

Notat

Til: Christian Syse/Utenriksrådets kontor

Via: Avdeling for Europa og handel

Kopi til: Avdeling for Europa og handel
Norad - Evalueringsavdelingen EVAL Direktoratet for utviklingssamarbeid
Seksjon for etatsstyring, budsjett og forvaltning

Fra: Vest-Balkan seksjonen

Saksbehandler: Jens Grøndahl

Dato: 05.06.2013

Saksnr.: 13/04039-1

Rapport - Oppfølging av evalueringen av bistanden til Vest-Balkan

Oppnådde resultater og erfaringer fra gjennomføringen av oppfølgingsplanen etter Scanteam's evaluering av bistanden til Vest-Balkan.

På oppdrag fra Norad la Scanteam i august 2010 frem evalueringen "Evaluation of Norwegian Development Cooperation with the Western Balkans" i to bind. På bakgrunn av denne evalueringen utarbeidet Norad faglige tilrådinger til seksjonen om hvordan forbedringsområder kunne følges opp i et oppfølgingsnotat 2. november 2010. Og på bakgrunn av Norads tilrådinger utarbeidet Vest-Balkan-seksjonen 12. januar 2011 en egen oppfølgingsplan, med konkrete forslag til forbedringer av forvaltningen og effektiviteten av bistanden til regionen. Oppfølgingsplanen er godkjent av utenriksråden.

Den foreliggende rapporten trekker frem de viktigste erfaringene og resultater seksjonen har hatt med sin oppfølgingsplan i gjennomføringsperioden 2010 - 2013. Vurderingene nedenfor tar utgangspunkt i oppfølgingen av de syv konkrete forslagene fra oppfølgingsplanen.

Når det gjelder utviklingen av forvaltningen av bistanden til Vest-Balkan de siste tre årene mer generelt, må følgende nye og helt sentrale begivenheter også legges til grunn i vurderingsgrunnlaget:

- Etter at evalueringen ble presentert la Regjeringen i 2011 frem melding til Storting om norsk innsats for stabilitet og utvikling i Sørøst-Europa. Meldingen er et strategisk grunnlagsdokument som også angir nærmere føringer for den norske bistanden til regionen.
- Departementet innskjerpet i 2012 sin praksis når det gjelder bruk av tilskuddsmidler til privat næringsliv. Vest-Balkan-seksjonen har derfor gjennomført en endring i tilskuddsforvaltningen i henhold til reglene for konkurranseutsetting av offentlige anskaffelser. I påvente av en nærmere avklaring i spørsmålet om konkurranseutsetting også skal gjelde for andre aktører og tjenester enn næringslivet, legger seksjonen til grunn en midlertidig praksis med konkurranseutsetting. Søknader fra næringslivet blir i hovedsak ikke behandlet etter prosedyrene for tilskuddsforvaltning, men etter anskaffelsesprosedyrene. Den midlertidige praksisen gjelder for budsjettåret 2013 og er godkjent av utenriksråden.
- EUs IPA-midler er i perioden blitt mer omfattende, samtidig som andre bilaterale givere er forsvunnet. Dette betyr at bistandsfeltet på Vest-Balkan domineres av EU, med Norge som største bilaterale giver i flere av landene. Dette stiller nye krav til koordinering og innretning av vår bistand.
- Kroatia er fra 2011 ikke lenger godkjent som mottaker av ODA-midler. Det er naturlig å se utfasing av bistanden på Vest-Balkan i sammenheng med overgang til bruk av fremtidige EØS-midler i regionen.
- Den økonomiske krisen rammer regionen hardt og det er derfor en reorientering mot økonomisk sektor og sosiale sikkerhetsnett i den internasjonale bistanden.

1. Klare prioriteringer og konsentrering av innsatsområder

Seksjonen har gjennomført en kraftig konsentrering av innsatsområdene etter at evalueringen påpekte en for stor grad av tematisk fragmentering. Bistanden er i dag i hovedsak samlet rundt noen få (fire) prioriterte sektorer (rettsstat/justis, sikkerhetssektor, økonomisk sektor og sivilt samfunn). Hovedutfordringene i landenes euro-atlantiske tilnærming og hva som finnes av kapasiteter på norsk

side, er omfattet av disse prioriteringene. Vi har også etablert særskilt kompetanse i seksjonen som gir faglige råd til landene på disse områdene. Seksjonen har også lagt vekt på å inngå færre, men større prosjekter, der dette er mulig innen de ulike sektorene. Konsentreringen gjør oss bedre i stand til å etterprøve resultatoppnåelsen i bistanden. Videre har konsentrasjon skapt større norsk synlighet lokalt og internasjonalt.

2. Effektivisering og oppfølging av bistandsporteføljen

Et viktig bidrag for å oppnå økt effektivisering har vært å redusere antall avtaler i PTA som skal forvaltes i seksjonen. Seksjonen har redusert sitt antall «levende» prosjekter fra om lag 470 i 2011 til noe over 250 i 2013 (fase A til C i PTA). Økt bruk av flerårige tiltak, samling av flere nasjonale tiltak i regionale tiltak og delegering av midler til eksterne forvaltere som utestasjonene og norske universitet og høyskoler, har vært tiltak for å oppnå færre avtaler. Ut over dette har seksjonen gjort økt bruk av rammeavtaler for å samle flere mindre tiltak med et gjennomførende organ i større årlige avtaler, som med NORDEM, Politidirektoratet, Europarådet mv. Seksjonen sanerer også alle avsluttede avtaler i PTA innen 31. desember. Seksjonen setter av ressurser for å følge opp avtaler ved midtveisrapportering og sluttrapportering for bl.a. å avklare måloppnåelsen i prosjektene.

3. Økt lokalt eierskap og forankring

Det er gjennomført tiltak for å sikre at mest mulig av bistanden og oppdragstildelingen kanaliseres gjennom lokale mottakere og i henhold til lokale prioriteringer. Denne endringen er mest vellykket i de bilaterale avtalene Norge har med Serbia, Montenegro og Makedonia (stat-til-stat-avtalene), hvor samarbeidet med myndighetene er sentralisert, og i den nye modellen for prosjektsamarbeid med lokale frivillige organisasjoner (se mer om dette i pkt. 4). I de bilaterale avtalene fremmes søknadene av myndighetene selv i en prioritert rekkefølge. Søknadene behandles deretter gjennom konsultasjoner med seksjonen og ambassadene. Denne samarbeidsformen har sikret bedre lokal forankring. Som ledd i dette samarbeidet, blir stadig mer av den samlede bistanden til de aktuelle landene overført til stat-til-stat-avtalene. Et hovedformål når det gjelder sivilt samfunn, er å støtte de lokale organisasjonene direkte, og som hovedregel ikke de norske. En nedside ved omlegging er at dette har medført en reduksjon i bruken av potensielle norske bistandsaktører.

4. Delegering av støtten til sivilt samfunn

Seksjonen la om bistanden til det sivile samfunn i 2011. Ambassadene i Sarajevo, Beograd og Prishtina forvalter nå egne, delegerte fond for støtte til lokale organisasjoner, og utlyser disse midlene lokalt og på lokale språk. Omleggingen til en modell med økt nærhet mellom forvalter og mottaker har bidratt til at norske midler bygger opp mer relevante og tidsaktuelle endringsaktører og vaktbikkjer innen f.eks. minoritets- og rettighetsfeltet. Og tilbakemeldingene fra organisasjonene selv er meget positive. Viktige tilleggseffekter som også er oppnådd, er et styrket norsk omdømme og en reduksjon av forvaltningsbyrden hjemme som har frigjort kapasitet til andre oppgaver. En sentral kritikk i evalueringen er at en stor andel av den økonomiske støtten til det sivile samfunn endte opp hos norske aktører, og at kompetansebyggingen i hovedsak også ble værende i de norske organisasjonene. Den nye modellen har medført en reversering av dette, slik at det nå er lokale organisasjoner som primært har nytte av norsk bistand. Seksjonen vil sammen med ambassadene snart gjennomføre en intern evaluering av effekten av den nye ordningen.

5. Økt koordinering

Koordineringsmekanismer for bistanden er etablert på flere nivåer, på nasjonalt nivå med myndighetene i landene, med aktørene i de ulike tematiske sektorene, samt med EU, de nordiske land og i noen tilfeller USA. Innsatsen for styrket koordinering har naturlig nok gitt best resultater i de landene hvor evnen og viljen til å koordinere internasjonal bistand er mer synlig tilstede (Serbia, Montenegro, Makedonia), enn i de land hvor denne oppgaven ikke synes like prioritert (Bosnia-Hercegovina, Albania). Utarbeidelse av spesifikke strategier og særskilt faglig oppfølging av prioriterte sektorer (sikkerhetssektor, justissektor, økonomisk sektor) har bidratt til en betydelig styrket koordinering av vår og andres innsats. Koordinering med EUs innsats er blitt en sentral oppgave etter at EU og Norge er igjen blant de største gjenværende aktørene. Vi har lykket i å utnytte samarbeidet med EU på en slik måte at vi kan tilby en fleksibel og relevant bistand. Et hovedanliggende for norsk innsats er at den finner en meningsfylt rolle blant all den øvrige innsatsen.

6. Styrket samarbeid med mottakerlandene

Seksjonen gir bistand til i alt seks land. Generelt sett er prosjektsamarbeidet med landene styrket som følge av at vi har utnyttet Norges diplomatiske kontakter med landene til å knytte politikk og økonomiske virkemidler (bistand) sammen, og at vår

bistand er etterspurt i samarbeidslandene. I tre av landene (Serbia, Montenegro og Makedonia) er det etablert et nært samarbeid om sentralisering av bistanden gjennom stat-til-stat-avtaler. I disse avtalene har vi dialog med myndighetene om prioritering og koordinering av prosjektene. Disse avtalene er videreutviklet og samarbeidet effektivisert de siste årene. Dette har utvilsomt styrket samarbeidet vårt lokalt. En MoU for nærmere koordinering og lokal prioritering av søknader er undertegnet med Kosovo i 2011. Bistanden til Bosnia-Hercegovina er imidlertid en særskilt utfordring. De fleste prosjektavtalene må inngås med de ulike politiske entitetene hver for seg. Dette innebærer mindre grad av forankring/koordinering på statlig nivå. Derimot har vi oppnådd etter forholdene gode samarbeidsrelasjoner på regionalt og lokalt nivå.

7. Bærekraft

Oppmerksomhet om bærekraft og sannsynlig varig effekt etter et tiltak er etter evalueringen etablert som et mer sentralt kriterium i vår vurdering for tildeling av støtte og i oppfølgingen av alle tiltak. En troverdig plan for videre drift, finansiering og lokal oppfølging etter avslutning av våre tilskudd kreves i alle søknader. Bærekraft tas opp i våre orienteringsmøter om tilskuddsordningen, i årlige møter mv. med partnere og i rapportering. Seksjonen gir ikke støtte til prosjekter hvor det i søknaden kan reises tvil om hvordan tiltaket skal tas videre etter vår avslutning. Spørsmålet om bærekraft henger nøye sammen med spørsmålet om lokalt eierskap og forankring, og hvordan dette er tenkt ivarettatt. Som i øvrig bistand er også våre erfaringer med bærekraft i prosjektene blandet. Vi har imidlertid etter hvert fått gode erfaringer med prosjekter når vi har lagt til grunn en grundig og nøktern vurdering av tiltakets varige effekt – så langt som det er mulig – før beslutning om tilskudd gis. Vårt motto i dette arbeidet er «quality at entry, sustainability at exit».

Utvikling mot stadig mer effektiv forvaltning av tilskuddsmidlene er en kontinuerlig prosess. En viktig del av dette arbeidet er å bidra til å videreutvikle reglene for tilskuddsforvaltning i samarbeid med de fagansvarlige enhetene. I lys av at tilskuddsmidlene til Vest-Balkan er under nedtrapping, er det nødvendig ytterligere å utnytte bistanden optimalt, slik at den oppnår maksimal effekt på de prioriterte områdene for mottakerlandene og Norge, selv med færre midler. Under reduserte bevilgninger er det også en utfordring å finne handlingsrom for nye tiltak, samtidig som man skal finansiere tidligere inngåtte forpliktelser. Dette er blant de viktigste utfordringene for seksjonen. Utenriksministerens beslutning om at tilskuddsforvaltningen i

hovedsak skal ligge i departementet, og at det dermed skal settes av mer ressurser til oppfølging av måloppnåelsen i bistanden i seksjonene, vil bli prioritert når det gjelder utvikling av faglig kompetanse i seksjonen og ved nye rekrutteringer.