

Utenriksdepartementet / Atle Leikvoll
Postboks 8114 Dep.
0032 Oslo

Via: Norad, direktøren

Fra: Evalueringsavdelingen, Norad

Kopi:

Utenriksdepartementet

Miljø- og utviklingsministerens sekretariat
Avdeling for handelspolitikk, ressurser og miljø,
Seksjon for miljø og bærekraftig utvikling
Globalavdelingen
FN-seksjonen
Utviklingsseksjonen
Seksjonen for budsjett og etatsstyring

FN-delegasjonen, New York

Delegasjonen, Geneve

Norad:

Avdeling for næringsutvikling og miljø
Klimakoordinatoren
Assisterende direktør

Arkivkode/ File no:

842.3

Vår ref./ Our ref.:

0801954-44

Deres/Dykkar ref./ Your ref.:

Vår saksbeh./ Enquiries:

Jon Teigland

Dato/ Date:

7.10.2009

Miljøinnsatsen til multilaterale organisasjoner - en syntese av tidligere evalueringer

Vedlagt følger rapport fra en syntesestudie som bygger på evalueringer av multilaterale og internasjonale organisasjoners miljøinnsats. Vi gjengir nedenfor rapportens hovedkonklusjoner, synspunkter mottatt i en høringsrunde til norske involverte parter og de aktuelle organisasjonene, samt Evalueringsavdelingens råd om oppfølging av synteserapporten.

Hovedpunkter

En hovedkonklusjon er at det i første rekke er Verdensbanken og Det globale miljøfondet GEF som kan dokumentere resultater sett i forhold til den norske handlingsplanen for miljø. Det er vanskelig å påvise klare effekter av denne type bistand, men utviklingsbankene synes å være bedre kanaler enn de internasjonale frivillige organisasjonene og FN-organisasjonene. Konsulenten tilrår at fortsatt norsk støtte til flere av organisasjonene må forutsette endringer i deres virksomhet. Dette kan dels oppnås ved klarere prioriteringer fra norsk side tematisk og kompetansemessig, og dels ved at organisasjonene får gjennomført resultatbasert drift og styring.

Berørte parter har påpekt svakheter i grunnlagsmaterialet som vurderingene i rapporten bygger på, og hevder dessuten at vurderingene er mindre relevante siden

en rekke tiltak allerede er gjennomført for å bøte på svakhetene. Evalueringsavdelingens vurdering er at rapporten likevel påviser vesentlige svakheter i de multilaterale organenes systemer for resultatrapportering og styring, og at erfaringene så langt tilsier at det tar urimelig lang tid før organene etablerer tilfredsstillende systemer. Det tilrås at UD vurderer funn og tilrådinger med tanke på de multilaterale og internasjonale organisasjonene miljørelaterte virksomhet som helhet og at vesentlige forbedringer i deres resultatrapporteringssystemer prioriteres.

1. Innledning

Multilaterale organisasjoner har sentrale roller i den norske handlingsplanen for miljø i utviklingssamarbeidet, og mottok i alt noe over 1,5 milliarder NOK i støtte på dette området i treårsperioden 2005-07. Bevilgningene har økt de siste årene. En har imidlertid lite systematisert kunnskaper om kvaliteten og resultatene av organisasjonenes virksomhet. Evalueringsavdelingen engasjerte derfor etter en anbudsrunde Nordic Consulting Group til å sammenstille erfaringer nedfelt i nyere evaluerings- og forskningsrapporter.

Hovedformålet var å klarlegge hva en kan dokumentere av resultater av multilaterale organisasjoners miljøinnsats og deres evne til å gjennomføre slike tiltak. Det ble stilt spørsmål om Norge gjennom bevilgningene har fått større innflytelse generelt og i den enkelte organisasjon og oppnådd større effektivitet i den miljørelaterte bistanden. Konsulenten ble også bedt om å belyse sterke og svake sider ved miljøinnsatsen til ulike organisasjonene, og vurdere hvilke som best kan brukes for å få gjennomført norsk politikk slik den er nedfelt i miljøhandlingsplanen. Videre ble det stilt spørsmål ved hvilke miljørelaterte tiltak og tilnærminger som synes å være mer eller mindre vellykkede.

Konsulentene ble også bedt om å vurdere kvaliteten på og betydningen av de rapporteringssystem som den enkelte organisasjon og de multilaterale organene mer generelt har etablert og å skaffe fram data som belyser dagens situasjon og seinere kan bidra til å klarlegge langtidseffektene av handlingsplanen

De siste årene har det meste av de norske multilaterale miljøbevilgningene gått gjennom Verdensbanken, UNEP og GEF. Av andre multilaterale organ som har fått norsk miljørelatert støtte har UNDP vært viktigst. Denne studien omfatter også UN-HABITAT, Kommisjonen for bærekraftig utvikling, globale FN-konferanser, FAO, det globale virtuelle universitet GVU og de internasjonale ikke-statlige organisasjonene IIED og IUCN.

Kunnskapsoversikten bygger på 16 nyere rapporter og fagartikler utarbeidet av forskere, valgt ut etter råd fra fagpersoner i UD og Norad. Rapportene er stort sett utarbeidet av organisasjonenes egne evalueringsorgan, og er derfor ikke i utgangspunktet tilpasset et norsk perspektiv. Konsulentene ble likevel bedt om å bruke den norske miljøhandlingsplanen som hjelpemiddel til å identifisere sterke og svake sider ved aktivitetene til ulike organisasjonene. Konsulentene ble også bedt om å

vurdere i hvilken grad fakta, konklusjoner og anbefalinger i studien utført for svensk UD i mars 2009 stemte overens med deres funn og vurderinger.

Opplegget har vært drøftet med berørte instanser i UD og Norad. Rapportutkastet har vært på høring hos UD, Miljøverndepartementet og Norad og har i tillegg vært sendt de berørte internasjonale organisasjonene for kommentarer.

2. Synteserapportens innhold

I rapporten tar konsulentene sikte på å framstille funn og konklusjoner etter hvilken ekstra nytteverdi det har for Norge å kanalisere midler gjennom de enkelte organisasjoner.

- Det er i første rekke Verdensbanken og Det globale miljøfondet GEF som kan dokumentere resultater i forhold til den norske handlingsplanen. Verdensbanken er en sterk aktør med global innflytelse og faglig styrke på landnivå, og tiltak finansiert gjennom Banken har stor nytteverdi for Norge dersom de er rettet inn mot viktige områder i Bankens virksomhet.
- Bistand gjennom GEF til utviklingsbankene, UNDP og UNEP har stor tilleggsverdi. GEFs prosjekter har høye transaksjonskostnader og tidkrevende prosesser, men kan viser til godt dokumenterte globale resultater.
- Generell bistand (kjernestøtte eller budsjettstøtte) gjennom FAO, UNDP og IIED har liten eller ingen tilleggsverdi for Norge på miljøområdet. Miljørelaterte bevilgninger til disse organisasjonene forutsetter endringer i formen for norske tilskudd eller i disse organisasjonenes virksomhet.
- I UNDP har GEF-prosjekter vært effektive. FAO kan vise til relevante resultater for enkeltprosjekt på landnivå, men er karakterisert av ineffektivitet, stivhet og svært høye transaksjonskostnader. IIED oppnår resultater innen visse nisjer, men bruk av ressurser på området hvor organisasjonen ikke har noen spesiell styrke reduserer verdien av å gi generell støtte til organisasjonen.
- Det er vanskelig å få bekreftet hvilken tilleggsverdi for gjennomføringen av den norske handlingsplanen det vil ha å bruke UNEP som kanal. UNEP har i dag et bredt spekter av mål som må sies å være relevante, men legger mer vekt på bruken av ressurser enn på resultatstyring. Det samme kan sies om UN-Habitat, som dessuten er karakterisert av manglende effektivitet når det gjelder kostnader og gjennomføring.
- IUCN har vært en unik organisasjon når det gjelder å bringe sammen ulike miljøer globalt, og kan dokumentere resultater som er interessante for den norske handlingsplanen. Men IUCN har mistet mye av sin troverdighet som upartisk medspiller gjennom markedsorienteringen av sine aktiviteter og har

gått langt utover sitt opprinnelige mandat. Nytteverdien for Norge har derfor gått ned.

- Norge har avsluttet sin finansiering fra bistandsmidlene til Det globale virtuelle universitetet.
- Kommisjonen for bærekraftig utvikling kan vise til få dokumenterte resultater, og likesinnede land og utviklingslandene bryr seg lite om kommisjonens aktiviteter. Det har derfor lite merverdi – kanskje heller en kostnad – for Norge å fortsette støtten til CSD og de globale FN-konferansene.

Rapporten har avslutningsvis en kortfattet sammenligning og oppsummering av evalueringene og organisasjonene som helhet. De komparative vurderingene rangerer organisasjonene etter egnethet som kanal for norsk miljørelatert bistand med utgangspunkt i miljøhandlingsplanen og fem kriterier som kan belyse oppnådde resultat og kvaliteten på virksomheten, herunder:

- i hvilken grad de overnevnte organene praktiserer resultatbasert forvaltning (RBM) og har et godt system for overvåking av resultatene
- gir mulighet for å analysere merverdier ved bistand gjennom denne kanalen
- kan belyse virkninger av norsk støtte
- om bistanden er mottakerdrevet
- grad av kostnadseffektivitet

Konsulentenes hovedkonklusjoner er:

- De multilaterale utviklingsbankene og GEF er rangert som best egnet som kanal, med de internasjonale frivillige organisasjonene deretter og FN-systemet lavest. Disse forskjellene reflekterer i vesentlig grad ulike kulturer i organisasjonene og hvordan de finansierer sin virksomhet

Blant tilrådingene vil vi trekke fram:

- For bistanden gjennom Verdensbanken og utviklingsbankene trekker konsulentene fram tre områder:
 - Utvikling av nye globale program på områder hvor Norge har kompetansemessige fordeler og Banken kan bruke sin rolle som global medspiller
 - Innsats i land hvor miljøeffektene vil være størst globalt, og
 - Fellesinnsatser på landnivå med andre multilaterale og bilaterale aktører
- Norge bør fortsatt gi støtte til GEF, men bidra til restrukturering og større effektivitet i GEFs planlegging og oppfølgingsvirksomhet.
- Støtten via FAO og UNDP bør følges aktivt opp på områder hvor disse organisasjonene har komparative fordeler
- Støtte til IIED bør begrense seg til utvalgte områder hvor de har spesiell ekspertise
- Norsk støtte til UNEP og UN-HABITAT bør begrense seg til områder hvor de har sterk faglig kompetanse sammenlignet med andre multilaterale organ og

- hvor en kan oppnå synergieffekter i virksomheten til disse to organene. Begge bør gjøres uavhengige av FNs administrative kontor UNON.
- IUCNs virksomhet bør i større grad støttes over andre budsjett enn bistandsbudsjettet

3. Berørte parters synspunkter

Rapportutkastet som forelå på norsk ble i første omgang sendt på høring i Norge. Kommentarene var til dels meget kritiske både når det gjelder funn, konklusjoner og tilrådinger, men noen uttrykte også tilslutning til konsulentens vurderinger. Evalueringsavdelingen fant det riktig også å høre de multilaterale organenes vurderinger. Rapporten er derfor oversatt til engelsk og sendt på høring til de berørte organisasjonene.

Kritikken fra den norske forvaltningen gjaldt først og fremst at konsulentens konklusjoner og tilrådinger bygde på et for spinkelt eller for lite relevant og oppdatert grunnlag. Det ble påpekt at flere organisasjoner har endret sin virksomhet og sine system slik at de erfaringer som var omtalt i grunnlagsrapportene ikke gjaldt lenger. Det ble også påpekt at vurderinger av disse organene bør ha et videre perspektiv enn en vurdering av hva som er viktig ut fra den norske miljøhandlingsplanen. Flere var kritiske også fordi det bildet som rapporten ga, ikke stemte overens med egne erfaringer, ei heller med andre studier.

Fem av de berørte multilaterale organisasjonene har gitt skriftlige kommentarer til synteserapporten. En hovedmerknad er at syntesestudien bygger på et lite utvalg av evalueringer og at et annet utvalg ville kunne ha gitt andre konklusjoner.

UNDP har påpekt spesielt at evalueringer foretatt av britiske og svenske myndigheter er mer positive. UNDP sier seg imidlertid enig i påpekningen av utfordringer som UNDP står overfor, og spesielt behovet for å dokumentere resultat, både på prosjektnivå og aggregert nivå. UNDP er også enig i at organisasjonen i større grad bør etablere miljø på tvergående tema i sin virksomhet.

UN-HABITAT viser til en helt fersk evalueringsrapport (datert juni 2009 og derfor ikke med i vår studie) som er mer relevant og positiv enn den rapporten synteserapporten bygger på fra 2007, samtidig som det blir påpekt at konsulentens tilråding om å redusere avhengigheten av UNON er noe som allerede er under gjennomføring.

IIED understreker at konsulentenes vurderinger synes lite relevante, da IIED aksepterte konklusjonene i den gjennomgangsrapporten fra 2006 som rapporten bygger på. En rekke tiltak de siste tre årene er iverksatt for å forbedre IIEDs virksomhet, også for å etablere et resultatbasert drifts- og styringssystem.

De skriftlige kommentarene fra Verdensbankens uavhengige evalueringsgruppe IEG sier at rapporten reflekterer ganske bra hovedbudskapet i deres egne evalueringer av

Verdensbankens miljøinnsats. Men de påpeker at rapporten er noe mer positiv enn evalueringsgruppas egne evalueringer, særlig når det gjelder rapportering av miljørelaterte resultater. Noe av forskjellene kan skyldes at konsulentene sammenligner Verdensbanken med andre multilaterale organ, mens IEG har sammenlignet internt i Banken. Disse synspunktene ble utdypet muntlig av IEGs nestleder på et fagseminar i Norad i juni 2009, hvor hun understreket behovet for at norsk bistandsforvaltning presser på for at Verdensbanken og andre multilaterale organer bedrer sine resultatrapporteringer.

UNEP har ikke levert skriftlige kommentarer til synteserapporten, men kommenterte den muntlig under fagseminaret i juni 2009. Hovedkommentaren var at resultatrapportering, ikke minst av den normative virksomheten, er vanskelig, og at en ikke bør stille samme krav til alle organ. Spesielt utviklingsbankene har prosjekt og program som det er enklere å måle resultatene av.

4. Evalueringsavdelingens vurdering

Vår vurdering er at syntesestudien er et nyttig bidrag til vurderingene av hva en har oppnådd av resultater ved å bruke multilaterale organisasjoner som kanal for norsk miljørelatert bistand. Men studien har klare begrensinger. Den har naturlig nok ikke fått med hvilke tiltak som er gjennomført etter at grunnlagsevalueringene ble levert. Videre kan det alltid stilles spørsmål ved utvalget av rapporter som ligger til grunn for studien, selv om utvalget blir gjort etter konsultasjoner med berørte parter. Til sist begrenses mulighetene til å sammenligne virksomheten og resultatene til de ulike organisasjonene ved at metoder og datakilder ikke er de samme. Samtidig bør det sies at konsulentenes vurderinger i vesentlig grad stemmer med konklusjoner i den svenske utredningen som nylig ble gjort.

Et felles trekk ved de evalueringene som er gjennomgått er imidlertid at rapporteringen av oppnådde resultat er svake eller meget mangelfulle. Med den vekt Stortinget har lagt på resultatrapportering er det viktig at UD, Norad og også MD i sin oppfølging av virksomheten til de multilaterale organisasjonene legger vekt på å styrke kvalitetssikrings- og rapporteringssystemene. Erfaringer så langt er at dette synes å ta lang tid. Oppfølging av evalueringen i 2005 av samarbeidsavtalen mellom Norge og UNEP er et eksempel på det.

En annen utfordring gjelder anbefalingen om å se de ulike organene i sammenheng og i større grad å utnytte komparative fordeler, og også utforme nye program som i større grad utnytter norsk kompetanse.

5. Evalueringsavdelingen tilråd:

At Utenriksdepartementet vurderer funnene og tilrådingene i rapportene med tanke på å bidra til å styrke resultatstyringen i multilaterale og internasjonale organisasjoner på miljøfeltet. Spesielt anbefaler vi at:

- UD følger opp arbeidet med å få etablert akseptable kvalitetssikrings- og rapporteringssystem hos de ulike multilaterale organisasjonene, med prioritering av resultatsystem og rapporter som UNEP, UN-HABITAT og IUCN planlegger å levere i 2010.
- UD bør følge opp arbeidet med resultatstyring i IIED og tiltak for å effektivisere GEFs planlegging og gjennomføring.

Når miljøhandlingsplanen skal evalueres bør det gjøres en egen studie av helheten i norsk miljørelatert bistand kanalisert gjennom multilaterale og internasjonale organ, samt overordna strategiske spørsmål.