



Evaluering av støtte til demokrati gjennom FN

Evalueringsavdelingen i Norad

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

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

Democracy Support through the United Nations

Evalueringen er gjennomført av Scanteam i samarbeid med Nord/Sør-konsulentene, Stockholm Policy Group og Overseas Development Institute.

Bakgrunn og formål

FN-tiltak for demokratiutvikling har mottatt ca. 2 milliarder kroner i norsk støtte de siste ti årene. Evalueringen dekker innsatser i Guatemala, Malawi, Sudan, Afghanistan, Nepal, Mosambik og Pakistan. De fleste programmene har pågått i 5–10 år.

Evalueringen har som formål å gi informasjon om resultatene av norsk støtte til demokratiutvikling gjennom FN. Delmål for evalueringen var å vurdere norske beslutningsprosesser, analysere hvordan ulike typer støtte fungerer i ulike sammenhenger, gi råd om forbedringer av fremtidig norsk støtte til demokratiutvikling og gi råd om norske posisjoner overfor relevante FN-organisasjoner.

Sentrale funn, konklusjoner og anbefalinger

Hovedfunn:

I Mosambik har mediestøtten gjennom FN bidratt til opprettelse av mange lokale radiostasjoner. Disse har bidratt til informasjon på lokale språk om valgspørsmål, markeder og priser, helse og utdannings-spørsmål og til politisk debatt. Kvinners deltakelse i utformingen av tiltakene har vært viktig. Det er derimot usikkert om aviser har særlig nytte av tiltakene. Programmet er avhengig av giverfinansiering.

I Guatemala har Norge støttet urbefolkningens rettsvern og det sivile samfunn siden 2000. Urbefolkningen har i dag større mulighet for å bli hørt i det nasjonale rettssystemet enn før. Det ble opprettet 15 kontorer for forsvar av urbefolkningens rettigheter, og disse finansieres nå over offentlige budsjetter. Programmet for støtte til det sivile samfunnet i Guatemala omfattet 109 enkeltprosjekter. Flere prosjekter var vellykkede, mens andre ikke nådde sine mål. FNs utviklingsprogram (UNDP), som forvaltet den norske støtten, får godt skussmål for sitt samarbeid med myndighetene i landet.

I Malawi var målet å fremme godt styresett, respekt for menneskerettigheter og utvikling. Prosjektene utvikles av sivile organisasjoner eller offentlige institusjoner. Manglende formelle myndighetsstrukturer på lokalt nivå var en utfordring for programmet. Det foreligger ikke noen samlet oversikt over hovedresultatene av innsatsen, men noen gode resultater er beskrevet i årsrapporter og evalueringer. Enkelte lokalsamfunn og individer fikk økt gjennomslagskraft for sine rettigheter overfor myndighetene, og flere organisasjoner har blitt sterkere. Programmet er avhengig av giverfinansiering.

I Sudan bidro norsk støtte gjennom FN til landets første internasjonalt anerkjente valg siden 1986. I Afghanistan bidro norsk støtte til at landets første valg fant sted. En rekke lokale frivillige organisasjoner og myndighetsansatte har fått opplæring i gjennomføring av valg. Valgprogrammet i Afghanistan er den største enkeltinnsatsen for demokrati som Norge har vært involvert i. UNDP forvaltet den norske valgstøtten i begge land, og organisasjonen blir berømmet for godt arbeid under svært vanskelige forhold. Evalueringen peker på at slik støtte er spesielt viktig i sårbare stater, der det ofte er få andre aktører til stede som kan forsvare prinsippene for demokratisk utvikling.

I Afghanistan fikk likevel UNDP kritikk for manglende involvering av det sivile samfunn. I Sudan har den politiske og internasjonale situasjonen hindret endringer i menneskerettighetslovgivningen. Norge og andre givere får kritikk for å ha vært for nølende til å stille seg bak og støtte FN-operasjonen (UNMIS) sitt arbeid med menneskerettigheter i

landet. Evalueringen hevder også at Norge og FN var for opptatt med å avholde valg og for lite av hvordan valgene best kunne bidra til en demokratisk utvikling.

I Nepal utgjorde den norske støtten en liten andel av støtten til to programmer for menneskerettigheter. Den nasjonale kommisjonen for menneskerettigheter ble etablert i samarbeid med UNDP i 2002, og informasjon om 8000 menneskerettighetsovergrep er samlet inn. Men kommisjonen er politisk svak og tar ikke sakene videre. Høykommissæren for menneskerettigheter har hatt observatører i Nepal siden 2006 og overvåker fredsavtalen inngått samme år. Observatørene har ved sin tilstedeværelse høyst sannsynlig bidratt til stabilitet. Av sakene som Høykommissæren har sendt videre til menneskerettighetskommisjonen, har få blitt sendt videre og enda færre gransket.

Likestillingsprogrammet i Pakistan har bidratt til opplæring av flere hundre kvinnelige politikere. Det vanskelige politiske klimaet og svak koordinering av innsatsen har svekket muligheten for varige positive resultater av denne opplæringen.

Resultatene nevnt ovenfor har kommet etter flere års omfattende støtte. Flere av programmene har svake systemer for resultatoppfølging (Mosambik, Guatemala, Malawi), noe som gjorde det vanskelig for teamet å dokumentere bredere effekter av innsatsen.

Hovedkonklusjoner:

En hovedkonklusjon i evalueringen er at samtlige demokratiinnsatser har bidratt til en offentlig diskusjon om demokratisk utvikling i de undersøkte landene. Særlig finner evalueringen at demokratistøtte gjennom FN er viktig i sårbare stater, der det er få andre aktører til stede som kan forsvare prinsipper for demokratisk utvikling.

Teamet vurderte alle de undersøkte programmene som relevante for demokratiutvikling i de respektive land. Det konkluderes derfor med at den desentraliserte norske beslutningsmodellen, der ambassader bevilger midler til FN-organisasjoner, fungerer godt.

I noen tilfeller - som i demokratiprogrammet i Malawi, programmet for støtte til likestilling i Pakistan og mediaprogrammet i Mosambik - får Norge ros for sin involvering i programmene. Men evalueringslaget finner også at denne involveringen i noen tilfelle svekkes som et resultat av skifte av personell, nye prioriteringer og nedbemanning av ambassadene.

Teamet finner at norske ambassader som regel har hatt en god forståelse av den samfunnsmessige sammenhengen som demokratiprogrammene har foregått i.

Anbefalinger:

Teamet kommer med anbefalinger til FN-systemet, FNs utviklingsprogram og til Norge.

- FN må fortsette å satse på "ett FN". Dette er særlig viktig når det gjelder demokratiutvikling, der det ofte trengs en sammensatt og godt koordinert innsats fra flere FN-aktører.
- FNs utviklingsprogram bør forbedre sitt resultatrapporteringssystem.
- Norge bør gjøre mer som partner for FN på demokratifeltet gjennom økt bemanning, konsentrasjon om utvalgte tema og land og større innsats i utforming og oppfølging av programmene. Støtte til politisk dialog på høyt nivå bør prioriteres. Det anbefales at Norge oppdaterer sin demokratistrategi fra 1992.

Synspunkter fra involverte parter

Evalueringen ble lagt frem på et seminar 30. mars, med blant annet representanter for FNs Utviklingsprogram, Utenriksdepartementet og Norad til stede. Evalueringsavdelingen bygger her på kommentarer som kom frem på seminaret og på kommentarer som ble mottatt senere.

Utenriksdepartementet ved Avdeling for FN, fred og humanitære spørsmål pekte på at evalueringen kommer samtidig som demokratiske omveltninger i Midt-Østen og Nord-Afrika og en gjennomgang i Utenriksdepartementet av arbeidet på dette området.

Avdelingen peker på at den senere tids utvikling gjør det særlig nødvendig med en vurdering av fremtidig arbeid. Det ble nevnt at man fra norsk side ønsker å

bidra til bedre koordinering på landnivå, og at UNDP med sine 166 landkontor og betydelig støtte fra Norge vil spille en nøkkelrolle.

Utenriksdepartementet la vekt på at de i sin oppfølging av evalueringen og av FN vil fortsette å legge vekt på resultater, der ambassadene vil få en viktig rolle. Funnene fra evalueringen vil bli kommunisert til alle ansatte i Utenriksdepartementet og på ambassadene.

FNs utviklingsprogram pekte i sin kommentar på det lange og gode samarbeidet med Norge innenfor området demokratisk styresett og at evalueringsfunnene i stor grad samsvarer med organisasjonens egne vurderinger.

Representanten for FNs utviklingsprogram understreket at støtte til demokratisk styresett er en politisk rettet oppgave, og at resultatene ikke kan løses kun med tekniske tiltak. UNDP arbeider med å forbedre sine analyser av politisk-økonomiske forhold for å bedre grunnlaget for dette arbeidet. Målet er å få programmer som er bedre tilpasset de enkelte landene.

Betydningen av at kravene om demokratisk utvikling kommer innenfra – som i Tunisia og Egypt – ble påpekt. Det fins ingen enkel modell for å overføre slike bevegelser til andre land og situasjoner. FNs utviklingsprogram arbeider systematisk med å måle hvilke resultater som oppnås innen styresett. Organisasjonen er klar over at nasjonalt eierskap er sentralt for å lykkes, og at organisasjonen kun kan ha en støtterolle.

Andre kommentarer:

- Det ble hevdet at demokratisk styresett synes å ha blitt nedprioritert i norsk utviklingssamarbeid. Utenriksdepartementet mente at temaet kan ha fått mindre oppmerksomhet i den offentlige debatten, men at departementets arbeid har fortsatt og at en nå ønsker å samarbeide mer med Norad for å styrke innsatsen.
- Evalueringsrapporten understreker at bistand på området bør støttes politisk. I diskusjonen ble det imidlertid pekt på at slik støtte fra vestlige land kan vekke negative følelser i noen situasjoner. Kan det tenkes at en sterkere vestlig støtte kunne ha forsinket den demokratiutviklingen som faktisk har funnet sted i Midt-Østen og Nord-Afrika?
- Evalueringen ble kritisert for at den i for liten grad fortalte hvordan kampen for demokrati utspiller seg. Det ble hevdet at en burde ha sett nærmere på statens og samfunnets egne bidrag til demokratiutvikling i landene.
- Andre stilte spørsmål ved evalueringens konklusjon om at bistand til parlamenter og institusjoner som overvåker utviklingen vanskelig kan lykkes fordi den lett blir for politisk. Det ble pekt på en Norad-gjennomgang av et norsk-støttet program i Kenya i 2008 og en studie av et norskstøttet program i Andes-landene i 2009, som begge viser at slik støtte har gitt gode resultater.¹

¹ Gjennomgangen i Kenya referer til et norskstøttet program i regi av National Democratic Institute (NDI), og studien i Andes-landene omhandler et program i regi av International Institute for Democracy and Election Assistance (IDEA).

Evalueringsavdelingen sin vurdering

Evalueringen av norsk støtte til demokrati gjennom FN har bidratt til bedre oversikt over og kunnskap om demokratistøtte. Evalueringen gir et eksternt blikk på norsk samarbeid med FN på et område som har blitt enda mer aktuelt etter den siste tidens utvikling i Midt-Østen og Nord-Afrika. Avdelingen mener at evalueringen vil være nyttig for vurderingene av videre norsk innsats for demokrati.

De seks landstudiene gir et innblikk i hvordan program til støtte for demokratiutvikling utvikler seg, inkludert faktorer som påvirker dette. Det er utarbeidet egne sammendrag om landstudiene, og disse er publisert på Evalueringsavdelingens hjemmeside (norad.no/evaluering).

Anbefalinger fra Evalueringsavdelingen

Evalueringsavdelingen mener at særlig anbefalingene om følgende tiltak bør vurderes nærmere på norsk side:

- styrking av bemanningen og mer oppmerksomhet på demokratiutvikling
- økt konsentrasjon om utvalgte tema og land
- forbedret innsats i utforming, overvåking og oppfølging av program som får støtte, og
- oppdatering av Norges demokrati-strategi fra 1992.

Norad

Direktoratet for utviklingssamarbeid
Norwegian Agency for Development Cooperation

Postadresse:
Postboks 8034 Dep, NO-0030 OSLO
Besøksadresse:
Ruseløkkveien 26, Oslo, Norway

Tel: +47 22 24 20 30
Fax: +47 22 24 20 31

postmottak@norad.no
www.norad.no

ISBN: 978-82-7548-594-4

Foto: Sudanese march through the streets of the Southern capital Juba to mark the launch of voter registration for April 2010 elections – Peter Martell/IRIN.