

Til: Utenriksråden v/ ass. utenriksråd Syse

Fra: Evalueringsavdelingen, Norad

Via: Norads direktør

Hans P. Melby
Hans P. Melby
21/3/2013

Kopi, Utenriksdepartementet:

Utviklingsministerens sekretariat

Avdeling for regionale spørsmål og utvikling

Seksjon for etatsstyring, budsjett og
forvaltning

Seksjon for utviklingspolitikk

Latinamerika-seksjonen

Seksjon for Afrika sør for Sahara

Seksjon for Øst-Asia og Oceania

Avdeling for FN, fred og humanitære spørsmål

Kopi, ambassader:

Accra, Maputo, Kampala, Santiago, Jakarta,
ambassadeseksjonen i La Paz

Kopi, Norad:

Avdeling for økonomisk utvikling, likestilling og
styresett

Olje for utvikling-seksjonen

Oppfølgingsnotat: Evaluering av Olje for utvikling-programmet

1. Innledning

Dette notatet er utarbeidet i tråd med Utenriksrådets Instruks for evalueringsvirksomheten i norsk bistandsforvaltning av 29. mai 2006. Notatet gjelder en evaluering av Olje for utvikling (OfU)-programmet. Evalueringen ble utført av det norske konsulentfirmaet Scanteam på oppdrag fra Evalueringsavdelingen. Formålet med evalueringen har vært å vurdere OfU-programmet og dets resultater og få anbefalinger om videre arbeid. Evalueringen omfattet feltstudier i Øst-Timor, Ghana, Mosambik, Uganda og Bolivia, samt korte besøk til Ecuador og Nicaragua.

Evalueringsrapporten - *Facing the Resource Curse: Norway's Oil for Development Program* (EVAL Rapport 6/2012) - ble offentliggjort 23. januar 2013 på Norads hjemmeside. Evalueringen ble presentert på et seminar i Norad 31. januar, da rapporten også forelå i trykket utgave.

2. Bakgrunn

Evalueringen vurderer resultatene av OfU-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. OfU-programmet innebar en utvidelse av denne støtten ved også å omfatte miljø- og finansforvaltning. Etter hvert har programmet også inkludert støtte til 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 (Asiabanken, Verdensbanken og IMF). Øvrig støtte var fordelt mellom andre internasjonale og norske aktører, med konsultentselskapet Econ Pöyri og organisasjonen Revenue Watch International som de to største mottakerne.

3. Rapportens 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, blant annet på grunn av begrenset kapasitet i Finansdepartementet i Norge til å delta. Støtten til miljø kom sent inn og har lidd under svak lokal kapasitet og politisk vilje. På Øst-Timor har programmet spilt en sentral rolle i etablering av et oljefond.
- 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.
- Med unntak av Petroleumsdirektoratet og Petrad, har de norske institusjonene ofte visst for lite om blant annet lokal kultur, styresett, korrupsjon og likestilling. Slik kunnskap kan være viktigere enn å beherske de siste tekniske nyvinningene. Norske institusjoner har imidlertid etter hvert 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 på offentlige institusjoner, og for lite på ikke-offentlige aktører. Ghana er et positivt unntak i denne sammenhengen.
- 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.

Rapportens anbefalinger

- Norge bør fortsatt prioritere OfU, som bør opprettholde sine mål om fattigdomsreduksjon og økonomisk, miljømessig og sosialt ansvarlig forvaltning av petroleumsressurser.
- Programmet bør utvides i takt med etterspørsel fra de deltakende landene, men det bør konsentrere seg om land hvor det er størst mulighet for godt styresett og en 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. OfU-styringsgruppen kan bli et rådgivende organ. OfU-sekretariatet bør i større grad enn i dag konsentrere seg om overordnede spørsmål, overvåking og rapportering.
- Programmet bør styrke samarbeidet med internasjonale samarbeidspartnere som Verdensbankens *Petroleum Governance Initiative*, andre lands programmer, relevante FN-organ og ikke-statlige initiativ som *Revenue Watch Institute* og *Publish What You Pay*.

4. Berørte parter kommentarer til OfU-evalueringen

Funn, konklusjoner og anbefalinger i rapporten ble drøftet med berørte parter under evalueringsprosessen. Sluttrapporten fra evalueringsteamet ble forelagt berørte parter både som et første utkast (våren 2012) og i en vesentlig revidert utgave (høsten 2012). Etter at endelig rapport ble offentliggjort har partene og andre interesserte fått mulighet til å kommentere på ny, både skriftlig og på et presentasjonsseminar i Norad.

- OfU-sekretariatet 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 vi står sterkest.
- PETRAD er enig i at kapasitetsbegrensningene i stor grad følger av ønsket om å bruke norske offentlige aktører. En representant for et konsulentfirma (IPAD) mente at det fantes ledig kapasitet blant norske konsulenter, med henvisning til at dette firmaets rammeavtale med OfU-programmet ble lite utnyttet.
- Ambassaden i Kampala understreket at noe av styrken i OfU 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 (IPAD) peker alle på forskjeller mellom Verdensbankens og Norges støtte.
- I en fellesuttalelse understreker Kirkens Nødhjelp, Naturvernforbundet, Norsk Folkehjelp, Studentenes og Akademikernes Internasjonale Hjelpfond 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 (EITI) 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 (OED) 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 OfU 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 (IPAD) hevder at etterspørselen etter OfU-bistand til godt styresett er begrenset og peker på at det derfor kan bli vanskelig for OfU å prioritere støtte på området.
- Flere frivillige organisasjoner og en journalist (NRK) pekte på dilemmaer knyttet til valg av land. Behovet for OfU-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 OfU-programmet ikke ønsker å gå inn i.

Det kom frem ulike synspunkter om organiseringen av OfU-programmet.

- OfU-sekretariatet mener at dagens modell gir en god faglig forankring i de norske departementene av en sensitiv, kompleks og viktig sektor for samarbeidslandene og Norge.
- OED er ikke enig i forslaget om å svekke styringsgruppens beslutningsmyndighet. OEDs «forståelse er at dette er å gå bort fra OfU-modellen. Det vil igjen innebære at man vil svekke kvalitetssikringsfunksjonen til fagdepartementene og underliggende etater. Det er vanskelig å se for seg at OED (eller FIN/MD) vil påta seg dette ansvaret uten å ha anledning til å påvirke utvalg av land, omfang og innhold av landprogrammer. Vi slutter oss ikke til rapportens anbefalinger om dette».
- En kommentar fra Utenriksdepartementet hevder at fordelene med dagens modell i forhold til den modellen Scanteam går inn for ikke drøftes, og at dette gjør framstillingen ubalansert.
- PETRAD har innvendinger til kvalitetssikringsfunksjonen til departementene. I følge PETRAD har ingen av departementene særkompetanse på å kvalitetssikre programmets øvrige virkeområder som anti-korrupsjon, likestilling og sivilsamfunnsdeltakelse.
- Ambassaden i Maputo ønsker at det vurderes å myke opp ordningsregelverket, og at OfU i større grad bør ha et rådgivende mandat.

Når det gjelder teamets anbefaling om å delegerer størstedelen av ansvaret for OfU-samarbeidet til ambassadene, peker ambassaden i Kampala på at de har tatt opp dette tidligere med UD og Norad. Ambassaden understreker samtidig at "en slik ordning nødvendigvis ville måtte medføre en tilførsel av tilsvarende kapasitet. Vi vil også peke på at dagens rekrutteringsregime til ambassadene nødvendigvis

medfører varierende faglig tyngde på petroleumsforvaltning. Det vil derfor uansett delegering være behov for solid faglig rådgivning og backstopping fra Norad”.

5. Evalueringsavdelingens vurdering og anbefalinger for oppfølging

Det er bred enighet om at OfU-programmet er et viktig bistandsprogram som Norge bør prioritere i årene som kommer. At programmet fortsatt skal omfatte de tre elementene naturressurs-, finans- og miljøforvaltning har også bred tilslutning. Det synes dessuten å være allmenn støtte til vekt på godt styresett, sikkerhet og beredskap, samt innsats overfor så vel myndigheter som det sivile samfunn.

Avdelingens anbefalinger for oppfølging er satt opp i en tabell som kan være til hjelp når departementet utarbeider sin oppfølgingsplan, samtidig som den kan gjøre det lettere å se om og hvordan anbefalingene blir fulgt opp.

Anbefaling	Tiltak (eller begrunnelse for ikke å følge opp)	Ansvarlig for tiltak	Tidsramme	Resultat / endring / kommentarer
1. Vurdere fordeler og ulemper ved ulike organisasjonsmodeller, bl. a. om ambassadene og andre lokale eller regionale aktører kan spille en større rolle.				
2. Vurdere tettere nærvær i et begrenset antall kjerneland for å kunne følge opp innsatsen og samordne ulike aktører bedre.				
3. I lys av så vel denne evalueringen som petroleumsvalueringen i 2006: Gjennomføre oppstartstudier for de viktigste innsatsene for å kunne overvåke resultatene bedre.				
4. Før en eventuelt øker tallet på samarbeidsland: Vurdere lokale forhold og målene for innsatsen i det enkelte land nøye.				
5. I en fremtidig evaluering: Vurdere kostnadseffektivitet – blant annet fordi dette ble lite vurdert i denne evalueringen.				

Vi minner om videre saksgang. I tråd med evalueringsinstruksen skal utenriksråden på grunnlag av notater fra en eller flere avdelinger eller ambassader beslutte hvilke saker som skal følges opp, innen hvilke tidsrammer, og av hvem. Denne oppfølgingsplanen skal meddeles berørte parter innen seks uker etter mottatt evalueringsnotat, med kopi til Norads direktør og Evalueringsavdelingen. Ett år etter besluttet oppfølgingsplan skal det foreligge en oppfølgingsrapport som likeledes deles med de berørte parter, med kopi til Evalueringsavdelingen.

Dette oppfølgingsnotatet vil bli offentliggjort i et tilpasset format på www.norad.no/evaluering.

Slutt

