

SAMMENDRAG

Resultatrapporten består av tre selvstendige deler:

Bistand og konflikt

Viser eksempler på resultater og lærdommer av norsk, og i noen grad internasjonal, bistand til land i og etter konflikt. Dette er årets hovedtema.

Aktuelt om resultater

Denne delen gir korte presentasjoner av noen av de politiske initiativene og studiene som preger debatten om resultater i norsk og internasjonal bistand. Den gir også noen eksempler på resultater av norsk bistand gjennom multilaterale organisasjoner. Delen er ikke relatert til hovedtemaet.

Tallenes tale

Statistikk som viser hva norsk bistand brukes til og sammenligner Norge med andre giverland. Statistikken viser også utviklingstrender i Norges viktigste samarbeidsland. Delen er ikke relatert til hovedtemaet.



DEL 1 – BISTAND OG KONFLIKT

Væpnet konflikt skaper nød, lidelse og ødeleggelse. Det hindrer utvikling, skaper grobunn for internasjonal kriminalitet, og skaper usikkerhet utover grensene til landene der konflikten pågår. Støtte til land i og etter konflikt har blitt en viktig del av norsk utenriks- og utviklingspolitikk, både fordi behovene for å få til utvikling er så store og fordi ustabile stater kan være en trussel mot global sikkerhet. Norges kontaktnett gjennom diplomatisk nærvær og bistandsorganisasjoners lokale tilstedeværelse har flere steder bidratt til at Norge har kunnet spille en tilretteleggerrolle i fredsprosesser. Bistand til land i og etter konflikt kan inndeles i tre hovedkategorier ut i fra hva som er det overordnede formålet med innsatsen. Enkeltprosjekter må først og fremst vurderes ut i fra hva de direkte er ment å bidra til, for eksempel reintegrering av flyktninger, utdeling av mat, eller oppbygging av et nasjonalt statistikkbyrå.

Tre hovedkategorier av bistand til land i og etter konflikt

- Konfliktløsning og fredsbygging
- Humanitært arbeid
- Langsiktig utvikling og statsbygging

Utviklingspolitikken er en stadig mer integrert del av utenrikspolitikken. Utviklingspolitiske og utenrikspolitiske mål kan sjelden fristilles fra hverandre i en globalisert verden. Med utgangspunkt i at konflikt hindrer utvikling og at manglende utvikling hindrer fred, kombinerer Norge diplomatiske virkemidler og bistand for å bidra til fred og økonomisk og sosial utvikling. Etter terrorangrepene på USA i 2001 har det vært større oppmerksomhet rundt internasjonal sikkerhet også i bistanden. Gjennom bistand til stats- og fredsbygging i sårbare stater vil man forsøke å fjerne fristeder for internasjonal terrorisme og organisert kriminalitet. Det er en voksende forståelse for at bistand må virke i sammenheng med andre politikkområder. Samtidig er det norsk politikk å skille den humanitære delen av bistanden fra militære virkemidler.

I 2010 var seks sårbare stater eller land i konflikt blant de ti største mottakerne av norsk bistand, og nesten 35 prosent av den landfordelte bistanden gikk til land i konflikt. Dette utgjorde 15 prosent av all norsk bistand i 2010. Det meste av støtten til disse landene er vanlig utviklings-samarbeid og nødhjelp, mens en relativt liten andel går til tiltak med direkte mål å blegge konflikt og bygge fred (se eksempel i figur 4, s. 25). Andelen av bistanden som kanaliseres gjennom multilaterale eller ikke-statlige organisasjoner er høy i konfliktland (se eksempel i figur 6, s.26). I mer stabile land kan bistanden i større grad baseres på landets egne institusjoner. Det er ikke på forhånd gitt hvilken kanal som gir best resultater. Dette må avgjøres basert på behov og de ulike aktørenes kapasitet i hvert enkelt tilfelle. Uansett valg av kanal må bistandstiltak være godt forankret lokalt.

Det er ekstra krevende å levere bistand til land i og etter konflikt. Risikoen for ikke å nå planlagte mål er høyere enn i mer stabile situasjoner, fordi forholdene kan endre seg raskt. Kunnskap om ulike gruppers interesser, hvordan de påvirkes av konflikten, og hvilke faktorer i samfunnet som bidrar til å øke eller dempe konflikt, er nødvendig for at bistanden skal oppnå positive resultater, og unngå å påvirke konfliktbildet negativt. Selve jobben med å gjennomføre bistandstiltakene kan også være forbundet med fare. Til tross for de ekstra utfordringene så må det stilles krav til resultatoppfølging. Det er viktig å forstå hva som virket eller ikke virket, og hvorfor.

Mange forhold avgjør om et land lykkes med å skape fred og få i stand en stabil samfunnsutvikling. Bistand kan bidra i riktig retning. Å skape fred er i første rekke opp til de berørte partene. Politisk vilje må til. I mange sammenhenger er utviklingen i konflikter avhengig av de politiske relasjonene regionalt eller globalt. Å bruke grad av væpnet konflikt som det eneste målet på om bistanden har vært vellykket, er lite meningsfylt. Det er mer relevant å vurdere om bistanden har styrket elementer som freden kan bygges på.

Resultatene på s.37-63 viser at mens enkelttiltak for forsoning eller avvæpning

kan være vellykkede, handler fred først og fremst om å finne varige politiske løsninger som er forankret i befolkningen. Da kan bistanden bidra til å stabilisere og sikre freden. Resultatene av den humanitære bistanden (s.64-70) viser at den kan være effektiv i å redusere nød, og at den samtidig kan bidra til langsiktig utvikling. Bistand til statsbygging og utvikling (s.72-80) viser gode resultater både i Det palestinske området og i Afghanistan. Afghanistan er fortsatt et av verdens fattigste og mest utrygge land å bo i. For begge landene vil den politiske utviklingen være avgjørende for å sikre varig fred.

Noen eksempler på resultater

Årets rapport viser bredden i bistandstiltak i land i og etter konflikt. Her er sammendrag av noen resultateksempler som illustrerer bistandens muligheter og resultater, men også dens begrensninger:

I **Guatemala** spilte Norge en tilretteleggerrolle i fredsprosessen, og etter at borgerkrigen ble avsluttet gjennom en fredsavtale i 1996 har Norge innrettet all bistand mot gjennomføring av fredsavtalen. Dette har bidratt til valgreform og større politisk deltakelse blant mayaindianerne, som også har fått bedre utdanningstilbud og økt tilgang til rettssystemet. Slutten på borgerkrigen har ikke resultert i et fredeligere samfunn for alle. Guatemala er fortsatt preget av fattigdom, kriminalitet og vold.

Siden 1993 har Norge gitt budsjettstøtte til **palestinske selvstyremyndigheter** gjennom et flegiverfond administrert av Verdensbanken. Dette har vært et ledd i å bidra til at de palestinske selvstyremyndighetene settes i stand til å drive en egen stat. I april 2011 erklærte både FN, Verdensbanken og Det internasjonale pengefondet at de palestinske myndighetene har utviklet tilstrekkelig kapasitet til å kunne danne en velfungerende stat. Målet for bistanden er slik sett nådd, selv om visjonen om en palestinsk stat og en fredelig løsning vil være avhengig av politisk vilje hos partene og det internasjonale samfunnet.

Et prosjekt som skulle bidra til å løse vannressurskonflikter mellom landene i **Midtøsten** førte ikke frem. Dette skyldtes

svak politisk forankring i de enkelte landene, samt at de større politiske konflikten mellom landene ble styrende for utviklingen i prosjektet.

Da **Øst-Timor** fikk sin selvstendighet fra Indonesia, hadde det nye landet en stor andel arbeidsløs ungdom. Et norskstøttet prosjekt, gjennomført av FNs arbeidsorganisasjon ILO i samarbeid med Øst-Timors regjering, bidro både til å bygge 300 km vei og å gi midlertidig arbeid til 23 500 mennesker. For mange var dette en første erfaring med lønnsarbeid. En gjennomgang konstaterte at dette bidro både til fattigdomsreduksjon og til å dempe konflikter i en tidlig fase etter selvstendigheten.

I **Sør-Sudan** er kamp om tilgang til dyrkbar jord, beitemark og vannkilder fortsatt en årsak til lokale væpnede konflikter. Norsk Folkehjelp har støttet kartlegging av denne typen naturressurser for å sørge for bedre forvaltning og bidra til konfliktreduksjon. Tiltaket har ført til økt produksjon og bedre inntekter for lokalbefolkningen, men har i liten grad bidratt til å redusere konflikter over ressursene.

Somalia er et av de mest talende eksemplene på utfordringene som møter bistandsaktører i sårbare stater. Mens tørken og sultkatastrofen herjer, risikerer bistandsarbeidere å bli kidnappet eller drept i sine forsøk på å få bistand fram til en nødstilt befolkning. Væpnede grupper krever avgifter for å la konvoier med bistand passere. Flyktninghjelpen har, gjennom å bygge gode relasjoner med lokal-samfunn, lyktes i å skape aksept for at organisasjonen kan levere nødhjelp. De har nådd fram med matvarebistand og husly, forbedret sanitærforhold og tilbudt grunnskoleutdanning til mange tusen mennesker. Bare i august 2011 mottok 70 000 somaliere matbistand fra Flyktninghjelpen.

I borgerkrigen på **Sri Lanka** var Norge tilrettelegger for fredsprosessen, der partene inngikk en våpenhvileavtale i 2002 og avholdt fredsforhandlinger fra 2002-2003, samt forhandlinger om en bistandsmekanisme etter tsunamien. Norge bidro til etableringen av og ledet en sivil observatørstyrke, som overvåket partenes imple-

mentering av avtalen. Observatørene bidro blant annet til at lokale konflikter ikke utartet seg, og bidro til løslatelse av tvangsrekrutterte barn. Da partene valgte krigens vei, var det ingenting observatørstyrken kunne gjøre. Det er et eksempel på at den overordnede politikken avgjør.

I **Nord-Uganda** ble det inngått en delvis fredsavtale med opprørsgruppen Lords Resistance Army (LRA) i 2006. Dette ledet til at internt fordrevne ugandere kunne vende hjem, mens LRA etablerte seg permanent i Sør-Sudan, DR Kongo og etter hvert i Den sentralafrikanske republikken. Militær aktivitet og sivile kampanjer i disse landene har fått LRA-opprørere til å desertere og returnere til Uganda under løfte om amnesti for tidligere opprørere. Dette fører til at både offer og ansvarlige for overgrep ofte vender hjem til samme landsby, uten at overgriperen har fått noen form for straff. En lokal organisasjon bidrar til traumbearbeiding og forsoningsarbeid med støtte fra Norge. Det har hjulpet både overlevende og overgripere til å forsone seg med historien og med hverandre. Prosjektet har prioritert støtte til kvinner, både som ofre for overgrep, men også som drivkraft i forsoningsprosessen.

Fredsavtalen mellom maoistopprørerne og regjeringen i **Nepal** i 2006 la grunnlag for utarbeidelse av en ny grunnlov og utvikling av et fungerende demokrati. Selv om prosessen har stått i stampe på grunn av de store motsetningene mellom partene, har tidligere marginaliserte grupper fått mulighet til å delta i prosessen. Norge har støttet lokale organisasjoner som arbeider for etniske minoriteters og kvinners rettigheter. Dette har resultert i at etniske minoriteter i avsidesliggende strøk har fått påvirke forslag til den nye grunnloven.

De østlige delene av **DR Kongo** er de områdene i verden der seksualisert vold som våpen mot sivilbefolkningen er mest utbredt. Bistanden har hovedsakelig vært fokusert på medisinsk og psykososial støtte til overlevende. Etter at FNs Sikkerhetsråd anerkjente seksualisert vold som en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet, har det blitt større oppmerksomhet på behovet for en mer helhetlig

tilnærming. I 2010 opprettet Utenriksdepartementet et prosjekt som fokuserte på forebygging, retts hjelp og straffeforfølgelse i tillegg til helsetiltak. Støtten ble kanalisert gjennom norske og internasjonale organisasjoner. Prosjektet har bidratt til at overlevende har kunnet bringe sine saker til en domstol, og til at samfunnene der overgrepene skjer har fått en større bevissthet om kvinners rettigheter.

Flergiverfondet for gjenoppbygging i **Afghanistan** ble opprettet i 2002 og består av 17 ulike programmer innen sektorer som utdanning, infrastruktur, vannkraft og helse. Utdanningsprogrammet har, sammen med andre utdannings tiltak, bidratt til at antall barn i skolen økte fra rundt én million i 2001 til rundt åtte millioner i 2010. I 2001 gikk nesten ingen jenter på skolen. Kvinnelige lærere fantes ikke i offentlige skoler. Nå er en tredjedel av skolebarna jenter og nesten en tredjedel av lærerne kvinner. Mer enn 10 000 km vei har blitt utbedret, og Afghanistan har en sterk økonomisk vekst. Veksten kan ikke tilskrives fondet alene, og veksten skjer fra et så lavt utgangspunkt at Afghanistan fortsatt er et av verdens fattigste land. En evaluering av fondet sier at det oppnår gode resultater gitt utgangspunktet og sikkerhetssituasjonen. Afghanistan er et eksempel på at givere må følge opp bistandspengene for å sikre resultater og redusere risiko for korrupsjon. En evaluering¹ fra 2008 pekte på at oppfølgingen av resultatene på bakken var for svake. Da det kom avsløringer om korrupsjon knyttet til Kabul Bank, der midler fra fondet til blant annet lønnsutbetalinger til offentlige ansatte ble satt inn, stanset Norge og andre givere store utbetalinger. Myndighetene måtte møte en lang rekke krav for å få i havn en avtale med Det internasjonale pengefondet (IMF), før utbetalingene ble satt i gang igjen.

1 Afghanistan Reconstruction Trust Fund, External Evaluation. Final Report. Scanteam, Oslo, August 2008.

Resultatene og erfaringene er i tråd med kunnskapen som finnes internasjonalt om bistand til land i og på vei ut av konflikt.

Sammen gir dette et grunnlag for refleksjon omkring noen lærdommer. De mest sentrale er:

- Bistand kan bidra til å skape og opprettholde fred dersom tiltakene er godt forankret lokalt og kan tilpasses skiftende omstendigheter. Dette forutsetter god risikovurdering og håndtering både i forkant av og underveis i prosjektene
- Prinsippet om å unngå at bistand utilsiktet forverrer konfliktsituasjonen eller har andre negative samfunnseffekter, og å bruke bistand aktivt for å fremme fred, ivaretas gjennomgående ikke godt nok. Det ser ut til at behovet for å handle raskt ofte kommer på kant med behovet for grundige analyser av situasjonen i mottakerlandet. Det er viktig at det internasjonale giversamfunnet og mottakerlandene kommer frem til en arbeidsdeling som ikke oppretter langvarige parallelle strukturer, da dette undergraver utviklingen av nasjonale institusjoner

DEL 2 – AKTUELT OM RESULTATER

Del 2 presenterer noen av initiativene og studiene som preger resultatarbeidet i norsk og internasjonal bistand. Eksempelvis er Paris-agendaen om bistandseffektivitet og resultatbasert finansiering temaer det er mye oppmerksomhet om. Resultatbasert finansiering benyttes i flere norskstøttede tiltak. Det norske skoginitiativet og det internasjonale Energi- og klimainitiativet, Energy +, er et par eksempler på dette.

Del 2 inneholder også en diskusjon om beregning av den norske andelen av resultater der mange aktører og forhold spiller inn. Den norske andelen av resultatene multilaterale organisasjoner oppnår kan forenklet sies å tilsvare den norske andelen av budsjettet. For en hel sektor, der ulike nasjonale og internasjonale aktører har bidratt, blir det vanskeligere å fastslå hva Norges andel utgjør. Det britiske bistandsorganet DFID har preget mye av debatten rundt resultater det siste året på grunn av en omfattende gjennomgang av

multilaterale organisasjoner for å avgjøre hvor de får best valuta for pengene.

DEL 3 – TALLENES TALE

Del 3 tar for seg utvalgt statistikk for å belyse utviklingen og trender i norsk bistand samt utviklingen i de største samarbeidslandene for Norge.

Først gis en oversikt over den norske bistanden i 2010 og hvordan den har utviklet seg de siste ti årene. Bistanden i 2010 var på totalt 27,7 milliarder kroner. Regjeringens mål om at bistanden skal utgjøre én prosent av BNI ble nådd i 2009 og 2010 med henholdsvis 1,06 prosent og 1,1 prosent av BNI. Tidligere har dette målet vært oppfylt i perioden mellom 1982 og 1992. En større andel av bistanden går til øremerkede tiltak som forvaltes av multilaterale organisasjoner. Den tydeligste endringen i norsk bistand de senere årene er økningen til klima, miljø og energi. Klima- og skoginitiativet gjør Brasil, som tidligere mottok lite bistand fra Norge, til den største mottakeren av norsk bistand i 2010.

Norge er det landet som gir mest bistand i forhold til BNI. Norsk bistand utgjør om lag fire prosent av all bistand fra OECD-landene. På indeksen *Commitment to Development* skårer Norge høyt på investeringer i utviklingsland, en utviklingsvennlig migrasjonspolitikk og at det gis mye bistand i forhold til BNI. Norge skårer dårlig på handelsdelen av indeksen på grunn av høye tollbarrierer og høye landbrukssubsidier.

Til slutt belyses utviklingstrender i de ti landene som mottok mest norsk bistand i 2010. Statistikken viser at det er landene i Afrika sør for Sahara som har den høyeste andelen fattige, mens Haiti og Brasil har størst ulikhet mellom fattig og rik. Afghanistan er landet i utvalget med høyest bistandsavhengighet. De fleste landene i utvalget gjør fremgang mot tusenårsmålene, men ingen ser ut til å nå alle målene innen 2015. Med unntak av Haiti, som fikk et tilbakeslag på grunn av jordskjelvet i 2010, er det økonomisk vekst i alle de ti landene.