



Oppsummering Evaluering av Health Results Innovation Trust Fund (HRITF)

Evalueringsavdelinga i Norad

Evalueringsavdelinga har ansvaret for å leggje ut på anbod og kvalitetssikre uavhengige evalueringar av aktivitetar som er finansierte over det norske utviklingsbudsjettet. Evalueringane dokumenterer resultat i utviklingsarbeidet, samlar erfaringar for læring og er kjelde til informasjon for norske styresmakter og andre som er interesserte i norsk utviklingspolitikk. Arbeidet er regulert av Utanriksråden sin instruks for evalueringsevirsomheten i norsk bistandsforvaltning frå 29. mai 2006.

Denne oppsummeringa byggjer på eit oppfølgingsnotat som er sendt til Utanriksdepartementet og er utarbeida for å gjere resultatane av evalueringa lettare tilgjengeleg. Oppsummeringa presenterer først bakgrunnen for evalueringa samt funna, konklusjonane og tilrådingane i rapporten. Til slutt kjem Evalueringsavdelinga sine vurderingar av rapporten samt tilrådingar om oppfølging til Utanriksdepartementet.

Evaluation of the Health Results Innovation Trust Fund (HRITF)

Rapporten er utarbeida av det britiske selskapet **HLSP, Mott MacDonald Limited**.

1. Bakgrunn

På oppdrag frå bankseksjonen i Utanriksdepartementet har Evalueringsavdelinga i Norad hatt ansvaret for å sette i gang den første av tre evalueringar som skal gjennomførast av fleirgivarfondet for resultatbasert finansiering innan helse i Verdsbanken. Fondet blir finansierte av Noreg og britiske DFID. For perioden 2007-2022 er avtalefesta beløp (i amerikanske dollar) om lag 368 millionar frå Noreg og om lag 187 millionar frå DFID. Denne evalueringa dekkjer dei fire første åra til fondet (2007-2011).

Det overordna målet til fleirgivarfondet er å bidra til at dei helserelaterte tusenårsmåla til FN om å redusere mor- og barnedød blir nådd. Fondet tek sikte på å medverke til dette gjennom å vidareutvikle det som blir kalla resultatbasert bistand. Resultatbasert bistand inneber at givar eller bistandsorganisasjon ikkje utbetalar støtte til eit tiltak før dei resultatane som tiltaket tek sikte på å nå, faktisk er

oppnådd. Mottakar må altså forskottere utgiftene sjølv.

Fleirgivarfondet testar ut ulike modellar for resultatbasert finansiering og har følgjande målsettingar:

- Gi støtte til planlegging, gjennomføring og oppfølging av ulike modellar for resultatbaserte finansieringsmekanismer (pilotar) på landnivå samt tilhøyrande verknadsevalueringar;
- Utvikle kunnskap om korleis ein gjennomfører vellykka resultatbaserte finansieringsmekanismer samt vidareformidling av denne kunnskapen;
- Utvikle kompetanse på landnivå for å byggje varige resultatbaserte finansieringsmekanismer; og
- Medverke til å auke finansieringa til helsesektoren.

I løpet av perioden 2007-2011 er det hovudsaklig aktivitetar knytt til planlegging av pilotprosjekt og verknadsevalueringar på landnivå som har fått støtte frå fondet.

2. Føremålet med evalueringa

Føremålet med evalueringa var å vurdere framdrifta av aktivitetane til fondet i forhold til relevans, mål, produktivitet og berekraft samt å gi råd

om framtidig innretting og forvaltning av fondet.

Rapporten bygger på datainnsamling i Rwanda og Kirgisistan. I tillegg er det gjennomført skrivebordsstudiar av Benin, Burundi, Den Demokratiske Republikk Kongo, India, Nigeria, Tadsjikistan og Zambia.

3. Sentrale funn

Kort summert opp finn rapporten følgjande:

- Aktivitetane som blir støtta gjennom fondet er relevante og fondet har medverka til å auke interessa for resultatbasert finansiering som bistandsform både innafor Verdsbanken, blant givarar og i dei 45 landa der fondet til no har støtta aktivitetar.
- Fondet har enno ikkje fått på plass eit resultatrammeverk og indikatorar som definerer korleis ein skal måle resultat av dei fire hovudmåla til fondet. Fråveret av slike indikatorar gjer det vanskeleg å vurdere framdrift så langt i programperioden. Evalueringa finn likevel at pilotane dekkjer eit noko snevert utval av resultatbaserte finansieringsmodellar og stiller spørsmål om dette er riktig når fondet tek mål av seg til å teste ut ulike modellar.
- Vidare finn evalueringsteamet at det til no er gjort lite for å hente inn, dokumentere og analysere informasjon frå dei pilotprosjekta som er i gang. Dette gjer at det kan bli vanskeleg å nå målsettinga om å utvikle og vidareformidle

kunnskap om korleis ein gjennomfører vellykka resultatbaserte finansieringsmekanismar.

Teamet meiner likevel det er god grunn til å tru at når resultatata frå pilotprosjekta og deira tilhøyrande verknadsevalueringar blir tilgjengelege, så vil ein ha utvikla betydelig meir kunnskap om resultatbasert bistand enn det ein hadde hatt dersom fondet ikkje hadde eksistert. Når det gjeld målsettinga om å utvikle kompetanse på resultatbaserte finansieringsmekanismar på landnivå, så finn rapporten at dette hovudsaklig skjer i samband med oppstartinga av pilotprosjekt og då meir som ad hoc opplæring enn som del av ein større kapasitetsbyggingsplan.

- Rapporten etterlyser betre rapportering frå fondet til givarane. Årlige og halvårige rapportar rapporterer i dag berre på gjennomførte aktivitetar og ikkje på oppnådde resultat. Dette gjer det vanskeleg å få eit overordna bilete av framdrifta til fondet. Rapporten stiller spørsmål om det er nødvendig å produsere rapportar kvart halvår då dette er svært resurskrevjande for teamet som forvaltar fondet i Verdsbanken. Vidare meiner evalueringsteamet at den finansielle rapporteringa til fondet er mangelfull, blant anna seier rapportane lite om kostnadseffektiviteten til aktivitetane.
- Evalueringsteamet meiner det er for tidleg å vurdere om aktivitetane til fondet er berekraftige. Ifølgje rapporten er det for tidleg å seie om aktivitetane som no blir testa ut er *verd* å vidareutvikle. Men gitt målsettinga til fondet om å medverke til auka finansiering til helsesektoren, etterlyser teamet aktivitetar som på sikt kan bidra til at vellykka pilotprosjekt får vidare støtte.
- Forvaltninga av fondet fungerer tilfredstillande, men ifølgje

rapporten er det behov for å styrke forvaltingskapasiteten i tråd med auka aktivitet i fondet.

4. Tilrådingar i rapporten - råd om framtidig innretting og forvaltning av fondet

Tilrådingane i rapporten er mange og til dels detaljerte. I det følgjande er tilrådingane summert opp i seks hovudtilrådingar:

- At det blir utarbeida eit **resultatrammeverk og indikatorar** som definerer korleis ein skal måle resultatata av dei fire målsettingane til fondet.
- At **rapporteringa** til givarane og landa som deltek i aktivitetane blir styrka. Evalueringsteamet meiner blant anna at den årlige rapporten til fondet bør bli meir strategisk (rapportere på framdrift sett i forhold til dei fire målsettingane til fondet) og at den finansielle rapporteringa blir betra slik at ein i seinare evalueringar kan seie noko om kostnadseffektiviteten til fondet.
- At fondet blir meir **strategisk** i val av pilotprosjekt. Dette inkluderer ei kartlegging av den noverande **porteføljen** samt ein diskusjon om kva tiltak som skal støttast gjennom fondet gitt målsettinga om å bygge ein kunnskapsbase om kva former for resultatbasert finansiering som fungerer best. Vidare tilrår rapporten at fondet sikrar systematisk dokumentasjon og analyse av funna frå pilotprosjekta og at desse blir gjort kjend slik at ein kan lære av erfaringane.
- At **forvaltingskapasiteten** i fondet, både sentralt og på landnivå, blir styrka i tråd med veksande aktivitetar. Spesielt nemner rapporten at det er nødvendig å styrke kapasiteten for å få gjennomført verknadsevalueringar av 20 pilotprosjekt som er under planlegging på landnivå.

- At **kompetansebygging** på landnivå blir tilpassa lokale behov og innarbeida i alle pilotprosjekt.
- At fondet skal jobbe for at **vellykka pilotprosjekt** kan få **vidare støtte** slik at dei kan vekse og bli berekraftige. Rapporten etterlyser i denne samanhengen aktiviteter som kan trekkje til seg meir finansiell støtte. Blant anna blir nye givarar nemnt som ein mogleg ressurs.

5. Synspunkt til involverte partar

Konklusjonane og tilrådingane i rapporten har vore drøfta med involverte partar i evalueringsprosessen samt på eit godt besøkt seminar den 19. juni 2012. Den endelege rapporten har og vore sendt på ein formell kommentarrunde.

Tilbakemeldingar frå Verdsbanken, Seksjon for multilateral utviklingsfinansiering og global økonomi i Utanriksdepartementet samt den globale helseseksjonen i Norad viser at rapporten er nyttig og at den vil bli brukt i den vidare diskusjonen mellom givarane og Verdsbanken om framtidig innretting og forvaltning av fondet.

Arbeidet med å gå gjennom anbefalingane i rapporten er i gang og fleire av tilrådingane er ifølgje tilbakemeldingane, under oppfølging. Rapporten vart blant anna diskutert på eit møte mellom fondet, Noreg og DFID i juni 2012.

Verdsbanken uttrykkjer at mange av tilrådingane i rapporten er svært

nyttige, men etterlyser ein oversikt over kva dei ulike tilrådingane vil koste. Vidare noterer banken at rapporten ikkje fullt ut anerkjenner det arbeidet som er gjort gjennom fondet for å sikre kunnskapsdeling og læring. Verdsbanken støtter tilrådinga om at det blir utarbeida eit resultatrammeverk for aktivitetane til fondet. Vidare ynskjer banken ein diskusjon med givarane om kva som er den rette balansen mellom ei etterspørselsdriven portefølje og ei meir strategisk portefølje som legg vekt på å støtte ulike modellar for resultatbasert finansiering slik at ein over tid kan utvikle kunnskap om kva modellar som fungerer best.

Banken er takknemlig for at rapporten tilrår ei styrking av forvaltninga av fondet og er i utgangspunktet positiv til at støtteverdige pilotprosjekt skal få vekse og bli bærekraftige, men peikar på at det blir svært vanskelig og nå ei slik målsetting innafor det noverande mandatet og budsjettet til fondet.

Når det gjeld kritikken om mangelfull finansiell rapportering, så viser banken til at dei rapportane som banken bruker i dette fondet er dei same som dei brukar i andre fond. Men banken seier seg einig i at den finansielle rapporteringa bør styrkast slik at rapportane blant anna viser om planlagde utgifter er i tråd med faktiske utgifter og eventuelt å forklare kvifor det ikkje er slik.

Seksjon for multilateral utviklingsfinansiering og global økonomi i Utanriksdepartementet, meiner rapporten gir eit godt historisk bilete av fondet og at rapporten gir ei god framstilling av statusen på dei ulike prosjekta som blir støtta, administrasjonen av fondet samt utfordringar som fondet står overfor i det vidare arbeidet. Seksjonen peikar likevel på at framstillinga av konklusjonar og tilrådingar gir eit meir positivt bilete enn det funna i rapporten kanskje skulle tilseie. Seksjonen meiner og at det hadde vore ynskjeleg om tilrådingane i rapporten hadde vore meir konkrete. For eksempel etterlyser seksjonen forslag til korleis forvaltninga av fondet kan styrkast.

Seksjonen nemner at det er uheldig at evalueringsteamet ikkje fekk tilgang til dei data som dei trong for å analysere kostnadseffektiviteten til fondet. I framtidige evalueringar ynskjer seksjonen at ein sikrar at nødvendige data er tilgjengelige før evalueringane blir satt i gang samt at alle partar er innforstått med kva type data som trengst.

Den globale helseseksjonen i Norad seier seg einig i at fondet har medverka til å auke kunnskapen om resultatbaserte finansieringsmekanismer innafor bistandsmiljøet. På den tida fondet starta var det, ifølgje helseseksjonen, svært lite kunnskap om slike mekanismer både blant givarar og i Verdsbanken. Helseseksjonen støtter tilrådinga i rapporten om at det bør

utviklast eit resultatrammeverk og meiner dette bør gjerast raskt, men etterlyser eit format for eit slikt resultatrammeverk.

Seksjonen er og einig i tilrådinga om at *rapporteringa* frå fondet må bli meir strategisk, men peikar på at det er like viktig at den vidare *planlegginga* av fondet blir strategisk. Om ein stadig utviklar nye delmål vil den overordna målsettinga til fondet bli ukklar, seier seksjonen, som peikar på at diskusjonar om framtidig innretting og forvaltning av fondet bør ende i klare val og prioriteringar. For eksempel når det gjeld spørsmålet om fondet skal gi vidare støtte til vellykka prosjekt så var det, ifølgje seksjonen, aldri meininga at fondet skulle bere slike kostnader. Seksjonen meiner og det blir viktig å bestemme om fondet skal vere etterspørseldriven eller om fondet først og fremst skal støtte ein portefølje som prøver ut ulike finansieringsmekanismar. Eit anna viktig oppfølgingsområde er, ifølgje seksjonen, å betre kommunikasjonen/ informasjonsflyten mellom fondet og dei involverte partane på landnivå.

6. Vurderingar og tilrådingar frå Evalueringsavdelinga

Evalueringsavdelinga meiner at rapporten i stor grad har svart på mandatet. Etter vår vurdering er kvaliteten på rapporten god, der funn og konklusjonar kan forsvarast. Det er likevel verdt å merke seg at tilgangen på finansielle data frå fondet er mangelfull noko som førte til at evalueringsteamet ikkje kunne

seie noko om kostnadseffektiviteten til fondet. For å sikre kontroll med norske bistandsmidlar foreslår evalueringsavdelinga at departementet etterspør betre finansiell rapportering frå fondet.

Evalueringsavdelinga foreslår vidare at departementet legg tilrådingane i rapporten til grunn i den vidare dialogen med fleirgivarfondet og DFID om framtidig innretting og forvaltning av fondet. Nedanfor følgjer dei tilrådingane som avdelinga meiner er viktigast å følgje opp:

- Utarbeide resultatrammeverk og indikatorar som definerer korleis ein skal måle resultat av målsettingane til fondet
- Betre rapporteringa frå fondet til givarar og landa som deltek i pilotprosjekta
- Kartlegging av den noverande porteføljen med ein påfølgjande diskusjon om kva tiltak som skal støttast gjennom fondet
- Styrke forvaltningskapasiteten i fondet i tråd med veksande aktivitetar
- Styrke og tilpasse oppbygging av lokal kompetanse på resultatbaserte finansieringsmekanismar
- Vurdere om og eventuelt korleis vellykka pilotprosjekt kan få vidare støtte.

Norad

Direktoratet for utviklingssamarbeid
Norwegian Agency for Development Cooperation

Postadresse:
Postboks 8034 Dep, NO-0030 OSLO
Besøksadresse:
Ruseløkkveien 26, Oslo, Norway

Tel: +47 22 24 20 30
Fax: +47 22 24 20 31

postmottak@norad.no
www.norad.no

ISBN: 978-82-7548-658-3
Foto: Gunnar Zachrisen
Opplag: 250

Rapporten er elektronisk tilgjengelig på
www.norad.no/evaluering