

Riksrevisjonens undersøkelse av bistand til ren energi

Dokument 3:12 (2013–2014)



23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924 22 741 870

Denne publikasjonen finnes på Internett:
www.riksrevisjonen.no

Offentlige institusjoner kan bestille publikasjonen fra
Departementenes servicesenter
Telefon: 22 24 20 00
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
www.publikasjoner.dep.no

Andre kan bestille fra
Bestillinger offentlige publikasjoner
Telefon: 55 38 66 00
Telefaks: 55 38 66 01
E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Fagbokforlaget AS
Postboks 6050 Postterminalen
5892 Bergen

ISBN 978-82-8229-290-0

Forsideillustrasjon: 07 Oslo. Foto: Trond Wiken, Utenriksdepartementet, og Tommao Martinenghi

Riksrevisjonens undersøkelse av norsk bistand til ren energi

Dokument 3:12 (2013–2014)

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument 3:12 (2013–2014) *Riksrevisjonens undersøkelse av norsk bistand til ren energi*.

Riksrevisjonen, 25. juni 2014

For riksrevisorkollegiet

Per-Kristian Foss
riksrevisor

Innhold

1	Hovedfunn	8
2	Riksrevisjonens merknader	8
3	Riksrevisjonens anbefalinger	12
4	Departementets oppfølging	12
5	Riksrevisjonens sluttmerknad	14
Vedlegg 1: Riksrevisjonens brev til statsråden		15
Vedlegg 2: Statsrådets svar		19
Vedlegg 3: Rapport		29
1	Bakgrunn	34
2	Metodisk framgangsmåte	37
3	Revisjonskriterier	42
4	Resultatene av norsk bistand til ren energi	46
5	Utenriksdepartementets og ambassadenes styring av bistanden til ren energi	88
6	Vurderinger	99
7	Referanseliste	103
	Vedlegg	110

Utbrett: Bakgrunn og mål for undersøkelsen. Funn og anbefalinger.

Utenriksdepartementet

Riksrevisjonens undersøkelse av norsk bistand til ren energi

Utbygging av energitilbudet er en viktig innsatsfaktor i kampen mot fattigdom. Et viktig mål for norsk utviklingsarbeid er å redusere den absolutte fattigdommen og bringe mennesker ut av fattigdom på varig basis. I Innst. S. nr. 93 (2004–2005) slo utenrikskomiteen fast at bærekraftig utvikling og fornybar energi vil være viktige temaer i norsk utviklingssamarbeid i årene framover.

I perioden 2000–2013 har 12,26 mrd. kroner gått til bistand til ren energi. Fra midten av 2000-tallet økte oppmerksomheten om ren energi i utviklingssamarbeidet, og i 2007 lanserte Utenriksdepartementet initiativet *Ren energi for utvikling*. I perioden 2007–2013 er det bevilget 8,97 mrd. kroner til ren energi-tiltak.

Gjennom ren energi-initiativet støttes utbygging av fornybar kraftproduksjon og strømnnett, fattigdomsrettede tiltak som landsbyelektrifisering med solenergi, og kapasitetsbygging. Utbygging av kraftverk og strømnnett krever store investeringer og det har lenge vært et viktig mål for Utenriksdepartementet å utløse private investeringer.

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere i hvilken grad norsk bistand til ren energi er i tråd med Stortingets mål om å øke tilgangen til bærekraftige energitjenester for å bidra til økonomisk vekst og bedre levekår for de fattige.

Undersøkelsen omfatter i hovedsak bistanden til de sju prioriterte samarbeidslandene for ren energi. Disse er Etiopia, Liberia, Mosambik, Nepal, Tanzania, Uganda og Øst-Timor. Landene har i undersøkelsesperioden 2000–2013 mottatt om lag 3,9 mrd. kroner i bistand til ren energi.

Undersøkelsen har blant annet tatt utgangspunkt i følgende vedtak og forutsetninger fra Stortinget:

- Innst. S. nr. 93 (2004–2005) til St.meld. nr. 35 (2003–2004) *Felles kamp mot fattigdom*
- Innst. S. nr. 269 (2008–2009) til St.meld. nr. 13 (2008–2009) *Klima, konflikt og kapital*
- Innst. 44 S (2011–2012) til Meld. St. 14 (2010–2011) *Mot en grønnere utvikling*
- Budsjettinnstillingene til St.prp. nr. 1/ Prop. 1 S for Utenriksdepartementet i perioden 1999–2014

Rapporten ble forelagt Utenriksdepartementet ved brev 1. april 2014. Departementet har i brev 29. april 2014 gitt kommentarer til rapporten. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og i dette dokumentet.

Rapporten, riksrevisorkollegiets oversendelsesbrev til Utenriksdepartementet 20. mai 2014 og statsrådets svar 3. juni 2014 følger som vedlegg.

1 Hovedfunn

- Norsk bistand har i liten grad bidratt til å øke tilgangen til ren energi:
 - Bistanden har i liten grad ført til økt fornybar kraftproduksjon i de prioriterte samarbeidslandene.
 - Utenriksdepartementet mangler gode virkemidler for å utløse private investeringer i land med svake rammebetingelser.
 - Norskstøttede tiltak for utbygging av strømmett har svak økonomisk bærekraft.
- Bistanden til ren energi har i liten grad nådd de fattigste.
- Svakheter i planleggingen av prosjekter for kapasitetsbygging gir problemer i gjennomføringen.
- Utenriksdepartementets mangelfulle plan- og beslutningsgrunnlag svekker muligheten for å styre bistanden effektivt.

2 Riksrevisjonens merknader

2.1 Norsk bistand har i liten grad bidratt til å øke tilgangen til ren energi

2.1.1 Bistanden har i liten grad ført til økt fornybar kraftproduksjon i de prioriterte samarbeidslandene

Utenrikskomiteen har pekt på at bistanden til ren energi skal rettes mot utbygging av vannkraft, vindparker og solparker for produksjon av kraft til nett. I tillegg til å satse på vannkraft der forutsetningene er til stede, må bistanden i større grad satse på solenergi og vindkraftanlegg i samarbeidsland i Afrika sør for Sahara. Utenriksdepartementet legger til grunn at det er innenfor vannkraft at Norge har komparative fortrinn fordi norske bedrifter har lang erfaring med å bygge vannkraftverk og har utviklet internasjonalt anerkjent kompetanse på området.

I perioden 2000–2013 ble i overkant av 270 mill. kroner gitt til å bygge eller ruste opp nasjonale kraftverk i de sju prioriterte samarbeidslandene for bistand til ren energi. Støtten har primært gått til opprustning av eksisterende vannkraftverk i Liberia, Tanzania, Uganda og Nepal. Det siste store statseide kraftverket i Afrika som ble bygget med norsk bistand, vannkraftverket Kihansi i Tanzania, ble ferdigstilt i 2000. Etter 2005 er det gitt mindre direkte støtte til utbygging av kraftproduksjon enn tidligere år.

Utbygging av kraftverk krever store investeringer, og norske myndigheter arbeider derfor for å engasjere privat sektor for å sikre de nødvendige investeringene i energisektoren. I tillegg er det i hele perioden gitt støtte til forundersøkelser som kartlegger gjennomførbarheten til potensielle utbyggingsprosjekter. Undersøkelsen viser at denne tilnærmingen har resultert i lite ny kraftproduksjon i de prioriterte samarbeidslandene.

Undersøkelsen viser videre at norsk bistand til ren energi fortsatt i hovedsak er rettet mot vannkraft, selv om landene har gode muligheter for å utnytte sol og vind som energiressurser. I Tanzania er kraftproduksjon redusert i flere perioder som følge av tørke. Riksrevisjonen mener at en noe ensidig satsing på vannkraft gjør mottakerlandene mer sårbare for svikt i energiforsyningen enn det en bredere satsing på vannkraft, vindkraft og solenergi ville ha gjort.

2.1.2 Utenriksdepartementet mangler gode virkemidler for å utløse private investeringer i land med svake rammebetingelser

Statens investeringsfond for næringsvirksomhet i utviklingsland, Norfund, er det viktigste norske virkemiddelet for å utløse private investeringer i energisektoren i de minst utviklede landene (MUL). I perioden 2007–2013 utgjorde Norfunds investeringer i fornybar energi nesten halvparten av den totale norske bistanden til ren energi. Utenriksdepartementet opplyste i Prop. 1 S (2013–2014) at Norfund skal bli et enda mer sentralt verktøy innen regjeringens satsing på fornybar energi.

Undersøkelsen viser at 2 prosent av Norfunds investeringer innen fornybar energi har gått til de prioriterte samarbeidslandene i perioden 2007–2013. I disse landene har Norfund investert i to kraftverk, ett i Uganda og ett i Nepal. Samtidig er nær to tredeler av Norfunds investeringer i fornybar energi gjort i øvre mellominntektsland som Brasil og Chile.

Norfund skal bidra til å realisere prosjekter som private selskaper ellers ikke ville gått inn i på grunn av høy risiko, men enkeltinvesteringer må likevel være lønnsomme for at virksomheten som etableres skal være levedyktig. Hvor godt forholdene i et land legger til rette for lønnsomme kommersielle investeringer, avhenger blant annet av hvor stabile de politiske, økonomiske og sosiale forholdene i landet er, hvor effektivt byråkratiet legger til rette for næringslivet, hvordan arbeidsmarkedet er regulert, og tilgang på nødvendig kapital og infrastruktur – deriblant tilgang på elektrisitet.

Undersøkelsen viser at svake rammebetingelser har ført til at Norfund i svært liten grad har kunnet identifisere lønnsomme prosjekter i de prioriterte samarbeidslandene.

Etter Riksrevisjonens vurdering gjør Norfunds nåværende rammevilkår og krav til lønnsomhet fondet til et lite egnet virkemiddel for å utløse private investeringer i landene med de svakeste økonomiske og juridiske rammevilkårene. Etter Riksrevisjonens oppfatning er det behov for alternative virkemidler for å utløse private investeringer i disse landene.

2.1.3 Norskstøttede tiltak for utbygging av strømmnett har svak økonomisk bærekraft

Undersøkelsen viser at ambassadene i Tanzania og Mosambik har gitt mye støtte til utbygging av strømmettet for å gi fattige husholdninger på landsbygda tilgang til elektrisitet. Det nasjonale elektrisitetsverket i Mosambik er et av strømselskapene på det afrikanske kontinentet som har økt tilgangen til flest husholdninger ved å bygge ut strømmettet. Bare i 2011 fikk verket over 160 000 nye kunder. I Tanzania opplyser myndighetene at nettutbygging er et hovedvirkemiddel for å tilby strøm på landsbygda. Direktoratet for landsbyelektrifisering i Tanzania støtter primært prosjekter for utbygging av strømmettet drevet av det nasjonale elverket TANESCO.

Befolkningen i avsidesliggende og vanskelig tilgjengelige strøk har ofte liten betalingsevne og lavt strømforbruk. Dette gjør det vanskelig for det enkelte elektrisitetsverket å få dekket kostnadene ved utbygging av omfattende infrastruktur til disse områdene. Undersøkelsen viser at denne effekten er forsterket i Mosambik og Tanzania, der nasjonale myndigheter har fastsatt strømpriser som ligger under kostnadene ved å levere strømmen.

I Mosambik har reduserte strømtariffer, økte produksjonskostnader og relativt høye kostnader fra utvidelse av strømmettet ført til et økonomisk tap på 25 prosent for det nasjonale elektrisitetsverket i perioden 2003–2013. Elektrisitetsverket i Tanzania drives også med store økonomiske underskudd. Elektrisitetsverkenes dårlige økonomi

fører i neste omgang til manglende vedlikehold av kraftverk og strømmnett, og dermed risiko for både hyppige og lange strømbrudd.

Etter Riksrevisjonens vurdering har Utenriksdepartementet et ansvar for å sikre at norsk bistand gis til prosjekter som er økonomisk bærekraftige. Støtte til prosjekter som har svake forutsetninger for økonomisk bærekraft, svekker muligheten for langsiktige og stabile energileveranser.

2.2 Bistanden til ren energi har i liten grad nådd de fattigste

Utenrikskomiteen har påpekt at den økte satsingen på energisektoren gjennom ren energi-initiativet skal inkludere fattigdomsrettede tiltak som landsbyelektrifisering med solenergi og mer effektive vedovner.

Undersøkelsen viser at over halvparten av den norske støtten til ren energi i de prioriterte samarbeidslandene har gått til å bygge ut strømmnett. I perioden 2000–2013 har dette gitt over 100 000 husholdninger tilgang til strøm. Det er imidlertid primært de rikeste husholdningene som benytter seg av det økte strømtilbudet. I Afrika sør for Sahara koster påkobling til strømmettet mellom 300 og 1500 norske kroner, en uoppnåelig sum for mange fattige med under 15 kroner dagen å leve for. Det innebærer at selv om strømmettet bygges ut til en landsby, vil store deler av befolkningen forbli uten tilgang til strøm i sitt eget hjem.

På Zanzibar har Norge støttet landsbyelektrifisering i flere tiår. Sluttevalueringer av prosjektene viser at under 10 prosent av innbyggerne i landsbyene som har fått strøm, kobler seg på nettet. Dette er langt færre enn målet for prosjektene, og det har medført en svakere utviklingseffekt enn forventet. De fattige husholdningene har først og fremst fått nytte av strømmen gjennom bedre kvalitet på skole- og helsetjenester.

I Nepal har støtte til lokale løsninger, som solcellepaneler og mikrokraftverk, gitt om lag en halv million husholdninger strøm. Utenriksdepartementet støtter imidlertid i liten grad slike lokale løsninger i de andre prioriterte landene for bistanden til ren energi.

Utenriksdepartementet legger til grunn at bistand til ren energi skal bidra til samfunnsutvikling og økonomisk utvikling. Bistand til økt kraftproduksjon og energitilgang skal føre til økt næringsvirksomhet og sysselsetting, som så i neste omgang også kommer de fattige til gode. Bistandens mål er dermed bredere enn å øke tilgangen til energi for den fattige delen av befolkningen.

Undersøkelsen viser imidlertid at landsbyelektrifiseringsprosjekter i Afrika i liten grad fører til økt produktiv virksomhet som bidrar til økonomisk vekst. I Mosambik har satsing på landsbyelektrifisering ført til økt produksjon for allerede etablerte bedrifter. Det økte strømtilbudet bidro imidlertid i liten grad til nye produksjonsaktiviteter. De etablerte virksomhetene sysselsatte heller ikke flere personer, og det ble ikke etablert nye virksomheter. Manglende opplæring og tilbud om smålån gjør at aktuelle investorer ikke har kompetanse eller midler til å nyttiggjøre seg de mulighetene som det økte energitilbudet gir. Etter Riksrevisjonens vurdering er det vanskelig å se den økonomiske effekten som Utenriksdepartementet har lagt til grunn for bistanden. Det er derfor risiko for at målet om å nå de fattige først vil kunne oppnås på svært lang sikt.

2.3 Svakheter i planleggingen av prosjekter for kapasitetsbygging gir problemer i gjennomføringen

Kapasitetsbygging og institusjonssamarbeid er blant de viktigste virkemidlene innen bistanden til ren energi. Tiltakene inkluderer styrking av kompetanse og hjelp til

utvikling av lover og reguleringer som er nødvendige for å øke energitilbudet i utviklingsland. Utenrikskomiteen har framhevet det som viktig at bistand til kapasitetsbygging er egnet til å bygge opp om mottakerens eierskap til egen utvikling.

I de prioriterte samarbeidslandene er det i perioden 2000–2013 inngått 27 avtaler om kapasitetsbygging, blant annet med samarbeidslandenes departementer, elektrisitetsverk og reguleringsmyndigheter. Undersøkelsen viser at flere av disse prosjektene har hatt problemer med at mottakerinstitusjonen ikke har hatt nødvendig kapasitet eller kompetanse til å gjennomføre avtalte aktiviteter. I Tanzania har hyppige utskiftninger i personell og i toppledelsen negative konsekvenser for prosjektets framdrift og organisasjonens eierskap til prosjektet. I flere andre land har samarbeidspartneren både manglet personell og hatt stor utskiftning av ansatte, noe som svekker muligheten for at organisasjonen får nytte av opplæringen på lang sikt. Det kan etter Riksrevisjonens vurdering synes som om det i planleggingen av institusjonssamarbeidene ikke er tatt nok hensyn til de rammene mottakerorganisasjonene arbeider innenfor.

Undersøkelsen viser videre at flere prosjekter innen kapasitetsbygging har hatt svak framdrift og manglende resultater. Resultatrammeverket som definerer mål og forventede resultater har vært svakt og lite egnet til å følge framdriften i samarbeidet. I en rekke prosjekter mangler det viktige grunnlagsdata og indikatorer for å kunne måle oppnådde resultater og effekter. I flere tilfeller er det også manglende sammenheng mellom aktivitetene som gjennomføres og hvilke resultater som forventes oppnådd. Det viser seg dessuten at mottakerorganisasjonene ikke alltid gir kapasitetsbyggingsprosjektene nødvendig prioritet, enten på grunn av manglende forankring hos ledelsen eller manglende økonomiske ressurser og bemanning.

Riksrevisjonen mener at bedre bakgrunnskunnskap og styrket dialog i planfasen av bistandsprosjekter innen kapasitetsbygging kan bidra til at definerte mål og forventede resultater er i bedre samsvar med mottakernes behov, og til at resultatrammeverket oppleves av begge parter som mer hensiktsmessig.

2.4 Utenriksdepartementets mangelfulle plan- og beslutningsgrunnlag svekker muligheten for å styre bistanden effektivt

Utenrikskomiteen har framhevet at utvikling i fattige land krever en overordnet og sammenhengende bruk av virkemidler, slik at bistanden blir mer målrettet og strategisk.

Utenriksdepartementets tiltaksplan for ren energi-initiativet (2009) slår fast at departementet, i dialog med ambassadene, skal konkretisere de anbefalte føringene i detaljerte aktivitetsplaner som skisserer mål, prosjekter og forventede resultater, samt fastsette ansvar og tidsfrister. Undersøkelsen viser at ambassadene ikke har utarbeidet aktivitetsplaner for bistanden eller analyser av energisektoren i samarbeidslandene.

Ambassadenes strategiske planer og virksomhetsplaner for perioden 2000–2013 gir informasjon om pågående norskstøttede bistandstiltak, gjennomføringsrisiko og framtidige satsingsområder. Planene angir hva som er besluttet, men de inneholder lite informasjon om hva som har vært bakgrunnen og det faktiske grunnlaget for ambassadenes beslutninger og prioriteringer.

Undersøkelsen viser videre at Utenriksdepartementet ikke har oppdatert sentrale planer og dokumenter for bistanden til ren energi. Departementet skulle vurdere bærekraften av ren energi-initiativet etter to år, oppdatere tiltaksplanen fra 2009 årlig og gjennomføre en midtveisevaluering av handlingsplanen for miljørettet utviklings-samarbeid. Ingen av disse tiltakene er gjennomført til nå.

I 2004 ble bistandsforvaltningen desentralisert med større beslutningsmyndighet til ambassadene. Utenriksdepartementet begrunner desentraliseringen med at ambassadenes lokalkunnskap skal bidra til å sikre at de beslutningene som fattes gir de beste og mest bærekraftige resultatene i det enkelte samarbeidsland.

Etter Riksrevisjonens vurdering er det vanskelig å få realisert de ambisjonene som ligger til grunn for ren energi-initiativet dersom ikke ambassadene i større grad følger opp de planmessige forutsetningene som ren energi-initiativet legger til grunn. Riksrevisjonen mener også at et mangelfullt beslutningsgrunnlag svekker Utenriksdepartementets mulighet til å styre bistanden effektivt og til å identifisere hvilke virkemidler som best egner seg i det aktuelle samarbeidslandet.

3 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Utenriksdepartementet

- vurderer hvordan teknologiske framskritt innen ny fornybar energi kan utnyttes bedre for å bidra til økt og mer stabil kraftproduksjon i mottakerlandene og å nå mer effektivt ut til den fattige delen av befolkningen
- vurderer alternative virkemidler som kan utløse private investeringer i ren energi i de landene som har svakest rammevilkår
- sikrer at det i planleggingen av kapasitetsbygging i større grad tas hensyn til mottakerorganisasjonens organisatoriske utfordringer, kapasitet og kompetanse
- sørger for at ambassadene gjennomfører og forbedrer analysene som legges til grunn for prioriteringer og beslutninger for bistanden til ren energi; dette vil gi et beslutningsgrunnlag som kan bidra til at virkemiddelbruken er bedre tilpasset forholdene i samarbeidslandene

4 Departementets oppfølging

Statsråden framhever at rapporten gir konkrete og nyttige anbefalinger som vil bli fulgt opp i departementets videre arbeid med bistand til ren energi.

Til Riksrevisjonens anbefaling om å vurdere hvordan teknologiske framskritt innen ny fornybar energi kan utnyttes bedre, svarer statsråden at de siste ti års teknologiske utvikling og kraftige prisfall har gjort sol, vind og biomasse mer konkurransedyktig. Dette vil gjøre det mulig å utvide bredden i satsingen på ren energi. Samtidig viser statsråden til at vannkraft er et område der norsk bistand har gode forutsetninger for å kunne bidra. Mange av samarbeidslandene har betydelige vannkraftressurser som de ønsker å utnytte, og har derfor etterspurt norsk bistand på dette området. Statsråden påpeker at andre giverland har mer erfaring og kompetanse innen for eksempel sol og vind enn det Norge kan tilby.

Utenriksdepartementet slutter seg til Riksrevisjonens anbefaling om å styrke satsingen for økt energitilgang på landsbygda med fornybare småskalaløsninger. Departementet er enig i at det er et behov for å supplere nettutvidelse med andre tiltak for å nå ut til de fattigste, inkludert husholdninger der forholdene ikke ligger til rette for nettutvidelse eller etablering av isolerte nett. Samtidig peker departementet på flere utfordringer som hindrer økt utbredelse av desentraliserte løsninger, som manglende tilgang på finansiering og svake rammevilkår for kommersielle aktører.

Statsråden framhever at for å redusere fattigdom, er det viktig at tilgang på elektrisitet skaper næringsvirksomhet og arbeidsplasser. Dette skjer over tid, men det er også avhengig av utvikling av annen infrastruktur og generelle rammevilkår. Departementet vil i større grad se på mulighetene for hvordan økt tilgang på energi, for eksempel gjennom den norske støtten til nettutvidelse, kan bidra til økt næringsutvikling.

Statsråden viser til at det har vært vanskelig for Norfund å finne modne prosjekter og investorer som er villige til å satse i land som kjennetegnes av generelt svakt styresett og dårlige rammebetingelser. Statsråden trekker fram at myndighetene i samarbeidslandene gradvis har fått økt forståelse for betydningen av å skape bedre investeringsklima og forutsigbare rammebetingelser. De fattigste landene er, etter departementets vurdering, blitt noe mer attraktive for investeringer i ren energi. Norfund har de siste årene styrket sin innsats for ren energi i de fattige landene, blant annet med etableringen av en prosjektutviklingsfasilitet og reorganiseringen av SN Power. Statsråden opplyser videre at det arbeides med å finne fram til egnede mekanismer der tilskuddsmidler kan kombineres med investeringsmidler for å realisere prosjekter som ellers ikke ville ha blitt gjennomført.

Til Riksrevisjonens anbefaling om å vurdere alternative virkemidler som kan utløse private investeringer i ren energi, svarer statsråden at det pågår et arbeid for å identifisere multilaterale og andre internasjonale finansieringsinstrumenter som kan bidra til flere private investeringer i ren energi i utviklingsland. Basert på erfaringene fra et pilotprosjekt for innovative finansieringsmekanismer i Uganda vil det bli vurdert om tilsvarende modell kan brukes i andre samarbeidsland i Afrika og Asia. Statsråden understreker at Norfund fortsatt vil være et viktig utviklingspolitisk instrument for investeringer i fornybar energi, og den geografiske dreiningen mot investeringer i minst utviklede land og Afrika sør for Sahara vil bli videreført.

Når det gjelder kapasitetsbygging, erkjenner Utenriksdepartementet at ikke alle målsettinger er nådd. Departementet har også erfaring fra flere andre prosjekter med at svakheter i planleggingen av kapasitetsbyggingsprosjekter har skapt problemer i gjennomføringen og framdriften. Dette kan ifølge departementet skyldes behov for å bruke mer ressurser til å sikre inngående kunnskap om samarbeidsinstitusjoner, men også at det kan være lagt til grunn for optimistiske vurderinger av institusjonens evne til å absorbere og omsette i praksis den kapasitetsstyrkingen som tilbys. Statsråden understreker at grundigere forarbeid og bedre dialog med partnerlandets myndigheter og relevante institusjoner vil være nødvendig for å sikre at prosjektene tilpasses realitetene i den enkelte institusjon og på den måten bidrar til realistiske resultater.

Utenriksdepartementet vil gå grundig gjennom hvordan en kan sikre at kapasitetsbygging tar hensyn til mottakerorganisasjonens organisatoriske utfordringer, kapasitet og kompetanse, slik Riksrevisjonen anbefaler. Konkurransetsetting av oppdrag og programmer for kapasitetsbygging og institusjonsarbeid vil bli vurdert. Statsråden viser til at det vil være behov for å arbeide for mer kontinuitet ved at de som har fått opplæring forblir i mottakerorganisasjonen, og departementet vil se nærmere på ressurs- og kompetansebehovene i forbindelse med planleggingen av kapasitetsbyggingsprosjekter. Målet vil være å sikre en helhetlig vurdering av institusjonelle behov og forutsetninger, systematisk vurdering av aktuelle virkemidler og tiltak, samt etablering av bedre rammeverk for måling av resultater.

Statsråden er enig med Riksrevisjonen i at støtte til utvikling i fattige land krever en overordnet og sammenhengende bruk av virkemidler, slik at bistanden blir mer målrettet. Departementet er enig i at det er behov for en mer samlet styring av

ren energi-innsatsen, og statsråden viser i denne sammenhengen til at det i 2013 ble innført en felles budsjettlinje – kapittelpost 166.74 – for ren energi-satsingen. Dette har gitt bedre oversikt over budsjettutviklingen og gjort det lettere å styre midlene dit hvor det gir best resultater. Departementet vil gå gjennom budsjett- og virksomhetsplanprosessene med sikte på å forbedre styringsverktøyet. Innsatsen for å utvikle klare og operative mål, resultatindikatorer og gode målesystemer vil være en hovedprioritet framover. Statsråden framholder at Riksrevisjonens gjennomgang av energibistanden vil være et viktig bidrag til dette arbeidet.

Ansvar for gjennomføring av utviklingspolitikken er delegert til ambassadene i de enkelte samarbeidslandene. Statsråden begrunner dette med at beslutninger om samarbeid bør tas i nær dialog med mottaker.

Når det gjelder Riksrevisjonens anbefaling om å sørge for at ambassadene gjennomfører og forbedrer analyser som legges til grunn for bistanden, er statsråden enig i at grundige analyser er en forutsetning for hvilke prioriteringer og beslutninger som gjøres innenfor energisatsingen. Departementet vil se nærmere på hvordan kvaliteten på ambassadenes planlegging kan økes for å utnytte norske komparative fortrinn.

Utenriksdepartementet har nylig innhentet innspill fra ambassader med store energiporteføljer om hvordan energisatsingen bør prioriteres og forbedres. Statsråden ser på dette som viktig for de strategiske grep som vil bli tatt for å sikre et beslutningsgrunnlag som gjør at virkemiddelbruken er best mulig tilpasset forholdene i samarbeidslandene, slik Riksrevisjonen anbefaler.

Statsråden opplyser at departementet skal gjennomgå antall land og multilaterale engasjementer innen ren energi med sikte på mer konsentrasjon. Dette kan bidra til bedre resultater og måloppnåelse.

5 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader i saken.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 17. juni 2014

Per-Kristian Foss

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen

Beate Heieren Hundhammer

Gunn Karin Gjøl

Arve Lønnum

Björg Selås

Vedlegg 1

Riksrevisjonens brev til statsråden



Riksrevisjonen

Vår saksbehandler
Guri Andrea Lowrie 22241238
Vår dato 20.05.2014 Vår referanse 2013/00673-59
Deres dato Deres referanse

Utsatt offentlighet jf. rr. lov § 18(2)

Utenriksdepartementet
Postboks 8114 Dep

0032 OSLO

Att.: Statsråd Børge Brende

Riksrevisjonens undersøkelse av norsk bistand til ren energi

Vedlagt oversendes utkast til Dokument 3:x (2013–2014) *Riksrevisjonens undersøkelse av norsk bistand til ren energi*.

Dokumentet er basert på en rapport som ble oversendt Utenriksdepartementet ved vårt brev 1. april 2014 og på Utenriksdepartementets svar 29. april 2014.

Statsråden bes redegjøre for hvordan Utenriksdepartementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Utenriksdepartementets oppfølging vil bli sammenfattet i det endelige dokumentet til Stortinget. Statsrådets svar vil i sin helhet bli vedlagt dokumentet.

Svarfristen er satt til 3. juni 2014.

For riksrevisorkollegiet

Per-Kristian Foss
riksrevisor

Vedlegg: Utkast til Dokument 3:x (2013–2014) *Riksrevisjonens undersøkelse av norsk bistand til ren energi*

Vedlegg 2

Statsrådets svar



Riksrevisjonen
Postboks 8130
0032 Oslo

Deres ref.:
2013/00673-59

Vår ref.:
13/01367-16

Dato:
03.06.2014

Riksrevisjonens undersøkelse av norsk bistand til ren energi

Jeg viser til Riksrevisjonens brev 20. mai vedlagt utkast til Dokument 3:x (2013-2014) *Riksrevisjonens undersøkelse av norsk bistand til ren energi*.

Jeg viser også til utkast til rapport som ble oversendt Utenriksdepartementet i brev 1. april. Rapportutkastet ble grundig gjennomgått i departementet, og våre kommentarer formulert i svarbrev 29. april.

Riksrevisjonen har gjort et omfattende arbeid med undersøkelsen av norsk bistand til ren energi i perioden 2000-2013. Jeg vil uttrykke departementets tilfredshet med dialogen underveis i arbeidet med rapporten, herunder håndteringen av departementets avsluttende kommentarer til hovedanalyserapporten.

Rapporten gir konkrete og nyttige anbefalinger som vil bli fulgt opp i departementets videre arbeid med bistand til ren energi.

1. Riksrevisjonens merknader

1.1 Norsk bistand har i liten grad bidratt til å øke tilgangen til ren energi

1.1.1 Bistanden har i liten grad ført til økt fornybar kraftproduksjon i de prioriterte samarbeidslandene

Riksrevisjonen viser til at bistanden i liten grad har ført til økt fornybar kraftproduksjon i samarbeidslandene og at Norge i mindre grad burde satset på vannkraft og heller satset mer på vind- og solkraft.

Departementet vil understreke at formålet med energisatsingen er bredere enn økt kraftproduksjon og tilknytning til strømmett. Det har Stortinget fastslått i Meld. St. 25 (2012-2013) «Dele for å skape», s.46: «Norge legger et bredt samfunns- og utviklingsperspektiv til grunn i støtten til investeringer i utvidelse av nettet og økt fornybar strømproduksjon. Særlig legger vi vekt på den rollen en stabil og sikker energiforsyning har for økonomisk vekst, sysselsetting og sosiale formål.»

Sikker strømforsyning vil være en av flere forutsetninger som skal bidra til et bedre investeringsklima for stor og mellomstor industri. Dette vil bidra til flere arbeidsplasser i utviklingsland. Økt og mer stabil tilgang til strøm er viktig for offentlig tjenesteproduksjon. Lokale helsestasjoner og sykehus kan oppbevare medisiner kjølig, det blir mulig å foreta operasjoner når det er mørkt og det kan benyttes medisinsk utstyr som krever strømtilgang. Skoler kan tilby tjenester av bedre kvalitet og holde kveldsåpent, og gatebelysningen skaper trygghet i hverdagen for landsbybefolkningen, noe som har stor betydning for kvinner og jenter.

De siste års teknologiske utvikling og kraftige prisfall har gjort sol, vind og biomasse mer konkurransedyktig, noe som gjør det mulig å utvide bredden i ren energisatsingen. Riksrevisjonen viser til at en bredere satsing på sol og vind i tillegg til vannkraft ville gjort landene mindre sårbare.

Norsk innsats innen ren energi må sees i sammenheng med landenes behov og de ulike givene – herunder Norges komparative fortrinn. Vannkraft har vært og er et område hvor Norge har gode forutsetninger for å bidra på grunn av lange tradisjoner og anerkjent kompetanse. Mange av våre samarbeidsland har også betydelige vannkraftressurser som de ønsker å utnytte, og har derfor etterspurt norsk bistand på dette området.

Kraftanlegg er kapitalintensive, har en lang investeringshorisont og det er ofte kun en nasjonal kjøper av strømmen. Det gjør denne type prosjekter spesielt risikofylte. Departementet har flere tiltak for å redusere risiko, bl.a. forundersøkelser. Riksrevisjonen påpeker at støtte til forundersøkelser i liten grad har resultert i ny kraftproduksjon. Departementet vil her vise til den høye risiko forbundet med slike prosjekter og at formålet med forundersøkelser og mulighetsstudier også er å avklare om utbyggingsprosjektene er gjennomførbare og å unngå å sette i gang prosjekter som ikke er levedyktige.

1.1.2 Utenriksdepartementet mangler gode virkemidler for å utløse private investeringer i land med svake rammebetingelser

Riksrevisjonen skriver at Norfunds rammevilkår og krav til lønnsomhet gjør fondet til et lite egnet virkemiddel for å utløse investeringer i disse landene og at det etter Riksrevisjonens oppfatning er behov for alternative virkemidler. Norfund skal i henhold til instruks fra Stortinget opptre økonomisk forsvarlig og gå inn i prosjekter som er

kommersielt lønnsomme samtidig som selskapet skal satse i de fattigste landene. Norfund går alltid inn som minoritetsseier sammen med en eller flere investorer. Norfund skal iht. vedtektene primært bidra med delfinansiering ved etablering av ny virksomhet eller nødvendig restrukturering av eksisterende næringsvirksomhet.

Det har vist seg vanskelig å finne modne prosjekter og investorer som er villige til å satse i disse landene som kjennetegnes av generelt svakt styresett og dårlige rammebetingelser. Derfor har bare en liten del av Norfunds ren energi-investeringer skjedd i disse landene.

Rammebetingelsene i de fattigste landene har vært og er vanskelige, bl.a. med lave priser på strøm, dårlig betalingsevne og usikre betingelser for privat kapital. Det er imidlertid i ferd med å skje en gradvis endring ved at det er større forståelse hos myndighetene for betydningen av å skape bedre investeringsklima og forutsigbare rammebetingelser. De fattigste landene er blitt noe mer attraktive for investeringer innen ren energi. Bl.a. er Norfund involvert i flere energiprosjekter som er i startfasen i Kenya, Zambia og Sør-Sudan. Om lag 49 % av Norfunds investeringsportefølje var i fjor i fornybar energi. Geografisk har Afrika sør for Sahara og de minst utviklede landene (MUL) preget investeringsbildet i 2013. Om man ser bort fra investeringene i SN Power, er 68 % av nye investeringer gjort i Afrika sør for Sahara, mens 42 % er gjort i minst utviklede land (MUL). Inklusive SN Power er Afrikaandelen 43 % og MUL-andelen 28 %.

Norfund har de siste årene styrket sin innsats mot ren energi i de fattige landene gjennom flere tiltak. Norfund etablerte i 2011 en egen prosjektutviklingsfasilitet for fornybar energiprosjekter, hvor flere av prosjektene som har fått finansiering i utviklingsfasen nå er i ferd med å bli realisert som kommersielle investeringsprosjekter. Videre arbeider Norfund, sammen med UD og ambassadene, med å finne fram til egnede mekanismer der tilskuddsmidler kan kombineres med investeringsmidler for å realisere prosjekter som ellers ikke ville ha blitt gjennomført. I tillegg er SN Powersatsingen til Norfund under reorganisering. Norfund har nylig inngått en avtale med Statkraft, som innebærer at det nye SN Power vil ha et geografisk fokus som i større grad faller sammen med Norfunds geografiske prioriteringer. Norfund kan gradvis selge seg ut av investeringer i geografiske områder som ikke er i Norfunds prioriterte regioner, og øke investeringene i prioriterte regioner som Afrika sør for Sahara.

1.1.3 Norskstøttede tiltak for utbygging av strømmett har svak økonomisk bærekraft

Riksrevisjonen vurderer det slik at norsk bistand skal gis til prosjekter som er økonomisk bærekraftige, og påpeker at tiltak for utbygging av strømmett har svak økonomisk bærekraft.

Som Riksrevisjonen viser til, er det avgjørende å sikre finansiell lønnsomhet og dermed langsiktig bærekraft av elektrifiseringsprosjekter. Avhengig av lokale forhold kan dette

by på utfordringer som omfatter generelle rammevilkår og tariffer, institusjonell kapasitet, tilrettelegging for bredere utvikling og produktiv bruk av energi, samt kostnader. Tariffspørsmålet er kritisk i mange fattige land hvor elektrisitetsprisen holdes nede på et nivå som gjør det vanskelig for strømselskapene å operere med overskudd, til tross for at utbyggingen av nettet er subsidiert med bistandsmidler. En plutselig heving av strømprisen vil ramme de fattigste og være politisk vanskelig for myndighetene, særlig der hvor regulariteten på strømforsyningene er lav. Flere land prøver derfor å heve prisen gradvis. Gavebistand står derfor sentralt for å få fullfinansiert slike prosjekter.

1.2 Bistanden til ren energi har i liten grad nådd de fattigste

Riksrevisjonen anfører i sin rapport at energibistanden i liten grad har nådd de fattigste, og at bakgrunnen for dette er at en har satset for ensidig på å bygge ut det nasjonale strømmettet. Departementet er enig i behovet for å supplere nettutvidelse med andre investeringer for å nå ut til de fattigste, inkludert husholdninger hvor forholdene ikke ligger til rette for nettutvidelse eller etablering av isolerte nett.

I et lengre tidsperspektiv må det tas høyde for at strømtilgang skal bidra til langsiktige utviklingsprosesser og at nettutvidelse som regel er den foretrukne langsiktige løsningen. Erfaringene viser at det tar tid å nå ut til alle og fange opp de positive ringvirkningene.

Som tidligere påpekt, har de siste års teknologi- og kostnadsutvikling gjort desentraliserte løsninger basert på sol, vind og mikrokraftverk mer attraktive, selv om vedlikehold og betalingsinnkreving fortsatt er krevende oppgaver. Slike desentraliserte løsninger har lenge vært konkurransedyktige i områder uten muligheter for å bli tilknyttet det sentrale strømmettet. Denne utviklingen vil bidra til å endre balansen mellom tradisjonell nettbasert strømforsyning, isolerte nett og desentraliserte løsninger som økonomisk foretrukne alternativ. Men flere av flaskehalsene for økt utbredelse av desentraliserte løsninger er fortsatt til stede, inkludert dårlig tilgang på finansiering og svake rammevilkår for etablering av kommersielle energiaktører.

Det må også tas hensyn til at behovet for størst mulig bredde i kraftproduksjonen betyr at det er andre giverland som har mer erfaring og tyngre kompetanse og kapasitet på f.eks. vind og sol enn det Norge kan tilby.

1.3 Svakheter i planleggingen av prosjekter for kapasitetsutvikling gir problemer i gjennomføringen

Riksrevisjonen understreker at det er viktig å styrke kapasiteten i samarbeidslandenes institusjoner. Riksrevisjonens rapport bekrefter erfaringene fra flere andre kapasitetsbyggingsprosjekter der svakheter i planleggingen av kapasitetsutvikling har skapt problemer i gjennomføringen og at det har vært for svak framdrift. Departementet erkjenner at dette er en utfordring og at en ikke har nådd alle målsettingene. Bakgrunnen for at en går inn med kapasitetsutviklingsprosjekter og kompetanseheving

er at myndighetene og underliggende etater ikke klarer å utføre sine oppgaver på en tilfredsstillende måte. Dette er en situasjon som er nødvendig å endre for å sikre langsiktighet og bærekraft. Svak framdrift og manglende resultater kan skyldes behov for å bruke mer ressurser på å sikre inngående kunnskap om samarbeidsinstitusjoner, men også at det kan være lagt til grunn for optimistiske vurderinger av institusjonens evne til å absorbere og omsette i praksis den kapasitetsstyrkingen som tilbys. Hyppig utskiftning av personell i samarbeidsorganisasjonene er også et problem. Grundigere forarbeid og bedre dialog med partnerlandets myndigheter og relevante institusjoner vil være nødvendig for å sikre at prosjektene tilpasses realitetene i institusjonen og på den måten bidra til realistiske resultater.

1.4 Utenriksdepartementets mangelfulle plan- og beslutningsgrunnlag svekker muligheten for å styre bistanden effektivt.

Departementet er enig i at støtte til utvikling i fattige land krever en overordnet og sammenhengende bruk av virkemidler slik at bistanden blir mer målrettet.

Departementet er enig i at det er behov for en mer samlet styring av ren energi-innsatsen, og det er allerede tatt konkrete initiativer redegjort for i punkt 2.

Departementet har ansvar for overordnet politisk styring av utviklingssamarbeidet, Norad har ansvar for faglig rådgivning og ambassadene har ansvaret for gjennomføring av politikken på landnivå i samsvar med tildelingsskriv. Delegeringen til ambassadene er begrunnet i vurderingen om at beslutninger om samarbeid i utviklingsland bør tas i nær dialog med mottaker. Ambassadene i utviklingsland er best rustet til dette og til å forstå kompleksiteten og de mange hensyn som skal avveies.

Som Riksrevisjonen påpeker, er det riktig at bare noen av ambassadene har utarbeidet aktivitetsplaner for støtten til ren energi som helhet eller foretatt en detaljert undersøkelse av energisektoren før de gikk inn i nye prosjekter. Departementet vil påpeke at ambassadenes forslag til aktiviteter blir godkjent av departementet i forbindelse med prosessen med stasjonenes virksomhetsplaner og at disse er basert på ambassadenes inngående kjennskap til sektoren.

2. Riksrevisjonens anbefalinger

2.1. Vurdere hvordan teknologiske framskritt innen ny fornybar energi kan utnyttes bedre for å bidra til økt og mer stabil kraftproduksjon i mottakerlandene og å nå mer effektivt ut til den fattige delen av befolkningen
Utenriksdepartementet slutter seg til Riksrevisjonens anbefaling og vil styrke satsingen for økt energitilgang på landsbygda gjennom bruk av fornybare småskalaløsninger.

Energi har i de senere år blitt løftet som et satsningsområde på den internasjonale utviklingsagendaen, blant annet gjennom det norske bidraget til FNs initiativ «Bærekraftig energi for alle» (SE4All). Da mange andre givere arbeider innen samme

sektor, er det viktig at Norge fortsetter å satse på områder hvor vi har spisskompetanse og konkurransefortrinn. Vannkraft til både nasjonale og isolerte nett bør derfor fortsatt være en sentral prioritet når forutsetningene er til stede.

For å redusere fattigdom er det viktig at elektrisitetstilgang skaper næringsvirksomhet og arbeidsplasser. Dette skjer over tid og er også avhengig av utvikling av annen infrastruktur og generelle rammevilkår. Departementet vil se på mulighetene for i sterkere grad å koble næringsutvikling med energitilgang f.eks. ved nettutvidelser som støttes av norske midler.

Departementet vil også vektlegge mer aktiv oppfølging og politisk dialog om elektrisitetstariffen og andre rammevilkår i våre samarbeidsland.

2.2 Vurdere alternative virkemidler som kan utløse private investeringer i ren energi i de landene som har svakest rammevilkår

Utenriksdepartementet arbeider langs flere linjer for å bidra til å skape nødvendige rammebetingelser for å utløse private investeringer og gjennomgår eksisterende virkemidler for å stimulere til private investeringer bl.a. innen ren energi. Det pågår i den sammenheng blant annet et arbeid for å identifisere multilaterale og andre internasjonale finansieringsinstrumenter som kan bidra til flere private investeringer i ren energi i utviklingsland. Dette vil departementet komme tilbake til i budsjettproposisjonene framover. Norfund er et viktig utviklingspolitisk instrument med et klart mandat for investeringer i fornybar energi og den geografiske dreiningen mot investeringer i MUL og Afrika sør for Sahara vil videreføres. Gjennom bl.a. Energy+ pågår det et arbeid for å identifisere forretningsmodeller og instrumenter som kan skalere opp og bedre det generelle rammeverket innen energisektoren.

Norske bistandsmidler har ved flere anledninger finansiert forundersøkelser til utbyggingsprosjekter som så langt ikke har blitt realisert. Dette kan skyldes at prosjekter ikke er vurdert som gjennomførbare eller økonomisk bærekraftige, men også at prosjektene av ulike grunner ikke har klart å tiltrekke seg investorer.

Norge har siden i fjor støttet et pilotprosjekt med innovative finansieringsmekanismer (GET FIT) i Uganda sammen med Storbritannia (DFID), EU og Tyskland (KfW). Det dreier seg om både vann- og biomasseprosjekter, mens flere solprosjekter tilknyttet nettet er til vurdering. Basert på de erfaringene som gjøres, vil det vurderes hvilke modeller som kan benyttes i andre samarbeidsland i Afrika og Asia.

2.3 Sikre at det i planleggingen av kapasitetsbygging i større grad tas hensyn til mottakerorganisasjonens organisatoriske utfordringer, kapasitet og kompetanse

Norsk energibistand går til produksjon av energi, bygging av transmisjons- og distribusjonslinjer og kapasitets- og institusjonsbygging. Behovene for støtte er generelt store innenfor alle disse områdene. Tilstrekkelig kapasitetsbygging er en

forutsetning for at energisatsingen skal gi bærekraftige og langvarige virkninger. Samtidig kan dette være en vanskelig oppgave i land med svake institusjoner, et uferdig regulatorisk rammeverk og generelt lite kompetanse om hva som kreves for å utvikle energisektoren. Disse utfordringene blir ekstra store i sårbare stater som er i ferd med å reise seg etter langvarig krig og konflikter. Utenriksdepartementet vil gå grundig gjennom hvordan en kan sikre at kapasitetsbygging tar hensyn til mottakerorganisasjonens organisatoriske utfordringer, kapasitet og kompetanse. Konkurransesutsetting av oppdrag og programmer for kapasitetsbygging og institusjonssamarbeid vil bli vurdert. Det vil også være behov for å arbeide for mer kontinuitet ved at de som har fått opplæring forblir i mottakerorganisasjonen. Yrkesrettet utdanningstilbud vil bli vurdert og inngår i regjeringens brede satsing på utdanningens rolle i utviklingspolitikken.

Inneværende år er det planlagt oppstart av fellesevaluering med Sida i Sverige og Danida i Danmark av støtte til kapasitetsutvikling. Evalueringen forventes å øke vår kunnskap om bl.a. god planlegging av bistand til kapasitetsutvikling innen ulike sektorer.

Departementet vil se nærmere på ressurs- og kompetansebehovene i forbindelse med planleggingen av kapasitetsbyggingsprosjekter. Målsettingen vil være å sikre en helhetlig vurdering av institusjonelle behov og forutsetninger, systematisk vurdering av aktuelle virkemidler og tiltak, samt etablering av bedre rammeverk for måling av resultater.

2.4 Sørge for at ambassadene gjennomfører og forbedrer analysene som legges til grunn for prioriteringer og beslutninger for bistanden til ren energi; dette vil gi et beslutningsgrunnlag som kan bidra til at virkemiddelbruken er bedre tilpasset forholdene i samarbeidslandene

Grundige analyser er en forutsetning for hvilke prioriteringer og beslutninger som gjøres innenfor energisatsingen. Mottakerlandets energiplaner, lovreguleringer og budsjettprioriteringer for energiområdet ligger til grunn for analyser og forstudier som utarbeides før det fattes beslutning om hvilke bistandsprosjekter som skal støttes. Departementet vil se nærmere på hvordan en kan øke kvaliteten på ambassadenes planlegging for å utnytte norske komparative fortrinn.

Tidligere i år innhentet departementet rapporter fra ambassader med store energiporteføljer for å få innspill til hvordan energisatsingen bør prioriteres og forbedres. Ambassadenes innspill er viktige for de strategiske grep som vil bli tatt for å sikre et beslutningsgrunnlag som gjør at virkemiddelbruken er best mulig tilpasset forholdene i samarbeidslandene slik Riksrevisjonen anbefaler.

Departementet innførte i 2013 en felles budsjettlinje for ren energisatsingen (kap.post 166.74) som har gitt bedre oversikt over budsjettutviklingen og gjort det lettere å styre

midlene dit hvor det gir best resultater. En vil også gjennomgå budsjett- og virksomhetsplanprosessene med sikte på forbedringer i styringsverktøyet.

Departementet har satt i gang en bred kartlegging med sikte på å redusere antall samarbeidsland innen bistandspolitikken. I den forbindelse vil en også gjennomgå antall land og multilaterale engasjement innenfor ren energi med sikte på større konsentrasjon da dette vil kunne bidra til bedre resultater og måloppnåelse.

Jeg vil legge stor vekt på at vi bidrar til konkrete og målbare resultater gjennom energisamarbeidet som for alt annet utviklingssamarbeid. Innsatsen for utvikling av klare og operative mål, resultatindikatorer og gode målesystemer vil være en hovedprioritet framover. Riksrevisjonens gjennomgang av energibistand vil være et viktig bidrag til dette arbeidet. Jeg imøteser et fortsatt godt og konstruktivt samarbeid med Riksrevisjonen om dette.

Med vennlig hilsen



Børge Brende

Vedlegg 3

Rapport: Riksrevisjonens undersøkelse av norsk bistand til ren energi

Revisjonen er gjennomført i samsvar med Riksrevisjonens lov og instruks, og med retningslinjer for forvaltningsrevisjon som er konsistente med og bygger på ISSAI 300, INTOSAI's internasjonale standarder for forvaltningsrevisjon.

Innhold

1	Bakgrunn	34
1.1	Mål og problemstillinger	35
1.2	Avgrensninger	36
2	Metodisk framgangsmåte	37
2.1	Generelt om metodisk tilnærming	37
2.2	Problemstilling 1: I hvilken grad bidrar norsk bistand til å øke tilgangen til ren energi?	39
2.3	Problemstilling 2: I hvilken grad har norsk bistand til ren energi kommet de fattige til gode?	40
2.4	Problemstilling 3: I hvilken grad bidrar norsk bistand til ren energi til et bærekraftig energitilbud?	40
2.5	Problemstilling 4: I hvilken grad sikrer Utenriksdepartementet gjennom sin overordnede styring at målene for bistand til ren energi oppnås?	41
3	Revisjonskriterier	42
3.1	Tilgang til energi er en forutsetning for økonomisk vekst og sosial utvikling	42
3.2	Bistand til ren energi skal også nå de fattigste	42
3.3	En bærekraftig energisektor krever høy kompetanse og sterke institusjoner	43
3.4	Offentlig engasjement er nødvendig for å utløse private investeringer i energisektoren	43
3.5	Bistand skal ta utgangspunkt i samarbeidslandenes egne prioriteringer	44
3.6	Utenriksdepartementet har ansvar for måloppnåelse i bistanden	45
4	Resultatene av norsk bistand til ren energi	46
4.1	Generelt om bistanden til ren energi	46
4.1.1	Bistanden til de prioriterte samarbeidslandene	48
4.1.2	Nærmere om bistanden til Tanzania	50
4.2	Norsk bistand til kraftproduksjon	51
4.2.1	Resultater av norsk bistand til utbygging og opprustning av kraftverk	51
4.2.2	Norske myndigheters tilrettelegging for private investeringer	57
4.3	Norsk bistand til økt tilgang til energi	63
4.3.1	Resultater av norsk bistand til sentral- og distribusjonsnett	64
4.3.2	Norske tiltak i Tanzania	66
4.3.3	Resultater av strømutbygging for fattige husholdninger	72
4.4	Norsk bistand til kapasitetsbygging	76
4.4.1	Institusjonssamarbeidet mellom Statnett og TANESCO i Tanzania	76
4.4.2	Planlegging	78
4.4.3	Eierskap og kapasitet hos mottakeren	83
4.5	Energi- og klimainitiativet Energy+	86

5	Utenriksdepartementets og ambassadenes styring av bistanden til ren energi	88
5.1	Utenriksdepartementets planer og strategier	90
5.2	Utenriksdepartementets styring gjennom tildelingsbrevene	92
5.3	Ambassadenes prioriteringer	92
5.3.1	Bakgrunn for ambassadenes prioriteringer	93
5.3.2	Ambassadens prioriteringer i Tanzania	94
5.4	Ambassadenes resultatrapportering	94
5.4.1	Datagrunnlaget for resultatrapportering	95
5.5	Innføringen av energi- og klimainitiativet Energy+	96
5.6	Styring og rapportering av Norfunds investeringer i fornybar energi	97
6	Vurderinger	99
6.1	Norsk bistand har i liten grad bidratt til å øke tilgangen til ren energi	99
6.2	Bistanden til ren energi har i liten grad nådd de fattigste	100
6.3	Svakheter i planleggingen av prosjekter for kapasitetsutvikling gir problemer i gjennomføringen	101
6.4	Utenriksdepartementets mangelfulle plan- og beslutningsgrunnlag svekker muligheten for å styre bistanden effektivt	101
7	Referanseliste	103
	Vedlegg	110
1	De viktigste aktørene i Tanzanias energisektor	110
2	Oversikt over norskstøttede prosjekter innen kapasitetsbygging i de prioriterte samarbeidslandene for ren energi	111
3	Norfunds investeringer i høyere mellominntektsland	113
4	Forkortelser i figur 9	114

Tabelloversikt

Tabell 1	Investeringsklima i de prioriterte samarbeidslandene for norsk bistand til ren energi	62
Tabell 2	Prosjekter for utbygging av sentral- og distribusjonsnett og resultater i de prioriterte samarbeidslandene i perioden 2000–2013	65
Tabell 3	Type prosjekter som har fått støtte fra Tanzanias Rural Energy Agency	68
Tabell 4	Andel husholdninger koblet til strømmettet fordelt på inntektsgruppe i Tanzania	73
Tabell 5	Årlige stortingsbevilgninger til Norfund og Norfund-investeringer som er rapportert som bistand	98

Figuroversikt

Figur 1	Utviklingen av bistanden til ren energi og Norfunds investeringer i fornybar energi i perioden 2000–2013	46
Figur 2	Bistand til ren energi i perioden 2000–2013, fordelt på type tiltak	47
Figur 3	Årlig bistand til ren energi i de prioriterte samarbeidslandene i perioden 2000–2013	49
Figur 4	Bistand til ren energi i de prioriterte samarbeidslandene i perioden 2000–2013 fordelt på type tiltak	49
Figur 5	Produksjonskapasitet (MW) i Tanzania fra 1995 til 2013	53
Figur 6	Total kraftproduksjon i Tanzania i perioden 2000–2012	54
Figur 7	Norfunds investeringer innen fornybar energi i perioden 2000–2013, fordelt på geografiske regioner	58
Figur 8	Tanzanias sentralnett	67
Figur 9	Mottakere av norsk bistand til ren energi	88
Figur 10	Bistand til ren energi 2000–2013 fordelt på mottakere av støtte	89

Faktaboksoversikt

Faktaboks 1	Mål for Tanzanias energisektor	51
Faktaboks 2	Pilotprosjekt for to private investeringer i Uganda	63
Faktaboks 3	Korrupsjonsanklager mot Zanzibars elektrisitetsverk (ZECO)	72
Faktaboks 4	TANESCOs kostnader	85
Faktaboks 5	Prioriterte innsatsområder for bistanden til ren energi	91

1 Bakgrunn

1,3 milliarder mennesker har ikke tilgang til elektrisitet. Over 95 prosent av dem som mangler tilgang til moderne energi¹ bor i Afrika sør for Sahara eller i utviklingsland i Asia. 84 prosent av disse bor på landsbygda.² Ifølge det internasjonale energibyrået (IEA), vil tilgangen til elektrisitet i Afrika sør for Sahara synke fram til 2025 på grunn av befolkningsveksten. I 2030 vil regionen stå for to tredeler av den globale befolkningen som ikke har tilgang til strøm.

Utenriksdepartementet viser i Prop. 1 S (2013–2014) og i tidligere års budsjettproposisjoner til at stabil tilgang til bedre og mer moderne energitjenester gir mulighet for økonomisk vekst og sosial utvikling. Videre framhever departementet at økt tilgang til ren energi bidrar til fattigdomsbekjempelse og legger til rette for en mer bærekraftig utvikling. Satsingen på ren energi i utviklingslandene utgjør en sentral del av den samlede norske politikken på klima- og energiområdet. Norske myndigheter arbeider for å inkludere energitilgang i FNs globale utviklingsmål for perioden etter 2015.



1,3 milliarder mennesker mangler tilgang til elektrisitet. De aller fleste av disse bor i Afrika sør for Sahara og i utviklingsland i Asia.

Foto: NASA Earth Observatory

Utenriksdepartementet har gitt bistand til utvikling av energisektoren i flere tiår og målene for bistanden har vært stabile.³ Fra midten av 2000-tallet økte oppmerksomheten om ren energi i utviklingssamarbeidet og i klimadebatten. Dette, kombinert med en betydelig økning av bistandsmidler til energi, krevde en bedre koordinering av den norske innsatsen. På bakgrunn av dette lanserte Utenriksdepartementet initiativet *Ren energi for utvikling* i 2007.

Initiativet gir føringer for arbeidet med ren energi i utviklingssamarbeidet fram til 2015. Ren energi inkluderer bruk av fornybare energikilder som vann, sol og vind til kraftproduksjon, og bruk av effektive kokeovner til matlaging for å minke innendørs

1) International Energy Agency definerer "tilgang til moderne energi" som tilgang til rene kokeovner, tilkobling til elektrisitet og minimumkonsum på 250 kWh i året per husholdning.

2) International Energy Agency (IEA), *World Energy Outlook 2011*, oktober 2011.

3) Jf. Norad (2006) *State of the art study: The long-term effects of assistance to the power sector*, s. 38–39

forurensing i husholdningene. Mange av målene med bistanden til ren energi er en videreføring av de målene som har vært gjeldende for norsk energibistand i mange år. Hovedmålet med initiativet er å øke tilgangen på ren energi til en overkommelig pris, basert på langsiktig forvaltning av naturressurser og effektiv energibruk. Det skal bidra til økonomisk og sosial utvikling i utvalgte samarbeidsland og til det internasjonale arbeidet for å redusere klimautslipp.⁴

Tiltak der norske aktører har spesiell kompetanse, som utbygging av vannkraft, vind- og solparker og sentralnett, skal prioriteres. Institusjonssamarbeid er en sentral del av bistanden til ren energi og inkluderer hjelp til utvikling av planer, lover og reguleringer som er nødvendige for å øke energitilbudet i utviklingsland. Gjennom å tilby risikokapital, veiledning og å arbeide for bedre rammebetingelser skal det legges til rette for at private aktører kan investere i kraftproduksjon i utviklingslandene. Initiativet omfatter også lokale tiltak som mer effektive vedovner og landsbyelektrifisering med for eksempel minivannkraft og solenergi. Utenriksdepartementet støtter flere multilaterale initiativ og programmer innen energi og i 2011 lanserte Norges statsminister sammen med FNs generalsekretær det internasjonale energi- og klimainitiativet Energy+.

Utenriksdepartementet understreker i Prop. 1 S (2013–2014) at Afrika er det viktigste satsingsområdet for norsk bistand til energi. Sju land er prioriterte samarbeidsland innen ren energi-initiativet. Disse er Etiopia, Liberia, Mosambik, Nepal, Tanzania, Uganda og Øst-Timor. Utenriksdepartementet opplyser at samarbeidet med Øst-Timor er i ferd med å avsluttes, mens Sør-Sudan og Myanmar er nye samarbeidsland. En betydelig andel av befolkningen i disse landene mangler tilgang på strøm, energi-produksjonen er lav og strømforsyningen er ustabil. Statsforvaltningen i Liberia og i Nepal er også svekket etter mange år med borgerkrig.

I undersøkelsesperioden har de norske bistandsmidlene til samarbeidslandene primært gått til å bygge nasjonale kraftverk og å utvide strømmnett. Prosjekter innen kapasitetsbygging og institusjonssamarbeid har også hatt høy prioritet.

Det har lenge vært et sentralt mål for Utenriksdepartementet å utløse private investeringer. Utbygging av kraftverk og strømmnett krever store investeringer. Ifølge det internasjonale energibyrået (IEA) er det behov for investeringer på 6000 mrd. kroner for å oppnå full tilgang til energi globalt innen 2030. Nær to tredeler av midlene trengs i Afrika sør for Sahara.⁵ Det viktigste virkemiddelet som Utenriksdepartementet har til rådighet for å nå dette målet, er Statens investeringsfond for næringsvirksomhet i utviklingsland, Norfund. Utenriksdepartementet understreker i Prop. 1 S (2013–2014) at Norfund er et stadig mer sentralt redskap i regjeringens utviklingspolitikk, og at Norfund skal bli enda viktigere innen satsingen på fornybar energi.

1.1 Mål og problemstillinger

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere i hvilken grad norsk bistand til ren energi er i tråd med Stortingets mål om å øke tilgangen til bærekraftige energitjenester for å bidra til økonomisk vekst og bedre levekår for de fattige. Videre belyser undersøkelsen årsaker til eventuell manglende måloppnåelse. Undersøkelsen omfatter i hovedsak de sju prioriterte samarbeidslandene for bistanden til ren energi. Det er foretatt en dybdeanalyse av norsk bistand til energi i Tanzania. Energisektoren i Tanzania har siden år 2000 mottatt om lag 750 mill. kroner i bistand til ren energi,

4) Utenriksdepartementet og Norad (2007), *Planen for ren energi-initiativet*.

5) International Energy Agency (IEA) (2011) *World Energy Outlook 2011. Energy for all. Financing access for the poor. Special early excerpt*, s. 20.

og bistanden til ren energi inkluderer mange av departementets virkemidler. Undersøkellesperioden er fra 2000 til 2013.

Undersøkelsen omfatter følgende problemstillinger:

- 1 I hvilken grad bidrar norsk bistand til å øke tilgangen til ren energi?**
Problemstillingen beskriver resultatene av norsk bistand til kraftproduksjon. Det inkluderer direkte støtte til utbygging, opprusting av kraftverk og tilrettelegging for private investeringer innen kraftproduksjon. Problemstillingen belyser oppnådde resultater i alle de prioriterte samarbeidslandene.
- 2 I hvilken grad har norsk bistand til ren energi kommet de fattige til gode?**
Problemstillingen beskriver resultatene av tiltak for utbygging av sentralnett og distribusjonsnett. Den omhandler også hvordan den økte tilgangen til strøm fordeles seg mellom ulike husholdninger, og i hvilken grad det økte strømtilbudet har hatt effekt for den fattigste delen av befolkningen. Problemstillingen beskriver oppnådde resultater i alle de prioriterte samarbeidslandene.
- 3 I hvilken grad bidrar norsk bistand til ren energi til et bærekraftig energitilbud?**
Eierskap til egen utvikling og kompetanse til en god forvaltning av energisektoren er viktige forutsetninger for å sikre et varig og stabilt energitilbud. Et viktig virkemiddel innenfor norsk bistand er støtte til kapasitetsbygging. Problemstillingen belyser hovedsakelig oppnådde resultater av norsk støtte til kapasitetsbygging i energisektoren.
- 4 I hvilken grad sikrer Utenriksdepartementet gjennom sin overordnede styring at målene for bistand til ren energi oppnås?**
Problemstillingen belyser Utenriksdepartementets styring av og strategier for bistand til ren energi, ambassadenes prioriteringer og rapportering av resultater av bistand til ren energi. Problemstillingen inkluderer alle ambassadene i de prioriterte samarbeidslandene.

1.2 Avgrensninger

I forbindelse med lanseringen av ren energi-initiativet ble sju land valgt som prioriterte samarbeidsland. Undersøkelsen omfatter ren energi-bistanden til disse landene og konsentrerer seg om bistanden som er forvaltet av ambassadene.

2 Metodisk framgangsmåte

2.1 Generelt om metodisk tilnærming

For å besvare problemstillingene i undersøkelsen er det utført dokumentanalyse, intervjuer med involverte aktører i Norge og Tanzania, fokusgruppemøter og analyse av statistikk. I tillegg er det sendt en spørsmålsliste til ambassadene i de prioriterte samarbeidslandene for energibistanden.

For å kartlegge de langsiktige resultatene innenfor energi, er undersøkelsesperioden årene 2000–2013. Datainnsamlingen ble avsluttet i mars 2014.

I dokumentanalysen inngår prosjektdokumentasjon fra utvalgte prosjekter i de prioriterte samarbeidslandene, styringsdokumenter og andre interne dokumenter fra Utenriksdepartementet. I tillegg er sentrale stortingsdokumenter, resultatrapporter og evalueringer fra departementet, Norad og Statens investeringsfond for næringsvirksomhet i utviklingsland (Norfund), samt norsk og internasjonal faglitteratur på området gjennomgått.

Det er gjennomført 18 intervjuer. I Norge er Utenriksdepartementet, Norad, avdeling for regionale spørsmål og utvikling i Utenriksdepartementet, Norfund, Statnett og Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) intervjuet. Alle intervjureferatene er bekreftet.

Det forutsettes at ledelsen hos de intervjuede aktørene har lagt til rette for intervju med den eller de som har best forutsetning for å besvare Riksrevisjonens spørsmål. Den aktuelle etaten eller organisasjonen er derfor oppført som kilde, og ikke den enkelte medarbeider som ble intervjuet.

For å få bedre innsikt i hvilke utfordringer som finnes på energiområdet i utviklingslandene, er det i tillegg avholdt to fokusgruppemøter i Tanzania. Fokusgruppemøtene har gitt innsikt fra uavhengige nasjonale aktører i hvordan næringslivet og befolkningen i Tanzania påvirkes av utfordringer i energisektoren.

Samtlige ambassader har svart på spørsmålslisten som ble sendt ut. Svarene gir opplysninger om konkrete resultater av energibistanden (produsert kraft, antall nye nett-tilkoblinger, antall prosjekter i samarbeid med private aktører) og ambassadens erfaringer med kapasitetsbyggingsprosjekter. Videre redegjør ambassadene i sine svar for hvilke vurderinger som ligger bak prioriteringene i energiporteføljen, og om styringsdialogen med Utenriksdepartementet.

Norge har ikke ambassader i Øst-Timor og Liberia. I disse tilfellene er spørsmålslisten derfor besvart av ambassaden i Indonesia, som forvalter prosjekter i Øst-Timor, og av ambassaden i Ghana, som forvalter prosjekter i Liberia.

Statistikk om størrelse på og fordeling av norsk bistand til ren energi er hentet fra Norads *Bistand i tall*-database. Databasen inneholder den informasjonen som norske myndigheter årlig rapporterer til OECDs utviklingskomité (OECD DAC) om norsk bistand. Dataene er hentet fra hovedkategorien 230 – *Energy generation and supply*,

og videre inndelt i ti underkategorier.⁶ Utvalget inkluderer både bilaterale og multilaterale tiltak som er registrert under disse kategoriene. Underkategorier som omhandler ikke-fornybar energi er ikke inkludert i utvalget. Det medfører at tallene avviker noe fra Norads årlige resultatrapport for ren energi, som inkluderer underkategorier med både fornybar og ikke-fornybar energi. Videre kan ren energi-relatert bistand være registrert under andre sektorkategorier som ikke faller inn under utvalget. Dette gjelder for eksempel støtte til Verdensbankens strategiske klimafond og støtte som er registrert som kjernestøtte. Utvalget tilsvarer ikke nødvendigvis de tiltak som siden 2012 har fått støtte over kapittelpost 166.74. Det er også gjort statistiske analyser basert på statistikk om kraftproduksjon, strømtilgang og energiforbruk innhentet fra tanzanianske myndigheter og forskningsinstitusjoner.

En rekke variabler påvirker effekten av bistanden til ren energi. For å få et innblikk i helheten er det i undersøkelsen gjennomført en dybdeanalyse av Tanzania. Dybdeundersøkelsen har bidratt til innsikt i aktuelle forhold som påvirker bistanden, som økonomiske og politiske aspekter ved energisektoren. Tanzania har i perioden 2000–2013 mottatt om lag 750 mill. kroner i bistand til ren energi, og har mottatt energibistand fra Utenriksdepartementet siden 1970-tallet.

Den norske energiporteføljen i Tanzania dekker mange av departementets virkemidler, med prosjekter innen både produksjon og distribusjon av kraft, samt kapasitetsbygging og enkelte lokale tiltak. Mange av utfordringene på energiområdet i utviklingsland er representert i Tanzania. Det medfører at Utenriksdepartementets håndtering av utfordringene også er relevant i de andre prioriterte samarbeidslandene.

Dybdeundersøkelsen i Tanzania har inkludert to feltbesøk. Det ble gjennomført et forberedende besøk i Tanzania i mai 2013. Prosjektdokumentasjon fra 12 prosjekter ble kopiert fra ambassadens arkiv. I tillegg ble det avholdt møter med representanter for elektrisitetsverket Tanzania Electric Supply Company Limited (TANESCO), Direktoratet for landsbyelektrifisering (Rural Energy Agency (REA)), Direktoratet for energi og vannforsyning (Energy and Water Utilities Regulatory Authority (EWURA)) og forskningsinstituttet Policy Research for Development (REPOA).

I september–oktober 2013 ble det gjennomført et lengre besøk i Tanzania. Følgende ble intervjuet:

- **Statlige myndigheter:** Energi- og mineraldepartementet, representanter fra ledelsen samt ansatte i det statlige elektrisitetsverket, Tanzania Electric Supply Company Limited (TANESCO), Direktoratet for landsbyelektrifisering, Rural Energy Agency (REA), og Direktoratet for energi og vannforsyning, Energy and Water Utilities Regulatory Authority, (EWURA).
- **Organisasjoner og andre givere:** Verdensbanken, Sida, USAID, Millennium Challenge Corporation (MCC), SNV Netherlands Development Organisation og Tanzania Traditional Energy Development and Environment Organization (TaTEDO).
- **Norske aktører:** Energirådgiveren ved den norske ambassaden i Tanzania, samt et avsluttende møte med ministerråden, ambassaderåden og energirådgiveren.
- **Tanzanianske eksperter:** To fokusgruppemøter ble gjennomført. Tema for første møte var energi og fattigdomsorientering. Deltakerne var representanter for tre tanzanianske frivillige organisasjoner, Policy Forum, TGNP og TaTEDO, samt en

6) Kategoriene Energy policy and administrative planning; Power generation/renewable sources; Electrical transmission/distribution; Hydro-electric power plants; Geothermal energy; Solar energy; Wind power; Ocean power (ikke brukt); Biomass; Energy education/training; Energy research

lokalt ansatt representant for SNV. Policy Forum er Tanzanias fremste nettverk av sivilsamfunnsorganisasjoner som jobber for å fremme godt styresett. Tanzania Gender Networking Programme (TGNP) er en av landets mest framtrædende kvinneverktsorganisasjoner som er aktiv på både nasjonalt og lokalt nivå. TaTEDO jobber for å fremme tilgang til fornybar energi på landsbygda i Tanzania.

Tema for det andre møtet var forutsetningene for private investeringer i energisektoren i Tanzania. Her deltok to sentrale nasjonale tanzanianske industrigrupper, Rajani Group og Sumaria Group, samt en representant for Tanzania Chamber of Commerce, Industry and Agriculture. En av deltakerne representerte også Confederation of Tanzanian Industries (CTI), som er en interesseorganisasjon for tanzanianske industrier. CTI spiller en viktig rolle i forhandlinger med regjeringen om investeringspolitikk.

- Intervju med Sam Wangwe, leder for det tanzanianske forskningsinstituttet Policy Research for Development (REPOA) og dr. Suma Kaare, som har bred kompetanse innen kapasitetsbygging med erfaring fra akademisk, offentlig og privat sektor og sivil samfunn.

Hos de norske samarbeidspartnere TANESCO og REA møtte prosjektgruppen personer på ulike nivåer i organisasjonen. Det ble gjennomført tre intervjuer hos TANESCO, inkludert representanter fra både selskapsledelsen og ansatte. Representantene for de ansatte er deltakere i Statnetts institusjonssamarbeid med TANESCO. I REA ble det gjennomført et gruppeintervju med åtte personer fra både ledelsen og de ansatte.

Alle intervjureferatene fra Tanzania som er brukt i rapporten er bekreftet.

2.2 Problemstilling 1: I hvilken grad bidrar norsk bistand til å øke tilgangen til ren energi?

Problemstillingen er besvart med spørsmålsliste til ambassadene og analyse av Norads *Bistand i tall*-statistikk. Problemstillingen er også belyst med analyse av prosjektdokumentasjon, nasjonal statistikk fra Tanzania, samt intervju med samarbeidspartnere og den norske ambassaden i Tanzania. I Norge er Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) intervjuet.

Ambassadene oppgir i sine svar på spørsmålslisten hvilke prosjekter de har støttet innen kraftproduksjon, og hvor mye produsert kraft disse har ført til. Ambassadene oppgir også prosjekter innen utbygging av sentral- og distribusjonsnett som har mottatt støtte, og hvor mange nye strømtilkoblinger dette har ført til.

I punkt 4.2 i rapporten er det referert til beløp basert på en analyse av prosjektbeskrivelsene i *Bistand i tall*. Med utgangspunkt i underkategoriene for produksjon⁷ er prosjektene kategorisert som "Nasjonal produksjon/opprusting", "Produksjon lokal", "Forundersøkelser" og "Annet". Prosjektene er kategorisert basert på en vurdering som prosjektgruppen har gjort av prosjektbeskrivelsene.

Data for kraftproduksjon er hentet fra elektrisitetsverket TANESCO, Tanzanias energi- og mineraldepartement, årlige sektorgjennomganger i regi av givene og ulike

7) Kategoriene Power generation/renewable sources; Hydro-electric power plants; Geothermal energy; Solar energy; Wind power; Ocean power og Biomass.

forskningsrapporter. Videre er tilgangen til strøm analysert ved hjelp av data fra den nasjonale levekårsundersøkelsen, utarbeidet av Tanzanias nasjonale statistikkbyrå.

Utenriksdepartementets innsats for å utløse private investeringer er belyst gjennom intervju, dokumentanalyse og statistikk. Intervjuer er gjennomført med avdeling for regionale spørsmål og utvikling i Utenriksdepartementet og med Norfund. Det er holdt et fokusgruppemøte med private investorer i Tanzania. I tillegg er det gjennomført en dokumentanalyse av Norfunds virksomhetsrapporter og styringsdokumenter. Informasjon om Norfunds investeringer er hentet fra Norads *Bistand i tall* og Norfunds egne publikasjoner.

Videre har undersøkelsen benyttet informasjon fra internasjonale gjennomganger av investeringsklima:

- Verdensbankens årlige rangering *Ease of doing business* vurderer hvor godt forholdene i et land er lagt til rett for å drive næringsvirksomhet – basert på indikatorer som tilgang til kapital og elektrisitet, hvor lett det er å få nødvendige tillatelser, skattenivå og overholdelse av kontrakter.
- World Economic Forums årlige *Global Competitiveness Report* vurderer et lands konkurransedyktighet globalt basert på 12 indikatorer, blant annet nasjonale institusjoner, makroøkonomiske forhold, infrastruktur og arbeidsmarkedsreguleringer.
- Spørreundersøkelsene *Business Surveys*, som også gjennomføres av Verdensbanken, gir svar fra et større utvalg bedrifter på hva de mener er de største hindringene for å drive næringsvirksomhet i landet.

2.3 Problemstilling 2: I hvilken grad har norsk bistand til ren energi kommet de fattige til gode?

Problemstillingen er besvart med spørsmålsliste til ambassadene i de prioriterte samarbeidslandene. Videre er prosjektevalueringer og tidligere evalueringer av norsk energibistand gjennomgått. Problemstillingen er også belyst med analyse av prosjektdokumenter og nasjonal statistikk fra Tanzania, intervju med den norske ambassaden i Tanzania, samarbeidspartnere i landet og andre givere. Det er gjennomført fokusgruppemøte med representanter fra siviltt samfunn i Tanzania med temaet "Energi og fattigdom" for å få bakgrunnsinformasjon.

Faglitteratur og rapporter om fattiges energitilgang er gjennomgått.⁸ I tillegg er Norads *Bistand i tall*-statistikk benyttet for å kartlegge omfanget av prosjekter rettet mot fattige. Særlig er produksjons- og distribusjonsprosjekter på lokalt nivå relevante for denne problemstillingen.

Data som viser fattige husholdningers tilgang til strøm i Tanzania er innhentet fra nasjonale levekårsundersøkelser gjennomført av Tanzanias statistiske sentralbyrå. *Household and Budget Surveys* (2007) er brukt for å analysere tilgang til strøm fordelt på inntektsnivå. Dataene er supplert med analyse av data fra *Demographic and Health Surveys* (2004/05 og 2010), som også inneholder informasjon om energibruk.

2.4 Problemstilling 3: I hvilken grad bidrar norsk bistand til ren energi til et bærekraftig energitilbud?

Problemstillingen er i hovedsak besvart gjennom en dybdeanalyse av et institusjonssamarbeid i Tanzania. I tillegg er evalueringer av et utvalg institusjonssamarbeids-

8) Se for eksempel Bernard (2012), UNDP (2009), Verdensbanken (2009) og IEA (2011).

prosjekter i de prioriterte samarbeidslandene gjennomgått. Problemstillingen er også belyst gjennom intervjuer med Utenriksdepartementet, Norad og ambassaden i Tanzania.

Prosjektdokumenter fra institusjonssamarbeidet i Tanzania er analysert. Norsk og tanzaniansk samarbeidsinstitusjon, samt deltakere i opplæringsprogrammene i Tanzania, er intervjuet. Andre givere i Tanzania, Sida, Verdensbanken og Millennium Challenge Corporation, har gjennom intervju bidratt med nyttig tilleggsinformasjon.

Ambassadene oppgir i sine svar på spørsmålslisten de viktigste resultatene og erfaringene fra kapasitetsbyggingsprosjekter. I tillegg er faglitteratur og evalueringer av norsk bistand til kapasitetsbygging og energisektoren benyttet til å identifisere viktige suksessfaktorer for kapasitetsbyggingsprosjekter.

2.5 Problemstilling 4: I hvilken grad sikrer Utenriksdepartementet gjennom sin overordnede styring at målene for bistand til ren energi oppnås?

Problemstillingen er besvart ved hjelp av dokumentanalyse av ambassadenes strategiske planer og virksomhetsplaner, Utenriksdepartementets tildelingsbrev til ambassadene, referater fra energirådsamlinger og planene for ren energi-initiativet. Energirådgiverne ved norske ambassader har siden 2009 jevnlig arrangert energirådsamlinger. Energirådgiverne, som har det faglige ansvaret for bistanden til energi ved ambassadene, og representanter fra Norad, departementet i Oslo, NVE og Norfund møtes for blant annet å diskutere faglige problemstillinger og resultater av bistanden til ren energi. Det er også gjennomført intervju av ambassaden i Tanzania, Utenriksdepartementet og Norad.

I svar på spørsmålslisten beskriver ambassadene dialogen med og føringene fra Utenriksdepartementet. Ambassadene redegjør også for sine prioriteringer innen bistand til ren energi og grunnlaget for disse.

3 Revisjonskriterier

3.1 Tilgang til energi er en forutsetning for økonomisk vekst og sosial utvikling

Et sentralt mål for norsk utviklingsarbeid er å redusere den absolutte fattigdommen⁹ og å bringe mennesker ut av fattigdom på varig basis. Dette slo utenrikskomiteen fast i Innst. S. nr. 93 (2004–2005) ved behandlingen av St.meld. nr. 35 (2003–2004) *Felles kamp mot fattigdom*. Utenrikskomiteens flertall viste i samme innstilling til at FNs tusenårsmål er det sentrale internasjonale mobiliseringsgrunnlaget for en felles kamp mot fattigdom. Utenrikskomiteen understreket under behandlingen av St.meld. nr. 13 (2008–2009) *Klima, konflikt og kapital* at FNs tusenårsmål er førende for norsk utviklingspolitikk, og at en enstemmig komité gjentatte ganger har bekreftet at bistand til gjennomføring av tusenårsmålene skal ha prioritet i norsk utviklingssamarbeid, jf. Innst. S. nr. 269 (2008–2009).

FNs tusenårsmål 7 handler om å sikre en miljømessig bærekraftig utvikling. I St. meld. nr. 35 (2003–2004) ble det vist til at energisektoren står for en betydelig andel av de globale klimagassutslippene, og at behovet for en vesentlig reduksjon i utslippene av klimagasser derfor spesielt stiller krav til energisektoren. Stortingsmeldingen viser videre til at Norge, som en betydelig energinasjon, har et spesielt ansvar for å fremme en energipolitikk basert på målet om en bærekraftig utvikling. Utenrikskomiteen fastslo i Innst. S. nr. 93 (2004–2005) at bærekraftig utvikling, blant annet fornybar energi, ville være blant de sentrale temaene i norsk utviklingssamarbeid i de påfølgende årene. I Meld. St. 25 (2012–2013) *Dele for å skape framhevet regjeringen at den ville arbeide for at bærekraftig energitilgang for alle vil være et sentralt element innenfor bærekraftmålene som skal framforhandles i FN fram mot 2015*.

Tiltak for miljøvennlig energiforvaltning, effektiv energibruk og miljøvennlige energibærere samt tiltak som fremmer renere produksjon, har vært prioritert i den norske bistanden i mange år.¹⁰ Dette understreket utenrikskomiteens flertall i Innst. S. nr. 269 (2008–2009), og komiteen gjentok dette under behandlingen av Meld. St. 14 (2010–2011) *Mot en grønnere utvikling*, jf. Innst. 445 (2011–2012).

Den økte satsingen på energisektoren gjennom ren energi-initiativet som ble igangsatt i 2007, skal ifølge utenrikskomiteen omfatte fattigdomsrettede tiltak som landsbyelektrifisering med solenergi, mer effektive vedovner og bedre trekullproduksjon. I tillegg skal ren energi-initiativet rettes mot utbygging av vannkraft, vindparker og solparker for produksjon av kraft til nett, jf. Innst. S. nr. 269 (2008–2009).

3.2 Bistand til ren energi skal også nå de fattigste

Tilgang til ren energi til en overkommelig pris er en viktig innsatsfaktor i kampen mot fattigdom.¹¹ Det er derfor et viktig mål å utvikle systemer for å få energi fram til forbrukerne – også i de fattigste regionene. Utenrikskomiteen har i flere sammenhenger påpekt at det er viktig å vurdere andre prosjekter enn vannkraftprosjekter for å sikre at

9) FNs definisjon av absolutt fattigdom er manglende tilfredsstillelse av grunnleggende behov som mat, klær, hus og tilgang på grunnutdanning og primære helsetjenester. Verdensbanken definerer absolutt fattigdom som "å leve for under 1,25 amerikanske dollar (ca. 8 norske kroner) om dagen". Kilde: FN-sambandet.

10) St.prp. nr. 1 (1999–2000) Utenriksdepartementet, s. 23, St.prp. nr. 1 (2001–2002) Utenriksdepartementet, s. 27, St.prp. nr. 1 (2003–2004) Utenriksdepartementet, s. 67, St.prp. nr. 1 (2005–2006) Utenriksdepartementet, s. 20.

11) St.meld. nr. 35 (2004–2005) *Felles kamp mot fattigdom*, s. 122.

energien kommer de fattigste til gode. Ved behandlingen av St.meld. nr. 13 (2008–2009) *Klima, konflikt og kapital* viste flertallet i komiteen til at norsk bistand, i tillegg til å satse på vannkraft der forutsetningene er til stede, i større grad må satse på solenergi og vindkraftanlegg i samarbeidsland i Afrika sør for Sahara. Det gjelder spesielt der klima og spredt bosetting medfører at den fattige landsbygdebefolkningen ikke så lett får tilgang til annen fornybar energi. Dette gjentas i komiteens behandling av St.meld. nr. 15 (2008–2009) *Interesser, ansvar og muligheter* der flertallet i komiteen viste til at Norge bør fremme utvikling av ny fornybar energi, som for eksempel vind- og solenergi. En økt satsing på fornybar og ny fornybar energi kan bidra til å skape mer energisikkerhet, også i fattige utviklingsland. Under behandlingen av Meld. St. 14 (2010–2011) *Mot en grønnere utvikling* mente komiteen at små og mellomstore prosjekter innen fornybar energi også bør prioriteres, siden disse bidrar sterkt til redusert fattigdom, jf. Innst. 44 S (2011–2012). Videre pekte flertallet i utenrikskomiteen på at energi ikke bare er nødvendig for å kunne drive industri og kommersiell handel, men også for at den alminnelige befolkningen skal kunne få tilgang til telefoni, internett og andre kommunikasjonskanaler.

3.3 En bærekraftig energisektor krever høy kompetanse og sterke institusjoner

Utenriksdepartementet har i sine årlige budsjettproposisjoner pekt på at det gjennom det norske bistandssamarbeidet med land i Afrika vies særlig oppmerksomhet til kapasitetsbygging og kompetanseoverføring på områder der Norge har etterspurt kompetanse.¹² I St.prp. nr. 1 (2004–2005) ble det vist til at bidrag til kompetansebygging og institusjonsutvikling i utviklingslandene vil være et sentralt aspekt innenfor det langsiktige utviklingssamarbeidet, uavhengig av kanaler og budsjettposter. Norge har særlige fortinn innen områder som lovgivning, organisering av energisektoren, konsesjonssystemer, systemer for planlegging som ivaretar både økonomiske hensyn og miljøhensyn og samarbeid med naboland.¹³

I Innst. S. nr. 269 (2008–2009) viste utenrikskomiteen til at det er viktig å sørge for at bistand til kapasitetsutvikling er egnet til å bygge opp om mottakerens eierskap til egen utvikling. De fattigste utviklingslandene har store utfordringer med å bygge opp ny kompetanse, nye institusjoner og regelverk. Gjennom kapasitetsbygging hos samarbeidslandenes energi- og planleggingsmyndigheter bidrar Norge til å legge til rette for at de kan utforme gode nasjonale utviklingsstrategier.¹⁴

3.4 Offentlig engasjement er nødvendig for å utløse private investeringer i energisektoren

Næringsutvikling er en sentral del av utviklingspolitikken og kampen mot fattigdom. Dette understreket utenrikskomiteen i Innst. S. nr. 93 (2004–2005). Et satsingsområde er å utløse investeringer for å etablere små og mellomstore bedrifter. Norfund er i denne sammenhengen et viktig virkemiddel.

Ifølge St.meld. 13 (2008–2009) *Klima, konflikt og kapital* har vilkårene for energinvesteringer blitt betydelig bedre i flere fattige land de siste årene, og mange utviklingsland kan tilby politisk stabile forutsetninger for investorer. Samtidig er energiprosjekter komplekse, og risikoen er større i utviklingsland enn i rikere land.

12) St.prp. 1 (2006–2007) Utenriksdepartementet, s. 83, St.prp. 1 (2007–2008) Utenriksdepartementet, s. 96, St.prp. 1 (2008–2009) Utenriksdepartementet, s. 116, St.prp. 1 (2009–2010) Utenriksdepartementet, s. 118, Prop. 1 S (2010–2011) Utenriksdepartementet, s. 46 og 137 og Prop. 1 S (2011–2012) Utenriksdepartementet, s. 116.

13) St.prp. 1 (2006–2007) Utenriksdepartementet, s. 29.

14) Prop. 1 S (2010–2011) Utenriksdepartementet, s. 37.

Det er derfor nødvendig med et betydelig offentlig engasjement for å legge til rette for private investeringer.

Utenrikskomiteen merket seg i Innst. 44 S (2011–2012) til Meld. St. 14 (2010–2011) at Norge kan bidra til å finansiere teknologioverføring innen områdene fornybar energiproduksjon og effektiv energibruk, med sikte på å utløse private investeringer i stor skala. Ifølge Prop. 1 S (2010–2011) ville regjeringen øke innsatsen for å utløse investeringer i fornybar energi ved å bruke bistandsmidler strategisk for å utløse kommersielle midler, gi Norfund rom for å videreutvikle sine investeringer i bedrifter i utviklingsland og generelt stimulere til bruk av norsk kompetanse for å gjøre utviklingsfremmende investeringer i fattige land. Bruken av Norfund som virkemiddel for å fremme private investeringer i energisektoren i de minst utviklede landene har vært framhevet av regjeringen siden begynnelsen av 2000-tallet.¹⁵

3.5 Bistand skal ta utgangspunkt i samarbeidslandenes egne prioriteringer

Norge sluttet seg til Paris-erklæringen i 2005 om økt bistandseffektivitet. Den påfølgende Accra Agenda for Action i 2008 peker på betydningen av at bistand skal ta utgangspunkt i nasjonale utviklingsplaner som reflekterer samarbeidslandets ønsker og behov.

Satsingen på ren energi må som alt annet utviklingssamarbeid forholde seg til internasjonale utviklingspolitiske forpliktelser. Samarbeidslandet må eie sin egen utviklingsagenda, og bistanden skal baseres på arbeidsdeling og koordinering mellom givne.¹⁶

Norges bilaterale bidrag skal være etterspørselsbasert og bygge på landenes egne planer og prioriteringer.¹⁷ Etterspørsel retter seg ofte mot vannkraft, som er den sektoren der Norge har den tyngste industrien, de mest etablerte fagmiljøene og en industri som viser interesse for å delta i prosjekter i utviklingsland.

Utenrikskomiteen la også til grunn i Innst. S. nr. 269 (2008–2009) at de etablerte prinsippene og retningslinjene om rettighetsbasering, fattigdomsorientering, mottakerorientering, nasjonalt eierskap, konsentrasjon, ubundet bistand, internasjonal arbeidsdeling og agendaen om bistandseffektivitet ligger fast.

I St.meld. nr. 35 (2003–2004) *Felles kamp mot fattigdom* er det vist til at et sentralt punkt i det internasjonale energisamarbeidet vil være å finne fram til satsingsområder som utviklingslandene selv ønsker å prioritere innenfor en bærekraftig utvikling. Det er samarbeidslandenes myndigheter som avgjør egne prioriteringer på energifeltet, og dermed hva de ønsker bistand til. Fra norsk side er det viktig at norsk kompetanse på vannkraft og andre energiformer blir tilbudt mottakerne, mens det er samarbeidslandet selv som velger hvordan de vil prioritere.

I Innst. S. nr. 93 (2004–2005) viste utenrikskomiteen til at det er viktig å sikre at nasjonale strategier for fattigdomsreduksjon blir det operative utgangspunktet for norsk innsats på landnivå. I Innst. S. nr. 269 (2008–2009) viste utenrikskomiteen til at man fra norsk side alltid har forsøkt å utnytte bistandsrelevant kompetanse som finnes i Norge. Etter flertallets syn er det imidlertid avgjørende at innsatsområdet velges, og bistanden utformes ut fra mottakerlandets behov og forutsetninger. Det er ikke giverlandets egeninteresser som skal være styrende for valg av innsatsland eller sektorer.

15) Se bl.a. St.prp. nr. 1 (2001–2002) Utenriksdepartementet, s. 65.

16) www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/rapporter_planer/Planer/2007/ren_energi_utviklingsarbeidet.html?id=489316.

17) St.meld. nr. 13 (2008–2009), s. 51.

Under behandlingen av Meld. St. 14 (2010–2011) *Mot en grønnere utvikling* uttrykte flertallet i komiteen at det kan være relevant å benytte seg av norsk særkompetanse i utviklingsarbeidet. Komiteen pekte samtidig på viktigheten av at utviklingen mot en større grad av mottakerstyring av utviklingspolitikken ikke reverseres, jf. Innst. 44 S (2011–2012). Overdreven vektlegging av områder der norske firmaer har kompetanse, kan føre til at skillet mot norske egeninteresser blir uklart. Det er grunnleggende at utviklingspolitikken bygger på lokalt eierskap. Utviklingslandenes egne myndigheter og befolkning vet best hvilke behov som er viktigst.

3.6 Utenriksdepartementet har ansvar for måloppnåelse i bistanden

Utenriksdepartementet har det overordnede ansvaret for forvaltningen av norsk lang-siktig bistand. Ambassadene har resultatansvar for tilskuddsmidlene de tildeles i Utenriksdepartementets tildelingsskriv. Ambassadene forventes å konsultere Norad for en tilfredsstillende kvalitetssikring i tråd med kravene i de ulike ordningsregel-verkene. Ambassadene skal også se til at bistandsmidlene brukes som planlagt, og gjennomføre skriftlig vurdering av all avtalefestet informasjon som mottas om framdriften i bistandsstøttede tiltak. Rutinene i Bistandshåndboken gjaldt fram til 1. mars 2010. Nye retningslinjer for tilskuddsforvaltning har vært gjeldende for departementet og Norad fra 1. januar 2010 og for ambassadene fra 1. mars 2010.¹⁸

Utenriksdepartementets utviklingsarbeid omfattes av prinsippet om mål- og resultatstyring i *reglement for økonomistyring i staten* og tilhørende *bestemmelser om økonomistyring i staten*. Kapittel 1 i bestemmelsene peker på at departementet har det overordnede ansvaret for at virksomheten bruker ressurser effektivt og rapporterer relevant og pålitelig resultatinformasjon, i tillegg til at styringsdialogen mellom departementet og virksomheten skal være dokumenterbar. Ifølge reglementet skal alle statlige forvaltningsorganer sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås, tilstrekkelig styringsinformasjon og et forsvarlig beslutningsgrunnlag.

Ifølge økonomireglementet § 4 skal Utenriksdepartementet forsikre seg om at rapporteringen og resultatene av bistanden er i henhold til fastsatte mål. Systematisk oppfølging av norske bistandsmidler er viktig for å sikre resultatoppnåelse. Bistandshåndboken peker på at ambassadene skal være aktive partnere og, i nær dialog med samarbeidspartnere og andre givere, følge opp at tiltakets resultater er i henhold til definerte mål. Ambassadene skal dokumentere vurderinger av framdrift og resultater.

Stortinget understreket i Budsjett-innst. S. nr. 3 (2007–2008) behovet for en målrettet og effektiv kontroll med bistandsmidlene, uavhengig av hvilke instanser bistanden kanaliseres gjennom. Ambassadene skal også vurdere om midlene brukes etter hensikten, og om forpliktelsene i avtalen etterleves.

Ved behandlingen av St.meld. nr. 13 (2008–2009) *Klima, konflikt og kapital* viste komiteen til at utvikling i fattige land krever en overordnet og sammenhengende bruk av virkemidler. Komiteen bekreftet betydningen av at bistanden gjøres mer målrettet og strategisk, jf. Innst. S. nr. 269 (2008–2009).

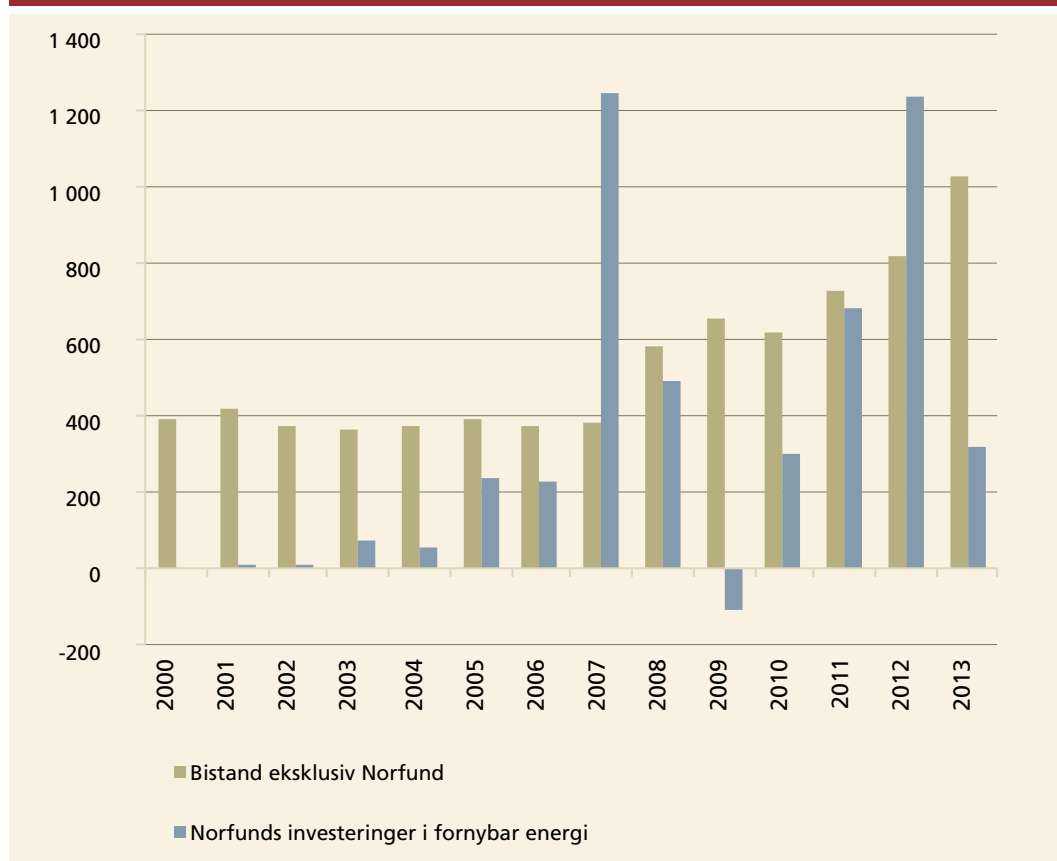
18) De nye retningslinjene er nedfelt i tre håndbøker for tilskuddsforvaltning: *Om å forvalte tilskudd selv* (2008), *Om å forvalte delegerte ordninger* (2008) og *Om å etablere og å forvalte ordninger* (2008).

4 Resultatene av norsk bistand til ren energi

4.1 Generelt om bistanden til ren energi

Norsk bistand til energi utgjorde 12,26 mrd. kroner i perioden 2000–2013. 8,97 mrd. kroner av disse er gitt i perioden etter at ren energi-initiativet ble lansert i 2007.¹⁹ Figuren nedenfor viser utviklingen av bistanden til ren energi fra 2000 til 2013.

Figur 1 Utviklingen av bistanden til ren energi og Norfunds investeringer i fornybar energi i perioden 2000–2013 (i mill. kroner)*



* Når Norfund selger seg ut av eller ned i sine investeringer, føres inntektene av salget som negativt tall i bistandsrapporteringen til OECD DAC. I 2009 solgte Norfund seg ned fra 50 til 40 prosent eierandel i SN Power Invest. Salget ga en inntekt på ca. 270 mill. kroner til Norfund, noe som forklarer det negative utslaget i diagrammet. Dersom nedsalget i SN Power holdes utenfor, var Norfunds investeringer i fornybar energi i 2009 på 163,4 mill. kroner. I 2007 gjorde Norfund, gjennom SN Power, en stor investering i Peru, der Norfunds andel utgjorde om lag 800 mill. kroner. Det bidro til at fondets investeringer i 2007 var langt høyere enn gjennomsnittet.

Kilde: Norads database *Norsk bistand i tall*

Figur 1 viser at bistanden har økt jevnt siden oppstarten av ren energi-initiativet i 2007. Statens investeringsfond for næringsvirksomhet i utviklingsland, Norfund, har økt sine investeringer i fornybar energi markant i perioden. Norfunds investeringer i fornybar energi utgjorde i perioden 2000–2013 ca. 4,76 mrd. kroner, noe som tilsvarer 39 prosent av total norsk bistand til ren energi i perioden. I perioden 2007–2013 utgjorde Norfunds investeringer nesten halvparten (46 prosent) av total norsk bistand til ren energi.²⁰ Det er fondets investeringer som regnes som bistand, ikke midlene

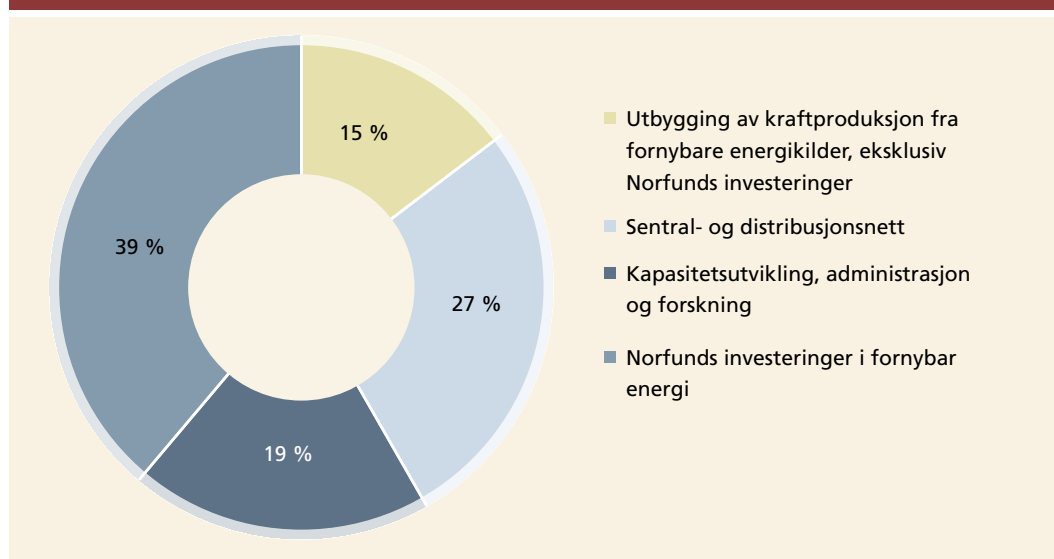
19) Norads database *Norsk bistand i tall*.

20) Ibid.

som årlig bevilges av Stortinget (se kapittel 5.6). I 2013 ble det bevilget mer enn 1,3 mrd. kroner totalt i bistand til ren energi. Dette beløpet er betydelig mindre enn i 2012, da Norfunds investeringer utgjorde en større andel av bistanden.

Fram til 2012 var energibistanden fordelt på 12 ulike budsjettkapitler i statsbudsjettet. Ifølge Prop. 1 S (2012–2013) har den økte satsingen på ren energi forsterket behovet for å vise sammenhengen mellom ressursbruk og måloppnåelse tydeligere. Det har gitt behov for å samle tilskuddene i én kapittelpost. Fra og med 2013 innførte Utenriksdepartementet derfor kapittelpost 166.74, som samler tilskuddene til fornybar energi og energieffektivisering.²¹

Figur 2 Bistand til ren energi i perioden 2000–2013, fordelt på type tiltak*



* Kategorien "Fornybar kraftproduksjon" omfatter underkategoriene Power generation / renewable sources, Hydro electric power plants, Solar energy, Geothermal energy, Wind power og Biomass. Kategorien "Kapasitetsbygging, administrasjon og forskning" omfatter Energy policy and administrative planning, Energy education og Energy research.

Kilde: Norads database *Norsk bistand i tall*

Figur 2 viser at bistanden i hovedsak er rettet mot tre innsatsområder: støtte til utbygging av fornybar kraftproduksjon, inkludert lokale tiltak som ikke er koblet til sentralnettet, slik som solcellepaneler og minivannkraftverk; støtte til utbygging av sentral- og distribusjonsnett; og støtte til kapasitetsutvikling for å styrke institusjoner og rammeverk i energisektoren i utviklingslandene. I tillegg kommer Norfunds investeringer i fornybar energi.

Utenriksdepartementet understreker at hovedvekten i energibistanden ligger på samfunnsutvikling og økonomisk utvikling, og at bistandens mål dermed er bredere enn å øke tilgangen til energi for den fattige delen av befolkningen. Bistand til økt kraftproduksjon og økt energitilgang skal derfor, gjennom å legge til rette for økt næringsvirksomhet og sysselsetting, bidra til økonomisk vekst som også kommer de fattige til gode. Tilgang til energi vil også kunne påvirke enkeltmennesker i form av bedre velferdstjenester innen blant annet skole og helse og i form av tilgang til lys og elektriske apparater i hjemmet.

Utenriksdepartementet påpeker at for å bygge ut distribusjonslinjer og tilkoblinger til husholdninger, må det først bygges overføringsledninger for å få uttransportert strømmen.

21) Prop. 1 S (2012–2013) Utenriksdepartementet, s. 194.

Utenriksdepartementet opplyser i intervju at det i bistanden prioriteres å legge til rette for private investorer fordi bistandsmidler og offentlige investeringsmidler alene ikke er nok til å tilfredsstille investeringsbehovene i kraftsektoren i utviklingslandene. Nært knyttet til dette har Utenriksdepartementet også sett behovet for kompetente og veldrevne institusjoner som kan legge til rette for og forhandle med de private aktørene man ønsker å få inn. Kapasitetsbygging er derfor et prioritert virkemiddel.

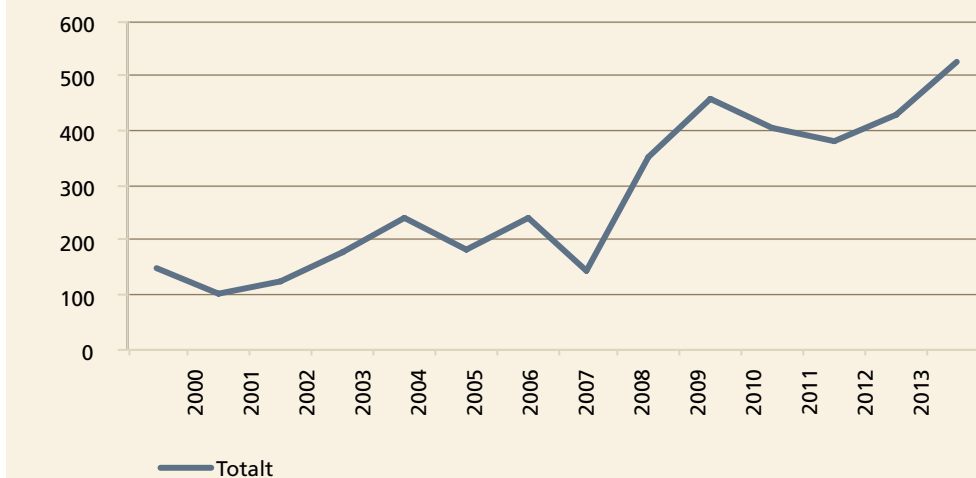


Solcellepaneler er eksempler på lokale tiltak som ikke er koblet til strømnettet, men som kan gi tilgang til strøm for husholdninger. Bildet er fra et norskstøttet prosjekt i Nepal. Foto: Alternative Energy Promotion Centre

4.1.1 Bistanden til de prioriterte samarbeidslandene

I perioden 2000–2013 ble det gitt 3,91 mrd. kroner i bistand til ren energi i de prioriterte samarbeidslandene Mosambik, Tanzania, Uganda, Etiopia, Liberia, Nepal og Øst-Timor. I perioden etter lanseringen av ren energi-initiativet i 2007 har de prioriterte samarbeidslandene mottatt 2,69 mrd. kroner i bistand til dette formålet. Det utgjør 30 prosent av den totale norske bistanden til ren energi i perioden 2007–2013.

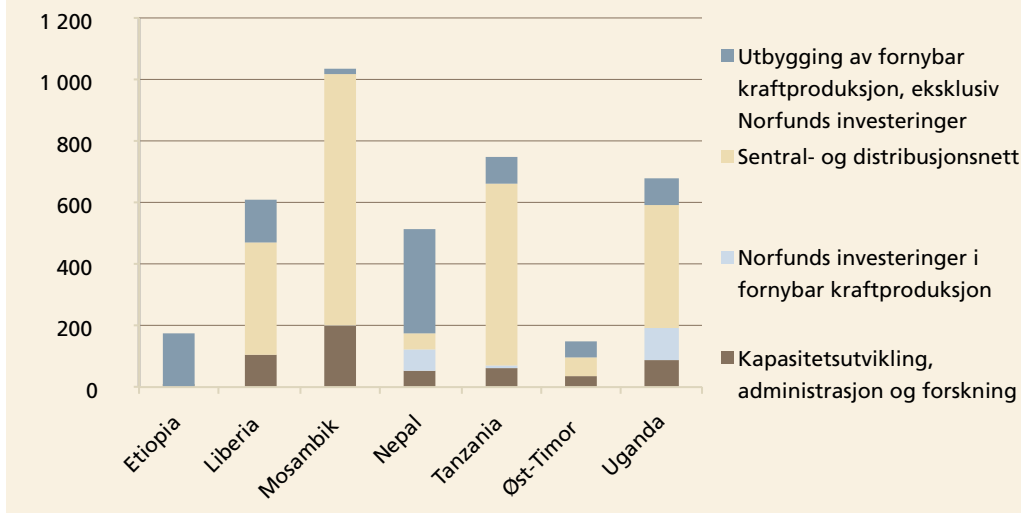
Figur 3 Årlig bistand til ren energi i de prioriterte samarbeidslandene i perioden 2000–2013 (i mill. kroner)



Kilde: Norads database Norsk bistand i tall

Figur 3 viser at bistanden til ren energi i de prioriterte samarbeidslandene mer enn doblet seg etter lanseringen av ren energi-initiativet i 2007. I perioden 2008–2013 har bistanden ligget mellom 350 og 550 mill. kroner årlig. Figur 4 viser hvordan denne bistanden har fordelt seg på ulike typer tiltak i perioden 2000–2013.

Figur 4 Bistand til ren energi i de prioriterte samarbeidslandene i perioden 2000–2013 fordelt på type tiltak (i mill. kroner)*



* Kategorien "Fornybar kraftproduksjon" omfatter underkategoriene Power generation / renewable sources, Hydro electric power plants, Solar energy, Geothermal energy, Wind power og Biomass. Kategorien "Kapasitetsbygging, administrasjon og forskning" omfatter Energy policy and administrative planning, Energy education og Energy research.

Kilde: Norads database Norsk bistand i tall

Figur 4 viser at det er svært stor forskjell på hvor mye bistand de prioriterte samarbeidslandene har mottatt i perioden. Mens Mosambik har mottatt mer enn en milliard kroner til ren energi, har Etiopia og Øst-Timor mottatt relativt små beløp, under 200 mill. kroner hver i perioden 2000–2013. Ambassaden med ansvar for Øst-Timor oppgir i sitt svar på spørsmålslisten at samarbeidet om ren energi er avsluttet fordi myndighetene ikke lenger prioriterer ren energi.

Figuren viser også at bistanden til de prioriterte samarbeidslandene i perioden 2000–2013 har vært dominert av støtte til utbygging av sentral- og distribusjonsnett. I Nepal har en stor del av støtten gått til et program som støtter småskala kraftproduksjon og rentbrennende kokeovner. I Etiopia har midlene i stor grad gått til forundersøkelser av potensielle vannkraftverk. Norfunds investeringer omfatter hovedsakelig to vannkraftverk i Uganda og Nepal.

4.1.2 Nærmere om bistanden til Tanzania

I perioden 2000–2013 er det gitt ca. 750 mill. kroner i norsk bistand til ren energi i Tanzania. Om lag 550 mill. kroner er gitt i perioden 2007–2013. En stor andel av støtten er gitt til bygging av en undersjøisk strømkabel, samt utbygging av sentral- og distribusjonsnett, på Zanzibar. I 2013 inngikk Utenriksdepartementet en avtale med regjeringen i Tanzania om støtte på 700 mill. kroner over en periode på fem år til landsbyelektrifisering i landet. I 2013 ble det utbetalt i underkant av 120 mill. kroner til dette tiltaket.

Kraftsektoren i Tanzania har både lav produksjonskapasitet og et dårlig utbygd strømmnett. Det årlige strømforbruket er på anslagsvis 92 kWh per innbygger, mindre enn 0,5 prosent av forbruket per innbygger i Norge.²² Ifølge den nasjonale levekårsundersøkelsen fra 2012 er 18 prosent av husholdningene i landet koblet til strømmettet. Andelen husholdninger som er tilkoblet i Dar es Salaam, er 68 prosent. I andre byer er andelen 36 prosent, mens den er 4 prosent på landsbygda. Strømforsyningen har hyppige brudd, og må i perioder rasjoneres på grunn av kraftmangel. Dette har ført til at større bedrifter må installere aggregater for å sikre egen tilgang til strøm. Nesten halvparten av alle tanzanianske bedrifter eier en egen dieselgenerator.²³ Manglende tilgang til strøm oppgis av tanzanianske bedrifter som det klart største hinderet for å drive næringsvirksomhet.

I 2008 utarbeidet regjeringen i Tanzania en overordnet plan for energisektoren.²⁴ Planen inneholder prognoser for framtidig etterspørsel etter og forbruk av strøm, og konkrete planer for hvordan behovet skal møtes med utbygging av både produksjon og distribusjon av kraft. Den nasjonale utviklingsstrategien MKUKUTA II²⁵ fra 2010 lister opp en rekke tallfestede mål for sektoren (se faktaboks 1). Strategien lister videre opp tiltak som skal prioriteres, med utbygging av nye kraftverk, utbygging av ny fornybar energi, landsbyelektrifisering og utvidelse og styrking av sentralnettet som de fire med høyest prioritet. I 2013 ble satsingen *Big Results Now!* lansert, der energi er en av seks prioriterte sektorer for at Tanzania skal bli et mellominntektsland innen 2025. Hovedmålet er i første omgang å doble produksjonskapasiteten og strømliveransene fra 2013 til 2015, og å oppnå 600 000 nye strømtilkoblinger.²⁶

22) World Bank Development Indicators. Kilde: <http://data.worldbank.org/indicator/EG.USE.ELEC.KH.PC>.

23) Government of Tanzania (2012) *Long term perspective Plan – Roadmap to a Middle Income Country*.

24) The Republic of Tanzania Ministry of Energy and Minerals (årlig) *Power Sector Master Plan*.

25) Tanzania Ministry of Finance and Economic Affairs (2010) *National Strategy for Growth and Reduction of Poverty: MKUKUTA II*.

26) Kilde: [http://www.mem.go.tz/Portals/0/EasyDNNNewsDocuments/1062/0064_28062013-Energy_Lab_Report_on_Priority_Projects_Under_Big_Results_Now_Initiative\[1\].pdf](http://www.mem.go.tz/Portals/0/EasyDNNNewsDocuments/1062/0064_28062013-Energy_Lab_Report_on_Priority_Projects_Under_Big_Results_Now_Initiative[1].pdf).

Mål for Tanzanias energisektor i MKUKUTA II:

- økning i strømproduksjonen fra 1064 MW i 2010 til 1722 MW i 2015
- økning i bruk av ny fornybar energi (ikke vannkraft) fra 4 prosent i 2010 til 6 prosent i 2015
- total lengde på sentral- og distribusjonsnett doblet fra 2010 til 2015
- økt tilgang til strøm på landsbygda fra 2 prosent i 2010 til 6 prosent i 2015, og fra 14 prosent i 2010 til 18 prosent i 2015 nasjonalt
- økt tilgang til rene alternativer til vedfyring fra 10 prosent i 2010 til 20 prosent i 2015

Kilde: Tanzania Ministry of Finance and Economic Affairs (2010) *National Strategy for Growth and Reduction of Poverty II*

4.2 Norsk bistand til kraftproduksjon

Planlegging, tilrettelegging og direkte støtte til energiinfrastruktur er et prioritert område innen bistanden til ren energi.²⁷ Norsk støtte til fornybar kraftproduksjon gis i hovedsak til utbygging av vannkraft, og inkluderer i liten grad produksjon fra andre fornybare energikilder som vind og sol.²⁸ Ifølge Utenriksdepartementet gir den teknologiske utviklingen langt større muligheter for å utnytte solkraft i stor skala i 2014 enn på begynnelsen av 2000-tallet.

Ifølge Norfund finnes det store vannkraftressurser i Afrika sør for Sahara, men bare 5 prosent av vannkraftpotensialet på kontinentet er utbygget.²⁹ En rekke norske bedrifter har spesialisert seg på bygging av vannkraftverk og har dermed utviklet en internasjonalt anerkjent teknisk kompetanse på dette området. Norge er verdens sjette største vannkraftprodusent med 120 års erfaring fra sektoren. Utenriksdepartementet vurderer derfor vannkraft som et norsk komparativt fortrinn.

4.2.1 Resultater av norsk bistand til utbygging og opprustning av kraftverk

I perioden 2000–2013 ble i overkant av 270 mill. kroner gitt til å bygge eller ruste opp kraftverk i de sju prioriterte samarbeidslandene.³⁰ Investeringer via Norfund kommer i tillegg.

I Uganda har ambassaden, i tillegg til å gi støtte til bygging av et 50 MW oljefyrt kraftverk, støttet en utbygging med en 40 MW turbin ved vannkraftverket Kiira. Ifølge ambassaden har denne produsert 1253 GWh i perioden 2000–2013. I Nepal har ambassaden støttet opprusting av en kraftstasjon som produserer opptil 50 GWh årlig. I Liberia støtter ambassaden opprustingen av vannkraftverket Mount Coffee, som vil få en produksjonskapasitet på 70–80 MW. Ambassaden har også støttet diesel-generatorer for å øke kraftforsyningen i hovedstaden Monrovia.

I Øst-Timor er det gitt støtte til et minivannkraftverk, men dette har vært ute av drift i lange perioder blant annet på grunn av gjentatte jordras og tekniske problemer. Dette har ifølge ambassaden ført til at kraftverket har produsert svært lite kraft etter at det ble bygget. Utenriksdepartementet opplyser at anlegget var i drift under årlig møte i 2014.³¹ I Tanzania har ambassaden støttet byggingen av vannkraftverket Kihansi og opprusting av landets vannkraftverk. Prosjektene i Tanzania blir beskrevet nærmere nedenfor.

27) Utenriksdepartementet og Norad (2007) *Planen for ren energi-initiativet*, s. 3; Utenriksdepartementet og Norad (2009) *Action Plan 2009–2012*, s. 6.

28) Norads database *Norsk bistand i tall*.

29) Norfund (2010) *Virksomhetsrapport*, s. 6.

30) Utregningen er basert på prosjektbeskrivelser i Norads database *Norsk bistand i tall*. For Norfunds investeringer, se punkt 4.2.2.

31) Ambassadenes svar på spørsmålslisten og Norads database *Norsk bistand i tall*.



Utenriksdepartementet støtter gjenoppbyggingen av vannkraftverket Mount Coffee i Liberia, som ble svært ødelagt under den første borgerkrigen på begynnelsen av 1990-tallet. Kraftverket skal etter planen være i drift igjen i 2015.

Foto: Anders Tørklep/Norplan

I to av de prioriterte samarbeidslandene, Etiopia og Mosambik, har Utenriksdepartementet ikke gitt støtte til ny nasjonal produksjon av fornybar energi eller til opprusting av eksisterende kraftverk.

En gjennomgang av prosjektbeskrivelsene i Norads bistandsstatistikk viser at det i perioden etter 2005 er gitt mindre direkte støtte til utbygging av nye kraftverk i de prioriterte samarbeidslandene enn i tidligere år. I de senere årene har ambassadene lagt til rette for produksjon gjennom støtte til forundersøkelser og tilrettelegging for private investeringer.

Gjennom støtte til forundersøkelser legger norsk bistand til rette for utbyggingsprosjekter. Forundersøkelser gjennomføres for å vurdere om en planlagt satsing kan realiseres, og det omfatter en analyse av markedet, samt forhold knyttet til teknologi, investering og miljø.³² Om lag 190 mill. kroner gikk i perioden 2000–2013 til forundersøkelser for potensiell kraftproduksjon.³³

Per mars 2014 er to kraftverk under utbygging der det tidligere er gjennomført norskstøttede forundersøkelser, Isimba i Uganda og Upper Tama Koshi i Nepal. Kraftverkene har en planlagt samlet produksjonskapasitet på 675 MW. Norconsult har i dag kontrakt for byggeledelse av Upper Tama Koshi sammen med det tyske firmaet Lahmeyer.

Et flertall av forundersøkelsene som er gjennomført i perioden 2000–2013, har foreløpig ikke resultert i utbygging av kraftverk. Dette gjelder blant annet forundersøkelser for fire store vannkraftprosjekter i Etiopia, små og mellomstore vannkraftverk i Nepal og minivannkraftverk i Tanzania. Flere av utbyggingsprosjektene det er gjennomført forundersøkelser for, er fremdeles del av de ulike landenes utbyggingsplaner. Forundersøkelsene ble imidlertid gjennomført flere år tilbake i tid. I Uganda har Norfund og TrønderEnergi gjort forundersøkelser av to vannkraftverk, men ifølge Norfund er ingen foreløpig under utbygging.

Norsk støtte til nasjonal kraftproduksjon i Tanzania

Utvikling i nasjonal kraftproduksjon i Tanzania

Det statseide selskapet Tanzania Electric Supply Company (TANESCO) har ansvar for både produksjon, drift av sentralnettet, transport, distribusjon og praktisk talt alt salg til sluttbrukerne. De siste årene har private kraftprodusenter fått tilgang til markedet, men TANESCO har enerett til å kjøpe og videreselge strøm.³⁴ TANESCO eier fem store vannkraftverk og to gasskraftverk. Tanzania har i dag en installert kraftproduksjonskapasitet på om lag 1340 MW, mer enn tre ganger så mye som i 1995.

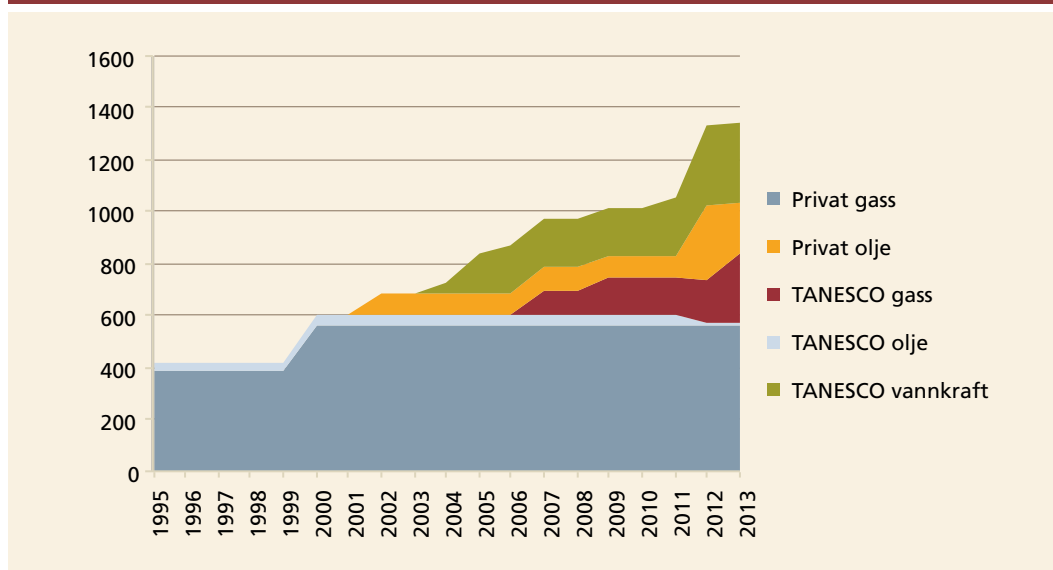
32) Norad.no: Støtte til forstudier. Lesedato 18. februar 2014.

33) Utregningen basert på prosjektbeskrivelser i Norads database *Norsk bistand i tall*.

34) Det ene selskapet, Songas, er et samforetak som er delvis eid av tanzanianske myndigheter.

Av dette er imidlertid 415 MW kriseanlegg med produksjon basert på tungolje og diesel. Disse skal ifølge Utenriksdepartementet avvikles så raskt som mulig.

Figur 5 Produksjonskapasitet (MW) i Tanzania fra 1995 til 2013



Kilde: Joint Energy Sector Working Group (2011; 2012) *Joint Energy Sector Review 2011 og 2011/12*, og TANESCOs nettsider

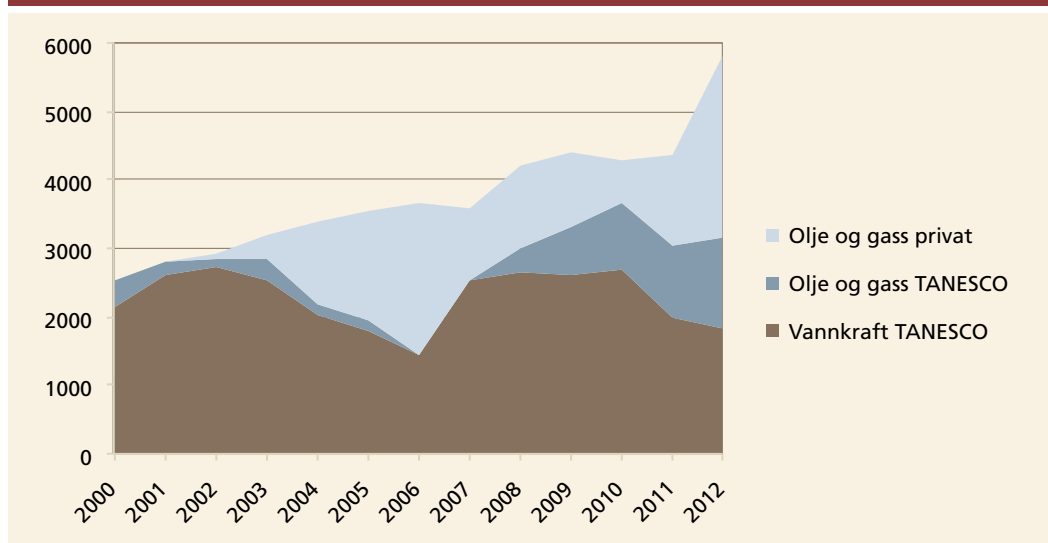
Figur 5 viser at vannkraft er den største energikilden, og at kapasiteten har økt som følge av utbygging av olje- og gasskraftverk. Fra 2001 har det nasjonale elektrisitetsselskapet TANESCO kunnet inngå kontrakter med kommersielle private kraftprodusenter. Det har medført en endring i både eierstrukturen og sammensetningen av energikilder i landets kraftsektor. I 2013 eier private selskaper 37 prosent av den totale produksjonskapasiteten. Mens vannkraftverk utgjorde 90 prosent av produksjonskapasiteten i år 2000, utgjør den nå om lag 40 prosent.

Ifølge myndighetenes plan for energisektoren skal det i løpet av 2014–2015 bygges nye gasskraftverk med en samlet kapasitet på nesten 2000 MW.³⁵ Dette er mer enn en dobling av dagens kapasitet, men noen av dagens dyre kraftverk for nødforsyning vil sannsynligvis bli avviklet.

Hvor godt den tilgjengelige kapasiteten utnyttes til produksjon av kraft, avhenger blant annet av tilgangen på den aktuelle energikilden og vedlikehold av kraftverket. I perioder med tørke vil et vannkraftverk kunne produsere langt mindre kraft enn maksimalkapasiteten tilsier, på grunn av tomme vannmagasiner. På samme måte kan manglende vedlikehold føre til at mye energi går tapt når kraftverket skal omdanne energiressursene til elektrisitet. Statistikken over produksjon gir derfor viktig tilleggsinformasjon om energimyndighetenes evne til å levere strøm.

35) Joint Energy Sector Working Group (2013) *Joint Energy Sector Review 2012/2013*, s. 12.

Figur 6 Total kraftproduksjon i Tanzania i perioden 2000–2012 (GWh)



Kilder: Joint Energy Sector Working Group (2012 og 2009) *Joint Energy Sector Review*; REPOA (2010) *The Potential for Job Creation and Productivity Gains Through Expanded Electrification*; statistikk mottatt fra TANESCO; TANESCOs nettsider; The United Republic of Tanzania Ministry of Energy and Minerals (2012) *Power Sector Master Plan update 2012*; landdata fra US Energy Information Administration

Figur 6 viser at samlet kraftproduksjon i Tanzania økte fra like over 2500 GWh i 2000 til like under 5800 GWh i 2012. Økningen i kraftproduksjon kommer utelukkende fra olje- og gasskraftproduksjon.³⁶ Produksjonen fra vannkraftverkene har de siste årene vært svært ustabil, i hovedsak på grunn av mer tørke enn normalt, særlig i 2006 og i 2011–2012. Ambassaden i Tanzania opplyser i intervju at flere av kraftverkene er nesten 40 år gamle, og at myndighetene har nedprioritert vedlikehold på grunn av dårlig økonomi.

De siste årene har det blitt oppdaget store gassforekomster utenfor kysten av Tanzania, noe som har gjort gasskraft til en hovedprioritet i energiplanene til myndighetene i Tanzania. Energi- og mineraldepartementet i Tanzania opplyser i intervju at det er et hovedmål å redusere avhengigheten av vannkraft og oljebasert kraft, og at i første rekke naturgass og kullkraft skal bidra til dette. Nye fornybare energikilder, særlig vindkraft, solkraft og geotermisk kraft, skal også utvikles. De nasjonale målene er å øke bruken av slike energikilder med to prosentpoeng fra 4 til 6 prosent i løpet av perioden 2010–2015.³⁷ Utenriksdepartementet påpeker at Tanzanias energiminister prioriterer gassutvinning høyere enn tidligere ministre, men at fornybar energi fremdeles er en del av landets energiplaner. Blant annet viser departementet til at myndighetene i Tanzania planlegger å bygge vindkraft med kapasitet på 50–100 MW for produksjon til sentralnettet, mens vannkraft og bioenergi prioriteres som de rimeligste alternativene for produksjon til isolerte nett.

Norfund peker i intervju på at myndighetene i Tanzania forventer at tilgang på billig gass vil løse landets kraftproblemer i nær framtid, og at dette, ifølge Norfund, bidrar til å undergrave en satsing på fornybare ressurser. En rekke givere ønsker å støtte ren energi, men ifølge det amerikanske utviklingsbyrået *Millennium Challenge Cooperation*, er ikke en satsing på ren energi en hovedprioritet for myndighetene.

36) Olje inkluderer diesel, tungolje og jetbrensel.

37) The United Republic of Tanzania Ministry of Energy and Minerals (2011): *Medium term strategic plan 2012/13–2015/16*, s. 14, United Republic of Tanzania President's Office, Planning Commission (2012) *Long term perspective plan 2011/12–2025/26 – Roadmap to a middle-income country*, s. 71.

Norsk støtte til utbyggingen av vannkraftverket Kihansi

Kihansi vannkraftverk sto ferdig i år 2000 og er det siste statseide vannkraftverket som ble åpnet i Tanzania. I 2012 produserte det 588,2 GWh, noe som utgjorde en tredel av Tanzanias totale vannkraftproduksjon.³⁸ Kihansi er også det siste store, statlige vannkraftverket i Afrika som er bygget ved hjelp av norsk bistand. Kraftverket har en kapasitet på 180 MW, 10 prosent av landets samlede produksjonskapasitet. Byggingen ble finansiert av Utenriksdepartementet, det svenske direktoratet for utviklingssamarbeid, den tyske utviklingsbanken KfW, den europeiske investeringsbanken EIB, Verdensbanken og tanzanianske myndigheter. Utenriksdepartementet bidro med til sammen 380 mill. kroner i perioden 1995–2002.³⁹

Kraftverket økte den nasjonale vannkraftkapasiteten i Tanzania med over 30 prosent og har vært et viktig tilskudd til den totale kraftproduksjonen i landet.



Vannkraftverket Kihansi i Tanzania er det siste store, statlige kraftverket i Afrika som ble bygget ved hjelp av norsk bistand. Kraftverket sto ferdig i 2000 og sto i 2013 for en tredel av Tanzanias vannkraftproduksjon.

Foto: Norplan

Norsk støtte til nødreparasjoner av Tanzanias vannkraftverk

Ambassaden i Tanzania inngikk i 2011 en avtale med TANESCO om nødvendige reparasjoner av landets fem største vannkraftverk. Avtalen omfatter et institusjonssamarbeid mellom Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) og TANESCO innenfor områdene assistanse til reparasjonene ved kraftverkene og opplæring i tilknytning til dette, kapasitetsbygging i TANESCO og støtte og koordinering fra NVE.⁴⁰ NVE opplyser i intervju at prosjektansvarlig i TANESCO er en del av ledergruppen for vannkraftproduksjon, og vedkommende bidrar aktivt i prosjektets aktiviteter og i rapporteringen til ambassaden.

38) Informasjon mottatt fra TANESCO.

39) <http://www.norad.no/no/resultater/kraftutbygging-ga-mer-energi>.

40) Bare den første delen av avtalen omtales her.

Prosjektet hadde i utgangspunktet et budsjett på 25 mill. kroner, men dette er i ettertid økt til 67,5 mill. kroner på grunn av en markant prisøkning for vedlikeholdsarbeidene og utgifter til en innleid konsulent. Kostnadsanalysen ble utarbeidet i en forundersøkelse i 2009. Den lå ifølge NVE til grunn for det opprinnelige budsjettet for prosjektet, men viste seg å være feil. Anbudene som kom inn var over dobbelt så høye som anslaget. Det skyldes delvis reell prisstigning og delvis at det ikke ble tatt tilstrekkelig høyde for at de gamle kraftverkene trenger reservedeler som ikke lenger er i produksjon.⁴¹ Ambassaden godtok på bakgrunn av dette å øke budsjettet til totalt 67,5 mill. kroner. Siden vedlikeholdsarbeidene ennå ikke er påbegynt, var det per 31. desember 2013 bare brukt 2,3 mill. kroner i prosjektet, i hovedsak til kursvirksomhet.⁴²

Vedlikeholdsarbeidene ble lyst ut internasjonalt som ett oppdrag i mars 2012, men resulterte i et ufullstendig tilbud. Det ble da besluttet å dele opp anbudet i ti ulike oppdrag. Forhandlinger med anbudsvinnerne ble holdt høsten 2013.⁴³ Oppstart for vedlikeholdsarbeidene ble dermed forsinket med nesten to år.⁴⁴ NVE opplyser at det samtidig med beslutningen om å dele oppdraget i ti kontrakter ble bestemt at NVE på vegne av TANESCO skulle ansette en ekstern konsulent med ingeniørbakgrunn for å kvalitetssikre arbeidene. Det resulterte i en økning av prosjektbudsjettet med 7 mill. kroner.

Ambassaden i Tanzania opplyser i intervju at NVE ikke har kjernekompetanse innen opprusting av kraftverk, men at de ble valgt som norsk partner på bakgrunn av relevant erfaring med å legge til rette for tilsvarende prosjekter. I tillegg kunne NVE engasjeres på kort varsel uten omfattende og tidkrevende anbudsprosesser. NVE opplyser i intervju at de bistår TANESCO med å innhente nødvendig faglig kompetanse i prosjektet, og at de i den forbindelse har inngått en rammeavtale med Nord-Trøndelag elektrisitetsverk (NTE). Dette kommer i tillegg til konsulenten som skal følge opp avtalene for TANESCO. NVE peker videre på at ambassaden selv kunne inngått konsulentavtalene direkte, men at den ønsket å benytte seg av NVEs kompetanse på kapasitetsutvikling og prosjektledelse. Avtalen med NTE er ifølge Utenriksdepartementet foreløpig ikke benyttet i NVEs samarbeid med TANESCO.

Den langsiktige nytten av vedlikeholdsarbeidene er avhengig av at TANESCO prioriterer tilstrekkelig vedlikehold. NVE peker i intervju på at det kan stilles spørsmål ved hvorfor TANESCO ikke har prioritert vedlikehold av kraftverkene de siste ti årene. Det er ifølge NVE viktig å sikre bærekraften til prosjektet for å hindre en ny søknad om støtte til vedlikehold om ti år. Ambassaden i Tanzania påpeker i intervju at TANESCOs finansielle krise fortsatt vil skape usikkerhet om nødvendig vedlikehold vil bli prioritert og utført. Ambassaden understreker at det likevel vil være lønnsomt å finansiere vedlikehold av kraftverkene, fordi kraftkrisen i Tanzania vil forverres dersom vannkraftverkene bryter sammen på grunn av forfall.

Opprustning av kraftstasjonen Wesha på Pemba (Zanzibar)

I forbindelse med elektrifiseringsprosjektene på Zanzibar (se punkt 4.3.2) ble det gitt 17,4 mill. kroner til reparasjon av det 30 år gamle dieselkraftverket Wesha på øya Pemba. Kraftverket var på det tidspunktet den eneste strømkilden på øya, og reparasjon av generatorene ble ansett som nødvendig for å sikre stabil strømforsyning. Ifølge Norads sluttevaluering av prosjektet ble reparasjonene forsinket, noe som førte

41) Intervju med NVE 12. september 2013 og TANESCO (2013) *Meeting with officials from Auditor General of Norway*, s. 3.

42) TANESCO/NVE (2013) *Capacity building and emergency repair project of existing hydropower plants in Tanzania. Annual progress report 2013*, s. 7.

43) TANESCO (2013) *Meeting with officials from Auditor General of Norway*, s. 2; TANESCO/NVE (2013): *Capacity building and emergency repair project of existing hydropower plants in Tanzania. Annual progress report 2013*, s. 5.

44) TANESCO/NVE (2013) *Capacity building and emergency repair project of existing hydropower plants in Tanzania. Annual progress report 2013*, s. 8.

til store budsjettoverskridelser, blant annet fordi bare den opprinnelige produsenten av generatorene kunne produsere reservedeler.

På grunn av manglende vedlikehold og kunnskap om omfanget av problemene ved kraftverket fungerte generatorene fremdeles ikke som de skulle da sluttevalueringen av elektrifiserings-prosjektene ble utarbeidet i 2009. Da prosjektene ble ferdigstilt, var det bygget ut et moderne strømnnett på Pemba. Ifølge Norads sluttevaluering av prosjektet fantes det imidlertid ingen stabil strømforsyning på øya før den norsk-støttede undersjøiske strømkabelen var på plass i 2010. Ifølge den samme evalueringen har utfordringene ved kraftverket vært undervurdert og burde vært forutsett. Utenriksdepartementet opplyser at alternativer til reparasjon av den gamle kraftstasjonen ble vurdert. Disse ble ikke prioritert fordi de ville medføre store investeringskostnader og fordi det ble ansett som uheldig å investere i ikke-fornybar teknologi når den undersjøiske kabelen til Pemba allerede var under produksjon.

4.2.2 Norske myndigheters tilrettelegging for private investeringer

Ifølge planen for ren energi-initiativet er bedre nasjonale rammebetingelser for privat sektor en forutsetning for å øke private investeringer. Alle ambassadene i de prioriterte samarbeidslandene, med unntak av ambassaden med ansvar for Liberia, oppgir i virksomhetsplanene for perioden 2007–2013 at de blant annet gjennom påvirkning og dialog med nasjonale myndigheter arbeider for å bedre rammebetingelsene for private aktører.

Norske bistandsmyndigheter har i hovedsak to typer virkemidler som retter seg mot å skaffe private investorer i energisektoren og i utviklingslandene generelt. Statens investeringsfond for næringsvirksomhet i utviklingsland, Norfund, bidrar med risikokapital i konkrete investeringsprosjekter. I tillegg gir Norads næringslivsordninger støtte til tilrettelegging for bedrifter som ønsker å investere i utviklingslandene.

Investeringsfondet Norfund er det viktigste virkemiddelet i norsk bistand for å tiltrekke privat kapital. Norfunds investeringer i fornybar energi utgjorde i perioden 2000–2013 4,76 mrd. kroner.⁴⁵ Gjennom sine investeringer skal Norfund etablere levedyktig, lønnsom virksomhet som ellers ikke ville blitt igangsatt på grunn av høy risiko.⁴⁶ Norfund fungerer som mindretallsaksjonær og kan som hovedregel ikke ha eierandeler på over 35 prosent i et selskap.⁴⁷ Kapitalen som Norfund bidrar med, skal redusere risikoen såpass mye at et partnerselskap velger å gjøre en investering som ellers ikke ville funnet sted. Etter fire til ti år vil Norfund som regel selge seg ut av selskapet.⁴⁸ Norfund investerer først og fremst i form av egenkapital, men bidrar også med lån.

Halvparten av all ny kapital som Utenriksdepartementet tilfører Norfund, skal investeres i fornybar energi.⁴⁹ Det framgår av planen for ren energi-initiativet at Utenriksdepartementet vil arbeide med å finne nye samarbeidsformer for å styrke mulighetene for at de minst utviklede landene, spesielt i Afrika, skal tiltrekke seg investeringer fra blant annet Norfund og andre norske investorer. I planen for ren energi-initiativet (2007) og tiltaksplanen (2009) vises det til at Norfund er en sentral norsk investor i energisektoren i utviklingsland.

Norad gir støtte til forundersøkelser og “Business Match Making”-programmer i utvalgte land der det legges til rette for kontakt og samarbeid mellom norske og lokale

45) Norads database *Norsk bistand i tall*.

46) Norfundloven (1997).

47) *Instruks for Norfund* (2004).

48) www.norfund.no. Lesedato 29. januar 2014.

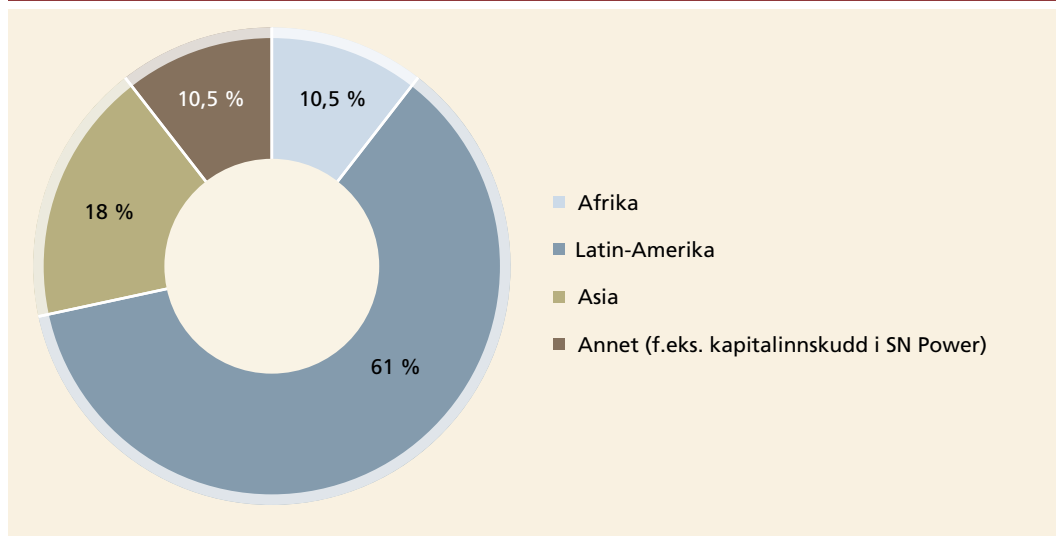
49) Utenriksdepartementet (2013) *Tildelingsbrev nr. 1/2013 Norfund*, s. 1.

selskaper. Støtteordningene har i perioden 2000–2012 bidratt med i underkant av 10 mill. kroner til de prioriterte samarbeidslandene, hovedsakelig til forundersøkelser.⁵⁰ I tillegg driver Norad, sammen med Norfund, Veiledningskontoret for næringsutvikling i utviklingsland som gir faglige råd og veiledning til bedrifter som ønsker å investere i utviklingsland.

Norfunds investeringer i fornybar energi

Norfund har investert 500 mill. norske kroner i prosjekter innen fornybar energi i Afrika i perioden 2000–2013. Dette utgjør 10,5 prosent av Norfunds investeringer innen fornybar energi.

Figur 7 Norfunds investeringer innen fornybar energi i perioden 2000–2013, fordelt på geografiske regioner



Kilde: Norads database *Norsk bistand i tall*

Figur 7 viser den geografiske fordelingen av Norfunds investeringer i fornybar energi i perioden 2000–2013. Figuren viser at nesten to tredeler av Norfunds investeringer har gått til land i Latin-Amerika i denne perioden, mens 18 prosent har blitt investert i Asia.

4 prosent av Norfunds investeringer innen fornybar energi har gått til de prioriterte samarbeidslandene i perioden 2000–2013. I perioden 2007–2013 er denne andelen 2 prosent.⁵¹ Investeringene omfatter hovedsakelig støtte til to vannkraftverk, Bugoye i Uganda og Khimti i Nepal. I Uganda har Norfund og TrønderEnergi, gjennom datterselskapet TronderPower Limited, investert i det 13 MW store vannkraftverket Bugoye. Bugoye ble satt i drift i oktober 2009. I perioden fram til desember 2012 sto kraftverket for 2,9 prosent av Ugandas totale strømforsyning.⁵² I 2011 ble det ifølge Norad produsert 82 GWh fra kraftverket. Norfund har beregnet at ut fra gjennomsnittlig strømforbruk i Uganda tilsvarer dette strømforbruket til 1,7 mill. mennesker.⁵³ Vannkraftverket Khimti (60 MW) i Nepal er eid av selskapet Himal Power LTD, der de norske selskapene SN Power og Bergenshalvøens kommunale kraftselskap (BKK) har en samlet eierandel på nær 80 prosent. Kraftverket produserer ifølge Utenriksdepartementet minst 350 GWh årlig. I fire av de sju prioriterte samarbeidslandene, Etiopia, Liberia, Mosambik og Øst-Timor, har ikke Norfund investert i kraftproduksjon.

50) Norads database *Norsk bistand i tall*.

51) Norads database *Norsk bistand i tall*. 2000–2013: 188,5 mill. kroner. 2007–2013: 83,6 mill. kroner.

52) Overseas Development Institute (2013) *Job creation impact study: Bugoye Hydropower Plant Uganda*, s. 1.

53) <http://www.norad.no/no/resultater/vannkraftverk-gir-mer-ren-energi>, lesedato 24.1.2014.



Det 13 MW store vannkraftverket Bugoye i Uganda er ett av to kraftverk som Norfund har investert i i de prioriterte samarbeidslandene.

Foto: Tore Wuttudal/TrønderEnergi

Som resultat av en samarbeidsavtale med KLP om investeringer i fornybar energi og finans har Norfund i 2013 og 2014 investert i flere større kraftprosjekter i Afrika. I Sør-Afrika har Norfund og KLP investert i tre solparkprosjekter med en total kapasitet på 190 MW, og i Kenya har partene investert i prosjektet Lake Turkana, som blir Afrikas største vindpark. Kraftverket har en planlagt kapasitet på 300 MW. I Kenya har Norfund også investert i vindparken Kinangrop Wind Park, et prosjekt med kapasitet på 60 MW som forventes ferdigstilt i 2015. Norfund opplyser i intervju at Kenya og Sør-Afrika har sterkere finansinstitusjoner enn resten av Afrika, og at rammebetingelsene for private er langt bedre enn for eksempel i Tanzania.

Norfunds klart største investering innen fornybar energi er i selskapet SN Power, der fondet har investert 4 mrd. kroner. SN Power ble etablert i 2002 som et fellesforetak av Norfund og Statkraft, som har henholdsvis 40 og 60 prosent eierandel. I perioden 2000–2013 utgjorde SN Powers investeringer 86 prosent av Norfunds investeringer i fornybar energi.⁵⁴

Norfund peker i intervju på at Statkraft har ønsket å investere i land med gode rammevilkår, samtidig som Norfund har ønsket å øke investeringene i de minst utviklede landene. Det har ført til at SN Power bare har investert i kraftverk i Latin-Amerika og Asia.

Norfunds mandat er i utgangspunktet knyttet til utviklingspolitiske, ikke finansielle mål. Likevel må Norfunds enkeltinvesteringer være lønnsomme for at prosjektene skal være levedyktige på lang sikt.⁵⁵ Utenriksdepartementet opplyser i intervju at det ikke er noe mål i seg selv at Norfund skal tjene penger, men at prosjektene Norfund investerer i, skal være lønnsomme.

54) Norads database *Norsk bistand i tall*. Sortert på avtaler der SN Power er "Agreement partner" i statistikken. Se for øvrig punkt 5.6.

55) Intervju med Norfund, 21. juni 2013 og Norfund (2012) *Virksomhetsrapport*, s. 1.

Norfund opererer derfor i praksis som en kommersiell investor som må forholde seg til de gjeldende rammevilkårene i det enkelte land. Dette har, ifølge Norfund, påvirket den geografiske fordelingen av investeringer i porteføljen. Norfund opplyser i intervju at Latin-Amerika innførte reformer i kraftsektoren omtrent samtidig som Norge. Landene har derfor bedre rammevilkår for private investeringer enn land i Afrika.

For å øke investeringene i fornybar energi i land sør for Sahara ble datterselskapet Agua Imara opprettet av SN Power, Norfund, Trønder Energi og BKK i 2009.⁵⁶ Norfund har investert 176,2 mill. kroner i selskapet, i tillegg til eierandelen gjennom SN Power. Agua Imara har foreløpig investert i et vannkraftverk i Zambia og et i Panama og åpnet kontor i Mosambik. Agua Imaras investeringer utgjorde 229,7 mill. kroner, som tilsvarer 9,4 prosent av Norfunds investeringer i fornybar energi i perioden 2009–2013.⁵⁷

I juni 2013 kunngjorde Norfund og Statkraft en omstrukturering av samarbeidet innen fornybar energi som skal styrke Norfunds virksomhet overfor de fattigste landene. Omstruktureringen innebærer at det skal etableres et nytt selskap som skal fordele investeringene likt mellom Afrika, Mellom-Amerika og Sørøst-Asia. Norfund opplyser at det planlegges å selge seg ut av nåværende SN Power-portefølje løpet av de neste 10 årene. Norfunds portefølje innen fornybar energi skal på sikt dermed dreies mer mot Afrika og de minst utviklede landene (MUL).

Forutsetninger for private investeringer i Tanzania

Ambassaden i Tanzania opplyser i intervju at norsk utviklingssamarbeid har støttet opp om noen private enkeltinvesteringer, men at rammebetingelsene i landet legger store begrensninger på hva som er mulig å gjennomføre. Det mangler muligheter for finansiering av utbyggingsprosjektene, og det er vanskelig å forhandle fram avtaler med myndighetene om landrettigheter og konsesjoner. Kraftkjøpsavtaler med TANESCO trenger en rekke garantier siden selskapet er i svært dårlig forfatning, både økonomisk og organisatorisk. Private investorer i Tanzania påpeker i fokusgruppe-møte at de kvier seg for å investere i kraftprosjekter på grunn av TANESCOs manglende betalingsevne.

Norfund opplyser i intervju at de har vurdert mange investeringsprosjekter innen fornybar energi i Tanzania. Norfund investerte blant annet i selskapet Green Resources, som utviklet et biomassekraftverk med en potensiell kapasitet på opptil 18 MW i tilknytning til et sagbruk. Ambassaden i Tanzania opplyser i intervju at også den skulle støtte kraftverkets tilknytning til sentralnettet, samt bidra til at lokal-samfunn i nærheten fikk kraftforsyning fra anlegget. Norfund bidro med et lån på 1,5 mill. dollar (ca. 9 mill. kroner). Prosjektet har ikke latt seg realisere fordi tilgangen på brensel var mindre enn forventet.

Norfund opplyser at selskapet har tilbudt å finansiere utbygging av to vindkraftverk i Tanzania, men at dette ikke har møtt interesse fra prosjektutviklerne. Det framheves at vindkraftprosjektene er gode, men at rammebetingelsene er dårlige. Norfund opplyser videre at de har mottatt flere henvendelser om investeringer i små vannkraftverk, men de er ikke trygge på at disse vil lykkes.

Ambassaden i Tanzania har inngått en avtale om støtte til teknisk og økonomisk utredning av et vannkraftverk i Masigira (118 MW), som etter planen skal bygges ut av private eller som et offentlig-privat samarbeid. Ifølge regjeringen i Tanzanias overordnede plan for energisektoren skal kraftverket settes i drift i 2019. Prosjektet er

56) Intervju med Norfund, 21. juni 2013.

57) Norads database *Bistand i tall*.

ifølge ambassaden sårbart fordi rammebetingelsene for denne typen investeringer er uavklarte. TANESCO har ifølge Utenriksdepartementet orientert ambassaden i Tanzania om at utbyggingen vil skje som et offentlig-privat samarbeid som del av utviklingssatsingen Big Results Now.

Gjennom Norads støtteordninger for næringslivet har norske bedrifter innen vindkraft, geotermisk kraft og solkraft gjennomført forundersøkelser av mulige investeringer i landet. Ingen av forundersøkelsene har ifølge Norad ført til etablering av virksomhet i Tanzania.⁵⁸

Ambassaden i Tanzania peker på at tilgang på finansiering, og myndighetenes evne og vilje til å gjennomføre planer, er kritiske faktorer for å oppnå landets ambisiøse mål innen energi. Målene vil neppe bli nådd dersom tanzanianske myndigheter ikke bestemmer seg for hvordan de skal samarbeide med private aktører. Energi- og mineraldepartementet i Tanzania oppgir imidlertid i intervju at de først og fremst ser til givere og internasjonale finansinstitusjoner for å skaffe finansiering til energi-prosjekter. I tråd med Big Results Now-satsingen planlegges det at 22 prosent av investeringene fram til 2015/2016 skal dekkes av privat sektor. Andelen er noe større enn det planlagte bidraget fra giverland.

Ambassaden inngikk i 2012 en avtale med Energi- og mineraldepartementet om støtte til å utvikle en helhetlig subsidiepolitikk for energisektoren, blant annet for å gjøre det mer forutsigbart for kraftprodusenter om de får dekket sine produksjonskostnader.⁵⁹ Utenriksdepartementet opplyser at hensikten er å dreie subsidiene mot viktige prioriteringer i energisektoren, særlig økt tilgang til energi. Utkastet til ny subsidiepolitikk legger opp til å avskaffe driftssubsidier og heller innføre en strømpris som reflekterer kostnadene for leverandøren TANESCO.

Norfund opplyser i intervju at energimyndighetene i Tanzania har hatt flere mindre gode erfaringer med private aktører innen kraftsektoren, og at dette har påvirket regjeringens ønske om å samarbeide med private aktører. Tanzania er i tillegg et svært bistandsavhengig land, noe som ifølge Norfund kan ha bidratt til en forventning om at dersom forholdene blir dårlige nok, vil framtidig bistand bøte på problemene.

Parlamentet i Tanzania vedtok i 2010 en lov om offentlig-privat samarbeid.⁶⁰ Loven, og tilhørende forskrifter, åpner for at avtaler om store prosjekter kan inngås uten at det gjennomføres en forutgående anbudsprosess.⁶¹ Det legger til rette for mangel på innsyn og åpenhet. Investorer i Tanzania peker i fokusgruppemøte på at nasjonale selskaper på denne måten kan bli utelatt fra deltakelse, noe som kan hindre utvikling av tanzaniansk privat sektor. Lovverket åpner videre for at internasjonale aktører kan inngå store avtaler uten innsyn fra offentligheten. De siste årene er det ifølge investorene inngått flere større avtaler i energisektoren uten at prosjektene har vært ute på anbud.

Representanter for privat sektor i Tanzania opplyser videre at de har erfart at regjeringen i praksis er skeptisk til private investorer – til tross for at nasjonale planer gjerne gir et annet inntrykk. Representantene mener at de nasjonale planene ofte er et svar på hva giverne ønsker for å kunne rettferdiggjøre sine prioriteringer, heller enn å reflektere myndighetenes reelle mål. Utenriksdepartementet opplyser i intervju at de

58) Prosjektene er TAN07/100 – Pre-feasibility study – GETEK, TAN09/030 – Makambako Wind Farm, TAN12/0001 – Ruhoi – Geothermal power plant. Norad opplyser i e-post at to av prosjektene er avsluttet fra Norads side, mens det tredje også har budsjetterte utbetalinger i 2014.

59) http://www.norway.go.tz/News_and_events/agreements_and_contracts/

60) *The Public-Private Partnership Act* (2010) og *The Public Private Partnership Regulations* (2011).

61) Lovens § 3 og forskriftens § 8 åpner for at aktører på eget initiativ kan foreslå prosjekter for myndighetene som skal vurderes i hvert enkelt tilfelle. Forskriftens § 36 åpner for at disse kan gjennomføres uten at det legges ut på åpent anbud.

ikke har andre muligheter enn å ta utgangspunkt i at nasjonale planer og lovverk gjelder når det skal sikres at de norske prioriteringene samsvarer med nasjonale myndigheters prioriteringer.



Tilgang på elektrisitet er en av flere faktorer som avgjør hvor godt forholdene i et land ligger til rette for lønnsomme kommersielle investeringer.

Foto: Colourbox.com

Rammebetingelser for private investeringer i utviklingsland

Ifølge planen for ren energi-initiativet er det vanskelig å utløse private investeringer i ren energi i utviklingsland, fordi det omhandler langsiktige investeringer med et ofte usikkert utbytte. Hvor godt forholdene i et land legger til rette for lønnsomme kommersielle investeringer, avhenger blant annet av hvor stabile de politiske, økonomiske og sosiale forholdene i landet er, hvor effektivt byråkratiet legger til rette for næringslivet, hvordan arbeidsmarkedet er regulert, og tilgang på nødvendig kapital og infrastruktur, deriblant tilgang på elektrisitet.

Tabell 1 viser hvor de prioriterte samarbeidslandene innen norsk bistand til ren energi er plassert i to av de mest brukte globale rangeringene for investeringsklima og konkurransedyktighet. Alle landene er plassert i nederste del av rangeringene, og kjennetegnes av krevende forhold for næringsvirksomhet. Tabellen viser også hva private bedrifter i landene har oppgitt som største hinder for investeringer. Manglende tilgang til elektrisitet er blant de tre største hindrene i samtlige prioriterte samarbeidsland.

Tabell 1 Investeringsklima i de prioriterte samarbeidslandene for norsk bistand til ren energi

Land	Investeringsklima 2014 (av 189)	Konkurransedyktighet 2013 (av 148)	Spørreundersøkelse blant private bedrifter om største hindre for næringsvirksomhet, siste tilgjengelige år
Etiopia	125	121	Tilgang til kapital, tilgang til land, tilgang til elektrisitet (2011)
Liberia	144	111	Tilgang til kapital, kriminalitet, tilgang til elektrisitet (2009)
Mosambik	139	138	Tilgang til land, tilgang til elektrisitet, uformell sektor (2007)
Nepal	105	125	Politisk ustabilitet, tilgang til elektrisitet (2009)
Tanzania	145	120	Tilgang til kapital, tilgang til elektrisitet, skatteregler (2013)
Uganda	132	123	Tilgang til elektrisitet, skatteregler, uformell sektor (2006)
Øst-Timor	172	136	Tilgang til elektrisitet, kriminalitet, tilgang til kapital (2009)

Kilder: World Bank (årlig): *Ease of doing business*; World Economic Forum (årlig): *The Global Competitiveness Report*; World Bank: *Enterprise Surveys*

Norfund påpeker i intervju at energi er en spesielt vanskelig sektor å investere i. Den er preget av høy risiko, og offentlig sektor er motpart i avtaleforhandlinger i de fleste land. Utenriksdepartementet opplyser i intervju at statlige myndigheter ofte er uforutsigbare og lite stabile samarbeidspartnere. Norfund påpeker videre at energi er en svært politisert sektor: Fastsettelse av strømpriser er politisk sensitivt, og mange regjeringer subsidierer strømtilførsel. Enkelte land i Afrika konkurrerer om å tiltrekke seg investeringer i andre sektorer ved å tilby billig strøm. Investeringer i kraftsektoren er derfor risikable, fordi det ikke kan garanteres at prisen reflekterer driftskostnadene. Innen fornybar energi må i tillegg all kapital investeres før produksjonen kan starte. Prosjekter er kapitalintensive, og lokale kapitalmarkeder er heller ikke sterke nok til å finansiere store kraftinvesteringer.

Faktaboks 2 Pilotprosjekt for private investeringer i Uganda

I desember 2012 inngikk den norske regjeringen en avtale med den tyske utviklingsbanken KfW om 140 mill. kroner i støtte fram til 2017 til pilotprosjektet GET FiT i Uganda. GET FiT skal bidra til å fremme private investeringer ved blant annet å subsidiere kraftprisen som små kraftverk oppnår i sine avtaler med myndighetene. I tillegg omfatter prosjektet en garantiordning fra Verdensbanken som vil sikre investoren betaling dersom staten ikke klarer å betale i henhold til avtalene. Dette bidrar til å øke lønnsomheten av prosjektene.

De første tre avtalene om finansiering av kraftverk ble undertegnet høsten 2013, og støtten er resultatbasert. Utenriksdepartementet har i et eget notat anbefalt å øke bidragene til lignende ordninger som virkemiddel for å tiltrekke private investeringer.

Kilder: <http://www.bistandsaktuelt.no/nyheter-og-reportasjer/arkiv-nyheter-og-reportasjer/satser-p%C3%A5-sm%C3%A5-vannkraftverk-i-uganda>. Lesedato 24.1.2014, Utenriksdepartementet (2013) *Tiltak for økte kommersielle investeringer i fornybar energi*, s. 11, og GET FiTs hjemmeside

Utenriksdepartementet og Norad har de siste årene initiert en rekke gjennomganger og studier som vurderer hindringer for investeringer i kraftsektoren i utviklingsland og hvordan norsk bistand best kan bidra til å motvirke disse.⁶² Noen av de viktigste hindringene er ifølge Utenriksdepartementet strømtariffer som ikke reflekterer utbyggingskostnadene, risiko for manglende betaling fra kraftkjøper, politisk og regulatorisk risiko, korrupsjon og tekniske problemer.⁶³

4.3 Norsk bistand til økt tilgang til energi

Ifølge det internasjonale energibyrået (IEA) må energitilbudet økes både ved å bygge ut strømmnett og ved å bygge lokale og isolerte løsninger for å nå alle globalt innen 2030. IEAs beregninger viser at utbygging av strømmnett til områder uten strøm er den beste løsningen i urbane strøk og for 30 prosent av landsbygdene. For 70 prosent av landsbygda bør det bygges ut isolerte eller lokale systemer, som for eksempel isolerte strømmnett eller solcellepaneler.⁶⁴

Ifølge IEA er det ikke kostnadseffektivt å bygge ut strømmettet til avsidesliggende områder. Grunnen er blant annet at de avsidesliggende områdene ofte har lav befolkningstetthet og er vanskelig tilgjengelige. I tillegg er befolkningen fattig og har et lavt forbruk av strøm, ofte ikke mer enn 30 kWh per husholdning i måneden. Det gjør det vanskelig for elektrisitetsverk å tjene inn kostnadene ved å bygge ut

62) For eksempel: Brandtzæg, B. og S. Hansen (2005) *Barriers to investment in the power sector in developing countries*; Norconsult (2010) *A study of success factors and challenges for commercial clean energy investments in developing countries*; Norad (2010) *Leveraging Private Investments to Clean Energy Projects: A Guidance Note for Norwegian Development Assistance*.

63) Utenriksdepartementet (2013) *Tiltak for økte kommersielle investeringer i fornybar energi*, s. 2.

64) International Energy Agency (IEA) (2011) *World Energy Outlook 2011. Energy for all. Financing access for the poor. Special early excerpt* s. 20.

omfattende infrastruktur til disse områdene.⁶⁵ Mindre, lokale systemer egner seg derfor godt til å nå landsbybefolkningen.⁶⁶ Dette støttes også av Norads veileder for planlegging av landsbyelektrifisering som understreker at utbygging av elektrisitetstilbudet bør skje ved å utvide hovednettet der det er mulig, men at dette bør vurderes i sammenheng med avstanden til sentralnettet (og dermed kostnaden ved utbygging) og den potensielle kundebasen.

4.3.1 Resultater av norsk bistand til sentral- og distribusjonsnett

Om lag 2 mrd. kroner av den norske bistanden til ren energi gikk til utbygging av sentral- og distribusjonsnett i de prioriterte samarbeidslandene i perioden 2000–2013. Utenom Norfunds investeringer utgjør det også den største andelen av energibistanden totalt. Flere av prosjektene er ressurskrevende og derfor finansiert sammen med andre givere. For ambassaden med ansvar for Liberia og ambassadene i Mosambik og Tanzania utgjør denne typen prosjekter den største andelen av deres prosjektportefølje.



Svært mange mennesker i Afrika sør for Sahara mangler tilgang til strøm i hjemmet. Denne gutten må ut i gatelyst for å arbeide på kveldstid.

Foto: Christopher Herwig

Tabell 2 viser hvilke prosjekter ambassadene i de prioriterte samarbeidslandene har støttet og resultatene som er oppnådd.

65) Energy Access Practitioner Network (2011): *Towards Achieving Universal Energy Access by 2030*, s. 5; World Bank (2010) *Addressing the electricity access gap – Background paper for the World Bank Group Energy Sector Strategy*, s. 9.

66) International Energy Agency (IEA) (2011) *World Energy Outlook 2011. Energy for all. Financing access for the poor. Special early excerpt*, s. 20.

Tabell 2 Prosjekter for utbygging av sentral- og distribusjonsnett og resultater i de prioriterte samarbeidslandene i perioden 2000–2013

Land	Beløp i støtte	Type prosjekt	Resultater
Etiopia		Ingen	
Liberia	Ca. 370 mill. kroner	Opprusting og utbygging av strømnettet i Monrovia og omegn, i samfinansiering med USAID og Verdensbanken.	Har nådd 14 000 nye kunder. Har mål om 33 000.
Mosambik	Ca. 770 mill. kroner	Fire store elektrifiseringsprosjekter	Totalt 18 200 nye tilkoblinger. Ett av prosjektene har etter avslutning økt med ytterligere 27 000 tilkoblinger. Støtten har bidratt til å nå myndighetenes mål om å knytte alle landets disktrikshovedsteder til sentralnettet, men det har vært svært kostbart å nå dette målet.*
Nepal	Ca. 80 mill. kroner	Utvidelse av sentralnett. Landsbyelektrifisering i tilknytning til ulike kraftverk	Sentralnettprosjektet er betydelig forsinket, men har plan om 9000 tilkoblinger innen 2017. Landsbyelektrifiserings-prosjektene har gitt ca. 15 000 husholdninger tilgang til strøm.
Tanzania	Ca. 470 mill. kroner	Støtte til Direktoratet for landsbyelektrifisering, støtte til utbygging av strømnnett på Zanzibar og støtte til kabel fra fastlandet Tanzania til Pemba i øygruppen Zanzibar. Også støtte til utbygging av strømnettet mellom Zambia og Tanzania.	Tiltakene beskrives i punkt 4.3.2.
Uganda	Ca. 290 mill. kroner	Støtte til utbygging av sentral- og distribusjonsnett som også inkluderer landsbyelektrifisering.	Plan om 31 200 nye tilkoblinger. Har nådd 1120 husholdninger.
Øst-Timor		Ingen	

Kilde: Ambassadenes svar på spørsmålsliste. Beløp for støtten er hentet fra Norads database *Norsk bistand i tall* med utgangspunkt i prosjektene som ambassadene selv har oppgitt. For Tanzania er informasjon hentet fra gjennomgang av prosjektdokumenter i Tanzania

* Prop. 1 S (2011–2012) Utenriksdepartementet, s. 126.

En evaluering gjennomført i 2013 av effekten av den norske støtten til landsbyelektrifisering i Mosambik anslår at 37 000 nye husholdninger har koblet seg på strømnettet.⁶⁷ Dette var langt flere enn planlagt, og evalueringen viste at årsakene blant annet var lav tilkoblingsavgift og lave strømpriser.

Ifølge evalueringen er det nasjonale elektrisitetsverket i Mosambik (*Electricidade de Moçambique*, EDM) et av strømselskapene på det afrikanske kontinentet som har størst økning i nettilgang for husholdninger. Bare i 2011 fikk EDM 163 410 nye kunder. Elektrifiseringsverket har imidlertid opplevd et økonomisk tap på over 25 prosent i perioden 2003–2013 på grunn av reduserte tariffer per solgte kilowattime, økte produksjonskostnader og relativt høye kostnader fra utvidelse av strømnettet. En konklusjon i evalueringen var derfor at en utbygging av strømnnett, særlig til landsbygda, ikke er økonomisk bærekraftig for et strømselskap med tariffer som ikke reflekterer kostnadene.⁶⁸

Undersøkelsen viser at norsk bistand i liten grad har gått til lokale energiprojekter uten tilkobling til sentralnettet. I perioden 2000–2012 gikk om lag 300 mill. kroner til

67) Norad (2013) *Impact assessment of rural electrification*.

68) Ibid.

lokale energitiltak i de prioriterte samarbeidslandene Etiopia, Mosambik, Nepal og Tanzania.⁶⁹ Støtten har gått til solcellepaneler, rene kokeovner og minivannkraftverk som forsyner lokalsamfunn. Ambassaden i Uganda og ambassadene med ansvar for Liberia og Øst-Timor har ikke støttet lokale energitiltak i undersøkelsesperioden.

En stor andel av støtten til lokale energitiltak, 233 mill. kroner, har gått til programmet for støtte til energisektoren i Nepal.⁷⁰ Programmet pågikk i perioden 1999–2012 med støtte fra danske Danida, det norske Utenriksdepartementet, engelske Dfid, tyske KfW og regjeringen i Nepal. Norsk støtte utgjorde 30 prosent av den totale støtten.

Gjennom programmet som pågikk i perioden 1999–2012 fikk 436 000 husholdninger tilgang til strøm fra solcelleanlegg og mikrokraftverk. I tillegg fikk 670 000 husholdninger tilgang til mer rentbrennende vedovner. I 2012 overtok myndighetene eierskapet av programmet som fortsatt mottar norsk støtte. Ifølge ambassaden i Nepal fikk 200 000 husholdninger tilgang til strøm, mer rentbrennende vedovner eller biogass til matlaging i løpet av programmets første år. Satsingen er avhengig av subsidier og støtte fra givere, og det er ifølge ambassaden en utfordring å øke investeringene fra privat sektor.



En avsidesliggende landsby i Nepal forsynes med strøm fra et mikrokraftverk bygget av et norskstøttet program. Programmet har bidratt til at over 400 000 husholdninger har fått tilgang til strøm fra solcelleanlegg eller mikrokraftverk.

Foto: Alternative Energy Promotion Centre

4.3.2 Norske tiltak i Tanzania

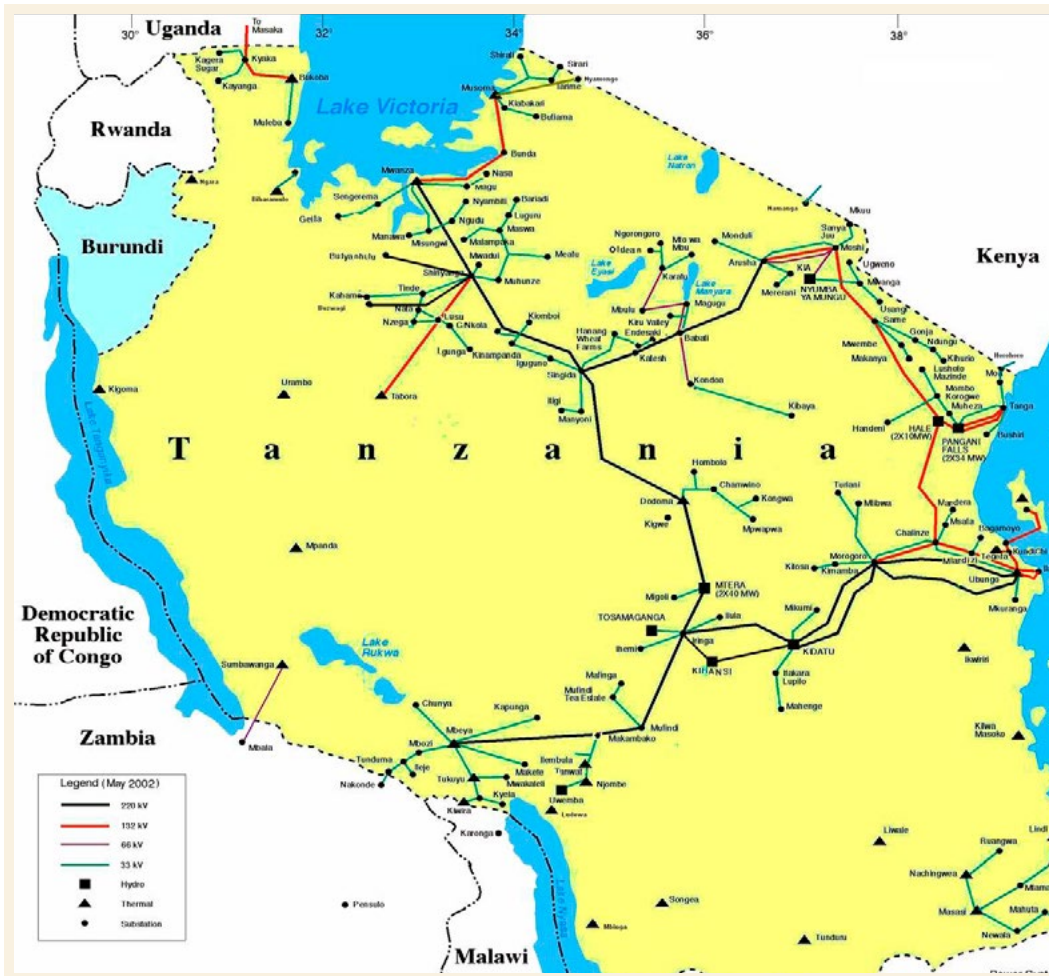
Store deler av befolkningen i Tanzania, særlig i vestlige og sørlige regioner, er uten tilknytning til sentralnett. Ifølge Tanzanias statistiske sentralbyrå hadde 18 prosent av husholdningene i 2012 tilkobling til strømmettet. Dette er en framgang fra 12 prosent i 2007. Andelen husholdninger som har tilkobling til strømmettet, varierer mellom byene og landsbygda: 68 prosent av husholdningene er tilkoblet i Dar es Salaam, 36 prosent i andre tettsteder og byer, og 4 prosent på landsbygda i 2012.⁷¹

69) Norads database *Norsk bistand i tall*.

70) Energy Secor Assistance Programme (ESAP). Alternative Energy Promotion Centre (2013): *Energizing Rural Nepal*.

71) National Bureau of Statistics (2013) *Key Findings. 2011/12 Household Budget Survey*; National Bureau of Statistics (2007) *Household Budget Survey*.

Figur 8 Tanzanias sentralnett



Store deler av Tanzania mangler tilknytning til sentralnettet. Utenriksdepartementet støtter direktoratet for landsbyelektrifisering, som har ansvaret for å bygge ut strøm til landsbygda. Kilde: TANESCO

Norsk bistand til økt tilgang til energi har i perioden gått til å støtte Direktoratet for landsbyelektrifisering, sivilorganisasjonen TaTEDO, som jobber for bærekraftig energiutvikling, prosjekter for landsbyelektrifisering på Zanzibar, samt et lite prosjekt for utbygging av sentralnettet på grensen mellom Tanzania og Zambia.

Direktoratet for landsbyelektrifisering

I april 2013 inngikk Utenriksdepartementet en avtale med regjeringen i Tanzania om å støtte Direktoratet for landsbyelektrifisering sitt fond med 700 millioner kroner.⁷² Det er en av Norges største bilaterale bistandsavtaler,⁷³ og Utenriksdepartementet er fondets største eksterne bidragsyter.⁷⁴ Fondet er den tanzanianske regjeringens viktigste virkemiddel for å bygge ut energitilbudet på landsbygda.

Direktoratet for landsbyelektrifisering i Tanzania (Rural Energy Agency (REA)) ble etablert i 2007 og er underlagt Departementet for energi og mineraler. Direktoratets primære oppgaver er å forvalte Fondet for energi på landsbygda og å gi tilskudd til private investorer som ønsker å starte energiprojekter på landsbygda. Formålet til REA er, ifølge Utenriksdepartementet, å subsidiere investeringer i privat eller offentlig

72) Agreement between the Norwegian Ministry of Foreign Affairs and the Government of the United Republic of Tanzania regarding Financial Support to the Rural Energy Fund, 9. april 2013.

73) <http://www.norad.no/no/om-bistand/landsider/afrika/tanzania>. Lesedato 10. mars 2014.

74) Svenske Sida, Verdensbanken og EU støtter også fondet.

regi som er samfunnsøkonomisk lønnsomme og ikke nødvendigvis kommersielt lønnsomme. Direktoratet støtter, gjennom tildeling av bevilgninger og subsidier, utbygging av strømmettet, isolerte energiprojekter og projekter for energieffektivitet (som rentbrennende kokeovner). En annen viktig oppgave er å legge til rette for private investeringer ved å bygge opp kapasiteten og kompetansen til aktuelle prosjektledere og investorer på landsbygda for å kvalifisere dem for økonomisk støtte fra REA.

REA støttet 136 projekter i perioden mellom februar 2008 og juni 2013. Tabell 3 viser hvilke typer projekter som har mottatt støtte fra REA siden fondet ble etablert.

Tabell 3 Type projekter som har fått støtte fra Tanzanias Rural Energy Agency		
Type prosjekt	Antall projekter	Andel av totale midler tildelt (%)
Forlengelse av det strømmettet (TANESCO)	90	88,59
Dieseldrevet generator (TANESCO)	5	9,13
Solenergi-projekter	16	1,16
Kompensasjon til tomteeiere – aktiviteter	5	0,53
Bioenergiprojekter	10	0,33
Vindkraftprojekter	6	0,18
Vannkraftprojekter	2	0,05
Foranalyser	2	0,04
Totalt	136	100

Kilde: Norad (2014) *Performance Audit of Rural Energy Agency, Tanzania*

Tabell 3 viser at 90 av prosjektene dreide seg om forlengelse av strømmettet drevet av TANESCO, og over 97 prosent av midlene gikk til TANESCO-projekter. 24 av prosjektene inkluderte solenergi, vind- eller vannkraft. Disse prosjektene mottok under 1,5 prosent av midlene.

Planleggingen av samarbeidet med REA

Ifølge Norads forhåndsvurdering av norsk støtte til REA vil det ikke være økonomisk bærekraftig å gi støtte til TANESCO for utbygging av strømmettet. Tariffene som de nye kundene betaler, dekker ikke produksjonskostnadene og bidrar dermed til å svekke TANESCOs økonomi ytterligere. TANESCOs lave produksjonsnivå utgjør også en risiko for at kundene ikke får stabil strømleveranse, særlig i perioder med tørke.⁷⁵ Ifølge ambassaden i Tanzania avhenger resultatopptakelsen og bærekraften ved REAs projekter av at økonomien i TANESCO forbedres. Både det svenske direktoratet for utviklingssamarbeid (Sida) og Direktoratet for energi og vannforsyning i Tanzania peker i intervju på at det er problematisk at nesten alle REAs midler går til projekter som blir utført av TANESCO, fordi det kan stilles grunnleggende spørsmål ved selskapets finansielle bærekraft. I Norads forhåndsvurdering er det også vurdert at TANESCOs svake økonomi gir risiko for at infrastrukturen ikke vil bli vedlikeholdt.

Norad har videre vurdert REAs systemer for prioritering og valg av projekter som svake. Det er derfor vurdert som en risiko at de støttede prosjektene blir valgt ut på politisk grunnlag framfor en teknisk og økonomisk vurdering. Også REAs systemer for oppfølging og kontroll er vurdert som svake.⁷⁶

Ambassaden i Tanzania opplyser at den innledningsvis ønsket å gi REA ikke-øremerket støtte fordi ambassaden mente det var grunnlag for å vise REA tillit til å

75) Decision document, 29. mars 2013; Norad (2014) *Performance Audit of Rural Energy Agency, Tanzania*, vedlegg A.

76) *Proposal document for submission to Norwegian government*, mars 2013, s. 22.

forvalte midlene fritt. Svakheterne som ble avdekket i forhåndsvurderingen, gjorde at Utenriksdepartementet i stedet valgte å inngå en avtale på 700 mill. kroner med utbetaling i to faser.

I den første avtaleperioden gir ambassaden 300 mill. kroner til konkrete prosjekter og faglig støtte for budsjettårene 2013/14 og 2014/15. REA skal blant annet forbedre flere av svakheterne som ble avdekket i forhåndsvurderingen. Ambassaden opplyser i intervju at støtten til andre fase vil være uten øremerking dersom forbedringene er tilfredsstillende. Ambassaden opplyser videre at den har inngått en rammeavtale med en energikonsulent som skal følge opp avtalen.

REAs bruk av interne retningslinjer og standarder

Avtalen mellom Utenriksdepartementet og regjeringen i Tanzania inneholder en plan for prosjektförvaltning og -oppfølging.⁷⁷ Planen viser til REAs driftshåndbok med interne krav, retningslinjer, standarder og lover for förvaltning og tildeling av midler samt oppfølging av prosjektene. Ifölge förhåndsvurderingen vil bruk av driftshåndboken öke sannsynligheten for at REA vil prioritere prosjekter drevet av andre aktörer enn TANESCO.⁷⁸

For å föolge opp kravene som ble stilt i første fase av avtalen, finansierte Norad en gjennomgang av REAs förvaltningsrutiner hösten 2013.⁷⁹ Gjennomgangen viser at REA har flere sett med retningslinjer og standarder, og at det er uklart om driftshåndboken er godkjent internt i REA. Gjennomgangen viser at REA ikke föolger retningslinjer og standarder ved godkjenning av prosjektene som drives av TANESCO. Driftshåndboken brukes i varierende grad når REA vurderer prosjekter som ikke er underlagt TANESCO. Undersökelsen viser at REAs manglende oppfölging av vedtatte retningslinjer og standarder svekker Utenriksdepartementets mulighet til å sikre at REAs prioriteringer er i tråd med norsk bistand. Utenriksdepartementet opplyser at förvaltningsgjennomgangen bekrefter funn fra Norads förhåndsvurdering og at det gjenstår en del arbeid för den norske støtten kan være uten öremerking. Videre opplyser departementet at REA slutter seg til alle anbefalingene og er i ferd med å forbedre sine kvalitetssikringsrutiner.

REA oppgir i intervju at finansiering er det eneste hinderet för at direktoratet skal nå sin visjon om å oppnå 60 prosent tilgang til energi i Tanzania innen 2018. I forbindelse med avtalen med Utenriksdepartementet ble det gjennomfört en kartlegging av hvordan strøm kan bygges ut til landsbyer i Tanzania til lavest mulig kostnad.⁸⁰ Kartleggingen er støttet av Norad og ferdigstilles ifölge Utenriksdepartementet sommeren 2014. REA påpeker imidlertid i intervju at resultatet av kartleggingen først og fremst er et verktöy för dialog med giverne, siden de fleste giverne krever at det foreligger en plan för de gir støtte. Utenriksdepartementet understreker at kartleggingen er en plan för utbyggingsprosjekter som klargjør rekkefølge og type prosjekter. Et sentralt kriterium för planen er kostnadseffektivitet. Kartleggingen er ment å tjene som et felles rammeverk för alle giverne på sektoren.

REAs prioriteringer

REA opplyser i intervju at deres mandat er å fremme ökonomiske og sosiale effekter av elektrifisering. Det innebærer at et prosjekt kan bli prioritert selv om det ikke er finansielt bærekraftig, dersom den samfunnsökonomiske effekten av prosjektet antas å være i tråd med myndighetenes mål.

77) *Agreement between the Norwegian Ministry of Foreign Affairs and the Government of the United Republic of Tanzania regarding Financial Support to the Rural Energy Fund*. 9. april. 2013; Norad (2014) *Performance Audit of Rural Energy Agency, Tanzania* vedlegg E, s. IV.

78) *Decision document*, 29. mars 2013; Norad (2014) *Performance Audit of Rural Energy Agency, Tanzania* vedlegg A.

79) Norad (2014) *Performance Audit of Rural Energy Agency, Tanzania*.

80) Rural Energy Agency/Norad (2012) *National Electrification Programme Prospectus. GIS Analysis of least cost access plan*.

Gjennomgangen av REAs forvaltningsrutiner viser at REA ikke følger egne kriterier for prioritering og valg av prosjekter – med unntak av prosjektene som er utpekt av regjeringen i Tanzania. I rapporten fra forvaltningsgjennomgangen ble det vist til at det ikke var mulig å avdekke hvordan REA prioriterer mellom prosjektene som er utpekt av regjeringen i Tanzania.

Ambassaden i Tanzania opplyser i intervju at REA prioriterer nettutvidelse høyt fordi det er den billigste måten å nå Tanzanias ambisiøse mål for energitilgang på. Samtidig vil store områder av Tanzania i lang tid framover ikke bli dekket av sentralnettet. Her vil, ifølge ambassaden, isolerte systemer og fornybar teknologi være konkurranse-dyktige, og i mange tilfeller, eneste alternativ for energiforsyning. Svake rammevilkår og få private på markedet fører til at få slike prosjekter blir startet opp.

Et av målene med REA var nettopp å øke kunnskap og kompetanse hos aktuelle investorer på landsbygda til å drive lokale energiprojekter. Gjennomgangen av REAs forvaltningsrutiner konkluderte med at det ikke virker som om REA har mulighet til å prioritere arbeidet med å legge til rette for private investeringer på landsbygda. Ifølge Utenriksdepartementet fikk til sammen 227 potensielle prosjektutviklere opplæring innen biogass, sol- og vannkraft i løpet av andre halvdel av 2013. Representanter for sivil samfunn opplyser i intervju at REA og myndighetene i Tanzania generelt ikke har så stor oppmerksomhet på lokale tiltak som kan bidra til utbygging av strøm på landsbygda. Utenriksdepartementet opplyser at REA skal følge opp anbefalinger fra forvaltningsgjennomgangen om mer aktiv oppfølging av private investorer.

Ifølge REA ønsker mange givere bare å prioritere isolerte løsninger, til tross for at nettutvidelse er den billigste løsningen. Ifølge REAs analyser er nettutvidelse den beste løsningen for 5526 av Tanzanias gjenværende landsbyer uten strømtilgang, mens lokale, isolerte kraftverk er den beste løsningen for bare 153 landsbyer.⁸¹

Vurderingen om utbygging er basert på befolkningsstørrelse, avstand til eksisterende strømmett og potensialet for utbygging av infrastruktur, helse- og utdanningsinstitusjoner, bank og marked. Kartleggingen har identifisert ytterligere 732 bosettinger i avsidesliggende områder der det bygges ut isolerte løsninger i mindre skala.

REA opplyser i intervju at utbygging av strømmettet for å øke tilbudet på landsbygda vil fortsette å være en prioritet, fordi isolerte systemer ikke kan levere nok kraft til å stimulere næringsaktivitet som bidrar til økonomisk vekst. Samtidig ønsker REA å støtte flere isolerte systemer, men disse vil være en mellomløsning fram til sentralnettet dekker hele landet. Reguleringsmyndigheten i Tanzania, EWURA, påpeker i intervju at etterspørselen på landsbygda ikke er høy nok til å dekke kostnadene ved nettutbygging. REA erkjenner i intervju at etterspørselen etter energi er lav i disse områdene.

Landsbyelektrifisering på Zanzibar

Ambassaden i Tanzania har i perioden 2000–2013 støttet to store utbyggingstiltak i øygruppen Zanzibar: landsbyelektrifisering på øyene Unguja og Pemba og konstruksjon av en undersjøisk strømkabel fra Tanga på fastlandet til øya Pemba. Zanzibars elektrisitetsverk (ZECO) er ansvarlig for å gjennomføre prosjektene.

Utenriksdepartementet har finansiert landsbyelektrifisering på Zanzibar i flere faser siden 1980-tallet. I perioden 2000–2012 har støtten vært på 102,8 mill. kroner. De norske støttede prosjektene har gitt over hundre landsbyer tilgang til strøm.

81) Rural Energy Agency/Norad (2012) *National Electrification Programme Prospectus. GIS Analysis of least cost access plan.*

Norsk støtte har bidratt til at strømnettet er bygget ut til 80 prosent av Zanzibars befolkning. Om lag 25 prosent av innbyggerne på Zanzibar, fordelt på 7 prosent på landsbygda og 57 prosent i byen, er tilkoblet strømnettet slik at de har strøm i sitt eget hjem.⁸² Ifølge Utenriksdepartementet har ZECO knyttet stadig flere husholdninger til nettet i perioden etter at prosjektene har blitt ferdigstilt. Basert på folketellingen fra 2012 har ambassaden i Tanzania beregnet at andelen husholdninger tilknyttet til nettet på Zanzibar er 45 prosent, fordelt på 53 prosent på Unguja og 24 prosent på Pemba.



Strømledninger i Stone Town på Zanzibar.

Foto: Riksrevisjonen

Målet for de norskstøttede prosjektene for landsbyelektrifisering har vært at 20 prosent av befolkningen i landsbyene som fikk strømtilgang, skulle koble seg på strømnettet i prosjektperioden. Ifølge Norads sluttevalueringer av prosjektene ble 20-prosentmålet langt fra nådd. Evalueringer av tidligere prosjekter viste at tilkoblingsandelen har vært på om lag 10 prosent. Fordi færre fikk nytte av strømmen enn det som var målet, konkluderte sluttevalueringen med at utviklingseffekten av prosjektene har blitt lavere enn antatt.

En hovedårsak til den lave tilkoblingsandelen er at det er for dyrt for den enkelte husholdning å koble seg på strømnettet. I tillegg kommer kostnaden for selve strømforbruket. Gunstige lån som kan finansiere tilkoblingsavgiften for innbyggere med lav inntekt, har ifølge sluttevalueringene bare vært tilgjengelig i noen av de elektrifiserte landsbyene. Det er derfor først og fremst de mest velstående husholdningene i landsbyene som får nytte av strømtilgang i eget hjem. Vifter, radio og TV er de vanligste innkjøpene som følger en strømtilkobling, mens de færreste kjøper elektriske komfyrer. Maten tilberedes fremdeles med ved og trekull.⁸³

82) Norad (2010) *End review of Tanga-Pemba subsea cable*, s. 16, Norad (2009) *End-review of Phase IV and Extension of the Zanzibar Rural Electrification Project*, s. 9.

83) Norad (2009) *End-review of Phase IV and Extension of the Zanzibar Rural Electrification Project*, s. 11, 33, 36, 41; Norad (2006) *End Review of Phase IV Electrification Programme Zanzibar*, s. 16; Winther, T. (2006) *Social Impact Evaluation Study of the Rural Electrification Project in Zanzibar, phase IV (2003–2006)*, s. 25.

Evalueringene viser til at prosjektene har hatt en positiv effekt for innbyggerne i form av bedre velferdstilbud, særlig innen helse og utdanning. Strømtilgangen har også hatt positiv effekt for enkeltmannsforetak. Økt strømtilgang har bedret produktiviteten og omsetningen i bedrifter som blant annet driver med møbelproduksjon og sagbruk. Evalueringene viser til at strømtilgangen har hatt positive effekter for turistnæringen på øya Unguja, der flere hoteller er blitt etablert i områder rundt de elektrifiserte landsbyene. Samtidig har hotellene i liten grad sysselsatt lokalbefolkningen. Evalueringene viser ikke til at annen ny næringsvirksomhet er etablert som følge av strømtilgangen.

Utvidelsen av nettet ble gjennomført i samsvar med tidsplanen, og budsjettbesparelser førte til at det ble mulig å elektrifisere flere landsbyer enn planlagt.⁸⁴ Sluttevalueringen peker imidlertid på svakheter ved bærekraften i prosjektene, fordi ZECO ikke er i stand til å vedlikeholde infrastrukturen. Videre peker den på at infrastrukturen som ble bygget med norsk støtte på 80- og 90-tallet, er i ferd med å råtne. De norskstøttede prosjektene ble gjennomført av en prosjektenhet med norsk prosjektleder, som arbeidet uavhengig av ZECOs daglige drift. Det førte ifølge sluttevalueringen til at målet om kapasitetsbygging i ZECO ble lagt til side.

Faktaboks 3 Korrupsjonsanklager mot Zanzibars elektrisitetsverk (ZECO)

Kontrollkomiteen i Zanzibars parlament la i januar 2013 fram en rapport som avslørte omfattende korrupsjon i ZECO. Blant annet ble det avdekket at mange av strømkundene hadde betalt skyhøye beløp for å koble seg til strømnettet, men at mesteparten av disse pengene aldri nådde selskapet. I en høring i parlamentet uttrykte opposisjonen at givene må gjøres oppmerksom på at pengene deres misbrukes. Anklagene omfatter ikke bruken av norske bistandsmidler direkte, men avgifter ZECO krever inn for nye tilkoblinger til nettet. Revisjon av den norske prosjektstøtten på Zanzibar hadde ikke alvorlige anmerkninger.

Kilde: <http://allafrica.com/stories/201310230215.html>, Utenriksdepartementet

Ambassaden i Tanzania opplyser i intervju at den er kjent med svakhetene ved prosjektene. Ambassaden viser til at dette er begrunnelsen for at det er inngått et nytt samarbeidsprosjekt om kapasitetsbygging i ZECO. Oppstartsfasen av prosjektet har vært krevende fordi utgangspunktet i ZECO er svak kompetanse og kapasitet. Revisjonsfirmaet PWC er engasjert av ambassaden for å anbefale kontrolltiltak for bruken av norske bistandsmidler i prosjektet.

En evaluering av effekten av den norske støtten viser at slutføringen av den undersjøiske strømkabelen til Pemba, i øygruppen Zanzibar, har ført til en mer stabil strømforsyning på øya. Det norske bidraget til kabelen var 300 mill. kroner, mens Tanzanias regjering finansierte 100 mill. kroner. Evalueringen viser til at det kan forventes at kabelen vil kunne dekke strømetterspørselen på Pemba de neste 20 årene.⁸⁵

4.3.3 Resultater av strømbygging for fattige husholdninger

Levekårsundersøkelser fra Afrika viser at de som ikke er tilkoblet strømnettet i all hovedsak tilhører den fattigste delen av befolkningen, og at disse gruppene har store problemer med å betale for å koble seg på nettet. Påkobling koster som regel mellom 300 og 1500 kroner i Afrika sør for Sahara, en uoppnåelig sum for mange fattige som har under 15 kroner dagen å leve for. Det innebærer at selv om strømnettet bygges ut til en landsby, vil store deler av befolkningen forbli uten tilgang til strøm i sitt eget hjem. I faglitteraturen påpekes det derfor at det er nødvendig med ordninger som kan

84) Norad (2009) *End-review of Phase IV and Extension of the Zanzibar Rural Electrification Project*, s. 15.

85) En baselinestudie ble gjennomført på Pemba i 2009. Den vil gjøre det mulig å vurdere effekten av den norskfinansierte undersjøiske strømkabelen. Studien skal følges opp i 2014.

subsidiere eller på annen måte finansiere tilkoblingen for de fattige. Mange land har subsidiesystemer som først og fremst kommer husholdninger som allerede har tilgang til strøm, til gode.⁸⁶

Dette bekreftes av data fra levekårsundersøkelsen gjennomført av Tanzanias statistiske sentralbyrå i 2007. Statistikken viser at den klart største andelen av fattige i Tanzania bor på landsbygda, og givere og myndigheter i Tanzania prioriterer å bygge ut strømtilgangen der som et virkemiddel for å nå de fattige. Levekårsundersøkelsen fra 2007 viser imidlertid at det er husholdninger med høyest inntekt som er koblet til strømmettet på landsbygda.

Tabell 4 Andel husholdninger koblet til strømmettet fordelt på inntektsgruppe i Tanzania

Inntektsgruppe		1 (lav)		2		3 (høy)		Alle	
		Antall	Andel	Antall	Andel	Antall	Andel	Antall	Andel
By	Har strøm	86 937	18,5 %	212 560	29,9 %	520 346	48,4 %	819 843	36,3 %
	Har ikke strøm	383 434	81,5 %	498 182	70,1 %	555 642	51,6 %	1 437 258	63,7 %
	Alle	470 371	17,6 %	710 742	26,6 %	1 075 988	40,3 %	2 257 101	28,2 %
Landsbygda	Har strøm	2 959	0,1 %	37 652	1,9 %	101 973	6,4 %	142 584	2,5 %
	Har ikke strøm	2 197 660	99,9 %	1 920 583	98,1 %	1 493 251	93,6 %	5 611 494	97,5 %
	Alle	2 200 619	82,4 %	1 958 235	73,4 %	1 595 224	59,7 %	5 754 078	71,8 %
Alle	Har strøm	89 896	3,4 %	250 212	9,4 %	622 319	23,3 %	962 427	12,0 %
	Har ikke strøm	2 581 094	96,6 %	2 418 765	90,6 %	2 048 893	76,7 %	7 048 752	88,0 %
	Alle	2 670 990	100,0 %	2 668 977	100,0 %	2 671 212	100,0 %	8 011 179	100,0 %

Kilde: Tanzanias statistiske sentralbyrå, Household Budget Survey 2007

Tabell 4 viser at i 2007 var 85 prosent av de med strømtilgang bosatt i byene. På landsbygda hadde 0,1 prosent av de fattigste husholdningene strøm mot 6,4 prosent av de rikeste. I byene var tilsvarende fordeling 18,5 prosent og 48,4 prosent.

En Norad-evaluering fra 2007 som tok for seg norsk bistand til kraftsektoren i Mosambik og Nepal, konkluderte med at prosjektene hadde svært varierende effekt for de fattige. Prosjekter som hadde en tydelig fattigdomsorientering, ble også vurdert å ha en langt større effekt på de fattiges levekår. Videre fant evalueringen at de fattigste i stor grad ikke får nytte av de potensielle utviklingseffektene av strømtilgang, for eksempel økte muligheter for å drive næringsvirksomhet.⁸⁷

En annen Norad-evaluering fra 2006 av støtte til kraftsektoren påpekte at støtte til landsbyelektrifiseringsprosjekter ofte hviler på hypoteser om effekter for helse, utdanning og fattigdomsreduksjon som ikke er underbygget eller påvist,

86) Norad (2006) *State of the art-study: The long-term effects of assistance to the power sector*, s. 63; Bernard (2012) *Impact analysis of Rural Electrification Projects in Sub-Saharan Africa*, i The World Bank Observer, vol.27, no 1 2012, s. 38; World Bank (2010) *Addressing the electricity access gap – Background paper for the World Bank Group Energy Sector Strategy*, s. 9, 15.

87) Norad (2007) *Evaluation of Norwegian Power-related Assistance*, s. 34–35.

og argumenterte for at slike effekter i stor grad er overvurdert.⁸⁸ En gjennomgang som Verdensbanken utførte i 2008 av sin portefølje av landsbyelektrifiseringsprosjekter, konkluderte ifølge Norad med at prosjektene manglet supplerende tiltak for å sikre fattigdomsreduksjon og positive sosiale effekter.⁸⁹ Ambassaden i Tanzania understreker i intervju at det er avgjørende å sikre samspill med offentlig tjenesteyting og andre infrastrukturtiltak for å sørge for at økt energitilgang bidrar til utvikling. Ambassaden opplyser at dette imidlertid er de nasjonale myndighetenes ansvar, og at ambassaden ikke jobber for slike synergier i konkrete prosjekter.



Hus i Mosambik som er koblet til et lokalt strømnett og har eget solcellepanel.

Foto: Koen Peters

Husholdningers bruk av strøm til matlaging

Et viktig formål med å øke tilgangen til energi til husholdninger er å redusere bruken av ved, trekull og kull til matlaging. Dette vil blant annet føre til mindre lokal luftforurensing og store helsegevinster i form av færre dødsfall fra lungekreft og andre lungesykdommer.⁹⁰ Både internasjonale gjennomganger, evalueringer av norsk bistand og andre givers erfaringer peker på at når befolkningen får tilgang til strøm, har det medført store endringer i bruken av lys, TV, radio, mobilladere og lignende. Imidlertid er det tilnærmet ingen som benytter seg av elektrisitet til matlaging.⁹¹

En analyse gjort på grunnlag av data fra levekårsundersøkelsen i Tanzania i 2007 viser at de klart mest brukte energikildene for matlaging er ved og trekull, som til sammen utgjør 96 prosent av forbruket. 0,5 prosent av husholdningene bruker strøm til matlaging. Blant den rikeste femtedelen av befolkningen bruker bare 1,7 prosent strøm til matlaging.

88) Norad (2006) *State of the art-study: The long-term effects of assistance to the power sector*.

89) Norad (2009) *Norwegian Development Assistance to Rural electrification – Best Practice Guide for Planning*, s. 3–8.

90) WHO/UNDP (2009) *The energy access situation in developing countries: A review focusing on the least developed countries and sub-Saharan Africa*, s. 27.

91) Norad (2013) *Impact assessment of rural electrification*, s. IV; Bernard (2012) *Impact analysis of Rural Electrification Projects in Sub-Saharan Africa*, i *The World Bank Observer*, vol. 27, no 1 2012, s. 40; Intervju med Sida 24. September 2013; Norad (2009) *End-review of Phase IV and Extension of the Zanzibar Rural Electrification Project*, s. 33, 36; Winther, T. (2006) *Social Impact Evaluation Study of the Rural Electrification Project in Zanzibar, phase IV (2003–2006)*, s. 14.



Inne i huset brukes strømmen til lading av elektroniske apparater som mobil, radio og TV. Undersøkelsen viser at svært få husholdninger bruker strøm til matlaging.

Foto: Koen Peters

Effekten av energiutbygging på næringsutvikling og sysselsetting

Manglende tilgang til strøm er, sammen med manglende tilgang til kapital, ansett som det største hinderet for å drive næringsvirksomhet i Afrika sør for Sahara. 46 prosent av bedriftene i regionen oppgir at manglende strømtilgang er et betydelig problem.⁹² Økt tilgang til strøm kan derfor legge til rette for økt næringsvirksomhet og økonomisk vekst, som også kan komme de fattige i disse områdene til gode.

Ifølge FNs utviklingsprogram UNDP er imidlertid økt strømtilgang alene ikke nok for å oppnå økonomisk vekst og sysselsetting. På kort sikt vil energitilgang ikke føre til nye arbeidsplasser med mindre en rekke andre faktorer, som tilgang til kapital og teknologi, er til stede.⁹³ En analyse av effekten av landsbyelektrifiseringsprosjekter i Afrika konkluderer med at utbygging av strømtilgang i liten grad fører til økt produktiv virksomhet som bidrar til økonomisk vekst.⁹⁴

En Norad-evaluering fra 2007 som omhandlet norsk bistand til kraftsektoren i Mosambik og Nepal, konkluderte med at tilgang til strøm la til rette for vekst innen jordbruksvirksomhet i Mosambik. I Nepal ble det imidlertid ikke funnet effekt av dette for industrien.⁹⁵

Ifølge Norad-evalueringen fra 2013 av norsk støtte til landsbyelektrifisering i Mosambik rapporterer lokale ledere i landsbyene om at tilgang til elektrisitet gir betydelig samfunnseffekt, i form av økt sikkerhet, helse, utdanning og sosiale tjenester. Evalueringen viste også at allerede etablerte virksomheter økte produktivitet

92) Enterprise surveys, biggest obstacle. <http://www.enterprisesurveys.org/CustomQuery>.

93) UNDP (2012) *Integrating Energy Access and Employment Creation to Accelerate Progress on the MDGs in Sub Saharan Africa*, executive summary, s. 3.

94) Bernard (2012) *Impact analysis of Rural Electrification Projects in Sub-Saharan Africa*, i *The World Bank Observer*, vol. 27, no 1 2012, s. 40.

95) Norad (2007) *Evaluation of Norwegian Power-related Assistance*, s. 36.

og økonomisk overskudd som følge av bedre tilgang til strøm. Evalueringen viste imidlertid at det økte strømtilbudet i liten grad bidro til ny produksjonsaktivitet. De etablerte virksomhetene sysselsatte ikke flere, og det ble heller ikke etablert nye virksomheter. Ifølge evalueringen er det ikke grunnlag for å si at elektrifisering har gitt bedre mulighet for sysselsettingsvekst på kort eller mellomlang sikt. Evalueringen viste at manglende opplæring og tilbud om smålån gjør at aktuelle investorer ikke har nok kompetanse eller midler til å se mulighetene som det økte energitilbudet gir. Representanter for sivilsamfunnet i Tanzania opplyser i fokusgruppemøte at tilgang til smålån og kompetanse er et utbredt problem på landsbygda i Tanzania.

Britiske Overseas Development Institute (ODI) utførte i 2013 en evaluering av sysselsettingseffektene av vannkraftverket Bugoye i Uganda, som eies av Norfund og Trønder-Energi. Evalueringen slår fast at næringslivet i distriktet rundt kraftverket har hatt størst nytte av strømmen. Om lag 1300 arbeidsplasser ble skapt i tilknytning til byggingen og driften av kraftverket. Det framkommer ikke hvor mange av de sysselsatte som er lokale arbeidere. Videre er det estimert en teoretisk effekt på opptil 10 000 flere arbeidsplasser som følge av økt og mer stabil strømforsyning i nærområdet. Ifølge evalueringen er anslaget usikkert på grunn av betydelige svakheter i datagrunnlaget. Blant annet er det ikke påvist færre brudd i strømforsyningen etter at kraftverket ble satt i drift, og kraftverket har ikke ført til en økning i antall tilkoblinger.

4.4 Norsk bistand til kapasitetsbygging

Utenriksdepartementet og Norad framhever i ulike dokumenter at kapasitetsbygging og institusjonssamarbeid har vært en sentral del av norsk bistand siden 1950- og 60-tallet, og at de er blant de viktigste virkemidlene innen den bilaterale bistanden til ren energi. Det er et sentralt virkemiddel for å styrke et lands evne til å forvalte ressurser som kan gi grunnlag for å skape inntekter. Institusjonssamarbeidet består ofte i kompetansehevende tiltak og utvikling av institusjonelle rammeverk, retningslinjer og reguleringer i energisektoren.

Ambassadene i de sju prioriterte samarbeidslandene for ren energi har inngått 27 avtaler innen kapasitetsbygging i perioden 2000–2013. Kapasitetsbyggingen finner sted i blant annet departementer, elektrisitetsverk og reguleringsmyndigheter.⁹⁶ Prosjektene går over to til tolv år, og flere av dem utgjør relativt små beløp. NVE og Statnett er gjennomgående brukt som norsk samarbeidspartner. Ambassaden i Nepal opplyser i sitt svar på spørsmålslisten at flere av prosjektene har vært ressurskrevende å forvalte.

4.4.1 Institusjonssamarbeidet mellom Statnett og TANESCO i Tanzania

I 2010 inngikk Statnett et institusjonssamarbeid med det tanzanianske elektrisitetsverket TANESCO. Statnett har siden 2006 hatt et institusjonssamarbeid med det statlige selskapet med ansvar for drift av sentralnettet i Uganda, og TANESCO tok i 2007 kontakt med Statnett med ønske om et lignende samarbeid.

Prosjektet var inndelt i to faser på henholdsvis tre og to år. Oppstart av fase to var avhengig av en positiv midtveiseevaluering. Fase to startet i januar 2013, etter anbefaling fra midtveiseevalueringen, og inkluderer de samme målene og arbeidsområdene som fase én. Fram til 2013 er det utbetalt i overkant av 18 mill. kroner til prosjektet.

96) Se vedlegg 2 for oversikt over prosjektene innen kapasitetsbygging i de prioriterte samarbeidslandene for ren energi-initiativet.

Målet med prosjektet er å styrke TANESCO innen drift av sentralnettet, som enekjøper av strøm og å gjøre selskapet mer effektivt. Samarbeidet omfatter fire områder og er organisert i følgende arbeidsgrupper:

- A. Organisasjonsutvikling og selskapsstrategi (ledelsen i TANESCO)
- B. Styrket kapasitet for utbygging av sentralnett (avdeling for investeringer)
- C. Drift og vedlikehold av sentralnett (avdeling for transmisjon (sentralnett))
- D. Utvikling av IT-systemer (avdeling for bedriftstjenester)

Arbeidsgruppene har hatt svak framdrift og kan vise til begrensede resultater. Flere av arbeidsgruppene mangler ressurser og opplever at TANESCO ikke prioriterer prosjektaktivitetene i tilstrekkelig grad.

En gjennomgang av de kvartalsvise framdriftsrapportene, årsrapportene og midtveisevalueringen fra prosjektet viser at framdriften i arbeidsgruppe A har vært best i aktivitetene knyttet til personalutvikling. Ledelsen i TANESCO har hatt vanskelig for å prioritere prosjektaktivitetene, og interne endringer har ført til at aktiviteter har måttet avbrytes eller endres. To av de planlagte aktivitetene ble avsluttet fordi de ikke lenger var etterspurt av TANESCO. En innleid konsulent og Direktoratet for energi og vannforsyning gjorde allerede samme jobb. Problemene for arbeidsgruppen har fortsatt i fase to av prosjektet, til tross for at ambisjonsnivået ble nedjustert før oppstart i 2013. Ytterligere én aktivitet er avsluttet på grunn av manglende framdrift og prioritering fra TANESCO. De øvrige aktivitetene var per 2. kvartal 2013 forsinket på grunn av manglende beslutninger fra ledelsen i TANESCO.

Gjennomgangen av sentrale prosjektdokumenter viser at også arbeidsgruppe B hadde svak framdrift i oppstarten av prosjektet, men TANESCO manglet personell som kunne prioritere å delta i aktivitetene. Dette har imidlertid bedret seg, noe som har økt framdriften. I løpet av perioden har ansatte blant annet lært å gjøre egne investeringsanalyser, men det er framhevet i årsrapporten for 2012 at disse ikke brukes i beslutningsprosesser i TANESCO. Aktivitetsnivået har vært høyt i starten av prosjektets fase 2, og en rekke opplæringsaktiviteter er gjennomført. Gruppen har hatt store budsjettoverskridelser.

Gjennomgangen av prosjektdokumentene viser videre at arbeidsgruppe C har hatt god deltakelse og framgang på flere av de planlagte aktivitetene. Resultatene er likevel begrenset fordi flere innkjøpte systemer og programmer ikke har blitt satt i drift på grunn av manglende beslutninger og ressurser i TANESCO. Systemene er ikke kjøpt inn som del av samarbeidsprosjektet, men opplæring i og bruk av systemene har vært del av de planlagte aktivitetene i prosjektet. Arbeidsgruppen har også gjennomført grunnlagsstudier for vedlikeholdskostnader fra 2010, 2011 og 2012.

Gjennomgangen av prosjektdokumentene viser også at arbeidsgruppe D har gjennomført aktiviteter for å bedre datasikkerheten i TANESCO. Innkjøp av en programvare ble finansiert av Verdensbanken, men var ikke kjent for Statnett under planleggingen av prosjektet. Det medførte at opplæring i programvaren ble inkludert i prosjektet i ettertid. Arbeidsgruppen manglet imidlertid datamaskiner til å gjennomføre opplæringen. Løsningen ble at Statnett donerte sin utgåtte datapark på 600 bærbare PC-er. Gruppen har i starten av fase 2 opplevd store forsinkelser. Prosjektledelsen i TANESCO opplyser i intervju at prosjektet har hatt noe svak framdrift. Det skyldes blant annet at dataproblemer har ført til noe manglende kommunikasjon mellom Statnett og TANESCO.

I midtveisevalueringen av institusjonssamarbeidet framkommer det at prosjektet som helhet overskred budsjettet i perioden fra 2010 til 2. kvartal 2012. TANESCO sto for

hoveddelen av overskridelsene. 90 prosent av TANESCOs utgifter var reisekostnader, og 10 prosent var utgifter til leie av konferanselokaler. Styrets reiser til Norge i 2011 og 2012 var den største utgiftsposten for TANESCO i perioden og utgjorde 24 prosent av budsjettet.

Utenriksdepartementet opplyser at begge selskapene følger statlige retningslinjer for flyreiser og kostgodtgjørelser i henholdsvis Tanzania og Norge. Statens reiseregulativ i Norge tillater businessklasse på interkontinentale reiser. Midtveisevalueringen stiller spørsmål ved kostnadene av flybillettene, da både ansatte på seniornivå i TANESCO og alle ansatte i Statnett uavhengig av nivå reiser businessklasse. Evalueringsteamet påpeker at det er enighet om avtalevilkårene med ambassaden i Tanzania, men stiller spørsmål ved hvordan reiser på businessklasse kan aksepteres.

I perioden 2010–2012 foretok ansatte i TANESCO 121 reiser. Det hadde ifølge midtveisevalueringen vært mer kostnadseffektivt å sende Statnett-ansatte til Tanzania, selv om reiser til Norge har vært motiverende for arbeidsgruppene i TANESCO. Noen reiser til Norge har ifølge midtveisevalueringen vært nødvendige. Andre reiser synes å ha vært mindre nødvendig. Det ble derfor anbefalt at begge parter i institusjonssamarbeidet mer aktivt kontrollerer og vurderer behovet for deltakelse og reiser, slik at kostnadseffektiviteten i prosjektet kan bli bedre.

Utenriksdepartementet peker i brev på at det er viktig å vurdere behovet for reiser og at utvekslingsbesøk er av stor betydning, blant annet for å bygge gjensidige relasjoner. Anbefalingen i midtveisevalueringen om mer aktivt å vurdere behovet for deltakelse og reiser, er ifølge departementet fulgt opp i fase 2 av institusjonssamarbeidet.

Det framkommer også i midtveisevalueringen at TANESCOs interne kostnadskontroll og regnskapsføring er svak. En hovedkonklusjon var at ambassaden i Tanzania og TANESCO burde diskutere TANESCOs budsjettrutiner, siden overskridelsene har vært betydelige. Det ble også anbefalt i midtveisevalueringen å revidere den finansielle rapporteringen for 2010 og 2012. I september 2013 opplyste ambassaden i Tanzania i intervju at det årlig skal utføres en ekstern revisjon av prosjektmidlene i TANESCO, men at dette ikke var gjort enda. Ambassaden påpekte at dersom revisjonen ikke blir utført, vil det være et avtalebrudd som fører til at ambassaden stanser utbetalingene.

Utenriksdepartementet opplyser i brev at revisjonen av prosjektrengskapet har vært forsinket, men at ambassaden har mottatt rapportutkast fra den tanzanianske riksrevisjonen. Det framgår imidlertid ikke av brevet om den tanzanianske riksrevisjonen har revidert midlene knyttet til avtalen mellom Statnett og TANESCO spesifikt. Videre opplyser departementet at TANESCO ikke forvalter norske midler og at en mindre andel av budsjettet dekker selskapets utgifter etterskuddsvis.

4.4.2 Planlegging

Internasjonale og norske retningslinjer,⁹⁷ samt erfaringer⁹⁸ fra norske institusjonssamarbeid, peker på noen sentrale forutsetninger for at kapasitetsbyggingsprosjekter skal lykkes. Disse inkluderer grundige behovsanalyser i planleggingen, eierskap og kompetanse i mottakerinstitusjonen og et opplegg for resultatmåling av god kvalitet.

97) World Bank Institute (2009) *Capacity Development Results Framework*, Norad (2001) *Guidelines for institutional cooperation* og Norad (2005) *Bistandshåndboken*.

98) Ambassadenes svar på spørsmålsliste (desember 2013), NVE (2012) *Erfaringer med institusjonssamarbeid og forslag til tiltak*, tidligere evalueringer (Norad (2006), Norad (2007), Kruse (2007)), referat fra energirådsamlinger i perioden 2009–2014.

Analyse av behovene i mottakerinstitusjonen

Ifølge Verdensbankens rammeverk, *Capacity Development Results Framework*, bør en analyse av mottakerinstitusjonens behov og egenart ligge til grunn for utformingen av kapasitetsbyggingsprosjekter og bidra til å etablere grunnlagsdata. En slik analyse vil ifølge Verdensbanken identifisere aktivitetene som er best egnet til å bidra til endringer i organisasjonen.

Ifølge Utenriksdepartementets regler for tilskuddsforvaltning skal departementet gjennom sin planlegging kvalitetssikre samarbeidspartnerens programdokument med vekt på relevans, gjennomførbarhet, risikofaktorer og bærekraft. Vurderingen bør inneholde all informasjon som er viktig for å kunne fatte endelig beslutning om støtte.

Undersøkelsen viser at mottakerorganisasjonens organisatoriske og politiske utfordringer, tilgjengelige kapasitet og kompetanse ikke er gjenspeilet i utformingen av institusjonssamarbeidet mellom Statnett og TANESCO. Utfordringene har ført til at prosjektet har hatt svak framgang og manglende resultater på flere av samarbeidsområdene.

Samarbeidet ble planlagt i to år innledet av en forberedelsesfase i 2008. Forberedelsesfasen resulterte i et utkast til prosjektdokument, som i stor grad skisserer de samme hovedsamarbeidsområdene og målene som Statnetts samarbeid med det statlige transmisjonsselskapet i Uganda. Prosjektdokumentet viser til TANESCOs forretningsplan som utgangspunkt for samarbeidsområdene. Målene i forretningsplanen er imidlertid svært generelle. Prosjektdokumentet inneholder ingen nærmere redegjørelse for vurderingene som ligger til grunn for valg av samarbeidsområdene.

I sine vurderinger av prosjektdokumentet påpekte Norad at det var uklart hvordan partene hadde kommet fram til de aktuelle samarbeidsområdene, og at det var risiko for at løsningen i Uganda ikke var relevant i Tanzania. Norad etterlyste en vurdering av situasjonen i TANESCO og selskapets evne til å inngå samarbeid, men anbefalte likevel å igangsette samarbeidet i 2010. I en oppstartsfase skulle partene framskaffe mer grunnlagsinformasjon. I løpet av oppstartsfasen ble enkelte deler av prosjektet justert, men utformingen ble i hovedsak videreført som tidligere planlagt.

Statnett opplyser i intervju at oppstarten av samarbeidet var krevende. TANESCO manglet en strukturert tilnærming til hvilke samarbeidsområder som burde prioriteres, og det var vanskelig å få tak i grunnlagsdata. Det gjorde det krevende å identifisere de reelle behovene tidlig i planleggingen. TANESCO bekrefter i intervju at det ikke har blitt gjennomført en analyse av selskapets helhetlige behov. Utenriksdepartementet opplyser at Statnett i forberedelsesfasen kartla behovene i TANESCO, og at dette ble sett i sammenheng med hvor Statnett kunne bidra. Departementet understreker at prosjektet dermed er et kompromiss som ikke dekker alle problemområdene i TANESCO.

Et statlig amerikansk byrå for utviklingshjelp, Millennium Challenge Corporation, opplyser i intervju at det er stor frustrasjon blant giverne over at TANESCO ikke tar egne initiativ. Det gjør det vanskelig for giverne å vite hva som er selskapets prioriteringer. Byrået erfarer at TANESCO ønsker hjelp til alt.

Statnett ble valgt som partner i prosjektet uten forutgående anbudsprosess. Ambassaden i Tanzania påpeker i beslutningsdokumentet at prosjektet faller utenfor konkurranseprinsippet fordi transmisjon er et naturlig monopol der Statnett er eneste norske aktør med tilsvarende ansvar som TANESCO.

Norad peker i planleggingen på at samarbeidsområdene må ta hensyn til Statnetts spesialkompetanse, og stiller spørsmål ved om prosjektdokumentet burde fokusere mer på drift av sentralnettet og mindre på utfordringer i TANESCO som helhet. To av de fire samarbeidsområdene i prosjektet handler om transmisjon, og kvartals- og års-rapporter viser at framdriften har vært best i de to arbeidsgruppene for transmisjon. Disse ligger også tette opp mot Statnetts kjernekompetanse. Utenriksdepartementet presiserer i brev at det i institusjonssamarbeid blir lagt opp til at den norske partneren etter behov supplerer egen kompetanse med eksterne konsulenter. I samarbeidet mellom Statnett og TANESCO har dette skjedd i tre tilfeller.

Flere av ambassadene i de prioriterte samarbeidslandene har erfart at det er viktig å ha god kunnskap om mottakerinstitusjonen, slik at samarbeidet kan tilpasses utfordringene i institusjonen. Ambassaden med ansvar for Liberia påpeker at det er viktig å ha god oversikt over hvordan institusjonen ser ut ved oppstart av prosjektet. Det er også viktig å ha kunnskap om rollene til personene som skal motta opplæring, og god forståelse av hvordan institusjonen ønsker å utvikle seg. Ifølge ambassaden i Uganda må samarbeidet være tilpasset, eller skreddersydd, mottakers utfordringer. Ambassaden i Nepal oppgir flere eksempler på prosjekter der ambassaden under planleggingen burde ha vurdert gjennomførbarheten bedre.

Norske bistandsmyndigheter har vurdert at det er nødvendig å analysere mottakerinstitusjonens behov grundig før avtaleinngåelse. Ifølge referatet fra den regionale energirådsamlingen i desember 2012 er det blandede erfaringer med institusjonssamarbeid innen energisektoren, og det er behov for økt bruk av kontekst- og behovsanalyser i planleggingsfasen. Ambassaden i Tanzania peker i intervju på at prosjekter innen kapasitetsutvikling skal utvikles i dialog med mottakerinstitusjonen, gjerne gjennom en forberedelsesfase slik at den norske institusjonen opparbeider god forståelse for hvilken sammenheng prosjektet inngår i. Utenriksdepartementet opplyser i intervju at Norad har satt i gang et arbeid som skal legge til rette for gode kontekstanalyser i planleggingen av institusjonssamarbeid.

Allerede i 1998 pekte en evalueringsrapport fra Utenriksdepartementet, utarbeidet av Chr. Michelsen Institutt, på at det i planleggingen av prosjekter bør legges mer vekt på å vurdere kompetanse og kapasitet i de involverte institusjonene. Styrker og svakheter ved institusjonene må brukes til å identifisere de mest relevante samarbeidsområdene. I tillegg er det nødvendig å gjøre en grundig vurdering av kontekst og de viktigste aktørene for å sikre at institusjonssamarbeidet er relevant.⁹⁹ En Norad-evaluering fra 2007 som omfattet 16 institusjonssamarbeid gjennom norske direktorater og departementer, peker på at kapasiteten til mottakerinstitusjonen ikke hadde blitt vurdert i forkant av samarbeidet. Det gjelder flertallet av programmene som ble undersøkt. Ifølge evalueringen bør det skje en langt mer selektiv og kritisk utvelgelse av partnere i sør, der det må vurderes om internasjonalt faglig samarbeid er det som institusjonen har behov for.¹⁰⁰ NVE utarbeidet i 2012 et notat om erfaringer med institusjonssamarbeid i en rekke land. Blant lærdommene som trekkes fram, er betydningen av en grundig analyse av mottakers utfordringer, kompetanse, kapasitet, mandat og eierskap til prosjektet.

Norad-evalueringen fra 2007 pekte på at det bør gjøres en uavhengig vurdering av om de norske samarbeidsinstitusjonene har tilstrekkelige faglige og kapasitetsmessige forutsetninger for å inngå institusjonssamarbeid. Norsk kompetanse er god, men

99) Utenriksdepartementet (1998) "Twinning for development". *Institutional cooperation between public institutions in Norway and the South. Development through institutions? Sub-study 1.*

100) Norad (2007) *Institusjonssamarbeid i norsk bistand. Erfaringer med faglig bistand gjennom norske direktorater og departementer. En rapport til Norad*, s. 29.

mange rådgivere har en for smal teknisk innfallsvinkel.¹⁰¹ En Norad-evaluering av bistand til kraftsektoren fra 2006 argumenterte for at mangel på anbudsprosesser i institusjonssamarbeid fører til at de ofte er tilbudsdrivne, og at norske etater dermed blir beskyttet fra kostnadseffektiv konkurranse.¹⁰²

Utenriksdepartementet erkjenner i intervju at den kompetansen som norsk partner tilbyr, ikke alltid er det mottakerinstitusjonen har størst behov for. I en del tilfeller har mottaker tatt initiativ til å utvide samarbeidet til å dekke områder utenfor kjernekompetansen til den norske institusjonen. Ønskene til mottakeren har ifølge Utenriksdepartementet i mange tilfeller blitt etterkommet av hensyn til mottakers ansvar for selv å definere samarbeidsområdene. Norad opplyser at de planlegger å følge forberedelsene av framtidige institusjonssamarbeid nærmere, blant annet for å sikre at samarbeidsområdene harmonerer med institusjonenes kompetanse.

Resultatmålingssystemer og felles forståelse for målsettinger

Utenriksdepartementet skal ifølge reglene for tilskuddsforvaltning bedømme utformingen av tiltaket under planleggingen. Det betyr at departementet skal vurdere tiltakets formål, mål, planlagte resultater, kvaliteten på resultatindikatorne og om relevante og pålitelige grunnlagsdata er tilgjengelige.

Utenriksdepartementet understreker i planen for ren energi-initiativet at måling og rapportering av resultater forutsetter at det blir definert klare mål med tilhørende indikatorer, og at det blir fastsatt klare krav til rapportering i avtalene.

Under planleggingen av institusjonssamarbeidet mellom TANESCO og Statnett påpekte Norad en rekke mangler ved resultatmålingssystemet. Deler av grunnlagsdataene manglet, og det var ikke lagt til rette for oppfølging av måloppnåelse.¹⁰³ Statnett opplyser i intervju at erfaringer fra lignende institusjonssamarbeid viser at det er vanskelig å finne korrekte grunnlagsdata. Statnett opplyser også at partene la mye arbeid i å tilpasse planene til Utenriksdepartementets standardiserte styringsverktøy som brukes i utformingen av et prosjekt for å identifisere ressursinnsats, resultatmål, resultat og virkning.

Statnett og ambassaden delte oppfatningen om at systemet for resultatmåling var av varierende kvalitet. Likevel ble det formelle samarbeidet satt i gang, fordi både Statnett og TANESCO ønsket en hurtig oppstart. Gjennom samarbeidet skulle Statnett og TANESCO utarbeide grunnlagsdata og realistiske arbeidsplaner. Statnetts vurdering var at det ville bli vanskelig å opprettholde motivasjonen hos sentrale aktører i TANESCO dersom oppstarten av prosjektet hadde blitt ytterligere utsatt. Ambassaden støttet dette synet og godkjente prosjektdokumentet.

Midtveisevalueringen av institusjonssamarbeidet anbefalte at resultatmålingssystemet burde endres før andre fase av prosjektet ble igangsatt. En gjennomgang av prosjektplanen for fase 2, som ble igangsatt i 2013, viser at flere av svakhetene i resultatmålingssystemet fremdeles er til stede. Flere av de planlagte direkte resultatene mangler grunnlagsdata, mål og metode for å etterprøve måloppnåelse. I årlig rapport fra 2013 er det til dels rapportert på andre indikatorer enn de som er fastsatt i planen. En rekke av de definerte målene har ikke kvantifiserbare indikatorer. Likevel oppgir framdriftsrapportene måloppnåelse for prosjektaktivitetene i prosent. For eksempel oppgir årlig rapport for 2013 en måloppnåelse på 60 prosent mot den årlige milepælen

101) Norad (2007) *Institusjonssamarbeid i norsk bistand. Erfaringer med faglig bistand gjennom norske direktorater og departementer. En rapport til Norad*, s. 32.

102) Norad (2006) *State of the art study: The long-term effects of assistance to the power sector*, s. 11.

103) Norad (2008) *Twinning arrangement between Tanesco and Statnett. Preliminary Assessment of the draft Project Document* og Norad (2009) *Twinning arrangement between Tanesco and Statnett. Preliminary assessment of the revised Project Document*.

på 70 prosent for indikatoren «Kompetansebehov», mens det for indikatoren «Endringer i innhold i sektorplan» er oppgitt en måloppnåelse på 30 av 50 prosent. Det framgår ikke klart hva prosenttallene viser til. Det er også uklart hvilke problemer prosjektet skal løse.

Ambassaden i Tanzania erkjenner i intervju at det er vanskelig å være tydelig på rapporteringskravene for denne typen prosjekter. Kravene skal være håndterbare og forståelige for alle parter. Det har vært vanskelig å omsette Statnetts tekniske kunnskap i et forståelig resultatrammeverk, og rapporteringskravene har heller ikke blitt skikkelig forstått av TANESCO. Statnett erkjenner at det er vanskelig å måle resultater av denne typen lærings- og endringsprosjekter. Partene i institusjonssamarbeidet fikk bistand fra ambassaden i planleggingen for å bedre indikatorene for resultatmåling. Det bidro imidlertid ikke til å sikre at prosjektet konsentrerte seg om de rette områdene. Ifølge ambassaden er grunnlaget for bedre resultatrapportering styrket på grunn av kvaliteten på planleggingen av fase 2 av prosjektet.

Framdrifts- og årsrapportene fra prosjektet gir informasjon om aktiviteter som er gjennomført og direkte resultater, men gir i mindre grad informasjon om langsiktige effekter og hvordan prosjektet bidrar til å oppnå de overordnede målene. Utenriksdepartementet påpeker at den siste årsrapporten viser til flere oppnådde resultater i 2013, blant annet ny investeringshåndbok og utkast til nettutviklingsplan.

Ifølge midtveisevalueringen, framdrifts- og årsrapportene benytter ikke TANESCO gjennomførte analyser og studier i den videre planleggingen, og anskaffede systemer og programvare blir ikke tatt i bruk. Det er dermed vanskelig å vurdere hvordan TANESCO har hatt nytte av samarbeidet.

Ambassaden har i årlige møter for prosjektet etterlyst at rapporteringen legger mer vekt på oppnådde resultater enn gjennomførte aktiviteter. Ifølge ambassaden burde rapportene også bli langt tydeligere på framdriften mot de overordnede målene for samarbeidet.

Flere Norad-finansierte evalueringer viser svakheter ved resultatmålingssystemene i prosjekter innen kapasitetsbygging. I 2006 påpekte en omfattende evaluering av de langsiktige effektene av norsk bistand til kraftsektoren at det var en alvorlig mangel på relevante indikatorer som er nødvendige for resultatrapportering og måling av effekter i prosjektene.¹⁰⁴ Manglende grunnlagsdata og resultatindikatorer påpekes også som svakheter i gjennomganger av institusjonssamarbeid i Uganda og Etiopia fra 2012. I midtveisgjennomgangen av et institusjonssamarbeid i Liberia blir det påpekt at resultatmålingssystemet delvis mangler logisk sammenheng og er for omfattende, noe som sannsynligvis er grunnen til at det ikke rapporteres om mål og resultater i årsrapportene.

Flere ambassader i de prioriterte samarbeidslandene for ren energi-initiativet framhever viktigheten av et resultatrammeverk av god kvalitet. Ambassaden i Mosambik peker på at uten et godt resultatrammeverk og enighet om indikatorer for måling av resultater blir det vanskelig å konkretisere og måle resultatene. En felles forståelse for mål og gjennomføringsmetodikk er også viktig. Ambassaden med ansvar for Liberia opplyser at det er vanskelig å utvikle indikatorer som kan måle effekter, og at det er viktig å sette realistiske mål for hva kapasitetsbyggingen skal føre til.

104) Norad (2006) State of the art study: *The long-term effects of assistance to the power sector*, s. 12.

4.4.3 Eierskap og kapasitet hos mottakeren

Både Norad og NVE har påpekt at mottakerinstitusjonen må ha eierskap til prosjektet og kapasitet til å prioritere og å gjennomføre det.¹⁰⁵ Dette støttes av tidligere evalueringer om norsk bistand til energisektoren og institusjonssamarbeid gjennom flere norske direktorater og departementer.¹⁰⁶

Verdensbankens rammeverk, *Capacity Development Results Framework*, viser at for å sikre eierskap og forankring av prosjektet i organisasjonen, må det i planleggingen identifiseres nøkkelpersoner som kan være pådrivere for de planlagte endringene i institusjonen. Det er avgjørende å identifisere endringsagenter som kan lede endringsprosessene i organisasjonen. Disse er gjerne innflytelsesrike individer eller grupper. Kapasitetsutviklingen skjer gjennom endringsagentenes læring, og aktivitetene bør derfor være utarbeidet slik at læring sikres for endringsagentene.

Erfaringer fra institusjonssamarbeidet mellom Statnett og TANESCO bekrefter betydningen av å identifisere nøkkelpersoner som kan drive endringsprosessen i organisasjonen framover. Statnett opplyser i intervju at det var vanskelig å identifisere hvem som skulle ha hovedansvaret for samarbeidet i TANESCO, siden stadig nye personer møtte til planleggingsmøtene. Relasjonsbyggingen med ansatte i TANESCO var ifølge Statnett krevende.

Statnett opplyser i intervju at hyppige utskiftinger av personell i prosjektet og i toppledelsen har gitt behov for å forankre prosjektet på nytt i TANESCO. Det har ifølge Statnett påvirket framdriften og TANESCOs eierskap til resultatene negativt. I kvartalsrapporten fra 2. kvartal 2013 påpekes det at konsekvensen har vært at aktiviteter, særlig i arbeidsgruppen for selskapsstrategi og ledelse, har blitt endret eller avbrutt på grunn av manglende interesse hos ledelsen i TANESCO.

Ifølge avtalen mellom partene skal TANESCO rapportere direkte resultater til den norske ambassaden, og Statnett har ansvar for kvartalsvis framdriftsrapportering til TANESCO. Statnett opplyser i intervju at de i praksis har skrevet utkast til alle formelle rapporter, både framdrifts- og årsrapportene.

Utenriksdepartementet påpeker at utviklingen av TANESCO til et effektivt selskap er en politisk prioritet og at styret og toppledelsen i selskapet har eierskap til prosjektet. Turbulente arbeidsforhold, som utskifting av ledelse og personell, kraftkrise og andre nødvendige gjøremål har ifølge Utenriksdepartementet gjort det vanskelig for TANESCO å følge opp enkelte prosjektaktiviteter med bemanning og nødvendige beslutninger.

Et flertall av ambassadene i de prioriterte samarbeidslandene opplyser at de har erfart at eierskap og prioritering hos myndighetene er viktig for resultatet av kapasitetsbygging.¹⁰⁷ For eksempel peker ambassaden i Mosambik på at uten reell interesse og tidlig effekt av arbeidet har institusjonene lett for å nedprioritere aktivitetene til fordel for mer presserende saker og daglig drift. Ambassaden med ansvar for Øst-Timor framhever at institusjonsbygging er komplekst og tidkrevende, og at det er viktig at aktivitetene blir prioritert. Prioritering fra myndighetene er ifølge ambassaden det viktigste. Ambassaden i Nepal opplyser at noen prosjekter innen kapasitetsbygging ikke har vært vellykkede på grunn av manglende institusjonell forankring. Ambassaden påpeker at institusjonell forankring er kritisk.

105) NVE (2012) *Erfaringer med institusjonssamarbeid og forslag til tiltak* og Norad (2001) *Guidelines for institutional cooperation*, s. 7.

106) Norad (2007) *Evaluation of Norwegian Power-related Assistance. Final report*, s. 40 og 61, og Kruse (2007) *Institusjonssamarbeid i norsk bistand. Erfaringer med faglig bistand gjennom norske direktorater og departementer. En rapport til Norad*, s. 26.

107) Ambassadenes svar på spørsmålsliste.

Flere evalueringer av institusjonssamarbeid påpeker manglende eierskap og kapasitet. Blant annet viser midtveiseevalueringen av institusjonssamarbeidet mellom NVE og Vann- og energidepartementet i Etiopia at det er manglende relasjoner mellom NVE og departementet, og at Vann- og energidepartementet mangler personell og har høy gjennomtrekk av ansatte. Ifølge midtveiseevalueringen av samarbeidet mellom Statnett og Uganda Electricity Transmission Company (UETCL) bør ledelsen gi alle ansatte et klart mandat om å prioritere prosjektaktivitetene, og at det er sårbart for utskiftninger av ansatte. Evalueringen påpeker at stabilt personell er avgjørende for å sikre at kompetansen kan nyttiggjøres i organisasjonen på lang sikt. Midtveisgjennomgangen av institusjonssamarbeidet med energidepartementet i Liberia trekker fram at ansatte i departementet mangler forutsetninger for å ta til seg ny kunnskap, og at departementets budsjett ikke legger til rette for at de ansatte kan utøve det de har lært i praktisk arbeid. Dette gjør måloppnåelse vanskelig. Evalueringen viste samtidig til positive erfaringer i de arbeidsområdene der langtidsrådgivere fra NVE og dedikerte ansatte i organisasjonen deltok.

TANESCOs finansielle og organisatoriske utfordringer

De finansielle underskuddene i TANESCO øker. For regnskapsåret som endte i juni 2013, var budsjettoverskridelsen på 370 prosent,¹⁰⁸ og mot slutten av 2013 hadde selskapet en gjeld på ca. 3 mrd. kroner.¹⁰⁹ TANESCOs finansielle underskudd tilsvarte i 2012/2013 om lag 1,4 prosent av Tanzanias BNP.¹¹⁰ Direktoratet for energi og vannforsyning (EWURA) godkjente å øke strømprisen med 40 prosent fra 1. januar 2014. Det er imidlertid uklart hvor stor effekt prisøkningen vil ha på den økonomiske situasjonen i TANESCO, fordi en relativt stor andel av kundene betaler en pris som i utgangspunktet er veldig lav.¹¹¹ Direktoratet påpeker i intervju at TANESCO også kan redusere driftskostnadene ved å bruke billigere produksjonsteknologi og ved å investere i mer pålitelige energikilder enn vann. I TANESCOs oversikt over utgifter er alle utgiftene slått sammen. Det gjør det vanskelig å identifisere kostnadsdriverne.

Utenriksdepartementet opplyser at prisøkningen i 2014 kommer i tillegg til en 40 prosent økning i 2012. Etter tariffjusteringen har TANESCO mindre underskudd, men akkumulerer fortsatt gjeld. TANESCO har tatt opp lån og mottatt store overføringer for å komme i regnskapsmessig balanse.

108) World Bank, Dar es Salaam (2013) *Rapid Budget Analysis 2013. Synoptic Note*, utkast 15.november 2013, s. 25.

109) Joint Energy Sector Group (2012): *Joint Energy Sector Review*, s. 17.

110) International Monetary Fund (2013) *United Republic of Tanzania: Sixth Review Under the Policy Support Instrument, Second Review Under the Standby Credit Facility Arrangement, and Request for Modification of Performance Criteria—Staff Report; Press Release on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for Tanzania*, s. 8.

111) *Electricity Tariffs to go up by 40 per cent on January 1*, The Citizen, 24. desember 2013 og *TANESCO Tariff Review Application* fra september 2013.

Faktaboks 4 TANESCOs kostnader

Den økte andelen av kraft produsert med olje og gass har ført til større produksjonskostnader for TANESCO. Produksjonen er dyr, og avtalene som TANESCO har inngått med private leverandører for å opprettholde produksjonsnivået, er også dyre.

En annen årsak til problemene er at regjeringen i 2011 vedtok en plan for nødforsyning av kraft etter at vannkraftproduksjonen ble rammet av tørke. Det er anslått at en lignende tørkeperiode i 2006 bidro til økonomiske tap på opptil 4 prosent av BNP.

Planen for nødforsyning inkluderer avtaler om kjøp av strøm fra private olje- og gasskraftprodusenter til høye priser. Vannkraften som TANESCO produserer, koster 25–30 øre/kWh. Produksjon og kjøp av gass koster 35–40 øre/kWh, og avtalene om kjøp av oljekraft koster TANESCO 180–250 øre/kWh.

TANESCO må betale per enhet kjøpt kraft og faste månedlige kapasitetsavgifter til de private produsentene, uavhengig av hvor mye kraft som faktisk kjøpes. I 2012 utgjorde disse avgiftene ca. 100 mill. kroner i måneden. Strømprisen som tanzanianske forbrukere betaler, er vesentlig lavere enn det TANESCO betaler for å produsere eller kjøpe kraften. Det betyr at TANESCO i praksis selger sterkt subsidiert kraft til forbrukerne.

Kilder: Africa Infrastructure Country Diagnostic 2012 og Joint Energy Sector Review 2010/2011 (s. 27)

Ambassaden i Tanzania påpeker i intervju at TANESCO har alvorlige økonomiske og organisatoriske problemer. Statnett opplyser i intervju at kjøp av drivstoff til kraftverkene og akutte reparasjoner derfor går foran andre aktiviteter. Deltakere i institusjonssamarbeidet opplyser i intervju at selv om aktiviteter blir besluttet, har TANESCO ofte ikke midler til å gjennomføre dem.

Ansatte i TANESCO peker i intervju på at manglende finansiering fra TANESCO bidrar til flere problemer. Ifølge en deltaker i arbeidsgruppen er det svært vanskelig å overholde tidsfrister fordi utstyr, maskinvare, opplæring og spesialkompetanse ikke er tilgjengelig. TANESCO utsetter også ofte å anskaffe utstyr som er nødvendig for å gjennomføre prosjektaktivitetene.

Ansatte i TANESCO opplyser videre at de som har mottatt opplæring i Norge, ikke presenterer læringen for sine kollegaer. Det er lite tid til kompetanseoverføring på travle arbeidsdager, og det er derfor lite som sikrer at kunnskapen nyttiggjøres i hele TANESCO. Svakheten blir forsterket ved at ansatte som har mottatt opplæring, får nye jobber fordi de har blitt mer attraktive på arbeidsmarkedet.

Mosambiks elektrisitetsverk, *Electricidade de Mozambique* (EDM), har også betydelige økonomiske utfordringer.¹¹² Ambassaden i Mosambik peker i sin virksomhetsplan for 2011 på at EDM er vurdert som et av de beste strømselskapene på det afrikanske kontinentet når det gjelder å øke tilgangen til strøm. I løpet av 2011 fikk den over 163 000 nye kunder. Likevel har selskapet store tap som følge av tariffer som ikke reflekterer kostnadene ved utbygging, men som er politisk fastlagt. Mål for inntjening og gjeldsbetjening er ikke nådd. Gitt institusjonens betydning anser ambassaden i Mosambik det likevel som hensiktsmessig å beholde EDM som en viktig samarbeidspartner.

112) Norad (2013) *Impact assessment of rural electrification*.

4.5 Energi- og klimainitiativet Energy+

Energi- og klimainitiativet Energy+ ble lansert i oktober 2011 av Norges statsminister og FNs generalsekretær. Initiativet er et internasjonalt partnerskap. Utenriksdepartementet opplyser at initiativet hadde 46 internasjonale partnere per 10. juli 2013. Den internasjonale oppslutningen viser ifølge departementet at Energy+ har vært et vellykket initiativ.

Energy+ har som mål å øke tilgangen på energitjenester gjennom økt utbygging av fornybar energi og forbedret energieffektivitet. Ifølge Prop. 1 S (2013–2014) skal initiativet engasjere privat sektor og utløse kommersielle investeringer i energisektoren.

Energy+ har en faseinndelt tilnærming til resultatbasert finansiering. Ifølge Prop. 1 S (2012–2013) skal den innledende fasen rettes mot utvikling av metode for å iverksette resultatbasert bistand. Resultatbasert bistand innebærer at utbetalingene avhenger av oppnådde resultater i form av økt tilgang til energitjenester, økt fornybar energi-produksjon og mer klimavennlig utvikling i energisektoren. Resultatbasering krever at departementet i den innledende fasen bistår landene gjennom tradisjonelle virkemidler som kapasitetsbygging og teknisk assistanse. Slik vises ifølge Prop. 1 S (2012–2013) sammenhengen mellom Norges bilaterale innsats innenfor ren energi og den internasjonale fornybarsatsingen Energy+.



Norges daværende statsminister Jens Stoltenberg lanserte i 2011 det multilaterale initiativet Energy + sammen med FNs generalsekretær Ban Ki Mon.

Foto: Trond Viken, Utenriksdepartementet.

Utenriksdepartementet har inngått avtaler om energisamarbeid med Bhutan, Etiopia, Kenya og Liberia. Departementet skal også signere en overordnet Energy+-avtale med Nepal i 2014.¹¹³ I Etiopia og Bhutan har Utenriksdepartementet inngått femårige samarbeidsavtaler på henholdsvis 500 og 100 mill. kroner, og i Kenya og Liberia har departementet inngått femårige intensjonsavtaler.¹¹⁴ Utenriksdepartementet opplyser at det er en intensjon om å støtte Kenya og Liberia med henholdsvis 250 og 100 mill. kroner.

113) Referat fra energirådsamlingen i Oslo 18.–19. desember 2013, s. 6.

114) Norad, *Energy for sustainable development. Annual report 2012*, s. 28.

Utenriksdepartementet utbetalte 20 mill. kroner til Etiopia i 2012.¹¹⁵ Tilskudds-portalen¹¹⁶ viser at departementet per 31. mars 2014 ikke har foretatt ytterligere utbetalinger til Energy+, og at mindre enn 2 prosent av de avtalte beløpene har blitt utbetalt. Det er ikke registrert noen planlagte utbetalinger for 2014 eller påfølgende år.

115) Norads database *Norsk bistand i tall*.

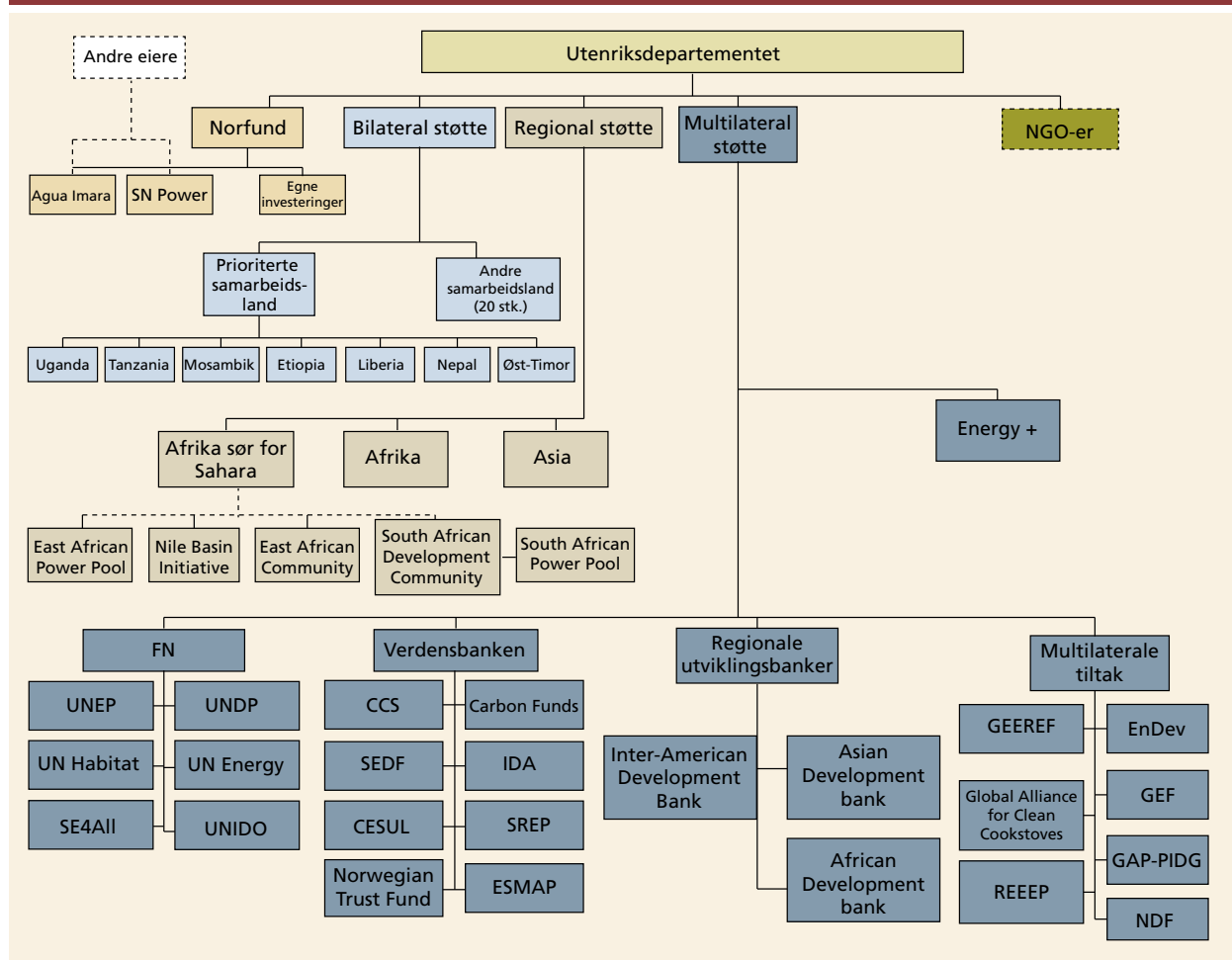
116) Utenriksdepartementets tilskuddsportal gir oversikt over alle tilskudd fra Utenriksdepartementet og Norad som det er inngått avtaler om (land, mottaker, sektorer), og som skal utbetales inneværende år og inntil fire år framover. Se <http://udtilskudd.regjeringen.no/#/nb/country?year=2013>.

5 Utenriksdepartementets og ambassadenes styring av bistanden til ren energi

Utenriksdepartementet har det overordnede ansvaret for forvaltningen av bistanden til ren energi, og ambassadene har resultatansvar for tilskuddsmidlene de tildeles i departementets tildelingsskriv. Ambassadene konsulerer Norad for en tilfredsstillende kvalitetssikring i tråd med kravene i de ulike ordningsregelverkene.

Ren energi-initiativet er organisert som et prosjekt og ledes av Utenriksdepartementet med deltakelse av flere departementer.¹¹⁷ Norad har sekretariatsfunksjonen for initiativet og et særlig ansvar for kvalitetssikring og resultatoppfølging. Ambassadene har en viktig rolle i å gjennomføre initiativet.¹¹⁸ Energy+ ledes av et eget sekretariat i Utenriksdepartementet.

Figur 9 Mottakere av norsk bistand til ren energi*



*Se liste med forkortelser i vedlegg 4.

Kilde: Norad, *Energy for sustainable development, annual report 2011*

Figur 9 viser at bistanden til ren energi er fordelt på mange samarbeidspartnere og land. Det innebærer at bistanden går gjennom flere ulike forvaltningssystemer.

117) Klima- og miljødepartementet og Olje- og energidepartementet.

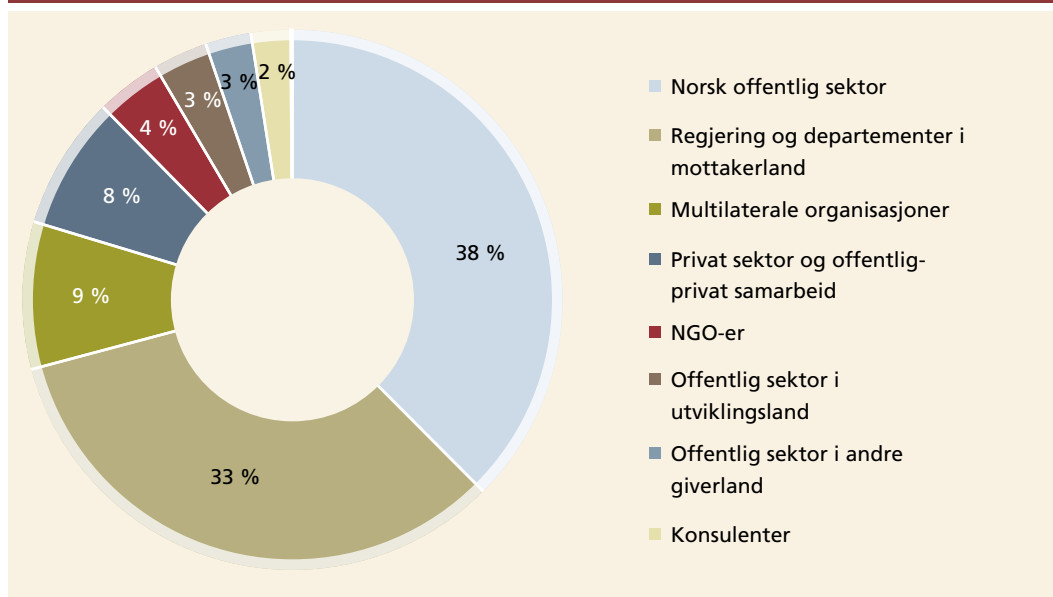
118) Utenriksdepartementet og Norad, *Planen for ren energi-initiativet* (2007).

Den bilaterale bistanden ble i 2013 overført til sju prioriterte samarbeidsland og tjue øvrige mottakerland, og forvaltes av de norske ambassadene. De prioriterte samarbeidslandene er Etiopia, Liberia, Mosambik, Nepal, Tanzania, Uganda og Øst-Timor. Utenriksdepartementet opplyser i intervju at de prioriterte landene i ren energi-initiativet i all hovedsak har mottatt norsk bistand til energisektoren i mange år og var etablerte samarbeidsland da initiativet startet. Ved valg av samarbeidsland er det ofte ambassadene som gir innspill til departementet om at energisektoren egner seg for støtte. I andre tilfeller er bistanden til et land et resultat av ønsker fra politisk ledelse i Utenriksdepartementet.

Figur 9 viser også at Verdensbanken, regionale utviklingsbanker og flere FN-organisasjoner er mottakere av den multilaterale bistanden som forvaltes av Utenriksdepartementet i Oslo. I 2013 ble omtrent 430 mill. kroner overført til multilaterale og regionale organisasjoner. Det inkluderer både kjernestøtte¹¹⁹ og støtte til programmer innen ren energi. I tillegg støtter Utenriksdepartementet ulike initiativ, slik som regjeringen Stoltenbergs energi- og klimainitiativ, Energy+.

Figur 10 viser hvordan den norske bistanden til ren energi fordeler seg på type mottaker, det vil si hvilken type aktør som mottar pengene fra Utenriksdepartementet på vegne av mottakerlandet.

Figur 10 Bistand til ren energi 2000–2013 fordelt på mottakere av støtte



Kilde: Norads database Norsk bistand i tall

Figur 10 viser at i underkant av 40 prosent av bistanden til ren energi i perioden 2000–2013 har gått via norsk offentlig sektor. I 2012 var denne andelen på 54 prosent. En stor andel av dette er investeringer gjennom Norfund. Denne kategorien omfatter også aktører som Statnett og NVE, som mottar midler til kapasitetsbyggingsprosjekter i utviklingslandene. Offentlig sektor i mottakerlandene har mottatt en tredel av bistanden. Denne andelen har blitt mindre i løpet av perioden, noe som blant annet skyldes at bistanden har støttet færre nasjonale kraftutbyggingsprosjekter siden midten av 2000-tallet. Privat sektor har mottatt en liten andel av støtten, det samme har norske og internasjonale ikke-statlige organisasjoner. Det tyder på at

119) Kjernestøtte er midler som Utenriksdepartementet overfører til organisasjoner uten at det legges føringer på hvilke land eller typer prosjekter og programmer som skal motta midlene. Dette er i motsetning til øremerkede midler som bevilges til spesifikke prosjekter knyttet til en bestemt sektor eller et geografisk område.

Utenriksdepartementet har konsentrert innsatsen mot sentrale institusjoner i mottakerlandene og i mindre grad prioritert tiltak på lokalt og regionalt nivå.

5.1 Utenriksdepartementets planer og strategier

Norsk bistand har i flere tiår støttet energisektoren i utvalgte samarbeidsland. I 2005 nedsatte Utenriksdepartementet en arbeidsgruppe ("Kraftgruppen") for å utrede strategier og tiltak for å øke den norske innsatsen overfor kraftsektoren i utviklingsland. Kraftgruppen foreslo tre hovedstrategier:

- 1 Forsterket bred norsk satsing på utvikling av kraftsektoren
- 2 Satsing på utvalgte land og regioner
- 3 Markant økt satsing på investeringer i sektoren¹²⁰

Prioriteringene og satsingene innen kraftsektoren skulle støtte norske utviklingspolitiske mål og strategier som fattigdomsbekjempelse og oppnåelse av tusenårsmålene, prioritering av de minst utviklede landene og godt giverskap, samt oppfyllelse av klimaforpliktelsene.¹²¹ Godt giverskap omhandler blant annet mottakeransvar og nasjonalt eierskap.

Satsingen innen ren energi hadde i 2006, gjennom regjeringens handlingsplan for miljørettet utviklingsarbeid, en tydelig fattigdomsorientering og en bred tilnærming for å øke de fattiges tilgang til ren energi. Ifølge handlingsplanen er økt tilgang til stabile energitjenester til en overkommelig pris for de fattigste avgjørende for å nå tusenårsmålene. Enkle og desentraliserte løsninger vil være viktige i denne sammenhengen. Ifølge planen for ren energi-initiativet (2007) er hovedmålet å øke tilgangen til ren energi til en overkommelig pris og å bidra til økonomisk og sosial utvikling i utvalgte samarbeidsland. En økning av de fattiges energitilgang framstår dermed som et mer sentralt mål i regjeringens handlingsplan for miljørettet utviklingsarbeid enn i plandokumentene¹²² for ren energi-initiativet.

Ifølge planen for ren energi-initiativet (2007) skulle satsingen fram mot 2015 gå til sju innsatsområder (se faktaboks 5). Initiativet legger størst vekt på å støtte nasjonale tiltak, som styrking av juridisk og politisk rammeverk og store kraftutbygginger. I tillegg støttes tiltak på lokalt nivå, slik som landsbyelektrifisering med solenergi og mer effektive vedovner. Anbefalte energitiltak er generelt formulert, og de fleste tiltak vil derfor være i tråd med føringene i initiativet.

120) Forslag til strategi og tiltak for å fremme norsk innsats i kraftsektoren i utviklingsland. *Power for development – power to the poor*. Innstilling av arbeidsgruppe nedsatt av Utenriksdepartementet, 14. november 2005, s. 4.

121) Ibid, s. 18.

122) Utenriksdepartementet og Norad, *Planen for ren energi-initiativet* (2007) og *Action Plan 2009–2012* (2009).

Faktaboks 5 Prioriterte innsatsområder for bistanden til ren energi

- oppbygging av nasjonalt rammeverk (lovverk, reguleringer, institusjoner osv.) som stimulerer investeringer i produksjon av ren energi og energieffektivisering
- regional og nasjonal energiplanlegging, infrastrukturutvikling og handel
- tilrettelegging for og bidrag til investeringer i nasjonal og regional energiinfrastruktur (produksjon, overføring og distribusjon) og krafthandel
- landsbyelektrifisering og småskala energiproduksjon fra ulike energikilder (vannkraft, sol, biomasse, vind)
- utvikling av integrerte løsninger som bidrar til lokal næringsutvikling
- kunnskaps-, kompetanse- og teknologiutvikling
- analyser av utviklingslandenes tilgang på, kontroll over, behov for, handel med og forvaltning av ren energi

Kilde: Utenriksdepartementet og Norad (2007) *Plan for Initiativ for ren energi i utviklingsarbeidet*

I tiltaksplanen for ren energi-initiativet fra 2009 reduserte Utenriksdepartementet antall innsatsområder fra sju til to. Det ene området omhandler mobilisering av private investeringer og direkte støtte til infrastruktur, og det andre innsatsområdet legger vekt på miljøvennlige energiltak. Disse skulle prioriteres fram til 2011. Anbefalte tiltak under de to prioriterte områdene omfatter de fleste av de sju innsatsområdene som ble definert i planen for ren energi-initiativet i 2007.

Tiltaksplanen fra 2009 inneholder ikke klart definerte mål, konkrete aktiviteter eller en tydelig tidsramme for satsingen på ren energi. Formuleringene i planen har form som anbefalinger, og angir i liten grad at noe *skal* gjennomføres. Planen definerer en tidsperiode (2009–2012), men sier ingenting om hva som skal gjøres når, og i hvilken rekkefølge.

Tiltaksplanen fastslår at Utenriksdepartementet, i dialog med ambassadene, skal konkretisere de anbefalte føringene i detaljerte aktivitetsplaner som skisserer mål, prosjekter og forventede resultater, og som fastsetter ansvar og angir tidsfrister. Undersøkelsen viser at siden ren energi-initiativet ble igangsatt i 2007, har Utenriksdepartementet i tildelingsbrevene bare bedt ambassadene i Uganda og Nepal om å konkretisere satsingen på ren energi. Undersøkelsen viser også at ambassadene ikke har utarbeidet detaljerte aktivitetsplaner for bistanden til ren energi, slik tiltaksplanen fastslår.

I oppsummeringen fra energirådsamlingen i Uganda i 2009 gis det uttrykk for at tiltaksplanen er et nyttig dokument dersom en ambassade allerede har en plan for hvilke tiltak den skal arbeide med. Planen hjelper derimot ikke ambassadene til å prioritere blant tiltak på landnivå, fordi den omfatter så mange mål og hensyn. På energirådsamlingen deltok energirådgiverne på de norske ambassadene og representanter fra departementet i Oslo og Norad.

Utenriksdepartementet skulle vurdere bærekraften av ren energi-initiativet etter to år, oppdatere tiltaksplanen (2009) årlig og gjennomføre en midtveisevaluering av handlingsplanen for miljørettet utviklingssamarbeid.¹²³ Ingen av disse tiltakene er gjennomført.

¹²³ Utenriksdepartementet og Norad, *Planen for ren energi-initiativet* (2007), s. 1, *Action Plan 2009–2012* (2009), s. 5, og *Regjeringens handlingsplan for miljørettet utviklingsarbeid* (2006), s. 23.

5.2 Utenriksdepartementets styring gjennom tildelingsbrevene

Omleggingen av bistandsforvaltningen i 2004 omfattet en ny arbeidsfordeling mellom Utenriksdepartementet, Norad og ambassadene. Omleggingen til en desentralisert forvaltning har hatt praktiske følger for hvilket nivå beslutninger tas på, og har gitt større beslutningsmyndighet til ambassadene. Utenriksdepartementet peker i intervju på at ambassadene forankrer strategier og prosjekter av en viss størrelse i Utenriksdepartementet, og i en del tilfeller hos politisk ledelse.

Utenriksdepartementet opplyser at dagens forvaltningsstruktur med stor grad av desentralisering og delegering til ambassadene blant annet har sin bakgrunn i tidligere regjerings vedtak om å gjennomføre organisatoriske endringer, jf. St.prp.nr. 1 (2003–2004). Utenriksdepartementet begrunner høy grad av delegering med at ambassadenes lokalkunnskap skal bidra til å sikre at de beslutningene som fattes gir de beste og mest bærekraftige resultatene i det enkelte samarbeidsland.

Ambassaden i Tanzania opplyser i intervju at reformen har gitt ambassadene mulighet til å opptre mer sikkert og forutsigbart utad, siden den kan ta flere avgjørelser uten for mange runder med departementet sentralt. Utfordringen med organiseringsformen er å sikre en helhetlig tilnærming til energibistanden på tvers av innsatslandene. Det gjelder blant annet hvordan resultater måles på globalt nivå, og hvordan departementet sikrer erfaringsoverføring mellom ambassadene.

Utenriksdepartementet opplyser at det arbeides med å sikre en helhetlig tilnærming til energibistanden. Departementet har blant annet etablert en enhetlig budsjettlinje for ren energi fra 2013 og i mars 2014 ble det besluttet å opprette en ny avdeling i Utenriksdepartementet for å samle energikompetansen i en seksjon. I den samme avdelingen inngår også næringslivsutvikling, klima og miljø.

Utenriksdepartementet legger overordnede, strategiske føringer for ambassadenes arbeid i det årlige tildelingsbrevet. En gjennomgang av tildelingsbrevene til ambassadene i perioden 2007–2013 bekrefter at Utenriksdepartementets styring er på et overordnet nivå. Departementet gir ambassadene et stort handlingsrom. For det meste sier departementet seg enig i ambassadenes prioriteringer og vurderinger og angir hvilke temaområder ambassadene skal satse på. Utenriksdepartementet omtaler ikke satsingen på ren energi i tildelingsbrevene til ambassaden med ansvar for Øst-Timor, selv om Øst-Timor er ett av sju prioriterte samarbeidsland innen ren energi-initiativet.

Ambassadene i samarbeidslandene for Energy+ ser ut til å motta en tettere oppfølging av Utenriksdepartementet. Ambassaden i Etiopia oppgir at den er i tett dialog med Energy+-enheten i Utenriksdepartementet, og at den mottok fire oppfølgingsbesøk fra departementet i 2013. Ambassaden med ansvar for Liberia oppgir at Utenriksdepartementet har deltatt på en rekke møter i landet om energi, og at departementet særlig har gitt føringer om resultater innen Energy+.

5.3 Ambassadenes prioriteringer

Utenriksdepartementets tildelingsbrev, politiske føringer i stortingsmeldinger, tiltaksplanen for ren energi-initiativet og årlige budsjettproposisjoner er styrende for ambassadenes prioriteringer. Ambassaden i Nepal og ambassaden med ansvar for Liberia, som er partnerland innen Energy+, opplyser at også dokumenter for Energy+ inneholder viktige føringer fra Utenriksdepartementet.¹²⁴

124) Ambassadenes svar på spørsmålsliste.

Utenriksdepartementet har det overordnede ansvaret for politikkutforming, landvalg og støtte gjennom multilaterale organisasjoner og andre internasjonale initiativ innenfor energifeltet. Departementet opplyser i intervju at strategier og virkemidler blir utviklet i nært samarbeid med ambassadene og Norad gjennom møter, telefonkonferanser og e-postutveksling. Ambassadene har hovedansvaret for å kvalitetssikre at strategiene og de valgte virkemidlene passer inn i mottakerlandets energiprioriteringer og evne til å følge opp. Norad bistår ambassadene med faglige råd og veiledning i denne prosessen.

5.3.1 Bakgrunn for ambassadenes prioriteringer

Ifølge planen for ren energi-initiativet (2007) skal kvaliteten på bistanden styrkes ved økt vektlegging av analytisk arbeid. I tiltaksplanen (2009) viser Utenriksdepartementet til at noe av hensikten med initiativet var å bidra til en bedre prioritering av bistanden.

Utenriksdepartementet opplyser i intervju at det ikke stiller krav om at ambassadene utarbeider egne planer eller strategier innenfor energibistanden. Føringen i tiltaksplanen fra 2009 om at slike analyser skulle utarbeides på landnivå, er ikke fulgt opp videre av departementet. Ifølge Utenriksdepartementet varierer det fra land til land om det er behov for at ambassaden utarbeider egne analyser.

Tidligere utarbeidet ambassadene treårige strategiske planer og intensjonsavtaler med samarbeidslandene. Utenriksdepartementet opplyser i brev at de strategiske planene var et viktig styringsverktøy etter omorganiseringen av bistandsforvaltningen i 2004 og fram til høsten 2011. Planene utgjorde grunnlaget for departementets drøftinger med ambassadene om den langsiktige innrettingen på utviklingssamarbeidet. Ambassadenes bistandsporteføljer ble utformet på grunnlag av disse drøftingene, faglige innspill fra Norad og de gjeldende politiske prioriteringene. Ambassadene ble gitt skriftlige tilbakemeldinger på planene og beslutninger ble gjenspeilt i tildeling av budsjettmidler i tildelingsskrivene.

Gjennomgangen av et utvalg strategiske planer viser at dokumentene blant annet inneholder informasjon om pågående norskstøttede bistandstiltak, gjennomføringsrisiko og framtidige satsingsområder. Undersøkelsen viser at planene angir hva som er besluttet, men at de inkluderer lite informasjon om hva som har vært bakgrunnen for ambassadenes beslutninger og prioriteringer.

I tillegg til treårige strategiske planer, utarbeider ambassadene virksomhetsplaner som blant annet angir hovedprioriteringene for de enkelte ambassadene. En gjennomgang av virksomhetsplanene for perioden 2007–2012, viser at også disse inneholder lite informasjon om grunnlaget for ambassadenes prioriteringer og beslutninger. Utenriksdepartementet opplyser i brev at dette først og fremst framkom i de strategiske planene for utviklingssamarbeidet i perioden.

Utenriksdepartementet opplyser videre at departementet gikk bort fra å utarbeide treårige strategiske planer i 2012. I stedet ble den langsiktige planleggingen inkludert i arbeidet med de årlige virksomhetsplanene som inkluderer strategiske mål og landspesifikke bestillinger fra departementet. Gjennomgangen av ambassadenes virksomhetsplaner fra 2013 viser at også disse angir hva som er besluttet, men at de inkluderer lite informasjon om hva som har vært bakgrunnen for ambassadenes beslutninger og prioriteringer.

Undersøkelsen viser videre at ambassadene ikke utarbeider egne analyser som grunnlag for arbeidet innenfor ren energi-satsingen. Som svar på spørsmål om hvilke analyser som er førende for ambassadenes arbeid, oversendte ambassadene svært

varierte dokumenter, fra samarbeidslandets nasjonale planer og lovverk til investeringsplaner og midtveisevalueringer.

Gjennomgangen av virksomhetsplanene for perioden 2000–2013 viser videre at bistandsporteføljene til ambassadene i Tanzania, Nepal, Mosambik og Uganda dekker store deler av Utenriksdepartementets virkemiddelapparat innen bistanden til ren energi og at ambassadene sprer bistanden på mange små og store tiltak uten å gjøre klare prioriteringer. I virksomhetsplanene for de prioriterte samarbeidslandene innen ren energi kommer det for eksempel fram at ambassaden i Etiopia har lagt vekt på forundersøkelser i Blånilen og kapasitetsbygging hos myndighetene. Ambassaden med ansvar for Liberia har valgt å rette innsatsen mot utbygging av strømmett og kapasitetsbygging, mens ambassaden med ansvar for Øst-Timor har prioritert kapasitetsbygging. I virksomhetsplanene for ambassaden i Nepal nevnes store deler av Utenriksdepartementets virkemiddelapparat, slik som landsbyelektrifisering, mobilisering av privat sektor, kapasitetsbygging, kraftutbygging, institusjonssamarbeid og policy-dialog med myndighetene, som prioriterte områder i perioden 2007–2013.

5.3.2 Ambassadens prioriteringer i Tanzania

Ifølge ambassaden i Tanzania har tanzanianske myndigheter ikke et enhetlig sett med prioriteringer eller en liste med prosjekter som de ønsker støtte til på energiområdet. Ambassaden peker på at prioriteringene og prosjektporteføljen for samarbeidet utvikles i dialog med samarbeidspartnere i mottakerlandet. Dialogen med myndighetene i Tanzania kan bli bedre. Ifølge ambassaden opptrer myndighetene ofte lite samordnet og noen ganger i konflikt med hverandre, og ambassaden må derfor snakke med flere aktører for å få klarhet i behov og prioriteringer.

Ambassaden opplyser videre at den har visse ideer om aktuelle samarbeidsområder basert på Norges komparative fortrinn, men det er ikke alltid at myndighetene i Tanzania er enig. Mottakerorienteringen må noen ganger tillempes i den forstand at det er ambassaden som er drivkraft for å sette i gang prosjekter. Særlig gjelder dette utvikling av juridisk og politisk rammeverk og styrking av kompetanse i nasjonale institusjoner.

I senere år har en lang rekke givere ønsket å engasjere seg i energisektoren i Tanzania. Det svenske utviklingsdirektoratet, Sida, påpeker i intervju at det kan by på problemer fordi myndighetenes gjennomføringskapasitet er svak. Ambassaden i Tanzania opplyser i intervju at mange givere utelukkende prioriterer å støtte isolerte systemer som er mer egnet for private investeringer. Det er imidlertid begrenset hva som er mulig å gjennomføre, fordi privat sektor i Tanzania er svak og sliter med dårlige rammevilkår. Flere givere har derfor problemer med å finne gode nok prosjekter å støtte.

Representanter fra frivillige organisasjoner i Tanzania framhever i fokusgruppemøte at tanzanianske myndigheter må kartlegge energiressursene i landet for å få klarhet i energipotensialet i ulike deler av landet. Først når denne informasjonen foreligger, kan myndighetene ta velbegrunnede beslutninger om hvilken teknologi som egner seg best i de ulike delene av landet.

5.4 Ambassadenes resultatrapportering

Ambassadene i de prioriterte samarbeidslandene oppgir telefonkonferanser og energirådsamlinger som sentrale fora for dialog mellom ambassadene og Utenriksdepartementet om prioriteringer og resultater.¹²⁵ Ambassadene rapporterer også årlig resultater av bistanden til Norads årsrapport om ren energi.

¹²⁵) Ambassadenes svar på spørsmålsliste.

Utenriksdepartementet opplyser at ambassadene i virksomhetsplanene bare blir bedt om å gi en kortfattet rapportering på ambassadenes samlede virksomhet og mål-oppnåelse gjennom året. Årlig resultatrapportering blir bestilt av departementet i mars hvert år. Ambassadene rapporterer i henhold til en fast mal. Rapporteringen inkluderer blant annet ambassadenes årlige resultatrapport om bruk av tilskuddsmidler og informasjon til departementets utarbeidelse av tekst til Prop.1 S for påfølgende år.

For de fire største prioriterte samarbeidslandene, Mosambik, Uganda, Nepal og Tanzania, inneholder virksomhetsplanene omfattende beskrivelser av ambassadenes arbeid og framtidige planer på energiområdet. De fleste planer i perioden 2007–2013 lister opp bistandsavtaler og -tiltak, men gir i liten grad informasjon om konkrete resultater. Unntaket er virksomhetsplanene fra 2013 for ambassaden med ansvar for Liberia og ambassadene i Nepal, Uganda, Mosambik og Tanzania som lister opp oppnådde resultater og knytter dem til delmål for energisatsingen.

Ambassaden i Nepal opplyser at dersom Utenriksdepartementet i større grad etterspør resultatrapportering, vil det bidra til mer oppmerksomhet fra ambassadens side. Det framheves som en forutsetning for bedre resultatrapportering at ambassaden frigjør administrativ kapasitet til analyse og rapportering. Forvaltningen av enkelte prosjekter, særlig innen stat-til-stat-bistanden, har ifølge ambassaden tatt uforholdsmessig mye saksbehandlingskapasitet og gått på bekostning av strategisk dialog, analyse og rapportering. Som en konsekvens har ambassaden de siste årene arbeidet med å konsentrere porteføljen i større og færre programmer, som i neste omgang vil bidra til bedre rapportering.

5.4.1 Datagrunnlaget for resultatrapportering

Pålitelige og gyldige data er nødvendig for at ambassadene skal kunne sikre at energiporteføljen er innrettet mot behovene i landet, og for at ambassadene skal kunne rapportere og følge opp resultater av bistanden. Tidligere revisjoner av norsk bistand har vist at mangel på pålitelige data er en stor utfordring for resultatrapporteringen, jf. Dokument 3:4 (2010–2011) og Dokument 3:8 (2012–2013).¹²⁶

Det er generelt svakheter ved datagrunnlaget som ligger til grunn for resultatrapporteringen av norsk og internasjonal bistand.¹²⁷ Det svenske utviklingsdirektoratet, Sida, opplyser i intervju at den offisielle energitilgangen i Tanzania økte fra 10 til 14 prosent fra 2007 til 2010. I 2013 rapporteres den å være 21 prosent. Det skyldes ifølge Sida at myndighetene i Tanzania har oppjustert størrelsen på husholdningene fra 6 til 8 personer. Det innebærer at den nasjonale energitilgangen ser ut til å øke, selv om antall tilkoblinger ikke har økt. Til tross for at giverne og myndighetene ifølge Sida lenge har vært uenige om metoden, er giverne i henhold til Paris-erklæringen forpliktet til å bruke offisielle tanzanianske tall i sin rapportering. Det innebærer ifølge Sida at giverne rapporterer resultater som de vet ikke er korrekte.

Et statlig amerikansk byrå for utviklingshjelp, Millennium Challenge Corporation (MCC), bekrefter i intervju at TANESCOs offisielle rapportering til departementet ikke er basert på pålitelig statistikk. Kvaliteten på data om energisektoren i Tanzania er generelt av dårlig kvalitet. Ifølge MCC prioriterer TANESCO å rapportere data i stedet for å analysere om dataene er korrekte, og dataene blir heller ikke brukt av myndighetene som grunnlag i beslutningsprosesser.

126) Dokument 3:4 (2010–2011) *Riksrevisjonens undersøkelse av resultatorienteringen i norsk bistand* og Dokument 3:8 (2012–2013) *Riksrevisjonens undersøkelse av norsk bistand til helsesektoren i Malawi*.

127) Se for eksempel Jerven (2013) *Poor Numbers. How we are misled by African Development Statistics and what to do about it*.

Årsrapportene til elektrisitetsverket TANESCO og Energi- og mineraldepartementet i Tanzania inneholder ikke offisielle tall for produksjon. De årlige giverfinansierte sektorgjennomgangene inkluderer heller ikke detaljerte data om produksjon.

5.5 Innføringen av energi- og klimainitiativet Energy+

Utenriksdepartementet opplyser at deler av hensikten med å innføre Energy+, i tillegg til ren energi-initiativet, var å styrke giverkoordineringen ved at flere land inngår som partnere i initiativet. Energy+ skal utvikle det internasjonale partnerskapet og dreie den norske satsingen på ren energi i retning Energy+ der dette er relevant.¹²⁸ Departementet har ikke utarbeidet en plan for hvordan satsingen på ren energi skal dreies mot Energy+.

Ifølge Prop. 1 S (2012–2013) ble Energy+ lansert i 2011 som et pilotprosjekt med to års varighet, og 2012 var det første året i satsingen. I 2012 var innsatsen ifølge Prop. 1 S (2013–2014) konsentrert om å innlede første fase av inngåtte avtaler med Bhutan, Etiopia, Kenya og Liberia. Videre ble det avholdt en rekke konsultasjoner med privat sektor for å innhente synspunkter på hvilke virkemidler som er mest effektive for å utløse private investeringer.

I 2013 skulle Utenriksdepartementet vurdere måloppnåelse i perioden, forventninger til framdrift og langsiktige resultater, og om arbeidet skal videreføres, jf. Prop. 1 S (2012–2013). Av forprosjektet til Energy+ i februar 2011 går det fram at det i slutten av toårs-perioden skulle legges fram en rapport om erfaringene med prosjektet. Rapporten skulle danne grunnlag for beslutningen om Norges videre engasjement i Energy+. Utenriksdepartementet opplyser at det ikke er utarbeidet en slik rapport, men at erfaringene ble vurdert i 2013 og lagt til grunn for regjeringens vedtak i april 2013 om å videreføre Energy+ i fire nye år.

Ifølge Utenriksdepartementet vil utviklingen av Energy+ være en kontinuerlig prosess som betyr at ansvar og roller kan bli justert over tid. Det er viktig at oppfølgingsansvaret er tydelig. Hvor forvaltningsansvaret for nye forpliktelser skal ligge, blir et tema for prinsipiell avklaring.¹²⁹

Forvaltningen av Energy+ er fordelt mellom en rekke aktører fra ulike departementer og fageter og inkluderer Utenriksdepartementet, Norad, Olje- og Energidepartementet, Klima- og Miljødepartementet, Miljødirektoratet og Norges vassdrags- og energidirektorat. Energy+ er organisert som et prosjekt med prosjektleder som rapporterer til assisterende utenriksråd. Mens ren energi-initiativet i stor grad er forvaltet av ambassadene, styres Energy+ sentralt fra Utenriksdepartementet. Norad er også mindre involvert i forvaltningen av Energy+ enn i ren energi-initiativet.

Norfund opplyser i intervju at selskapet ikke deltar i Energy+ fordi rammebetingelsene i de aktuelle landene er for dårlige. I et notat til Utenriksdepartementet i 2013 peker Norfund på at det er nødvendig å endre innsatsen fra de brede, lite konkrete initiativene, til en sterkere konsentrasjon om tiltak som gir økt produksjon av fornybar energi i utviklingsland.

I referatet fra den regionale energirådsamlingen i Uganda i 2009 kom det fram synspunkt om at stadig nye multilaterale tiltak blir lansert av Utenriksdepartementet, og at store beløp går gjennom disse. Energirådgiverne har det faglige ansvaret for bistanden

¹²⁸) Utenriksdepartementets notat *Styrket organisering av Regjeringens energi- og klimainitiativ (Energy+)*. Notatet er ikke datert.

¹²⁹) Ibid.

til energi ved ambassadene. I oppsummeringen fra energirådsamlingen i Mosambik i 2010 etterspør noen energirådgivere en mer systematisk innhenting av ambassadenes erfaringer med norskstøttede multilaterale organisasjoners bistand innen ren energi. På energirådsamlingen i Uganda i 2012 ga energirådene¹³⁰ uttrykk for at erfaringer med den bilaterale satsingen på ren energi i liten grad er benyttet som ressurs i Energy+-arbeidet.¹³¹

5.6 Styling og rapportering av Norfunds investeringer i fornybar energi

Norfunds investeringer i fornybar energi har i perioden 2007–2013 utgjort om lag halvparten av den totale norske bistanden til ren energi. 2 prosent av Norfunds investeringer i fornybar energi har gått til de prioriterte samarbeidslandene for ren energi-initiativet i samme periode. I 2012 utgjorde en enkeltinvestering fra datterselskapet SN Power i Brasil 36 prosent av den totale norske bistanden til ren energi.

Ved opprettelsen av Norfund i 1997 ble det ifølge Prop. 86 L (2012–2013) lagt vekt på å avgrense statens ansvar ved investeringer i næringsvirksomhet i utviklingsland. Norfund ble derfor organisert som et særlovsselskap. Ifølge samme stortingsproposisjon var det viktig å forebygge detaljstyring fra departementet, samtidig som politiske myndigheter hadde mulighet til å fastsette mål og rammer for virksomheten.¹³² Fram til juni 2013 ble Norfund styrt gjennom fastsettelse av generell instruks og gjennom årlige budsjettproposisjoner, Stortingets innstillinger og tildelingsbrev.¹³³ Norfundloven manglet ifølge Prop. 86 L (2012–2013) et klart instrument for utøvelse av eiermyndighet tilsvarende generalforsamlingen i et statsaksjeselskap. Etter endringen av Norfundloven, jf. Lovvedtak 103 (2012–2013) ble generalforsamlingen innført som øverste organ i Norfund etter modell av aksjeloven og statsforetaksloven.

Loven om og instruks for Norfund spesifiserer at selskapet skal investere i lavere mellominntektsland, andre lavinntektsland og minst utviklede land (MUL). I tillegg kan fondet investere i land som Stortinget har besluttet kan motta bistand under næringslivsordningene. Ifølge St.prp. nr. 1 (2000–2001) kan ordningene gjelde i noen øvre mellominntektsland, såfremt disse er innenfor Verdensbankens grense for å yte lån til spesielt gunstige vilkår (IDA-lån). I de årlige budsjettproposisjonene er det likevel framhevet at de minst utviklede landene, og særlig land i Afrika sør for Sahara, skal prioriteres.¹³⁴ En gjennomgang av Norfunds investeringer i fornybar energi viser at 64 prosent er gjort i de øvre mellominntektslandene Chile, Brasil, Panama, Peru og Sør-Afrika. Av disse har bare Peru vært innenfor grensen som Stortinget har satt, på investeringstidspunktet.¹³⁵

Med unntak av Sør-Afrika er de nevnte investeringene foretatt via datterselskapene SN Power og Agua Imara. Utenriksdepartementet opplyser i intervju at SN Power og Agua Imara kan investere i alle land som er godkjent som mottakere av OECDs utviklingskomité (ODA-godkjente land). Disse landene inkluderer også øvre mellominntektsland.¹³⁶ Det innebærer imidlertid at landene som SN Power og Agua Imara har

130) Energi- og klimarådene som er ansatt ved ambassadene i Nigeria, Ghana, Etiopia, Tanzania, Uganda, Mosambik, India, Sør-Afrika, samt energikolleger i Utenriksdepartementet, Norad og ambassaden i Kenya.

131) Referat fra energirådsamling i Uganda, mars 2012, vedlegg 2: Energirådsamlingens budskap til Energy+. Alle energirådene har undertegnet vedlegget.

132) Prop. 86 L (2012–2013) Utenriksdepartementet, s. 5.

133) Innst. 301 L (2012–2013) fra utenriks- og forsvarskomiteen.

134) Se for eksempel budsjettproposisjonene fra 2001–2002, s. 119; 2005–2006, s. 162; og 2010–2011, s. 184.

135) Se tabell i vedlegg 3.

136) *Official Development Assistance* (ODA) er OECDs betegnelse på overføringer av lån, gaver eller faglig bistand som offentlige myndigheter gir direkte til et utviklingsland (stat til stat) eller til multilaterale organisasjoner som FN og Verdensbanken. Kriteriene for hvilke land som kan motta ODA blir fastlagt av OECDs utviklingskomité (DAC).

investert i, har opptil tre ganger høyere brutto nasjonalprodukt per innbygger enn landene som er spesifisert i Norfundloven.

I St.prp. nr. 1 (2008–2009) ble det påpekt at enkelte av Norfunds investeringer gjennom SN Power var gjort i land som ikke var innenfor den øvre grensen som Stortinget har satt. I proposisjonen konkluderer departementet med at eierskapet i SN Power burde fortsette, forutsatt at eierandelen i SN Power ble brukt til fordel for en særskilt satsing på utvikling ren energi i Afrika. Komiteen hadde i sin innstilling ingen merknader til dette punktet.

Ifølge Prop. 1 S (2012–2013) kan også Norfund investere i alle ODA-godkjente land. Norfund opplyser i intervju at de vurderer det som positivt at Utenriksdepartementet har fjernet begrensningen for hvor fondet kan investere. Endringen vil ifølge Norfund ikke ha noen praktisk betydning for selskapets virksomhet, siden den strategiske satsingen om at investeringer i fornybar energi skal prioritere Afrika sør for Sahara og de minst utviklede landene, vil ligge fast.

I april 2013 påpekte Norfund i et notat til Utenriksdepartementet at rapporteringen av bistandsmidler gir et feil inntrykk. Alle Norfunds investeringer rapporteres i dag til OECDs utviklingskomité som bistand (*Official Development Assistance*, ODA). Det innebærer at 40 prosent av SN Powers investeringer blir registrert som bistand, fordi Norfunds eierandel i selskapet er på 40 prosent. Størrelsen på Norfunds direkte bidrag til SN Powers investeringer varierer imidlertid. SN Powers investeringer kan finansieres av lån eller avkastning fra tidligere investeringer, og avhenger derfor ikke av overføringer fra Norfund til selskapet. Norfund peker i intervju på at midler bør rapporteres som bistand i det øyeblikket Stortinget bevilger midlene til Norfund, og ikke som Norfunds investeringer. Tabell 5 viser hvordan en slik endring ville gitt utslag i bistandsstatistikken.

Tabell 5 Årlige stortingsbevilgninger til Norfund og Norfund-investeringer som er rapportert som bistand				
År	Bevilget fra Stortinget (ny egenkapital)	Del av bevilgningen fra Stortinget som er øremerket investeringer i fornybar energi	Norfunds investeringer rapportert som bistand (i 1000 kr)	Norfunds investeringer i fornybar energi rapportert som bistand (i 1000 kr)
2013	1, 180 mrd. kroner	Minst 590 mill. kroner (50 %)		
2012	1,030 mrd. kroner	Minst 515 mill. kroner (50 %)	1 647 939	1 232 964
2011	1 mrd. kroner*	485 mill.	1 715 903	681 038
2010	629 mill. kroner	–	716 012	305 028
2009	585 mill. kroner	–	351 203	–106 004

Kilde: Tildelingsbrev til Norfund 2009–2013 og Norads database *Norsk bistand i tall*

* I tillegg kommer i overkant av 6 mill. kroner øremerket vannkraftprosjektet Fula Rapids i Sør-Sudan.

6 Vurderinger

Et sentralt mål for norsk utviklingsarbeid er å redusere absolutt fattigdom og bringe mennesker varig ut av fattigdom. Utvikling av energisektoren er en forutsetning for at utviklingslandene kan oppnå økonomisk vekst. Økt tilgang til ren energi til en overkommelig pris er viktig i kampen mot fattigdom, og den norske innsatsen for ren energi skal ifølge utenrikskomiteen omfatte fattigdomsrettede tiltak og produksjon av kraft fra fornybare energikilder.

Gjennom den bilaterale bistanden, har Utenriksdepartementet gitt støtte til å bygge vannkraftverk, enten som direkte støtte eller gjennom investeringsfondet Norfund. Dette har bidratt til å øke mottakerlandenes kraftproduksjon. Undersøkelsen viser imidlertid at det i liten grad er gitt direkte støtte til kraftutbygging i de sju prioriterte samarbeidslandene for ren energi siden 2000. Støtte til investeringsfondet Norfund har heller ikke resultert i kraftutbygging i de prioriterte samarbeidslandene.

Undersøkelsen viser at norsk bistand i form av støtte til utbygging av sentralnett og distribusjonsnett har bidratt til å øke tilgangen til strøm. Samtidig har energibistanden i liten grad nådd de fattige i perioden 2000–2013. Få fattige husholdninger kobler seg til strømmettet, og den norske satsingen på økt produksjon og distribusjon av energi har i liten grad ført til økt næringsvirksomhet og sysselsetting. Kun en liten andel av energibistanden går direkte til tiltak for fattige i de prioriterte samarbeidslandene.

6.1 Norsk bistand har i liten grad bidratt til å øke tilgangen til ren energi

Utenrikskomiteen viser i Innst. S. nr. 269 (2008–2009) til at norsk bistand skal prioritere utbygging av vannkraft, vindparker og solparker for produksjon av kraft til nett. Utbygging av kraftverk krever store investeringer. Undersøkelsen viser at ambasadene i liten grad støtter utbygging direkte, men støtter foranalyser som kartlegger gjennomførbarheten til prosjekter og legger til rette for private investeringer og utvikling av nasjonalt regelverk. Denne tilnærmingen har resultert i få utbyggingsprosjekter i de prioriterte samarbeidslandene og dermed i svært liten grad bidratt til å øke kraftproduksjonen.

Undersøkelsen viser videre at det fortsatt satses mest på vannkraft, selv om landene har gode muligheter for å utnytte sol og vind som energiressurser. Ensidig satsing på vannkraft gjør mottakerlandene mer sårbare for svikt i energiforsyningen enn en bredere satsing på vannkraft, vindkraft og solenergi.

Utenriksdepartementet understreker i Prop. 1 S (2013–2014) at Statens investeringsfond for næringsvirksomhet i utviklingsland, Norfund, i de senere årene har hatt en sentral rolle i regjeringens satsing på fornybar energi, og at det skal bli et enda mer sentralt verktøy på dette området. Norfund har et utviklingspolitisk mandat og skal bidra til å realisere prosjekter som private selskaper ellers ikke ville gått inn i på grunn av høy risiko. Samtidig må enkeltinvesteringer være lønnsomme for at virksomheten som etableres skal være levedyktig.

I perioden 2007–2013 utgjorde Norfunds investeringer i fornybar energi nesten halvparten av den norske bistanden til ren energi. I perioden har Norfund forsøkt å dreie sine investeringer i større grad mot Afrika og de minst utviklede landene. Imidlertid er kun 2 prosent av investeringene gjort i de sju prioriterte samarbeidslandene i denne

perioden. Samtidig er nær to tredjedeler av Norfunds investeringer i fornybar energi gjort i øvre mellominntektsland. Undersøkelsen viser at rammebetingelsene for private investeringer i de prioriterte samarbeidslandene er så svake at det er svært krevende å finne lønnsomme prosjekter i fornybar energi. Norfunds nåværende rammevilkår og krav til lønnsomhet gjør fondet til et lite egnet virkemiddel for å utløse private investeringer i landene med de svakeste økonomiske og juridiske rammevilkårene.

Utenriksdepartementet har utbetalt om lag 2 mrd. kroner i perioden 2000–2013 til utbygging av sentral- og distribusjonsnett i de sju samarbeidslandene. Det utgjør om lag 60 prosent av energibistanden til disse landene. Bistanden har ifølge ambassadene gitt mer enn 100 000 husholdninger tilgang til strøm. Utbygging av strømmettet til landsbygda har vært særlig prioritert av ambassadene i Mosambik og Tanzania. I Mosambik har imidlertid utbygging av nettet ført til store økonomiske tap for det nasjonale elektrisitetsverket. Undersøkelsen viser at det er risiko for samme virkning for det nasjonale elektrisitetsverket i Tanzania. Årsaken til dette er blant annet at myndighetene i disse landene fastsetter en strømpris som ligger langt under kostnadene ved å levere strømmen. Elektrisitetsverkene får heller ikke statlige overføringer for å kompensere for dette. Elektrisitetsverkenees dårlige økonomi medfører i neste omgang manglende vedlikehold av kraftverk og strømmett, og dermed risiko for både hyppige og lange strømbrudd.

Det er en viktig forutsetning at bistanden tar utgangspunkt i samarbeidslandenes egne prioriteringer. Utenriksdepartementet har imidlertid et ansvar for å sikre at norsk bistand gis til prosjekter som er bærekraftige. Støtte til prosjekter som har svake forutsetninger for økonomisk bærekraft, svekker muligheten for langsiktige og stabile energileveranser.

6.2 Bistanden til ren energi har i liten grad nådd de fattigste

Ved behandlingen av St.meld. nr. 13 (2008–2009) *Klima, konflikt og kapital* uttrykte et flertall i utenrikskomiteen at norsk bistand må satse mer på solenergi og vindkraft-anlegg, spesielt der den fattige landsbygdbefolkningen ikke får tilgang til annen fornybar energi.

Utenriksdepartementet vurderer det slik at utbygging av strømmett er den mest egnede løsningen for å bidra til at også fattige husholdninger på landsbygda får tilgang til strøm. Videre skal utbygging av strømmettet føre til økt næringsvirksomhet og sysselsetting. Undersøkelsen viser imidlertid at de fattige på landsbygda ikke har råd til å koble seg til strømmettet der det er bygget ut. Påkobling koster som regel mellom 300 og 1500 norske kroner i Afrika sør for Sahara, en uoppnåelig sum for mange fattige som har under 15 kroner dagen å leve for. Det innebærer at selv om strømmettet bygges ut til en landsby, vil store deler av befolkningen forbli uten tilgang til strøm i sitt eget hjem. På Zanzibar har Norge støttet landsbyelektrifisering i flere tiår. Slutt-evalueringer av prosjektene viser at under 10 prosent av innbyggerne i landsbyene som har fått strøm, kobler seg på nettet. Dette er færre enn målet for prosjektene, og det har medført en svakere utviklingseffekt enn forventet. De fattige husholdningene har først og fremst fått nytte av strømmen gjennom bedre kvalitet på skole- og helse-tjenester.

I Nepal har imidlertid støtte til lokale løsninger, som solcellepaneler og mikro-kraftverk, gitt om lag en halv million husholdninger strøm. Utenriksdepartementet har

imidlertid støttet få prosjekter i de seks andre prioriterte samarbeidslandene som har kommet den fattigste delen av befolkningen til gode.

Undersøkelsen viser videre at bedre strømtilbud som følge av norskstøttede prosjekter så langt har ført til liten økning i næringsvirksomhet. Bedre tilgang til strøm har i liten grad ført til nyetableringer. Dette viser at tilgang til energi er en nødvendig, men ikke tilstrekkelig forutsetning for mer næringsvirksomhet. Det er grunn til å vurdere om bistanden har lagt nok vekt på å prioritere utbygging i områder med potensial for næringsutvikling.

6.3 Svakheter i planleggingen av prosjekter for kapasitetsutvikling gir problemer i gjennomføringen

Kapasitetsbygging og institusjonssamarbeid er blant de viktigste virkemidlene for bilateral bistand til ren energi. I Innst. S. nr. 269 (2008–2009) presiserer utenrikskomiteen at det er viktig å sørge for at bistand til kapasitetsutvikling er egnet til å bygge opp om mottakers eierskap til egen utvikling.

Undersøkelsen viser at det i de prioriterte samarbeidslandene i perioden 2000–2013 er inngått 27 avtaler om kapasitetsbygging, blant annet med samarbeidslandenes departementer, elektrisitetsverk og reguleringsmyndigheter. Gjennomgangen av evalueringer viser at flere prosjekter har hatt svak framdrift og manglende resultater.

Flere evalueringer av norske institusjonssamarbeid i energisektoren viser at resultatrammeverket som definerer mål og forventede resultater har vært svakt og lite egnet til å følge framdriften i samarbeidet. Evalueringene viser videre at mottakerorganisasjonene ikke gir kapasitetsbyggingsprosjektene nødvendig prioritet, enten på grunn av manglende økonomiske ressurser og bemanning eller på grunn av manglende forankring hos ledelsen.

Flere av ambassadene i samarbeidslandene peker på betydningen av å tilpasse samarbeidet til mottakerorganisasjonenes behov, noe som krever god bakgrunnskunnskap. Forankring og eierskap krever grundigere analyser av organisasjonenes behov og de rammene de arbeider innenfor. Styrket dialog i planfasen kan bidra til at definerte mål og forventede resultater i større grad er i tråd med mottakernes behov, og dermed øker mulighetene for å oppnå varige resultater.

6.4 Utenriksdepartementets mangelfulle plan- og beslutningsgrunnlag svekker muligheten for å styre bistanden effektivt

Utenrikskomiteen understreket i Innst.S.nr. 269 (2008–2009) at utvikling i fattige land krever en overordnet og sammenhengende bruk av virkemidler, slik at bistanden blir mer målrettet og strategisk.

Ambassadenes strategiske planer og virksomhetsplaner for perioden 2000–2013 gir informasjon om pågående norskstøttede bistandstiltak, gjennomføringsrisiko og framtidige satsingsområder. Undersøkelsen viser at planene angir hva som er besluttet, men at de inkluderer lite informasjon om bakgrunnen for ambassadenes beslutninger og prioriteringer.

Utenriksdepartementets tiltaksplan (2009) inneholder ikke klart definerte mål eller en tydelig tidsramme for satsingen. Planen slår fast at departementet, i dialog med

ambassadene, skal konkretisere de anbefalte føringene i detaljerte aktivitetsplaner som skisserer mål, prosjekter og forventede resultater, og fastsette ansvar og tidsfrister. Undersøkelsen viser at ambassadene ikke utarbeider aktivitetsplaner for bistanden. Undersøkelsen viser også at ambassadene heller ikke utarbeider analyser av energisektoren i de prioriterte samarbeidslandene som grunnlag for prioriteringer og beslutninger innen bistanden til ren energi. Det er dermed klare svakheter i departementets planlegging og kunnskapsgrunnlag for prioriteringer og beslutninger. Konsekvensen er at bistanden er lite målrettet og strategisk, og i liten grad tilpasset lokale forhold i samarbeidslandet.

Undersøkelsen viser også at Utenriksdepartementet ikke har oppdatert sentrale planer og dokumenter for bistanden til ren energi. Departementet skulle vurdere bærekraften av ren energi-initiativet etter to år, oppdatere tiltaksplanen (2009) årlig og gjennomføre en midtveisevaluering av handlingsplanen for miljørettet utviklingssamarbeid. Ingen av disse tiltakene er gjennomført til nå, og det gir risiko for at Utenriksdepartementet har et mangelfullt beslutningsgrunnlag.

Bistanden til ren energi er fordelt på flere kanaler og et mangfold av mottakere. Den bilaterale bistanden fordeler seg på 27 samarbeidsland, og den multilaterale bistanden er fordelt på flere organisasjoner, fond og initiativ. Utbygging av ren energi krever høye investeringer for å oppnå resultater. Mange ulike mottakere øker behovet for oppfølging og kontroll av departementet og ambassadene. Den spredte bistanden og Utenriksdepartementets mangelfulle planlegging svekker departementets mulighet til å styre bistanden effektivt og å velge virkemidler som fører til at målene oppnås. Samlet sett underbygger dette behovet for å konsentrere bistanden om færre mottakere.

7 Referanseliste

Stortingsdokumenter:

Stortingsmeldinger og stortingsproposisjoner

- St.meld. nr. 35 (2003–2004) *Felles kamp mot fattigdom*
- St.meld. nr. 13 (2008–2009) *Klima, konflikt og kapital*
- Meld. St. 14 (2010–2011) *Mot en grønnere utvikling*
- Meld. St. 25 (2012–2013) *Dele for å skape*
- St.prp. nr. 1 (1999–2000) for Utenriksdepartementet
- St.prp. nr. 1 (2001–2002) for Utenriksdepartementet
- St.prp. nr. 1 (2003–2004) for Utenriksdepartementet
- St.prp. nr. 1 (2005–2006) for Utenriksdepartementet
- St.prp. nr. 1 (2006–2007) for Utenriksdepartementet
- St.prp. nr. 1 (2007–2008) for Utenriksdepartementet
- St.prp. nr. 1 (2008–2009) for Utenriksdepartementet
- St.prp. nr. 1 (2009–2010) for Utenriksdepartementet
- Prop. 1 S (2010–2011) for Utenriksdepartementet
- Prop. 1 S (2011–2012) for Utenriksdepartementet
- Prop. 1 S (2012–2013) for Utenriksdepartementet
- Prop. 1 S (2013–2014) for Utenriksdepartementet

Innstillinger til Stortinget

- Innst. S. nr. 93 (2004–2005) *Innstilling fra utenrikskomiteen om felles kamp mot fattigdom. En helhetlig utviklingspolitikk*
- Innst. S. nr. 269 (2008–2009) *Innstilling fra utenrikskomiteen om klima, konflikt og kapital. Norsk utviklingspolitikk i et endret handlingsrom*
- Innst. 44 S (2011–2012) *Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om en grønnere utvikling – om sammenhengen i miljø- og utviklingspolitikken*
- Innst. S. nr. 45 (2007–2008) *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av Norfunds drift og forvaltning*

Dokumentserien

- Dokument nr. 3:13 (2006–2007) *Riksrevisjonens undersøkelse av Norfunds drift og forvaltning*
- Dokument 3:4 (2010–2011) *Riksrevisjonens undersøkelse av resultatorienteringen i norsk bistand*
- Dokument 3:8 (2012–2013) *Riksrevisjonens undersøkelse av norsk bistand til helsesektoren i Malawi.*

Lover

- Norfundloven fra 1997
- Instruks for Norfund

Internasjonale erklæringer

- *The Paris Declaration on Aid Effectiveness*

Dokumenter fra Utenriksdepartementet

- *Forslag til strategi og tiltak for å fremme norsk innsats i kraftsektoren i utviklingsland. Power for development – power to the poor.* Innstilling av arbeidsgruppe nedsatt av Utenriksdepartementet, 14. november 2005
- *Forprosjekt Energy+.* Rapport fra interdepartementalt utvalg levert 14. februar 2011

- Notatet *Styrket organisering av Regjeringens energi- og klimainitiativ (Energy+)*. Notatet er ikke datert.
- Oppsummering fra regional energisamling, Kampala, 27.–28. april 2009
- Referat/oppsummering fra energirådsamlingen i Maputo, 8.–9. september 2010
- Referat fra energirådsamling i Kampala, mars 2012
- Referat fra energirådsamling i Oslo, desember 2013
- Utenriksdepartementet (2006) *Regjeringens handlingsplan for miljørettet utviklingsarbeid*
- Utenriksdepartementet og Norad (2007) *Planen for ren energi-initiativet*
- Utenriksdepartementet og Norad (2009) *Action Plan 2009–2012*
- Utenriksdepartementet (2013) *Tiltak for økte kommersielle investeringer i fornybar energi* (notat)

Tildelingsbrev, virksomhetsplaner og strategiske planer

Etiopia:

- Tildelingsbrev fra Utenriksdepartementet til ambassaden i Addis Abeba i 2007, 2008, 2009, 2010, 2011 og 2012
- Virksomhetsplaner for ambassaden i Addis Abeba i 2008, 2009, 2011 og 2012

Liberia:

- Tildelingsbrev fra Utenriksdepartementet til ambassaden i Abidjan i 2007, 2008, 2009 og 2010
- Tildelingsbrev fra Utenriksdepartementet til ambassaden i Accra i 2011 og 2012
- Virksomhetsplaner for ambassaden i Abidjan i 2008 og 2009
- Virksomhetsplaner for ambassaden i Accra i 2012 og 2013

Mosambik:

- Tildelingsbrev fra Utenriksdepartementet til ambassaden i Maputo i 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012 og 2013
- Virksomhetsplaner for ambassaden i Maputo i 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012 og 2013
- Treårig plan 2011–2013 for samarbeidet mellom Norge og Mosambik og for Norges rolle i energisamarbeidet i SADC-regionen

Nepal:

- Tildelingsbrev fra Utenriksdepartementet til ambassaden i Katmandu i 2007, 2008, 2010, 2011, 2012 og 2013
- Virksomhetsplaner for ambassaden i Katmandu i 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012 og 2013
- Strategisk plan for samarbeidet med Nepal 2008–2010, *Fred, fleksibilitet og vekst*
- Strategisk plan for samarbeidet med Nepal 2009–2011, *Fred, statsbygging og inklusjon*

Tanzania:

- Tildelingsbrev fra Utenriksdepartementet til ambassaden i Dar es Salaam i 2008, 2009, 2010, 2011, 2012 og 2013
- Virksomhetsplaner for ambassaden i Dar es Salaam i 2009, 2010, 2011, 2012 og 2013
- Strategisk plan for ambassaden i Dar es Salaam i 2009, 2010 og 2011

Uganda:

- Tildelingsbrev fra Utenriksdepartementet til ambassaden i Kampala i 2009, 2011, 2012 og 2013

- Virksomhetsplaner for ambassaden i Kampala i 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012 og 2013

Øst-Timor:

- Tildelingsbrev fra Utenriksdepartementet til ambassaden i Jakarta i 2009, 2011, 2012 og 2013
- Virksomhetsplaner for ambassaden i Jakarta i 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012 og 2013

Norfund:

- Tildelingsbrev fra Utenriksdepartementet til Norfund i 2009, 2010, 2011, 2012 og 2013

Brev og referater

Brev

- Brev til Riksrevisjonen fra Utenriksdepartementet 16.5.2013
- Brev fra den norske ambassaden i Etiopia med svar på spørsmålsliste, 2.12.2013
- Brev fra den norske ambassaden i Indonesia (med ansvar for Øst-Timor) med svar på spørsmålsliste, 3.12.2013
- Brev fra den norske ambassaden i Mosambik med svar på spørsmålsliste, 2.12.2013
- Brev fra den norske ambassaden i Ghana (med ansvar for Liberia) med svar på spørsmålsliste, 2.12.2013
- Brev fra den norske ambassaden i Nepal med svar på spørsmålsliste, 2.12.2013
- Brev fra den norske ambassaden i Uganda med svar på spørsmålsliste, 7.3.2014
- Brev fra Utenriksdepartementet (svarbrev), 29.4.2014

Verifiserte møtereferater fra Norge

- Verifisert referat fra møte med Utenriksdepartementet, 24.6.2013
- Verifisert referat fra møte med Norfund, 2.7.2013
- Verifisert referat fra møte med Statnett, 21.10.2013
- Verifisert referat fra møte med Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE), 21.10.2013
- Verifisert referat fra møte med Utenriksdepartementet og Norad, 14.1.2013

Verifiserte møtereferater fra Tanzania

- Verifisert referat fra møte med Sida i Tanzania, 14.10.2013
- Verifisert referat fra møte med dr. Suma Kaare, 24.10.2013
- Verifisert referat fra møte med Energy and Water Utilities Regulatory Authority (EWURA), 29.10.2013
- Verifisert referat fra møte med USAID, 4.11.2013
- Verifisert referat fra møte med Tanzania Traditional Energy Development Organization (TaTEDO), 5.11.2013
- Verifisert referat fra møte med energirådgiveren ved den norske ambassaden i Tanzania, 13.11.2013
- Verifisert referat fra møte med representanter for avdeling for kraftproduksjon i TANESCO, 13.11.2013
- Verifisert referat fra møte med Rural Energy Agency, 21.11.2013
- Verifisert referat fra møte med TANESCOs prosjektkoordinator i institusjonssamarbeidet med Statnett, 28.11.2013
- Verifisert referat fra møte med Millennium Challenge Corporation, 28.11.2013
- Verifisert referat fra møte med deltakere i institusjonssamarbeidet mellom Statnett og TANESCO, 3.12.2013
- Verifisert referat fra møte med Ministry of Energy and Minerals (MEM), 6.12.2013

- Verifisert referat fra fokusgruppemøte med representanter for privat sektor i Tanzania, 20.12.2013
- Verifisert referat fra fokusgruppemøte med representanter for sivil samfunn i Tanzania, 8.1.2014

Nasjonale publikasjoner i Tanzania

- Joint Energy Sector Working Group, *Joint Energy Sector Review* for 2011, 2012 og 2013
- National Bureau of Statistics (2013) *Key Findings. 2011/12 Household Budget Survey. Tanzania Mainland*
- Public-Private Partnership Act 2010
- Public Private Partnership Regulations 2011
- Tanzania Ministry of Finance and Economic Affairs (2010) *National Strategy for Growth and Reduction of Poverty: MKUKUTA II*
- The United Republic of Tanzania (1999) *The Tanzania Development Vision 2025*
- The United Republic of Tanzania Ministry of Energy and Minerals (2003) *The National Energy Policy*
- The United Republic of Tanzania Ministry of Energy and Minerals (2013) *Big Results Now* [http://www.mem.go.tz/Portals/0/EasyDNNNewsDocuments/1062/0064_28062013-Energy_Lab_Report_on_Priority_Projects_Under_Big_Results_Now_Initiative\[1\].pdf](http://www.mem.go.tz/Portals/0/EasyDNNNewsDocuments/1062/0064_28062013-Energy_Lab_Report_on_Priority_Projects_Under_Big_Results_Now_Initiative[1].pdf)
- The United Republic of Tanzania Ministry of Energy and Minerals, *Power System Master Plan* for 2011, 2012 og 2013
- The United Republic of Tanzania Ministry of Energy and Minerals (2011) *Medium Term Strategic Plan 2012/13–2015/16*.
- United Republic of Tanzania President's Office, Planning Commission (2012) *Five Year Development Plan 2011/2012–2015/16. Unleashing Tanzania's latent growth potentials*
- United Republic of Tanzania President's Office, Planning Commission (2012) *Long term perspective plan 2011/12–2025/26 – Roadmap to a middle-income country*

Resultatrapporter, fagrapporter, evalueringer og bøker

- African Economic Outlook (2012) *Tanzania* (2012)
- Alternative Energy Promotion Centre (2013) *Energizing Rural Nepal – Energy Sector Assistance Programme: a decade of experience in delivering clean, sustainable and renewable energy solutions*
- Bernard, T (2012) *Impact analysis of Rural Electrification Projects in Sub-Saharan Africa*, i The World Bank Observer, vol. 27, no 1 2012
- Brandtzæg, B. og S. Hansen (2005) *Barriers to investment in the power sector in developing countries*
- Energy Access Practitioner Network (2011) *Towards Achieving Universal Energy Access by 2030*
- IFC/World Bank Group (2014) *Doing Business 2014: Understanding Regulations for Small and Medium-Size Enterprises*. Oktober 2013
- IFC/World Bank Group: Enterprise Surveys – what businesses experience <http://www.enterprisesurveys.org/>
- International Monetary Fund (2013) *United Republic of Tanzania: Sixth Review Under the Policy Support Instrument, Second Review Under the Standby Credit Facility Arrangement, and Request for Modification of Performance Criteria-Staff Report; Press Release on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for Tanzania*
- International Energy Agency (IEA) (2011) *World Energy Outlook 2011. Energy for all. Financing access for the poor. Special early excerpt*

- Jerven, M. (2013) *Poor numbers – How we are misled by African development Statistics and What to do about it*
- Kapika, J. og A. Eberhard (2013) *Power-sector reform and regulation in Africa*
- Kruse, S. (2007) *Institusjonssamarbeid i norsk bistand. Erfaringer med faglig bistand gjennom norske direktorater og departementer. En rapport til Norad*
- Norad (2001) *Guidelines for institutional cooperation*
- Norad (2005) *Bistandshåndboken*
- Norad (2006) *State of the art-study: The long-term effects of assistance to the power sector. Final Report, Stein Hansen (Nordic Consulting Group)*
- Norad (2007) *Evaluation of Norwegian Power-related Assistance. Final report, Scanteam*
- Norad (2009) *Norwegian Development Assistance to Rural electrification – Best Practice Guide for Planning*
- Norad (2010) *Discussion: Leveraging Private Investments to Clean Energy Projects: A Guidance Note for Norwegian Development Assistance*
- Norad (2010) *Kapasitetsutvikling: Bygging av levedyktige samfunn*
- Norad (2012) *Energy for sustainable development. Annual report 2011*
- Norad (2013) *Energy for sustainable development. Annual report 2012*
- Norad (2014) *Energy for sustainable development. Annual report 2013*
- Norconsult (2010) *A study of success factors and challenges for commercial clean energy investments in developing countries*
- Norfund (2010) *Virksomhetsrapport*
- Norfund (2012) *Virksomhetsrapport*
- NVE (2012) *Erfaringer med institusjonssamarbeid og forslag til tiltak*
- Overseas Development Institute (2013) *Job creation impact study: Bugoye Hydropower Plant Uganda*
- Sustainable Energy for All (2013) *Global Tracking Framework*
- UNDP (2012) *Integrating Energy Access and Employment Creation to Accelerate Progress on the Millennium Development Goals in Sub-Saharan Africa*
- Utenriksdepartementet (1998), Evaluation report 1.98, “Twinning for development”. *Institutional cooperation between public institutions in Norway and the South. Development through institutions? Sub-study 1*, Christian Michelsen Institute
- World Bank (2010) *Addressing the electricity access gap – Background paper for the World Bank Group Energy Sector Strategy*
- World Bank (2013) *Rapid Budget Analysis 2013. Synoptic Note, draft*
- World Bank Institute (2009) *Capacity Development Results Framework*
- World Economic Forum (2013): *The Global Competitiveness Report 2013/2014*
- World Health Organization/UNDP (2009) *The Energy Access Situation in Developing Countries. A Review Focusing on the Least Developed Countries in Sub-Saharan Africa*

Internettkilder

- <http://www.norad.no/no/resultater/kraftutbygging-ga-mer-energi>
- http://www.norway.go.tz/News_and_events/agreements_and_contracts/
- <http://www.bistandsaktuelt.no/nyheter-og-reportasjer/arkiv-nyheter-og-reportasjer/satser-p%C3%A5-sm%C3%A5-vannkraftverk-i-uganda>
- <http://www.getfit-uganda.org>
- <http://www.norad.no/no/om-bistand/landsider/afrika/tanzania>
- <http://allafrica.com/stories/201310230215.html>

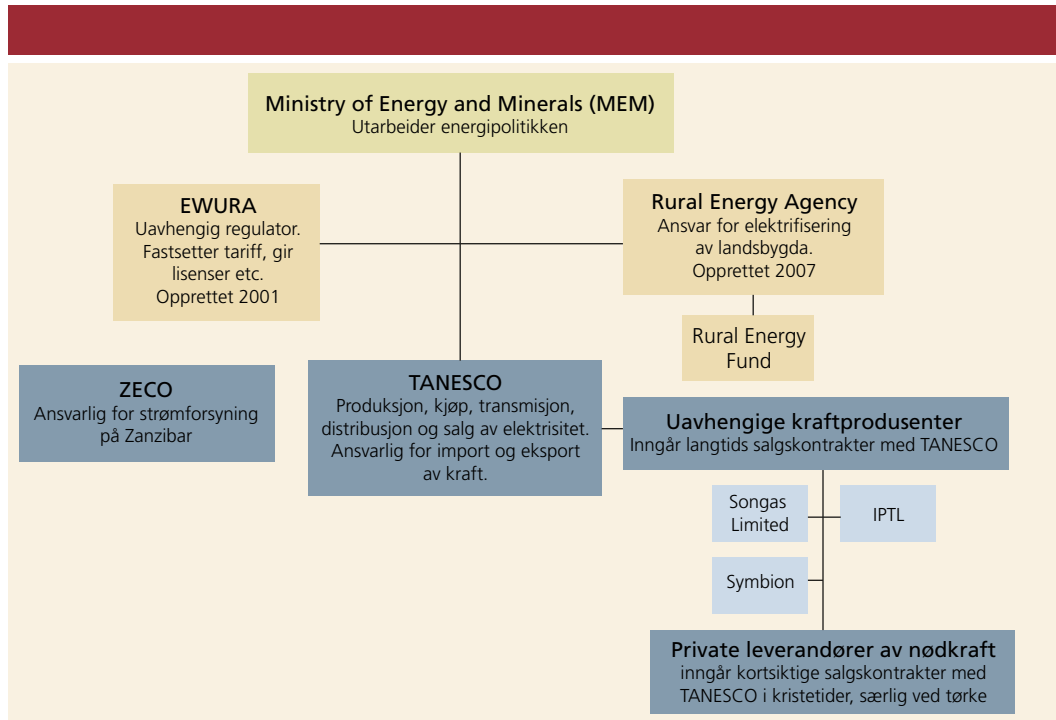
Prosjektdokumentasjon

Land	Prosjektnavn og avtale-nummer	Dokumenter
Tanzania	TAN 09/100 – Capacity building and emergency repair project of existing hydropower plants in Tanzania including institutional cooperation between TANESCO and NVE	Annual Progress Report 2013
		Notat: Meeting with officials from Auditor General of Norway, 27.9.2013
	TAN 02/309; TAN 05/076 – Electrification Zanzibar, phase IV; Electrification Zanzibar, extension phase IV	Norad (2009) End-review of Phase IV and Extension of the Zanzibar Rural Electrification Project. Norconsult, Nordic Consulting Group Final Report April 2009.
		Norad (2006) End Review of Phase IV Electrification Programme Zanzibar. NVE, June 2006
		Winther, T. (2006) Social Impact Evaluation Study of the Rural Electrification Project in Zanzibar, phase IV (2003–2006). November 2006.
	TAN 06/075, TAN 06/013 – Pemba subsea cable	Norad (2010) End review of Tanga-Pemba subsea cable. Pöyry
		Norad (2009) Impact Assessment Study Pemba Island. COWI Final report November 2009.
	TAN 12/0017 – Rural Energy Fund	Agreement between the Norwegian Ministry of Foreign Affairs and the Government of the United Republic of Tanzania regarding Financial Support to the Rural Energy Fund. 9.4.2013
		Decision Document, 29.3.2013
		Sida (2012) Mid Term Review of the Swedish Financing Support to the Rural Energy Fund, Tanzania. ORGUT, November 2012
		Norad (2014) Performance Audit of rural Energy Agency, Tanzania. Norplan, 7.2.2014
		Proposal document.
	TAN 07/111, TAN 07/062 TANESCO – Statnett twinning arrangement	Appraisal of support to Rural Energy Fund of Tanzania. Norad 26.11.2012
		Project Document for Institutional Cooperation between Tanzania Electric Supply Company Limited (TANESCO) and Statnett SF. 18.7.2008
		Twinning arrangement between TANESCO and Statnett. Preliminary assessment of draft Project Document. Norad 8.9.2008
		Project Document for 5 year Institutional Cooperation between Tanzania Electric Supply Company Limited (TANESCO) and Statnett SF. 14.12.2008
		Twinning arrangement between Tanesco and Statnett. Preliminary assessment of the revised Project Document. Norad 12.3.2009
		Appropriation Document. Udatert.
		Norad (2012): Mid-Term Review of TANESCO-Statnett. Norplan, October 2012.
		Plans for the project phase 2, version 2. 15.1.2013
		Draft Quarterly Progress Reports. 1 st Quarter 2012 – 3 rd Quarter 2013
		Annual reports. 2012, 2013
		Minutes from annual meeting 2012.
		Meyer, U. (2009) REPORT: Planning workshop TANESCO-Statnett Twinning Collaboration, s. 1.

Land	Prosjektnavn og avtale-nummer	Dokumenter
Etiopia	ETH 08/020, ETH 09/001 Institutional cooperation between NVE and MOWE and Technical Support to ENTRO	Norad (2012) Mid-term Reviews of the Institutional cooperation between NVE and MOWE and Technical Support to ENTRO. ORGUT, 16.4.2012
Liberia	LBR-09/003 Liberia Electricity Corporation (LEC) Management Contract, LBR-09/014 Grid Investment Programme, LBR-09/010 Institutional Cooperation – Capacity Building in the Ministry of Lands, Lines and Energy (MLME)	Norad (2013) Mid-term review of Norwegian financial support to the energy sector in Liberia
Mosambik	MOZ 0012, MOZ 2016 Rural electrification in Mosambik	Norad (2013) Impact assessment of rural electrification. Final report, Norplan 28.10.2013
Uganda	UGA 08/004 – Institutional cooperation between UETCL and Statnett	Norad (2012) UETCL-Statnett twinning arrangement: End-review of 2009–2011 phase 2 and appraisal of 2012–2016 phase 3 proposal. Final report Norplan 3.4.2012

Vedlegg

Vedlegg 1 De viktigste aktørene i Tanzanias energisektor



Vedlegg 2 Oversikt over norskstøttede prosjekter innen kapasitetsbygging i de prioriterte samarbeidslandene for ren energi

Land	Navn på prosjektet og avtalenummer	Partner-institusjon	År (utbetalinger i perioden 2000–2012)	Utbetalt totalt i perioden (i 1000 kroner)
Etiopia	ETH-07/022 MOWR Feasibility Beko Ako and Mandaya. Inneholder en kapasitetsbyggingskomponent.	NVE		3 324,3 (ved utgangen av 2011, ifølge MTR)
Liberia	LBR-09/003 Management contract for the Liberian Electricity Company (LEC), inkl. On-the-job-training	Manitoba Hydro International (Canada)	2010–2012	38 993,9
	LBR 09/010 Capacity building at MLME	NVE	2011–2012	28 000
	LBR 09/014 Distribution investment electricity sector. 2,3 USD er allokert til separate kapasitetsbyggings-program i LEC	Manitoba Hydro International (Canada)		
Mosambik	MOZ-0089 Capacity building to the National Directorate for Energy DNE through institutional cooperation. Består av prosjektene MOZ-98/008, MOZ-01/306, MOZ99/326, MOZ-00/308, MOZ 02/350 og MOZ 05/007).	NVE	2000–2007	65 430,8
	MOZ-3009 Capacity building of the Ministry of Energy. Består av prosjektene MOZ-04/280 og MOZ-11/0033)	Ukjent	2007–2012	31 953,8
	MOZ 3074 Technical assistance to Electricidade de Mocambique (EDM). Består av prosjektene MOZ-08/004 og MOZ12/0045	Ukjent	2008–2012	16 720
	MOZ 3081 CDM Capacity building. Består av prosjektene MOZ-09/032, MOZ-11/0049, MOZ-09/027	–		791
	MOZ-3009 Institusjonelt samarbeid mellom energiministeriet og NVE og strategisk rådgivning til Mosambiks energiminister. Består av prosjektene MOZ-12/0053 og MOS-13/0001	NVE	2012–	
	MOZ-13/0002 Institusjonelt samarbeid mellom Electricidade de Mocambique (EDM) og Statnett.	Statnett	2012–	
	Fire kapasitetsbyggingsprogrammer på regionalt nivå. (SADC, SARDC, SAPP, RERA)			
Nepal*	NPL-09/005, NPL-09/039 Institutional Development and Cooperation.	SINTEF	2009–2012	7 996,5
	NPL-98/013 og NPL-06/018 HydroLab	NTNU	2000–2012	6 630,2
	NPL-06/040 og NPL-12/0015	NTNU	2009–2010	4 400
	Statnett og NVE har siden 2009 planlagt institusjonssamarbeid i Nepal. NVE-prosjektet er lagt på is fra ambassadens side, mens Statnett trakk seg ut av planene på grunn av ønske om å konsentrere seg om Øst-Afrika.			

Land	Navn på prosjektet og avtalenummer	Partner-institusjon	År (utbetalinger i perioden 2000–2012)	Utbetalt totalt i perioden (i 1000 kroner)
Tanzania	TAN 07/052 og TAN 07/011 Institutional cooperation TANESCO-Statnett	Statnett	2008–2012	18 088,1
	TAN 09/100 Emergency repair project. Har en kapasitetsbyggings-komponent.	NVE	2009–2012	
	TAN 08/037 Biofuels policy framework		2009–2011	6 000
	TAN 10/0035, TAN-10/0070 og TAN-11/0032 Maintenance in ZECO			
Uganda	UGA 3004 UETCL-Statnett twinning. Består av prosjektene UGA-02/025, UGA-06-057, UGA 08/004 og UGA-10/0050	Statnett	2005–2012	33 570,6
	UGA 11/0025 Energy Sector Monitoring Consultant	KPMG	2012–	2 824,2
	UGA 06/048 Strengthening of the State Administration of the Electricity Sector	NVE		2 200
	UGA 04/198 Standard Renewable Energy Development Policy		2005	777
	UGA 99/340 Electricity Regulatory Authority		2001–2004	14 274,5
Øst-Timor	TIM-08/012 Institutional cooperation within power sector	NVE	2009–2012	24 978,3

Kilde: Norads database *Norsk bistand i tall* og ambassadenes svar på spørsmålsliste

* Ambassaden oppgir også flere andre prosjekter som ikke er tatt inn i oversikten siden støtten er liten (under 500 000 kroner).

Vedlegg 3 Norfunds investeringer i høyere mellominntektsland

År der Norfund har investert i landet, er farget. Rød farge tilsier at landet ikke har vært innenfor grensen som Stortinget har satt for hvor Norfund kan investere det aktuelle året, jf. Prop. 1 S. Alle investeringene, med unntak av Sør-Afrika, er gjennom SN Power, som ifølge Utenriksdepartementet er unntatt fra Stortingets grense. Utenriksdepartementet opplyser i brev at vurderinger om et land er innenfor grensen for IDA-lån, må baseres på landets BNP per innbygger det foregående året.

Land		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Chile	BNP per innbygger (US\$)	7 615	9 371	10 383	10 672	10 120	12 685	14 513	15 452
Peru	BNP per innbygger (US\$)	2 863	3 298	3 795	4 525	4 495	5 386	6 112	6 796
Sør-Afrika	BNP per innbygger (US\$)	5 234	5 468	5 930	5 598	5 758	7 266	7 943	7 508
Brasil	BNP per innbygger (US\$)	4 739	5 788	7 194	8 623	8 373	10 978	12 576	11 340
Panama	BNP per innbygger (US\$)	4 594	4 998	5 670	6 473	6 683	7 229	8 373	9 534
Grense for IDA-lån		5 185	5 295	5 295	6 055	6 465	6 725	6 885	6 925

Vedlegg 4 Forkortelser i figur 9

CCS	Carbon capture and storage capacity building
CESUL	Regional Transmission Development Project
EnDev	The Energizing Development Partnership
ESMAP	The Energy Sector Management Assistance Program
GAP-PIDG	Green Africa Power
GEEREF	Global Energy Efficiency and Renewable Energy Fund
GEF	Global Environmental Facility
IDA	International Development Association
NDF	Nordic Development Fund
REEP	The Renewable Energy and Energy Efficiency Partnership
SE4All	Sustainable Energy For All
SEDF	South Asia Enterprise Development Facility
SREP	Scaling-up renewable Energy in low income countries
UNDP	The United Nations Development Programme
UNEP	The United Nations Environment Programme
UN Habitat	The United Nations Human Settlements Programme
UNIDO	The United Nations Industrial Development Organization
WWF	World Wildlife Fund



Bakgrunn og mål for undersøkelsen.
Funn og anbefalinger.



241 344

Trykk: 07 Media 2013

Riksrevisjonens undersøkelse av norsk bistand til ren energi

BAKGRUNN OG MÅL FOR UNDERSØKELSEN

1,3 milliarder av jordens befolkning har ikke tilgang til elektrisitet, og over 95 prosent av dem som mangler både strøm og annen moderne energi lever i utviklingsland i Afrika og Asia. Å bidra til bedre tilgang med utbygging av fornybar energi og strømnnett er et viktig mål for norsk bistandsarbeid.

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere i hvilken grad norsk bistand til ren energi er i tråd med Stortingets mål om å bidra til økonomisk vekst og bedre levekår for de fattige. Undersøkelsen omfatter i hovedsak bistanden til de syv prioriterte samarbeidslandene for ren energi: Etiopia, Liberia, Mosambik, Nepal, Tanzania, Uganda og Øst-Timor. De har i årene 2000–2013 mottatt om lag 3,9 mrd. kroner av en samlet norsk bistand til ren energi på 12,26 mrd.



Funn og anbefalinger

Norsk bistand har i liten grad bidratt til å øke tilgangen til ren energi:

- Bistanden har i liten grad ført til økt fornybar kraftproduksjon i de prioriterte samarbeidslandene.
- Utenriksdepartementet mangler gode virkemidler for å utløse private investeringer i land med svake rammebetingelser.
- Norskstøttede tiltak for utbygging av strømnnett har svak økonomisk bærekraft.

Bistanden har i liten grad nådd de fattigste:

Over halvparten av støtten til de prioriterte samarbeidslandene har gått til utbygging av strømnnett, men nettilkobling har en kostnad som gjør dette uoppnåelig for mange fattige – muligheten benyttes primært av de rikeste husholdningene. Landsbyelektrifisering har i liten grad ført til økt produktiv virksomhet og økonomisk vekst som kan komme de fattigste til gode, slik Utenriksdepartementet har forutsatt.

Etter Riksrevisjonens vurdering er det derfor risiko for at målet om å nå de fattige først vil kunne oppnås på svært lang sikt.

Riksrevisjonen anbefaler at Utenriksdepartementet

- vurderer hvordan teknologiske framskritt innen ny fornybar energi kan utnyttes bedre for å bidra til økt og mer stabil kraftproduksjon i mottakerlandene og å nå mer effektivt ut til den fattige delen av befolkningen
- vurderer alternative virkemidler som kan utløse private investeringer i ren energi i de landene som har svakest rammevilkår

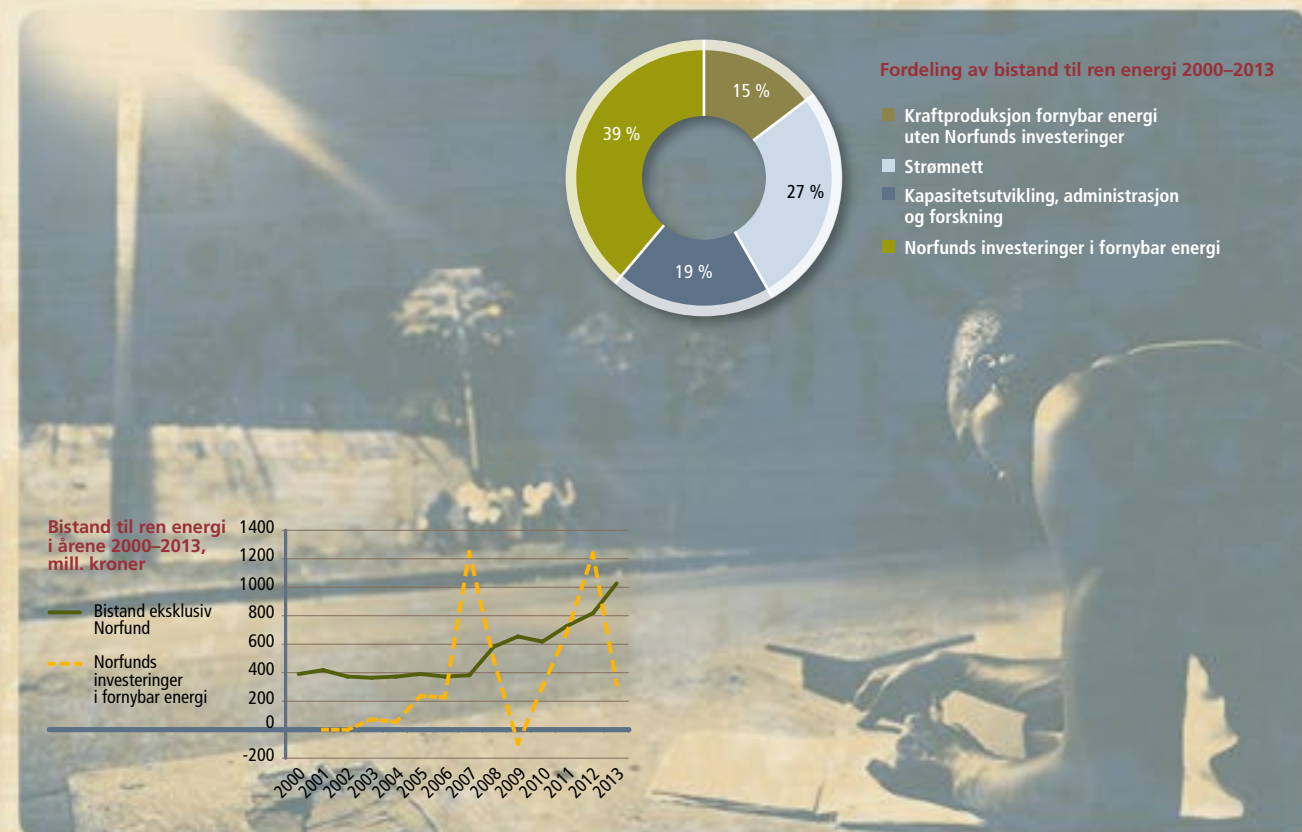
Svakheter i planleggingen av prosjekter for kapasitetsbygging gir problemer i gjennomføringen:

Blant disse prosjektene – 27 i de prioriterte samarbeidslandene – har flere hatt svak framdrift og manglende resultater. I flere mottakerinstitusjoner har prosjektene manglet forankring hos ledelsen, og institusjonene har ikke hatt økonomiske ressurser og bemanning til å prioritere prosjektene.

- Riksrevisjonen anbefaler Utenriksdepartementet å sikre at det i planleggingen av kapasitetsbygging i større grad tas hensyn til mottakerorganisasjonens organisatoriske utfordringer, kapasitet og kompetanse.

Utenriksdepartementets mangelfulle plan- og beslutningsgrunnlag svekker muligheten for å styre bistanden effektivt:

- Riksrevisjonen anbefaler Utenriksdepartementet å sørge for at ambassadene gjennomfører og forbedrer analysene som legges til grunn for prioriteringer og beslutninger for bistanden til ren energi. Dette vil gi et beslutningsgrunnlag som kan bidra til at virkemiddelbruken er bedre tilpasset forholdene i samarbeidslandene.





Riksrevisjonen
Pilestredet 42
Postboks 8130 Dep
0032 Oslo

Sentralbord 22 24 10 00
Telefaks 22 24 10 01
postmottak@riksrevisjonen.no

www.riksrevisjonen.no



23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924 22 781 329 781 52