



[708] Notat

Norges bistand til urfolk

En realitetsorientering

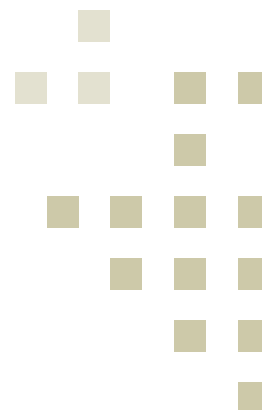
Anita Haslie

Indra Øverland

No. 708 – 2006

Norwegian Institute
of International
Affairs

Norsk
Utenrikspolitisk
Institutt



Utgiver: NUPI
Copyright: © Norsk Utenrikspolitisk Institutt 2006
ISSN: 0800 - 0018
ISBN: 82 7002 141 5

Alle synspunkter står for forfatterens regning. De må ikke tolkes som uttrykk for oppfatninger som kan tillegges Norsk Utenrikspolitisk Institutt. Artiklene kan ikke reproduseres – helt eller delvis – ved trykking, fotokopiering eller på annen måte uten tillatelse fra forfatterne.

Any views expressed in this publication are those of the author. They should not be interpreted as reflecting the views of the Norwegian Institute of International Affairs. The text may not be printed in part or in full without the permission of the author.

Besøksadresse: C.J. Hambros plass 2d
Adresse: Postboks 8159 Dep.
0033 Oslo
Internett: www.nupi.no
E-post: pub@nupi.no
Fax: [+ 47] 22 36 21 82
Tel: [+ 47] 22 99 40 00

Norges bistand til urfolk

En realitetsorientering

**Anita Haslie
Indra Øverland**

[Sammendrag] Denne rapporten ser nærmere på norsk bistand til urfolk. Rapporten tar utgangspunkt i Norads statistiske database over de prosjekter som har rapportert urfolk som hovedmålgruppe i perioden 1999–2005. Databasen viser omfanget av det som rapporteres som urfolksbistand, samt fordeling på kanaler (organisasjonstyper) og geografiske områder. For å vurdere om statistikken gjenspeiler reell støtte til urfolk, har vi sett nærmere på arkivdokumentasjonen for et utvalg av disse prosjektene.

Arkivutvalget er på 228 prosjekter og representerer nesten 50 % av de utbetalte midlene i hele perioden, og utgjør altså rundt 935 millioner kroner. I denne arkivgjennomgangen har vi bare funnet dokumentasjon på at 19 % av midlene i utvalget kan sies å være støtte til urfolk. Dette utvalget representerer 174 millioner kroner, mens de resterende 761 millioner kronene enten er feilkategorisert, uklart definert eller dreier seg om prosjekter der det ikke ble funnet dokumentasjon.

Hvis man ser bort fra de midlene som har gått til prosjekter hvor det ikke ble funnet dokumentasjon i arkivene (tilsvarende 363 millioner), utgjør dokumentert urfolksbistand 30,5 prosent av totalen på 571 millioner kroner.

Det er altså antakelig et stort misforhold mellom de tallene som oppgis for urfolksstøtte og realiteten. I kartleggingen har vi ikke benyttet strenge kriterier for hva som regnes som urfolksbistand. Det betyr at tallene som presenteres i denne rapporten, i seg selv urovekkende nok, kan sees på som et «best case scenario». I verste fall kan den virkelige tilstanden i norsk urfolksbistand være verre. På denne bakgrunnen anbefales en større gjennomgang av urfolksstøtten slik at den kan kvalitetssikres og gjenspeile politiske prioriteringer og målsetninger.

Tilgang til arkivdokumentasjon er en svært omfattende og tidkrevende prosess, og dokumentasjonen er mangelfull og spredt. Det er dermed en stor utfordring å etterprøve de statistiske tallene for utviklingsstøtten. Med bakgrunn i dette anbefales det at rapporteringssystemet for urfolksbistand kvalitetssikres bedre.

Rapporten peker også på at bistandsapparatet opererer med kategoriseringer av urfolk og urfolksbistand som ikke er klare nok, dette gjelder særlig begrepet «integriert urfolksstøtte».

Innhold

- 3 **Innledning**
- 5 **Urfolksbistand**
- 9 **Metode og materiale**
 - Databasen
 - Arkiv
 - Utvalget
 - Tilgang til arkivene
 - Hvordan arkivet er organisert
 - Dokumenter
 - Analyse/kategorier
- 15 **Resultater og analyse**
 - Fordeling av urfolksbistanden
 - Vurdering av dokumentasjonen for urfolksbistanden
 - Kategorisering og kanaler
 - Dokumenttilgjengelighet
 - Feilkategoriseringer
 - Integrert urfolksstøtte: problematisk kategori
 - Spesifikk urfolksstøtte: uklare kvalitetskrav?
 - Misjonering og urfolksbistand
 - Kommentarer til rapportering/administrasjonsprosessene
 - Definisjon av urfolk
- 25 **Konklusjoner og anbefalinger**
- 27 **Vedlegg/tabeller**

Innledning

Siktemålet for dette prosjektet er å finne ut mer om norsk urfolksbistand. I Norads statistikkbase er urfolk rapportert som hovedmålgruppe for prosjekter som til sammen fikk utbetalt 408 millioner NOK i 2005. Det er dette tallet som ligger til grunn for bistandsforvaltningens rapportering blant annet til Stortinget om omfanget på norsk urfolksbistand (St.prp.1 2007). Denne rapporten ser nærmere på omfang og den statistiske fordelingen av midler på år, kanaler (organisasjoner) og geografiske områder, og analyserer arkivdokumentasjonen som ligger til grunn for statistikk over bistand til urfolk. Pålitelig statistikk om hvor mye og hva slags urfolksbistand Norge bidrar med er et viktig premiss for en god politikk på dette området.

Rapporten søker å svare på følgende spørsmål:

- Hvordan fordeler norsk bistand til urfolk seg på år, regioner, multilateral versus bilateral bistand og ulike kanaler (organisasjoner)?
- Indikerer arkivdokumentasjonen at støtten faktisk er rettet mot urfolk?
- Reflekterer dokumentasjonen hvorvidt urfolksstøtten er integrert eller spesifikk i tråd med de vedtatte Retningslinjene for urfolksstøtten¹?

De siste årene er det publisert en rekke analyser av norsk bistand innen forskjellige sektorer. Alle disse rapportene dokumenterte et stort misforhold mellom norsk bistandsretorikk og praksis.

- September 2004 la WWF, Framtiden i våre hender, Norges naturvernforbund, Regnskogfondet og Utviklingsfondet fram en rapport om norsk utviklingssamarbeid innen biologisk mangfold: *Biologisk mangfold i norsk bilateralt utviklingssamarbeid: Teori og praksis*.
- Oktober 2004 publiserte WWF, FIVAS, IKFF, Kirkens Nødhjelp, SABIMA og Utviklingsfondet en rapport om norsk vannrelatert utviklingssamarbeid: *Tørke i norsk vannbistand: En gjennomgang av norsk vannrelatert utviklingssamarbeid i perioden 1999–2003*.
- Mars 2005 la WWF, Framtiden i våre hender og Utviklingsfondet fram en rapport om miljørelatert bistand generelt: *Fattigdom, miljø og utvikling: Intensjoner og praksis i norsk miljøbistand*. I kjølvannet av denne rapporten leide Norad inn et konsulentselskap til å foreta en gjennomgang, som langt på vei bekreftet funnene fra den første rapporten.²
- Oktober 2006 la Forum for Utvikling og Miljø fram en minirapport om landbruksbistand: *Norsk bistand til landbruket i utviklingsland – mer og bedre eller over og ut?*

¹ De norske retningslinjene for urfolksbistand skiller mellom spesifikk og integrert urfolksstøtte. Noe forenklet kan en si at den spesifikke urfolksstøtten tar utgangspunkt i urfolks særegne rettigheter og behov, mens den integrerte urfolksstøtten markerer en generell støtte til urfolk uten at dette blir spesielt tatt hensyn til i prosjektutformingen. Dette forklares nærmere i kapitlet om urfolksbistand s. 6-8.

² Nordic Consulting Group. *Bruk av policymarkører- Miljø. Rapport fra analyse av et utvalg tiltak*. Mars 2006.

Denne rapporten om norsk urfolksbistand stiller noen av de samme spørsmålene, samtidig som det er en uavhengig rapport utført for andre oppdragsgivere og innenfor mindre rammer enn tidligere rapporter.

Rammene for denne rapporten er seks ukers arbeid for de to forfatterne til sammen. I overkant av tre av disse ble brukt på arkivstudier. Arbeidet har foregått i perioden mai-november 2006. Oppdragsgiverne er Regnskogfondet, Norsk Folkehjelp og Studentene og akademiskernes internasjonale hjelpefond (SAIH). Rapporten reflekterer ikke nødvendigvis disse organisasjonenes synspunkter. Forfatterne alene står ansvarlige for innholdet.

Vi vil gjerne rette en spesiell takk til Norads arkivpersonell for all den hjelp vi har fått med å grave fram dokumenter om norsk urfolksbistand. Vi vil også takke de fem organisasjonene Bistandsnemnda, Kirkens Nødhjelp, Strømmestiftelsen, Regnskogfondet og Norsk Folkehjelp for innsyn i prosjektdokumentasjon, slik at arkivstudiene kunne komplementeres.

Urfolksbistand

Urfolk er en viktig målgruppe i norsk bistand, både i et rettighets- og et fattigdomsperspektiv. Norge var det første landet som ratifiserte konvensjonen om urfolks rettigheter, ILO-konvensjon 169, og er dermed internasjonalt forpliktet til å styrke urfolks rettigheter – også i bistandsarbeidet³. I tillegg har urfolksbistand en viktig fattigdomsbekjempende målsetning som er forankret i Stortingsmelding 35, *Felles kamp mot fattigdom*.⁴ Urfolk blir ofte systematisk diskriminert og marginalisert og er mer utsatt for fattigdom enn andre grupper. Urfolk er derfor en prioritert gruppe i utviklingssamarbeidet, selv i deler av verden som ellers ikke er prioritert i norsk bistand.

September 2004 publiserte Utenriksdepartementet retningslinjer for norsk urfolksbistand, *Norsk innsats for å styrke arbeidet med urfolk i utviklingssamarbeidet. En rettighetsbasert tilnærming* (heretter omtalt som «Retningslinjene»)⁵. Retningslinjene legger vekt på en rettighetsbasert tilnærming og tar spesielt utgangspunkt i ILO-konvensjon 169.

Retningslinjene definerer urfolk etter samme prinsipp som Artikkel 1 av ILO-konvensjon 169. Ifølge denne definisjonen er urfolk:

- Stammefolk i selvstendige stater der sosiale, kulturelle og økonomiske forhold skiller dem fra andre deler av det nasjonale fellesskap og der deres status helt eller delvis er regulert av egne skikker, tradisjoner eller av særlige lover eller forskrifter
- Folk i selvstendige stater som er ansett som opprinnelige fordi de nedstammer fra de folk som bebodde landet eller en geografisk region som landet hører til fram til erobring eller kolonisering fant sted eller de nåværende statsgrenser ble fastlagt og som – uavhengig av deres rettslige stilling – har beholdt alle eller noen av sine egne sosiale, økonomiske, kulturelle og politiske institusjoner.
- Egenidentifisering som urbefolkning eller stammefolk skal være et grunnleggende kriterium for å bestemme hvilke grupper bestemmelsene i denne konvensjonen skal gjelde for.

Urfolksdefinisjonen er forholdsvis tydelig hva gjelder noen grupper, men mer uklar når det gjelder andre. Det er en stor gråsonerom hvor det debatteres om grupper kan klassifiseres som urfolk eller ikke. Dette gjelder for eksempel Garífuna-befolkningen i Sentral-Amerika (etterkommere etter slaver og sentralamerikanske urfolksgrupper) og flere grupper i Afrika.⁶ I Norge har det vært diskusjon om kvenene burde defineres som urfolk eller ikke,

3 Norge ratifiserte ILO-konvensjonen i 1990.

4 «St.meld. nr 35 (2003–2004) «Felles kamp mot fattigdom. En helhetlig utviklingspolitikk.» tilgjengelig på <http://odin.dep.no/ud/norsk/dok/regpubl/stmeld/032001-040031/dok-nn.html>

5 «Norsk innsats for å styrke arbeidet med urfolk i utviklingssamarbeidet. En rettighetsbasert tilnærming.» Retningslinjer fra Utenriksdepartementet 2004. Dokumentet er tilgjengelig på <http://odin.dep.no/filarkiv/221485/UD-retningslinjer.pdf>

6 Les mer om debatten om urfolksdefinisjon i Afrika i Sidsel Saugestad (2001) *The Inconvenient Indigenous: Remote Area Development, Donor Assistance and the First People of the Kalahari*, Uppsala: Nordiska Afrikainstitutet

men de har ikke fått anerkjent slik status fra offisielt hold. Spørsmålet om hvem som er urfolk kan ha implikasjoner for status og makt blant lokale etniske grupper.

I tillegg til at det i noen tilfeller er omstridt hvilke grupper som kan og hvilke som ikke kan defineres som urfolk, er det også diskusjoner om hvem som skal regnes som medlem av det enkelte urfolk. Dette gjelder for eksempel hvor mange familieledd som skal gjelde, om personer som har flyttet til byen eller glemt urfolkets språk skal inkluderes, osv.

Debatten om hvilke grupper som er urfolk og hvem som skal inkluderes, er ikke tema for denne gjennomgangen. Det er likevel et poeng å vise at dette er et område hvor det ofte oppstår diskusjon, noe som i sin tur har implikasjoner for hva man kan regne som bistand til urfolk.

Retningslinjene for norsk urfolksbistand skiller mellom «spesifikk» og «integrert urfolksstøtte». For å være spesifikk må bistanden ifølge Retningslinjene (s. 9):

- Ha klare og identifiserbare mål om forbedring av målgruppens situasjon på definerte områder i prosjektdesign.
- Involvere urfolksgruppen(e) i utformingen av tiltakets mål og metoder.

Dette summeres opp med at bistanden må «ta spesielle hensyn til de aktuelle urfolksgruppers kultur og særskilte utdanningsbehov, samt urfolks egne prioriteringer».⁷

Integrert urfolksstøtte, derimot, defineres som bistand som «ikke eksplisitt tar utgangspunkt i ILO-konvensjon 169 og urfolks tradisjonelle kultur og levemåte i prosjektdesign og gjennomføring». Retningslinjene presenterer en definisjon av integrert urfolksstøtte, men konsentrerer seg om den spesifikke urfolksstøtten.

Det er viktig å merke seg at verken spesifikk eller integrert urfolksstøtte behøver å ha urfolk som eneste målgruppe. Bistanden kan godt være rettet mot en befolkning som inkluderer både urfolk og ikke-urfolk. Uansett er det kriteriene nevnt ovenfor som avgjør om den regnes som spesifikk eller integrert.

Den offisielle statistikken skiller ikke mellom spesifikk og integrert urfolksstøtte. Det kan skyldes at Retningslinjene ikke ble vedtatt før høsten 2004, og derfor ikke er direkte anvendelige på prosjekter lenger tilbake i tid. Markeringen av urfolk som hovedmålgruppe ble innført i rapporteringssystemet til Norad i 1999, som et tillegg til DAC kategoriene i rapporteringen. Urfolk markøren er altså en egen norsk markør. Likevel er det i denne rapporten gjort et forsøk på å klassifisere prosjekter inn i en av de to kategoriene. Det er to grunner til dette. For det første står skillet sentralt i Retningslinjene og vil ventelig anvendes på framtidige prosjekter. For det andre er dette en måte å forsøke å skille de prosjektene som virkelig fokuserer på urfolk fra dem som bare tilfeldigvis berører dem.

Databasen som danner grunnlaget for denne rapporten, stammer fra statistikkavdelingen i Norad. I forbindelse med at vi fikk tilsendt databasen, oppga Norad følgende definisjonen på urfolk som hovedmålgruppe i sine retningslinjer:

People in independent countries who are regarded as indigenous on account of their descent from the populations which inhabited the country, or a geographical region to which the country belongs, at the time of conquest or colonisation or the establishment of present state boundaries and who, irrespective of their legal status, retain some or all of their own social, economic, cultural and political institutions.

Også denne urfolksdefinisjonen er basert på ILO-konvensjonen, men mangler momentet som angår selvidentifisering.

På et vis opererer bistandsapparatet altså med to ulike definisjoner av urfolk: en i et politisk dokument som skal gi retningslinjer for utviklingssamarbeid, og en annen i ret-

⁷ Det er interessant å merke seg at Retningslinjene bruker ordene «urfolk» og «urfolksgruppe» om hverandre. Hvis man vil markere sterk støtte for urfolksrettigheter, er det i de fleste tilfeller best å bruke «urfolk». «Urfolksgruppe» kan i verste fall assosieres med gamle holdninger om at urfolk ikke er folk, ikke har samme rettigheter etter internasjonal rett og derfor bør kalles bare grupper, stammer osv.

ningslinjer for det statistiske rapporteringssystemet.

Norge har også internasjonalt vært en pådriver for urfolks rettigheter, både gjennom FNs permanente forum for urfolkssaker og i arbeidet med å få vedtatt en erklæring om urfolks rettigheter. Etter mer enn 12 års diskusjon i FNs arbeidsgruppe for Erklæringen om urfolks rettigheter, ble endelig erklæringen vedtatt av FNs menneskerettighetsråd 29. juni 2006. Rådet ga en klar anbefaling til FNs generalforsamling om å vedta erklæringen uten endringer. Generalforsamlingens tredje komité diskuterte erklæringen i oktober i år. Mens mange stater, deriblant Norge som representant for de nordiske land, uttrykte sin klare støtte til erklæringen, hadde stater som USA, New Zealand og Australia sterke motforestillinger og krevde en «avklaring» av teksten før erklæringen kunne bringes inn for votering i Generalforsamlingen, og voteringen ble derfor utsatt.

Selv om erklæringen ikke er et juridisk bindende dokument i internasjonal rett, utgjør den likevel et viktig politisk signal om økende respekt for urfolksrettigheter verden over. Den tar for seg sentrale temaer som selvbestemmelse, kulturell integritet og rett til land og naturressurser.⁸ Erklæringen kan vise seg å bli viktig internasjonalt, da den kan gi et bredere grunnlag for urfolksstøtte enn ILO-konvensjonen (som bare 17 stater har ratifisert).

8 Erklæringsteksten finnes på nettstedet til FNs høykommissær for menneskerettigheter: <http://www.ohchr.org/english/issues/indigenous/docs/declaration.doc>

Metode og materiale

Denne delen av rapporten gjør rede for framgangsmåten som er brukt i undersøkelsen. Den statistiske databasen fra Norad, samt arkivdokumenter fra Norad og norske frivillige organisasjoner utgjør det sentrale grunnlagsmaterialet. Denne delen beskriver også hvordan arkivdokumentasjonen ble valgt ut på bakgrunn av analyse av databasen. Videre beskriver dette kapitlet også hvordan analysen og kategoriseringene er gjort.

Databasen

Databasen som utgjør grunnlaget for gjennomgangen, tar utgangspunkt i utbetalinger per år til bistandsprosjekter som har oppgitt urfolk som hovedmålgruppe (MTG – Main Target Group). Markøren «Urfolk som hovedmålgruppe» har vært registrert i Norads rapportssystemer siden 1999, og det er disse prosjektene som regnes med når forvaltningen gir stortinget årlig rapport om omfanget av urfolksstøtten.

«Hovedmålgruppe» er ikke en eksklusiv kategori i Norads rapporteringssystem, slik for eksempel kategoriene «multilateral» og «bilateral» er. Dette betyr at et prosjekt som har hovedmålgruppen «Urfolk» samtidig også kan ha en eller flere andre hovedmålgrupper som «Kvinner», «Barn», «Funksjonshemmede» og «Flyktninger». Man kan dermed ikke vite den eksakte fordelingen mellom de ulike målgruppene i prosjektene.

Databasen består av 1.954 forskjellige prosjekter fra perioden 1999 til 2005, og dekker dermed syv år til sammen. Databasen lister prosjektaspekter som avtalenummer, avtalepartner, type bistand, land, region, sektor,⁹ hovedmålgruppe og utbetalinger per år. Skillet mellom spesifikk og integrert urfolksstøtte reflekteres ikke i databasen.

Basert på tall fra databasen som vi har analysert viser vi i neste del av rapporten fordelingen av urfolksstøtte på år, region, type bistand og kanaler.

Arkiv

I andre fase av gjennomgangen undersøkte vi hva som lå bak statistikken. Prosjektdokumenter i Norads og de frivillige norske organisasjonenes arkiv ble derfor gjennomgått. Opprinnelig skulle også prosjektinformasjon arkivert av Utenriksdepartementet være med, men dette var ikke mulig å gjennomføre i praksis¹⁰.

Utvalget

Fordi det innenfor rammene av denne undersøkelsen ikke var mulig å gjennomgå alle prosjektene over hele perioden, valgte vi ut 228 prosjekter fra databasen til arkivstudiet. Dette utvalget ble gjort på bakgrunn av følgende kriterier:

⁹ Her følges systemet til OECDs Development Assistance Committee (DAC) for sektorinndeling.

¹⁰ Nærmere forklaring følger.

- Prosjekter som fikk over 5 millioner kr i støtte pr år (hele perioden 1999–2005). Disse utgjorde til sammen omtrent 70 prosjekter (se tabell 16 i vedlegget).
- Land med mest støtte: Guatemala, India, Nepal og Brasil (se tabell 4). Her har vi valgt ut i overkant av 20 prosjekter fra hvert land.
- Kanaler for urfolksbistand: norske NGOer er den viktigste kanalen for urfolksbistanden. Dette reflekteres både i Retningslinjene og i størrelsen på bevilgningene. De norske NGOene som fikk mest støtte i 2004 og 2005 var: Bistandsnemnda, Strømmestiftelsen, Regnskogfondet, Norsk Folkehjelp og Kirkens Nødhjelp (se tabell 9). Vi valgte ut de 20 største prosjektene fra hver organisasjon.

Vi har prioritert å få med store og nyere prosjekter i utvalget. At utvalget er basert på de største prosjektene, gjør at det representerer en stor del av den samlede støtten pengemessig. Samlet utgjør prosjektene i utvalget omtrent 935 mill NOK og representerer dermed i underkant av halvparten av den totale urfolksbistanden i perioden.¹¹

Fokuset på nyere prosjekter innebærer at blant prosjektene som er plukket ut på grunnlag av land og organisasjoner, er halvparten fra 2005. Når det gjelder organisasjonene, har vi hovedsakelig valgt ut prosjekter fra 2004 og 2005. Grunnen til at vi har fokusert på nyere prosjekter er at Retningslinjene kom i 2004, samt at dette gir et mer aktuelt bilde av urfolksstøtten.

Årsaken til at det samlede tallet på utvalgte prosjekter ble 228 i stedet for 250, slik underutvalgene på 70 + 80 + 100 skulle tilsi, er at noen av prosjektene som ble valgt ut på grunnlag av forskjellige kriterier, var de samme. For eksempel kunne et prosjekt som var valgt ut fordi det ble utført av en av de fem største organisasjonene, også bli valgt ut fordi det ble utført i ett av de fire største mottakerlandene.

Tilgang til arkivene

Det var tidkrevende og komplisert å få tilgang til materialet i arkivene. Vi sendte skriftlig søknad til både Norad og UD om innsyn i sakene som er med i utvalget. Vi fikk forholdsvis rask respons fra Norad, men for å finne fram i arkivet måtte vi ha en person til å hjelpe oss med å finne fram til hver enkelt sak i systemet og hente fram mappene. Dermed var vi avhengig av at arkivet hadde kapasitet til dette. Denne situasjonen medførte flere avbrudd i prosessen grunnet ferieavvikling og kapasitetsbegrensninger i arkivet.

Det viste seg å være enda vanskeligere å få tilgang til UD-arkivet. Søknad om innsyn ble sendt i slutten av juni, og etter flere telefonsamtaler og brev hvor vi blant annet ble bedt om å kutte kraftig i antallet prosjekter vi ba om innsyn i fikk vi svar i midten av oktober om at prosessen med å få innsyn var i gang, men at de avventet svar fra ulike fagavdelinger på om vi kunne få innsyn i hver enkelt sak. Vi har altså ikke fått tilgang til UD-arkivet innenfor tidsrammene for produksjonen av denne rapporten.

Omleggingen av bistandsarbeidet har flyttet flere oppgaver ut til ambassadene. Dette betyr økt desentralisering av arkivsystemer, noe som også har gjort det vanskeligere å gjennomføre slike undersøkelser.

De norske frivillige organisasjonene som hadde prosjekter som ble sett nærmere på i arkivstudiet, har også vært hjelpelige med å gjøre dokumentasjon tilgjengelig. Dette har vært veldig nyttig for å utfylle dokumentasjonen som var tilgjengelig i Norads arkiver.

Hvordan arkivet er organisert

Sakskodene som brukes i Norads statistikkdatabaser og Norads arkiv er forskjellige, noe som gjorde det betraktelig vanskeligere å finne saksmappene. For en enkelt mappe kunne det være nødvendig å gjøre flere forskjellige kompliserte elektroniske søk og hente frem flere fysiske mapper før man fant den rette. I tillegg har det vært endringer i arkivet i

¹¹ Samlet urfolksstøtte 1999–2005 utgjør i overkant av 2 milliarder NOK.

perioden, inkludert omlegging til elektronisk system. Det er altså flere systemer parallelt, særlig når vi forholder oss til hele perioden.

Arkivet er også preget av at det er avhengig av at den enkelte saksbehandler sender dokumenter til arkivet. Flere steder manglet dokumenter, og i flere tilfeller virket det som om for eksempel selve prosjektsøknaden lå hos ambassaden, mens Norad bare hadde fått tilsendt bevilgningsdokumentet. Hva slags dokumenter som er tilgjengelige, og kvaliteten på dem, varierte sterkt.

Arbeidet var også spesielt krevende fordi man i mange tilfeller måtte forsøke å sette seg inn i store rammeavtaler og lange og kompliserte prosjekthistorier hvor et prosjekt gikk over i flere andre og vice versa, bare for å kunne fastslå om en utbetaling på et underprosjekt et år virkelig hadde noe å gjøre med urfolk eller ikke.

Dokumenter

Saksmappene inneholder ofte mange titalls dokumenter. Enkelte dokumenter er på en side, andre kan være på flere hundre sider. Av tidshensyn har det derfor vært nødvendig å prioritere hvilke dokumenter vi skulle fokusere på. Ut fra våre vurderinger av hvor det ville være mest sannsynlig å finne relevant informasjon om urfolksinnholdet i prosjekter, har vi brukt følgende prioriteringsliste når vi har lett etter dokumenter:

1. Prosjektsøknad
2. Bevilgningsdokument
3. Rapporter
4. Evalueringer

Hvilke av dokumentene som så ble undersøkt, avhang av hva som fantes i de aktuelle saksmappene. I mange tilfeller fant vi ikke nok dokumenter til å kunne ta standpunkt til kategoriseringen av et prosjekt som urfolksbistand eller ikke. De prosjektene vi ikke fant noe dokumentasjon på, eller hvor dokumentasjonen var utilstrekkelig, havnet dermed i en egen kategori. At denne kategorien viste seg å være forholdsvis stor, innebærer at det er vanskelig å etterprøve hvorvidt de offisielle tallene for norsk urfolksbistand er riktige. Som denne rapporten viser, er dette en viktig utfordring for bistandsforvaltningen

Analyse/kategorier

I analysen av arkivdokumentasjonen har vi først og fremst forsøkt å forstå hvorvidt prosjekter er urfolksrettet. Vi har ikke gjort en bedømmelse av hvorvidt de utgjør god eller dårlig bistand, eller om prosjektene er i tråd med Retningslinjene og ILO-konvensjon 169. Slike bedømmelser ville ha krevd besøk til enkeltprosjekter, intervjuer med prosjektdeltakere osv., og dermed en helt annen tids- og ressursmessig ramme enn det dette prosjektet har hatt.

I klassifiseringen av prosjekter har vi brukt følgende kategorier:

1. Spesifikk urfolksstøtte
2. Integriert urfolksstøtte
3. Tvilsomme/uklare tilfeller (der urfolk ikke er nevnt som sådan i dokumentene, men for eksempel etniske minoriteter er nevnt og det er tvil om disse kan være urfolk)
4. Feilkategorisert/nevner ikke urfolk i det hele tatt
5. Ikke funnet dokumentasjon (ingen dokumentasjon i arkivet, eller dokumentasjonen var ikke tilstrekkelig til å trekke konklusjon).

Spesifikk og integrert urfolksstøtte

Vi har vært forholdsvis forsiktige og lite strenge i vurderingene vi har lagt til grunn for denne klassifiseringen. For kategoriene spesifikk og integrert urfolksstøtte (kategori 1 og 2) har vi tatt utgangspunkt i et minstekrav om at urfolk bør nevnes i prosjektdokumentene.

Spesifikk urfolksstøtte tar utgangspunkt i urfolks situasjon og har spesifikke tiltak rettet mot urfolk. Dette kan være prosjekter som fokuserer på tospråklig eller flerkulturell utdanning, styrking av urfolks rettigheter, institusjoner eller organisering. Det følgende eksempelet er tatt fra et konkret prosjekt som vi har kategorisert som spesifikk urfolksstøtte. Der omtales målet for prosjektet slik: «tre utvalgte indianerstammer har et diversifisert og kulturelt tilpasset utdanningsprogram som muliggjør at de selv tar kontroll over relasjonen med storsamfunnet».

For spesifikk urfolksstøtte (kategori 1) bruker vi en noe åpnere versjon av definisjonen i Retningslinjene, idet vi ikke krever dokumentasjon på at urfolk er involvert i utformingen av prosjektet. Kravet om at urfolk skal involveres i planleggingen av den bistanden de skal motta, er spesielt viktig fordi det ikke bare finnes i definisjonen av spesifikk urfolksstøtte i Norads retningslinjer, men også er nedfelt i ILO-konvensjon 169. Der står det under artikkel 6 at stater skal:

rådføre seg med vedkommende folk, ved hensiktsmessige ordninger og spesielt gjennom deres representative institusjoner, når det overveies å innføre lovgivning eller administrative tiltak som kan få direkte betydning for dem... De konsultasjonene som finner sted ved iverksetting av denne konvensjonen, skal foregå med god vilje, i former som er tilpasset forholdene og med den målsetting å oppnå enighet om eller tilslutning til de foreslåtte tiltakene.

Det er nærliggende å anta at disse kravene også gjelder bistand til urfolk når den finansieres av stater som har sluttet seg til ILO-konvensjon 169. Som den første staten som ratifiserte ILO-konvensjon 169 har Norge en spesiell forpliktelse til å følge disse bestemmelsene. Det var likevel så sjelden at dette ble dokumentert at vi valgte å ikke ha dette som kriterium for vår bedømmelse. Her er det tydelig at det norske bistandssystemet har et forbedringspotensial.

Definisjonen av integrert urfolksstøtte i Retningslinjene er utgangspunktet for kategorien her også. For å kategorisere et prosjekt som integrert urfolksstøtte har vi krevd at det kommer fram at etniske minoriteter/urfolksgrupper er en målgruppe for prosjektet, uten at prosjektet har et spesifikt urfolksperspektiv eller er orientert mot urfolksrettigheter. Et eksempel på en type prosjekter som vi har kategorisert som integrert urfolksbistand, er utdanningsprosjekter der urfolk er målgruppe, men hvor dokumentene ikke beskriver hvorvidt utdanningen er urfolksrettet i forhold til kultur, språk eller spesifikke urfolksrettigheter.

Uklare tilfeller

Noen prosjekter er tvilsomme eller uklare tilfeller (kategori 3), der etniske minoriteter eller marginaliserte grupper nevnes som målgruppe uten at det kommer fram om disse gruppene er urfolk. Ordet «urfolk» er da heller ikke nevnt i noen av dokumentene. Et eksempel på prosjekt som har blitt kategorisert som uklart, er et som omhandler styrking av menneskerettigheter i Sør-Afrika. Prosjektet omtaler styrking av kvinnerettigheter, landrettigheter og rettighetsinstitusjoner, men nevner altså ikke urfolk. Andre prosjekter som kun omtaler «etniske minoriteter» eller «pastoralister» uten å vise at disse er urfolk og sannsynligvis ikke urfolksstøtte har vi for å være på den sikre siden likevel også kategorisert som uklare. I denne sammenheng kan vi nevne at enda vagere formuleringer, som for eksempel målgruppene «daliter, kvinner og andre diskriminerte grupper», er bedømt som feilkategorisering.

Feilkategorisering

Feilkategoriseringene består først og fremst av prosjekter der urfolk ikke nevnes i det hele tatt i de tilgjengelige prosjektdokumentene. Dette gjelder flere ulike typer prosjekter, et eksempel er matvarehjelp i Malawi, et annet eksempel er kapasitetsbygging i Midtøsten. Flere eksempler blir beskrevet senere i rapporten.

Våre beregninger av feilkategorisering kan tolkes som forsiktige anslag. I denne studien har prosjekter blitt kategorisert som urfolksprosjekter simpelthen fordi de nevner at urfolk er en av målgruppene deres. Om man hadde tilgang til de store ressursene som ville være nødvendig for å se nærmere på enkeltprosjekter, er det mulig at en enda større grad av feilklassifisering ville blitt avdekket.

Resultater og analyse

I dette kapitlet presenteres resultatene av analysen av den statistiske databasen og gjennomgangen av arkivdokumenter.

Beregningene med utgangspunkt i Norads database viser fordelingen av urfolksstøtte etter region, land, år, størrelse, type bistand og kanal. Norads statistikkdatabase utgjør altså grunnlagsmaterialet for utregningene av samtlige tabeller, men vi står ansvarlige for behandlingen av materialet, utregningene og analysen.

Fordeling av urfolksbistanden

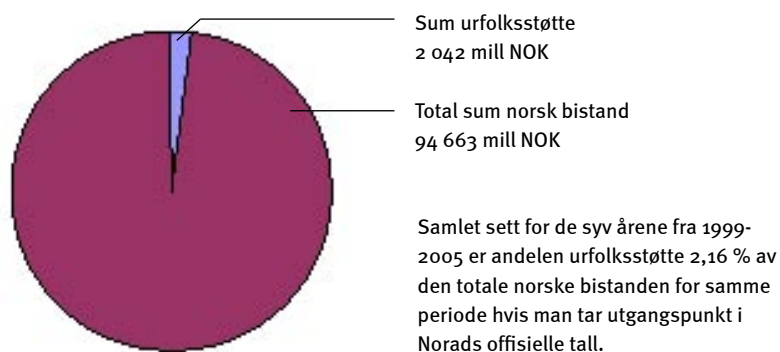
Totalt for perioden 1999–2005 utgjør det som er rapportert som urfolksbistand 2,16 % av den totale bistanden. Dvs. at urfolksbistanden har fått 2 milliarder NOK av den totale bistanden på over 94 milliarder NOK.¹² I vedlegget vises andelen urfolksbistand fordelt på de enkelte årene. Det er viktig å understreke at dette beløpet ikke er eksklusiv urfolksstøtte, da en del av prosjektene som inngår i dette tallet også er rettet mot andre målgrupper. Deler

av beløpet vil derfor også rapporteres i statistikken for beløp bevilget til andre grupper.

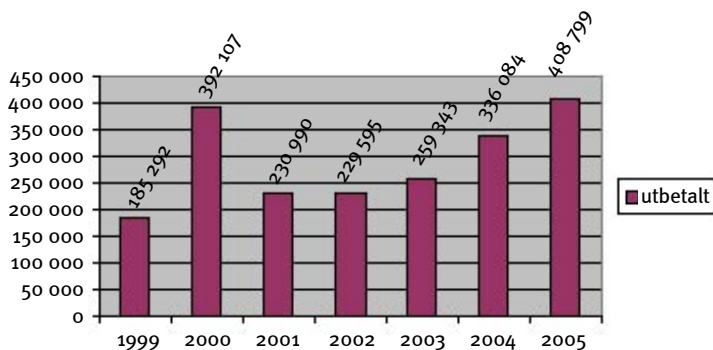
a) Fordeling årlig støtte

Figur 2 viser fordelingen av den samlede støtten i NOK (1000) på de syv årene fra 1999 til 2005 slik den er registrert av Norad. Totalt er denne urfolksstøtten på rundt 2 milliarder kroner. Her skiller år 2000 seg ut med uvanlig stor bistand til urfolk, mens vi ellers fra 2001 til 2005 ser en trend mot gradvis økning i samlet urfolksstøtte. Den samlede støtten i 2005 er 408 millioner NOK.

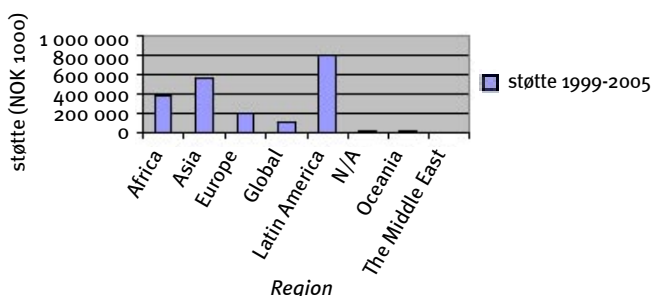
Figur 1. Sum urfolksstøtte 1999-2005 og sum total norsk bistand 1999-2005



¹² Tall basert på Norads statistikkbase.

Figur 2. Urfolksstøtte per år i NOK (1000)

Denne figuren viser fordelingen av norsk urfolksstøtte per år i perioden 1999-2005 basert på Norads statistikkdatabase.

Figur 3. Urfolksstøtte 1999-2005 fordelt på region

Region	støtte (NOK 1000)
Africa	373 594
Asia	555 194
Europe	192 142
Global	106 142
Latin America	793 190
N/A	16 000
Oceania	11 776
The Middle East	4 823

Figur 3. Figur 3 viser at Latin-Amerika og Asia er de regionene som får mest støtte samlet sett. Latin-Amerika har fått 793 mill. i løpet av disse syv årene. Land i Asia får også en forholdsvis stor andel av støtten (555 mill. kr.).

b) Fordeling på regioner og land

Figur 3 viser at Latin-Amerika og Asia er de regionene som får mest støtte samlet sett. Latin-Amerika har fått 793 mill. i løpet av disse syv årene. Land i Asia får også en forholdsvis stor andel av støtten (555 mill. kr.).

Fordeling på land

I tabell 4 er den samlede støtten regnet ut for noen av landene som får urfolksstøtte. Tabellen viser at de fire største mottakerlandene er Guatemala, India, Nepal og Brasil. Prosjekter i disse landene er derfor inkludert i utvalget som ligger til grunn for denne studien. Guatemala og Brasil er land der norsk urfolksstøtte tradisjonelt har stått sterkt. I tillegg omfattes disse av Norads eget urfolksprogram. Nepal er hovedsamarbeidsland for Norad, og flere norske frivillige organisasjoner arbeider der.

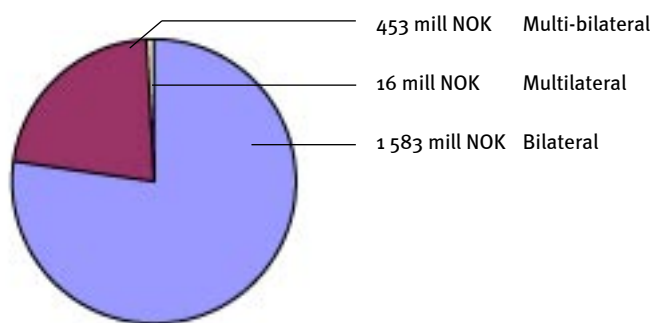
c) Fordeling mellom ulike kanaler for støtte

I figur 4 er den samlede støtten sett i forhold til hvordan den fordeler seg på bilateral, multi-bilateral og multilateral bistand.¹³ Tabellen viser at den bilaterale støtten er størst; den er over tre ganger større enn den multi-bilaterale støtten, og den multilaterale er svært beskjeden.

Tabell 4

Land	Støtte (NOK 1000)
Guatemala	332 664
India	163 089
Nepal	116 366
Global	106 158
Brazil	99 089
Bangladesh	98 461
Bolivia	92 262

¹³ Bilateral bistand inkluderer støtte til direkte samarbeid med utviklingsland eller gjennom norske eller internasjonale frivillige organisasjoner. Multi-bilateral bistand er støtte kanalisert gjennom multilaterale organisasjoner og som er øremerket konkrete tiltak i spesifikke land/områder eller sektorer.

Figur 4. Bilateral, multi-bilateral og multilateral urfolksbistand

Figur 4 viser inndelingen av norsk offisiell urfolksstøtte i kanalene bilateral, multi-bilateral og multilateral bistand for perioden 1999-2005, basert på Norads database. Figuren viser at urfolksbistanden hovedsakelig kanaliseres gjennom de bilaterale kanaler, tilsvarende 77% av totalen.

Underkanaler

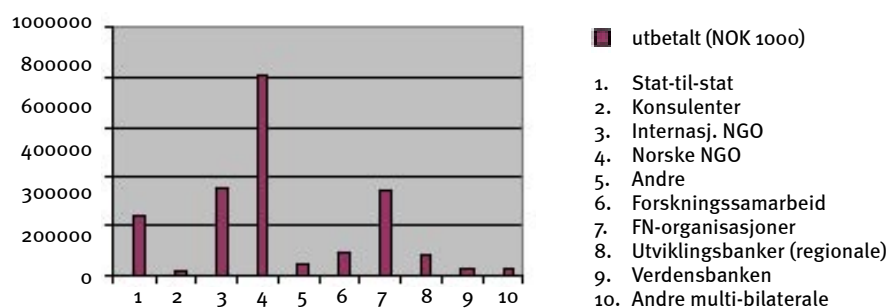
For å få et bedre bilde av hvordan urfolksbistanden kanaliseres gjennom ulike kanaler, delte vi bilateral og multi-bilateral/multilateral støtte inn i underkanaler, som beskriver ulike organisasjonstyper. Basert på feltet avtalepartner («Agreement partner») og typen bistand (bilateral, multilateral, eller multi-bilateral) har vi satt opp følgende 10 underkanaler for urfolksbistanden:

Bilateral:

1. Stat-til-stat, regjeringer, ministerier o.l.
2. Konsulenter (enkeltpersoner)/konsulentfirmaer/private bedrifter
3. NGOer (internasjonale/lokale/andre)
4. Norske NGOer
5. Andre
6. Institusjonssamarbeid/forskning/høyere utdanning

Multi-bilateral og multilateral:

7. FN-organisasjoner
8. Utviklingsbanker (regionale)
9. Verdensbanken
10. Andre

Figur 5. Fordeling mellom ulike underkanaler for urfolksbistand

Denne figuren er basert på total norsk urfolksbistand for perioden 1999-2005, basert på Norads statistikkdatabase. Den viser at norske NGOer er den viktigste underkanalen for urfolksbistanden.

Tabell 9. Fordelingen mellom ulike kanaler for urfolksbistand etter år (Totalt utbetalt (1000 NOK)).

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Grand Total
Klassifisering av partner								
1. Regjeringer/departementer	17 567	32 207	20 436	16 921	17 054	44 180	96 767	245 133
2. Konsulenter/private firmaer	405	3 113	5 909	514	122	1 445	1 098	12 606
3. NGOer locale og internasjonale	30 096	52 888	48 056	33 098	36 482	80 439	76 369	357 427
4. Norske NGOer	86 380	123 213	70 676	104 819	135 580	139 617	143 214	803 500
5. Andre	6 265	21 822	2 505	1 274	2 318	6 978	7 447	48 609
6. Institusjonssamarbeid høyere utdanning	150	25 659	9 838	15 204	19 063	13 737	12 092	95 743
7. FN-organisasjoner	19 579	84 536	48 413	39 290	38 549	47 018	68 084	345 469
8. Utviklingsbanker (region)	23 765	23 805	16 846	11 000	5 000			80 416
9. Verdensbanken	1 086	21 831	2 310					25 226
10. Andre		3 034	6 000	7 474	5 176	2 671	3 730	28 085
Grand Total	185 293	392 107	230 990	229 596	259 343	336 084	408 800	2 042 213

Tabell 9 viser fordelingen mellom de ulike underkanalene per år, og de totale summene samlet sett for hele perioden. Tabellen er basert på Norads database for urfolksstøtte i perioden 1999-2005, som i sum tilsvarer en støtte på 2 milliarder kroner.

Fordelingen mellom disse underkanalene, totalt for alle syv årene, vises i figur 5. Av denne figuren kan vi se at støtten kanalisert gjennom norske NGOer (kategori 4) er størst. Den var på 139 mill NOK i 2004 og 143 mill i 2005. Tabellen viser også at lokale og internasjonale NGOer (kategori 3) og FN-organisasjoner er viktige underkanaler for støtte til urfolk.

Tabell 9 viser fordelingen mellom de ulike underkanalene per år, og de totale summene samlet sett for hele perioden. Tabellen er basert på Norads database for urfolksstøtte i perioden 1999-2005, som i sum tilsvarer en støtte på 2 milliarder kroner.

I tabell 10 er støtten til de norske NGOene i 2004 og 2005 regnet ut. Tabellen viser at de fem største mottakerne er Bistandsnemnda, Strømmestiftelsen, Regnskogfondet, Norsk Folkehjelp og Kirkens Nødhjelp. Prosjektene til disse organisasjonene var derfor også en viktig del av arkivstudiet.

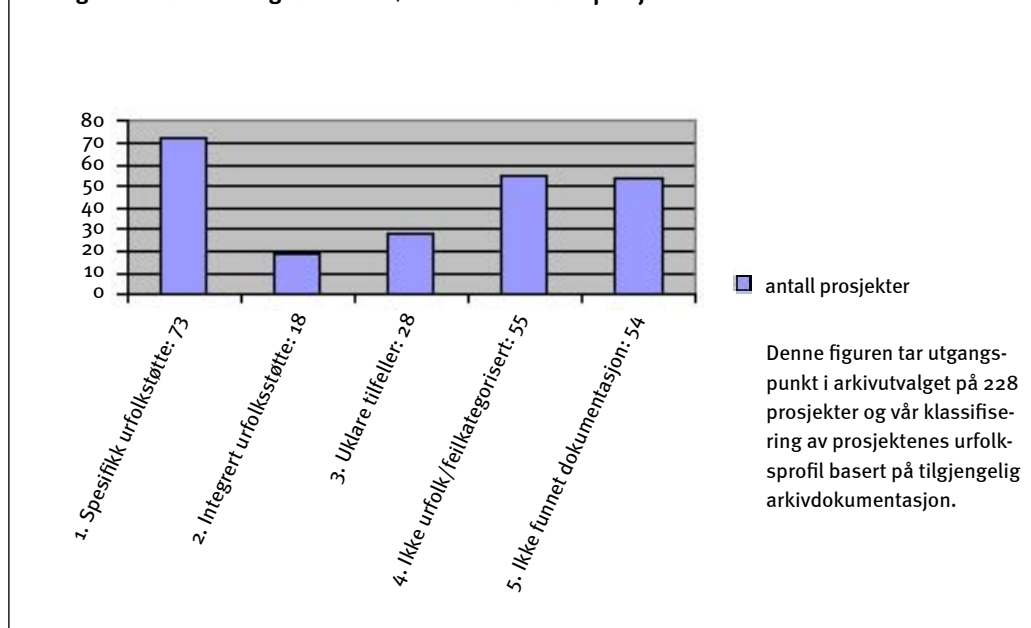
Tabell 10. Fordeling norske NGOer for 2004 og 2005

	sum (2004 og 2005) i NOK 1000
Norsk NGO	
Bistandsnemnda	51 959
Regnskogfondet	44 616
Norsk Folkehjelp	44 586
Strømmestiftelsen	41 864
Kirkens Nødhjelp	27 560
SAIH - Studentenes og Akademikernes Internasjonale Hjelpfond	21 480
Redd Barna	6 832
Samerådet	2 753

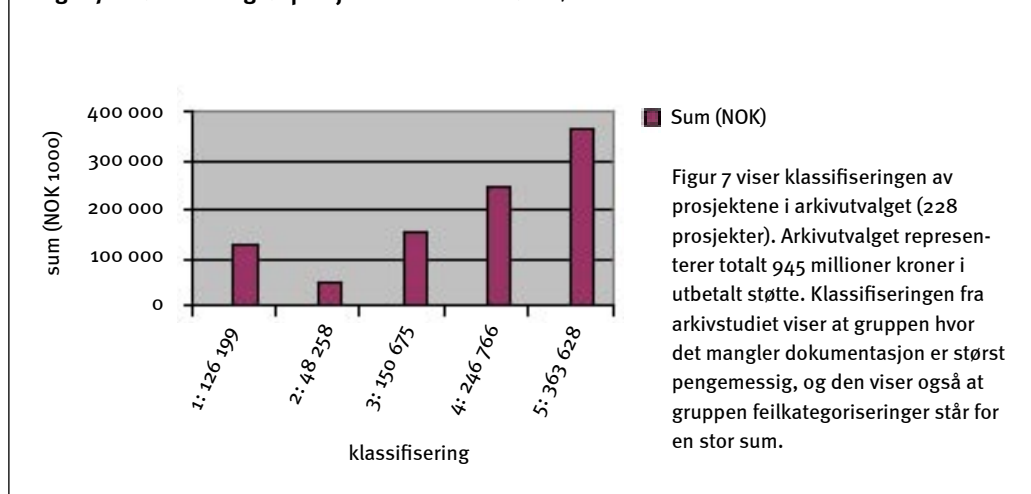
Vurdering av dokumentasjonen for urfolksbistanden

For å vurdere hvorvidt det som rapporteres som urfolksbistand i virkeligheten er rettet spesifikt mot urfolk, ble arkivdokumentasjonen gjennomgått som tidligere beskrevet. Arkivstudiet resulterte i fem kategorier. Av de 228 prosjektene vi hadde valgt ut (på grunnlag av størrelse over fem millioner, land og NGOer) og som dermed ble gjennomgått i arkivet, var fordelingen i de ulike kategoriene se neste side.

Målt i antall er gruppen prosjekter som er kategorisert som spesifikk urfolksstøtte altså størst. Hvis man derimot sammenlikner spesifikk og integrert støtte på den ene siden og de uklare, feilkategoriserte og udokumenterte prosjektene på den andre siden, så er denne gruppen langt større. Dette betyr at for flertallet av prosjektene som er studert i forbindelse med denne undersøkelsen, ble det ikke funnet dokumentasjon som kan vise at de faktisk er urfolksbistand.

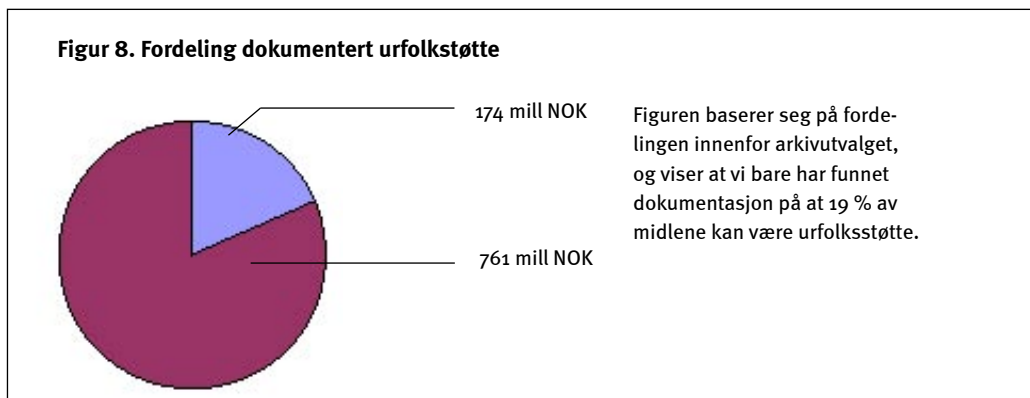
Figur 6. Klassifisering av urfolkstøtten etter antallet prosjekter

Den samme fordelingen basert på utbetalt støtte i NOK istedenfor antall prosjekter gir følgende bilde:

Figur 7. Klassifisering av prosjekter etter utbetalt støtte

Hvis vi altså går over til å se på summene som er brukt i prosjektene, så ser bildet enda skjevare ut, og gruppen feilkategoriserte prosjekter (nummer 4), altså prosjekter hvor urfolksaspektet ikke dokumenteres men der urfolk er oppgitt som målgruppe, utgjør nesten 250 millioner kroner. Dette representerer en fjerdedel av utvalget. Den gruppen prosjekter vi ikke har funnet dokumenter på (nummer 5) utgjør også mer enn 360 millioner kroner og er verdimesig den største kategorien. Dette tydeliggjør at det er et stort problem for kontrollen med og oversikten over urfolksbistanden at dokumentasjonen er så vanskelig tilgjengelig. Den største andelen av prosjekter som vi ikke har funnet dokumentasjon på dreier seg om multi-bilaterale prosjekter.

Figur 8 viser fordelingen av utbetalt støtte mellom det som basert på tilgjengelig dokumentasjon kan sies å være urfolkstøtte og det som vi ikke kan finne dokumentasjon på at er urfolkstøtte.



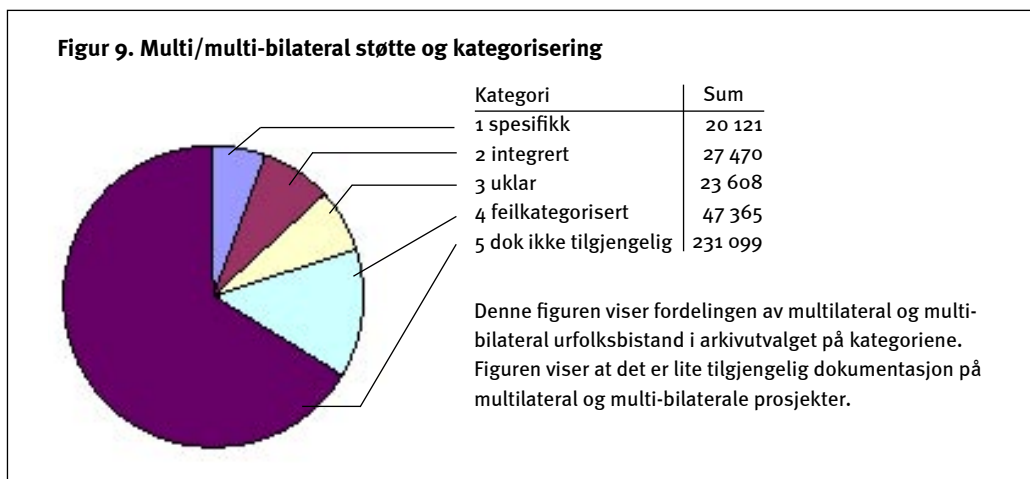
I sum fordeler denne støtten seg slik: 174 mill NOK på spesifikk og integrert urfolkstøtte og 761 mill NOK på resten.

Dette betyr at bare 19 % av midlene i de 228 prosjektene i utvalget har gått til prosjekter som ifølge tilgjengelig dokumentasjon kan sies å være urfolkstøtte (altså summen av kategori 1 og 2). De resterende 81 % har gått til prosjekter som vi enten ikke har funnet dokumentasjon på eller hvor dokumentasjonen ikke nevner urfolk i det hele tatt.

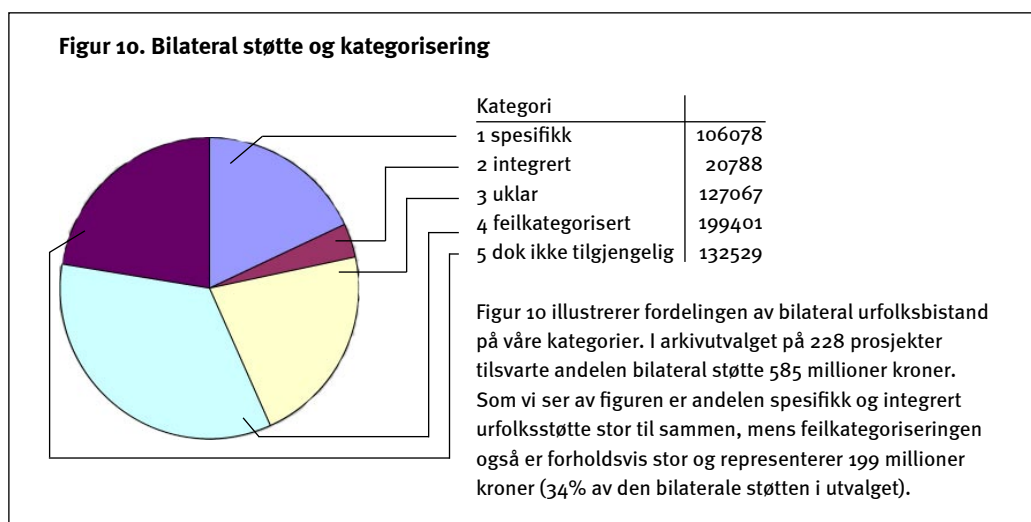
Hvis man tar ut de midlene som har gått til prosjekter hvor det ikke ble funnet dokumentasjon i arkivene (kategori 5), noe som tilsvarer 363 millioner, blir den nye totalen 571 mill NOK. Dokumentert urfolkstøtte (kategori 1 og 2) utgjør da 30,5 %.

Kategorisering og kanaler

Arkivutvalget omfatter både bilateral, multi-bilateral og multilateral bistand, men utvalget er ikke basert på et representativt utvalg innen eller på tvers av disse bistandstypene. Det er derfor ikke grunnlag for å sammenligne kategoriseringen/ feilrapporteringen de ulike underkanalene i mellom. Vi viser derfor kategoriseringer i forhold til overkategoriene bilateral og multi-bilateral. Beregningene tar utgangspunkt i utbetalte midler.



Blant de multilaterale prosjektene i utvalget er det altså en veldig stor andel av støtten, 231 mill NOK hvor dokumentene ikke er tilgjengelige. Dette utgjør 66 % av total multi- og multilateral støtte i utvalget, som igjen er omtrent 350 mill NOK (hele arkivutvalget er 945 mill NOK). Av de prosjektene hvor dokumentasjon har vært tilgjengelig, er feilkategoriseringen stor og utgjør 47 mill NOK (13,5 % av utvalget). Dette er en like stor andel som den spesifikke og den integrerte kategorien som til sammen også representerer støtte på 47 mill NOK.



Ut av den bilaterale bistanden er i underkant av 128 mill NOK dokumentert som urfolksstøtte, samtidig ser vi at gruppen med feilkategoriseringer og ikke tilgjengelige dokumenter også er stor. Feilkategoriseringene tilsvarer her 199 mill.

Dokumenttilgjengelighet

Av de 228 prosjektene i utvalget er det 54 som det ikke er funnet noen relevante dokumenter på verken hos Norad eller de frivillige organisasjonene. Denne kategorien omfatter også prosjekter hvor relevante dokumenter ikke var tilgjengelige. Av prosjekter som de frivillige organisasjonene er ansvarlige for, er det svært få som mangler dokumentasjon. Derimot er særlig den multi-bilaterale støtten overrepresentert i denne kategorien. Det henger antakelig delvis sammen med at vi ikke har fått tilgang til UD's arkiver.

At det er såpass vanskelig å finne fram til informasjon om hva bistanden faktisk går til, er en stor utfordring for systemet. Når gruppen prosjekter som mangler dokumentasjon i tillegg representerer særlig store bevilgninger, er dette ytterligere problematisk.

Feilkategoriseringer

Hvis man ser bort fra gruppen prosjekter vi ikke har funnet dokumentasjon på, er gruppen av feilkategoriseringer den største i kroner og øre. Eksempler på feilkategoriseringer har vært prosjekter som gjaldt Kosovo og gjenoppbygging etter krigen der. Andre prosjekter nevner ikke urfolk i det hele tatt i noen av dokumentene, men rapporterer likevel dette som hovedmålgruppe.

Noen eksempler på de største prosjekter som ikke nevner urfolk i de tilgjengelige dokumentene:

- Mineødeleggelsesprogram i et land på Balkan.
Kanal: norsk NGO.
20 millioner kroner utbetalt i år 2000.
- Humanitær respons for å forhindre sultkatastrofe i Malawi.
Kanal: stat til stat.
20 millioner kroner utbetalt i 2005.
- Desentralisering og styrking av lokale myndigheter i Nepal.
Kanal: FN-organisasjon.
Utbetalt 10 millioner i 2004.

Omfattende feilkategorisering betyr at man ikke har oversikt over hva bistandsmidlene går til og gjør det vanskeligere å gjennomføre politiske prioriteringer. Offisielt har Norge brukt mellom 175 og 400 millioner kr. i året på bistand til urfolk. I vårt utvalg, som representerte omtrent 935 mill NOK (i underkant av halvparten av den totale støtten for perioden) fant vi saksdokumenter som ga belegg for at rundt 30 % av dette virkelig kan ha gått til urfolksbistand.¹⁴

Som nevnt er det en skjevhet mot store prosjekter i vårt utvalg. Dermed har de små prosjektene i stor grad falt ut av utvalget. Det er mulig at urfolksaspektet er sterkere i de små prosjektene, selv om vi ikke har noen spesiell grunn til å tro det. Dette ville likevel bety at det går mye mindre penger til urfolksstøtte enn offisielt oppgitt. Videre undersøkelser vil være nødvendig for å avklare om, og i hvilket omfang, dette er riktig.

Integrert urfolksstøtte: problematisk kategori

I arbeidet med denne rapporten har «integrert urfolksstøtte» vist seg å være en svært vanskelig kategori å forholde seg til. Definisjonen av integrert urfolksstøtte i UD's retningslinjer er i utgangspunktet uklar. Den sier ikke noe om urfolk utgjør en stor eller liten del av målgruppen innen hvert enkelt prosjekt. Siden den heller ikke innebærer noen konkrete krav om at bistanden skal fremme spesifikke urfolksrettigheter eller ta hensyn til ILO-konvensjon 169, er det mange forskjellige typer bistand som potensielt kan passe inn i den kategorien, uten at de spesielt gagnar urfolk. Under arbeidet med denne rapporten erfarte vi at det ofte var de prosjektene som eventuelt kunne klassifiseres som integrert urfolksstøtte som vi tvilte på om var urfolksbistand i det hele tatt.

Et mer meningsfylt kriterium for kategorien integrert urfolksstøtte kunne være å legge vekt på at støtten skal styrke eller ta hensyn til urfolks rettigheter selv om tiltaket ikke retter seg spesifikt mot urfolk.¹⁵

Spesifikk urfolksstøtte: uklare kvalitetskrav?

I vår kategorisering av spesifikk urfolksstøtte har vi vært forholdsvis ukritiske. I praksis har vi inkludert de aller fleste prosjekter som eksplisitt nevner urfolk og urfolksrettigheter i denne kategorien. Som nevnt legger UD's retningslinjer vekt på at spesifikk urfolksstøtte skal involvere urfolk i planlegging og utforming av tiltaket, altså er deltakelse et krav. Dette har vi ikke lagt til grunn for vår kategorisering, fordi dette vil være svært ressurskrevende å undersøke. Vi har valgt å kreve noe mindre enn det Retningslinjene gjør fordi de ikke ble publisert før 2004, og derfor ikke har vært relevante i hele den tidsperioden vi tar for oss. Det er likevel verdt å merke seg at det er svært få av organisasjonene som legger vekt på deltakelse i rapporter eller søknader, og det etterspørres heller ikke direkte fra Norads side så vidt vi har kunnet se.

Innenfor kategorien spesifikk urfolksstøtte, slik vi har definert den, vil det ligge kvalitetsskille som vi ikke har kunnet bedømme, eller som systemet ikke har kunnet fange opp. Vi har først og fremst vurdert om klassifiseringen av prosjekter som urfolksbistand er riktig. Det vil si at vi har forsøkt å analysere om de prosjektene som er ført opp som urfolksbistand, kan sies å være det på grunnlag av den dokumentasjonen som foreligger i Oslo. Denne rapporten går ikke inn på en grundigere vurdering av kvaliteten på urfolksbistanden, altså i hvilken grad den faktisk er effektiv eller gagnar urfolk. Dermed er det fullt mulig at et prosjekt som vi har bedømt som spesifikk urfolksbistand, i praksis

¹⁴ Dette er hvis vi ikke regner med de prosjektene i arkivutvalget hvor dokumenter ikke var tilgjengelige. For hele utvalget sett under ett, var det som nevnt bare 19 % dokumentert urfolksstøtte.

¹⁵ En relevant sammenlikning her kan være integrering av kvinneperspektivet i norsk bistand. St.prp.nr.1 (2006/2007) s.7 sier for eksempel følgende: «Kvinner og likestilling skal være en av søylene for utviklingssamarbeidet. I tillegg til en betydelig satsning på målrettede tiltak vil regjeringen at integrering av kjønns- og likestillingsarbeidet skal bli synlig og resultatbasert i alle deler av utviklingssamarbeidet.» Her gjelder styrking av likestillingsarbeidet like mye i spesifikke som i integrerte tiltak.

er fullstendig ineffektivt eller er utført på en måte som ikke er forenlig med urfolkets interesser eller ILO-konvensjon 169. En grundigere vurdering av slike kvalitetsproblemer ville kreve et helt annet datamateriale, og dermed feltarbeid og ressurser, som ikke har vært tilgjengelig i dette prosjektet.

Et eksempel på hvordan vi har vært relativt lite strenge i våre vurderinger, er en serie prosjekter utført i et afrikansk land av en av de største norske NGOene på området urfolksbistand. I saksmappene fant vi evalueringer fra Norads side som påpekte en rekke svakheter ved prosjektene: Det overordnede programmet som prosjektene var en del av, framstod som uferdig; implementeringen var uklar; det manglet et rettighetsfokus; forholdet mellom urfolk og andre grupper i området var uavklart og søknader og annen dokumentasjon var ikke konsekvente i sitt urfolksfokus. Siden vi ikke har hatt tilgang til tilsvarende kvalitetsmessige vurderinger av andre prosjekter, valgte vi ikke å legge vekt på dem i disse tilfellene heller, og har klassifisert dem som «spesifikk urfolksstøtte». Det betyr at tallene som presenteres i denne rapporten, som er urovekkende nok i seg selv, kan ses på som et «best case scenario». Den virkelige tilstanden i norsk urfolksbistand kan være verre.

Misjonering og urfolksbistand

Som gjennomgangen har vist, er norske NGOer den viktigste kanalen for norsk urfolksbistand. Dette er i overensstemmelse med Retningslinjene. Undersøkelsen viser også at for 2004 og 2005 er Bistandsnemnda den organisasjonen som har fått mest penger av de norske NGOene. Bistandsnemnda er paraplyorganisasjonen for norske misjonsorganisasjoner. Misjonsorganisasjoner har i flere sammenhenger markert seg som dyktige bistandsleverandører. Det er likevel et prinsipielt spørsmål hvor mye av urfolksbistanden som bør gå gjennom slike organisasjoner. Ved å ratifisere ILO-konvensjon 169 har Norge forpliktet seg til å «fremme full virkeliggjøring av disse folks sosiale, økonomiske og kulturelle rettigheter med respekt for deres sosiale og kulturelle identitet, skikker og tradisjoner og for deres institusjoner». Disse tankene reflekteres også i Retningslinjene. Når det gjelder urfolk har derfor norske aktører særlige forpliktelser til å fremme folkenes egen kultur på deres egne premisser. For mange urfolk er animistiske eller annen ikke-kristen tro og religiøse systemer hjertet i deres kulturelle arv og en viktig kilde til deres identitet. Organisasjoner som har målsetninger, forventninger eller håp om at urfolk skal bli kristne, står derfor overfor en utfordring når det gjelder å overbevise om at bistanden deres er i tråd med ILO-konvensjon 169 og Retningslinjene. Andre organisasjoner kan også ha verdigrunnlag som potensielt kan komme i konflikt med prinsippet om å fremme urfolks egne kulturer.

Vi vil ikke ta standpunkt til slike spørsmål her, men mener at det er et viktig tema som bør vies oppmerksomhet i framtidig politikk for urfolksbistand. Ifølge Norad vurderer etaten å foreta en gjennomgang av misjonsorganisasjoners arbeid i forhold til urfolk og urfolks rettigheter. Forhåpentligvis vil denne gjennomgangen belyse noen av de nevnte dilemmaene. Vi anbefaler at framtidig dokumentasjon om slik bistand i større grad enn i dag viser at prosjektene ikke går utover kulturen og selvbestemmelsen til urfolkene det gjelder.

Kommentarer til rapportering/administrasjonsprosessene

Som nevnt er et problem med rapporteringssystemet at flere prosjekter ikke nevner urfolk i søknad eller rapport, men samtidig krysser av urfolk som hovedmålgruppe i den statistiske rapporteringen. Siden man ikke kan vente at noen har full oversikt over alle urfolkene over hele verden som mottar norsk bistand, er prosjektene lite etterprøvbare så lenge de ikke spesifikt diskuterer hvorfor en bestemt målgruppe er et urfolk eller et prosjekt utgjør urfolksbistand. Dette kan kanskje også ses på som et problem relatert til organisasjons-hukommelse, nemlig at det er en utfordring for organisasjoner, i dette tilfellet det norske bistandssystemet og Norads statistikkproduksjon, å videreføre de kunnskapene som ligger

til grunn for bistandsforvaltningen. Det er mulig at de som utfører urfolksbistandsprosjekter og de som bevilger midler til dem, vet at de virkelig dreier seg om urfolksbistand, men i så fall greier systemet ofte ikke å bevare denne informasjonen over tid slik at man kan gå tilbake og undersøke om klassifiseringen av prosjekter er riktig.

I flere tilfeller ble det observert at en organisasjon som hadde to eller flere aktivitetsområder i et gitt land, hvorav urfolk var det ene aktivitetsområdet, definerte all aktivitet i det landet som urfolksrettet. En årsak til dette kan være at grensene mellom urfolksbistand og bistand rettet mot likestilling eller demokrati er utflytende, og at urfolk også dukker opp på de andre områdene. Hvis en organisasjon har et ganske sterkt urfolksfokus i et bestemt land og dette er en viktig del av organisasjonens profil i landet, kan det fort bli slik at alt den gjør i landet blir definert som urfolksbistand i etterkant.

Definisjon av urfolk

Noen grupper er det relativt stor enighet om at er urfolk, for eksempel når det gjelder en del grupper i Latin-Amerika. I andre tilfeller var det imidlertid ofte vanskelig å bedømme om et prosjekt virkelig var urfolksbistand fordi det var vanskelig å vite om målgruppen var et urfolk eller ikke. Dette kan være et politisk sensitivt tema lokalt og ha innvirkning på maktforholdene mellom lokale grupper. I atter andre tilfeller er det klart at en gruppe er et urfolk, men vanskeligere å si hvem som er del av gruppen. Ofte nevner ikke saksdokumenter engang urfolk eller navn på spesifikke grupper, men bruker vage termer som «pastoralister» eller «daliter, kvinner og andre diskriminerte grupper».

Løsningen på disse utfordringene kan være at organisasjonene i sine dokumenter blir mer eksplisitte mht. hvilke folk som defineres som urfolk og hvorfor de regnes som det.

Konklusjoner og anbefalinger

Flere konklusjoner kan trekkes på grunnlag av denne undersøkelsen:

1. Det er gode grunner til å tro at urfolksstøtten er drastisk lavere enn offisielt oppgitt. Bare 19 % av midlene i utvalget som er undersøkt, har gått til prosjekter som ifølge tilgjengelig dokumentasjon kan være urfolksstøtte. Dette står i kontrast til Norads egen statistikk som viser at urfolksstøtten er økende og at den i 2005 var på over 400 millioner NOK.
2. Det mangler dokumentasjon i Oslo på at den bistanden som registreres som urfolksbistand, faktisk er det. Flere underproblemer bidrar til dette:
 - a. Statistikkavdelingen i Norad og Norads arkiv bruker forskjellige saks-koder, noe som gjør det vanskelig å sammenlikne statistikken med dokumentene i arkivet.
 - b. Dokumentene er spredt på mange forskjellige steder: Norads arkiv, Norads saksbe-handlere, UDs arkiv, UDs saksbehandlere, ambassadene, organisasjonene som utfører bistanden.
 - c. En annen viktig grunn til at dokumentasjonsgrunnlaget ofte mangler eller er for tynt, er at kvaliteten på rapporteringen er svak. Da mener vi kvaliteten på rapporteringen om urfolksbistand. Dette gjelder både hva som etterspørres av Norad/UD og hva or-ganisasjonene leverer.
3. Flere av definisjonene som anvendes av bistandsapparatet er uklare eller har begrenset nytteverdi:
 - a. Skillet mellom spesifikk og integrert støtte er ikke nyttig slik det er definert i dag. Den integrerte støtten er veldig vid og vanskelig å vurdere betydningen av.
 - b. Den integrerte urfolksstøtten bør ha et tydelig rettighetsperspektiv og være forankret i ILO-konvensjonen.
 - c. Utfordringene med å definere hvilke grupper som faktisk er urfolk i forbindelse med enkeltprosjekter i forskjellige deler av verden vies lite oppmerksomhet.
4. UD/Norad bør utføre en større gjennomgang av norsk urfolksbistand, både for å få en bedre oversikt over hvilke midler som faktisk går til urfolk, og for å kvalitetssikre denne støtten. Dette innebærer å sikre at de prosjektene som har urfolk som målgruppe blir iverksatt i overensstemmelse med ILO-konvensjon 169. I tillegg vil en slik gjen-nomgang skape et bedre grunnlag for gjennomføring av politiske prioriteringer.

Vedlegg/tabeller

Tabell 1.

Fordeling urfolksstøtte i forhold til total norsk bistand for perioden 1999–2005. Vedlegg til figur 1: fordelingen mellom urfolksstøtte og total norsk bistand pr år

År	Data	Total
1999	Sum urfolksstøtte	185 293
	Sum total norsk bistand	10 680 091
2000	Sum urfolksstøtte	392 107
	Sum total norsk bistand	11 115 146
2001	Sum urfolksstøtte	230 990
	Sum total norsk bistand	12 103 756
2002	Sum urfolksstøtte	229 596
	Sum total norsk bistand	13 544 316
2003	Sum urfolksstøtte	259 343
	Sum total norsk bistand	14 456 760
2004	Sum urfolksstøtte	336 084
	Sum total norsk bistand	14 817 419
2005	Sum urfolksstøtte	408 800
	Sum total norsk bistand	17 946 087
	<i>Total Sum urfolksstøtte</i>	<i>2 042 213</i>
	<i>Total Sum norsk bistand</i>	<i>94 663 573</i>

Tabell 2.

Grunnlag for figur 2. Fordeling i forhold til år:

År	Utbetalt (NOK 100)
1999	185 292
2000	392 107
2001	230 990
2002	229 595
2003	259 343
2004	336 084
2005	408 799

Tabell 3

Fordeling på region samlet sett for perioden 1999–2005. Se figur 3

Region	støtte (NOK 1000)
Africa	373 594
Asia	555 194
Europe	192 142
Global	106 142
Latin America	793 190
N/A	16 000
Oceania	11 776
The Middle East	4 823

Tabell 4

Støtte fordelt på land, de største mottakerlandene. Samlet støtte 1999–2005.

<i>Land</i>	<i>støtte (NOK 1000)</i>
Guatemala	332 664
India	163 089
Nepal	116 366
Global	106 158
Brazil	99 089
Bangladesh	98 461
Bolivia	92 262

Tabell 5

Fordeling etter type støtte. Hele perioden samlet sett. Jf Figur 4.

<i>Type støtte</i>	<i>sum (hele perioden)</i>
Bilateral	1 583 761
Multi-bilateral	453 103
Multilateral	16 000

Tabell 6

Fordeling etter main sector DAC (For perioden 1999–2004) (NOK 1000)

150 - Government and civil society	557 002
112 - Basic education	197 466
430 - Other multisector	179 774
410 - General environmental protection	89 374
111 - Education, level unspecified	82 029
311 - Agriculture	77 982
163 - Other social services	60 827
240 - Banking and financial services	52 767
250 - Business and other services	42 652
121 - Health, general	37 284
140 - Water supply and sanitation	34 221
420 - Women in development (WID)	27 032
520 - Developmental food aid / Food security assistance	24 100
114 - Post-secondary education	22 916
130 - Population policies/programmes and reproductive health	22 695
910 - Administration costs/multilateral	16 000
161 - Employment	15 031
220 - Communications	14 387
122 - Basic health	13 263
720 - Other emergency and distress relief	11 170
321 - Industry	9 850
998 - Unallocated/unspecified	9 344
230 - Energy	8 108
210 - Transport and storage	8 073
113 - Secondary education	7 513
331 - Trade policy and regulations	5 890
162 - Housing	3 375
312 - Forestry	3 070
313 - Fishing	217

Total støtte utdanning (NOK 1000):

112 - Basic education	197 466
111 - Education, level unspecified	82 029
114 - Post-secondary education	22 916
113 - Secondary education	7 513
Totalt	309 924

Tabell 7

Støtte til DAC mainsector 150 Government and Civil Society fordelt på sub-sector:

<i>subsector</i>	<i>Sum (Nok 1000)</i>
63 - Human rights	238 974
50 - Strengthening civil society	175 535
30 - Legal and judicial development	48 258
61 - Post conflict peace-building (UN)	38 916
40 - Government administration	21 727
66 - Land mine clearance	13 000
64 - Demobilisation	6 450
65 - Free flow of information	5 216
10 - Economic and development policy/planning	4 935
20 - Public sector financial management	3 274
62 - Elections	711
<i>Total</i>	<i>557 002</i>

Tabell 8

Fordeling mellom ulike kanaler for urfolksbistand (Nok 1000) utbetalt 1999-2005, totalt 2 milliarder NOK.

Se figur 5

<i>Klassifisering av partner</i>	<i>Utbetalt (NOK 1000)</i>
1. Regjeringer/departementer	245 133
2. Konsulenter/private firmaer	12 606
3. NGOer locale og internasjonale	357 427
4. Norske NGOer	803 500
5. Andre	48 609
6. Institusjonssamarbeid høyere utdanning	95 743
7. FN-organisasjoner	345 469
8. Utviklingsbanker (region)	80 416
9. Verdensbanken	25 226
10. Andre	28 085
Grand Total	2 042 213

Tabell 9. Fordelingen mellom ulike kanaler for urfolksbistand etter år (Totalt utbetalt (1000 NOK)).

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Grand Total
Klassifisering av partner								
1. Regjeringer/departementer	17 567	32 207	20 436	16 921	17 054	44 180	96 767	245 133
2. Konsulenter/private firmaer	405	3 113	5 909	514	122	1 445	1 098	12 606
3. NGOer locale og internasjonale	30 096	52 888	48 056	33 098	36 482	80 439	76 369	357 427
4. Norske NGOer	86 380	123 213	70 676	104 819	135 580	139 617	143 214	803 500
5. Andre	6 265	21 822	2 505	1 274	2 318	6 978	7 447	48 609
6. Institusjonssamarbeid høyere utdanning	150	25 659	9 838	15 204	19 063	13 737	12 092	95 743
7. FN-organisasjoner	19 579	84 536	48 413	39 290	38 549	47 018	68 084	345 469
8. Utviklingsbanker (region)	23 765	23 805	16 846	11 000	5 000			80 416
9. Verdensbanken	1 086	21 831	2 310					25 226
10. Andre		3 034	6 000	7 474	5 176	2 671	3 730	28 085
Grand Total	185 293	392 107	230 990	229 596	259 343	336 084	408 800	2 042 213

Tabell 10

<i>Fordeling norske NGOer for 2004 og 2005</i>	<i>sum (2004 og 2005) i NOK 1000</i>
<i>Norsk NGO</i>	
Bistandsnemnda	51 959
Regnskogfondet	44 616
Norsk Folkehjelp	44 586
Strømmestiftelsen	41 864
Kirkens Nødhjelp	27 560
SAIH - Studentenes og Akademikernes Internasjonale Hjelpfond	21 480
Redd Barna	6 832
Samerådet	2 753

Tabell 11

Klassifisering etter antall prosjekter. Se figur 6.

<i>klassifisering (arkiv)</i>	<i>antall prosjekter</i>
1 spesifikk	73
2 integrert	18
3 uklar	28
4 feilkategorisert	55
5 ikke funnet dok	54

Tabell 12

Klassifisering av prosjekter i forhold til utbetalt støtte. (Grunnlag figur 7.)

<i>klassifisering (arkiv)</i>	<i>sum (NOK)</i>
1. spesifikk	126 199
2. integrert	48 258
3. uklar	150 675
4. feilkategorisert	246 766
5. ikke funnet dokumentasjon	363 628
totalt (utvalg)	935 526

Tabell 13

Beregning av dokumentert urfolksstøtte, ifølge gjennomgangen. (i NOK 1000). Grunnlag for figur 8

kategori 1 og 2	174 457
kategori 3,4 og 5	761 069

Tabell 14

Kategoriseringer i multilateral og multi-bilateral støtte (jf figur 9)

<i>Kategori</i>	<i>sum</i>
1 spesifikk	20 121
2 integrert	27 470
3 uklar	23 608
4 feilkategorisert	47 365
5 dok ikke tilgjengelig	231 099

Tabell 15

Kategoriseringer i bilateral støtte (jf figur 10)

<i>Kategori</i>	<i>sum</i>
1 spesifikk	106 078
2 integrert	20 788
3 uklar	127 067
4 feilkategorisert	199 401
5 dok ikke tilgjengelig	132 529

Tabell 16

Prosjekter som har fått 5 mill eller mer i støtte pr år (kanalkoder se tabell 8, side 29) :

Agreement title	Kanal	Recipient country	Year	Disbursed (1000 NOK)
Social Inclusion Fund	8	Multilateral	2002	5 000
Construc /Rehab of Watertowers Edu	3	Somalia	2000	5 000
IDB Fund for Social Inclusion	8	Multilateral	2003	5 000
Registry	7	Guatemala	2003	5 000
Human Rights Education	7	Guatemala	2000	5 000
Bulawayo Urban Water Conserv. & Upgr	1	Zimbabwe	1999	5 000
Justice Reform	7	Guatemala	2002	5 034
Norwegian locomotives to Kosovo	5	Fed. Rep. of Yugoslavia	2000	5 073
Human Rights Education	7	Guatemala	2001	5 100
Education in Mali	4	Mali	2004	5 262
El Alto Norte	4	Bolivia	1999	5 319
ILO/ASIST III RTT	7	Africa Unspecified	2001	5 365
Haydom Lutheran Hospital general sup	3	Tanzania	2004	5 500
UNICEF Bil.edu.2004-2008	7	Guatemala	2005	5 521
De Soto Register Project	7	Guatemala	2005	5 542
IIDH - Human Rights Education in C-A	3	N. & C. America Unalloc.	2004	5 697
Haydom Lutheran Hospital Addendum	3	Tanzania	2005	5 750
Justice OJ 2000 - 2004	7	Guatemala	2002	5 800
Fund Innovation in Soc Prog	8	Multilateral	2002	6 000
Norwegian Church Aid Angola Programme	4	Angola	2005	6 000
Rural Comm. Infra Works	7	Nepal	2001	6 000
IMR forlenget avtale	6	South Africa	2004	6 500
Justice Reform	7	Guatemala	2001	6 574
Education in Mali	4	Mali	2005	6 785
ICRC Kosovo agric 8 workshops	4	Fed. Rep. of Yugoslavia	2000	7 000
Edn for Indigenous Children (EIC), 2004-05	3	Bangladesh	2004	7 000
Food Security	4	Sudan	2002	7 000
Registry	7	Guatemala	2005	7 000
Second phase strengthen primary educ	7	Madagascar	2004	7 000
Fund for Innov in Social Programs	8	America Unspecified	2001	7 250
Regional Development Fund for Asia	8	Asia Unspecified	2001	7 284
Fund for Innov in Social Programs	8	America Unspecified	1999	7 305
Namacurra Electrification Project	1	Mozambique	2005	7 499
OVERGANGSBISTAND (GAP)	7	Congo, Dem. Rep.	2003	7 700
Institutional Coop Phase II - planned	1	India	2002	7 813
IMR forlenget avtale	6	South Africa	2003	8 000
Expanding Inclusiveness and Gov. cooperation (EIG) 2005-06	3	Bangladesh	2005	8 300
Dialogue and reconciliation in Forme	6	Europe Unalloc.	2000	8 335
Basic Edn Programme (BEP) - IV, 2004-09 Part 1	3	Bangladesh	2005	8 493
IMR forlenget avtale	6	South Africa	2002	8 500
Microfinance in Bangladesh	4	Bangladesh	2004	8 643
IMR forlenget avtale	6	South Africa	2001	9 000
Institutional Coop Phase II - planned	1	India	2004	9 113
Institutional Coop Phase II - planned	1	India	2005	9 153
UNDP Civil Society 2004-2006	7	Guatemala	2005	9 297
Food 2000 Tigray	4	Ethiopia	2000	9 576
UN Inter-Agency Appeal SEEuro	7	Europe Unalloc.	2000	10 000
WHO - 2000 UN Inter-Ag.Appeal SEEuro	7	Europe Unalloc.	2000	10 000
Trust Fund for investmentrelated pro	4	Europe Unalloc.	2000	10 000
Decentralised Local Governance Pgm (DLGSP)	7	Nepal	2004	10 000
LGP/PDDP Bridging Phase	7	Nepal	2003	10 000
Microfinance in Bangladesh	4	Bangladesh	2003	10 178
Norway IV	7	Guatemala	1999	10 500
UNDP Civil Society 2004-2006	7	Guatemala	2004	10 703
Institutional Coop Phase II - planned	1	India	2003	11 452
Mine destruction programme in Kosovo	4	Fed. Rep. of Yugoslavia	2000	11 500
Reg Development Fund in the AsDB	8	Asia Unspecified	1999	12 210
Regional Development Fund for Asia	8	Asia Unspecified	2000	12 500
Food security	4	Sudan	2003	13 100
high. educ./science SoutheasternEuro	6	Europe Unalloc.	2000	15 000
Decentralised Local Governance Pgm (DLGSP)	7	Nepal	2005	15 000
TSUNAMI - Repair and Rehabilitation of Damaged Housing - Maldives	7	Maldives	2005	15 723
Addendum 1 to 2005/2006 Humanitarian Response Program	1	Malawi	2005	17 569
Balk. enterpr. facility - contributi	9	Europe Unalloc.	2000	18 670
2000 UN appeal SE-Europe - WFP	7	Europe Unalloc.	2000	20 000
Basic Edn Programme (BEP) - IV, 2004-09 Part 1	3	Bangladesh	2004	20 000
2005/2006 Humanitarian Response	1	Malawi	2005	20 000
Education For All 2004-09	1	Nepal	2004	21 936
2000 UN Consolidated Inter-Agency Ap	7	Europe Unalloc.	2000	30 000
Education For All 2004-09	1	Nepal	2005	35 000