



## Evaluering av norsk utviklingssamarbeid



the 1990s, the number of people in the UK who are aged 65 and over has increased from 10.5 million to 13.5 million, and the number of people aged 75 and over has increased from 4.5 million to 6.5 million (Office for National Statistics 2002).

There is a growing awareness of the need to address the needs of older people, and the UK Government has set out a strategy for the 21st century in the White Paper *Our Common Future* (Department of Health 2000). This strategy is based on the concept of 'active ageing', which is defined as 'the process of optimising opportunities for health, participation in society, and security in old age' (Department of Health 2000, p. 10).

The White Paper also sets out a number of key objectives for the health care system, including: 'to ensure that older people have access to the services they need to live well in old age' (Department of Health 2000, p. 10). This objective is reflected in the current research, which is aimed at identifying the needs of older people and developing strategies to meet these needs.

The White Paper also sets out a number of key objectives for the health care system, including: 'to ensure that older people have access to the services they need to live well in old age' (Department of Health 2000, p. 10). This objective is reflected in the current research, which is aimed at identifying the needs of older people and developing strategies to meet these needs.

The White Paper also sets out a number of key objectives for the health care system, including: 'to ensure that older people have access to the services they need to live well in old age' (Department of Health 2000, p. 10). This objective is reflected in the current research, which is aimed at identifying the needs of older people and developing strategies to meet these needs.

The White Paper also sets out a number of key objectives for the health care system, including: 'to ensure that older people have access to the services they need to live well in old age' (Department of Health 2000, p. 10). This objective is reflected in the current research, which is aimed at identifying the needs of older people and developing strategies to meet these needs.

The White Paper also sets out a number of key objectives for the health care system, including: 'to ensure that older people have access to the services they need to live well in old age' (Department of Health 2000, p. 10). This objective is reflected in the current research, which is aimed at identifying the needs of older people and developing strategies to meet these needs.

The White Paper also sets out a number of key objectives for the health care system, including: 'to ensure that older people have access to the services they need to live well in old age' (Department of Health 2000, p. 10). This objective is reflected in the current research, which is aimed at identifying the needs of older people and developing strategies to meet these needs.

# Innhold

<b>Forord</b>	<b>4</b>
<b>Lærdommer i 2011</b>	<b>6</b>
1. Ingen snarveier til bedre korrupsjonsbekjempelse	8
2. Behov for bedre forankring av menneskerettigheter i bistanden	10
3. Øremerking av midler til multilaterale samarbeidspartnere krever oppfølging	12
4. For lite kunnskap om hva som virker i sårbare stater	14
5. Ny innsikt om utdanning og klima og skog	16
<b>Evalueringsammendrag</b>	<b>19</b>
Evaluering av norsk utviklingsstøtte til fremme av menneskerettigheter	21
Evaluering av arbeid mot korrupsjon	22
Studie av utvikling, makt og korrupsjon	24
Evaluering av forskning om norsk bistand	26
Evaluering av Strategi for Norges kultur- og idrettssamarbeid med land i sør	28
Bistand til handel gjennom multilaterale organisasjoner	30
Studie av pengestrømmene i FN-systemet	31
Evaluering av norsk fredsstøtte på Sri Lanka, 1997-2009	33
Evaluering av den norske støtten til helsesektoren i Botswana	35
Evaluering av frivillige organisasjoner i Øst-Afrika	36
Evaluering av IFFIm (International Finance Facility for Immunisation)	38
Gjennomgang av Det globale fondet for bekjempelse av AIDS, tuberkulose og malaria	39
Gjennomgang av flegiverfond: Multi-Donor Trust Fund for the Extractive Industries Transparency Initiative (MDTF-EITI)	40
Teknologi for utvikling: En evaluering av Verdensbankens arbeid med informasjons- og kommunikasjonsteknologi	41
Evaluering av Verdensbankens strategi for arbeid med styresett og antikorrupsjon	42
Evaluering av Verdensbankens Øst-Timor-program, 2000-2010	43
Evaluering av Verdensbankens arbeid med harmonisering og tilpasning i lavinntektsland	44
Sosiale sikkerhetsnett. Evaluering av Verdensbankens støtte 2000-2010	45
FNs Utviklingsprogram: Bidrag til utviklingsresultater i Bangladesh	46
FNs Utviklingsprogram: Bidrag til utviklingsresultater i Malawi	47
<b>Oppfølging av evaluering</b>	<b>48</b>
<b>Læringspris</b>	<b>50</b>

# Forord

En evaluering er en sammenligning. Det er en sammenligning av oppnådde resultater med målene vi hadde, som "bedre koordinering" eller "innarbeiding av kvinners rettigheter" - eller en bestemt strategi, som Strategi for Norges kultur- og idrettssamarbeid med land i sør. Det kan også være en kontrafaktisk sammenligning: Hvordan ville situasjonen ha vært uten den norske støtten?

Enhver sammenligning er verdifull i seg selv. Det er viktig å vite om en strategi som er vedtatt av Stortinget blir gjennomført som planlagt, eller hvordan Norges støtte til arbeid mot korrupsjon er sammenlignet med andre giveres. Men det viktigste er å finne ut om strategien var god - om ønsket virkning ble oppnådd på en kostnadseffektiv måte - og om tiltakene faktisk førte til mindre korrupsjon. Det er også viktig å avdekke eventuelle bivirkninger: Førte for eksempel tiltaket mot korrupsjon til at det ble vanskeligere å få vaksinert barna eller få dem inn på skolen?

I årsrapporten for 2009 understreket daværende evalueringsdirektør i Norad at en burde legge større vekt på resultatene i felten. Senere evalueringsprogrammer har da også lagt større vekt på resultater og stilt krav til evaluererne om å vurdere virkninger.

De fleste av evalueringene har vært tilbakeskuende. Nyttene av dem har ofte blitt begrenset av programmets mangel på data og systemer for å vurdere resultater. Ingen av evalueringene og studiene bestilt av Evalueringsavdelingen og ferdigstilt i 2011 kunne i tilstrekkelig grad gi informasjon om utviklingsresultater (outcomes) eller virkninger. Rapporten *Evaluation of the Strategy for Norway's Culture and Sports Cooperation with Countries in the South* konkluderte med at selv om målene ble nådd for de fleste prosjektene, bidro de ikke til bedre forståelse av hvilke faktorer som er viktige for å lykkes. En årsak rap-

porten peker på er manglende kriterier for kvalitets-sikring og vurdering av resultater. En annen er mangel på data på tvers av land og over tid for å kunne evaluere hvor vellykkede prosjektene er (rapport 3/2011, s. 68).

Dette går igjen i mange evalueringer. Rapporten om norske organisasjoners arbeid i Øst-Afrika (*Evaluation of Results of Development Cooperation through Norwegian NGOs in East Africa*) fant at de fleste prosjektene ikke hadde data og informasjon som trengs for å måle resultater på en god måte (rapport 1/2011, s. xvii). Noen rapporter informerte om umiddelbare resultater (outputs). I rapporten *Evaluation of Norwegian Development Cooperation to promote Human Rights* framkommer det at tallet på menneskerettssentre på universiteter i Indonesia har økt som et resultat av norsk støtte. Konklusjonen i rapporten er likevel at en ikke vet om dette har ført til bedre etterlevelse av menneskerettigheter (rapport 7/2011, s. xvii).

Evalueringer av multilateral bistand sliter med lignende problemer. Ifølge studien av Norges handelsrettede bistand gjennom multilaterale organisasjoner er prosjektene stort sett relevante og effektive, skjønt dette er ikke dokumentert med kostnadsdata eller sammenlignende studier. Om prosjektene fører til økt handel, blir sjelden eller aldri vist eller drøftet. Det gjennomføres mange prosjekter men få uavhengige prosjektevalueringer. Dette skyldes i noen grad mangel på prioritering eller penger, men noen ganger også overraskende svake overvåkings- og evalueringsfunksjoner i multilaterale organisasjoner (rapport 8/2011, s. xiv).

Det krever mye arbeid å finne ut hva som fungerer og hvordan utviklingssamarbeidet kan bli mer effektivt. Vi skylder norske skattebetalere, og ikke minst befolkningen i utviklingslandene, å fortsette arbeidet for forbedringer på dette området. Norads avdeling for

metode og resultater utarbeider retningslinjer og gir veiledning og opplæring til ansatte i Utenriksdepartementet, ved ambassader og i Norad om hvordan man bedre kan legge til rette for evaluering av prosjekter og programmer. Videre har Evalueringsavdelingens program for 2012 til 2014 planer om flere virkningsevalueringer. Men slike evalueringer er krevende, og det er bare mulig å gjennomføre et lite antall. Det er dessuten fremdeles behov for kunnskap om de mer sammensatte innsatsområdene, for eksempel om menneskerettigheter, korrupsjon og landbruk. De norskstøttede tiltakene må allerede fra starten av legges opp slik at de lar seg evaluere, og de må ha ressurser til å gjennomføre dette. Enten det er snakk om bilaterale eller multilaterale programmer, må det settes av penger, tid og menneskelige ressurser til løpende overvåking og evaluering.

Lærer vi likevel noe? Ja. Studiene og evalueringene fra 2011 gir grunnlag for mange interessante konklusjoner som kan spore til bedre bistand: (i) i en ny studie kritiseres givene for å se bort fra det faktum at reformer for å redusere korrupsjon kan være en trussel for makthaverne. Denne innsikten kan forklare hvorfor man i en felles evaluering av Norges og fire andre givers støtte til antikorrupsjonsarbeid fant at bedre institusjoner og forvaltning ikke har ført til mindre korrupsjon; (ii) evalueringer på menneskerettighetsfeltet konkluderer med at norsk bistand må definere tydeligere hva som menes med integrering av menneskerettigheter og hvordan dette kan bli fulgt opp i praksis; og (iii) store øremerkede bidrag til multilaterale organisasjoner krever at også givene følger opp for å sikre kostnadseffektive resultater.

Norad bidrar til og drar nytte av internasjonal læring om utviklingsspørsmål gjennom samarbeid med blant annet International Initiative for Impact Evaluation (3ie), Verdensbankens uavhengige evalueringsgruppe IEG og FNs utviklingsprogram (UNDP) evaluerings-

kontor. Noe av dette er svært konkret: I områder der anemi er utbredt, kan utdeling av multivitamin-tabletter med jern være en langt mer kostnads-effektiv vei til flinkere elever enn å bygge klasserom eller utdanne flere lærere. Vi vet også at et førskoletilbud i land der få barn går på skolen kan bidra til at andelen barn som begynner i grunnskolen øker betraktelig. Vi vet også at selv om betaling for miljø-tjenester kan redusere risikoen for avskoging i visse satsingsområder, kan avskogingen lett spre seg til andre områder.

Formålet med evaluering er å lære hvordan bistandsmidler mest effektivt kan bidra til bedre levekår i utviklingsland. Evalueringsavdelingen har invitert ambassader, Utenriksdepartementet og andre avdelinger i Norad til å konkurrere om hvem som bruker ny kunnskap best. Vi vil kunngjøre vinneren samtidig som vi presenterer denne rapporten. Vi håper at prisen – læringsprisen - vil bidra til mer oppmerksomhet om gjennomganger, evalueringer og læring.



Marie Moland Gaarder  
Direktør, Evalueringsavdelingen

# Lærdommer i 2011

---

**1 2 3 4 5**





Photo: Ken Opprann

# 1

## Ingen snarveier til bedre korrupsjonsbekjempelse

### Lokale forhold er viktig

Verdensbankens direktør J. Wolfensohn tok i 1996 initiativ til kamp mot korrupsjon - "the cancer of corruption". Korrupsjon må bort for at utvikling skal skje, mente han. Økonomen Mustaq Khan hevder at rekkefølgen som regel er motsatt og peker på vekstsuksessene i Asia. Korrupsjon øker ofte i begynnelsen av vekstperioden, etter hvert som det blir mer å kjempe om, for så å synke.

Arbeid mot korrupsjon har ofte vært mislykket fordi givene har sett bort fra at "universelle" normer om nøytralitet og likebehandling ikke gjelder overalt, hevder forskerne bak en studie om utvikling, makt og korrupsjon utført av Hertie School of Governance som Evalueringsavdelingen publiserte i september 2011<sup>1</sup>: normen i fattige land er snarere å hjelpe sine nærmeste. Oppskrifter som ikke tar hensyn til lokale maktforhold og tradisjoner vil feile. Bistandsgivere har for eksempel lagt for stor vekt på lover og regler mot korrupsjon, i land som mangler lov og orden og et fungerende rettsvesen.

Hvorfor oppstår korrupsjon? Feil spørsmål, hevder forfatterne. Spør i stedet hva det er som får land til "å bli Danmark", der likebehandling av alle borgere er normen. Det fins ikke noe enkelt svar, men en ting vet vi: for at reformer skal holde seg, må de avspeile endrede maktforhold i samfunnet. Studien har brukt tverrsnittsstudier til å sammenligne land. De finner ingen positiv sammenheng mellom innføring av antikorrupsjonskommisjoner og lignende institusjoner og nedgang i korrupsjon, og de forklarer det med at eliten lett gjør disse institusjonene

tannløse. Derimot finner de at bedre informasjon virker, for eksempel internett og lover om åpenhet og ytringsfrihet. Forskerne tar til orde for tiltak som landets maktelite går med på, men som den samme eliten ikke uten videre kan nøytralisere etterpå.

### Hva virker?

Demokratiske valg skal gjøre det mulig for folk å gjenvelge de politikerne som de synes har arbeidet best for deres interesser. Kan økt informasjon om korrupsjon påvirke velgere, valgutfall og dermed fremtidig politisk korrupsjon? J-PAL<sup>2</sup> har gjennomført flere virkningsevalueringer for å studere dette. I Brasil førte økt informasjon til at sannsynligheten for gjenvalg av korrupte borgermestere ble redusert, særlig der det fantes lokale radiostasjoner som kunne spre informasjon. I Mexico førte informasjon om tidligere korrupsjonssaker til at etablerte partier mistet støtte i lokalvalg, men også til lavere valgdeltagelse. I India så det ut til at økt informasjon om politisk virksomhet og resultater førte til at flere ble interessert i å gå inn i politikken. Menn fikk et bedre inntrykk av kvinnelige politikeres innsats, og etablerte kvinnelige politikere ble mer interessert i å fortsette. Mannlige politikere, derimot, ble mindre interessert i å stille til gjenvalg. Funn i slike enkeltstudier gjelder ikke uten videre andre steder. Men resultatene tilsier at velgere tar hensyn til informasjon om valgte lederes arbeid, inkludert om de kan knyttes til korrupsjon.

<sup>2</sup> [www.povertyactionlab.org](http://www.povertyactionlab.org)

<sup>1</sup> Contextual Choices in Fighting Corruption: Lessons Learned. Norad Evaluation Department Study Report 6/2011. Hertie School of Governance. Oppsummert annet sted i denne årsrapporten.



Hertie-forskerne hevder at eliten i de fleste utviklingsland er interessert i status quo for å beholde inntekter og posisjon. En nylig gjennomført fellesevaluering<sup>3</sup> fant imidlertid at givene forutsetter at myndighetene er alliansepartnere i arbeidet mot korrupsjon, med økt bruk av landenes egen finansforvaltning som en naturlig følge. Evalueringen konkluderer med at dette har ført til at tallet og omfanget på korrupsjonssaker i offentlig sektor har økt. Evalueringen fant at givene vanligvis reagerer ved mistanke om korrupsjon, men at de har lite oversikt over omfanget og om misbrukte midler betales tilbake. Går en for fort frem med å gi ansvaret for bistandsmidler til statsforvaltninger der korrupsjon styres fra toppen? Fellesevalueringen minner givene på at dårlig bistand kan lede til korrupsjon.

Evalueringsavdelingen har nylig fått utført en studie av bruk av godtgjøring for reiser og møtedeltakelse i tre afrikanske land<sup>4</sup>. Studien viser at dette kan overstige vanlig lønn og innebære fristelser til å finne på seminarer eller blåse opp deltakerlister. Mange bistandsprosjekter dreier seg mest om kapasitetsbygging, men vi vet lite om hvorvidt møtene, kursene og seminarene virker. Evalueringsavdelingen planlegger en evaluering for å finne ut mer om det.

3 Joint Evaluation of Support to Anti-Corruption Efforts. ITAD. Norad Evaluation Report 6/2011. Oppsummert annet sted i denne årsrapporten.

4 Hunting for Per Diem. The Uses and Abuses of Travel Compensation in Three Developing Countries. T. Søreide, A. Tostensen and I. Agedal Skage, Chr. Michelsen Institute. Norad Evaluation Department Study Report ?? Oppsummert annet sted i denne årsrapporten.

At korrupsjon også forekommer i nord, fratrar oss ikke retten til å mene noe om dette i land vi gir bistand til. Men som Hertie-studien sier, er fremveksten av moderne styresett ikke bare et spørsmål om moral og vilje men del av en historisk utvikling. Glemmer vi det, får kamp mot korrupsjon et moralsk tilsnitt som er ahistorisk og usympatisk.

Heeks og Mathisen<sup>5</sup> mener at manglende interesse for gjennomføring er en årsak til at mye antikorrupsjonsbistand har mislykkes. De foreslår en metode for å måle avstanden mellom forutsetninger og virkelighet for å oppdage sviktende forutsetninger så tidlig som mulig. Mål og strategier har hatt høy status. Det må også gjennomføring få dersom vi skal lære av feilene, sier de.

Fellesevalueringen fant ingen raske løsninger. Kanskje givere i nord får sove bedre dersom de tar seg litt bedre tid til å forstå kontekst, makt og insentivstrukturer, og satser på institusjoner og krefter som fins i landene fra før.

5 Understanding success and failure of anti-corruption initiatives. R. Heeks and H. Mathisen. Crime Law Soc Change. Online 8 Jan 2012.

# 2

## Behov for bedre forankring av menneskerettigheter i bistanden

Norge slutter seg til FNs menneskerettigheter. Hvordan viser dette seg i bistanden?

Forankringen av menneskerettigheter er nedfelt i ulike policydokumenter gjennom den 60 år lange bistandshistorien (boks 1), og Norge har bidratt med betydelige ressurser til fremme av menneskerettigheter. I perioden 2000-2009 gikk om lag ti milliarder kroner, fem prosent av norsk bistand, til fremme av menneskerettigheter. Om lag 1,4 milliarder kroner ble brukt til å fremme funksjonshemmedes rettigheter fra 2000 til 2010.

Tre evalueringer er nylig gjennomført på menneskerettighetsfeltet; en på barns rettigheter<sup>6</sup>, en på menneskerettigheter generelt<sup>7</sup> og en på funksjonshemmedes rettigheter<sup>8</sup>.

Hva forteller disse evalueringene, og hvilke lærdommer gir de for fremtiden? Alle de tre studiene peker på at det er for lite sammenheng mellom den norske støtten til menneskerettigheter og det systemet for overvåking og rapportering som er etablert internasjonalt. Evalueringene anbefaler tiltak for å rette opp dette, for eksempel ved å støtte landene med å rapportere bedre om sin menneskerettighets-situasjon (blant annet gjennom *Universal Periodic Review*-systemet i FN).

Spørsmålet om integrering av rettigheter i generelle bistandstiltak blir særlig vurdert i de to temarettede evalueringene. Evalueringen av barns rettigheter anbefaler Norge å følge en tydeligere politikk for integrering, og påpeker at Norge er forpliktet til en slik integreringspolitikk gjennom sin tilslutning til Barnekonvensjonen. Retningslinjene for funksjonshemmedes rettigheter fra 2002 legger stor vekt på integrering, men også her konkluderer evalueringen med at dette har blitt fulgt opp for lite.

Evalueringene retter søkelyset mot noen generelle forhold ved bistandsforvaltningens arbeid med rettigheter. For det første er det ikke klart hvor ansvaret for dette tverrgående temaet ligger. Dette hemmer forvaltningens arbeid med å lære av ny kunnskap og anbefalinger på feltet. For det andre synes det å være uklart hvilke retningslinjer som gjelder for de ulike menneskerettighetsfeltene, noe som særlig gjør det vanskeligere å innarbeide rettighetshensyn. Generelt er det behov for å finne ut hva en rettighetsbasert tilnærming skal innebære i praksis, blant annet i lys av de muligheter og krav som følger av konvensjonene og det internasjonale menneskerettighetssystemet som er etablert.

6 'Supporting Child Rights: Synthesis of Lessons Learned in Four Countries', CMI, Norad Evalueringsrapport 1/2011.

7 'Evaluation of Norwegian Development Cooperation to Promote Human Rights', Scanteam, Norad Evalueringsrapport 7/2011.

8 'Mainstreaming disability in the new development paradigm', Nordic Consulting Group, Norad Evalueringsrapport 1/2012.

## Boks 1: Styrende dokumenter for norsk menneskerettighetspolitikk

Forankringen av menneskerettigheter i bistanden er nedfelt i ulike policydokumenter gjennom den 60 år lange bistandshistorien.

Rapport om samstemt politikk for utvikling (Særtrykk fra Utenriksdepartementets Prop. 1 S (2011-2012)) slår i samlet vurdering fast at:

*"Norsk politikk er generelt forankret i humanitære prinsipper og menneskerettighetene. Norge har i alle år, både bilateralt og i multilateral sammenheng – siden 2009 som medlem av FNs Menneskerettighetsråd – bidratt positivt til å fremme menneskerettighetene globalt. Det samme gjelder norske myndigheters dialog med andre land om menneskerettighetsspørsmål, dialogen med næringslivet om samfunnsansvar og Norges omfattende arbeid internasjonalt for å fremme kvinners stilling i samfunnet." (s. 75)*

Denne rapporten viser at Norge har lagt særlig vekt på rettighetene for sårbare grupper: "Norge har internasjonalt frontet rettighetene til sårbare grupper som LHBT (lesbiske, homofile, bifile og transpersoner), funksjonshemmede og urfolk..." (s. 74)

Ifølge Prop. 1 S har vår innsats rundt menneskerettigheter et ambisiøst mål: "Vår innsats har som siktemål å bidra til å lukke gapet mellom normene og virkeligheten." (s. 170). Måten dette skal gjøres på, omtales videre som følger:

*"For å øke mulighetene for gjennomslag skal tiltakene som dekkes over posten rettes mot å styrke gjennomføringen av menneskerettighetsbeskyttelsen på utvalgte områder.*

*De prioriterte områdene for denne innsatsen vil først og fremst være menneskerettighetsfor kjempere, yringsfrihet, styrking av rettsstaten og demokrati, urfolks situasjon, ikke-diskriminering, likestilling, barns rettigheter, arbeid mot straffefrihet, tortur og dødsstraff. Enkelte tiltak knyttet til næringslivets forhold til menneskerettighetene dekkes også over denne posten."*

Prop. 1 S (og rapporten) drøfter i liten grad problemstillinger og utfordringer tilknyttet Norges engasjement for å sikre menneskerettighetene, noe mange bistandsorganisasjoner kommenterte da den ble lagt frem. Gjennomgangen av menneskerettighetssituasjonen i alle land gjennom mekanismen "Universal Periodic Review" under FNs menneskerettighetsråd, trekkes imidlertid frem som et viktig verktøy.

Tildelingsbrevet til Norad for 2012 omtaler menneskerettigheter som tverrgående tema:

*"Ivareta tverrgående tema: Norad skal bidra til å integrere rettighetsperspektivet i relevante sammenhenger slik at utviklingssamarbeidet bidrar til å styrke statenes evne til å oppfylle sine forpliktelser og individenes evne til å kreve sine rettigheter oppfylt." (s. 3)*

Følgende "relevante sammenhenger" trekkes frem i den generelle innledningen: likestilling, anti-korrupsjon, miljø- og klimahensyn. Dessuten nevnes regjeringens strategi for et anstendig arbeidsliv.

# 3

## Øremerking av midler til multilaterale samarbeidspartnere krever oppfølging

Det multilaterale systemet har blitt en viktig partner for å nå målsetningene i den norske utviklingspolitikken. Norge gir en økende del av sin støtte til multilaterale organisasjoner som øremerkede midler for å nå spesielle mål, knyttet til blant annet miljø, helse, kvinner og likestilling, konfliktforebyggende arbeid eller fredsarbeid.

Evalueringsavdelingen har nettopp fått gjennomført en studie som gir ny innsikt i bruken av midler i fem FN-organisasjoner som er sentrale partnere for Norge<sup>9</sup>. Studien dokumenterer at i perioden 2001–2009 var inntektene større enn utgiftene for de fleste av organisasjonene. Omfanget av ubrukte midler bygget seg følgelig opp og var om lag 12 milliarder dollar ved utgangen av 2009. Store deler av de ubrukte midlene skriver seg fra øremerkede bidrag. En årsak er at midlene utbetales på forskudd, for flere år om gangen. Det ser dessuten ut til at det ofte går lang tid mellom utbetaling og faktisk bruk av midlene. Dette fremgår blant annet av en evaluering av Verdensbankens fond for resultatbasert finansiering av helsesektoren som Evalueringsavdelingen har bestilt. God forvaltningsskikk tilsier at statens utbetalinger er i takt med mottakerens behov for å dekke de aktuelle utgiftene. Selv om utbetaling av midler i seg selv ikke kan sikre at de ønskede resultatene oppnås, betyr ubrukte midler at resultater lar vente på seg. En hensiktsmessig utforming av tiltak og tilhørende oppfølgingsrutiner kan ta tid, men kan den lange tiden fra tildeling til iverksetting forklares ut fra en forsiktig og grundig planlegging av programmene?

En gjennomgang utført av Verdensbankens uavhengige evalueringsgruppe (IEG) av evalueringene av bankens globale programmer, som i stor utstrekning er finansiert med øremerkede midler, viser betydelige mangler ved planleggingen av programmene.

Øremerkede midler er giverinitierte bidrag der giverne skal ha større innflytelse på beslutninger om hvordan bidragene skal brukes. Givernes deltakelse i forvaltningsordningene for midlene skal sikre dem denne innflytelsen, men medfører også et medansvar for bruk og resultater. I motsetning til det som gjelder for kjernefinansiering av multilaterale organisasjoner, gir i de fleste tilfeller partneravtalene for øremerket finansiering giverne eksplisitt rett til å følge opp hvordan midlene brukes. Hittil har Norge i stor grad overlatt oppsynet med bruken av disse midlene til partnerorganisasjonene. Det er behov for å revurdere vår praksis med sikte på å få bedre oversikt over hva midlene brukes til og ikke minst for å styrke resultatorientering i partnerskapene.

<sup>9</sup> 'Activity-based financial flows in the UN system', IDC SA, Norad Evalueringsrapport 9/2011.





Photo: Ken Opprann

# 4

## For lite kunnskap om hva som virker i sårbare stater

Sårbare stater representerer store utviklingsutfordringer, og i de siste årene har det internasjonale samfunnet i økende grad engasjert seg i konfliktråder. I følge Verdensbank-rapporten *Conflict Security and Development* (2011), lever 1,5 milliarder mennesker i land preget av konflikt, sårbarhet og organisert kriminalitet. En økt andel av internasjonale og norske bistandsressurser går til disse landene. Behovet for økt kunnskap om virkningene av fredsbyggings- og statsbyggingsinnsatser har ført til økt vekt på evaluering.

Evalueringer av støtte til konfliktforebygging, fredsbygging og statsbygging er et relativt nytt felt. Evalueringene har konsentrert seg om å kartlegge blant annet type aktiviteter, hvordan disse er gjennomført og situasjonene der de gjennomføres. Mange av evalueringene er såkalte prosessevalueringer. De ser på samhandling med andre givere, hvorvidt analyser av konflikten er foretatt som grunnlag for aktivitetene (noe de ofte ikke er) og hvorvidt tiltakene er konflikt-sensitive eller om de tvert i mot kan bidra til å forverre konflikten. De har med andre ord mest studert hvordan ting gjøres, mindre hva resultatene har vært og hva slags endringsteori som har ligget til grunn for tiltakene. Få evalueringer til nå har derfor særlig gyldighet utenfor det bestemte programmet eller den situasjonen som er studert. Det internasjonale fredsbyggings- og evalueringssamfunnet, i regi av OECD/DAC,<sup>10</sup> har de siste årene arbeidet for å få på plass en veileder for evaluering av fredsbygging og statsbygging i sårbare stater. Arbeidet bygger på erfaringer fra fredsbyggingsinnsatser og et tiår med evalueringer av disse. Man så tidlig behovet for å analysere konfliktsammenheng

som del av evalueringen, for å kunne evaluere innsatsen opp mot relevante mål. Dette er også viktig for å sikre at evalueringer ikke gjør skade.<sup>11</sup> Veilederen ble ferdigstilt i 2008.

Flere evalueringer av fredsbyggingsinnsatser har fulgt rådene i veilederen. I evalueringen av fredsbyggingsinnsatser i Den demokratiske republikken Kongo, 2011<sup>12</sup> viser konfliktanalysen at givernes innretting av aktiviteter overså to sentrale konfliktårsaker, knyttet til landeierskap og utvinning av mineraler. I en evaluering av givernes fredsinnsetts i Sør Sudan, også i 2011,<sup>13</sup> fant man at giverne la mye arbeid i å koordinere. De utvekslet imidlertid lite informasjon om konfliktanalyser og bygget i liten grad innsatsene sine på konfliktanalyser eller informasjon om lokale forhold.

Disse evalueringene hadde imidlertid fortsatt svakheter. En studie<sup>14</sup> av evalueringer av støtte til statsbygging i sårbare stater fant at de færreste av dem vurderte gyldigheten av endringsteorier og forutsetninger. De kunne dermed si lite om hvorvidt det fantes alternative måter å gjøre ting på. Dette innebærer, hevder studien, at mange evalueringer lett gjentar gamle sannheter om hva som ikke virker uten å belyse mulige alternativ – det være seg annen type bistand eller ingen bistand.

<sup>10</sup> Norads Evalueringsavdeling har deltatt i dette arbeidet: OECD/DAC (2008) Draft Guidance on Evaluations in situations of Conflict and Fragility".

<sup>11</sup> Basert på Do No Harm begrepet til Anderson, M.B. (1999a), Do No Harm: How Aid Can Support Peace or War, Lynne Rienner, London.

<sup>12</sup> Brusset, E. et al. (2011). Amani Labda, Peace Maybe, Joint Evaluation of Conflict Prevention and Peace-Building in the Democratic Republic of Congo, synthesis report, Channel Research, Belgian Ministry of Foreign Affairs, Foreign Trade and Development cooperation Brussels.

<sup>13</sup> Bennet J. et al. (2010) Aiding the Peace: A Multi-donor Evaluation of Support to Conflict Prevention and Peacebuilding Activities in Southern Sudan 2005-2010, Itad., UK

<sup>14</sup> Gravingholt, J. og Leininger, J.: "Evaluating Statebuilding Support in Fragile States: Learning from Experience or Judging from Assumptions", utkommer 2012.

Det fins noen positive unntak. En tysk studie i nord-øst-Afghanistan<sup>15</sup> gjennomførte en spørreundersøkelse blant 2000 personer i 80 landsbyer med to års mellomrom (2007 og 2009). Studien målte effekten av bistand på afghaneres holdninger til det internasjonale samfunn og synet på myndighetene. Studien dokumenterte at bistanden når frem og at dette gjør folk noe mer positive til fredsbyggingsinnsatsen til det internasjonale samfunn. Sikkerhetssituasjonen er imidlertid en avgjørende faktor. Dersom den forverres, påvirkes holdningene til den internasjonale fredsoperasjonen negativt. Studien viser at det er viktig å sammenligne over tid og at det er mulig å gjennomføre denne type evalueringer også under vanskelige forhold.

I evalueringen av norsk fredsinnsett i Sri Lanka, 1997-2009 (2011) benyttet man en historisk tilnærming for å undersøke Norges rolle som fredsmekler. Evalueringsteamet konkluderte med at Norge burde ha vurdert sin egen rolle grundigere underveis. Da kunne man tidligere ha oppdaget endringer i forholdene både i Sri Lanka og regionalt, blant annet som følge av at regjeringen fikk økt støtte fra andre land. Evalueringen konkluderte med at Norge burde ha trukket seg fra meglerrollen flere år før konflikten fikk sin militære avslutning i 2009. Denne konklusjonen var omstridt da evalueringen ble lagt frem. Enkelte hevdet at fortsatt norsk meglerinnsett kunne ha bidratt til et annet utfall, og at det var riktig å fortsette så lenge det var et håp om dette.

Stadig flere ser at det også i konfliktstudier trengs effektevalueringer som tar i bruk kvantitative metoder og kontrafaktisk analyse – sammenligning med situasjonen uten tiltak - i tillegg til kvalitative metoder. En studie har dokumentert hvordan dette kan gjøres på fredsbyggingsfeltet.<sup>16</sup> En evaluering i Rwanda studerte bruken av radio i holdningsskapende arbeid for fred. Evalueringen fant ved bruk av kontrollgrupper at fredsbudskapet ikke endrer folks holdninger (beliefs), men at det kan endre normer og atferd. Dette står i motsetning til andre teorier om at endring i holdninger må til for at atferd skal endres.

Eksemplene viser at det er mulig å gjennomføre effektevalueringer. De viser at endringsteoriene ofte er urealistiske og at de ikke undersøkes nøye nok i evalueringene. Fremtidige evalueringer bør i større grad undersøke alternative endringsteorier og sammenligne over tid og mellom grupper.

En revidert utgave av veilederen for evaluering av konfliktforebygging og fredsbyggende aktiviteter vil foreligge i 2012.<sup>17</sup> Håpet er at den vil bidra til at neste generasjon med evalueringer på dette feltet kan si noe mer om effekten av tiltak - hva som virker eller ikke virker, og hvorfor.

15 Böhnke, J. Koehler, J. Zürcher; C. "Assessing the Impact of Development Cooperation in North East Afghanistan 2005 – 2009", [http://www.bmz.de/en/publications/type\\_of\\_publication/evaluation/evaluation\\_reports\\_since\\_2006/EvalBericht049.pdf](http://www.bmz.de/en/publications/type_of_publication/evaluation/evaluation_reports_since_2006/EvalBericht049.pdf)

16 Samii, C. Brown, A.N., and Kulma, M.: "Evaluating Stabilization Interventions", forthcoming 2012.

17 OECD/DAC Guidelines and Reference Series: "Guidance on Evaluations in situations of Conflict and Fragility", kommer ut i 2012.



# 5

## Ny innsikt om utdanning og klima og skog

Det internasjonale initiativet for virkningsevaluering (*International Initiative for Impact Evaluation, 3ie*) arbeider for bedre bistand og utvikling gjennom å fremme virkningsevalueringer og systematiske gjennomganger som kan svare på spørsmålene 'hva fungerer, hvorfor og under hvilke omstendigheter?' Norad bidrar til og drar nytte av dette arbeidet gjennom sitt medlemskap i 3ie.

### **Betaling for miljøtenester fungerer, men se opp for uønskede bivirkninger**

Betaling for miljø- og økosystemtenester (*Payments for Environmental/Ecosystem Services, PES*), særlig skogvern, er en insentivbasert ordning som sannsynligvis vil bli utvidet som følge av fremtidige internasjonale avtaler for å redusere karbonutslipp fra avskoging og skogferringelse. Det foreligger mye forskning om årsaker og sannsynlige konsekvenser av klimaendringer, men vi vet lite om miljøeffekter av eksisterende PES-programmer. En forstudie utført av 3ie påpekte behovet for å evaluere virkningen av tiltak for å redusere klimagassutslipp på lokalbefolkningens levekår, for å unngå klimatiltak som har negative bivirkninger.<sup>18</sup> Norad er i ferd med å bestille studier om dette temaet.

En ny studie av Mexicos program for betaling for hydrologisk tjenester<sup>19</sup> finner at det i gjennomsnitt har redusert sannsynligheten for avskoging med cirka 35 prosent, med reduksjon i avskoget område på 14 prosent. Men studien peker på mulige negative spillover-effekter. Det er klare tegn på økt avskoging både på andre deler av programdeltakerens eiendom ("substitution slippage") og andre ste-

der ("price output slippage"). Dette viser at REDD-programmer bør inngå i større nasjonale systemer som overvåker avskoging i større områder eller nasjonalt, ikke bare innen prosjektområdet.

### **Hva piller og førskole kan gjøre for læringsutbytte**

Studier i Mexico og Mosambik<sup>19</sup>, samt en systematisk gjennomgang<sup>20</sup>, bekrefter at førskole fremmer barns kognitive utvikling og sosiale ferdigheter. I Mosambik fant en studie at lokalt førskoletilbud økte sannsynligheten for at barna begynte i grunnskolen med 26 prosent sammenlignet med landsbyer uten dette tilbudet. Sannsynligheten for at deres søsken, som ikke selv hadde gått i førskole, begynte i grunnskolen, økte med rundt fem prosent. Dette skyldtes sannsynligvis mindre plikter med å passe på småsøsken. I Mexico fant man også at førskoletilbud økte mødres deltakelse i arbeidslivet.

På landsbygda i vest-Kina lider mer enn en tredel av grunnskolebarna av anemi. En tidligere studie fant at multivitaminpiller med jernsupplement reduserte forekomsten av anemi og forbedret læringsutbytte. En ny studie<sup>19</sup> viser at kontantbetaling med informasjon stimulerer rektorer til å iverksette effektive programmer. "Multivitaminer for fire dollar kan gjøre en C-student til en B-student". Effektene er mye større enn for eksempel av å redusere klassestørrelse. Forskerne peker på at vitaminer koster mindre enn å bygge flere klasserom.

18 Prowse, M. and B. Snilstveit (2010), 'Impact Evaluation and Interventions to Address Climate Change: a scoping study', International Initiative for Impact Evaluation, Working Paper 7 ([http://www.3ieimpact.org/admin/pdfs\\_papers/Working\\_Paper\\_7.pdf](http://www.3ieimpact.org/admin/pdfs_papers/Working_Paper_7.pdf))

19 [http://www.3ieimpact.org/3ie\\_funded\\_evaluations.html](http://www.3ieimpact.org/3ie_funded_evaluations.html)

20 Leroy, J., Gadsden, P. and M. Guijarro (2011), 'The impact of daycare programs on child health, nutrition and development in developing countries', International Initiative for Impact Evaluation, Systematic Review 07 ([http://www.3ieimpact.org/admin/pdfs\\_synthetic2/SR%20007\\_Web.pdf](http://www.3ieimpact.org/admin/pdfs_synthetic2/SR%20007_Web.pdf))





Photo: Espen Rost





# Evalueringssammendrag

<b>Rapport 2011/1</b>	Evaluering av frivillige organisasjoner i Øst-Afrika
<b>Rapport 2011/2</b>	Evaluering av forskning om norsk bistand
<b>Rapport 2011/3</b>	Evaluering av strategi for kultur- og idrettssamarbeid
<b>Rapport 2011/4</b>	Studie av utvikling, makt og korrupsjon
<b>Rapport 2011/5</b>	Evaluering av norsk fredsstøtte på Sri Lanka
<b>Rapport 2011/6</b>	Evaluering av støtte til arbeid mot korrupsjon
<b>Rapport 2011/7</b>	Evaluering av norsk støtte til menneskerettigheter
<b>Rapport 2011/8</b>	Studie av bistand til handel gjennom multilaterale organisasjoner
<b>Rapport 2011/9</b>	Studie av pengestrømmer i FN
<b>Rapport 2011/10</b>	Evaluering av norsk støtte til helsesektoren i Botswana

<b>Verdensbanken</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Gjennomgang av flergiverfond: Multi-Donor Trust Fund for the Extractive Industries Transparency Initiative (MDTF-EITI)</li><li>• Teknologi for utvikling: En evaluering av Verdensbankens arbeid med informasjons- og kommunikasjonsteknologi</li><li>• Evaluering av Verdensbankens strategi for arbeid med styresett og antikorrupsjon</li><li>• Evaluering av Verdensbankens Øst-Timor-program, 2000–2010</li><li>• Evaluering av Verdensbankens arbeid med harmonisering og tilpasning i lavinntektsland</li><li>• Sosiale sikkerhetsnett: Evaluering av Verdensbankens støtte 2000–2010</li><li>• Gjennomgang av Det globale fondet for bekjempelse av AIDS, tuberkulose og malaria</li></ul>
<b>UNDP</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Evaluering av FNs Utviklingsprogramms arbeid i Bangladesh</li><li>• Evaluering av FNs Utviklingsprogramms arbeid i Malawi</li></ul>
<b>GAVI</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Evaluering av IFFIm (International Finance Facility for Immunisation)</li></ul>

## Evalueringer i gang, mai 2012

- Evaluering av frivillige organisasjoners evaluerings- og overvåkingssystemer
- Evaluering av Flyktningshjelpen
- Studie av møtegodtgjørelser, publisert april 2012
- Evaluering av norsk støtte til matsikkerhet gjennom landbruk
- Evaluering av Olje for Utvikling
- Evaluering av norsk støtte til Afghanistan
- Evaluering av norsk støtte til utdanning gjennom multilaterale organisasjoner
- Evaluering av Verdensbankens flergiverfond for resultatbasert finansiering av helse
- Studie av læring og bruk av evalueringer i norsk bistandssystem
- Evaluering av regjeringens skog- og klimainitiativ. Frivillige organisasjoner.



# BILL OF RIGHTS

ENVIRONMENT

education

HEALTH CARE

children

LANGUAGE CULTURE

CULTURAL

Religious

Linguistic

ACCESS INFORMATION

just

Administrative

ACTION

ACCESS TO COURT

ARRESTED,

DETAINED,

and  
ACCUSED PERSON

GNITY

PERSON

ITUDE and  
ABOUR

ION,  
ION

ION

ONSTRON,  
ON

TION

RIGHTS

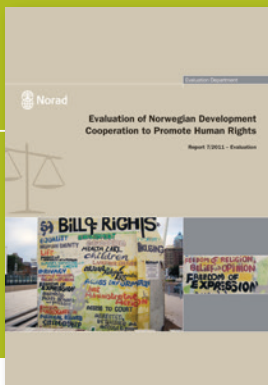
SHIP

PRO

HOU

M  
DR  
123  
Room  
Cod  
Cod  
Co  
F  
PASS CL





## Evalueringsrapport 7/2011: Evaluation of Norwegian Development Cooperation to promote Human Rights

Utført av: Scanteam  
ISBN: 978-82-7548-603-3

# Evaluering av norsk utviklingsstøtte til fremme av menneskerettigheter

### Evaluering av:

Norsk støtte til fremme av menneskerettigheter i perioden 2000-2009. Oppdraget omfatter en kartlegging og analyse av menneskerettighetssatsingen; en egen vurdering av støtten til ytringsfrihet som inkluderer feltarbeid i Zambia, Serbia og Makedonia; og en evaluering av to landprogrammer (Indonesia og Sør-Afrika) ved Norsk senter for menneskerettigheter.

### Formål:

Fremskaffe kunnskap om resultatene av norsk støtte til menneskerettigheter. Trekke lærdommer for bruk i fremtidige strategier og tiltak på dette området.

Støtte til menneskerettigheter gis gjennom mange budsjettposter og kanaler, med ulike mål og retningslinjer, og det var også et mål å få bedre oversikt over denne støtten.

### Funn:

- Norge har gitt nesten 10 milliarder NOK, eller ca. 5 % av samlet norsk bistand, til dette området i perioden 2000-2009
- Norge har bidratt vesentlig til å styrke menneskerettighetsforsvarere og -organisasjoner i

land med alvorlige menneskerettighetsbrudd

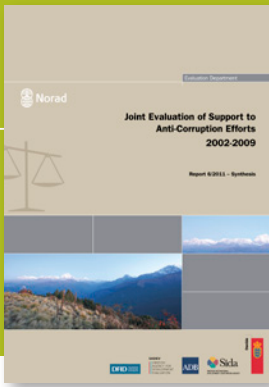
- det har manglet et godt system for å rettighetsbasere det generelle utviklingssamarbeidet, inkludert for svak tilknytning til samarbeidslandenes traktatforpliktelser
- manglende norsk ratifisering av internasjonale konvensjoner på menneskerettighetsområdet kan få svekket norsk troverdighet på dette området
- samarbeidet gjennom programmene ved Norsk senter for menneskerettigheter har gitt gode resultater og bør videreføres.

### Evalueringens anbefalinger:

- *Generell støtte til menneskerettigheter.* Med henvisning til budsjettekster siden 2008 som har påpekt at "MR-konvensjonene skal brukes metodisk for å identifisere statens forpliktelser overfor sin befolkning", må dette reflekteres i omtale og fordeling av bistanden: FNs Universal Periodic Reviews-prosesser må brukes bedre; Menneskerettighets- og demokrati-seksjonen i departementet må styrkes og gis et klarere ansvar,

og Norads kapasitet på området styrkes og anvendes til støtte.

- *Støtte til ytringsfrihet:* Retningslinjene for mediestøtte fra 2005 er fortsatt relevante, men bør oppdateres og blant annet angir en mer generell strategi for ytringsfrihet og inkludere støtte til nye (sosiale) medier.
- *Norsk senter for menneskerettigheter:* Senterets programmer har gitt gode resultater og bør fortsette. Bruk av senteret til å gjennomføre strategiske og langsiktige menneskerettighetsprogrammer bør vurderes utvidet til å omfatte andre menneskerettighetsinstitusjoner. Sivilt samfunns synspunkter (etterspørselsiden) bør gis større vekt - som et supplement til synspunkter fremmet av myndigheter (tilbudssiden) - for å styrke menneskerettighetsarbeidet.
- *Styringsutfordringer:* Utenriksdepartementet bør arbeide for større åpenhet og forutsigbarhet overfor partnere når det gjelder tildelinger, blant annet gjennom mer langsiktige avtaler om strategiske menneskerettighetsprogrammer.



## Evalueringsrapport 6/2011: Joint Evaluation of Support to Anti-Corruption Efforts (hovedrapport og fem landrapporter)

Utført av: Konsulentselskapet ITAD.  
ISBN: 978-82-7548-597-5

# Evaluering av arbeid mot korrupsjon

Danmarks, Storbritannias, Sveriges, Den asiatiske utviklingsbanks og Norges arbeid mot korrupsjon, med landstudier i Vietnam, Bangladesh, Tanzania, Zambia og Nicaragua.

### Formål:

Finne ut hvordan støtte på dette området kan gi bedre resultater.

Relevans: Var støtten godt nok tilpasset forholdene i de enkelte landene? Måloppnåelse: Hva virker godt, mindre godt og hva kan skade?

### Funn:

#### Generelt

- økt vekt på arbeid mot korrupsjon, men for svake forberedelser av arbeidet i enkeltland
- økt bruk av mottakerlandenes egen finansforvaltning
- flere større korrupsjonssaker knyttet til bistand og offentlig sektor de siste årene

#### Relevans

- godt samsvar med mottakerlandenes egne prioriteringer for styresett
- svak analyse av korrupsjon i landene (utdanningssektoren i Bangladesh er et unntak)
- lite kunnskap om korrupsjonens virkning på fattige

og kvinner. Nasjonale studier kunne ha blitt utnyttet bedre

- godt samsvar med FN-konvensjonen mot korrupsjon, men lite vekt på rettsvesen, uavhengighet for påtalemyndighet og privat sektors ansvar

#### Måloppnåelse (effectiveness)

- institusjoner og systemer styrket, men reduksjon i korrupsjon ikke dokumentert
- gode resultater av støtte til riksrevisjoner, i noen tilfelle også til spesielle antikorrupsjonsinstitusjoner
- eksempler på vellykket støtte til politi og andre lov og ordeninstitusjoner
- begrenset ytringsfrihet hindret enkelte kampanjer mot korrupsjon
- "Task Force on Corruption" i Zambia var eneste påviste eksempel på oppsporing og tilbakeføring av penger - 36 millioner USD. Dyrt tiltak med usikker bærekraft.

#### Andre funn

- misbruk av bistandsmidler er fortsatt et betydelig problem
- mange giverreaksjoner på misbruk i offentlig sektor, men lite

oversikt over omfang og tilbakebetaling

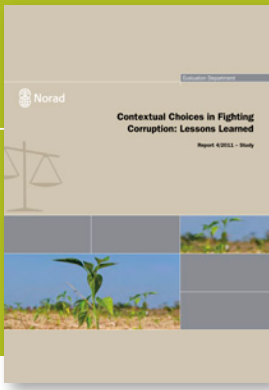
- dårlig giverkoordinering har hemmet arbeidet. Koordinering ledet av multilaterale organisasjoner er ofte lite effektiv
- giveres påvirkning på nasjonal policy er begrenset, men dialog kan virke når nasjonale forhold ligger til rette for reformer (eks. Vietnam)
- korrupsjonssaker har ført til krav om mer rapportering og revisjon. Svak giverkoordinering kan svekke bistandseffektivitet
- givernes politiske beslutninger om engasjement på et område kan dempe reaksjonene når korrupsjon oppdages
- stor andel bistandsfinansiering på sosiale sektorer utsetter befolkningen for risiko dersom korrupsjon fører til bistandskutt. Bruk av flere kanaler for støtte minsker faren
- økt oppmerksomhet og overvåking har styrket lokal kontroll og endret holdninger, noe fremtidig antikorrupsjonsstøtte kan dra nytte av

**Evaluerings anbefalinger:**

1. Legge mer vekt på kunnskap og informasjon om korrupsjon i landene. Støtte oppbyggingen av landenes egen overvåking og evaluering.
2. Forklare grunnlag og mål for antikorrupsjonspolitikken bedre.
3. Fattige og kvinner: Legge mer vekt på hvordan korrupsjon rammer utsatte grupper.
4. Heller støtte samarbeid mellom institusjoner i landene enn enkeltinstitusjoner.
5. Koordinering: Kartlegge udekete områder – blant annet ved hjelp av FN-konvensjonen mot korrupsjon – og vurdere å støtte disse.
6. Støtte landenes egne langsiktige, forebyggende innsatser og tilpasse bistanden til nasjonale systemer.
7. Ikke gjøre skade: huske at dårlige bistandstiltak kan lede til korrupsjon.

**Eksempler på hva som kan gi resultater:**

- kombinasjon av kunnskapsbygging (undersøkelser, revisjon) og informasjon til offentligheten (gjennom media eller debatt i nasjonalforsamlinger)
- samarbeid mellom etablerte institusjoner, for eksempel mellom antikorrupsjonskommisjoner og frivillige organisasjoner, eller riksrevisjoner og nasjonalforsamling. Eksempler på vellykket samarbeid mellom antikorrupsjonskommisjoner og rettsvesen ikke påvist
- opplæring av offentlige ansatte som ledd i reformer i offentlige institusjoner
- støtte til frivillige organisasjoner for å overvåke lokale tjenester



## Rapport 4/2011: Contextual Choices in Fighting Corruption: Lessons Learned

Uført av: Hertie School of Governance  
ISBN: 978-82-7548-593-7

# Studie av utvikling, makt og korrupsjon

### Formål:

Å lære av de svake resultatene som har vært i arbeidet mot korrupsjon, med vekt på å finne støtteformer som passer i land som befinner seg på forskjellige utviklingsstadier - med ulike styresett og maktforhold.

### Funn:

1. Nasjonale forhold avgjør om arbeid mot korrupsjon lykkes eller ikke. Skal reformer lykkes må de avspeile reelle endringer i maktforhold.
2. Overgang til moderne styreform er ikke tekniske eller formelle prosesser, men politiske. Den internasjonale antikorrupsjonsbevegelsen har ingen internasjonale suksesser å vise til.
3. Vellykkede land har fulgt sin egen vei. Forandring krever brede nasjonale politiske allianser, og slike vokser bare langsomt frem. Det internasjonale samfunn kan bare ha en støtterolle. Denne må bygge på kunnskap om hvilke nasjonale aktører som er interessert i nye spilleregler og hvor man kan begynne. Både direkte korrupsjonsforebygging og mer generelle programmer for demokrati, ytringsfrihet og det sivile samfunn kan være relevante.
4. Det internasjonale samfunnet har ofte undergravet egne anstrengelser. Giverbetingelser knyttet til korrupsjon har ofte mislykkes fordi en ikke har forstått at partikularisme – å favorisere utvalgte grupper – er en styreform. Troen på at ledere i slike land skal være drivkrefter for endring, er fåfengt. Dessuten har ofte hensynet til godt styresett blitt ofret for andre strategiske hensyn: Bistand på styresettområdet bør utbetales når resultater er oppnådd, ikke før.
5. Det fins ingen trylleformel for å bekjempe korrupsjon. Anti-korrupsjonsbyråer har ingen virkning, blant annet fordi det ikke fins noe uavhengig rettsvesen eller ombudsmann og favorisering av egen gruppe er regelen, ikke unntaket. Med etablerte favoriseringssystemer og aggressive eliter er det umulig å beskytte nye institusjoner mot omgivelsene. Lov om ytringsfrihet har imidlertid noe virkning. Det gjelder også reformer for åpenhet om budsjetter, lovprosesser og ledes formuesforhold, sannsynligvis fordi frivillige organisasjoner kan følge med på gjennomføringen.
6. Statistiske undersøkelser tyder ikke på at FN-konvensjonen om anti-korrupsjon har hatt noen virkning; fem år etter at den kom til. Konvensjonen er imidlertid en normsetter som etter hvert vil gjøre det lettere å være anti-korrupsjonsforkjemper. Dens redskaper er bare effektive dersom lokale aktører bruker dem i langsiktig arbeid. Konvensjonen er bare til hjelp dersom hele samfunnet bidrar. Hvis et land ratifiserer konvensjonen, bør giverne oppfordre til bred nasjonal overvåking. Dette vil være mer effektivt enn en internasjonal gjennomgang. Eierskap må være hele samfunnets, ikke bare regjeringens.
7. Kvantitative og kvalitative studier viser at det sivile samfunn kan bidra mot korrupsjon, skjønt ikke nødvendigvis den type organisasjoner som har vokst frem med giverstøtte. Det trengs overvåking og varsling fra "tapere": Utviklingslandene har mange folk som



er utmanøvrert av de privilegertes nettverk. Uten at disse deltar, blir det ingen varig endring av spillereglene. Styrking av slike krefter bør derfor være et mål. Det fins vellykkede eksempler fra Sør-Korea og noen øst-europeiske land.

8. Det trengs nye indikatorer for å overvåke virkning av strategier og tiltak. *World Governance Indicators for Control of Corruption*, som bygger på oppfatning av korrupsjon, har spilt en viktig rolle for sunn styresettkonkurranse mellom land. For endringsprosesser trengs det indikatorer som gjør det mulig å forstå virkeligheten bedre – blant annet de rådende normene i et samfunn – og endringer over tid. Egne rapporter om Brasil og Romania gir eksempler på dette.
9. I samfunn der mange i eliten står over loven, utarter rettsforfølgelse lett til jakt på opposisjonelle og andre som ikke kan forsvare seg. Korrupsjon i fattige land, der regjeringen kanskje er på etterskudd med lønninger og sultefører mange institusjoner, må behandles på en annen måte.

Straffetiltak har aldri løst ressursknapphet. Stater bør overlate oppgaver den ikke kan betale for til andre. Lovforbud som tiltak mot korrupsjon vil bare lykkes i land med velutviklede institusjoner.

10. Langsiktig økonomisk liberalisering, som blant annet Verdensbanken har gått inn for, har fått et dårlig rykte fordi privatisering og andre tiltak ofte har favorisert utvalgte deler av eliten. Men slike tiltak for å tørke ut ressurser som kan utnyttes korrumpert virker, også i følge tidligere studier. Gradvis liberalisering fører til økonomisk vekst, og forenkling av lover og regler.

Formalisering og korrupsjon:

Samfunn blir åpne og moderne som resultat av en forhandling der individer går med på å betale skatt i bytte mot visse offentlige goder. En slik avtale fins ikke i favoriseringssamfunn. Der vet alle at ressurser ikke fordeles etter skrevne regler, og dette hindrer utvikling. Borgerne forsvare seg ved å gjemme seg for grådige herskere, og derfor er det viktig at regjering og samfunn arbeider sammen

for mer åpenhet. Vellykket formalisering bygger på forhandlinger, ikke undertrykking, unntatt når det gjelder klart kriminelle aktiviteter (smugling, narkotikaomsetning, hvitvasking av penger, menneskehandel). Formalisering, som en prosess av overtalelse og oppmuntring til å registrere eiendom og forretningsvirksomhet, er et viktig skritt på veien mot lik behandling av alle innbyggere.



## Rapport 2/2011: Evaluation of Research on Norwegian Development Assistance

Utført av: SIPU International  
ISBN: 978-82-7548-584-5

# Evaluering av forskning om norsk bistand

### Evaluering av:

Forskning om norsk bistand 1999-2010.

### Formål:

Få en oversikt over norsk bistandsforsknings omfang, sammensetning og uavhengighet, samt få råd om hvordan en kan styrke uavhengig forskning om bistand.

### Funn:

Målt etter definerte kriterier for uavhengighet:

- forskning initiert av forskere på universitetene, som oftest finansiert av Kunnskapsdepartementet, er mest uavhengig. Omfanget har sunket
- forskning under Norges Forskningsråd og finansiert av Utenriksdepartementet/Norad er relativt uavhengig. Stod for mange av de 82 påviste publikasjonene om uavhengig forskning
- forskning bestilt av bistandsforvaltningen er per definisjon ikke uavhengig

Om anbefalingene i Forskningsrådets utviklingsforskningsevaluering i 2007:

- mer til forskning om effekten av bistand. Ikke fulgt opp

- mer til forskerinitiert forskning om bistand. Ikke fulgt opp. Andelen mest uavhengig forskning har sunket

Annet:

- både oppdrags- og uavhengig forskning er nyttig
- forskerne ønsker mer uavhengig forskning, mens ansatte i Utenriksdepartementet ser oppdragsforskning som nyttigst
- forvaltningen bruker tilgjengelig forskning lite – gjelder både uavhengig og oppdragsforskning. Er et større problem enn mangel på forskning
- kulturforskjeller, som ikke er unike for Norge: Forvaltningen opptatt med budsjett sykkel, skiftende politiske prioriteringer og administrasjon. Forskerne har bedre tid til å fundere på hva en kan lære av erfaringer
- forvaltningens interesse for og bruk av forskning må øke før en kan håpe på økt etterspørsel etter – og større bevilgninger til - uavhengig og annen forskning

1. å satse mer på forskerinitiert, langsiktig forskning
2. ta initiativ til virkningsvurderinger av utvalgte programmer. Se evaluering og forskning mer i sammenheng
3. gjøre forskning lettere tilgjengelig ved hjelp av popularisering og møteplasser for forskere og beslutningstakere
4. etablere spesielle programmer for forskning om bistand for å oppnå et omfang av betydning

For større åpenhet og effektivitet, anbefaler evalueringen videre:

5. å skille penger og informasjonsutveksling (brukere av forskning bør ikke samtidig forvalte pengestøtten til forskning)
6. Forskningsrådet å overvåke forskningsprogrammene gjennom bedre registrering av søknader og krav om at alle publikasjoner skal oppgi finansieringskilde

### Evalueringsrapportens anbefalinger:

For at ulike typer forskning skal kunne gi mer kunnskap om bistand, anbefaler evalueringen:

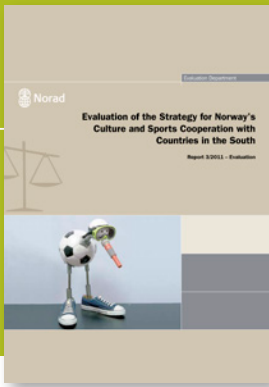
7. Utenriksdepartementet å holde bedre oversikt over egen bruk av midler til oppdragsforskning
8. Utenriksdepartementet å etablere og bruke en oversikt over forskere som er kvalifisert for oppdragsforskning, i stedet for ad hoc-bestillinger til noen få
9. bistandsforvaltningen å gå over fra konsulent- til forskningskontrakter. Større rettigheter for forskerne kan gjøre oppdragsforskningen mer uavhengig og bedre

**Evalueringsavdelingen:  
Størst mulig uavhengighet  
for all evaluering og forskning?  
Neppe.**

Uavhengighet kan bidra til at det blir stilt andre, viktige spørsmål. Men noen ganger trengs det forhåndskunnskaper og nærhet til det som skal vurderes. Evalueringen peker på betydningen av mangfold, for oppdrags- og uavhengig forskning har ulike roller. Oppsummeringen av evalueringen på [www.norad.no/evaluering](http://www.norad.no/evaluering) gir mer informasjon om berørte parters syn på disse spørsmålene.



Photo: Ken Opprann



## Rapport 3/2011: Evaluation of the Strategy for Norway's Culture and Sports Cooperation with Countries in the South (hovedrapport og fem landrapporter)

Utført av: Nordic Consulting Group. ISBN 978-82-7548-587-6

# Evaluering av Strategi for Norges kultur- og idrettssamarbeid med land i Sør

## Evaluering av:

Strategi for Norges kultur- og idrettssamarbeid med land i Sør. Strategien gjelder for årene 2006-2015, og skulle evalueres og om nødvendig endres i 2010. Kultur og idrett er relativt små sektorer i norsk utviklingssamarbeid med mindre enn 1 % av samlede bevilgninger og mottok cirka 1,4 milliarder NOK i perioden. Av dette beløpet gikk knapt en fjerdedel, vel 300 millioner, til idrett.

## Formål:

Vinne innsikt i norsk utviklingssamarbeid på kultur- og idrettsfeltet under strategien, forbedre samarbeidet, se på verdien av strategien som et retningsgivende instrument og vurdere behovet for å endre den.

## Funn:

- få interessenter utenfor den offisielle administrasjon for utviklingssamarbeid ble konsultert da strategien ble forberedt, og prosessen var ikke så åpen og inkluderende som den burde ha vært for å skape engasjement for strategien.
- strategien gjør ikke klare strategiske valg. Den er snarere en

generell politikk som forklarer betydningen av kultur og idrett, enn et strategisk redskap for planlegging og iverksettelse.

- strategien har aldri blitt fulgt opp med direktiver og instruksjoner som gav bistandsforvaltningen mandat til å iverksette programmer for å realisere målsetningene
- strategien hadde få insentiver som kunne motivere aktører.
- strategien var så å si ukjent blant partnere i Sør, og man kunne derfor ikke vente at de ville identifisere seg med den.
- resultatene av prosjektene i India, Mosambik, Nicaragua, Det palestinske området og Zimbabwe var likevel ganske gode. Hva som skulle gjøres, ble gjort, og storparten av prosjektene ble gjennomført på en kostnadseffektiv måte.
- strategien spilte ikke en sentral rolle for utformingen av prosjekter i de fem landene. De positive resultater avhenger i hovedsak av andre faktorer som gode partnere i Sør og god faglig kontakt mellom kunstnere og idrettsfolk fra landene i Sør og Norge. Det var også viktig at ansatte og ledere i bistandsforvaltningen

var motiverte for å arbeide med kultur og idrett.

## Evalueringens anbefalinger:

- Strategien må endres. Det er viktig å definere den klart, og evalueringen peker på både fordeler og ulemper ved å kombinere kultur og idrett i én strategi. Det bør utvikles et system med direktiver og instruksjoner ("sticks") og insentiver ("carrots") for å iverksette en ny strategi. Mer bør gjøres for å formidle og forklare den.
- selve endringsprosessen må planlegges nøye, og den bør være rask, inkluderende og åpen
- rollene for O2-budsjettmidler (til fremme av norsk kultur i utlandet) og O3-midler (til fremme av kulturell utvikling i Sør) bør defineres klarere
- landbehov og landeierskap bør få betydelig oppmerksomhet ved forberedelse av nye prosjekter, særlig når det gjelder bruken av norske partnere
- feltet kulturindustri (for eksempel musikk, TV, film og forlagsvirksomhet) vokser raskt i mange land, og støtte til kulturindustri bør inkluderes



- institusjonsbygging bør være et viktig element
- det bør gjennomføres en organisasjonsgjennomgang for å klargjøre rollene for interessentorganisasjoner og identifisere overlappende interesser og risiko for partisk beslutningstaking
- det bør utvikles systemer for overvåking og evaluering

#### **Oppfølging:**

Mindre enn to uker etter at evalueringen var fullført, gjennomførte Kulturseksjonen i Utenriksdepartementet et seminar om kulturdelen for norske bistandsambassader med kulturportefølje, som ledd i seksjonens oppfølging av evalueringen.

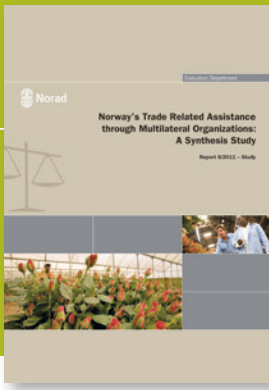
#### **Evalueringen som ledd i evalueringsdebatt /-litteratur**

Selve den evaluerte strategi er preget av et rettighetsperspektiv og har som et viktig utgangspunkt at kulturelle rettigheter er en del av de universelle menneskerettigheter. Evalueringen har til en viss grad tatt tak i rettighetsaspektene og har pekt på at det bare i begrenset grad har lyktes å etablere et likeverdig samarbeid som

får aktører i sør til å identifisere seg med strategien.

I sin vurdering av strategien har evalueringslaget i stor utstrekning tatt utgangspunkt i en teori om at det behøves positive insentiver ("carrots"), straffemuligheter ("sticks") og forklaringer ("sermons") for å gjennomføre en politikk. Laget har i denne forbindelse henvist til "Carrots, Sticks, Sermons: Policy instruments and their evaluation" av Marie Louise Bemelmans-Videc, Ray C. Rist, Evert Vedung (1998). Evalueringslaget har pekt på hva det mener er svakheter i så måte i den gjeldende strategi.





## Report 8/2011: Norway's trade related assistance through multilateral organizations: a synthesis study

Utført av: Devfin Advisers AB  
ISBN 978-82-7548-608-8

# Bistand til handel gjennom multilaterale organisasjoner

### Studie av:

Norsk bistand til handel, gitt gjennom multilaterale organisasjoner, siden 2007. Omfang ca. 125 millioner kroner. Ni organisasjoner undersøkt.

### Formål:

Å dokumentere og systematisere erfaringen og resultatene av norsk bistand til handel gitt gjennom multilaterale organisasjoner, med fokus på de seks største mottakerne. Studien vurderer i hvilken grad organisasjonene har lyktes med å gjennomføre og oppnå resultater innen prioriterte områder for norsk bistand til handel, fremlagt i *Action Plan for Aid for Trade* (2007): godt styresett, regional handel, og kjønn og handel.

### Funn:

- Norge er en viktig giver, med høye og stabile bevilgninger til et stort antall prosjekter
- av norske prioriterte områder er godt styresett, regional handel og likestilling fulgt opp av de fleste organisasjonene, mens tverrgående temaer som klima og arbeidsforhold er lite fulgt opp
- Norge er største giver til EIF (Enhanced Integrated Frame-

work for Trade-Related Technical Assistance, et flergiverfond for støtte til de minst utviklede landene), nest største til FNs organisasjon for industriell utvikling (UNIDO) og Verdens handelsorganisasjon (WTO) sin bistand på området

- mangel på gode studier gjør det vanskelig å vurdere hvordan organisasjonene fungerer. Noen uavhengige studier tyder imidlertid på at resultatene varierer mellom organisasjonene
- støtten til FNs konferanse for handel og utvikling (UNCTAD) er blitt redusert på grunn av mangel på reformer i organisasjonen
- flere av organisasjonene har svake systemer for å overvåke og rapportere om resultatene av sin virksomhet. Dette gjelder spesielt EIF, UNCTAD, International Trade Center (ITC) og WTO
- EIF, som har høyest prioritet i den norske handlingsplanen, har til nå sviktet når det gjelder gjennomføring

### Studiens anbefalinger:

- Norge bør fortsatt satse på et bredt engasjement gjennom multilaterale organisasjoner
- Norge bør oppdatere sin handlingsplan for handelsrelatert bistand
- Norge bør stille klarere krav til flere av de multilaterale organisasjonene om forbedringer og eventuelt vurdere å utsette nye bevilgninger
- Norge bør legge mer vekt på reformer i UNCTAD
- ansvaret for prosjektstøtte bør vurderes overført fra Utenriksdepartementet til Norad fordi sistnevnte har bedre kapasitet til denne oppgaven
- Norge bør legge mer vekt på å dekke de fattige landenes behov
- I land som mottar norsk bistand til energi og transport bør støtte til handel også vurderes



## Rapport 9/2011: Activity-Based Financial Flows in UN System. A study of Select UN Organizations

Utført av: Stefano Migliorisi, Iradj Alikhani, Michel Cramer, Nils Borje Tallroth, Manouchehr Ashouripour, Giorgio di Dio  
ISBN: 978-827548-648-4

# Studie av pengestrømmene i FN-systemet

## Innledning:

Studien beskriver finansstrømmer til og fra fem FN-organisasjoner: FNs utviklingsprogram – UNDP, FNs barnefond - UNICEF, FNs befolkningsfond - UNFPA, FNs høykommisær for flyktninger – UNHCR, og Verdens matvarefond, WFP. Formålet var å få kunnskap om hvordan midler er brukt det siste tiåret. Studien bygger hovedsakelig på eksisterende offentlige dokumenter publisert mellom 2000 og 2010. Disse er komplettert med intervjuer i de berørte organisasjonene og besøk i to land. Organisasjonene har hatt en sterk inntektsøkning de siste ti årene.

## Funn:

- I perioden 2001–2009 mottok de fem organisasjonene nærmere USD 100 milliarder, der nesten tre fjerdedeler var øremerkede bidrag.
- Inntektene var høyere enn utgiftene i de fleste organisasjonene i perioden. Ved utgangen av 2009 beløp ubrukte midler, inkludert obligatoriske reserver, seg til ca. USD 12 milliarder. Mye av dette er øremerkede bidrag, og noen av årsakene er:

- utbetaling av midler for flere år fremover
- utbetalinger fra givere i årets siste kvartal
- øremerking av midler, som ikke kan brukes til andre formål
- behov for å dekke forpliktelser til pensjoner, sykeforsikringer og ferier som ikke er tatt ut
- studien vurderte ikke om omfanget av ubrukte midler er et resultat av begrenset gjennomføringsevne i organisasjonene
- Streng øremerking av penger anses for å redusere effektiviteten til organisasjonene. Øremerking svekker også styrene i deres arbeid med å bestemme organisasjonenes prioriteringer.
- Hvis prosjekter som mottar øremerkede midler er underfinansiert kan de legge beslag på kjernemidler og redusere organisasjonenes mulighet til å følge generelle planer.
- Økte utgifter i FN-organisasjonene er blitt ledsaget av økt bemanning. Over 80 prosent arbeider på nasjonale eller regionale kontorer.
- De fem studerte organisasjonene avhenger i stor grad av

en liten gruppe givere: De 10 største giverne sto for 70–85 prosent av deres totale inntekter.

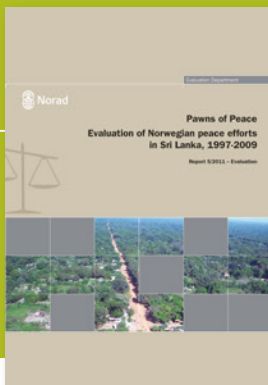
## Studiens anbefalinger:

- Håndtere problemet med ubrukte midler:
  - Styrene bør overvåke økningen i ubrukte midler.
  - Giverne av øremerkede midler må overvåke sitt engasjement og utbetalinger. Studien anbefaler en gjennomgang av dette, blant annet basert på en analyse av utvalgte prosjekter.
  - FN-organisasjoner og givere bør starte en dialog for å komme frem til ordninger for en mer fleksibel bruk av øremerkede midler.
- Vurdere å definere minimumsstørrelse og en viss grad av fleksibilitet før programmer igangsettes, for å sikre bedre kostnadsdekning. Det er fremdeles rom for små givere så lenge de er villige til å støtte tematiske flergiverfond.

- Den økte bemanningen sikrer god tilstedeværelse av FN-ansatte i felten. Bistandsmodellen der FN-ansatte er de viktigste leverandørene av råd til myndigheter, bør imidlertid vurderes.
- Organisasjonene bør arbeide for å få flere finansieringskilder for ikke å være så avhengig av noen få bilaterale givere.
- Informasjon til allmennheten, økonomistyring og anskaffelser:
  - Fortsette å forbedre systemene for informasjon til allmennheten, blant annet ved å offentliggjøre mer prosjektinformasjon og flere tilsynsrapporter.
  - Gjøre informasjon mer sammenlignbar (over tid, mellom temaområder og organisasjoner).
  - Innen utløpet av 2012, ta i bruk de internasjonale standardene for god regnskapsskikk.



Photo: Ken Opprann



## Rapport 5/2011: Pawns of Peace – Evaluation of Norwegian peace efforts in Sri Lanka, 1997-2009

Utført av: CMI og SOAS  
ISBN: 978-82-7548-596-8

# Evaluering av norsk fredsstøtte på Sri Lanka, 1997-2009

### Evaluering av:

Norsk innsats som fredsmekler på Sri Lanka i perioden 1997 – 2009. Norge var invitert av partene i konflikten, regjeringen i Colombo og de tamilske frigjørings-tigrene (LTTE). Dette førte til undertegning av en våpenhvileavtale i februar 2002 og til at volden ble redusert. Men etter hvert trakk LTTE seg fra fredsprosessen og til tross for flere forsøk på å få partene til forhandlingsbordet brøt det ut full krig i 2006. Evalueringsteamet ble bedt om å fortelle historien om den norske fredsinnnsatsen, inkludert hvordan Norge forstod og håndterte sine ulike roller som fredsmekler, bistandsaktør, overvåker av våpenhvilen og diplomat i ulike faser av fredsprosessen.

### Formål:

Trekke lærdommer av erfaringer Norge gjorde på Sri Lanka, med tanke på fremtidige fredsinnsatser. Bidra til den akademiske debatten om internasjonal innsats for å løse konflikter.

### Funn:

Forhold som støttet oppunder fredsprosessen fram til 2002, nemlig en vestlig orientert regje-

ring og bred internasjonal støtte til fredsprosessen, var av kortvarig natur. Evalueringen konkluderer med at det var lite Norge kunne ha gjort for å stoppe krigen og den humanitære katastrofen som utviklet seg i 2009.

Evalueringen anerkjenner det norske bidraget, særlig til våpenhvileavtalen (februar, 2002), Oslo-kommunikatet (desember, 2002) - der partene ble enige om å prøve ut en føderal løsning - og anstrengelsene for å bringe partene sammen igjen etter tsunamien i 2004. Men evalueringlaget hevder at Norge burde ha trukket seg tidligere fra rollen som mekler da fredsprosessen ble fastlåst. Teamet mener at fredsprosessen etter hvert styrket krefter som arbeidet mot fredsforhandlingene, at Norge i økende grad ble brukt som brikke i et politisk spill, og at dette burde ha fått større oppmerksomhet fra norsk side.

Evalueringen fant at det var flere forhold som hindret en fredelig løsning, og som Norge i liten grad kunne påvirke, herunder:

- utilstrekkelig vilje blant partene til å modifisere sine utgangsposisjoner
- nye muligheter for en militær løsning etter 2005, på grunn av støtte fra Kina og andre asiatiske land til regjeringen
- LTTE mistet internasjonal støtte, ble terrorlistet og gjennomgikk interne splittelser
- de to største politiske partiene på Sri Lanka greide ikke å samarbeide eller bryte med nasjonalistiske tendenser

Når det gjelder den norske meklerrollen og forståelse av konflikten, trekker evalueringen frem følgende funn:

- rollen som tilrettelegger med vekt på at partene skulle eie fredsprosessen, ble en større utfordring etter hvert som det kom nye "eiere" (blant annet etter valg og interne splittelser)
- Norge burde ha trukket seg tidligere fra meklerrollen, etter hvert som det ble klart at ingen av partene seriøst vurderte fredsforhandlinger som en mulig løsning og konflikten eskalerte, i 2006
- Norge som tilrettelegger burde ha vurdert om meklerrollen fortsatt var nødvendig etter

2006, for å begrense skadeomfang av krigen og opprettholde kommunikasjonskanaler, eller om f. eks kanaler til LTTE kunne ha vært holdt åpne også uten en meklerrolle

- på norsk side var det ikke satt av nok ressurser til å analysere konsekvensene av fredsengasjementet for singalesisk politikk. De nasjonalistiske strømningene på Sri Lanka ble styrket utover 2000-tallet og omfattet etter hvert deler av et politisk miljø som før hadde vært for fredsprosessen
- mangel på en god norsk medie-strategi bidro ikke bare til at det norske ryktet ble skadet, men også til at fredsprosessen mistet legitimitet på Sri Lanka
- evalueringen stiller spørsmål ved om nok ble gjort for å unngå isolasjon av den norske tilretteleggelsen da den srilankiske regjeringen etter hvert fikk nye alliansepartnere, og LTTE ble terrorlistet av vestlige aktører.

#### **Evalueringens anbefalinger:**

- knytte klarere betingelser til et meklermandat (f.eks. mulighet til dialog med alle relevante parter; frihet til å gå ut i media; at våpenhvileobservatører skal kunne bevege seg fritt og uavhengig, samt at partene viser vilje til å forhandle)
- forut for å ta på seg mekleroppdrag bør man vurdere mulige negative konsekvenser opp mot mulige gevinster
- Norges "myke" meklerrolle kan passe til å bringe partene til forhandlingsbordet, men det bør vurderes om det er tilstrekkelig for å bidra til gjennomføring av fredsavtalen
- tilstrekkelige ressurser bør settes av til analyse og overvåking av den lokale politiske konteksten en fredsprosess foregår i. Spesielt bør positive og negative effekter overvåkes, med vekt på krefter som kan motarbeide en fredsprosess

- det bør gjennomføres en analyse og overvåking av det regionale og geopolitiske bildet som påvirker fredsprosessen
- når flere roller kombineres (utviklingssamarbeid, humanitær aktør, observatør, fredsmekler) er det behov for å utforme et mer robust strategisk rammeverk som bidrar til å klargjøre forholdet mellom de ulike rollene
- det anbefales at konsekvenser av bistand i konfliktsituasjoner utredes, for å sikre at bistanden ikke bidrar til å forverre konflikter.



## Evaluering av den norske støtten til helsesektoren i Botswana

### **Evaluering av:**

Norges bidrag til utviklingen av helsetjenestene i Botswana siden 1975. Fase 1 av hjelpen (1975 - 1996), som omfattet nesten 400 millioner NOK, var programbasert. Den mindre fase 2 (1996 - 2012), cirka 135 millioner NOK, har primært dreid seg om samarbeid mellom institusjoner for å bidra til kapasitetsutvikling.

### **Formål:**

Vurdere norsk bistands rolle for helsesituasjonen i Botswana frem til cirka 1990. Vurdere rollen til norsk bistand i arbeidet med den omfattende HIV/AIDS-epidemien i Botswana.

### **Funn:**

I fase 1 ble det fokusert på utvikling av primærhelsetjenesten og systemutvikling, og støtten bidro til en sterk forbedring av tilgangen til helsetjenester i hele landet:

- antall helsestasjoner økte med 57 %, og antallet klinikker ble mer enn firedoblet

- det var en økning i bruken av helsetjenester med et betydelig bidrag fra primærhelsetjenesten:
  - Antall generelle polikliniske konsultasjoner ble mer enn doblet.
  - Det totale antall barnekonsultasjoner ble nesten firedoblet.
  - Vaksinasjonsdekning på 90 % eller mer for alle vaksiner for barn under ett år ble oppnådd i 1988 og deretter opprettholdt.
  - Svangerskapskontroller økte med cirka 75 % mellom 1976 og 1994.
  - Omfattende økning i bruk av familieplanleggingstjenester fra 1976.

Hjelpen hadde en rekke særtrekk som var uvanlige på den tiden, men som evalueringsteamet mener bidro til de gode resultatene.

Noen av disse var:

- den fulgte Botswanas egne prioriteringer gjennom å delta i en åpen planleggingsprosess
- den var sektordekkende, med vekt på å fjerne de viktigste hindrene for forbedret effektivitet i helsevesenet i sin helhet
- den var fleksibel: Når én flaskehals var fjernet, gikk man videre til den neste

- den ble gjennomført ved bruk av botswanske myndigheters egne prosedyrer og systemer, uten separate prosjektstyringsstrukturer

Fase 2, 1996–2012, ble gjennomført under en alvorlig krise forårsaket av AIDS-epidemien. Aktivitetene som ble støttet i fase 2 inkluderte utvikling av systemer for å bedre kvaliteten på pleien, oppstart av antiretroviral behandling, helseforskning, tiltak mot spredning av HIV og støtte til utdanning av leger. Evalueringsteamet mener at:

- Infrastrukturen i primærhelsetjenesten, helsesystemene i distriktene og et effektivt nettverk for levering av legemidler, alle utviklet med norsk assistanse, bidro sammen med støtte fra norske fagfolk til å gjøre Botswanas helsevesen i stand til å møte AIDS-epidemien.
- Som helhet bestod Norges aktiviteter i fase 2 av en rekke uensartede bidrag. Noen var kortsiktige utbedringstiltak, andre var mer rettet inn på utvikling. Disse bidragene har hatt varierende bærekraft.



## Rapport 1/2011 Results of Development Cooperation through Norwegian NGOs in East Africa

Utført av: Ternstrom Consulting AB  
ISBN: 987-82-7548-564-7

# Evaluering av frivillige organisasjoner i Øst-Afrika

## Evaluering av:

Norsk utviklingssamarbeid gjennom norske frivillige organisasjoner i Øst-Afrika. Evalueringen dekker perioden 2005 til og med 2009 og omfatter 15 tilfeldig utvalgte prosjekt i Kenya, Tanzania og Uganda. Prosjektene representerer et bredt utvalg av frivillige organisasjoner og virksomheter<sup>21</sup>.

## Formål:

Vurdere måloppnåelse og utførelse av bistandstiltak finansiert gjennom norske organisasjoner og deres partnere i Øst-Afrika. Evalueringsspørsmålene fokuserte på hvordan og i hvilken grad planlagte resultater ble oppnådd og i hvilken utstrekning organisasjonene benytter resultatbasert styring i planlegging, gjennomføring og rapportering. Dette inkluderte også hvordan resultater dokumenteres og hvordan organisasjonene

og aktivitetene bidrar til å styrke det sivile samfunn lokalt og om prosjektene er relevante for målgruppene. Evalueringen er den tredje som er utført på bestilling fra Norads evalueringsavdeling som en oppfølging av Rattsø-utvalgets anbefaling om grundigere evaluering av norske frivillige organisasjoners arbeid.

## Funn:

Evalueringen fant at tiltakene var i tråd med den norske regjeringens politikk for utviklingsbistand og med nasjonale prioriteringer. Tiltakene var relevante for målgruppene. Tiltakenes fokus var fattigdomsbekjempelse og kvinner og barn. Målgruppene var marginaliserte eller sårbare grupper. Evalueringen fant flere eksempler på prosjekter som bidro til å styrke det sivile samfunnet.

Resultatbasert styring ble ikke brukt systematisk i de fleste av prosjektene. Det fantes imidlertid grunnleggende forståelse av metoden og noen prosjekter hadde definert overordnede mål og delmål.

Dokumentasjon av grunnlagsdata ("baseline data") manglet i de

fleste prosjektene. Det var stor variasjon mellom de ulike organisasjonene når det gjaldt mengde og kvalitet på planlegging og dokumentasjon. I de fleste tilfeller har det ikke blitt investert tilstrekkelig i prosjektforberedelser, og evalueringen fant alvorlige problemer med dokumentasjonen i alle faser av prosjektsyklusen.

Resultatoppnåelsen ble vurdert å være høy; 73-85% av forventet resultat, avhengig av vurderingsmetode<sup>22</sup>. Evalueringsteamet mener å kunne finne en klar årsakssammenheng mellom prosjektaktivitetene og de oppnådde resultatene. Identifiserte sideeffekter var i hovedsak positive.

Evalueringen fant videre at finansieringssystemet er lite åpent. Midlene passerer gjennom seks til ni administrative nivåer på sin vei fra UD/Norad til sluttbruker. De ulike administrative nivåene budsjetterer og rapporterer forskjellig. Noen har en programmatisk strategiens andre fokuserer på tema

21 I Kenya: Bistandsnemnda med Chesta Girls Secondary School; CARE Norge med Lok Pachi – Change your attitude; Kirkens Nødhjelp med FGM Awareness Creation and Mobilisation; og ARC-aid med Change Agent Training Programme. I Tanzania: FOKUS med Elimination of FGM, Dodoma og Women and Health Project, Chole Island; Kirkens Nødhjelp med Capacity Development for Interfaith Cooperation; LO med Education and Organisational Development; Norsk Folkehjelp med Youth Rights; og Strømmestiftelsen med Microfinance in Tanzania. I Uganda: Atlas-Alliansen med Community Based Rehabilitation in Uganda; Advokatforeningen med Legal Aid Project; FOKUS med Vocational Training to Disadvantaged Girls; og Redd Barna med Early Childhood Development and Education og Quality Education Project.

22 Da de fleste prosjektene manglet data og relevant informasjon som kreves for å kunne måle forandringer i sentrale målindikatorer, utviklet evalueringsteamet en metode (som det redegjøres for i rapporten) for å kunne gjøre kvalifiserte vurderinger av oppnådde resultater.

eller prosjekt. Den totale kostnadseffektiviteten på feltnivå vurderes som høy i gjennomsnitt selv om det var store forskjeller mellom de ulike prosjektene. Tiltak med små målgrupper hadde høyere og dels mye høyere kostnader per mottaker. Noen store prosjekter høstet stordriftsfordeler. Vellykkede prosjekter har generelt ikke blitt utvidet eller gjentatt andre steder.

Det ble også funnet svakheter ved Norads kriterier for penge støtte til organisasjonene.

### **Evaluerings anbefalinger:**

Anbefalinger til Norad:

- Kreve at organisasjonene som mottar støtte kan vise at resultatbaserte styringsprinsipper følges i gjennomføringen av prosjektene på alle administrative nivåer, inklusive gjennomføring i felt. Søknader med vage mål og indikatorer som ikke er målbare bør få avslag.
- Finansiere små prosjekter bare dersom spesielle grunner foreligger, som for eksempel at de er pilotprosjekter. Norad bør også instruere paraplyorganisasjonene til å gjøre det samme.

- Utvikle nye kriterier for tildeling av støtte. De frivillige organisasjonenes egenandel og historisk budsjettnivå bør fases ut som grunn for fordeling av begrensede ressurser. Kriterier for tildeling av støtte bør omfatte en kvalitetsvurdering av dokumentert resultatoppnåelse og organisasjonenes evne til innovasjon og å ta risiko.<sup>23</sup>
- Utvikle indikatorer som muliggjør prioriteringer basert på de kriterier som spesifiseres i styringsdokumentene, samt utvikle en insentivstruktur som støtter disse prioriteringene. Kvaliteten på organisasjonenes dokumentasjon bør gis større vekt ved fordelingen av knappe ressurser.

Anbefalinger til de frivillige organisasjonene:

- Ta i bruk resultatbasert styring i større grad. Insentivstrukturer og oppfølging av ansatte bør fokusere på oppnådde resultater, ikke gjennomførte aktiviteter.

Organisasjonene bør utvikle tydelige mål og SMART-indikatorer<sup>24</sup> for alle prosjekt innen enn gitt tidsfrist.

- Utvikle sin ekspansjonskapasitet, med vekt på programkomponenter der resultatene er tydelige og positive. Aktivt søke å utvide og gjenta vellykkede programmer. Å få gode resultater gjentatt i stor skala bør være et uttalt mål.

---

<sup>24</sup> Spesifikke, Målbare, Aksepterte, Realistiske og Tidsbestemte

---

<sup>23</sup> I rapporten retter evalueringsteamet denne anbefalingen til UD. Evalueringsavdelingen har vurdert at rette instans for anbefalingen er Norad ettersom Norad selv utformer regelverket for tildeling av midler til sivilsamfunnsorganisasjonene.

## Global Alliance for Vaccines and Immunization (GAVI) Evaluation of the International Finance Facility for Immunization (IFFIm)

Utført av: Mark Pearson, Jeremy Clarke, Laird Ward, Cheri Grace, Daniel Harris, Matthew Cooper

# Evaluering av IFFIm (International Finance Facility for Immunization)

### Innledning:

IFFIm er en spesialorganisasjon for at giverland skal kunne inngå bindende, langsiktige forpliktelser om finansiering, slik at fremtidige kontantstrømmer bli raskt tilgjengelige midler gjennom finansmarkedene. Hvis giverne hadde stilt de nødvendige ressursene for å nå tusenårsmålene til rådighet på forhånd, hadde IFFIm-finansiering ikke vært nødvendig.

### Funn:

IFFIm's oppgave er å samle inn penger på en effektiv måte fra investorer på det internasjonale kapitalmarkedet. Resultatene målt mot dette målet, tyder så langt på at:

- organisasjonens lånekostnader har vært betydelig lavere enn det som opprinnelig var forventet
- organisasjonen har samlet inn betydelige midler og har kapasitet til å samle inn mer – men noe mindre enn det som opprinnelig var forventet på grunn av manglende giveløfter
- organisasjonens tjener mer på innestående midler enn den betaler for å låne ("positive carry").

GAVI-alliansen har brukt IFFIm-midler på aktiviteter som har gitt, eller som sannsynligvis vil gi:

- svært god utviklingsavkastning, selv om vurderingene av helsemessige konsekvenser er forbundet med usikkerhet og resultatene kan bli noe lavere enn det man opprinnelig regnet med
- nytte/kost-forholdet vil sannsynligvis være minst 3,5:1. De 800.000 avvergede dødsfallene som GAVI trenger for å nå dekningspunktet, vil trolig bli overskredet
- GAVI har hatt kostnadseffektiv drift, og dette har vært en av årsakene til at resultatene er oppnådd
- IFFIm har et godt rykte blant givere og samarbeider bra med GAVI, GAVI Fund Affiliate og Verdensbanken
- styresetrammen til IFFIm har vært effektiv, selv om det har kostet mer å etablere og drive den enn forventet
- styret i IFFIm har fungert godt, noe som har vært viktig for å oppnå en vellykket etablering og drift av organisasjonen. Også Verdensbankens økonomistyring har spilt en viktig rolle

- rapporteringskrav er oppfylt, men kan likevel forbedres. I de første årene var det noe uenighet mellom styret i IFFIm og Verdensbanken om tolkning av økonomistyringsavtalen. Økt felles forståelse kan bidra til at IFFIm utvikler seg videre.

Isolert sett er IFFIm ikke en bærekraftig finansieringsmodell. GAVI ønsker å øke bevilgningene raskt samtidig som IFFIm's utbetalinger – basert på dagens giveløfter – kommer til å gå ned. Disse utfordringene ble ikke skapt av IFFIm, men IFFIm-modellen – å bruke 20 års giverbidrag på 5–7 år – gjør dem mer akutte. GAVI arbeider med å løse denne situasjonen gjennom en intensivert innsats for å få større inntekter.



## Verdensbankevaluering The Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria, and the World Bank's Engagement with the Global Fund

[http://ieg.worldbankgroup.org/content/dam/ieg/grpp/GF/GF\\_evaluation.pdf](http://ieg.worldbankgroup.org/content/dam/ieg/grpp/GF/GF_evaluation.pdf)

# Gjennomgang av Det globale fondet for bekjempelse av aids, tuberkulose og malaria

### Innledning:

Det globale fondet for bekjempelse av aids, tuberkulose og malaria ble etablert i 2002 og er i dag det største globale og regionale samarbeidsprogrammet Verdensbanken er involvert i. Gjennomgangen bygger på evalueringen av fondet som ble avsluttet i mai 2009 og har som formål å lære av fondets erfaringer med (a) utforming og drift av store globale samarbeidsprogrammer som finansierer investeringer på nasjonalt nivå, (b) engasjementet til Verdensbanken i slike programmer og (c) evalueringen av disse programmene.

### Funn:

- Den femårige evalueringen – som består av tre studieområder og en synteserapport – var en uavhengig evaluering av kvalitet.
  - evalueringen av Det globale fondets effektivitet og det globale og nasjonale partnermiljøet hadde stor innvirkning på Det globale fondets organisering
  - evalueringen konkluderte ikke når det gjaldt å vurdere om Det globale fondet hadde bidratt til resultatene på nasjonalt nivå

- nasjonale mekanismer for koordinering av offisielle giverforpliktelse har brakt nasjonale aktører sammen og vært viktig for arbeidet med søknader til Det globale fondet, men overvåking av gjennomføring har vært svak
- felles giverinnsats har bidratt til mer tilgjengelig og mer brukt sykdomskontroll i landene, spesielt for hiv/aids, noe som bør bidra til å redusere sykdomsbyrden
- avhengighet av ekstern finansiering og utilstrekkelige investeringer i langsiktig kapasitet reiser tvil om de nasjonale sykdomskontrollprogrammernes bærekraft

### Gjennomgangens anbefalinger:

- Situasjonen er blitt bedre i tiden etter evalueringen i 2009. Verdensbanken og andre partnere gir faglig støtte til Det globale fondets aktiviteter. Den faglige støtten bør imidlertid defineres tydeligere, og ulike givere bør samordnes bedre.
- Fondet bør vurdere å evaluere et tilfeldig utvalg av dagens individuelle programmer og

etablere et system med regelmessige nasjonale evalueringer for å få vite mer om hva som virker.

- Det globale fondet og Verdensbanken bør forbedre overvåking og evaluering på prosjektnivå og nasjonalt nivå.





## Verdensbankevaluering Multi-Donor Trust Fund for the Extractive Industries Transparency Initiative

[http://siteresources.worldbank.org/EXTGLOREGPARPROG/Resources/GPR\\_EITI.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EXTGLOREGPARPROG/Resources/GPR_EITI.pdf)

# Gjennomgang av flergiverfond: Multi-Donor Trust Fund for the Extractive Industries Transparency Initiative (MDTF-EITI)

### Innledning:

Verdensbanken administrerer MDTF-EITI (Multi-Donor Trust Fund for the Extractive Industries Transparency Initiative) og fikk utført en ekstern evaluering som ble ferdig i mai 2009. Denne gjennomgangen vurderer denne evalueringens kvalitet og uavhengighet. I tillegg vurderer gjennomgangen – som evalueringen gjorde - effektiviteten av MDTF-EITIs arbeid og Verdensbanken administrasjon og støtte til programmet. Den trekker til slutt lærdommer for det videre engasjementet. Den dekker årene 2005–10, det vil si den første fasen av MDTF-EITI-programmet.

### Funn:

- Programmet er i ferd med å nå målet om økt åpenhet når det gjelder inntekter i land avhengige av naturressurser. Det har lyktes å tiltrekke seg et stigende antall land, givere, bedrifter og sivilsamfunnsorganisasjoner. Det ser ut til at de gunstige effektene vil komme i rimelig tid.
- Programmets konsentrasjon om åpenhet om inntekter, som ble avtalt for den første fasen av MDTF-EITI, gjorde programmet lite truende og akseptabelt for et avgjørende antall av de

fattigste landene. Dette har bidratt til at initiativet kunne etableres som en global standard.

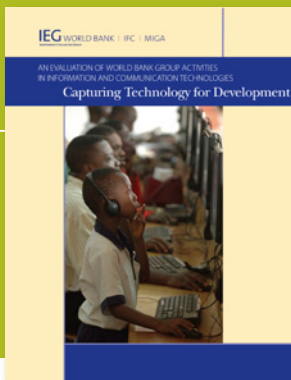
- EITI har håndtert forskjellene mellom sin fleraktørstyrte dagsorden og givernes forskjellige forvaltningsregler og prioriteringer på en bra måte.
- MDTF-EITIs bidrag til det mer omfattende målet – å oppnå bedre styresett og bekjempe korrupsjon – er fremdeles uklart. Programmet etablerer strukturer og prosesser som kan forventes å bidra på lengre sikt.
- Programmet har konsentrert seg om å øke antall EITI-kandidater og utarbeide rapporter.

### Gjennomgangens anbefalinger:

- For å sikre resultater, det vil si bedre inntektsstyring og ansvarlighet i landene, må programmet:
  - håndtere den fremvoksende tvilen om hvordan programmet fungerer og om det trengs forandringer og ytterligere tiltak
  - bedre omfanget av og kvaliteten på EITI-rapportene
  - balansere innsatsen for å få nye EITI-kandidater med arbeidet

for resultater i land som allerede gjennomfører EITI

- Verdensbankens engasjement må konsentrere seg om å oppnå forventede resultater av EITIs arbeid, som bedre inntektsstyring og mindre korrupsjon, med vekt på:
  - MDTF-EITI må utvikle et logisk rammeverk for resultater, med identifisering av milepæler, forutsetninger og risikofaktorer. Programmet må integrere EITI i relevante, komplette aktiviteter i landene - inkludert i tilnytning til styresett og skatteinntekter - for å nå de langsiktige målene.
  - Programmet må holde fast på kun å støtte land der det er stor sannsynlighet for at EITI-målene kan nås. Samtidig bør Verdensbanken arbeide for å øke støtten til EITI-prinsippene.
- Mange av forholdene omtalt her har blitt diskutert på styremøter og i arbeidsgrupper, og de er kjent av EITI-aktørene. For neste fase av arbeidet trengs det samling rundt EITIs hovedprinsipper og enighet om prioriteringer.



## Verdensbankevaluering An Evaluation of World Bank Group Activities in Information and Communication Technologies: Capturing Technology for Development

<http://ieg.worldbankgroup.org/content/ieg/en/home/reports/ict.html>

# Teknologi for utvikling: En evaluering av Verdensbankens arbeid med informasjons- og kommunikasjonsteknologi

### Innledning:

Evalueringen ser på Verdensbankens arbeid med informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) i utviklingsland. I årene 2003–2010 støttet Verdensbanken IKT-sektoren med USD 4,2 milliarder. Av dette gikk USD 2,9 milliarder til de fattigste landene, der banken var den største multilaterale finansieringsaktøren innen telekommunikasjon. Verdensbankens strategi konsentrerte seg om reformer av sektoren, økt tilgang til informasjonsinfrastruktur og utvikling av IKT-kompetanse og -applikasjoner (dvs. IKT-komponenter i prosjekter i andre sektorer).

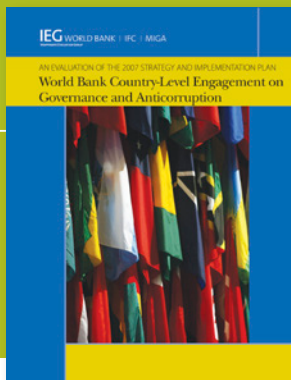
### Funn:

- land som fikk støtte fra Verdensbanken til policy-reformer og investeringer, har økt konkurranse på sektoren og tilgang raskere enn land uten slik støtte
- på andre prioriterte områder har Verdensbankens bidrag vært begrenset
- innsats for å øke tilgangen utover det som var kommersielt levedyktig, har i stor grad vært mislykket

- støtten for å sikre tilgang for fattige har vært mer effektiv gjennom generelle, ikke-målrettede tiltak som la vekt på rammebetingelser og direkte støtte til private investeringer
- målrettede tilnærminger, blant annet slike som involverer offentlig-privat samarbeid, kan virke
- utvikling av IKT-kompetanse i utviklingsland har hatt fått lite oppmerksomhet i Verdensbanken, og banken har få resultater å vise til på dette området.

### Evalueringens anbefalinger:

- banken kan ha en viktig rolle å spille når det gjelder å bedre rammebetingelser og fremme konkurranse i IKT-sektoren
- det er store forskjeller i bredbånds- og internettilgang i landene, noe som tilsier at IFC (International Finance Corporation) og MIGA (Multilateral Investment Guarantee Agency) må vurdere støtte til private investeringer nøye i det enkelte tilfellet
- banken bør fortsatt prioritere utvidelse av IKT-tilgang ut over det markedsaktører kan tilby



## Verdensbankevaluering An Evaluation of the 2007 Strategy and Implementation Plan: World Bank Country-Level Engagement on Governance and Anticorruption

<http://ieg.worldbankgroup.org/content/ieg/en/home/reports/gac.html>

# Evaluering av Verdensbankens strategi for arbeid med styresett og antikorrupsjon

### Innledning:

I 2007 utarbeidet Verdensbanken en ny strategi for sitt arbeid med styresett og antikorrupsjon. Evalueringen vurderer strategiens relevans og effektivitet, inkludert gjennomføringen i landene i 2008-2010. Et formål er å gi innspill til oppdatering av strategien.

### Funn:

- Banken arbeider med styresett og antikorrupsjon i praktisk talt alle land der den er virksom, og låntakere, utviklingspartnere og sivilsamfunnsorganisasjoner setter pris på bankens analytiske kapasitet og erfaring på området.
- banken har utarbeidet planer for institusjonsstøtte i tre ganger så mange land i 2008-2010 som i 2004-2007
- bankens bruk av analyser ved prosjektplanlegging har økt, og bruk av nasjonale systemer i prosjekter i Afrika og land med svakere institusjoner har også økt
- Viktige muligheter kan imidlertid utnyttes mer, blant annet:
  - prosjektløsninger for institusjonsbygging må holde tritt med de økte forpliktelsene i nasjonale strategier
  - politiske og økonomiske analyser bør i større grad vise

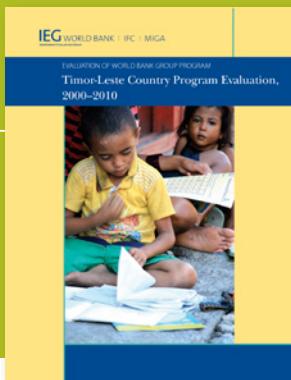
den systematiske forbedringen i prosjekter

- målingen av styresettresultater og tiltak mot for eksempel bedrageri og korrupsjon kan forbedres med nye programmer
- bankens opptreden i land med svakt styresett bør være mer konsekvent
- Mange aktører i og utenfor banken mener at utlånsmålene står i strid med videreføring av styresett- og antikorrupsjonsmålene
- Bankens kan i liten grad vise til oppnådde forbedringer i styresett.
- Banken fokuserte primært på lokalsamfunnsstyrte initiativer og lokale styresettinitiativer og etablerte revisjons- og antikorrupsjonsorganer. Direkte finansiering av ikke-statlige aktører var sjelden
- Banken og landene kan gjøre mer for å koordinere tverrgående systemer (for eksempel offentlige økonomistyrings- og personellsystemer) bedre, med sektorinitiativer, for å bedre tjenesteyting
- Arbeidet har til nå vært mer bestemt av bankens egen kapasitet, ressurser og posisjon enn av problemer og langsiktige behov i landene.

### Evalueringens anbefalinger:

Viktige elementer i 2007-strategien må forbedres for at banken på en mer effektiv måte skal kunne hjelpe land med sine store styresettutfordringer. Det er behov for å:

- Legge mer vekt på å hjelpe land med å oppnå konkrete forbedringer i styresett, og samtidig erkjenne og løse avveininger mellom flere hensyn
- Oppdatere arbeidet med å styrke institusjoner, gjennom mer vekt på nye finansielle instrumenter, mer konsekvent risikostyring og forbedret måling på prioriterte områder. Dette omfatter blant annet reformer i statsadministrasjoner, støtte fra offentlig forvaltning til tjenesteytings- og investeringsklima og bedre styring av inntekter fra naturressurser
- Gjøre bankens nulltoleranse til korrupsjon tydeligere.
- Bruke nasjonale samarbeidsstrategier for å bestemme landenes behov og bankens forpliktelser
- Slå sammen ulike finansieringsordninger for å bringe styresettarbeidet bedre i samsvar med bankens administrative og operasjonelle prinsipper.



## Verdensbankevaluering Evaluation of World Bank Group Program: Timor-Leste Country Program Evaluation, 2000-2010

[http://lnweb90.worldbank.org/oed/oeddoclib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/7AEE150F898C9781852578D1004EA9B6/\\$file/TimorLesteCPE.pdf](http://lnweb90.worldbank.org/oed/oeddoclib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/7AEE150F898C9781852578D1004EA9B6/$file/TimorLesteCPE.pdf)

# Evaluering av Verdensbankens Øst-Timor-program, 2000–2010

### Innledning:

Evalueringen ser på resultatene av Verdensbank-programmet i Øst-Timor i perioden 2000–2010. Banken var involvert i gjenoppbyggingen og utviklingen av økonomien gjennom 39 tiltak finansiert gjennom IDA- og IBRD-tilskudd, henholdsvis USD 24,6 millioner og USD 5 millioner. I tillegg kom bidrag fra Trust Fund for East Timor og andre giverfond som banken forvaltet (totalt USD 316,3 millioner). I samme periode hadde IFC (International Finance Corporation) fire rådgivningsprosjekter.

Bankens strategi konsentrerte seg om (a) fattigdomsbekjempelse og grunnleggende sosiale tjenester, (b) utvikling av statlige institusjoner og (c) fremme av bærekraftig ikke-oljerelatert vekst, spesielt gjennom landbrukssektoren og private næringsliv.

### Funn:

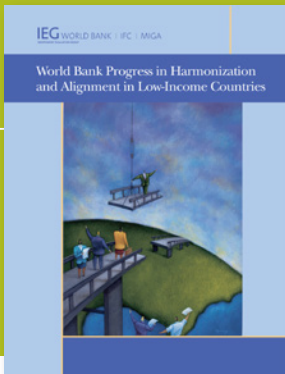
- Verdensbankens strategi var i stor grad i tråd med landets egne ønsker. Den var imidlertid omfattende, og i noen grad gikk dette utover områder som landbruk og kapasitetsbygging i statlige institusjoner.

- Resultatene av Verdensbankens støtte varierte:
  - støtten for å sikre landets oljeinntekter og styre dem på en åpen måte var svært tilfredsstillende
  - støtten til helse og krigsveteranspørsmål får middels karkater
  - støtten til andre områder, spesielt fremme av bærekraftig ikke-oljerelatert vekst gjennom landbruk og private næringsliv, oppfylte ikke målene
- vurdert mot sine mål får støtten karakteren "noe utilfredsstillende"
- følger egne retningslinjer for arbeid i sårbare stater bedre
- sørger for bedre styring av sitt program og styrker sin evne til å levere retningslinjer og gode faglige råd til rett tid
- har et mer realistisk syn på situasjonen i felten og hva som trengs for å oppnå utviklingsmålene
- ser til at IFCs tiltak er dimensjonert for å oppnå programets mål
- konsentrerer overvåking og evaluering om et lite antall viktige resultater, med vekt på å utvikle nasjonal statistikkapasitet

### Evalueringens anbefalinger:

Bankens evalueringskontor anbefaler at Verdensbanken:

- gjør det klart at det viktigste målet er å støtte en kraftig og bærekraftig ikke-oljerelatert vekst, skape arbeidsplasser og bedre infrastrukturen
- i samråd med utviklingspartnere definerer tydelige prioriteringer for programmet, med realistiske tidsrammer
- øker vekten på utvikling av menneskelige ressurser for institusjonsbygging og bedre styresett



## Verdensbankevaluering World Bank Progress in Harmonization and Alignment in Low-Income Countries

[http://ieg.worldbankgroup.org/content/dam/ieg/pubs/donor\\_harmonization.pdf](http://ieg.worldbankgroup.org/content/dam/ieg/pubs/donor_harmonization.pdf)

# Evaluering av Verdensbankens arbeid med harmonisering og tilpasning i lavinntektsland

### Innledning:

Evalueringen vurderer bankens arbeid for å fremme to av prinsippene i Paris-erklæringen – harmonisering (mellom givere) og tilpasning (til landenes egne systemer). Disse anses som sentralt for å styrke bistandseffektiviteten.

### Funn:

- banken har gjort gode fremskritt når det gjelder å harmonisere med andre givere
- felles strategier med andre givere koster mer enn de smaker. Koordinerte strategier har vært et godt alternativ
- bankens strategier er tilpasset utviklingslandenes prioriteringer, og bruken av nasjonale strukturer for å gjennomføre prosjekter har økt
- bankens giverkoordineringsaktiviteter har ofte bidratt til å senke kostnader for myndigheter, bygge opp myndighetskapasitet og forbedre kvaliteten på policy-dialogen
- fremgangen i bruken av nasjonale økonomistyrings- og anskaffelsessystemer er blitt begrenset av svak kapasitet i landene og bankens forvaltningsforpliktelser

- bankens interne regler for harmonisering og tilpasning spiller en beskjeden rolle når det gjelder å fremme koordinering
- tilstedeværelsen av bankens ansatte i felt er kostbart, men viktig for koordinering
- statlig eierskap og lederskap er ikke alltid til stede men viktig når det finnes.

### Evalueringens anbefalinger:

Verdensbanken bør:

- fremme sektorvise tilnærminger
- når nasjonale økonomistyrings-systemer ikke brukes: Gjøre myndighetene oppmerksomme på årsakene til dette og hva som må gjøres for å bedre situasjonen
- mobilisere økonomisk og faglig støtte for å styrke nasjonalt lederskap innen bistandsadministrasjon og -koordinering
- anerkjenne Verdensbankansattes innsats for koordinering.



## Sosiale sikkerhetsnett. Evaluering av Verdensbankens støtte 2000–2010

### **Innledning:**

I årene 2000-2010 støttet Verdensbanken sosiale sikkerhetsnett med USD 11,5 milliarder i utlån og i tillegg et program for analyse, faglig rådgivning og kunnskapsutveksling. De siste to årene var støtten delvis et svar på finanskrisen og økte matvarepriser.

### **Funn:**

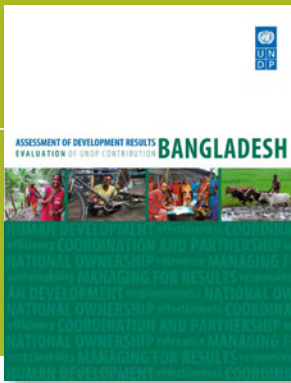
Evalueringen finner at Verdensbankens støtte nådde mange av de kortsiktige målene og har vært til god hjelp for mange land:

- banken økte utlån og støtte til analytisk arbeid på en måte som bidro til å dempe konsekvensene for de fattige og sårbare husholdningene og til bedre å møte fremtidige kriser
- Økningen i utlån gjaldt både lav- og mellominntektsland, noe som ga en omfattende økning i tiltak i mange lavinntektsland
- banken begynte å bevege seg fra en prosjekttilnærming til å hjelpe land med å bygge opp systemer og institusjoner for bedre sosial beredskap

### **Evalueringens anbefalinger:**

Verdensbankens og andre bør:

- forberede sosiale sikkerhetsnett i stabile tider, til hjelp ved kriser som øker fattigdommen
- legge mer vekt på å utvikle institusjonell kapasitet i lavinntektsland
- styrke resultatrammeverket for arbeid med sosiale sikkerhetsnett, inkludert mål og prosjektutforming og –overvåkingen
- samordne støtten til sosiale sikkerhetsnett bedre med andre givere



## UNDP-Evaluering Assessment of Development Results Evaluation of UNDP Contribution: Bangladesh

Utført av: FNs Utviklingsprogramms evalueringskontor  
<http://web.undp.org/evaluation/adr/bangladesh.html>

# FNs Utviklingsprogram: Bidrag til utviklingsresultater i Bangladesh

### Evaluering av:

FNs Utviklingsprogram bidrag til utviklingen i Bangladesh siden 2006.

### Formål:

Frembringe informasjon om resultater av UNDPs bidrag i Bangladesh i programperioden 2006-2011 for bruk i neste programperiode.

### Funn:

Evalueringen nevner at UNDP har spilt en viktig rolle i forbindelse med landets valgreform og under valget i 2008. UNDP bidro til at 81 millioner velgere ble registrert i løpet av 11 måneder.

UNDP har bidratt til å sette menneskerettigheter på dagsordenen i Bangladesh og å integrere og institusjonalisere disse rettighetene i 'National Human Rights Commission'. Fordi UNDPs rolle oppfattes som nøytral, har organisasjonen greid å bidra til utviklings- og fredsbyggingsarbeidet i Chittagong Hill Tracts. UNDP har også bidratt til reform av politiet og støttet arbeidet med desentralisering. Dette har ledet til utvikling av en ny politikk og et nytt regelverk. Ellers hevder rapporten at de aller fleste aktivitetene til UNDP

er nært knyttet til Bangladesh sine nasjonale prioriteringer og utviklingsplaner.

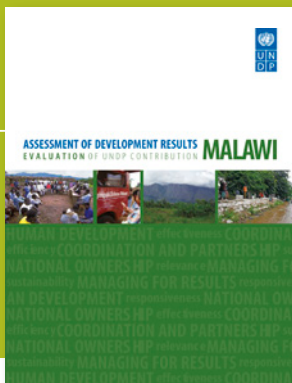
Når det gjelder UNDPs ulike roller er funnene mer variert. UNDP har hatt vanskeligheter med å bringe frivillige organisasjoner, lokale myndigheter og privat næringsliv sammen, og dette bør forbedres. UNDP spiller flere roller i landet: gjennomfører prosjekter, gir råd til myndighetene, mobiliserer ressurser til utviklingsaktiviteter og opptre som forkjemper for visse saker. Evalueringsrapporten påpeker at det i noen tilfeller har vært vanskelig å finne den rette balansen mellom disse rollene. Rapporten mener at UNDP bør legge mer vekt på påvirkningsarbeid enn på å være en organisasjon som gjennomfører konkrete prosjekter.

Evalueringsrapporten gir ros til UNDP for at organisasjonen har greid å integrere likestillingsperspektiv i sine prosjekter. Det er imidlertid vanskelig å finne ut hvilken praktisk betydning dette har fått fordi det i liten grad er evaluert om hensynet til kvinner blir fulgt opp under gjennomføringen av prosjektene.

UNDPs arbeid legger nå større vekt på klimatilpassing, og innsatsen på miljøområdet er blitt redusert i løpet av programperioden.

### Evalueringens anbefalinger:

- UNDP må knytte sitt arbeid opp til Bangladesh sine egne prioriteringer, slik disse fremgår i den sjettede femårsplanen
- UNDP bør bygge inn avslutningsplaner i sine prosjekter
- UNDP bør styrke sitt påvirkningsarbeid spesielt når det gjelder menneskerettigheter og likestilling
- UNDP bør bruke lærdommer fra likestillings- og kvinneprosjekter mer strategisk, bl.a. ved å gi opplæring til ulike grupper om disse spørsmål og integrere likestillingsspørsmål i pensumbøker i undervisningen
- UNDP bør fortsette arbeidet med miljørelaterte spørsmål og knytte dette til fattigdomsbekjempelse.



## UNDP-Evaluering Assessment of Development Results Evaluation of UNDP Contribution: Malawi

Utført av: FNs Utviklingsprogram sitt evalueringskontor  
<http://web.undp.org/evaluation/adr/malawi.html>

# FNs Utviklingsprogram: Bidrag til utviklingsresultater i Malawi

### Evaluering av:

FNs Utviklingsprogram sitt bidrag til utviklingen i Malawi siden 2002. Evalueringen vurderer blant annet kostnadseffektivitet og bærekraft, og hvorvidt UNDP har tilpasset arbeidet til endringer i situasjonen i landet og regjeringens mål.

### Formål:

Frembringe informasjon om resultater av UNDPs bidrag i Malawi i programperioden 2002-2011 for bruk i neste programperiode.

### Funn:

Evalueringen bruker en skala fra 1-5 (der 5 er høyest) og gir karakteren 4.6 på relevans, 3.7 på måloppnåelse, 2.6 på kostnadseffektivitet og 2.8 på bærekraft. Evalueringen konkluderer med at UNDPs bidrag til Malawi er tilfredsstillende.

Evalueringen finner at programmene på bakkenivå fungerer bedre enn det som gjerne regnes som UNDPs fortrinn, støtte til politikkutvikling, som gjerne regnes som UNDPs viktigste oppgave. Organisasjonen har ikke vurdert egen eller myndighetenes gjennomføringskapasitet godt nok, og har hatt liten innflytelse på myndig-

hetene og politikken som er blitt utformet.

Samarbeidet har for det meste vært med det sentrale statsapparatet, lite med lokale myndigheter eller sivilsamfunnsaktører.

Generell mangel på avslutningsplaner ("exit strategies") og fravær av samfinansiering fra myndighetene har ført til lav bærekraft.

Prosesser og prosedyrer i UNDP er ofte rigide, noe som har svekket måloppnåelsen i programmene.

### Evalueringens anbefalinger:

- UNDP må legge større vekt på økonomisk styresett og etterlevelse av reguleringer i privat sektor. På områder der flere er involvert, for eksempel valg, bør organisasjonen konsentrere seg om kapasitetsbygging og koordinering.
- UNDP må utvide sitt påvirkningsarbeid, særlig innenfor fattigdomsreduksjon og menneskerettigheter.
- UNDP må styrke samarbeidet med sivil samfunn og privat sektor.

## Oppfølging av evaluering

I instruksen for evalueringsvirksomheten i norsk bistandsforvaltning (godkjent av Utenriksråden 29.mai 2006), er det fastsatt prosedyrer for hvordan evalueringene skal følges opp. Evalueringsavdelingen skal på bakgrunn av endelig rapport og innhentede kommentarer på funn og anbefalinger i rapporten, utarbeide et notat med forslag til punkter som bør følges opp i norsk utviklingspolitikk. Dette notat sendes via Norads direktør til Utenriks-

departementet v/utenriksråden. Departementet beslutter så hvilke saker som skal følges opp, innen hvilke tidsrammer, og av hvem. Denne oppfølgingsplanen skal utarbeides innen seks uker og meddeles til berørte parter, Evalueringsavdelingen og Norads direktør. Videre skal den saksansvarlige enhet senest innen ett år, rapportere til utenriksråden eller for Norads vedkommende, til Norads direktør, med kopi til Evalueringsavdelingen, om hvilke tiltak som er iverksatt

for å følge opp beslutninger i forbindelse med evalueringen. Tabellen nedenfor viser status når det gjelder utarbeidete oppfølgingsnotat, oppfølgingsplaner og oppfølgingsrapporter for evalueringer som er gjennomført i perioden 2009-2011. Det fremgår av tabellen at det ved utgangen av april 2012 er 2 oppfølgingsnotat, 9 oppfølgingsplaner og 4 oppfølgingsrapporter utestående.

Tema for evalueringen/prosjekt	Rapport nr.	EVALS oppfølgingsnotat til UD	Vedtatt oppfølgingstiltak i UD	Rapport om oppfølging
Nepal utdanningsprogram	2009/1	Infoflak 02.2010	Oppfølging nepalske myndigheter	
Giverkontoret i Juba	2009/2	09.09.2009	Ingen plan anbefalt utover de oppfølginger som alt er gjennomført i UD	
Frivillige org i Nord Uganda	2009/3	31.08.2009	25.06.2010	25.06.2010
Linking Relief, Rehabilitation and Development II	Felles	07.08.2009	Ingen norsk oppfølging påkrevd	
Bistand til kulturarven	2009/4	30.09.2009	09.06.2010	08.11.2011
Multilateral miljøbistand	Syntese	08.10.2009	Ingen norsk oppfølging påkrevd	
Norsk fredsinnsetts i Haiti	2009/5	15.02.2010	15.07.2010	02.02.2012
Norsk Folkehjelp minerydding	2009/6	19.02.2010	08.04.2010	31.03.2011
Nasjonalt program for utviklingsrelatert forskning og utdanning (NUFU) og Norads program for masterstudier (NOMA)	2009/7	14.04.2010	03.11.2010	



Tema for evalueringen/prosjekt	Rapport nr.	EVALS oppfølgingsnotat til UD	Vedtatt oppfølgingstiltak i UD	Rapport om oppfølging
Norsk Senter for Demokratistøtte	2010/1	26.03.2010	07.05.2010	
Studie av støtte til parlamenter	2010/2	Oppfølgingsnotat ikke relevant		
Norges næringsrelaterte bistand	2010/3 (Case studier 2010/4,5,6)	23.09.2010	15.03.2011	
Norsk støtte til Vest Balkan	2010/7	04.11.2010	21.01.2011	
Transparency International	2010/8	22.09.2011	21.11.2011	
Evaluerbarhetsstudie - Norsk støtte for å oppnå tusenårsmaal 4 og 5	2010/9	24.02.2011		
Fredsbyggende aktiviteter i Sør Sudan	Felles	03.03.2011	22.06.2011	
Norsk støtte til demokrati gjennom FN	2010/10	08.07.2011		
Internasjonal organisasjon for migrasjon (IOM) sin innsats mot menneskehandel	2010/11	18.05.2011	05.10.2011	
Følge evaluering av Norges skog og klimainitiativ	2010/12 (Land-rapporter 2010/ 13, 14, 15, 16, 17, 18)	08.06.2011	12.09.2011	
Utviklingssamarbeid gjennom norske NGOar i Øst Afrika	2011/1			
Pariserklæringen	Felles	Omfattet ikke norsk bistand spesielt. Oppfølgingsnotat ikke utarbeidet		
Barns rettigheter	Felles	21.11.2011		
Bistandsforskning	2011/2	04.01.2012		
Norsk kultur og idretts samarbeid med land i sør	2011/3	27.01.2012		
Antikorrupsjon	2011/6	15.02.2012		
Studie av utvikling, makt og korrupsjon	2011/4 Studie	Oppfølgingsnotat ikke relevant		
Norsk fredsinnsetts på Sri Lanka	2011/5	08.02.2012		
Norsk støtte til å fremme menneskerettigheter	2011/7	17.01.2012		
Norsk handelsrelatert bistand gjennom multilaterale organisasjoner	2011/8	08.03.2012		
Finansstrømmer i FN systemet	2011/9 Studie			
Norsk støtte til helsesektoren i Botswana	2011/10			

## Læringspris

For første gang arrangeres det i år på initiativ fra Evalueringsavdelingen en konkurranse om beste bruk og læring av evalueringer og gjennomganger.

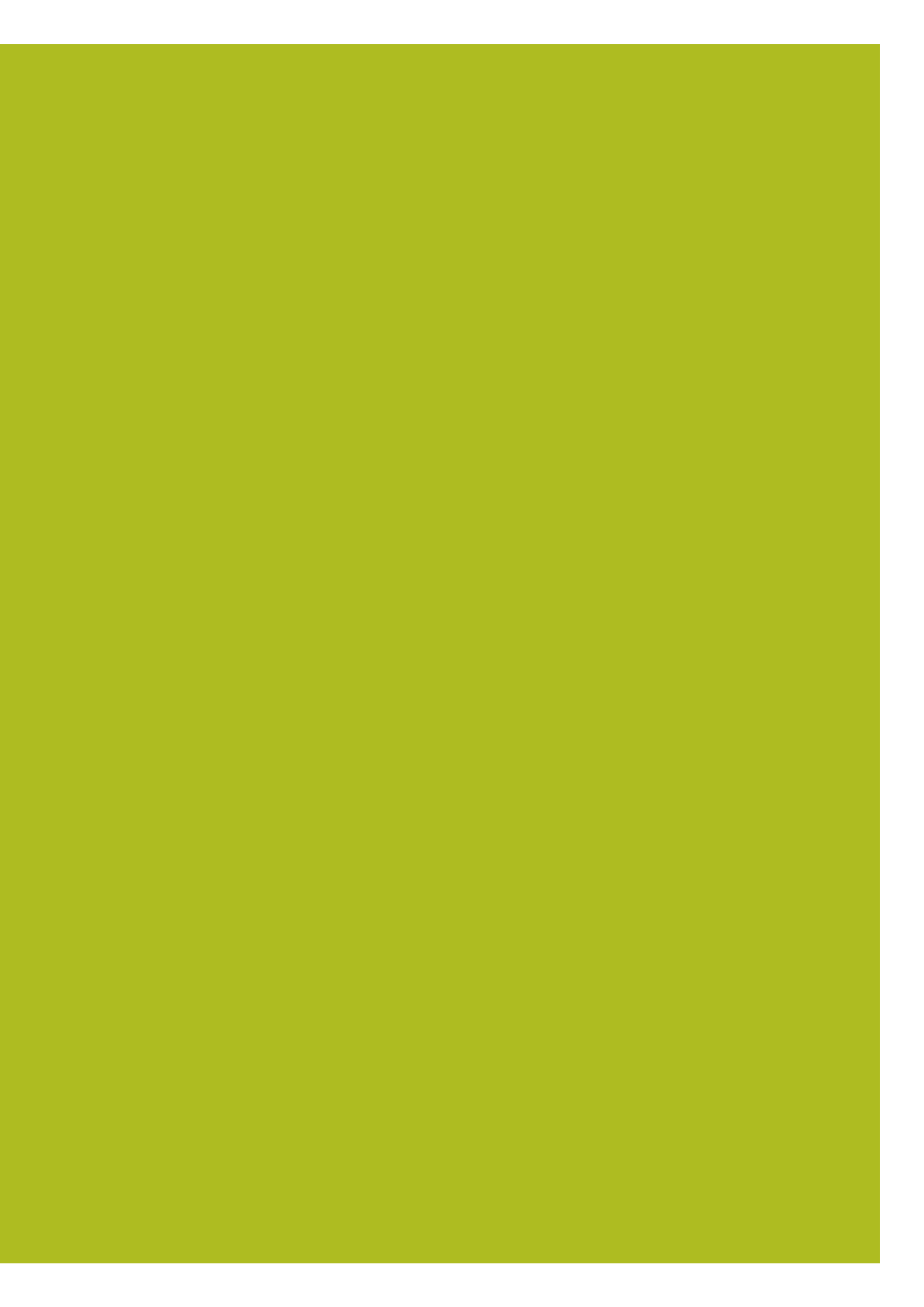
Læringsprisen 2012 deles ut til beste bruk av evalueringer og gjennomganger de siste fem årene. Både evalueringer på oppdrag fra Evalueringsavdelingen, og egne og andres gjennomganger og evalueringer, kan delta i konkurransen. Hensikten er å stimulere til bedre bruk av denne type kunnskap, og skaffe en bedre oversikt over hvilke evalueringer og gjennomganger som faktisk blir brukt. Prisen er først og fremst rettet mot Norad, ambassadene og seksjoner, enheter og avdelinger i Utenriksdepartementet.

De nominerte må kunne dokumentere at bruken har ført til konkrete endringer eller forsterking innenfor arbeidet som gjøres. Det er også mulig å nominere bruk i form av innsikter, holdningsendringer og læring underveis i prosessene, eller at oppnådd kunnskap i mye større grad blir anvendt i en organisasjon sett under ett. Nominasjonen må i tillegg beskrive hvilke vurderinger som ble gjort av evalueringens/gjennomgangens nytte og troverdighet, hovedkonklusjoner og anbefalinger.

Det var mulig å nominere evalueringer/gjennomganger av et spesifikt program, policy, prosjekt, sektortilnærming, virkemiddel, en organisasjon, samarbeidspartner og prosjektportefølje.

Det kom inn åtte nominasjoner av bruk og læring, hvorav tre var gjennomganger, fire var evalueringer; tre var gjort på oppdrag fra EVAL og en på oppdrag fra SIDAs evalueringsavdeling (av et norsk-svensk program). Fem av nominasjonene kom fra avdelinger og seksjoner i Norad, og to kom fra ambassader. Vi vil kunnngjøre vinneren samtidig som vi presenterer denne årsrapporten.

Læringsteamet, bestående av representanter for Norads Evalueringsavdeling (EVAL) og Avdeling for Metode og Resultater (AMOR), håper at læringsprisen vil stimulere avdelinger i Norad, UD og ambassadene til å bli bevisst nytten av gode evalueringer og gjennomganger.



**Norad**

Direktoratet for utviklingssamarbeid  
Norwegian Agency for Development Cooperation

Postadresse:

Postboks 8034 Dep, NO-0030 OSLO

Besøksadresse:

Ruseløkkveien 26, Oslo, Norge

Tel: +47 23 98 00 00

Fax: +47 23 98 00 99

Omslagsfoto: Ken Oppran

Design: Siste Skrik Kommunikasjon

Opplag: 500

ISBN: 978-82-7548-653-8

[postmottak@norad.no](mailto:postmottak@norad.no)

[www.norad.no](http://www.norad.no)