



Norad

Til: Utanriksdepartementet, v/ ass. utanriksråd for utviklingssaker

Via: Norad, direktøren

Frå: Evalueringsavdelinga, Norad

Kopi:

Seksjon for klima, global helse og bærekraftig utvikling

Seksjons for multilateral utviklingsfinansiering og global økonomi

Avdeling for regional spørsmål og utvikling

Seksjon for etatsstyring, budsjett og forvaltning

Seksjon for utviklingspolitikk

Royal Norwegian Embassy in Astana

Royal Norwegian Embassy in Kapala

Royal Norwegian Embassy in Abuja

Royal Norwegian Embassy in New Delhi

Royal Norwegian Embassy in Abidjan

Royal Norwegian Embassy in Lusaka

Royal Norwegian Embassy in Washington

Vår ref.:

1100822-92

Arkivkode:

841.4

Dato:

11.09.2012

Vår saksbeh.:

Siv Lillestøl

Notat

Oppfølgingsnotat - Evaluering av Verdsbanken sitt fleirgivarfond for resultatbasert finansiering innan helse (HRITF)

I samsvar med instruks for evalueringsvirksomheten i norsk bistandsforvaltning, følger med dette Evalueringsavdelinga sitt notat med forslag til oppfølging av evalueringa av fleirgivarfondet for resultatbasert finansiering innan helse (HRITF) i Verdsbanken. Føremålet med notatet er å gi ei oppsummering av funna, konklusjonane og tilrådingane i evalueringa samt å presentere kommentarane vi har mottatt frå dei involverte partane på funn og konklusjonar. I tillegg kjem Evalueringsavdelinga med sine vurderingar av rapporten samt med forslag til oppfølging.

Rapporten er utarbeida av det britiske selskapet HLSP, ei gruppe under selskapet Mott MacDonald Limited, på oppdrag frå Evalueringsavdelinga.

1. Bakgrunn

Evalueringsavdelinga i Norad har på oppdrag frå bankseksjonen i UD hatt ansvaret for å sette i gang den første av tre evalueringar som skal gjennomførast av fleirgivarfondet for resultatbasert finansiering innan helse (HRITF).

Fondet blir støtta av Noreg og britiske DFID. Det overordna målet til fondet er å medverke til at tusenårsmåla om å betre helsa til kvinner og barn (tusenårsmål fire og fem) blir nådd. For perioden 2007-2022 er avtalefesta beløp frå Noreg om lag 368 millionar amerikanske dollar og frå DFID om lag 187 millionar amerikanske dollar.

Evalueringa dekkjer dei fire første åra til fondet (2007-2011). To andre evalueringar er planlagt i løpet av avtaleperioden; ei i 2016 og ei i 2022, men det er ikkje fastsett kven som skal ha ansvaret for gjennomføringa av desse.

Det overordna målet med fondet er å redusere mor- og barnedød gjennom følgjande målsettingar:

- Støtte til planlegging, gjennomføring og oppfølging samt verknads-evalueringar av ulike former for resultatbaserte finansieringsmekanismar (RBF) (pilotar);
- Utvikle kunnskap om korleis ein gjennomfører vellykka RBF mekanismar og vidareformidle denne kunnskapen;
- Utvikle kompetanse på landnivå for å byggje varige RBF mekanismar; og
- Medverke til å auke finansieringa til helsesektoren.

I løpet av dei fire første åra til fondet er det hovudsaklig aktivitetar knytt til planlegging av pilotprosjekt på landnivå og deira tilhøyrande verknadsevalueringar som har fått støtte frå fondet.

2. Føremålet med evalueringa

Føremålet med evalueringa er todelt: 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 byggjer 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 er relevante og fondet har medverka til å auke interessa for RBF som bistandsform både innafor Verdsbanken, blant givarar og i dei 45 landa der fondet til no har støtta aktivitetar.
- Fondet har enno ikkje (etter fire år) 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 måloppnåing så langt i programperioden. Evalueringa peikar likevel på at pilotane dekkjer eit noko snevert utval av resultatbaserte finansieringsmekanismar og stiller spørsmål om dette er bevisst gitt at fondet tek mål av seg til å teste ut forskjellige typar for å finne ut kva mekanismar som fungerer best. Vidare finn evalueringsteamet at det er gjort lite når det gjeld å innhente, dokumentere og analysere informasjon frå pilotprosjekta og at fondet dermed har eit stykke å gå før dei kan generere kunnskap om kva mekanismar som fungerer best. Teamet meiner likevel det er god grunn til å tru at når resultatane 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 RBF kompetanse 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. Årsrapportar og halvårsrapportar rapporterer i dag berre på aktivitetar og ikkje på oppnådde resultat noko som gjer det vanskeleg å få eit overordna bildet av framdrifta til fondet. Rapporten stiller og spørsmål om det er nødvendig å ha halvårsrapportar 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. Tiltrådingar i rapporten - råd om framtidig innretting og forvaltning av fondet

Tiltrådingane i rapporten er mange og til dels detaljerte. I det følgjande har vi summert dei 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 årsrapporten 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. Vidare forslår evalueringa at donorwebsida blir meir tilgjengeleg og at det blir innført rutinar for å gi tilbakemelding til land som har søkt om støtte.
- 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 RBF som fungerer best. Vidare tilrår rapporten at fondet sikrar systematisk dokumentasjon og analyse av funn 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 mogeleg 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 en 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 å diskutere med givarane kva som er den rette balansen mellom ei etterspørselsdriven portefølje og ein portefølje som legg vekt på å støtte ulike typar RBF mekanismar.

Banken er svært 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 innafør 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 blant anna einig i at den finansielle rapporteringa bør seie 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 bilde 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 noko meir positivt bilde enn det funna i rapporten kanskje skulle tilseie. Seksjonen meiner og at det hadde vore ønskeleg 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 kunne seie noko om kostnadseffektiviteten til fondet. I framtidige evalueringar ønskjer seksjonen at ein sikrar at nødvendige data er tilgjengelig 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 finansiermekansimer innafor bistandsmiljøet. På den tida fondet starta var det i følgje helseseksjonen, svært lite kunnskap om slike mekanismar 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 blir 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 uklar seier seksjonen og peikar på at diskusjonar om framtidig innretting og forvaltning av fondet bør ende i klare val og prioriteringar. Blant anna i spørsmålet om fondet skal gi vidare støtte til vellykka pilotprosjekt. Ifølgje seksjonen var det 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 flest mulige RBF mekanismar. 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 si endelege form 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 er det viktig at departementet sikrar 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. Vi har sett hovudtilrådingane opp i ein tabell som vi trur kan gjere det lettare å følgje med på om og eventuelt korleis dei blir følgt opp. Fleire detaljar knytt til tilrådingane kjem fram ovanfor samt i kapittel fem i evalueringsrapporten.

Vi minner om den vidare prosedyren. I tråd med evalueringsinstruksjonen skal utanriksråden på grunnlag av notat frå den avdelinga som er ansvarlig for tiltaket som er evaluert, gjere vedtak om kva saker som skal følgjast opp, innafor kva tidsrammer, og av kven. Denne oppfølgingsplanen skal sendast til involverte partar innan seks veker med kopi til Evalueringsavdelinga og til Norads direktør. Vidare skal den ansvarlege avdelinga seinast innan eit år rapportere til utanriksråden om korleis planen er følgt opp.

Tilråding	Tiltak (eller grunnleggjering for ikkje å følgje opp)	Ansvarleg for tiltak	Tidsramme	Resultat / endring / kommentarar
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 RBF kompetanse				
Vurdere om og eventuelt korleis vellykka pilot prosjekt kan få vidare støtte				

Dette oppfølgingsnotatet vil bli offentleggjort i eit tilpassa format på www.norad.no/evaluering.