

Til: Utenriksdepartementet v/assisterende utenriksråd

Vår ref.:
1100512

Arkivkode:

Via: Norad, direktøren

Dato:
8.3.2012

Kopi til:

Vår saksbeh.:
Jon Teigland

Utenriksdepartementet v/
Avdeling for Europa og handel
WTO/OECD-seksjonen
Avdeling for FN, fred og humanitære spørsmål
Seksjon for FN-politikk og likestilling
Seksjon for multilateral utviklingsfinansiering
og global økonomi
Norges faste delegasjon i Genève
Ambassaden i Wien
Norad v/
Avdeling for økonomisk utvikling, energi,
likestilling og styresett
Seksjon for næringsutvikling

Fra: Evalueringsavdelingen i Norad

Notat

Studie av Norges handelsrelaterte bistand. Oppfølging.

Sammendrag

En konsulent har på oppdrag fra Evalueringsavdelingen i Norad samlet erfaringene med Norges handelsrelaterte bistand gjennom multilaterale organisasjoner. Studien konkluderer med at Norge spiller en viktig rolle på dette området, men at resultatene har variert. Flere av organisasjonene har ikke levert så godt som en burde forvente.

Studien tilrår at Norge øker den handelsrelatert bistanden, men den peker også på at det er viktige utfordringer knyttet til Enhanced Integrated Framework for Trade-Related Technical Assistance (EIF) og FN-konferansen om handel og utvikling (UNCTAD). Studien anbefaler å vurdere norske prioriteringer på området og oppdatere den norske handlingsplanen for handelsrelatert bistand.

Studien har ikke sett på partnerlandenes erfaringer, og Evalueringsavdelingen anbefaler en begrenset studie for å kartlegge disse landenes behov. En slik studie vil være til hjelp når en skal vurdere de multilaterale organisasjonene og fordeler og ulemper ved bi- og multilateral bistand. Evalueringsavdelingen peker på ny forskning som viser at svak økonomisk infrastruktur er en viktig hindring for handel. Dette kan

tilsi at Norge bør vurdere å komplettere eksisterende bistand til energi og transport med støtte til handelsrettet økonomisk infrastruktur på de samme områdene.

1. Bakgrunn og mandatet

Norge har brukt ca. 125 millioner kroner årlig i perioden 2007-2009 på handelsrelatert bistand. Av dette er 75-80 % gitt til multilaterale organisasjoner, hvorav 97 % er disponert av ni organisasjoner. Evalueringsavdelingen engasjerte Devfin Advisers AB v/ Claes Lindahl til å systematisere erfaringene på området. Studien er basert på evalueringer, gjennomganger, årsrapporter og andre dokumenter, samt intervjuer med aktuelle personer i norsk bistandsforvaltning og noen av de berørte organisasjonene. Formål har vært å:

- dokumentere resultater av norskfinansiert innsats.
- vurdere organisasjonenes evne til å gjennomføre og rapportere om tiltak, med vekt på de områdene som er prioritert i den norske handlingsplanen på området – inkludert en vurdering av systemer for kvalitetssikring og resultatrapportering
- gi en oversikt over de ulike organisasjonenes sterke og svake sider, som grunnlag for å sammenligne organisasjonene
- vurdere mulige endringer i norsk handelsrelatert bistand

Studien omfatter ikke en evaluering av den norske handlingsplanen.

2. Studiens funn

Konsulenten finner at handlingsplanens intensjoner har vært fulgt når det gjelder støtteomfang, kanaler og med vekt på faglig bistand og kapasitetsbygging. Det har imidlertid vært en sterk nedgang i norsk støtte til UNCTAD fra 2007, begrunnet med at organisasjonen ikke har gjennomført nødvendige reformer. Handlingsplanens prioriterte områder godt styresett, regional handel og likestilling er fulgt opp av de fleste organisasjonene, men tverrgående tema som klima og arbeidsforhold er nesten fraværende.

Norge er en av de viktigste giverne på feltet, med høye, stabile og lite øremerkede bevilgninger. Norge er største giver til EIF, nest største til FNs organisasjon for industriell utvikling (UNIDO) og Verdens handelsorganisasjon (WTO) sin bistand på området, og er en av de tre-fire viktigste giverne for de fleste av de andre organisasjonene. Til sammen bidrar Norge til å finansiere flere hundre store og små prosjekter hvert år.

Dokumentasjon er svak når det gjelder hvorvidt støtten har bidratt til mer handel, økonomisk vekst og redusert fattigdom. Flere av organisasjonene har svake systemer for å overvåke og rapportere om resultatene av sin virksomhet. Dette gjelder spesielt EIF, UNCTAD, International Trade Center (ITC) og WTO. At solide studier stort sett mangler, gjør det også vanskelig å vurdere hvilke organisasjoner som fungerer godt eller dårlig. Noen brede, uavhengige studier indikerer imidlertid at resultatene varierer mellom organisasjonene.

Konsulenten peker på vesentlige svakheter ved enkelte av organisasjonenes virksomhet. EIF, som har høyest prioritet i den norske handlingsplanen, har foreløpig sviktet når det gjelder gjennomføring. Det anbefales at Norge følger utviklingen nøye og vurderer å utsette nye bevilgninger. For UNCTADs del er rådet at Norge legger mer vekt på reformer i organisasjonen. Konsulenten anbefaler at ansvaret for prosjektstøtte blir overført fra Utenriksdepartementet til Norad fordi sistnevnte har bedre kapasitet til å stå for denne oppgaven. Det anbefales også å vurdere spissing av støtten til WTO og ITC.

Norge anbefales for øvrig å fortsette med et bredt engasjement og støtte til multilaterale organisasjoner. En bør imidlertid vurdere hvordan Norge best kan bidra til å dekke landenes behov og oppdatere handlingsplanen i tråd med dette.

3. Berørte parters synspunkter

Rapportutkastet har vært på høring til Utenriksdepartementet, Norad og de berørte multilaterale organisasjonene. Tilbakemeldingene fra norsk bistandsforvaltning går ut på at rapporten bidrar med en god oversikt og nyttige vurderinger om forvaltningens utfordringer. Det er tilslutning til at norske prioriteringer bør komme tydeligere frem og at handlingsplanen bør oppdateres.

De multilaterale organisasjonene anser at rapporten stort sett er balansert når det gjelder egen virksomhet og utfordringer. Flere av dem har imidlertid pekt på at de er i ferd med å gjennomføre forbedringer på identifiserte problemområder, spesielt knyttet til resultat- og rapporteringssystem.

4. Evalueringsavdelingens vurdering

Syntesestudien ser på handelsrelatert bistand gjennom multilaterale organisasjoner. Den vurderer ikke bilaterale tiltak, partnerlandenes erfaringer og behov eller mulighetene for å forbedre den norske bistandsforvaltningen på området. Studien indikerer likevel at flere av de multilaterale organisasjonene bør forbedre sin virksomhet vesentlig. Norsk forvaltning kan bidra til dette gjennom å sette seg tydeligere mål og stille klarere krav til organisasjonene.

Mandatet vurderer heller ikke hvilke former for handelsrelatert bistand som mest effektivt bidrar til økonomisk vekst og redusert fattigdom. Rapporten gir derfor i begrenset grad grunnlag for å vurdere hvilke organisasjoner som best kan bidra til å nå norske målsettinger. Konsulenten peker imidlertid på at multilateral støtte neppe er mer effektiv eller mindre arbeidskrevende enn bilateral støtte, sett fra partnerlandenes ståsted. I valget mellom multilateral og tosidig bistand er det imidlertid flere forhold som bør vurderes, blant annet kompetanse og kapasitet i Norges og partnerlandenes forvaltning.

Vurdering av resultater fra nyere forskning var ikke omfattet av mandatet og er i liten grad gjort i rapporten. Likevel kan det nevnes at det er utført forskning¹ som belyser hvordan ulike former for handelsrelatert bistand har bidratt til utvikling. Bistanden til utvikling av eksport, blant annet støtte til utbygging av økonomisk infrastruktur, har

¹ Massimiliano Cali og Dirk Willem Te Velde. 2011. Does Aid for Trade really improve Trade Performance. World Development Vol. 39, No. 5. Pp 725-740.

hatt vesentlige positive virkninger. Bistand til å utvikle produksjon har ikke hatt påvisbare effekter.

Disse forskningsresultatene bygger på makroøkonomiske analyser av utviklingen i et stort antall utviklingsland. De kan tyde på at en bør vurdere å komplettere eksisterende norsk bistand til energi og transport med støtte til handelsrettet økonomisk infrastruktur på de samme områdene.

5. Evalueringsavdelingens tilråding

Instruksen for evalueringsvirksomheten i bistandsforvaltningen pålegger Evalueringsavdelingen å sende et oppfølgingsnotat til departementet etter evalueringer, med råd om oppfølging. Studien som er omtalt her utgjør ikke en evaluering, men avdelingen mener likevel at den gir informasjon og vurderinger som er relevante for fremtidig støtte, ikke minst dersom departementet holder fast ved tidligere uttrykt ønske om å oppdatere handlingsplanen for handelsrelatert bistand. Evalueringsavdelingen er enig i anbefalingen om å oppdatere handlingsplanen og tilrår at oppdateringen blant annet bør omfatte

- i. en vurdering av balansen mellom multilateral og tosidig bistand
- ii. en klargjøring av utfordringene knyttet til reform og oppfølging av ulike multilaterale organisasjoner, blant annet for å styrke Norges styrearbeid og utvikle bedre rapporterings-, overvåknings- og evalueringsystem i organisasjonene
- iii. en vurdering av om handelsrelatert bistand også bør være et aktuelt instrument i land hvor Norge allerede gir bistand til energi og transport.
- iv. en vurdering, ved hjelp av en tilleggstudie, av partnerlandenes erfaringer med handelsrelatert bistand
- v. en vurdering av om det bør gjennomføres en ny studie eller uavhengig evaluering i løpet av fem år.

Siden dette notatet bygger på en studie, ikke en evaluering, gjelder ikke evalueringsinstruksens bestemmelse om oppfølging. Vi minner likevel om instruksens bestemmelser, i fall noen av disse også kan komme til nytte her: Utenriksråden skal ved evalueringer beslutte, på grunnlag av notat fra den avdeling som er ansvarlig for tiltaket som er evaluert, hvilke saker som skal følges opp, innen hvilke tidsrammer, og av hvem. Denne oppfølgingsplanen skal meddeles berørte parter innen seks uker etter mottak av Evalueringsavdelingens oppfølgingsnotat, med kopi til Norads direktør og Evalueringsavdelingen. Ett år etter besluttet oppfølgingsplan skal det foreligge en oppfølgingsrapport, som likeledes deles med berørte parter, med kopi til Evalueringsavdelingen.