøspørsmål på den politiske agendaen. Etter at president Evo Morales kom til makten i 2005, har det blitt etablert formelle klagesystemer for urbefolkning som påvirkes av utbyggingen av gassrørledninger i landet. I henhold til forpliktelsene Bolivia har overfor den internasjonale arbeidsorganisasjonen (ILO) skal urbefolkningsgruppene bli konsultert ved petroleumsaktivitet på sine områder.

Fagbevegelsen i Bolivia deltar aktivt i debatten om bekjempelse av korrupsjon og forbundet har regelmessige møter med energiministeren, arbeidsministeren og presidenten. I 2012 ble det vedtatt at forbundet skal ha en representant i styret i alle større oljeselskaper. Det er rimelig å anta at dette bidrar til å styrke forbundets mulighet til å overvåke selskapene og således reduserer risikoen for korrupsjon.

Det er vanskelig å organisere arbeidstakere innen petroleumsektoren og spesielt krevende er det å fokusere på likestilling. Federación Sindical de Trabajadores Petroleros de Bolivia prioriterer organisering av kvinner og oppfordrer dem til å ta verv. Forbundet har lyktes med å øke andelen kvinnelige medlemmer fra 20 til 30 prosent i løpet av de tre siste årene.

KILDER:

- LO (2013) *Grunnstudie og sluttrapport fra LO. Olje for utviklings årsrapport 2013*
- Thomas Perrault (2008) *Natural Gas, Indigenous Mobilization and the Bolivian State*. United Nations Research Institute for Social Development



Oljearbeidere på Itau Natural Gas Processing Plant i Carapari, Tarija-provinsen, rundt 750 km sørvest for La Paz.

RESULTATEKSEMPEL 11 ÅPENHET ØKER SKATTEINNEKTENE FRA NIGERIAS OLJESEKTOR

I tillegg til å være Afrikas ledende oljeprodusent, var Nigeria et av de mest korrupte landene i verden. Etter at myndighetene sluttet seg til den globale åpenhetsstandard, Extractive Industries Transparency Initiative (EITI), har manglende innbetalinger av skatt blitt avdekket og tilbakebetalt til den nigerianske statskassen.

HVORFOR: ET AV VERDENS MEST KORRUPT LAND

Nigeria er selve definisjonen på et oljeavhengig land: 95 prosent av landets eksportinntekter kommer fra olje. Anklager om korrupsjon og misbruk har heftet ved forvaltningen av landets oljeresurser i lang tid. Kontraktene og lovgivingen som regulerer oljebeskatningen har vært komplekse og ofte utilgjengelige og motstridende. I 2003 var bare ett land ansett som mer korrupt enn Nigeria i Transparency Internationals korrupsjonsindeks (se figur 3.5. side 89).

HVA: EN INTERNASJONAL ÅPENHETSSTANDARD FOR NATURRESSURSER

I 2003 var Norge ett av landene som støttet et initiativ for en internasjonal standard for åpenhet om pengestrømmer fra olje, gass og mineraler: EITI. Målet med EITI er at en større del av inntektene fra naturressursene skal bidra til økonomisk utvikling og bedre levekår for befolkningen. Gjennom åpenhet om betalingsstrømmer vil myndighetene stilles til ansvar for hvordan inntektene brukes. På denne måten kan EITI føre til bedre styresett og mindre korrupsjon. En slik utvikling vil også bidra til bedre investeringsklima, som igjen kan bidra til økonomisk utvikling.

HVOR MYE:

I tillegg til den politiske støtten har Norge gitt økonomisk støtte til EITI siden 2004. I perioden 2009-2013 var Norges årlige bidrag i gjennomsnitt på 11,6 millioner kroner. Over halvparten av dette gikk til å styrke sivilt samfunn, en fjerdedel gikk til det internasjonale EITI-sekretariatet som er lokalisert i Oslo og 17 prosent gikk til å styrke myndigheters forvaltning av naturressurser. 600 000 kroner av Norges bidrag har gått direkte til oppbygging av Nigeria EITI.

RESULTATER: NÆRMERE EN HALV MILLIARD USD TILBAKEFØRT TIL DEN NIGERIANSE STATEN

I 2004 bestemte Nigerias president Obasanjo at landet skulle følge åpenhetsstandard EITI. Nigeria EITI ble opprettet. Den påfølgende publiseringen av statens oljeinntekter avdekket store avvik mellom hva regjeringen faktisk mottok og hva de skulle ha mottatt. Nigeria EITI har siden stått i spissen for arbeidet med å tilbakeføre de manglende skatteinntektene. For treårsperioden 2009-2011 avdekket Nigeria EITI at et selskap skyldte staten skatt tilsvarende 8,3 milliarder USD. Dette er mer enn myndighetene brukte på utdanningsbudsjettet i samme periode. Som en konsekvens av at Nigeria EITI rettet søkelyset på de manglende innbetalingene, har 443 millioner USD hittil blitt tilbakeført til statskassen. Nigeria EITI gjennomfører for tiden ytterligere undersøkelser av manglende betalinger i samarbeid med skattekontoret.

I tillegg til å kontrollere og offentliggjøre landets oljeinntekter, har Nigeria fremmet en rekke reformforslag til hvordan landet kan styrke åpenheten i sektoren. Den økte oppmerksomheten rundt oljeinntektene har resultert i et forslag til en ny petroleumslov som høsten 2014 behandles av parlamentet. Representanter for det sivile samfunnet involveres nå tettere i arbeidet med myndighetene og de private selskapene. Større grad av åpenhet gjør det mulig for folk å holde myndighetene ansvarlige for forvaltningen av naturressursene. I 2013 hadde Nigeria 33 land bak seg på indeksen som måler folks oppfatning av korrupsjon. Forbedringen fra nest siste plass i 2003 kan ikke tilskrives EITI alene, men indikerer at det gjøres fremskritt i kampen mot korrupsjon.

Etter en svært positiv start de første årene etter at Nigeria sluttet seg til EITI, har det vært perioder der arbeidet for åpenhet og anti-korrupsjon har møtt motbør. For å unngå at utviklingen stagnerer og at befolkningen mister troen på de politiske institusjonene i landet, er det nødvendig å opprettholde korrupsjonsbekjempende tiltak, rettet mot både oljeselskapene og myndighetene.

KILDER:

- EITI (2013) *Annual Activity Report 2013 for Nigeria*
- EITI (2014) *The importance of natural resources for government revenues*
- IMF (2013) *World Economic Outlook Database*
- Transparency international (2003 og 2013) *Corruption Perceptions Index*



Figur 2.2.: EITI bidrar til åpenhet i petroleum- og gruveindustrien. EITI dokumenterer lisenser og kontrakter, produksjonsomfang, beskatning og de samlede inntektene til det offentlige. På denne måten kan EITI-standardene være et viktig bidrag for at inntektene fra et lands naturressurser skal komme allmenheten til gode.



Foto: Fredrik Naumann

I 2004 bestemte Nigeria seg for å følge åpenhetsstandarden EITI. Publiseringsen av statens oljeinntekter avdekket store avvik mellom hva regjeringen faktisk mottok og hva de skulle ha mottatt. Som en konsekvens av at Nigeria EITI rettet søkelyset på de manglende innbetalingene, har 443 millioner USD blitt tilbakeført i statskassen.

RESULTATEKSEMPEL 12 BEDRE SKATTESYSTEMER ØKER STATENS INNTEKTER OG LEGITIMITET I TANZANIA

Skattesamarbeid med Norge og andre givere har bidratt til å legge grunnlaget for en mer effektiv skatteadministrasjon i Tanzania. Dette kan gi landet økte skatteinntekter på lengre sikt. Skatterevisjoner i gruvesektoren har bidratt til betydelige merinntekter for staten.

HVORFOR: LAVE SKATTEINNTEKTER FOR DEN TANZANIANSKE STATEN

Tanzania er rikt på naturressurser og har i de siste ti årene hatt vekst i brutto nasjonalprodukt (BNP) på gjennomsnittlig seks til syv prosent per år. Potensialet for økte skatteinntekter er tilstede, men myndighetene har opplevd store utfordringer knyttet til effektiv skattlegging. Utfordringene er sammensatte, men handler blant annet om mangelfull kompetanse på komplekse transaksjoner i og mellom multinasjonale selskaper. Dette gjelder først og fremst for utvinningsindustrien, men også for internasjonale selskaper i andre sektorer. Inntektene til staten har dermed ikke nådd sitt potensial. Det internasjonale pengefondet (IMF), anslår at avviket mellom skatten som skulle vært innbetalt og det som faktisk blir innbetalt, er på rundt fem prosent av BNP.

HVA: SKATT FOR UTVIKLING-PROGRAMMET STYRKER SKATTEMYNDIGHETENE OG SIVLSAMFUNNET

Et velfungerende skattesystem kan sikre sårt tiltrengte inntekter til staten. I tillegg er et godt skattesystem viktig i demokratiseringsprosessen, fordi det bidrar til å styrke den sosiale kontrakten mellom myndighetene og befolkningen.

Norge har siden slutten av 1990-tallet vært engasjert i skattesamarbeid med Tanzania, og bidratt på feltene skattepolitikk, skatteadministrasjon og åpenhet, særlig i utvinningsindustrien. Tanzania er sammen med Zambia og Mosambik del av Skatt for utvikling-programmet. I 2012 ble en treårig samarbeidsavtale mellom den norske skatteetaten og Tanzania Revenue Authority inngått. Samarbeidet har til nå dreid seg om skatterevisjoner med særlig fokus på gruvebeskatning. Også selskaper i andre sektorer har blitt dekket. Målet er at skatteadministrasjonen i Tanzania mer effektivt skal kunne kreve inn korrekte skatter fra industrien. I tillegg omfatter programmet assistanse til arbeidet med nasjonale retningslinjer for internprising, gjennomganger og forbedringer av revisjonsprosesser for å øke skatteinngangen fra store selskaper, samt beskatning av kapitalgevinst.

Støtte til sivil samfunn er viktig for å nå målene for Skatt for utvikling. Norge har siden 2012 støttet arbeidet Tanzania Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) gjør for å ansvarliggjøre myndighetene gjennom å kreve åpenhet om landets inntekter fra naturressurser.

HVOR MYE:

Den treårige samarbeidsavtalen mellom skattemyndighetene i Norge og i Tanzania har en ramme på til sammen 41 millioner kroner. Norge er en av flere givere som støtter Tanzanias arbeid med å sikre en mer effektiv skatteadministrasjon.

RESULTATER: FULLFØRTE SKATTEREVISJONER OG BEDRE LOVVERK GIR ØKTE SKATTEINNTEKTER

Siden programmets oppstart i 2012 har over 70 prosent av utestående skatterevisjoner i Tanzanias gruvesektor blitt avsluttet av Tanzania Revenue Authority med støtte fra den norske skatteetaten. Arbeidet har resultert i betydelige merinntekter til den tanzanianske staten. I ett tilfelle ble det beregnet over 237 millioner kroner i tilleggsskatt. Den norske støtten har kombinert kursing i revisjonsmetode med praktisk veiledning i konkrete saker.

Støtten har bidratt til at flere prosesser som kan bidra til økte skatteinntekter er blitt ferdigstilt:

- Et utkast til ny lov om merverdiavgift og skatteadministrasjon er utarbeidet. Loven kan bidra til å styrke Tanzanias potensiale for å mobilisere inntekter i tiden fremover.
- En handlingsplan for å redusere skattefritak er utviklet. Handlingsplanen tar sikte på å bringe skattefritak ned fra fire til to prosent av BNP innen 2016. I arbeidet med handlingsplanen har Norge finansiert analyser, samt styrket staben i finansdepartementets avdeling for politisk analyse.

Til sammen har Norge og andre givers initiativ vært med på å danne grunnlaget for en mer effektiv skatteadministrasjon i landet. I 2012/2013 lå de samlede skatteinntektene på 17,8 prosent av Tanzanias BNP, en økning på 0,2 prosentpoeng fra 2011/2012 og 7,0 prosentpoeng fra 2004/2005.

Tanzania er i dag godkjent som fullt medlem av EITI. Dette betyr at landet møter internasjonale krav til åpenhet som er en forutsetning for at sivilsamfunn og media skal kunne holde myndighetene ansvarlige for måten skattepenger brukes på. For mer informasjon om EITI, se resultateksemplet om EITI Nigeria på side 54-55.

Kilder:

- Skatt for utvikling (2013) Årsrapport
- Skatt for utvikling (2012) Rapport oktober 2012
- World Bank (2013) *The Worldwide Governance Indicators: GDP growth (annual %)*
- IMF (2001) *Revenue Mobilization in Developing Countries*
- Scanteam (2014) *End Review: Strengthening the Policy Analysis Department in the Ministry of Finance, Tanzania*

Se film her:



Foto: Marte Lid

Stephen Magige jobber i skatteadministrasjonen i Tanzania og har deltatt i skattesamarbeidet med Norge.

RESULTATEKSEMPEL 13 RIKSREVISJONENE ANSVARLIGGJØR MYNDIGHETENE OG AVDEKKER UREGELMESSIGHETER I ZAMBIA OG UGANDA

Riksrevisjonene i Zambia og Uganda har utviklet seg til selvstendige og uavhengige institusjoner med kompetanse og tillit som parlamentenes kontrollorgan. Riksrevisjonsrapporter avslørte uregelmessigheter i utdanningsdepartementet i Zambia og ved statsministerens kontor i Uganda. Til sammen har myndighetene i de to landene måttet tilbakebetale 30 millioner kroner til Norge etter avsløringene.

HVORFOR: SVAKE RIKSREVISJONER MED LITE GJENNOMSLAG OVERFOR UTØVENDE MYNDIGHETER

I de fleste land Norge har utviklingssamarbeid med, har riksrevisjonene vært svake. Utfordringene har vært manglende uavhengighet til utøvende myndighet, manglende bevilgninger til institusjonen, og lav kompetanse og kapasitet til kontroll og rapportering. Riksrevisjonene har derfor i liten grad hatt mulighet til å gjennomgå statsregnskapene for å avdekke økonomiske uregelmessigheter og å kontrollere om parlamentsvedtak om offentlige bruk av midler er fulgt opp.

Da norsk samarbeid med riksrevisjonen i Zambia startet opp, var det svak kvalitet og lite omfang av revisjon av forvaltningen. Det var flere års forsinkelser med revisjonsrapporter og revisjonsmerknader ble i liten grad fulgt opp. Målene med samarbeidet har vært å forbedre revisjonsmetodene og kompetansen, øke revisjonskapasiteten og forbedre rapporteringen. I Uganda hadde riksrevisjonen flere svakheter selv om de fleste enhetene i sentraladministrasjonen ble revidert. Institusjonen hadde liten uavhengighet i budsjett- og ansettelsessaker, og det var en svak oppfølging av revisjonsmerknader hos utøvende myndigheter.

HVA: BEDRE RIKSREVISJONER OG ÅPENHET OM REVISJONS-RAPPORTER KAN ANSVARLIGGJØRE MYNDIGHETENE

Riksrevisjonen har en viktig rolle i å bidra til at fellesskapets midler blir forvaltet slik parlamentet har bestemt. Riksrevisjonen bidrar til myndiggjøring av parlamentet som kontrollorgan overfor regjeringen. Dette er viktig for maktfordelingen og maktbalansen i et demokrati. Gjennom kontroll og veiledning bidrar riksrevisjonen til at offentlige aktører tar mer ansvar for sine oppgaver, forebygger korrupsjon og blir mer effektive.

Riksrevisjonen bidrar også til kunnskap om hva som virker og ikke virker. Dette er viktig for samfunnsdebatten, samfunnets evne til å lære og gjøre forbedringer, og å treffe fornuftige beslutninger. At media og aktører i det sivile samfunnet benytter revisjonsrapportene kan føre til bedre bruk av statens ressurser. Slike aktørers bruk av riksrevisjonens rapporter kan være særlig effektfulle i land hvor parlamentene har begrenset gjennomslagskraft, og noen riksrevisjoner bruker samarbeidet med disse aktørene bevisst.

HVOR MYE:

Norge har de siste 15 årene støttet kapasitetsutvikling av riksrevisjonen i Zambia med penger og et langsiktig institusjonssamarbeid med den norske riksrevisjonen. Støtten til riksrevisjonen i Zambia har vært i samarbeid med Nederland. Norges bidrag har vært nær ti millioner kroner per år. Den norske riksrevisjonen har bidratt med faglig rådgivning og utplassering av rådgivere.

I Uganda har Norge siden 2007 gitt støtte til riksrevisjonen som en del av et bredt finansforvaltningsprogram. Støtten fra Norge har de siste årene vært på om lag fem millioner kroner per år. Den norske riksrevisjonen har nylig inngått et institusjonssamarbeid om revisjon av petroleumssektoren.

RESULTATER: EFFEKTIVE, UAVHENGIGE RIKSREVISJONER AVDEKKER ØKONOMISKE MISLIGHETER

Riksrevisjonene i Zambia og Uganda har de siste 10-15 årene økt revisjonskapasiteten og rapporteringen til parlamentet slik at institusjonene er blitt blant de beste i regionen. I målinger av riksrevisjonsfunksjonen i Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) rapporter, får Zambia og Uganda nå en skår B, mens de fleste andre landene i regionen har lavere skår (se tekstboks om PEFA, side 59). Zambia hadde en markert forbedring i første halvdel av 2000-tallet, mens Uganda klatret fra C til B i 2012. I begge landene er internasjonale revisjonsstandarder innført, og de årlige revisjonsrapportene til parlamentet blir nå oversendt innen fristene i henhold til lovkrav. I Zambia gjennomføres regelmessig revisjon av forvaltningen for hoveddelen av de offentlige utgiftene, mot bare 20-30 prosent før 2003.

I Uganda har det siden 2007 vært et mål i reformprogrammet å øke riksrevisjonens uavhengighet fra presidenten og regjeringen. Riksrevisoren i Uganda fikk gjennom en ny lov i 2008 større uavhengighet til å gjennomføre revisjon av forvaltningen, disponering av eget budsjett og ansettelser i institusjonen. Midler fra programmet har bidratt til å øke riksrevisjonens kapasitet, gjennom utvidet kontorkapasitet, mer utstyr, og publisering av revisjonsrapporter. Institusjonen reviderer nå alle offentlige virksomheter. Samtidig er det gitt støtte til parlamentets behandling av revisjonsrapporter slik at denne er mer å jour og parlamentet er mer ansvarliggjort i deres kontrollfunksjon. Programmet har også gitt støtte til å gjennomføre en spesialrevisjon av lønnsutbetalinger. Revisjonen av lønssystemene førte til innsparinger ved at personell som feilaktig sto på lønnslistene ble fjernet.

Den zambiske riksrevisjonen iverksatte en gransking av pengebruken i utdanningssektoren og konkluderte i 2012 med at det var ubrukte midler og udokumenterte utgifter på rundt 26 millio-

ner kroner. En del av pengene var knyttet til norsk støtte, og Norge fikk tilbakebetalt 6,8 millioner kroner. Tilsvarende skjedde i Uganda da riksrevisoren utarbeidet en revisjonsrapport i 2012 der det gikk frem at 80 millioner kroner var misbrukt ved statsministerens kontor. Pengene, som delvis var norsk bistand, skulle vært benyttet til å gjenoppbygge de krigsrammede områdene nord i landet. Norge fikk tilbakebetalt 23 millioner kroner som følge av disse avsløringene. Avdekking av udokumenterte utgifter og myndighetenes oppfølging hadde sannsynligvis ikke funnet sted hvis ikke riksrevisjonene i landene over tid hadde fått styrket sin kapasitet og stilling overfor utøvende myndighet.

Den norske bistanden og kompetanseoverføringen har bidratt til forbedringene i de to riksrevisjonene. Institusjonene har blitt mer vel-fungerende, og regjeringen blir i større grad stilt til ansvar. Riksrevisjonene i Zambia og Uganda har de siste årene deltatt i kapasitetsutvikling av andre riksrevisjoner i det sentrale og sørlige Afrika. Mye av dette arbeidet har vært organisert av riksrevisjonenes internasjonale organisasjon, INTOSAI, som Norge gir støtte til.

- KILDER:
- Deloitte (2012) *Restructuring and Institutional Development Project (RIDP) in Zambia. Mid-Term Evaluation of the RIDP-IV*
 - Swedish NAO (2013) *Evaluation of the Cooperation Project between the Office of the Auditor General of Zambia and the Office of the Auditor General of Norway*
 - World Bank (July 2014) *The Second Financial Management and Accountability Programme (FINMAP II) in Uganda. Mid Term Review*
 - PEFA Database og rapporter for Uganda og Zambia, www.pefa.org

Indikasjon på fremgang i offentlige finansforvaltning

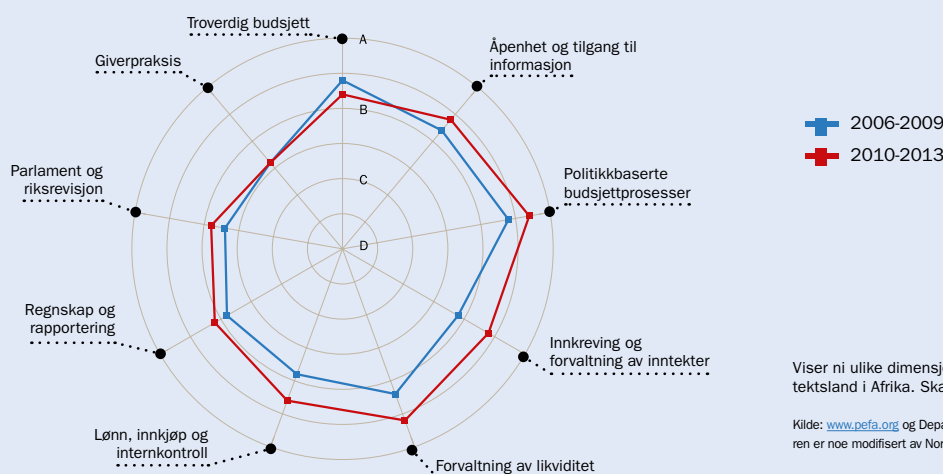
Systemer for forvaltning av offentlige inntekter og utgifter er sentralt for velfungerende demokratier. Norge støtter reformer og kapasitetsutvikling i ulike områder av offentlig finansforvaltning, inkludert skatteadministrasjon og riksrevisjoner i Uganda, Nepal, Tanzania, Mosambik, Zambia, Malawi og Somalia.

Innen offentlig finansforvaltning har Norge støttet utvikling av et internasjonalt omforent rammeverk for resultatmåling til anvendelse i partnerlandene. Dette rammeverket kalles Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA), og ble lansert i 2005. Siden 2005 er det gjennomført analyser med dette rammeverket i 140 land. I en del av disse landene er det også gjennomført PEFA-analyser flere ganger slik at en kan måle utvikling over tid (se figur 2.3.).

Forbedringer av offentlige finansforvaltningssystemer krever lang-siktighet. Analysen vist i figuren indikerer en viss fremgang på flere områder, blant annet mer åpenhet om bruk av offentlige midler, bedre kontrollsystemer og bedre inntektsinnkreving. Parlamentar og riksrevisjoner var av de områdene med lavest skår i 2005, men har hatt forbedring de siste årene. Figuren viser at det ikke er vesentlige forbedringer i givers bruk av myndighetenes systemer.

Myndighetene i en rekke land anvender disse analysene og resultat-indikatorene i utforming av reformprogrammer og måling av resul-tater. Et eksempel kan være at en regjering bør oversende forslag til statsbudsjett til parlamentet i god tid før budsjettåret starter for å muliggjøre en reell behandling, i samsvar med god praksis inter-nasjonalt og som målt gjennom PEFA. Norge har de siste årene også støttet utvikling av mer detaljerte resultatrammeverk innen enkeltområder av offentlige finansforvaltning, blant annet skatte-administrasjon, riksrevisjoner og forvaltning av offentlig gjeld, som alle er inspirert av metodikken i PEFA-rammeverket.

FIGUR 2.3. FRAMGANG I OFFENTLIG FINANSFORVALTNING I AFRIKA



Viser ni ulike dimensjoner av offentlig finansforvaltning i 20 lavinntektsland i Afrika. Skalaen går fra A (best) til D (darkest).

Kilde: www.pefa.org og Department for International Development (fremstillingen av figuren er noe modifisert av Norad).

RESULTATEKSEMPEL 14 PÅLITELIG INFORMASJON ER VIKTIG FOR Å STYRKE MENNESKERETTIGHETENE

Solid dokumentasjon av rettighetsbrudd er en forutsetning for effektivt og strategisk menneskerettighetsarbeid. Den internasjonale organisasjonen Human Rights Information and Documentation Systems (HURIDOCs) jobber systematisk for å dokumentere rettighetsbrudd og gjøre informasjonen tilgjengelig for andre slik at den kan brukes i deres menneskerettighetsarbeid.

HVORFOR: UUTNYTTET POTENSIAL FOR Å SPRE INFORMASJON MED NY TEKNOLOGI

På slutten av 1970-tallet begynte en gruppe menneskerettighetsorganisasjoner for alvor å se behovet for å bruke moderne informasjonsteknologi i sitt arbeid. De opplevde vanskeligheter knyttet til å dokumentere menneskerettighetsbrudd og store utfordringer knyttet til forvaltning, samkjøring og deling av dokumentasjonen. Etter at internett og epost er blitt tilgjengelig er det blitt vanskeligere for undertrykkende regimer å begrense informasjonsflyten. Moderne databaser har også gjort det mulig å samle inn og analysere store mengder data.

HVA: DOKUMENTASJON PÅ BRUDD PÅ MENNESKERETTIGHETER

I mer enn 30 år har HURIDOCs utviklet og tilgjengeliggjort dokumentasjonsteknikker, overvåkingsmetoder, forvaltningssystemer og informasjonsteknologi. Dette har gjort det lettere for folk å holde statene ansvarlige. Dokumentasjonsarbeidet har bidratt til å styrke menneskerettighetssituasjonen. HURIDOCs jobber også med menneskerettighetsorganisasjoner for å gjøre nettsidene deres mer tilgjengelige, relevante og brukervennlige. HURIDOCs har mer enn 150 samarbeidspartnere over hele verden.

HVOR MYE:

HURIDOCs mottok støtte fra Norad i perioden 1998-2010. Norge var deres største giver i denne perioden med 600 000-700 000 kroner i året.

RESULTATER: MER PÅLITELIGE, EFFEKTIVE OG TRYGGE MENNESKERETTSORGANISASJONER

HURIDOCs har utviklet

- standarder for menneskerettighetsovervåking
- håndbøker for lokalt rettighetsarbeid
- dataredskaper for å dokumentere rettighetsbrudd
- søkeredskaper for rask tilgang på menneskerettighetsinformasjon

En evaluering som ble foretatt av Senter for menneskerettigheter i 2007, konkluderte med at verktøyene var kostnadseffektive og av svært god kvalitet.

Et eksempel er HURIDOCs-prosjektet «Eye on Cuba» i samarbeid med organisasjonen People in Need. Samarbeidet har resultert i nettsiden www.eyoncuba.org som med kart, bilder og grafikk har dokumentert mer enn 800 menneskerettighetsbrudd på Cuba.

Nettsiden er blitt en viktig kilde til informasjon om menneskerettighetssituasjonen i landet. Dette er første gang man på denne måten systematisk samler inn informasjon om menneskerettighetsbrudd for så å gjøre det tilgjengelig for et bredt publikum. Det er vanskelig å påvise at dokumentasjonen faktisk fører til at cubanernes rettigheter ivaretas. Andre erfaringer fra menneskerettighetsarbeid har vist at pålitelig informasjon om menneskerettighetsbrudd er viktig for å ansvarliggjøre myndighetene, presse fram endringer i maktutøvelse og redusere overgrep.

Et annet eksempel er HURIDOCs' samarbeid med Institute for Human Rights and Development in Africa som har resultert i African Human Rights Case Law Analyser. For involverte parter i et tvistemål er lett tilgang på domsdokumenter fra liknende rettsaker svært nyttig, men ofte er det vanskelig og tidkrevende å finne fram i databaser med slik informasjon. African Human Rights Case Law Analyser er et nettbasert dokumentasjonssenter med dommer fra tidligere saker om menneskerettighetsbrudd. De kan også selv legge inn kommentarer og tolkninger som i neste omgang kan være nyttige for parter i andre tvistemål. Fra opprettelsen i november 2010 og til 2012 hadde nettsiden nærmere 25 000 besøk fra mennesker i 182 land. African Human Rights Case Law Analyser jobber med å videreutvikle siden, blant annet med å gjøre informasjonen tilgjengelig på flere språk.

HURIDOCs kan ikke direkte ta æren for at situasjonen er blitt bedre for dem som blir utsatt for eller truet av menneskerettighetsbrudd. De jobber ikke direkte med ofre, men gjør menneskerettighetsorganisasjoners og -aktivisters arbeid mer etterrettelig og effektivt. Dette gjelder både påvirkningsarbeid overfor myndighetene og bevisstgjøring av borgerne. For eksempel sier lederen for Global Human Rights Defence at HURIDOCs' verktøy og håndbøker har styrket organisasjonens metoder for innhenting og dokumentasjon av informasjon samt veiledet lokale menneskerettighetsobservatører i deres konkrete arbeid.

Presidenten for Menneskerettighetscenteret i Kambodsja sier at de i samarbeid med HURIDOCs har lært opp fagforeninger og menneskerettighetsorganisasjoner i å bruke databaser. Dette har vært banebrytende for den måten menneskerettighetsbrudd blir overvåket og dokumentert i Kambodsja. Videre har det bidratt til bedre samarbeid mellom ulike aktører i kampen for og beskyttelsen av menneskerettighetene.

Etter at norsk støtte ble faset ut er HURIDOCs fortsatt etterspurt, og bistår andre organisasjoner og institusjoner med å dokumentere menneskerettighetsbrudd.

KILDER:

- Senter for menneskerettigheter (2007) Organisasjonsgjennomgang av HURIDOCs
- HURIDOCs' egne rapporter og annen kommunikasjon med Norad
- Hjemmesidene: www.huridocs.org, www.eyoncuba.org og www.caselaw.ihrda.org
- Watna Horemans (2012) *The African Human Rights Case Law Analyser. A Collection of decisions from the African Human Rights System*. University of Cape Town

RESULTATEKSEMPEL 15 FRIE MEDIER SPRER NØDVENDIG INFORMASJON TIL BEFOLKNINGEN

Ytringsfrihet og frie medier er grunnleggende for demokratisk utvikling. Frie medier kan bidra til å skape dialog og redusere konflikt. Organisasjonen International Media Support (IMS) har styrket journalisters sikkerhet og bidratt til at de har kunnet rapportere om sensitive temaer i land som er rammet av krig og konflikt. Både medier, uavhengige journalister og andre har nytt godt av en friere presse.

HVORFOR: FRIE MEDIER UNDER PRESS

I humanitære kriser er det et stort behov for å spre pålitelig informasjon og nyheter. Medier og journalister spiller viktige roller, men de risikerer å bli brøkket i et politisk spill og kan bli utsatt for overgrep. På 1990-tallet var det mange eksempler på at medier ble manipulert og brukt som redskap for å fyre opp under voldelige konflikter.

HVA: STØTTE TIL MEDIER I KRIG OG KONFLIKT

IMS oppstod i kjølvannet av krigsforbrytelsene i det tidligere Jugoslavia og folkemordet i Rwanda. Visjonen deres er å fremme fred, stabilitet og demokrati ved å støtte lokale medier i konflikt-områder. IMS styrker mediemangfoldet og medieutvikling i land der frie og uavhengige medier er truet eller ikke finnes. Dette kan være land som er rammet av konflikt, gryende demokratier eller land med undertrykkende og autoritære regimer. IMS jobber for integritet, kvalitet og profesjonalitet i mediearbeidet. De støtter nasjonale journalistforeninger og bidrar til å styrke medielover som beskytter rettighetene og sikkerheten til journalister. I perioden 2009-2012 hadde IMS aktiviteter i 28 land som alle i ulik grad var rammet av konflikt.

HVOR MYE:

I perioden 2009-2013 bidro Norge med omtrent 3,7 millioner kroner, som tilsvarte i underkant av ni prosent av IMS' totale budsjett. Hvis man også inkluderer støtte fra UD og norske ambassader tilsvarer den norske støtten i overkant av 20 prosent av totalbudsjettet til IMS i denne perioden.

RESULTATER: STYRKET YTRINGSFRIHET GJENNOM BESKYTTELSE AV JOURNALISTER OG UAVHENGIGE MEDIE-ORGANISASJONER

Før og under valget i Kenya i 2013 støttet IMS lokale journalister slik at de kunne operere trygt og uavhengig i et potensielt farlig politisk klima. I samarbeid med Media Council of Kenya har IMS identifisert og styrket nasjonale sikkerhetsmekanismer som har bidratt til integritet, uavhengighet, profesjonalitet og åpenhet for journalister. Delvis som et resultat av IMS' innsats, ble journalistenes sikkerhet styrket og allmennheten fikk bedre tilgang til pålitelig informasjon i forbindelse med valget.

I Somalia har IMS bidratt til journalisters produksjon av pålitelig og nøyaktig informasjon om humanitærsituasjonen. De har støttet radiostasjonen Radio Ergo med å spre nøytrale og balanserte nyheter til den somaliske befolkningen. Radio Ergo er på lufta daglig og dekker hele Somalia. De har 20 lokale korrespondenter og samarbeider med syv lokale radiostasjoner. Radioen bidrar til livsviktig informasjonsflyt mellom lokalbefolkningen og organisasjoner som yter humanitærhjelp.

IMS' internasjonale nettverk bidro sterkt til at temaer som ytringsfrihet og frie medier kom på agendaen i kjølvannet av borgerkrigen og under fredsprosessen i Nepal. IMS organiserte og tilrettela for internasjonale besøk og møter med lokale kontakter i Nepal. De bidro også til dialog mellom sivilsamfunn, medier og myndigheter, samt til at det ble større meningsmangfold i mediene. Rapporter og annen dokumentasjon tyder på at IMS' innsats har bidratt betydelig til nedgangen i brudd på ytrings- og mediefrihet i landet.

KILDER:

- Norad (2011) *Evaluation of Norwegian Development Cooperation to Promote Human Rights*, Chapter 5 "Evaluation of support to freedom of expression"
- Lars Oscar (2013) *External evaluation of the project "Promotion of awareness and civil society support for freedom of expression in Southern Sudan"*
- IMS (2013) *Final report on the agreement between International Media Support and basket funding donors Danida, Norad and Sida on support to media in conflict from September 2009-february 2013*
- Hjemmesidene til IMS www.i-m-s.dk, Radio Ergo www.radioergo.org og Media Council of Kenya www.mediaCouncil.or.ke



Foto: Ken Oppravn

Frie medier er viktig i fungerende demokratier.



RETTSSTAT

I en rettstat utøver staten sine oppgaver utelukkende på grunnlag av offentliggjorte generelle lover. I et demokrati vedtas lover av folkevalgte representanter. Lover skal sikre at staten er forutsigbar og likebehandlende. Rettsstatsprinsipper er grunnleggende i demokratiet og for å sikre menneskerettighetene, og er sentrale for å begrense misbruk av offentlig makt. Rettsstaten kjennetegnes ved en rekke institusjoner og prosesser, som blant annet loverk, uavhengige domstoler, ordensmakt og fengselsvesen. Ombudsordninger, sivilt samfunnsorganisasjoner, uavhengige medier og menneskerettighetsforkjempere er sentrale for å påse at rettsstatens prinsipper og prosedyrer opprettholdes. Demokratiske rettsstater baserer seg på prinsippet om maktfordeling mellom regjering, domstolene og lovgivende forsamling.



RESULTATEKSEMPLER

Norsk bistand til å styrke rettsstatens funksjoner i samarbeidsland inkluderer opplæring i menneskerettigheter for dommere, jurister og politi, sikkerhetssektore reform, utvikling av lowerk, samt å sikre tilgang til rettsvesenet. Det første resultat-eksemplet viser hvordan fagfolk fra norsk justissektor har bidratt til å forbedre standarden i Moldovas justissektor. I Tunisia har det sivile samfunnet deltatt aktivt i å utarbeide landets nye grunnlov, som er et godt grunnlag for menneskerettighetene. Gjennom rettshjelp, sikringstiltak og relokalisering, beskyttes menneskerettighetsforkjempere som ofte lever under trusler om overgrep og vilkårlig fengsling. I Indonesia er lokalsamfunn på god vei til å sikre sine landrettigheter i regnskogen. Menneskerettighetsorganisasjonen Al-Haq bidrar til å styrke menneskerettighetene og rettsstaten i Palestina.

RESULTATEKSEMPEL 16 RETTSTATEN SIKRES GJENNOM Å STYRKE JUSTISSEKTOREN I MOLDOVA

Siden 2007 har norske fagfolk fra påtalemyndigheten, forsvarsadvokater, dommere, fengselsrådgivere og friomsorgsrådgivere bidratt til forbedringer i fengsler, fangebehandling og lover i Moldova. Arbeidet har vært organisert gjennom The Norwegian Mission of Rule of Law Advisors to Moldova (NORLAM).

HVORFOR: ØNSKE OM STERKERE INTEGRERING I EUROPA

Moldova fikk sin uavhengighet da Sovjetunionen gikk i oppløsning i 1991. Landet arvet det sovjetiske justissystemet, preget av dårlige soningsforhold, lange straffer selv for mindre forbrytelser og utstrakt bruk av varetekt før rettssaker. Motivasjonen for Moldova til å reformere justissektoren har vært å redusere antallet domfellelser i menneskerettighetsdomstolen i Strasbourg, styrke Moldovas integrering i Europa og legge til rette for EU-medlemskap. Norske myndigheter besluttet i 2006 å bidra til denne reformen.

HVA: NORSKE FAGFOLK OVERFØRER KOMPETANSE OG ERFARINGER

Et sentralt mål i reformprosessen og for NORLAMs arbeid har vært å redusere straffnivået i Moldova til europeisk nivå. Videre har det vært et mål å øke bruken av alternativer til fengsel, som samfunnstjeneste, og for mindre forbrytelser bøter eller påtaleunntatelse.

NORLAM har etablert seg som en verdifull ressurs for moldovske myndigheter, og administreres av Justis- og beredskapsdepartementet som et bidrag til rettsstatsutvikling. Departementet er ansvarlig for å rekruttere norske fagfolk fra ulike deler av justissektoren.

HVOR MYE:

Fra 2007 til 2014 er det utbetalt 75,4 millioner kroner til å gjennomføre programmet.

RESULTATER: BEDRE BESKYTTELSE GJENNOM FORBEDRINGER I LOVER, BRUK AV FENGLING OG FANGEBEHANDLING

NORLAM blir flittig brukt til å kommentere forslag til nye lover. Da ny straffelov skulle utarbeides i 2009, ble NORLAMs kommentarer innarbeidet i forarbeidene. I straffeprosessloven er dommeravhør av barn under 14 år innført, etter forslag fra NORLAM, slik at barna slipper å møte i retten. Sammen med andre internasjonale aktører har NORLAM bidratt til at moldovsk lov nå i all hovedsak er på nivå med andre europeisk land.

En konsekvens av NORLAMs arbeid er redusert og langt mer kontrollert bruk av varetekt før domfellelse. I 2005 satt i snitt 2 190 i varetekt på en enkelt dag, eller 61 per 100 000 innbyggere. I 2013 var dette redusert til et snitt på 1 260, eller 35 per 100 000 innbyggere. For mindreårige gikk antallet ned fra 83 i 2008 til 24 i 2013.

Fra januar 2007 til januar 2013 ble antallet fanger redusert med nesten 2000 til 6583. Gjennomsnittlig straffnivå ble redusert fra åtte til syv år. I 2007 var 159 fengselskjennelser av totalt 2261 på over 15 år. I 2013 var andelen redusert til 46 av 1794 kjennelser. Både myndighetene og organisasjoner i det sivile samfunnet understreker NORLAMs betydning for disse endringene.

I fengselsvesenet har NORLAM fokusert på de ansattes kompetanse og deres holdninger til de innsatte. De sentrale fengselsmyndighetene peker på at det, som en følge av reformene, er blitt langt mer attraktivt å jobbe i et fengsel. Ved nyrekruttering har alderen på de ansatte gått ned og utdanningsnivået opp i løpet av få år.

Unge lovbrøtere er en sentral målgruppe i NORLAMs arbeid. Foruten alternative straffereaksjoner, har etableringen av soningsforhold med fokus på individuell oppfølging og opplæring, stått sentralt. Et eget fengsel er renovert med dette for øye og har vært i drift siden 1. juni 2013. Selvskading og sultestreiker blant de innsatte har vært vanlig. I 2010 rapporterte menneskerettighetsombudet i Moldova om 1074 sultestreiker og 541 tilfeller av selvskading i fengslene totalt. I 2012 hadde antall tilfeller av selvskading sunket til 388. Allerede etter ett år ble omfanget redusert til null blant ungdommene. I stedet for straffereaksjoner, fokuserer de ansatte på belønning for god opptreden.

Individuell oppfølging av den enkelte innsatte og fokus på aktivisering og opplæring er styrket. Mulighetene til å reetablere seg i samfunnet etter at straffen er sonet blir bedre, og det er indikasjon på at tilbakefallsprosenten går ned. Fengselsmyndighetene har fulgt de mindreårige som ble løslatt i 2005. 25 prosent kom tilbake til fengsel i de påfølgende åtte årene. Etter ett års drift av ungdomsfengselet Goian er seks løslatt og ingen av disse kommet tilbake.

Å bygge bro mellom de ulike fagprofesjonene innen straffesaks-
kjeden har vært et uttalt mål, med fokus på kunnskaps- og erfa-
ringsoverføring, knyttet til norsk og europeisk strafferettspleie.
Gjennom fagseminarer har påtalemyndighet, dommere og for-
svarsadvokater i Moldova fått et felles forum for å diskutere
blant annet bruk av samfunnsstraff, straffenivå og forståelsen av
den europeiske menneskerettighetserklæringen. Fra justis- og
fengselsmyndigheter, andre givere og sivilt samfunn blir det
understreket at NORLAMs styrke er at de dekker hele straffesak-
skjeden med erfarne fagfolk. De oppholder seg over tid i Mold-
ova, er tilgjengelige og bidrar med faglige råd på kort varsel.

Et styrket politisk engasjement fra norsk side til justisreform i
Moldova kunne ifølge gjennomgangen bidra til å styrke effektene
av det faglige engasjementet. På denne måten kan norske myn-
digheter bidra til at den politiske ledelsen i Moldova aktivt frem-
mer reformene i justissektoren, noe som vil øke sjansen for
varige virkninger av den norske støtten. Med et bedre dataunder-
lag fra moldovsk side, ville det vært lettere å påvise effekten av
de tiltakene NORLAM bidrar med.

KILDER:

- Scanteam (2009) *Review of NORLAG and NORLAM*
- The International Security Sector Advisory Team, ISSAT, ved the Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, DCAF, (2014) *Review of NORLAM*
- Rapport fra Ombudet i Moldova
- Department of Penitentiary Institutions i Moldova (DPI)
- Department of Courts Administration i Moldova
- International Center for Prison Studies (ICPS)
- Annual Reports of the General Prosecutor's Office



Foto: Petter Bauck

Ungelovbrytere er en sentral målgruppe i NORLAMs arbeid. Foruten alternative straffereaksjoner, har etableringen av soningsforhold med fokus på individuell oppfølging og opplæring, stått sentralt. Fysisk aktivitet er viktig for ungdommene som sitter i varetekt.

RESULTATEKSEMPEL 17 RETTSSTATEN STYRKET I TUNISIAS NYE GRUNNLOV

Den arabiske våren startet i Tunisia i 2011. I oktober samme år gikk tunisierne til valg for å velge en grunnlovgivende forsamling. Landets nye grunnlov ble vedtatt med stort flertall i januar 2014. Grunnloven ivaretar alle internasjonalt anerkjente menneskerettigheter, i tillegg til å sikre etablering og opprettholdelse av demokratiske institusjoner.

HVORFOR: GRUNNLOV MED MANGELFULL SIKRING AV DEMOKRATI OG MENNESKERETTIGHETER

Tunisia vedtok den første skrevne grunnloven i den arabiske verden allerede i 1861, og fikk i 1959 en ny sekulær grunnlov som uavhengig nasjon. Selv om 1959-grunnloven sikret en rekke rettigheter på det sivile området, manglet den sikring av demokratiske institusjoner og vern av en rekke menneskerettigheter. Det var derfor et krav om ny grunnlov etter folkeopprøret i 2011. Den nye grunnloven måtte ta hensyn til jevnere fordeling av goder og rettigheter, og sikre at landet ikke skulle falle tilbake til diktatoriske praksiser som hadde etablert seg de siste tiårene.

HVA: INKLUDERENDE PROSESS FOR NY GRUNNLOV

Konsultasjoner med det sivile samfunnet er viktig for å sikre legitimitet i utarbeidelsen av ny grunnlov. UNDP har jobbet med en rekke organisasjoner fra det sivile samfunnet for å få dem til å engasjere seg i grunnlovsarbeidet i Tunisia. Venezia-kommisjonen, som er en organisasjon under Europarådet, har gitt juridiske og faglige råd til nasjonalforsamlingen i grunnlovsprosessen. De har også gitt opplæring til parlamentsmedlemmene. Våren 2013 publiserte de en rapport om det nye grunnlovsforslaget.

HVOR MYE:

Norge har støttet utarbeidelsen av ny grunnlov i Tunisia på flere måter. Norges støtte til grunnlovsprosessen gjennom UNDPs program var på 200 000 USD i perioden 2011-2013. I tillegg har Norge bidratt med 200 000 Euro til Venezia-kommisjonens arbeid i Marokko og Tunisia for 2012-2013.

RESULTATER: NY GRUNNLOV IVARETAR MENNESKERETTIGHETER OG DEMOKRATI

Valget av grunnlovgivende forsamling i oktober 2011 foregikk i stor åpenhet, og over hundre partier stilte lister. I tillegg til nasjonale og regionale organisasjoner, var internasjonale organisasjoner som Carter-senteret, International Republican Institute, National Democratic Institute og EU tilstede, og erklærte valget som fritt og rettferdig. En samlingsregjering av tre partier ble innsatt i desember 2011.

Grunnlovsarbeidet ble over ett år forsinket, blant annet på grunn av omfattende dialog med det sivile samfunnet og parlamentet. UNDP bidro til at grunnlovsprosessen ble bred og inkluderende. De lærte opp 32 medlemmer av nasjonalforsamlingen for å berede grunnlaget for konsultasjoner og formidle kontakt med grasrotbevegelser. UNDP ledet arbeidet med nasjonale konsultasjoner om grunnloven med 300 organisasjoner. Totalt var 32 000 personer involvert i arbeidet. UNDP la spesielt vekt på å inkludere ungdommer, kvinner og folk fra distriktene.

I januar 2014 ble grunnloven vedtatt med 200 stemmer – kun tolv stemte imot.

Venezia-kommisjonen støttet arbeidet til talspersoner fra det tunisiske sivile samfunnet og grunnlovsekspertene, og på denne måten ble grunnloven mer i tråd med internasjonale normer og rettsstatsprinsipper. Venezia-kommisjonens grundige rapport om grunnlovsutkastet fikk mye oppmerksomhet i tunisisk presse, og bidro til en viktig samfunnsdebatt før grunnloven ble vedtatt. Forslag som kommisjonen og andre aktører jobbet for, var tatt med i den endelige versjonen av grunnloven. For eksempel ble kvinners rettigheter tydeligere ivare tatt, og en paragraf ble endret for å styrke beskyttelsen av menneskerettighetene. I motsetning til en del andre land i regionen, er ikke sharia nevnt som lovgrunnlag i Tunisias grunnlov.

KILDER:

- Venezia-kommisjonensrapport (2013) *Sur le Projet Final de la Constitution de la Republique Tunisienne*
- UNDP (2014) *Appui au processus constitutionnel et parlementaire et au dialogue national en Tunisie*
- Venezia-kommisjonens hjemmeside www.venice.coe.int
- UNDP Tunisias hjemmeside: www.tn.undp.org



Tunisiske parlamentsmedlemmer på et parlamentsmøte 18 april 2014, for å diskutere Tunisias valglover.

RESULTATEKSEMPEL 18 Å BESKYTTE MENNESKERETTIGHETSFORKJEMPERE STYRKER MENNESKERETTIGHETENES STILLING I SAMFUNNET

I en rekke land blir menneskerettighetsforkjempere utsatt for forfølgelse. Gjennom stipender, opplæring og påvirkningsarbeid sørger Frontline Defenders for en tryggere hverdag for mange av disse menneskene som trosser fare og står opp for menneskerettigheter. Beskyttelse av menneskerettighetsforkjempere mot overgrep kommer ikke bare forkjemperne selv til gode, men bidrar til å styrke menneskerettighetenes stilling i samfunnet de lever i.

HVORFOR: MENNESKERETTIGHETSFORKJEMPERE BLIR FORFULGT OG TRAKASSERT

Menneskerettighetsforkjempere verden over blir trakassert eller utsatt for vilkårlig fengsling, illusoriske rettsprosesser, trusler, tortur, forsvinninger eller drap. I 2013 dokumenterte Frontline Defenders 26 drap på menneskerettighetsforkjempere. Tallet er sannsynligvis bare toppen av isfjellet. Menneskerettighetsforkjempere som frykter represalier fra myndighetene, blir truet til stillhet. Dette skaper et klima hvor det er vanskelig å bedre vilkårene for menneskerettigheter og demokrati.

HVA: STIPENDER TIL BESKYTTELSE AV MENNESKERETTIGHETSFORKJEMPERE

Frontline Defenders arbeider for å øke respekten for og støtten til menneskerettighetsforkjempere, og deres kamp for samfunnsendring. Organisasjonen støtter menneskerettighetsforkjempere som utsettes for press, øker synligheten av arbeidet de gjør og setter fokus på legitimiteten til arbeidet gjennom påvirkningskampanjer. I tillegg dokumenterer organisasjonen overgrep mot menneskerettighetsforkjempere. Frontline Defenders arbeider med rask og effektiv nødhjelp til menneskerettighetsforkjempere i umiddelbar krise og usikkerhet, for eksempel ved å hjelpe dem i sikkerhet hvis de er forfulgt. De driver forebyggende tiltak for å forbedre av sikkerhetssituasjonen på lang sikt og bistår med rettshjelp og opplæring.

HVOR MYE:

Frontline Defenders har mottatt norsk støtte siden 2010. Inneværende treårsavtale har en ramme på i underkant av tolv millioner kroner. Norges bidrag utgjorde ca. elleve prosent av organisasjonens inntekter i 2013.

RESULTATER: 86 MENNESKERETTIGHETSFORKJEMPERE FIKK STØTTE TIL MIDLERTIDIG RELOKALISERING I 2013

Mellom juli 2012 og 2013 ga Frontline Defenders 86 menneskerettighetsforkjempere fra 40 forskjellige land støtte til midlertidig relokalisering til et tryggere område i hjemlandet sitt eller i et naboland. 86 prosent av de som mottok sikkerhetsstipender fra Frontline Defenders i 2013 rapporterte om at de følte seg "trygge" eller "svært trygge" som følge av støtten til relokalisering.

I samme periode gjennomførte Frontline Defenders 30 seminarer og utdannet 435 menneskerettighetsforkjempere. 64 prosent rapporterte at de hadde gjennomført sikkerhetsstrategier eller tiltak som følge av opplæring i organisasjonssikkerhet. 78 prosent rapporterte at de gjennomførte sikkerhetstiltak som følge av digital sikkerhetsopplæring.

Nabeel Rajab, president for Bahrain Center for Human Rights, er en av menneskerettighetsforkjemperne som har mottatt sikkerhetsstipend fra Frontline Defenders. Rajab har blitt vilkårlig fengslet av myndighetene i Bahrain og vært utsatt for flere angrep. Takket være støtte fra Frontline Defenders har huset til Rajab blitt sikret med overvåkningskameraer, slik at han og familien nå beskyttes mot angrep.

Insight, en ukrainsk organisasjon som jobber for seksuelle minoriteters rettigheter, fikk stipend for å installere sikkerhetsutstyr på det nye kontoret sitt etter at de mottok trusler og en av organisasjonens utstillinger ble ødelagt. «Takket være denne støtten har vi kunnet fokusere aktiviteten vår på arbeidet for seksuelle minoriteter i Ukraina. Aktivitetene våre har økt og vi har nå muligheten til å arrangere åpne arrangementer for lesbiske, homofile, bifile og transepersoner», sier organisasjonen om effekten av stipendet de mottok.

KILDER:
• Frontline Defenders (2013) Annual Report
• Hjemmesiden www.frontlinedefenders.org



Nabeel Rajab med tåregassgranater som ble avfyrt mot hjemmet hans en natt.

RESULTATEKSEMPEL 19 LOKALSAMFUNN VANT SAK I GRUNNLOVSDOMSTOLEN I INDONESIA

Støtte til miljø- og urfolksorganisasjoner som driver opplæring i å forhandle med myndighetene og kartlegge skog og tradisjonelle landområder, har styrket lokalbefolkningens landrettigheter i Indonesia.

HVORFOR: KOMMERSIELLE KREFTER OVERKJØRER LOKALE LANDRETTIGHETER

Indonesia er det tredje største regnskoglandet og står for verdens tredje høyeste utslipp av klimagasser når utslipp fra avskoging regnes med. Over 80 prosent av utslippene skyldes ødeleggelse av skog og tap av karbonrike torvmyrer. Uten tiltak for å hindre avskogingen forventes de årlige utslippene å øke fra omtrent to milliarder tonn til nærmere tre milliarder tonn CO² innen 2020. Dette skyldes hovedsakelig økende etterspørsel etter mineraler, tømmer, papir og palmeolje.

Staten forvalter det meste av landets skogareal og deler ofte ut konsesjoner uten å involvere lokalbefolkningen. Det antas at rundt 40 millioner mennesker bor i, eller i nærheten av, regnskogen i Indonesia. Svært få lokalsamfunn har formelle rettigheter til skogressursene rundt landsbyene sine.

HVA: REDD+ BIDRAR TIL URFOLKS DELTAKELSE

Det norske klima- og skoginitiativet (REDD+) støtter Indonesia i arbeidet for å redusere utslippene fra avskoging og skogferringelse. En forutsetning for at REDD+ skal lykkes er at de som bor i og lever av skogen deltar i beslutningene, og at deres rettigheter blir respektert og beskyttet.

En av organisasjonene som mottar penger gjennom dette initiativet er AMAN, som er en allianse for urfolk i Indonesia. AMAN bistår landsbyene med å kartlegge skogen og tradisjonelle landområder, og hjelper til i forhandlinger med myndighetene om landrettigheter. Formålet er å drive opplæring om REDD+ og sette urfolk og andre lokalsamfunn i stand til å forsvare rettighetene sine i møte med kommersielle aktører og verneinteresser. Til grunn for arbeidet ligger en antakelse om at økt kunnskap vil gjøre lokalbefolkningen klar over de negative og langvarige konsekvensene av avskoging, og at de dermed vil jobbe for å bevare regnskogen. En Norad-støttet studie fra Indonesia viser at usikre eiendomsforhold begrenser interessen for og mulighetene til å redusere utslipp. Sikre eiendomsforhold er imidlertid ikke nok for at utslippene skal reduseres, ifølge studien. Klimavennlig jord- og skogbruk må også være økonomisk hensiktsmessig for at befolkningen skal ha et reelt valg.

HVOR MYE:

Den norske støtten kanaliseres gjennom flere organisasjoner som jobber for miljøvern og urfolks rettigheter, blant annet Samdhana Institute, Regnskogfondet, Tebtebba Foundation og Rights and Resources Initiative. Organisasjonene har hatt langvarige samarbeid med AMAN, som i 2012 mottok til sammen omtrent 2,2 millioner kroner.

RESULTATER: LANDRETTIGHETER STYRKES GJENNOM OPPLÆRING OG KARTLEGGING AV SKOGEN

Etter en langvarig innsats fra AMAN, vedtok grunnlovsdomstolen i Indonesia i 2013 å skille ut skogsarealer der lokalsamfunnene har tradisjonelle rettigheter, og at disse områdene ikke skal karakteriseres som statlig grunn. Dette vedtaket gjør at myndighetene ikke kan selge konsesjoner i disse områdene, og kan vise seg å bli et gjennombrudd i arbeidet med å styrke landrettighetene til urfolk og andre lokalsamfunn i Indonesia. Det anslås at opptil 33 000 landsbyer og 40 millioner mennesker kan omfattes av denne dommen.

Prosjektet har produsert lokale kart over tradisjonelle skog- og landområder i 39 landsbyer. Kartene viser utbredelsen av skogsarealene og andre landområder som tradisjonelt har tilhørt landsbyen og grensene til de tilstøtende landsbyene. Lokalbefolkningen har selv tatt ansvar for å avklare uenigheter om grenser og arealbruk. AMANs arbeid med kartene ser ut til å ha ført til en bevisstgjøring omkring tradisjonelle rettigheter, anerkjennelse av lokal kunnskap og fornyet debatt om forvaltningen av skogressursene.

To av landsbyene har tatt steget videre til å sikre formelle landrettigheter med utgangspunkt i kartene. Landsbyene Segamai og Serapung i Riau-provinsen på Sumatra ligger i regnskog med torvmyrer og er ettertraktet av plantasjeindustrien. Tillatelsen til at landsbyene selv eier og forvalter skogen ble utstedt av skogdepartementet i mars 2013 etter en lang og kronglete prosess. På bakgrunn av dette gjennombruddet jobber AMAN og Samdhana videre med flere landsbyer i Riau-provinsen og andre steder i Indonesia for å bidra til at flere lokalsamfunn sikrer seg landrettigheter til regnskogen.

Arbeidet med landrettigheter har fått en ny giv etter at Indonesia utarbeidet en nasjonal REDD+-strategi, der urfolks rettigheter og prinsippet om medbestemmelse og informert samtykke blir anerkjent. Formelle landrettigheter er viktig for å styrke lokalsamfunnenes posisjon ovenfor plantasjeindustrien og gruveselskaper, og for å sikre at bevaringstiltak og REDD+-prosjekter blir planlagt og gjennomført på en rettferdig og bærekraftig måte. Den nasjonale REDD+-strategien er ett av resultatene av samarbeidsavtalen mellom Norge og Indonesia om å redusere utslipp fra avskoging.

Se film her:



KILDER:

- Ida Aju Resosudarmo m.fl. (2013) *Does tenure security lead to REDD+ project effectiveness? Reflections from five emerging sites in Indonesia*. World Development
- Grunnlovsdomstolen i Indonesia (2013) Domsavgjørelsen fra rettsaken i 2013
- Noer Fauzi Rachman & Mia Siscawati (2013) *A recent development of forest tenure reform in Indonesia. The status of Masyarakat Adat as right-bearing subjects after the Indonesian Constitutional Court Ruling in Case Number 35/PUU-X/2012*. Samdhana Institute and Rights and Resources Initiative
- Regnskogfondet (2013) *Krever at Indonesias president håndhever ny lov*. Artikkel på Regnskogfondets hjemmeside



Foto: Knut Nyflåt

Urfolkorganisasjonen AMAN bistår landsbyer i regnskogen i Indonesia med å kartlegge skogen og forhandle med myndighetene om landrettigheter.

RESULTATEKSEMPEL 20 MENNESKERETTIGHETSORGANISASJON STYRKER RETTSTATEN I PALESTINA

Den palestinske menneskerettighetsorganisasjonen Al-Haq arbeider for å styrke menneskerettighetene og respekten for rettsstaten i Palestina. Organisasjonen driver påvirkningsarbeid overfor myndighetene for å sikre at menneskerettighetsstandarder inngår i lovgivning og politikk. De hjelper også enkeltpersoner som har vært utsatt for menneskerettighetsbrudd.

HVORFOR: BRUDD PÅ MENNESKERETTIGHETENE FOREKOMMER OFTE

Menneskerettighetsbrudd forekommer daglig i Palestina. Både okkupasjonsmakten Israel og selvstyremyndighetene er ansvarlige for brudd på menneskerettighetene og internasjonal humanitærrett. Uten en fungerende lovgivende forsamling, spiller sivilsamfunnet en desto viktigere rolle i å holde myndighetene ansvarlig når det skjer menneskerettighetsbrudd.

HVA: STYRKE MENNESKERETTIGHETENE GJENNOM LOVER, POLITIKK OG ENKELTSAKER

Al-Haq er en palestinsk menneskerettighetsorganisasjon med hovedkontor i Ramallah på Vestbredden. Organisasjonen ble etablert i 1979 for å beskytte og styrke innfrielsen av menneskerettighetene og respekten for rettsstaten i Palestina. Organisasjonens innsats retter seg mot å integrere menneskerettighetene i nasjonal lovgivning og politikk, både hos selvstyremyndighetene og den israelske okkupasjonsmakten.

Organisasjonen dokumenterer menneskerettighetsbrudd, foretar juridisk utredning og taler enkeltindividens sak. Rygggraden i arbeidet er å innhente vitnesbyrd om brudd på menneskerettigheter og humanitærretten gjennom erklæringer avgitt under ed. Omtrent 1000 slike erklæringer ble samlet inn i perioden 2011-2013. Erklæringene blir kategorisert og arkivert for å kunne bli benyttet når menneskerettighets saker kommer for retten.

På bakgrunn av mottatte klager arbeider organisasjonen med en rekke saker der enkeltindivider har opplevd brudd på menneskerettighetene.

Organisasjonen synliggjør det internasjonale samfunnets forpliktelser når Israel bryter internasjonal lov i Palestina, blant annet gjennom å publisere rapporter og uttalelser. Al-Haq bruker også FN for å holde Israel ansvarlig for brudd på menneskerettighetene.

HVOR MYE:

Al-Haq mottok 2,8 millioner kroner i perioden 2011-2013. Dette utgjorde omtrent ti prosent av Al-Haqs samlede budsjett.

RESULTATER: MENNESKERETTIGHETENE STYRKES I NASJONALE LOVER OG POLITIKK, OG BRUDD REDUSERES

Al-Haq har i perioden 2011-2013 bidratt til å styrke respekten for rettsstaten i Palestina. På bakgrunn av mottatte klager, griper Al-Haq inn i utvalgte saker som de mener representerer et bredt spekter av menneskerettighetsbrudd. Antallet klager steg fra 140 til 188 i året i perioden 2011-2014. Al-Haq selv mener det skyldes at organisasjonen har opparbeidet seg et godt omdømme på grunn av positive resultater i sakene de involverer seg i. Arbeidet innebærer å skrive brev til relevante myndigheter, utarbeide juridiske bakgrunnsnotater, og holde regelmessige møter med sikkerhetstjenestene, innenriksdepartementet og riksadvokaten for å diskutere konkrete saker. I noen tilfeller utarbeider Al-Haq pressemeldinger eller gir intervjuer i lokale media for å få oppmerksomhet om brudd på menneskerettighetene. Gjennom Al Haqs arbeid ble 111 personer som var holdt i varetekt av sikkerhetstjenestene gjennom vilkårlig arrest i strid mot menneskerettigheter og internasjonal lov frigitt.

Påvirkningsarbeid fra Al-Haq og andre palestinske menneskerettighetsorganisasjoner, førte til at palestinske myndigheter i 2011 vedtok at sivile ikke skal rettsforfølges av militærdømstoler på Vestbredden. Alle sikkerhetstjenester som operer på Vestbredden fikk ordre om kun å bruke sivil rett når sivile var innblandet i påståtte lovbrudd.

Gjennom påvirkningsarbeid søker Al-Haq å integrere internasjonale menneskerettsstandarder i palestinsk lovgiving og politikk. De har blant annet bidratt til å:

- stanse en foreslått sammenslåing av rollene som justisminister og riksadvokat
- hindre presidenten i å endre loven om grunnlovsdomstolen uten behandling i den lovgivende forsamlingen
- begrense innenriksdepartementets myndighet til å gripe inn i sivilsamfunnets aktiviteter
- fremme menneskerettsstandarder i utarbeidelsen av ny straffelov

KILDER:

- Chr. Michelsen Institute (2014) *Review of Al-Haq* (Draft)



Foto: REUTERS Baz Ratner NTB scannix

Organisasjonen Al-Haq dokumenterer brudd på menneskerettighetene, foretar juridiske utredninger og engasjerer seg i enkeltsaker.



LIKEVERD OG IKKE-DISKRIMINERING

Alle mennesker har de samme menneskerettighetene, uavhengig av nasjonalitet, kjønn, etnisitet, religion, alder, seksuell legning eller funksjonsevne. Likevel er det mange eksempler på at individer og grupper opplever diskriminering, og at majoriteter overkjører minoriteter også i demokratier. I mange av Norges samarbeidsland blir rettighetene til kvinner og jenter, etniske, språklige og seksuelle minoriteter eller personer med nedsatt funksjonsevne ikke innfridd i tilstrekkelig grad. Mange opplever diskriminering på flere grunnlag samtidig, som for eksempel kvinner som tilhører en religiøs minoritet. For å motvirke diskriminering og sikre at menneskerettighetene inkluderer alle, har enkelte grupper behov for særskilt beskyttelse. FN har derfor utarbeidet særkonvensjoner som utdyper rettighetene til blant annet kvinner, barn og personer med nedsatt funksjonsevne (se tekstboks om menneskerettighetskonvensjoner side 15).

Plan jobber med å inkludere funksjonshemmede barn i skolen i Nepal. På Dhalaugere Residential Deaf School i Banglung går hørende Samikshya Sharma i samme klasse som døve elever. Undervisningen er på døvespråk.



RESULTATEKSEMPLER

Norsk bistand skal motvirke diskriminering og bidra til at alle mennesker får like muligheter. Likestilling mellom kjønnene er sentralt for norsk bistand og går igjen i mange av eksemplene i rapporten. Eksempelet fra Uganda viser hvordan en kvinneorganisasjon bekjempet diskriminerende lover og holdninger i sin kamp for landrettigheter. I Nepal opplever seksuelle minoriteter økt aksept. I Vest-Afrika bekjempes kjønnslemlestelse gjennom endring av sosiale normer. I Guatemala får barnearbeidere utdanning. Gjennom lokalbasert rehabilitering får personer med nedsatt funksjonsevne i Palestina ivaretatt sin rett til arbeid.

RESULTATEKSEMPEL 21 RETTEN TIL LAND STYRKET FOR KVINNER I UGANDA

I Jinja-distriktet i Uganda har støtte til kvinneorganisasjoner ført til mindre korrupsjon og til at flere kvinner eier land.

HVORFOR: MANGLENDE RETT TIL EIENDOM OG UTBREDT KORRUPSJON I LANDRETTIGHETSPROSESSER

I Jinja-distriktet i Uganda stod flere kvinner i fare for å miste hjemmene sine i 2003. Kvinnene manglet ressurser til å kjøpe jorda de bodde på eller manglet juridisk dokumentasjon på eierskap. De levde derfor med konstant frykt for å bli tvangsflyttet. Uten formell eiendomsrett kunne de heller ikke bruke landområdet som sikkerhet for lån til å bygge bedre boliger eller drive økonomisk virksomhet. De manglende rettighetene for kvinner ble forsterket av at offentlige tjenestemenn krevde betaling under bordet for å la dem bli boende og for å behandle landrettighetskrav.

De 30 berørte kvinnene grunnla derfor nettverket The Slum Women's Initiative for Development for å hjelpe kvinner til å styrke sine landrettigheter og bekjempe korrupsjon.

HVA: KARTLEGGING AV UTFORDRINGER, DIALOG OG GRUPPEMOBILISERING

Siden 2012 har UNDP og den globale kvinneorganisasjonen Huairou Commission støttet arbeidet til The Slum Women's Initiative for Development med å styrkes kvinners rett til land. Kvinnene i Jinja har møtt opp på lokale landkontorer for å lære om landrettigheter. De har kartlagt hvilke utfordringer søkere møter, for eksempel uklarhet rundt dokumentasjonskrav og mangel på utstedelse av kvitteringer. En håndbok om prosessen er utarbeidet, og informasjonsskampanjer og dialogmøter mellom lokalsamfunnet og lokale myndigheter er organisert. Flere kvinner har gått sammen i grupper for å levere kravene sine til landkontorene. Ved å opptre i grupper har de fått mer makt, og dialogen har ført til økt tillit mellom kvinnene og lokale myndigheter.

HVOR MYE:

Huairou Commission mottok 920 000 kroner fra UNDP for sitt grasrotprogram i 2011 og 2012. Av dette gikk 92 000 kroner til Slum Women's Initiative for Development. Støtten er en del av UNDPs globale anti-korrupsjonsprogram som Norge støtter.

RESULTATER: KVINNERS LANDRETTIGHETER ER IVARETATT OG SAKSBEHANDLINGEN ER MINDRE KORRUPT

I eksemplet Jinja fikk 34 kvinner i løpet av 14 måneder landrettighetskravene sine innvilget. 120 kvinner har levert den nødvendige dokumentasjonen og er i gang med prosessen. I tillegg har kvinnene synliggjort at korrupsjon og lovmessig tilgang til land ikke bare er et problem for dem, men lokalsamfunnet som helhet. Menn har begynt å interessere seg for arbeidet The Slum Women's Initiative for Development gjør, og ser på nettverket og kvinnene som rettighetshavere og en ressurs de kan benytte.

Kvinnene deltar på feltbefaringer og er involvert i megling. I tillegg er deres egne plikter klarere, som viktigheten av å oppbevare offisielle dokumenter og betale lokal eiendomsskatt i tide. En studie fra Huairou Commission viser en nedgang i betalinger under bordet og færre forsinkelser i behandlingsprosessen. Antall landkonflikter mellom lokalsamfunn og lokale myndigheter er redusert.

Landkommisæren i området har uttrykt ønske om å samarbeide med The Slum Women's Initiative for Development, og det foreligger planer om å utvide arbeidet til andre provinser i Uganda.

FNs utviklingsprogrammers globale anti-korrupsjonsprogram

Norge støtter FNs utviklingsprogrammers (UNDPs) globale anti-korrupsjonsprogram. Norge har vært en pådriver for at UNDP i dette arbeidet skal ta høyde for at kvinners utfordringer kan være ulike fra menns. I 2011 gjennomførte UNDP og den globale kvinneorganisasjonen Huairou Commission en studie for bedre å forstå hvordan fattige kvinner opplever korrupsjon, hvordan den påvirker hverdagen deres og hvordan de takler utfordringene.

Arbeidet med å styrke oppmerksomheten i UNDP om kvinners problemer med korrupsjon, har gjort at likestilling har blitt ett av hovedmålene for programmet. I 2012 ble programmet berømmet for sitt bidrag til UNDPs overordnede likestillingsmål. Bidraget består blant annet i å lære opp lokale kvinneorganisasjoner i anti-korrupsjonstiltak som å gjennomgå offentlige budsjetter og se om kvinners behov er ivaretatt i budsjettene. Programmet har også synliggjort fattige kvinners avgjørende rolle i kampen mot korrupsjon i lokalsamfunn.

Mellom 2011 og 2013 mottok programmet 15 millioner kroner fra Norge, av total støtte på 49 millioner kroner.

KILDER:

- Huairou Commission (2012) *Huairou Commission Concept Note to UNDP Global Thematic Programme on Anti-Corruption for Development Effectiveness (PACDE)*
- Huairou Commission (2013) *Transparency and Accountability Initiative: Empowering grassroots women to reduce corruption and strengthen democratic governance*
- UNDP (2011) *Seeing Beyond the State: Grassroots Women Experiences with Corruption and Anti-Corruption*
- UNDP (2013) *Implementation of UNDP Gender Equality Strategy 2008-2013. Background Paper for the Annual Report to the Executive Board*
- UNDP (2013) *Learning from the past-Directions for the future. UNDP Global Thematic Programme on Anti-Corruption for Development Effectiveness. 2012 Annual Report*
- UNDP (2014) *Highlights of the key achievements in 2013. Global Thematic Programme on Anti-Corruption for Development Effectiveness (PACDE)*
- UNDP (2014) *Women's empowerment and corruption prevention can go hand-in-hand*
- UNDP (2014) *Uganda: Women's collectives fight for land rights, against corruption*



Foto: Eva Braatholm

«Det som påvirker oss kvinner er korrupsjon i behandlingen av landrettighetskrav. Vi har vært innom mange kontorer, og når vi endelig hadde kommet frem til stedet hvor vi søker om utstedelse av papirene, spurte en av statstjenestemennene oss om 100 000 ugandiske shilling (rundt 230 norske kroner) per person. Han lovet å levere dem innen to uker, men vi har ennå ikke fått dem», sier Joyce Nangobi, grunnleggeren av nettverket The Slum Womens Initiative for Development.



Foto: Eva Braatholm

Jane Ibanda var den første i kvinnenettverket SWID som fikk formelle rettigheter til sin egen bolig.

RESULTATEKSEMPEL 22 MINDRE DISKRIMINERING AV SEKSUELLE MINORITETER I NEPAL

Norsk støtte til nepalsk organisasjon for lesbiske, homofile, bifile og transpersoner (LHBT) har bidratt til økt synlighet, sosial inkludering og bedre sikring av lovbestemte rettigheter.

HVORFOR: SEKSUELLE MINORITETER IKKE BETRAKTET SOM EN SÅRBAR GRUPPE

En rapport fra Verdensbanken viser at i homofobe samfunn har seksuelle minoriteter dårligere helse, og lavere utdanning og inntekt. Diskriminerende holdninger i samfunnet har ikke bare negative konsekvenser for de seksuelle minoritetene selv, det fører også til økte kostnader og tapte inntektsmuligheter for samfunnet.

Fredsavtalen som bila maoistkonflikten i Nepal i 2006, stilte blant annet krav om ny grunnlov for å styrke minoriteters rettigheter. Den politiske prosessen førte til enighet om å inkludere personer med lavkastebakgrunn og etniske minoriteter, men omfattet ikke seksuelle minoriteter. Dette ble utfordret i Høyesterett av LHBT-aktivister. I søksmålet ble det lagt spesiell vekt på ikke-diskriminering på grunnlag av kjønnsidentitet, ut fra en vurdering om at transkjønnede er særlig utsatt for ekskludering. Dom ble avsagt i 2007, hvor Høyesterett besluttet at regjeringen måtte utvikle lover for å beskytte LHBT-rettigheter, og revidere eventuelle diskriminerende lover. Vedtaket medførte ingen umiddelbare forbedringer, men ga LHBT-aktivister et verktøy for å kreve endring.

HVA: ARBEID MED MENNESKERETTIGHETER OG PÅVIRKNING GJENNOM MEDIA

Blue Diamond Society (BDS) ble etablert i 2001 for å dokumentere og forsøke å redusere volden og misbruket seksuelle minoriteter i Nepal opplevde daglig. Organisasjonen ledet søksmålet som endte med høyesterettsdommen i 2007 og har siden arbeidet aktivt for at vedtaket gjennomføres. Navnet henspiller på at opplyste mennesker i buddhistisk tradisjon blir kalt diamanter. Videre er fargen blå mye brukt av LHBT-aktivister i Øst-Europa, hvor grunnleggeren Sunil Babu Pant studerte. BDS er den toneangivende LHBT-organisasjonen i Nepal med lokallag over nesten hele landet. I følge organisasjonen selv når de ut til flere hundretusen personer.

Norge har samarbeidet BDS siden 2008. Fra 2011 har det norske bidraget vært i form av ikke-øremerket støtte. Hensikten med denne formen for støtte er å bidra til utviklingsutvikling og mer langsiktig strategisk satsing, som et alternativ til fragmentert og kortsiktig prosjektstøtte. I støtten inngår særskilt satsing på arbeid for å styrke LHBT-personers menneskerettigheter. Dette innebærer blant annet opplæring av politi- og rettspersonell og fri rettshjelp. Det er også gitt mulighet til omfattende informasjons- og påvirkningsarbeid gjennom TV, radio og kampanjevirkosomhet.

HVOR MYE:

Norge har støttet BDS med seks millioner kroner i perioden 2011-2014.

RESULTATER: FORDOMMER MOT SEKSUELLE MINORITETER ER REDUSERT OG LHBT-RETTIGHETER ER STYRKET

Flere forhold tyder på at diskriminerende holdninger til seksuelle minoriteter har begynt å avta i Nepal. Opplæring av politi og lokale myndighetsrepresentanter har ifølge BDS bidratt til mindre trakassering og vold mot transseksuelle, deriblant sexarbeidere. BDS har også grepet inn i konkrete overgrepssaker for å beskytte ofre. I tillegg har organisasjonen tilbudt fri rettshjelp, blant annet i en sak mot et lesbisk par, for å stadfeste deres rett til å bo sammen. BDS har lyktes i å bruke høyesterettsdommen fra 2007 aktivt til å utfordre politikk og holdninger som bidrar til diskriminering. For eksempel er det nå mulig å registrere seg som «annet» i stedet for kvinne eller mann i nasjonale identitetskort.

BDS har gjennom påvirkningsarbeid klart å sette rettigheter for seksuelle minoriteter på den nasjonale dagsordenen. LHBT-saker drøftes ofte i media og LHBT-personer inviteres til debattprogrammer. 62 LHBT-personer fremmet sitt kandidatur til ulike partier ved valget til grunnlovgivende forsamling i november 2013. Det er en fremgang fra tolv ved forrige valg i 2008. Norges støtte gjennom BDS har vært avgjørende for at LHBT-ledere er villige til å stå fram og kjempe om en plass i det politiske liv.

En norskstøttet studie gjennomført av BDS og Redd Barna tydeliggjorde hvordan skolen bidrar til diskriminering av unge LHBT-personer. Basert på dette, har BDS samarbeidet med Utdanningsdepartementet om å utvikle et LHBT-pensum for 6. - 8. klassinger. De har også bidratt til å videreutdanne lærere og utarbeide en egen lærerveiledning til det nye pensumet. Opplysningsarbeidet om LHBT i skolen skal bidra til å bekjempe diskriminering og gjøre hverdagen enklere for seksuelle minoriteter. Da tolv tusen lærerstillinger ble utlyst i 2013, ble seksuelle minoriteter oppfordret til å søke.

Den norske støtten har gitt BDS mulighet til å opprette et eget samfunnshus i Nepals hovedstad Katmandu. Her produseres radioprogrammet «Paichan», som kringkastes hver dag på femten FM-stasjoner. Programmet finansieres gjennom den norske støtten og når ut til flere tusen lyttere. Som følge av programmet rapporterer flere LHBT-personer at de opplever større aksept og forståelse i sine familier. Samfunnshuset har også et bibliotek, og er en møteplass for LHBT-personer bosatt i Katmandu.

BDS har vist andre land i Sør-Asia en modell for hvordan seksuelle minoriteters rettigheter kan inkluderes i lovetekst. Høyesterettsdommen fra 2007 ble for eksempel referert til da Indias Høyesterett nylig anerkjente transseksuelle personers rettigheter. Positive eksempler fra regionen er viktig for å bekjempe en holdning om LHBT som et vestlig fenomen.

Se film her:



KILDER

- Den norske ambassaden i Katmandu, basert på innrapportering fra BDS for perioden 2011-2014
- The Williams Institute (2013) *Surveying Nepal's Sexual and Gender Minorities: An Inclusive Approach*
- Dr. Meeta Pradhan/Den norske ambassaden i Katmandu (2013) *Report from Three Monitoring Visits to Blue Diamond Society*
- Verdensbanken (utkast) *The economic cost of excluding sexual minorities*



Foto: Ken Opprann

Bhumika Shrestha er en menneskerettighetsaktivist som kjemper for transvestitters rettigheter i Nepal. Hun er valgt inn som minoritetsrepresentant i kongresspartiet.

RESULTATEKSEMPEL 23 LOKALSAMFUNN I AFRIKA TAR AVSTAND FRA KJØNNSLEMLESTELSE

Gjennom en helhetlig og langsiktig tilnærming som vektlegger menneskerettigheter og demokrati har organisasjonen Tostans prosjekt klart å endre nedarvede sosiale normer. Syv tusen lokalsamfunn har erklært at de vil slutte med å kjønnslemleste jenter og kvinner.

HVORFOR: KJØNNSLEMLESTING AV KVINNER UTBRETT I STORE DELER AV AFRIKA

Kjønnslemlestelse av jenter og kvinner er en diskriminerende praksis som innebærer betydelig helse- og livsrisiko på både kort og lang sikt. Det er brudd på flere menneskerettigheter som retten til helse og retten til selvbestemmelse. Kjønnslemlestelse har sterke røtter i kultur og tradisjon i et belte som strekker seg fra Vest-Afrika til Afrikas Horn. Kjønnslemlestelse blir ansett som en nødvendig praksis knyttet til renhet og forberedelse til ekteskap. I følge en Unicef-rapport mener både jenter og gutter at den viktigste fordelene med kjønnslemlestelse, er at man oppnår sosial aksept. En rekke land har forbudt kjønnslemlestelse, men praksisen er vanskelig å få bukt med fordi den er så tett knyttet til lokale skikker. Unicef beregner at 125 millioner jenter og kvinner som lever i dag er kjønnslemlestet, og at tretti millioner jenter står i fare for å bli det de neste ti årene.

Hva er kjønnslemlestelse?

Det er vanlig å skille mellom fire typer kvinnelig kjønnslemlestelse:

1. Klitoridektomi, hvor klitoris er helt eller delvis fjernet
2. Eksisjon, hvor klitoris og indre kjønnslepper er helt eller delvis fjernet
3. Infibulasjon, hvor man fjerner indre og ytre kjønnslepper og ofte, men ikke alltid, fjerner deler av klitoris og syrgigjen
4. Andre skadelige inngrep som prikking, risping, skraping eller brenning

Kilde: Utenriksdepartementets Strategi for styrket internasjonal innsats mot kjønnslemlestelse av jenter for perioden 2014-2017

HVA: SOSIAL ENDRING GJENNOM LANGSIKTIG TILSTEDEVÆRELSE I LOKALSAMFUNN

I de fleste land hvor kjønnslemlestelse praktiseres, mener flertallet av både kvinner og menn at praksisen bør avsluttes. Det er et slående motsetningsforhold mellom enkeltindividers holdninger på den ene siden, og fortsatt høy forekomst på den andre. Dette er en indikasjon på at praksisen er nært knyttet til sosiale relasjoner og hva man oppfatter som nødvendig for å oppnå sosial aksept. Offentlige erklæringer om at man er imot kjønnslemlestelse er derfor viktig slik at familier som ønsker å slutte med kjønnslemlestelse vet at de ikke står alene.

Tostan betyr gjennombrudd på wolof, et språk i Vest-Afrika. Målet for Norges støtte til Tostan var å styrke innsatsen for å stanse kjønnslemlestelse av jenter og kvinner i Senegal, Gambia, Guinea, Guinea Bissau, Mali, Mauretania, Somalia og Djibouti. Opplæring i menneskerettigheter og demokrati er grunnsteinen i Tostans opplegg. Organisasjonen har en helhetlig tilnærming til utfordringer i lokalsamfunnene knyttet til helse, utdanning, lokalsamfunnsutvikling og kjønnslemlestelse.

Prosjektet innebærer at en tilrettelegger bosetter seg i lokalsamfunnet og driver opplæring i tre år. I hvert lokalsamfunn opprettes to grupper, en for ungdommer og en for voksne. Hver av deltakerne i gruppene knyttes til en elev som deltakeren lærer opp som en del av sin egen opplæring. I hvert lokalsamfunn opprettes det en komité som skal lede og koordinere utviklingsarbeidet. Siden kjønnslemlestelse er tett knyttet til sosiale normer, er det viktig å involvere hele lokalsamfunnet for å oppnå endring. Metoden vektlegger deltakelse, overføring av kunnskap og holdninger til nye målgrupper og at resultatene skal vare utover prosjektperioden.

HVOR MYE:

Norad har støttet Tostan med tolv millioner kroner i perioden 2011-2014.

RESULTATER: SYV TUSEN OFFENTLIGE ERKLÆRINGER MOT KJØNNSLEMLESTELSE

En måte å synliggjøre endring i holdninger på, er å erklære offentlig at man slutter med kjønnslemlestelse. Dette skjer etter dialoger i lokalsamfunnet, med religiøse og andre ledere, slektninger og med andre landsbyer som man tradisjonelt har samarbeidet med om ekteskapsinngåelse. Tostan-prosjektet har ført til at det har blitt avholdt offentlige seremonier hvor slike erklæringer er blitt gitt i syv tusen lokalsamfunn. I landsbyene fortelles det om store endringer, om at man har sluttet med kjønnslemlestelse. Dette har medført færre helseproblemer for jenter. Selv om slike erklæringer ikke nødvendigvis fører til at alle medlemmene i lokalsamfunnet endrer atferd, er erklæringen et signal om endring i kollektive sosiale normer. Forventningen er at endringen i sosiale normer vil føre til endring i individuelle normer som på sikt vil føre til redusert omfang av kjønnslemlestelse.

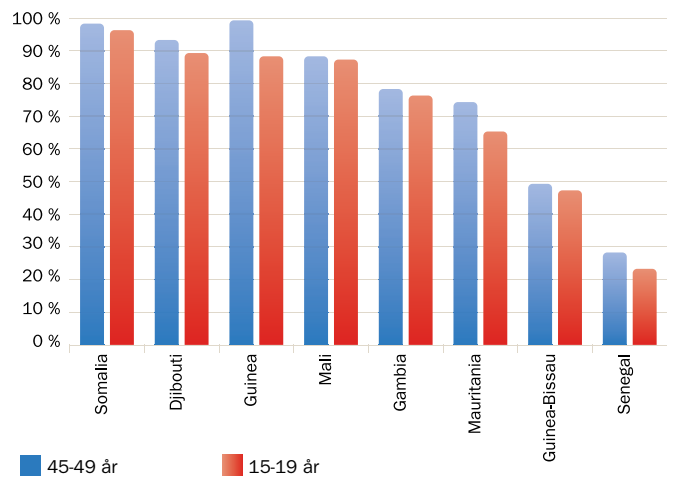
Endring i sosiale normer kommer til syne for eksempel ved at det blir inngått ekteskap mellom personer fra to nabolandsbyer hvorav den ene landsbyen tidligere praktiserte kjønnslemlestelse og den andre ikke. Dette kunne bare skjedd i kjølvannet av endrede normer og holdninger til kjønnslemlestelse.

I kampen mot kjønnslemlestelse er det vanskelig å få til raske resultater, særlig i de landene hvor kjønnslemlestelse er mest utbredt. I noen samfunn sier folketroen at de som slutter med praksisen bli forfulgt av uhell eller hjemsøkt av forfedre eller onde ånder. Etter hvert som flere lokalsamfunn går bort fra kjønnslemlestelse og andre ser de positive endringene, vil det bli lettere å følge eksempelet. Sakte, men sikkert vil sosiale normer endres. I følge Unicef forventes det at de første resultatene vil få en selvforsterkende effekt. Data viser at der hvor utbredelsen av kjønnslemlestelse allerede er moderat, synker andelen av kvinner og jenter som ønsker at praksisen skal fortsette ytterligere. Økt synlighet kan føre til større motstand mot kjønnslemlestelse. Offentlige erklæringer er derfor viktige skritt på veien og ofte nødvendige for å bygge opp en kritisk masse stor nok til at kjønnslemlestelse etter hvert kan komme til å høre fortiden til.

KILDER:

- Norad (2014) *With Human Rights, everything has changed in our village!* Report from Project Review of Tostan
- Tostans hjemmesider: www.tostan.com
- Unicef (2013) *Female genital Mutilation/Cutting: A statistical overview and exploration of the dynamics of change*
- Utenriksdepartementet (2014) *Strategi for styrket internasjonal innsats mot kjønnslemlestelse av jenter for perioden 2014-2017*

FIGUR 2.4. FÆRRE YNGRE JENTER KJØNNSLEMLESTES



I perioden 1997-2011 har færre jenter og unge kvinner (15-19 år) enn middelaldrende kvinner (45-49 år) blitt kjønnslemlestet, selv om størrelsen på nedgangen varierer mellom landene. Vi kan ikke dokumentere i hvilken grad Tostan har bidratt til dette, men noe av reduksjonen kan være et resultat av dette prosjektet.
Kilde: Unicef



Foto: Anne Skjelmerud

Organisasjonen Tostan driver opplysningsarbeid i kampen mot kjønnslemlestelse i Senegal, Gambia, Guinea, Guinea Bissau, Mali, Mauretania, Somalia og Djibouti.

RESULTATEKSEMPEL 24 BARNEARBEIDERE FÅR UTDANNING OG BESKYTTELSE I GUATEMALA

Arbeidende barn er blant de mest marginaliserte i verden. Disse barna vokser ofte opp uten å vite om sin rett til utdanning, beskyttelse, lek og fritid, og til å bli hørt. Langt mindre får de sine rettigheter realisert. I Guatemala by har arbeidende barn fått tilgang til utdanning, kunnskap om beskyttelse og en tydeligere stemme gjennom Redd Barna og deres lokale partner, PENNAT.

HVORFOR: EN NEGATIV SPIRAL AV FATTIGDOM OG BRUDD PÅ RETTIGHETER MÅTTE BRYTES

Barnearbeid er i seg selv et brudd på barns rettigheter. I tillegg hindrer arbeidet andre rettigheter som skolegang, lek og fritid. Det kan også være helseskadelig, både fysisk og psykisk. Arbeidende barn er også mer utsatt enn andre for seksuelle og andre overgrep. De er ofte de fattigste. Arbeidet bidrar til å låse dem fast i fattigdom når de går glipp av utdanning og utviklingsfremmende lek og fritid innenfor trygge rammer. Ifølge Den internasjonale arbeidsorganisasjonen (ILO) var det 168 millioner barnearbeidere, eller 10,6 prosent av verdens barn mellom fem og 17 år i verden i 2012. Over 67 millioner av dem var under tolv år.

Guatemala er et av landene i Latin-Amerika hvor barnearbeid er mest utbredt. Levekårsundersøkelsen fra 2011 viste at om lag 850 000 barn mellom syv og 17 år arbeidet. Det tilsvarte over 20 prosent av barna i aldersgruppen. Barna jobbet i gjennomsnitt 30 timer i uka. Flertallet var fattige og tilhørte en av urfolksgruppene i landet. To av tre arbeidende barn var gutter. De fleste barna arbeidet i jordbruket, tekstilindustrien eller servicenæringen. Over 600 000 av dem var i det som defineres som barnearbeid, som er ulovlig ifølge Guatemalas lover. Guatemala har ratifisert både FNs Barnekonvensjon og ILO-konvensjonene, som forplikter staten til å avskaffe barnearbeid. Bare 53 prosent av arbeidende barn i grunnskolealder går på skolen, mot 87 prosent av alle barn i Guatemala. Sammenlignet med ikke arbeidende barn avbryter flere av de arbeidende barna som begynner på skolen utdanningen.

På de store markedene i Guatemala arbeider ofte hele familier med salg fra boder, og barna blir sendt ut for å selge i gatene og på busser. De yngste selgerne kan være seks år. Familiene bor gjerne på et rom i utsalgsboden, alkoholmisbruket er stort, og organisasjoner som arbeider på markedene sier misbruk og vold mot barn er utbredt.

HVA: FLEKSIBEL OG TILRETTELAGT UTDANNING FOR Å INKLUDERE DE EKSKLUDERTE

I 1995 støttet Redd Barnas kontor i Guatemala lokale lærere i å opprette organisasjonen PENNAT (Programa Educativo del Niño, Niña y Adolescentes Trabajadores). Det primære målet var å styrke rettighetene til barn og unge som arbeidet på de største markedene i Guatemala. Målet skulle nås ved å sikre barna

grunnutdanning, og dermed muligheten til å fortsette sin utdanning og jobbe seg ut av fattigdommen. PENNAT har utviklet en egen metode for at barna skal kunne gjennomføre den seksårige grunnskolen på tre år. Det er et intensivt, men fleksibelt og praktisk opplegg, tilpasset barnas hverdag. På 16 sentre på og rundt de store markedene i fire kommuner i Guatemala, tilbyr de utdanning der barna er. Noen sentre har datarom, der barna får opplæring i bruk av IT.

I tillegg til utdanning, arbeider PENNAT ofte med foreldrene og barna for å bedre barnas helse, gi beskyttelse og legge til rette for kultur og lek. De støtter også barna i kampanjer for bedre rettigheter i tråd med FNs barnekonvensjon. I 2011 gjennomførte PENNAT en stor kampanje mot overgrep mot barn på Mellom-Amerikas største marked La Terminal i Guatemala by. Det antas at mellom 1500 og 4000 barn arbeider der. Gjennom markeringer, marsjer, radiosendinger utover markedet, plakater, T-skjorter og veggmalier spredte barna og PENNAT budskapet «Vi beskytter barn mot overgripere».

HVOR MYE:

Redd Barna har støttet PENNAT siden starten. I perioden 2010-2013, som dette resultatseksempelet er hentet fra, var den samlede støtten på 2,5 millioner kroner. Av dette var 75 prosent midler mottatt fra Norad. Redd Barna er PENNATs hovedsamarbeidspartner i dette prosjektet. Styret for markedsplassen og kommunen bidrar med lokaler og har også i perioder bidratt noe til lærerlønninger.

RESULTATER: BARNEARBEIDERE GIS UTSIKTER TIL EN BEDRE FRAMTID

I perioden 2010-2013 drev PENNAT 16 sentre hvor i overkant av 3000 arbeidende barn og unge fikk grunnskoleundervisning. Av disse fulgte 1600 barn, vel 53 prosent, den planlagte progresjonen. 640 av dem ble ferdige og fikk sin grunnskoleiplom. Da hadde de tatt seks års pensum på tre år, ved siden av arbeidet. 1075 av de vel 3000 barna lå an til å bruke noe mer enn tre år. Til sammen avbrøt 329 barn utdanningen underveis. Frafallraten var litt over ti prosent i PENNAT-sentrene, mot over 30 prosent i den offentlige skolen i Guatemala.

Utdanningsmyndighetene i Guatemala har godkjent PENNATs undervisningsopplegg og vitnemål. Barna får vitnemål for hvert år de klarer å fullføre og kan når som helst gå over til den vanlige grunnskolen. Andre organisasjoner i Guatemala har innført PENNATs metode for akselerert utdanning for gatebarn, og bystyret i hovedstaden har etablert tre sentre med samme profil og metodebruk i andre deler av byen.

Det foreligger ikke mye tallmateriale som viser effekten utdanningen har hatt for de arbeidende barna. Det er heller ikke tall som kan vise om barna opplever mindre overgrep som følge av kampanjer og bevisstgjøring. Det er likevel stor sannsynlighet for at tiltaket har hatt positiv effekt for flere av dem. PENNAT har ikke hatt som mål å hindre at barna arbeider. Det har vært viktigere for dem å skape en bedre balanse i barnas liv mellom arbeid, utdanning og utvikling. PENNATs tall indikerer at barna bruker gradvis mer tid på aktiviteter på sentrene, både undervisning, lek og andre aktiviteter med andre barn. Dermed bruker de litt mindre tid på å arbeide.

Vitnesbyrd fra barna selv, lærerne og foreldrene viser hvordan barnas rettigheter blir ivaretatt takket være PENNAT. Joselyn er selger på markedet La Terminal i Guatemala by. Området preges av fattigdom og mye vold. PENNAT har tre sentre her. Joselyn forteller at hun fullførte den seksårige grunnskolen på et PENNAT-senter, mens hun jobbet på markedet. Etterpå tok hun de to obligatoriske årene av ungdomskolen på en annen skole. Nå går hun andre året på en sekretærskole, og drømmen er å gå videre på universitet. «Uten PENNAT hadde jeg bare jobbet og ikke gjort noe annet», sier hun. Hun mener PENNATs program hjelper de som trenger det mest.

Se Joselyns historie og andre vitnesbyrd her:



KILDER:

- ILO-IPEC (2013) *Marking progress against child labour - Global estimates and trends 2000-2012*
- ECOVI (2011) *Informe Nacional sobre Trabajo Infantil en Guatemala - De la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida*
- Save the Children (2014) *Norway's International Programmes Results Report 2010-2013*
- PENNATs Indicator Tracking Table 20104
- www.reddbarna.no

Utdanning for utvikling

Utdanning av god kvalitet er en menneskerettighet. I følge Stortingsmelding 25 (2013-2014), Utdanning for utvikling, sikres også demokrati, fred og toleranse gjennom å prioritere utdanning til alle, basert på kvalitet og ikke-diskriminering. Utdanning bidrar til mer likestilling, og utdanning på høyere nivå øker potensialet for vekst og demokrati.



Organisasjonen PENNAT hjelper blant annet barn som arbeider på markedene i Guatemala med skolegang.

RESULTATEKSEMPEL 25 PERSONER MED NEDSATT FUNKSJONSEVNE HAR FORBEDRET SIN RETT TIL ARBEID I PALESTINA

Norges Handikapforbund har siden 1992 støttet inkludering av funksjonshemmede i Palestina gjennom bidrag til palestinske organisasjoner av funksjonshemmede og lokalbasert rehabilitering (Community Based Rehabilitation, CBR). Fra 2011 til 2013 har 4250 funksjonshemmede, av disse 54 prosent kvinner, kunnet dra nytte av inntektsmuligheter, sosialhjelp og økonomisk støtte.

HVORFOR: PERSONER MED NEDSATT FUNKSJONSEVNE STENGES UTE FRA ARBEID OG SOSIALE STØTTEORDNINGER

Ifølge en studie som ble gjennomført av Palestinas statistiske sentralbyrå og Sosialdepartementet i 2011, finnes det rundt 113 000 funksjonshemmede i Palestina. Loven om funksjonshemmedes rettigheter fra 1999 fastsetter en kvote på fem prosent for funksjonshemmede i det palestinske arbeidsmarkedet. Loven har ikke blitt gjennomført eller håndhevet, og svært få funksjonshemmede er i lønnet arbeid. En undersøkelse fra 2014 dokumenterte en arbeidsløshet på 78 prosent blant funksjonshemmede. Ifølge statistikkbyrået i Palestina ligger den generelle arbeidsløsheten i Palestina på omkring 25 prosent. 57 prosent av de funksjonshemmede hadde aldri vært i arbeid. Av de funksjonshemmede kvinnene på Vestbredden deltar bare 17 prosent i arbeidslivet, og i Gaza er det enda færre. Det mangler strategier og tiltak for å sysselsette funksjonshemmede.

HVA: INITIATIVER FOR Å INKLUDERE PERSONER MED NEDSATT FUNKSJONSEVNE I ARBEIDSLIVET

Norges Handikapforbund og Sveriges Diakonia gir felles støtte til det palestinske rehabiliteringsprogrammet, der CBR er hjørnesteinen. CBR innebærer at funksjonshemmede skal ha den samme tilgangen til aktiviteter og tjenester i samfunnet som resten av befolkningen. Med utgangspunkt i lokalsamfunnet de lever i, styrkes de funksjonshemmede og deres familiers mulighet til å kreve sine rettigheter til å delta i utviklings- og beslutningsprosesser.

I samarbeid med funksjonshemmedes organisasjoner har CBR-programmet siden 2011 fokusert på å sikre de palestinske funksjonshemmedes økonomiske rettigheter. Programmet har påvirket arbeidsgivere og andre aktører til å inkludere funksjonshemmede i sysselsettingsinitiativer. Programmets faglige bistand til Sosialdepartementet førte til en nasjonal strategi for funksjonshemmede i desember 2012. Dette blir ansett som et viktig skritt mot å gjennomføre loven om funksjonshemmedes rettigheter på Vestbredden. Det er uklart hvilken status denne politikken har i Gaza. Programmet har også gitt faglig bistand til den uavhengige menneskerettskommisjonens nasjonale undersøkelse av arbeidsgiveres holdninger og andre hindre for å inkludere funksjonshemmede i arbeidslivet.

HVOR MYE:

Norads bidrag i perioden 2011-2013 var på litt over 13 millioner kroner, noe som utgjorde 41 prosent av programmets totale midler.

RESULTATER: 4250 PERSONER MED NEDSATT FUNKSJONSEVNE HAR FÅTT INNTEKTSMULIGHETER

Norges Handikapforbunds arbeid i Palestina illustrerer hvordan norsk bistand bidrar til å nå de mest marginaliserte gruppene i samfunnet. CBR-programmet har fra 2011 til 2013 gitt 4250 funksjonshemmede, hvorav 2295 var kvinner, inntektsmuligheter, sosiale tjenester og økonomisk støtte på Vestbredden og i Gaza. Av disse ble 300 selvstendig næringsdrivende, 250 fikk fast jobb, 850 fikk midlertidig arbeid, og 1220 fikk lån til å starte inntektsgivende virksomhet. De øvrige 1630 mottok sosialhjelp. Tallene tyder på at oppfatningene om funksjonshemmedes evne til å arbeide har endret seg, både hos lokale myndigheter, Arbeidsdepartementet med ansvar for yrkesopplæringa, arbeidsgivere og andre. Holdningsendringer, kamp mot stigmatisering og beskyttelse mot diskriminering er forutsetninger for å oppnå bærekraftige resultater.

Konvensjonen om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne slår fast at funksjonshemmede har rett til arbeid på lik linje med alle andre. Gjennom mulighetene for inntektsgivende arbeid, bidrar dermed CBR-programmet til overholdelse av funksjonshemmedes rettigheter. En uavhengig evaluering fra 2014 konkluderte med at rehabiliteringsprogrammet har lyktes i å påvirke og støtte aktører i det palestinske statsapparatet til å ta på seg sitt ansvar. Holdningene til funksjonshemmede har bedret seg betydelig blant både beslutningstakere og folk flest. Statlige myndigheter har begynt å ta hensyn til funksjonshemmedes rettigheter i retningslinjer og planer. Selv om det fortsatt gjenstår mye for å sikre retten til arbeid for alle i Palestina, har mulighetene for å tjene til livets opphold for funksjonshemmede blitt bedre. De som arbeider med CBR forteller at funksjonshemmede som har fått tilgang til lønnet arbeid har fått bedre selvfølelse og en høyere status i familien. Gjennom tilpasning til lokale forhold og et langsiktig nærvær har rehabiliteringsprogrammet gitt et betydelig bidrag til disse resultatene.

KILDER:

- ICHR (2012): *Press Release: ICHR Calls Upon the Palestinian State to Join the Convention on the Rights of Persons with Disabilities*
- Palestinian Independent Commission on Human Rights (2014): *Executive Summary: National inquiry on the rights of persons with disabilities*
- www.cia.org (2014): *CIA World Factbook (Employment statistics for Palestine and Gaza Strip)*
- Annika Nilsson og Malek Quetteina (2014): *Evaluation of the Diakonia/NAD supported rehabilitation programme in Palestine*
- Palestine Rehabilitation Program (2014): *Periodic report for 2010 – 2013*
- NAD (2014): *Palestine Rehabilitation Program, periodic report for 2010 – 2013*
- www.un.org (2006): *UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities (UNCPRD), Article 27 (Work and Employment)*
- www.who.int (2010): *Community-Based Rehabilitation – CBR Guidelines*

Mangelfull integrering av hensynet til funksjonshemmede

En Norad-evaluering fra 2012 så på fremme av funksjonshemmedes rettigheter i norsk utviklingssamarbeid. Evalueringen fant at Norges øremerkede bistand til funksjonshemmede gjennom Norges Handikapforbund og andre medlemmer av Atlas-alliansen ga gode resultater. Fra å være nærmest fraværende for 20 år siden, har de funksjonshemmedes egne organisasjoner i partnerland blitt større og mer innflytelsesrike, mer inkluderende lovverk er etablert og adgang til helse, utdanning og sosiale tjenester er forbedret. Av de generelle bistandsprosjektene var det veldig få som hadde tatt hensyn til funksjonshemmede. Tiltakene som faktisk inkluderte funksjonshemmede, hadde sjelden gode nok målesystemer til å kunne dokumentere resultater av innsatsen.

Kilde: Norad-evaluering 1/2012: Mainstreaming disability in the new development paradigm. Evaluation of Norwegian support to promote the rights of persons with disabilities.



Foto: Abdallah Jaber

Funksjonshemmede i Palestina har fått styrkede rettigheter på arbeidsmarkedet.

del 3





STATISTIKK – TALLENES TALE

Tallenes tale består av fire deler som tar for seg utvalgt utviklings- og bistandsstatistikk. Den første delen gir en oversikt over utviklingsindikatorer i utvalgte mottakerland, med særlig fokus på menneskerettigheter og demokrati. Den andre delen gir generell informasjon om norsk bistand i 2013. Del tre sammenlikner den norske bistanden med bistanden fra andre land i OECD. Den fjerde delen inneholder tabeller med utvalgt informasjon om norsk bistand.

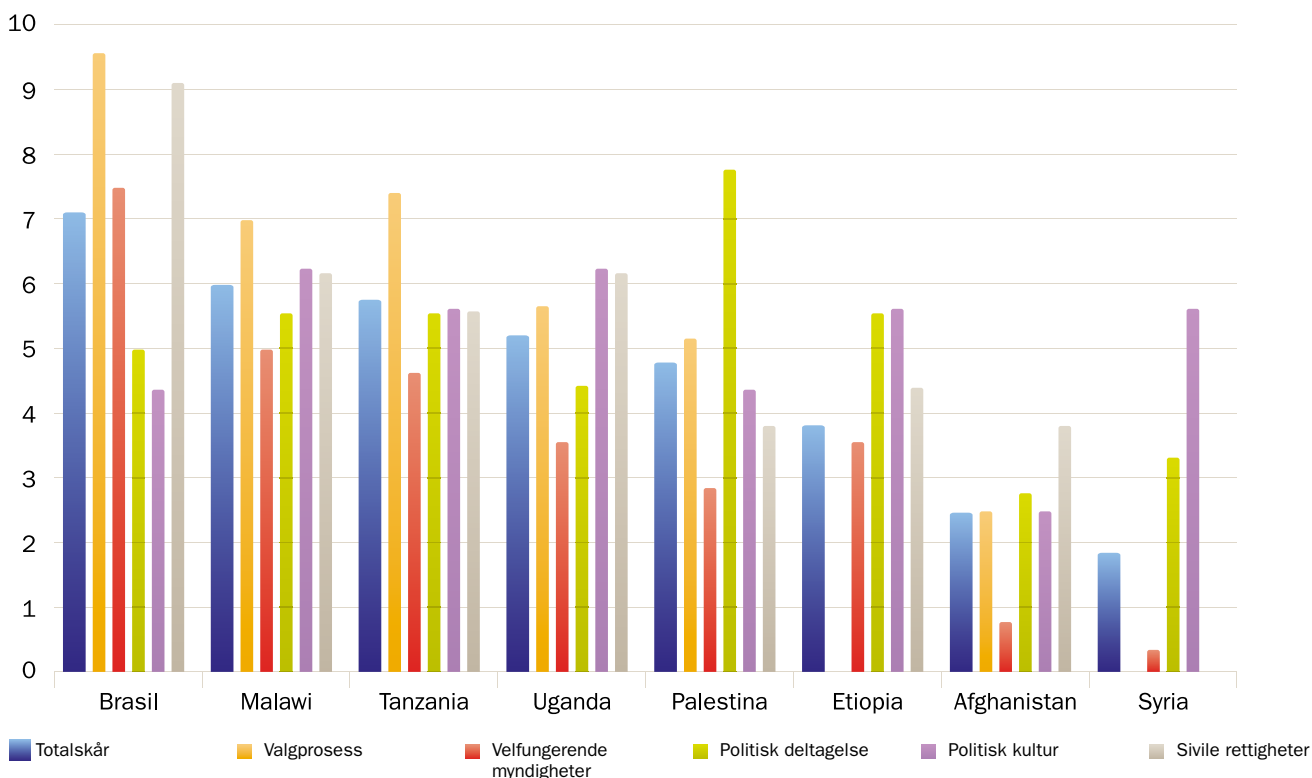


3.1 UTVIKLINGSSITUASJONEN I MOTTAKERLAND – MENNESKERETTIGHETER OG DEMOKRATI

Her presenteres utvalgt statistikk om menneskerettigheter og demokrati i utviklingsland. For flere av indeksene finnes det ikke fullstendig statistikk for alle land. Figurene inneholder derfor ulike tidsspenn og land. Grafene som trekker ut enkeltland fokuserer hovedsakelig på landene som mottok mest norsk bistand i 2013 (se figur 3.21. for de ti største mottakerlandene). For de dårligst fungerende landene er det lite pålitelig statistikk tilgjengelig. Ofte samsvarer dette med Norges satsning på sårbare stater. For eksempel inngår ikke Somalia, som mottar betydelig bistand fra Norge, i flere av indeksene på grunn av manglende datagrunnlag. Norge bidrar aktivt til å forbedre statistikken og datatilgjengeligheten i flere utviklingsland, se for eksempel resultat eksempel 7, side 46, om statistiksamarbeid med det nasjonale statistikkbyrået i Malawi.

Det er utfordrende å vurdere graden av demokrati og overholdelse av menneskerettigheter i et land. Indekser tar ofte for seg ulike aspekter av demokrati og menneskerettigheter, og er sammensatt av en rekke ulike enkeltindikatorer som til sammen forsøker å gi et dekkende bilde av temaet. En fordel med slike indekser er at de gjør det mulig å sammenlikne og rangere land, og å se utvikling over en tidsperiode. Indekser må brukes med forsiktighet fordi de kan gi et skjevt bilde, enten fordi det underliggende datamaterialet er svakt, eller fordi indikatorene ikke er dekkende for det indeksen skal fremstille.

FIGUR 3.1. SYRIA DET MINST DEMOKRATISKE LANDET



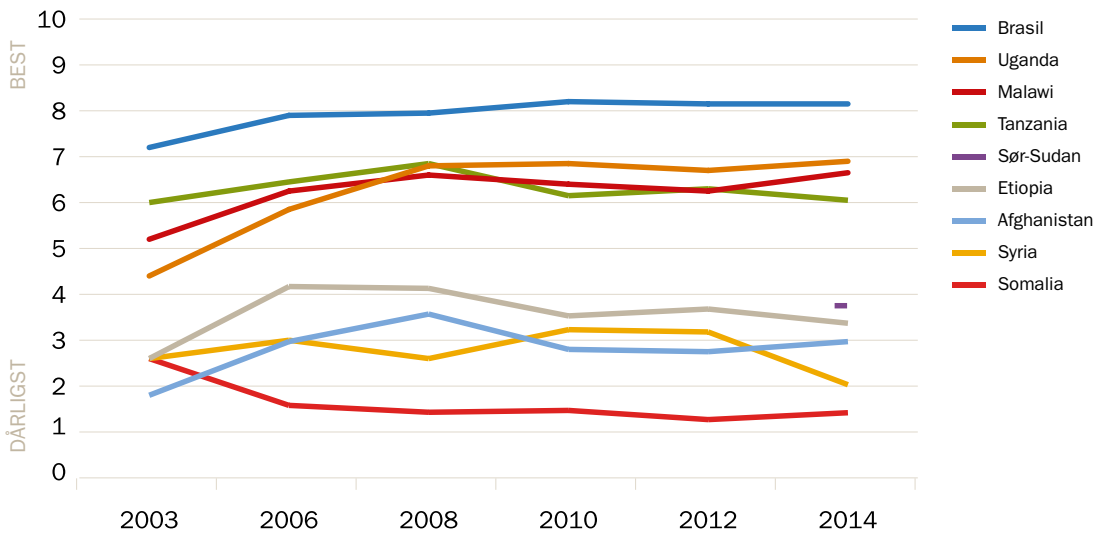
Index of Democracy 2013. Skala 0-10

Kilde: Economist Intelligence Unit

Index of Democracy 2013, som er utarbeidet av The Economist Intelligence Unit, vurderer styresett i 167 land i fem underkategorier. Snittet av disse gir en totalskår som har til hensikt å måle i hvilken grad landet er et velfungerende demokrati. Av landene som Norge ga mest bistand til i 2013, kommer Syria dårligst ut på

158. plass. For underkategoriene valgprosess og sivile rettigheter får de bunnskåren null, mens de skårer midt på treet på politisk kultur. I denne underkategorien rangeres Syria høyere enn Brasil, som totalt rangeres på 44. plass.

FIGUR 3.2. ULIK DEMOKRATIUTVIKLING I MOTTAKERLANDENE



Bertelsmann Stiftung's Transformation Index (BTI) - demokrati. Skala 0-10

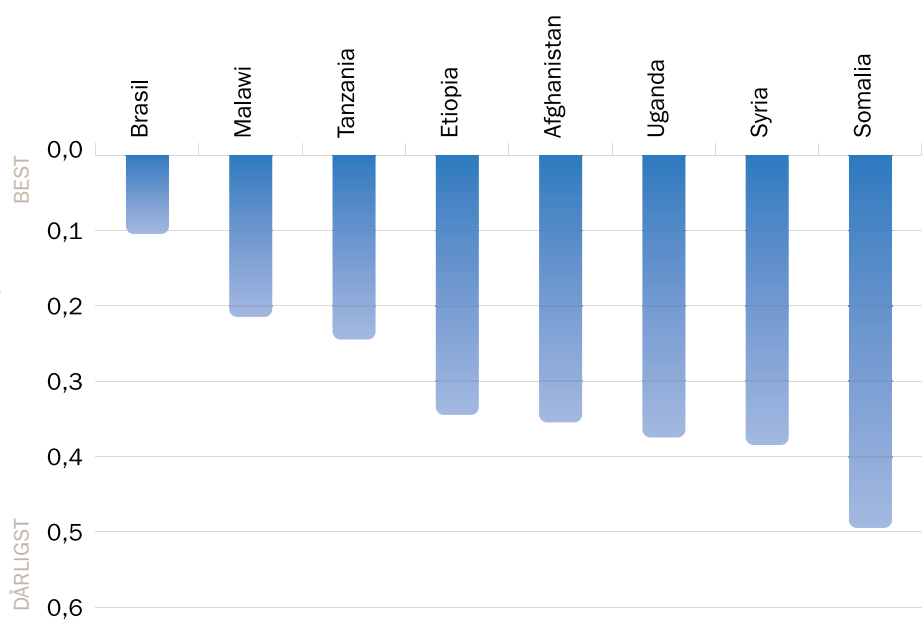
Kilde: Bertelsmann Stiftung

Bertelsmann Stiftung's Transformation Index (BTI) analyserer i hvilken grad, og hvordan, land i utvikling styrer endringene i retning av demokrati og markedsøkonomi. For landene som mottar mest bistand fra Norge, er utviklingen på demokratindeksen blandet. For Somalia og Syria har det vært en negativ utvikling siden indeksen ble publisert første gang i 2003. For de syv andre

landene presentert i grafen over, har utviklingen siden 2003 vært positiv. Størst fremgang, ifølge indeksen, er det i Uganda, som fra en skår i 2003 på 4,4, har løftet seg til 6,9 i 2014. Brorparten av fremgangen fant sted i perioden 2003-2008. For flere av landene viser indeksen en positiv utvikling i årene 2003-2008, mens utviklingen deretter har stagnert eller vært negativ.

Social Institutions and Gender Index (SIGI) måler kjønnsdiskriminerende sosiale praksiser, som tidlig giftemål, diskriminerende arvesystem, vold mot kvinner, preferanse for sønner, restriksjoner på kvinners bevegelsesfrihet samt kvinners rett til å eie land og ta opp lån. Av landene som mottar mest bistand fra Norge kommer Somalia dårligst ut med 82. plass av 86 land. Også Syria, Uganda, Afghanistan og Etiopia har store utfordringer med likestilling og kvinners posisjon i samfunnet.

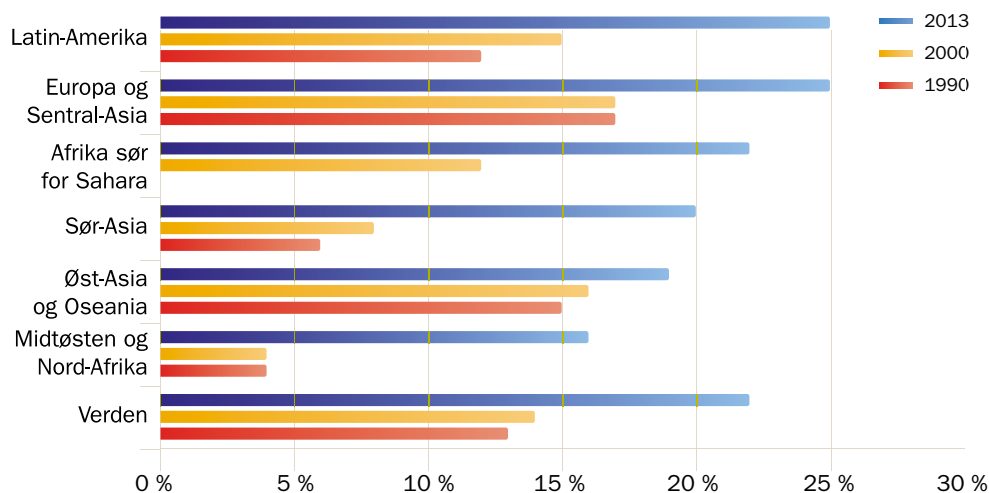
FIGUR 3.3. LITEN GRAD AV LIKESTILLING I SOMALIA



2012 Social Institutions and Gender Index (SIGI). Skala 0-1

Kilde: OECD Development Centre

FIGUR 3.4. KVINNEREPRESENTASJON I PARLAMENTER ØKER

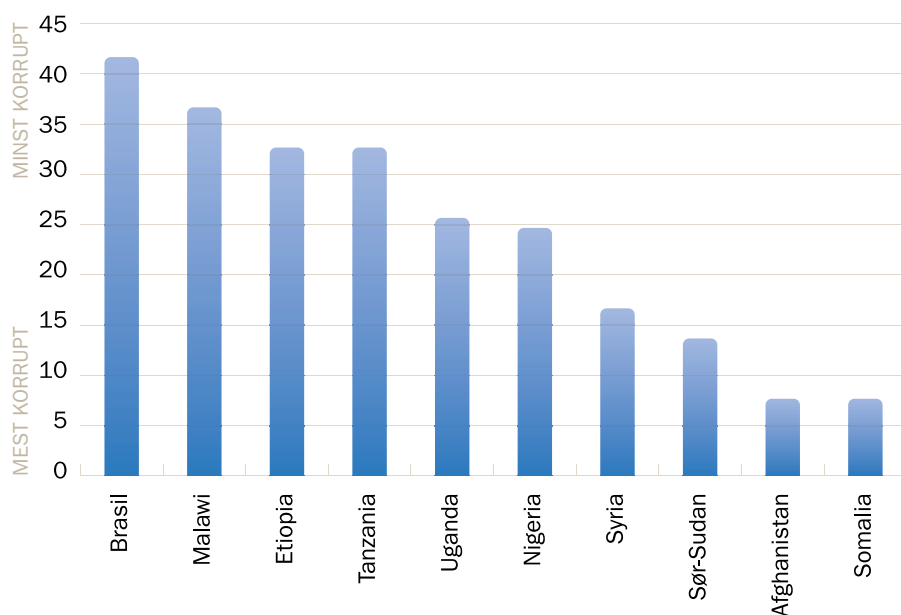


Kvinner er i stadig større grad representert i nasjonalforsamlinger, selv om det for de fleste land fortsatt er en klar overvekt av menn. Siden årtusenskiftet har kvinneandelen i verdens parlamenter samlet sett økt fra 14 til 22 prosent. Regionen med lavest kvinneandel er Midtøsten og Nord-Afrika, med 16 prosent i 2013. Der er også fremgangen størst med en fire-dobling av kvinneandelen fra 2000 til 2013.

Andel kvinner i parlamentet 1990-2013. Utvalgte regioner og verden samlet

Kilde: Verdensbanken

FIGUR 3.5. AFGHANISTAN OG SOMALIA OPPFATTES SOM MEGET KORRUPT



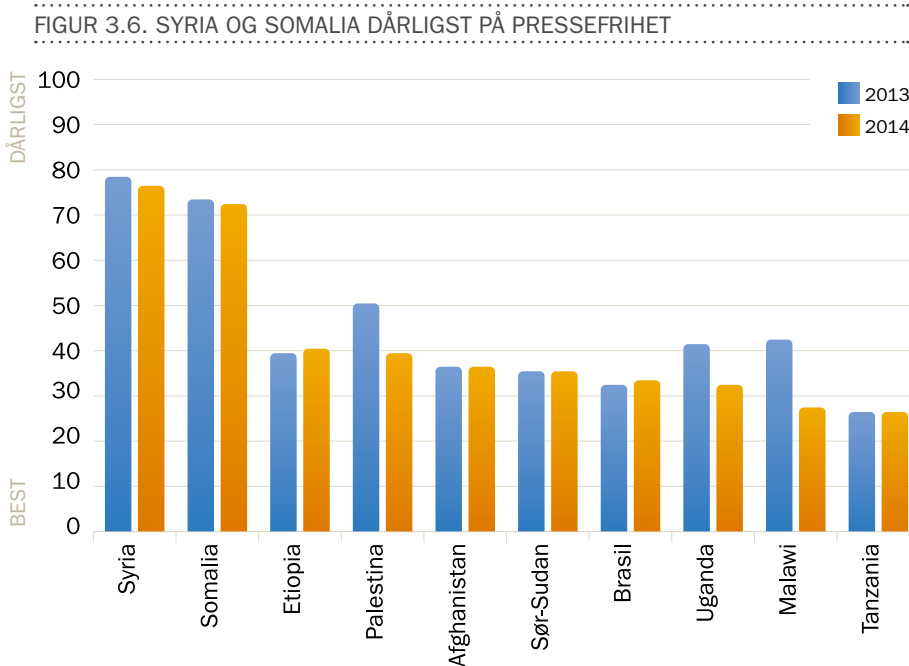
Corruption Perceptions Index (CPI). 2013. Skala 0-100

Kilde: Transparency International

Transparency International publiserer årlig Corruption Perceptions Index. Indeksen setter sammen data fra en rekke ulike kilder for å danne et bilde av korrupsjonsnivået i et lands offentlige sektor. Fordi korrupsjon er ulovlig, er det vanskelig å måle nivået direkte, og informasjonen er derfor hentet inn fra ulike rapporter og undersøkelser utført av uavhengige kilder. Indeksen måler ikke faktisk korrupsjon, men oppfatningen av korrupsjonsnivået. I landene som mottar mest norsk bistand er det generelt en

oppfatning av at det er høy grad av korrupsjon. Afghanistan og Somalia, sammen med Nord-Korea, oppfattes som de mest korrupte landene i verden. Nigeria, som omtales i resultat eksempel 11, side 54, rangeres på 144. plass av de 175 landene indeksen tar for seg, med en skår på 25 av 100 mulige. Danmark og New Zealand oppfattes som verdens minst korrupte land, med en skår på 91. Norge oppfattes som det femte minst korrupte landet, med en skår på 86.

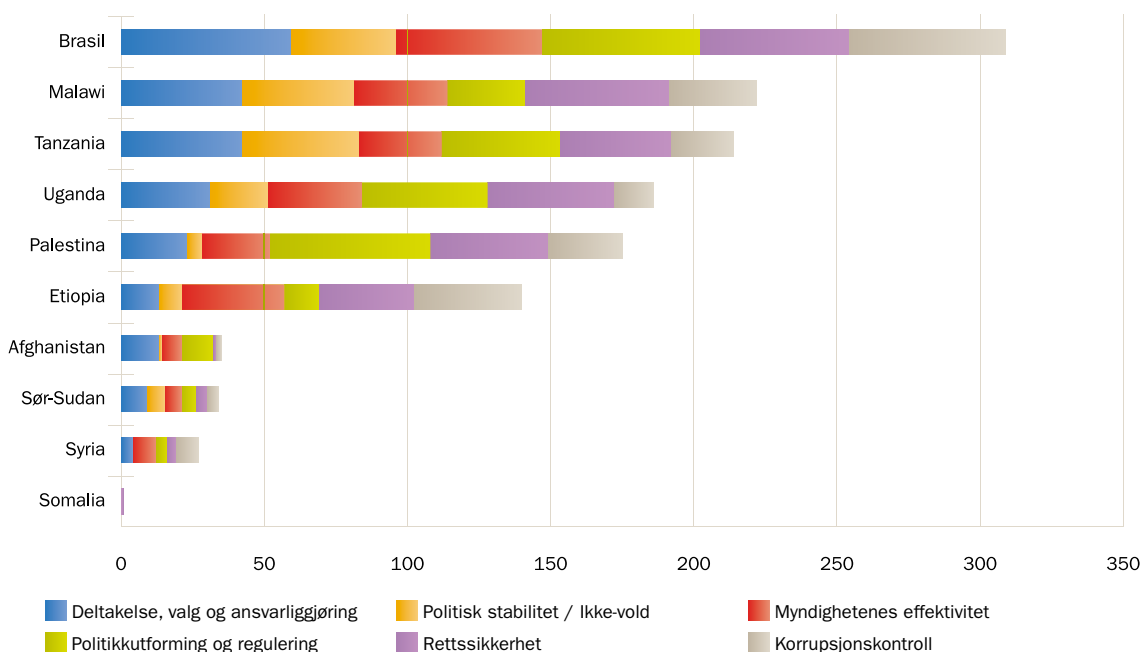
World Press Freedom Index sammenligner pressefrihet for journalister, nyhetsorganisasjoner og internetbrukere i 180 land. Av de ti landene som mottok mest bistand fra Norge i 2013 kommer spesielt Syria og Somalia dårlig ut. Indeksen antyder at pressen i Malawi, Palestina og Uganda har hatt en bedring fra 2013 til 2014, mens tilstanden er forholdsvis uforandret for de andre landene som mottar mest bistand fra Norge.



World Press Freedom Index. 2014. Skala 0-100

Kilde: Reporters Without Borders.

FIGUR 3.7. SOMALIA HAR DET DÅRLIGSTE STYRESETTET



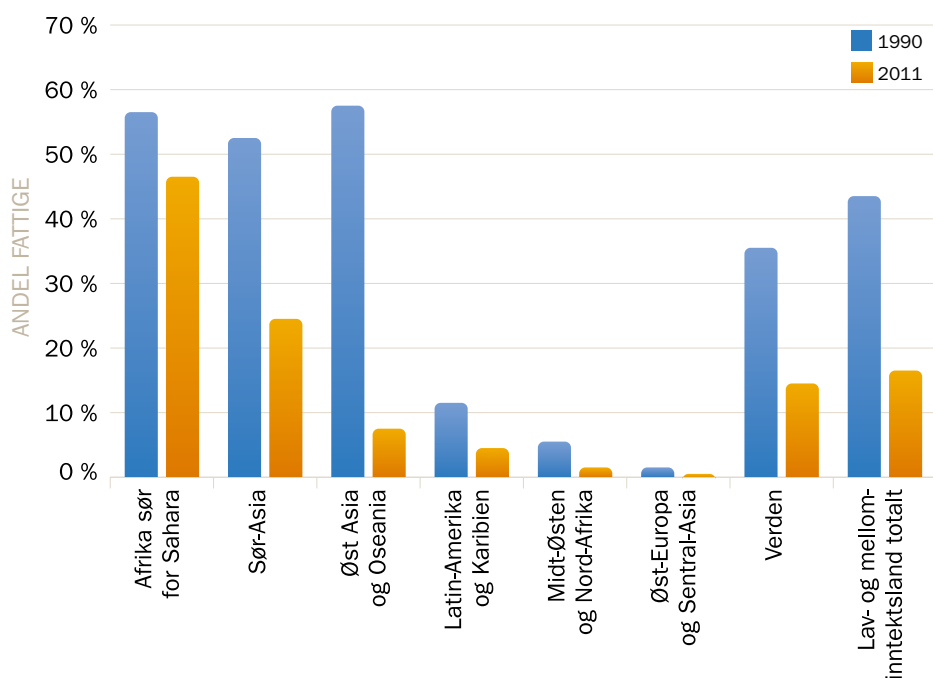
Worldwide Governance Indicators. 2012. Seks del-indeksjer hver for seg med skala 0-100. Total skala 0-600

Kilde: Verdensbanken

Worldwide Governance Indicators (WGI) baserer seg på data fra 32 ulike kilder, og en rekke indekser og indikatorer, hvorav flere er presentert i figurer tidligere i dette kapitlet. Samlet gir indekser og indikatorer et bilde av kvaliteten på styresettet i et land fordelt på seks

kategorier, hver med en skår mellom 0 (dårligst) og 100 (best). Av landene Norge gir mest bistand til, kommer Somalia klart dårligst ut, med en samlet skår på nær 0. Til sammenligning får Norge en total skår på 586 av maksimum 600.

FIGUR 3.8. 15 PROSENT AV VERDENS BEFOLKNING LEVER FOR UNDER 1,25 USD OM DAGEN



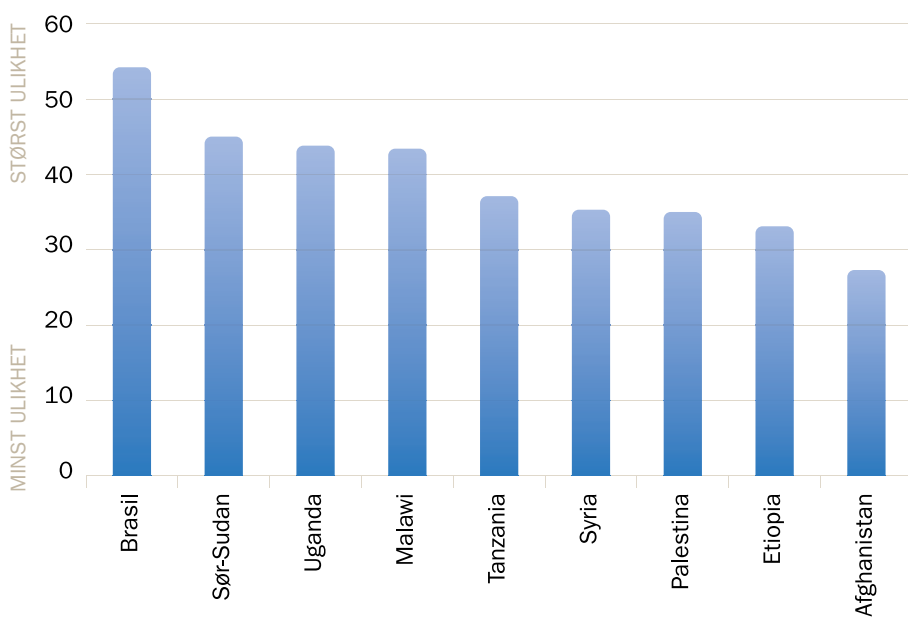
Andel som lever på mindre enn 1,25 USD for dagen målt ved 2005 internasjonale priser. Fordelt på region.
Kilde: Verdensbanken

Verdensbanken og FN definerer ekstremt fattige som personer med mindre enn 1,25 USD å leve for per dag. For verden sett under ett falt andelen ekstremt fattige fra 36 prosent i 1990 til 15 prosent i 2011, eller fra i overkant av 1,9 milliarder mennesker i 1990 til om lag 1,0 milliard i 2011. Kina sto alene for om lag 600 millioner av denne nedgangen, India for 100 millioner. Til tross for dette hadde India og Kina henholdsvis flest og tredje flest ekstremt fattige i 2011.

Fattigdomsutfordringene forblir store i Afrika sør for Sahara. Antall ekstremt fattige i denne regionen økte fra i underkant av 300 millioner i 1990 til vel 400 millioner i 2011. Nigeria, landet med Afrikas største befolkning, hadde i 2011 nest flest ekstremt fattige i verden. Som følge av befolkningsvekst falt likevel andelen ekstremt fattige i Afrika sør for Sahara fra 57 prosent i 1990 til 47 prosent i 2011.

Et stort antall mennesker er svært fattige og sårbare selv om de er over grensen for ekstremfattigdom. En høyere og mye brukt fattigdomsgrense er 2,0 USD om dagen. I 2011 var det anslagsvis 2,2 milliarder mennesker som levde under denne grensen. Det betyr at om lag 1,2 milliarder mennesker lever for mellom 1,25 og 2,0 USD om dagen, og dermed er svært sårbare for å bli ekstremt fattige.

FIGUR 3.9. FORTSATT HØY ULIKHET I BRASIL

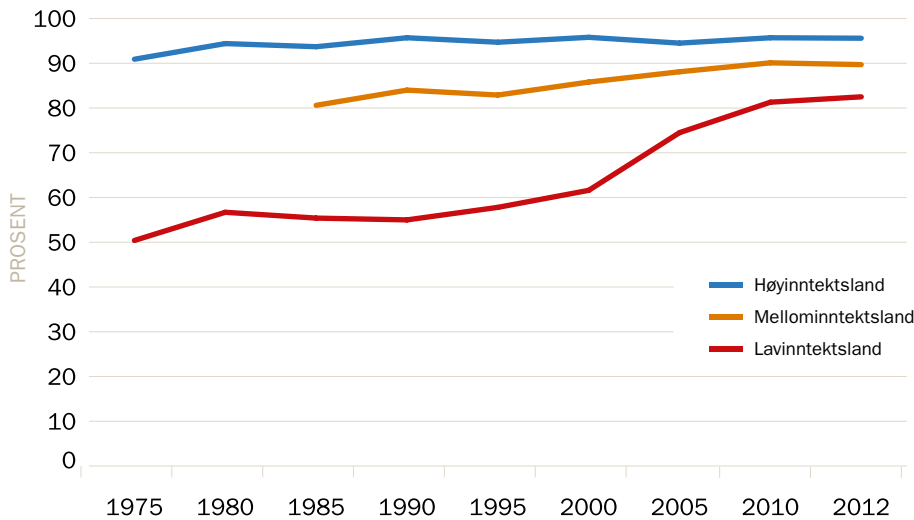


Gini-indeks – nyeste tilgjengelige tall (2007-2011). Skala 0-100

Kilde: Verdensbanken

Gini-indeksen viser graden av ulikhet i fordelingen av inntekt eller konsum mellom personer. Landene som har lavest ulikhet i verden har en GINI-verdi rundt 25, mens samfunnene med størst grad av ulikhet har en verdi på rundt 60. Brasil er av landene som tradisjonelt har hatt høyest ulikhet. Siden 2001 har denne ulikheten blitt mindre. I 2001 var Gini-verdien for Brasil på 60 mens den i løpet av de siste årene har sunket til under 55. Landet i utvalget med lavest ulikhet er Afghanistan, hvor Gini-indeksen er på 28. Dette er høyere enn Norge som har en Gini-verdi på 26, men likevel lavere enn i mange OECD-land. Dette illustrerer at lav grad av ulikhet forekommer både i høyt- og mindre utviklede land.

FIGUR 3.10. ANDELEN BARN SOM FÅR SKOLEGANG ØKER I LAVINNTEKTSLAND



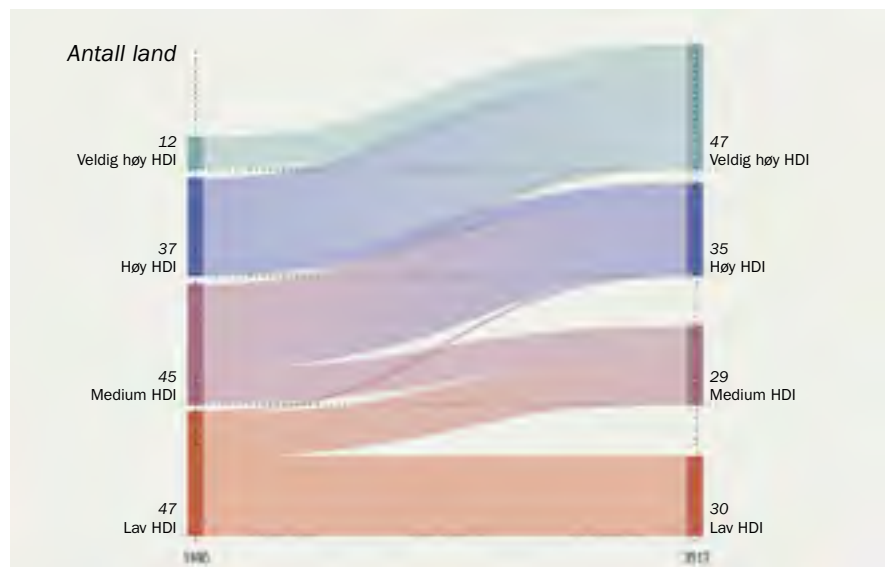
FNs andre tusenårsmål er å sikre utdanning for alle innen 2015. Det er en tendens til at stadig flere får grunnskoleutdanning. De største forbedringene i andel som har tilgang til grunnskoleutdanning er i lavinntektsland. I 1975 hadde 50 prosent av barn i lavinntektsland tilgang på grunnskoleutdanning og andelen økte til om lag 62 prosent ved årtusenskiftet. Etter at FNs tusenårsmål ble lansert i 2000, økte andelen barn i lavinntektsland med tilgang til utdanning til over 82 prosent i 2012. Figuren over sier ingenting om kvaliteten på utdanningen barna mottar.

Andel barn med plass i grunnskolen. 1975-2012

Kilde: Verdensbanken

Human Development Index (HDI) måler levekår basert på tre dimensjoner – forventet levealder, utdanning og bruttonasjonalinntekt per innbygger. I utviklingsland er det en generell trend til økende skår på HDI-indeksen, selv om fremgangen har avtatt noe de siste årene. Dette gjelder også for landene som mottar mest bistand fra Norge. HDI måler gjennomsnitt i et lands befolkning, og tar ikke høyde for at enkeltgrupper kan falle utenfor den positive utviklingen.

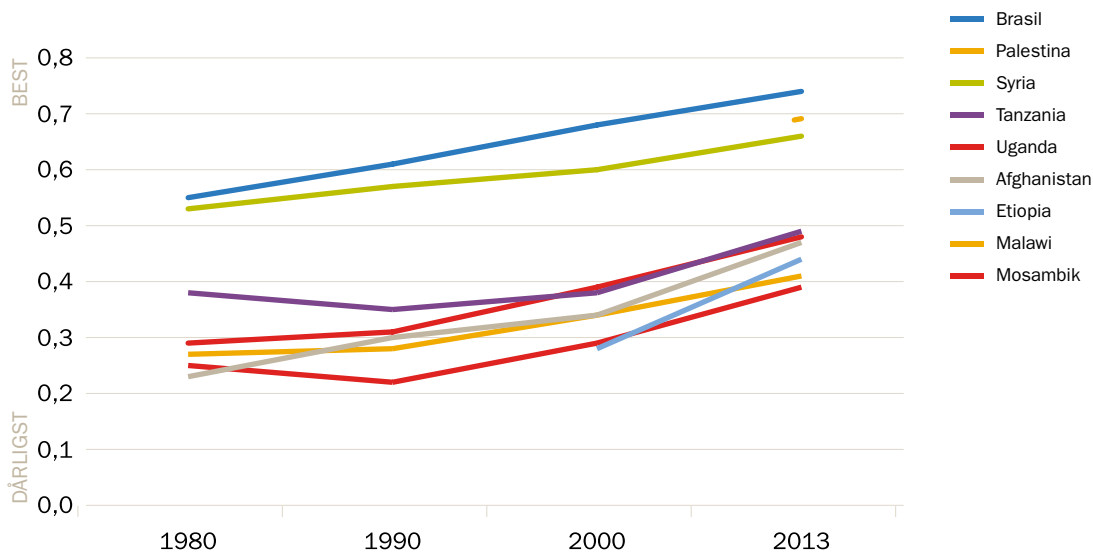
FIGUR 3.11. STADIG FORBEDRING AV LEVEKÅR



Human Development Index (HDI) gruppert i lav, medium, høy og veldig høy. Data for 141 land

Kilde: Human Development Report 2014

FIGUR 3.12. FORBEDRING AV LEVEKÅR I LANDENE SOM MOTTOK MEST NORSK BISTAND I 2013



Human Development Index (HDI). 1980-2013. Skala 0-1

Kilde: Human Development Report 2014

Forventet levealder ved fødsel har økt på grunn av lavere barne-dødelighet, bedre ernæring og færre dødsfall grunnet hiv/aids. Utdanningsnivået har steget som følge av økte investeringer og politisk engasjement. Fattigdommen har også blitt betydelig redusert, selv om det fortsatt er store variasjoner mellom land og regioner.

Human Development Report 2014 anslår at levekår for kvinner i gjennomsnitt ligger om lag åtte prosent lavere enn for menn. Gapet er forholdsvis lite, tre prosent, i gruppen land med høyest levekår. I gruppen med dårligst levekår er forskjellen 17 prosent.

FIGUR 3.13. VALG STÅR SENTRALT I V-DEMS DEMOKRATIMODELL



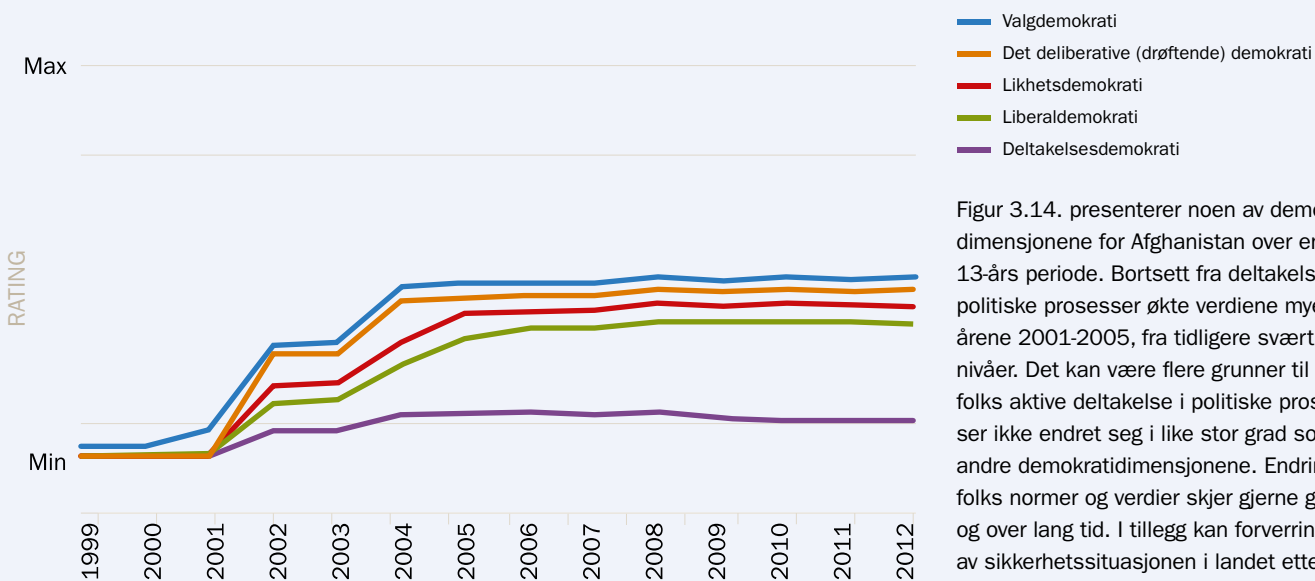
Dimensjoner av et demokrati.

Kilde: Varieties of Democracy

Varieties of Democracy (V-dem) har som mål å forbedre forståelsen og målingen av demokratier. Målemetoden baserer seg på over 400 indikatorer som utgjør syv dimensjoner i demokratier. Figur 3.13. illustrerer at valg står sentralt i ethvert demokrati. Et velfungerende demokrati må imidlertid også inneholde andre

dimensjoner. Sammensetningen av de syv hoveddimensjonene og styrken av hver av dem varierer. Denne tilnærmingen gjør det mulig å måle både kvalitative forskjeller på demokratier og hvorvidt et land skårer høyt eller lavt på én demokratidimensjon.

FIGUR 3.14. UTVIKLING AV DEMOKRATIET I AFGHANISTAN

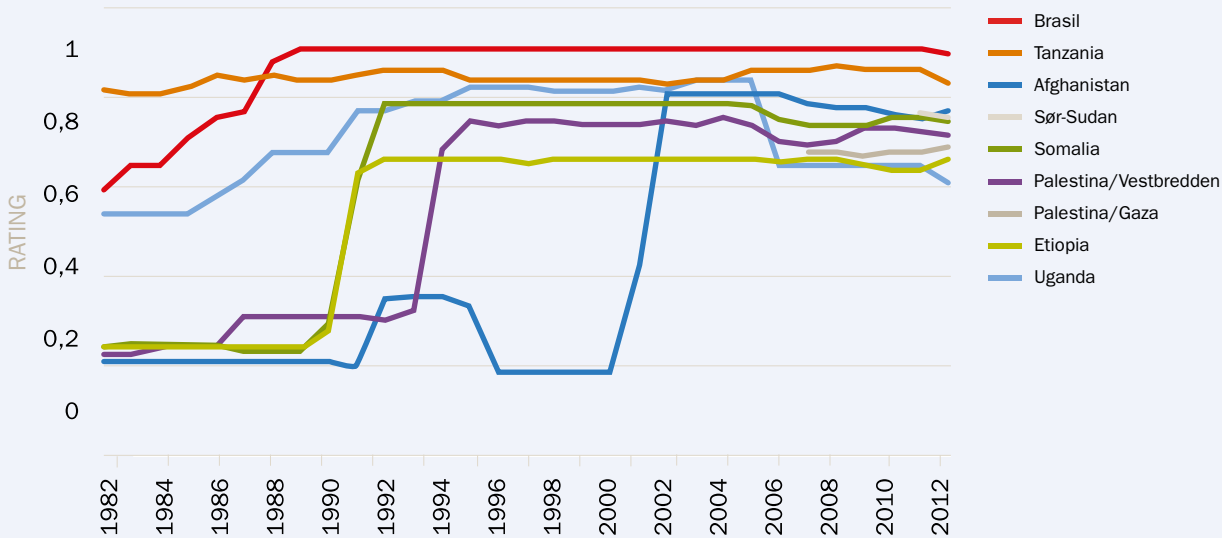


Utvalgte dimensjoner av demokratiutviklingen i Afghanistan, 1999-2012. Skala min-maks.

Kilde: Varieties of Democracy

Figur 3.14. presenterer noen av demokrati-dimensjonene for Afghanistan over en 13-års periode. Bortsett fra deltakelse i politiske prosesser økte verdiene mye i årene 2001-2005, fra tidligere svært lave nivåer. Det kan være flere grunner til at folks aktive deltakelse i politiske prosesser ikke endret seg i like stor grad som de andre demokratidimensjonene. Endringer i folks normer og verdier skjer gjerne gradvis og over lang tid. I tillegg kan forverringen av sikkerhetssituasjonen i landet etter 2005 ha spilt en rolle. Indeksene viser at utviklingen for alle demokratidimensjonene har flatet ut siden 2005.

FIGUR 3.15. DET SIVILE SAMFUNNET STYRKET I AFGHANISTAN OG PALESTINA



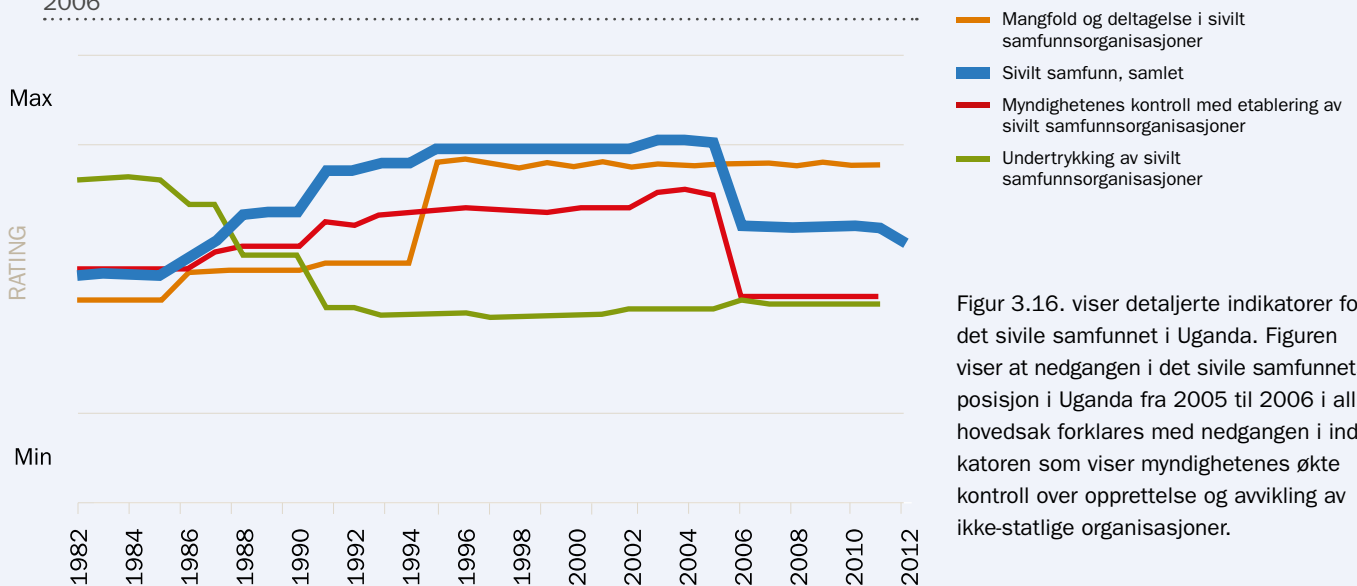
Core Civil Society index, 1982-2012. Skala 0-1.

Kilde: Varieties of Democracy.

V-dems analyseverktøy gjør det mulig å undersøke en rekke samfunnsforhold og sammenlikne på tvers av land. Eksempelvis kan forholdene for det sivile samfunnet sammenliknes mellom land som vist i figur 3.15. Figuren viser blant annet at det sivile

samfunnet styrket sin posisjon betraktelig i Palestina på begynnelsen av 1990-tallet og i Afghanistan fra år 2000. I Uganda var det, etter en positiv utvikling på 1980- og tidlig på 1990-tallet, en markant nedgang fra 2005 til 2006.

FIGUR 3.16. VANSKELIGERE FORHOLD FOR DET SIVILE SAMFUNNET I UGANDA I 2006



Core Civil Society index, Uganda, 1982-2012. Skala min-max.

Kilde: Varieties of Democracy.

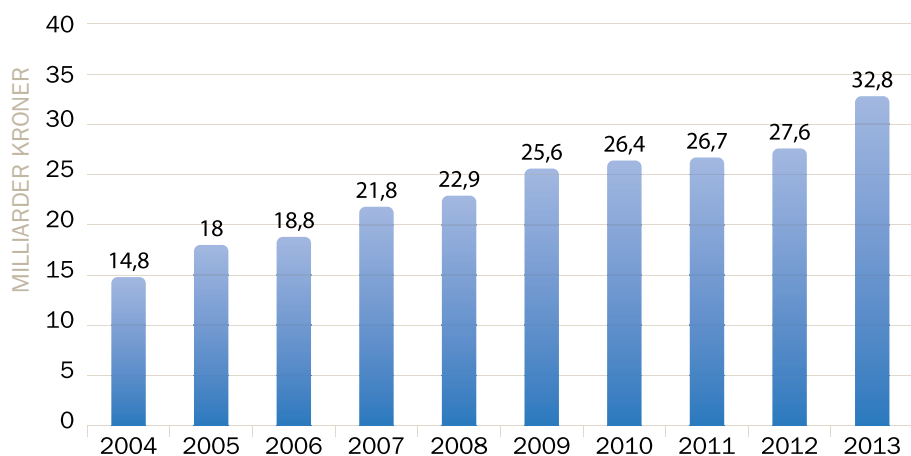
Figur 3.16. viser detaljerte indikatorer for det sivile samfunnet i Uganda. Figuren viser at nedgangen i det sivile samfunnets posisjon i Uganda fra 2005 til 2006 i all hovedsak forklares med nedgangen i indikatoren som viser myndighetenes økte kontroll over opprettelse og avvikling av ikke-statlige organisasjoner.



3.2 NORSK BISTAND I 2013

Denne delen ser på Norges bistand, hvordan den fordeles og hvordan utviklingen har vært de siste ti årene.

FIGUR 3.17. NORSK BISTAND HAR ØKT



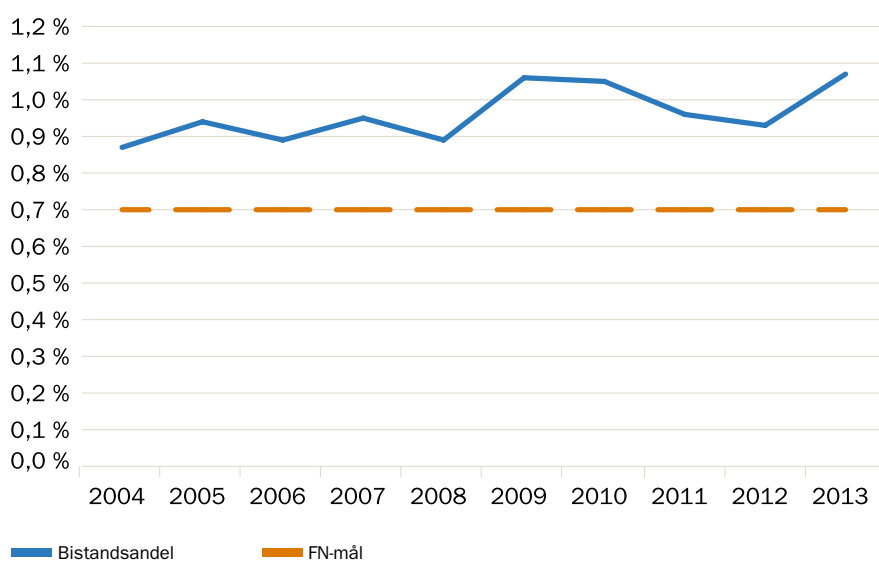
I 2013 utgjorde den norske bistanden 32,8 milliarder kroner. Dette var en økning på 19 prosent sammenliknet med 2012. Den kraftige økningen skyldtes i stor grad en ekstraordinær utbetaling på 2,9 milliarder kroner for redusert avskoging i Amazonas som er bevilget over tidligere års statsbudsjetter. I løpet av de ti siste årene er den totale bistanden mer enn doblet målt i kroner, mens den i prosent av bruttonasjonalinntekt (BNI) har økt fra 0,87 til 1,07 prosent. Fordelt på den norske befolkning ga hver nordmann i gjennomsnitt i overkant av 6400 kroner i bistand i 2013.

Norges bistand 2004-2013. Milliarder kroner.

Kilde: Norad

I 2013 utgjorde Norges bistand 1,07 prosent av BNI. Dette var en økning fra 2012 da nivået var på 0,93 prosent. Norges bistand var over én prosent av BNI også i 2009 og 2010. Før det lå bistanden over én prosent av BNI i perioden 1982-1994. FN har som mål at rike land skal gi minst 0,7 prosent av BNI som bistand. Norge har ligget over det nivået i alle år siden 1976.

FIGUR 3.18. NORSK BISTAND UTGJORDE 1,07 PROSENT AV BNI I 2013



Norsk bistand som andel av BNI. 2004-2013

Kilde: Norad

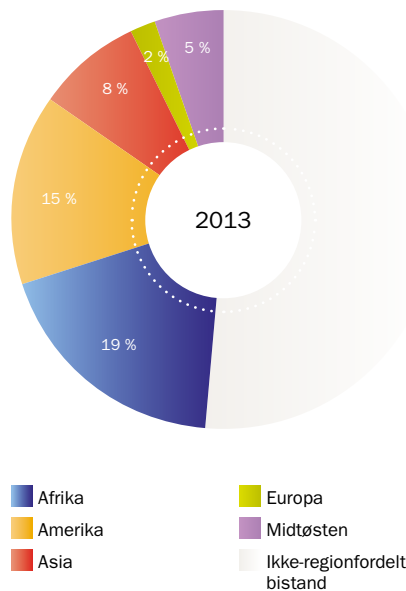
Av de 32,8 milliarder kronene Norge ga i bistand i 2013, var 49 prosent øremerket et geografisk område. Andelen av bistanden som det er mulig å fordele på land eller region steg fra 44 prosent året før. Dette må ses i lys av de ekstraordinære utbetalingene til Brasil i forbindelse med klima- og skogprosjektet. Siden 2004 har andelen av bistanden som det har vært mulig å fordele på region sunket. For ti år siden utgjorde den regionfordelte bistanden 55 prosent av totalen.

Av den regionfordelte bistanden går mest til Afrika. I 2013 utgjorde bistanden til Afrika 19 prosent av den totale bistanden. Den norske bistanden til Afrika har økt de siste ti årene fra 4,2 milliarder kroner i 2004 til 6,1 milliarder kroner i 2013. Som andel av den totale bistanden gikk bistanden til Afrika likevel betydelig ned, fra 29 prosent i 2004 til 19 prosent i 2013.

Bistanden til Latin-Amerika og Asia utgjorde henholdsvis 15 og 8 prosent av den totale norske bistanden i 2013. Asia har historisk mottatt mye bistand fra Norge. Latin-Amerika har tidligere mottatt en relativt liten andel av den norske bistanden, men regionen har fått en større andel etter at Norge startet satsningen på klima og skog. Fra å motta i underkant av fire prosent i 2004, økte dette til åtte prosent i 2012. Som en konsekvens av de ekstraordinære utbetalingene til Brasil i 2013 ble bistanden til Latin-Amerika mer enn doblet fra 2012 til 2013, til 4,8 milliarder kroner.

I Europa er det land på Balkan og i Øst-Europa som mottar bistand.

FIGUR 3.19. HALVPARTEN AV NORSK BISTAND GIS TIL ET SPESIFIKT LAND ELLER REGION



Norsk bistand 2013. Totalt 32,8 milliarder kroner.

Kilde: Norad

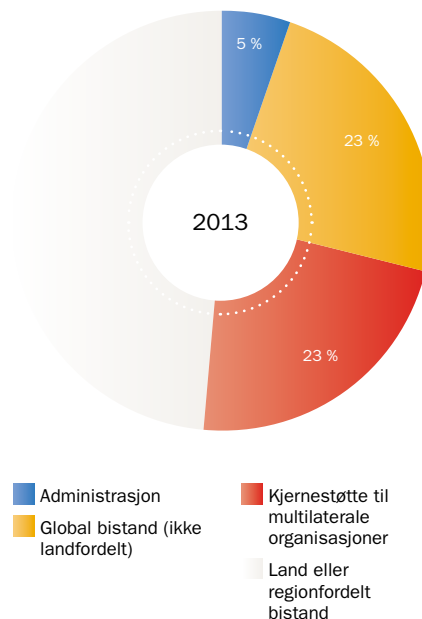
Bistanden som ikke kan fordeles på land eller region består av kjernestøtte til multilaterale organisasjoner, bistand til globale programmer samt administrasjonskostnader.

En multilateral organisasjon er en organisasjon der stater er medlemmer. Eksempler er FN og Verdensbanken. I 2013 ble det gitt 7,4 milliarder kroner som kjernestøtte til denne typen organisasjoner, altså nesten en fjerdedel av bistandsbudsjettet. Dette er midler som går direkte til organisasjonene uten at pengene er knyttet til et bestemt land eller en bestemt type prosjekt. I antall kroner har den norske kjernestøtten til multilaterale organisasjoner økt de siste ti årene, fra 4,2 milliarder kroner i 2004 til 7,4 milliarder kroner i 2013. I den samme perioden har andelen av total bistand som gis som kjernestøtte til multilaterale organisasjoner falt fra 28 til 23 prosent.

I 2013 ble 7,7 milliarder kroner gitt som global bistand. Dette utgjorde 23 prosent av bistanden. I dette inngår blant annet utgifter til flyktninger det første året de oppholder seg i Norge og bistand til tematiske fond for utdanning, helse og miljø. De siste ti årene har global bistand økt markant. I 2004 var 1,7 milliarder kroner av bistanden global, noe som utgjorde elleve prosent av bistanden det året.

Administrasjonskostnadene består av kostnadene Norad, Utenriksdepartementet, Norfund og Fredskorpset har til forvaltning av bistanden. I 2013 ble det brukt 1,8 milliarder kroner på administrasjon, noe som utgjorde i overkant av fem prosent av bistanden. De siste ti årene har andelen av bistandsmidlene brukt til administrasjon ligget relativt stabilt.

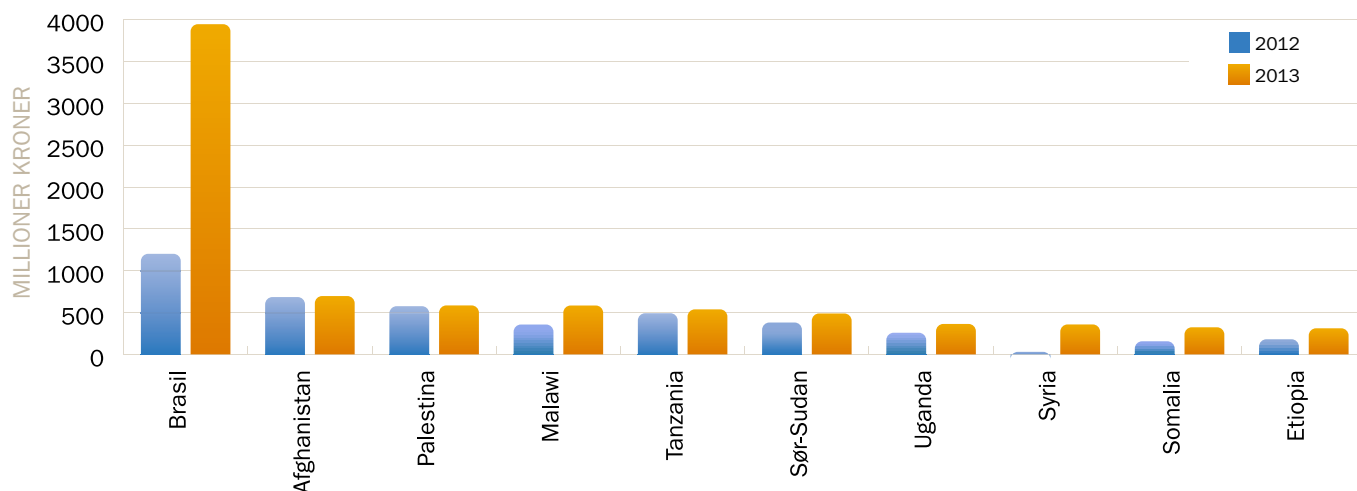
FIGUR 3.20. ÉN FJERDEDEL AV BISTANDEN ER KJERNESTØTTE TIL MULTILATERALE ORGANISASJONER



Norsk bistand 2013. Totalt 32,8 milliarder kroner.

Kilde: Norad

FIGUR 3.21. BRASIL MOTTOK KLART MEST NORSK BISTAND I 2013



De ti landene som mottok mest norsk bistand i 2013 sammenliknet med det de mottok i 2012. Millioner kroner.

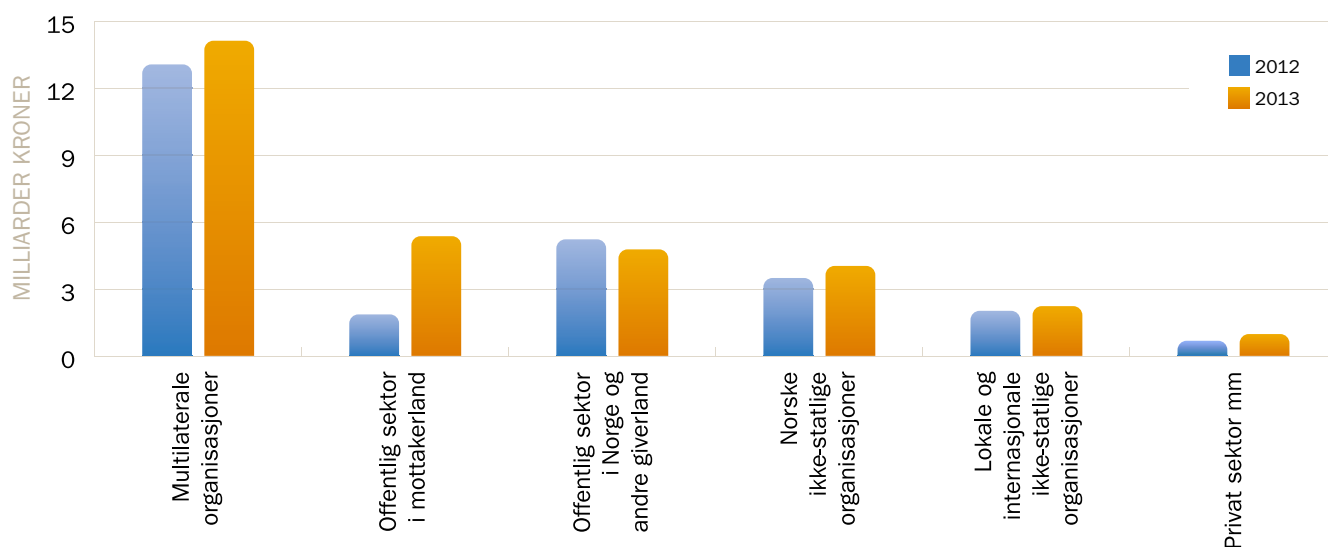
Kilde: Norad

I 2013 var Brasil det landet som mottok mest bistand fra Norge. Bistanden til Brasil har nærmest doblet seg på de to siste årene, fra 407 millioner kroner i 2011, via 1248 millioner i 2012, til 3989 millioner i 2013. Av utbetalingene til Brasil i 2013 gikk 3894 millioner kroner, eller 98 prosent, til Amazonasfondet, som styres av den brasilianske utviklingsbanken (BNDES). Norges bidrag til bevaring av regnskog i Brasil beregnes på grunnlag av nedgangen i Brasils avskoging. Fordi Brasil har lyktes med store reduksjoner i avskogingen, har landet mottatt betydelig støtte fra Norge de siste årene. Den kraftige økningen i bistanden til Brasil

i 2013 skyldes at 2,9 milliarder som allerede var satt av for tidligere års resultater først ble overført til Brasil i 2013.

Afghanistan mottok nest mest av den landfordelte bistanden i 2013, med 744 millioner kroner. Deretter fulgte Palestina og Malawi med henholdsvis 632 og 631 millioner kroner. Av landene med kraftig økning i mottatt bistand fra 2012 til 2013 utmerker Syria seg med en vekst fra 78 millioner kroner til 405 millioner kroner. Økningen har sammenheng med borgerkrigen i landet, og bistanden besto i stor grad av nødhjelp.

FIGUR 3.22. MULTILATERALE ORGANISASJONER MOTTOK OVER 14 MILLIARDER KRONER I 2013



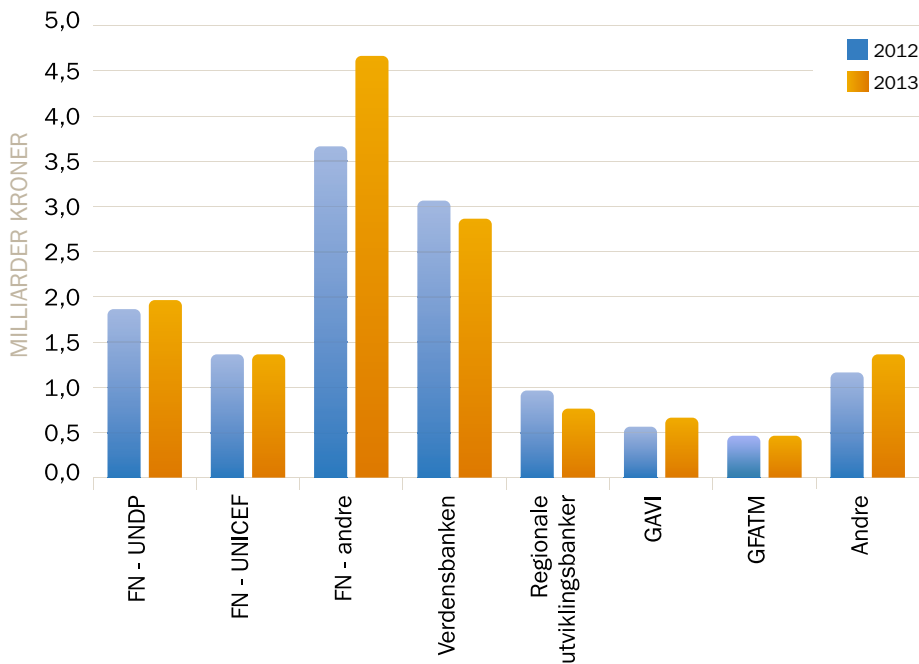
Norsk bistand fordelt på type avtalepartner i 2012 og 2013. Milliarder kroner.

Kilde: Norad

I 2013 mottok multilaterale organisasjoner 14,3 milliarder kroner, noe som utgjorde 44 prosent av den totale norske bistanden. Bistanden til multilaterale organisasjoner fordelte seg på om lag 7,4 milliarder kroner i kjerne støtte og 6,9 milliarder kroner til øremerkede prosjekter. Den største økningen var i bistand til offentlig

sektor i mottakerland, som mer enn doblet seg fra 2012 til 2013. Økningen skyldes hovedsakelig overføringene på nesten fire milliarder kroner til den brasilianske utviklingsbanken BNDES i forbindelse med klima- og skogsatsingen.

FIGUR 3.23. FN MOTTOK ÅTTE MILLIARDER KRONER I NORSK BISTAND



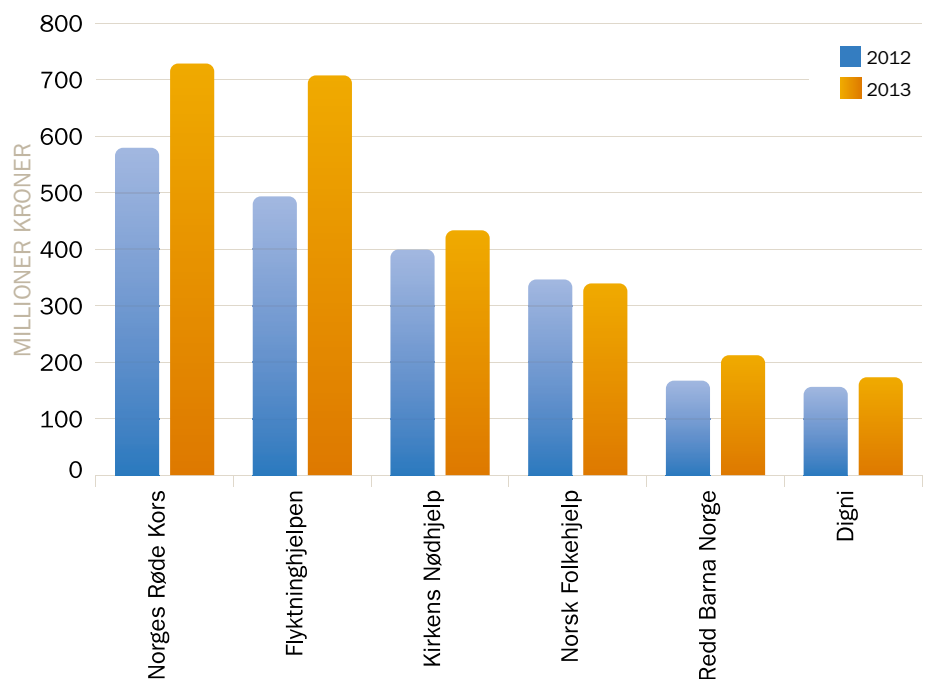
Av de multilaterale organisasjonene var det FN-organisasjonene som mottok mest. I 2013 kanaliserte Norge åtte milliarder kroner via FN, én milliard mer enn året før. Bistanden til Verdensbanken var i 2013 på 2,9 milliarder kroner, ned fra 3,1 milliarder året før. Bistanden til vaksinealliansen GAVI fortsatte å øke, fra 429 millioner kroner i 2011, via 606 millioner i 2012 til 749 millioner i 2013. Det globale fondet for bekjempelse av aids, tuberkulose og malaria (GFATM) har mottatt 450 millioner kroner årlig de tre siste årene. Mer detaljert informasjon om norsk bistand til multilaterale organisasjoner finnes i tabellvedlegget.

Bistand til multilaterale organisasjoner, 2012 og 2013. Milliarder kroner. Tallene for GAVI inkluderer ikke IFFIm og AMC.

Kilde: Norad

I 2013 mottok norske ikke-statlige organisasjoner totalt 4,3 milliarder kroner, en økning på 15 prosent fra året før. Av dette var 30 prosent nødhjelp. De seks største mottakerne fikk 62 prosent av midlene. Fra 2012 til 2013 hadde Flyktninghjelpen størst økning, fra 501 millioner kroner til 715 millioner kroner, en økning på 43 prosent. Av bistanden som ble kanalisert via norske ikke-statlige organisasjoner, gikk omlag 1,7 milliarder kroner til bistandsprosjekter i Afrika.

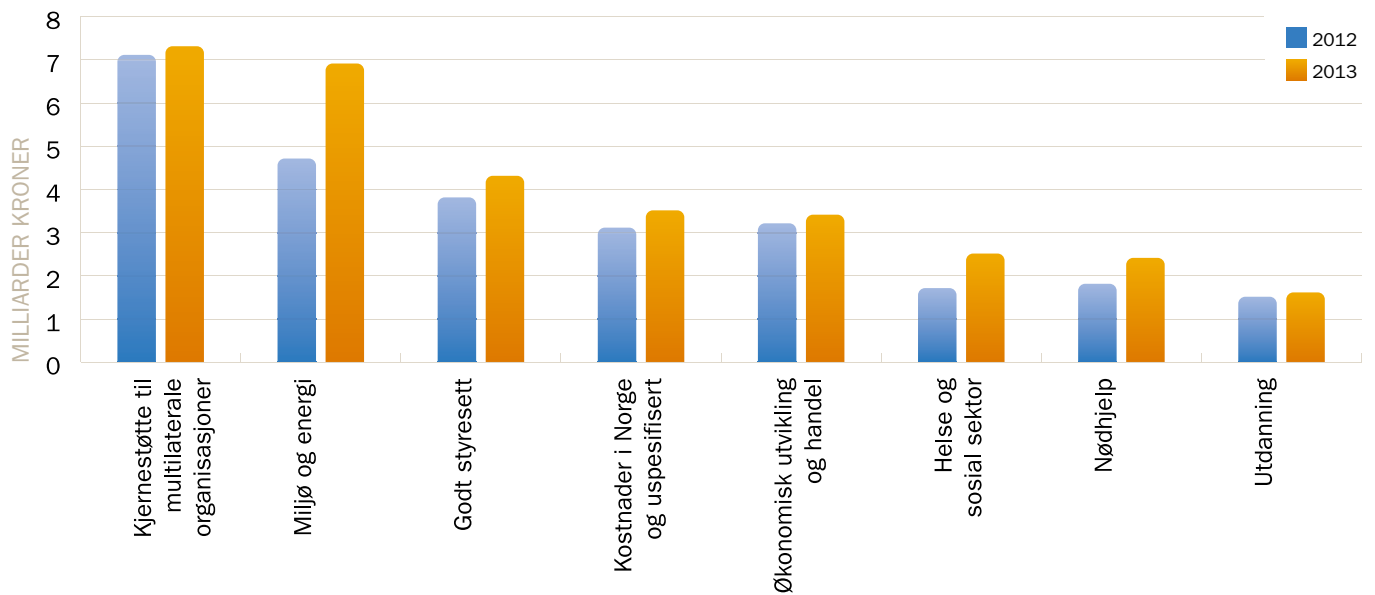
FIGUR 3.24. NORSKE NGOER: NORGES RØDE KORS OG FLYKTNINGHJELPEN MOTTOK MEST NORSK STØTTE



Bistand til de seks største norske ikke-statlige bistandsorganisasjonene 2012 og 2013. Millioner kroner.

Kilde: Norad

FIGUR 3.25. ØKNING I BISTANDEN TIL GODT STYRESETT



Norsk bistand fordelt på sektor. 2012 og 2013. Milliarder kroner.

Kilde: Norad

I 2013 ble 7,4 milliarder kroner gitt som kjernestøtte til multilaterale organisasjoner. Kjernestøtte er generell støtte som ikke er øremerket en spesifikk sektor eller et geografisk område (se Resultater gjennom multilaterale organisasjoner, side 24-25). Syv milliarder kroner ble brukt på miljø og energi, opp fra 4,8 milliarder

i 2012. Også her gir den ekstraordinære utbetalingen til Amazonasfondet stort utslag i statistikken.

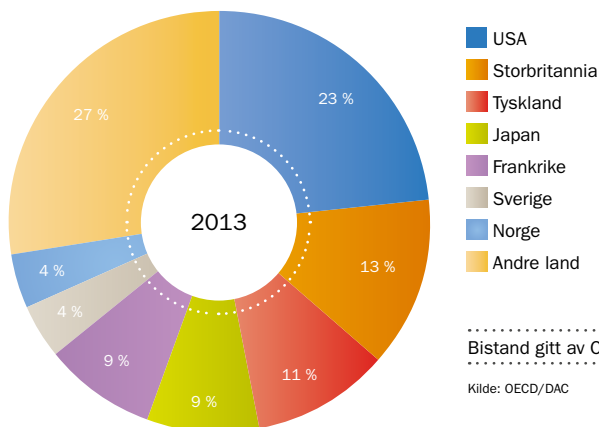
Bistand til godt styresett utgjorde 4,4 milliarder kroner i 2013. Dette var omlag 500 millioner kroner mer enn i 2012.



3.3 BISTAND FRA NORGE OG ANDRE GIVERLAND

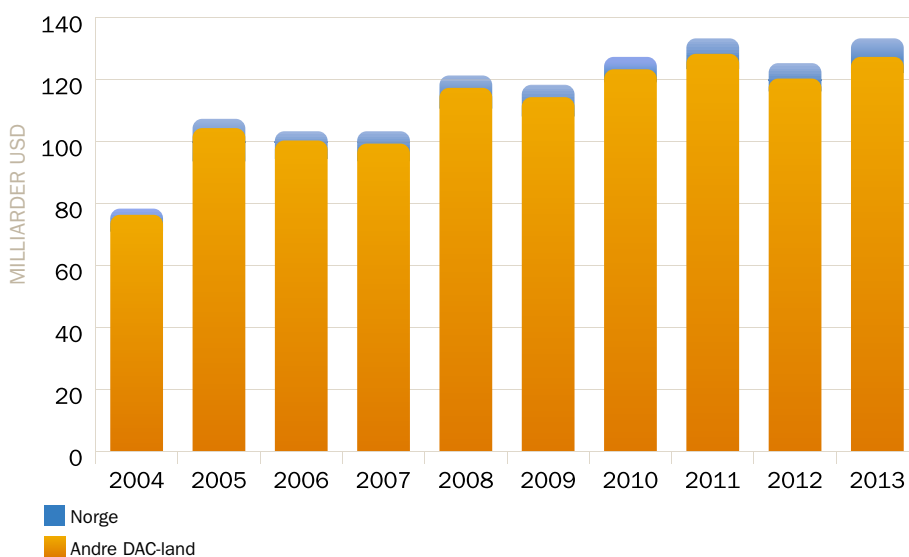
I denne delen sammenliknes Norges bistand med land som er medlemmer i OECDs Utviklingskomité (DAC). OECD/DAC består av 28 land samt EU, og er et forum hvor det diskuteres bistandspolitikk. DAC-landene har tradisjonelt vært de største giverne av bistand, men flere andre land, deriblant Saudi-Arabia og De Forente Arabiske Emirater er også store givere. Norge er internasjonalt en relativt liten giver i antall kroner. Justert for størrelse på økonomi og befolkning er Norge det landet som ga mest i 2013.

FIGUR 3.26. NORGE GA 4,1 PROSENT AV OECD/DAC-LANDENES TOTALE BISTAND



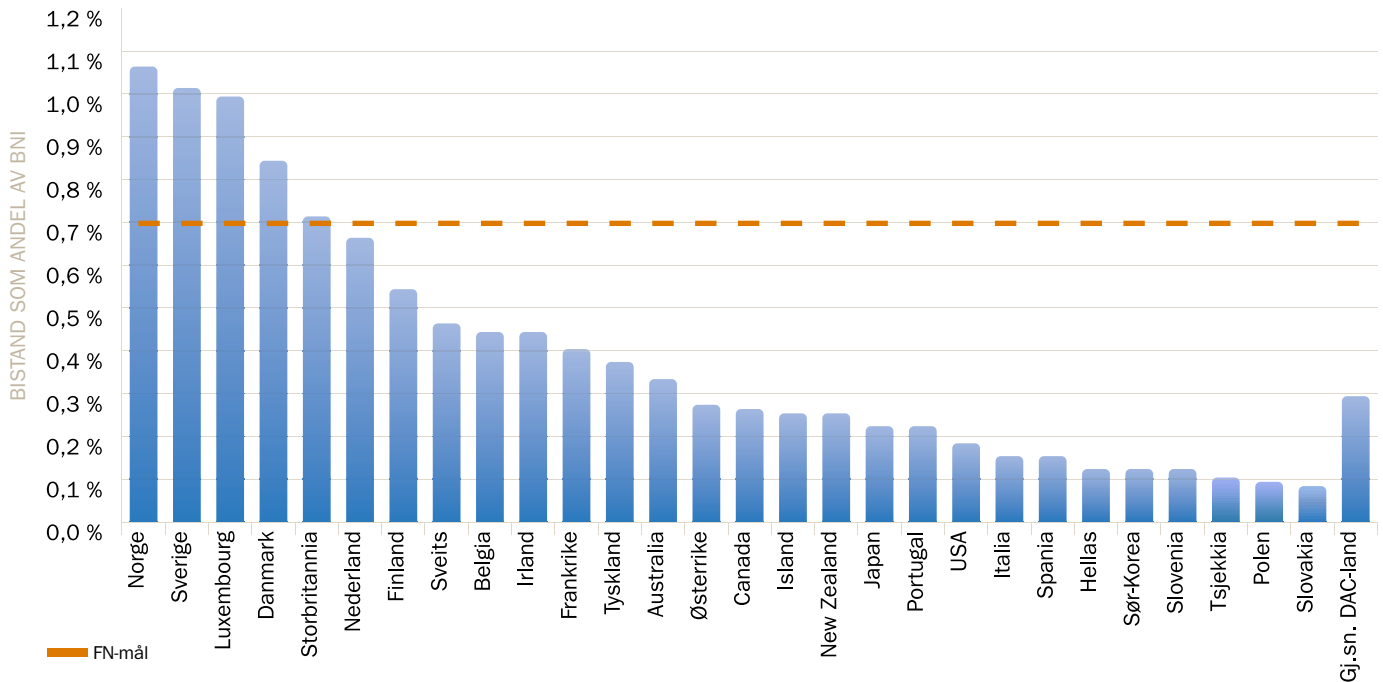
I 2013 ga medlemslandene i OECD/DAC til sammen 135 milliarder USD i bistand (ca. 800 milliarder kroner). Av dette utgjorde Norges bidrag 4,1 prosent. Norges befolkning utgjør 0,5 prosent av befolkningen i OECD/DAC-landene. USA var, med en andel på 23,4 prosent av bistanden, det landet som ga klart mest av OECD/DAC-landene. Storbritannia og Tyskland fulgte nærmest med andeler på henholdsvis 13 og 10 prosent av total bistand fra OECD/DAC-landene.

FIGUR 3.27. NORGES ANDEL AV BISTANDEN HAR ØKT



I perioden 2004-2013 økte den samlede bistanden fra OECD/DAC-landene fra 80 milliarder USD til 135 milliarder USD. I den samme perioden økte Norges andel fra 2,7 prosent til 4,1 prosent.

FIGUR 3.28. FEM LAND GIR MER ENN 0,7 PROSENT AV BNI I BISTAND



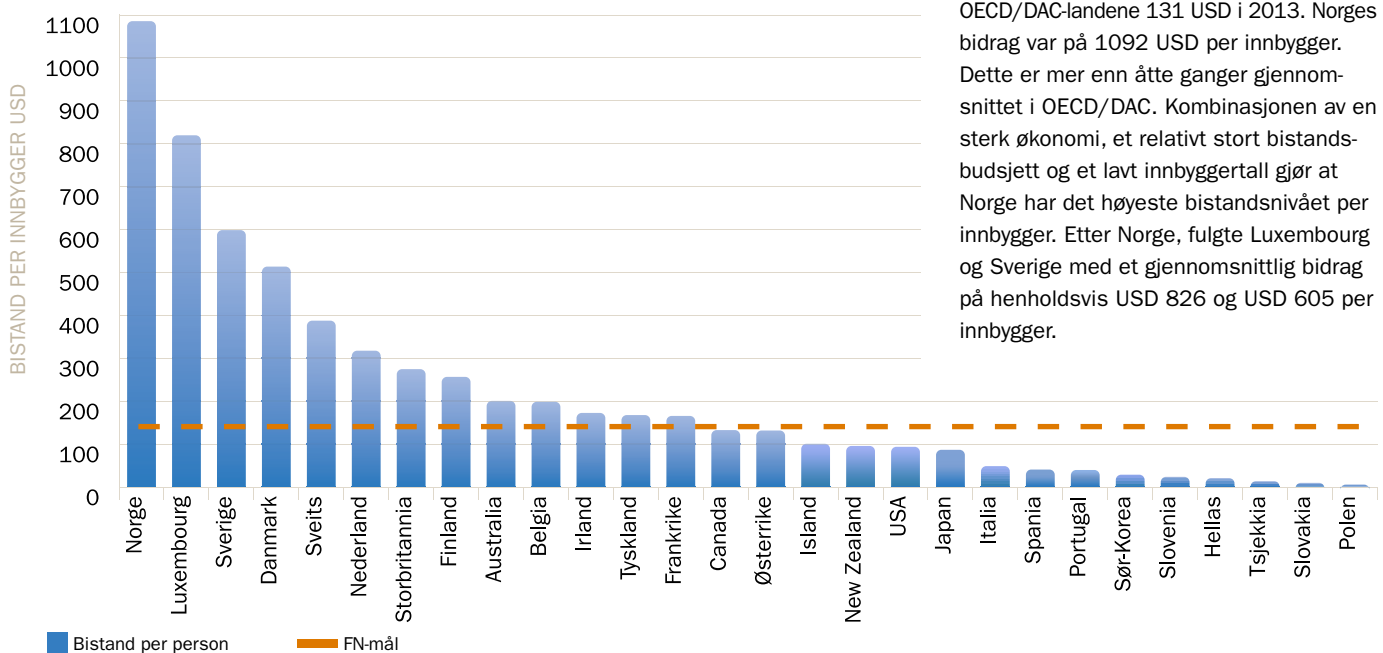
Bistand som andel av BNI i OECD/DAC-land. 2013.

Kilde: OECD/DAC

Det er stort spenn i størrelsen på økonomiene til de ulike OECD/DAC-landene. For å se hvor mye bistand et land bidrar med i forhold til størrelsen på økonomien, kan bistanden måles som andel av brutto nasjonalinntekt (BNI). FN har et mål om at rike land skal bidra med minst 0,7 prosent av BNI i bistand. I 2013 var Norge, Sverige, Luxembourg, Danmark og Storbritannia de eneste landene

i OECD/DAC som nådde dette målet. For Storbritannia var 2013 første året de nådde 0,7 prosent av BNI i bistand. Norge hadde med 1,07 prosent av BNI høyest andel, og har oppfylt FNs mål om 0,7 prosent av BNI i bistand siden 1976 da målet ble vedtatt. Gjennomsnittlig bidro OECD/DAC-landene med 0,30 prosent av samlet BNI i bistand.

FIGUR 3.29. NORGE GIR MEST BISTAND PER INNBYGGER

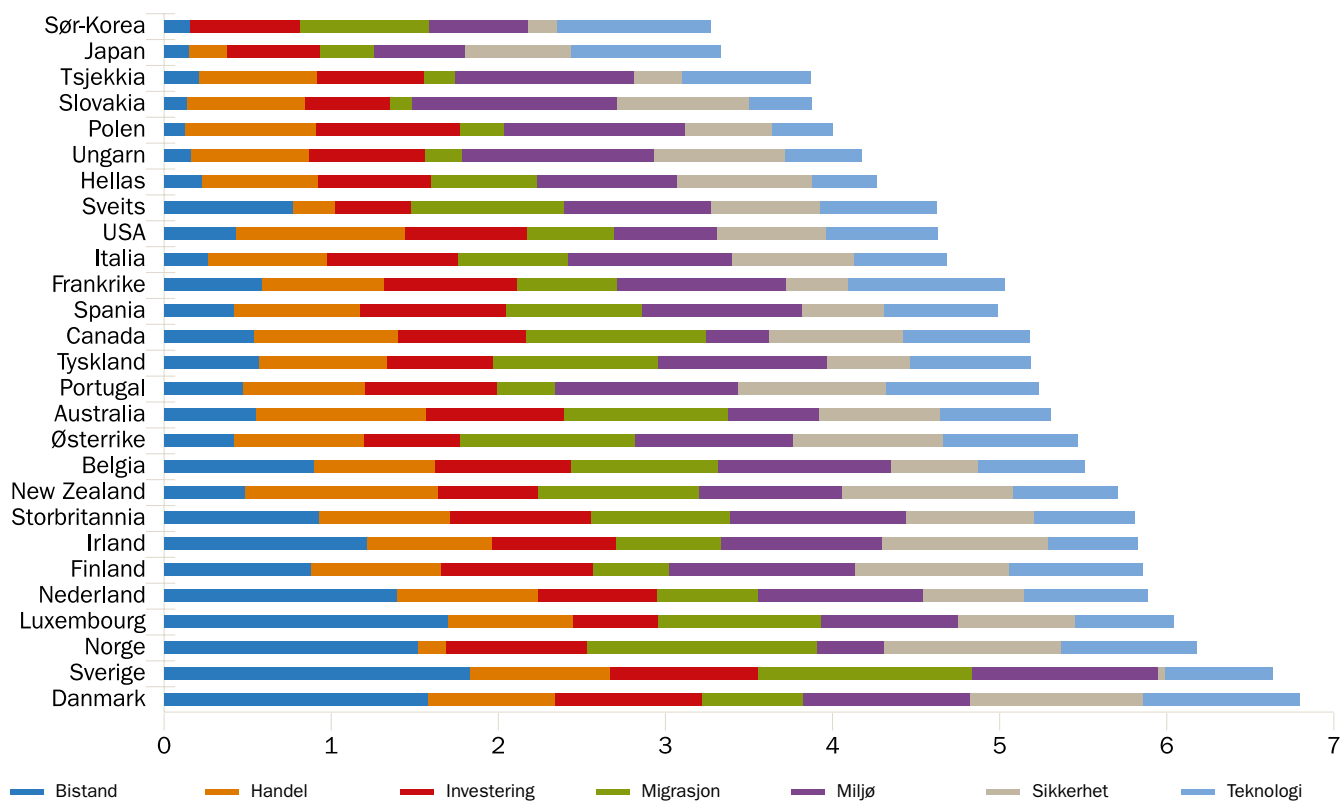


Bistand per innbygger i OECD/DAC-land. 2013.

Kilde: OECD/DAC

I gjennomsnitt var bidraget per innbygger i OECD/DAC-landene 131 USD i 2013. Norges bidrag var på 1092 USD per innbygger. Dette er mer enn åtte ganger gjennomsnittet i OECD/DAC. Kombinasjonen av en sterk økonomi, et relativt stort bistandsbudsjett og et lavt innbyggertall gjør at Norge har det høyeste bistandsnivået per innbygger. Etter Norge, fulgte Luxembourg og Sverige med et gjennomsnittlig bidrag på henholdsvis USD 826 og USD 605 per innbygger.

FIGUR 3.30. DANMARK FØRER DEN MEST UTVIKLINGSFREMMEDE POLITIKKEN



Commitment to Development Index. 2013.

Kilde: Center for Global Development

Bistand er en av flere faktorer som påvirker utvikling. Center for Global Development har laget en indeks som i tillegg til bistand tar høyde for ulike giverlands bidrag til utvikling gjennom handel, investeringer, migrasjon, miljø, sikkerhet og teknologi.

De skandinaviske landene skiller seg ut som land med spesielt utviklingsfremmende politikk, og Danmark, Sverige og Norge kommer best ut på lista over giverlandenes utviklingspolitikk. I 2013 skårer Norge høyt på de fleste indikatorer med unntak av handel og miljø. Høye tollbarrierer og landbrukssubsidier gjør at Norges handelspolitikk blir rangert som nest dårligst av de 27 landene som er inkludert i indeksen.

Norge har ingen tollbarrierer overfor de minst utviklede landene, men siden dette bare gjelder noen og ikke alle utviklingsland, er det ikke tilstrekkelig for å heve Norge på handelskomponenten av indeksen. At Norge rangeres nest lavest også for miljø skyldes i all hovedsak at beregningen vektlegger både petroleumsproduksjon og subsidier til fiskeindustrien negativt.

Commitment to Development Index ble for første gang beregnet i 2003. Siden da har Norge hatt en jevnt stigende uttelling på indeksen. Norge falt likevel fra andre plass i 2012, til tredje plass i 2013.



3.4 TABELLER

Tabell 1. Norsk bistand. Utvalgte tall 2004-2013

Tabell 2. Norsk bistand fordelt på region 2004-2013

Tabell 3. Norsk bistand fordelt på mottakerland 2004-2013

Tabell 4. Bistand fordelt på temaområde 2004-2013

Tabell 5. Bistand fordelt på sektor 2004-2013

Tabell 6. Bistand fordelt på budsjettkapittel 2008-2013

Tabell 7. Bistand fordelt på type avtalepartner 2004-2013

Tabell 8. Bistand til norske ikke-statlige organisasjoner 2004-2013

Tabell 9. Bistand til multilaterale organisasjoner 2004-2013

Indikator	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Bistand millioner NOK	14 815	17 995	18 893	21 880	22 862	25 624	26 424	26 653	27 638	32 807
Bistand millioner USD	2 198	2 794	2 945	3 735	4 006	4 081	4 372	4 756	4 753	5 581
Andel av OECD/DAC-landenes bistand	2,7 %	2,6 %	2,8 %	3,6 %	3,3 %	3,4 %	3,4 %	3,5 %	3,7 %	4,1 %
Bistand per innbygger NOK	3 214	3 878	4 037	4 616	4 763	5 272	5 371	5 341	5 473	6 420
Bistand/BNI %	0,87	0,94	0,89	0,95	0,89	1,06	1,05	0,96	0,93	1,07
Antall mottakerland	113	115	113	109	110	114	113	113	112	116

Region	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Afrika	4 226	4 617	4 984	5 344	5 862	5 679	5 736	6 064	5 561	6 149
Amerika	583	682	697	1 623	845	866	1 367	1 417	2 131	4 763
Asia	1 865	3 359	2 292	2 885	2 924	2 692	3 214	2 786	2 639	2 749
Europa	863	818	804	668	633	630	684	634	661	579
Oseania	3	3	4	4	9	11	11	15	9	9
Midtøsten	640	751	952	913	905	845	892	907	1 086	1 680
Ikke regionfordelt	6 634	7 765	9 093	10 373	11 683	14 901	14 520	14 832	15 551	16 878
Total	14 815	17 995	18 827	21 808	22 862	25 624	26 424	26 653	27 638	32 807

Tabell 3. Norsk bistand fordelt på mottakerland. 2004-2013. Millioner kroner										
Mottakerland	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Afghanistan	456	386	447	553	737	728	726	775	732	744
Angola	167	135	150	125	102	112	80	73	71	59
Bangladesh	161	212	137	233	132	92	102	95	96	74
Bosnia-Herzegovina	115	114	122	102	109	99	110	83	112	84
Brasil	21	18	18	55	34	185	226	407	1 248	3 989
Burundi	80	66	84	118	145	158	118	97	96	81
Chile	2	102	91	135	200	83	79	-67	188	56
Colombia	57	58	64	78	62	73	86	68	86	97
Dem. Rep. Kongo	123	128	138	137	199	176	171	179	189	262
Eritrea	126	121	115	60	51	60	58	45	19	0
Etiopia	229	245	268	198	213	237	197	163	228	359
Filippinene	13	15	30	246	171	11	106	62	7	124
Georgia	33	54	48	38	75	69	60	57	39	39
Guatemala	87	135	96	87	65	48	57	62	51	73
Haiti	47	32	51	45	59	27	404	135	129	84
India	89	184	84	176	199	101	145	164	216	202
Indonesia	50	290	66	96	61	81	253	67	83	164
Irak	125	155	145	99	99	73	47	46	47	62
Kambodsja	22	24	20	22	60	20	29	51	18	151
Kenya	54	63	79	76	121	97	81	111	84	138
Kina	99	89	92	99	140	136	136	132	141	124
Kosovo						133	147	107	86	64
Libanon	43	50	178	90	62	62	56	68	88	139
Liberia	78	46	57	165	193	96	138	197	203	202
Madagaskar	57	76	103	119	129	52	78	72	82	74
Makedonia	85	81	80	55	35	44	45	39	28	24
Malawi	183	316	323	321	368	399	391	375	404	631
Mali	54	89	108	94	85	79	96	75	95	132
Mosambik	412	438	412	469	552	505	445	472	503	298
Myanmar	48	38	52	64	169	112	124	105	133	187
Nepal	155	162	263	239	239	284	285	277	236	191
Nicaragua	85	90	162	116	114	112	116	102	89	108
Nigeria	37	19	19	19	36	58	85	66	54	60
Pakistan	55	533	120	181	170	292	502	184	176	154
Palestina	363	477	563	622	661	629	662	628	623	632
Peru	8	21	9	838	2	-46	23	20	30	33
Serbia				239	266	125	122	111	89	64
Somalia	227	202	217	253	252	209	183	468	204	371
Sri Lanka	204	428	239	258	174	221	175	145	116	87
Sudan	385	636	686	700	684	578	705	263	194	199
Syria	9	10	6	6	4	0	8	7	78	405
Sør-Afrika	108	93	90	95	108	227	150	214	-171	135
Sør-Sudan								338	428	536
Tanzania	402	389	483	667	729	731	749	640	539	585
Tidl. Jugoslavia	250	219	209							
Uganda	281	293	319	403	422	423	432	454	306	411
Vietnam	81	100	98	175	177	100	122	242	270	108
Zambia	252	315	425	436	418	394	327	444	302	290
Zimbabwe	55	87	72	73	123	180	146	125	159	200
Øst-Timor	59	58	93	79	44	53	47	46	45	33
Andre land	809	863	831	665	652	534	784	1 100	733	883
Ikke landfordelt	7 877	9 240	10 264	11 588	12 962	16 368	16 007	16 465	17 639	18 608
Total	14 815	17 995	18 827	21 808	22 862	25 624	26 424	26 653	27 638	32 807

Tabell 4. Norsk bistand fordelt på temaområde. 2004-2013. Millioner kroner

Temaområde	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Godt styresett	2 032	2 331	2 886	3 352	3 459	3 896	3 865	3 941	3 863	4 369
Helse og sosial sektor	1 563	2 009	1 920	1 869	2 107	2 277	1 724	1 804	1 814	2 582
Kostnader i Norge og uspesifisert	1 700	1 567	1 801	1 909	2 301	4 258	3 823	3 343	3 187	3 635
Miljø og energi	848	1 040	1 107	2 269	1 966	2 366	3 172	3 204	4 752	7 024
Multilateral	4 173	4 581	5 079	5 568	6 056	6 296	6 464	6 787	7 154	7 439
Nødhjelp	1 091	2 227	1 471	1 733	1 760	1 398	2 161	2 115	1 949	2 538
Utdanning	1 293	1 662	1 720	1 576	1 541	1 759	1 602	1 515	1 612	1 690
Økonomisk utvikling og handel	2 114	2 579	2 844	3 534	3 673	3 374	3 612	3 944	3 307	3 531
Total	14 815	17 995	18 827	21 808	22 862	25 624	26 424	26 653	27 638	32 807

Tabell 5. Norsk bistand fordelt på sektor. 2004-2013. Millioner kroner

Sektor (OECD/DAC)	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
111 - Utdanning, uspesifisert	295	357	445	454	269	336	321	236	279	336
112 - Grunnutdanning	781	1 072	1 065	872	923	1 030	925	1 007	1 058	1 100
113 - Videregående utdanning	32	51	64	42	52	70	57	49	45	30
114 - Høyere utdanning	185	181	146	208	297	323	299	224	231	223
121 - Helse, generell	263	370	377	404	368	348	347	404	455	623
122 - Primærhelse	253	333	356	274	456	605	206	370	345	467
130 - Befolkningspolitikk og reprodutiv helse	269	287	386	399	449	508	457	440	442	754
140 - Vannforsyning og sanitær	213	282	231	273	255	261	234	129	167	189
151 - Offentlig forvaltning og sivilt samfunn	1 636	1 814	1 859	2 177	2 283	2 641	2 573	2 655	2 568	3 059
152 - Konfliktløsning og -forebygging	396	516	1 026	1 175	1 176	1 255	1 292	1 286	1 295	1 310
160 - Sosial infrastruktur og sosiale tjenester	565	737	571	519	579	555	480	459	405	549
210 - Transport og lagerhold	51	64	96	115	9	59	31	23	13	1
220 - Kommunikasjon	17	19	66	26	63	-26	-30	12	13	7
230 - Energiproduksjon og -distribusjon	429	641	616	1 673	1 108	568	963	1 442	2 069	1 358
240 - Bank- og finansielle tjenester	160	109	84	250	221	292	253	764	142	442
250 - Næringsliv	217	229	244	264	204	225	183	188	103	44
311 - Landbruk	355	320	370	446	418	500	462	476	557	914
312 - Skog	46	25	20	30	192	956	1 471	1 026	1 910	4 832
313 - Fiskeri	110	208	128	117	123	139	138	152	170	190
321 - Industri	70	77	80	69	47	61	121	95	154	138
322 - Mineralressurser og gruvedrift	17	43	57	90	148	162	185	242	205	193
323 - Bygg og anlegg	1	0	0	1	1	-0	0	0	0	
331 - Handelspolitikk og reguleringer	55	66	72	121	109	116	113	102	104	85
332 - Turisme	4	36	6	3	28	0	19	72	6	16
410 - Miljøvern	373	374	471	566	666	842	738	736	773	834
430 - Multisektor	565	1 000	877	926	931	661	950	820	1 036	841
510 - Budsjettstøtte	409	390	577	824	1 162	1 100	1 079	872	653	490
520 - Matvarehjelp og -sikkerhet	1	0	42	5	8	5	4	3	27	25
530 - Annen varebistand	-	0	0	0	15	3	3			
600 - Gjeldstiltak	83	15	145	276	187	77	100	122	123	145
720 - Nødhjelp	1 008	2 133	1 380	1 578	1 597	1 179	1 752	1 774	1 622	2 170
730 - Gjenoppbygging og rehabilitering	84	94	91	154	112	89	291	150	119	78
740 - Katastrofeforebygging og -beredskap					51	130	119	190	209	290
910 - Administrasjon og multilateral bistand	4 966	5 466	6 120	6 686	7 278	7 683	7 916	8 290	8 691	9 219
930 - Flyktninger i Norge	750	438	399	456	806	2 533	2 027	1 475	1 319	1 587
998 - Uspesifisert	157	244	361	335	272	338	344	365	331	268
Total	14 815	17 995	18 827	21 808	22 862	25 624	26 424	26 653	27 638	32 807

Tabell 6. Norsk bistand fordelt på budsjettkapittel. 2008-2013. Millioner kroner						
Budsjettkapittel	2008	2009	2010	2011	2012	2013
140 - Utenriksdepartementets administrasjon av utviklingshjelpen	924	1 029	1 079	1 095	1 109	1 188
141 - Direktoratet for utviklingssamarbeid (Norad)	177	192	201	206	212	221
144 - Fredskorpset		54	49	49	55	43
150 - Bistand til Afrika	2 679	2 842	2 702	2 610	2 566	2 119
151 - Bistand til Asia	817	999	988	942	931	913
152 - Bistand til Midtøsten	245	491	457	532		
152 - Bistand til Midtøsten og Nord-Afrika					509	539
153 - Bistand til Latin-Amerika	246	250	221	192	187	205
160 - Sivilt samfunn og demokratiutvikling	1 715	1 763	1 747	1 812	1 893	1 975
161 - Næringsutvikling	1 144	482	1 031	1 985	1 890	1 231
162 - Overgangsbistand (GAP)	686	625	641	389	365	400
163 - Nødhjelp, humanitær bistand og menneskerettigheter	2 529	2 448	2 966	3 049	3 030	3 694
164 - Fred, forsoning og demokrati	1 770	1 631	1 681	1 620	1 596	1 481
165 - Forskning, kompetanseheving og evaluering	648	732	757	790	851	777
166 - Miljø og bærekraftig utvikling mv.		1 225	1 750	1 325	2 295	6 577
166 - Tilskudd til ymse tiltak	402					
167 - Flykningetiltak i Norge, godkjent som ODA	806	2 533	2 027	1 475	1 319	1 587
168 - Kvinner og likestilling	207	312	292	305	305	307
169 - Globale helse- og vaksineinitiativ	1 542	1 506	1 479	1 695	1 835	2 453
170 - FN-organisasjoner mv.	4 013	4 273	4 156	4 324	4 445	4 477
171 - Multilaterale finansinstitusjoner	2 000	1 991	1 949	2 002	2 014	2 231
172 - Gjeldslette og gjeldsrelaterte tiltak	306	260	270	270	265	429
51 - Ikke Utenriksdepartementets budsjett	7	10	10	9	11	11
530 - Tilbakeføringer		-24	-28	-23	-44	-49
Total	22 862	25 624	26 424	26 653	27 638	32 807

Tabell 7. Norsk bistand fordelt på type avtalepartner. 2004-2013. Millioner kroner										
Type avtalepartner	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Konsulenter	50	66	96	113	86	113	206	153	137	91
Norsk privat sektor	129	210	131	78	176	174	175	207	217	371
Andre lands privat sektor	284	281	248	256	293	567	347	818	370	485
Offentlig sektor i mottakerland	1 554	1 832	2 008	2 277	2 170	2 105	2 242	1 803	2 084	5 577
Norsk offentlig sektor	2 220	2 282	2 625	3 621	3 446	4 713	4 800	4 630	5 193	4 617
Offentlig sektor i andre giverland	89	98	264	204	244	259	231	476	252	375
Norske ikke-statlige organisasjoner	2 579	3 067	3 219	3 397	3 490	3 566	3 620	3 518	3 710	4 252
Internasjonale ikke-statlige organisasjoner	302	382	431	739	829	1 125	1 197	1 501	1 279	1 467
Lokale ikke-statlige organisasjoner	346	403	448	593	623	744	799	899	959	981
Multilaterale organisasjoner	7 086	9 225	9 151	10 289	11 267	12 105	12 615	12 476	13 266	14 334
Offentlig-privat samarbeid	48	50	89	113	136	105	131	106	119	197
Uspesifisert	127	99	118	128	101	47	61	65	52	59
Total	14 815	17 995	18 827	21 808	22 862	25 624	26 424	26 653	27 638	32 807

Tabell 8. Bistand til Norske ikke-statlige organisasjoner fordelt på avtalepartner, 2004-2013. Millioner kroner

Organisasjon	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Norges Røde Kors	354	449	419	389	415	435	473	456	587	736
Flyktninghjelpen	300	344	434	488	476	452	552	525	501	715
Kirkens Nødhjelp	346	397	482	437	489	453	469	408	407	441
Norsk Folkehjelp	312	358	421	404	381	385	344	365	354	347
Redd Barna Norge	163	187	178	197	223	218	200	183	175	220
Digni - tidl. Bistandsnemnda	138	145	141	140	142	143	145	151	164	181
Regnskogfondet	22	25	34	56	83	99	101	115	114	120
CARE Norge	65	93	65	79	76	136	100	70	101	96
Atlas-alliansen	56	62	76	76	79	79	80	81	80	84
Utviklingsfondet	55	79	35	40	54	68	71	73	73	81
Leger uten grenser Norge	51	58	64	41	45	29	23	39	60	73
WWF Norge	17	11	20	53	56	60	55	71	59	67
Caritas Norge	36	56	34	44	38	32	29	23	30	57
Strømmestiftelsen	50	53	53	64	54	48	48	46	51	55
NIS - Nordic International Support Foundation								2	19	45
FOKUS - Forum for Women and Development	17	49	21	24	33	32	39	33	41	43
Plan Norge	10	34	38	46	36	46	36	37	50	40
Norwac - Norwegian Aid Committee	30	33	52	52	50	35	34	24	37	35
FORUT - Solidaritetsaksjon for utvikling	28	50	34	47	37	31	31	31	33	34
Naturvernforbundet	1	2	4	6	10	13	13	18	11	34
LO - Landsorganisasjonen i Norge	25	26	28	28	28	29	29	29	30	32
NOREF - Norsk ressurscenter for fredsbygging					10	29	26	29	3	31
FN-sambandet	18	30	26	22	28	25	27	28	28	30
SAIH - Studentenes og Akademikernes Internasjonale Hjelpfond	16	18	18	18	19	20	21	22	22	27
JOIN good forces (tidl. CRN - Christian Relief Network)	18	18	19	18	17	22	32	36	26	25
PETRAD	6	7	10	18	42	40	40	45	30	22
Det Kgl. Selskap for Norges Vel	46	42	12	21	23	26	24	16	19	21
CMI - Chr Michelsen Institute	13	18	18	15	22	39	27	29	21	21
PRIØ - International Peace Research Institute, Oslo	5	12	21	17	15	16	22	16	16	20
Norges Fotballforbund	5	13	9	12	10	13	9	1	0	19
Den norske helsingforskomiteen	7	8	14	15	21	19	19	24	13	18
ADRA-Norge	7	5	4	5	5	5		6	8	18
AiN - Afghanistankomiteen i Norge	7	14	12	15	9	9	14	13	28	16
Stiftelsen SOS-Barnebyer	8	16	16	8	7	13	23	15	34	16
HRH - Human Rights House Foundation		0	2	2	7	11	9	14	11	16
NHO - Næringslivets hovedorganisasjon	11	13	14	14	17	19	17	16	14	15
KS - Kommunesektorens organisasjon	20	22	30	25	24	19	25	22	17	15
NIF - Norges Idrettsforbund og Olympiske Komité	11	10	8	9	10	11	12	11	13	15
Vennskap Nord/Sør	9	9	10	11	11	12	10	11	11	11
LLH - Landsforeningen for lesbiske, homofile, bifile og transpersoner			0	0	2	2	3	4	7	10
TMC - Tromsø Mineskadesenter/Tromsø Mine Victim Resource Center	7	3	11	17	16	13	12	14	12	10
GenØk - Senter for biosikkerhet	6	8	8	7	11	11	13	10	14	9
KFUK-KFUM Global	1	2	2	3	2	3	5	5	6	9
Stiftelsen Oljeberget	1		7	-1	1	6	6	6	13	8
NIBR - Norsk institutt for by og regionforskning	5	7	6	6	10	5	4	1	7	8
FORUM for utvikling og miljø	5	6	6	5	5	6	6	8	8	8
LNU - Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner	5	5	5	5	8	8	10	9	9	7
YME-stiftelsen	5	7	5	12	9	10	10	11	24	7
Lions Aid Norway	6	7	7	7	7	6	6	6	6	7
NFG - Norwegian Forestry Group	17	3	5	13	12	14	5	9	13	7
Andre organisasjoner	242	253	282	366	305	313	309	298	302	270
Totalt	2 579	3 067	3 219	3 397	3 490	3 566	3 620	3 518	3 710	4 252

Tabell 9. Bistand til multilaterale organisasjoner fordelt på avtalepartner, 2004-2013. Millioner kroner										
Organisasjon	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
FN-organisasjoner total	4 147	5 605	5 452	6 182	6 209	6 883	7 178	7 032	6 963	8 020
UNDP - UN Development Programme	1 106	1 350	1 436	1 716	1 750	2 015	2 144	2 008	1 851	1 959
UNICEF - United Nations Children's Fund	900	1 338	1 152	1 135	1 187	1 298	1 319	1 310	1 366	1 404
UNFPA - UN Population Fund	248	271	287	394	413	409	449	410	447	705
UNHCR - UN Office of the UN High Commissioner for Refugees	374	382	360	332	336	400	484	434	481	575
CERF - Central Emergency Response Fund	-	-	206	350	300	300	375	387	414	439
WFP - World Food Programme	315	607	336	240	278	240	252	250	316	362
WHO - World Health Organization	278	397	312	314	351	374	333	369	392	348
UNEP - UN Environment Programme	60	62	82	85	119	115	115	103	130	323
FAO - Food and Agricultural Organization of the United Nations	89	166	130	147	131	164	130	142	94	220
UNRWA - UN Relief and Works Agency	130	203	167	219	190	235	221	200	183	199
UNOCHA - UN Office of Co-ordination of Humanitarian Affairs	87	187	107	195	139	142	197	196	162	191
ILO - International Labour Organisation	55	52	69	80	81	113	93	88	86	191
UNAIDS - UN Programme on HIV/AIDS	121	131	201	169	162	162	162	162	169	186
UN Women	-	-	-	-	-	16	115	165	147	164
IFAD - International Fund for Agricultural Development	75	75	74	80	97	73	92	83	82	111
UN-HABITAT - United Nations Human Settlements Programme	26	62	66	100	89	101	87	87	93	86
UNESCO - UN Educational, Scientific and Cultural Organisation	40	47	44	51	52	76	64	70	61	83
OHCHR - UN High Commissioner for Human Rights	36	44	51	64	48	35	50	42	47	57
UN - United Nations	13	28	9	20	11	16	29	18	22	49
UNODC - United Nations Office on Drugs and Crime	16	25	25	43	44	52	58	71	54	45
UNIDO - UN Industrial Development Organisation	29	9	32	42	58	47	29	47	31	39
UNDPKO - UN Department of Peace Keeping Operations	-	3	-	1	3	7	9	30	23	36
WMO - World Meteorological Organisation	0	0	-	-	-	2	1	17	12	33
UN Peacebuilding Fund	-	-	-	-	-	-	-	30	31	31
GRID-Arendal	4	12	14	14	21	25	20	23	21	25
Andre FN-organisasjoner	143	154	293	389	347	466	348	290	247	157
IMF total	26	10	54	10	7	72	65	73	43	204
IMF - International Monetary Fund	16	10	54	-	-	-	-	8	11	192
IMF - PRGF - Poverty Reduction and Growth Trust	-	-	-	-	-	52	50	50	24	-
IMF - PRG - HIPC Trust Fund	10	-	-	-	-	-	-	-	-	-
IMF Tech Ass Trust Fund	-	-	1	10	7	20	15	16	8	11

Tabell 9. Bistand til multilaterale organisasjoner fordelt på avtalepartner. 2004-2013. Millioner kroner										
Organisasjon	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
World Bank Group total	1 506	2 101	1 828	1 881	2 601	2 610	2 823	2 763	3 063	2 940
IBRD - International Bank for Reconstruction and Development	223	681	447	350	700	801	873	935	1 486	1 142
IDA - International Development Association	667	916	846	816	779	821	954	992	780	922
World Bank	392	415	460	476	876	799	762	532	490	623
IDA - HIPC	222	65	65	167	201	107	107	78	115	96
IDA - MDRI - Multilateral Debt Relief Initiative	-	-	-	50	-	50	57	68	75	84
AMCs - Advance Market Commitments	-	-	-	-	-	-	12	131	84	46
IFC - International Finance Corporation	3	23	10	23	46	31	58	27	34	28
Regionale utviklingsbanker total	552	591	642	809	871	875	879	789	996	813
AFDF - African Development Fund	346	443	461	488	505	526	533	549	548	555
ASDB - Asian Development Bank	28	47	48	129	143	107	23	62	67	99
ASDF - Asian Development Fund	55	55	55	55	55	60	60	60	60	64
AFDB - African Development Bank	74	6	37	29	113	141	240	34	220	55
Andre Regionale utviklingsbanker	49	40	42	108	55	41	24	84	101	40
Andre multilaterale organisasjoner total	854	918	1 174	1 406	1 579	1 665	1 671	1 818	2 201	2 357
GAVI - Global Alliance for Vaccines and Immunization	290	290	416	470	472	463	491	429	606	749
GFATM - Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria	125	152	271	301	375	375	375	450	450	450
SCF - Strategic Climate Fund	-	-	-	-	-	-	55	95	210	160
IFFIm - International Finance Facility for Immunisation	-	-	33	32	28	37	128	49	146	146
CGIAR - Consultative Group on International Agricultural Research	78	85	93	81	88	88	98	110	110	128
UNITAID	-	-	-	140	140	140	140	102	130	125
GEF - Global Environment Facility	44	44	44	44	44	44	55	112	106	106
IDEA - International Institute for Democracy and Electoral Assistance	4	4	6	30	22	61	45	51	49	55
NDF - Nordic Development Fund	91	57	53	60	158	152	19	58	44	34
Council of Europe	0	-	2	1	12	11	3	12	15	31
Andre multilaterale organisasjoner	222	286	257	247	240	295	261	351	335	373
Total multilaterale organisasjoner	7 086	9 225	9 151	10 289	11 267	12 105	12 615	12 476	13 266	14 334



Norad

Direktoratet for utviklingssamarbeid
Norwegian Agency for Development Cooperation
postmottak@norad.no
www.norad.no

Postadresse:

Postboks 8034 Dep, NO-0030 OSLO

Besøksadresse:

Ruseløkkveien 26, Oslo, Norge

Tel: +47 23 98 00 00

Fax: +47 23 98 00 99

