

Utenriksdepartementet
Utenriksrådets kontor
Postboks 8114 Dep.
0032 OsloArkivkode/ File no:
arkivkodeVår ref./ Our ref.:
1700140-41Deres/ Dykkar ref./ Your ref.:
avsenders refVår saksbeh./ Enquiries:
Anette WilhelmsenDato/ Date:
08.05.2018

Oversendelsesnotat: Evaluering av norsk innsats for å sikre samstemthet for utvikling

Evalueringen er gjennomført på oppdrag fra Evalueringsavdelingen i Norad av Forskningsstiftelsen Fafo i samarbeid med PRIO. Vi planlegger å publisere rapporten på Norad sin webside fredag 11. mai. Det avholdes et debattmøte i Nasjonalbiblioteket mandag 14. mai 2018 kl. 13.

Bakgrunn og formål

Norsk utviklingspolitikk har som formål å styrke og fremme utviklingslandenes interesser og utvikling. Annen norsk politikk har som formål å fremme norske interesser. I skjæringspunktet mellom utviklingspolitikk og andre politikkområder kan det oppstå dilemma: Det som tjener Norges interesser, kan ha negativ effekt for utviklingsland og omvendt. Evalueringen ser på hvilke mekanismer Utenriksdepartementet har etablert for å sikre at norske interesser ikke motvirker globale utviklingsmål – med andre ord – for å sikre at norsk politikk er samstemt for utvikling.

Samstemthet betyr å se bredere på hva som påvirker utviklingslandenes utvikling utover såkalt utviklingssamarbeid i snever forstand. Dette betyr at norske politiske virkemidler skal støtte opp om hverandre og at ulike politikkkfelt (som for eksempel innenfor handel, migrasjon, investeringer, klimaendringer og sikkerhet), fortrinnsvis skal dra i samme retning som utviklings- og bistandspolitikken. Samstemthet går dermed på tvers av departementer og inkluderer koordinering med andre nasjonale og internasjonale aktører.

Norge har forpliktet seg til samstemthet ved flere anledninger, senest i Solberg-regjeringens Jeløya-plattform. Norge har også forpliktet seg til 2030-agendaen hvor det er et eget bærekraftsmål knyttet til å sikre samstemthet (mål 17). Rapporten fra Samstemthetskommissjonen i 2008 (NOU 14) er grunnlag for evalueringen.

Formålet med evalueringen er å bidra til økt kunnskap om:

- Initiativ Utenriksdepartementet og andre norske aktører har etablert for å sikre samstemthet
- Kartlegging av dilemma som følge av motsetninger mellom globale utviklingsmål og norske mål, og
- Hvordan norsk innsats for å sikre samstemthet ser ut i praksis. Myanmar er brukt som eksempel, fordi et økende antall aktører – både tradisjonelle utviklingsaktører og ikke-tradisjonelle utviklingsaktører, har hatt et stadig større engasjement i Myanmar de siste årene.

Evalueringen ser på perioden 2008-2017.

Funn og konklusjoner

- Evalueringen konkluderer med at Utenriksdepartementet har hatt et uklart mandat for å sikre samstemthet. Etter anbefalingene fra Samstemthetskommissjonen i 2008, ble noe av ansvaret lagt til

Utenriksdepartementet (Seksjon for Utviklingspolitikk), men Utenriksdepartementets evne til å håndtere dilemma både utfordres og begrenses av sektoransvaret innenfor sentralforvaltningen. Ettersom Utenriksdepartementet ikke har sanksjonsmuligheter overfor andre departementer, kan de ikke «tvinge» disse til å rapportere om dilemma som oppstår. Mangelen på institusjonaliserte arenaer for samarbeid mellom departementer gjør arbeidet for samstemthet utfordrende.

- Den eneste formelle mekanismen for å sikre samstemthet i dag, er en årlig rapport om norsk samstemthet som er vedlegg til statsbudsjettforslaget til Stortinget. Denne ble etablert etter en anbefaling fra samstemthetskommisjonen i 2008 om å årlig rapportere «om de samlede effekter og resultater av norsk politikk i forhold til de utviklingspolitiske målene». Hovedformålet til disse rapportene er å rapportere hva som gjøres for å sikre at ulike politikkområder bidrar til utvikling i fattige land. Rapportene adresserer derfor ikke hoveddilemmaene i spennet mellom utviklingspolitikk og andre områder. At rapporten har ulikt fokus fra år til år gjør det heller ikke mulig å måle grad av samstemthet over tid.
- Norske aktører har håndtert ulike dilemma i skjæringspunktet mellom utviklingspolitikk og annen politikk fra «sak-til-sak». Den norske responsen karakteriseres dermed som reaktiv snarere en proaktiv, gjerne utløst av press fra eksterne aktører, som for eksempel fra det norske sivilsamfunnet og politiske partier i opposisjon. Det er særlig tre dilemma som utmerker seg:
 - avhengigheten av inntekt fra olje og gass, og erklært støtte til å redusere klimaendringer.
 - å beskytte norsk jordbruk, og å øke import fra lav- og mellominntektsland.
 - å opprettholde norske sikkerhetsinteresser og å fremme menneskerettigheter.
- Den uformelle og fleksible norske handlemåten reflekteres også på landnivå i Myanmar. Evalueringsteamet fant få styringssignaler i årlige instruksjoner og tildelingsbrev til ambassaden fra Utenriksdepartementet i perioden 2008-2017. Det var i stor grad opp til ambassaden å håndtere eventuell konflikt mellom nye politiske føringer, eksisterende strategier og lokale forpliktelser.

Vurderinger og anbefalinger om oppfølging fra evalueringsavdelingen

Evalueringsavdelingen mener rapporten svarer på mandatet og at kvaliteten på rapporten er god, der funn og konklusjoner kan forsvares. Både innholdet i rapporten og tidspunktet for ferdigstilling er relevant både for den planlagte bistandsreformen, og for Samstemthetsforumet som ministeren lanserte i slutten av april. For å forbedre samstemthet er vi avhengig av å ha en åpen debatt om håndtering av dilemma, og institusjonaliserte mekanismer for å sikre at dilemma blir debattert og håndtert.

Evalueringsavdelingen foreslår at Utenriksdepartementet vurderer følgende som i all hovedsak bygger på anbefalingene i evalueringsrapporten:

	Anbefaling	Tiltak (eller begrunnelse for å ikke følge opp)	Ansvarlig for tiltak	Tids-ramme	Resultat/ endring/ kommentarer
1.	Det anbefales at det nye Samstemthetsforumet sammensettes bredt med forskere, representanter fra sivilsamfunnet og private aktører. Mandatet for forumet bør omfatte ansvar for å initiere en åpen og offentlig debatt om dilemmaer knyttet til samstemthet.				

	Forumets faglige og politiske uavhengighet bør sikres.				
2.	Det anbefales at Samstemthetsforumet får i oppdrag å utarbeide en uavhengig, årlig gjennomgang av dilemma i spenningsfeltet mellom norske interesser og globale utviklingsmål. Gjennomgangen bør legges frem tidlig på året, og følge en metode som gjør det mulig å måle grad av samstemthet fra år til år. Basert på den årlige gjennomgangen, bør forumet utarbeide et sett med anbefalinger. De berørte departementene bør inviteres til å kommentere på gjennomgangen og anbefalingene før disse fremlegges Utenriksdepartementets politiske ledelse.				
3.	Det anbefales at ambassadene systematisk rapporterer til Utenriksdepartementet om dilemma i skjæringspunktet mellom utviklingspolitikk og annen norsk politikk.				

Videre prosedyre

Vi minner om den videre prosedyren der utenriksråden på grunnlag av et notat fra den avdelingen i Utenriksdepartementet som er ansvarlig for tiltaket som er evaluert, gjør vedtak om hvilke saker som skal følges opp, innenfor hvilken tidsramme og av hvem. Denne oppfølgingsplanen skal sendes involverte parter innen seks uker med kopi til evalueringsavdelingen og til direktøren i Norad. Videre skal den ansvarlige avdelingen senest innen ett år, rapportere til utenriksråden om hvordan planen skal følges opp. Dette oversendelsesnotatet er utarbeidet i tråd med «Instruks for evalueringsvirksomheten i norsk bistandsforvaltning», datert 23. november 2015 og vil bli offentliggjort på www.norad.no/evaluering.

Per Øyvind Bastøe
 Evalueringsdirektør

Anette Wilhelmsen
 Seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent og krever ikke signatur.