



Evaluering av norsk støtte til Vest Balkan

Evalueringsavdelinga i Norad

Evalueringsavdelinga har ansvaret for å leggje ut på anbod og kvalitetssikre uavhengige studium og 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 styresmaktene og andre som er interesserte i norsk utviklingspolitikk.

Dette informasjonsflaket presenterer dei viktigaste funna, konklusjonane og tilrådingane i rapporten. Det samanfattar også synspunkt frå interesserte partar og vurderingar og tilrådingar frå Evalueringsavdelinga til leiinga i Utanriksdepartementet. Føremålet er å gjere resultatata frå evalueringane lettare tilgjengeleg for det offentlege.

Evaluation of Norwegian Development Cooperation with the Western Balkans

Evalueringa vart gjennomført av Scanteam

1. Bakgrunn og føremål

Noreg har i perioden 1991 til 2008 gitt over 10 milliardar norske kroner i støtte til landa på Vest Balkan. Formålet med evalueringa har vore å kartleggje resultat av den norske støtta med feltstudiar i Bosnia Herzegovina, Serbia og Kosovo, samt å få fram nyttige erfaringar når det gjeld overgang frå humanitær hjelp til meir langsiktig bistand. Dei tre landa har til saman mottatt over 7,3 milliardar av dei 10 milliardane som Noreg har gitt i støtte i den nemnde perioden.

Støtta kan grupperast innafor dei tre områda nødhjelp, gjenoppbygging og utvikling samt demokratisering og euro-atlantisk tilnærming. Den finansielle støtta vart i denne perioden gitt på årleg basis, og over 3000 avtaler har vorte inngått. Talet på norskstøtta prosjekt er likevel lågare, då det for ei rekke av prosjekta er inngått mange avtaler som har fått støtte over fleire år. Støtta har gått til forskjellige land og blitt gitt gjennom ulike kanalar.

Interessentar frå Utanriksdepartementet, ambassadane i Bosnia Herzegovina, Serbia og Kosovo, samt norske og balkanske iverksetjande organisasjonar har gitt kommentarar og synspunkt undervegs i evalueringsprosessen.

2. Sentrale funn og konklusjonar

Rapporten¹ konkluderer med at aktivitetane i det store og heile har nådd sine mål, mykje takka vere bruken av norske organisasjonar i planlegging og iverksetjing av prosjekt. Noreg har gitt 62,5 prosent av støtta til Vest Balkan gjennom norske aktørar, ein svært høg prosent då støtta er gitt til "mellominntektsland" med betydelig kompetanse sjølv. Fordelen med denne tilnærminga har i følgje rapporten vore raske vedtak, lett og uformell tilgang til samarbeidspartnarane, god kontroll og at Utanriksdepartementet (UD) har kunne leggje press på aktørane om å levere som avtalt.

Men den ein-sidede fokuseringa på fleksibilitet og rask tilgang til ressursar har gått ut over meir langsiktige verknader. Rapporten er kritisk til at Noreg ikkje har hatt ein overordna strategi for innsatsen på Vest Balkan. I følgje rapporten vart det i perioden frå 1991-1998 berre utarbeida eitt formelt strategidokument for debatt i Stortinget. Årlege prioriteringar for den norske innsatsen på Vest Balkan vart gitt gjennom budsjett som var vedtatt i Stortinget, noko som førte til ein oppdelt bistandsporfølje med kortsiktige mål og lite vekt på langsiktige verknader.

1 www.norad.no/Evaluering/Evalueringsrapporter

Rapporten peiker og på at det har vore manglande systematisk oppfølging og kvalitetssikring av innsatsen. Årlege tildelingar er svært arbeidskrevjande for dei som forvaltar midlane, og rapporten seier at denne situasjonen har vore årsak til eit hardt arbeidspress for dei involverte både i Oslo og ute på ambassadane. Rapporten stiller seg undrande til kvifor lokal kompetanse ikkje har vorte nytta i oppfølginga av aktivitetane, ikkje minst i lys av det konsulentane meiner er underbemanning ved ambassadane. Rapporten stiller òg spørsmål ved kvifor det tok nesten 10 år frå Riksrevisjonen i 1997 dokumenterte utilfredstillande prosjektadministrasjon av den norske støtta til Vest Balkan til UD systematisk begynte å følgje dette opp i 2006.

Kort om funn i dei tre caselanda:

Bosnia og Herzegovina (BiH)

Noreg har gitt over 3 milliardar norske kroner til Bosnia og Herzegovina over dei siste 18 åra. Støtta har i følgje rapporten vore fleksibel og relevant i forhold til utviklinga i landet. Rapporten konkluderer med at der norsk støtte har vore godt forankra i meir langsiktige utviklingsprosessar, har ein oppnådd resultat sjølv med avgrensa ressursar. Det gjeld til dømes reformer innafor justis- og sosialsektoren. Bilaterale "stand-alone" prosjekt blir derimot marginaliserte og får ikkje den innverknaden som ein hadde håpa på. Det gjeld for eksempel satsing innafor utvikling av privat sektor, offentlig forvaltning og demokratisering.

Serbia

Serbia har sidan år 2000 mottatt over 1,5 milliardar norske kroner i støtte frå

Noreg, der målsettinga har vore å bidra til å stabilisere og demokratisere landet. Bistanden har hovudsakleg gått til oppbygging av offentleg administrasjon, utvikling av privat sektor samt støtte til tenester innafor sosial sektor.

Resultata av dei norskstøtta tiltaka har ifølgje rapporten vore positive, og rapporten nemner spesielt at det er oppnådd gode resultat innan demokratiutvikling og i arbeidet med tryggleiksreformer i politiet og forsvaret. Ein grunn til at resultata er så pass gode i Serbia er at staten fungerer betre i Serbia enn i dei to andre landa. Konsulentteamet tilrår at det blir utvikla ein utfasingsstrategi for støtta til tryggleiksreformene, slik at berekraft og langsiktige verknader kan sikrast.

Kosovo

Kosovo har sidan 1999 mottatt over 1,5 milliardar norske kroner i støtte frå Noreg. Støtta vart først gitt som humanitær bistand. Deretter gjekk støtta til tiltak innafor retts- og tryggleikssektoren, samt til utvikling av demokrati og menneskerettar. Rapporten meiner at dei fleste prosjekta innafor desse felte har vore relevante og har oppnådd måla sine. Men støtte til fred og forsoningsarbeid er det vanskeleg å sjå resultat av. Kosovo er etter konsulentane si meining det landet der situasjonen liknar mest på forholda i utviklingsland, og teamet stiller spørsmål ved kvifor ein ikkje har brukt meir lærdom frå anna utviklingsarbeid.

3. Tilrådingar i evalueringsrapporten

Evalueringsteamet har lagt fram fleire tilrådingar overfor norske styresmakter, inkludert følgjande:

- Engasjement i sårbare statar og situasjonar bør bygge på OECD Development Assistance Committee (DAC) prinsippa frå 2007 som legg vekt på at lokal deltaking, leiging og eigarskap er viktig i bygging av levedyktige og demokratiske statar. Harmonisering og tilpassing av støtte i forhold til andre aktivitetar og aktørar er og viktig.
- Utanriksdepartementet bør skilje mellom ressursar til politiske og utviklingsrelaterte mål. Når støtte går frå å vere humanitær nødhjelp til meir langsiktige utviklingstiltak bør vanlige prosedyrar for bistandsforvaltning nyttast. I tillegg bør ein sikre at det er nok ressursar sett av til oppfølging og kvalitetssikring av bistanden inkludert bruk av lokal kompetanse.
- Rapporten tilrår større vekt på å dokumentere vedtak og forvaltningsprosessar, inkludert fleirårige tildelingsrammer slik at Noreg står fram som ein klar og ansvarleg partner.
- Vidare tilrår rapporten at framtidige bistandssporteføljer blir meir strategiske og at det blir lagt meir vekt på langsiktige verknader.

4. Synspunkt til involverte partar

Konklusjonane og tilrådingane i rapporten har vore drøfta med involverte partar i evalueringsprosessen samt på eit godt besøkt seminar den 25. august 2010. Tilbakemeldingar på rapporten tyder på at evalueringa, både evalueringsprosessen og den endelege rapporten, har vore nyttig og at tilrådingane i rapporten vil bli lagt til grunn i framtidig planlegging og gjennomføring av bistand på dette området.

Utanriksdepartementet er svært fornøgde med å ha fått gjennomført evalueringa. Dei ser på evalueringa som eit stort og viktig arbeid og tek kritikk og tilrådingar i rapporten alvorleg. Vest-Balkan seksjonen planlegg blant anna eit oppfølgingsmøte med Scanteam og andre aktørar som har vore involvert i evalueringa.

Vest-Balkan seksjonen imøtekjem kritikken om at dei ikkje har vore flinke nok til å dokumentere vedtak og forvaltningsprosessar, men peikar på at deira styrke har vore det politiske analysearbeidet som har vore knytt til bistanden, noko dei ser som ein medverkande faktor til at den norske bistanden skårar høgt når det gjeld relevans på kritiske stadium i utviklinga på Balkan.

Vest-Balkan seksjonen er ikkje einig i påstandane om at det har mangla ein langsiktig strategisk tankegang bak bistanden til Vest-Balkan. Departementet seier at det i heile perioden har vore tett kontakt mellom politisk leiing, embetsverket og mottakarane av bistanden om måla for innsatsen. Ifølgje seksjonen har utviklinga i regionen vore svært dynamisk og det har vore viktig å kunne tilpasse innsatsen til å støtte opp rundt dei sentrale politiske prosessane i regionen.

For Noreg, som er ein liten donor, har det ifølgje Vest-Balkan seksjonen vore viktig å kunne gi raske politisk bidrag inn i desse prosessane. Å utarbeide langsiktige tradisjonelle bistandsstrategiar på 90-tallet ville ifølgje seksjonen vore feil bruk av ressursar og det ville gjort det vanskeleg for Noreg å vere så fleksibel og dermed relevant som situasjonen kravde. Seksjonen meiner likevel at situasjonen i

regionen no er meir føreseieleg samt at faren for destabilitet er mindre både politisk og tryggleiksmessig. I tillegg har EU auka bistanden sin kraftig samt at landa sine utviklingsstrategiar no i stor grad er harmoniserte med prosessen mot EU-integrasjon. Ein slik situasjon vil ifølgje Vest-Balkan seksjonen gjere det mogeleg å få til ei meir langsiktig og strategisk innretting på den norske bistanden og samtidig gjere fleksibiliteten mindre viktig som verkemiddel. Vest-Balkan seksjonen har derfor varsla at dei vil leggje fram ei stortingsmelding om innsatsen i regionen som blant anna skal leggje strategiske føringar for bistanden dei neste 3-4 år.

Når det gjeld kritikken i rapporten om at den norske støtta til regionen har vore oppdelt med kortsiktige mål og lite vekt på langsiktige verknader, forklarar Vest-Balkan seksjonen delvis denne kritikken med at dei norske måla i stor grad har vore politiske og knytt til overordna prosesser for demokratisering og forsoning mellom folkegrupper og at det derfor er vanskeleg å måle langsiktig effektar på prosjektnivå. Seksjonen meiner det ikkje er overraskande at evalueringsteamet har funne at i dei prosjekta der lokalt politisk eigarskap har vore stort, er også dei langsiktige resultatane gode og målbare. Men, seier Vest-Balkan seksjonen, det var likefullt viktig og riktig av Noreg å engasjere seg i land med ein uoversiktleig og vanskeleg politisk struktur, som for eksempel Bosnia-Hercegovina, for å støtte opp om reformvennlige krefter der. Vest-Balkan seksjonen har likevel varsla endringar som vil imøtekome kritikken om manglande fokus på langsiktige verknader. Mellom anna vil

seksjonen leggje opp til ei meir rasjonell organisering av bistanden med klarere sektororientering, færre mål for bistanden og færre, men større prosjekt.

Vest-Balkan seksjonen imøtekjem kritikken om at det ikkje har vore nok ressursar i departementet eller på stasjonane ute til å følgje opp alle sider av den omfattande bistandsporteføljen, men seier at desse manglane delvis har blitt kompensert gjennom bruken av "den norske modellen", der mykje av bistanden er blitt kanalisert gjennom norske frivillige organisasjonar for å minske risiko og sikre ei betre oppfølging av lokale partnerar. Eksterne gjennomgangar er og eit verkemiddel som seksjonen meiner har vore brukt for å sikre oppfølging og kvalitetssikring.

Når det gjeld kritikk om manglande lokalt eigarskap viser departementet til at dette har vorte viktigare etter kvart som landa har fått på plass eit fungerande sivil samfunn og ein statsstruktur som er demokratisk og juridisk ansvarleggjort. Vest-Balkan seksjonen ynskjer derfor i tida framover å auke den direkte støtta til lokale sivilsamfunn og institusjonar. Vest-Balkan seksjonen vil og i aukande grad engasjere lokale kompetansemiljø til å følgje opp norske bistandsprosjekt for å sikre resultatstyring samt minske risikoen for korrupsjon.

I tillegg planlegg Vest-Balkan seksjonen i aukande grad å gjennomføre anbuds-konkurransar for å delegera forvaltninga av bistanden til enkelte sektorar til eksterne, helst lokale, kompetansemiljø. Dette håper seksjonen vil auke både lokal forankring, faglig oppfølging og kontroll.

Kommunenes Sentralforbund (KS) er godt fornøgd med den omtalen som deira prosjekt får i rapporten og viser til at den fylldige oversikta som rapporten gir over dei skiftande politiske realitetane i Vest Balkan regionen, bidreg til å betre forståinga av den konteksten som den norske støtta vart gitt i.

At rapporten trass i dokumenterte manglar ved planlegging, gjennomføring og oppfølging av den norske støtta, finn mange positive resultat, gjer at KS stiller spørsmål om planlegging og koordinering av bistand har fått ein for stor verdi når det gjeld resultatoppnåing.

KS meiner vidare at det er vanskeleg å forstå at rapporten seier at norsk bistand har medverka til utvikling av demokrati, når rapporten på same tid slår fast at lokale strukturer i liten grad har vore brukt i prosessane. Basert på KS si eiga erfaring samt funna i rapporten, tilrår KS at rolla til lokale styresmakter blir vurdert i liknande evalueringar. KS oppmodar vidare Utanriksdepartementet til å opne ein dialog med KS og humanitære aktørar når det gjeld rolla og plassen til lokale styresmakter innan norsk støtta til nødhjelp, gjenoppbygging og utvikling.

Norplan refererer til mandatet for evalueringa og meiner rapporten i for stor grad fokuserer på å dokumentere resultat i staden for å dokumentere lærdomar frå bistanden. I denne samanhengen foreslår *Norplan* at Norad arrangerer eit seminar for å sjå nærare på dei erfaringane som er hausta og som kan brukast i likande situasjonar i framtida. *Norplan* meiner vidare at evalueringsteamet gir eit riktig bilde av situasjonen når det hevdar at

overordna målsettingar for norsk støtta til mange av infrastrukturprosjekta har vorte justert nedover i løpet av perioden og at dei overordna målsettingane for den norske støtta berre kan nåast gjennom langsiktige intervensjonar i samarbeid med lokale aktørar.

Business Innovation Programs (BIP) finn evalueringsrapporten både informativ og nyttig og foreslår at Noreg i framtidige freds- og forsoningsarbeid i mykje større grad enn i dag nyttar næringsutvikling og jobbskaping som verkemiddel i slike prosessar.

5. Vurderingar og tilrådingar frå Evalueringsavdelinga

Dette har vore ei stor og kompleks evaluering som både har hatt som føremål å kartleggje resultat av den norske støtta og å få fram nyttige erfaringar når det gjeld overgang frå humanitær hjelp til meir langsiktig bistand. Evalueringsavdelinga meiner at rapporten i stor grad har svart på mandatet. Etter vår vurdering er kvaliteten på rapporten god og funn og konklusjonar kan forsvarast.

Evalueringsavdelinga tilrår følgjande oppfølging:

- Tilrådingane til evalueringsteamet blir vurdert lagt til grunn i noverande og framtidig planlegging og gjennomføring av bistand til Vest Balkan, samt i liknande situasjonar der humanitær hjelp går over i meir langsiktig utviklingsstøtte.
- Spesielt bør Utanriksdepartementet sjå på kritikk som skildrar manglande oppfølging og kvalitetssikring av den norske støtta.

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: 978-82-7548-529-6
Foto: the Royal Norwegian Embassy Sarajevo
Opplag: 150
Trykk: 07 Xpress AS