



Evaluering av felles giverkontor i Sør-Sudan

Evalueringsavdelingen i Norad

Evalueringsavdelingen har ansvaret for å planlegge, legge ut på anbud og kvalitetssikre uavhengige evalueringer av aktiviteter finansiert over det norske utviklingsbudsjettet. Evalueringene dokumenterer resultater i utviklingssamarbeidet, samler erfaringer for læring og er informasjonskilde for myndighetene og den norske offentlighet.

Dette informasjonsflaket presenterer de viktigste funn, konklusjoner og anbefalinger i en evalueringsrapport. Det sammenfatter også interesserte parters synspunkter på rapporten og Evalueringsavdelingens vurderinger og anbefalinger til Utenriksdepartementets ledelse. Hensikten er å gjøre evalueringresultatene lettere offentlig tilgjengelige.

Mid-Term Evaluation of the Joint Donor Team in Juba, Sudan

Evalueringen ble gjennomført av ITAD.

1. Bakgrunn og formål

For å støtte fredsprosessen i Sør-Sudan undertegnet Norge i 2005, sammen med Nederland, Sverige og Storbritannia, en avtale for å etablere et felles giverkontor i Juba. Danmark og Canada tilsluttet seg MoU i 2007. I henhold til MoU skulle giverkontoret evalueres etter to år.

Evalueringen av fellesgiverkontoret er utført på initiativ fra Regionavdelingen i UD. Evalueringsavdelingen i Norad har hatt ansvar for evalueringen på vegne av Norge, Danmark, Canada, Nederland, Storbritannia og Sverige. Evalueringen er utført av det britiske konsulentfirmaet ITAD, med deltakelse av eksperter fra Storbritannia, Nederland og Sudan.

Hensikten med evalueringen har vært å vurdere relevans, måloppnåelse og kostnadseffektivitet av fellesgiverkontorets virksomhet så langt. Evalueringen har fokusert på hvordan giverkontoret har bidratt til de sørsudanske myndighetenes kapasitet for å fremme fredsbygging, fattigdomsreduksjon, og oppnåelse av tusenårsmålene i Sør-Sudan. På grunnlag av tilegnet erfaringer og resultater i Sør-Sudan har evalueringen også vurdert hvorvidt samarbeid gjennom et felles giverkontor er egnet som et virkemiddel for å oppnå

god giverpraksis via økt samordning og harmonisering i situasjoner preget av sårbarhet og konflikt.

2. Sentrale funn og konklusjoner

Giverkontorets opprinnelig mandat var meget relevant for å oppnå større bistandseffektivitet gjennom giversamordning, tilpasset den begrensede mottakerkapasiteten i Sør-Sudan.

Kontoret har ikke levd opp til giverlandenes intensjoner som uttrykt i dets opprinnelige mandat. Årsaker til den manglende suksessen ligger tildels utenfor giverkontorets påvirkning. Opprinnelige forutsetninger bak fellesinitiativet i Sør-Sudan ble aldri oppfylt:

- Giverkontoret skulle blant annet representere de bilaterale giverne overfor giverfondet (MDTF) for Sør-Sudan ledet av Verdensbanken. Intensjonen var at den bilaterale bistanden skulle gå inn i dette fondet, men det viste seg at nesten halvparten gikk utenom fondet.
- De bilaterale midlene som gikk utenom fellesfondet ble håndtert individuelt av giverne, noe som resulterte i at fellesgiverkontoret de facto har hatt ansvar for to fond av mindre størrelse.

- Nødhjelpen til Sør-Sudan var forventet redusert til fordel for langsiktig bistand, men dette er ikke blitt realisert.
- Giverlandene klarte ikke å utarbeide en felles operasjonell strategi for kontoret. Bilateral, dels uformell kommunikasjon mellom kontoret og givene, svekket utviklingen av fellesretningslinjer for kontorets arbeid.
- Det forelå uklar rollefordeling mellom kontorets styre (Strategic Management Board) og kontorets rådgivende organ, bestående av representanter fra giverambassadene i Khartoum (Advisory Group). Det rådgivende organet i Khartoum var mer aktivt en rådgivningsfunksjonen skulle tilsi.
- Giverlandene undervurderte forholdet mellom politikk og utvikling i Sør-Sudan. Undervurderingen av dette aspektet, sett i sammenheng med konflikten og sårbarheten i regionen, påvirket resultatoppnåelsen negativt, bl.a. når det gjelder bidrag til en forbedring av sikkerhetssituasjonen for befolkningen i Sør-Sudan.
- Rigide ansettelsesprosedyrer, hvor rekrutteringen av rådgiverstaben ble foretatt av giverlandsmyndighetene selv, resulterte i at fellesgiverkontoret hadde en vedvarende mangel på en kvalifisert stab.

Det felles giverkontoret har også oppnådd positive resultater, om en ser bort fra giversamordningen. Det gjelder kontorets rolle i forhold til det Verdensbank- ledete giverfondet, og støtte til myndighetene i Sør-Sudan:

- Kontoret har spilt en effektiv pådriverrolle i kontrollkomiteen til giverfondet ledet av Verdensbanken.
- Kontoret har gitt god støtte til regjeringen i Sør-Sudan når det gjelder utformingen av utviklingsstrategien for landsdelen og styrking av myndighetenes kapasitet til budsjettplanlegging. Positiv innvirkning av kontorets faglige bistand sees i helsesektoren og i den videre utviklingen av et godt styresett i Sør-Sudan.
- Kontoret har spilt en betydelig rolle i å fremme dialog mellom givene og myndighetene, og kontoret har vært dyktige i å tilpasse seg konteksten i regionen.

På grunn av de beskjedne resultatene kan ikke giverkontoret så langt utgjøre en modell for giverharmonisering.

3. Sentrale tilrådninger i evalueringsrapporten

- Det bør sikres at giverlandenes innsats i Sør-Sudan tar utgangspunkt i en felles forståelse av de politiske og økonomiske faktorer som påvirker framgang i Sør-Sudan.
- Giverland bør avklare sine konkrete mål for de politiske og utviklingsmessige aspektene som ønskes oppnådd via felleskontoret. Det bør oppmuntres til utarbeidelse av politiske og utviklingsorienterte indikatorer for å foreta en resultatorientert oppfølging av kontorets virksomhet.
- Det er et behov for forbedring i styrestrukturen ved fellesgiverkontoret. Styret bør fokusere sin innsats på strategiutforming, og fastlegge klare prioriteringer og rammer for kontorets virksomhet. Rådgivningsorganet

(Advisory Group) bør holde seg til gruppens mandat.

- Giverkontoret bør tildeles tilstrekkelig med faglige og økonomiske ressurser slik at kontoret får ett bedre grunnlag for å nå sine mål.
- Bedrede resultater for befolkningen er avhengig av at giverfondet under Verdensbanken når sine mål. Felleskontoret har en viktig pådriverrolle i styringen av giverfondet, men denne funksjonen som pådriver overfor fondet er avhengig av unison støtte fra giverlandene.

4. Synspunkter til berørte parter

Konklusjoner og anbefalinger i rapporten har vært drøftet med de berørte parter under evalueringsprosessen og ved felleskontorets styremøte i Oslo i desember 2008 og i Juba mars 2009. Den endelige rapporten har videre blitt lagt fram på et internseminar i Utenriksdepartementet i juni 2009. Skriftlige og verbale kommentarer indikerer at evalueringen er sett på som et viktig bidrag i videre vurdering av fremtidige samarbeid via fellesgiverkontor.

Afrika-seksjon II i UD har kommentert at det felles giverkontoret ikke fikk større forvaltningsansvar for de bilaterale midlene som gikk utenom det felles giverfondet fordi det manglet kapasitet til å ta større forvaltningsoppgaver. Seksjonen mener at de beskjedne resultatene i giverharmoniseringen bunnet i giverlandenes meget variable tilnærming til konflikten og sårbarheten i regionen. Videre bemerkes det at kapasitetsbegrensninger på giversiden har gjort det vanskelig å oppnå en vellykket harmonisering.

Seksjonen anser rapporten som en god kilde for å få oversikt over resultater fra fellesgiverkontorets virksomhet så langt, men mener også at anbefalingene kunne ha vært mer spesifikke. Seksjonen er skuffet over at rapporten mangler forslag til hvordan problemene på kontoret kunne rettes opp. Seksjonen mener at giverharmonisering under sårbare politiske forhold ikke er å anbefale i fremtidig norsk bistand under sammenlignbare forhold.

Styret ved fellesgiverkontoret, Strategic Management Board, har gitt skriftlige og verbale kommentarer under evalueringsprosessen. Det er delte meninger om giverkontorets rolle når det gjelder forvaltning av bistandsmidler som går utenom det Verdensbankledete giverfondet, og også om rapportens konklusjon om mangel på felles operasjonell strategi og kjøreregler i kontorets virksomhet. Kontorets styremedlemmer fra Storbritannia (DFID), og i noe mindre grad Canada (CIDA), støtter disse konklusjonene, dog etterlyser de konkrete tilrådninger for videre håndtering av utfordringer kontoret står overfor. Når det gjelder giverkontorets begrensede rolle i forvaltningen av bistandsmidler er Norge og Sverige enige om at situasjonen skyldes kontorets utilstrekkelige organisasjonskapasitet.

5. Evalueringsavdelingens vurdering

Det har vist seg å være en utfordrende oppgave å evaluere resultatene av et slikt felles tiltak, spesielt med tanke på at giverlandene har hatt forskjellige interesser og meninger som har styrt deres deltakelse i samarbeidet.

Ved evalueringens iverksettelse hadde Nederland utarbeidet en intern revisjonsrapport om giverkontorets styrestruktur og administrasjon. Hverken analyser, funn, eller tilrådninger i Nederlands revisjonsrapport fikk noe særlig tilslutning fra de andre giverlandenes representanter i styret ved fellesgiverkontoret. I arbeidet med den foreliggende evalueringsrapporten har det likevel vært en god dialog med alle giverlandene, og med noen forbehold gjengitt under punkt 4 stiller alle partnerne i samarbeidet bak de presenterte funn.

Den foreliggende rapporten tilfredsstiller de krav Evalueringsavdelingen stiller til sine evalueringsrapporter. Konklusjoner i rapporten er etter avdelingens mening konsistente, og det vises klart hvordan ITAD har kommet fram til dem.

Evalueringsavdelingen mener det er for tidlig å gi et endelig svar til spørsmål om hvorvidt samarbeid gjennom et fellesgiverkontor er velegnet som et verktøy for økt giverharmonisering i områder med en sårbar politisk situasjon. De bilaterale giverne så langt har hatt meget forskjellige politiske tilnærminger med tanke på innsatsen i Sør-Sudan. Intensjonene bak fellesinitiativet har manglet operasjonalisering i form av konkrete retningslinjer for giverkontorets arbeid. Utfordringene for giverkontoret, bl.a. den uklare rollefordelingen i styringsorganer, har påvirket utføringen av mandatet.

6. Oppfølging

Rapporten har inngått i bakgrunns materialet for en beslutning om videre norsk deltakelse i felleskontoret, som ble tatt av miljø- og utviklingsministeren 27. juli i år.

I beslutningsgrunnlaget heter det at evalueringen og høringsrunde i den forbindelse viste at flergiverkontoret ikke har oppfylt de målene som var viktigst for Norge ved opprettelsen av kontoret, nemlig å overta forvaltningen av midler. Derimot har det blitt synliggjort at kontoret har bidratt med viktig faglig rådgiving og kapasitetsbygging.

Vedtaket innebærer at Norge går inn for å rendyrke faglig rådgiving og kapasitetsbygging overfor den sør-sudanske regjeringen som hovedoppgaver for felleskontoret. Kontoret skal ikke lenger forvalte bilaterale norske midler. To frigjorte stillinger overføres det norske generalkonsulatet i Juba.

Norad

Direktoratet for utviklingssamarbeid
Norwegian Agency for Development Cooperation

Postadresse:

Postboks 8034 Dep, NO-0030 OSLO

Besøksadresse:

Ruseløkkveien 26, Oslo, Norway

Tel: +47 22 24 20 30

Fax: +47 22 24 20 31

postmottak@norad.no

www.norad.no

ISBN: 978-82-7548-432-9

Foto: Gunvor W. Skancke

Opplag: 300