



# Evaluering av Olje for Utvikling-programmet

## Evalueringsavdelingen i Norad

Evalueringsavdelingen har ansvar for å planlegge 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. Arbeidet er regulert av utenriksrådets instruks for evalueringsevirsomheten i norsk bistandsforvaltning av 29.mai 2006.

Hensikten med dette sammendraget er å gjøre evalueringresultatene lettere offentlig tilgjengelige. Først informeres det om bakgrunnen for evalueringen og dens funn, konklusjoner og anbefalinger. Deretter følger en omtale av berørte parters kommentarer til evalueringen. Til slutt kommer Evalueringsavdelingens vurdering og anbefalinger til Utenriksdepartementet om oppfølging.

## Facing the Resource Curse: Norway's Oil for development Program <sup>1</sup>

Evalueringen er utført av det norske konsulentfirmaet Scanteam

### Bakgrunn

Evalueringen vurderer resultatene av Olje for Utvikling-programmet siden det ble lansert i 2005. Programmet gir støtte til utviklingsland som har betydelige olje- og gassressurser. Målet med programmet er å styrke landenes kapasitet til å utnytte oljeinntektene til å oppnå en varig reduksjon av fattigdom med minst mulig påvirkning av naturmiljøet.

Norge har gitt faglig bistand til forvaltning av petroleumsressurser i utviklingsland siden 1980. Med Olje for Utvikling-programmet (OfU) ble denne støtten utvidet til også å omfatte miljø- og finansforvaltning, og etter hvert også anti-korrupsjon, likestilling og sivilsamfunnsdeltagelse.

Norsk støtte har økt fra 43 millioner kroner i 2005 til rundt 340 millioner kroner i 2012, med en samlet støtte på 1,5 milliarder kroner i den evaluerte perioden 2005-2012. Av

dette har om lag 58 prosent gått til ressursforvaltning, 20 prosent til miljø, 12 prosent til finansforvaltning og ca. ti prosent til andre opplæringstiltak.

Av den samlede støtten har 70 prosent blitt gitt gjennom offentlig sektor, mest som institusjonssamarbeid mellom norske og mottakerlandenes institusjoner. Rundt ti prosent gikk gjennom multilaterale organisasjoner som Asiabanken, Verdensbanken og Det internasjonale pengefondet. Øvrig støtte var fordelt mellom andre internasjonale og norske aktører, med konsultentselskapet *Econ Pöyri* og organisasjonen *Revenue Watch International* som de to største mottakerne.

### Funn og konklusjoner

- Programmet har vært med på å legge grunnlaget for en bedre håndtering av petroleumsressursene i samarbeidslandene og gi Norge en synlig rolle i mange land.
- Programmet har prioritert kapasitetsbygging i offentlig sektor og bidratt til utarbeidelse av overordnede planer for lovgivning, konsesjonstildeling og overvåking - og til gjennomføring av disse planene.
- De viktigste resultatene har blitt oppnådd innen ressursforvaltning.

Det er færre resultater å vise til innen finansforvaltning, dog på Øst-Timor har programmet spilt en sentral rolle i etablering av et oljefond for landet. Støtten til miljø kom sent inn i programmet og har lidd under svak lokal kapasitet og politisk vilje.

- Bærekraften til noen av resultatene er usikker fordi mye av støtten har gått til opplæring av personer som kan finne arbeid annet sted og forlate institusjonene. Støtten har i liten grad lyktes med å etablere lokale opplæringstiltak som kan redusere mangelen på fagfolk i landene.
- Inndelingen i de tre søylene ressurs-, miljø- og finansforvaltning avspeiler hvordan forvaltningen er organisert i Norge og har ikke alltid stemt overens med organiseringen i samarbeidslandene. I noen tilfelle har dette gjort det vanskeligere å komme i gang med enkelte oppgaver, for eksempel sikkerhets- og risikostyringsarbeid, styresett, anti-korrupsjon, og likestilling.
- Noen av de norske institusjonene har visst for lite om blant annet lokal kultur, styresett, korrupsjon og likestilling. Slik kunnskap kan være mer viktig enn å beherske de siste tekniske nyvinningene.
- Norske institusjoner har imidlertid etterhvert opparbeidet seg erfaringer, og lokale samarbeidspartnere er stor sett tilfreds med samarbeidet. Programmet har ikke lagt nok vekt på styresettproblemer. Arbeidet med styresett har generelt vært for mye innrettet mot offentlige institusjoner, og for lite mot ikke-offentlige aktører.

- Betydningen av OfU er større enn noensinne. Petroleumssektoren er av økende betydning over hele verden. Faren for at private selskaper og korrupte eliter forsyner seg av oljeinntekter i fattige land, er fortsatt stor.
- Programmets kapasitet kan økes dersom det gjør seg mindre avhengig av norske eksperter og institusjoner.

### Anbefalinger

- Norge bør fortsatt prioritere Olje for Utvikling-programmet, som bør opprettholde sine mål om fattigdomsreduksjon og økonomisk, miljømessig og sosialt ansvarlig forvaltning av petroleumsressurser.
- Programmet bør utvides i takt med etterspørsel fra deltakerlandene, men konsentrere seg om land hvor det er størst mulighet for godt styresett og god politikk for fattigdomsreduksjon. Norge bør trekke seg ut hvis avtaler om styresett ikke blir fulgt.
- Styresett bør få mer vekt i de viktigste landprogrammene, og flere aktører som arbeider for bedre styresett på petroleumsområdet bør få støtte. Programmet bør utarbeide planer for å styrke arbeidet mot negative følger av raskt økende petroleumsinntekter, blant annet ved hjelp av studier som gir mer kunnskap om styresett, ulike aktører på petroleumsområdet og inntektsfordeling.
- Innretting av støtten bør styres mer av behov, og programmet bør legge større vekt på
  - å gi råd om partnerlandenes kommersielle interesser, blant annet om offentlige investeringer

i infrastruktur og eierandeler i feltutbygginger.

- finansforvaltning, inkludert beregning av, innkreving av og rapportering om inntekter.
- miljøforvaltning, sikkerhet og beredskap.
- Det bør vurderes å gi programmet en tydeligere tildeling på statsbudsjettet for å gjøre det lettere å planlegge på lang sikt.
- Kapasiteten i norske institusjoner er begrenset, og programmet bør etter behov også trekke inn andre krefter, blant annet gjennom samarbeid med regionale og andre kunnskapssentre.
- Mer av programmet kan delegeres til norske ambassader eller andre partnere. Programstyret kan bli et rådgivende organ. Programsekretariatet bør i større grad enn i dag konsentrere seg om overordnede spørsmål, overvåking og rapportering.
- Programmet bør styrke samarbeidet med internasjonale partnere som Verdensbankens *Petroleum Governance Initiative*, andre lands programmer, relevante FN-organ og ikke-statlige initiativ som *Revenue Watch Institute* og *Publish What You Pay*.

### Berørte parters kommentarer

- *Programsekretariatet* er enig i at Norge vanskelig kan dekke etterspørselen og at dette spesielt gjelder finansforvaltning og bruk av petroleumsinntekter. Sekretariatet legger vekt på at programmet må prioritere innsatsen til områder der Norge står sterkest.

- Stiftelsen *Petrad* er enig i at kapasitetsbegrensningene i stor grad følger av ønsket om å bruke norske offentlige aktører. En representant for et konsulentfirma mente at det fantes ledig kapasitet blant norske konsulenter, med henvisning til at dette firmaets rammeavtale med programmet ble lite utnyttet.
- *Ambassaden i Kampala* understreket at noe av styrken i programmet ligger i institusjonssamarbeidet. Ambassaden mener at bruk av internasjonale konsulenter bør begrenses.
- *Oljedirektoratet* legger vekt på at samarbeidslandene som regel ønsker norsk kompetanse, og direktoratet stiller spørsmål ved anbefalingen om å bruke mer internasjonalt samarbeid. Direktoratet, ambassaden i Maputo og et konsulentselskap peker alle på forskjeller mellom Verdensbankens og Norges støtte.
- I en fellesuttalelse understreker *Kirkens Nødhjelp*, *Naturvernforbundet*, *Norsk Folkehjelp*, *Studentenes og Akademikernes Internasjonale Hjelpefond* og *WWF-Norge* at det sivile samfunn må trekkes mer med i miljøarbeidet.

Om godt styresett kom blant annet følgende frem:

- I debatten ble det hevdet at betingelser om reformer og godt styresett ofte ikke fungerer, men at krav til land og selskaper om åpenhet om pengestrømmer lettere kan føre frem. *Extractive Industries Transparency Initiative* tok til orde for større politisk nærvær i partnerland, med en mer aktiv diplomatisk rolle

og raskere og tettere oppfølging av bistanden.

- *Olje- og energidepartementet* understreker i sin kommentar at fattige land kan ha andre prioriteringer enn Norge og at dette også kan gjelde styresett.
- *Ambassaden i Kampala* påpeker at programmet er et rådgivende program og at det er opp til mottakerlandet å velge om og hvordan det vil følge rådene.
- Et viktig prinsipp for norsk bistand er at den skal være etterspurt av mottakerne. Et norsk konsulentfirma hevder at etterspørselen etter bistand til godt styresett er begrenset og peker på at det derfor kan bli vanskelig for programmet å prioritere støtte på området.
- Flere frivillige organisasjoner og en journalist pekte på dilemmaer knyttet til valg av land. Behovet for bistand kan være spesielt stort i land med svakt styresett eller en lite fattigdomsrettet politikk. En organisasjon etterlyste informasjon om hva Norge vil gjøre i land som programmet ikke ønsker å gå inn i.

Det kom frem ulike synspunkter om organiseringen av programmet:

- *Programsekretariatet* mener at dagens modell gir en god faglig forankring i de norske departementene av en sensitiv, kompleks og viktig sektor for samarbeidslandene og Norge.
- *Olje- og energidepartementet* er ikke enig i forslaget om å svekke styringsgruppens beslutningsmyndighet. Departementet mener at dette vil svekke

kvalitetssikringsfunksjonen til fagdepartementene og underliggende etater, og gjøre det vanskelig å påta seg ansvar uten anledning til å påvirke utvalg av land, omfang og innhold av landprogrammer.

- *Petrad* har innvendinger til kvalitetssikringsfunksjonen til departementene og mener at ingen av departementene har særkompetanse på å kvalitetssikre programmets øvrige virkeområder som anti-korrupsjon, likestilling og sivilsamfunnsdeltakelse.
- *Utenriksdepartementet* mener at fordelene med dagens modell i forhold til den modellen Scanteam går inn for ikke drøftes, og at dette gjør framstillingen ubalansert.
- *Ambassaden i Maputo* ønsker at det vurderes å myke opp ordningsregelverket, og at programmet i større grad bør ha et rådgivende mandat.
- Når det gjelder evalueringsteamets anbefaling om å delegerer størstedelen av ansvaret for programsamarbeidet til ambassadene, understreker *ambassaden i Kampala* at en slik ordning nødvendigvis må medføre en tilførsel av tilsvarende kapasitet. Ambassaden peker på at dagens rekrutteringsregime til ambassadene nødvendigvis medfører varierende faglig tyngde på petroleumforvaltning. Det vil derfor uansett delegering være behov for solid faglig rådgivning fra Norad.

### **Evalueringsavdelingens anbefalinger for oppfølging**

- Vurdere fordeler og ulemper ved ulike organisasjonsmodeller, blant annet om ambassadene og andre lokale eller regionale aktører kan spille en større rolle.
- Vurdere tettere nærvær i et begrenset antall kjerneland for å kunne følge opp innsatsen og samordne ulike aktører bedre.
- I lys av så vel denne evalueringen som petroleumsevalueringen i 2006: Gjennomføre oppstartstudier for de viktigste innsatsene for å kunne overvåke resultatene bedre.
- Før en eventuelt øker tallet på samarbeidsland: Vurdere lokale forhold og målene for innsatsen i det enkelte land nøye.
- I en fremtidig evaluering: Vurdere kostnadseffektivitet – blant annet fordi dette ble lite vurdert i denne evalueringen.

### **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: 978-82-7548-677-46  
Foto: Fredrik Naumann  
Opplag: 180

Rapporten er elektronisk tilgjengelig på  
[www.norad.no/evaluering](http://www.norad.no/evaluering)