



Riksrevisjonen

Riksrevisjonens undersøkelse av integrering av likestilling i norsk bistand til Nicaragua og Uganda

Dokument nr. 3:11 (2005–2006)



23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924 22 785 3

Denne publikasjonen finnes på Internett:
www.riksrevisjonen.no

Offentlige virksomheter kan bestille publikasjonen fra
Departementenes servicesenter
Telefaks: 22 24 98 60
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
www.publikasjoner.dep.no

Andre kan bestille fra Akademika
Telefon: 800 80 960 / 22 18 81 00
Telefaks: 22 42 05 51 / 22 18 81 01
E-post: offpubl@akademika.no
www.akademika.no

ISBN 82-90811-71-3

Forsidefoto: FN, J. Mohr

Riksrevisjonens undersøkelse av integrering av likestilling i norsk bistand til Nicaragua og Uganda

Dokument nr. 3:11 (2005–2006)

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument nr. 3:11 (2005–2006) *Riksrevisjonens undersøkelse av integrering av likestilling i norsk bistand til Nicaragua og Uganda.*

Riksrevisjonen, 7. september 2006.

For riksrevisorkollegiet

Jørgen Kosmo
riksrevisor

Innhold

1	Innledning	7
2	Oppsummering av undersøkelsen	7
2.1	Norske myndigheters ansvar	8
2.2	Integrering av likestilling i tiltakenes planleggingsfase	8
2.3	Integrering av likestilling i tiltakenes gjennomføringsfase	8
2.4	Integrering av likestilling i tiltakenes avslutningsfase	9
2.5	Tiltakenes resultater i forhold til kvinner og likestilling	9
2.6	Samlet vurdering	9
3	Utenriksdepartementets kommentarer	9
4	Riksrevisjonens bemerkninger	10
5	Utenriksdepartementets svar	11
6	Riksrevisjonens uttalelse	11
	Vedlegg: Rapport	13

Riksrevisjonens undersøkelse av integrering av likestilling i norsk bistand til Nicaragua og Uganda

1 Innledning

Norge har sammen med de andre FN-landene forpliktet seg til å arbeide for å oppnå de åtte tusenårsmålene som ble fastsatt av FN i 2000.¹ Hovedmålet er å utrydde den ytterste fattigdom innen 2015, og ett av målene for å nå dette er å fremme likestilling og styrke kvinners stilling. Siden 70 prosent av verdens fattige er kvinner, er det viktig å bidra til å styrke kvinnenenes stilling for å nå målet om fattigdomsreduksjon. Økt likestilling er også en forutsetning for bærekraftig utvikling.

Det overordnede målet for norsk bistand er å bidra til varige bedringer i økonomiske, sosiale og politiske kår for befolkningen i utviklingslandene, med særlig vekt på at hjelpen skal komme de fattigste til gode, jf. St.meld. nr. 19 (1995–96) *En verden i endring. Hovedtrekk i norsk politikk overfor utviklingslandene* og Innst. S. nr. 229 (1995–96). Ett av hovedmålene for norsk bistands-samarbeid er å bidra til å styrke kvinners rettigheter og muligheter til å delta aktivt og på lik linje med menn i det økonomiske, sosiale, politiske og kulturelle samfunnsnivå.² Målet skal nås dels ved å integrere likestillingsaspektet i alt utviklingssamarbeid og dels ved å støtte spesielle tiltak rettet mot kvinner (eller menn) som katalytisk effekt for likestillingsutviklingen i samfunnet. Det framgår av St.meld. nr. 19 (1995–96) at regjeringen vil arbeide systematisk for at kvinne- og likestillingsperspektivet blir integrert i internasjonalt utviklingsarbeid og i norsk bistand.

Etter FNs kvinnekonferanse i Beijing i 1995 ble det etablert et mål om å integrere likestillingsperspektivet i all bistand, med det endelige mål å oppnå likestilling mellom kvinner og menn. Integrering av likestilling ble definert som “en prosess hvor en vurderer implikasjonene for kvinner og menn av enhver planlagt handling, inkludert lovgivning, retningslinjer og tiltak, i alle områder og på alle nivåer”. Integrering av likestilling innebærer ikke egne kvinneprosjekter eller egne kvinnekomponenter i aktiviteter eller programmer, men at kjønnspektivet får oppmerksomhet som en integrert del av alle aktiviteter i alle programmer. Kvinnerettede tiltak spiller imidlertid fortsatt en viktig rolle for å fremme likestilling fordi likestilling ikke er oppnådd, og fordi likestillingsintegrering ikke er godt nok utviklet.

Målet med Riksrevisjonens undersøkelse har vært å vurdere i hvilken grad Utenriksdepartementet og Norad har integrert likestilling i bistanden til Nicaragua og Uganda. Dette er belyst ved en gjennomgang av 20 bistandstiltak i de to landene. Undersøkelsen belyser i hvilken grad de utvalgte tiltakene er planlagt, gjennomført og avsluttet i samsvar med strategier og planlagte mål for likestilling i den norske bistanden. Og den vurderer i hvilken grad likestilling er ivarettatt i planleggings-, gjennomførings- og avslutningsfasen, og hvilke resultater tiltakene kan vise til på likestillingsområdet.

Riksrevisjonens rapport fra undersøkelsen følger som trykt vedlegg. Et utkast til rapport ble forelagt Utenriksdepartementet i brev av 11. april 2006. I brev av 26. mai 2006 har Utenriksdepartementet avgitt uttalelse til de forholdene som er tatt opp. Mottatte merknader til rapportens faktadel er innarbeidet. Departementenes merknader til rapportens vurderinger er gjengitt i kapittel 3.

2 Oppsummering av undersøkelsen

Undersøkelsen omfatter 13 tiltak i Nicaragua og 7 tiltak i Uganda. Utbetalingene til de utvalgte tiltakene tilsvarer ca. 20–25 % av netto norsk bilateral bistand til hvert av landene i de årene som undersøkelsen omfatter. Alle tiltakene i undersøkelsen er innenfor sektorer der Norge skal prioritere innsats for kvinner og likestilling; rettigheter, utdanning, helse, deltakelse i beslutningsprosesser og økonomisk deltakelse, jf. *Strategien for kvinne- og likestillingsrettet utviklingssamarbeid 1997–2005*.³

Undersøkelsen bygger på en analyse av sentrale dokumenter utarbeidet av Utenriksdepartementet, Norad, mottakerorganisasjoner og i noen tilfeller andre givere i de utvalgte tiltakene. Dokumentanalysen vurderer hvordan integrering av likestilling er behandlet og vurdert i tiltakenes planleggings-, gjennomførings- og avslutningsfase. Dokumentanalysen er supplert med informasjon mottatt ved feltbesøk og intervjuer i 8 av de 20 tiltakene (4 i hvert land). I forkant av besøkene ble det sendt spørsmål om tiltakene til ambassadene og mottakerne i Nicaragua og Uganda. Spørsmålene ble besvart skriftlig og fulgt opp i møter under besøkene.

1) *Kamp mot fattigdom. Regjeringens handlingsplan for bekjempelse av fattigdom i sør mot 2015*, mars 2002.

2) Dette framgår av St.prp. nr. 1 for Utenriksdepartementet for budsjettårene 1999, 2000 og 2001 og er også i senere budsjettproposisjoner omtalt som et prioritert område.

3) Eksempler på tiltak er mikrofinansordninger, jordbruksopplæring, grunnutdanning, tjenester innen reproduktiv helse og opplæring om hiv/aids.

2.1 Norske myndigheters ansvar

Fram til 2004 hadde Norad ansvaret for den bilaterale bistanden. Etter omorganiseringen i 2004 ble ansvaret for ambassadene med bistandsoppgaver flyttet fra Norad til Utenriksdepartementet. Undersøkelsen bygger hovedsakelig på organiseringen før 2004.

Ifølge Norads retningslinjer for programmer og prosjekter innen stat-til-stat-bistand skal sosiokulturelle aspekter og likestilling vurderes i alle norskfinansierte tiltak og omtales i alle fasene av tiltakssyklusen. Norads rolle i tiltakets ulike faser, både når det gjelder grad av involvering og oppfølging, må vurderes i forhold til den totale innsatsen innenfor det området tiltaket hører hjemme, mottakers eget lovverk samt andre giverland og internasjonale institusjoners deltakelse innenfor området. Norads *Tiltakssyklusmanual* og *Bistandshåndboka*, som erstattet manualen i 2002, viser til flere supplerende bøker, blant annet *Handbook in Gender and Empowerment Assessment (Likestillingshåndboken)* fra januar 2000, som Norad har utarbeidet.

Ifølge prinsippet om mottakeransvar har mottakerne av norsk bistand ansvaret for planlegging, gjennomføring og oppfølging av prosjekter og programmer. Norske myndigheter skal påse at det mottakerne gjør, er i samsvar med norsk bistandspolitikk og de inngåtte avtalene.

2.2 Integrering av likestilling i tiltakenes planleggingsfase

Ifølge Norads retningslinjer og manualer skal Norad i planleggingsfasen vurdere tiltakenes sosiokulturelle faktorer og likestillingsfaktorer.⁴ Det skal også gjennomføres en kjønnsvurdering før bilaterale tiltak settes i gang. I tråd med prinsippet om mottakeransvar er det mottaker som skal sørge for dette, mens Norad skal påse at det blir gjort. I planleggingsfasen skal tiltakenes konsekvenser for menn og kvinner vurderes. Videre bør barrierer som hindrer kvinner eller menn fra å delta i tiltaket, identifiseres som en del av planleggingen. Både kvinner og menn skal delta i tiltakene som aktive partnere og beslutningstakere. I undersøkelsen legges det til grunn at det skal være et fokus på både kvinner og menn i utformingen av tiltakene.

Grunnlaget for tiltakets utforming legges i planleggingsfasen, og hvordan likestilling integreres i denne fasen, har dermed stor betydning for hvordan tiltaket gjennomføres og avsluttes. Undersøkelsen viser at det i utvalget finnes eksempler på tiltak som har vist god praksis i planleggingsfasen. Samlet sett viser imidlertid undersøkelsen svakheter når det gjelder hvordan likestilling er integrert i utformingen av tiltakene. Dette medfører risiko for at relevante kvinne- og likestillingsaspekter ikke inkluderes i planlagte resultater, og svekker mulighetene for å bidra til å styrke kvinners rettigheter og muligheter.

4) Utenriksdepartementet (ambassadene) har ansvaret for dette etter omorganiseringen i 2004.

Undersøkelsen viser at det i få av tiltakene er gjort en analyse av kjønnsaspektene. Dokumentasjonen knyttet til planleggingsfasen inneholder oftest, som begrunnelse for mål og planlagte resultater, en beskrivelse av utfordringer for de menneskene eller den sektoren tiltaket er rettet mot. Det framkommer vanligvis ikke egne analyser av tiltakenes likestillingsfaktorer.

I 12 av de 20 tiltakene framkommer det ikke hvilke konsekvenser tiltaket vil ha for både kvinner og menn. For resten av tiltakene varierer det hvor *fullstendig* konsekvensvurderingene er. Undersøkelsen viser også at det i over halvparten av tiltakene ikke er identifisert barrierer som kan hindre kvinner eller menn fra å delta i tiltaket. I 7 av de 20 tiltakene oppsto det problemer i gjennomføringen som følge av slike barrierer. Det er ikke dokumentert i noen av tiltakene om kvinner eller menn har deltatt i planleggingen av tiltaket.

Bevilgningsdokumentet, som er beslutningsgrunnlaget for bevilgningen til et tiltak, skal synliggjøre eventuelle sosiokulturelle faktorer og likestillingsfaktorer. Resultater av tidligere vurderinger i forhold til likestilling, og hvilke tiltak som bør gjennomføres for å håndtere likestillingsaspekter, skal framstilles. Undersøkelsen viser at for de fleste av tiltakene er det i bevilgningsdokumentet ikke framstilt en vurdering av kvinne- og likestillingsaspekter, eller vurderingen er generell eller upresis. For flere tiltak viser vurderingen for eksempel bare til at tiltakets mål er i tråd med Utenriksdepartementets likestillingsstrategi, uten at dette er nærmere konkretisert eller begrunnet. Dette tyder på at vurderingene er mer formelle enn reelle.

2.3 Integrering av likestilling i tiltakenes gjennomføringsfase

I de tiltakene der det i planleggingsfasen er identifisert en likestillingsrisiko, skal likestillingsspørsmål inngå som en obligatorisk del av dialogen mellom mottakerorganisasjonen og Norad under gjennomføringen.⁵ Hvis mottakernes rapporter om framdrift i tiltakene ikke inneholder tilstrekkelig informasjon, er det Norads ansvar å be om supplerende informasjon. *Strategien for kvinne- og likestillingsrettet samarbeid* viser til at en likestillingsrettet bistand krever både kvalitativ og kvantitativ rapportering.

Undersøkelsen viser at det i 19 av de 20 tiltakene i gjennomføringsfasen er rapportert om kvinne- og likestillingsaspekter i gjennomføringsfasen. Det er imidlertid få tiltak med relativt omfattende rapportering om aktivitetenes framgang, deltakelsen til kvinner og menn, hvilke problemer man møter, og eventuelle endringer i tiltakene når det gjelder kvinner og likestilling. For enkelte tiltak består informasjonen bare av statistikk om hvordan deltakelsen i tiltaket fordeler seg mellom kjønnene. Noen tiltak har ikke rapportert på aspekter drøftet i planleggingsfasen. I andre tiltak rapporteres det om

5) Etter omorganiseringen i 2004 har Utenriksdepartementet (ambassadene) overtatt ansvaret for dette.

kvinne- og likestillingsaspekter for bare noen av aktivitetene som Norge støtter. Dette tyder på at Norad og Utenriksdepartementet har et svakt informasjonsgrunnlag for å følge opp mottakernes arbeid når det gjelder kvinne- og likestillingsaspekter i gjennomføringen for disse tiltakene.

Det framkommer også i undersøkelsen at enkelte mottakerorganisasjoner i gjennomføringsfasen har tatt initiativ for å ivareta likestillingsaspekter på en bedre måte. For 6 av de 20 tiltakene har Norad eller andre givere fulgt opp manglende rapportering eller svakheter i gjennomføringen.

2.4 Integrering av likestilling i tiltakenes avslutningsfase

Tiltakenes dokumenter knyttet til avslutningsfasen bør synliggjøre kjønnsaspekter og erfaringer fra arbeidet med å integrere likestillingsaspekter i utformingen og gjennomføringen av tiltakene. På denne måten kan bistanden forbedres. I undersøkelsen blir det belyst om dokumentene knyttet til avslutningsfasen inneholder en analyse av integrering av likestilling i tiltakene. Denne delen av undersøkelsen bygger på mottakers sluttrapport, Norads avslutningsdokument og tiltakets sluttevaluering.

Undersøkelsen viser at dokumentene knyttet til avslutningsfasen i liten grad inneholder en helhetlig vurdering av kjønnsaspekter og erfaringer med å implementere likestillingsvurderinger i tiltakenes design og gjennomføring. Blant de 20 tiltakene som inngår i undersøkelsen, er 13 avsluttet. For 7 av de 13 avsluttede tiltakene er det ikke gjort noen vurdering av erfaringene med å integrere likestilling. For de andre seks tiltakene er det gjort noen vurderinger, men kun for to av disse tiltakene er vurderingene av erfaringene mer omfattende. Når evalueringene og sluttokumentene ikke synliggjør erfaringer fra arbeidet med å implementere likestillingsvurderingen i tiltakets design og gjennomføring, mister Utenriksdepartementet og Norad en viktig mulighet til å forbedre bistanden.

2.5 Tiltakenes resultater i forhold til kvinner og likestilling

I undersøkelsen framkommer det at alle de 13 avsluttede tiltakene kan vise til at de har oppnådd resultater når det gjelder kvinner og likestilling. Fire tiltak har i stor grad oppnådd de planlagte resultatene. Seks tiltak har delvis oppnådd de planlagte resultatene innen likestilling. Tre tiltak hadde ikke planlagte resultater om kvinner og likestilling, men under gjennomføringen tok mottakerorganisasjonene eller Norad initiativ til å igangsette aktiviteter på dette området.

Undersøkelsen viser at det er vanskelig å sammenligne og vurdere de oppnådde resultatene for alle tiltakene som er avsluttet. Noen tiltak har forholdsvis omfattende planlagte resultater knyttet til kvinner og likestilling, men oppnår ikke alle resultatene. I andre tiltak oppnår

de planlagte resultatene, men disse er mindre omfattende.

2.6 Samlet vurdering

De fleste av tiltakene som analyseres i undersøkelsen, kan vise til noen resultater når det gjelder likestilling. Undersøkelsen viser imidlertid svakheter når det gjelder hvordan likestilling er integrert i utformingen av tiltakene. Dette medfører risiko for at relevante kvinne- og likestillingsaspekter ikke inkluderes i planlagte aktiviteter og forventede resultater. Det er derfor rom for å forbedre tiltakenes gjennomføring og resultater, blant annet ved at man i planleggingsfasen i større grad ivaretar kvinne- og likestillingsaspekter.

Økt likestilling og styrking av kvinners stilling er anerkjent som vesentlige elementer i bestrebelsene for fattigdomsreduksjon. Et av målene for norsk bistandssamarbeid er å bidra til å fremme like rettigheter og muligheter for kvinner og menn på alle områder i samfunnet. Selv om undersøkelsen viser at mange tiltak har oppnådd resultater og aktiviteter, viser den også svakheter i hvordan mange av de utvalgte tiltakene i Nicaragua og Uganda er planlagt og gjennomført i forhold til de mål og strategier som foreligger for likestilling i norsk bistand. Det kan derfor stilles spørsmål om arbeidet med å integrere likestilling i norsk bistand er gitt tilstrekkelig prioritet.

3 Utenriksdepartementets kommentarer

Utenriksdepartementet har avgitt uttalelse til Riksrevisjonens rapport i brev av 24. mai 2006.

Departementet ser rapporten fra Riksrevisjonen som et viktig innspill i det videre arbeidet for integrering av likestilling i utviklingssamarbeidet, og at den sammen med evalueringen av strategien for kvinne- og likestillingsrettet utviklingssamarbeid (gjennomført av Norsk institutt for by- og regionsforskning i 2006) legger grunnlag for en refokusering og videre styrking av arbeidet rundt kvinners rettigheter og likestilling.

Departementet viser til at Riksrevisjonens rapport har identifisert svakheter når det gjelder å dokumentere integrering av likestilling i norskfinansierte prosjekter, og at resultatene i rapporten i stor grad stemmer overens med evalueringen av strategien for kvinne- og likestillingsrettet utviklingssamarbeid.

Utenriksdepartementet understreker at integrering av likestilling i utviklingsprosjektene er høyt prioritert av departementet og ambassadene, og at dette aspektet påpekes i ambassadenes dialog med mottaker. Departementet er enig når det i rapporten legges til grunn at menn også må inkluderes i et integreringsperspektiv, og at det rettes oppmerksomhet mot at prosjekter mangler fokus på menn der det kunne vært naturlig.

Departementet viser til at ambassadene i sine kommentarer påpeker at likestillingsaspektet er integrert i større grad enn det som framkommer i Riksrevisjonens rapport. Det vises til at henvisningene i bevilgningsdokumentet om at et prosjekt er i tråd med strategien for likestilling, normalt baserer seg på en analyse. Grundigheten i analysen varierer ut fra prosjektets art og omfang. Dette har ikke alltid kommet til uttrykk skriftlig. Ifølge departementet er problemet med manglende dokumentasjon av de vurderinger som gjøres på ambassadene, også er blitt identifisert i de interne forvaltningsgjennomgangene som Norad utfører på vegne av departementet.

Departementet erkjenner at det ikke bare er rom for å forbedre dokumentasjonen av ambassadenes vurderinger, men også at det er rom for å forbedre kvaliteten på ambassadenes analyser. Det påpekes imidlertid at ambassadene ofte har forholdsvis små prosjekter, og når det gjelder de tverrgående hensynene som skal analyseres, må det avveies hva som anses for tilstrekkelig ut fra prosjektets art og omfang. Dette gjelder kjønns- og likestillingshensynet og andre tverrgående temaer, for eksempel miljø. Dette er spørsmål som departementet vil vurdere som ledd i arbeidet med å kvalitetssikre norsk bistand.

Departementet er av den oppfatning at rapporten burde vært tydeligere med hensyn til oppsummering og hovedkonklusjoner, spesielt i forhold til rapportens forståelse av sammenhengen mellom planlegging og bedre resultater.

Det vises også til at avslutningsdokumenter utgjør den administrative avslutningen på et samarbeid og ikke inneholder noe konkret krav om å systematisk synliggjøre erfaringer med å implementere likestillingsvurderinger. Dokumentene refererer til en vurdering av forpliktelser lagt i avtalen. Departementet mener det derfor er ukorrekt å skrive at likestilling skal omtales i alle avslutningsdokumenter.

Utenriksdepartementet mener at Riksrevisjonens rapport understreker behovet for å se på sammenhengen mellom forventninger gitt i overordnede politiske dokumenter og strategier, forvaltningshåndbøker og støttedokumenter. Departementet vil se nærmere på dette.

Departementet vil utarbeide en egen handlingsplan for å styrke likestillingsarbeidet i utviklingssamarbeidet. I Norads strategi mot 2010 er likestilling ett av tre faglige satsningsområder.

4 Riksrevisjonens bemerkninger

Målet med Riksrevisjonens undersøkelse har vært å vurdere i hvilken grad Utenriksdepartementet og Norad har integrert likestilling i den bilaterale bistanden til Nicaragua og Uganda. Undersøkelsen bygger på en analyse av 20 utvalgte bistandstiltak i de to landene.

Undersøkelsen viser, for mange av tiltakene i Nicaragua og Uganda, svakheter i hvordan tiltakene er planlagt og gjennomført i forhold til målene som foreligger for likestilling i norsk bistand. Riksrevisjonen konstaterer at departementet er enig i at også menn må inkluderes i et integreringsperspektiv, og Riksrevisjonen har merket seg at rapporten, ifølge departementet, vil være med på å legge grunnlag for en refokusering og videre styrking av arbeidet rundt kvinners rettigheter og likestilling.

Likestilling er ofte svakt integrert i planleggingsfasen i de utvalgte tiltakene i Nicaragua og Uganda. Riksrevisjonen mener at tiltakenes resultater kan forbedres ved at man i større grad ivaretar kvinne- og likestillingsaspekter i planleggingsfasen.

Sosiokulturelle forhold og likestilling skal omtales i alle fasene av tiltakene, inkludert slutfasen. Riksrevisjonens undersøkelse påviser mangler i tiltakenes dokumentasjon av integrering av likestilling i alle fasene. For planleggingsfasen viser undersøkelsen at bevilgningsdokumentet for de fleste av tiltakene ikke inneholder en vurdering av kvinne- og likestillingsaspekter. Riksrevisjonen vil understreke betydningen av at ambassadenes vurderinger dokumenteres slik at disse kan legges til grunn for oppfølgingen av tiltakene og for at vurderingene skal være etterprøvbare.

Riksrevisjonen har merket seg at departementet erkjenner at det er rom for å forbedre kvaliteten på ambassadenes vurderinger. Riksrevisjonen er også innforstått med at grundigheten på vurderingene må avveies i forhold til prosjektenes art og omfang. Riksrevisjonen ser positivt på at spørsmålet om hva som må anses som tilstrekkelige analyser av de ulike tverrgående hensynene, vil bli vurdert som ledd i arbeidet med å kvalitetssikre norsk bistand.

Undersøkelsen viser at dokumentene fra tiltakenes avslutningsfase, og særlig sluttevalueringene, i liten grad inneholder en helhetlig vurdering av kjønnsaspekter og erfaringer med å implementere likestillingsvurderinger. Riksrevisjonen er innforstått med at det ikke er et krav om at alle dokumenter knyttet til avslutningsfasen skal omtale likestilling. Riksrevisjonen vil likevel understreke betydningen av at dokumentasjonen synliggjør erfaringer fra arbeidet med å implementere likestillingsvurderingen i tiltakets design og gjennomføring fordi dette er en viktig mulighet for departementet til å forbedre bistanden.

Riksrevisjonen vil påpeke at dokumentasjonen fra alle faser i tiltakene er et viktig grunnlag for erfaringsoverføring. På bakgrunn av undersøkelsen stiller Riksrevisjonen spørsmål om erfaringene fra tiltakene, når det gjelder integrering av likestilling, i tilstrekkelig grad blir synliggjort i dokumentasjonen slik at man sikrer erfaringsoverføring og læring.

5 Utenriksdepartementets svar

Saken har vært forelagt Utenriksdepartementet som i brev av 2. august 2006 har svart:

“Det vises til Riksrevisjonens brev av 22. juni 2006 med utkast til dokument til Stortinget om ovennevnte sak.

Departementet ser på Riksrevisjonens rapport som et viktig innspill i det videre arbeidet med å integrere likestillingshensyn i utviklingssamarbeidet. Rapportens innhold og konklusjoner er svært nyttig i forbindelse med utarbeidelsen av handlingsplanen for kvinne- og likestillingsrettet utviklingssamarbeid.

Departementet vil tilstrebe et realistisk ambisjonsnivå for analyse av tverrgående temaer, blant annet for kvinne- og likestillingsrettet utviklingssamarbeid.

For øvrig vises det til departementets uttalelse i brev av 24. mai 2006, som er referert i utkastet til Dokument nr. 3.”

6 Riksrevisjonens uttalelse

Ett av hovedmålene i norsk bistand er å styrke kvinners rettigheter og muligheter i det økonomiske, sosiale, politiske og kulturelle samfunnsliv. Målet skal nås ved å integrere likestillingsaspektet i alt utviklingssamarbeid og ved å støtte tiltak spesielt rettet mot kvinner eller menn.

Riksrevisjonens undersøkelse viser svakheter i hvordan likestilling integreres i planleggingsfasen. Dette medfører risiko for at relevante kvinne- og likestillingshensyn ikke i tilstrekkelig grad inkluderes når tiltakene gjennomføres. Undersøkelsen viser også at dokumentasjonen fra mange av tiltakene var mangelfull. God dokumentasjonen er viktig for å sikre god gjennomføring, oppfølging og erfaringsoverføring. Riksrevisjonen vil peke på at disse svakhetene ved planleggingen og dokumentasjonen, kan svekke muligheten for å nå målet om å styrke kvinners rettigheter og muligheter slik det er forutsatt i det norske bistandssamarbeidet.

Riksrevisjonen har for øvrig merket seg at Utenriksdepartementet ser på rapporten som et viktig innspill i det videre arbeidet med å integrere likestillingshensyn i utviklingssamarbeidet, og at rapporten vil bli nyttig i utarbeidelsen av handlingsplanen for kvinne- og likestillingsrettet utviklingssamarbeid.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 30. august 2006

Jørgen Kosmo

Jan L. Stub

Annelise Høegh

Geir-Ketil Hansen

Ranveig Frøiland

Eirik Larsen Kvakkestad

Rapport: Integrering av likestilling i norsk bistand til Nicaragua og Uganda

Vedlegg til dokument nr. 3:11 (2005–2006)

Innhold

1	Innledning	15		
1.1	Bakgrunn	15		
1.2	Integrering av likestilling	15		
1.3	Integrering av likestilling i norsk bistand	16		
1.4	Utenriksdepartementet og Norad	16		
1.5	Mål og problemstillinger	16		
1.6	Presentasjon av landene som inngår i undersøkelsen	17		
1.6.1	Nicaragua	17		
1.6.2	Uganda	18		
2	Metodisk tilnærming og gjennomføring	20		
2.1	Valg av land og tiltak	20		
2.1.1	Tiltak i Nicaragua	20		
2.1.2	Tiltak i Uganda	20		
2.2	Dokumentanalyse av tiltakenes likestillingsintegrering	20		
2.3	Feltbesøk	22		
2.4	Intervju	22		
3	Revisjonskriterier	23		
3.1	Fattigdomsbekjempelse	23		
3.2	Strategi for kvinne- og likestillingsrettet utviklings samarbeid	24		
3.3	Ansvars- og oppgavefordeling mellom Norge og mottaker	24		
3.4	Integrering av kjønnsaspektet i bistand på program- og prosjektnivå	25		
3.4.1	Planleggingsfasen	25		
3.4.2	Oppfølgings- og gjennomføringsfasen	25		
3.4.3	Avslutningsfasen	26		
4	Faktabeskrivelse	27		
4.1	Norske myndigheters ansvar i tiltakenes faser	27		
4.2	Utvalgte tiltak innenfor ulike sektorer i Nicaragua	27		
4.2.1	Rettigheter	29		
4.2.2	Deltakelse i beslutningsprosesser	29		
4.2.3	Økonomisk deltagelse	29		
4.2.4	Utdanning	30		
4.2.5	Helse	30		
4.3	Utvalgte tiltak innenfor ulike sektorer i Uganda	31		
4.3.1	Budsjettstøtte	31		
4.3.2	Rettigheter, deltagelse og beskyttelse	32		
4.3.3	Økonomisk deltagelse	32		
4.3.4	Utdanning	32		
4.3.5	Helse	33		
4.4	Ambassadenes fokus på likestilling i virksomhetsplaner og rapporter	33		
4.4.1	Nicaragua	33		
4.4.2	Uganda	33		
4.5	Likestillingsintegrering i tiltakenes planleggingsfase	34		
4.5.1	Er konsekvenser tiltaket har for både kvinner og menn, identifisert?	36		
4.5.2	Er det identifisert barrierer som kan hindre kvinner eller menn fra å delta i tiltaket?	37		
4.5.3	Er likestillingsaspekter i tiltaket vurdert i bevilgningsdokumentet?	38		
4.5.4	Krav eller betingelser i forhold til likestilling i avtalen	38		
4.6	Tiltakenes gjennomføringsfase	39		
4.6.1	Kvinner og menns deltagelse	39		
4.6.2	Har Norad mottatt opplysninger om kvinner og likestilling gjennom årsrapporter og midtveisgjennomganger?	39		
4.6.3	Har Norad fulgt opp svakheter i forhold til kvinner og likestilling gjennom dialogen med mottaker i gjennomføringsfasen?	41		
4.7	Tiltakenes avslutningsfase og resultater	41		
4.7.1	Er de planlagte resultatene oppnådd?	41		
4.7.2	Er det gjort en vurdering av erfaringer med likestillingsintegrering i tiltaket?	44		
5	Vurderinger	45		
5.1	Tiltakenes planleggingsfase	45		
5.2	Tiltakenes gjennomføringsfase	46		
5.3	Tiltakenes avslutningsfase og resultater	46		
5.4	Oppsummering	46		
	Vedlegg 1: Beskrivelse av besøkte tiltak	47		
	Referanseliste	64		

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Kvinner er en sentral målgruppe for å nå bistandspolitiske mål for bekjempelse av fattigdom og styrking av en bærekraftig utvikling. Av St.prp. nr. 1 for Utenriksdepartementet for budsjettårene 1999, 2000 og 2001 framgår det at ett av hovedmålene for norsk bistandssamarbeid er å bidra til å styrke kvinners rettigheter og muligheter til å delta aktivt og på lik linje med menn. Dette er også i de senere budsjettproposisjonene omtalt som et prioritert område. Flertallet i utenrikskomiteen har slått fast at diskriminering og undertrykking av kvinner er et hinder for økonomisk og sosial utvikling i mange land. Videre har komiteen framhevet at fattigdomsorientert bistand i stor grad må ta utgangspunkt i kvinners situasjon, og at kvinneperspektivet må være integrert i all norsk bistand.¹

Norge har sammen med de andre FN-landene forpliktet seg til å arbeide for å oppnå de åtte tusenårsmålene som ble fastsatt av FN i 2000.² Hovedmålet er å utrydde den ytterste fattigdommen innen 2015, og ett av målene for å nå dette er å fremme likestilling og styrke kvinners stilling. Spørsmålet om likestilling er imidlertid også sentralt i forhold til å nå de andre tusenårsmålene. For eksempel vil det at flere jenter går på skolen, ikke bare ha innvirkning på deres egen velferd. Undersøkelser har vist at kvinner med noen få års grunnskole, sammenlignet med kvinner uten skolegang, har bedre økonomiske utsikter, færre og sunnere barn og med større sannsynlighet sikrer at deres egne barn får skolegang.³

1.2 Integrering av likestilling

Fram til 1970-tallet var FN opptatt av å forbedre kvinners rolle som koner og mødre, spesielt i tiltak innen reproduktiv helse og ernæring. I løpet av kvinnetiåret, perioden 1975–1984, endret fokuset seg til å se på kvinners økonomiske rolle som produsenter og beslutningstakere.⁴ Konvensjonen om å avskaffe alle former for diskriminering mot kvinner⁵ ble vedtatt av FN's generalforsamling i 1979, og trådte i kraft i 1981. Denne er ratifisert av 173 land.

Kvinnerettet bistand⁶ er en tilnærming som legger vekt på at kvinner er en underutnyttet ressurs for økonomisk

utvikling. I kvinnetiåret ble det opprettet enheter innen FN-systemet for å administrere kvinnerettede prosjekter og etablere kvinner som et saksområde innen utvikling. I tiltak som var rettet mot å bekjempe fattigdom, skulle man identifisere kvinner som mottakergruppe, fordi kvinner utgjorde en stor andel av de aller fattigste. En svakhet ved tilnærmingen var at kvinnesatsningen ble skilt fra resten av bistanden ved at søkelyset på kvinner kom i egne tiltak. På 1980-tallet ble det tydelig at kvinnerettede prosjekter hadde liten eller ingen påvirkning på kvinners generelle velferd eller deres juridiske og sosiale status.⁷

Begreper

Kjønn (gender)

Det engelske ordet gender viser til de sosiale egenskapene og mulighetene knyttet til det å være kvinne eller mann, i motsetning til sex som omhandler egenskaper ved det biologiske kjønn. Gender viser til forholdet mellom kvinner og menn, og også kvinner imellom og menn imellom. Disse forholdene er sosialt konstruert, avhengig av kontekst og tid, og er mulig å endre. De sosiale aspektene ved kjønn bestemmer hva som er forventet av og tillatt for kvinner og menn. I de fleste samfunn har kvinner og menn ulike muligheter og ulik adgang til og kontroll over ressurser.

Myndiggjøring av kvinner (empowerment of women)

Ifølge FN innebærer en myndiggjøring av kvinner at kvinnene får myndighet og kontroll over sine egne liv. Dette omfatter blant annet bedre selvtilit, utvidelse av valgmuligheter og økt adgang til og kontroll over ressurser. Dette vil kunne endre de strukturer og institusjoner som forsterker og underbygger kjønnsdiskriminering. Prosessen er like viktig som målet i denne sammenheng. FN understreker at menn må involveres for å oppnå disse målene.

Kilde: Important concepts underlying gender mainstreaming, Office of the Special Adviser on Gender Issues and the Advancement of Women, FN, FN's internettsider.

Etter kvinnekongressen i Beijing i 1995 ble det etablert et mål om å integrere likestillingsperspektivet i all bistand.⁸ Integrering av likestilling ble etter dette definert som *en prosess hvor en vurderer implikasjonene for kvinner og menn av enhver planlagt handling, inkludert lovgivning, retningslinjer og tiltak, i alle områder og på alle nivåer. Det endelige målet ved å integrere likestilling er å oppnå likestilling mellom kvinner og menn.*⁹

7) CMI Evalueringsrapport 1/99: *WID/Gender Units and the Experience of Gender Mainstreaming in Multilateral Organisations*, s. 16–17.

8) På 1970-, 80- og 90-tallet skjedde det en utvikling i tankegangen rundt kjønn (gender) og myndiggjøring i bistandsmiljøet. Men først på den internasjonale FN-konferansen om befolkning og utvikling i Kairo i 1994 ble likestilling mellom kjønn, myndiggjøring av kvinner og menns rolle for å oppnå likestilling diskutert. CMI Evalueringsrapport 1/99: *WID/Gender Units and the Experience of Gender Mainstreaming in Multilateral Organisations*, s. 16–17.

9) Internettssidene til FN-organet Women Watch, www.un.org/women-watch.

1) B.innst. S. nr. 3 (2001–2002).

2) *Kamp mot fattigdom! Regjeringens handlingsplan for bekjempelse av fattigdom i sør mot 2015*, mars 2002.

3) FN's internettsider, www.un.org.

4) CMI Evalueringsrapport 1/99: *WID/Gender Units and the Experience of Gender Mainstreaming in Multilateral Organisations*.

5) Også kalt FN's kvinnekonvensjon og CEDAW-konvensjonen.

6) Også kjent som WID, women in development.

Integrering av likestilling er altså ikke et mål, men et middel for å nå et mål om likestilling. Integrering av likestilling innebærer ikke egne kvinneprosjekter eller egne kvinnekomponenter i eksisterende aktiviteter eller programmer, men derimot at kjønnsperspektivet får oppmerksomhet som en integrert del av alle aktiviteter i alle programmer. Dette vil blant annet si at kjønnsperspektivet – hva kvinner og menn gjør, hvilke ressurser og beslutningsprosesser de har tilgang til – skal være en sentral del av planlegging, gjennomføring og kontroll av prosjektene. Integrering av likestilling betyr ikke i dette perspektivet at det ikke lenger er nødvendig med aktiviteter rettet mot kvinner. Kvinnerettede prosjekter spiller fortsatt en viktig rolle når det gjelder å fremme likestilling, fordi likestilling ikke er oppnådd, og fordi prosesser om likestillingsintegrering ikke er godt nok utviklet.¹⁰

Ifølge rapporten *Striking a balance* fra Sveriges bistandsmyndighet, Sida, har utviklingsprosjekter ofte ikke kommet kvinner til gode, fordi man i prosjektene ikke har klart å identifisere godt nok hvordan prosjektet påvirker både kvinner og menn. Rapporten peker på at for mange prosjekter har blitt planlagt med brede målgrupper – som lokalbefolkningen og samfunnet. Rapporten viser at et ensidig fokus på kvinner ikke nødvendigvis fører til en større grad av likestilling. Ifølge Sida er det nødvendig å vurdere hvilken effekt tiltaket har på kvinner og menn, fordi ethvert prosjekt sannsynligvis vil ha ulike effekter på kvinner og menn.¹¹

1.3 Integrering av likestilling i norsk bistand

Kvinner kom inn som målgruppe i norsk bistand i 1980-årene. Norad forsøkte tidlig å få til en kvinneverdning av bistanden gjennom en dobbel strategi, ved å integrere kvinne- og likestillingsperspektivet i vanlige sektortiltak i tillegg til å sette i verk rene kvinnetiltak. I 1984 ble det opprettet en egen kvinnebevilgning i den norske bistanden. Denne bevilgningen ble mindre sentral etter hvert som den doble strategien ble redusert til én – integrering av kvinneperspektivet i all bistand.¹² Fra 2000 ble det ikke lenger budsjettert med øremerkede midler for kvinneprosjekter, og hensynet til kvinner og likestillingsaspektet er blitt et krav i vurderingen av alle prosjekter som Norge støtter.¹³ I 2003 rapporterte Norad at om lag en tredjedel av det norske bilaterale utviklingsbudsjettet spesielt ivaretok hensynet til kvinner og likestilling. Dette utgjorde ca. 930 millioner kroner til Afrika og 178 millioner kroner til Latin-Amerika.¹⁴

10) United Nations, Office of the Special Adviser on Gender Issues and the Advancement of Women, *Important concepts underlying gender mainstreaming*, FNs internettsider, www.un.org.

11) Sida (1999): *Striking a balance. On women and men in development cooperation*.

12) Frode Liland og Kirsten Alsaker Kjerland (2003): *Norsk utviklingshjelps historie 3*, s. 211.

13) Norads internettsider, www.norad.no.

14) Norads årsrapport 2003, s. 12. Norads årsrapport 2003-Statistikk, s. 23. Bilateral bistand (inkludert multi-bi bistand) til Afrika og Latin-Amerika fordelt på hoved- og delmål i 2003.

Utenriksdepartementet rapporterte for årene 1998 og 1999 at det pågår et kontinuerlig arbeid for å integrere kvinne- og likestillingsperspektivet i hele bistandsvirksomheten, og at det arbeides med å utvikle metoder som kan synliggjøre viktige effekter som ikke måles ved kvantitative metoder.¹⁵

Ifølge OECDs fagfelleevaluering av 1999 fikk Norads ansatte som jobbet i felt, opplæring i hvordan man skal integrere likestilling i bistanden som del av et omfattende opplæringskurs.¹⁶ Kjernen ved å integrere likestilling, slik Norad så det, var at alle ansatte i alle sektorområder og innen alle spesialiteter vil ha likestillingsperspektivet som en del av sine tiltak eller arbeidsoppgaver. Dette betyr at det ikke ble oppfattet som nødvendig med spesialister innen likestillingsintegrering i felt. Likestilling er avhengig av de kulturelle og lokale tilstandene, og dermed er kunnskap hos de lokale ansatte nyttigere enn å benytte norske ansatte. OECDs fagfelleevaluering viste imidlertid at de lokale ansatte som var gitt oppgaven med å integrere likestilling, i tillegg til andre oppgaver, ikke nødvendigvis var i stand til å sikre at likestilling ble integrert. Rapporten stilte dermed spørsmål ved kvaliteten av lokale evalueringer av tiltakene i forhold til likestillingsperspektivet. Ifølge OECDs fagfelleevaluering av 2005 er det fortsatt vanskelig å se i hvor stor grad Norge klarer å satse på integrering av likestilling i bistanden.¹⁷

1.4 Utenriksdepartementet og Norad

Fram til 2004 var forvaltningen av norsk bistand delt mellom Utenriksdepartementet og Norad. Norad hadde ansvaret for den bilaterale bistanden, mens departementet hadde ansvaret for å forvalte bistanden via de internasjonale organisasjonene, den multilaterale bistanden og den humanitære bistanden. Fra 2004 ble ansvaret for alle ambassader med bistandsoppgaver flyttet fra Norad til Utenriksdepartementet.¹⁸ Norad er en fagetat som bistår Utenriksdepartementet og utenriksstasjonene med faglige råd, kvalitetssikring og dokumentasjon av resultater. Norad forvalter fortsatt bistandsmidler, blant annet bistand gjennom frivillige organisasjoner og næringslivsstøtte.¹⁹ Undersøkelsen legger til grunn den ansvarsfordelingen som har vært gjeldende i undersøkelsesperioden (1999–2003), der Norad har hatt ansvaret for bilateral bistand. Det skiller i undersøkelsen ikke mellom Norad og ambassadene.

1.5 Mål og problemstillinger

Målet med undersøkelsen er å vurdere i hvilken grad

15) St.prp. nr. 1 (1999–2000) og (2000–2001) for Utenriksdepartementet.

16) OECD/DAC (1999): *DAC Peer Review Norway*, s. 64.

17) OECD/DAC (2005): *DAC Peer Review Norway*.

18) Norads internettsider, www.norad.no.

19) St.prp. nr. 1 (2004–2005) for Utenriksdepartementet.

Utenriksdepartementet og Norad har integrert likestilling i bistanden til Nicaragua og Uganda. Problemstillingene tar utgangspunkt i tiltakenes tre faser: planleggings-, gjennomførings- og avslutningsfasen. Følgende problemstillinger er belyst:

- 1 I hvilken grad planlegges, gjennomføres og avsluttes de utvalgte tiltakene i samsvar med strategier og planlagte mål for likestilling i den norske bistanden til Nicaragua og Uganda?
 - a) I hvilken grad er likestilling ivaretatt i planleggingsfasen?
 - Hvordan er likestilling integrert i utformingen av tiltaket?
 - Hvordan er likestilling vurdert i Norads dokumenter for planleggingsfasen?
 - b) I hvilken grad er likestilling ivaretatt i gjennomførings- og avslutningsfasen?
 - Hvordan er kvinne- og likestillingsaspekter integrert og tatt hensyn til i gjennomføringen av tiltakene?

- Hvordan har Norad fulgt opp likestillingshensyn i gjennomførings- og avslutningsfasen?

- 2 Hvilke resultater kan de utvalgte tiltakene i Nicaragua og Uganda vise til på likestillingsområdet?
 - a) Hvordan er måloppnåelsen i tiltakene i forhold til planlagte resultater for likestilling?
 - b) Har tiltakene oppnådd andre resultater på likestillingsområdet?

1.6 Presentasjon av landene som inngår i undersøkelsen

1.6.1 Nicaragua

Nicaragua er en mellomamerikansk republikk på 130 000 kvadratkilometer. Landet ble uavhengig fra Spania i 1821. Atlanterhavskysten ble formelt en del av landet i 1894 etter å ha vært under innflytelse av

Figur 1 Kart over Nicaragua



Storbritannia og USA. Nicaragua var fra 1936 til 1979 styrt av den enevidlige Somoza-familien. I 1979 ble dette regimet styrtet av en bred politisk allianse, og den sandinistiske nasjonale frigjøringsfronten kom til makten. Sandinistene forsøkte å innføre omfattende sosiale reformer. De som var misfornøyde med den politiske utviklingen, tok til våpen, og fra 1982 til 1990 var landet i borgerkrig. Sandinistene vant valget i 1984, men tapte det igjen i 1990. Det ble da innsatt en borgelig koalisjonsregjering. Valgene er også siden dominert av de borgelige partiene som har lagt føringer for en mer liberalistisk økonomisk politikk. Sandinistene er fremdeles det største partiet i landet. Katolisismen er den dominerende religionen i landet.

Nicaragua hadde 5,3 millioner innbyggere i 2003. Den årlige veksten har vært høy, 2,5 prosent i perioden 1975–2003, til tross for borgerkrig og utvandring til rikere naboland og til USA.²⁰ I 2005 rangerte Nicaragua som nummer 112 på FNs Human Development Index, og landet er det nest fattigste i Nord-Amerika. Fattigdommen er størst på landsbygda og ved Atlanterhavskysten. Den økonomiske situasjonen har vært vanskelig de senere årene med lav eksport, fallende kaffepriser, press for å tilbakebetale lån, høy arbeidsledighet og utbredt korrupsjon. Landet er ofte rammet av naturkatastrofer, som det store jordskjelvet i 1972 og orkanen Mitch i 1998.

Den nåværende presidenten har forpliktet seg til å bekjempe korrupsjon og fattigdom, og det er utarbeidet en strategi for fattigdomsbekjempelse. Denne støttes av alle politiske partier, internasjonale givere og finansinstitusjoner. Strategien bygger på fire søyler, hvorav to er innenfor de områdene som inngår i undersøkelsen – befolkningsvekst og investering i menneskelig kapital og helse. Her drøftes blant annet mødre dødelighet, satsning på primærhelsetjenester kombinert med familieplanlegging, bedret ernæring for og oppfølging av gravide kvinner, reduksjon av tenåringsgraviditeter og frafall fra skolen. Videre viser strategien til at bedre beskyttelse av sårbare grupper er et mål.²¹

1.6.2 Uganda

Uganda ligger i Sentral-Afrika og har et areal på 236 000 kvadratkilometer. Landet hadde 26,9 millioner innbyggere i 2003. 66 prosent av dem er kristne²², 16 prosent er muslimer, mens 18 prosent tilhører tradisjonell afrikansk religion. Uganda er hardt rammet av aids og har én million foreldreløse barn som følge av denne sykdommen.

Landet ble uavhengig fra Storbritannia i 1962 og opplevde etter dette diktatur, borgerkrig og krig i årene fra 1971 til 1985. Fra 1986 har landet vært styrt av president Museveni som i 2006 ble gjenvalgt for en ny perio-

de. Det er fremdeles uroligheter i deler av landet, særlig i nord ved grensen til Sudan.

Etter borgerkrigsperioden var den økonomiske utviklingen i Uganda svak, men dette tok seg opp siden. I perioden fra 1992 og fram til 2000 hadde landet en årlig vekstrate på 6,7 prosent.²³ I 1993 var andelen fattige 56 prosent, og den hadde gått ned til 35 prosent i 2000. Men i perioden 2000–2003 har andelen fattige igjen steget til 39 prosent.²⁴ Årsaken til denne negative tendensen antas å være at den økonomiske utviklingen har vært for langsom i forhold til befolkningsveksten, spesielt blant de fattigste. Den økonomiske tilbakegangen kan motvirke oppnådde resultater innen blant annet grunnutdanning og primærhelsetjenester.²⁵ I 2005 var landet fremdeles med på FNs liste over verdens femti minst utviklede land og rangert som nummer 144 på FNs Human Development Index.

I 1997 var Uganda det første afrikanske landet som utarbeidet en egen plan for bekjempelse av fattigdom (Poverty Eradication Action Plan, 1997), og den ble fornyet i 2001.²⁶ Planens fire hovedmål var raskere økonomisk utvikling og strukturell transformasjon, godt styresett og sikkerhet, økte muligheter for fattige til høyere inntekter, og økt livskvalitet for de fattige. Planen omfattet tiltak innen økonomisk utvikling, helse, utdanning, justis og infrastruktur, blant annet for vann- og sanitære forhold.²⁷ Planen ble revidert i 2004 og har nå fem hovedpilarer: økonomisk styring; forbedret og økt produksjon, konkurransedyktighet og inntekt; sikkerhet, konfliktløsning og katastrofehåndtering; godt styresett; og utvikling av menneskelige ressurser.²⁸

20) UNDP, *Human development report 2005*.

21) Government of Nicaragua, *A strengthened growth and poverty reduction strategy*, juli 2001.

22) Halvparten er protestanter og halvparten katolikker.

23) USAID, *Integrated strategic plan for USAID's program in Uganda, 2002–2007*.

24) Virksomhetsplan for ambassaden i Uganda for 2004–2006.

25) USAID, *Integrated strategic plan for USAID's program in Uganda, 2002–2007*.

26) Ministry of Finance, Planning and Economic Development, Uganda (2001): *Poverty Eradication Action Plan (2001–2003)*.

27) Norads årsrapport for 2003 og *Poverty Eradication Action Plan*, 2001.

28) Brev fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen av 24. mai 2006.

Figur 2 Kart over Uganda



2 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Problemstillingene er belyst ved dokumentanalyse, intervjuer og besøk ved utvalgte tiltak i Nicaragua og Uganda.

2.1 Valg av land og tiltak

Utenriksdepartementet og Norad arbeider i svært mange land der forskjellige kulturelle, institusjonelle og økonomiske kontekster gjør seg gjeldende. For å belyse problemstillingene i undersøkelsen er to land valgt ut – Uganda og Nicaragua. Dette er land hvor myndighetene selv har tatt et aktivt skritt for å fremme likestilling, og både Uganda og Nicaragua er blant Norges viktigste samarbeidsland.²⁹

For å gi et representativt bilde av integreringen av likestilling i norsk bistand inngår 20 tiltak i undersøkelsen, 13 i Nicaragua og 7 i Uganda. Et viktig kriterium for valg av tiltak har vært økonomisk vesentlighet. De utvalgte tiltakene har i perioden 1999–2003 fått en utbetaling på minst 2 millioner kroner hver. Alle tiltakene har pågått i den aktuelle perioden, men noen startet før 1999, og flere tiltak pågår fortsatt. Datainnsamlingen har foregått i perioden høsten 2003 til våren 2005. Det er innhentet dokumentasjon for en lengre periode enn det undersøkelsen omfatter. For tiltak som startet før 1999, er det innhentet dokumentasjon fra før 1999 for å øke forståelsen for formålet med tiltakene. For flere tiltak er det innhentet dokumentasjon også fram til og med 2005 for å belyse tiltakenes resultater. Det er ikke valgt tiltak som var stoppet fordi Norad har vurdert dem som mislykkede.

Alle tiltakene som inngår i undersøkelsen, er innenfor de sektorene som ifølge Utenriksdepartementets *Strategi for kvinne- og likestillingsrettet utviklingssamarbeid 1997–2005* skal prioriteres, det vil si utdanning, helse, menneskerettigheter og økonomisk deltakelse.³⁰

2.1.1 Tiltak i Nicaragua

Tabell 1 gir en oversikt over de tiltakene som er undersøkt i Nicaragua, og over hvorvidt det i undersøkelsen er gjennomført feltbesøk eller kun dokumentanalyse for tiltaket. I perioden 1999–2003 ble det utbetalt ca. 105 millioner norske kroner til tiltakene. Dette utgjorde omtrent

19 prosent av total netto norsk bilateral bistand til Nicaragua i perioden 1999–2003.³¹

2.1.2 Tiltak i Uganda

Tabell 2 gir en oversikt over de tiltakene som er undersøkt i Uganda, og over hvorvidt det i undersøkelsen er gjennomført feltbesøk eller kun dokumentanalyse for tiltaket. Totalt er det utbetalt ca. 273 millioner norske kroner til disse tiltakene i perioden 1999–2003. Dette utgjorde omtrent 25 prosent av total netto norsk bilateral bistand til Uganda.³²

2.2 Dokumentanalyse av tiltakenes likestillingsintegrering

Grunnlaget for analysen av tiltakenes likestillingsintegrering er en omfattende gjennomgang av de aktuelle dokumentene utarbeidet av Norad, mottakerorganisasjonene og eventuelt andre givere i tiltakenes planleggings-, gjennomførings- og avslutningsfase (se nedenfor). Dette er supplert med informasjon mottatt ved feltbesøkene og i intervjuer. Det er lagt vekt på å få et mest mulig helhetlig bilde av tiltakenes mål, design, gjennomføring og resultater. Tiltakene blir ikke presentert i sin helhet i rapporten, men beskrives i forhold til de kravene som stilles til integrering av likestilling.³³

I analysen av dokumentene knyttet til tiltakene, som er gjennomført for alle tiltak, er det vurdert hvordan integrering av likestilling er behandlet og vurdert i tiltakenes ulike faser. Nedenfor følger en oversikt over de dokumentene som er utarbeidet av Norad og mottaker, og som inngår i undersøkelsen:

- I planleggingsfasen:
 - prosjektdokumentet, mandatene for dialog og forhåndsvurderingene
 - bevilgningsdokumentene
 - avtalen
- I gjennomføringsfasen:
 - mottakerens årlige rapportering
 - ambassadenes mandat for årsmøter mellom mottaker og giver
 - referat fra årsmøtene
 - korrespondanse mellom ambassaden, Norad og

29) Fra 2002 ble det gitt høyere prioritert til Uganda som ble hovedsamarbeidsland, mens Nicaragua fra 2002 ble definert som særskilt samarbeidsland som følge av en ikke like sterk bistandsatsning som tidligere.

30) Ingen av tiltakene faller inn under det femte hovedområdet i strategien som er miljø og ressursforvaltning. Flere av tiltakene berører likevel dette området.

31) De utvalgte tiltakene har fått bevilgninger over statsbudsjettets kapittel 150, 153, 154 og 155 i perioden 1999–2003. Bevilgningene til de utvalgte tiltakene utgjør ca. 32 prosent av de faktiske utbetalingene over disse kapitlene.

32) Jf. revisjonskriteriene. De utvalgte tiltakene har fått bevilgninger over statsbudsjettets kapittel 150 og 151 i perioden 1999–2003. Bevilgningene til de utvalgte tiltakene utgjør ca. 37 prosent av de faktiske utbetalingene over disse kapitlene.

33) Jf. revisjonskriteriene.

Tabell 1 Faktiske utbetalinger til utvalgte avtaler for de undersøkte tiltakene i Nicaragua i perioden 1999–2003 (i 1 000 NOK)

Tiltak	Utvalgte avtaler	Totalt beløp	Dokument-analyse	Felt-besøk	Prosjektets status
NIC-0004 Mikrofinans	NIC-01/338 NIC-98/020	10 740	Ja	Ja	Avsluttet
NIC-0006 Levekårundersøkelse	NIC-00/313 NIC-01/328 NIC-98/022	5 451	Ja	Nei	Avsluttet
NIC-0013 Økt likestilling i politikken	NIC-99/346	3 143	Ja	Nei	Avsluttet
NIC-0019 Hiv/aids-bevilgning til lokale frivillige organisasjoner	NIC-99/332 NIC-01/330 NIC-02/266 NIC-01/331	12 645	Ja	Nei	Avsluttet
NIC-0032 Jordbruksveiledning	NIC-98/161	7 075	Ja	Ja	Avsluttet
NIC-0035 Program for barneomsorg	NIC-00/314	6 600	Ja	Nei	Ikke avsluttet
NIC-0036 Reproduktiv helse og familieplanlegging	NIC-99/334	4 118	Ja	Ja	Ikke avsluttet
NIC-0041 Modernisering av helsesektoren	NIC-98/025	16 007	Ja	Nei	Avsluttet
NIC-0042 Opplæring av ansatte i sosialsektoren	NIC-98/023	13 922	Ja	Nei	Avsluttet
NIC-2247 Tjenester til ofre for familie- og seksuell vold	NIC-00/114	9 565	Ja	Ja	Avsluttet
NIC-2259 Matvaresikkerhet og utvikling av produksjon	NIC-01/311	2 060	Ja	Nei	Avsluttet
NIC-2265 TV/radio-programmer om hiv/aids	NIC-02/267	3 689	Ja	Nei	Ikke avsluttet
NIC-2269 Sosial handlingsplan for Matagalpa	NIC-02/309	10 438	Ja	Nei	Avsluttet

Tabell 2 Faktiske utbetalinger til utvalgte avtaler for de undersøkte tiltakene i Uganda i perioden 1999–2003 (i 1 000 NOK)

Tiltak	Utvalgte avtaler	Totalt beløp	Dokument-analyse	Felt-besøk	Prosjektets status
UGA-0009 Mikrofinans	UGA-98/026 UGA-99/314 UGA-00/323	37 832	Ja	Ja	Ikke avsluttet
UGA-0015 Reproduktiv helse og familieplanlegging	UGA-99/317	13 999	Ja	Ja	Avsluttet
UGA-0030 Grunnskoleutdanning i Gulu	UGA-99/270	28 000	Ja	Nei	Avsluttet
UGA-2849 Opplæring i bærekraftig jordbruk	UGA-99/309 UGA-01/306	3 700	Ja	Nei	Avsluttet
UGA-2854 Institusjonsutvikling ved Makerere Universitet	UGA-99/323	87 500	Ja	Ja	Ikke avsluttet
UGA-2874 Budsjettstøtte til Uganda	UGA-01/304	92 628	Ja	Ja*	Ikke avsluttet
UGA-2879 Tiltak for foreldreløse barn og hiv/aids	UGA-02/308	10 000	Ja	Nei	Ikke avsluttet

* Feltbesøk av aktiviteter finansiert av budsjettstøtten.

- Utenriksdepartementet
- midtveisgjennomganger og eventuelt andre evalueringer
- I avslutningsfasen:
 - sluttevalueringer
 - mottakers sluttrapport
 - avslutningsdokument for tiltakene

Revisjonskriteriene for undersøkelsen viser til konkrete krav som stilles til hva de ulike dokumentene i de ulike prosjektfasene skal inneholde når det gjelder integrering av likestilling. Det har ikke vært mulig å framskaffe alle de formelle dokumentene for samtlige tiltak. Analysen av integreringen av likestilling i tiltakene bygger på hva

som er synliggjort i de forelagte dokumentene. Det framkommer sjelden direkte av dokumentene om likestilling er integrert. For å vurdere tiltakenes likestillingsintegrering er dokumentenes innhold analysert i forhold til revisjonskriteriene. Norads *Handbook in Gender and Empowerment Assessment* er benyttet for å operasjonalisere likestillingsintegrering ytterligere i faktadelen. De konkrete kriteriene som ligger til grunn for analysen, beskrives nærmere i rapportens faktadel (kap. 4).

Undersøkelsen bygger også på litteratur fra fagmiljøer og internasjonale organisasjoner og styringsdokumenter fra Utenriksdepartementet.

2.3 Feltbesøk

Fire tiltak i Uganda og fire i Nicaragua er besøkt i forbindelse med undersøkelsen (se tabell 1 og 2). Ved valg av tiltak for feltbesøk er det lagt vekt på å dekke ulike områder – som utdanning, helse, menneskerettigheter og økonomisk utvikling (mikrofinansordninger). For disse tiltakene er det innhentet mer informasjon, blant annet gjennom observasjon, samtaler med brukere og møter med mottakerorganisasjoner, myndigheter og ambassadene. Under disse besøkene er det lagt vekt på hvordan likestillingsperspektivet er ivaretatt i tiltakets ulike faser, og hva som er resultatene av tiltaket i forhold til planlagte resultater og eventuelle tiltaksmål. Feltbesøkene har vært med å øke forståelsen for hvordan likestilling er integrert i tiltakene. I vedlegg 1 til rapporten gis det en grundig beskrivelse av de åtte besøkte tiltakene.

2.4 Intervju

Før feltbesøkene i de to landene ble det gjennomført samtaler med ansatte i Utenriksdepartementet og Norad. Det ble også sendt en spørreliste til ambassadene, avtalepartene og sentrale myndigheter i forkant av besøkene. Spørsmålene ble besvart skriftlig og supplert under besøkene. Det er også gjennomført intervjuer med brukere av tiltakene og representanter for de lokale myndighetene i mottakerlandene. Disse intervjuene er ikke verifisert.

3 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene er blant annet utledet fra relevante stortingsdokumenter, *Strategi for kvinne- og likestillingsrettet utviklingssamarbeid 1997–2005* (Utenriksdepartementet), og Norads egne manualer. Revisjonskriteriene for hvordan likestilling skal integreres i tiltakene, er i stor grad utledet av Norads *Bistandshåndbok*. Revisjonskriteriene understreker betydningen av likestilling for å redusere fattigdommen, prioriteringer i norsk bistand og til slutt krav til hvordan likestilling skal integreres i tiltak som får norsk støtte.³⁴

3.1 Fattigdomsbekjempelse

Av St.prp. nr. 1 for Utenriksdepartementet for budsjettårene 1999, 2000 og 2001 framgår det at ett av hovedmålene for norsk bistandssamarbeid er å bidra til å styrke kvinners rettigheter og muligheter til å delta aktivt og på lik linje med menn i det økonomiske, sosiale, politiske og kulturelle samfunnsliv. Målet skal nås dels ved å integrere likestillingsaspektet i alt utviklingssamarbeid, dels ved å støtte spesielle tiltak rettet mot kvinner (eller menn) som katalytisk effekt for likestillingsutviklingen i samfunnet. Videre framgår det av St.prp. nr. 1 (2001–2002) at tiltak som fremmer kvinners deltakelse innenfor det politiske og økonomiske system, og som fremmer deres rettigheter, må gis høy prioritet. I tråd med strategien for kvinne- og likestillingsrettet utviklingssamarbeid og målet om fattigdomsretting av bistanden gis det også prioritet til områdene helse, utdanning og ressursforvaltning.

St.meld. nr. 19 (1995–96) *En verden i endring. Hovedtrekk i norsk politikk overfor utviklingslandene* fokuserer på at norsk bistand skal bidra til å fremme rettigheter og muligheter for kvinner og menn på alle områder i samfunnet. Meldingen understreker at arbeidet med likestilling er viktig for økonomisk utvikling, menneskerettigheter og sosial rettferdighet. Styrket likestilling er også en forutsetning for en bærekraftig utvikling. Det framgår videre at regjeringen vil arbeide systematisk for at kvinne- og likestillingsperspektivet blir integrert i internasjonalt utviklingsarbeid og norsk bistand. Det blir også lagt opp til at regjeringen vil prioritere oppfølgingen av handlingsplanen fra FN's kvinnekongress i Beijing i 1995, noe som flertallet i Stortingets utenrikskomité har merket seg, blant annet hva gjelder lovverk, vold, overgrep og diskriminering.³⁵

34) Revisjonskriteriene tar utgangspunkt i ansvarsdelingen som var gjeldende i undersøkelsesperioden, med Norad som ansvarlig for den bilaterale bistanden fram til 2004. Fra 2004 er dette Utenriksdepartementets ansvar.

35) Innst. S. nr. 229 (1995–96) *Innstilling fra utenrikskomiteen om hovedtrekk i norsk politikk overfor utviklingslandene*.

Videre framheves det at regjeringen i utviklingssamarbeidet vil legge vekt på tiltak som kan styrke kvinners deltakelse i økonomisk virksomhet, og at en vil arbeide for at utbygging av og tilbud om primærhelsetjenester og grunnutdanning for jenter og kvinner gis prioritet. St.meld. nr. 21 (1999–2000) *Menneskeverd i sentrum* legger også stor vekt på likestilling i bistand innen sektorene helse, utdanning og rettighetsarbeid.

Flertallet i utenrikskomiteen slår fast i Innst. S. nr. 229 (1995–96) *Innstilling fra utenrikskomiteen om hovedtrekk i norsk politikk overfor utviklingslandene* at det overordnede målet for norsk bistand er å bidra til varige bedringer i økonomiske, sosiale og politiske kår for befolkningen i utviklingslandene, med særlig vekt på at hjelpen skal komme de fattigste til gode. Flertallet understreker at norsk bistand må legge vekt på tiltak som kan styrke kvinners rettigheter og levekår, og at kvinnehensyn skal ses i sammenheng med andre deler av sør-politikken, særlig den økonomiske politikken, og at en styrking av kvinners sosiale og økonomiske posisjon gjennom utdanning, deltakelse i inntektsbringende virksomhet og muligheten til å oppnå lån og kreditt er vesentlig.³⁶ Flertallet i komiteen poengterer at utdanning for jenter og kvinner har vist seg å gi store positive ringvirkninger, og vil i den forbindelse peke på nødvendigheten av å styrke utdanningsbistanden. Det blir også etterspurt en opptrapping på dette området.

Hovedmålet for norsk utviklingspolitikk er bekjempelse av fattigdom, og Norge vedtok i tillegg, sammen med de øvrige FN-landene, åtte globale utviklingsmål, de såkalte tusenårsmålene på FN's Millenniumskonferanse høsten 2000. Flere av tusenårsmålene er relevante for fattigdomsbekjempelse og for likestillingsretting av bistanden:

- utrydde ekstrem fattigdom og sult
- sikre full grunnskoleutdanning for alle gutter og jenter innen 2015
- fremme likestilling og styrke kvinners stilling, blant annet ved å fjerne forskjellene mellom andelen gutter og jenter i grunnskole og videregående skole, fortrinnsvis innen 2005, og på alle skoletrinn innen 2015
- redusere dødeligheten blant gravide og fødende kvinner med tre fjerdedeler innen 2015

Kvinner er overrepresentert blant de fattige som lever av mindre enn to dollar om dagen. Om lag 70 prosent av verdens fattige er kvinner. Av verdens 900 millioner

36) Innst. S. nr. 229 (1995–96) *Innstilling fra utenrikskomiteen om hovedtrekk i norsk politikk overfor utviklingslandene*.

menesker som ikke kan lese, er 75 prosent kvinner.³⁷ I tillegg har kvinner i mange samfunn ikke arve- og eien- domsrett på lik linje med menn. Siden flertallet av fatti- ge i verden er kvinner med lavere status og dårligere levekår enn menn, er det viktig å bidra til å styrke kvin- nenes stilling for å nå målet om fattigdomsreduksjon.³⁸

3.2 Strategi for kvinne- og likestillingsrettet utviklingssamarbeid

Utenriksdepartementet har utarbeidet *Strategi for kvinne- og likestillingsrettet utviklingssamarbeid 1997–2005*. I strategien er en rekke forhold fra blant annet St.meld. nr. 19 (1995–96) *En verden i endring* belyst og operasjonalisert. For å nå målet om at norsk bistand skal bidra til å fremme like rettigheter og mulig- heter for kvinner og menn på alle områder i samfunnet, skulle Norge i perioden 1997–2005 prioritere innsats for kvinner og likestilling innenfor områdene rettigheter, utdanning, helse, deltakelse i beslutningsprosesser, øko- nomisk deltakelse og miljø og ressursforvaltning.³⁹

Det framgår av strategien at innen området **utdanning** skal bistanden:

- legge størst vekt på at jenter får sin rett til grunnutdanning
- bidra til at kvinner får høyere utdanning og yrkes- opplæring
- øke kvinners leseferdighet
- motvirke at kvinner blir marginalisert av den tekniske utviklingen

Når det gjelder området **helse**, framhever strategien at bistanden skal:

- bidra til utviklingen av en god primærhelsetjeneste som er en forutsetning for å kunne ivareta kvinners helse på en god måte
- bidra til at kvinners reproduktive helse blir ivarettatt innenfor helsesamarbeidet
- bidra til å støtte kvinners rett til å velge hvor mange barn de skal ha, og når de skal få dem
- rette fokus mot seksuelt overførbare sykdommer som hiv/aids⁴⁰

Innenfor området **like rettigheter og deltakelse i beslutningsprosesser** skal bistanden:

- bidra til formell likestilling
- følge opp prinsippet om at kvinners rettigheter er menneskerettigheter

37) Utenriksdepartementet, *Strategi for kvinne- og likestillingsrettet utvik- lingssamarbeid 1997–2005*, 1997 og *Kamp mot fattigdom! Regjeringens handlingsplan for bekjempelse av fattigdom i sør mot 2015*, mars 2002.

38) Utenriksdepartementet, *Strategi for kvinne- og likestillingsrettet utvik- lingssamarbeid 1997–2005*.

39) Utenriksdepartementet, *Strategi for kvinne- og likestillingsrettet utvik- lingssamarbeid 1997–2005*.

40) Dette er et område som også omtales i *Kamp mot fattigdom! Regjeringens handlingsplan for bekjempelse av fattigdom i sør mot 2015*, mars 2002.

- fokusere på tiltak som reduserer vold mot kvinner
- sørge for at diskusjon om kvinners rettigheter er en obligatorisk del av Norges dialog med samarbeids- landet
- legge vekt på at kvinner deltar på alle beslutnings- nivåer i utviklingsprosessen
- støtte kvinners politiske deltakelse slik at kvinner på linje med menn former nye samfunnssystemer og er med i lokale beslutningsprosesser

I tillegg framgår det av strategien at bistanden innenfor området **økonomisk deltakelse** skal:

- sikre at kvinner får delta i den økonomiske utvik- lingen på linje med menn
- bidra til at det framskaffes mer kunnskap om reformprosessenes effekt på kvinner og menn
- bidra til at økonomiske reformprogrammer ivaretar kvinners interesser
- støtte utviklingen av en nærings- og industripolitikk som sikrer kvinners deltakelse, og bidra til at kvin- ners sysselsetting og tidsbruk synliggjøres
- bidra til at kvinner i jordbrukssektoren får rett til jorda de dyrker, og inntektene av avkastningen samt tilgang på jordbruksveiledning, kreditt og offentlige støtteordninger

3.3 Ansvars- og oppgavefordeling mellom Norge og mottaker

Ansvars- og oppgavefordeling mellom Norge og motta- kerlandene er blant annet nedfelt i St.meld. nr. 19 (1995–96). Av denne framgår det at mottaker er ansvar- lig for planlegging, gjennomføring og oppfølging av prosjekter og tiltak. Stortingsmeldingen understreker imidlertid at prinsippet om mottakeransvar ikke skal svekke de forpliktelser norske myndigheter har til å følge opp krav og retningslinjer for norsk bistand, og at det stil- ler høye krav til oppfølging og kontroll fra norsk side.

St.prp. nr. 1 (1997–98) fra Utenriksdepartementet slår fast at Norge skal ”fremme mottakers posisjon ved å bidra til samordning mellom bistandsgivere, konsentra- sjon om færre prosjekter og mer bistand i form av pro- gramstøtte, herunder sektorprogrammer koordinert av mottaker”⁴¹. Behovet for koordinering understrekes også i St.prp. nr. 1 (1999–2000), der det framgår at omleg- ging til sektorprogram og andre former for programstø- te vil legge forholdene til rette for samfinansiering med andre givere. I de senere år skjer også økt og mer hel- hetlig koordinering i nært samarbeid med samarbeids- landenes myndigheter gjennom initiativ som United Nations Development Assistance Framework (UNDAF), Comprehensive Development Framework (CDF) og Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP).

Handlingsplanen for bekjempelse av fattigdom viser til at utgangspunktet for samarbeidet er at landene selv skal

41) St.prp. nr. 1 (1997–98) for Utenriksdepartementet, s. 58.

lede an i samordningen av bistand og andre ressurser på nasjonalt nivå. I utarbeidelsen av samarbeidslandenes PRSP skal Norge og andre aktører sikre at disse dokumentene utarbeides i dialog med det sivile samfunn og representanter for de fattige.⁴²

3.4 Integrering av kjønnsaspektet i bistand på program- og prosjektnivå

Norads retningslinjer for programmer og prosjekter innen stat-til-stat-bistand spesifiserer Norads og mottakers forpliktelser i planlegging, gjennomføring og rapportering av tiltak. I første halvdel av 2002 ble *Tiltakssyklusmanualen*⁴³ erstattet av *Bistandshåndboka*⁴⁴. *Bistandshåndboka* understreker betydningen av koordinering og harmonisering av bistandsforvaltningen med andre givere og avklaring av roller og ansvar i programmer. I forhold til *Tiltakssyklusmanualen* legger håndboka større vekt på fleksibilitet i saksbehandlingen.

Ifølge manualene skal alle Norad-finansierte tiltak vurderes i forhold til sosiokulturelle aspekter og likestilling. Vurderinger skal foretas i forbindelse med planleggingen og bli tatt hensyn til i design og implementering. Sosiokulturelle forhold og likestilling skal omtales i alle fasene av tiltakssyklusen, inkludert slutfasen. Norads rolle i tiltakets ulike faser, både når det gjelder grad av involvering, og når det gjelder oppfølging, må vurderes i forhold til den totale innsatsen innenfor det området tiltaket hører hjemme, mottakers eget lovverk samt andre giverlands og internasjonale institusjoners deltakelse innenfor området. *Tiltakssyklusmanualen* og *Bistandshåndboka* viser til flere supplerende bøker, hvorav en omhandler likestilling, *Handbook in Gender and Empowerment Assessment*, fra januar 2000, som Norad har utarbeidet.

3.4.1 Planleggingsfasen

Planleggingsfasen deles opp i flere faser: *mandatfasen*, *prosjekt-/programdokument*, *vurderingsfasen (appraisal)* og *bevilgningsdokumentet/avtalen*. I mandatfasen skal Norad foreta en forhåndsvurdering av eksterne faktorer som er essensielle for tiltakets måloppnåelse. I manualen er politisk støtte, institusjonelle faktorer, økonomiske faktorer, teknologiske faktorer og miljøfaktorer vektlagt i tillegg til det sosiokulturelle og likestillingsfaktorer. Håndboka har i tillegg inkludert menneskerettigheter og hiv/aids som faktorer av betydning. Vurderingen av disse faktorene gjøres ved å gå gjennom tilgjengelig dokumentasjon med henblikk på om blant annet likestillingsmessige aspekter er ivaretatt, og for å kontrollere at tiltaket faller innenfor målene for norsk bistand. På bakgrunn av dette utarbeider Norad for større, langsiktige tiltak av sensitiv karakter et *mandat for dialog*.

42) *Kamp mot fattigdom! Regjeringens handlingsplan for bekjempelse av fattigdom i sør mot 2015*, mars 2002, s. 20.

43) *Development Cooperation Manual*, Norad, juni 1998.

44) *Norad's Development Cooperation Manual (Who does what when)*, 2002.

Mandatet skal klargjøre hvorvidt tiltaket kan støttes innenfor de retningslinjene som er gitt for norsk bistand til landet, og om det blant annet er behov for utdypende likestillingsvurderinger (kjønnskonsekvensanalyse).

Ifølge *Strategi for kvinne- og likestillingsrettet utviklingsamarbeid 1997–2005* skal det gjennomføres kjønnsvurderinger før bilaterale tiltak settes i gang for å vurdere mulige konsekvenser for kvinner og menn. En slik vurdering vil klargjøre om mottaker bør igangsette en kjønnskonsekvensanalyse. På bakgrunn av funn fra de innledende vurderingene skal det tas en beslutning om tiltaket støttes, og om det skal gjennomføres utdypende vurderinger. I tillegg skal kvinner delta i planlegging og gjennomføring av bistandsprosjekter. Begrunnelsen for slike beslutninger skal framgå av dokumentasjonen. I tråd med prinsippet om mottakeransvar er det bistandsmottaker som har ansvar for å gjennomføre analysen. Dette utelukker ikke at Norad kan bistå mottaker i dette arbeidet. Resultatet av eventuelle undersøkelser skal foreligge før endelig *prosjekt-/programdokument* utarbeides. Når det foreligger et ferdig dokument fra søker, går det til Norad for vurdering.

Ifølge Norads manual skal dokumentet vurderes i forhold til de betingelser som ble satt i mandat for dialog, samarbeidspartners prioriteringer, behov og administrativ kapasitet i tillegg til å gi en anbefaling om eventuell økonomisk støtte. For større tiltak vil vurderingsprosessen være en trinnvis prosess som starter med første utkast til mandat for dialog, og som avsluttes med en vurderingsrapport (*a final Appraisal Report*). Vurderingsrapporten skal også omfatte en forhåndsvurdering av de tidligere nevnte eksterne faktorene, som nå ses som bærekraftelementer (risikofaktorer) som påvirker sannsynligheten for at tiltakets positive resultater vedvarer også etter at den eksterne støtten opphører. Før endelig beslutning om støtte til et tiltak skal Norad utforme *bevilgningsdokumentet*. I dette dokumentet skal eventuelle sosiokulturelle faktorer og likestillingsfaktorer synliggjøres, resultater av vurderingene skal framkomme, og hvilke tiltak som bør gjennomføres for å håndtere likestillingsaspekter, skal framstilles.

Avtalen skal redegjøre for eventuelle forpliktelser og betingelser knyttet til tildelingen av midler. Det skal vedlegges et tiltakssammendrag med beskrivelse av forpliktelser og betingelser som mottaker skal oppfylle i utforming og gjennomføring av prosjektet, samt format for rapportering. Avtalen med vedlegg danner grunnlaget for oppfølging, kontroll og rapportering.

3.4.2 Oppfølgings- og gjennomføringsfasen

Rapporteringen skal i størst mulig grad følge mottakers egne prosedyrer, men den skal også følge Norads egne krav som spesifisert i avtalen. For rapportering fra programmer som delfinansieres av flere donorer, må det avtales felles krav og prosedyrer, og gjennom rapporteringen skal donorer kunne kontrollere at forpliktelser i avtalen innfris. I tiltak hvor det er identifisert en likestil-

lingsrisiko, skal likestillingsspørsmål inngå som en obligatorisk del av dialogen. Hvis rapportene som Norad får fra mottaker, ikke inneholder tilstrekkelig med informasjon, er det Norads ansvar å be om supplerende informasjon. Det avholdes også årlige møter på tiltaksnivå mellom Norad, representert ved ambassaden, og mottaker, hvor planer for kommende år og utfordringer i tiltaket diskuteres. Ved behov kan ambassaden be fagavdelingen i Norad om assistanse under disse møtene. For programmer finansiert av flere donorer holdes det felles årlige møter ofte kombinert med årlige gjennomganger. Håndboka understreker også at det i oppfølgingsfasen skal vurderes om gjennomførende institusjons svakhet i implementeringen av programmet krever tettere oppfølging og ekstern assistanse.

Strategi for kvinne- og likestillingsrettet utviklingssamarbeid legger også stor vekt på en kvalitativ så vel som kvantitativ tilbakerapportering. Flertallet i utenrikskomiteen har understreket at evalueringssiden av bistanden må styrkes, og at det må legges vekt på å utarbeide en kritisk og uavhengig evaluering som sikrer evalueringsarbeidet integritet og bredde.⁴⁵ Dette kan oppnås blant annet ved at det i tillegg til intern prosjektgjennomgang satses mer på eksterne frittstående evalueringer.⁴⁶ I tillegg har Utenriksdepartementet i sin *Strategi for kvinne- og likestillingsrettet utviklingssamarbeid* fra 1997 framhevet at diskusjon om kvinners rettigheter er en obligatorisk del av Norges dialog med samarbeidslandet.

3.4.3 Avslutningsfasen

Av Norads manualer framgår det at det for alle tiltak skal utarbeides et avslutningsdokument. Prosjektevalueringer og sluttdokumenter er viktige bidrag i prosessen for å forbedre norsk bistand. Kjønnspesifikke og erfaringer fra arbeidet med å implementere likestillingsvurderingen i tiltaksdesign og gjennomføring bør synliggjøres i disse dokumentene med tanke på å forbedre bistanden.

45) Innst. S. nr. 229 (1995–1996) *Innstilling fra utenrikskomiteen om hovedtrekk i norsk politikk overfor utviklingslandene.*

46) Norads manual har retningslinjer for prosjektgjennomgang og ekstern evaluering.

4 Faktabeskrivelse

Dette kapitlet begynner med en oversikt over hva henholdsvis mottaker og norske myndigheter er ansvarlige for i tiltakene. Deretter presenteres utfordringer knyttet til likestilling i Nicaragua og Uganda og de tiltakene som omfattes av undersøkelsen. Videre beskrives de norske ambassadenes fokus på likestilling i virksomhetsplaner og rapporter.

Presentasjonen av hvordan likestilling er integrert i tiltakene, bygger på en omfattende analyse av de 20 utvalgte tiltakene og følger de tre fasene planlegging, gjennomføring og avslutning.

4.1 Norske myndigheters ansvar i tiltakenes faser

Figur 3 viser en modell over bistandstiltakenes tre faser, fra anmodning om bistand og til tiltaket er avsluttet. De mest sentrale dokumentene i forhold til å vurdere integreringen av likestilling i tiltakene og som er vektlagt i undersøkelsen, framgår av figuren.⁴⁷

For hvert tiltak Norge støtter, inngår norske myndigheter en avtale med avtalepartnere i mottakerlandene.

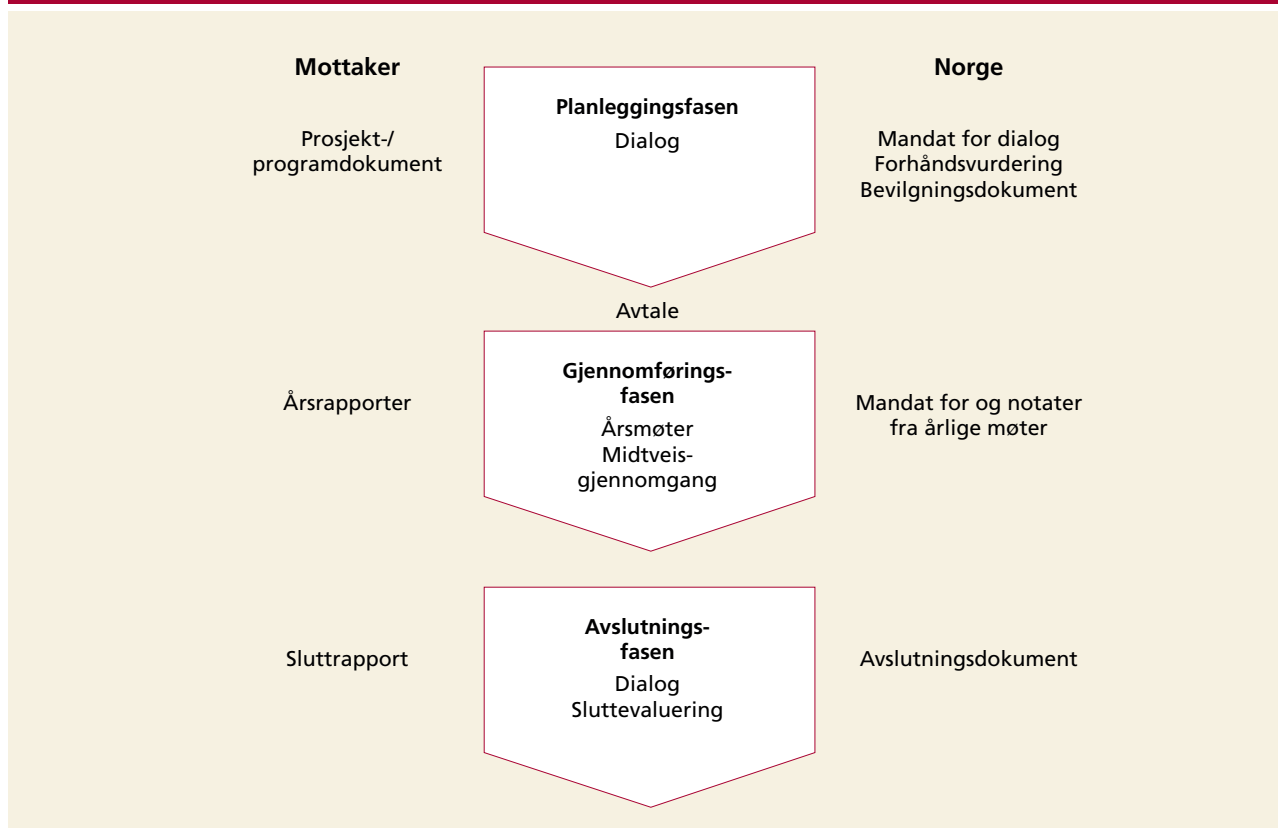
Avtalepartnerne kan være myndighetene i landet, internasjonale eller lokale organisasjoner. Gjennomfører av tiltaket kan være identisk med avtalepartner, men kan også være andre aktører, som for eksempel ytre etater til departementene. Norge er ofte én av flere givere til et tiltak, der andre givere kan være andre land eller internasjonale organisasjoner.

Mottaker har ansvar for planlegging, gjennomføring og oppfølging av prosjekter og programmer (mottakeransvar). Norske myndigheter skal påse at det mottakeren gjør, er i samsvar med norsk bistandspolitikk og de inngåtte avtalene.

4.2 Utvalgte tiltak innenfor ulike sektorer i Nicaragua

Den totale bistanden til Nicaragua utgjør 18 prosent av landets brutto nasjonale inntekt. Total netto bilateral bistand fra Norge til Nicaragua i perioden 1999–2004 var på ca. 627 mill. kroner.⁴⁸ Norges bistand ble først kanalisert gjennom frivillige organisasjoner etter jord-

Figur 3 Fasene i et tiltak som får norsk støtte (tiltakssyklusen)



47) Se revisjonskriteriene for en nærmere beskrivelse av fasene og kravene som stilles i disse.

48) Norad, *Norsk bistand i tall, 1999–2004*.

Tabell 3 Utvalgte tiltak i Nicaragua

Navn	Tiltakets mål
NIC-0004 Mikrofinans	Tiltaket omfattet tilbud av mikrokreditt til små og mellomstore bedrifter i Nicaragua som på grunn av svake garantier ikke får låne penger fra ordinære banker.
NIC-0006 Levekårundersøkelse	Gjennom tiltaket støttet Norge deltakelsen til Nicaraguas nasjonale institutt for statistikk og folketelling i et regionalt program for levekårundersøkelser i Latin-Amerika og Antillene.
NIC-0013 Økt likestilling i politikken	Hensikten med tiltaket var økt likestilling gjennom å få flere aktive kvinnelige kandidater i de politiske partiene.
NIC-0019 Hiv/aids-bevilgning til lokale frivillige organisasjoner	Målet med tiltaket var å redusere risikofull seksuell atferd og sårbarhet i forhold til hiv/aids og andre seksuelt overførbare sykdommer.
NIC-0032 Jordbruksveiledning	Gjennom tiltaket ble det gitt støtte til Nicaraguansk institutt for jordbruksteknologi (INTA) som gir fattige bønder jordbruksopplæring og små lån for anskaffelse av utstyr eller dyr.
NIC-0035 Program for barneomsorg	Målet med tiltaket er å sikre bedre omsorg for småbarn i sårbare situasjoner gjennom bedret oppdragelse, helse og ernæring.
NIC-0036 Reproduktiv helse og familieplanlegging	Målet med tiltaket er å styrke tjenestetilbudet innen reproduktiv helse og familieplanlegging og informere befolkningen om temaet.
NIC-0041 Modernisering av helsesektoren	Hensikten med tiltaket var å bidra til å modernisere Nicaraguas helsedepartement.
NIC-0042 Opplæring av ansatte i sosialsektoren	Gjennom tiltaket skulle ansatte få opplæring i å utforme og forvalte programmer innen sosialsektoren.
NIC-2247 Tjenester til ofre for familie- og seksuell vold	Gjennom tiltaket ble tjenester til kvinner og barn som er ofre for familie- og seksuell vold, støttet.
NIC-2259 Matvaresikkerhet og utvikling av produksjon	Målet med tiltaket var å bidra til å gi 700 bondefamilier i Matagalpa fylke høyere inntekter og bedre ernæring gjennom variert opplæring i jordbruksteknikker, kommersialisering av varene, økonomisk forvaltning, miljøvern og samfunnsorganisering på lokalt nivå.
NIC-2265 TV/radio-programmer om hiv/aids	Hensikten med tiltaket er å forebygge spredning av hiv/aids blant ungdommer fra byene.
NIC-2269 Sosial handlingsplan for Matagalpa	Tiltaket var et strakstiltak til støtte av en sosial handlingsplan for 6000 personer fra fire kommuner i Matagalpa fylke som var rammet av en krise i kaffeproduksjonen.

skjelvet i 1972 og ble forsterket etter sandinistrevolusjonen i 1979. I 1987–2001 hadde Nicaragua status som hovedsamarbeidsland. Etter 2001 fortsatte bistanden stat-til-stat, og landet er nå klassifisert som ”annet samarbeidsland”.⁴⁹

I slutten av 1990-årene ble bistanden konsentrert til færre og mer omfattende programmer. I 2000 var det overordnede målet for norsk bistand å bidra til en bærekraftig samfunnsutvikling, det vil si å styrke samfunnets evne og mulighet til å dekke grunnleggende behov for det brede lag av befolkningen. Hovedprioriteringene var å utarbeide en ny landstrategi, og etablere et langsiktig samarbeid på landbrukssektoren og for bekjempelse av korrupsjon.

I landstrategien for Nicaragua fra 1993, som var gjeldende fram til 1997, ble det fokusert på behovet for å intensivere innsatsen for å bedre kvinners situasjon, blant annet gjennom å gi bidrag til å støtte kvinners juri-

diske stilling, støtte til kvinneorganisasjoner og andre tiltak som kan bidra til å bedre kvinners økonomiske rolle.⁵⁰ I perioden 1998–2002 forelå ingen landstrategi, og bistandssamarbeidet ble styrt av ambassadens virksomhetsplaner og de årlige bistandskonsultasjonsmøtene med myndighetene.⁵¹

Retningslinjene for bruk av regional bevilgning påpeker at det for Nicaragua skal bevilges økonomisk støtte til ombudet for menneskerettigheter. Ifølge retningslinjene skal tiltak for bedret rettspraksis og rettssikkerhet, ivaretagelse av kvinners og barns rettigheter og tiltak som motarbeider familievold og vold i samfunnet, støttes.⁵²

Det ble holdt bistandskonsultasjonsmøter mellom Nicaragua og Norge i 1999, 2001 og 2002. I 2002 understreket ambassaden behovet for fortsatt støtte til sårbare grupper, som for eksempel kvinner og barn. I 2003 uttalte Norge og flere andre givere i den konsultative gruppen for

49) Utenriksdepartementet, *Landstrategi, Norsk bistandssamarbeid med Nicaragua*, oktober 1993. I 2004 hadde Norge 7 hovedsamarbeidsland (blant dem Uganda) og 18 andre samarbeidsland og -områder, deriblant Nicaragua (Fra Norads internettside). Hovedsamarbeidsland har mer omfattende avtaler enn ordinære samarbeidsland.

50) Utenriksdepartementet, *Landstrategi, Norsk bistandssamarbeid med Nicaragua*, oktober 1993.

51) E-post av 18. mars 2004 fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen.

52) Utenriksdepartementets notat av 4. februar 2003, *Fremtidig utviklingssamarbeid med Mellom-Amerika – Retningslinjer for bruk av regionbevilgningen*.

Nicaragua at det er viktig å arbeide med blant annet likestilling for å oppnå en jevn utvikling.

Tabell 3 gir en oversikt over de tiltakene i Nicaragua som inngår i undersøkelsen, og i avsnittene nedenfor beskrives utfordringer knyttet til likestilling i Nicaragua innen ulike sektorer. I tilknytning til dette omtales også alle tiltakene. De tiltakene Riksrevisjonen har besøkt i forbindelse med undersøkelsen, beskrives ytterligere i vedlegg 1.

4.2.1 Rettigheter

Nicaragua har undertegnet den internasjonale konvensjonen (og dens tilleggsprotokoll) om å avskaffe alle former for diskriminering mot kvinner, konvensjonen om kvinners politiske rettigheter og Den interamerikanske konvensjonen for å hindre, straffe og avskaffe vold mot kvinner.⁵³ Nicaraguas grunnlov forbyr diskriminering på grunnlag av kjønn, men en mangelfull oppfølging gjennom andre lover og forskrifter gjør at kvinners rettslige stilling på mange områder er svakere enn menns.⁵⁴ Et eksempel på dette er at til tross for en omfattende jordreform, som stadfester likestilling med hensyn til tilgang på jord, eier menn fremdeles mesteparten av jord- og produksjonsutstyr innen jordbruk, skogbruk og fiske.⁵⁵

Ifølge ambassaden er vold, særlig i hjemmene, et av de største problemene i Mellom-Amerika og Karibia.⁵⁶ Familievold og seksuell vold er en av de største utfordringene for å få til likestilling mellom kvinner og menn i Nicaragua.⁵⁷ Om lag 60 prosent av kvinnene har blitt ofre for fysiske, seksuelle eller psykologiske overgrep.⁵⁸ Myndighetene og det sivile samfunn ser på vold i hjemmene og seksuell vold som en kritisk utfordring i Nicaragua.⁵⁹

Norge støttet *Tjenester til ofre for familie- og seksuell vold*. Målet med dette tiltaket var å øke tilgangen til spesialiserte omsorgstjenester over hele landet, og redusere tilbakefall gjennom å bedre kvaliteten og dekningsgraden av omsorgen og styrke kvinners stilling. Politiet, Nicaraguas institutt for kvinner og den frivillige organisasjonen Kvinners nettverk mot vold gjennomførte tiltaket.

4.2.2 Deltakelse i beslutningsprosesser

Kvinner er sterkt representert i frivillige organisasjoner i Nicaragua, men de er dårlig representert i nasjonalfor-

samlingen, regjeringen, rettsapparatet og i styringsorganer innenfor privat og offentlig næringsvirksomhet.⁶⁰ Kvinnelige politikere i Nicaragua har ofte færre muligheter enn menn til å stille til valg. Kvinner blir ofte henviset til å utføre administrative oppgaver, som for eksempel å drive valgkamp for mannlige kandidater. Dette begrenser kvinnenes muligheter til å utvikle seg som gode politikere.⁶¹

Når det gjelder kvinner i politikken, har Norge støttet tiltaket *Økt likestilling i politikken*. Målet med tiltaket var å bidra til økt likestilling gjennom å få flere aktive kvinnelige kandidater til de politiske partiene.⁶² Gjennom tiltaket skulle kvinnelige politiske ledere og kandidater få opplæring, politiske kvinnegrupper skulle styrkes, kvinners posisjon i de politiske partiene skulle styrkes, og tiltaket skulle bidra til en bevisstgjøring i samfunnet om likestilling knyttet til politiske valg.

4.2.3 Økonomisk deltakelse

Kulturelt betingede oppfatninger om manns- og kvinneverroller preger arbeidsfordelingen i hjemmene. Menn forbindes med forsørgeransvar og kvinner med omsorgsfunksjoner, til tross for at nærmere halvparten av landets husholdninger har kvinnelige forsørgere.⁶³ I 2001 var 48 prosent av kvinnene i arbeid utenfor hjemmet, men deres gjennomsnittslønn utgjorde kun om lag 48 prosent av menns gjennomsnittsinntekt.⁶⁴ Utenfor hjemmet arbeider kvinner først og fremst innenfor uformell sektor⁶⁵ og i yrker som er knyttet til helse og utdanning.

Kvinnelige ledere av småbedrifter har liten tilgang til kapital og har ofte lave tekniske kvalifikasjoner.⁶⁶ De fleste av disse småbedriftene hører til i den uformelle sektoren, det vil si den delen av næringen som ikke er registrert hos landets myndigheter. Kvinnelige bedriftsledere får ikke lån gjennom lokale organisasjoner siden kvinnene ikke har tilstrekkelig med eiendommer som kan fungere som garanti for et lån.⁶⁷ Norge har gitt bistand til CONAPI, som er Nicaraguas handelskammer for små og mellomstore bedrifter. Tiltaket bidrar til å gi individuelle mikrokreditter til små og mellomstore bedrifter i Nicaragua som på grunn av svake garantier ikke får låne penger fra ordinære banker. Gjennom tiltaket skulle det etableres effektive finansielle tjenester. Ett av tiltakets mål var at innen tre år skulle 50 prosent av kundene være kvinner.⁶⁸

53) Notat av 22. mars 2003 fra ambassaden i Nicaragua til Riksrevisjonen.

54) Utenriksdepartementet, *Landstrategi, Norsk bistandssamarbeid med Nicaragua, oktober 1993 og SIDA, Mainstreaming Gender Equality: Country Report Nicaragua, 2002.*

55) Utenriksdepartementet, *Landstrategi, Norsk bistandssamarbeid med Nicaragua, oktober 1993 og SIDA, Mainstreaming Gender Equality: Country Report Nicaragua, 2002.*

56) Ambassadens virksomhetsplan for 2002. Se også SIDA, *Mainstreaming Gender Equality: Country Report Nicaragua, 2002.*

57) SIDA, *Mainstreaming Gender Equality: Country Report Nicaragua, 2002.*

58) Ifølge universitetet i León, jf. bevilgningsdokumentet for tiltaket *Tjenester til ofre for familie- og seksuell vold.*

59) SIDA, *Mainstreaming Gender Equality: Country Report Nicaragua, 2002.*

60) Utenriksdepartementet, *Landstrategi, Norsk bistandssamarbeid med Nicaragua, oktober 1993 og SIDA, Mainstreaming Gender Equality: Country Report Nicaragua, 2002.*

61) Prosjektsammendrag vedlagt avtale av 8. mars 2001.

62) Prosjektsammendrag vedlagt avtale av 8. mars 2001.

63) Utenriksdepartementet, *Landstrategi, Norsk bistandssamarbeid med Nicaragua, oktober 1993 og SIDA, Mainstreaming Gender Equality: Country Report Nicaragua, 2002.*

64) UNDP, *Human Development Report 2003.*

65) Uformell sektor er den delen av et lands arbeidsliv som ikke er registrert hos landets myndigheter (www.norad.no).

66) Prosjektdokument av juni 1998.

67) Brev av 24. mai 2006 fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen.

68) Prosjektdokument av juni 1998. Målet om 50 prosent kvinnelige kunder etter tre år er ikke omtalt i avtalen.

Blant de kvinnelige bøndene i Nicaragua er det mange som ikke eier egen jord, de har begrenset fagkunnskap, lite kontroll over egne inntekter og deltar i begrenset grad i beslutningsprosessene.⁶⁹ Norge har i tiltaket *Jordbruksveiledning* støttet Nicaraguansk institutt for jordbruksteknologi (INTA) som gir fattige bønder jordbruksopplæring og små lån. I dette tiltaket skulle INTAs kapasitet og jordbruksveiledning forbedres, deltakelsen til bøndene økes, og likestilling skulle integreres i virksomheten generelt. Tiltaket *Matvaresikkerhet og utvikling av produksjon* skulle bidra til at bondefamilier i Matagalpa fylke fikk høyere inntekter og bedre ernæring gjennom variert jordbruk, miljøvern og samfunnsorganisering på lokalt nivå. Et nettverk av kvinnelige og mannlige promotorer var i hvert samfunn blant annet ansvarlig for at kvinner deltok i produksjonen og i beslutningsprosesser. Norge har dessuten støttet *Sosial handlingsplan for Matagalpa* for 6 000 personer i regionen Matagalpa som var hardt rammet av krisen på det internasjonale kaffemarkedet. Krisen førte til arbeidsledighet og sosial uro, og målet med tiltaket var å skape arbeidsplasser til folk for en periode på 60 dager, blant annet innenfor landbruk.⁷⁰ I tillegg skulle tiltaket bidra til å forbedre sanitære forhold, lindre ernærings- og matvarekrisen, øke støtten til skolebarn, og styrke styresettet på lokalt nivå.

Den offentlige sektoren mangler erfarne ansatte som kan styre gjennomføringen av sentrale sosiale programmer som når den mest trengende delen av befolkningen.⁷¹ Gjennom tiltaket *Levekårundersøkelse* støttet Norge Nicaraguas nasjonale institutt for statistikk og folketelling. I forbindelse med tiltaket skulle det gjennomføres en folketelling og undersøkelser om levekår. Dette skulle gi grunnlagsinformasjon for utformingen av landets økonomiske og sosiale politikk. I tillegg skulle offentlige ansatte få opplæring i å utvikle og følge opp sosiale strategier. Gjennom et annet tiltak, *Opplæring av ansatte i sosialsektoren*, skulle ansatte få opplæring i å utforme og forvalte programmer innen sosialsektoren. Dette skulle bidra til å forbedre effektiviteten, virkningen og rettferdigheten av programmene. Det skulle også etableres et nettverk av spesialister som skulle drive opplæring i samme tema.

4.2.4 Utdanning

I 2003 var analfabetismen i befolkningen (de over 15 år) ca. 23 prosent.⁷² Om lag to tredjedeler av nicaraguanske barn under fem år lever i fattigdom og en femtedel av dem i ekstrem fattigdom. Oppveksten til mange av barna preges av mangel på helseoppfølging før og etter fødselen, og senere mangel på riktig ernæring og stimulering. Dette fører til begrensede muligheter til god skolegang.⁷³ 65 prosent av skolebarna fullfører femte

klasse.⁷⁴ Tiltaket *Program for barneomsorg*, som ikke er avsluttet ennå, skal bidra til bedre omsorg for småbarn gjennom oppdragelse, helse og ernæring. Ifølge prosjektdokumentet for tiltaket skal tiltaket bidra til å forberede barn til grunnskolen og bedre familiers økonomi gjennom at mødrene får muligheter til å arbeide utenfor hjemmet. Videre skal jenter og gutter bli rådet til å fortsette på skolen, noe som forventes å bidra til senere graviditet blant jentene.

4.2.5 Helse

Nicaraguas helsesektor er preget av store forskjeller når det gjelder tilgjengelighet og kvalitet på helsetjenester.⁷⁵ En del av begrensningene i befolkningens tilgang til helsetjenester skyldes hovedsakelig geografiske og kulturelle barrierer.⁷⁶ Ratene for barnedødelighet og mødredødelighet er de høyeste i Mellom-Amerika, og de fleste tidlige dødsfall og funksjonshemninger kunne vært forebygget gjennom bedre tjenester innen primærhelse og reproduktiv helse.⁷⁷ Tiltaket *Modernisering av helsesektoren* hadde som mål å forbedre effektiviteten og yteevnen i helsevesenet ved at alle skulle gis lik tilgang til helsetjenestene. Den norske støtten gikk til tre av fem deler av et større program under helsedepartementet: primærhelsetjenester og ernæring, modernisering av sykehus og modernisering av helsedepartementet.

Nicaragua har høy fertilitet og mange gravide tenåringsjenter.⁷⁸ Tilgangen til tjenester innen reproduktiv helse er lavere på landsbygda enn i byene.⁷⁹ Den katolske kirke er motstander av familieplanlegging og bruk av prevensjon, og det har bidratt til at det i liten grad er iverksatt familieplanleggingskampanjer.⁸⁰ Norge har siden 1996 støttet FNs befolkningsfonds (UNFPA) arbeid innen reproduktiv helse i Nicaragua. Tiltaket *Reprodktiv helse og familieplanlegging*, som ikke er avsluttet ennå, skal bidra til å styrke tjenestetilbudet og informere befolkningen om temaet. Tiltaket omfatter 3 av 17 regioner i Nicaragua. Målene er at 30 prosent av befolkningen i disse tre regionene skal være i stand til å ta beslutninger om egen reproduktiv helse og familieplanlegging, og at sju helsesentre skal tilby tjenester innenfor disse områdene.

Forekomsten av hiv/aids er foreløpig lav i Nicaragua, men det er forventet at den vil øke i årene som kommer. Ifølge Den norske ambassaden i Nicaragua mangler landet en helhetlig politikk for å ivareta personer som er rammet eller truet av sykdommen.⁸¹ To av tiltakene som inngår i

69) INTAs prosjektforslag av 6. mars 1996, FAO, *Género y sistemas de producción campesinos 1997* og INEC –MECOVI, *Informe general – Encuesta nacional sobre condición del nivel de vida*, 2001.

70) Prosjektforslag av 30. oktober 2002.

71) Prosjektforslag av 2. februar 1998.

72) UNDP, *Human Development Report*, 2005.

73) *Comprehensive child care program – stage 2*, 26. juni 2001.

74) UNDP, *Human Development Report 2005*, s. 260.

75) Mandat for tiltaksforberedelse, 12. februar 1998.

76) Sissel Hodne Steen, Diakonhjemets internasjonale senter (DIS) og Mabel Munist, UNFPA, *Final Evaluation of NIC/96/PO3*, 1. september 1999.

77) Pål Jareg for Diakonhjemets internasjonale senter, *Appraisal "Health Reform Project Phase II"*, januar 2001

78) *Project profile. Support for Sexual and Reproductive Health and Family Planning Services*. Vedlagt bevilgningsdokument av 24. august 2000 for overgangsperioden.

79) United Nation Population Fund (UNFPA) <http://www.unfpa.org/profile/nicaragua.cfm>.

80) Utenriksdepartementet, *Landstrategi "Norsk bistandssamarbeid med Nicaragua"*, 1993, s. 15.

81) Forhåndsvurdering av 3. november 1999.

undersøkelsen, er rettet mot hiv/aids-problematikken: *TV/radio-programmer om hiv/aids og Hiv/aids-bevilgning til lokale frivillige organisasjoner*. Målet med disse tiltakene var blant annet å endre holdninger og ansvarliggjøre og bevisstgjøre befolkningen når det gjelder hiv/aids.

4.3 Utvalgte tiltak innenfor ulike sektorer i Uganda

Uganda er et bistandsavhengig land, og Norge er en av mange givere som er involvert i landet. Total netto bilateral bistand fra Norge til Uganda i perioden 1999–2004 var på ca. 1,4 mrd. kroner.⁸² Uganda var et av de første prioriterte samarbeidslandene for norsk bistand, og det aller første i Afrika. Samarbeidet mellom Norge og Uganda startet etter frigjøringen i 1962, men bistanden ble avbrutt i 1973 på grunn av den ustabile politiske situasjonen i landet. Siden slutten av 1980-tallet har bistandssamarbeidet gradvis blitt gjenopptatt. I 1996 opprettet Norge en egen ambassade i Kampala, og Uganda fikk igjen status som samarbeidsland. Det ble da utarbeidet en intensjonsavtale som omfattet prioriteringene innen samarbeidet mellom Uganda og Norge.⁸³ Den siste gjeldende intensjonsavtalen strekker seg fra januar 2001 til og med 2005.⁸⁴ Fra 2002 ble Uganda utpekt til å være et av Norges nye hovedsamarbeidsland.

Hovedmålet med norsk bistand til Uganda er å støtte landets egen plan for fattigdomsbekjempelse. I denne planen gjenspeiles de viktigste områdene som Norge og

andre givere er blitt enige med ugandiske myndigheter om å yte bistand til: godt styresett, demokratiutvikling og menneskerettigheter, økonomisk vekst, utvikling av produktiv sektor og sosial utvikling.

Intensjonsavtalen fra 2001 omtaler likestilling som et sektorovergripende tema som skal integreres i alle samarbeidsområder, og dette framgår også av retningslinjene for bistandssamarbeidet mellom Uganda og Norge i 2001–2005.

Tabell 4 gir en oversikt over de tiltakene i Uganda som inngår i undersøkelsen. I avsnittene nedenfor beskrives utfordringer knyttet til likestilling i Uganda innen ulike sektorer. I tilknytning til dette omtales også alle tiltakene. Tiltakene som er besøkt av Riksrevisjonen, er nærmere beskrevet i vedlegg 1.

4.3.1 Budsjettstøtte

Norge har bevilget 100 millioner kroner i budsjetstøtte til Uganda i perioden 2002–2004. Tiltaks målet har vært å støtte Ugandas myndigheter i gjennomføringen av landets plan for fattigdomsbekjempelse (Poverty Eradication Action Plan). Ifølge denne planen må alle programmer blant annet synliggjøre likestillingsrelaterte temaer. Av retningslinjene for Poverty Action Fund (PAF), som er en form for øremerkede midler under planen for fattigdomsbekjempelse, går det fram at bevilgningen skal benyttes til tjenester for de 20 prosent fattigste i landet, og at likestilling skal være et tverrsektorielt tema.

Tabell 4 Utvalgte tiltak i Uganda

Navn	Formål
UGA-2874 Budsjetstøtte til Uganda	Gjennom tiltaket ble det gitt støtte til Ugandas myndigheter i gjennomføringen av landets fattigdomsbekjempelsesplan.
UGA-0009 Mikrofinans	Norge støtter gjennom tiltaket mikrokredittorganisasjonen PRIDE som gir tilbud om kreditt til små foretak i uformell sektor, som er den delen av næringslivet som ikke er registrert hos landets myndigheter.
UGA-0015 Reproduktiv helse og familieplanlegging	Målet med tiltaket var å styrke tjenestetilbudet innen reproduktiv helse og spre informasjon om temaet til befolkningen.
UGA-0030 Grunnskoleutdanning i Gulu	Hensikten med tiltaket var å bygge eller forbedre skoleanleggene i Gulu-distriktet i Nord-Uganda og bidra til bedre læringsmiljø.
UGA-2849 Opplæring i bærekraftig jordbruk	Formålet med tiltaket var å hjelpe 240 fosterfamilier i tre ulike distrikter ved å øke jordbruksproduksjonen.
UGA-2854 Institusjonsutvikling ved Makerere Universitet	Tiltaket omfattet støtte til institusjonsutvikling ved Makerere universitetet i Kampala.
UGA-2879 Tiltak for foreldreløse barn og hiv/aids	Formålet med tiltaket er å styrke rettighetene til barn som er rammet av eller har blitt foreldreløse på grunn av hiv/aids. I tillegg går støtten til en undersøkelse om barn med behov for særlig beskyttelse.

82) Norad, *Norsk bistand i tall 1999–2004*.⁸³Memorandum of Understanding 17. januar 1996.

83) Memorandum of Understanding 17. januar 1966.

84) Retningslinjer for bistandssamarbeidet mellom Uganda og Norge 2001–2005, undertegnet i januar 2001.

4.3.2 Rettigheter, deltakelse og beskyttelse

Et av hovedmålene for norsk bistandssamarbeid med Uganda er å bidra til å styrke kvinners rettigheter. Uganda har som ett av flere afrikanske land ratifisert den internasjonale konvensjonen mot diskriminering av kvinner og den internasjonale konvensjonen for kvinners politiske rettigheter. I tillegg har landet hatt en likestillingspolitikk siden 1998 og et departement for likestilling, arbeid og sosial utvikling. Dette departementet har ansvar for å ivareta likestillingsaspekter innenfor områdene økonomi, utdanning, sosiale tjenester og offentlige tjenester. I tillegg har det som oppgave å forhindre diskriminering og påse at likestilling blir integrert innenfor de andre departementenes områder.⁸⁵ Flere statsråder og 18 prosent av landets parlamentarikere er kvinner. Landet har også flere aktive kvinneorganisasjoner, men ikke et ombud for likestilling slik grunnloven foreskriver.⁸⁶

Når det gjelder barns rettigheter, har Norge bidratt med støtte til et delprogram om hiv/aids i regi av UNICEF. *Tiltak for foreldreløse barn og hiv/aids* omfatter rettigheter for barn som er rammet av, eller som er blitt foreldreløse på grunn av hiv/aids, og en undersøkelse om barn med behov for særlig beskyttelse.⁸⁷ I Uganda er 1,7 millioner barn foreldreløse, mange på grunn av hiv/aids.⁸⁸

4.3.3 Økonomisk deltakelse

Rundt 90 prosent av befolkningen i Uganda bor i rurale områder.⁸⁹ Flesteparten er avhengig av jordbruk og lever på selvforsyningsnivå som bønder. Det er stipulert at kvinner bidrar med 70 prosent av jordbruksproduksjonen i Uganda. Kun sju prosent av kvinnene eier den jorda de dyrker, fordi jordloven ikke gir like rettigheter for menn og kvinner. Ifølge tradisjonen er det oftest de mannlige slektningene, og ikke enker, som arver jorda. Ulik tilgang til formue og utdanning, og ulike maktforhold mellom menn og kvinner innenfor familien, påvirker beslutningene om hva som skal produseres. Kvinners manglende kontroll over inntektene i familien er et problem, for eksempel når de har behov for å kjøpe medisiner og helseartikler eller betale for reisen til regionale helsesentre for behandling.⁹⁰

De kvinnene som jobber, driver ofte småbedrifter med blant annet salg av frukt og grønnsaker. Mikro- og småskalaforetak skaper arbeidsplasser til 90 prosent av arbeidstakerne utenom jordbrukssektoren i Uganda.⁹¹ Dette gjelder i både urbane og rurale områder. Eierne av

disse foretakene har som regel ikke tilgang til lån fra de offentlige og private bankene. Norge har i flere år støttet mikrokredittorganisasjonen PRIDE⁹² som gir tilbud om kreditt til små foretak i den uformelle sektor.⁹³ Ved oppstarten av dette tiltaket var det forventet at halvparten av kundene skulle være kvinner, og at prosjektet skulle være bærekraftig.

Kvinner må fra tidlig alder påta seg husholdnings- og omsorgsoppgavene i tillegg til jordbruksarbeid. I 1999 hadde kun 47 prosent av befolkningen i rurale områder tilgang til rent vann. Forbedring av vann og sanitære forhold fører til en bedret situasjon fordi man bruker mindre tid på å bære vann.⁹⁴ Minst en tredjedel av medlemmene i vannkomiteene er kvinner, noe som bidrar til å bedre kvinners deltakelse og medbestemmelse på lokalt nivå. Det er fortsatt menn som dominerer politikkutforming, og som besitter den tekniske kompetansen.⁹⁵

4.3.4 Utdanning

Det er færre kvinner enn menn som kan lese (60 mot 79 prosent) i Uganda.⁹⁶ Utdanningsreformen i 1997 innebar en innføring av allmenn grunnutdanning og et tilbud om sju års gratis grunnutdanning til fire barn fra hver familie, med krav om at to av de fire skal være jenter.⁹⁷ Spesielt fattige jenter har dratt nytte av dette. Offentlig støtte til skoler i rurale strøk har vært mer effektiv for å nå de fattige enn støtte til skoler i urbane strøk, siden fattigdommen er høyere i rurale strøk. Høyere utdanningsnivå blant kvinner er antatt å redusere mødre- og barnedødelighetsraten.⁹⁸ Å satse på kvinners utdanning er et viktig redskap for å bekjempe fattigdom, fordi en kvinne med utdanning vil forstå betydningen og viktigheten av det å kunne skrive og lese og dermed prioritere barnas skolegang.⁹⁹

Frafall fra grunnskolen er høyere hos jenter enn hos gutter. Årsaker til dette kan være graviditet eller ansvar hjemme. 43 prosent av jentene har fått barn før de er 17 år gamle. Hiv/aids er en viktig årsak til fravær fra skolen fordi familien ikke har ressurser til å sende barna på skolen, og fordi barn, spesielt jenter, trengs hjemme for å pleie de syke. Fire til seks ganger så mange jenter som gutter i aldersgruppen 15–19 år er smittet med hiv.¹⁰⁰

Norge har bidratt med økonomisk støtte til et tiltak som skulle bidra til å bygge og forbedre skoleanleggene i Gulu-distriktet i Nord-Uganda samt til å bedre lærings-

85) Ministry of Gender, Labour and Social Development.

86) Sida, *Landanalys Uganda*, 2000.

87) Bevilgningsdokument av 10. november 2002, kap. 1.

88) USAID, *Integrated strategic plan for USAID's program in Uganda, 2002–2007*.

89) Ministry of Gender, Labour and Social Development, *The National Action Plan for Women*, 1999, s. 5.

90) Ministry of Finance, Planning, and Economic Development, *Uganda Poverty Status Report, 2003*, s. 147.

91) Mikroforetakene har fra en til ti ansatte, mens småskalaforetakene har over ti ansatte. PRIDE Uganda, *Business Plan and Budget (September 1998 – August 2000)*, s. 5, 6. oktober 1998.

92) UGA 0009 Mikrofinans. PRIDE (Promotion of Rural Initiatives & Development Enterprises) er en amerikansk frivillig organisasjon.

93) Uformell sektor er den delen av et lands arbeidsliv som ikke er registrert hos landets myndigheter (www.norad.no).

94) *Poverty Eradication Action Plan February 2001*, s. 133.

95) Ministry of Finance, Planning, and Economic Development, *Uganda Poverty Status Report, 2003*, s. 163.

96) UNDP, *Human Development Report 2005*.

97) Det norske Flyktningeråd – Uganda (1998): *Primary Education in Gulu District*, Desk Appraisal Rapport.

98) *PEAP February 2001*.

99) USAID, *Integrated strategic plan for USAID's program in Uganda, 2002–2007*.

100) USAID, *Integrated strategic plan for USAID's program in Uganda, 2002–2007*.

miljøet (*Grunnskoleutdanning i Gulu*). Gulu-distriktet er preget av usikkerhet og væpnede konflikter. Skolene i tettsteder og leire har over 150 barn i hvert klasserom. Traumatiseringen av barn og lærere er en ekstra utfordring for skolesystemet. Tiltaket skulle bidra til å forbedre skoleanleggene for grunnutdanning, gi etterutdanning til lærere i pedagogikk og sette i verk nødvendige støttetiltak, som for eksempel matutdeling og barnehagetilbud.

Et annet tiltak som Norge har bidratt med økonomisk støtte til, er opplæring i bærekraftig jordbruk til familier som tar seg av foreldreløse barn. Målet var å gi opplæring til 240 fosterfamilier i bærekraftig jordbruk for å øke familienes jordbruksproduksjon. Gjennom dette skulle familiene øke inntektene sine slik at de kunne ivareta barnas grunnleggende behov og skoleutgifter på en bedre måte.¹⁰¹

I tillegg har Norge gitt økonomisk støtte til institusjonsutviklingen ved Makerere universitet i Kampala (*Institusjonsutvikling ved Makerere Universitet*). En rekke fakulteter skulle styrkes og bygges ut. Tre nye bygninger skulle bygges, deriblant Instituttet for kvinne- og kjønnsforskning.¹⁰² Målet med tiltaket var å utvikle kompetansen til de ansatte ved universitetet, forbedre administrasjonen og ledelsen, forbedre og øke den fysiske infrastrukturen, øke kvaliteten, kvantiteten og relevansen av forskningen ved universitetet og styrke båndene mellom Makerere universitet og andre forsknings- og høyere utdanningsinstitusjoner i Uganda og utlandet.

4.3.5 Helse

I Uganda er det høy mødre- og spedbarnsdødelighet, høy fertilitet¹⁰³ og høy frekvens av seksuelt overførbare sykdommer.¹⁰⁴ Samtidig har landet en svak utbygd infrastruktur for helsetjenester, knapphet på kvalifisert helsepersonell (spesielt i Nord-Uganda) og manglende fasiliteter og medisinsk utstyr.¹⁰⁵ Disse problemene blir forsterket av kvinners lave sosioøkonomiske og kulturelle status i samfunnet og menns manglende deltakelse i familieplanleggingsprogrammer. Norge har bidratt med økonomisk støtte til et tiltak rettet mot helse og familieplanlegging. Dette tiltaket ble gjennomført i samarbeid med UNFPA, og Norge har støttet fire av ti deler av tiltaket: forbedre tjenester innen reproduktiv helse og familieplanlegging, sikre et hensiktsmessig og koordinert samspill mellom myndighetene og frivillige organisasjoner, utrydde kjønnslemlestelse av jenter i Kapchorwa-distriktet innen år 2000 og redusere risikofylt seksuell atferd blant ungdom.

101) Bevilgningsdokumentet av 30. august 2000, s. 4.

102) Bevilgningsdokumentet av 22. mai 2000.

103) Kvinner føder i gjennomsnitt sju barn hver.

104) UNFPA, *Needs assessment report: Findings from nine African countries*.

105) Forslag til mandat for tiltaksforberedelse utarbeidet av ambassaden i Kampala 14. mai 1997.

4.4 Ambassadenes fokus på likestilling i virksomhetsplaner og rapporter

4.4.1 Nicaragua

Vektlegging av likestilling i ambassadens virksomhetsplaner og rapporter har variert i perioden 1998–2006. Av dokumentasjonen som ble innhentet ved ambassaden i Nicaragua, framgår det at likestilling var ett av resultat-områdene i styringsdokumentene for 1998. I senere virksomhetsplaner er dette ikke nevnt blant hovedprioriteringene eller resultatområdene. Ambassadens virksomhetsplan for 1999 tok sikte på å konsolidere kvalitetsaspektet i bistandssamarbeidet. I 2001, 2002 og 2003 ble det lagt vekt på å støtte landets strategi for fattigdomsbekjempelse, blant annet innen den sosiale sektoren på områdene investering i menneskelig kapital og beskyttelse av sårbare grupper. Fra 2004 ble fokuset rettet mot budsjettstøtte som den største enkeltutfordringen. Virksomhetsplanen for 2003 og 2004 understreket at som følge av de nye foreslåtte retningslinjene for Mellom-Amerika, ville norsk bistand fases ut fra den sosiale sektoren. Likestilling ville imidlertid fortsatt være et sentralt tverrgående tema i ambassadens virksomhet.

Tiltak som nevnes i virksomhetsplanene og rapportene i forbindelse med innsats for likestilling, er bekjempelse av hiv/aids og tjenester innen reproduktiv helse, støtte til barneomsorg, tjenester til kvinner og barn utsatt for vold, styrking av ombudsmannen for menneskerettigheter, økt deltakelse av kvinner i politikken, veiledningsprogrammer innen jordbruket og mikrokredittprogrammer.

4.4.2 Uganda

Ambassadens virksomhetsplaner og rapporter fra 1999 til 2006 viser til at ambassaden arbeider aktivt for å integrere kvinne- og likestillingsprosessen i utviklingsprosessen. Rapportene viser til at kvinner er en viktig målgruppe i mange av tiltakene, blant annet innen helse, utdanning, mikrofinans og skogforvaltning. Det vises også til aktiviteter og oppnådde resultater fra disse tiltakene. Rapporteringen per sektor omtaler utfordringer som å redusere mørdredødeligheten og jenters frafall fra skolen.

For 2003 ble det rapportert at likestilling står sentralt i den pågående revisjonen av Ugandas nasjonale plan for fattigdomsbekjempelse. Det ugandiske finansdepartementet har utformet retningslinjer for å integrere kjønnsperspektivet i rapporter produsert av samtlige arbeidsgrupper under planen for fattigdomsbekjempelse. En statistisk analyse av sammenhengen mellom kjønnsfaktorer og økonomisk vekst som inkluderer en analyse av demografiske forhold relatert til ulikhet, er satt i gang.

For 2004 var et av resultatmålene for kvinner og likestilling å etablere praktisk forståelse for hva det innebærer å integrere kjønsspørsmål i bistandsprogrammet. Dette skulle gjøres ved å delta i en givergruppe på kjønn og

På oppdrag fra Norad har Norsk institutt for by- og regionforskning gjennomført en evaluering av implementeringen av strategien for kvinne- og likestillingsrettet utviklingssamarbeid, 1997–2005. Evalueringen fokuserer på bilateral bistand og først og fremst de institusjonelle forholdene. Analysen ser på hvordan Utenriksdepartementet, Norad og ambassadene i Afghanistan, Bangladesh og Zambia har organisert kvinne- og likestillingsarbeidet.

Ifølge evalueringen har kvinner og likestilling en framtreddende plass på policynivå i norsk utviklingssamarbeid. Utfordringen er imidlertid å overføre dette til dialogen med mottakerlandene, og til utarbeiding av bistandsprogrammer og tiltak. Rapporten påpeker at det ikke er tilstrekkelig kapasitet i Utenriksdepartementet eller Norad til å implementere kvinne- og likestillingsstrategien.

Utover Norads *Handbook in Gender and Empowerment Assesment* fra 2000, og en del opplæring på slutten av 1990-tallet, er det i liten grad utviklet verktøy eller metoder for hvordan likestilling kan operasjonaliseres som et sektorovergripende tema. I Utenriksdepartementet, Norad og på ambassadene blir håndboken bare brukt i begrenset grad. Ifølge rapporten har håndboken blitt mindre brukt de siste årene. Noen ambassader har brukt den aktivt ved å formidle den til andre givere og partnere. Frivillige organisasjoner har uttrykt interesse for håndboken, og flere av dem har tatt den i bruk.

Rapporteringsystemet på området er svakt. Hvert år er det i Norad blitt skrevet en kvinne- og likestillingsrapport. Rapportene viser at likestillingsintegreringen fortsatt er svak, og at mange ser på kvinner og likestilling som et marginalt tema som ikke er en del av deres ansvarsområder. Ifølge evalueringen er disse rapportene i liten grad fulgt opp.

Kvinner og likestilling er ikke et eksplisitt tema i dialogen mellom Utenriksdepartementet, Norad og de norske samarbeidspartnerne. Ifølge rapporten er det ingenting som tyder på at Norge er i front når det gjelder integrering av likestilling i sine programmer og prosjekter. Det er vanskelig å dokumentere god praksis når det gjelder likestilling, foruten i de sektorene der temaet er integrert, som for eksempel utdannings- og helsektorene.

Ifølge evalueringen varierer det hvor stor oppmerksomhet ambassadene i de tre landene har på likestilling. I ambassadenes dialog med mottakerlandene og i rapportene er likestilling i liten grad nevnt som et sektorovergripende tema.

Evalueringen peker på at det er et stort behov for å diskutere hvordan Norge kan fremme likestillingsperspektivet i de nye bistandsformene som budsjett- og sektorstøtte.

Kilde: Norad, Evaluation Report 5/2005: Evaluation of the "Strategy for Women and Gender Equality in Development Cooperation (1997–2005)".

likestilling og ved å gjennomføre aktiviteter som gjør staben bedre i stand til å ivareta et kjønnsperspektiv i sitt arbeid.¹⁰⁶ Det ble rapportert at retningslinjene for håndtering av kjønnsspørsmål ble grundig gjennomgått i forbindelse med Riksrevisjonens besøk i 2004.¹⁰⁷

4.5 Likestillingsintegrering i tiltakenes planleggingsfase

Norads *Handbook in Gender and Empowerment Assessment*, heretter kalt *Likestillingshåndboken*, anbefaler at likestillingsvurderinger gjennomføres i alle faser av tiltakssyklusen. Tiltaket blir utformet i planleggingsfasen, og denne fasen har dermed stor betydning for hvordan tiltaket gjennomføres, og hvilke resultater som oppnås. Som en del av likestillingsintegreringen skal det i planleggingsfasen vurderes hvilke konsekvenser tiltaket forventes å ha for kvinner og menn, og om det eksisterer barrierer for deltakelse.¹⁰⁸ Dette er først og fremst

mottakers ansvar. Norad kan finansiere en slik analyse hvis det anses som nødvendig. I tillegg skal Norad ha foretatt egne vurderinger i forhold til likestillingsintegrering i tiltaket.¹⁰⁹ Håndboken anbefaler at det i avtalen framstilles sentrale betingelser og indikatorer knyttet til kjønnsaspektene ved tiltaket.

Integrering av likestilling innebærer at kjønnsperspektivet er integrert i alle aktiviteter i programmene.¹¹⁰ Dette betyr at hva kvinner og menn gjør, og hvilke ressurser og beslutningsprosesser de har tilgang til, skal være en sentral del av planlegging, gjennomføring og kontroll av prosjektene. Integrering av likestilling er tenkt som et *middel* for å oppnå likestilling. Samtidig er kvinner svakere stilt i mange land, og dette krever en ekstra satsning for å bedre kvinners situasjon og oppnå likestilling. Kvinnerrettede tiltak blir dermed også et middel for å oppnå likestilling.

106) Ambassadens virksomhetsplan for 2004–2006.

107) Ambassadens plan for utviklingssamarbeidet 2005.

108) Dette er to elementer som inngår i en kjønnskonsekvensanalyse, framstilt i Norads likestillingshåndbok.

109) I framstillingen av planleggingsfasen legges det vekt på hva som var Norads ansvar når det gjelder tiltakene i undersøkelsesperioden. Fra 2004 overtok Utenriksdepartementet ansvaret for den bilaterale bistanden.

110) United Nations, Office of the Special Adviser on Gender Issues and the Advancement of Women, *Important concepts underlying gender mainstreaming*, www.un.org.

Tabell 5 Integrering av likestilling i planleggingsfasen

Tiltaksnavn	Er konsekvenser tiltaket har for både kvinner og menn, identifisert?	Er det identifisert barrierer som hindrer kvinner eller menn fra å delta i tiltaket?	Er likestillingsaspekter ved tiltaket vurdert i bevilgningsdokumentet?
Mikrofinans, Nicaragua	Ja	Nei	Ja – for kvinner og menn
Levekårundersøkelse, Nicaragua	Nei	Nei	Nei
Økt likestilling i politikken, Nicaragua	Nei	Nei	Ja – for kvinner
Hiv/aids-bevilgning til lokale frivillige organisasjoner, Nicaragua	Nei	Ja	Nei
Jordbruksveiledning, Nicaragua	Ja	Nei	Ja – for kvinner og menn
Program for barneomsorg, Nicaragua	Nei	Nei	Ja – for kvinner
Reproduktiv helse og familieplanlegging, Nicaragua	Ja	Ja	Nei
Modernisering av helse-sektoren, Nicaragua	Nei	Nei	Nei
Opplæring av ansatte i sosialsektoren, Nicaragua	Nei	Nei	Nei
Tjenester til ofre for familie- og seksuell vold, Nicaragua	Nei	Nei	Ja – for kvinner og menn
Matvaresikkerhet og utvikling av produksjon, Nicaragua	Ja	Nei	Nei
TV/radio-programmer om hiv/aids, Nicaragua	Nei	Ja	Nei
Sosial handlingsplan for Matagalpa, Nicaragua	Nei	Nei	Nei
Mikrofinans, Uganda	Nei	Nei	Ja – for kvinner
Reproduktiv helse og familieplanlegging, Uganda	Ja	Ja	Nei
Grunnskoleutdanning i Gulu, Uganda	Ja	Ja	Nei
Opplæring i bærekraftig jordbruk, Uganda	Nei	Nei	Nei
Institusjonsutvikling ved Makerere universitet, Uganda	Ja	Ja	Nei
Budsjettstøtte, Uganda	Ja	Ja	Nei
Tiltak for foreldrelose barn og hiv/aids, Uganda	Nei	Nei	Nei

Alle tiltak som inngår i undersøkelsen, er innen sektorer der det ut fra *Strategien for kvinne- og likestillingsrettet utviklingssamarbeid* er forventet en innsats for kvinner og likestilling. Noen få tiltak er kvinnerettet, eller har deler som er kvinnerettet.¹¹¹ Flere tiltak som hovedsakelig er kvinnerettet, har også deler som er rettet mot både

111) De kvinnerettede tiltakene er *Økt likestilling i politikken* i Nicaragua og to barnetiltak, *Program for barneomsorg* i Nicaragua og *Opplæring i bærekraftig jordbruk* i Uganda. *Modernisering av helse-sektoren* har en komponent om styrking av primærhelsetjenester for kvinner og barn.

kvinner og menn.¹¹² Andre tiltak er rettet mot både kvinner og menn.¹¹³

Tabell 5 gjengir resultatet av analysen av dokumentene knyttet til planfasen for alle tiltakene som inngår i undersøkelsen. Under tabellen behandles hvert spørs-

112) Det gjelder for eksempel *Tjenester til ofre for familievold* i Nicaragua, *Reproduktiv helse og familieplanlegging* i både Nicaragua og Uganda.

113) Det er blant annet tiltakene om hiv/aids i Nicaragua, *mikrofinans* i både Nicaragua og Uganda og *Grunnskoleutdanning i Gulu* i Uganda.

mål som stilles i tabellen, for seg, og en del av tiltakene som inngår i undersøkelsen, blir nærmere beskrevet.

4.5.1 Er konsekvenser tiltaket har for både kvinner og menn, identifisert?

Ifølge Utenriksdepartementets *Strategi for kvinne- og likestillingsrettet utviklingssamarbeid* skal mulige konsekvenser et tiltak har for kvinner og menn, vurderes som en del av planleggingen av tiltaket. Det er i planleggingsfasen nødvendig å vurdere hvilken effekt tiltaket vil ha på kvinner og menn for å se om tiltaket vil tjene målet om likestilling.¹¹⁴ Dette gjelder også tiltak som primært retter seg mot kvinner. Eksempler på dette kan være å vurdere om tiltaket forbedrer eller forverrer kvinners og menns tilgang til grunnleggende infrastruktur, utdanning, helsetjenester eller inntektsmuligheter.

I tråd med definisjonen gjengitt tidligere, legges det her til grunn at det skal være et fokus på både kvinner og menn i utformingen av tiltakene.¹¹⁵ Det varierer i hvor stor grad konsekvenser for kvinner og menn kan utledes fra dokumentasjonen. Dokumentasjonen knyttet til planleggingsfasen inneholder oftest, som begrunnelse for mål og planlagte resultater, en beskrivelse av utfordringer for de menneskene eller den sektoren tiltaket er rettet mot. Det framkommer vanligvis ikke egne analyser av hvilke konsekvenser tiltaket vil ha for henholdsvis kvinner og menn.

Tiltak der det ikke er identifisert konsekvenser for både kvinner og menn

Tabell 5 viser at det for 12 av de 20 tiltakene ikke er gjort vurderinger eller analyser av hvilke konsekvenser tiltaket har for både kvinner og menn. Nedenfor følger to eksempler på dette:

I *Tiltak for foreldreløse barn og hiv/aids* i Uganda skulle UNICEF blant annet bidra til å styrke kompetansen og kapasiteten til å ivareta barnas rettigheter i lokale samfunn og husholdninger, og til å utarbeide nasjonale retningslinjer og en strategi for foreldreløse og sårbare barn. I prosjektsøknaden viste UNICEF til at en av de viktigste årsakene til spredningen av hiv/aids er kvinners manglende rettigheter.¹¹⁶ Ifølge UNICEF har barn av ulikt kjønn og alder spesifikke utfordringer som hindrer oppnåelsen av menneskerettigheter.¹¹⁷ I planleggingsfasen ble det ikke gjort vurderinger av hvilke konsekvenser tiltaket ville ha for de foreldreløse barna i forhold til

om de var jenter eller gutter. Hvilke konsekvenser tiltaket ville ha for kvinner og menn i husholdningene og samfunnene som tar seg av barna, var heller ikke et tema i dokumentene.

Det andre eksemplet er tiltaket *Hiv/aids-bevilgning til lokale frivillige organisasjoner* i Nicaragua. Målgruppene var ungdommer, barn, kvinner i alle aldre, prostituerte, homoseksuelle, hiv/aidsrammede og innsatte i fengsler, og inkluderte dermed både kvinner og menn. Gjennom tiltaket skulle målgruppen motta informasjon og tjenester for å redusere risikofull seksuell atferd og sårbarhet i forhold til hiv/aids og andre seksuelt overførbare sykdommer. Det var ikke identifisert konsekvenser konkret for kvinner og menn som følge av tiltaket. Konsekvenser av tiltaket kunne utledes til å være at målgruppene skulle innta holdninger som gjorde det mulig å ta i bruk metoder for å beskytte seg mot hiv/aids og andre seksuelt overførbare sykdommer.

Tiltak der det er identifisert konsekvenser for kvinner

For tre av tiltakene som retter seg helt eller delvis mot kvinner, er konsekvenser for menn ikke blitt vurdert.¹¹⁸

Tiltaket *Økt likestilling i politikken* i Nicaragua skulle bidra til å få flere aktive kvinnelige kandidater i de politiske partiene. Kvinners stilling i de politiske partiene skulle styrkes både på nasjonalt nivå og på fylkesnivå, og velgerne skulle gjøres kjent med de kvinnelige kandidatene.¹¹⁹ Dette skulle gjøres ved å gi kvinnelige politikere opplæring, styrke de politiske kvinnegruppene og bevisstgjøre velgere om likestilling i politikken.¹²⁰ Dette tiltaket rettet seg direkte mot kvinner for at kvinner skal få flere muligheter innen politikken. Menns rolle i tiltaket, eller hvilke konsekvenser tiltaket ville ha for menn, var ikke vurdert. Det viste seg i gjennomføringsfasen at målet om å styrke kvinners rolle i de politiske partiene ikke ble nådd, fordi deres stilling i de politiske organisasjonene var mindre avhengig av deres kvalifikasjoner enn av partienes mekanismer og verdier.¹²¹ Det var ikke iverksatt noe tiltak i forhold til dette.

Tiltak der det er identifisert konsekvenser for kvinner og menn

For 8 av de tiltakene framkommer det av dokumentasjonen at tiltaket vil ha konsekvenser for både kvinner og menn. Det varierer imidlertid hvor *fullstendig* konsekvensvurderingene framkommer av dokumentasjonen.

Et eksempel på dette er tiltaket *Reproduktiv helse og familieplanlegging* i Nicaragua som skulle bidra til å

114) Sida, *Striking a balance. On women and men in development cooperation*, 1998.

115) Det betyr at selv om tiltaket har satset på kvinner, kan det være svart nei i tabellen fordi menns rolle, og konsekvenser tiltaket har for menn, ikke er vurdert. For de tiltakene som har vurdert konsekvenser for både kvinner og menn, er det svart ja.

116) *Uganda-UNICEF donor proposal*, s. 22, 24 og 25. Det skilles mellom målindikatorer og resultatindikatorer i dokumentet. UNICEF uttaler i brev til Riksrevisjonen at det er et krav i organisasjonen at likestillingsperspektivet integreres i alle UNICEF-prosjekter. All statistikk som samles inn, skal fordeles i forhold til kjønn og alder.

117) Brev fra Unicef med svar på Riksrevisjonens spørsmål.

118) *Tiltaket Økt likestilling i politikken* retter seg spesielt mot kvinner i Nicaragua. Tiltaket *Modernisering av helsesektoren* i Nicaragua har et delmål rettet mot kvinner. Tiltaket *Program for barneomsorg* i Nicaragua er rettet mot barn, men har vurdert noen konsekvenser for kvinner.

119) Prosjektsammendrag vedlagt avtale av 8. mars 2001, Prosjektforslag av 14. desember 2000.

120) Tiltaksmålene fokuserte på opplæring av kvinnelige politiske ledere og kandidater, styrking av politiske kvinnegrupper og en bevisstgjøring i samfunnet om likestilling knyttet til politiske valg.

121) Ruth Selma Herrera, *Revisión final del proyecto*, 5. august 2003.

styrke tjenestetilbudet innen reproduktiv helse og familieplanlegging og informere befolkningen om temaet. Satsningen var begrunnet med utfordringer som gjelder kvinner. Utfordringene var høy mødre- og spedbarnsdødelighet, høy fertilitet og at mange tenåringsjenter i alderen 15–19 år blir gravide.¹²² Samtidig ble menns rolle i samfunnet inkludert i satsningen. Det skulle iverksettes en bevisstgjøringsprosess for å inkludere og ansvarliggjøre menn som aktive deltakere og partnere innen reproduktiv helse og familieplanlegging. Dette skulle redusere kjønnsrelatert familievold og forbedre befolkningens helse. I tillegg skulle kvinner informeres om sine rettigheter i forhold til egen helse og retten til å bestemme over sin egen kropp. Konsekvenser dette tiltaket ville ha for kvinner og menn, kunne utledes fra målene og planlagte resultater. Det var ikke gjort noen separat vurdering eller analyse for konsekvenser.

4.5.2 Er det identifisert barrierer som kan hindre kvinner eller menn fra å delta i tiltaket?

I Norads likestillingshåndbok foreslås det at barrierer for deltakelse bør identifiseres som en del av planleggingen. Barrierer som hindrer kvinner eller menn fra å delta i tiltaket, kan være gitt av tradisjoner som er bestemmende for kvinner og menns roller i samfunnet. Barrierene kan for eksempel også skyldes mangel på ressurser eller utilstrekkelig informasjon som hindrer kvinner og menn fra å dra nytte av de mulighetene tiltaket gir.¹²³

Dokumentgjennomgangen viser at det i 13 av de 20 tiltakene *ikke* er gjort noen vurdering av barrierer som hindrer deltakelse i tiltaket (tabell 5). I de tiltakene hvor barrierer er identifisert, er dette gjort i varierende grad.

Identifiserte barrierer i tiltakene

I ett tiltak, *Grunnskoleutdanning i Gulu* i Uganda, var barrierene tydelig identifisert i prosjektdokumentet. Målet var å forbedre læremiljøene og kvaliteten på undervisningen for internflyktninger og lokale barn i Gulu-distriktet. Gjennom tiltaket skulle antall barn som går på grunnskole, øke, og andelen jenter som slutter for tidlig, reduseres.¹²⁴ Flere barrierer ble identifisert i planleggingsfasen. Et generelt problem ved alle skoler var at det ikke var nok latriner for verken guttene eller jentene. Et viktig tiltak for å få jenter til å fullføre grunnutdanningen var å bygge latriner og vaskerom for dem. Videre trengte jentene som hadde ansvaret for de yngste barna i familien, en del støtteordninger for å kunne fullføre skolen. Førskoleaktiviteter for de yngste barna og tilbud om mat på skolen ville bidra til at disse jentene fullførte grunnutdanningen. For å påvirke familiene til å prioritere jentenes skolegang kunne det bli aktuelt å sette i gang informasjons- og bevisstgjøringskampanjer.¹²⁵

122) Project profile, *Support for Sexual and Reproductive Health and Family Planning Services*. Vedlagt bevilgningsdokument for overgangsperioden godkjent 24. august 2000.

123) Norad, *Likestillingshåndboken*.

124) Prosjektbeskrivelsen vedlagt avtalen av 18. november 1999.

125) Prosjektdokumentet, sendt 10. juni 1999.

I to av tiltakene gjaldt barrierene utfordringer knyttet til å nå målet for tiltaket. Begge tiltakene skulle bidra til å endre holdninger og gi opplæring for å forebygge spredningen av hiv/aids. I dokumentasjonen for tiltaket *Hiv/aids-bevilgning til lokale frivillige organisasjoner* i Nicaragua vises det til at den katolske kirken og departementene for helse og familiesaker kunne være et hinder for informasjonsarbeidet. I tiltaket *TV/radio-programmer om hiv/aids* i Nicaragua omtales det i dokumentasjonen at den dominante mannskulturen kan være et hinder for gjennomføring av tiltaket.¹²⁶

I noen av tiltakene benyttes flere ulike metoder for å nå målgruppene, noe som tyder på at det i planleggingsfasen er identifisert barrierer for å nå målgruppene med informasjon om tiltaket.¹²⁷ Et eksempel på dette er tiltaket *Reproduktiv helse og familieplanlegging* i Uganda, der det ble gjennomført holdningsendingskampanjer gjennom flere kanaler som media og dukketeatre for å nå målgruppene med informasjon om reproduktiv helse. Det framkommer ikke av dokumentasjonen om de identifiserte barrierene er generelle eller direkte knyttet til barrierer som hindrer kvinner eller menn fra å delta i tiltaket. I samme tiltak har mottakerorganisasjonen gitt opplæring til tradisjonelle jordmødre og utstyrt dem med walkietalkie for at de skal kunne tilkalle ambulanse dersom det blir nødvendig. Dette er fordi mange kvinner foretrekker å gå til tradisjonelle jordmødre istedenfor til klinikker for å føde.

Tiltak der analysen av barrierer ikke var tilstrekkelig¹²⁸

Dokumentasjonen viser at det i 7 av de 20 tiltakene oppsto problemer i gjennomføringsfasen som følge av barrierer som ikke hadde vært identifisert i planleggingsfasen.¹²⁹ Et eksempel på dette er *Tjenester til ofre for familie- og seksuell vold* i Nicaragua. Målet var å øke tilgangen til spesialiserte omsorgstjenester over hele landet og redusere antall tilfeller der voldsutøvelse gjentas etter at behandlingen var fullført. Dette skulle gjøres ved å forbedre dekningen av omsorgen og ved å styrke kvinners stilling. Det skulle også gjennomføres bevisstgjørings- og opplæringskampanjer rettet mot både menn og kvinner. I gjennomføringen av tiltaket viste det seg at det var flere svake punkter ved tiltaket. Mange kvinner fullførte ikke rettsaken mot mannen sin fordi de var økonomisk avhengige av ham.¹³⁰ Et annet problem var at politistasjonene hadde begrensede åpningstider. Voldsutøvelsene skjedde primært på kveldstid når politistasjonenes spesielle kvinne- og barneenheter var stengt. Den spredte bosettingen gjorde det også vanskelig for mange å komme seg til politistasjonene, og flere av

126) Prosjektdokument av oktober 2002.

127) Dette gjelder tiltakene *Hiv/aids-bevilgning til lokale frivillige organisasjoner* i Nicaragua, *Reproduktiv helse og familieplanlegging* i Nicaragua, *TV/radio-programmer om hiv/aids* i Nicaragua og *Reproduktiv helse og familieplanlegging* i Uganda.

128) Dette vises ikke i tabell 5.

129) Disse var tiltakene *Tjenester til ofre for familie- og seksuell vold* i Nicaragua, *Økt likestilling i politikken* i Nicaragua og de fire tiltakene under fotnote 127.

130) Sluttrapport og evaluering for tiltaket.

ofrene Riksrevisjonen møtte, var oppgitt over at politiet ikke hadde nok brensel til å arrestere overgriperen.¹³¹

I fem av de seks tiltakene ble det i evalueringer som ble gjennomført i gjennomføringsfasen, påpekt at deltakelsen fra enten menn eller kvinner var for svak.¹³² I tiltaket *Hiv/aids-bevilgning til lokale frivillige organisasjoner* i Nicaragua oppdaget man i gjennomføringsfasen at det var vanskelig å nå kvinner fordi kvinner har større problemer med å diskutere temaer knyttet til sex. Og det ble foreslått i midtveisegjennomgangen at man skulle danne egne samtalegrupper for kvinner.¹³³ I de to tiltakene om *Reproduktiv helse og familieplanlegging* i Nicaragua og i Uganda oppsto det problemer med å involvere menn gjennom hele gjennomføringsfasen.¹³⁴

4.5.3 Er likestillingsaspekter i tiltaket vurdert i bevilgningsdokumentet?

Bevilgningsdokumentet er beslutningsgrunnlaget for en bevilgning til et tiltak. Norad skal ifølge *Bistandshåndboka* synliggjøre eventuelle sosiokulturelle forhold og likestillingsfaktorer i bevilgningsdokumentet. Resultater av foretatte vurderinger om likestilling skal framkomme i dokumentet, og tiltak som bør gjennomføres for å håndtere likestillingsaspekter, skal framstilles.

Tabell 5 viser hvorvidt vurderinger i forhold til likestilling er gjennomført i de utvalgte tiltakene. For tiltak der vurderingene er lite konkrete, er det svart nei. Det er også skilt mellom tiltak som retter seg mot kvinner, og tiltak som retter seg mot begge kjønn.

I 14 av de 20 tiltakene er det enten ikke gjort noen vurderinger av likestillingsaspekter, eller så er vurderingen som er gjort, generell eller upresis. I 8 av de 14 tiltakene vises det til en forventning om at tiltaket ville ha positive konsekvenser for kvinner, eller til at tiltaket er i samsvar med norsk bistands likestillingsstrategi, eller til at mottakerorganisasjonen er en kvinneorganisasjon eller jobber for likestilling. Det framkommer ingen vurderinger utover dette.¹³⁵ For de seks andre tiltakene er det ikke gjort noen henvisning til eller vurdering om likestillingsaspekter ved tiltaket.

Tiltak der likestillingsaspekter er behandlet i bevilgningsdokumentet

Tabell 5 viser at det for 6 av de 20 tiltakene framstilles en vurdering av likestillingsaspektene i bevilgningsdokumentet. Det varierer hvor omfattende vurderingene er. I bevilgningsdokumentet for tiltaket *Tjenester til ofre for*

familie- og seksuell vold i Nicaragua henvises det til forhåndsvurderingen, der Norads likestillingshåndbok er benyttet for å analysere tiltakets konsekvenser for kvinner og menn på ulike områder. Videre blir det påpekt at tiltakets målgruppe er kvinner og barn, og ikke menn. Bevisstgjørings- og opplæringskampanjer er rettet mot både kvinner og menn, og ifølge ambassaden bidrar tiltaket således indirekte til likestilling.¹³⁶ Dette er det eneste tiltaket i utvalget hvor det framgår av dokumentasjonen at Norads likestillingshåndbok er benyttet.

Vurderingen for tiltaket *Jordbruksveiledning* i Nicaragua er mer omfattende. Den tar opp at økt kunnskap blant kvinner ses som et middel til å bedre jordbruksproduksjonen. En styrking av kvinnes stilling i produksjonen antas også å føre til at barns og kvinners rettigheter styrkes innen familien. Det ble også påpekt at Norad må følge opp at INTA fortsetter å integrere kjønns spesifikke data i sin rapportering og planlegging, og at INTA legger vekt på likestillingsaspekter i etterutdanningstilbudet til teknikere.¹³⁷

Det er eksempler på tiltak der risikoområder som er påpekt i tidligere dokumenter, ikke er tatt med i bevilgningsdokumentet. Tiltaket *Mikrofinans* i Nicaragua er rettet mot både kvinner og menn, og i bevilgningsdokumentet blir det lagt vekt på at kvinner har vanskeligheter med å få lån som følge av at de mangler garantier.¹³⁸ I tidligere vurderinger ble det stilt krav om at organisasjonen skulle utvikle parametere som viser antall kvinnelige kunder og størrelse på lån til kvinner.¹³⁹ Dette ble ikke framstilt i bevilgningsdokumentet, og heller ikke ivaretatt i gjennomføringen av tiltaket.

I bevilgningsdokumentet for tiltaket *Matvaresikkerhet og utvikling av produksjon* i Nicaragua blir det vist til noen positive resultater i tidligere avtaler i forhold til kvinner og menn.¹⁴⁰ Bevilgningsdokumentet tar ikke opp kvinners lave deltakelse i kommersialisering av varer, i mikrofinans og i mottakerorganisasjonens ulike ledd. Disse spørsmålene hadde vært drøftet av to uavhengige evalueringer om hvordan likestillingsaspektene ble tatt opp i organisasjonen og ved tiltaket.¹⁴¹

4.5.4 Krav eller betingelser i forhold til likestilling i avtalen

Likestillingshåndboken anbefaler at avtalen redegjør for sentrale betingelser og indikatorer knyttet til kjønnsaspektene ved tiltaket. Det skal vedlegges et tiltakssammendrag, med beskrivelser av forpliktelser og betingelser som mottaker skal oppfylle i utforming og gjennomføring av prosjektet, samt format for rapportering.

131) Sluttrapport og evaluering for tiltaket og Riksrevisjonens besøk.

132) Disse var tiltakene *Hiv/aids-bevilgning til lokale frivillige organisasjoner* i Nicaragua, *Reproduktiv helse og familieplanlegging* i Nicaragua, *Matvaresikkerhet og utvikling av produksjon* i Nicaragua, *Sosial handlingsplan for Matagalpa* i Nicaragua, *Reproduktiv helse og familieplanlegging* i Uganda.

133) Midtveisevalueringen, 13. november 2001.

134) Referat fra årlig møte 17. mars 2000.

135) Dette gjelder tiltakene *Hiv/aids-bevilgning til lokale frivillige organisasjoner*, Nicaragua, *Modernisering av helsesektoren*, Nicaragua, *Sosial handlingsplan for Matagalpa*, Nicaragua, *TV/radio-programmer om hiv/aids*, Nicaragua, *Reproduktiv helse og familieplanlegging* i Uganda, *Opplæring i bærekraftig jordbruk* i Uganda, *Grunnskoleutdanning i Gulu* i Uganda.

136) Bevilgningsdokument av 19. november 2000.

137) Bevilgningsdokument av 13. september 1996.138) Bevilgningsdokument av 10. juni 1998.

139) Ambassadens brev av 3. mars 1997, kommentarer til prosjektutkastet.

140) Bevilgningsdokumentet av 6. september 2002 for fase IV (2002–2003).

141) *Analysis OF ADDAC's gender work*, juli 1999 (unofficial translation) & Georgina López Rodríguez, *Informe de la consultoría: Asesoría para fortalecer la incorporación del enfoque de género en los proyectos del ADDAC*, januar 2002.

I avtalene framkommer tiltakenes mål og planlagte resultater. For de tiltakene hvor likestilling er integrert i mål og planlagte resultater, beskrives således krav i forhold til likestilling indirekte i avtalen. For to tiltak er det nedfelt eksplisitte krav eller betingelser i avtalen: I avtalen for tiltaket *Jordbruksveiledning* i Nicaragua er det en forutsetning for norsk støtte at mottakerorganisasjonen legger spesielt vekt på likestillingsperspektivet. I avtalen til *Mikrofinans* i Nicaragua er det nedfelt at mottakerorganisasjonen skal oppdatere sin likestillingsstrategi innen ett år.

4.6 Tiltakenes gjennomføringsfase

Tabell 6 gir en oversikt over resultatet av undersøkelsens analyse av dokumentene knyttet til gjennomføringsfasen i de utvalgte tiltakene. Denne delen av analysen har fokusert på om kvinner og menn deltar aktivt i gjennomføringen av tiltakene, og på Norads oppfølging av tiltaket i forhold til likestilling.¹⁴²

4.6.1 Kvinners og menns deltakelse

Formålet med at både kvinner og menn deltar, er at kvinner og menn skal involveres som aktive partnere og beslutningstakere i utviklingsprosessen. Dette innebærer at kvinner og menn fra lokalsamfunnet tar en aktiv del i planlegging, implementering og/eller oppfølging av tiltaket.¹⁴³

Det framgår ikke av dokumentasjonen om kvinner og/eller menn tok del i *planleggingen* av noen av tiltakene.¹⁴⁴ Videre framgår det ikke av dokumentasjonen for 6 av de 20 tiltakene om det er kvinner eller menn som deltar i *gjennomføringen* av tiltaket.¹⁴⁵

I fem av tiltakene er det mest kvinner som deltar (se tabell 6). I ett tiltak, *Program for barneomsorg* i Nicaragua, er det påpekt i midtveisgjennomgangen at kvinner er overrepresentert, og at dette på sikt vil hemme programmets mål om å endre det tradisjonelle patriarkalske familie- og omsorgsmønsteret. For 9 av de 20 tiltakene framgår det av dokumentasjonen at både kvinner og menn deltar i tiltaket.

4.6.2 Har Norad mottatt opplysninger om kvinner og likestilling gjennom årsrapporter og midtveisgjennomganger?

Dialogen mellom mottaker og Norad skjer hovedsakelig gjennom årlige møter og tiltakenes midtveisgjennomganger. Rapporteringen skal i størst mulig grad følge mottakerens egne prosedyrer, men skal også følge

142) I framstillingen av gjennomføringsfasen legges det vekt på hva som var Norads ansvar når det gjelder tiltakene i undersøkelsesperioden. Fra 2004 overtok Utenriksdepartementet ansvaret for den bilaterale bistanden.

143) Jf. Norads likestillingshåndbok, s. 27.

144) Siden det spørsmålet ikke kan besvares ut ifra dokumentene, framstilles det ikke i tabellen.

Norads krav som spesifisert i avtalen. Hvis mottaker ikke rapporterer tilstrekkelig om tiltaksgjennomføringen, er det Norads ansvar å be om supplerende informasjon. Dersom det for et tiltak er identifisert en likestillingsrisiko, skal likestillingsspørsmål være en obligatorisk del av dialogen mellom mottakerorganisasjonen og Norad. Undersøkelsen retter seg mot tiltak i sektorer hvor det ifølge strategien for kvinne- og likestillingsrettet utviklingssamarbeid skal være et fokus på likestilling.

Gjennomgangen av mottakernes rapportering og av midtveisgjennomganger viser at det for 19 av de 20 tiltakene fra mottakerne er rapportert om kvinner og likestilling (se tabell 6).¹⁴⁶ Omfanget og kvaliteten på opplysningene i gjennomføringsfasen varierer imidlertid mye mellom tiltakene. Nedenfor beskrives noen eksempler på tiltak med begrenset rapportering og noen eksempler med mer omfattende rapportering.

Eksempler på tiltak med begrenset rapportering

En stor andel av tiltakene har begrenset rapportering når det gjelder kvinner og likestilling. Dette gjelder for eksempel tiltaket *Modernisering av helsesektoren* i Nicaragua der det er rapportert kvinne- og likestillingsaspekter for kun én av komponentene.¹⁴⁷

For to av tiltakene i utvalget har rapporteringen kun bestått av kjønnsfordelt statistikk over antall kvinner og menn som deltar i tiltaket, mens andre aspekter ikke er drøftet. I det ene av disse to tiltakene, *Mikrofinans* i Uganda, omhandlet rapporteringen hovedsakelig økonomisk bærekraft. I det andre tiltaket, *Opplæring av ansatte i sosialsektoren* i Nicaragua, var det flere planlagte likestillingsaspekter som ikke ble implementert eller rapportert om i gjennomføringsfasen. Det skulle legges særlig vekt på likestilling og forholdene for kvinner i Latin-Amerika på kurs, seminarer og workshops. Det skulle også fremmes tiltak for å stimulere til lederskap blant kvinner og utvikle deres evner.¹⁴⁸ Sluttevalueringen påpeker at kvinner og likestilling ikke er blitt en viktig del av pensum, men omtaler ikke om tiltaket har bidratt til å fremme lederskap blant kvinner og utvikling av deres evner.¹⁴⁹

Eksempler på mer omfattende rapportering

Noen tiltak kan vise til en mer omfattende rapportering om kvinner og likestilling.¹⁵⁰ Ett av disse tiltakene er

145) Det betyr at kvinner og menn kan ha deltatt som gjennomførere og beslutningstakere i de andre tiltakene, men at dette ikke framgår av blant annet rapporteringene eller evalueringene.

146) Ett tiltak – *Tiltak for foreldreløse barn og hivslids* i Uganda – hadde ennå ikke begynt med årlige rapporteringer.

147) Komponentene om primærhelsetjenester.

148) Plan de operaciones: *Programa de capacitación en el diseño y gerencia de políticas y programas sociales*, 21. mai 1999.

149) Mario Quintana & Myriam Blanco, *Report from the final review of the project "Formation in the design and management of social policies and programmes in Nicaragua"*, 23. august 2002.

150) I Nicaragua gjelder dette *Jordbruksveiledning, Tjenester til ofre for familie- og seksuell vold*, og i Uganda: *Reproduktiv helse og familieplanlegging, Grunnskoleutdanning i Gulu, Institusjonsutvikling ved Makerere universitet*.

Tabell 6 Integrering av kvinne- og likestillingsaspekter i gjennomføringsfasen

Tiltaksnavn	Deltar både kvinner og menn i gjennomføringen?	Har Norad mottatt opplysninger om kvinner og likestilling gjennom midtveisevalueringer og årsrapporter?	Har Norad fulgt opp svakheter i i forhold til kvinner og likestilling gjennom dialogen med mottaker i gjennomføringsfasen?
Mikrofinans, Nicaragua	Kvinner og menn	Ja, blant annet etter initiativ fra Norad	Ja
Levekårundersøkelse, Nicaragua	Manglende opplysninger	Ja	Nei
Økt likestilling i politikken, Nicaragua	Mest kvinner	Ja	Nei
Hiv/aids-bevilgning til lokale frivillige organisasjoner, Nicaragua	Manglende opplysninger	1. avtale: Ja 2. avtale: Ja, blant annet etter initiativ fra Norad	1. avtale: Nei 2. avtale: Ja
Jordbruksveiledning, Nicaragua	Kvinner og menn	Ja	Nei
Program for barneomsorg, Nicaragua	Mest kvinner	Ja, blant annet etter initiativ fra Norad	Ja
Reproduktiv helse og familieplanlegging, Nicaragua	Mest kvinner	Ja, blant annet etter initiativ fra Norad	Ja
Modernisering av helsesektoren, Nicaragua	Manglende opplysninger	Ja	Nei
Opplæring av ansatte i sosialsektoren, Nicaragua	Kvinner og menn	Ja	Nei
Tjenester til ofre for familie- og seksuell vold, Nicaragua	Mest kvinner	Ja	Nei
Matvaresikkerhet og utvikling av produksjon, Nicaragua	Kvinner og menn	Ja	Nei
TV/radio-programmer om hiv/aids, Nicaragua	Kvinner og menn	Ja	Nei
Sosial handlingsplan for Matagalpa, Nicaragua	Kvinner og menn	Ja, blant annet etter initiativ fra Norad	Ja
Mikrofinans, Uganda	Kvinner og menn	Ja	Nei
Reproduktiv helse og familieplanlegging, Uganda	Mest kvinner	Ja	Nei
Grunnskoleutdanning i Gulu, Uganda	Gutter og jenter	Ja	Nei
Opplæring i bærekraftig jordbruk, Uganda	Manglende opplysninger	Ja	Nei
Institusjonsutvikling ved Makerere universitet, Uganda	Kvinner og menn	Ja	Nei
Budsjettstøtte, Uganda	Manglende opplysninger	Ja, blant annet etter initiativ fra giverne	Ja
Tiltak for foreldreløse barn og hiv/aids, Uganda	Manglende opplysninger	Nei	Nei

Jordbruksveiledning i Nicaragua der årsrapportene og midtveisgjennomgangen blant annet inneholder opplysninger om kvinners økende deltakelse i inntektsbringende aktiviteter og om mottakerorganisasjonens arbeid for å integrere likestilling. Et annet eksempel er *Reproduktiv helse og familieplanlegging* i Uganda der årsrapportene viser til at kjønnslemlestelse av jenter er

blitt betydelig redusert, og der midtveisgjennomgangen påpeker at menn må involveres mer i ulike aktiviteter.

I utvalget er det også to tiltak der mottakerorganisasjonene har tatt initiativ for bedre å ivareta kvinne- og likestillingsaspekter enn det som ble gjort i planleggingsfasen. Dette gjelder *TV/radio-programmer om hiv/aids* og

*Levekårundersøkelse*¹⁵¹ i Nicaragua. I tiltaket *TV/radio-programmer om hiv/aids* har mottakeren ett år etter oppstart av tiltaket presentert et dokument som viser utfordringer knyttet til bekjempelsen av hiv/aids, som for eksempel kvinners adgang og bruk av prevensjonsmetoder, kvinners muligheter til medbestemmelse i forbindelse med samleie, utnytting av yrkesaktive kvinner, seksuell trakassering og vold.¹⁵²

4.6.3 Har Norad fulgt opp svakheter i forhold til kvinner og likestilling gjennom dialogen med mottaker i gjennomføringsfasen?

Norad og andre givere har i seks tiltak fulgt opp svakheter ved mottakernes rapportering om kvinner og likestilling i gjennomføringen.¹⁵³ Giverne har for eksempel bedt mottakerne om å utarbeide indikatorer for å måle effekten av tiltaket,¹⁵⁴ om informasjon om kvinner og menns deltakelse,¹⁵⁵ eller om å revidere sin likestillingsstrategi.¹⁵⁶ I to tiltak ble mottakerne bedt om å opplyse om hvordan kvinner eller menn i større grad kunne involveres i aktivitetene.¹⁵⁷ I tiltaket *Budsjettstøtte* i Uganda har Norge og andre givere understreket at mottakeren må fokusere mer på integrering av likestilling.

I alle disse tiltakene har mottakerne etter spørsmål fra Norad eller andre givere gitt mer informasjon. Denne undersøkelsen ser ikke på om Norad og andre givere har etterspurt nok informasjon om kvinne- og likestillingsaspekter, eller om mottakernes oppfølging har vært tilstrekkelig.

4.7 Tiltakenes avslutningsfase og resultater

Tabell 7 presenterer resultatet av dokumentanalysen knyttet til avslutningsfasen for de utvalgte tiltakene. Det blir belyst om tiltakene har gjort en analyse av integrering av likestilling i tiltakenes sluttdokumenter, og om de planlagte resultatene innen likestilling er nådd.¹⁵⁸

4.7.1 Er de planlagte resultatene oppnådd?

13 av de 20 tiltakene som inngår i undersøkelsen er avsluttet (noen av dem fortsetter imidlertid med en ny avtale). Ifølge dokumentasjonen har 4 av de 13 avsluttede tiltakene oppnådd de planlagte resultatene knyttet til kvinner og likestilling, seks tiltak har delvis oppnådd resultatene, mens tre har oppnådd resultater som ikke var planlagt. Sju tiltak er ikke avsluttet.

151) Se avsnitt 4.7.1 nedenfor.

152) Vedlegg til prosjektdokumentet presentert ved årsmøtet 7. april 2003.

153) I Nicaragua: *Mikrofinans, Hiv/aids-bevilgning til lokale frivillige organisasjoner, Program for barneomsorg, Reproduktiv helse og familieplanlegging, Sosial handlingsplan for Matagalpa*. I Uganda: *Budsjettstøtte*.

154) *Reproduktiv helse og familieplanlegging* i Nicaragua.

155) *Hiv/aids-bevilgning til lokale frivillige organisasjoner* i Nicaragua.

156) *Mikrofinans* i Nicaragua.

157) *Reproduktiv helse og familieplanlegging og Sosial handlingsplan for Matagalpa*, begge i Nicaragua.

158) I framstillingen av avslutningsfasen legges det vekt på hva som var Norads ansvar når det gjelder tiltakene i undersøkelsesperioden. Fra 2004 overtok Utenriksdepartementet ansvaret for den bilaterale bistanden.

Tiltak der planlagte resultater innen kvinner og likestilling er oppnådd

Fire tiltak har i stor grad oppnådd sine planlagte resultater, men graden av resultatoppnåelse må likevel nyanseeres med opplysninger fra dokumentasjonen som er samlet inn.

I tiltaket *Mikrofinans* i Nicaragua er målet om at halvparten av kundene skal være kvinner, nådd. Kvinner får imidlertid mindre lån enn menn. Grunnen til det er at menn lettere kan garantere for lån siden husene og andre eiendommer står i deres og ikke i kvinnenenes navn.¹⁵⁹ Dette aspektet ble tidlig tatt opp av ambassaden i kommentarer til prosjektutkastet, men det ble ikke fulgt opp i den senere dialogen.¹⁶⁰

Dokumentasjonen for *Jordbruksveiledning* i Nicaragua viser at de planlagte resultatene er oppnådd. Flere brukere enn forutsatt har fått opplæring i nye teknologier som kommer kvinner og menn til gode, og familieinntektene synes å ha økt. Med mer kunnskap, tilgang til lån og styring av egen produksjon får kvinner anerkjennelse for sitt arbeid og deltar mer i familiebeslutningene. Mottakerens innsats retter seg nå mot familiene, og ikke bare som tidligere mot kvinner, og er blitt en del av mottakerens policy. Evalueringen påpeker på den annen side at det er få kvinnelige stipendiater og kun en svak økning av kvinnelige ansatte i mottakerorganisasjonen. Dette er to aspekter som ble lite drøftet i planleggingsfasen, og som ikke er en del av planlagte resultater.¹⁶¹

For *Hiv/aids-bevilgning til lokale frivillige organisasjoner* i Nicaragua foreligger det fra mottakerorganisasjonene en sluttrapport, men ikke en uavhengig evaluering. Sluttrapporten viser til at de planlagte resultatene er nådd, og at flere personer enn planlagt nå har mer kunnskap om reproduktiv helse og hiv/aids og en mindre risikofull atferd. Resultatene likestillingsaspekter blir ikke drøftet.¹⁶² Det bemerkes at ved oppstarten av neste periode, som Norge også støtter, har ambassaden i sine kommentarer til tiltakets utforming uttrykt bekymring over uklare indikatorer, blant annet for å måle ivaretagelse av likestilling.¹⁶³

Rapporten fra det siste året av tiltaket *Grunnskoleutdanning i Gulu* i Uganda viser en sterk økning i antall elever som følge av igangsatte aktiviteter. Opplæring i kjønnsrelaterte temaer, mobilisering av samfunn og fokus på læringsmiljøet har hatt positiv effekt for antall jenter som fullfører hvert klassetrinn og grunnskoleutdanningen. Mottakerorganisasjonen påpekte at det var vanskelig å måle effekten av dette enkelttiltaket, og viste til at flere aktiviteter fra andre givere kan ha bidratt til økningen i antall elever og jenter.

159) Brev av 18. februar 2005 fra FUNDEPYME til ambassaden og Riksrevisjonen.

160) Ambassadens brev av 3. mars 1997, kommentarer til prosjektutkastet, til CONAPI.

161) NORAGRIC, *Review of Agricultural Extension and Research Project – INTA 2001*.

162) Informe final, mars 2003.

163) Ambassadens brev av 10. februar 2004 til organisasjonene.

Tabell 7 Integrering av kvinne- og likestilling i avslutningsfasen

Tiltaksnavn	Er de planlagte resultatene i forhold til kvinner og likestilling oppnådd?	Er det gjort en vurdering av erfaringer med likestillingsintegrering i tiltaket (i sluttrapporter, evalueringer eller Norads avslutningsdokument)?
Mikrofinans, Nicaragua	Ja	Ja
Levekårundersøkelse, Nicaragua	Oppnådde resultater som ikke var planlagte.*	Nei
Økt likestilling i politikken, Nicaragua	Delvis	Nei
Hiv/aids-bevilgning til lokale frivillige organisasjoner, Nicaragua	Ja	Nei
Jordbruksveiledning, Nicaragua	Ja	Ja
Program for barneomsorg, Nicaragua	Ikke avsluttet	Ikke avsluttet
Reproduktiv helse og familieplanlegging, Nicaragua	Ikke avsluttet	Ikke avsluttet
Modernisering av helse-sektoren, Nicaragua	Delvis for delen om primærhelsetjenester	Nei
Opplæring av ansatte i sosialsektoren, Nicaragua	Delvis	Nei
Tjenester til ofre for familie- og seksuell vold, Nicaragua	Delvis	Ja
Matvaresikkerhet og utvikling av produksjon, Nicaragua	Delvis	Nei
TV/radio-programmer om hiv/aids, Nicaragua	Ikke avsluttet	Ikke avsluttet
Sosial handlingsplan for Matagalpa, Nicaragua	Oppnådde resultater som ikke var planlagte.*	Ja
Mikrofinans, Uganda	Ikke avsluttet	Ikke avsluttet
Reproduktiv helse og familieplanlegging, Uganda	Delvis	Ja
Grunnskoleutdanning i Gulu, Uganda	Ja	Ja
Opplæring i bærekraftig jordbruk, Uganda	Oppnådde resultater som ikke var planlagte.*	Nei
Institusjonsutvikling ved Makerere universitet, Uganda	Ikke avsluttet	Ikke avsluttet
Budsjettstøtte til Uganda	Ikke avsluttet	Ikke avsluttet
Tiltak for foreldreløse barn og hiv/aids, Uganda	Ikke avsluttet	Ikke avsluttet

* Disse tiltakene hadde ikke planlagte resultater i forhold til kvinner og likestilling.

Tiltak der planlagte resultater i forhold til kvinner og likestilling delvis er oppnådd

Dokumentasjonen viser at seks tiltak har delvis måloppnåelse. Ett eksempel på dette er det tidligere omtalte tiltaket *Opplæring av ansatte i sosialsektoren* i Nicaragua der evalueringen påpeker at likestilling i liten grad er blitt ivaretatt som tema i pensum.

Økt likestilling i politikken i Nicaragua hadde fire planlagte resultater. To av disse gjaldt opplæring av kvinnelige politikere, og målene er delvis nådd siden bare litt over halvparten av kursdeltakerne fullførte opplæringen. Ifølge evalueringen viste de to andre planlagte resultatene seg lite realistiske. Det å styrke kvinnenens plass i

de politiske partiene er mindre avhengig av å styrke kvinners kvalifikasjoner enn av partienes mekanismer og verdier. Det siste planlagte resultatet – at velgerne er mer kjent med sine kvinnelige kandidater – hadde ifølge evalueringen krevd et større utvalg av kvinnelige kandidater, og temaet burde vært gjenstand for en nasjonal debatt.¹⁶⁴

Modernisering av helsesektoren i Nicaragua hadde en komponent om økt dekning av primærhelsetjenester for mødre og barn. Sluttrapporten viser bedret dekning av graviditetskontroller og redusert mødredødelighet.

164) R. S. Herrera, Revisión final del proyecto, 5. august 2003.

Resultatene er imidlertid i underkant av hva som var planlagt.¹⁶⁵

I *Matvaresikkerhet og utvikling av produksjon* i Nicaragua deltar kvinner mer i produksjon og beslutninger enn tidligere, men det er fremdeles menn som er mest sysselsatt i salg av varer, og som mottar mikrokreditt.¹⁶⁶

Tjenester til ofre for familie- og seksuell vold i Nicaragua har nådd flere brukere enn opprinnelig planlagt, og disse får hjelp gjennom en omfattende omsorgsmodell. Mange kvinner fullfører imidlertid ikke rettssaken mot sin overgriper, blant annet på grunn av trusler, lav prioritering av flere dommere og dårlig personlig økonomi. I tillegg er det ressursknapphet i politiet og ved Nicaraguas rettslaboratorium.

Reproduktiv helse og familieplanlegging i Uganda har ifølge evalueringen ikke greid å utrydde kjønnslemlestelse helt blant jenter. Dette skyldes blant annet lokale verdier, lav utdanning og at jenters mangel på økonomiske ressurser hindrer dem i å ta selvstendige beslutninger. Tiltaket har også hatt mindre effekt enn planlagt som følge av lav deltakelse fra menn innen reproduktiv helse og familieplanlegging.¹⁶⁷

Tiltak som har oppnådd resultater som ikke var planlagte

3 av de 20 tiltakene hadde ikke planlagte resultater i forhold til kvinner og likestilling. Dokumentasjonen viser

at disse tiltakene likevel har oppnådd resultater på dette området. At resultater er blitt oppnådd, kan skyldes initiativ fra mottakeren eller Norad, eller at dokumentene fra planleggingsfasen ikke hadde tydeliggjort tiltakenes potensial på kvinne- og likestillingsområdet.

Levekårundersøkelse i Nicaragua hadde ingen planlagte aktiviteter eller resultater om kvinner og likestilling. Tiltaket gjennomførte likevel et seminar om statistikk og likestilling, opprettet en likestillingskomité, og ansatte fra private og offentlige institusjoner har fått opplæring i å redusere forskjellene i levekår mellom kvinner og menn. Det er utviklet indikatorer for å måle utviklingen i kvinners levekår.¹⁶⁸ Levekårundersøkelsen fra 2001 viser kjønnsfordelte data innen mange områder. I tillegg er det et eget kapittel om kjønnsforhold i hjemmene. Kapitlet om fattigdomsforhold ser imidlertid mest på regionale forskjeller og ikke på skjevheter mellom kjønn.¹⁶⁹

Tiltaket *Sosial handlingsplan for Matagalpa* i Nicaragua viser til flere resultater med relativt høy deltakelse av både kvinner og menn. Kvinner har fått arbeid, men i mindre omfang enn menn. Evalueringen påpeker at planleggingen av dette velferdsprosjektet burde ha begynt med en likestillingstilnærming for å sikre at tiltaket kan styrke kvinners muligheter og stilling.¹⁷⁰ I gjennomføringen, etter påpekning fra ambassaden, satset mottakeren på å inkludere både kvinner og menn i ulike aktiviteter.¹⁷¹

Integrering av likestilling i Norads evalueringer

Norad har gjennomført en studie av alle evalueringsrapporter som er gjennomført på oppdrag fra Utenriksdepartementet i perioden 1997–2004. Studien har sett på hvordan likestilling (gender mainstreaming) er integrert i evalueringsdesignet og gjennomføringen av evalueringene.

Det konkluderes med at til tross for at det er lagt vekt på likestilling i det overordnede rammeverket for norsk bistand, har ikke kjønn vært et viktig tema i evalueringene gjennomført i perioden 1997–2004. Et flertall av evalueringene har ikke inkludert kjønnsperspektivet i evalueringens mandat, ikke identifisert kjønn som et viktig tema i evalueringens design, og dermed har heller ikke evalueringens innretning og metode rettet seg mot kjønnsperspektivet. 24 av rapportene er gjennomgått i dybden for å se på evalueringenes tema og innhold. Et flertall av disse nevner ikke kvinner som særskilt målgruppe, og ingen omtaler at likestilling var det overordnede målet med programmet. I om lag halvparten av evalueringene ble det ikke vist til hva som var blitt oppnådd i forhold til kjønnsperspektivet.

Integrering av likestilling (gender mainstreaming) har ikke vært i fokus i prosjektene og programmene når disse ble designet. Ifølge studien kan man da heller ikke forvente at det skal bli en sentral del av evalueringen.

Studien anbefaler at det rettes oppmerksomhet mot måten evalueringene gjennomføres på. Det krever ansvarlighet fra bistandsmyndighetene for å sikre at det legges vekt på temaet. Det kreves en forståelse for de mekanismene som fører til at kvinner kan bli marginalisert i bistanden dersom det ikke blir gjort en spesifikk innsats for å sikre motsatt effekt. Norad bør klargjøre i mandatet hva som forventes av fokus på kjønn for hver evaluering, og sikre at dette følges opp i hele prosessen.

Kilde: Norad, Evaluation Report 3/2005: Gender and Development – a review of evaluation reports 1997–2004.

165) Ministerio de Salud de Nicaragua, *Informe final de evaluación*, september 2004.

166) D. Bradford, A. Ennals & G. Paulsen, *Final report & appraisal of ADDAC project proposal for phase V (2004)*.

167) *Evaluation report of UNFPA fourth country population programme*, september 2000.

168) INECs rapport fra 2000 og første halvår 2002 og INECs sluttrapport *Program for the improvement of surveys of living conditions in Nicaragua August 1997 – January 2002*.

169) INEC – MECOVI, *Informe general – Encuesta nacional sobre medición del nivel de vida*, 2001.

170) *Informe de evaluación*, november 2004.

171) Minutes from mid term meeting, 20. august 2003.

Likestillingsaspekter ble ikke drøftet i prosjektdokumentet eller bevilgningsdokumentet for tiltaket *Opplæring i bærekraftig jordbruk* i Uganda. Under gjennomføringen ble målgruppen definert, og det ble utarbeidet utvalgs-kriterier for å motta støtte som var husholdninger enten ledet av barn (oftest jenter), kvinner eller frivillige medarbeidere fra mottakerorganisasjonen. Ifølge evalueringen hadde kvinnene i tiltaket fått økte inntekter, høyere selvtillit og mer tro på fremtiden.¹⁷² Dette ville da bidra til at jenter fullførte utdanning, og redusere risikoen for tidlige ekteskap.

4.7.2 Er det gjort en vurdering av erfaringer med likestillingsintegrering i tiltaket?

Avslutningsfasen omfatter tre typer dokumenter: mottakerens sluttrapport, en uavhengig evalueringsrapport og Norads avslutningsdokument. Dokumentene bør synliggjøre kjønnsaspekter og erfaringer fra arbeidet med å implementere likestillingsvurderinger i utformingen og gjennomføringen av tiltaket. Dette vil bidra til å forbedre bistanden.

Dokumentasjonen viser at av de 13 tiltakene som er blitt avsluttet,¹⁷³ er det i 7 ikke gjort en vurdering av erfaringer med å integrere likestilling. For de øvrige seks tiltakene er det foretatt en vurdering av erfaringer fra gjennomføringen av tiltaket. Fire av disse vurderingene er imidlertid begrenset i omfang, for eksempel ved at de omtaler kun ett eller to elementer i tiltaket. Vurderingene fokuserer på måloppnåelse av planlagte resultater og inneholder i liten grad en eksplisitt vurdering av integrering av likestilling i tiltaket.

Ifølge evalueringen, mottakerens sluttrapport og ambasadens avslutningsdokument er satsningen på kvinner og likestilling i tiltaket *Mikrofinans* i Nicaragua vellykket siden kvinner utgjør halvparten av kundene og av de ansatte i mottakerorganisasjonen. Statistikk fra mottakeren som Riksrevisjonen etterspurte, viste imidlertid en skjev fordeling av lånene til fordel for mannlige kunder. For *Sosial handlingsplan for Matagalpa* i Nicaragua påpeker evalueringen at likestilling burde vært et sentralt spørsmål allerede fra planleggingen, noe det ikke var. *Reproduktiv helse og familieplanlegging* i Uganda viser at mennenes sene og lave deltakelse gjorde at tiltaket fikk mindre effekt enn planlagt. *Grunnskoleutdanning i Gulu* i Uganda har gjennom å inkludere kjønn i opplæringsprogrammer bidratt til at flere jenter fullfører hvert klassetrinn.

For to tiltak foreligger en mer omfattende vurdering av erfaringer i evalueringene. Evalueringen av tiltaket *Jordbruksveiledning* i Nicaragua er tidligere omtalt. Evaluering av *Tjenester til ofre for familie- og seksuell vold* i Nicaragua trekker fram flere tekniske erfaringer og forslag til hvordan tiltaket bedre kan gjennomføres i

framtiden.¹⁷⁴ Selv om evalueringen inneholder en vurdering av erfaringer fra tiltaket, drøftes det lite hva tiltaket har bidratt til for kvinne- og likestilling. Ifølge evalueringen har tiltaket ført til at dette tabubelagte temaet er blitt en del av den politiske dagsordenen, men foreløpig synes ikke volden å ha minsket i omfang. Om kvinners stilling vil bli styrket, er avhengig av at kvinner får støtte fra tiltaket, men også fra de lokale nettverkene som arbeider for rettighetene til barn, kvinner og ofre av familie- og seksuell vold. Statens kapasitet til å kunne behandle alle formelle anklager fra ofrene er utilstrekkelig. Ofrene får bedre behandling med den nye omsorgsmodellen som politiet bruker, men sakene er fremdeles lite prioritert i rettsvesenet.

172) Final evaluation report, august 2003.

173) Noen av tiltakene fortsetter med en ny avtale.

174) Executive summary of the final review of 27.05.2004 og selve rapporten på spansk.

5 Vurderinger

Det overordnede målet for norsk bistand er å bidra til varige bedringer i økonomiske, sosiale og politiske kår for befolkningen i utviklingslandene, med særlig vekt på at hjelpen skal komme de fattigste til gode.¹⁷⁵ Om lag 70 prosent av verdens fattige er kvinner, og det er derfor viktig å bidra til å styrke kvinnes stilling for å nå målet om fattigdomsreduksjon.¹⁷⁶ Arbeidet med likestilling er viktig for økonomisk utvikling, menneskerettigheter og sosial rettferdighet. Styrket likestilling er også en forutsetning for en bærekraftig utvikling.¹⁷⁷

Undersøkelsen omfatter 20 tiltak i Nicaragua og Uganda. Alle tiltakene er innenfor sektorer der innsatsen for kvinner og likestilling skal prioriteres,¹⁷⁸ og tilsvarer ca. 20–25 % av netto norsk bilateral bistand til hvert av landene i de årene som undersøkelsen omfatter. Av St.prp. nr. 1 for Utenriksdepartementet for budsjettårene 1999, 2000 og 2001 framgår det at et av hovedmålene for norsk bistandssamarbeid er å bidra til å styrke kvinners rettigheter og muligheter til å delta aktivt og på lik linje med menn i det økonomiske, sosiale, politiske og kulturelle samfunnsliv. Dette er også i de senere budsjettproposisjonene omtalt som et prioritert område. Målet skal nås dels ved å integrere likestillingsaspektet i alt utviklingssamarbeid og dels ved å støtte spesielle tiltak rettet mot kvinner (eller menn) som katalytisk effekt for likestillingsutviklingen i samfunnet. Det framgår av St.meld. nr. 19 (1995–96) at regjeringen vil arbeide systematisk for at kvinne- og likestillingsperspektivet blir integrert i internasjonalt utviklingsarbeid og i norsk bistand.¹⁷⁹

5.1 Tiltakenes planleggingsfase

Ifølge Norads retningslinjer for programmer og prosjekter innen stat-til-stat-bistand skal alle Norad-finansierte tiltak vurderes i forhold til sosiokulturelle aspekter og likestilling. Vurderinger skal foretas i forbindelse med planleggingen, og de skal bli tatt hensyn til i utforming og implementering. Sosiokulturelle forhold og likestilling skal omtales i alle fasene av tiltaket.

Norads likestillingshåndbok sier at det i planleggingsfa-

sen skal identifiseres hvilke konsekvenser tiltaket har for kvinner og menn, og eventuelle barrierer som hindrer kvinners og menns deltakelse i tiltaket for å integrere likestilling i tiltaket. I tråd med prinsippet om mottakeransvar er det mottaker som skal sørge for dette. Norad har ansvaret for å påse at det blir gjort. I få av de 20 tiltakene er det gjort en analyse av kjønnsaspektene ved tiltaket. Undersøkelsen viser at det ikke framkommer hvilke konsekvenser tiltaket vil ha for både kvinner og menn i 12 av de 20 tiltakene. Videre viser også undersøkelsen at det i over halvparten av tiltakene ikke er identifisert barrierer som kan hindre kvinner og menn fra å delta i tiltaket, og at det i 7 av de 20 tiltakene oppsto problemer i gjennomføringen som følge av slike barrierer.

Ifølge Norads likestillingshåndbok skal både kvinner og menn delta i tiltakene som aktive partnere og beslutningstakere i utviklingsprosessen. Dette innebærer at kvinner og menn fra lokalsamfunnet tar aktivt del i å planlegge, implementere og følge opp tiltaket. Det er ikke dokumentert i noen av tiltakene om kvinner eller menn har deltatt i planleggingen av tiltaket.

I bevilgningsdokumentet, som er beslutningsgrunnlaget for bevilgningen til et tiltak, skal eventuelle sosiokulturelle faktorer og likestillingsfaktorer synliggjøres. I tillegg skal resultater av tidligere vurderinger i forhold til likestilling og hvilke tiltak som bør gjennomføres for å håndtere likestillingsaspekter, framstilles. For de fleste av tiltakene er det ikke framstilt en vurdering av kvinne- og likestillingsaspekter i bevilgningsdokumentet, eller vurderingen er generell eller upresis. For flere tiltak viser for eksempel vurderingen bare til at tiltakets mål er i tråd med Utenriksdepartementets likestillingsstrategi uten at dette er nærmere konkretisert eller begrunnet. Dette tyder på at vurderingene er mer formelle enn reelle. I bare ett tiltak framkommer det av dokumentasjonen at Norads likestillingshåndbok er benyttet som en del av planleggingen. Det framkommer heller ikke at andre verktøy eller metoder for å integrere likestilling er brukt.

Grunnlaget for tiltakets utforming legges i planleggingsfasen, og hvordan likestilling integreres i denne fasen, har dermed stor betydning for hvordan tiltaket gjennomføres og avsluttes. Det finnes eksempler på tiltak i utvalget som har vist god praksis i planleggingsfasen, men samlet sett viser undersøkelsen svakheter når det gjelder hvordan likestilling er blitt integrert i utformingen av tiltakene. Dette medfører en risiko for at relevante kvinne- og likestillingsaspekter ikke inkluderes i planlagte resultater og svekker mulighetene for å bidra til å styrke kvinners rettigheter og muligheter.

175) St.meld. nr. 19 (1995–96) *En verden i endring. Hovedtrekk i norsk politikk overfor utviklingslandene*, jf. Innst. S. nr. 229 (1995–96).

176) Utenriksdepartementet, *Strategi for kvinne- og likestillingsrettet utviklingssamarbeid 1997–2005*, 1997.

177) St.meld. nr. 19 (1995–96) *En verden i endring. Hovedtrekk i norsk politikk overfor utviklingslandene*, jf. Innst. S. nr. 229 (1995–96).

178) Utenriksdepartementet, *Strategi for kvinne- og likestillingsrettet utviklingssamarbeid 1997–2005*, 1997.

179) Vurderingene legger til grunn ansvarsdelingen som var gjeldende i undersøkelsesperioden, med Norad som ansvarlig for den bilaterale bistanden fram til 2004. Fra 2004 er dette Utenriksdepartementets ansvar.

5.2 Tiltakenes gjennomføringsfase

I de tiltakene der det i planleggingsfasen er identifisert en likestillingsrisiko, skal likestillingsspørsmål inngå som en obligatorisk del av dialogen mellom mottakerorganisasjonen og Norad under gjennomføringen. Alle tiltakene i undersøkelsen er innenfor sektorer der det ifølge *Strategien for kvinne- og likestillingsrettet utviklings-samarbeid* skal være et fokus på likestilling. Det er derfor lagt til grunn at likestillingsspørsmål bør inngå i dialogen med mottakerorganisasjonen under gjennomføringen av tiltakene. Strategien viser til at en likestillingsrettet bistand krever både kvalitativ og kvantitativ rapportering. Hvis mottakernes rapporter om framdrift i tiltakene ikke inneholder tilstrekkelig informasjon, er det Norads ansvar å be om supplerende informasjon.

Undersøkelsen viser at det for mange av tiltakene i planleggingsfasen ikke er klart framstilt hva som er kvinne- og likestillingsaspektene ved tiltakene. Det er derfor vanskelig å vurdere om rapporteringen på kvinne- og likestillingsaspektene er tilstrekkelig. I 19 av de 20 tiltakene som inngår i undersøkelsen, er det i gjennomføringsfasen blitt rapportert om kvinne- og likestillingsaspekter. For flertallet av tiltakene er imidlertid rapporteringen begrenset. For enkelte tiltak består informasjonen bare av statistikk om hvordan deltakelsen i tiltaket fordeler seg mellom kvinner og menn. Noen tiltak har ikke rapportert om aspekter drøftet i planleggingsfasen. For enkelte tiltak rapporteres det om kvinne- og likestillingsaspekter kun for noen av aktivitetene/komponentene som Norge støtter. Det er få tiltak med relativt omfattende rapportering om aktivitetenes framgang, deltakelsen til kvinner og menn, hvilke problemer man møter, og eventuelle endringer i tiltakene når det gjelder kvinner og likestilling.

I gjennomføringsfasen framkommer det også at enkelte mottakerorganisasjoner har tatt initiativ for å ivareta likestillingsaspekter på en bedre måte. For 6 av de 20 tiltakene har Norad eller andre givere fulgt opp manglende rapportering eller svakheter i gjennomføringen.

Dokumentasjonen viser at mottakers rapportering for en stor del av tiltakene er begrenset når det gjelder kvinne- og likestillingsaspekter. Dette tyder på at Norad og Utenriksdepartementet for disse tiltakene har et svakt informasjonsgrunnlag for å følge opp mottakernes arbeid når det gjelder kvinne- og likestillingsaspekter i gjennomføringen.

5.3 Tiltakenes avslutningsfase og resultater

Dokumentene fra avslutningsfasen bør synliggjøre kjønnsaspekter og erfaringer fra arbeidet med å integrere likestillingsaspekter i utformingen av tiltak og gjennomføringsfasen. På denne måten kan bistanden

forbedres. Undersøkelsen viser at dokumentene fra avslutningsfasen i liten grad inneholder en helhetlig vurdering av kjønnsaspekter og erfaringer med å implementere likestillingsvurderinger i tiltakenes design og gjennomføring. I 7 av de 13 avsluttede tiltakene er erfaringene med å integrere likestilling ikke vurdert. For de andre seks tiltakene er det gjort noen vurderinger, men de begrenser seg ofte til enkelte svakheter ved gjennomføringen, og synliggjør derfor ikke kjønnsaspekter og erfaringer fra utforming og gjennomføring slik Norads manualer anbefaler. Når disse dokumentene fra avslutningsfasen ikke synliggjør erfaringer fra arbeidet med å implementere likestillingsvurderingen i tiltaket, mister Utenriksdepartementet og Norad en viktig mulighet til å forbedre bistanden.

Alle de 13 avsluttede tiltakene kan vise til at de har oppnådd resultater når det gjelder kvinner og likestilling. Fire tiltak har i stor grad oppnådd de planlagte resultatene. Seks tiltak har delvis oppnådd de planlagte resultatene. Tre tiltak hadde ikke planlagte resultater om kvinner og likestilling, men under gjennomføringen tok mottakerorganisasjonene eller Norad initiativ til å igangsette aktiviteter på dette området. Det er likevel vanskelig å sammenligne og vurdere de oppnådde resultatene for alle tiltakene som er avsluttet, fordi ambisjonsnivået med hensyn til planlagte resultater varierer sterkt mellom tiltakene.

5.4 Oppsummering

Uavhengig av land og sektor viser undersøkelsen en gjennomgående tendens til at likestilling er svakt integrert i planleggingsfasen i de utvalgte tiltakene i Nicaragua og Uganda. Undersøkelsen viser også mangler i tiltakenes dokumentasjon for alle fasene. De fleste av tiltakene kan likevel vise til aktiviteter i gjennomføringen og oppnådde resultater når det gjelder likestilling. Det synes imidlertid å være rom for å forbedre tiltakenes resultater, blant annet ved at man i planleggingsfasen i større grad ivaretar kvinne- og likestillingsaspekter.

Økt likestilling og styrking av kvinners stilling er anerkjent som vesentlige elementer i bestrebelsene for fattigdomsreduksjon. Et av målene for norsk bistandssamarbeid er å bidra til å fremme like rettigheter og muligheter for kvinner og menn på alle områder i samfunnet. Selv om undersøkelsen viser at mange av de utvalgte tiltakene i Nicaragua og Uganda kan vise til positive resultater og aktiviteter, viser den også svakheter i hvordan mange av tiltakene er planlagt og gjennomført i forhold til de mål og strategier som foreligger for likestilling i norsk bistand. Det kan derfor stilles spørsmål om arbeidet med å integrere likestilling i norsk bistand er gitt tilstrekkelig prioritet.

Vedlegg 1: Beskrivelse av besøkte tiltak

Innhold

1	Besøkte tiltak i Nicaragua	49
1.1	Mikrofinans	49
1.2	Jordbruksveiledning	50
1.3	Reproduktiv helse og familieplanlegging	52
1.4	Tjenester til ofre for familie- og seksuell vold	53
2	Besøkte tiltak i Uganda	56
2.1	Mikrofinans	56
2.2	Reproduktiv helse og familieplanlegging	57
2.3	Institusjonsutvikling ved Makerere universitet	59
2.4	Budsjettstøtte til Uganda	61

1 Besøkte tiltak i Nicaragua

I forbindelse med undersøkelsen ble fire tiltak i Nicaragua besøkt i november 2003 og februar 2004. Det ble gjennomført samtaler med mottakerne, brukerne av tiltakene og den norske ambassaden. Nedenfor beskrives de fire tiltakene.

1.1 Mikrofinans

Tiltaket omfatter mikrokreditter til små og mellomstore bedrifter i Nicaragua som på grunn av svake garantier ikke får låne penger fra de ordinære bankene.

Organisering

Norge har bevilget ca. 11 mill. kroner til Nicaraguas handelskammer for små- og mellomstore bedrifter (CONAPI). CONAPI har selv bidratt med 1,5 mill. dollar til tiltaket. Avtalen strekker seg over perioden 1998–2003.

Avtalen ble undertegnet av norske myndigheter og Nicaraguas regjering, mens CONAPI er gjennomførende institusjon. CONAPI har tidligere hatt problemer med å forvalte kredittfond. Derfor ble det i 1999 opprettet en egen selvstyrt finansinstitusjon, FUNDEPYME (Fond for utvikling av små og mellomstore bedrifter) atskilt fra CONAPI. Denne enheten skal styre mikrofinanstjenestene og fremme utviklingen og konkurransevnen til små- og mellomstore bedrifter gjennom bærekraftige finansielle tjenester tilpasset kundenes behov og ønsker.¹

Planleggingsfasen

Ifølge avtalen er tiltakets mål effektive og bærekraftige finanstjenester for CONAPI. Tiltaket består av to komponenter:

- 1) forsterkning av CONAPI som institusjon ved å øke kapasiteten til CONAPIs styre og personal
- 2) bevilgning av lån til klienter (denne undersøkelsen har konsentrert seg om denne komponenten)²

Lånene som gis, er individuelle og garanteres av låntakeren gjennom pant i for eksempel privat eiendom. Prosjektdokumentet inneholder en analyse av utfordringer kvinnelige ledere møter. De får lite tilgang til kapital, har lave tekniske kvalifikasjoner, og de fleste av deres bedrifter er i den uformelle sektoren. Kvinnelige bedriftsledere får ikke lån gjennom lokale organisasjoner siden kvinnene ikke har tilstrekkelig eiendeler/eiendommer som kan fungere som garanti for et lån.³ På

grunn av den økonomiske krisen i Nicaragua er de kvinnelige bedriftslederne i tillegg nødt til å tenke nytt. De må satse på nye områder som tradisjonelt er reservert for menn. Prosjektet har satt som mål at etter tre år skal 50 prosent av låntakerne være kvinner.⁴

De planlagte resultatene og aktivitetene omtaler at CONAPI skal bevilge lån på en profesjonell måte til små og mellomstore foretak og individuelle klienter, bidra til sysselsetting, forsterke eksisterende filialer og opprette nye. Det foreligger ingen likestillingsindikatorer knyttet til de planlagte resultatene.⁵

CONAPIs søknad ble endret flere ganger som følge av anbefalinger fra Norad. Det ble blant annet påpekt at CONAPI måtte bruke parametere som antall kvinnelige kunder og størrelsen på lånene som ble innvilget til kvinner.⁶ Ifølge ambassaden ble det ikke vurdert som nødvendig å foreta en kjønnskonsklusjonsanalyse siden prosjektdokumentet inneholdt et avsnitt om kjønnsdimensjonen.⁷ Bevilgningsdokumentet legger vekt på at kvinner har vanskelig for å få lån som følge av at de mangler panteobjekter, blant annet fast eiendom. En betingelse for å inngå avtalen med Norge var at CONAPI oppdaterte sin likestillingsstrategi etter ett år.⁸

Gjennomførings- og avslutningsfasen

Mottakerens situasjonsrapporter viser blant annet at over 50 prosent av låntakerne er kvinner.⁹ På årsmøtet i september 2000 etterlyste ambassaden CONAPIs nye likestillingsstrategi. Strategien forelå i november 2000 med følgende punkter som skal styrke kvinners adgang til lån og deltakelse i beslutninger:¹⁰ Likevekt mellom kjønnene i CONAPI skal ivaretas gjennom opplæring av kvinnelige entreprenører og ledere, fremming av kvinners deltakelse i alle beslutningsledd, prioritert behandling av lånesøknader fra kvinner og styrking av økonomiske aktiviteter der kvinner har komparative fortrinn. Tiltakene og deres resultater vil kontinuerlig bli vurdert av CONAPI for å evaluere kvinners deltakelse i næringen og identifisere hvilke faktorer som begrenser deres deltakelse.

Midtveisgjennomgangen viste at 55 prosent av lånekundene var kvinner. Minstebeløpet for å få lån er 500 dol-

1) Fra FUNDEPYMEs internettside: www.asomif.org.

2) Prosjektsammendrag vedlagt avtalen av 17. september 1998.

3) Brev av 24. mai 2006 fra Utenriksdepartementet til Riksrevisjonen.

4) Prosjektdokument av juni 1998.

5) Prosjektdokument av juni 1998.

6) Ambassadens brev av 3. mars 1997, kommentarer til prosjektutkastet.

7) Ambassadens skriftlige svar til Riksrevisjonens spørsmål, 5. januar 2004.

8) Bevilgningsdokument av 10. juni 1998.

9) Se for eksempel: *Situation of the credit portfolio*, 30. september 2001 & 31. desember 2001.

10) CONAPI, *Gender policy (a summary)*, november 2000.

lar, noe som kan ha bidratt til at tiltaket ikke har nådd de aller fattigste. I tråd med CONAPIs likestillingsstrategi anbefales det å reservere en liten andel av lånene til kvinner som ber om lån under 500 dollar. Dette er et punkt som mottakeren vurderer å følge opp i en eventuell ny periode. Det framkommer også at nær halvparten av FUNDEPYMEs ansatte og ledere er kvinner.¹¹ I sine kommentarer til midtveisgjennomgangen har ambassaden understreket at resultatene er positive, særlig for kvinner.¹²

Evalueringsrapporten er positiv til oppnådde resultater. Ifølge evalueringen gir FUNDEPYME kvinner og menn lik tilgang til finansielle ressurser (52 prosent av kundene var kvinner). Halvparten av de ansatte som har deltatt på kurs, har vært kvinner. Det er også blitt gjennomført et eget kurs om likestilling for 18 ansatte (hvorav fire var ledere). 50 prosent av FUNDEPYMEs ansatte er kvinner, og fire av ni ledere er kvinner.¹³ Evalueringen påpeker ellers at FUNDEPYME har bidratt til økonomisk vekst blant små og mellomstore bedrifter i fem byer og har gjennomført opplæring av 1 334 kunder og 440 ansatte.

Opplysninger innhentet ved Riksrevisjonens besøk til Nicaragua og senere kontakter med CONAPI og FUNDEPYME viser at lånesummene til kvinner utgjør halvparten av lånesummene til menn, til tross for at det er færre mannlige kunder. På nasjonalt nivå mottar kvinner i gjennomsnitt 594 dollar, mens mennene mottar 1 029 dollar. Det er også betydelige variasjoner mellom filialene. FUNDEPYME har forklart overfor ambassaden og Riksrevisjonen at kvinner får beløpsmessig mindre lån fordi de er mest involvert i salg der behovet for kapital er mindre. Mennenes behov er større fordi de oftere arbeider i småindustrien og tjenester som krever mer kapital. I tillegg får menn større lån siden de kan stille med bedre garantier som eiere av boliger, biler og lignende.¹⁴

Fordelingen av stillinger i FUNDEPYMEs personale viser at tre av åtte ledere er kvinner. Kvinner er i mindretall i mellomsjiktet (blant lånekonsulentene) med kun én av fem stillinger. Alle de ti kontorstillingene som ikke krever høyere utdanning, er besatt av kvinner, mens alle de fem vaktene/sjåførene er menn. I sitt svar til Riksrevisjonen opplyser CONAPI at flere mannlige (65 prosent) enn kvinnelige (35 prosent) ansatte i FUNDEPYME hadde deltatt på kurs siden disse er rettet mot filialledere og lånekonsulenter, og i den sistnevnte type stillinger er menn i klart flertall. For etterutdanning av låntakere var derimot deltakelsen større blant kvinner (56 prosent) enn menn (44 prosent).

Ifølge Norads avslutningsdokument er tiltaket en modell for likestilling fordi det har oppnådd lik andel kvinner og menn blant låntakere, ansatte og ledere.¹⁵

11) *Mid term review - Establishment of CONAPI's financial services*, januar 2001.

12) Ambassadens brev av 30. august 2001 til Norad med kommentarer til midtveisgjennomgangen.

13) Paul T. Chacon, *Final review of the project*, august 2003.

14) Brev fra FUNDEPYME til ambassaden og Riksrevisjonen av 18. februar 2005.

15) Avslutningsdokument av 1. november 2003.

Det er gjennomført en uavhengig forhåndsvurdering av en ny periode for tiltaket. Den understreker at den finansielle og institusjonelle bærekraften er svak, blant annet som følge av sen tilbakebetaling fra mange kunder (restanser utgjorde 53 prosent av låneporteføljen i juni 2003). Planene om støtte til en ny periode ble derfor stanset av Norad.¹⁶

1.2 Jordbruksveiledning

Tiltaket støtter Nicaraguansk institutt for jordbruksteknologi (INTA) som gir fattige bønder jordbruksopplæring og små lån for anskaffelse av utstyr eller dyr.

Organisering

Norge har gjennom to bevilgninger støttet tiltaket med til sammen 27,8 mill. kroner i perioden 1996–1998. For noen aktiviteter er støtten forlenget til 2004. Tiltaket består av to komponenter som viderefører en tidligere norsk støtte til Nicaraguas landbruksdepartement. Den første komponenten er generell jordbruksveiledning til fattige bønder (den ”generelle komponenten”).¹⁷ Den andre komponenten er jordbruksveiledning til fattige kvinner og familier som har fått jord gjennom jordreformen, men som ikke har nok jordbrukskunnskaper (”kvinnekomponenten”). Støtten for perioden 2002–2004 består kun av et stipendprogram for videreutdanning innen agronomi. Nicaraguas regjering er avtalepartner, og INTA er ansvarlig gjennomfører.

Planleggingsfasen

Tiltaksmålene er å forbedre INTAs kapasitet og jordbruksveiledning, øke deltakerrollen for bøndene og integrere likestilling i virksomheten generelt.

De planlagte resultatene for den generelle komponenten er et opplæringsprogram for teknikere og dessuten å forsterke INTAs infrastruktur, lære opp bondefamilier i ulike teknikker og implementere organisasjonens likestillingsstrategi.¹⁸ De planlagte aktivitetene er blant annet opplæring av teknikere og bønder – ofte med særlig vekt på kvinner – innen ulike områder (miljøvern, jordbruksteknikker, bruk av forbedrede ovner), anskaffelse av materiell og oppussing av lokaler, opplæring av ansatte i konsepter og metoder for å ivareta likestillingsaspekter.¹⁹ Det foreligger²⁰ indikatorer knyttet til disse planlagte resultatene.

16) M. Steidel, R. Pasos & M.L. Martinez, *Evaluation of the project proposal "Instauration of the CONAPI's financial services Phase II"*, februar 2004.

17) Disse betegnelsene på komponentene GTTA (den generelle) og PRO-CATEPA (den for kvinner) benyttes ikke i dokumentasjonen tilhørende tiltakene.

18) INTA, *Informe final del proyecto GTTA*, mai 2001 (med de oppdaterte planlagte resultatene).

19) Oversettelse til engelsk av prosjektforslaget fra mars 1996.

20) Prosjektbeskrivelse vedlagt avtale av 14. november 1996 og *Annual operative plan 1997* (med oppdaterte mål, planlagte resultater og indikatorer).

De planlagte resultatene for kvinnekomponenten er å sette opp et team som skal introdusere likestillingsperspektivet i INTA, etablere en kjønnsfordelt database, sørge for at kvinner og menn deltar i blant annet beslutningsprosesser, bruke analyseverktøy for å identifisere aktivitetsmuligheter for kvinner og menn, gi kvinner og menn tilgang til jordbruksteknikker, og benytte kjønnsfordelt informasjon ved kontrollering og evaluering. De planlagte aktivitetene dreier seg blant annet om å velge personer som kan inngå i det nevnte teamet, utvikle analyseverktøy og lære opp familier i jordbruksteknikker.²¹ Det foreligger indikatorer knyttet til disse planlagte resultatene.²²

Prosjektdokumentet framhever at en av grunnene til den lave produksjonen og lave bærekraften blant små- og mellomstore familiejordbruk er at den tekniske bistanden og kredittordningen ikke skiller mellom kvinners og menns behov. Kvinner har liten tilgang til bistandstjenester innen jordbruksproduksjon, og de har nylig blitt anerkjent som jordbrukere.²³

I forkant av bevilgningsdokumentet fra 1996 ble tiltakets ulike aspekter, blant annet likestilling, vurdert av Norad.²⁴ Bevilgningsdokumentet tar opp at økt kunnskap blant kvinner ses som et middel til å bedre jordbruksproduksjonen. En styrking av kvinnes stilling i produksjonen antas også å føre til at barns og kvinners stilling styrkes innen familien. Det påpekes også at Norad må følge opp at INTA fortsetter å integrere kjønns spesifikke data i sin rapportering og planlegging. I etterutdanningen av teknikere må INTA legge vekt på likestillingsaspekter. Norad omtaler også at det ble drøftet å slå sammen de to komponentene, men mottakerorganisasjonen valgte å beholde dem atskilt siden kvinnekomponenten fungerer godt, blant annet som inspirator for INTAs egen likestillingsenhet.²⁵ I tiltaksbeskrivelsen vedlagt avtalen understrekes det at en forutsetning for norsk støtte er at INTA legger spesielt vekt på likestillingsperspektivet.²⁶

Det framkommer ikke av de ulike bevilgningsdokumentene at Norad har drøftet deltakelse av kvinner og menn i beslutningsprosesser, eller kvinners tilgang til stipendprogrammet.

Gjennomførings- og avslutningsfasen

INTAs årsrapporter inneholder omfattende opplysninger om gjennomførte aktiviteter, og noen har kjønnsfordelte data som viser en sterk deltakelse av kvinner.

Midtveisgjennomgang i 1998 viser til framgang for de fleste aktiviteter.²⁷ For kvinnekomponenten vises det til

at kvinner utgjør 65 prosent av brukerne. Det ble anbefalt at INTAs likestillingsenhet ble overført fra en fagavdeling til en stabsfunksjon for bedre å nå alle i INTA. Det framkommer ikke av den forelagte dokumentasjonen at Norad i gjennomføringsfasen har tatt noe eget initiativ for å ivareta likestillingsaspekter.

Støtten til de to komponentene opphørte i 2001, mens stipendprogrammet ble avsluttet i 2004. Framtiden til den generelle komponenten er knyttet til et langsiktig INTA-program for jordbruksteknologi finansiert av Verdensbanken. Dette programmet inkluderer imidlertid ikke kvinnekomponenten. INTA opprettholder sin likestillingsenhet.²⁸

I 2001 gjennomførte NORAGRIC²⁹ en evaluering av Norges støtte til INTA. Evalueringens del for den generelle komponenten er en global analyse av INTA, siden denne komponenten er vanskelig å skille fra INTAs generelle virksomhet som også får omfattende støtte fra andre givere. Evalueringen er detaljert for kvinnekomponenten, der Norge er eneste giver. Ifølge INTAs opplysninger har 6 000 familier, 3 000 mer enn planlagt, dratt nytte av opplæring i ny teknologi som kommer kvinner og menn til gode. Samtaler med bøndene tyder på at familieinntektene har økt. INTA når, med sine tilbud om teknologiopplæring og små lån, fattige bønder og mange kvinner blant dem. Dette har vært viktig blant kvinner for å skaffe ny kunnskap, styre produksjonen, få anerkjennelse for sitt arbeid og delta mer aktivt i familiens beslutninger. De kvinnene og mennene som er spurt, har svart at det er mer gjensidig påvirkning innen familiene, og at kvinnes stilling er blitt styrket. INTA har lyktes relativt bra med sin innsats for likestilling som nå er mer rettet mot familiene, og ikke bare mot kvinner som i tidligere år. Dette skyldes blant annet at likestilling er blitt en del av INTAs policy som er godtatt av ansatte i alle ledd.

Evalueringen bemerker imidlertid at mangler i grunnlagsdata gjør det vanskelig å måle de økonomiske resultatene blant mottakerne. Blant INTAs 707 ansatte i 2001 var det kun 28 prosent kvinner, og andelen har økt minimalt siden 1997. Andelen kvinner med akademisk opplæring har økt fra 19 til 23 prosent i denne perioden. INTA har forsømt opplæring i forskning der kun seks kvinnelige studenter får stipender. Det stilles spørsmål om kredittordningens økonomiske bærekraft på grunn av lav tilbakebetaling blant flere låner som ikke betaler renter. I tillegg kommer kostnadene for den teknologiske assistansen som er knyttet til bevilgningen av lån.

Evalueringsrapporten konkluderer med at støtten har bidratt til å gjøre INTA til en viktig institusjon innen anvendt forskning og opplæring av metoder, der integrering av likestilling er ivaretatt. Dette er i samsvar med opplysningene fra INTAs sluttrapporter.³⁰ Evalueringen

21) Oversettelse til engelsk av prosjektforslaget fra mars 1996.

22) Prosjektbeskrivelse vedlagt avtale av 14. november 1996 og *Annual operative plan 1997* (med oppdaterte mål, planlagte resultater og indikatorer).

23) Prosjektdokument av 6. mars 1996.

24) Norad/ALATs mandat for tiltaksforberedelse av 22. februar 1995 og notat av 17. januar 1996, Norad/NATURs notat av 3. august 1995.

25) Bevilgningsdokument av 13. september 1996.

26) Tiltaksbeskrivelse vedlagt avtalen av 14. november 1996.

27) Review of the support from NORAD to INTA, 12. januar 1998.

28) Informasjon gitt i ambassadens skriftlige svar på Riksrevisjonens spørsmål, februar 2004.

29) NORAGRIC: Avdeling for internasjonalt miljø og utviklingsstudier ved Universitetet for miljø og biovitenskap.

30) INTAs sluttrapport for GTTA og PROCATEPA, mai 2001.

anbefaler ikke å følge opp det bilaterale samarbeidet, men eventuelt heller å fortsette samarbeidet med andre donorer som Verdensbanken.

Norad var enig i NORAGRICs konklusjoner, blant annet at det på grunn av manglende grunnlagsdata ikke var mulig med en grundigere analyse av de sosiale og økonomiske virkningene av at kvinnene og familiene har deltatt i INTAs aktiviteter.³¹ Norad var også enig i å avslutte det bilaterale samarbeidet gjennom å bruke resterende midler på stipendprogrammet helt til 2004.³² På årsmøtet i 2003 tok ambassaden opp hvor viktig det er med likestilling i stipendprogrammet, og det ble opplyst at antall kvinnelige studenter som mottok stipend, har økt fra 6 i 2001 til 14 i 2004.³³

Riksrevisjonens feltbesøk

Riksrevisjonen besøkte tiltaket i februar 2004 og kunne konstatere at INTAs likestillingsenhet er aktiv og plassert i stabfunksjonen. INTA har et opplegg for å involvere kvinnelige bønder i grupper, beslutningsprosesser og kredittordninger. Noen steder er det blitt opprettet rene kvinnegrupper. Andre grupper med både kvinner og menn er noen ganger ledet av kvinner. I noen familier har ektefellene ulike bankkonti for å øke bevisstheten om sparing og forbruk. INTA påpekte under feltbesøket at holdningsendringene imidlertid ofte vil ta lang tid. INTA la til at de beste resultatene oppnås i områder der flere bistandsorganisasjoner fokuserer på likestilling.

INTA påpeker at likestilling er innarbeidet i organisasjonens politikk og strategi siden 1997/1998. Kvinnekomponenten har påvirket den generelle komponenten, og andelen kvinnelige kunder økte fra 8 prosent i 1995 til 29 prosent i 2002. Kvinnekomponenten har bidratt til overføring av teknologi og kompetanse på områder som tradisjonelt er kvinnes: avl av fjærkre og griser, grønnsakshager med mer. Mottakerne har greid å øke sine inntekter, og kvinnene har fått bedre muligheter til å skaffe seg en inntekt. I INTA øker andelen kvinnelige saksbehandlere langsomt, fra 12 prosent i 2001 til 17 prosent i 2003. INTA har nå én kvinnelig leder. INTA nevnte også at givene ikke har samme fokus innen likestilling: Norge legger vekt på sosiale endringer, mens andre fokuserer mer på økonomiske resultater.³⁴

1.3 Reproduktiv helse og familieplanlegging

Bakgrunn

Tiltaket skal bidra til å styrke tjenestetilbudet innen reproduktiv helse og familieplanlegging og spre informasjon om temaet til befolkningen i regionene

31) Norads brev til ambassaden av 7. november 2001 og 9. januar 2002 og ambassadens brev til Norad av 13. desember 2001.

32) Addendum nr. 3 av 17. desember 2001.

33) Referat fra årsmøte 12. august 2003.

34) INTAs skriftlige svar til Riksrevisjonens spørsmål, 11. februar 2004.

Matagalpa, Jinotega og den selvstyrte nordatlantiske regionen RAAN. Tilgangen til tjenester innen reproduktiv helse er dårligere i rurale enn i urbane strøk i Nicaragua.³⁵ Begrensningene i tilgangen skyldes geografiske og kulturelle barrierer – blant annet at en stor del av befolkningen først oppsøker lokale tradisjonelle medisinnmenn. Et begrenset antall kvinnelige leger kan også være en barriere for kvinnene. Under Riksrevisjonens besøk ved et helsesenter i Yali framkom det at ved å rekruttere kvinnelig helsepersonell kan deltakelsen av kvinner økes betraktelig.³⁶ På dette helsesenteret økte antall henvendelser fra kvinnelige pasienter etter at de fikk en kvinnelig lege.

Organisering

Siden 1996 har Norge støttet FNs befolkningsfonds (UNFPA) arbeid med reproduktiv helse og familieplanlegging i Nicaragua med 42 millioner kroner. Helsedepartementet i Nicaragua gjennomfører tiltaket, mens UNFPA er avtalepartner. Den norske støtten har omfattet tre perioder: Periode I 1996–1998, overgangsperioden juli 2000–juni 2001 og periode II 2001–2004.³⁷

Denne beskrivelsen dekker overgangsperioden.

Oppstart av periode II er blitt sterkt forsinket som følge av blant annet hyppige skift av helseministre og interne omorganiseringer i helsedepartementet i Nicaragua.³⁸

Planleggingsfasen av overgangsperioden 2000–2001

Målgruppen for tiltaket var helsepersonell og lokalbefolkningen bosatt i de tre regionene. Ett av målene med tiltaket var at 30 prosent av befolkningen i reproduktiv alder i de tre regionene skulle være i stand til å kunne ta beslutninger i forhold til sin egen reproduktive helse og familieplanlegging. Det skulle iverksettes en bevisstgjøringsprosess for å inkludere og ansvarliggjøre menn som en aktiv deltaker og partner i reproduktiv helse og familieplanlegging. I tillegg skulle kvinners helserettigheter og retten til å bestemme over sin egen kropp styrkes. Dette skulle redusere kjønnsrelatert familievold og forbedre befolkningens helse. Aktiviteter knyttet til dette tiltaksålet har vært å arrangere folkemøter, festivaler, seminarer, teaterforestillinger og radioprogrammer, kjøre rundt mobile høytalere, bruke video og dele ut brosjyrer for å spre informasjon og skape debatt.

Det andre tiltaksålet var at sju helsesentre med medisinsk personell og tilstrekkelig utstyr lokalisert i de tre

35) United Nation Population Fund (UNFPA): www.unfpa.org/profile/nicaragua.cfm.

36) Direktøren ved helsesenteret i Yali, Centro de Salud de Yali, orienterte Riksrevisjonen under revisjonsbesøket 12. februar 2004 om at de før hadde mannlige leger, og at antall henvendelser av kvinner var lavt.

37) Avtaler undertegnet 28. november 1996 og 26. november 1998 for periode I 1996–1998 med 11,8 millioner kroner. Avtale undertegnet 30. august 2000 for overgangsperioden juli 2000–juni 2001 med 4,1 millioner kroner. Avtale undertegnet 6. desember 2001, for periode II 2001–2004 med 27 millioner kroner.

38) Ambassadens skriftlig svar på Riksrevisjonens spørsmål, februar 2004.

regionene skulle være i stand til å tilby tjenester innen reproduktiv helse og familieplanlegging.³⁹

De planlagte resultatene for tiltaket i overgangsperioden var styrket kapasitet for å tilby tjenester innenfor reproduktiv helse til de tre regionenes helseenheter, at kvinner og menn har fått forbedret tilgang til reproduktive helsetjenester gjennom informasjon og opplæring, og et ferdig utarbeidet prosjektdokument for periode II. Blant indikatorer knyttet til de planlagte resultatene er reduksjon i mødre- og barnedødelighet, økt tilgang til reproduktiv helse og familieplanlegging og økt kapasitet i helseenheter.⁴⁰

To rapporter utarbeidet av Norads eksterne konsulent under gjennomføringen av periode I viste til at informasjon om kvinnenes økonomiske rolle burde synliggjøres bedre.⁴¹

Gjennomførings- og avslutningsfasen av overgangsperioden

Som følge av tiltaket ble det iverksatt holdningsendringskampanjer gjennom radio med informasjon om mødredødelighet, risiko knyttet til graviditet (spesielt blant tenåringer) og temaer som gjelder kvinners rettigheter. Temaer om foreldreansvar, amming, familievold, sex og kjønn er tatt opp i folkemøter, og budskapet er også formidlet ved hjelp av teater.

Helsesentrene fikk opplæring og trening av helsepersonell, materiell og utbygget infrastruktur i perioden 1996–2002.⁴² For å nå ut til befolkningen har helsesentrene desentraliserte helseposter.

Flere aktiviteter som UNFPA har satt i gang, opphørte mer eller mindre når UNFPA trakk seg på grunn av svak oppfølging fra Helsedepartementet. Etter at UNFPAs støtte opphørte, har ikke sentrene mottatt nok midler fra myndighetene til for eksempel bensin til ambulansen og tjenestebilen, opplæring av nyansatte i reproduktiv helse og informasjonsarbeid blant ungdommer. Dette har ført til færre besøk til pasienter som bor langt unna helsesentrene, og to mødre har dødd ved et av helsesentrene i Yali-distriktet etter at UNFPA trakk seg ut. Før dette hadde det ikke vært noen tilfeller av mødredødelighet over en periode.⁴³

39) Bevilgningsdokument for overgangsperioden av 24. august 2000. I notat av 16. august 2000 står det at bevilgningsdokument for overgangsperioden av 24. august 2000 bygger på prosjektdokument fra tiltakets første periode fra 1996. Prosjektdokument for tiltakets første periode fra 1996 har ikke vært tilgjengelig.

40) Prosjektoppsummering vedlagt avtalen for overgangsfasen undertegnet 30. august 2000, og *Final Evaluation of NIC/96/PO3*, 1. september 1999.

41) Rapporter fra besøk i tiltaksområdet 15.–22. april 1997 og 1.–11. juni 1998.

42) Riksrevisjonen foretok feltbesøk til tre helsesentre i regionene Matagalpa og Jinotega i februar 2004, og hadde samtaler med representanter for lokale helsemyndigheter.

43) Direktør ved helsesenteret i Yali (Centro de Salud de Yali) uttalte til Riksrevisjonen 12. februar 2004 at mødredødeligheten hadde gått ned til null tilfeller med UNFPA, men går nå opp igjen, fra null til to tilfeller på grunn av ressursmangel etter at UNFPA trakk seg ut.

Direktørene ved helsesentrene opplyste ved Riksrevisjonens feltbesøk at det er vanskelig å involvere menn i familieplanleggingen som følge av innflytelsen fra den katolske kirken og tradisjonen. Særlig vanskelig er det å involvere eldre menn. I det årlige møtet i 2000 tok ambassaden opp spørsmålet om inkludering av kvinnettverket i prosjektaktiviteter og etterlyste aktiviteter som bidrar til mer involvering av menn i reproduktiv helse.⁴⁴ Den norske ambassaden har også bedt om at indikatorene revideres for å kunne måle effekten av prosjektet.

Tiltaket er ikke avsluttet. Det har ikke vært mulig å framskaffe avslutningsrapporter for periode I og overgangsperioden som skulle avsluttes andre halvdel 2001. Norads mandat for dialog for periode II etterlyste mer informasjon og dypere analyse av kulturelle barrierer og kjønsspørsmål i alle komponenter i tiltaket. Det framkommer ikke av bevilgningsdokumentet for periode II at dette er gjort.⁴⁵ Per september 2004 var ikke denne perioden av tiltaket startet opp.

1.4 Tjenester til ofre for familie- og seksuell vold

Bakgrunn

Tiltaket støtter tjenester til kvinner og barn som er ofre for familie- og seksuell vold. Denne formen for overgrep er svært utbredt i Nicaragua. Etter UNDPs oppfatning er 70 prosent av de rapporterte tilfellene om familie- og seksuell vold akutte. Problemet er spesielt utstrakt på landsbygda.⁴⁶

Bekjempelse av familie- og seksuell vold inngår i *Den nasjonale planen mot vold (2001–2006)* der 21 offentlige institusjoner og 4 organisasjoner fra det sivile samfunn iverksetter ulike tiltak for å forebygge og redusere voldstilfeller. I 1996 etablerte politiet spesielle enheter på politistasjonene for behandling av mishandlede kvinner og barn.⁴⁷ Disse enhetene får midler fra regjeringen til lønnsutgifter og i noen tilfeller driftsutgifter (strøm, vann og telefon). Enhetene er avhengige av eksterne midler for å dekke andre kostnader som transport og lønn til sivile, som psykologer og sosialarbeidere.

Organisering av tiltaket

Norge bidro med 11,3 mill. kroner i perioden 2001–2004. Andre givere er Danmark, Sverige, Nederland og Nicaraguas regjering. Tiltakets totale ramme er på 4,3 mill. dollar. Dette er en fortsettelse av et tidligere tiltak som Norge støttet i perioden 1994–1999, og som kunne vise til gode resultater, men slet med organisatoriske problemer.⁴⁸ Nicaraguas uten-

44) Referat fra årlig møte 17. mars 2000.

45) Bevilgningsdokument for periode II av 18. oktober 2001, og mandat for dialog av 20. juli 2001.

46) Bevilgningsdokumentet av 17. november 2000.

47) Den faglige komiteens skriftlige svar til Riksrevisjonens spørsmål, november 2003.

48) Bevilgningsdokument av 19. november 2000.

riksdepartement og politi er avtalepartnere, mens tiltaket gjennomføres av politiet, Nicaraguas institutt for kvinner og den frivillige organisasjonen Kvinners nettverk mot vold.

Tiltaket styres av en faglig komité som koordinerer samarbeidet mellom politiet, Nicaraguas institutt for kvinner og Kvinners nettverk mot vold. De lokale kommisjonene koordinerer arbeidet på lokalt nivå. Administrasjonen ivaretas av en ekstern organisasjon: Det administrative organet.⁴⁹

Tiltaket benytter en ny omsorgsmodell der ofrene henvises til mottakssentre for frivillige organisasjoner, helse-sentre eller politistasjonens spesielle enheter for mishandlede kvinner og barn. Omsorgen omfatter individuell- og gruppeterapi for ofrene og deres familier, rettsmedisinsk og medisinsk hjelp. Ofrene blir orientert om veien videre i rettsystemet, blant annet om den juridiske saksgangen som fører til en rettssak dersom de vil anmelde gjerningsmannen, og de får juridisk hjelp. Politiet og mottakssentrene driver også opplysningsarbeid for å forebygge familie- og seksuell vold.⁵⁰

Planleggingsfasen

Tiltaksmålene er økt tilgang til spesialiserte omsorgstjenester over hele landet, og redusert tilbakefall av voldshandlinger gjennom økt kvalitet og dekning av omsorgen og styrking av kvinners stilling.

De ønskede resultatene er styrkede mottakssentre ved frivillige organisasjoners og politistasjoners spesielle kvinne- og barnenheter gjennom innføring av den nevnte omsorgsmodellen. I tillegg kommer blant annet økte tjenester til ofrene, økt og forsterket deltakelse av statlige institusjoner og styrket tverrsektoriell koordinering på lokalt og nasjonalt nivå. De planlagte aktivitetene er blant annet å få på plass den nye organisasjonsstrukturen og et digitalt informasjonssystem, videreutvikle kvantitative indikatorer for å kunne måle resultatene, sette omsorgsmodellen i drift og lære opp personell.

I planleggingsfasen så Norad på aspekter som bærekraft, i hvilken grad lovgivningen kriminaliserer vold i hjemmet og andel kvinnelige politibetjenter.⁵¹ Forhånds-vurderingen benyttet Norads likestillingshåndbok for å analysere tiltakets konsekvenser for kvinner og menn på ulike områder. Det ble påpekt at tiltakets målgruppe er kvinner og barn – ikke menn. Bevisstgjørings- og opplæringskampanjer er rettet mot både kvinner og menn, og ifølge ambassaden bidrar tiltaket således indirekte til likestilling.

Gjennomførings- og avslutningsfasene

Mottakerorganisasjonens halvårsrapporter og referatene fra halvårsmøtene fokuserer på administrative og økonomiske spørsmål, men omtaler også gjennomførte akti-

viteter. Mottakssentrene har fått flere henvendelser enn planlagt. Dette viser ifølge halvårsrapporten at omsorgsmodellen er i bruk og har blitt godt kjent.⁵² Alle kvinner får imidlertid ikke den nødvendige hjelpen på grunn av sentrenes dårlige økonomi og fordi de rettslige prosessene er trege.⁵³ Midtveisgjennomgangsrapporten fra mars 2003 noterer at den store pågangen av henvendelser har ført til at målet for brukere er blitt oppjustert fra 44 616 til 65 625.⁵⁴

Det digitale informasjonssystemet kom på plass først på slutten av tiltaket, og omsorgssentrene tok det ikke i bruk. Ifølge evalueringsrapporten er det derfor vanskelig å måle de fleste resultatene i forhold til indikatorene, og de kvantitative resultatene på fylkes- og nasjonalt nivå må behandles med forsiktighet.⁵⁵ Den faglige komiteen presenterte tiltakets sluttrapport i juli 2004, og i motsetning til i evalueringen vurderes resultatene her med tall.⁵⁶ Riksrevisjonen har hatt møte med den faglige komiteen, brukere, advokater for ofrene og ansatte ved politistasjoner og mottakssentre.

Tiltaket har nådd 83 930 brukere, det vil si over 27 prosent mer enn det oppjusterte målet på 65 625.⁵⁷

Omsorgsmodellen er tatt i bruk og synes å fungere. Et svakt punkt for tiltaket, som er tatt opp i begge de to nevnte rapportene og ved Riksrevisjonens feltbesøk, er at noen rettsmedisinere og flere dommere ikke prioriterer denne type vold. Det er vanskelig og tidkrevende å få en sak gjennom rettsystemet på grunn av treghet i systemet, bestikkelser og trusler mot offeret, slektninger og vitner. Mange kvinner fullfører ikke rettsaken fordi de er økonomisk avhengige av overgriperen, saken er emosjonelt belastende og de vil ikke at den blir offentlig kjent. Disse kvinnene føler skyld i forhold til slekten, de orker ikke å komme til alle møter med rettsvesenet, og ofte mangler de penger til transport. Ifølge evalueringen bidrar disse faktorene til at kun 20 prosent av brukerne har anmeldt overgriperen, og 10 prosent har fått et juridisk utfall de er fornøyde med (indikatoren var 40 prosent).

Ifølge evalueringen er politistasjonene (med 1 997 deltakere) og omsorgssentrene (med 1 536 deltakere fra frivillige organisasjoner) blitt forsterket gjennom opplæring i spesialisert omsorg til offer for familie- og seksuell vold.

Tiltaket har bidratt til å sette temaet på den politiske dagsorden, og antall ofre som bryter tausheten, har økt.⁵⁸ Ifølge sluttrapporten har dette bidratt til å redusere fami-

49) Prosjektdokument av 18. september 2000.

50) Prosjektdokument av 18. september 2000.

51) Norads kommentarer av 5. juli 2000.

52) Halvårsrapport for juli–desember 2002.

53) Halvårsrapport for januar–juli 2003.

54) Jubb & Recino Morientes, *Mid term review*, mars 2003.

55) *Informe de la evaluación final*, 25. mai 2004, & *Executive summary of the final review*, 27. mai 2004 og selve rapporten.

56) *Informe narrativo y financiero febrero 2001 – abril 2004*, av 30. juni 2004.

57) *Informe narrativo y financiero febrero 2001 – abril 2004*, av 30. juni 2004.

58) *Informe narrativo y financiero febrero 2001 – abril 2004*, av 30. juni 2004 & *Informe de la evaluación final*, 25. mai 2004.

lie- og seksuell vold, mens det ifølge evalueringen er for tidlig for å kunne merke det. De to rapportene understreker at statens ressurser og involvering er utilstrekkelig. I motsetning til hva som var planlagt, allokeres det lite ressurser, og den nasjonale planen mot vold må utvides med flere tiltak. Flere av ofrene Riksrevisjonen møtte, var oppgitt over at politiet ikke hadde nok bensin til å kunne arrestere overgriperen. Politistasjonenes tjenester for ofre for familie- og seksuell vold er bare åpne på dagtid i ukedagene, mens overgrep oftest skjer på kveldene og i helgene. Da blir ofrene henvist til politistasjonens øvrige deler der de ansatte har mindre opplæring og erfaringer med behandling av den type vold.

Ved Riksrevisjonens feltbesøk beklagde de ansatte ved omsorgsentrene seg over at det bare finnes to krisesentre i hele landet der forfulgte kvinner kan oppholde seg noen dager.⁵⁹ Ved to sentre for fri rettshjelp mente de ansatte at det er komplisert å skaffe tekniske bevis, særlig for ofre som bor på landsbygda. Det finnes ett rettsmedisinsk laboratorium i landet.

Den faglige komiteen påpeker at tiltaket har lyktes mest med å nå barn og yngre kvinner under 30 år (utgjør 78 prosent av brukerne), og i langt mindre grad kvinner over 40 år (10 prosent av brukerne).⁶⁰ Den faglige komiteen tar opp at det er blitt en ulik utvikling mellom kvinne- og barnenhetene til de 13 politistasjonene som er styrket gjennom utenlandsgivere, og de 10 politistasjonene som kun baserer seg på politiets ordinære ressurser, som er utilstrekkelige for å utvikle omsorgsaktiviteter.⁶¹

Ambassaden viser til at den spredte bosettingen gjør det vanskelig for mange å komme til politistasjonens spesielle kvinne- og barnenheter. Dette gjelder ikke minst på Atlanterhavskysten og de nordlige fylkene.⁶² Giverne vurderer støtte for en ny periode.

59) Riksrevisjonens besøk ved sentrene i Tipitapa, Masaya og Matagalpa, 24.–26. november 2003.

60) Skriftlig svar til Riksrevisjonens spørsmål fra den faglige komiteen, november 2003.

61) Skriftlig svar til Riksrevisjonens spørsmål fra den faglige komiteen, november 2003.

62) Skriftlig svar til Riksrevisjonens spørsmål fra ambassaden av 6. januar 2004.

2 Besøkte tiltak i Uganda

I forbindelse med undersøkelsen ble det gjennomført besøk ved fire tiltak i Uganda. Besøkene fant sted i september 2004. Det ble gjennomført samtaler med mottakerne, brukerne av tiltakene, myndighetene i Uganda og den norske ambassaden. Nedenfor beskrives de fire tiltakene.

2.1 Mikrofinans

Tiltaket gir tilbud om lån til små foretak i den uformelle sektoren, det vil si de delene av næringslivet som ikke er registrert hos landets myndigheter. Dette er foretak som heller ikke har tilgang til kreditt i kommersielle banker.

Organisering

I løpet av perioden 1996–2004 ga Norge gjennom flere bevilgninger ca. 61 mill. kroner i støtte til etableringen av mikrokredittorganisasjonen Promotion of Rural Initiatives & Development Enterprises (PRIDE) i Uganda. Dette er en amerikansk frivillig organisasjon med erfaring fra flere afrikanske land. Mesteparten av støtten til PRIDE-Uganda er fra Norge. I perioden fra 1996–1999 var Ugandas regjering avtalepartner, men tiltaket ble formelt gjennomført av PRIDE og likestillings-, arbeids- og sosialdepartementet i Uganda. Fra 2000 var PRIDE avtalepartner og ansvarlig gjennomfører.

Planleggingsfasen

Ifølge bevilgningsdokumentet for 1996 er formålet med PRIDE å skape sysselsetting og inntekter i uformell sektor. Tilbudet er for enkeltpersonforetak og småbedrifter som ikke kan stille garantier og sikkerhet for lån.

I hele støtteperioden har tiltaksmålene hovedsakelig vært å bevilge mikrokreditt på en økonomisk bærekraftig måte og gjennom et landsdekkende nettverk av filialer. De ønskede resultatene er et bestemt antall etablerte filialer og kunder, en høy tilbakebetalingsrate og bedre lønnsomhet. Fra 2001 har fokuset hovedsakelig vært rettet mot å oppnå bærekraft for å kunne omforme PRIDEs juridiske status fra å være en frivillig organisasjon til å bli en kommersiell mikrofinansinstitusjon.

Alle som søker lån gjennom PRIDE, må gjennom en åtte ukers prøve- og opplæringsperiode. Ifølge filiallederne var lav utdanning ikke noe hinder for å ta opp lån nettopp fordi de hadde dette kurstilbudet.

63) Bevilgningsdokumentet av 7. juni 1996.

64) Bevilgningsdokumentet av 7. juni 1996.

65) Tiltaksbeskrivelsene vedlagt avtalen av 19. juni 1996, 26. november 1998 og 6. februar 2002.

66) Bevilgningsdokumentet av 8. desember 2001.

67) Bevilgningsdokumentet av 7. juni 1996.

68) Informasjon fra PRIDE mottatt ved Riksrevisjonens besøk i perioden 13.–24. september, 2004.

Avdragperioden er relativ kort, og lånene belegges med en rente som er tilnærmet lik markedsrente og betydelig lavere enn den som "lånehaier" tilbyr. PRIDEs kunder er delt inn i grupper på fem medlemmer som igjen danner 10 grupper på 50 medlemmer. Gruppene møtes en gang i uken for å betale tilbake lånene.

De enkelte grupped medlemmene er ansvarlig for hele gruppen fordi det er gruppen som har garantert for hvert medlems lån. Om et medlem ikke klarer å tilbakebetale sin andel av lånet, så har hele gruppen ansvar for å betale tilbake den resterende summen. Gruppestrukturen gjør at kriteriene for å kvalifiseres til kreditt er basert på personlige egenskaper og bedømmelse av likemenn, og ikke på krav om pant. Den lokale PRIDE-filialen følger opp den enkelte låntakers disposisjoner. I tillegg har de PRIDE-ansatte ansvar for nødvendig opplæring.

Det var forventet ved oppstarten av tiltaket at halvparten av kundene kom til å være kvinner. Forventningen var basert på PRIDEs tidligere erfaringer i andre afrikanske land. I PRIDEs forretningsplan for perioden 2001–2004 var et av tiltaksmålene å styrke kvinner økonomisk fordi både kvinner og menn ville få tilgang til deres kredittordninger. Ifølge ambassaden i Uganda er kjønnspektivet en av hovedgrunnene til at Norge ønsket å støtte dette tiltaket. I tillegg er mikrofinans per definisjon, slik ambassaden ser det, godt tilpasset kvinners økonomiske aktiviteter og livssituasjon.

Bevilgningsdokumentene for de tre første avtalene har ingen vurdering av eventuelle likestillingsaspekter ved tiltaket. Bevilgningsdokumentet for perioden august 2001–juli 2004 viser til at om lag 60 prosent av låntakerne er kvinner, og at gjennom å gi lån til kvinners næringsvirksomhet bidrar PRIDE til å styrke kvinnenes stilling og handlefrihet. I tiltaksbeskrivelsen vedlagt avtalen vises det til at tiltaket vil, gjennom bevilgninger av lån, styrke kvinners stilling, siden kvinner vanligvis ikke får tilgang til lån i kommersielle banker.

Gjennomførings- og avslutningsfasen

I årsrapportene blir det framstilt kjønnsfordelt data i forhold til kunde, størrelse på lån og tilhørighet til filialer.

69) Bevilgningsdokumentet av 7. juni 1996.

70) Bevilgningsdokumentet av 7. juni 1996.

71) *PRIDE Uganda Business Plan and Budget, September 1998 – August 2000*, utarbeidet oktober 1998, s. 4.72) Prosjektdokumentet fra 1995.

73) Bevilgningsdokumentet av 8. desember 2001.

74) Ambassadens skriftlige svar på Riksrevisjonens spørsmål, 19. oktober 2004.

75) Bevilgningsdokumenter av 7. juni 1996, 12. mai 1998 og 6. november 1998.

76) Bevilgningsdokument av 8. desember 2001.

77) Avtale av 6. februar 2002.

I år 2000 var 60 prosent av kundene kvinner, og kvinnene fikk 61 prosent av lånene. Det ble også framstilt tall som viste antall kvinner og menn som drev med handelsvirksomhet, tjenester og produksjon.

Ifølge ansatte ved PRIDE er lån gitt til grupper en låneordning som passer spesielt for kvinner fordi de oftere er flinkere enn menn til å danne nettverk.⁷⁸ Forskjellen mellom kvinnelige og mannlige kunder er at kvinner tar opp mindre lån og investerer i foretak som er mindre risikofylte enn det menn gjør. Kvinner er også mer stabile låntakere enn menn og har en stabil tilbakebetalingsrate. Etter hvert som avkastningen fra investeringene har økt, tar kvinner like store risikoer og låner like høye beløp som menn. Kvinner og menn investerte i utgangspunktet i ulike typer aktiviteter, men dette ser også ut til å endre seg.

Gjennom intervju med ansatte i PRIDE kom det fram at lederne for de enkelte gruppene blir valgt av kundene og ofte er en mann. Kvinnene foretrekker andre funksjoner der de ikke trenger å snakke for en forsamling.⁷⁹ Kundene har ikke alltid anledning til å møte opp på de ukentlige møtene ved filialene. For mennene skyldes det ofte at de ikke kan ta fri fra arbeidet, mens kvinnene som regel blir forhindret på grunn av barnepass og mangel på transport.

På årsmøtet i 2001 tok ambassaden opp spørsmål om kjønnsbalansen i styret.⁸⁰ I 2003 formulerte PRIDE en likestillingsstrategi som følge av Ugandas regjering og givernes fokus på likestilling.⁸¹ Strategien legger vekt på at likestilling skal ivaretas i styresammensetningen, ansettelsene og behandlingen av kundene, blant annet gjennom opplæring for å styrke deres forretningsevner.⁸²

Ifølge ambassaden er likestilling ett av de temaene der det har vært en konstruktiv dialog med mottakerorganisasjonen. PRIDE har et bevisst forhold til likestillingsperspektivet blant sine egne ansatte.⁸³ Sammenlignet med private bedrifter i Uganda ligger PRIDE i forkant med hensyn til fordeling av kvinner og menn i ulike stillinger.⁸⁴

Gjennomgangene fra perioden 1999 til 2003⁸⁵ viser først og fremst til PRIDEs økonomiske framgang og utfordringer. I løpet av perioden 1999 til 2003 ble organisasjonen en ledende mikrofinansinstitusjon med et stort kunde grunnlag og et landsomfattende nettverk av filia-

78) Opplysninger gitt av PRIDEs ledelse i møte med Riksrevisjonen 15. september 2004.

79) Opplysninger mottatt ved besøk i PRIDEs filialer i perioden 13.–24. september 2004.

80) Referat fra årsmøte av 4. mai 2001.

81) Opplysninger gitt av PRIDEs ledelse i møte med Riksrevisjonen 15. september 2004.

82) PRIDE, *Microfinance Limited's Gender policy*, gitt til Riksrevisjonen på møte 15. september 2004.

83) Ambassadens skriftlige svar til Riksrevisjonens spørsmål i forbindelse med Riksrevisjonens besøk perioden 13.–24. september 2004.

84) Ambassadens skriftlige svar til Riksrevisjonens spørsmål, 19. oktober 2004.

85) *Review of PRIDE Africa* 12.11.1999 & *Review of PRIDE Africa*, 25. desember 2000.

ler. Kundenes tilbakebetalingsprosent er nesten 100 prosent. Etter gode resultater de siste årene kan organisasjonen nå bli en kommersiell mikrofinansinstitusjon regulert av Ugandas kredittilsyn. I 2004 var 57 prosent av kundene kvinner.

Tiltaket var ikke avsluttet per 31. desember 2003.

2.2 Reproduktiv helse og familieplanlegging

Tiltaket skulle bidra til å styrke tjenestetilbudet innen reproduktiv helse i Uganda og spre informasjon om temaet til befolkningen.

Organisering

Norge støttet UNFPAs fjerde landprogram i Uganda med 34 millioner kroner i perioden 1997–2000.⁸⁶

UNFPA er avtalepartner, og Ugandas helsedepartement er gjennomførende institusjon. Departementet for likestilling, arbeid og sosial utvikling i Uganda deltok i gjennomføringen av en av komponentene.

Planleggingsfasen

Tiltaksmålene er å støtte Ugandas myndigheter med å utvikle en nasjonal strategi for reproduktiv helse, utvide tilbudet av helsetjenester, styrke opplæringen av helsepersonell, opprette et rådgivningstilbud for ungdommer og utrydde kjønnslemlestelse av jenter. De planlagte resultatene er å oppnå tiltaksmålene.⁸⁷

Norge støttet fire av ti komponenter under temaet reproduktiv helse og familieplanlegging i UNFPAs fjerde landprogram.⁸⁸ Norad skriver i bevilgningsdokumentet at komponentene er komplementære og gjensidig forsterker og utfyller hverandre.⁸⁹

Den første komponenten som Norge støttet, skulle forbedre tjenester innen reproduktiv helse og familieplanlegging ved å styrke kapasiteten innen helsetjenesten og gi opplæring til helsepersonell, øke formidling av seksuell opplysning, anvende forskning og forbedre helseinformasjonssystemet. Ett av hovedtemaene under denne komponenten var å tilby reproduktive helsetjenester til befolkningen generelt, og spesielt til unge menn og kvinner i rurale strøk.⁹⁰ Tjenestene skulle utvides i 26 distrikter, fra 783 til 1044 helsesentre, og utrustes med fasiliteter, logistikk, medisin og nødvendig utstyr. En del av kapasitetsutvidelsen var å utvide henvisningskjeden fra 1 til minst 12 distrikt, styrke kapasiteten til folkehelseinstituttet, gi opplæring til helsepersonell (sykepleiere, jordmødre og tradisjonelle jordmødre) i de 26 distriktene som tiltaket dekket. Ifølge UNFPA benytter kvinner

86) Avtaler av 20. november 1997 og 22. august 2000.

87) Bevilgningsdokument av 30. oktober 1997.

88) *Country brief for the Mid-term review of the fourth country programme 1997–2000*, Kampala, 11.–12. november 1998.

89) Bevilgningsdokument av 30. oktober 1997.

90) *Country brief for the Mid-term review of the fourth country programme 1997–2000*, Kampala, 11.–12. november 1998.

på landsbygda tradisjonelle jordmødre framfor klinikker.

Den andre komponenten skulle sikre et hensiktsmessig og koordinert samspill mellom myndighetene og frivillige organisasjoner. Samarbeidet og samspillet mellom dem skulle styrkes.⁹²

Den tredje komponenten skulle utrydde kjønnslemlestelse av jenter i Kapchorwa-distriktet innen år 2000. Den fjerde komponenten skulle redusere risikofylt seksuell atferd blant ungdom. I tillegg skulle tilfeller der menn utnytter unge jenter seksuelt, reduseres. Seksuelle overgrep mot jenter og kvinner er til dels et tabuemne på landsbygda. For de to komponentene skulle befolkningen nås med informasjon om risikofylt seksuell atferd og konsekvenser av omskjæring. UNFPA skulle blant annet arrangere seminarer, holdningsendringskampanjer i media (radioteater, sanger), dukketeater og distribuere informasjonsmaterieil. I tillegg skulle det gis informasjon gjennom konsultasjoner og veiledning ved de offentlige klinikkene. Videre skulle UNFPA rekruttere ungdomskoleelever som skulle drive med veiledning overfor medelever og familier i skoleferien.

Norad vurderte at tiltaket ville ha positive konsekvenser for begge kjønn, og at kvinner og ungdom var en sentral målgruppe. Eventuelle initiativ knyttet til integrering av likestillingsperspektivet ble ikke diskutert som eget tema i bevilgningsdokumentet. Eventuelle oppfølgingskrav knyttet til likestillingsintegrering ble ikke nedfelt i avtalen.

Gjennomførings- og avslutningsfasen

Det har blitt arrangert seminarer og folkemøter for å bevisstgjøre om konsekvensene av kjønnslemlestelse av jenter. Dette skulle bidra til holdningsendringer i løpet av det første året av tiltaket. Informasjon om de psykiske og medisinske problemene som oppstår ved kjønnslemlestelse av jenter, og menneskerettighetsaspektene ved slik praksis ble formidlet. Informasjonen var rettet mot ungdommer, nygifte par og ungdomsledere. 50 prosent av deltakerne var kvinner. I tillegg ble jenter fra ungdomskolen i Kapchorwa-distriktet rekruttert. De fikk opplæring for å ta kontakt med barn og foreldre i skoleferien for å diskutere og opplyse om negative konsekvenser ved kjønnslemlestelse.⁹³

I løpet av det første året av tiltaket ble praksisen med å kjønnslemleste jenter redusert med 36 prosent.⁹⁴ UNFPA begrunner suksessen med at tiltaket klarte å identifisere skillet mellom kulturelle verdier og kulturell praksis.

Kulturelle verdier ble ikke fordømt, men befolkningen ble opplyst om uheldige konsekvenser av den kulturelle praksisen når det gjaldt kjønnslemlestelse av kvinner.

I løpet av det andre året av tiltaket begynte man å se holdningsendringer. Folk deltok i større grad i diskusjoner om tabubelagte emner uten å vise motstand eller uvilje til å delta. Det kom fram gjennom møter og diskusjoner med befolkningen at statusen av å være omskåret kvinne ikke var like høy som tidligere.⁹⁵

Midtveisgjennomgang av november 1998 påpekte UNFPAs manglende fokus på å rekruttere menn til programmet om reproduktiv helse, og foreslo blant annet å lage en egen strategi for å øke satsningen på å nå menn og inkludere dem i programmene. I tillegg ble det foreslått å sette i gang kampanjer rettet mot lokale myndigheter, religiøse ledere og parlamentsmedlemmer for at disse skal bidra til å belyse viktigheten av å inkludere menn og dermed øke effekten av programmene.⁹⁶

I 1999 rapporterte UNFPA at det å inkludere menn hadde økt nytteverdien av programmet, fordi det å hjelpe menn til å se deres rolle i reproduktiv helse bidro til å styrke kvinnens rolle og posisjon. UNFPA rapporterte også at det var planlagt å øke kapasiteten av departementet for likestilling, arbeid og sosial utviklings arbeid både med den ene av komponentene sentralt og lokalt.⁹⁷

I 2000 rapporterte UNFPA at det var valgt to strategier for å kunne involvere menn i programmer for reproduktiv helse. En av strategiene var bevisstgjøringskampanjer gjennom media (radioteater, sanger), og den andre strategien var å dele ut kalendere, T-skjorter og kapper på skoler.⁹⁸ Videre rapporterer UNFPA at de har lært opp 20 jordmødre i distriktene for å styrke kvaliteten av henvissningskjeden i distriktene. UNFPA har i tillegg lært opp 40 leger, 100 jordmødre og 100 sykepleiere i akutt- og livredningsarbeid. UNFPA har gitt tilleggsutdanning til 130 tradisjonelle jordmødre, og grunnopplæring til 40 nye tradisjonelle jordmødre. UNFPA har styrket kapasiteten og forbedret fasiliteten til 108 helseenheter. I tillegg støttet UNFPA renoveringen av 22 kommunesentre som sosiale samlingssteder for befolkningen som er brukere av reproduktiv helsetjeneste.

Evalueringen fra 2000 påpekte at utryddelse av kjønnslemlestelse av jenter har fått støtte fra politikere både nasjonalt og lokalt. Resultatene viser at 82 prosent av mennene i lokalsamfunnet foretrekker å inngå ekteskap med kvinner som ikke er kjønnslemlestet, og blant kvinnene er det 85 prosent som ikke ønsker å bli kjønnslemlestet. Det var fortsatt vanskelig å utrydde praksisen med å kjønnslemleste jenter totalt som følge av lokale kulturelle verdier, lav utdanning og manglende økono-

91) Under Riksrevisjonens besøk i Uganda (Bushenyi-distriktet) 12. september 2004 og møte med en tradisjonell jordmor på landsbygda, sammen med representanter fra UNFPA.

92) Vedlegg til avtale av 20. november 1997, og implementeringsrapport for perioden januar–juni 1997.

93) *Report on Norad supported projects January–July 1998*: Det ble ikke satt i gang et førskoletilbud, og ikke alle latriner og vaskerom var separate for jenter og gutter, vedlagt i brev av 3. september 1998 fra UNFPA til Norges ambassade i Kampala.

94) *Report on Norad supported projects January–July 1998*.

95) UNFPA, *Progress Report. Reproductive Health Project, September 1999 & Implementation Report, 1999*.

96) *Country Brief for the Mid-term Review of the Fourth Country Programme 1997–2000*, Kampala, 11.–12. november 1998.

97) UNFPA, *Project implementation report 1999*.

98) *Project implementation report 2000, Norad supported projects*.

misk selvstendighet blant jenter som hindrer dem i å ta egne beslutninger.⁹⁹

Evalueringen viste til at lav deltakelse av menn innen reproduktiv helse førte til at tiltaket har hatt mindre effekt enn planlagt. Blant årsakene til lav mannlig deltakelse var tradisjonelle kjønnsroller og sent fokus på å involvere menn i programmet.¹⁰⁰ Norad foreslo ved gjennomgangen av UNFPAs årlige rapport i 2000 at UNFPA burde vurdere å legge om strategien for å kunne oppnå bedre resultater ved for eksempel å oppsøke menn aktivt.¹⁰¹

Avtalen mellom Norge og UNFPA ble forlenget med ett år i 2000 uten at det ble vesentlige endringer i selve tiltaket.¹⁰² Norge avsluttet bistandssamarbeidet med UNFPA i Uganda i 2001. Avslutningsdokument for tiltaket var ikke utarbeidet per september 2004. Høsten 2004 besøkte Riksrevisjonen blant annet lokale myndigheter, et sykehus og et barnesenter i Bushenyi-distriktet i Uganda. Som et eksempel på et resultat av tiltaket ble det trukket fram at UNFPA har iverksatt et program der de tradisjonelle jordmødrene kan kommunisere med sykehusene ved walkie-talkie, og UNFPA har satt opp en stor antenne til dette formålet. Ved komplikasjoner kan jordmødrene kontakte sykehusene og be om ambulanse. Flere eldre mødre oppsøker sykehuset ved fødsel, blant annet som følge av at de tradisjonelle jordmødrene har fått beskjed om å henvise eldre mødre til sykehuset.

2.3 Institusjonsutvikling ved Makerere universitet

Bakgrunn

Tiltaket gjelder støtte til institusjonsutvikling ved Makerere universitet i Kampala. Makerere ble etablert i 1922 som teknisk skole og ble senere høyskole for hele Øst-Afrika. Skolen ble omdannet til universitet i 1970, men i andre halvdel av 1970-tallet ble støtten til høyere utdanning redusert som følge av politisk uro i landet. I løpet av 1990-årene mobiliserte ledelsen ved Makerere universitet politisk og økonomisk støtte til å gjenopprette universitetet. Den nåværende ledelsen har ambisjoner om å gjenoppbygge den tidligere høye standarden.¹⁰³

Antall studenter ved universitetet har økt mye på kort tid. Det forventes dessuten at myndighetenes satsning på grunnutdanning vil øke presset på videregående skoler

og høyere utdanningsinstitusjoner. Veksten i antall studenter har vært til stor belastning for lærekapasiteten ved universitetet. I studieåret 1999/2000 ble det tatt opp ca. 14 000 studenter, mens universitetet hadde fysisk kapasitet til halvparten så mange.¹⁰⁴

Organisering

Støtten fra Norge er på 110 mill. kroner for perioden 2000–2005. Universitetets strategiske plan for perioden 2000–2005 bidro til at Norad og andre givere¹⁰⁵ kunne identifisere og gi støtte til områder som universitetet hadde gitt høy prioritet.¹⁰⁶

Denne tiltaksbeskrivelsen omhandler universitetets arbeid med integrering av likestilling og viser til hvordan Norad har bidratt til arbeidet. Dette er derfor ikke en gjennomgang av alle komponentene Norad støtter. I brev til Riksrevisjonen påpeker Makerere universitet at den norske støtten må ses i sammenheng med at flere institusjoner enn Utenriksdepartementet støtter institusjonsutviklingen. Forskjellige bidragsytere gir støtte til forskjellige aktiviteter ved universitetet, og aktiviteter knyttet til integrering av likestilling er fordelt på flere bidragsytere.¹⁰⁷

Universitetets arbeid med å integrere likestilling

I 1998 ble det arrangert et opplæringsseminar ved universitetet for å bevisstgjøre toppledelsen om likestilling.¹⁰⁸ Her ble strategien for hvordan likestilling skulle integreres ved hele universitetet diskutert. Institutt for kvinne- og kjønnsforskning fikk mandat til å lede dette arbeidet. I 1999 ble en egen fast komité etablert av det akademiske kollegiet for å arbeide med integrering av likestilling.¹⁰⁹ I 2001 ble det opprettet en likestillingsenhet i universitetssekretariatet¹¹⁰ for å styrke prosessen med å oppnå likestilling blant studentene og blant de ansatte ved universitetet.¹¹¹ Likestillingskomiteen i kollegiet har ansvaret for å utarbeide retningslinjer, mens likestillingsenheten har ansvaret for å implementere retningslinjene.¹¹² Etter hvert har det blitt etablert enheter ved hvert fakultet¹¹³ som jobber med integrering av likestilling.¹¹⁴

Integrering av likestilling ble et uttalt mål i universitetets nye strategiske plan for 2000/01–2004/05, og inngår

99) Norad stiller seg kritisk til anvendte metoder, og viser til at resultatene av reduksjon i omskjæring av jenter er usikre siden de bygger på et ikke tilfeldig utvalg av kun 197 personer. Vurdering av sluttrapport utarbeidet 31. desember 2000.

100) *Evaluation Report of UNFPA fourth country population programme*, september 2000.

101) Notat utarbeidet av Norad med vedlagte kommentarer til dokumentasjon 28. november 2000.

102) Bevilgningsdokument av 11. august 2000 og avtale av 22. august 2000.

103) Bevilgningsdokumentet av 22. mai 2000.

104) Utkast til bevilgningsdokumentet av 27. april 2000.

105) Giverne som støtter institusjonsutviklingsprogrammet, er Norad/NUFU (31 prosent), Sida/SAREC (20 prosent), Rockefeller/IDA (33 prosent), Carnegie (8 prosent) og andre (8 prosent). Brev/forlesning fra Makerere til Riksrevisjonen, 16. september 2004.

106) Strategien var ferdig sju måneder etter at avtalen var inngått. Norad og andre givere bidro til å utarbeide strategien.

107) Skriftlige svar fra Makerere universitet til Riksrevisjonens spørsmål i forbindelse med møte 16. september 2004.

108) Department of Women and Gender Studies, Makerere University: *Celebrating Ten years of Existence*, s. 18–20.

109) På engelsk: *Senate*.

110) På engelsk: *Academic Registrar's Department*.

111) Etableringen av denne komiteen var finansiert av Carnegie Corporation of New York, presentasjon fra Makerere til Riksrevisjonen, 16. september 2004.

112) Presentasjon fra Makerere til Riksrevisjonen, 16. september 2004.

113) På engelsk: *Department*.

114) Endelig utkast til midtveisevaluering, april 2003, s. 12.

også i planen som går fram til 2007. Formålet er å integrere likestilling i undervisning, all forskning, ledelse og administrasjon, universitetets utstrakte virksomhet, velferdsarbeid for studenter og ansatte, offentlige områder, dataforvaltning og i organisasjonskulturen ved Makerere universitet.

For å nå målet om integrering av likestilling har universitetet iverksatt flere tiltak. Kvinnelige søkere får 1,5 ekstra poeng når de søker seg til universitetet. Dette har bidratt til at andelen kvinnelige studenter økte fra 20 prosent i 1993 til 42 prosent i dag.¹¹⁵ Kvinnelige studenter innen naturvitenskap og humanistiske fag får stipend. I 2004 gjaldt dette 300 kvinnelige studenter.¹¹⁷ Pensumet ved de ulike fakultetene gjennomgås for å vurdere om kjønnsperspektivet er integrert som en del av faget. Så langt har to fakulteter gjennomført dette arbeidet.¹¹⁸ Ansatte får opplæring i likestillingsanalyse. Så langt har 351 av de ansatte deltatt på seminarer om likestillingsanalyse.¹¹⁹ Universitetet jobber med å legge til rette for at andelen kvinnelige ansatte skal øke. I den forbindelse har universitetsrådet vedtatt at én av de tre øverste stillingene ved universitetet skal være besatt av en kvinne. Det gjøres en innsats for at kvinner så vel som menn mottar stipend, og at man får kvinnelige medlemmer i de ulike komiteene ved universitetet.¹²⁰

Planleggingsfasen

Tiltaks målet for institusjonsutviklingsprogrammet, som Norad har støttet, var å styrke universitetet faglig og institusjonelt.¹²¹ Sju fagområder ble prioritert for støtte fra Norad. En rekke fakulteter skulle styrkes og bygges ut. Tre nye bygninger skulle bygges, deriblant den til Instituttet for kvinne- og kjønnsforskning.¹²² De ønskede resultatene fra avtalen var å utvikle kompetansen til de ansatte ved universitetet, forbedre administrasjonen og ledelsen, forbedre og øke den fysiske infrastrukturen, øke kvaliteten, kvantiteten og relevansen av forskningen og styrke båndene til andre forsknings- og høyere utdanningsinstitusjoner i Uganda og utlandet.¹²³

En av delene i avtalen var å bygge en ny bygning for Instituttet for kvinne- og kjønnsforskning. Målet var å støtte instituttets arbeid med å forbedre integreringen av likestilling, der målgruppen var akademisk og administrativt personale.¹²⁴ Dette skulle gjennomføres ved å

sette i gang prosesser for å få kjønnsperspektivet mer integrert i pensum ved fakultetene, i universitetets utstrakte virksomhet og i forskningen ved alle fakultetene. Indikatorer for arbeidet med integrering av likestilling var at minst en tredjedel av studentene og de ansatte skulle være kvinner innen 2005, at bevisstheten om likestilling i alle funksjonene til universitetet skulle økes, og at minst en tredjedel av de høyeste lederstillingene skulle være besatt av kvinner.¹²⁵ Norad finansierte byggingen, møbler og utstyr, mens utviklingen av de ansattes kompetanse ble finansiert av andre givere.¹²⁶

Norads bidrag til arbeidet med integrering av likestilling gikk først og fremst til byggingen av den nye bygningen for Instituttet for kvinne- og kjønnsforskning.¹²⁷ I tillegg bidro Norge, sammen med andre bidragsytere, til utarbeidelse av den strategiske planen hvor integrering av likestilling ble definert som et sentralt mål.¹²⁸ Norad gjorde ingen egne vurderinger i forhold til likestilling i bevilgningsdokumentet.¹²⁹ I et utkast til bevilgningsdokumentet vurderte ambassaden det slik at sosiokulturelle forhold var tilfredsstillende ivaretatt i programmet.¹³⁰

Gjennomførings- og avslutningsfasen

I 2002 ble bygningen til Instituttet for kvinne- og kjønnsforskning ferdigstilt. Instituttets arbeid har, siden det ble etablert i 1991, gitt studenter mulighet til å foreta studier innen likestilling i Uganda. Instituttet tilbyr nå en rekke studier for forskjellige studienivåer.

I 2002 ble den åttende internasjonale tverrfaglige kvinnekongressen avholdt ved instituttet med støtte fra Utenriksdepartementet/Norad. Etter denne konferansen har instituttets arbeid blitt mer synlig, og det har opparbeidet seg et større internasjonalt nettverk.¹³¹ Instituttet har fortsatt med å holde tilsvarende konferanser i Uganda.¹³²

I midtveisgjennomgangen i 2003 ble det påpekt at ambassaden burde følge opp områder som er definert som sentrale i egne retningslinjer, blant annet integrering av likestilling, selv om det ikke direkte er det som Norge støtter.¹³³ Et forslag var at de ulike givene fikk fellesrapporteringer slik at Norad kunne følge opp viktige områder, som integrering av likestilling, selv om de ikke bidro til disse områdene med midler. I 2004 ble det gjennomført et felles givermøte hvor alle givene blant annet ble informert om arbeidet universitetet har gjort i forbindelse med integrering av likestilling.¹³⁴

115) Makerere universitet, *Strategisk plan 2000/01–2004/05*, s. 10.

116) Presentasjon ved givermøte om integrering av likestilling, 28.–29. januar 2004.

117) Presentasjon ved givermøte om integrering av likestilling, 28.–29. januar 2004. Stipendprogrammet, *the Female Scholarship Initiative*, er finansiert av Carnegie Cooperation of New York.

118) Skriftlige svar fra Makerere universitet på Riksrevisjonens spørsmål i forbindelse med møte 16. september 2004.

119) Skriftlige svar fra Makerere universitet på Riksrevisjonens spørsmål i forbindelse med møte 16. september 2004.

120) Skriftlige svar fra Makerere universitet på Riksrevisjonens spørsmål i forbindelse med møte 16. september 2004.

121) Utkast til bevilgningsdokument av 27. april 2000. Tiltaks målet er ikke ordrett referert.

122) Bevilgningsdokument av 22. mai 2000.

123) Bevilgningsdokument av 22. mai 2000.

124) Prosjektdokumentet, oppdatert april 2001, presentert ved møte i mai 2001.

125) Prosjektdokumentet, oppdatert april 2001, presentert ved møte i mai 2001.

126) Endelig utkast til midtveisevaluering, april 2003, s. 12.

127) Skriftlige svar fra Makerere universitet til Riksrevisjonens spørsmål i forbindelse med møte 16. september 2004.

128) Makerere universitets strategiske plan for perioden 2000/01–2004/05, s. 1.

129) Bevilgningsdokument av 22. mai 2000.

130) Utkast til bevilgningsdokument av 27. april 2000.

131) Department of Women and Gender Studies, Makerere University: *Celebrating Ten years of Existence*, s. 18–20.

132) *Program Completion Report*, mars 2004.

133) Endelig utkast til midtveisevaluering, april 2003.

134) Presentasjon ved givermøte om integrering av likestilling, 28.–29. januar 2004.

Ifølge universitetet har Institutt for kvinne- og kjønnsforskning hatt en aktiv rolle i arbeidet med likestillingsintegreringen ved universitetet gjennom å jobbe mye med bevisstgjøring om likestilling. Det ble rapportert i midtveisevalueringen at det var etablert enheter ved alle fakultetene på universitetet som jobbet med integrering av likestilling.¹³⁵ Instituttet for kvinne- og kjønnsforskning skulle organisere opplæring innen likestilling for disse enhetene. Jordbruksfakultetet og Fakultetet for veterinærmedisin har blant annet integrert kjønnsperspektivet i pensum og i opplæringen til de ansatte. De andre fakultetene er ikke kommet like langt med å integrere likestilling.¹³⁶

Ifølge Institutt for kvinne- og kjønnsforskning har den nye bygningen økt instituttets status.¹³⁷ Det har nå et utvidet bibliotek slik at alle ansatte og studenter ved universitetet har lett tilgang til materiale om kjønn og likestilling. I tillegg er dette ett av to institutter som gir studentene tilgang til datautstyr, og de tilbyr opplæring i dette til ansatte og studenter. I 2002 begynte instituttet å tilby kjønns- og datakurs med mål om å øke kvinnelige studenters mulighet til å ta fag innen naturvitenskap og IT. Det framkommer imidlertid av midtveisgjennomgangen at universitetet hadde problemer med å dekke drifts- og vedlikeholdskostnader for det nye bygget.¹³⁸

Instituttet holder seminarer om temaer innenfor likestilling. Ansatte ved ulike institutter og fakulteter kommer til disse seminarer og holder innlegg om sine forskningsområder.¹³⁹ De har planer om å gjennomføre seminarer om hvordan man skal integrere likestillingsperspektivet mer analytisk i forskningsarbeid, og vil publisere en årlig journal om likestillingsperspektivet for å stimulere til mer diskusjon rundt temaet.¹⁴⁰

Tiltaket var ikke avsluttet per 31. desember 2003.

2.4 Budsjetstøtte til Uganda

Tiltaket omfatter støtte til Ugandas plan for fattigdomsbekjempelse, PEAP (Poverty Eradication Action Plan). Ifølge denne planen må alle planer og programmer for fattigdomsbekjempelse demonstrere klar bevissthet når det gjelder likestillingsrelaterte temaer. Likestillingsaspekter skal drøftes sektorvis, som for eksempel innenfor områdene økonomisk utvikling, utdanning, helse, vann og sanitære forhold.¹⁴¹

Organisering

Norge har bevilget 100 mill. kroner i budsjetstøtte til Uganda i perioden 2002–2004.¹⁴² Finansdepartementet i

Uganda er avtalepartner og gjennomførende institusjon. Pengene er øremerket til et fond for fattigdomsreduksjon, Poverty Action Fund (PAF), og skal brukes i tråd med retningslinjene for dette fondet.¹⁴³

Av retningslinjene for PAF går det fram at midlene skal benyttes til tjenester for de 20 prosent fattigste i befolkningen, og at likestilling er et tverrsektorielt tema. De lokale myndighetene i hvert distrikt inngår årlige avtaler med sentrale myndigheter om forvaltningen av PAF-midlene, og skal ta hensyn til likestilling ved implementeringen av planen for fattigdomsbekjempelse.¹⁴⁴ I Finansdepartementets plan for partnerskapsbygging med givene understrekes det at likestilling er ett av flere tverrsektorielle temaer, og det henvises til den nasjonale likestillingspolitikken.¹⁴⁵ Likestillingsdepartementet i Uganda har ansvaret for at andre fagdepartementer tar hensyn til likestillingsspørsmålet, og skal oppfordre til og sikre at likestilling er integrert i departementene.¹⁴⁶

Ugandas regionaldepartement har retningslinjer for vurdering av minimumskrav og målbarheten av utviklingen for lokale myndigheter. Det påpekes at inkludering av den nasjonale likestillingspolitikken av 1997 er et av minstekravene som stilles til lokale myndigheter ved vurdering av inspeksjoner og overvåking av aktiviteter i distriktene.¹⁴⁷ I retningslinjene inngår et belønningssystem med målbare kriterier fra en til ti til bruk ved vurdering av utviklingen i distriktene. Integrering av likestillingsperspektivet er ett av kriteriene i vurderingene. Hvis et distrikt skårer sju poeng eller mer, får de 20 prosent mer tilskudd året etter. Hvis de får fem poeng, skjer det ingen endring, mens dersom et distrikt skårer lavere enn fem, får distriktet 20 prosent mindre i tilskudd året etter.

Vurderingene foretas av et eksternt evalueringsteam. Likestillingsperspektivet skal identifiseres i analysene av utviklingsplanene, strategiene og budsjettet i distriktene. Ulikheten mellom menn og kvinner skal identifiseres, analyseres, og det skal settes i gang spesielle tiltak for å jevne ut ulikhetene. Ved vurdering av kvaliteten til investeringsplanen i distriktene skal det dokumenteres at en lokal kontaktperson for likestillingsspørsmål har deltatt i planprosessen og har laget strategier for hvordan man håndterer ulikheten mellom menn og kvinner.

I fattigdomsbekjempelsesplanen for 2001–2003 er det forventede resultatet, når det gjelder kvinner og likestilling, forbedring av kvinners rolle og strategisk medbe-

135) Endelig utkast til midtveisevaluering, april 2003.

136) Skriftlige svar fra Makerere universitet til Riksrevisjonens spørsmål i forbindelse med møte 16. september 2004.

137) *Program Completion Report* mars 2004.

138) Endelig utkast til midtveisevaluering, april 2003.

139) *Program Completion Report*, mars 2004.

140) *Program Completion Report*, mars 2004.

141) PEAP februar 2001, s. 41.

142) Avtale av 3. desember 2002.

143) PAF er ikke et vanlig fond, men et regnskapsmessig verktøy som skal sikre at tildelte midler blir brukt til bestemte formål, og som er direkte fattigdomsrettet (PEAP side 155). Budsjettmidlene til PAF er øremerkede og i prinsippet beskyttet mot budsjettkutt i løpet av året. Jamfør mandat for dialog av 25. juni 2002.

144) PAF, *Guidelines for the planning and operation of conditional grant 2002–2003*.

145) *Building Partnerships to implement the PEAP, Volum 3*, desember 2001.

146) PEAP februar 2001, s. 98.

147) Ministry of local government, *Assessment manual of minimum conditions and performance measures for local governments*, desember 2002.

stemmelse.¹⁴⁸ Det er imidlertid ikke utarbeidet indikatorer for å vurdere resultatoppnåelse, og det er ikke angitt hva som må gjøres for å oppnå målet.

Planleggingsfasen

Den norske strategien for bistanden til Uganda skal forankres i landets plan for fattigdomsbekjempelse. Planen har som overordnet mål å redusere forekomsten av fattigdom fra 44 prosent i 1997 til 10 prosent eller lavere innen 2017.¹⁴⁹ Tiltaks målet er å støtte Ugandas myndigheter i gjennomføringen av planen ved å tilføre midler til Poverty Action Fund (PAF).

Forventede resultater er definert i de årlige planene for sektorene som inngår i PAF, og framgår av de halvårige rapportene som utarbeides på sektornivå. Likestilling er definert som et tverrsektorielt tema, og det framkommer ikke eksplisitt av dokumentasjonen om det er planlagte resultater når det gjelder likestilling. Resultatene for den norske budsjettstøtten kan ikke måles uavhengig av statsbudsjettet eller de øvrige givernes bidrag til PAF. For budsjettåret 2002–2003 var den planlagte norske innsatsen på 50 mill. kroner, og den utgjorde i underkant av to prosent av PAF-midlene.

Ivaretagelse av likestillingsaspekter er ikke omtalt i mandat for dialog, vedlegg til avtalen eller bevilgningsdokumentet av 2002. Norad har ikke vurdert konsekvensene av tiltaket for kvinner og menn, men lagt til grunn Ugandas egen fattigdomsbekjempelsesplan for bevilgning av budsjettstøtten.

Gjennomførings- og avslutningsfasen

På møtet i Verdensbankens styre i 2003 tok representanten for de nordiske og baltiske landene opp at det burde fokuseres mer på likestillingsspørsmålet, i lys av at en stor del av kvinnene er familieforsørgere, og at deres innsats og bidrag i produksjon må tas hensyn til når det gjelder landrettigheter og rettigheter til arv.¹⁵⁰ Videre ble det understreket at det er viktig å fokusere på likestillingsperspektivet og være oppmerksom på at likestilling er et tverrsektorielt tema i den reviderte fattigdomsbekjempelsesplanen, og at en likestillingsekspert burde delta i de gjennomgangene som blir gjort.¹⁵¹

Ambassaden rapporterte i november 2003 at det er et fokus på kjønnsspørsmål, og at Verdensbanken har stilt med en egen likestillingsekspert.¹⁵² Den norske ambassaden foreslo at Sverige eller Norge bør vurdere å bidra med en fagperson som inngår i likestillingsteamet i forbindelse med gjennomgangene av budsjettstøtten.

148) PEAP, februar 2001, Decision-taking tabel, s. 172.

149) Bevilgningsdokument av 7. november 2002 & Ministry of Finance, Planning and Economic Development, *Poverty Eradication Action Plan (PEAP)*, februar 2001.

150) Ambassadens utkast til instruksjon utarbeidet i samarbeid med den svenske og danske ambassaden i Kampala, 5. september 2003.

151) The World Bank Group, Nordic-Baltic Office. Dato for møtet var 9. september 2003.

152) Rapport utarbeidet av ambassaden, 19. november 2003.

Likestilling er inkludert som ett av fem tverrgående temaer i programmatrisen og i gjennomgangene.

For å kunne fokusere mer på likestilling i implementeringen av planen for fattigdomsbekjempelse skal regjeringen i Uganda lage likestillingsrettede handlinger og inkludere dem i programmatrisen som tar utgangspunkt i revisjon av planen, sektorstrategiene og prioriteringene. Det er flere punkter som trekkes fram: kvinners tilgang til ressurser og landrettigheter, revidering av nasjonal likestillingspolitikk, koblingen mellom kjønn og økonomisk vekst, reduisering av kvinnes arbeidsbelastning og byrde, og reformprogrammer innenfor justissektoren, særlig kjønnsrelatert vold.

Blant aktivitetene som er satt i gang for å støtte prosessen, er å lage retningslinjer for integrering av likestilling sektorvis i planen for fattigdomsbekjempelse. I tillegg er det utarbeidet en detaljert kjønnsundersøkelse av husholdningene og en økonometrisk studie av koblingen mellom kjønn og vekst i Uganda, inklusive demografiske analyser om temaet ulikhet mellom kjønnene.¹⁵³

Finansdepartementet i Uganda rapporterer for budsjettåret juli 2002–juni 2003 at det innenfor justissektoren er etablert spesielle enheter på politistasjoner for beskyttelse av kvinner. Resultatet har vært at Likestillingsdepartementet i Uganda har rekruttert, opplært og utplassert 25 tjenestemenn som arbeider med fanger som er under prøveløslatelsesordninger, og at politiet jobber med 90 skoleprogrammer for kriminalitetskontroll og etablering av beskyttelsessenter for barn og familier i flere distrikter. Renovering av kvinnefengslet i Kakiika blir også omtalt i rapporten.¹⁵⁴ De samme oppnådde resultater blir gjentatt i finansdepartementets halvårige rapport for perioden juli 2003–desember 2003.¹⁵⁵ Ellers er rapportering av utviklingen inndelt sektorvis, og det framgår ikke av rapportene hvordan likestillingsaspekter blir ivarettatt.

Under revisjonsprosessen av planen for fattigdomsbekjempelse har ambassaden kommentert at det er nødvendig med økt fokus på likestilling, for eksempel innenfor justissektoren. Videre kommenterer ambassaden at tverrsektorielle temaer som likestilling ikke er godt nok integrert i utkastet til den reviderte planen for fattigdomsbekjempelse. Jenters lave deltakelse på ungdomskolenivå i Nord-Uganda, og ønsket om økt oppmerksomhet når det gjelder foreldreløse barn, er også temaer som blir kommentert.¹⁵⁶

Under Verdensbankens fjerde gjennomgang i mars 2004 kommer det fram at resultatet av arbeidet med landrettigheter for kvinner hadde vært begrenset på grunn av

153) Aide-Memoire, *Fourth Poverty Reduction support Credit (PRSC4) UGANDA, Pre-Appraisal Mission*

154) 27. oktober–7. november 2003.

155) Ministry of Finance, Planning and Economic Development, *Semi-annual Budget performance Report*

156) Revidert PEAP, utkast av mars 2004 og kommentarer fra ambassaden i Kampala 5. april 2004.

manglende fokus på og forsinkelser med å rekruttere kvalifisert personell. Det har ikke vært mulig å verifisere effekten av aktivitetene på grunn av manglende grunnlagsdata.¹⁵⁷ I tabellene for implementering av fattigdomsbekjempelsesplanen er det laget utviklingsindikatorer for integrering av likestillingsperspektivet som tar utgangspunkt i prioriterte sektorer for budsjettperioden 2003/04–2005/06. Et av de definerte målene er å lage grunnlagsdata for evaluering av utviklingen når det gjelder landrettigheter for kvinner. Registrering av landsertifiseringene med hensyn til kjønn og økt oppmerksomhet på likestilling er blant målene.

Norad skriver i sin oppsummeringsrapport at likestilling er et av områdene som er prioritert fra norsk side. Det fokuseres blant annet på utvikling av retningslinjer for likestillingsbudsjettering som skal brukes i forbindelse med budsjettdrøftinger for 2005/2006.¹⁵⁸

Tiltaket var ikke avsluttet per 31. desember 2003.

157) Aide-Memoire, *Uganda Fourth Poverty reduction Support Credit (PRSC4)*, Appraisal Mission 15.–30. mars 2004, s. 29 punkt 136.

158) Oppsummeringsrapport fra PRSC4 Appraisal mission utarbeidet av Norad 14. april 2004.

Referanseliste

Referanselisten gir en oversikt over sentrale dokumenter. Dokumenter knyttet til de utvalgte tiltakene (for eksempel prosjekt- eller bevilgningsdokument), er ikke referert i listen, men i fotnotene.

Stortingsproposisjoner

- St.prp. nr. 1 (2004–2005) for Utenriksdepartementet
- St.prp. nr. 1 (2001–2002) for Utenriksdepartementet
- St.prp. nr. 1 (2000–2001) for Utenriksdepartementet
- St.prp. nr. 1 (1999–2000) for Utenriksdepartementet
- St.prp. nr. 1 (1997–1998) for Utenriksdepartementet

Stortingsmeldinger

- St.meld. nr. 21 (1999–2000) *Menneskeverd i sentrum*
- St.meld. nr. 19 (1995–1996) *En verden i endring. Hovedtrekk i norsk politikk overfor utviklingslandene*

Innstillinger til Stortinget

- Budsjett-innst. S. nr. 3 (2001–2002) *Innstilling fra utenrikskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2002 vedkommende Utenriksdepartementet mv.*
- Innst. S. nr. 229 (1995–96) *Innstilling fra utenrikskomiteen om hovedtrekk i norsk politikk overfor utviklingslandene*

Handlingsplaner og strategier

- *Kamp mot fattigdom. Regjeringens handlingsplan for bekjempelse av fattigdom i sør mot 2015*, mars 2002
- Utenriksdepartementet, *Strategi for kvinne- og likestillingsrettet utviklingssamarbeid 1997–2005*, 1997

Interne retningslinjer og håndbøker

- Norad, *Development Cooperation Manual* (Who does what when), 2002
- Norad, *Handbook in Gender and Empowerment Assessment* (Likestillingshåndboken), 2000
- Norad, *Development Cooperation Manual*, juni 1998

Andre dokumenter fra norske myndigheter

- Ambassaden i Ugandas plan for utviklingssamarbeidet 2005
- Norad, *Norsk bistand i tall, 1999–2004*
- Norad, www.norad.no
- Norad, Årsrapport 2003
- Utenriksdepartementet, *Fremtidig utviklingssamarbeid med Mellom-Amerika – Retningslinjer for bruk av regionbevilgningen*, notat av 4. februar 2003
- Utenriksdepartementet, *Landstrategi "Norsk bistandssamarbeid med Nicaragua"*, 1993
- Utenriksdepartementet, *Retningslinjer for samarbeidet mellom Uganda og Norge 2001–2005*, undertegnet i januar 2001
- Virksomhetsplaner for ambassadens i Nicaragua, 1999–2006
- Virksomhetsplaner for ambassaden i Uganda, 2004–2006

Andre dokumenter

- CMI Evalueringsrapport 1/99, *WID/Gender Units and the Experience of Gender Mainstreaming in Multilateral Organisations*
- Frode Liland og Kirsten Alsaker Kjerland, *Norsk utviklingshjelps historie*, 2003
- Government of Nicaragua, *A strengthened growth and poverty reduction strategy*, juli 2001
- Norad, Evaluation Report 5/2005, *Evaluation of the "Strategy for Women and Gender Equality in Development Cooperation (1997–2005)"*
- Norad, Evaluation Report 3/2005, *Gender and Development – a review of evaluation reports 1997–2004*
- OECD/DAC (1999), *DAC Peer Review Norway*
- OECD/DAC (2005), *DAC Peer Review Norway*
- Sida, *Striking a balance. On women and men in development cooperation*, 1999
- Sida, *Landanalys Uganda*, 2000
- Sida, *Mainstreaming Gender Equality: Country Report Nicaragua*, 2002
- Uganda Ministry of Finance, Planning and Economic Development, *Poverty Eradication Action Plan (2001–2003)*, 2001
- Uganda Ministry of Finance, Planning and Economic Development, *Uganda Poverty Status Report*, 2003
- Uganda Ministry of Gender, Labour and Social Development, *The National Action Plan for Women*, 1999

- UNDP, Human Development Report 2005
- UNDP, Human Development Report 2003
- UNFPA, www.unfpa.org/profile/nicaragua.cfm
- UNFPA, *Needs assessment report: Findings from nine African countries*
- United Nations, www.un.org
- United Nations, Office of the Special Adviser on Gender Issues and the Advancement of Women, *Important concepts underlying gender mainstreaming*, www.un.org
- United Nations' Women Watch, www.un.org/women-watch
- USAID, *Integrated strategic plan for USAID's program in Uganda, 2002–2007*

