

THE ROYAL NORWEGIAN MINISTRY OF DEVELOPMENT COOPERATION

Evaluation Report 5.87



**Evaluering
av
multilateral bistand
gjennom FN-systemet**

**En uavhengig rapport
av
Erling Nypan, Helge Kjekshus og Tore Rose**

EVALUERING
AV
MULTILATERAL BISTAND
GJENNOM FN-SYSTEMET

En uavhengig rapport

av

Erling Nypan og Helge Kjekshus
med vedlegg av Tore Rose

Synspunkter i dette bakgrunnsnotat er forfatterenes egne og sammenfaller ikke nødvendigvis med synspunktene til Departementet for utviklingshjelp.

Oslo, januar 1988

FORORD

De siste års drøftinger i Stortinget har vist at det er et alminnelig politisk ønske å forbedre effekten og effektiviteten av norsk bistand. Dette har særlig kommet til uttrykk i krav om å styrke evalueringen av bistandsvirksomheten.

I forhold til norsk bistand som blir kanalisert gjennom FN-systemet, står man overfor et nytt felt. En kritisk vurdering av FN-organisasjonenes bistand kan enten bli oppnådd ved gjennomføring av egne evalueringer av de største mottakere av norsk bistand og av de viktigste bistandsområder, eller ved en aktiv innstilling til det evalueringsmateriale som organisasjonene selv framskaffer.

Det har vært klart at det foregår en mengde evaluering i og om FN-systemet, men norske myndigheter har hatt en følelse av at de ikke har hatt full oversikt over dette arbeidet. De har ikke vært i stand til å nyttiggjøre seg materialet, eller den del av det som måtte være interessant og relevant.

DUH besluttet følgelig å foreta en utredning om evaluering av multilateral bistand. Utredningen skulle kartlegge og vurdere evalueringsordningene i FN-systemet samt evalueringsmateriale vedrørende multilateral bistand. Formålet skulle være å identifisere muligheter, svakheter og mangler ut fra et norsk behov. (For detaljer, se oppdragsbeskrivelse i vedlegg 1.)

Utredningen er hovedsakelig en grundig gjennomgåelse av en forholdsvis utstrakt dokumentasjon, men utredningsgruppen hadde også diskusjoner i Genève med formannen og eksekutiv-sekretæren for JIU, og en av de residerende eksterne revisorer i en av særorganisasjonene.

Utredningen vurderer virksomheten til JIU og FN-systemets eksterne revisorer og FNs revisjonsråd. Den tar videre opp tre grunnleggende typer av evalueringsmateriale, nemlig en JIU evaluering av FN-systemets samlede bistandsvirksomhet i ett av Norges hovedsamarbeidsland (Sri Lanka); en innovativ evaluering av et tema eller program som spenner over hele virksomheten til en sær-organisasjon (WHO og den globale strategi for helse for alle i år 2000); og en ekstern evaluering av en bistandsvirksomhet gjennomført av en av FNs organisasjoner (ITC og dens bistand for handelsinformasjonsservice).

På grunnlag av disse vurderinger foreslås visse tiltak som kan styrke eller forbedre evalueringsrollen av JIU og de eksterne revisorer. Utredningen konkluderer også at norsk bistandsforvaltning for øyeblikket neppe trenger å bygge opp den tilstrekkelige kapasitet og kompetanse til å gjennomføre egne evalueringer av FN-organisasjonenes flersidige bistandsvirksomhet. En mere effektiv strategi på dette tidspunkt synes å være å utnytte i sterkere grad enn hittil det arbeid som allerede er gjort, eller kan bli gjort, av FN-systemet selv. Norsk kontroll kan til en stor grad skje ved deltakelse i årsmøter, styremøter og konferanser, og ved en konstruktiv dialog med sekretariatet av de ulike FN-organisasjonene. Til slutt gis visse forslag til videre arbeid.

Erling Nypan
Helge Kjekshus

INNHold

Side

FORORD	3
1. INNLEDNING	7
1.1 Den norske dimensjonen	7
1.2 FN-dimensjonen	7
1.3 Evaluering av FN-systemets bistandsarbeid	8
2. KONTROLL-INSTITUSJONER I FN-SYSTEMET	9
2.1 Joint Inspection Unit (JIU)	9
2.1.1 Institusjonen	9
2.1.2 Evalueringsvirksomhet	10
2.1.3 Medlemsstatenes vurdering av JIU	12
2.1.4 Sekretariatets vurdering	12
2.1.5 Institusjonen vurdert av General Accounting Office	13
2.1.6 Vår vurdering av JIU	13
2.2 Eksterne revisorer	14
2.2.1 Institusjonen	14
2.2.2 Revisjonsvirksomhet	16
2.2.3 Vurdering	18
3. VURDERING AV MULTILATERAL EVALUERING FRA ANDRE ORGANISASJONER	18
3.1 Overseas Development Administration (ODA)	18
3.2 General Accounting Office (GAO)	19
3.3 Andre organisasjoner	19
4. ANALYSE AV ENKELTE EVALUERINGSRAPPORTER	19
4.1 FN-systemets tekniske bistand i Sri Lanka	20
4.2 Verdens Helseorganisasjon (WHO) - den første evaluering av den globale strategien for helse for alle i år 2000	21
4.3 International Trade Centre (ITC) - evaluering av ITCs program for handelsinformasjonsservice (TIS)	24
5. KONKLUSJON	27
TABELLER	
1. Bistand under DUH til FN og FN-organisasjoner i 1987	31
2. Norske/nordiske bidrag til FN-systemets bistandsvirksomhet i 1985	33
3. Norske/nordiske bidrag til FN-fond og programmer i 1985	34
4. Norske/nordiske frivillige bidrag til sær-organisasjonenes og andre organisasjoners bistandsvirksomhet i 1985	35
5. Land som har vært representert i JIU siden starten i 1968	36
6. JIU rapporter i følge innhold (1978 - 84)	37
VEDLEGG	
1. Oppdragsbeskrivelse for utredning om evaluering av multilateral bistand	38
2. Bibliografi	39
3. Enkelt spørreskjema/huskeliste for bruk i analyse av evalueringsrapporter (eller diskusjon med organisasjoner)	44
4. Evaluering av multilateral bistand: Hvilke spørsmål stiller vi, hvorfor, og hva gjør vi med svarene?	47

1. INNLEDNING

1.1 Den norske dimensjonen

1. Norges offentlige bistand til utviklingsland økte fra 263 mill kroner i 1970¹ til 4 953 mill kroner i 1985². I USD var økningen fra 37 til 570 mill dollar.³
2. I prosent av BNP økte bistandsoverføringene fra 0,33 pst i 1970 til 1,17 pst i 1985.⁴
3. Bistanden kanaliseres gjennom forskjellige nasjonale og internasjonale organisasjoner og institusjoner. I de siste årene har den multilaterale bistand ligget på rundt 44 pst, og den bilaterale (inkludert multilaterale) 56 pst⁵. Dette er en vesentlig forskyvning fra begynnelsen av syttiårene da prosentene var henholdsvis 61 og 39⁶. Det er den nåværende regjeringens politikk å etterhvert øke andelen som går til multilateral bistand med sikte på tilnærmet lik fordeling mellom bilateral og multilateral bistand⁷.
4. Den norske offentlige bistand (multilateral og bilateral) utgjorde 2,1 pst av total offentlig bistand fra DAC-medlemmer i 1985, en vesentlig relativ økning fra 1970 da den var 0,5 pst av totalen⁸. Den norske offentlige bistand til multilaterale organisasjoner utgjorde i 1985 over tre prosent av total multilateral bistand fra DAC-medlemmer.
5. De nordiske land bidro i 1985 med 7,4 pst av total offentlig bistand fra DAC-medlemmer. Den nordiske gruppen var den femte største bidragsyter etter Sambandsstatene, Frankrike, Japan og Vest-Tyskland. De multilaterale organisasjonene mottok i 1984 vel 9 pst av totale bidrag fra nordisk bistand, som dermed ble den fjerde største etter Sambandsstatene, Japan og Vest-Tyskland.⁹
6. Av den samlede norske offentlige bistand i 1985 på 5 450 mill kroner, forvaltet DUH 5 037 mill kroner, eller 92,4 pst¹⁰. Multilateral bistand utgjorde 33,7 pst av dette beløp¹¹. Av denne gikk 62,2 pst til FN og 34,1 pst til internasjonale finansieringsinstitusjoner. (Dette er basert på kapitlene 1271, 1273 og 1274. Det er sannsynligvis også inkludert multilateral bistand i en rekke andre kapitler, f eks kapittel 1220, særskilte støtte-ordninger (miljøvern og kvinner), men vi har ikke de nødvendige opplysninger til å kunne identifisere den).
7. Tabell 1 i denne rapport viser at den ubetinget største mottaker av offentlig norsk bistand er UNDP, fulgt av UNICEF, WFP og UNFPA.

1.2 FN-dimensjonen

8. For å sette de norske data i et videre perspektiv, har vi forsøkt å vurdere de norske bidrag i forhold til andre bidragsytere. Dataene er basert på den siste rapporten fra FNs generalsekretær (utarbeidet av Generaldirektøren for internasjonalt økonomisk samarbeid og utvikling) om bistandsvirksomhet for utvikling¹², og de siste rapportene mottatt av FN-biblioteket i Genève fra FNs revisjonsråd¹³.

¹ St. meld. nr. 36 (1984-85), tabell 4.1.

² St. meld. nr. 34 (1986-87), tabell 4.1.

³ UNCTAD Handbook of Trade and Development, 1986, Table 5.9.A.

⁴ Bistandsbudsjettet for 1985 som prosent av forventet BNP, se Kapittel 2, St. prp. nr. 1 for budsjetterminen 1986.

⁵ St. meld. nr. 34 (1986-87), tabell 4.1. Administrative utgifter ikke medtatt.

⁶ St. meld. nr. 36 (1984-85), tabell 4.1.

⁷ St. meld. nr. 34 (2.5.4).

⁸ UNCTAD Handbook of Trade and Development 1986. Tabell 5.9.A.

⁹ Ibid, tabell 5-10.

¹⁰ St. prp. nr. 1 (1985-86), tabell side 4.

¹¹ Ibid.

¹² A/42/207.

¹³ For detaljer, se bibliografisk vedlegg.

9. Ifølge FN-dataene bidro den norske regjering i 1985 med mer enn 188 mill USD til FN-systemets bistandsvirksomhet. Hvis vi ser bort fra Bretton Woods institusjonene og IFAD, var bidraget 138 mill. Dette siste representerte vel fem prosent av totale bidrag til FN og sær-organisasjonene. Det nordiske bidrag var nesten 18 prosent. Fra tabellene 2 til 4 i tabell-vedlegget er det klart at for enkelte organisasjoner og programmer er de norske og nordiske bidrag relativt meget betydelige, for eksempel til IMO og ITC. Den nordiske gruppen var den tredje største bidragsyter til UNFPA, etter Sambandsstatene og Japan. (I 1986, delvis pga Sambandsstatenes tilbaketreking, var den nordiske gruppen den absolutt største.)
10. På denne bakgrunn er det naturlig at den norske regjering og det norske folk vil sikre seg at de bidrag som blir gitt er brukt effektivt. Norges - og de nordiske lands - vekt i FNs tekniske hjelpeprogram pålegger nesten en plikt til å overse og evaluere systemets effektivitet.

1.3 Evaluering av FN-systemets bistandsarbeid

11. Paragraf 3 viser til regjeringens ønske om å øke andelen av norsk offentlig bistand som går til internasjonal organisasjoner, og St prp nr 1 (1985-86) indikerer at økningen vil bli «konsentrert om de organisasjoner som anses best å ivareta norske bistandspolitiske målsettinger, og som synes å arbeide mest effektivt». Den samme proposisjon understreker den «alminnelige politiske enighet om å intensivere arbeidet med kritisk og uavhengig vurdering og etterprøving av bistanden, som et ledd i bestrebelsene på å høyne bistandseffekt og effektivitet».
12. For å skaffe seg en bedre innsikt hos enkelte av mottakerne av norsk bistand har DUH de siste årene i noen grad initiert, eller deltatt i, og finansiert evalueringer av bistand gjennom multilaterale organisasjoner. Dette har skjedd på eksperimentell basis og for å vinne erfaring fra et nytt interessefelt. DUH har selv evaluert den norske støtten til ESCAP¹⁴ og har sammen med FAO og UNDP deltatt i en evaluering av FAOs bistand i akvakultursektoren¹⁵. I nordisk regi har det vært gjennomført en vurdering av UNDPs feltorganisasjon¹⁶. Videre har det vært tatt initiativ til en evaluering av multi-bi bistand gjennom UNESCO;¹⁷ en evaluering som også tok opp enkelte sider ved UNESCO som bistandsorganisasjon. Evalueringer av FNs utviklingsfond for kvinner, og av UNFPA, er nylig avsluttet. Liknende norske initiativ bør bli tatt på selektivt grunnlag i fremtiden, og et bidrag til metodikk, utarbeidet av Tore Rose, er derfor vedlagt denne utredningen (se vedlegg 4).
13. Flere nasjonale bistandsorganisasjoner har gjort mer eller mindre systematiske forsøk på å evaluere enkelte internasjonale organisasjoner eller deler av deres arbeid. Det mest omfattende arbeid ser ut til å ha vært utført av US General Accounting Office for Kongressen¹⁸. Andre forsøk har vært gjort av Kanadisk CIDA, USAID, SIDA og Overseas Development Administration; den siste med en to års studie av evalueringsaktivitetene til multilaterale organisasjoner¹⁹. Det foreligger ingen samlet oversikt over de ulike evalueringer som på denne måten er gjennomført. DACs ekspertgruppe for evaluering planlegger imidlertid en bibliografisk oversikt over eksisterende materiale.

¹⁴ ESCAP Ship Users Co-operation Project. Evaluation Report No. 4.84.

¹⁵ Wikjstrøm, U. et. al. (1987) Thematic Evaluation of Aquaculture, FAO/UNDP/DUH.

¹⁶ Ahlbergh, H. og Løvbek, A. UNDP in Action, Swedish Ministry of Foreign Affairs, 1985.

¹⁷ Assessment of the Norwegian Multi-bilateral Program under UNESCO, Evaluation Report No. 3.86.

¹⁸ Se GAO, More Can Be Done to Strengthen the U.N. Joint Inspection Unit, 1986; Improvements Needed in UNESCO's Management, Personnel, Financial, and Budgeting Practices, 1984; Improving the Management and Coordination of Reviews, Inspections, and Evaluations in the UN System, 1980; og Improving Management in the United Nations by Strengthening Audits and Evaluations, 1979.

¹⁹ ODA, A Study of Multilateral Agencies' Evaluation Systems, 1987.

14. Det norske behovet, som uttrykt i St meld nr 34 (1986-87), for en samlet vurdering av bistandsarbeidet i FN-systemet kan kanskje derfor sies å være dekket av det eksisterende materiale. For øyeblikket har man imidlertid ikke en full oversikt som kan gjøre det mulig å identifisere eventuelle mangler og svakheter ved evalueringene, og den bruk som kan bli gjort av dem, ut fra en norsk synsvinkel og en norsk målsetting.

2. KONTROLL-INSTITUSJONER I FN-SYSTEMET

15. Det er i sær to institusjoner i FN-systemet som gir medlemslandene uavhengig informasjon og vurderinger av hvordan systemet fungerer. Det er de eksterne revisorer som har eksistert siden de enkelte FN-organisasjoner ble opprettet, og Joint Inspection Unit som kom til i 1968, og som siden 1978 er blitt en permanent enhet i systemet. Ethvert forsøk på å vurdere enkeltorganisasjoner, eller organisasjonenes funksjoner, vil finne det nyttig å ta utgangspunkt i disse to institusjoner og i deres vurderinger. Vi skal kort omtale arbeidet til Joint Inspection Unit og de eksterne revisorer og vil konkludere med forslag til hvordan deres rapporter kan utnyttes maksimalt fra norsk side.

2.1 Joint Inspection Unit

2.1.1 Institusjonen

16. JIU ble midlertidig opprettet i januar 1968²⁰ med åtte inspektører som «alene eller i små grupper» skulle kunne foreta undersøkelser og ha «de videste fullmakter til å studere alle spørsmål som kunne ha betydning for en effektiv bruk av tjenester og en korrekt bruk av fond». Hver inspektør er personlig ansvarlig for sin undersøkelse, og rapporten blir utgitt i hans navn.
17. Fra 1. januar 1978 ble JIU et permanent organ under FNs Generalforsamling og fikk et nytt mandat²¹. Samtidig ble antallet inspektører økt til elleve. De ble fra nå av oppnevnt av Generalforsamlingen, og ikke som tidligere av FNs Generalsekretær.
18. Ialt 13 av FN-systemets organisasjoner har akseptert JIUs vedtekter²². De såkalte Bretton Woods institusjoner (Verdensbank-gruppen, Pengefondet og GATT) og IFAD (som på mange måter mer kan bli betraktet som en finansieringsinstitusjon enn som en vanlig sær-organisasjon) står fremdeles utenfor JIUs juridikasjon.
19. Inspektørene er oppnevnt for fem år i personlig egenskap. Hensyn skal bli tatt til en rimelig geografisk fordeling. Deres tid kan bli forlenget en gang. Tabell 6 gir et oversiktsbilde over hvilke land som hittil har vært representert med en inspektør. Det er verd å merke at siden begynnelsen av 1968 har intet nordisk eller såkalt «likesinnet» land vært representert med en inspektør.
20. Inspektørene er støttet av et sekretariat med 8 profesjonelle og 11 «general service» stillinger. Det toårige budsjett for 1988-1989 er på vel USD 5,5 mill. JIU venter å publisere 25 rapporter i den to-års-perioden, dvs en gjennomsnittlig kostnad per rapport på USD 200000²³. Ifølge budsjettet vil omlag 60 prosent av ressursene bli brukt på inspeksjon og 40 prosent på evaluering (rådgivning til medlemsorganisasjonene om metodikk for intern evaluering; bistand til styringsorgan i deres evaluering av programmer og virksomhet, og ad hoc evalueringsundersøkelser)²⁴.

²⁰ A/RES/7015.

²¹ A/RES/31/192, Annex.

²² De følgende organisasjoner har akseptert vedtektene: FN og allierte organisasjoner, ILO, FAO, UNESCO, ICAO, WHO, UPU, ITU, WMO, IMO, WIPO, UNIDO og IAEA.

²³ Til sammenlikning kan nevnes at den gjennomsnittlige kostnad for en evalueringsrapport i FN-systemet går fra 10 000 USD (IAEA) til 150 000 USD (UNICEF) - ODA, tabell XII.

²⁴ Proposed programme budget for the biennium 1988-89 (A/42/6 (Sect. 281)).

21. JIU sender hvert år til FNs Generalforsamling sitt arbeidsprogram for det kommende år, og en rapport om virksomheten i det foregående år. Den siste inneholder en kort oppsummering av hver enkelt undersøkelse som er blitt publisert i løpet av året. Undersøkelsene kan grovt sett bli gruppert i fem grupper²⁵.
- i) Konferanser og dokumentasjon
 - ii) Programmer og budsjett
 - iii) Personal-spørsmål
 - iv) Restrukturering av FN, innbefattet desentralisering
 - v) Organisering og gjennomføring av FN-systemets utviklingshjelp.
22. JIU utgir tre typer av rapporter:
- i) formelle rapporter til styringsorganer;
 - ii) uformelle notat til ledelsen av de enkelte organisasjoner;
 - iii) konfidensielle brev (vanligvis om en enkelt person eller gruppe av personer).
- Et interessant eksempel på ii) er et notat om en undersøkelse foretatt etter anmodning fra UNESCO om «The Joint Nordic-UNESCO Communication Project in Africa»²⁶. Notatet ble sendt til generaldirektøren av UNESCO, som videresendte det til de nordiske lands regjeringer.
23. En kvikk gjennomlesing av årsrapportene viser at siden 1968 har JIU publisert om lag to hundre rapporter. De behandler et vidt spektrum av emner, delvis valgt av de enkelte inspektører på grunnlag av deres spesielle forutsetninger og interesser, og delvis som følge av anmodning fra en organisasjons styreorgan eller sekretariat. Evaluering ble for første gang direkte innbefattet i vedtektene som ble vedtatt i 1976. Siden det vedtaket har JIU publisert en rekke rapporter om evalueringsarbeidet i FN-systemet, de to siste i 1985.
24. En rekke av JIUs inspeksjonsrapporter omhandler organisasjoner eller programmer som Norge støtter, f eks to rapporter om narkotikakontroll (78/6 og 84/16), to om UNICEF (79/4 og 80/3), UNITAR (79/18), UNU (81/12), UNSO (83/1), IMO (84/4), ESCAP (85/1). JIU har dessuten produsert en rekke undersøkelser som direkte eller indirekte berører UNDPs virksomhet, og kanskje særlig en om UNDPs evalueringssystem (83/5).
25. JIU ble i 1985 anmodet av FNs Generalforsamling om å foreta en evaluering av JIUs egen virksomhet²⁷. Ifølge arbeidsprogrammet har evalueringen startet, og rapporten vil bli sendt til Generalforsamlingens 42. sesjon.
26. De to evalueringsrapportene som ble publisert i 1985 er de tredje i en serie av fire-årige rapporter om intern evaluering i FN-systemet. De ble diskutert av FNs Generalforsamling på sesjonen i 1986²⁸. Forsamlingen diskuterte de to rapportene på grunnlag av et resolusjonsforslag fra ECOSOC²⁹ som endosserte de fire anbefalingene i rapport A/41/202. Den hadde også Generalsekretærens kommentarer på rapporten³⁰, kommentarene av FN-systemets Administrative koordineringskomite³¹ og en rapport fra Generalsekretæren om å styrke FNs evalueringskapasitet³².

²⁵ Sambandsstatenes GAO har en forskjellig grupper. Se tabell 7.

²⁶ JIU/NOTE/84/1.

²⁷ A/RES/40/259.

²⁸ Under symbolnummer A/41/201 og A/41/202.

²⁹ ECOSOC decision 1986/177.

³⁰ A/41/409.

³¹ A/41/304.

³² A/41/670.

27. Den første av de to rapportene beskriver tilstanden av intern evaluering i 24 FN-organisasjoner, nemlig alle de som har akseptert JIU vedtektene og et utvalg av FNs subsidiære organer samt Verdensbanken og IFAD. Den andre er en komparativ analyse og kvalitativ vurdering av utviklingen av evaluering i FN-systemet og konkluderer med fire anbefalinger.
28. Lite vil bli vunnet ved simpelthen å gjenta den informasjon som allerede er lett tilgjengelig i de to rapportene. Vi vil derfor i det følgende nøye oss med å henlede oppmerksomheten på noen grunnleggende fakta som kommer fram i rapporten.
29. I 1985 hadde 21 av de 24 organisasjonene i undersøkelsen etablert en eller annen form for evalueringssystem. De tre gjenværende (WMO, ITU, UPU) er alle små og meget tekniske særorganisasjoner, som inspektøren mener ikke trenger et fullt evalueringssystem for øyeblikket. De tre organisasjonene utfører i alle fall den evaluering som er krevd i UNDP-finansierte prosjekter de har ansvaret for.
30. Tre fjerdedeler av organisasjonene har etablert prosedyrer for både dyptgående (in-depth) prosjekt-evaluering og mer vidt-gående evaluering av teknisk samarbeidsvirksomhet. Nesten like mange har etablert, eller er i ferd med å etablere, inne-bygget (built-in) selv-evalueringsprosedyrer for prosjekter.
31. Evalueringsevirsomheten spres nå også, men mye saktere, til programmer, under-programmer og støttevirksomhet i hovedkvarterene.
32. Omlag en tredjedel av organisasjonene hadde i løpet av de siste årene utført og publisert en eller annen form for ekstern evaluering.
33. Alle med unntak av UNHCR og WHO har etablert, eller etablerer, en prosedyre for regulær evalueringsrapportering til styringsorgan.
34. Evalueringsevirsomheten har gått videre enn til tekniske bistandsprosjekter og omfatter nå også bredere programområder, dvs evaluering av grupper av prosjekter, landprogram, regionale prosjekter, «tema»-prosjekter osv.
35. Bortsett fra Verdensbanken hadde de 20 organisasjonene som har opprettet et evalueringssystem totalt sett bare om lag 60 profesjonelle evalueringstillinger. (Verdensbanken alene har 60 stillinger.) Disse representerer mindre enn en tredjedel av en prosent av totalt ansatte profesjonelle i disse organisasjonene. En annen måte å se det på er å si at det er en evalueringstilling pr 180 mill USD som administreres i de 20 organisasjonene. Det er beregnet at disse 21 organisasjonene brukte i 1984-85 nær 30 mill USD til evaluering, med Verdensbankgruppen ansvarlig for nesten halvparten³³. På denne bakgrunn er det forståelig at de to dokumentene fra Generalsekretæren og det ene fra den Administrative koordineringskomitéen hovedsakelig diskuterer behovet for ytterligere ressurser for å møte kravene fra medlemsstatene (også Norge) om å utbygge videre og styrke evalueringsarbeidet i FN-organisasjonene.
36. De fire anbefalingene i rapport A/41/202 er i grove trekk:
 - i) Hver organisasjon skal bedre sin informasjon om hva som er utført (performance), ved hjelp av utvidet evalueringsdekning, styrket planlegging, monitoring og trening.
 - ii) Hver organisasjon skal etablere standarder for evalueringsundersøkelser, oversett av en evalueringsenhet og «guided» av organisasjonenes toppledelse og styringsorgan.
 - iii) Hver organisasjon skal samarbeide med de enkelte regjeringer for å hjelpe disse å bygge opp en egen evalueringskapasitet.
 - iv) Organisasjonene må bli gitt tilstrekkelige ressurser, i sær for stillinger i de sentrale evalueringskontorer.

³³ JIU/REP/85/11, Annex I.

2.1.3 Medlemsstatenes vurdering av JIU

37. JIUs virksomhet, og de enkelte rapporter, blir i prinsippet diskutert av medlemsstatene i de forskjellige organisasjoners styreorgan. De blir også vurdert på sekretariats-nivået og diskutert av organisasjonenes ledere i ACC³⁴. JIU har flere ganger hevdet at diskusjonen i styre-organene er overfladisk og lite tilfredsstillende, og i sær at dens anbefalinger ikke blir gjennomført. Generalforsamlingen anmodet derfor allerede i 1972 (27. sesjon) Generalsekretæren om å rapportere hvert år om hvilke anbefalinger som ikke var blitt gjennomført, og grunnen for det³⁵. For å sikre en mer dyptgående behandling av de enkelte undersøkelser vedtok Generalforsamlingen i 1985³⁶ at hver enkelt rapport fra da av skulle tas opp også under det relevante punkt på dagsordenen.
38. Men JIU er også blitt kritisert. JIUs tolkning av sitt mandat er blitt dratt i tvil av enkelte medlemsstater. Medlemsstatene har understreket nødvendigheten av at JIU skulle ta opp emner som er fundamentale for funksjoneringen av FN-organisasjonene og å etablere et sett av kriterier for en prioritering av sine undersøkelser. Sist, men ikke minst, er JIU anmodet om å fullt ut respektere mandatene, resolusjonene og vedtakene av Generalforsamlingen og styringsorganene i de andre organisasjonene³⁷.
39. Medlemsstatenes syn på JIU, og hva de vil at enheten skal gjøre, er oppsummert i rapporten fra den såkalte Vraalsenkomiteen³⁸ som i fem direkte anbefalinger om JIU³⁹ og en indirekte⁴⁰, forsøker å sikre at undersøkelsene fra JIU blir skikkelig behandlet på medlemsstatnivået; at JIU skal legge mer vekt på evaluering (og at derfor navnet på enheten skal endre til å inkludere også evaluering) med en tilsvarende endring i JIUs vedtekter; og at kvaliteten av rapportene fra JIU må bedres ved å sikre seg at de enkelte inspektørene har den nødvendige profesjonelle bakgrunn og gode nok kvalifikasjoner.

2.1.4 Sekretariatenes vurdering

40. Sekretariatene i FN og FN-organisasjonene har ofte kritisert rapportene fra JIU for å ta opp vidtrekkende, innviklede emner på en overfladisk måte. Rapportene mangler svært ofte tilstrekkelig bevismateriale til å kunne overbevise om at konklusjonene og anbefalingene er holdbare og kan bli gjennomført. Anbefalingene er generelt også for vage og alminnelige til å kunne bli gjennomført⁴¹. De er ofte, hevdes det, et resultat av utilstrekkelige konsultasjoner og manglende samarbeid med sekretariatet i de organisasjonene som blir studert.⁴²
41. Et utbredt syn i sekretariatet er at en av JIUs største svakheter er tendensen til hver enkelt inspektør til å handle uavhengig i stedet for som medlem av en enhet. Selv om inspektørene i prinsippet møter for samlet å bli enig om et framtidig arbeidsprogram, er hver enkelt inspektør nærmest autonom når det gjelder hans eget program. Og kollegial lojalitet gjør at de føler seg bundet av både «programmet» og

³⁴ Inspektørene har uttrykt bekymring for at ACC diskusjonene kan ta opp innholdet i rapportene før styringsorganene har hatt anledning til å diskutere dem (A/C.5/1241 para 27).

³⁵ Resolusjon 2924 (XXVII).

³⁶ Resolusjon A/40/259.

³⁷ Se især diskusjonene i Generalforsamlingens 5. komité.

³⁸ A/41/49.

³⁹ Ibid, para 56, anbefalinger 63-67.

⁴⁰ Ibid, para 70, anbefaling 70. I debatten i Generalforsamlingen påpekte flere delegasjoner at det var konstitusjonelt «inappropriate» å anmode JIU om å delta i koordinering og monitoring av gjennomføringen av anbefalingene i komiteens rapport, som foreslått i anbefaling 70. CPC hjulpet av JIU vil derfor begrense seg til å **evaluere** gjennomføringen (A/RES/41/213).

⁴¹ Vi må bære i tankene at FN-organisasjonene er deler av et kompleks og desentralisert system med uavhengige strukturer, forskjellig budsjett og programpraksis, og en overflod av typer av evalueringsordninger. Også, i tillegg til sektoruenighet mellom de forskjellige organisasjoner, er det også en doktrinær uenighet. Man kan nesten si at hver organisasjon har sin egen utviklingsteori.

⁴² De siste punkt ble meget sterkt imøtegått av inspektør Efimov under diskusjonen i 5. komitéen i 1985 (Generalforsamlingens 40. sesjon). Efimov erklærte at «the JIU statute contained no provision obliging the Inspector to consult anyone or anybody in the process of inspection or preparation of their reports, ... consultations with the Administrations were unnecessary for JIU had taken into accounts (its) positions as stated in (its) official documents» (A/C.5/40/SR.48), para 12).

resultatet (de publiserte rapporter), med den følge at medlemsstatene enkelte ganger kan bli misledet til å tro at de står overfor en «enhets-rapport».⁴³

2.1.5 Institusjonen vurdert av General Accounting Office

42. Vraalsen-komiteéns analyse av JIU er i tråd med en undersøkelse foretatt av Sambandsstatenes General Accounting Office (GAO) av JIUs virksomhet fra 1. januar 1978 til 31. desember 1984⁴⁴. Dette er den eneste offentliggjorte vurdering som noe FN-medlemsland har foretatt av JIUs arbeide og potensiale. På vegne av Kongressen foretar GAO regelmessige undersøkelser av internasjonale organisasjoner som støttes av Sambandsstatene.
43. De viktigste resultater av GAOs undersøkelser synes å være:
- i) Rapportene har en meget ujevn kvalitet. Av 25 rapporter publisert i 1983 og 1984, ble hele 19 (76 pst) funnet å være sub-standard.
 - ii) Den viktigste årsak til den lave kvalitet er inspektørenes forskjellige bakgrunn og dyktighet. Medlemsstatene nominerer ikke alltid kvalifiserte kandidater, og delegatene til Generalforsamlingen er vanligvis ikke villige til å granske (eller motsette seg) en kandidat fra en annen regionalgruppe.
 - iii) En annen årsak til den ujevne kvalitet av JIUs rapporter er at enheten ikke har skikkelige interne standarder for gjensidig kritikk og rapportskrivning. (Inspektørene har øyensynlig forsøkt å formulere slike standarder, men måtte gi det opp fordi de ikke kunne bli enige⁴⁵).
 - iv) De emner som JIU har tatt opp svarer ikke til FN-systemets høyeste prioriteringer, delvis fordi det ikke eksisterer en systematisk prosedyre for å bestemme hva som skal bli undersøkt og delvis fordi styringsorganene i organisasjonene har få muligheter til å influere arbeidsprogrammet før det er gjennomført. Av 87 rapporter publisert mellom 1978 og 1984 ble 74 prosent innledet av de enkelte inspektører, og bare 26 prosent av undersøkelsene ble foretatt etter anmodning fra et styreorgan eller en organisasjon.
 - v) JIU har viet mesteparten av sin evalueringsvirksomhet til å fremme interne evalueringssystemer i FN-organisasjonene. Enheten har hittil ikke oppfylt sitt mandat i forhold til resultat-orienterte evalueringsundersøkelser. Den har brukt mindre enn de budsjetterte 40 prosent til slike undersøkelser⁴⁶. Den viktigste årsak til dette er at inspektørene velger selv de emner de vil ta opp, og bare få er interessert i evaluering. Bare en inspektør har i løpet av de siste år brukt en vesentlig del av sin arbeidstid på evaluering.

2.1.6 Vår vurdering av JIU

44. Etter i korte trekk å ha sett på hvordan JIU blir vurdert av medlemsstatene, av sekretariatet og av GAO, vil vi forsøke å dra våre egne konklusjoner:

⁴³ Vi kjenner bare ett tilfelle hvor flertallet av inspektørene har tatt offentlig avstand fra en publisert rapport, nemlig inspektør Bertrand's rapport om «Some reflections on reform of the United Nations» (JIU/REP/85/9). Inspektørene i en erklæring hevdet at de betraktet rapporten som politisk og derfor utenfor JIUs mandat; den var forskjellig fra det plan som inspektørene opprinnelig hadde godtatt; og den omfattende publisitet, til og med før den var blitt sendt til medlemsstatene, representerte et brudd med JIUs interne arbeidsreglement. (A/41/34, para 36.)

⁴⁴ GAO, More Can Be Done to Strengthen the U.N. Joint Inspection Unit, 1986.

⁴⁵ GAO, Ibid, side 20.

⁴⁶ Se tabell 7 med GAOs gruppering av JIU-rapporter ifølge innhold.

- i) JIU har utført et banebrytende arbeid når det gjelder akseptering og oppbygging av interne evalueringssystemer i FN-organisasjonene, og deres integrering i organisasjonenes «management».
- ii) JIU har utført mindre eksterne evalueringer enn ventet (og også mindre enn hva som er alminnelig antatt). De aller fleste rapporter er inspeksjonsrapporter og ikke evalueringsrapporter⁴⁷. GAO regner med at i perioden 1978-1984 har JIU gjennomført bare fire evalueringer.
- iii) JIU-undersøkelser har i stor grad behandlet tekniske, administrative og organisatoriske spørsmål, og i sær på «hovedkvarternivået». Bare i liten grad er det brakt fram materiale som kan brukes til å evaluere hensiktsmessigheten og effekten av bistandsvirksomheten.
- iv) JIUs rapporter er av svært ujevn kvalitet og struktur, og strekker seg fra det mest grandiose til det mer esoteriske.
- v) Medlemsstatenes behov, som de kommer til uttrykk i de forskjellige styre-organ, synes ikke å bli tatt tilstrekkelig i betraktning når JIU trekker opp sitt arbeidsprogram. Det blir stort sett utformet med henblikk på de enkelte inspektørers ønsker og interesser, til tross for at JIU av Generalforsamlingen er anmodet om å gi prioritet til emner som styringsorganene vil ha undersøkt.
- vi) Medlemsstatene har hittil hatt liten eller ingen mulighet til å påvirke årets arbeidsprogram. På den tid de kunne diskutere programmet (i 5. komité) var det vanligvis startet og delvis gjennomført⁴⁸. Imidlertid, fra og med dette års sesjon av Generalforsamlingen, har JIU startet en ny prosedyre. Sammen med årets arbeidsprogram (1987) framlegger de også en «nucleus» av arbeidsprogrammet for de to kommende år (1988-1989)⁴⁹.
- vii) De siste JIU-rapportene om intern evaluering i FN-systemet dekker hovedsakelig den institusjonelle siden, dvs en beskrivelse av evalueringsordninger i FN-organisasjonene, deres utvikling i de forskjellige organisasjoner og deres problemer. anbefalingene er også klart organisatoriske. Lite er sagt om evalueringmateriale. Rapportene gir verdifull innsikt til medlemslandene.

2.2 Eksterne revisorer

2.2.1 Institusjonen

45. FNs revisjonsråd (Board of Auditors) ble opprettet av Generalforsamlingen på dens første sesjon i 1946 til å fungere som eksterne revisjoner for FNs regnskap⁵⁰. Det har tre medlemmer valgt av General-

⁴⁷ JIUs egne definisjoner er:

- i) **Evaluering** er en prosess som forsøker å bestemme så systematisk og saklig som mulig relevanse, hensiktsmessighet (effectiveness) og effekt av en virksomhet på basis av dens målsetting (Glossary of Evaluation Terms (JIU/REP/78 /5, para 20)).
- ii) **Inspeksjon** er en spesiell øyeblikkelig (on-the-spot) undersøkelse, enten planlagt eller uventet, av en virksomhet med sikte på å løse problemer som er, eller ikke er, tidligere identifisert (JIU/REP/78/6, para 28).

⁴⁸ Vi er informert at enkelte medlemsstater kan anmode JIU direkte om å utføre en spesiell evalueringsundersøkelse. Denne medlemsstat vil, øyensynlig da også ha anledning til å kommentere og gi bidrag til førsteutkastet av rapporten. Den endelige rapport vil bli publisert på samme måte som de vanlige JIU-rapporter. Bare to medlemsstater har hittil brukt denne framgangsmåten, og begge i innlegg i debatten i et styringsorgan.

⁴⁹ A/42/133.

⁵⁰ Generalforsamlingsresolusjon 74 (I)

forsamlingen for en tre års periode (blant riksrevisjonene eller tilsvarende fra FNs medlemsland) med mulighet for gjenvalg⁵¹. Canada, Sverige - og Ukraina - var de første medlemmer⁵². De nåværende medlemmer er Filippinene, Frankrike og Ghana. Norge var medlem fra 1955 - 1961.

46. Hver revisor arbeider med revisjonsstab fra sin nasjonale administrasjon. Han er bosatt i sitt hjemland, og er ikke betalt av FN. Men han er godtgjort for sine utgifter, og hans stab er godtgjort for brukt arbeidstid, reiseutgifter og kostgodtgjørelse. Til tross for denne godtgjørelse kan medlemskap i revisjonsrådet bli sett på som en byrde, noe som begrenser kandidatene til de land som har et forholdsvis sterkt revisjonsvesen.
47. Rådet har fullt utøvende ansvar for både gjennomføringen og resultatene av revisjonen. De tre medlemmene er ansvarlige i fellesskap og særskilt (jointly and severally). Rapportene er «subscribed to» av alle medlemmene. Siden 1976 har Rådet vært hjulpet i sitt arbeid av en Audit Operations Committee, med tre direktører som hver representerer sin revisjon. Komiteen som helhet representerer Rådet.
48. Medlemmene av Rådet møter regulært med de eksterne revisorer av FNs særorganisasjoner og IAEA som FNs Panel of External Auditors⁵³ for å koordinere FN-systemets revisjonsvirksomhet. Særorganisasjonenes eksterne revisorer er oppnevnt av organisasjonenes styringsorgan, og kan samtidig være revisorer for en rekke organisasjoner. F. eks, den Norske riksrevisor var revisor for ILO og WHO fra 1968 til 1970. National Audit Board (Storbritania) reviderer i dag ILO, UNESCO, WHO, FAO, IMO og PAHO. Hver organisasjon har sin egen Financial Regulation. Denne er harmonisert med, men ikke fullstendig lik FNs Financial Regulations.
49. Rapportene fra Rådet blir først diskutert i FNs Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions (ACABQ)⁵⁴, som sender sine observasjoner og kommentarer til Generalforsamlingens 5. komite. Særorganisasjonens rapporter blir først diskutert i tilsvarende komiteer (f. eks i ILOs Program, Finance and Administrative Committee) og deretter i styringsorganene.
50. Revisjonene dekker både det regulære og det ekstra-budsjettære budsjett, dvs inklusive også multi-bi prosjekter. I de siste årene har de eksterne revisorer introdusert en systematisk gransking og evaluering av den relative styrke og svakhet av systemet for finansiell kontroll. Dette er en vesentlig utvidelse av funksjonen fra den mere tradisjonelle transaksjons-revisjon, nemlig å forvise seg om at finansielle transaksjoner har vært gjennomført korrekt ved å granske dokumenter, protokoller, rapporter, regnskaps- og finansielle prosedyrer og annet materiale. Formålet med den mere omfattende revisjon (som ganske treffende er kalt «value-for-money»-revisjon) er å identifisere problemer og deres løsning, inkludert vurdering av management systemer og kontroll for å sikre at det tas tilstrekkelig hensyn til economy, efficiency og effectiveness⁵⁵. Ved revisjon av felt-prosjekter vurderer revisorene også i hvilken grad prosjektets målsetting er nådd⁵⁶.
51. Revisorene har også tatt i bruk multidisiplinært team-arbeid ved å inkludere i visse revisjoner ikke-revisorer, som f. eks ingeniører, data-eksperter, personal-konsulenter osv⁵⁷.

⁵¹ F. eks, Columbia var medlem i 30 år, Kanada 21 år, Pakistan 15 år.

⁵² Som en kuriositet kan nevnes at Norge reserverte sin stilling-tagen på det første valget. (UN Yearbook 1946-47, s 221).

⁵³ Opprettet ved Generalforsamlingsresolusjon 347(IV). Fikk et revidert mandat ved resolusjon 1438(XIV).

⁵⁴ ACABQ ble opprettet på Generalforsamlingens første sesjon i 1946 (res 14(I)). Den har nå 16 medlemmer.

⁵⁵ A/33/5, Annex.

⁵⁶ A/36/175, para 27.

⁵⁷ A/36/176.

52. Spørsmålet om FNs Revisjonsråds rolle, organisasjon og funksjoner er blitt diskutert gjentagne ganger. Medlemsstatenes mest alminnelig uttrykte ønsker er å få redusert kostnadene ved den eksterne revisjon⁵⁸, en mere «rettferdig» fordeling av medlemskap i Rådet ved en raskere rotasjon av medlemmer. Samtidig har medlemsstatene ønsket å sikre seg at den mer og mer kompliserte FN-virksomhet, og den mer og mer sofistikerte regnskapsføring, blir gjenstand for up-to-date moderne revisjonsteknikk. Det har også enkelte ganger vært gitt uttrykk for bekymring om overlapping og duplisering med JIU.
53. Den siste større diskusjonen fant sted i 1981, på grunnlag av et kanadisk forslag⁵⁹ som ville a) at en Auditor General nominert av Generalforsamlingen, med en stab av FN-tjenestemenn skulle utføre all revisjon, b) omskape Revisjonsrådet til en komité med flere medlemmer som ikke lenger ville utføre noen revisjon, men ville bli et organ av Generalforsamlingen, c) sikre seg en mer omfattende revisjon.
54. Ingen av de forskjellige forslag som er blitt satt fram har ledet til noen vesentlige endringer i Rådets rolle, organisasjon eller funksjoner. De forskjellige instanser som har diskutert forslagene (ACABQ, 5. komité, Generalsekretæren, Rådet, Panel of External Auditors) har hver gang konkludert at de ikke har funnet tilstrekkelig påviselige behov for vesentlige endringer.
55. Det kunne neppe være annerledes. Dette området er nærmest et spørsmål om sirkelens kvadratur:
- i) Hvordan skal man kunne åpne for alle FNs medlemsland til å bli medlem av Rådet uten å pålegge det enkelte medlemsland den tunge byrde å skaffe til veie et stort antall trenede revisorer (noe som i svært mange tilfeller vil være vanskelig for mindre land, og i sær for utviklingsland)?
 - ii) Hvordan kan man redusere kostnadene hvis man erstatter nasjonale revisorer med FN-revisorer på full tid?
 - iii) Hvordan kan man sikre uavhengigheten av en Auditor General (som i det kanadiske forslag) som har fast «bopel» i FN-sekretariatet? Vil han ikke bli en glorifisert intern revisor?

2.2.2 Revisjonsvirksomhet

56. I det følgende vil vi forsøke å følge to rådsrapporter gjennom saksbehandlingen i FNs organer. Vi har valgt rapportene til den 40. sesjon av Generalforsamlingen om UNFPA og UNITAR, to program hvor norsk andel av de multilaterale bidrag er vesentlig. Norge skulle derfor i prinsippet være interessert i rapportene og i de følgende diskusjoner i FN.
57. De to rapportene, som alle rapportene fra Rådet, er først og fremst fokusert på finansielle spørsmål, og i sær budsjettkontroll og etterlevelse av eksisterende instruksjoner og tidligere anbefalinger fra Rådet eller 5. komite. Men rapportene om UNFPA og UNITAR inneholder i tillegg visse spesifikke observasjoner som synes å være relevante fra vår side.
58. Rapporten om UNFPA⁶⁰ tar opp to spørsmål om teknisk bistandsvirksomhet. Det første er et spørsmål om kontroll med hvordan UNFPA-fund er brukt av private organisasjoner, og i sær prosedyrer for rapportering fra disse organisasjonene (54 private organisasjoner som gjennomførte 112 prosjekter i 1984). Rådet foreslo (noe svakere enn en formell anbefaling) at det skulle bli utgitt omfattende instruksjoner til alle private organisasjoner om separate regnskaper og kostnadserklæringer for bruk av UNFPA fund.

⁵⁸ Kostnadene for to-års perioden 1986-1987 er omlag USD tre mill. (Proposed programme budget for the biennium 1986- 1987. A/40/6, Section 1.4.)

⁵⁹ A/C.5/34/L.3.

⁶⁰ A/40/5/Add. 7.

59. Rapporten observerer også at UNFPAs støtte til konferanser, møter og work-shops organisert av private organisasjoner øker fra år til år, og at disse har en tendens til å bli regulære begivenheter som vokser både i rekkevidde og vanskelighet. UNFPA har øyensynlig ikke alltid deltatt i disse begivenheter, og Rådet anbefaler at UNFPAs støtte ville bli mer effektiv hvis Fondet deltok aktivt, ikke bare i planleggingen av slike møter, men også i evalueringen av resultatene og effekten. UNFPA skulle så mye som mulig også være tilstede på møtene og ved enhver anledning understreke behovet for cost-effectiveness.
60. I rapporten om UNITAR observerer Rådet at det er alvorlige svakheter ved UNITARs planlegging, gjennomføring og kontroll, og monitoring og evaluering av instituttets tekniske bistandsprosjekter. Dette skyldes først og fremst at det ikke eksisterer dokumenterte policies og prosedyrer, f.eks,
- a) det eksisterer ikke prosjektdokumenter for alle prosjekter,
 - b) memoranda of understanding erstatter i enkelte tilfeller signerte prosjektdokumenter mellom bidragsytere og UNITAR,
 - c) prosjektene blir ikke fulgt opp (monitored), og
 - d) sluttrapportene er utarbeidet på en slik måte at det ikke er mulig å vurdere til hvilken grad prosjektets målsetting er nådd.
61. Rapportene ble diskutert med ACABQ, som i sin rapport til 5. komitéen⁶¹ rettet oppmerksomheten på den manglende prosjektkontroll i UNFPA og prosedyre-svakheter i UNITARs tekniske bistandsvirksomhet.
62. 5. komitéen behandlet rapportene i en rekke møter (sammen med andre rapporter fra Rådet)^{62,63}. Debatten var konsentrert om budsjettkontroll og nødvendigheten av å etterkomme tidligere anbefalinger og instruksjoner. Det ble også understreket at uten fullstendige dokumenter eller detaljerte rapporter, ville det ikke være mulig å evaluere tekniske bistandsprosjekter på en skikkelig måte. 5. komiteen vedtok et utkast til en resolusjon for Generalforsamlingen, som vedtok den endelige resolusjonen⁶⁴ uten debatt⁶⁵. Resolusjonen understreket nødvendigheten av follow-up, og ba Rådet om å lage en spesiell rapport med en syntese av de viktigste observasjonene av felles interesse⁶⁶.
63. Under behandlingen av Rådets rapporter under Generalforsamlingens 41. sesjon (1986) var det forholdsvis få formelle innlegg i 5. komiteen om rapportene vedrørende UNFPA og UNITAR. Men det var en alminnelig, og meget sterk, kritikk av mangel på follow-up av anbefalingene fra Rådet og/eller ACABQ. Vi forstår at Norge spilte en meget aktiv rolle under hele prosessen og utarbeidet underhånden det utkast til resolusjon som senere ble vedtatt⁶⁷.

⁶¹ A/40/635.

⁶² A/C.5/40/SR. 3,4,5,6,7,8,9,14. I slike saker i 5. komitéen vil det vanligvis bli holdt felles nordiske innlegg på vegne av de nordiske regjeringer. Såvidt en kan se fra Summary Records, var det ingen nordiske innlegg vedrørende nevnte rapporter på denne sesjonen av Generalforsamlingen.

⁶³ I denne forbindelse kan det kanskje være verdt å nevne at Sverige på den tiden var nordisk medlem av ACABQ. Finland er nordisk medlem fra januar 1987.

⁶⁴ 40/238.

⁶⁵ A/40/PV 121.

⁶⁶ Rapporten (A/41/402) som ble sendt til generalforsamlingens 41. sesjon, er stort sett en liste av den summariske presentasjon som innleder hver rapport om en organisasjon, og kan neppe bli karakterisert som en syntese. Men den typen rapport kan kanskje være av hjelp til mindre delegasjoner som ikke har tilstrekkelige ressurser til å studere de enkelte rapportene.

⁶⁷ A/C.5/41/SR. 3,4,5,6,7,8,27.

2.2.3 Vurdering

64. Resultatet av kritikken er vel gjenspeilet i resolusjonen som ble vedtatt etter diskusjonen⁶⁸. Den typen resolusjoner er vanligvis forholdsvis prosessuell, men denne er meget detaljert og inneholder en rekke spesifikke anbefalinger. De viktigste (av interesse for vår undersøkelse) synes å være:
- i) Rapportene fra Rådet må i framtiden resymere, i en spesiell seksjon, anbefalingen for aksjoner som må taes av organisasjonene for å kunne korrigere identifiserte svakheter.
 - ii) Rapportene må gi informasjon om hva Generalsekretæren og Executive Heads har gjort for å gjennomføre tidligere anbefalinger.
 - iii) Styreorganene til alle organisasjonene som blir revidert av Rådet må på sine regulære møter kritisk gjennomgå rapporten fra Rådet, rapporten fra ACABQ, diskusjonen i 5. komite, og skritt planlagt eller tatt av «Executive Heads».
 - iv) Regjeringer som er representert i disse styreorganer er invitert til å sikre at deres delegasjoner tar fullt i betraktning rapportene fra Rådet og ACABQ og diskusjonen i 5. komite.

3. VURDERING AV MULTILATERAL EVALUERING FRA ANDRE ORGANISASJONER

3.1 Overseas Development Administration (ODA)

65. Den britiske ODA gjennomførte i 1985 og 1986 en undersøkelse av evalueringssystemene i 24 multilaterale organisasjoner. Seks av disse var FN særorganisasjoner og seks var andre FN-organer. I alt åtte av disse organisasjoner og organer mottar, ifølge St. prp. nr. 1, norsk offentlig bistand under DUH (FAO, ILO, WHO, UNESCO, WFP, UNDP, UNFPA og UNICEF) og skulle derfor være av interesse for vår studie.
66. ODA-undersøkelsen dekker 13 av de 24 organisasjonene som JIU rapporten behandler. Det er ingen vurdering av JIUs virksomhet som helhet (i motsetning til GAOs rapport)⁶⁹ bare en meget begrenset vurdering av JIUs rapport. De viktigste forskjeller synes å være:
- i) ODA-rapporten, i motsetning til JIU, maner til forsiktighet i den rolle som styringsorgan kan spille i evaluering.
 - ii) Forfatterskap (av evalueringsrapporter) er i det hele tatt ikke behandlet i JIU-rapporten, mens ODA synes å betrakte det (som et uttrykk for ansvar) som en nøkkel til en effektiv evalueringsevne.

Undersøkelsen finner at ressursene for de sentrale evalueringsenheter er utilstrekkelige og understreker nødvendigheten av å bygge inn i prosjektplanene «performance» indikatorer og klare målsettinger.

⁶⁸ 41/176.

⁶⁹ Men GAO planlegger også en spesiell undersøkelse om interne evalueringer i FN-organisasjonene (GAO, side 10).

3.2 General Accounting Office (GAO)

67. Se paragrafene 42-43, med fotnoter, ovenfor.

3.3 Andre organisasjoner

68. Etter norsk forslag til DACs Ekspertgruppe for Evaluering, er DAC Sekretariatet iferd med å gjennomføre en «State of the Art» studie som vil inneholde en bibliografi over evalueringsrapporter som foreligger i medlemslandene om FN-systemet.

4. ANALYSE AV ENKELTE EVALUERINGSRAPPORTER

Valg av rapporter

69. Vi har ovenfor (paragraf 24) nevnt noen **inspeksjonsrapporter** utgitt av JIU, og som kunne være av interesse for norske bistandsmyndigheter fordi de behandler organisasjoner eller programmer hvor norsk bistand er betydelig. De eneste **evaluerings**-rapporter utgitt av JIU behandler, ifølge GAO, FNs offentlige administrasjons- og finansieringsprogram (1978); FNs Disaster Relief Coordination (1980), FNs oversettelsesarbeid (1980) og FN-systemets tekniske bistand i Sri Lanka (1979). Enkelte evalueringsrapporter utgitt av FN-organisasjonene er også listet i JIU-rapporten om status av evaluering i organisasjonene i FN-systemet. Vårt utvalg av rapporter for nærmere analyse vil bli trukket fra disse kilder.
70. De rapportene vi har valgt er begrenset til evalueringer av bistandsvirksomhet. Det betyr selvsagt ikke at organisasjonenes regulære virksomhet ikke er av interesse for norske bistandsmyndigheter ⁷⁰, men en analyse av regulære programmer er ansett å falle utenfor rammen av vår analyse. Norge har alltid forsøkt, under generaldebatten i de styreorganer hvor Norge har vært medlem, å påvirke bistandsprofil og effektivitet. I bistandssammenheng er Norge imidlertid en betydelig bidragsyter, og derfor i en sterkere stilling til å påvirke en organisasjons bistandspolitikk, enn om det er tale om organisasjonenes regulære budsjett og program ⁷¹.
71. Vi har valgt JIUs evaluering av bistandsvirksomheten i Sri Lanka fordi det angår et norsk hovedsamarbeidsland. Rapporten syntes følgelig å skulle være av stor interesse for norske myndigheter. Vi har videre valgt evalueringen av Verdens Helseorganisasjons strategi for helse for alle i år 2000 av to grunner. Først, emnet er sentralt i norsk målsetting og måtte forutsettes å være rettet mot målgrupper som er sett på som viktige i norsk bistandsvirksomhet. For det andre, evalueringsmetodikken syntes å være innovativ og kunne kanskje tjene som modell for andre større temaer. Endelig har vi valgt ITCs eksterne evalueringsundersøkelser fordi ITC relativt sett måtte betraktes som en norsk/nordisk hovedsamarbeidsorganisasjon.

⁷⁰ Enkelte organisasjoners regulære budsjett har også en offentlig utviklingshjelp-komponent. Den er ifølge OECDs statistiske kriterier meget høy i WHO (75,4 pst), mindre i FAO (29,9 pst) og 11,5 pst i FN.

⁷¹ Det kan være pertinent å sitere her en erklæring av Treasury Secretary James A. Baker 3rd på IADBs årsmøte i mars i år: «The Reagan Administration believes that more direction and policy influence should lie with the parties which contribute the lion's share of resources». (Int Herald Tribune, 24.03.87).

4.1 FN-systemets tekniske bistand i Sri Lanka ⁷²

72. Denne undersøkelsen er en av de fire JIU-rapportene nevnt av GAO. Den ble gjennomført av en gruppe inspektører, med amerikaneren Earl D. Sohm som koordinator ⁷³. Den er publisert i to bind. Det første inneholder en komparativ analyse, og det andre en summarisk presentasjon av hvert av de 79 prosjekter i et representativt utvalg trukket fra vel 500 prosjekter.
73. Rapporten ble forelagt for ECOSOCs annen regulære sesjon i 1980 sammen med en syntese av FN-organisasjonenes kommentarer ⁷⁴. Den ble også sendt til FNs generalforsamling samme år (35 sesjon) hvor den var blant dokumentene foran 5. komite.
74. Rapporten inneholder en rekke anbefalinger om a) planlegging og «design» av prosjekter, b) gjennomføring, c) oppnådde resultater og effekt, og d) forbedring av den praktiske anvendelse av allerede vedtatte policies i FN-systemet. Den inneholder også en syntese av mer enn 70 intervjuer med Sri Lankan og FN tjenestemenn og representanter til bilaterale og multilaterale bistandsprogram om a) self-reliance, b) FN-systemets rolle og effekt, c) koordinering, d) planlegging og programmering og e) «review» og evaluering.

Testing mot spørreskjema/huskeliste

75. Undersøkelsen synes å ha en klar hovedmålsetting, nemlig å evaluere effektiviteten og effekten av FN-systemets bistand i Sri Lanka, med som bi- eller underformål å vurdere FNs virksomhet innenfor rammen av en nasjonal utviklingsplan, FN-systemets «management» av bistanden, mulighetene for en videre utvikling av evalueringsmetodikk for FN-bistand, og tilveiebringe opplysninger som kunne hjelpe regjeringen å gjøre bedre bruk av FN.
76. I realiteten dekker rapporten alle tre målsettinger i skjemaet. Den summariske oversikt over de enkelte prosjekter sammenligner det faktiske produkt med det planlagte, og på den bakgrunn forsøker for hvert prosjekt å si om prosjektet har vært «successful» eller en «failure». Den komparative analysen er forholdsvis fullstendig om planlegging og gjennomføring. Den svakeste del er effekt-analysen. Inspektørene forklarer vanskene på dette området med FN-bistandens forholdsvis ubetydelige andel (5 pst) av totalbistanden til Sri Lanka, og selvsagt ennå mindre andel av den nasjonale innsats. Det var heller ikke mulig å få detaljerte nok sosio-økonomiske data til å kunne måle effekten.
77. Vel halvparten av prosjektene var vel koordinert med andre beslektede FN-prosjekter. På den annen side, det synes å ha vært svært lite koordinering med andre multilaterale eller bilaterale prosjekter (tidligere, nåværende og planlagte).
78. Graden av aggregering i evalueringsrapporten gjør det nær sagt umulig å si noe om til hvilken grad FNs virksomhet i Sri Lanka har fremmet norske bistandspolitiske mål, eller om den norske bistandspolitikk har vært med på å fremme FNs overordnede bistandsmålsetting. Enkelte av prosjektene har klart målsettinger som faller sammen med nordiske bistandspolitiske målsettinger, men den analytiske delen av rapporten tillater ingen generelle konklusjoner med hensyn til dette spørsmålet. (Det samme vil sannsynligvis også bli resultat av vurderinger av total bistandsvirksomhet i andre land eller områder, som f eks JIUs siste rapport om FNs tekniske bistand i Sentral Amerika og Caribbean ⁷⁵. Evalueringen av funksjonelle prosjekter/programmer vil antakelig gi bedre resultater).

⁷² E/1980/82 + Add 1 - JIU/REP/79/16.

⁷³ Ifølge GAO den eneste inspektør som viste interesse for evalueringer. Se paragraf 43 (v) ovenfor.

⁷⁴ E/1980/82/Add.2.

⁷⁵ JIU/REP/85/6.

79. Det er ikke klart fra evalueringsrapporten hvem som foreslo en slik undersøkelse. Mest tyder på at ideen kom fra inspektørene. JIU hadde allerede overveiet seks mottakerland før Sri Lanka aksepterte. JIU anmodet også FN-organisasjonene om å delta. Det er ingen antydning om konsultasjoner med bidragsytere vedrørende en slik undersøkelse, og kanskje viktigere, utformingen av undersøkelsen.
80. Anbefalingene er generelt underbygget med komparativ statistikk. Mange kan bli funnet i tidligere FN-rapporter, som f eks den såkalte Capacity Study ⁷⁶ eller Generalsekretærens rapport til ECOSOC i 1969 ⁷⁷.
81. Rapporten ble sendt til ledelsen i alle medlemsorganisasjonene og også til medlemsstatene, som på det tidspunkt hadde en mulighet for å diskutere den i ECOSOC og Generalforsamlingens 5. komité. Vi har allerede nevnt at ingen diskusjon tok plass mellom JIU og medlemsstatene om utformingen og planleggingen av undersøkelsen.
82. Vi har gått gjennom ECOSOCs Official Records av møtene i 1980 ⁷⁸. Så vidt en kan se var rapporten og dens konklusjoner og anbefalingene i det hele tatt ikke referert til av noen av de som deltok i debattene. Det var heller ingen follow-up fra ECOSOC i form av resolusjon, beslutning eller anbefaling. I Generalforsamlingen samme år var debatten om JIUs rapporter konsentrert om rapportene om FNs personalpolitikk (hvor Norge deltok) ⁷⁹. Ingen debatt fant sted om Sri Lanka-rapporten, og ingen resolusjoner eller vedtak ble fattet.

4.2 Verdens Helseorganisasjon (WHO) - den første evaluering av den globale strategien for helse for alle i år 2000

82. WHO har utviklet et av de mest omfattende evaluerings-system blant FN-organisasjonene. Det er basert på selv-evaluering. JIU beregner at om lag 10-15 prosent av WHO's profesjonelle tid er brukt på programmerings- og evalueringsvirksomhet.
83. Ifølge JIU har også WHO gjort mest framskritt blant FNorganisasjonene i integreringen av evaluering i den grunnleggende Management Cycle. Evaluering er derfor understøttet og utnyttet på alle nivåer av WHO's hierarki ⁸⁰.
84. ODA, i sin undersøkelse av multilaterale organisasjoner, er mere kritisk. Den understreker i sær nødvendigheten av uavhengighet i evalueringsvirksomheten, og anbefaler at WHO bør allokere mere ressurser til uavhengig evaluering ⁸¹. WHO bruker mindre enn en halv prosent av programkostnadene til slik evaluering, langt under gjennomsnittet for de andre FNorganisasjonene i ODA undersøkelsen ⁸². Men ODA anerkjenner på samme tid at mere ressurser på dette området sannsynligvis bare betyr en overføring fra andre avdelinger og derfor en svekkelse av disse avdelingenes virksomhet ⁸³. Grunnen til denne vekt på uavhengig evaluering er at ODA finner det tvilsomt at en operasjonell avdeling kan objektivt evaluere et program som den har management ansvar for. ODA hevder også at rapportene ofte blir ukritiske som følge av WHO's policy med å la mottakerlandene kommentere disse før de blir utgitt. ⁸⁴

⁷⁶ DP/5, 1969.

⁷⁷ E/4669.

⁷⁸ E/1980/SR. 1-46.

⁷⁹ A/C.5/35/SR.1-63.

⁸⁰ Se JIU/REP/85/10 (para 170-178) for en utmerket summarisk oversikt over utviklingen og strukturen av WHO's evalueringsvirksomhet.

⁸¹ ODA, para 22.

⁸² Ibid, side 25.

⁸³ Ibid, 7.6.

⁸⁴ Ibid, Annex 3, para 45.

85. Dette siste punkt går selvsagt til kjernen av WHO's evalueringsvirksomhet. Det er gjentagne ganger understreket i WHO's dokumenter at programmering og evaluering av helsepolitikk og helseprogrammer er først og fremst medlemslandenes ansvar, og at WHO bare understøtter deres virksomhet. Dette kommer helt klart til uttrykk i «The Guiding Principles for Health Programme Evaluation»⁸⁵ hvor det er utvetydig erklært at «guidelines» er for bruk av landene for deres programmer og virksomhet, og for WHO for dennes samarbeids (collaborative) programmer.
86. Denne filosofi er grunnlaget for WHO's første evaluering av den globale strategien for helse for alle i år 2000⁸⁶. I tillegg til WHO's egne regulære monitoring og vurdering av strategiens effektivitet, inviterte Verdens Helseforsamling medlemsstatene til å evaluere de nasjonale strategier, med en felles ramme og format⁸⁷. De nasjonale evalueringsrapportene ble konsolidert i regionale møter i seks regionale rapporter⁸⁸, som igjen ble sammenfattet i en global rapport. I alt 147 medlemsstater (88,6 pst) utførte evalueringer.
87. Rapportene ble først diskutert i WHO's Executive Board (og dens Programkomite)⁸⁹, og deretter av den 39. Verdens Helseforsamling (Komite A)⁹⁰. Norge er ikke medlem av Executive Board, og deltok ikke i debatten i Helseforsamlingen. Men den norske delegasjonen var «co-sponsor» av resolusjonsutkastet som ble endelig vedtatt.
88. Denne evaluering er sannsynligvis uten side-stykke i FN-systemet. Vi vil derfor i det følgende forsøke å vurdere rapportene, og diskusjonene om dem, med fokus på elementer som kanskje kan gi verdifulle ideer som kan bli anvendt for andre programmer. Denne typen evaluering kan være en modell for liknende evalueringer av andre større omfattende temaer, f. eks kvinner, barn, gjeldskrise, matvarespørsmål, energi, miljø, osv.⁹¹
89. Rapportene har på mange måter lite til felles med hva en vanligvis forstår med evalueringsrapporter. De er mere et utsyn over helsesituasjonen, globalt, regionalt og nasjonalt. Men, og dette er det nye aspektet, disse utsynene er bygget på evalueringer utført nasjonalt på grunnlag av 12 vedtatte globale indikatorer⁹².
90. Rapporten har fem kapitler. Kapittel 1 analyserer sammenhengen mellom sosio-økonomisk utvikling og helse bygget delvis på indikator 11 (literacy rate) og 12 (BNP per capita). Kapittel 2 analyserer behandlingen av helseutvikling, bygget på indikator 1 (politisk «commitment»), 2 (community development), 3,4,5 og 6 (ressurser, i sær finansielle), og 7 (primary health care). Kapittel 3 vurderer helse-status, bygget på indikator 8 (barns ernæringsstatus), 9 (barnedødelighet) og 10 (forventet levetid). Kapitlene 4 og 5 vurderer framskritt og strategiens effektivitet.
91. WHO's medlemsstater har i alle år sendt inn statistikk og annen informasjon om helsevesen og helse-status. Disse data er regulært publisert. Men dette er første gang et forsøk er gjort på å parre slike data med en liste av indikatorer, og bruke dem som en del av en omfattende evaluering. Målet var ikke å sammenlikne ett lands prestasjoner med et annet, men heller å «highlight» eller illustrere spesielle helseproblemer.

⁸⁵ «Health for all» series No. 6.

⁸⁶ Verdens Helseforsamlingsresolusjoner, WHA 34.36, WHA 35.23 og WHA 36.35.

⁸⁷ DGO/84.1.

⁸⁸ Norges bidrag kan bli funnet i Vol. 5, European region (side 169-173).

⁸⁹ EB/1986/REC/2.

⁹⁰ Ibid, Annex 3, para 45.

⁹¹ Temaene er tatt fra PROMEMORIA 1987 03-1987 submitted av Sverige til EKB-møtet i Oslo, 17.-18. mars 1987.

⁹² Den europeiske region evaluerte strategien på grunnlag av 38 regionale indikatorer, siden de europeiske medlemsland stort sett hadde nådd de 12 indikatorene.

92. En rask lesing av rapportene antyder at fire faktorer synes å ha influert evalueringene:
- i) De fleste land, og det gjelder både utviklingsland og utviklede land, har fremdeles ikke utviklet metoder og prosedyrer for en systematisk vurdering av effektiviteten og effekten av «helse-for-alle» strategien. Selv om det i mange tilfeller synes å være det første virkelige forsøk på å vurdere nasjonal helsepolitikk og helsestrategi, er de fleste rapportene ennå forholdsvis tradisjonelle rapporter om helsevesen (i sær kapittel 2). Det synes, f eks, å ha vært særlig alvorlige huller i informasjonene om sosiale, politiske og decisionmaking prosesser (som kanskje kan sies å være pillarer for ethvert system for å oppnå «helse-for-alle»).
 - ii) De fleste landene manglet en klar «baseline» som kunne bli brukt for å måle framskritt eller effekt, bortsett fra at det korte tids-perspektiv siden strategien ble vedtatt, betyr at det var store målevansker. Derfor, selv om mange forsøkte å evaluere utviklingen over de siste 4-8 årene, gikk mange land 20-30 år tilbake. Mange utviklingsland har forsøkt å bruke landets uavhengighetsår som «baseline». Men for svært mange vil denne første evaluering gi en «baseline» som kan bli brukt for den neste evaluering.
 - iii) Mangel på data, og i sær data for de vedtatte indikatorer. Mange vurderinger ble derfor kvalitative og subjektive.
 - iv) Noen av indikatorene synes å ha gitt lite eller ingen brukbar informasjon, enten fordi de ikke er diskriminerende nok, eller fordi informasjonene ikke er der eller ikke kan bli kvantifisert. Enkelte rapporter, kanskje i sær fra Afrika og Midt-Østen, understreket at indikatorene burde være bedre tilpasset de enkelte lands behov, og bli definert og formulert i samsvar med de svært ulike nasjonale og regionale kulturelle og sosio-økonomiske karakteristikk.
93. Disse betraktninger kom også til uttrykk under debatten i Executive Board og Helseforsamlingen, som i tillegg syntes å legge mere vekt på viktigheten av policies utenfor helsesektoren og nødvendigheten av et multi-sektor approach til en «helse-for-alle» politikk.
94. Debatten viste også at ideen med å gjøre evaluering til et nasjonalt ansvar, og ikke en WHO-virksomhet, fremdeles ikke var blitt fullt forstått eller akseptert av medlemsstatene. F eks, i den amerikanske regionen var mesteparten av arbeidet gjort av WHOs regionale kontor, så det er vanskelig å tale om en nasjonal evaluering. Evalueringen hadde ikke vært autentisk nok til å forplikte regjeringene, som på mange måter betraktet undersøkelsen som et foretak til å møte krav stilt til dem fra Helseorganisasjonens styreorgan ⁹³. Mange afrikanske land hadde hatt inntrykk av at evalueringen bare var en av mange WHO-aktiviteter ⁹⁴. Få land syntes å ha utviklet en evalueringskapasitet og «kultur», og det påvirket selvsagt deres «commitment» i gjennomføringen av evalueringen ⁹⁵.
95. Men til tross for disse vanskene med gjennomføringen av evalueringen, var det alminnelig enighet om at den hadde vært en suksess. Det kan kanskje sies å ha en viss betydning at 146 stater hadde vært åpne nok til å dele med andre de kunnskaper evalueringen hadde gitt dem om deres egen strategi, og gjennomføringen av den. Et grunnlag er dermed lagt for den neste, den andre, evalueringen av den globale strategien, som etter planene vil finne sted seks år etter den første.
96. Den 39. helseforsamling vedtok to resolusjoner i samband med den globale strategien, en i sin helhet viet til intersektoralt samarbeid, og den andre mere direkte fokusert på den første evalueringen.

⁹³ EB 77/1986/REC/2, side 80.

⁹⁴ Ibid, side 81.

⁹⁵ A 39/A/SR.1, side 2.

4.3 International Trade Centre - evaluering av ITCs program for handelsinformasjon-services (TIS)

97. ITC er en av FN-organisasjonene med mest erfaring i evaluering. Sentret opprettet sitt første interne prosjektevalueringssystem i 1975, og i november 1986 utga det en «ITC Manual on Programming, Project Design, Monitoring and Evaluation». The Manual presenterer et integrert system for formulering, monitoring og evaluering av tekniske bistandsprosjekter ⁹⁶. I 1981 startet sentret et program-evalueringssystem. I 1987 begynte det å innføre et selv-evalueringssystem, basert på metodikken i en evalueringshåndbok utarbeidet av FNs Office for Programme Planning and Coordination ⁹⁷.
98. Hvert år planlegger ITC en serie av om lag 12 interne indepth evalueringer av større prosjekter, ledet av ITC tjenestemenn som ikke har vært direkte assosiert med det spesielle prosjektet. Representanter for bidragsyterne og mottakerlandet deltar i de fleste av evalueringene av trustfund prosjekter. Alle trust-fund prosjekter er i prinsippet underkastet in-depth evaluering, men det er nokså uvanlig for prosjekter under USD 200.000 å bli evaluert pga de relativt høye kostnader ved slike evalueringer (Manual, kapittel 5000, para 19). Rapportene for disse evalueringene blir gitt til deltakerne og til ITCs Executive Director, som diskuterer dem med sin «senior staff». En kort (svært kort) summarisk framstilling er inkludert i ITCs årlige rapporter.
99. Norge er en av de største bidragsyterne til ITCs tekniske bistandsvirksomhet, men bare fire norske eksperter ble i 1986 rekruttert for å delta i denne virksomheten. Disse fire arbeidet i det hele 15,5 måneder, sammenliknet med en total arbeidstid samme år for internasjonale eksperter på 1 744 måneder (eksperter fra utviklingsland 680 måneder, fra utviklede land 995 måneder, sosialistiske land i Øst-Europa 55 måneder og statsløse 13 måneder) ⁹⁸.
100. Hvert år velger ITCs styreorgan, the Joint Advisory Group (JAG), ett program eller emne for evaluering av uavhengige konsulenter. Disse sender sin rapport direkte til JAG. Rapporten analyserer vanligvis rekkevidden (scope) av programmet, ressursene, gjennomføringen, hva som er oppnådd, effekten (impact), og inneholder som konklusjon anbefalinger om programmets framtidige utvikling.
101. Den siste av denne typen evalueringer tok opp ITCs handelsinformasjonsservice (TIS). Den ble utført i 1985/86 ⁹⁹ og diskutert av JAGs 20. sesjon i april 1987 ¹⁰⁰. Denne evalueringen ble gjennomført sammen med UNDP som del av dennes serie av tematiske evalueringer. Disse blir også diskutert av UNDPs Governing Council.
102. Det er beregnet at bistand fra ITC for handelsinformasjon i 1985 var omlag USD 3 millioner, som representerer en femtedel av ITCs bistandsvirksomhet det året ¹⁰¹. Siden starten i 1964 har ITC bidratt til opprettingen av handelsinformasjonsservicen i ialt 82 land. ¹⁰²
103. Evalueringsrapporten som ble sendt til JAG er en syntese av en mye mer detaljert undersøkelse, basert på «desk-studier» og felt-besøk til 10 land. Rapporten gir ingen informasjon om hvor mange prosjekter eller del av prosjekter som ITC har på dette området, eller i hvor mange land. De 10 landene ble valgt for å få et så bredt spektrum som mulig (forskjellig økonomisk system, least developed, land locked, island, osv) og inkluderte også 3 regionale prosjekt (Afrika, Asia, Latin-Amerika). Det er ingen mulighet til å si om denne fordeling er i samsvar med ITCs totale fordeling av prosjekter på dette området. Det ville ha vært interessant å også hatt en kort oversikt over ITCs totale virksomhet på dette området.

⁹⁶ Ifølge Manual er årlig intern evaluering nødvendig for alle UNDP prosjekter over USD 400.000, og alle Trust Fund prosjekter med over 150.000 årlig budsjett (Manual, kapittel 5000, para 3).

⁹⁷ ITC/AG(XX)106, para 120.

⁹⁸ ITC/AG(XXI)/106/Add.1, tabell 7.

⁹⁹ ITC/AG(XX)/105.

¹⁰⁰ ITC/AG(XX)108.

¹⁰¹ ITC/AG(XX)/105, para 38.

¹⁰² ITC/AG(XX)/105, para 66.

104. Selv om det ikke er klart uttrykt synes det som om rapporten metodologisk følger det skjema som ITCs ledelse har vedtatt for interne evalueringsrapporter ¹⁰³, nemlig:
- i) en forståelse av et lands politiske, økonomiske, sosiale og institusjonelle bakgrunn,
 - ii) analyse av de viktigste problemområder og flaskehals for økonomisk utvikling i alminnelighet, og utenrikshandel spesielt,
 - iii) behov for teknisk bistand,
 - iv) en analyse av prosjektets viktigste elementer (målsetting, resultater, effekt, osv).
105. Det vil si at evalueringen ikke tok prosjekt-dokumentene for gitt (som en effektivitetsanalyse antakelig ville kunne gjøre), men også reiste spørsmål om og vurderte selve logikken og variablene i prosjektene i lys av den spesielle sammenheng hvor de opererte. Rapporten inneholder derfor en kortfattet beskrivelse av behovet for handelsinformasjon i utviklingsland, de eksisterende «constraints», privat sektor TIS sammenliknet med offentlig sektor TIS, regionalt samarbeid, osv. På denne bakgrunn vurderes den tekniske bistand, bl a størrelsesorden (de fleste TIS aktiviteter er integrert i bredere prosjekter til å styrke et lands handelsfremmende organisasjoner, fokus på offentlig TIS, effekt, prosjekt-design osv).
106. Konklusjonen er at teknisk bistand fra ITC for handelsinformasjon stort sett har hatt en positiv effekt på landenes kapasitet til å løse noen av deres problemer på dette området. Men til tross for dette alminnelige positive inntrykk, viser evalueringen at bistanden har hatt visse svakheter, som f eks;
- i) problemet har ikke blitt skikkelig identifisert,
 - ii) TIS rettleidinger eller «policies» har ikke vært klare nok,
 - iii) planleggingen har ikke vært tilstrekkelig,
 - iv) det har vært mangel på «feed-back»,
 - v) prosjektene lider under dårlig «design».
107. Anbefalingene faller stort sett i fem grupper:
- i) Mere fokus på brukerne av handelsinformasjon, dvs den private sektor (hvis den er villig til å forplikte seg til å sikre ressurser over et lengre tidsrom).
 - ii) Bedre planlegging, dvs en avklaring av valgmuligheter og forhåndsstudier av alternativer.
 - iii) Selv-finansiering, slik at TIS kan fortsette også etter at et ITC prosjekt tar slutt, f eks ved gradvis innføring av et gebyr eller årlig abonnement.
 - iv) ITC-spørsmål, bl a om ITC bør ta betalt for sine services, og konsolidering av TIS på sekretariatsnivået.
 - v) Bruk av EDB i handelsinformasjon.
108. Etter anmodning fra JAG ble rapporten først diskutert av en gruppe eksperter fra både utviklingsland og utviklede land, som sendte sine kommentarer til JAG ¹⁰⁴. Verken diskusjonen i ekspertgruppen eller JAG brakte inn nye elementer. ITCs Executive Director ble anmodet om å gjennomføre rapportens anbefalinger, og å studere om ITC skulle kunne beregne seg godtgjørelse for noen av sine handelsinformasjonsservices, og mulighetene for at handelsfremmende organisasjoner i utviklingsland skulle kunne innføre et system med betaling for noen av deres services. ¹⁰⁵.

¹⁰³ Manual.

¹⁰⁴ ITC/AG(XX)/105/Add.1.

¹⁰⁵ ITC/AG(XX)/108, para 109.

109. Dette er utvilsomt en evaluering som tar i betraktning de fleste av de kriteria som vi har huskelistet i vedlegg 3, f eks:
- i) Den vurderer produktet sammenliknet med hva som var planlagt.
 - ii) Den sammenlikner effekten av bistanden med målsettinger.
 - iii) På bakgrunn av den økonomiske-politiske beskrivelsen svarer sannsynligvis prosjektene til ett av mottakerlandenes prioritetsbehov.
 - iv) Prosjektene er integrert i et utviklingsperspektiv hvor hensynet til økonomisk vekst er tillagt en viss vekt.
 - v) Medlemsstatene (bidragsyterne) har i JAG muligheter til å påvirke valg av evalueringsemne, og også antakelig muligheter til å antyde i alle fall på planleggingsstadiet spesielle sider av bistanden som de gjerne vil ha belyst ¹⁰⁶.
 - vi) Konklusjonene i rapporten synes å være vel underbygget (men for å kunne si noe mere om det bør man vurdere den detaljerte undersøkelsen). anbefalingene er klare og entydige.
110. Det er på den annen side visse kriteria hvor det er mere vanskelig å si om prosjektene har tatt hensyn til dem, f eks:
- i) Det er vanskelig å vurdere til hvilken grad bistanden har gått til de fattigste utviklingsland, siden rapporten ikke gir full opplysning om totaliteten av ITCs bistand for TIS. Men to av landene i utvalget som ble nærmere studert er minst utviklede land (Nepal og Etiopia).
 - ii) Det er heller ikke mulig å bedømme til hvilken grad prosjektene har tilgodesett de fattigste befolkningslag. Det kan i alle fall være rimelig formodning at dette kriterium ikke har spilt noen vesentlig rolle. Det kan kanskje heller være grunn til å frykte at den økte vekt som rapporten anbefaler på den private sektor, vil representere en ugunstig utvikling for de mindre bedrifter eller forretningsdrivende.
 - iii) Det er også grunn til å tro at kriteriet for kvinnes levevilkår og arbeidsmuligheter har vært tillagt liten vekt ¹⁰⁷.

¹⁰⁶ JAG har vedtatt at den neste evaluering skal vurdere ITCs tilbuds- og etterspørselsundersøkelser (ITC/AG(XX)/106, para 119). Det er ingen antydning i rapporten fra sesjonen at et eller flere medlemsland uttrykte noen spesielle ønsker med hensyn til evalueringen.

¹⁰⁷ Det er interessant å notere seg at ITCs Manual for evaluering refererer til nødvendigheten av å inkludere i prosjektenes målsetting, a) integrering av kvinner i utviklingsprosessen, b) beskyttelse og bedring av miljøet, c) teknisk samarbeid mellom utviklingsland, men «bare for UNDP-prosjekter» (vår utheving) (Manual, Kapittel 3000, para 32). I en annen sammenheng refererte deltakerne i JAGs 20. sesjon til nødvendigheten av å bedre deltakingen av kvinner i nasjonale handelsprogram (ITC/AG(XX)/108 para 73) og vedtok en anbefaling om at ITC skulle utvikle innovative aktiviteter for å sikre en sterkere deltaking av kvinner i eksporthandel (Ibid, para 77).

5. KONKLUSJON

111. Vår gjennomgang av en forholdsvis utstrakt dokumentasjon (se Bibliografien) antyder at de fleste FN-organisasjonene nå har bygget opp evalueringsordninger basert på intern og ekstern evaluering.
- i) Gjennomgangen av JIU materialet antyder at evalueringsarbeidet i FN-organisasjonene stort sett har vært gjennomført på prosjektnivået, men at flere organisasjoner også forsøker mer omfattende evalueringer på program- og sektornivå.
 - ii) ODA-rapporten antyder at en vesentlig del av evalueringen er konsentrert om tekniske/administrative spørsmål i forbindelse med prosjektgjennomføringen, og derfor gir bare begrenset kunnskap om bredere sider av bistandsvirksomheten, som f.eks. bistandens effekt i forhold til målsettingen eller om bistanden er nådd fram til målgruppene. ODA-rapporten reiser også spørsmål om evalueringene er tilstrekkelig uavhengige.
 - iii) Evalueringsmaterialet synes å antyde at en rekke svakheter kanskje kunne vært unngått ved bedre og mer omfattende forhåndsundersøkelser og bedre planlegging, omfattende konsultasjoner, med og retningslinjer fra medlemsstatene (både mottaker- og giverland) i organisasjonenes styreorgan.
112. Til tross for disse svakheter antyder evalueringsmaterialet vi har vurdert at de evalueringer som blir utført kan gi en vesentlig del av de nødvendige opplysninger til å gi norske bistandsmyndigheter innsikt i organisasjonenes funksjonsdyktighet og evne til å gjennomføre tiltak effektivt. Det kan også danne grunnlaget for en norsk vurdering om organisasjonene har innrettet sin bistandsvirksomhet mot slike målgrupper og slike typer bistand som Norge prioriterer. En konklusjon synes derfor å være at norsk bistandsforvaltning foreløpig neppe trenger å bygge opp tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å gjennomføre egne evalueringer av FN-organisasjoners flersidige bistandsvirksomhet. Dette ville også ha vidtrekkende økonomiske konsekvenser. På den annen side, en aktiv norsk deltaking i organisasjonenes egne evalueringer av norske multi-bi prosjekter, kan til en viss grad gi innblikk i hvor effektive de utførende FN-organisasjonene er som formidlere av norsk bistand. En slik deltaking må suppleres med en pågående og dynamisk innstilling til det evalueringsmateriale som organisasjonene selv framskaffer.

Norsk bruk av FN-systemets egen evaluering

113. Vi vil derfor i første rekke fokusere på hvordan Norge kan nyttiggjøre seg det arbeid som allerede blir (eller kan bli) utført i FN-organisasjonene.
114. Norsk kontroll og medvirkning kan til en stor grad skje ved deltakelse i årsmøter, styremøter, konferanser og sist, men ikke minst, forhandlinger om bidrag, både på planleggingsstadiet (valg av evalueringsemne, metodikk osv) og under vurderingen av sluttrapporten. Norge må både delta, og bli sett å delta, i alle organer hvor evalueringsspørsmål kommer opp, og også ta initiativet til å forlange debatt om enkelte rapporter. Det siste er især viktig i organisasjoner hvor evalueringsrapportene ikke blir sendt automatisk til styreorganene.
115. Mye er her avhengig av de norske myndigheters kapasitet til å følge med og forberede kvalifiserte instruksjoner til de norske representanter, med bl.a. en analyse av evalueringsrapportene mot en bakgrunn av de spørsmål Norge vil ha ønsket å ha svar på med evalueringsundersøkelsen. Suksess på dette området er avhengig av en aktiv dialog med sekretariatet i de ulike FN-organisasjonene, og kanskje især med evalueringsenhetene hvor de eksisterer. Bare en slik dialog kan bibringe den nødvendige kjennskap til organisasjonenes struktur, kapasitet og arbeidsform.
116. En diskusjon av hvordan en slik støtte til norsk bruk av FN-systemets evaluering av sin bistandsvirksomhet kan bli organisert og koordinert faller utenfor rammen av denne konklusjon, men bør utvilsomt bli tillagt vesentlig vekt i det videre arbeidet. Vi har spesielt pekt på at rapporter fra JIU og den eksterne revisjon må utnyttes bedre. Generelt sett kan man kanskje si at det er viktig at ansvaret for å motta og organisere vurderinger av evalueringsmateriale fra FN-organisasjonene, og sørge for at disse vurderingene blir reflektert i norske innlegg i disse organisasjoners organer er samlet i en enhet i norsk administrasjon.

En kunne tenke seg at DUH, når det gjelder bistandsvirksomhet, kunne være et slikt bindeledd (focal point) mellom FN-organisasjonenes evalueringsvirksomhet og de relevante fagdepartementer.

117. I betraktning av den kritiske rolle som JIU og FN-systemets eksterne revisorer kan spille i en norsk strategi for å følge FN-organisasjonenes bistandsvirksomhet, vil vi i det følgende foreslå visse tiltak som kan forbedre eller styrke disse institusjonenes evalueringsrolle.

JIU

118. Norge må anse JIU som en aktiv ressurs i bestrebelsene på å vurdere det multilaterale systemet. Av særlig interesse kunne være muligheten av å anmode JIU, direkte, om å utføre en bestemt evalueringsundersøkelse¹⁰⁸. Når det gjelder JIU selv er våre anbefalinger stort sett i tråd med Vraalsenkomiteens som, med visse endringer, allerede er godkjent av FNs generalforsamling¹⁰⁹. Generalsekretæren og de relevante FN-organer er anmodet om å gjennomføre dem. Dette betyr at en rekke anbefalinger vedrørende JIU (63-67) nå skal bli gjennomført. Det er viktig at Norge deltar aktivt i oppfølgingsarbeidet for å gi JIU en mer profesjonell evalueringsrolle i FN-systemet.
- i) Anbefaling 63 innebærer en vedtekstendring. Enhver endring i JIUs vedtekter, prosedyrer eller budsjett er av interesse for **alle** FN-organisasjonene som har godtatt vedtektene, dvs alle med unntak av Bretton Woods institusjonene og IFAD. JIU er ansvarlig, ikke bare til FNs generalforsamling, men også til de andre organisasjonene. Vedtekts-endringer må derfor legges fram for alle styringsorganer. Sett fra norsk side innebærer dette at dersom Norge skulle ønske å influere de endelige endringene, enten det er i vedtekter eller prosedyrer, må norsk deltakelse i en rekke organisasjoner bli samordnet.¹¹⁰
 - ii) Anbefaling 64 angår oppnevning av inspektør. Norge bør kunne understreke hensynet til en rimelig geografisk fordeling (allerede forutsett i vedtektene) i tillegg til Vraalsen-komiteens kriterier.¹¹¹
 - iii) Anbefaling 65 anmoder Generalforsamlingen om å gi JIU sterkere rettleiding for dens arbeidsprogram. JIUs evalueringsrapport om resultatene av dens egen virksomhet, som ifølge resolusjon 40/259, skal bli diskutert av Generalforsamlingens 42. sesjon høsten 1987, vil sannsynligvis inneholde en rekke elementer som kan tjene som bakgrunn for norsk deltakelse. Norge bør især legge vekt på at medlemsstatene må ha:
 - a) mer innflytelse på JIUs program som helhet. Den 42. sesjon av Generalforsamlingen vil for første gang gi medlemsstatene en mulighet til å diskutere programmet for de to kommende år.¹¹²
 - b) mer innflytelse på planlegging av evalueringsundersøkelser,
 - c) mer informasjon om follow-up etter evalueringsundersøkelser.
 - iv) Anbefaling 66 er først og fremst rettet til medlemsstatene og forutsetter en aktiv deltakelse. Våre anbefalinger i paragrafene 114 til 116 ovenfor er relevante i denne sammenheng.

¹⁰⁸ Se fotnote 43 til paragraf 44 (vi).

¹⁰⁹ A/RES/41/213.

¹¹⁰ Det kan kanskje være relevant her å minne om at Generalforsamlingen allerede i 1947 (Res. 125 (II)) «called upon members to ensure on the national level a coordinated policy of their delegations». ECOSOC gikk ennå lenger i 1967 (Res. 1281 (XLIII)) og «urged ... Governments ... to ensure that positions taken by their national delegations to meetings of the various organizations are coordinated»... og «suggested ... the possibility of establishing a central governmental machinery charged with the responsibility of coordinating at the national level their participation in organizations within the United Nations system».

¹¹¹ Se tabell 6.

¹¹² Se paragraf 44 (vi) ovenfor.

- v) Anbefaling 67 behandler nærmere samarbeid mellom JIU og de eksterne revisorer. JIU har diskusjoner med The Panel of External Auditors om spesielle undersøkelser. Hva komiteen har i tankene er utvilsomt et videre, eller nærmere, samarbeid. Dette vil bli ennå viktigere etter hvert som revisorene mer og mer tar opp områder som også kan sies å være del av JIUs ansvar.¹¹³
119. Norsk deltakelse i diskusjonen om gjennomføringen av Vraalsen-komiteens anbefalinger bør kunne komplettere disse med å foreslå:
- i) at JIU etablerer skarpere kriterier for valget av undersøkelser,
 - ii) at JIU i langt sterkere grad enn nå må ta opp emner som er grunnleggende for en organisasjon,
 - iii) at formannens stilling i planleggingen og gjennomføringen av et arbeidsprogram må styrkes.
 - iv) at ACABQ tar initiativ til å etablere nærmere kontakt med JIU. JIU møter nå «tradisjonelt» bare annethvert år med ACABQ.¹¹⁴
120. FNs Revisjonsråd og særorganisasjonenes External Auditors tar mer og mer interesse i organisasjonenes totale virksomhet, og dermed også deres evalueringsvirksomhet. De står på mange måter sterkere enn JIU med sine anbefalinger fordi:
- i) De har adgang til konfidensiell informasjon.
 - ii) The Executive Heads av organisasjonene er tvunget til å reagere på observasjonene og anbefalingene.
 - iii) Rapporter om FN og FN-organene blir inngående diskutert i ACABQ og i tilsvarende komitéer i særorganisasjonene, som f.eks. PFAC i ILO.
121. På denne bakgrunn kan Norge ta opp, i styreorganene i de ulike FN-organisasjonene, revisorenes rolle på evalueringsområdet. Diskusjonene over en rekke år har vist at medlemsstatene ikke er villige til å endre revisorenes mandat eller organisasjon. Det er derfor viktig at forslag eller anbefalinger er innen rammen av de eksisterende mandat eller instruksjoner. Men selv innen denne rammen kan revisorene:
- i) bli anmodet om å kommentere organisasjonenes evalueringspresentasjoner¹¹⁵.
 - ii) bedt om å sende sine rapporter til styreorganene for de FN-organene de reviderer (noe som øyensynlig nå skjer i UNDPs Governing Council).
 - iii) bli anmodet om å vurdere til hvilken grad ulike finansielle og management systemer bidrar til økonomisk og effektiv bruk av FNs ressurser.
 - iv) bli anmodet om i større grad å vurdere programresultater (value for money).

¹¹³ Se f.eks. The Board of Auditors observasjoner om evaluering i UNFPA (A/41/5/Add. 7, para 48-65). At samme område synes å være dekket går fram av UNFPAs Executive Directors imøtegåelse av observasjonene med en referanse til en JIU rapport. XX)/108, para 109.

¹¹⁴ Report of the Joint Inspection Unit (A/41/34), para 11.

¹¹⁵ Dette blir foreslått i ODA-rapporten (ODA, para 7.15).

Forslag til videre arbeid

122. Multi-bi

Denne rapporten behandler bare FN-systemets flersidige virksomhet. Administrasjonen av multi-bi prosjekter går i de enkelte FN-organisasjonenes regi og ut fra deres bestemmelser. De internasjonale organisasjoner har rapporteringsansvar. Mulighetene for evaluering er vanligvis tilstede, men synes å ha vært ujevnt benyttet av Norge. Hovedinntrykket etter en forholdsvis summarisk undersøkelse peker på en mangel på policy og kapasitet på dette feltet. Derfor vil vi foreslå at en spesiell rapport blir laget om norsk utnyttelse av de allerede eksisterende evalueringsmuligheter i multi-bi prosjektene. Rapporten bør kartlegge de eksisterende prosjekter, vurdere til hvilken grad Norge har deltatt i evaluering av disse prosjekter, og foreslå en organisatorisk metodikk for å forbedre situasjonen.

Norsk organisasjon

123. Den norske administrasjon mottar daglig fra FN-systemets organisasjoner dokumentasjon om systemets bistandsaktivitet, enten direkte eller via de norske utenriksstasjoner. Lite er kjent om hvordan systemet distribuerer sin dokumentasjon. Noe går til Utenriksdepartementet, noe til fagdepartementene og, i sær for dokumentasjon vedrørende bistandsvirksomhet, en stor del til DUH. Ennå mindre er kjent om hva som skjer videre med denne dokumentasjon. Vår undersøkelse synes å antyde at lite av denne dokumentasjon er brukt som in-puts til å hjelpe bistandsadministrasjonen til å evaluere FN-systemets effektivitet og effekten av dets bistandsvirksomhet. Hvis Norge skulle ønske å spille en mere aktiv rolle i dette henseende, som foreslått ovenfor, vil det være nødvendig å etablere faste rutiner for behandling av det materiale som kommer inn. Vi vil derfor foreslå en studie av mekanismen for mottak og behandling av disse dokumentene og av feed-back til FN-systemet via norsk representasjon i styre-organene for å belyse og klarlegge den eksisterende situasjon og gjøre forslag om mulige endringer.

Evaluering

124. Vi har ovenfor konkludert at Norge neppe trenger å bygge opp den tilstrekkelige kapasitet og kompetanse til å gjennomføre egne evalueringer av det multilaterale systemet. En mere effektiv strategi på dette tidspunkt synes å være å utnytte i sterkere grad enn hittil det arbeid som allerede er gjort, eller kan bli gjort, av FN-systemet selv. Imidlertid, skulle det være et ønske om en mer aktiv holdning fra norsk side, er det vedlagt ett notat «Evaluering av multilateral bistand: Hvilke spørsmål stiller vi, hvorfor, og hva gjør vi med svarene?». (Vedlegg 4).

TABELLER

Tabell 1 Bistand under DUH til FN og FN-organisasjoner i 1987.

Mill. kr.

	<u>Multilateral</u>	<u>Multi-bi</u>	<u>Totalt</u>
<u>FN</u>			
11.5 pst av bidrag	3.4	–	3.4
ESCAP	13.0	1.9	14.9
Habitat	1.1	1.0	2.1
CTC	1.5	–	1.5
UNRISD	1.0	–	1.0
INSTRAW	2.5	–	2.5
ITC	–	8.6	8.6
<u>FOND UNDER FN</u>			
UNFPA	109.3	18.3	127.6
UNFDAC	17.6	–	17.6
UNCTAD CF	3.2	–	3.2
<u>UNDP</u>			
Frivillige bidrag	458.0	–	458.0
Prosjekter	–	21.3	21.3
UNV	1.0	–	1.0
<u>Fond under UNDP</u>			
UNCDF	30.0	10.9	40.9
UNRFNRE	3.0	–	3.0
UNIFEM	8.0	–	8.0
UNSO	10.0	19.7	29.7
<u>UNICEF</u>	191.0	43.1	234.1
<u>ILO</u>			
19.6 pst av bidrag	0.9	–	0.9
Prosjekter	–	43.2	43.2
<u>IFAD</u>	36.9	35.1	72.0
<u>UNESCO</u>			
IIEP	1.0	–	1.0
IPDC	7.0	–	7.0
Prosjekter	–	8.1	8.1
<u>WFP</u>			
Bidrag	146.3	–	146.3
IEFR	14.0	–	14.0
Matvarehjelp	41.1	–	41.1

FAO			
29.9. pst. av bidrag	2.1	–	2.1
FSAS	6.0	–	6.0
Fridtjof Nansen skip (forskning)	18.4	–	18.4
Prosjekter	–	26.5	26.5
WHO			
75.4 pst. av bidrag	6.9	–	6.9
Reproduksjon	17.0	–	17.0
Tropiske sykdommer	20.0	–	20.0
Immunisering	7.0	–	7.0
Diare	1.0	–	1.0
Elveblindhet (med Verdensbanken)	5.0	–	5.0
AIDS	25.0	–	25.0
	<u>1.208.9</u>	<u>251.3</u>	<u>1.460.2 a)</u>

a) Pluss ymse tiltak under FN 5.0

Tabell 2 Norske/nordiske bidrag til FN-systemets bistandsvirksomhet 1985

	Prosent av statlige bidrag		Totalt Statlige bidrag a) 1000 US \$
	Norge	Nordisk	
1. FN-fond og programmer	7.2	21.4	1 306 032
2. Organisasjonens regulære budsjett	0.5	3.1	290 801
3. Organisasjoner	9.2	33.3	192 192
4. WFP	3.4	12.8	737 807
5. Totalt (1-4)	5.5	17.7	2 526 833
6. IFAD	9.5	22.4	52 542
7. IDA	1.6	14.4	2 379 800
8. Kapitalbidrag til Verdensbank-gruppen	3.6	6.7	228 473
9. Totalt (5-8)	3.6	15.8	5 171 583

Kilde: Operational Activities for Development. Final comprehensive statistical data on operational activities for development for the year 1985 (A/42/207) Tabell A - 3.

a) I tillegg mottok systemet bidrag fra mellomstatlige og private organisasjoner, i alt 88.7 millioner US \$ til FN-fond og programmer, 71.9 millioner til organisasjonene og 71.5 millioner til WFP (alt det siste fra EF).

Tabell 3 Norske/nordiske bidrag til FN-fond og programmer 1985

	Prosent av statlige bidrag		Totalt Statlige bidrag a) 1000 US \$
	Norge	Nordisk	
UNDP hovedprogram	6.9	21.7	679 850
UNFPA	10.3	21.0	128 215
UNICEF	8.2	24.5	261 270
UNIDF	0.0	2.1	14 368
Andre bidrag til FN-fond	10.8	24.4	53 141
Fond administrert av UNDP	7.6	32.9	78 439
Cost-sharing bidrag til UNDP	0.5	1.8	90 751
Totalt	7.2	21.4	1 306 032
Memo-items:			
Flyktninger, humanitært, spesielle økonomiske og disaster relief aktiviteter	4.0	12.1	499 203
UNEP Mijø-fond	1.8	8.7	40 669

Kilde: Operational activities for Development. Final comprehensive statistical data on operational activities for development for the year 1985. (A/42/207) Tabell A-2.

a) I tillegg mottok FN bidrag fra mellomstatlige og private organisasjoner, i alt 94.2 millioner US \$, av hvilket 88,7 millioner til flyktninger osv., og 0.5 millioner til UNEP.

Tabell 4 Norske/nordiske frivillige bidrag til sær-organisasjonens og andre organisasjoners bistandsvirksomhet 1985

	Prosent av statlige bidrag		Totalt Statlige bidrag a) 1000 US \$
	Norge	Nordisk	
ILO	13.4	54.9	27 483
FAO	8.3	29.9	56 137
UNESCO	14.7	26.2	11 123
WHO	7.1	43.9	38 642
WMO	0.0	3.9	1 674
IMO	81.4	88.4	2 628
ITC	9.2	45.6	10 036
IAEA	0.0	1.8	7 881
Andre	5.0	13.8	36 588
Totalt	9.2	33.3	192 192

Kilde: Operational activities for Development. Final comprehensive statistical data on operational activities for development for the year 1985. (A/42/207). Tabell A - 4

a) I tillegg mottok organisasjonene bidrag fra mellomstatlige og private organisasjoner, i alt 71.9 millioner US \$, av hvilket 42.8 millioner til WHO, 16.3 millioner til FAO og 8.7 millioner til UNESCO.

Tabell 5 Land som har vært representert i JIU siden starten i 1968

	<u>1968-77</u>	<u>78</u>	<u>82</u>	<u>83-84</u>	<u>85</u>	<u>86</u>
Frankrike	x	x	x	x	x	x
Argentina	x	x	x			x
Jugoslavia	x	x	x	x	x	x
Sambandsstatene	x	x	x	x	x	x
India	x					
Tanzania	x	x	x			
Storbritannia	x	x	x	x		
Sovjetunionen	x	x	x	x	x	x
Indonesia		x	x	x	x	x
Syria		x	x	x	x	x
Ghana		x				
Barbados		x	x	x	x	
Mauritania			x	x	x	
Egypt				x	x	x
Panama				x	x	x
Vest-Tyskland					x	x
Zaire						x

Kilde: Årsrapporter av JIU 1968 - 1986

Tabell 6 JIU rapporter ifølge innhold (1978 - 1984)

Innhold	Antall
Organisasjon og ledelse	18
Personal spørsmål	14
Fremme intern evaluering	9
FN restrukturering	5
Bruk av eksperter og konsulenter	4
Kultur- og naturarv	4
Programmer og budsjett	4
Teknisk bistandsvirksomhet	4
Diverse	25
Totalt	87

Kilde: GAO: UN. More can be done to strengthen the UN Joint Inspection Unit (GAO/NSIAD - 86 - 141)

OPPDRAGSBESKRIVELSE FOR UTREDNING OM EVALUERING AV MULTILATERAL BISTAND

1. Bakgrunn

Med utgangspunkt i St. meld. nr. 36 (1984-85) ønsker DUH å foreta en utredning som kan klargjøre behov som eksisterer fra norsk/nordisk side for evalueringer når det gjelder multilateral bistand, og hvilke opsjoner DUH/de nordiske bistandsmyndigheter har når det gjelder å iverksette tiltak på området.

Utredningen skal klargjøre behov for evalueringer og peke på alternative muligheter for imøtekommelse av behovene, dels gjennom multilaterale organisasjoners egen virksomhet, dels gjennom tiltak for norsk/nordisk side. Sluttrapporten skal danne grunnlag for drøftinger i DUH/de nordiske bistandsmyndigheter av mulige tiltak når det gjelder evaluering av multilateral bistand.

2. Oppdraget

Utredningsteamet skal;

- kartlegge og vurdere evalueringsordningene i multi-laterale organisasjoner (evt. et utvalg organisasjoner) og virksomheten til FN's inspeksjonsenhet (Joint Inspection Unit) samt evalueringsmateriale vedrørende multilateral bistand som er og blir produsert her, og
- få del i erfaringer i andre bistandsorganisasjoner (f.eks. ODA i UK, CIDA i Canada og USAID i USA) når det gjelder evaluering av multilateral bistand, kartlegge evalueringsmateriale som er produsert av eller for ulike bistandsorganisasjoner og vurdere mulig bruk av dette.

Teamet skal;

- foreta en gjennomgang av evalueringsmateriale vedrørende multilateral bistand som er produsert, er under utarbeidelse eller planlegges i DUH/de nordiske bistandsorganisasjoner, og
- intervju sentrale personer i DUH/de nordiske bistandsorganisasjoner og evt. andre impliserte departement/instanser for å kartlegge behov for og ønsker om tiltak når det gjelder å evaluere multilateral bistand.

3. Rapportering

Sluttrapport skal framlegges innen 30. juni 1987 og inneholde ulike forslag til tiltak når det gjelder evaluering av multi-lateral bistand, evt. elementer til et framtidig norsk/nordisk evalueringsprogram på området.

4. Utredningsgruppa

Utredningsgruppa består av

- Erling Nypan, Geneve
- Helge Kjekshus, DUH, Oslo

Gruppa har anledning til å knytte til seg rådgivere på *ad hoc* basis.

Oslo, 26. mars 1987
Skudal

BIBLIOGRAFI

1. Innledning

Den norske dimensjonen

St. meld nr. 36 (1984-85). Om enkelte hovedspørsmål i norsk utviklingshjelp.

St. meld. nr. 34 (1986-87). Om hovedspørsmål i norsk utviklingshjelp.

St. prp. nr. 1 (1985-1986) for budsjett-terminen 1986. Departementet for utviklingshjelp.

UNCTAD Handbook of Trade and Development 1986.

FN - dimensjonen

Operational Activities for Development. Final comprehensive statistical data on operational activities for development for the year 1985 (A/42/207).

Financial Report and Audited Financial Statements for the Biennium ended 31 December 1985 and Report of the Board of Auditors.

UN	(A/41/5 VOL I)
ITC	(A/41/5 VOL II)
UNU	(A/41/5 VOL III)
UNDP	(A/41/5/ ADD. 1)
UNICEF	(A/41/5/ ADD. 2)
UNITAR	(A/41/5/ ADD. 4)
UNFPA	(A/41/5/ ADD. 7)

2.1 Joint Inspection Unit

Institusjonen

Vedtekter: Generalforsamlingsresolusjon 31/192/Annex.

Budsjett: Proposed Programme Budget for the Biennium 1988-1989. (A/42/6. Sect. 28 I)

Note on a Management Review of the Joint Nordic - Unesco Communication Project in Afrika (IIU/NOTE/84/1).

Report of the Joint Inspection Unit (Årsrapporter).

1968-1969	(A/C.5/1241)
1969-1970	(A/C.5/1304)
1970-1971	(A/C.5/1368)
1971-1972	(A/C.5/1433)
1972-1973	(A/C.5/1515)
1973-1974	(A/C.5/1598)
1974-1975	(A/C.5/1676)
1975-1976	(A/C.5/31/1)
1976-1977	(A/C.5/32/6)
1977-1978	(A/C.5/33/5)

1978-1979	(A/C.5/34/1)
1979-1980	(A/35/34)
1980-1981	(A/36/34)
1981-1982	(A/37/34)
1982-1983	(A/38/34)
1983-1984	(A/39/34)
1984-1985	(A/40/34)
1985-1986	(A/41/34)

Evalueringsvirksomhet

Report on Evaluation in the United Nation System (JIU/REP/77/1)

Glossary of Evaluation Terms (JIU/REP/78/5)

Initial Guidelines for Internal Evaluation Systems of United Nations Organizations (JIU/REP/79/2)

Status of Internal Evaluation in United Nations System Organizations (JIU/REP/81/5)

Second Report on Evaluation in the United Nations System (JIU/REP/81/6)

Status of internal evaluation in organizations of the United Nations system (JIU/REP/85/10)

Third Report on evaluation in the United Nations system: Integration and use. (JIU/REP/85/11)

Status of internal evaluation in organizations of the United Nations system. Note by the Secretary General (A/41/202).

Third report on evaluation in the United Nations system: integration and use. Note by the Secretary General (A/41/202).

Comments by The Secretary General (A/41/409). Comments by The Administrative Committee on Coordination (A/41/304)

Strengthening the capacity of the United Nations evaluation units and system. Report of The Secretary General (A/41/670)

Internal evaluation and effective management of programmes of the United Nations system. ECOSOC Decision 1986/177.

Some Reflections on Reform of the United Nations (JIU/REP/85/9)

Vurdering av JIU

- Continuation of The Joint Inspection Unit.
Generalforsamlingens resolusjon 2924 (XXVII) B.
- Joint Inspection Unit.
Generalforsamlingsresolusjon 40/259.
- Joint Inspection Unit. Work programme of the Unit for 1987 and the Nucleus of its work programme for 1988-1989 (A/42/133).
- Report of The Group of High-level Intergovernmental Experts to review the administrative and financial functioning of the United Nations (A/41/49)

- Review on the efficiency of the administrative and financial functioning of the United Nations. Generalforsamlingsresolusjon 41/213.
- United Nations. More can be done to strengthen the UN Joint Inspection Unit (United States General Accounting Office/NSIAD-86-141)

2.2 Eksterne revisorer

- Appointment of External Auditors. Generalforsamlingsresolusjon 74(I).
- Study of the role, organisation and functioning of the United Nations Board of Auditors. Report of the Advisory Committee on Administration and Budgetary Questions to the General Assembly at its 29th session. (A/9608/Add.1).
- Special report of the Board of Auditors on the financial management and control review of the United Nations Headquarters and Office at Geneva incorporating the responses and comments of the Administration. (A/33/5/Annex).
- Report of the Panel of External Auditors of the United Nations, the Specialized Agencies and the International Atomic Energy Agency to the General Assembly on the organization and professional practices of the Board of Auditors of the United Nations (A/36/174).
- Report of the Board of Auditors to the General Assembly on the organization and professional practices of the Board (A/36/175).
- Organization and professional practices of the Board of Auditors. Report of the Secretary General (A/36/176).
- Note verbale dated 14 September 1979 from the Permanent representative of Canada concerning the organization and professional practices of the United Nations Board of Auditors (A/C.5/34/L.3).
- Report of the Board of Auditors.
UNITAR (A/40/5/Add.4)
UNFPA (A/40/5/Add.7)
- Report of the Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions (A/40/635).
- Official Records of the General Assembly. Fortieth Session. Fifth Committee. Summary Records. (A/C.5/40/SR. 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 14).
- General Assembly. Fortieth Session. Report of the Fifth Committee (A/40/789).
- General Assembly. Fortieth session. Provisional Verbatim Records (A/40/PV 21).
- Financial reports and audited financial statements, and reports of the Board of Auditors. Generalforsamlingsresolusjon 40/238.
- Synthesis prepared by the Board of Auditors of the main observations of common interest contained in its reports to the General Assembly (A/41/402).
- Report of the Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions (A/41/632).
- Official Records of the General Assembly. Fortyfirst Session. Fifth Committee. Summary Records. (A/C.5/41/SR. 3, 4, 5, 6, 7, 8, 27).

- Financial reports and audited financial statements, and reports of the Board of Auditors. Generalforsamlingsresolusjon 41/176.

3. Vurdering av multilateral evaluering fra andre organisasjoner

- A Study of Multilateral Agencies' Evaluation Systems (Overseas Development Administration, UK, 1987, 3 volumes).

4. Analyse av enkelte evalueringsrapporter

4.1 FN systemets tekniske bistand i Sri Lanka

- Evaluation of Technical Cooperation Activities of the United Nations System in Sri Lanka. Vol. I og II. (E/1980/82 + Add 1 - JIU/REP/79/16)
- Synthesis of comments of the United Nations System (E/1980/82/Add. 2)
- United Nations technical cooperation in Central America and the Carribean 1 Vol II - the Carribean. (E/1985/3/Add.2 - JIU/REP/85/6).
- ECOSOC Official Records. Summary Records. Plenary meetings. (E/1980/SR.1-46)
- General Assembly Official Records. Fifth Committee. Summary Records (A/C.5/35/SR.1-63).
- A Study of the Capacity of the United Nations Development System (UN,DP/5, Geneva 1969)
- Evaluation of Programmes of Technical Cooperation. Report of the Secretary General (E/4669).

4.2 Verdens Helseorganisasjon (WHO) - Den første evaluering av den globale strategien for helse for alle i år 2000

- Global Strategy for Health for all by the Year 2000. (Resolusjon WHA 34.36.).
- Plan of action for implemeting the strategy. (Resolusjon WHA 35.23.).
- First report on the evaluation of the Strategy. (Resolusjon WHA 36.35.).
- Evaluation of the Strategy for Health for all by the Year 2000. Seventh report on the world health situation.

vol. 1 : Global review
 3 : Region of the Americas
 4 : South-East Asia Region
 5 : European Region
 7 : Western Pacific Region

(De manglende volumer ennå ikke utgitt, men en rapport fra Afrika er tilgjengelig: WHO Regional Committee for Africa (AFR/RC/35/12).

- Executive Board. 77. session, January 1986. Summary Records (EB 77/1986/REC/2).
- 39th WHA. Committee A. Provisional Summary Records (A 39/A/SR/1, 2, 3, 5, 11).

4.3 International Trade Centre (ITC) - Evaluering av ITCs program for handelsinformasjonsservices (TIS).

- ITC Manual on Programming, Project Design, Monitoring and Evaluation, Nov. 1986, Geneve.
- Joint UNDP/ITC Thematic Evaluation Study on Trade Information Services (TIS) (ITC/AG/(XX)/105).
- Report of the Meeting of Specialists in Trade Information Services, Geneve, 6-8 January 1987 (ITC/AG/(XX)/105/Add.1).
- Annual Report on the Activities of the International Trade Centre UNCTAD/GATT, 1986 (ITC/AG/(XX)/106).
- Annual Report on the activities of The International Trade Centre UNCTAD/GATT. Statistical Appendix (ITC/AG/(XX)/106/Add.1).
- Report of the Joint Advisory Group on the International Trade Centre UNCTAD/GATT at its twentieth session (ITC/AG/(XX)/108).

Enkelt spørreskjema/huskeliste for bruk i analyse av evalueringsrapporter (eller diskusjon med organisasjoner)

1. Har evalueringen en klar målsetting? Hvilken?

- i) Vurdere faktisk produkt (output) sammenliknet med planlagt
- ii) Vurdere «management» praksis
 - a) Budsjett og program praksis
 - b) Administrasjon og monitoring av gjennomføring av bistandsprosjekt/program
- iii) Vurdere effekt (impact)
 - a) Mot hvilken prosjektmålsetting skal resultatene bli bedømt?
 - b) Kan effekten bli identifisert/målt?
 - c) I hvilken grad svarer prosjektet/programmet til mottakerlandets prioritetsbehov? ¹
 - d) Hvor relevant har utkommet av et program vært i forhold til målsettingen (eller problemet)?
 - e) I hvilken grad har prosjektet/programmet blitt integrert i et videre utviklingsperspektiv?
 - f) I hvilken grad har prosjektet/programmet blitt koordinert/integrert med annen bistand
 - a) innen organisasjonen,
 - b) ved «net-work» analyse (hvem gjør hva - multilateralt, bilateralt, privat)?
 - g) I hvilken grad kan prosjektet/programmet sies å fremme norske bistandspolitiske mål?
 - Er bistanden integrert i en sammenheng hvor hensynet til økonomisk vekst tillegges vekt?
 - I hvilken grad går bistanden til de fattigste utviklingsland?
 - Hvilken utviklingseffekt har prosjektet/programmet for de fattigste befolkningslag?
 - I hvilken grad kan prosjektet/programmet sies å bedre kvinnenes levekår og arbeidsmuligheter?

2. Hvem har valgt evalueringsemner?

- i) Organisasjonenes linje-ledelse (line management)
- ii) Organisasjonens topp-ledelse
- iii) Organisasjonens styringsorgan (eller et subsidiært organ)

3. Hvilke type evaluering fant sted?

- i) Interne
 - a) Linje-ledelse
 - b) Andre (f.eks evalueringssenhet)
- ii) Ekstern
 - a) Regjeringsekspert
 - b) Personlige eksperter

- 4. Er konklusjonene i evalueringsrapporten vel underbygget?**
- 5. Er anbefalingene klare, entydige og «action-oriented».**
- 6. Til hvem er evalueringsrapportene adressert**
 - i) Linje-ledelse
 - ii) Topp ledelse
 - iii) Styringsorgan
- 7. På hvilken måte kan medlemsstatene påvirke en evalueringsundersøkelse?**
 - i) I styringsorgan
 - ii) Ved å delta
 - iii) Ved uformelle diskusjoner med ledelsen av organisasjonen
- 8. I hvilken grad kan medlemsstatene påvirke en evalueringsundersøkelse?**
 - i) På planleggings-stadiet
 - ii) Under gjennomføringen
- 9. Hvordan er follow-up/feed-back sikret?**
 - i) For planlegging og gjennomføring av løpende og framtidig bistandsvirksomhet
 - ii) For planlegging/gjennomføring av andre evalueringsundersøkelser

¹ Det er ikke uvanlig at man finner en «organisasjonsbias» i valg og gjennomføring av en bistandsvirksomhet. Et lands prioritetsbehov er i så fall ikke mer enn et resultat av en organisasjons «tilbuds-situasjon» kombinert med hva en kan kalle «agency salesmanship», eller også et resultat av politisk press innen organisasjonen.

EVALUERING AV MULTILATERAL BISTAND

Hvilke spørsmål stiller vi, hvorfor, og hva gjør vi med svarene?

De multilaterale bistandsorganisasjonene tar hånd om ca. halvparten av de norske bistandsmidlene. Dette er en relativ høy andel blant DAC-medlemmer. I 1986 representerte generelle tilskudd til organisasjonene ca 40%, og multi-bi/samfinansiering ca 8% av det totale bistandsbudsjettet.

I likhet med de fleste givne konsentrerer Norge sin evalueringsvirksomhet om det bilaterale bistandsprogrammet. Men for den vanlige skattebetaler er det like viktig å ha visshet om at også bistanden som går gjennom de multilaterale kanalene blir gjort til gjenstand for kritisk vurdering.

Hvordan kan så en giver evaluere nytten av den multilaterale bistanden?

Fra en givers synspunkt er det bl a viktig at:

- i) Innen multilateral bistand vil den multilaterale organisasjonen selv være ansvarlig for evaluering.
- ii) Den multilaterale organisasjonen er et mellomledd mellom giver og mottaker. Følgelig har givnen ingen direkte kontakt med mottakeren, og derfor er det normalt ikke giverens oppgave å evaluere et bestemt prosjekt.

For en giver som ønsker å ta en multilateral organisasjon i nærmere øyesyn, synes det å være tre mulige fremgangsmåter.

a) *Prosjektnivået*

Det er ikke ønskelig at en giver gjennomfører sin egen evaluering av et multilateralt prosjekt, da dette undergraver forholdet mellom den multilaterale organisasjonen og mottakeren, i tillegg til at det også undergraver den multilaterale organisasjonens egen evalueringsfunksjon. Men en giver kunne tilby samarbeid i spesielle tilfeller, og supplere den multilaterale organisasjonens evalueringsressurser. Den multilaterale organisasjonen måtte imidlertid ha ledelsen. Et slikt samarbeid kunne være interessant for en giver som ønsket innsikt i den multilaterale organisasjonens prosjekter, eller som gjerne så at dens eget personell fikk ny og nyttig erfaring som kunne bringes tilbake til den bilaterale virksomheten. Mens dette vil kunne være akseptabelt for de fleste multilaterale organisasjonene, er det lite sannsynlig at det vil skje ofte, på grunn av de regulære arbeidsoppgavene i bilaterale evalueringsenheter.

Men når det gjelder multi-bi prosjekter, kunne forholdene ligge vel til rette for at en giver evaluerte de prosjekter som den selv finansierte. Disse prosjektene kunne da bli evaluert på samme måte som vanlige bilaterale prosjekter. **I tillegg burde evalueringen ta opp spørsmålet om kostnadseffektiviteten i multi-bi bistand.** I denne sammenhengen kan det anføres at de fleste givere benytter multi-bi samarbeid av en eller flere av følgende grunner:

- (i) de har vansker med å stille opp med det som prosjektet krever av ekspertise
- (ii) de har ikke kapasitet til å administrere prosjektet
- (iii) de ønsker å bistå andre enn sine normale samarbeidsland.

Av denne grunn burde kostnadseffektivitet bli vurdert i forhold til den opprinnelige begrunnelsen for multi-bi samarbeidet. (Dvs fantes det andre kanaliseringmåter for bistanden enn multi-bi? Ville disse være billigere/mere effektive?)

b) *Evalueringsfunksjonen*

Dersom en giver har full tillit til den multilaterale organisasjonens egen evalueringsfunksjon, ville det ikke - bortsett fra læringsaspektet - være noen særlig grunn til å være direkte involvert i prosjekt-evalueringer, ikke en gang i multi-bi prosjekter. Dette leder til neste tilnæringsmåte som er å **fokusere på den multilaterale organisasjonens egen evalueringsfunksjon**. Denne tilnærmingen har to aspekter: det ene er om den multilaterale organisasjonens evalueringsfunksjon er adekvat; det andre er kvaliteten av evalueringsresultatene (rapportene). Antakelsen er at en bedre organisert evalueringsfunksjon gir bedre evalueringsresultater, som fører til forbedringer i bistandsorganisasjonen, i det minste på prosjektnivå.

Den britiske statlige bistandsorganisasjonen (ODA) har nylig i en rapport gitt en god oversikt over evalueringsfunksjonen i utvalgte multilaterale organisasjoner. Den gir giverne et grunnlag for oppfølging overfor de organisasjonene som støttes, med det siktemål å drøfte forbedringer i måten evalueringsfunksjonen er strukturert. **Rapporten peker imidlertid på at det ennå ikke er gjort noen systematisk undersøkelse av kvaliteten av evalueringsresultatene i de ulike organisasjonene.** Først når dette er gjort, vil man kunne teste riktigheten av antagelsen at en bedre organisert evalueringsfunksjon fremskaffer bedre evalueringsresultater, dvs rapporter av høyere kvalitet.

Hvis en giver har rimelig bra tillit til et multilateralt organs evalueringsfunksjon, (såvel som dens evalueringsresultater), og ønsker å følge med i organisasjonens arbeid, så burde giveren selvsagt gjøre systematisk bruk av rapportene. (Dessverre er det ikke alle multilaterale organisasjoner som rutinemessig gjør alle evalueringsrapporter tilgjengelig.) De bilaterale giverne kan bruke rapportene vis-à-vis organisasjonen både i uformelle drøftinger, såvel som i organisasjonens styremøte. En bilateral giver kan også trekke lærdommer fra rapportene til eget bruk. **Engasjement i «multilateral evaluering» av en giver betyr således å utnytte fullt ut hver multilaterale organisasjons eget evalueringsarbeid.**

c) *Organisasjonsstudier*

Bilaterale givere har noen ganger gjennomført generelle organisasjonsstudier eller virksomhetsstudier av multilaterale organisasjoner. Norge og Sverige gjennomførte sammen en slik studie av UNDP i 1985. Mange rapporter fra FNs felles inspeksjonsenhet (JIU) er av denne typen. Slike studier fokuserer vanligvis på spørsmål om hvordan en multilateral organisasjon arbeider. Dette går ut på å studere hele, eller deler, av organisasjonens oppbygging og funksjonsmåte. OECD/DACs ekspertgruppe på evaluering har i noen tid vært interessert i å lage en oversikt over ferdigstilte studier av denne typen, noe som ville være svært ønskelig. Slike studier er nyttige for at man kan få innblikk i hvordan en multilateral organisasjon fungerer fra innsiden, mens de ofte ikke gir mye kunnskap om hva som er virkningene av organisasjonens utviklingstiltak.

* * * *

De tre tilnæringsmåtene som er beskrevet overfor, bidrar til å samle informasjon og avklare standpunkter til multilaterale organisasjoner. Men hva om vi ønsker å gjøre **en allmen undersøkelse av vår relasjon med en multilateral organisasjon?** Og kanskje sammenligne de multilaterale organisasjonene med hverandre? Heller å tale om en evaluering ville det være mer dekkende å tale om en vurdering eller en gjennomgang.

En slik vurdering ville måtte ta opp tre fundamentale spørsmål:

- a) Liker vi **hva** den multilaterale organisasjonen gjør? (Dvs dens utviklingsaktiviteter?) Dette krever en vurdering av i hvilken grad det er overensstemmelse mellom den bilaterale giverens, og den multilaterale organisasjonens mål og prioriteringer.
- b) Hvor **godt** gjennomfører den sine oppgaver? (Er den «utviklingseffektiv»? Blir dens utviklingsmål på prosjektnivå nådd?) Dette er et analytisk forskjellig spørsmål.
- c) Liker vi organisasjonens **egenskaper**? (F eks har den en god ledelsesstruktur?)

Videre, dersom en giver også ønsker å vurdere sitt bidrag til en multilateral organisasjon, må en ta i betraktning:

- d) Hvor stort er organisasjonens program? Her vil en også måtte se på den andelen av budsjettet som giveren dekker, og alle andre faktorer som f.eks forhandlet byrdefordeling.

Det følgende er en beskrivelse av en metode for å undersøke slike fundamentale spørsmål på en systematisk måte. Metoden er fortsatt under utprøving. Andre bistandsorganisasjoner, inklusive den hollandske og den danske, har gjennomført systematiske vurderinger av sin støtte til multilaterale organisasjoner, og deres erfaringer tyder på at disse fundamentale spørsmålene er de riktige. Likevel er den spesielle teknikken som beskrives nedenfor en ny måte for systematisk vurdering av disse spørsmålene. Metoden gir ikke bare en ramme for en fullstendig gjennomgang av de multilaterale organisasjonene, men kan også brukes til annet: det er spesielt interessant at den **indikerer evalueringsbehov og prioriteringer**.

De enkelte analytiske trinn i fremgangsmåten til denne metoden krever at vi først klargjør på en konsistent måte de fakta, meninger og holdninger, som vi **allerede bruker** i vår vurdering av multilaterale organisasjoner.

I utgangspunktet forsøker vi bare å gå inn og klargjøre de ulike delene av tankegangen/fremgangsmåten som saksbehandlere i giverorganisasjonen bruker til daglig. Senere, når nye fakta og vurderinger kommer til, kan vi sette disse inn i den eksisterende rammen.

(Advarsel til leseren: Ved første blick kan den følgende metoden synes å bruke tall på en vanskelig eller overfladisk måte. Vennligst vent med å dømme om dette. Tallene er ikke noe mål i seg selv, og gir ikke noen klar anvisning for handling. Men de gjør oss i stand til å sette grove størrelser på fakta og holdninger som vi allerede uten videre bruker i vårt daglige arbeid.)

METODE FOR VURDERING

Når det gjelder tildeling av frivillige bidrag, er det tendenser til at alle bilaterale givere på ulike måter foretrekker noen multilaterale organisasjoner fremfor andre. Dersom man antar at dette har et rasjonelt grunnlag, må den første delen av slike beslutninger være å gjøre en sammenligning av bistandsmål og prioriteringer hos den enkelte giver og de berørte organisasjoner. (De multilaterale organisasjoners mål og prioriteringer er selvsagt ofte avgrenset og fokusert i henhold til deres mandater.) Vi må derfor begynne med en oppstilling av hver av partenes mål og prioriteringer.

i) *Norge*

Bistandsmål

Norske stortingsdokumenter inneholder et antall ganske klare retningsgivende direktiver for bistandssamarbeid. Fordi dokumentene utformes i politiske prosesser, ofte på ulike tidspunkter, er de ikke helt enhetlige. Men det har vært rimelig politisk enighet i mange år. En foreløpig liste, som er basert på en studie av stortingsdokumenter, er gjengitt i Annex 1. Denne listen vil bli rettet opp etter videre drøftinger i Departementet for utviklingshjelp.

Den foreløpige listen består av noen mål som er mer overgripende, og andre som er mer spesifikke. Når de oppstilles på én liste, blir overlapping og dublering derfor uunngåelig (f.eks institusjonsutvikling og utvikling av menneskelige ressurser). Vi ser ikke på dette som et alvorlig problem; vi ser det heller som en måte å gi rettmessig ekstra vekt til viktige anliggender. Vi forsøker likevel å være oppmerksom på overlapping ved vektfordelingen mellom ulike mål.

Prioriteringer

Giverne krever vanligvis at u-landenes myndigheter foretar prioriteringer i sine utviklingsplaner, for at ressursfordeling skal kunne diskuteres rasjonelt. Det er ikke mer enn rimelig at vi også krever en

lignende disiplin av oss selv når vi skal fordele bistandsmidlene. Men det er ikke til å unngå at det er sensitivt og skaper splid.

Ved prioritering mellom ulike bistandsmål kan det være formålstjenelig å benytte en **gjentagende** prosess som er basert på sammenligning mellom ulike mål, heller enn absolutte verdier (se fotnote 1, Annex 2). Gjennom en slik prosess kan vi finne frem til målenes relative viktighet og avsette en relativ vekt til hvert mål. Summen av vektene er 100, og dette tallet omfatter alle mål som vi ønsker å arbeide mot i vår bistand til u-land.

Tanken bak denne tilnæringsmåten er at det **bistandspersonellet som tar beslutninger og står for administrasjon, gjør dette på grunnlag av et standpunkt til de ulike bistandsmålenes relative viktighet**. Ellers kunne de ikke fungere i jobben. Den ovennevnte prosessen er kun en mekanisme for en disiplinert og systematisk vurdering av disse standpunktene.

For hvilket som helst individ er den ovennevnte prosessen - kanskje overraskende - lettere enn den synes. En gruppe individer må deretter bli enige, slik at vi kan få en godtatt liste av relative vekter å arbeide med. (Hvis enighet på dette stadiet er for vanskelig, kan analysen bli gjort med ulike sett av vekter, som gjenspeiler ulike oppfatninger. Hvilken betydning de ulike oppfatningene har for det endelige resultatet, kan identifiseres: videre diskusjoner for å nå enighet kan deretter konsentreres til de mest avgjørende spørsmål.)

ii) *De multilaterale organisasjonene*

Nå ser man nærmere på de enkelte multilaterale organisasjoner og undersøker deres bistandsmål og prioriteringer. De viktigste informasjonskilder er organisasjonens **mandat**, deres **årsrapporter**, og våre egne interne rapporter om deres mål og arbeid. Mandatet (samt klargjøringer fra årsrapportene) gir oss en liste med bistandsmål. Vi klassifiserer disse mot våre egne bistandsmål, vel vitende om at noen punkter på vår egen liste ikke nødvendigvis gjelder for den berørte organisasjonen. På lignende måte merker vi oss de av organisasjonens bistandsmål som ikke korresponderer med noen av våre mål (f eks utvikling av høyteknologisk industri); disse målene blir senere gruppert under en eneste kategori av «annet». (se Annex 2).

Vi gir deretter vekter til hvert av organisasjonens mål i samsvar med de prioriteringer som fremgår av dens faktiske virksomhet, og summerer vektene til 100 ved en gjentakende prosess, som er identisk med den som ble brukt til å veie norske bistandsmål. Ved bedømmelsen av hvilke vekter som skal gis, må ledetråden først og fremst være det nåværende mønster for bruk av bistandsmidler. Men andre relevante faktorer må også tas i betraktning. Vi kunne f eks ta med vår kjennskap til at organisasjonen i sitt arbeid legger stor vekt på et programområde som bare bruker beskjedne prosjektmidler (f eks kvinner og utvikling). I siste instans dreier det seg om den kjennskap som vårt departementet, eller snarere de berørte saksbehandlerne, allerede har til organisasjonen. De er kompetente til å behandle sakene vedrørende denne organisasjonen forde de enten har den nødvendige kunnskap, eller de vet hvordan de raskt kan skaffes tilveie. Det er derfor ønskelig at oppstillingen av bistandsmål/prioriteringer for de aktuelle organisasjonene stort sett gjennomføres av saksbehandlere, men gjerne på bekostning av spørsmål og utfyllende opplysninger fra kolleger.

Det er viktig å være klar over at ved fordelingen av vekter sammenligner vi ikke den multilaterale organisasjonens relative støtte til et bistandsområde med Norges støtte (f eks til integrert landsbygdsutvikling). Det vi gjør er å finne ut hvor stor andel av organisasjonens totale virksomhet som er innrettet mot integrert landsbygdsutvikling.

iii) *Sammenligning av multilaterale organisasjoner*

Nå har vi mulighet til å gi et svar på spørsmålet: «Liker vi det denne spesielle organisasjonen gjør, i forhold til det andre gjør?». Annex 2 viser en hypotetisk og forkortet form av beregningen, som for enkelhets skyld er basert på bare 5 norske bistandsmål og 3 multilaterale organisasjoner.

De absolutte verdiene av poengene som gis de multilaterale organisasjonene X, Y og Z er uten verdi. Det er gjennom innbyrdes sammenligning at de har mening. De viser f eks at bistands-

målene og prioriteringene til organisasjon Y har signifikant større sammenfall med norske bistandsmål og prioriteringer enn det som gjelder for organisasjon X. Organisasjon Z har noe større sammenfall med norske mål og prioriteringer enn organisasjon X, men mindre enn Y.

Poengverdiene kan oppstilles i en **kongruens-indeks**. Dens betydning ligger som sagt i de relative tallstørrelser. Disse kan imidlertid omgjøres til kvalitative vurderinger, i det vi på grunnlag av dem kan si: **«Etter nøye vurdering er vi kommet til at vi i prinsippet liker godt det som organisasjon Y gjør. I sammenligning liker vi det som organisasjonene X og Z gjør noe mindre, men av de to, har vi en liten preferanse for Z.»**

iv) *Effektivitet/måloppnåelse*

Spørsmålet om en organisasjons effektivitet/måloppnåelse er selvsagt vanskelig både konseptuelt og praktisk. Her fokuserer vi på bistandstiltakenes langvarig virkning overfor målgruppen, dvs spørsmålet om en bæredyktig utvikling, og også på prosjektets interne kostnads-effektivitet. (De multilaterale organisasjonenes interne kostnads-effektivitet og strukturelle effektivitet blir vurdert senere.)

Dersom den vanlige evalueringsevne i de berørte multilaterale organisasjonene fungerte bra, og rapportene ble nøye gjennomgått, burde givene raskt være i stand til å bedømme organisasjonene X, Y og Z's relative effektivitet. Men dette er dessverre ikke vanlig. Men det er et faktum at **selv om man ikke har tilfredsstillende evalueringmateriale, så vil saksbehandleren i bistandsorganisasjonen vanligvis ha en mening om de ulike organisasjonenes effektivitet**. Det er derfor mulig fremgangsmåte å spørre de ansvarlige saksbehandlerne om deres bedømmelse av organisasjonen for øyeblikket, selv om man må erkjenne at **ingen har fullstendig informasjonsoversikt over alle ting**. Her også kan vi bruke en gjentakende sammenlignende prosess. (Se Annex 4.) Først gjør man seg opp en mening om den mest effektive organisasjonen av de 3 (f eks organisasjon Z), og lar den få en poengverdi på 1,00. Dernest gir man den minst effektive, f eks organisasjon Y, en verdi på 0,6. Ved å sammenligne X med de to andre, finner vi kanskje at dens verdi bør ligge på 0,7. (Valget av den nedre grense, som i dette tilfelle er 0,6, er kommentert nedenfor.)

Vi multipliserer nå kongruens-indeksen med effektivitetsfaktoren, og dette gir oss en justert kongruens-indeks. Med denne justeringen ser, i vårt eksempel, organisasjonen Z nå best ut. Vi kan si: **«Mens organisasjon Z's bistandsmål og prioriteringer ikke sammenfaller like godt med norske mål og prioriteringer som organisasjon Y's, så er Z's bistandsvirksomhet mye mer effektiv, slik at dette mer enn oppveier dens noe mindre sammenfall med norske mål og prioriteringer»**.

v) *Organisasjonens egenskaper*

Anseelsen til en bestemt organisasjon kan også være influert av et antall av andre faktorer. Man kan f eks spørre om organisasjonen bidrar positivt til bistandskoordinering. Kan den kanalisere multi-bi bistand på en effektiv måte? Gjør den tilstrekkelige innkjøp av varer og tjenester fra giverlandet? Forsøker den å bruke lokale ressurser fra mottakerlandet i tilstrekkelig grad? Forsøksvis har vi brukt 7 slike egenskaper som er gjengitt i en sjekkliste (Annex 3). Sjekklisten vil variere, avhengig av det den enkelte bilaterale giver er opptatt av. Den organisasjonen som på grunnlag av sjekklisten blir vurdert som best, får poengverdien 1,00. Den dårligste får verdien 0,8, og de øvrige får mellomverdier som tidligere, etter en gjentakende prosess. I Annex 4 gir vi de hypotetiske verdiene 1,0, 0,8 og 0,9. Valget av den nedre grense (dvs 0,8) er kommentert nedenfor.

Vi får nå den endelige kongruens-indeksen (se Annex 4). Etter å ha tatt i betraktning alle de faktorene som kan brukes generelt for alle multilaterale organisasjoner, er vi kommet til at vi har en mye mer positiv holdning til organisasjon Z sammenlignet med X og Y, og vi har også en svak preferanse for X i forhold til Y.

Merknad: Effektivitets- og egenskaps-faktorenes betydning, eller analytiske virkning, avgjøres av hvor vi setter den nedre grense (henholdsvis 0,6 og 0,8 i dette eksemplet). **Fastsetting av den nedre grense utgjør i seg selv en viktig bedømmelse.** Jo større avstand mellom den «beste» og «dårligste» organisasjon, jo større betydning tillegges vi «effektivitet» og «egenskap». Det må omfattende drøftinger til før man kan fastslå rimelige nedre grenser.

vi) *Finansieringsbeslutninger*

Beslutninger om størrelsen på bidrag til de ulike organisasjoner, blir ikke bare påvirket av de mange faktorene som vi har forsøkt å behandle systematisk i den forutgående analysen. I tillegg vil det være et knippe **faktorer som kan sees på som svært spesielle i en bestemt givers forhold til den enkelte multilaterale organisasjon.** Dette kan f.eks. gjelde en spesiell historisk tilknytning til organisasjonen, tidligere avtaleforhold (forhandlet eller uformell byrde-fordeling), innenlandske interessegrupper som støtter en bestemt organisasjon, samt mange andre byråkratiske eller politiske faktorer, som kan være svært spesielle for den enkelte giver.

Dette må også tas i betraktning når vi skal forsøke å ta fatt på finansieringsbeslutningene (se Annex 5). Det vil være en forskjell mellom det nåværende faktiske nivå i støtten til de ulike organisasjonene og det støttenivå som fremkommer på grunnlag av analysen. Disse forskjellene kan ha nær sammenheng med de svært spesielle faktorene som er nevnt i dette avsnittet. Vi bør derfor **sammenligne hver «forskjell» med alle de spesielle faktorene som finnes i vårt individuelle forhold til den enkelte multilaterale organisasjonen og spørre om disse faktorene samlet burde tilsvare denne «forskjellen».** Vi kunne konkludere med at forskjellen faktisk burde være større, eller at den i det minste burde være positiv, heller enn negativ. Vi kan også komme til at det ikke finnes noen spesielle faktorer å ta i betraktning, og at vi derfor burde ta sikte på å forandre vårt bidrag i retning av det beløpet som fremkommer analytisk (dvs mot en forskjell på 0).

vii) *Generelle kommentarer*

Denne tilnærmingen er basert på en numerisk analyse, som ikke er noe mål i seg selv. De **resultatene** som fremkommer, enten det er en kongruens-indeks, en prosentvis slutt-indeks eller en indikativ fordeling av støttemidler mellom organisasjonene, **er ikke i seg selv noen grunnlag for handling.** De representerer **relative tall-størrelser som gir faste referanse-punkter som utgangspunkt for videre vurderinger av vår holdning overfor de ulike multilaterale organisasjonene.**

Dessuten kan databehandling lett knyttes til denne analyserammen. Når det er uenighet om poengberegningen gir det alle og enhver mulighet til å sette inn sine poengverdier (enten det er vekter eller indekser) for at man kan vurdere den virkning forskjeller i synspunkter kan ha for det endelige resultat. **Vi kan derved fokusere på de meningsforskjellene som kan påvirke resultatet mest, og se bort fra de som har liten betydning.** Vi kan også gjennomføre sensitivitetstester for å avgjøre hvor stor betydning forskjeller i bedømmelsen har for det endelige resultat.

viii) *Evaluering*

Etter at vi har arbeidet oss igjennom en slik analyse, kan vi identifisere de poengverdiene som vi har minst tiltro til, dvs de områdene hvor usikkerheten er størst. Dette kan gjelde fordelingen av vekter til en organisasjons ulike aktiviteter (og til og med opplisting av dens aktiviteter), eller bestemmelsen av effektivitets- og egenskaps-faktorer. **Evalueringsbehovet innen multilateral bistand er størst der hvor vår tillit til poengverdiene er lavest.**

Derfor vil et viktig resultat av denne øvelsen også være at det kan bidra til å gi oss et arbeidsprogram for multilateral evaluering. Som beskrevet i begynnelsen av dette dokumentet kan evalueringene dreie seg om «prosjektnivået», «evalueringsfunksjonen» og «organisasjonsstudier». **Nye evalueringer, og studier av evalueringer som allerede er gjennomført av andre, vil gi ny innsikt som kan endre poengverdiene, eller øke vår tillit til dem som allerede er gitt, og på**

den måten gjøre resultatene av analysen i økende grad nyttig som et redskap i de interne drøftingene når det gjelder holdningen til de ulike multilaterale organisasjonene. Et løpende evalueringsprogram overfor organisasjonene er derfor viktig for å ta denne analyserammen i bruk, og dette inkluderer bruk av andres evalueringer.

Dessuten vil usikkerheten ved poengberegningen gi berettigelse for evalueringsarbeidet. Ved å avklare områder der usikkerheten er relativt stor, vil dette gi begrunnelse til videre arbeid for å redusere denne. Og ved at vi først søker kunnskap i tilknytning til de poengverdiene som har den største virkning på resultatet av analysen, kan vi berette **prioriteringene** i vårt multilaterale evalueringsengasjement.

ix) *Et styringsredskap*

Denne analysemetoden behandler systematisk de fakta og vurderinger som former våre holdninger til organisasjonene. Når vi måtte ønske det kan vi kjøre ut beregninger og tenke igjennom hvilke konklusjoner vi trekker av resultatene. **Etterhvert som nye fakta blir kjent og nye holdninger inntatt, kan vi endre de faktorene vi først satte inn i analysen og studere hvilke resultater vi da får.** Denne analyserammen er et styringsredskap, og ikke en engangsøvelse.

Vi kan også stille «hva-om spørsmål»: F eks: Hva (kan skje) dersom organisasjon Y la større vekt i sitt arbeid på bistandsmål C? Eller ble mer effektiv? Dette ville gi oss en idé om hvor mye dette ville influere på vår holdning til den aktuelle organisasjonen, eller hvor mye dette eventuelt kunne få oss til å øke bidraget.

x) *Utøvelse av innflytelse*

I grunnen dreier vår interesse vedrørende de multilaterale organisasjonene seg om å få dem til å gjøre mer av det vi liker, mindre av det vi ikke liker, og til å fungere på en tilfredsstillende og effektiv måte. Det er alt i alt spørsmål for oss om å utøve innflytelse. Den viktigste måten å utøve innflytelse på er gjennom bidragene, og den beskrevne analysemetoden kan være til hjelp ved at den avklarer grunnlaget og målet med vår handling. Dersom grupper av giverland ønsker å gjøre felles sak for å utøve innflytelse, vil denne metoden kunne bidra til klargjøring av felles interesser.

Innflytelse står ikke alltid i forhold til størrelsen på bidraget, eller utsiktene til at det kan høynes eller reduseres. Man kan også oppnå innflytelse ved at man skjærer igjennom uklare debatter med velformulerte argumenter. Denne analyserammen burde være til hjelp ved at den ordner våre tanker og legger grunnlaget for slike argumenter.

Tore Rose

**Norske bistandsmål
vis-á-vis
multilaterale organisasjoner ***

A. <i>Utviklingsstrategier</i>	<i>Fordeling av vekter</i>
1. Varig og selvberende utviklingsprosess og økonomisk vekst	_____
2. Økologisk bærekraftig utvikling/forvaltning av naturressurser og miljø	_____
3. Institusjonsbygging og kompetanse-utvikling spesielt til å utføre (1) og (2)	_____
4. Bedre integrering av kvinnelig deltakelse i utviklingsprosessen	_____
5. Styrke kvinnenes leve- og arbeidsvilkår i forhold til samfunnsstyring og produksjon	_____
6. Målgruppe-orientering/folkelig deltakelse	_____
7. Styrke u-landenes næringsliv	_____
B. <i>Prioriteter</i>	
8. Fattigste utviklingsland	_____
9. Fattige befolkningslag	_____
10. Familieplanlegging og mor/barn helsetiltak	_____
11. Matproduksjon (spesielt for eget behov)	_____
12. Vann	_____
13. Helsestell	_____
14. Utdanning/utvikling av menneskelige ressurser	_____
15. Landsbygdsutvikling (inklusive infrastrukturer)	_____
16. Sysselsetting	_____
C. <i>Annet</i>	
17. Styrking av sivile og politiske menneskerettigheter	_____
Totalt	<u>100</u>

* Dette er en foreløpig liste som er basert på ulike stortingsdokumenter. En endelig liste og fordeling av vekter vil bli diskutert videre og avklart i Departementet for utviklingshjelp.

Opprettelsen av kongruens-indeks

NORGE		MULTILATERALE ORGANISASJONER					
Norske bistandsmål	Vekt (W) ¹⁾	<u>X</u>		<u>Y</u>		<u>Z</u>	
		Vekt (Xw)	WxXw	Vekt (Yw)	WxYw	Vekt (Zw)	WxZw
A	12	22	264	6	72	17	204
B	16	8	128	70	1120	8	128
C	35	15	525	10	350	0	0
D	10	40	400	0	0	5	50
E	27	5	135	14	378	45	1215
Annet (bare vis-à-vis mult. org.)	0	10	0	0	0	25	0
	<u>100</u>	<u>100</u>		<u>100</u>		<u>100</u>	
Kongruens-indeks			1452		1920 ²⁾		1597

- ¹
- Ta utgangspunkt i at bistandsmålene har en total «verdi» på 100. Dersom alle var av samme betydning, ville hver av de 5 målene få en poengverdi på 20. Merk av de som klart har større betydning enn gjennomsnittet, samt de med klart mindre betydning.
 - Gi så hvert mål en grov poengverdi og gjør tilpassninger til summen blir 100.
 - Se igjen nøye på hvert bistandsmål og sammenlign poengverdien for et mål med de øvrige; gjør tilpassninger i poengverdien dersom den ikke «kjennes» riktig.
 - Gjør så det samme for hvert bistandsmål etter tur, gjør det så igjen med det første, osv, til hele listen «kjennes» riktig. Derved har poengberegningen blitt fastlagt ved en gjentakende prosess.
- ²
- Legg merke til at det er mulig – ja endog svært sannsynlig – at en høyt spesialisert organisasjon (f eks UNIFEM) scorer mye høyere (eller mye lavere) enn en mer fler-formåls organisasjon (f eks UNDP). På dette tidspunkt i analysen er dette helt i orden. (F eks Norge legger relativt stor vekt på «kvinner og utvikling», og alle UNIFEMs tiltak er nettopp rettet mot dette målet. Av denne grunn vil UNIFEM sannsynligvis score høyere enn UNDP, som utfører mange ting av interesse for Norge, men som også finansierer «high-tech» prosjekter).
 - Begrunnelsen for prosedyren om å multiplisere og så legge sammen summen av vektene for å komme fram til kongruens-indeksen, er et viktig metodikk-spørsmål som er under separat behandling.

Egenskaper ved multilaterale organisasjoner *

1. Organisatorisk effektivitet? (Intern kostnadseffektivitet og god administrativ struktur.)
2. Villighet til å koordinere felt-aktiviteter på en akseptabel måte (inklusive støtte av UNDP som sentralorgan)?
3. God tverrfaglig kompetanse i organisasjonen?
4. Viser rimelig balanse mellom uavhengighet og åpenhet for impulser utenfra?
5. Imøtekommenhet overfor mottakerland med sosialt forsvarlig utviklingspolitikk?
6. Egnet som kanal for norsk kompetanse og varer i norsk-prioriterte sektorer?
7. Egnet som kanal for norsk multi-bi eller parallell finansiering?

Merk Ovenfor gitte karakteristika brukes for fastsettelse av «egenskapsfaktorene», og deretter følger beregning av «endelig kongruens-indeks» (se Annex 4).

* Innholdet på listen vil være forskjellig fra giver til giver.

Faktorenes påvirkning av kongruens-indeksen

	Multilaterale organisasjoner		
	<u>X</u>	<u>Y</u>	<u>Z</u>
Kongruens-indeks	1452	1920	1597
x effektivitetsfaktor	0,7	0,6	1,0
Justert kongruens-indeks	1016	1152	1597
x egenskapsfaktor	1,0	0,8	0,9
Endelig kongruens-indeks	1016	922	1437

For enkelhets skyld kan vi omgjøre den endelige kongruens-indeksen til prosentenheter der summen blir 100.

Prosentvis slutt-indeks	30	27	43
-------------------------	----	----	----

Med andre ord kan vi si at dersom vi hadde 100 enheter av godvilje, så ville vi gi organisasjon X 30 enheter, organisasjon Y 27 enheter, og organisasjon Z 43 enheter.

Sammenligning mellom det faktiske og analytisk bestemte støttebeløp ¹⁾

	Multilaterale organisasjoner		
	<u>X</u>	<u>Y</u>	<u>Z</u>
1. Det totale årlige frivillige bidrag av hver organisasjon (\$ mill.)	850	120	65 (tot. 1035)
2. Relativ størrelse av organisasjonene som andel av det totale frivillige bidrag de mottar (dvs % av 1035)	82	12	6
3. Prosentvis slutt-indeks (fra Annex 4)	30	27	43
4. Størrelse/støtteverdighetsindeks (30 x 82, 27 x 12 og 43 x 6 omregnet til totalsum 100)	81	11	8
5. Nåværende norsk bidrag (mill kr)	43.6	5.7	3.1 (tot 52)
6. Analytisk bestemt støttenivå (kr 52 mill delt i forholdet 81:11:8)	42.1	5.7	4.2
Forskjell	+ 1.5	- 0.4	- 1.1

¹⁾ Dersom vi ønsker å analysere hvordan vi deler våre finansielle støtte mellom de tre multilaterale organisasjonene X, Y og Z, må vi anta at de er de eneste som finnes, og at det totale beløp som er til rådighet til multilaterale organisasjoner (kr 52 mill) fordeles mellom de tre. Vi kan lett fastslå organisasjonenes relative størrelse (linje 2) og har den prosentvise slutt-indeks (linje 3). Vi beregner en størrelse/støtteverdighets-indeks (linje 4). Vi fører så opp de faktiske nivå i bidraget til de tre organisasjonene (linje 5) og fører også opp hvordan fordelingen av de kr 52 mill ville vært (linje 6) dersom den strengt var blitt gjort i henhold til størrelse/støtteverdighets-indeksen (linje 4). Vi har ikke i dette dokumentet omtalt berettigelsen for prosedyren av å kombinere linje 2 og 3 for å komme fram til linje 4, som er et viktig metodikk-spørsmål som er under separat behandling.

