

Danida

UDENRIGSMINISTERIET

DAC sektor: 150 God regeringsførelse og civil samfundet



FÆLLESEVALUERING AF DELTAGELSE OG ANSVARLIGHED



evalueringresumé

2009.02

Denne evaluering undersøger effekterne af støtten til området borgerdeltagelse og politisk ansvarlighed (på engelsk "Citizens' Voice and Accountability"), der er et væsentligt element i udviklingen af god regeringsførelse. Evalueringen blev iværksat i 2006 på foranledning af de syv bilaterale donorer Storbritannien, Danmark, Norge, Sverige, Tyskland, Belgien og Schweiz.

Evalueringen ser på i alt 57 tiltag i syv udviklingslande. Formålet med evalueringen er at give et indblik i, hvilke mekanismer i donorerne støtte, der fungerer, og hvilke der ikke gør, samt hvorfor. I evalueringens første fase udviklede og testede ODI (Overseas Development Institute) den analytiske ramme for undersøgelsen. I anden fase blev der gennemført fem landestudier i Indonesien, Nepal, Bangladesh, DR Congo og Mozambique. I tredje og sidste fase samlede ODI resultaterne i en synteserapport med anbefalinger til fremme af borgerdeltagelse og politisk ansvarlighed.

Overordnede konklusioner

Når det gælder om at øge borgernes bevidsthed og fremme statslige embedsmænds lydhørhed overfor borgerne, har donorstøtten i en række tilfælde ført til positive resultater, særligt på det lokale niveau. Af positive eksempler kan nævnes direkte støtte til marginaliserede og socialt ekskluderede grupper som kvinder og etniske minoriteter samt donorsamarbejdet med lokale hjælpeorganisationer, fagforeninger og religiøst funderede organisationer, som ofte har lettere ved at komme i kontakt med marginaliserede grupper.

Generelt konkluderer evalueringen dog, at donorstøtten har haft begrænsede resultater i forhold til at styrke borgernes indflydelse og ansvarligheden i offentlige statsinstitutioner. Det er der flere forklaringer på:

- For det første har donorerne i højere grad støttet indsatser, der styrker deltagelse end indsatser, der styrker ansvar-

lighed. De bedste resultater er opnået, hvor støtten har rettet sig mod begge sider af forholdet mellem borger/civilsamfundet og staten – for eksempel i form af støtte til kapacitetsopbygning i parlamenter og ombudsmandsinstitutioner samt ikke mindst indenfor støtte til styrkelse og professionalisering af medierne.

- For det andet har støtten nogle gange bygget på urealistiske forventninger og antagelser. Det gælder for eksempel antagelserne om at deltagelse automatisk fører til øget ansvarlighed, og at borgerne repræsenterer homogene interesser.
- Endelig er der en indbygget modsætning mellem det lange seje træk, der er nødvendigt for mere varigt at ændre forholdet mellem en stat og dens borgere, og donorerne ønske om at skabe hurtige resultater.

Begrebet "Voice" dækker over individer og gruppers muligheder for at komme til orde i samfundet og tilkendegive deres meninger og holdninger, og bliver i resuméet udtrykt som "deltagelse" eller "stemme."

Begrebet "Accountability" dækker over gennemsigtighed i statens beslutningsprocesser, og at myndighederne er juridisk og politisk forpligtede på at varetage borgernes interesser. I resuméet formuleres det som "ansvarlighed."

Hvorfor støtte deltagelse og ansvarlighed?

God regeringsførelse anses for at være en af de mest centrale faktorer til fremme af udviklingen i fattige lande. At styrke de fattiges stemme og holde myndighederne ansvarlige over for borgerne er vigtigt for at fremme god regeringsførelse. Borgernes muligheder for at udtrykke deres synspunkter klart og med gennemslagskraft kan påvirke politiske prioriteringer og processer, og kan indeholde et stærkt krav om politisk handling, gennemsigtighed og ansvarlighed. Den grundlæggende antagelse er, at politiske organer og myndigheder, der kan holdes ansvarlige for deres handlinger, i højere grad forholder sig til de krav og behov, som befolkningen udtrykker. Ræsonnementet er videre, at støtte, der fremmer borgerdeltagelse og ansvarlighed, baner vejen for demokratiske processer og dermed bidrager til demokrati og bæredygtig udvikling i modtagerlandene.

Donorenes brug og forståelse af udtrykket ansvarlighed og deltagelse varierer meget og bistanden på området spænder over et bredt spektrum af emner og dimensioner. Den retter sig blandt andet mod det politiske niveau, der har ansvar for bistanden i det pågældende modtagerland, men også mod det administrative system på forskellige niveauer. Aktører, der modtager støtte, kan variere fra politiske organer til grupperinger i civilsamfundet, og endelig kan støttens økonomiske omfang variere fra forholdsvis beskedne beløb til adskillige millioner kroner. Samtidig kan der være stor variation i tidsrammen og i det tematiske fokus.

Rammer og kontekst

Evalueringen viser, at donorerne generelt er meget opmærksomme på at tilpasse sig modtagerlandenes institutionelle rammer og den socioøkonomiske kontekst, når det besluttes, hvordan initiativer til fremme af deltagelse og ansvarlighed skal støttes.

Evalueringen vurderer dog, at det ikke er tilstrækkeligt, at donorerne bruger de formelle institutionelle rammer og den socioøkonomiske kontekst som afsæt for at yde støtte. For at målrette arbejdet må donorerne også have indsigt i såvel de komplekse forhold, der karakteriserer forbindelsen mellem formelle og uformelle institutioner, samt i de underliggende magtstrukturer og -forhold i et givet samfund.

Støtten virker bedst, når både deltagelse og ansvarlighed støttes samtidigt

Det kan ifølge evalueringen være problematisk, når donorstøtten kun retter sig imod den ene side i forholdet mellem borgerne/civilsamfundet og staten. Der opstår nemlig en ubalance, når man fremmer deltagelse og indflydelse uden samtidig at styrke de statsinstitutioner, der netop skal være velfungerende og effektive for at kunne varetage de stigende krav og forventninger til staten fra borgernes side. Det ændrer ved en udbredt antagelse blandt donorerne om, at jo kraftigere borgernes politiske påvirkning og deltagelse er, jo mere vokser den politiske ansvarlighed. Den fælles evaluering påpeger endvidere, at donorstøtte- og samarbejde, der styrker det gensidige forhold mellem stat og borger, også kan foregå via statsinstitutioner, der giver borgerne beføjelser til at holde de politiske myndigheder ansvarlige. Som eksempel nævnes ombudsmænd og kommissioner, der har ansvar for at bekæmpe korruption eller sikre overholdelse af menneskerettighederne.

Når det gælder om at styrke både borgernes deltagelse og den politiske ansvarlighed, har donorstøtte til mediesektoren vist sig særlig effektiv. Medierne udgør en fleksibel mekanisme, der rækker langt ud i befolkningen og formidler mange forskellige synspunkter fra flere politiske niveauer og fra alle grupperinger i civilbefolkningen. Samtidig medvirker medierne til at stille politikerne til regnskab

for deres handlinger, vurderer evalueringen. Samtlige donorer har haft succes med at styrke professionaliseringen af medierne.

Den fælles evaluering viser, at donorerne generelt fokuserer mere på at støtte indsatsen, der styrker deltagelse, end på indsatser til støtte af øget ansvarlighed. I nogle tilfælde er donorerne ikke i stand til eller ønsker af forskellige grunde ikke at arbejde med forhold, der er relateret til politisk ansvarlighed baseret på direkte kontakt til staten. Det gælder ifølge evalueringen blandt andet for donorstøtten til Nepal.

Nogle forholdsvis stærke stater, der er uafhængige af donorstøtte, for eksempel Indonesien, har vist modstand over for at samarbejde med donorerne om at styrke den politiske ansvarlighed. I andre tilfælde – som i DR Congo – har et fuldstændigt sammenbrud af staten og dens manglende evne til at yde den mest basale service ført til, at donorerne i højere grad bliver afhængige af civile aktører.

Vanskeligt at forandre politiske magtstrukturer

Det har generelt vist sig vanskeligt at gennemføre forandringer i de politiske magtstrukturer, men der er dog positive eksempler på, at direkte støtte til marginaliserede og socialt ekskluderede grupper som kvinder og etniske minoriteter har givet resultater. I Bangladesh og Mozambique støttede donorerne for eksempel samarbejde og netværk mellem kvindelige lokalpolitikere. Det gav dem mulighed for at afprøve og styrke deres politiske holdninger indbyrdes, og derved få mere gennemslagskraft blandt vælgerne. Landestudiet fra Nepal viste, at to marginaliserede grupper, dalit og janajati, fik bedre muligheder for at udøve deres borgerrettigheder og mulighed for at påvirke de politiske beslutningsprocesser.

Dansk støtte til Deltagelse og Ansvarlighed i Nepal

Danida har finansieret to af de i alt ni indsatser, der indgår i case-studiet om Nepal. Case-studiet viser, at den danske støtte er med til at øge professionaliseringen af medierne, hvorved både borgernes deltagelse ("stemme") og den politiske ansvarlighed styrkes. Der har dog været større vægt på støtte til deltagelse, fordi donorerne generelt i en længere periode har afstået fra at arbejde med de centrale og lokale myndigheder. Danida har blandt andet givet støtte til et program, der skal styrke rettigheder og offentlig indflydelse blandt en etnisk marginaliseret gruppe (janajati) og blandt de kasteløse (dalit). Case-studiet konkluderer, at det ikke alene lykkedes at skabe bevidsthed om rettigheder blandt de marginaliserede grupper, men at skabe grobund for, at mange kan udøve deres rettigheder. Case-studiet viser også, at det i en række tilfælde har været svært at finde repræsentative, troværdige og uafhængige NGO'er i landet.

2009.02 / resumé af evaluering

Der er også positive resultater fra donorsamarbejde med lokale hjælpeorganisationer, fagforeninger og religiøst funderede organisationer, som ofte har lettere ved at komme i kontakt med de dele af befolkningen, der er isoleret både geografisk, socialt og kulturelt. Eksempelvis åbnede en større muslimsk organisation i Indonesien døre til muslimske søsterorganisationer, der ellers er lukkede for "sekulære" donorer. I Bangladesh viste samarbejdet med en fagforening, at det er muligt at støtte medlemmernes interesser uden om partigrupperinger og politisk betinget korruption. Men denne type tiltag har været undtagelsen snarere end reglen.

Hvorfor har donorstøtten haft en begrænset effekt?

Den fremhæver flere grunde til, at der kun er opnået begrænsede resultater af indsatserne på området:

Donorernes forudfattede antagelser

Evalueringen konkluderer, at en del af årsagen til de begrænsede resultater ligger i donorerne forventninger og forudfattede antagelser, der ikke altid er realistiske, som for eksempel:

- En antagelse om, at der automatisk er en forbindelse mellem borgernes mulighed for politisk påvirkning og forbedret politisk ansvarlighed.
- En antagelse om, at borgernes stemme repræsenterer et homogent sæt af interesser og behov.
- En antagelse om, at samarbejdet omkring fremme af deltagelse og ansvarlighed kan støttes gennem et traditionelt fokus på kapacitetsopbygning af formelle institutioner.
- En antagelse om, at demokratiske processer automatisk fører til forbed-

rede resultater i udviklingsarbejdet, herunder fattigdomsbekæmpelse.

Evalueringen understreger, at disse forhold reelt er meget mere komplekse. Det er især de uformelle relationer, processer og institutioner, der bestemmer, hvordan de formelle institutioner kommer til at fungere. Det kan gøre det vanskeligt at forudsige, hvad der kommer ud af at støtte deltagelse og ansvarlighed, da indflydelsen fra de uformelle processer på de formelle institutioner i praksis meget let kan begrænse effekten af støtten.

Hindringer for effektiv støtte

Evalueringen vurderer, at der er en konflikt mellem de langsigtede processer, der skal ændre forholdene mellem stat og borgere over for donorerne ønske om at skabe hurtige resultater. Evalueringen peger i den forbindelse på, at det er nødvendigt, at donorerne er mere realistiske i forhold til de resultater, der kan opnås på kort sigt.

Derudover er det vigtigt at overveje, hvordan støtten til fremme af deltagelse og ansvarlighed sikrer resultater på længere sigt. Mange af de organisationer, der søger at fremme indflydelsen for forskellige befolkningsgrupper, særligt NGO'erne, er i høj grad afhængige af donorstøtten, og det er ikke klart, hvordan disse organisationer kan blive økonomisk mere selvhjulpne.

Mange donorer oplever desuden et stigende pres for at administrere flere midler med mindre bemanding. Det betyder i nogle tilfælde, at bevillinger er givet til NGO'er uden den fornødne kapacitet. Desuden er der eksempler på organisationer, der har fået støtte til aktiviteter, der ligger uden for deres kernekompetencer, hvorved kvalitet og effektivitet reduceres.

Endelig viser evalueringen, at donorerne bestræbelser på at koordinere samarbejdet omkring fremme af deltagelse og ansvarlighed er meget begrænsede. Der mangler strategisk tænkning og en sammenhængende tilgang til at udvikle og lede programmerne. Resultatet er gentagelser, huller i støtten og indbyrdes konkurrence.

Anbefalinger

Evalueringen indeholder en række anbefalinger til donorerne om, hvordan de kan forbedre praksis, når det gælder effektiv støtte til fremme af deltagelse og ansvarlighed.

Donorerne bør:

- Opbygge og styrke den "politiske intelligens," blandt andet ved at udarbejde strategiske analyser af politiske magtstrukturer i et modtagerland eller i en sektor for at nå frem til en dybere forståelse af forholdet er mellem formelle og uformelle institutioner. Nogle donorer, DFID (Storbritannien) og Sida (Sverige) er allerede i gang med denne form for analytisk arbejde, men det er stadig en udfordring, hvordan de nye analytiske indsigter overføres til det praktiske arbejde. Det anbefales, at donorerne som minimum deler viden med hinanden med henblik på at udvikle en fælles forståelsesramme.
- Arbejde med de eksisterende institutioner, og ikke dem, man ville ønske, man havde. Donorerne anbefales at acceptere at arbejde inden for rammerne af de uformelle institutioner og praksisser, der i realiteten dominerer billedet – ofte på bekostning af de formelle rammer.

resumé af evaluering / 2009.02

- Styrke den politiske kapacitetsopbygning. Donorerne støtter især praktisk kapacitetsopbygning på lokalt niveau, men indsatsen bør også rettes mod at fremme statsinstitutionernes politiske kapacitet og politiske partiers evne til at samarbejde på regeringsniveau.
- Styrke de mekanismer, der fokuserer både på deltagelse og ansvarlighed i de enkelte initiativer. På nationalt niveau vil det betyde øget støtte til instanser som ombudsmænd og offentlige høringer, der bringer stat og borger tættere sammen.
- Involvere aktører, der ligger uden for den traditionelle vifte af samarbejdspartnere, for eksempel gennem et tættere samarbejde med religiøse organisationer, fagforeninger og lokale hjælpeorganisationer samt udvælgelse af repræsentanter blandt NGO'er med tætte forbindelser til marginaliserede eller diskriminerede grupper.
- Forbedre implementeringen af bevilningerne til deltagelse og ansvarlighed. Det kan blandt andet ske ved at gøre tidsperspektivet mere fleksibelt og ved at forbedre koordineringen mellem donorerne.

UDENRIGSMINISTERIETS KOMMENTARER

Udenrigsministeriet byder fællesevalueringen af Deltagelse og Ansvarlighed velkommen og finder, at konklusionerne og anbefalingerne i evalueringen generelt er både relevante og væsentlige. Da evalueringen bygger på syv donorers forskellige tilgange og praksisser, er det imidlertid ikke alle resultater og anbefalinger, der er relevante for den danske udvikling af støtte til fremme af deltagelse og ansvarlighed. Særligt nyttige er anbefalingerne om at skabe mere sammenhæng mellem både deltagelse og ansvarlighed, at fremme den politiske kapacitetsopbygning og at målrette donorbistanden mod marginaliserede grupper.

Udenrigsministeriet er kun delvis enig i evalueringens konklusion om, at den begrænsede effekt af støtten til fremme af

borgerindflydelse og politisk ansvarlighed skyldes donorerens forudfattede antagelser. Som evalueringen påpeger, er det vigtigt at huske på, at der ikke nødvendigvis er en direkte sammenhæng mellem forbedret borgerindflydelse og øget politisk ansvarlighed, og at støtten på området ikke alene bør ske gennem kapacitetsopbygning af formelle institutioner. Imidlertid synes evalueringen at se bort fra sin egen brede definition af fattigdom, når den præsenterer donorerens forudfattede forventninger. Demokratiske processer leder ganske rigtigt ikke automatisk til god udvikling, men forbedrede demokratiske processer, der gavner fattige mennesker, vil nu engang styrke deres politiske og sociale muligheder og dermed også fattige befolkninger, sådan som det forstås i den brede definition af fattigdom.

Da anbefalingerne er meget generelle, giver de kun få konkrete og klare retningslinjer, men Udenrigsministeriet tilslutter sig principperne for forbedret donorpraksis. Ministeriet er således enig i, at det er vigtigt at udføre strategiske analyser af politiske magtstrukturer i et modtagerland, og at donorerne bør udvikle en fælles analytisk ramme. Danida arbejder allerede med at styrke den politiske kapacitetsopbygning i udviklingssamarbejdet, men området kan udvikles mere systematisk. Set fra dansk side burde evalueringen imidlertid have haft en klarere forbindelse til Paris-erklæringen, når det gælder donorbistand til borgernes deltagelse og ansvarlighed. Danmark anvender nemlig i stigende grad principperne i Paris-erklæringen i sin støtte også til ikke-statslige aktører.