



Syntesestudien om erfaringer med støtte til parlamenter

Evalueringsavdelingen i Norad

Evalueringsavdelingen har ansvaret for å planlegge, legge ut på anbud og kvalitetssikre uavhengige evalueringer av aktiviteter finansiert over det norske utviklingsbudsjettet. Evalueringene dokumenterer resultater i utviklings-samarbeidet, samler erfaringer for læring og er informasjonskilde for myndighetene og den norske offentlighet.

Dette informasjonsflaket presenterer de viktigste funn, konklusjoner og anbefalinger i en evalueringsrapport. Det sammenfatter også interesserte parters synspunkter på rapporten og Evalueringsavdelingens vurderinger og anbefalinger til Utenriksdepartementets ledelse. Hensikten er å gjøre evalueringer-resultatene lettere offentlig tilgjengelige.

Support to Legislatures

Studien er gjennomført av Chr. Michelsen Institute

Bakgrunn og formål for syntesestudien

Norsk støtte til parlamenter utgjorde om lag 3 – 4 prosent av samlet norsk støtte til styresett i perioden 2000 - 2009. Støtten er økende til tross for at den anses som politisk sensitiv. Parlamenter innehar en viktig rolle i de politiske system de er en del av og det er dermed naturlig at de omfattes av støtte til demokratiutvikling.

Hovedformålet med denne studien er å systematisere internasjonale og norske erfaringer med støtte til lovgivende forsamlinger, og dermed bidra til økt forståelse av hvilke faktorer som påvirker denne type støtte. I tillegg ville man i studien kartlegge norsk støtte til parlamenter.

Syntesestudien er gjennomført av forskerne Arne Tostensen og Inge Amundsen ved Christian Michelsens Institutt, institusjonen som vant anbuds-konkurransen om oppdraget. Rapporten fra studien ble offentliggjort 15. februar 2010 og ble presentert på et seminar i Norad 19. februar 2010.

Kartlegging av trender i norsk og internasjonal støtte til parlamenter 1999-2009

Av de fem giverlandene som forskerne gjennomgår, er USA den største giveren når det gjelder støtte til parlamenter, med om lag 200 millioner amerikanske dollar i perioden 1999-2009. Storbritannia bidro med om lag 60 millioner i samme periode og Norge med rundt 30 millioner. Canada og Sverige bidro med om lag 20 millioner amerikanske dollar hver.

Den norske støtten til parlamenter synes å være mer ad hoc og tynnere spredt enn det som er tilfellet for de andre landene. Norge opererer med en gjennomsnittlig prosjektvarighet på ca 2,7 år og en gjennomsnittlig prosjektstørrelse på ca 640 000 amerikanske dollar. Bare Sverige har like små prosjekter.

Den gjennomsnittlige prosjektstørrelsen for USA er på ca tre millioner amerikanske dollar, altså nesten fem ganger så stor som den norske. Storbritannia og Canada ligger også langt over Norge i prosjektstørrelse, på henholdsvis 2,2 og 2,5 millioner. Når det gjelder varigheten på prosjektene utmerker USA seg med 5,5 år. De andre tre landene ligger like over tre år.

Norsk støtte til parlamenter har siden 2001 i stor grad vært gitt i form av såkalt kurvfinansiering, der flere givere går sammen og legger penger i en felles pott, som ofte forvaltes av en multilateral organisasjon. I gjennomsnitt 70-80 prosent av norsk støtte til parlamenter er gitt på denne måten. Dette gjelder også for Storbritannia og Sverige, mens Canada og USA synes å foretrekke bilateralt samarbeid.

Den største mottakeren av parlamentstøtte fra de fem landene de siste ti årene er Malawi. Deretter følger Afghanistan og Irak med i hovedsak støtte fra USA. Også Norge gir mest til Malawi. Den norske støtten til Malawi beløp seg til ca. åtte millioner amerikanske dollar over en tiårsperiode.

Det tematiske fokuset for støtten fra de fem givene fordeles i hovedsak på tre tema: demokratisering og godt styresett; budsjettprosesser, finansforvaltning og antikorrupsjon; og lovgiving. Tema som fred og konflikt, menneskerettigheter, fattigdomsreduksjon, likestilling og miljø synes å få mindre oppmerksomhet.

Lærdommer og anbefalinger fra erfaringer med parlamentstøtte

Forfatterne finner at det eksisterer få systematiske evalueringer av støtte til parlamenter. Forfatterne har identifisert følgende lærdommer basert på tilgjengelige evalueringer, studier, prosjektdokumenter, sluttrapporter og intervju med rådgivere i UD og Norad samt i andre relevante organisasjoner.

Lærdommer:

- Politisk kontekst må vurderes: det fins

ingen tilnærminger til støtte til parlamenter som gjelder for alle situasjoner og under alle omstendigheter

- Parlamentstøtte krever langsiktighet
- Parlamentstøtte krever en bred, helhetlig tilnærming
- Støttetiltak bør være etterspørselsdrevet
- Parlamentstøtte er av politisk karakter og meget følsomt
- Tilnærminger med utgangspunkt i konkrete saker, som budsjettbehandling, kan gi nyttige innfallsvinkler

Forfatterne understreker at det er viktig å vurdere det politiske systemet, valgordningen, politiske partier og i hvilken grad staten er sårbar for interne konflikter i forbindelse med støtte til parlamenter. Hvorvidt det dreier seg om et parlamentarisk system eller presidentsystem, bør også vurderes, da dette påvirker parlamentets rolle i forhold til den utøvende makten.

Forskerne finner også at land som er i en overgang til demokrati er særskilt åpne for støtte til parlamenter. Denne lærdommen er basert på erfaringer fra Øst-Europa, fra flere overgangssituasjoner i Afrika, blant annet Sør-Afrika, og fra enkelte land i Latin-Amerika – som Nicaragua.

Forfatterne legger vekt på betydningen av en lang tidshorison for å oppnå resultater av et tiltak. Erfaringsmessig tar det tid før resultater av de fleste typer samarbeid oppnås. Flere av representantene i en nasjonalforsamling skiftes ut ved valg etter 4 år, og det er derfor viktig å fortsette støtten over flere valgperioder for ikke å miste de

oppnådde resultatene. Dette er særlig relevant for den norske støtten som i snitt varer kortere enn en valgperiode.


Når det gjelder politisk sensitivitet knyttet til denne type støtte, diskuterer forfatterne om kurvfinansiering muligens er en bedre løsning enn bilateralt samarbeid, gitt sensitiviteten forbundet med bilateral støtte fra blant annet tidligere kolonimakter.

Støtten til parlamenter bør inngå i en helhetlig tilnærming til demokratistøtte, da parlamentet bare er en av flere deler i et politisk system, og må ses i den sammenhengen. At støtten bør være etterspørselsdrevet bygger på erfaring fra femti år med bistand som viser at bistandstiltak som er utviklet i samarbeid med berørte parter har større suksess enn tiltak som ikke er det.

Forfatterne trekker frem fire hovedanbefalinger spesifikt til det norske systemet:

- Bedre det institusjonelle minnet ved å få på plass systemer for læring og systemer for lagring av kunnskap
- Strategi for norsk støtte til parlamenter
- Inngå strategiske partnerskap med kompetente miljø
- Styrke faglige ressurser i Norad og i Utenriksdepartementet på dette feltet.

Det finnes per i dag få systemer for institusjonell læring og lagring av kunnskap i Utenriksdepartementet og Norad. Det er for eksempel svært krevende å få oversikt over norsk støtte til parlamenter, så lenge det ikke har eksistert en egen OECD/DAC-kategori på dette.



Norge har i dag ingen strategi for støtte til parlamenter. Det kan derfor synes som om det er opp til den enkelte ambassade å avgjøre om og hvordan de skal støtte parlamenter. Dette er ikke negativt i seg selv, men fravær av en overordnet strategisk tilnærming kan ha bidratt til at den norske støtten er spredt og ad hoc.

I fravær av tilstrekkelige faglige ressurser, tilstrekkelig kompetanse og norske komparative fortrinn på dette området, anbefaler forskerne at Utenriksdepartementet og Norad inngår strategiske partnerskap med kompetente miljø, og slik får tilgang til relevant kompetanse ved behov. Samtidig anbefaler forskerne at Utenriksdepartementet og Norad styrkes med mer faglig kompetanse på dette feltet.

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: 978-82-7548-484-8

Foto: Inge Amundsen/CMI

Opplag: 150