



# Demokratistøtte gjennom FN

## Oppsummering: Malawi landrapport

### Evalueringsavdelingen i Norad

Evalueringsavdelingen har ansvaret for å planlegge og kvalitetssikre uavhengige evalueringer av aktiviteter finansiert over det norske utviklingsbudsjettet. Evalueringene dokumenterer resultater i utviklingssamarbeidet, samler erfaringer for læring og er informasjonskilde for myndighetene og den norske offentlighet.

Dette sammendraget presenterer de viktigste funn, konklusjoner og anbefalinger i en evalueringsrapport. Hensikten er å gjøre evalueringresultatene lettere tilgjengelige.

Hovedrapport og landrapporter er tilgjengelige på <http://www.norad.no/no/resultater/publikasjoner/evalueringer>.

### Democracy Support through the United Nations

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

**Norsk demokratistøtte gjennom FN har bidratt til økt kunnskap om rettighets-spørsmål i Malawi. Dette gjelder særlig de lokalsamfunn og sivilsamfunnsorganisasjoner som deltok i programmet. Det er derimot vanskelig å si noe om de bredere samfunnseffekter av støtten.**

### Bakgrunn og formål

Malawi er et av seks land der norsk støtte til demokratiutvikling gjennom FN-systemet har blitt evaluert. Formålet med evalueringen var å belyse resultatene av den norske demokratistøtten i et utvalg land, vurdere norske beslutningsprosesser, gi anbefalinger om fremtidig norsk støtte til demokratiutvikling og gi råd om norske posisjoner vis-à-vis relevante FN-organisasjoner.<sup>1</sup>

Studien av den norske demokratistøtten gjennom FN tar for seg Malawi "Democracy Consolidation Programme" (DCP), som hadde som formål å støtte det sivile samfunn i Malawi. Norge støttet program-

met fra 1998 til 2010 med totalt 100 millioner kroner.

Gjennom DCP søkte myndighetene og FNs utviklingsprogram å gjennomføre et omfattende program for demokratiutvikling. Programmet besto av prosjekter drevet av sivilsamfunnsorganisasjoner og statlige institusjoner, og målet var å fremme godt styresett, respekt for menneskerettigheter og kunnskap om retten til utvikling.

Etter 30 års autoritært styresett under president Banda ble de første flerparti-valgene i Malawi gjennomført i 1994. Siden den gang har demokratibyggingen foregått sakte, men sikkert. Fortsatt er det store utfordringer knyttet til gjennom-siktighet og ansvarlighet, lovverket, valg-prosessene og dårlig fungerende lokale myndigheter.

### Konklusjoner og funn

#### Hovedkonklusjoner

1. Programmet vurderes generelt positivt, spesielt på grasrotnivå. Det finnes ikke noen systematisk oversikt over programmets samlede resultater, men det er mange eksempler på suksess for enkeltprosjekter.

<sup>1</sup> Evalueringens hovedrapport inneholder funn og konklusjoner på tvers av landstudier. Den er oppsummert i et eget informasjonsflak. Se <http://www.norad.no/no/resultater/publikasjoner/evalueringer/publikasjon?key=284256>.

2. Myndighetenes eierskap til programmet har vært en positiv faktor. Programmet ansees som relevant for demokratiutviklingen i Malawi, noe som har blitt bekreftet gjennom deltakelse fra både myndighetssiden, akademia og det sivile samfunn. Positive resultater på grasrotnivå indikerer relevans for lokalbefolkningen.
3. Programmet er avhengig av bistand og er derfor ikke økonomisk bærekraftig. Likevel vurderes noen av programmets bidrag som bærekraftig, som f. eks styrket kompetanse blant sivile samfunnsaktører.
4. Programmets største svakhet var FNs utviklingsprogram sin ineffektivitet med hensyn til utbetaling av midler. DCPs egne mekanismer for fordeling av midler til prosjektpartnere fungerte, og de ansatte ved prosjektkontoret får gode tilbakemeldinger for dynamisk og profesjonelt arbeid.
5. Hovedutfordringen har ellers vært mangelfulle myndighetsstrukturer på lokalt nivå og politikere og byråkraters manglende respons på folkets økende krav om innsyn og etterrettelighet.

#### **Hovedfunn**

Programmet har bidratt med støtte til aktiviteter rundt valget i 1999, opplæring av parlamentarikere, lovreform, juridiske rettigheter, folkeopplæring og arbeid med menneskerettigheter. DCP har en rettighetsbasert tilnærming som har blitt styrket i løpet av prosjektets levetid. I de tidligste fasene utgjorde opplæring og bevisstgjøring de viktigste komponentene, mens det senere ble lagt større vekt på

å bygge landsbykomiteer for rettighetsarbeid på grasrotnivå.

Programmet har vist seg å være effektivt når det gjelder å få midler til og kapasitetsbygging av frivillige organisasjoner, samt å sikre nettverksbygging og læring mellom organisasjonene. Til tross for at det ikke foreligger noen samlet oversikt for de overordnede resultatene av innsatsen, er mange positive resultater beskrevet i rapporter og evalueringer, og programmet vurderes som en effektiv måte å støtte det sivile samfunnet på.

Folkeopplæring i rettigheter regnes som den mest vellykkede delen av programmet, og det er mange eksempler på at folkelig press har ført til endringer på politikknivå og innen tjenesteyting. Spesielt har nasjonalt kringkastede radioprogrammer bidratt til politiske endringer gjennom debatter som har resultert i press på politikere til å innfri løfter. Den utstrakte rettighetsopplæringen blant lokalbefolkningen sies også å ha ført til større deltakelse i politiske prosesser, bedre dialog mellom myndighetene og befolkningen, større aksept for kvinners rettigheter, mer diskusjon om skadelige tradisjoner og hyppigere oversendelse av saker til menneskerettighetsorganisasjoner.

Til tross for at DCP har gitt befolkningen mulighet til å kreve sine rettigheter og ansvarliggjøre myndighetene, har hovedutfordringen vært den manglende responsen fra politikere og myndigheter når det gjelder å bli holdt ansvarlig.

DCP har hatt sitt hovedsete ved presidentens kontor. Dette har i seg selv styrket programmets mulighet til å sette

det sivile samfunnets deltakelse på den nasjonale dagsorden. Bedre koordinering mellom DCP og andre store demokratiprogrammer i Malawi kunne imidlertid ha styrket resultatene ytterligere.

Svake systemer for resultatoppfølging har gjort det vanskelig å dokumentere bredere effekter av innsatsen. Det er også vanskelig å angi hvilke samfunnsmessige endringer som kan tilskrives programmet. Organisasjonene som deltok i og oppnådde en seier i debatten rundt en tredje presidenttermin, er blant dem som har fått mest støtte gjennom programmet.

Det er ikke funnet konkrete eksempler på at programmet i seg selv har øvet direkte innflytelse på regjeringens politikktutforming. DCP har snarere satt det sivile samfunn i stand til å influere på politiske prosesser, og i så måte har programmet hatt suksess.

#### *Norske beslutningsprosesser*

Malawi ble en prioritert samarbeidspartner for norsk bistand i 1995, og i 1997 signerte myndighetene en samarbeidsavtale med godt styresett som ett av fire satsningsområder. Malawis nye regjering ble vurdert som demokrativennlig, og det var naturlig for Norge å støtte demokratiutvikling og styresett i Malawi.

Flere givere støttet første fase av DCP, men mange falt fra underveis. Norge tok ikke del i utformingen, men som den mest sentrale giveren gjennom programmets 14 år har Norge hatt innflytelse på utviklingen av programmet. Programdokumenter viser også at norske prioriteringer og anbefalinger har blitt tatt til

følge. Norge har videre vært opptatt av at programmet skulle forankres i Malawis nasjonale planer, og ambassaden har etterspurt forbedringer av programdesignet og av kvaliteten i resultatrapporteringen. Ambassaden anbefalte tidlig at programmet ble evaluert, og med bakgrunn i evalueringen ble fase to utviklet. Norge har derimot ikke vært like aktiv i debatten om de mer strategiske føringene for programmet.

Norge og FNs utviklingsprogram sitt samarbeid gjennom 14 år blir fremhevet som svært viktig for programmets suksess. Samarbeidet er preget av gjensidig tillit, og de nasjonale aktørene har fått frihet til å utvikle et nettverk av partnere som alle har dratt i samme retning.

#### *FN som kanal*

Norge valgte FNs utviklingsprogram som kanal for demokratistøtten av flere grunner. Det var enighet i Norge om å støtte FN som en viktig aktør i demokratibygging. FNs utviklingsprogram hadde en sentral og strategisk rolle innen styresett og demokrati i Malawi. I tillegg hadde FNs utviklingsprogram og de malawiske myndighetene allerede utviklet et omfattende demokratiprogram med støtte fra ulike givere.

FNs utviklingsprogram sin politiske nøytralitet var akseptabel for alle de involverte partene, og det ble sett på som en styrke at organisasjonen kunne trekke på ekspertise fra andre deler av FN-systemet. FNs utviklingsprogram sine muligheter og evne til å skaffe midler var også et viktig element i valg av kanal.

FNs utviklingsprogram har fått gjentakende kritikk for treg respons og forsinkelser, noe som til tider har hatt svært negativ innvirkning på måloppnåelsen i programmet. Hyppig utskiftning av ansatte beskrives som en stadig utfordring for dialogen mellom partene. Organisasjonen kritiseres også for ikke å ha greid å sikre nok midler til programmet, som ellers ville ha hatt kapasitet til å utvide geografisk.

Til tross for Norges krav om bedre oppfølgings- og evalueringssystemer og mer systematisk resultatrapportering har FNs utviklingsprogram og DCP ikke utviklet den nødvendige kapasiteten på dette området. FNs utviklingsprogram kritiseres også for ikke å ha greid å skape synergieffekter mellom ulike programmer innenfor feltet godt styresett. Studien hevder at organisasjonen ikke har greid å beholde den sentrale posisjonen på styresettområdet som den hadde på nittitallet.

#### **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: 978-82-7548-614-9  
Foto: Peter Martell/IRIN.