

Kopimottaker
Ass Utenriksråd
Postboks 8114 DEP

0032 OSLO

Deres/ Dykkar ref./ Your ref.: Vår ref./ Our ref.:
2001099-4

Dato/ Date: Vår saksbeh./ Enquiries:
21.06.2021 Siv Lillestøl

Oversendelsesnotat - Forstudie: Følgeevaluering av FNs Covid-19 fond

Rapporten "Early Lessons and Evaluability of the UN COVID-19 Response and Recovery MPTF" ble offentliggjort den 22. April, 2021 på [fondets nettside](#).

Studien ble lagt fram for fondets rådgivende komité (*Advisory Committee*), der Utenriksdepartementet er medlem, en uke før rapporten ble offentliggjort. I tillegg er studien referert til i FNs generalsekretærs rapport om QCPR (Quadrennial Comprehensive Policy Review), (se <https://undocs.org/a/76/75> side 53: A / 76/75-E / 2021/57).

Evalueringsavdelingen vil presentere rapporten på et åpent webinar den 24. juni 2021.

Studien er gjennomført av Ted Freeman (team leder), Andrea Lee Esser, Chirantan Chatterjee og Paola Vela på oppdrag fra generalsekretærens kontor i FN. Evalueringsavdelingen har deltatt i referansegruppen til studien.

Bakgrunn

FNs generalsekretær kunngjorde i mars 2020 rapporten: "Shared Responsibility, Global Solidarity: Responding to the socio-economic impacts of COVID-19". Kort tid etter, tok Norge initiativ til å opprette et nytt FN-fond – Covid 19 fondet - ([UN COVID-19 Response and Recovery Multi-Partner Trust Fund](#)). Dette fondet ble lansert 3. april 2020 og hadde som formål å sikre en samordnet innsats fra FN for å bistå utviklingsland med svake helsesystemer i å møte både umiddelbare og mer langsiktige ringvirkninger av koronakrisen. Et felles rammeverk for planlegging og programmering av FNs Covid 19 respons på landsnivå SERP (*Socio-Economic Response and Recovery Plans*), ble etablert samme måned. Så langt har FN utviklet SERP i 121 land. FNs generalsekretærs stedlige representantkontor har en sentral rolle i samordningen av FNs respons på landnivå.

Per i dag har Covid-19 fondet mottatt rundt 77 millioner amerikanske dollar. Norge sammen med Nederland, Sveits, Danmark og Sverige, står for cirka ¾ deler av bidragene, der Norge er den største bidragsyteren. Utenriksdepartementet sitter i fondets rådgivende komité (*Advisory Committee*) hvor de strategiske diskusjonene skjer, men Direktoratet for utviklingssamarbeid (Norad) har ansvaret for oppfølgingen av fondsavtalen på norsk side.

Umiddelbart etter etableringen av Covid-19 fondet tok Evalueringsavdelingen i Norad initiativ til å få på plass en følgeevaluering av fondets arbeid i samarbeid med FNs generalsekretærs kontor. Evalueringsavdelingen initiativ var motivert blant annet av ønske om å imøtekomme føringene som ligger i UD's tildelingsbrev nr. 1/2020 som sier at bruken av følgeevalueringer skal styrkes.

Evalueringsavdelingen bevilget i underkant av 1 million norske kroner over tilskuddsposten faglig samarbeid for å støtte igangsettingen av følgeevalueringen, i første omgang med å gjennomføre en forstudie, og jobbet også aktivt med å mobilisere støtte fra andre fondsdeltakere. Dette resulterte i at evalueringsavdelingene i Danmark og Finland matchet bidraget fra Evalueringsavdelingen i Norad. I tillegg har Evalueringsavdelingen i Norad bidratt med faglig veiledning i planleggingen og ferdigstillingen av forstudien gjennom å representere bidragspartnere i referansegruppen for evalueringen.

Formål med studien

Formålet med forstudien er todelt. Studien skal trekke tidlige lærdommer fra implementeringen av Covid-19 fondet inkludert samordningen av FNs innsats i regi av FNs generalsekretærs stedlige representant kontorer på landnivå. I tillegg skal studien vurdere evaluerbarheten, det vil si om og eventuelt hvordan en evaluering av implementeringen av Covid-19 fondet på landnivå, kan gjennomføres.

Funn

Hva er oppnådd?

- Covid-19 fondet er vurdert som et tiltak med høy relevans. Fondet er ansett til å være et raskt og betimelig tiltak som kanaliserer ressurser til saksområder av interesse for mottakerland som hjelp til å håndtere de samfunnsøkonomiske ringvirkningene av koronakrisen.
- Den organisatoriske infrastrukturen som ble etablert på landnivå under pågående FN reform har muliggjort rask og samordnet (koherent) respons fra Covid-19 fondet. Tilstedeværelse av stedlig representant ved pandemiens utbrudd, samt betimelig etablering av sosioøkonomiske respons- og gjenopprettingsplaner, er ansett som viktig i denne sammenhengen.
- Fondets tildelinger har bidratt til myndiggjøring og styrking av FNs generalsekretærs nylig etablerte stedlige representant kontorer på landnivå.
- Fondsmidlene har styrket små FN organisasjoners kapasitet til å utvikle prosjekter og påvirke integrering av kjønnsdimensjonen, menneskerettigheter og bærekraftsmålenes prinsipp om at alle skal inkluderes, ingen skal utelates (*Leave No One Behind*), i mottakerlandenes sosioøkonomiske respons- og gjenopprettingsplaner.

Hva gjenstår?

- Det har vært vanskelig å oppnå tilstrekkelig involvering og deltagelse av nasjonale myndigheter og sivilsamfunn i utviklingen av tiltak som er støttet av Covid-19 fondet.
- Fondets prosjektportefølje indikerer potensiale for ytterligere styrking av deltagelse fra små FN organisasjoner som har begrenset tilstedeværelse på landnivå.
- Omfang av finansiering via fondet er ikke tilstrekkelig for å virkeliggjøre større samarbeid mellom FN organisasjoner eller å realisere potensialet i FN-reform for å fremme bedre og bærekraftig gjenoppbygging.
- Mens den organisatoriske infrastrukturen som ble etablert på landnivå under pågående FN reform har muliggjort rask og samordnet respons, er den ikke tilstrekkelig for å tilrettelegge for en bærekraftig, rettferdig og grønn gjenoppbygging som fremmer FNs Agenda 2030.

Hva har vi lært så langt?

- Studien bekrefter at relevant og tidseffektiv implementering av krisetiltak krever tilstedeværelse av formålstjenlig organisasjon på landnivå.
- Samordnet FN respons på landnivå krever bred deltakelse som er forankret i erfaring og ekspertise hentet fra hele spekteret av FN-organisasjoner, inkludert små FN organisasjoner.
- Små FN-organisasjoner har begrenset lokal tilstedeværelse sammenlignet med større FN-organisasjoner. Det trengs videreutvikling av gjennomsiktede, rettferdige og inkluderende ressurstilodelings prosesser som tilrettelegger for deltagelse fra små FN organisasjoner.
- Det trengs tydelige og sterke insentiver for å skape samarbeidskultur som vektlegger kollektive resultater fra FN organisasjoner.
- FNs felles rammeverk for planlegging og gjenoppbygging (SERP), må suppleres med veiledende retningslinjer for FN organisasjoners policy engasjement og påvirkervirksomhet som fremmer bedre, grønnere og mer rettferdig gjenoppbygging på landnivå.
- Erfaring med utvikling av FNs felles rammeverk og planlegging og gjennomføring av fondsprosjekter i regi av generalsekretærs stedlige representant viser at det er fullt mulig å integrere kjønnsdimensjonen, menneskerettigheter og bærekraftsmålenes prinsippl om at alle skal inkluderes, ingen skal utelates i arbeid i krisesituasjoner, selv om det fortsatt trengs aktiv oppmerksomhet for ytterligere integrering av disse kjerneverdiene i FN-systemet.

Funn relatert til evaluerbarhet

- FNs felles rammeverk for planlegging og gjenoppbygging (SERP) , er hoved organiseringsplan på landsnivå for tiltak støttet av Covid-19 fondet og vil kunne danne et nyttig utgangspunkt for en følgeevaluering.
- FN har utviklet et resultatrammeverk for SERPene, med regelmessig rapportering fra landnivå. En oppgave for følgeevalueringen vil imidlertid kunne være å klarlegge årsakssammenhengene mellom de ulike indikatorene i resultatrammeverkene og hvordan disse samlet sett skal bidra til å nå den overordna målsettingen om en koordinert FN respons.
- Rapportering fra landnivå er god når det gjelder kvantitativ data på *output* nivå, men det er mangler ved rapportering på *outcome* nivå.
- Evaluerbarheten av kjønnsdimensjonen og menneskerettigheter i tiltakene, vurderes som «middels» etter standarder utarbeidet av FNs evalueringsgruppe (UNEG). Evaluerbarheten av prinsippet om at alle skal inkluderes, ingen skal utelates (LNOB), får høy skår.

Evalueringsavdelingens vurdering og anbefalinger

Evalueringsavdelingen mener forstudien svarer på mandatet og at kvaliteten på rapporten er god, der funn og konklusjoner kan forsvares. Forstudien gir et godt overblikk over viktige funn og lærdommer fra implementeringen av fondet og er godt mottatt av medlemsstatene. Et eksempel er uttalelsen fra Sveits til ECOSOC i mai 2021:

“In our view the SG in his report rightly highlights the lessons learned and evaluability exercise of the relevance of the COVID-19 Response and Recovery Fund as a first initiative of the system-wide evaluation office, which is also the first to assess the UNDS response from a system-wide approach.”

We believe that this study provides highly valuable and useful findings on the Fund's implementation and performance and shows how the RC system as a key element of the UNDS reform has enabled coherent and collective action of the UNCTs. In addition, it identified room for improvement and approaches in order to further enhance the UNDS reform progress. In this sense we are looking forward to reviewing findings and recommendations of this study as part of the review of the Resident Coordinator System....”¹

Forstudien gir videre et solid grunnlag for å igangsette en følgeevaluering av FNs felles innsats gjennom fondet. Studien anbefaler at følgeevalueringen tar utgangspunkt i SERPene som er FNs felles rammeverk for planlegging og gjenoppbygging.

Som en oppfølging på anbefalingen om å igangsette en følgeevaluering, pågår det en dialog mellom Generalsekretærens kontor i FN, evalueringsavdelingene i dansk og finsk UD samt ansvarlig for Covid 19 fondet i Sveits og Evalueringsavdelingen i Norad for å mobilisere støtte til en slik igangsettelse.

Dialogen har så langt resultert i følgende:

- Det er enighet om at en følgeevaluering av støtte gjennom Covid-19 fondet bør gjennomføres og forankres i SERPene på landnivå. At det er usikkerhet rund nye bidrag til Covid 19 fondet, samt at fondet gradvis skal avvikles, anses ikke å svekke relevansen av en følgeevaluering, da det fortsatt vil være relevant å følge implementeringen av FNs felles innsats gjennom SERPene på landnivå.
- Evalueringsavdelingen i Norad utarbeider en oppdragsbeskrivelse for følgeevalueringen i samarbeid med FNs generalsekretærs kontor
- Partene er innstilt på å støtte videre arbeid, og tar sikte på å avklare sine bidrag så snart oppdragsbeskrivelsen for følgeevalueringen er på plass.

Basert på forstudien og mottakelsen denne har fått blant FNs medlemsstater, anbefaler Evalueringsavdelingen at Utenriksdepartementet vurderer følgende oppfølgingstiltak:

Anbefaling	Tiltak (eller begrunnelse for ikke å følge opp)	Ansvarlig for tiltak	Tidsramme	Resultat/ endring/ kommentar
<ul style="list-style-type: none">▪ At lærdommene fra arbeidet med Covid 19 fondet så langt blir lagt til grunn i det videre arbeid i Utenriksdepartementet og Norad med å støtte FNs felles-innsats på landnivå.				
<ul style="list-style-type: none">▪ At Utenriksdepartementet gjennom sitt styrearbeid i fondet jobber for at fondet prioriterer støtte til å igangsette følgeevalueringen av fondet.				

¹ Kilde: Sveits, på vegne av Canada, EU og dets medlemsstater, Island, Norge, Republikken Korea, Storbritannia og De forente stater. https://estatemnts.unmeetings.org/estatemnts/30.0010/20210518/NBzRNLtqz6Yr/LL6V49lztGW_en.pdf

Videre prosedyre

Vi minner om den videre prosedyren der utenriksråden på grunnlag av et notat fra den avdelingen som er ansvarlig for tiltaket som er evaluert, gjør vedtak om hvilke saker som skal følges opp, innenfor hvilken tidsramme og av hvem. Denne oppfølgingsplanen skal sendes til involverte parter innen seks uker med kopi til evalueringsavdelingen og til direktøren i Norad. Videre skal den ansvarlige avdelingen senest innen ett år, rapportere til utenriksråden om hvordan planen skal følges opp. Dette oversendelsesnotatet er utarbeidet i tråd med «Instruks for evalueringsvirksomheten I norsk bistandsforvaltning», datert 23.november 2015 og vil bli offentliggjort på www.norad.no/evaluering.

Håvard Mogleiv Nygård
Kunnskaps- og evalueringsdirektør

Balbir Singh
Seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent og krever ikke signatur.

Liste over kopimottakere/ Recipient(s) in copy:

Direktøren (DIR)

Utenriksdepartementet Seksjon for multilaterale utviklingsbanker

Permanent Mission of Norway to the United Nations in New York

Utenriksdepartementet Seksjon for FN-politikk