

A close-up, high-contrast photograph of a child's face, mostly in shadow. The child's eyes are looking towards the camera, and some light catches the hair and the bridge of the nose.

SOS-barnebyer Norge

Barna vi glemte mellom linjene

KORTVERSJON

Analyse av barn og
unges rettigheter i
norsk utenriks- og
utviklingspolitikk



SOS
BARNEBYER



Forord

Barns rettigheter har aldri vært viktigere å kjempe for enn nå. Vi står i et sammenfall av globale kriser som alle rammer barna aller hardest. Å sikre oppfyllelse av barns rettigheter må stå sentralt i alle politiske beslutninger som påvirker dem, også på utviklingsfeltet. Jeg er derfor glad for å kunne presentere denne rapporten med dypdykk i Norges arbeid med barns rettigheter i utviklingspolitikken.

Barns rettigheter har vært viktig i Norges internasjonale engasjement – særlig retten til utdanning og helse, som er gode og betydningsfulle satsinger. Men, til tross for dette opplever barn overlappende rettighetsbrudd, for eksempel i krig og konflikt, der barn i særlige sårbare situasjoner og fra marginaliserte grupper er spesielt utsatt.

Vi trenger derfor en helhetlig innsats for å sikre at barns rettigheter ivaretas på tvers av sektorer, både i langsiktig bistand og Norges humanitære innsats. FNs bærekraftsmål har som prinsipp at ingen skal etterlates. Det er en marsjordre for aktiv inkludering av de usynlige barna: barn med funksjonsnedsettelse, barn på flukt og i konflikt, barn med minoritetsbakgrunn, jenter og ikke minst barn som er helt alene og uten trygghet ivaretagelse og omsorg.

Formålet med denne studien er å se nærmere på hvordan Norge i praksis har ivaretatt rettighetene til barna i utviklingspolitikken. Vi har gjennomgått statsbudsjett for tre ulike regjeringsperioder, og sett på relevante stortingsmeldinger, strategier og politikkdokumenter. Funnene er tydelige: Til tross for gode enkeltsatsinger, er barns rettigheter i blindsonen i Norges internasjonale engasjement. Vi håper studien bidrar til å øke bevisstheten blant norske politikere og beslutningstakere, slik at de igjen tar på seg lederrollen globalt med å løfte barns rettigheter – normativt og gjennom utviklingssamarbeid og humanitær støtte.

Innledning

Politikk handler om å prioritere. Ved å gi mer til en gruppe, vil en annen gruppe måtte få mindre. Selv om Norge har en svært romslig statlig økonomi, kan vi ikke alltid velge i pose og sekk. Vi lever i en verden med et økende antall kriger, konflikter, naturkatastrofer, migranter og klimaendringer. I Norge har vi en stadig aldrende befolkning, økende barnefattigdom og sannsynligvis behov for å omstille oss mot en grønn fremtid. Det er lite som tilsier at prioriteringene fremover vil bli økonomisk og moralsk enklere å løse.

Disse prioriteringene treffes delvis på bakgrunn av noen verdier. I Norge liker vi å slå oss på brystet med at vi er en fredsnasjon, en humanitær stormakt, og at verdier som likestilling og solidaritet står sterkt. Våre verdier, og vår omsorg for mennesker i andre land, gjør at vi gir bort noe av det som egentlig er vårt, og prioriterer bistanden i møte med innenrikspolitiske behov. Men det er ikke bare verdier som påvirker prioriteringene. For at noe skal prioriteres, må vi se behovet. De som er mest synlige, og kan tale sin sak direkte til politikerne, vil sannsynligvis ha en bedre mulighet til å bli prioritert.

Verdien av å hjelpe barn i andre deler av verden er noe de fleste i Norge vil slutte seg til. Barn har ikke ansvar for den barndommen de får, men må samtidig fullt ut bære konsekvensene av den. Krig, konflikt, naturkatastrofer og vold kan ramme barna, eller ta fra dem foreldrene. Så mange som 220 millioner barn i verden mangler en familie som kan ta seg av dem, eller har en familie som er i en kritisk vanskelig livssituasjon, 450 millioner barn bor i en konfliktsone. Disse barna er, slik som barn i Norge, mottakere av økonomiske ressurser over statsbudsjettet. Fremtiden til en



skolegutt ved Drengsrud barneskole i Asker avhenger like mye av statsbudsjettets bevilgninger, som fremtiden til en jente uten omsorgspersoner i Gaza. De er begge like sårbare hvis de nedprioriteres. Våre verdier tilsier at begges fremtid skal sikres, men synligheten av behovene deres er vidt forskjellig.

Hvis man nedprioriterer utdanning i Norge til fordel for et annet politikkområde, vil dette synliggjøres i Norge. Hvis man derimot nedprioriterer barnevernsstrukturer i Gaza til fordel for et annet innenrikspolitisk politikkområde, vil det mest sannsynlig gå forbi i stillhet. Jenta som er prisgitt et bistandsprosjekt som legges ned, har ingen foreldre som står på barrikadene. Hun er milevis unna beslutningstakerne som har foretatt prioriteringen. Hun var usynlig da prioriteringen fant sted, og vil med all sannsynlighet være usynlig for oss når konsekvensene av prioriteringen inntreffer.

Også personer og organisasjoner som ønsker å imøtegå politikerne angående prioriteringen, vil ha vanskeligheter. Har det faktisk skjedd et kutt i denne typen bistand, eller har forvaltningen bare valgt å fortsette arbeidet i et annet område? Statsbudsjettet mangler en post som viser hvor mye ressurser som kanaliseres til barn, eller hvor mye som brukes på barnevernstrukturer eller humanitær hjelp til barn. Det tok oss over 200 sider å finne prioriteringene for barn og unge i Norges utenriks- og utviklingspolitikk, og synliggjøre dem mellom tallene i statsbudsjettet.

For hvis vi ikke ser dem, prioriterer vi dem ikke.

Denne analysen ser på i hvilken grad barns rettigheter er prioritert og integrert i utviklings- og utenrikspolitikken, gjennom politikkprioritering og faktisk ressursbruk. Videre analyseres graden av ressursbruk og politikkprioritering av barn uten omsorgspersoner og styrking av barnevernsstrukturer. Den samme analysen gjøres også på temaet psykisk helsehjelp for barn og unge i utenriks- og utviklingspolitikken. Analysen tar utgangspunkt i dagens gjeldende politikk, og sammenligner den med de to foregående regjeringssammensetningenes politikk, med referanseår i henholdsvis 2010 og 2017..

Hovedfunn

Fall i ressurser

Hovedproblemstillingen for analysen er i hvilken grad er barns rettigheter prioritert og integrert i utviklings- og utenrikspolitikken. Andelen ressurser som går til prosjekter som er helt eller delvis øremerket barn har gått kraftig ned i perioden 2010 til 2022. I 2010 var denne andelen 16,4 %, imens i 2017 på 10,15 %. I regnskapet for 2022 var denne nede på 6,7 %. Fallet i prosentandel tilsvarer en forkortning i statsbudsjettet 2024 på 3,2 milliarder kroner mindre sammenlignet med før siste regjeringsskifte. Hvis man sammenligner 2022 med prosentnivået i 2010, er fallet på hele 4,7 milliarder kroner. I 2024 utgjør fallet i prosent fra 2010 til 2022 hele 5,02 milliarder kroner. Veldig forenklet kan det også pekes på at det har skjedd en 40 % reduksjon i øremerkingen av midler spesifikt mot barn siden regjeringsskiftet i 2021. Året 2022 var dessuten det første året at bistanden kanalisert til barn reelt sett gikk ned, med omtrent 1 milliard kroner. Øremerkingen til barn er kuttet mest innen områdene utdanning, helse, likestilling, humanitær bistand og i Latin-Amerika. I tillegg har midler som øremerkes barn i FN-samarbeidet blitt kuttet fra 1,03 milliarder i 2010, via 491 millioner i 2017 til 443 millioner i 2022. Riktignok har det skjedd lite endringer i kanaliseringen av midler for menneskerettigheter, og på samme måte en positiv økning i budsjettkapitlet om sivilt samfunn, fred, sikkerhet mv., og for regionbevilgningene i Asia, Afrika, og i våre nærområder.



Fall i politikkprioritering

Hva gjelder politisk fokus kan vi se at også dette har gått ned i perioden 2017 til 2024, parallelt med at de kanaliserte ressursene i samme periode har sunket. Fra et høyt fokus på barns rettigheter i 2010 og 2017 med egne satsninger, er fokuset i 2024 mer fragmentert. For samtlige områder unntatt 'kvinner og likestilling' og 'fred, sikkerhet mv.' fokuserer Støre-regjeringen mindre på barn enn de to foregående regjeringene i politikkdokumentene. Spesielt er fallet stort hva gjelder 'utdanning' og 'humanitær bistand mv.' Fokuset på barn innen menneskerettigheter og helse har også sunket. Barns rettigheter har gått fra å være en tydelig tverrgående prioritering i norsk utviklingspolitikk til å bli mer usynlig og kun ivaretatt innen tematiske satsinger. Langt på vei kan vi se at resultatet av undersøkelsen bekrefter hypotesen. I 2010 under Stoltenberg II-regjeringen kom en massiv satsning på barne- og mødre- og spedbarnshelse, samt en lettere prioritering på barns rett til utdanning. I 2017 under Solbergregjeringen ble utdanning løftet opp som en fanesak, og ble prioritert massivt i utviklingsarbeidet. Samtidig ble kjønnslemlestelse og jenters rettigheter prioritert. I 2024 prioriterer Støre-regjeringen helse og utdanning, samt barn i krig og konflikt. Denne prioriteringen er derimot langt på vei en tverrgående prioritering eller hovedsatsning i utviklingspolitikken. Hva gjelder både kanaliserte ressurser og hovedfokus mangler barna for 2024 en hovedsatsning i sin favør. Støre-regjeringens prioritering er sultproblematikk og arbeidet med å forene utviklings- og klimapolitikken.

Barn i utviklings- og utenrikspolitikken; politisk prioritering og faktisk ressursbruk

1. Andelen ressurser som går til prosjekter som er helt eller delvis øremerket barn har gått kraftig ned i perioden 2010 til 2022. I 2010 var denne andelen 16,4 %, imens i 2017 på 10,15 %. I regnskapet for 2022 var denne nede på 6,7 %. Fallet i prosentandel tilsvarer en forkortning i statsbudsjettet 2024 på 3,2 milliarder kroner mindre sammenlignet med før siste regjeringsskifte. Hvis man sammenligner 2022 med prosentnivået i 2010, er fallet på hele 4,7 milliarder kroner. I 2024 utgjør fallet i prosent fra 2010 til 2022 hele 5,02 milliarder kroner.
2. 2022 er det første året hvor bistanden kanalisert til barn reelt sett gikk ned, med omtrent 1 milliard kroner.
3. Øremerkingen til barn er kuttet mest innen områdene utdanning, helse, likestilling, humanitær bistand og i Latin-Amerika. I tillegg har midler som øremerkes barn i FN-samarbeidet blitt halvert i perioden.
4. Det politiske fokuset på barn og unge i utenriks- og utviklingspolitikken har gått ned i perioden 2017 til 2024, parallelt med at de kanaliserte ressursene i samme periode har sunket.
5. Barns rettigheter har gått fra å være en tydelig tverrgående prioritering i norsk utviklingspolitikk til å bli mer usynlig og kun ivaretatt innen tematiske satsinger.
6. For samtlige områder unntatt 'kvinner og likestilling' og 'fred, sikkerhet mv.' fokuserer Støre-regjeringen mindre på barn enn de to foregående regjeringene i politikkdokumentene. Spesielt er fallet stort hva gjelder 'utdanning' og 'humanitær bistand mv.'
7. Prinsippet om 'leaving no one behind' som er innarbeidet i FNs bærekraftsmål har et nokså svekket fokus, og synes ikke å være førende for politikkutforming. Likevel kan man i den faktiske beskrivende politikken se at regjeringen ofte etterlever prinsippet, men uten å vise til det.



Barn uten omsorgspersoner

Barn uten omsorgspersoner er en gruppe som i liten grad inntas og får oppmerksomhet når regjeringen snakker om utsatte grupper i norsk utviklingspolitikk. I 2010 var barn identifisert som en sårbar gruppe gjennomgående, men uten at man la et spesielt fokus på barn uten omsorgspersoner. Man finner fragmenter av omtale om at disse barna bør beskyttes særlig, som under regionbevilgningen til Asia og arbeidet med afghanske enslige mindreårige migranter, og under kvinne og likestillingskapitlet i statsbudsjettet. Det finnes dessuten en rekke eksempler på prosjekter som har håndtert enslige mindreårige flyktninger i verden, men uten at dette adresseres som en særlig viktig gruppe. For 2017 ser man den samme tendensen. Her har enslige mindreårige asylsøkere bredt fokus både gjennom utviklingsarbeidet og gjennom EØS-samarbeidet. Fokuset på sårbare grupper er her heller barn og særlig jenter, fremfor barn uten omsorgspersoner. Gruppen nevnes derimot særskilt i Strategi: Handlekraft og helhetlig innsats fra 2018 som en gruppe som er særlig utsatt gruppe som skal prioriteres. Når man derimot kommer med sine realpolitiske beskrivelser, faller gruppen bort til fordel for barn generelt. I 2024 kan man med bred pensel si at regjeringen anser kvinner, funksjonsnedsatte og barn som utsatte grupper. Igjen ser vi at barn uten omsorgspersoner i stor grad likestilles med barn generelt. Vi ser derimot at Norge har et bredt fokus på barn uten omsorgspersoner i sitt arbeid med FN, og også omtaler gruppen særskilt i statsbudsjettet iblant annet kapitlet om fred og sikkerhet. Regjeringen peker dessuten på at arbeidet med barn i krig skal ha et særlig fokus på de barna som står uten omsorgsperson. Vi kan se at samtlige av disse tendensene stemmer med den analysen som er gjort for den tematiske problemstillingen.

Barn uten omsorgspersoner har den siste perioden fått et økt fokus, men uten at midlene har fulgt etter. I tillegg er det for alle årene en tendens til at barn uten omsorgspersoner kun prioriteres indirekte gjennom øvrige satsninger, hvor de likestilles med barn med omsorgspersoner. Barnevernstrukturer i andre land er i liten grad omtalt i budsjettdokumenter og regjeringsdokumentene. I stor grad kan vi se at samtlige av årene har en rekke prosjekter som handler om «child protection» og familiestøtte. Disse prosjektene er spredt over en rekke ulike budsjettkapitler, men hvor majoriteten er å gjenfinne i kapitlet om 'sivilt samfunn'. Likevel kan man se at ressursene som kanaliseres hit blir stadig mindre, samtidig som at det med bred penn kan påpekes at nesten ingen av årene omtaler denne typen prosjekter i budsjettproposisjoner eller regjeringsdokumenter. Unntaket er i stor grad årets budsjettproposisjon som omtaler barnevernsarbeid i India. Når det politiske fokuset og omtalen er utelatt i så stor grad, så er det ikke rart at denne typen prosjekter nedprioriteres. Vi kan i tillegg se at som får temaet barn uten omsorgspersoner generelt så er det en tendens til at regjeringen inntar omtale av gruppen i sine politikkdokumenter, men uten at andelen prosjekter for denne gruppen øker.

Barn uten omsorgsperson; politisk prioritering og faktisk ressursbruk

1. Barn uten omsorgspersoner er totalt sett prioritert høyere og bredere i utenriks- og utviklingspolitikken nå enn i 2010 og 2017.
2. Samtidig kan det påvises et fall i antallet prosjekter som helt eller delvis kanaliserer midler til barn uten omsorgsperson, eller styrking av barnevernstrukturer. Antallet prosjekter i 2022 er lavere enn i 2017. Kuttet har skyldes en negativ utvikling i 7 bistandområdene 'humanitær bistand mv.' og 'kvinner og likestilling', samt i særlig grad 'helse', 'fred, sikkerhet mv.' og 'regionbevilgningen for Afrika'.



3. Sammenholder man ressursbruk og politikkprioritering for samtlige av årene, kan vi se at barn uten omsorgsperson prioriteres sterkere i regjeringsdokumentene nå enn før, men det kanaliseres ressurser til stadig færre prosjekter i den retningen.
4. Barn uten omsorgspersoner identifiseres i liten grad som en utsatt gruppe i norsk utviklingspolitikk.
5. Barn uten omsorgspersoner begunstiges i størst grad indirekte gjennom øvrige satsninger, hvor de likestilles med barn med omsorgspersoner.
6. Barnevernstrukturer i andre land er i liten grad omtalt i budsjettdokumenter og regjeringsdokumentene.

ANBEFALING OM BARN SOM POLICY-MARKØR

I statsbudsjett og regnskap over norsk utviklingshjelp er det en rekke policy-markører. Ett og samme prosjekt kan ha flere policy-markører. Disse har til funksjon å synliggjøre hvor mange prosjekter og økonomisk støtte som doneres til en spesifikk gruppe eller formål. Per nå finnes det følgende markører: «environment», «gender equality», «good governance and human rights», «biodiversity», «desertification», «climate change mitigation», «climate change adaption», «reproductive maternal newborn and child health», «research and experimental development», «inclusion and empowerment of persons with disabilities», «disaster risk reduction» and «focus area covid-19». Gjennom disse markørene kan ressurskanaliseringen til hvert tema enkelt overvåkes mellom år, og enkelt avleses hvert år. Dette fører til at det krever langt mindre ressurser for å kontrollere og overvåke regjeringens utviklingsarbeid for grupper som er stakeholders for disse temaene. Når man vet hvor marginaliserte barn ute i verden er når det kommer til reell påvirkning for norsk utenrikspolitikk, ville det vært gunstig med policymarkør for barn, eventuelt ulike temaer knyttet til barn som blant annet barn og unges psykiske helse eller arbeidet med barn og unge uten omsorgsperson. En slik markør ville medført at det hadde blitt politisk bevissthet rundt den massive nedskaleringen i antall prosjekter og ressurser som kanaliseres til barn de siste 14 årene på et langt tidligere tidspunkt. Det ville videre medført at også sammenhengen mellom politikkprioritering av barn og faktisk kanaliserte ressurser til barn hadde blitt belyst.