



Studie av lokal deltakelse i utviklingssamarbeidet

Evalueringsavdelingen i Norad

Evalueringsavdelingen har ansvar for å planlegge og kvalitetssikre uavhengige evalueringer av aktiviteter finansiert over det norske utviklingsbudsjettet. Evalueringene dokumenterer resultater i utviklingssamarbeidet, samler erfaringer for læring og er informasjonskilde for myndighetene og den norske offentlighet. Arbeidet er regulert av utenriksrådets instruks for evalueringsvirksomheten i norsk bistandsforvaltning av 29. mai 2006.

Hensikten med dette sammendraget er å gjøre evalueringresultatene lettere tilgjengelige for offentligheten. Først informeres det om bakgrunnen for evalueringen/studien og dens funn, konklusjoner og anbefalinger. Deretter følger en omtale av berørte parters kommentarer til evalueringen/studien. Til slutt kommer Evalueringsavdelingens vurdering og anbefalinger til Utenriksdepartementet om oppfølging.

A Framework for Analysing Participation in Development (1/2013) ¹

Local Perceptions, Participation and Accountability in Malawi's Health Sector (2/2013) ²

Studien er gjennomført av det britiske konsulentfirmaet Oxford Policy Management Ltd.

Studien består av to rapporter: Rapport 1/2013 presenterer et generelt rammeverk for å analysere folkelig deltakelse i utviklingssamarbeidet, mens rapport 2/2013 presenterer en detaljert 'case studie' hvor rammeverket anvendes på helsesektoren i Malawi. Studien bygger på datainnsamling i seks distrikter i Malawi.

Bakgrunn

Utviklingspolitikken det siste tiåret har i samsvar med Paris-deklarasjonen om bistandseffektivitet, lagt vekt på at mottakerlandet skal ha eierskap til bistanden som mottas.³ Men mottakerlandet er ofte ensbetydende med de nasjonale myndighetene i landet. Denne studien legger vekt på at det også er viktig å ha fokus på eierskap blant befolkningen i lokalsamfunnene.

Funn og konklusjoner

Studien drøfter ulike former for folkelig deltakelse og analyserer hvilke forutsetninger som må være til stede for at lokalbefolkningen skal kunne delta i og få et eierskap til bistandsprosjektene:

- Det er viktig å forstå hvorledes maktforholdene i lokalsamfunnene virker inn på den lokale deltakelsen. Det er ofte motstridende interesser i en lokalbefolkning – mellom fattige og rike, kvinner og menn og ulike klaner – og alle har ikke samme forutsetninger for å fremme sine interesser eller delta i prosjektene.
- Det er en forutsetning at det finnes arenaer hvor ulike grupper i lokalbefolkningen kan fremme sine synspunkt. Noe som hemmet lokal deltakelse i helsesektoren i Malawi var at det ikke fantes slike møteplasser der lokalbefolkningen effektivt kunne legge frem sine erfaringer og uttrykke sin misnøye i forbindelse med helsetilbudet.

³ Paris-erklæringen ble utformet på et møte i Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD) i Paris i 2005. Erklæringen har som målsetting å gjøre bistanden mer effektiv og bidra til bedre og vedvarende.

- Mulighetene for reell deltakelse øker dersom lokale myndigheter får ansvaret for fordeling av penger. I helsesektoren i Malawi var det begrensede muligheter for reell lokal deltakelse fordi all fordeling av penger til prosjektene ble gjort på nasjonalt plan.

Rapporten fra helsesektoren i Malawi viser at det bare var i gjennomføringsfasen av tiltakene at lokalbefolkningen ble trukket inn i prosjektene. Eksempelvis deltok lokale innbyggere i byggingen av helseklinikker, men de hadde ikke mulighet til å delta i beslutningen om hvilke helsetilbud som skulle prioriteres eller hvor helseklinikken skulle plasseres. Eierskapet til helsetiltakene ble på denne måten begrenset.

Studien konkluderer med at nasjonale myndigheter og givere i langt større grad enn det som er tilfelle i dag, bør forankre bistandstiltakene i lokalsamfunnene og fremme folkelig deltakelse i disse.

Anbefalinger

- Både nasjonale styresmakter og givere bør tilegne seg mer kunnskap om lokalbefolkningen og lokalsamfunnet. Rammeverket for analyse av lokal deltakelse som blir presentert i rapport 1/2013, er ment som et hjelpemiddel til å tilegne seg slik kunnskap. Rammeverket kan brukes både i planleggingen, gjennomføringen og evalueringen av utviklingstiltak.

- Lokal deltakelse bør knyttes opp mot de tradisjonelle institusjonene som allerede eksisterer i lokalsamfunnene.

Berørte parters kommentarer

Studien ble godt mottatt av nasjonale helsemyndigheter, givere og lokale frivillige organisasjoner som var til stede da studien ble presentert på et seminar i Lilongwe i juni 2013. Men representantene fra myndighetene og de frivillige organisasjonene ville ikke uten videre si seg enige i kritikken i rapporten som påpeker liten lokal deltagelse og begrenset lokalt eierskap til helseprosjektene i Malawi. I etterkant av seminaret er det avholdt møter mellom den norske ambassaden og kommunaldepartementet i Malawi for å diskutere hvordan studien kan brukes i det videre arbeidet med å forbedre strukturer for lokal deltakelse.

Rapporten ble også godt mottatt på seminaret som ble holdt i Norad i slutten av juni 2013, der blant andre Utenriksdepartementet, Norad og frivillige organisasjoner deltok. Det var enighet blant deltakerne om at givene i dag har for liten kunnskap om de lokalsamfunnene som de gir støtte til. Det ble imidlertid stilt spørsmål om hvorvidt lokal deltakelse i bistanden faktisk gir en merverdi. Andre pekte på at behovene er velkjente og at det ikke er nødvendig med flere behovsanalyser. Det som må til er handling. Det ble også stilt spørsmål ved om helsesektoren var egnet som case i en studie der en ønsket å undersøke lokal deltakelse, da det ble hevdet at helsebehov er bedre

kjent blant helsemyndighetene i et land enn blant lokalbefolkningen selv.

Evalueringsavdelingens vurdering og anbefaling om oppfølging

Evalueringsavdelingen er enig i studiens funn om at det har vært lagt for lite vekt på å forstå lokalsamfunnene hvor bistandstiltakene gjennomføres og at dette kan få negative følger for bistanden. Evalueringsavdelingen deler studiens anbefaling om at det også for givene er viktig å tilegne seg mer kunnskap om lokalsamfunnet hvor utviklingsprogrammene blir etablert. Mer kunnskap om tiltakene vil gi et bedre utgangspunkt for dialog med myndighetene, samt for videre planlegging og evaluering av tiltakene.

Nedenfor følger de anbefalingene som avdelingen mener er de viktigste å vurdere for oppfølging:

- Rammeverket for analyse av lokal deltakelse bør gjøres kjent i bistandsforvaltningen.
- Behovet for mer lokalkunnskap bør aktivt vurderes i planlegging, gjennomføring og evaluering av norsk utviklingssamarbeid på landnivå, eksempelvis ved å foreta flere prosjekt-/feltbesøk enn det som er tilfelle i dag.

Norad

Direktoratet for utviklingssamarbeid
Norwegian Agency for Development Cooperation

Postadresse:

Postboks 8034 Dep, NO-0030 OSLO

Besøksadresse:

Ruseløkkveien 26, Oslo, Norway

Tel: +47 22 24 20 30

Fax: +47 22 24 20 31

postmottak@norad.no

www.norad.no

ISBN: (1/2013) 978-82-7548-773-3

ISBN: (2/2013) 978-82-7548-774-0

Foto: Serufusa Sekidde

Opplag: (1/2013) 500

Opplag: (2/2013) 300

Rapporten er elektronisk tilgjengelig på
www.norad.no/evaluering