



DET KONGELIGE  
UTENRIKSDEPARTEMENT

# Utenriksdepartementets evalueringsevirsomhet Årsrapport 2000





Foto: The Image Bank

## I N N H O L D

Utenriksrådets forord	1
Utenriksdepartementets evalueringvirksomhet	2
Evalueringsvirksomheten 2000	3
Evalueringsrapportene 2000	5

## Utenriksrådets forord

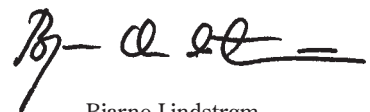
For å sikre kontroll med bruken av departementets midler og medvirke til forbedring av pågående aktiviteter og utvikling av fremtidige tiltak foretas med jevne mellomrom evalueringer av departementets virksomhet.

Evalueringene gjelder for hele utenriktjenesten og de omfatter således ansvarsområdet til både Utenriksministeren og Statsråden for utviklingssaker. De omfatter også virksomheten til Direktoratet for utviklingshjelp (NORAD), samt frivillige organisasjoner og andre som mottar tilskudd fra departementet og NORAD.

Alle departementets evalueringsrapporter er offentlige. Av hensyn til objektiviteten legges særlig vekt på at rapportene utarbeides av personer og institusjoner som er uavhengige av departementet og virksomheten som evalueres. Det legges også stor vekt på at rapportene skal være så lesbare og tilgjengelige som mulig.

For at evalueringene samtidig skal være til nytte og medvirke til læring foregår evalueringsarbeidet i kontakt med berørte personer i de aktuelle organisasjonene gjennom seminarer og møter.

Anbefalingene fra evalueringene blir særskilt behandlet og departementets politiske ledelse blir forelagt forslag til oppfølging. Siktemålet er at evalueringene skal medvirke til en bedre og mer effektiv utenriktjeneste.



Bjarne Lindstrøm



Foto: The Image Bank

## Utenriksdepartementets evalueringsvirksomhet

Det er utarbeidet en egen instruks for Utenriksdepartementets evalueringsvirksomhet. Her vises til økonomireglementet for staten som pålegger departementene med jevne mellomrom å gjennomføre evalueringer for å se om målene for en virksomhet eller tilskudds- og garantiordning oppnåes og for å vurdere samfunnsmessige virkninger. Det fastslås videre at det er departementets oppgave å evaluere underliggende etaters virksomhet.

Årlige program for evalueringsvirksomheten godkjennes av departementets politiske ledelse. Programmet utarbeides etter forslag fra departementets avdelinger, Direktoratet for utviklingshjelp (NORAD) og utenriksstasjonene, og programmet omfatter politisk prioriterte områder og departementets og NORADs ulike virkemidler, arbeidsformer og tilskuddsordninger.

Evalueringsseksjonen i Utenriksdepartementet er ansvarlig for forberedelse og oppfølging av evalueringene. Selve evalueringsarbeidet utføres som oppdrag av fagpersoner som ikke er tilknyttet departementet eller på annen måte har vært involvert i virksomheten som evalueres. Evalueringsopdragene utlyses blant interesserte forskere og konsulenter i Norge og utlandet.

Alle departementets evalueringsrapporter offentliggjøres og utgis i en egen rapportserie fra Utenriksdepartementet som distribueres gratis. Rapportene er også tilgjengelig elektronisk. Rapportene publiseres på engelsk med unntak av rapporter som spesielt omhandler virksomhet i Norge og som publiseres på norsk.

Arbeidet med evalueringene foregår i kontakt med berørte personer og organisasjoner i Norge og utlandet. Det legges vekt på at arbeidet organiseres i form av seminarer og møter for å utveksle kunnskap og synspunkter, slik at innhenting og bearbeiding av informasjon til bruk i evalueringsrapporten samtidig kan medvirke og stimulere til læring blant de berørte. Alle evalueringsrapportene skal også inneholde anbefalinger om oppfølging i form av forbedringer og andre endringer av tiltakene som er evaluert.

Departementets politiske ledelse treffer beslutning om oppfølging av den enkelte evalueringen på grunnlag av forslag utarbeidet av evalueringssesksjonen, og etter at det er innhentet kommentarer og synspunkter fra berørte parter i forhold til rapporten og dens anbefalinger. For nærmere å diskutere forslagene til oppfølging holdes også et eget møte med politisk ledelse og berørte avdelinger og NORAD. I forhold til rapportenes anbefalinger vil høringskommentarene og den politiske behandlingen prege beslutningene om oppfølging av evalueringene på avgjørende måte. Iverksetting av beslutningene er deretter tillagt ansvarlig avdeling i departementet og NORAD, som i løpet seks måneder skal rapportere tilbake til departementets ledelse om status for iverksetting av beslutningene.

Utenriksdepartementets evalueringsvirksomhet foregår i en internasjonal sammenheng, og departementet samarbeider med andre land ved felles evaluering av internasjonale tiltak og multilaterale organisasjoner. Departementet tar videre initiativ til og deltar i internasjonale møter og konferanser. For å medvirke til oppbygging av evalueringskompetanse i utviklingsland organiseres også evalueringene med deltakelse av fagpersoner fra de aktuelle landene.



Foto: Scampix

## Evalueringsvirksomheten i 2000

Departementet publiserte ti evalueringsrapporter i 2000, se egen omtale av rapportene. Evalueringrapportene omhandlet samarbeid med utviklingsland på helse- og utdannings- og forskningsområdet, særskilte ordninger for å støtte næringsvirksomhet i utviklingsland, og for å ivareta miljøhensyn og bærekraftig utvikling, samt av tiltak med sikte på forsoning og fredelig utvikling. Det ble også foretatt en evaluering av samarbeidet med Russland om atomsikkerhet i nordområdene. Oppdragstakere og ansvarlige for evalueringsrapportene i 2000 var Bioquest HB, Christian Michelsens Institutt, Diakonhjemmets internasjonale Senter, Forskningsstiftelsen Fafo, Fridtjof Nansens Institutt, Netherlands organization for international cooperation in higher education, Nordic Consulting Group, NORLAT A/S, KanEnergi AS, PRIO Institutt for fredsforskning og Overseas Development Institute.

Departementets var i mars 2000 vert for et internasjonalt seminar på Solstrand ved Bergen om erfaringene fra evalueringer og annet materiale om internasjonal bistand til fred og forsoning i konfliktområder. På seminaret deltok ialt 60 personer fra nasjonale myndigheter, frivillige og internasjonale organisasjoner, og ulike forskningsmiljø. Christian Michelsens Institutt organiserte og laget fra rapport seminaret.

Departementets evalueringsseksjon deltar i arbeidsgruppen for evaluering i OECDs utviklingskomite, Development Assistance Committee. Gruppen hadde to møter i 2000 og utarbeidet bl.a. en oversikt over erfaringene med resultatrettet styring og en oversikt over faguttrykk til bruk ved evalueringer. Gruppen medvirker til felles evalueringer blant gruppens medlemmer og samarbeid med partnere i

utviklingsland. I september 2000 inviterte Japan i samarbeid med arbeidsgruppen til en konferanse om bruk av evaluering for kontroll og læring, som det foreligger egen rapport fra.

Det holdes årlig et nordisk møte for de respektive evalueringsenhetene, og Sverige inviterte til møte i august 2000. I forbindelse med det såkalte Utsteinsamarbeidet mellom utviklingsministrene i Nederland, Storbritannia, Tyskland og Norge, var det også nær kontakt mellom landenes evalueringsvirksomheter. Departementet deltar videre i det internasjonale nettverket for evaluering av humanitær bistand, "Active Learning Network on Accountability and Performance in Humanitarian Assistance" (ALNAP). Nettverket omfatter omlag femti deltakere blant bilaterale givere, frivillige og internasjonale organisasjoner, og sekretariat er lokalisert ved Overseas Development Institute i London.

Samarbeidsavtalen mellom departementet og evalueringsavdelingen i Verdensbanken ble videreført i 2000, og den medvirket til å finansiere evalueringer av bankens tiltak for miljø- og naturressursforvaltning, av arbeid for likestilling og kjønnsperspektiver, av bankens generelle utlånsvirksomhet til utviklingsland, og ved utvikling av evalueringskompetanse. De norske forsknings- og konsulentmiljøene NORAGRIC, Norwegian Consulting Group og Hartmark Iras deltok i arbeidet. Avtalen bidro også til finansieringen av en konferanse i Sør-Afrika i september 2000 om evalueringskapasitet i utviklingsland arrangert av den Afrikanske utviklingsbanken og Verdensbanken. Økonomisk støtte ble også i 2000 gitt til prosjektet "Bistandstorget" som tar sikte på å utvikle evalueringskompetanse blant norske frivillige organisasjoner.



Foto: The Image Bank

Ved inngangen til 2001 pågikk flere evalueringer. Det var under avslutning en evaluering av norske frivillige organisasjoners arbeid de siste fem årene i Nicaragua, og av virksomheten til Det norske menneskerettighetsfondet som ble etablert i 1988. Det var under arbeid en studie av virkningene for utviklingsland ved fjerning av toll og reguleringer ved import til industrilandene, og en studie av samarbeidet mellom Bretton Woods institusjonene om fattigdomsbekjempelse. Det var også startet en evaluering av utviklingssamarbeidet de siste fem årene mellom Bangladesh og Norge. Departementet var videre engasjert i flere

internasjonale evalueringer og deltar i styringsgruppe for evalueringen av FNs spesielle organ for bekjempelse av AIDS-epidemien (UNAIDS), Verdensbankens initiativ for "Comprehensive Development Framework" (CDF), og en evaluering av internasjonal bistand til grunnutdanning, under ledelse av Nederland.

Utenriksdepartementet brukte ialt 17 millioner NOK til evalueringsvirksomheten i 2000, og ved utgangen av året var fem personer i departementet tilknyttet virksomheten.

## Evalueringsrapportene 2000

- 1/2000** *“Review of Norwegian Health-related Development Cooperation 1988–1997”  
Diakonhjemmets internasjonale Senter (DiS), Norge*
- 2/2000** *“Norwegian Support to the Education Sector.  
Overview of policies and trends 1988–1998”  
Nordic Consulting Group, Norge*
- 3/2000** *“The Project ‘Training for Peace in Southern Africa’”  
Forskningstiftelsen Fafo, Norge*
- 4/2000** *“En kartlegging av erfaringer med norsk bistand gjennom frivillige  
organisasjoner 1987–1999”  
NORLAT AS, Norge*
- 5/2000** *“Evaluation of the Nufu programme.  
Norwegian Council of Universities’ Programme for Development Research and  
Education”  
Netherlands organization for international cooperation in higher education  
(Nuffic), Nederland*
- 6/2000** *“Making Government Smaller and More Efficient: The Botswana Case”  
Chr. Michelsen Institutt (CMI), Norge, Botswana Institute of Development Policy  
Analysis (BIDPA), Botswana og Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning,  
Norge*
- 7/2000** *“Evaluation of the Norwegian Plan of Action for Nuclear Safety.  
Priorities, Organisation, Implementation”  
Fridtjof Nansens Institutt, Norge*
- 8/2000** *“Evaluation of the Norwegian Mixed Credits programme”  
Forskningstiftelsen Fafo, Norge*
- 9/2000** *“Norwegians? Who Needs Norwegians?  
Explaining the Oslo Back Channel: Norway’s Political Past in the Middle East”  
Institutt for fredsforskning (PRIO), Norge*
- 10/2000** *“Taken for granted? An Evaluation of Norway’s Special Grant for the Environment”  
KanEnergi AS, Norge, i samarbeid med Overseas Development Institute, England  
og Bioquest HB, Sverige*



## Evalueringsrapport 1/2000: “Review of Norwegian Health-related Development Cooperation 1988–1997”

**Sidetail:** 92

**ISBN:** 82-7177-606-1

### **Gjennomført av:**

Diakonhjemmets internasjonale Senter (DiS), Oslo

### **Evaluering av:**

Norsk bistandspolitikk på helsesektoren gjennom tiåret 1988–1997 og omfanget av den norske støtten.

### **Formål:**

Helsesektoren har blitt stadig sterkere prioritert i norsk bistand. Hensikten med studien var å få en oversikt over bistanden og bedre innsikt i effekten av den.

### **Sammendrag av evalueringen:**

Rapporten beskriver norsk bistand til helsesektoren og konstaterer at Norge ikke har formulert en egen politikk på området. Det har siden 1992 vært utarbeidet strategier på områder som AIDS, befolkning og utvikling og barns utvikling.

Rapporten presenterer en statistisk analyse av den bistanden som er øremerket til bestemte programmer og prosjekter, også via multilaterale organisasjoner, i perioden 1988–1997. Helsebistanden har variert gjennom perioden. Etter en betydelig reduksjon tidlig på tiåret, har den siden 1995 ligget på nær 9 prosent av den samlede bistanden. Føyer en til en del av de generelle bidragene til multilaterale organisasjoner, kommer en opp i 11–12 prosent av den samlede bistanden. Politikken angir at nivået skal være på 10 prosent.

De multilaterale organisasjonene er den viktigste kanalen for bistand til helse. Bistanden økte i løpet av perioden og kom opp i omlag 48 prosent av helsebistanden. Bistanden gjennom frivillige organisasjoner økte dramatisk (237 prosent) og omfattet etterhvert 56 prosent av den bilaterale bistanden. Den direkte støtten til helsetiltak i samarbeidet med enkeltland var beskjeden.

Mor-og-barn-helse og familieplanlegging var det viktigste området for norsk støtte (gjennomsnittlig 35 prosent av helsebistanden). Bistand til AIDS-relaterte tiltak økte jevnt til 1995 (opp til 18 prosent), men gikk så noe ned. Derimot fikk UNAIDS betydelig støtte. Støtte til hospitaler og helsesentre økte til omlag 10 prosent. i 1997, mens pleie, vaksinasjon og epidemikontroll fikk 15 prosent. Tuberkulose-kontrollprogram mottok noe støtte (mer enn 7 prosent), men lite gikk til helseadministrasjon. Dette er bemerkelsesverdig i lys av behovet for kapasitets- og institusjonsbygging. Støtten til Afrika økte fra 40 til 60 prosent, mens støtten til Asia ble tilsvarende redusert i løpet av perioden. Andelen til Latin-Amerika var lav, men økte litt.

Det var vanskelig å få en oversikt over helselatert utviklingsforskning, men mer midler ble kanalisert gjennom internasjonale enn nasjonale kanaler. Det ble lagt større vekt på medisinske disipliner enn helsesystemer, administrasjon og politikk. En god del prosjekter fokuserte på mor-barn-helse.

Det påpekes at det er mangel på skikkelig informasjon på området, og at det virker negativt inn på evalueringene, særlig de som er foretatt av frivillige organisasjoner. Rapportene vurderer effektivitet, relevans og kostnads-effektivitet, men konklusjonene hviler på tynt grunnlag ettersom en ikke har målbare mål og indikatorer.

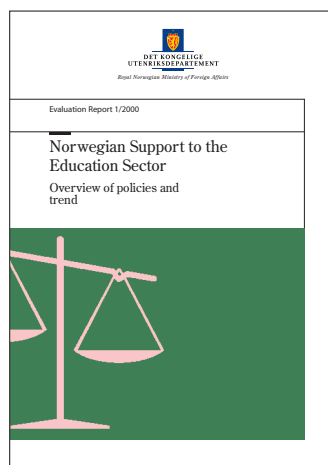
### **Rapportens anbefalinger:**

Rapportens anbefalinger retter seg til bistandsadministrasjonen i NORAD og UD. Det identifiseres ulike områder der videre analyse og syntese kan gi viktig informasjon om resultatene av norsk støtte til helseutvikling. De gjelder først og fremst relevans og virkning av ulike bistandskanaler og spørsmål vedrørende helselatert forskning.

### **Oppfølging:**

Anbefalingene om å styrke dokumentasjon og rapportering følges opp, og det vil bli utarbeidet retningslinjer for norsk innsats på helseområdet fremover.





## Evalueringsrapport 2/2000: “Norwegian Support to the Education Sector. Overview of policies and trends 1988–1998”

**Sidetall:** 59

**ISBN:** 82-7177-608-8

### **Gjennomført av:**

Nordic Consulting Group, Oslo

### **Evaluering av:**

Norsk bistandspolitikk på utdanningssektoren gjennom tiåret 1988–1998 og omfanget av den norske støtten.

### **Formål:**

Utdanningssektoren har blitt stadig sterkere prioritert i norsk bistand. Hensikten med studien var å få en oversikt over bistanden og bedre innsikt i effekten av den.

### **Sammendrag av evalueringen:**

Rapporten beskriver norsk bistandspolitikk på utdanningssektoren og konstaterer at Norge på Jomtien-konferansen i 1990 forpliktet seg til å sikre utdanning for alle innen år 2000.

Rapporten presenterer en statistisk analyse av den bistanden som er øremerket til bestemte programmer og prosjekter, også via multilaterale organisasjoner, i perioden 1988–1998. Datagrunnlaget viste seg å være svakere enn antatt, noe som har begrenset omfanget og dybden av analysen. Den bilaterale bistanden i 1996–98 blir gjennomgått spesielt.

Studien viser at utdanningsbistanden økte spesielt etter 1995. I 1998 utgjorde den 8,9 prosent av den øremerkede bistanden. I tillegg har en uspesifisert del av de generelle bidragene til multilaterale organisasjoner gått til utdanningsformål. Afrika var den regionen som fikk mest bistand det siste tiåret med Asia på andreplass. 15 prosent av den øremerkede bistanden var multi-bi, spesielt gjennom Verdensbanken og i noen grad UNICEF. I tillegg kanaliserte NORAD bilaterale midler via de samme organisasjonene. Storparten av den bilaterale utdanningsbistanden ble formidlet via samarbeidsprogram med enkeltland. I 1996–98 gikk den spesielt til Bangladesh og Tanzania. To store sektorprogram fikk støtte, i Zambia og Nepal. En tredel av den bilaterale bistanden gikk til frivillige organisasjoner, fortrinnsvis norske. Totalt fikk prosjekter støtte gjennom NORAD i 58 land i 1998. Forholdsvis få av utdanningsprosjektene hadde et kvinnersperspektiv. Bistand til forskning og høyere utdanning omfattet meget få prosjekter. Det ble tilbudt flere kurs innen høyere utdanning i Norge.

Norge gir betydelige generelle bidrag til UNICEF, Verdensbanken og UNESCO, som er viktige aktører innen utdanningsbistand. Spesielt støttes Det internasjonale institutt for utdanningsplanlegging (IIEP), Nettverket for utdanning i Afrika (ADEA) og Forum for kvinnelige afrikanske utdanningsledere (FAWE).

Å framskaffe et korrekt, detaljert og fullstendig bilde av utdanningsbistanden viste seg umulig på grunn av svakheter ved datagrunnlaget. Støtte til prosjekter i minst 60 land gjorde det også vanskelig å få en oversikt over resultater og virkninger av bistanden. Evalueringskapasiteten hos mottakerne var ofte svak, og rapporter og informasjon om programmer og prosjekter var spredt på ulike steder i bistandsadministrasjonen. Det ser ut til at informasjonssystemene ikke har vokst i takt med behovet for informasjon.

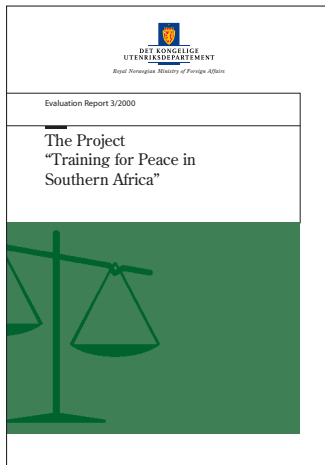
### **Rapportens anbefalinger:**

Rapportens anbefalinger retter seg til bistandsadministrasjonen i NORAD og UD.

Den økende kompleksiteten av prosjekter og programmer sammen med endringer i rollen til utdanningsbistanden tilsier at vurderinger og evalueringer bør være viktige redskap for rapportering og institusjonell læring. Rapporten anbefaler å rette inn mer analysekapasitet på utdanning. Utdanningsforskning bør vies større oppmerksomhet. Spørsmålet om bærekraften i utdanningsprosjekter og programmer står sentralt, men evalueringskapasiteten hos de frivillige organisasjonene viser klare svakheter. Det foreslås i rapporten å gjennomføre evalueringer i samarbeid med lokal ekspertise og andre givere og å utvikle mer kunnskap om private organisasjoner som bistandskanal.

### **Oppfølging:**

Anbefalingene om å styrke dokumentasjon og rapportering følges opp, og det vil bli utarbeidet retningslinjer for norsk innsats på utdanningsområdet fremover.



## Evalueringsrapport 3/2000: "The Project 'Training for Peace in Southern Africa'"

**Sidetaill:** 95

**ISBN:** 82-7177-616-9

### **Gjennomført av:**

Forskningsstiftelsen Fafo, Oslo.

### **Evaluering av:**

Prosjektet "Training for Peace in Southern Africa (TFP)" ("Opplæring i fred i det sørlige Afrika") fra oppstart i 1995 inntil 31. desember 1999.

### **Formål:**

Hovedformålet var å skaffe informasjon om resultatene av dette pionérprosjektet og å vurdere om målsetningene fortsatt er relevante i lys av de endringer som har skjedd i regionen i løpet av prosjektperioden. På basis av funnene skulle evalueringen kunne ut i anbefalinger om handlinger vedrørende prosjektets fremtid og om Norges støtte til kapasitetsbygging når det gjelder fredsbevaring, fredsbygging og konflikthåndtering i området.

### **Sammendrag av evalueringen:**

Prosjektet har vært organisert som et samarbeid mellom Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI) og to sørafrikanske institusjoner, Institute for Security Studies (ISS) og African Centre for the Constructive Resolution of Disputes (ACCORD).

I det store og hele fant evalueringsgruppen at prosjektet hadde vært vellykket, og var imponert over det brede felt av virksomheter som var gjennomført under "Training for Peace" og over prosjektets virkning. Således hadde ca. 1 970 sørafrikanere deltatt i seminarer og trening i denne sammenheng, men deltakerne var ikke blitt registrert på en systematisk måte slik at det ville være mulig på det aktuelle tidspunkt å anvende dem som en beredskapskapasitet for fredsbevarende operasjoner. De to sørafrikanske institusjoner har økt sin kompetanse vesentlig siden prosjektet startet, og særlig ISS har utgitt en rekke publikasjoner i prosjektsammenheng. TFPs evne til å gi et regionalt overblikk og yte støtte til SADC ("Southern African Development Community") med hensyn til trening i fredsbevaring forblir imidlertid begrenset så lenge de to partnerne er sørafrikanske. TFP har operert under programnavn som har vært direkte knyttet til hver av de to sørafrikanske institusjoner, og det har ikke vært noe aktivt samarbeid mellom dem etter det første året som dekkes av evalueringen. TFP oppfattes således ikke som et sammentømret og integrert program i regionen. TFP har til en viss grad blitt påvirket av uenigheten i regionen om utformingen av et SADC-organ for politikk, forsvar og sikkerhet.

### **Rapportens anbefalinger:**

"Training for Peace" i det sørlige Afrika bør videreføres for en ny periode, og prosjektets regionale forankring bør styrkes ved bl. a. å inkludere en tredje partner fra et annet land i regionen. Kursvirksomheten bør forbedres, og oppfølging i forhold til kursdeltakerne bør styrkes ved bl. a. å etablere en oversikt over deltakere med sikte på fremtidig innsats i fredsbevarende arbeid. Det bør vurderes hvordan prosjektet bedre kan medvirke til forskningsvirksomhet på området, og hvordan samarbeidet mellom NUPI og hver av partnerinstitusjonene i det sørlige Afrika kunne utvides i den forbindelse. Den overordnede styring med prosjektet bør klargjøres og styrkes, og det bør legges til rette for at de ansvarlige for driften av prosjektet sikres tilfredsstillende faglig veiledning og støtte. Norsk og nordisk koordinering av prosjekter innen feltet fred og sikkerhet i det sørlige Afrika bør forbedres.

### **Oppfølging:**

Prosjektet vil bli videreført med sikte på å styrke forankringen i det sørlige Afrika, og for å kunne være ytterligere relevant ved fredsskapende arbeid.



## Evalueringsrapport 4/2000: “En kartlegging av erfaringer med norsk bistand gjennom frivillige organisasjoner 1987 – 1999”

**Sidetall:** 36

**ISBN:** 82-7177-617-7

### **Gjennomført av:**

NORLAT A/S, Oslo

### **Studie av:**

Frivillige organisasjoners innsats i humanitær og langsiktig norsk bistand 1987–1999

### **Formål:**

Målet med studien var å gi en oversikt over og perspektiver på funn og konklusjoner om de frivillige organisasjonens arbeid, slik organisasjonene var blitt vurdert i evalueringer iløpet av perioden fra 1987 til 1999. Rapporten var ment som bakgrunnsmateriale for en arbeidsgruppe med representanter fra Utenriksdepartementet (UD) og NORAD med mandat å gjennomgå eksisterende retningslinjer for støtte til frivillige organisasjoner med sikte på eventuelle endringer.

### **Sammendrag av studien:**

Av de totalt 88 evalueringsrapportene som UD har publisert i perioden, ble det benyttet 20 rapporter med direkte relevans for organisasjonenes rolle i humanitær og langsiktig bistand. I tillegg ble brukt en gjennomgang av NORAD av 40 rapporter laget av organisasjonene selv, samt aktuelle rapporter fra dansk UD. Eksempler på støtte til organisasjonene som gis fra henholdsvis UD og NORAD er omtrent likt representert i materialet. Den støtten som gis til lokale organisasjoner fra ambassadene er imidlertid ikke studert spesifikt. De fleste rapportene er opptatt av forholdet mellom norske og lokale organisasjoner. Men bare tre av dem studerer de lokale organisasjonene spesifikt, og tre ser på de internasjonale organisasjonene (INGOer). På grunnlag av dette fremholdes at de lokale organisasjonenes rolle, og spesielt den offisielle norske støtten de får via ambassadene, er et understudert tema i departementets evalueringer. Evalueringsrapportene gir lite svar på spørsmål om måloppnåelse og effektivitet i den bistanden som går via de frivillige organisasjonene. Når det spørres om bistanden er gjennomført som planlagt, reises det i evalueringene svært ofte et motspørsmål om hva som egentlig er planlagt. Kortsiktige mål er i betydelig grad blitt nådd, mens man vet lite om hvor nær en er kommet de langsiktige målene. Når det gjelder kostnadseffektivitet, sier rapportene også lite, og dette vanskelige spørsmålet ble heller ikke besvart i det danske materialet. Ikke overraskende er det ineffektivitet og fattigdom i mottakerlandene som i stor grad motvirker effektivitet og måloppnåelse i prosjektene.

Relativt mange organisasjoner hadde rammeavtale med NORAD, men bare to organisasjoner hadde programbaserte rammeavtaler, slik at nesten alle organisasjonene fortsatt må presentere relativt detaljerte prosjektplaner. Dessuten omfatter ikke rammeavtalene støtte fra departementet, hvorfra det fortsatt må søkes om støtte til det enkelte tiltaket. De frivillige organisasjonenes rolle er endret fra å være

operatører i felt med fattigdomsbekjempelse til å bli institusjonsbyggere og “advokater” for sine partnere i utviklingslandene. Støtten til sosiale og materielle grunnbehov, sammen med naturressursforvaltning, er fortsatt svært viktige oppgaver for de norske organisasjonene, selv om implementeringen i all hovedsak er overtatt av deres partnere. Organisasjonene har systematisk forsøkt å ivareta de utviklingspolitiske målene og retningslinjene slik de er utarbeidet av NORAD. I hvilken grad de er oppnådd er det imidlertid vanskeligere å besvare. Det påpekes at det er en fare for at støtte til det sivile samfunn kan undergrave svake myndighetsstrukturer. I situasjoner med svake lokale økonomiske forutsetninger medvirker bistanden til organisering og opprettholdelse av institusjoner som ikke har egen finansiell bærekraft. Selv om støtten til det sivile samfunn får god omtale, kan den nye rollefordelingen mellom norske og lokale partnere kan til en økende motsetning, mellom institusjonell og finansiell bærekraft.

Studien hverken bekrefter eller avkrefter om de frivillige organisasjonene har komparative fortrinn sammenliknet med bistand forankret hos myndighetene. Men det synes klart at legitimiteten for organisasjonenes arbeid er flyttet fra fattigdomsbekjempelse til bygging av det sivile samfunn, og med økt oppmerksomheten om fred, demokrati og menneskerettigheter.

### **Studiens anbefalinger:**

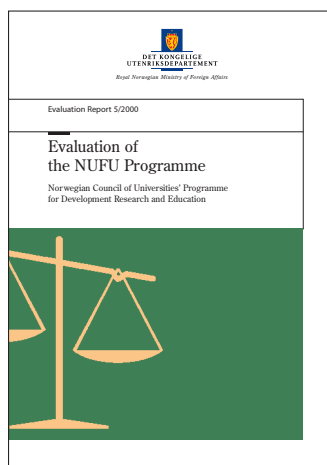
Det bør utarbeides en overordnet strategi for støtte til de frivillige organisasjonens arbeid, gjerne med ulike landstrategier og sektorstrategier. Det er også behov for klarere retningslinjer for støtte fra departementet og en fornyelse av retningslinjene for støtte fra NORAD. Det bør vurderes økt støtte til frivillige organisasjoner i utviklingslandene.

Det anbefales at finansiering av organisasjonene bør vare over lengre tid, og rammeavtaler anbefales som hovedregelen for samarbeid. Videre bør støttekriterier, rapporteringsrutiner og prosedyrer i større grad standardiseres. Varigheten av støtten bør vurderes før igangsetting, for å motvirke bidstands-avhengighet. Det bør også forlanges bedre kvalitet på evalueringsarbeidet i organisasjonene.

Det finansielle gapet for organisasjonene mellom nødhjelp og langsiktig bistand må avhjelpes og overgangen etter avsluttet nødhjelp, bør lettes. Kortvarig støtte til fredsarbeid bør kanskje unngås da det kan skape forventninger om langsiktig støtte.

### **Oppfølging:**

Anbefalingene vil inngå i UD's videre arbeid på området.



## Evalueringsrapport 5/2000: “Evaluation of the Nufu programme. Norwegian Council of Universities’ Programme for Development Research and Education”

**Sidetaill:** 70

**ISBN:** 82-7177-618-5

### **Gjennomført av:**

Den nederlandske organisasjonen for internasjonalt samarbeid innen høyere utdanning (Netherlands organization for international cooperation in higher education- Nuffic)

### **Evaluering av:**

NUFU-programmet, et samarbeid om forskning og høyere utdanning mellom universiteter og forskningsinstitutter i utviklingsland og i Norge.

### **Formål:**

Forsknings- og utdanningssamarbeidet baserer seg på en avtale opprinnelig inngått mellom Det norske universitetsråd og Utenriksdepartementet i 1991, og fornyet i 1995. Hensikten med evalueringen var å gi innspill til utformingen av en ny avtale og videreføringen av samarbeidet. Mandatet for evalueringen legger vekt på å få samarbeidet beskrevet, og å få vurdert sammenhengen mellom mål og virkemidler og resultatene av samarbeidet i form av kvalitet og relevans av virksomheten for utviklingslandene. Evalueringen fokuserer på andre avtaleperiode.

### **Sammendrag av evalueringen:**

Universitets- og høyskolerådet har ansvaret for forvaltningen av samarbeidet ved et eget utvalg for utviklingsrelatert forskning og utdanning (NUFU). Senter for internasjonalt universitetssamarbeid (SIU) er NUFUs sekretariat. NUFU finansierer prosjekter enkeltvis etter søknad. Opprinnelig besto samarbeidet hovedsakelig av forskning, men høyere utdanning har gradvis fått større plass. I andre avtaleperiode fikk omlag 100 prosjekter ved 33 institusjoner i utviklingsland og 11 norske støtte over avtalen. 526 forskere fra utviklingsland og 335 forskere fra Norge var i denne perioden involvert i prosjektene. Totalt har 386 kandidater fullført sine doktor- og mastergradsstudier mens omlag 850 er innrullert. Afrika mottar 77 % av midlene til utviklingslandene, mens 11% har gått til Asia og 8% til Latin-Amerika. De sentrale fagområdene støttet var medisin, samfunnsvitenskap, landbruk og naturvitenskap.

Evalueringsrapporten karakteriserer samarbeidet som vellykket og finner at resultatene er betydelige sett i forhold til midlene. Den ser deltakernes sterke engasjement som en forklarende faktor for vellykketheten av samarbeidet. Samarbeidet bidrar til kapasitets- og institusjonsbygging i utviklingslandene på områder som prioriteres av landene selv. Samarbeidet har tilpasset seg lokale forhold, blant annet gjennom å øke undervisningsdelen. Forskerne i utviklingslandene verdsetter samarbeidet fordi det gir tilgang til informasjon, avansert teknologi, faglige nettverk og publiseringskanaler innenfor en langsiktig tidsramme og på

grunnlag av felles interesser med de norske kollegene. Utvekslingen av ansatte og studenter verdsettes på begge sider. Rapporten finner at SIU som NUFUs sekretariat gjør en meget bra jobb. Rapporten finner at samarbeidet samsvarer godt med prinsippene for norsk utviklingssamarbeid, med unntak av at det ikke har vært tilstrekkelig vektlagt å rekruttere kvinner til å delta i prosjektene.

Rapporten kritiserer at målene for samarbeidet ikke er tilstrekkelig fulgt opp i praksis. Avtalen vektlegger prinsippet om likeverdighet mellom partene, og at forskningen skal ha relevans for utviklingslandene, mens det er de norske institusjonene som fatter beslutningene om hvilke prosjekter som skal støttes, ofte etter uklare kriterier. Rapporten finner kvalitetskontrollen utilfredsstillende, at institusjonsforankringen av prosjektene noen ganger er svak både i Norge og i utlandet, og at samarbeidet ikke er tilstrekkelig koordinert med andre norskstøttede tiltak for samme formål.

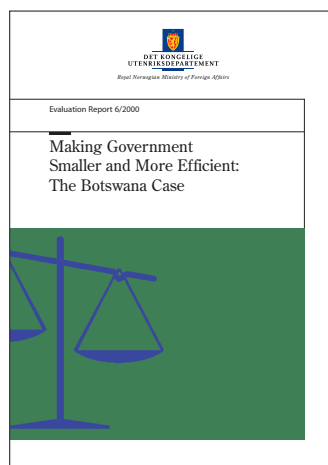
### **Rapportens anbefalinger:**

Rapporten anbefaler å avklare samarbeidets mål og prinsipper i forhold til hvordan samarbeidet fungerer i praksis. Kriteriene for tildeling av midler må gjøres eksplisitte, og innsyn og deltakelse fra utviklingsland i beslutningsprosesser bør økes.

Kvalitetskontrollen med prosjektene bør bedres, og SIU bør få en mer uavhengig rolle. For å styrke forankringen av prosjektene ved utviklingslandenes institusjoner bør NUFU vurdere å introdusere rammeavtaler ved institusjoner med en betydelig NUFU-prosjektportefølje. NUFU bør i økende grad finansiere etablering av forskningsnettverk i utviklingsland, og regionale forskningssentra. For å gjøre samarbeidet mer attraktivt for norske samarbeidspartnere anbefaler rapporten å vurdere å kompensere for deltakelsen avhengig av om samarbeidet består av forskning, kapasitetsbygging, pilotprosjekter eller nettverksarbeid. NUFU-støttede tiltak bør samordnes bedre med øvrig norsk bistand til samme formål. Rapporten anbefaler å øke de totale bevilgningene til NUFU.

### **Oppfølging:**

Anbefalingene inngikk som bakgrunn i forhandlingene om en ny samarbeidsavtale mellom Universitets- og høyskolerådet og NORAD.



## Evalueringsrapport 6/2000: “Making Government Smaller and More Efficient: The Botswana Case”

**Sidetall:** 43

**ISBN:** 82-7177-620-7

### **Gjennomført av:**

Chr. Michelsens Institutt (CMI) Bergen, Botswana Institute of Development Policy Analysis (BIDPA), og Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning, Bergen

### **Studie av:**

Botswanas offentlige sektor

### **Formål:**

Hensikten var å vurdere Botswanas offentlig sektor i forhold til landets økonomiske utvikling

### **Sammendrag av evalueringen:**

Med utgangspunkt i middel-inntektslandet Botswana diskuterer rapporten utviklingsproblemer som er vanlige i land med store inntekter fra eksport av mineraler. Myndighetene har dermed bedre råd til å finansiere offentlig sektor enn fattigere utviklingsland, noe som gjerne fører til at denne sektoren er omfattende. Når mineraleksporten flater ut, som tilfellet er i Botswana i dag, må myndighetene enten øke skattenivået eller innskrenke sin virksomhet. Rapporten argumenterer for at problematikken ligner den som oppstår i land hvor bistanden som overføres er større en landets evne til å absorbere den.

Botswanske myndigheter får omtrent 50% av sine inntekter direkte fra diamanteksport, og ytterligere 17% indirekte. Men inntektene fra mineraleksporten er redusert, og rapporten beregner at myndighetenes inntekter vil synke fra omlag 42% til omlag 30% av BNP de neste 20 årene. En konsekvens er at offentlig sektors må omstruktureres, og rollen den spiller i landets økonomi omdefineres.

Botswanske myndigheter griper i dag inn i de fleste sider ved økonomisk og sosial aktivitet i landet. Dette var ment som en løsning for å initiere sosioøkonomisk utvikling av mangel på private bedrifter og entreprenører. I stedet har det blitt en del av problemet: det har skapt høye barrierer for igangsettelse av private virksomheter. I tillegg undergraver en omfattende offentlig sektor kjernetjenester som helse og utdanning.

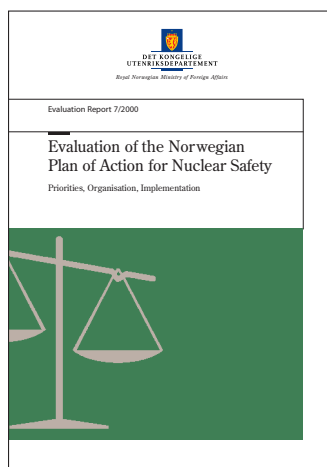
Rapporten sammenligner kvaliteten av offentlig sektor i Botswana og 66 utviklingsland, med en mer detaljert analyse av seks land. Sammenligningen viser at Botswana bruker mye mer på utdanning enn gjennomsnittet av landene i undersøkelsen, men skårer under gjennomsnittet på indikatorer lese- og skrivekyndighet. Grunnhelse-tilbudet er høyst effektivt i Botswana, mens sykehusene er lite kostnadseffektive. HIV/Aids-epidemien har snudd eller nesten utradert 30 års framskritt i befolkningens helsetilstand.

Rapporten begrunner det lave utdanningsnivået med de store inntektsulikhetene og den høye andelen av fattige i befolkningen (38%). Rapporten fremholder at dess større andel av befolkningen som lever i fattigdom, dess saktere vokser den menneskelige kapitalen og dess langsommere er den økonomiske veksten. For å øke den menneskelige kapitalen og dermed den økonomiske veksten, må Botswana håndtere fattigdomsproblemet. Dette vil kreve et klart fokus på prioriterte satsningsområder og en styrket kapasitet til å gjennomføre programmer og prosjekter. Botswanas myndigheter er med rette prisert for å være ukorruperte og av høy kvalitet, men offentlig sektor har blitt for stor for effektiv policygjennomføring.

Botswanas utvikling, basert på mineralinntekter, har mange paralleller i land som er svært bistandsavhengige. I gjennomsnitt går mellom halvparten og tre fjerdedeler av de totale bistandsoverføringene til et land til myndighetene. Når nivået avtar, finner mottakeren seg i en lignende situasjon som den myndighetene i Botswana nå står overfor. For eksempel har både Tanzania og Uganda skåret ned offentlig sektor med mer en 10% av BNP etter at bistanden minket. Som i tilfellet Botswana har ordninger som myndigheter og givere tenkte på som midlertidige en tendens til å bli varige gjennom gjennom sin egendynamikk.

### **Rapporten vektlegger følgende lærdommer for givere:**

Bistand til offentlig sektor burde ha som målsetning å forbedre kvaliteten på myndighetenes kjerneaktiviteter heller enn å utvide omfanget av myndighetenes ansvarsområde. Myndighetene burde ha som målsetning å holde budsjettunderskuddet på et bærekraftig nivå. I tilfeller hvor omfanget av offentlig sektor er større enn det som oppfattes som optimalt, burde givere som vil gi tilpasningslån være forsiktige med å kreve at myndighetene skal mobilisere tilleggsressurser.



## Evalueringsrapport 7/2000: “Evaluation of the Norwegian Plan of Action for Nuclear Safety”

**Sidetaill:** 64

**ISBN:** 82-7177-621-5

### **Gjennomført av:**

Fridtjof Nansens Institutt, Oslo

### **Evaluering av:**

Handlingsplanen for atomsikkerhet og miljø

### **Formål:**

Handlingsplanen for atomsikkerhet og miljø følger opp St. meld. nr. 34 (1993–94) inneholdende Stortingets beslutning om å bidra til å beskytte helse, miljø og næringsvirksomhet mot radioaktiv forurensning og forurensning fra kjemiske stridsmidler i Russland og Øst-Europa. Handlingsplanen har vært virksom i fem år, og er ikke tidligere evaluert. Evalueringens mandat omhandler spørsmålene om hvordan handlingsplanen følger opp intensjonene i Stortingsmeldingen, hvordan de konkrete prosjektene velges og gjennomføres, og hvordan arbeidet er organisert og administrert på norsk og russisk side. Norsk innsats i internasjonal sammenheng er også omfattet. Mens handlingsplanen omfatter satsningsområdene 1) sikkerhets tiltak ved kjernefysiske installasjoner, 2) atom-sikkerhet, 3) radioaktivt avfall og 4) våpenrelaterte miljøfarer, behandler evalueringen særlig områdene 2 og 3.

### **Sammendrag av evalueringen:**

I perioden har 343 mill. NOK har blitt brukt til å støtte i alt 113 prosjekter på de fire satsningsområdene. Prosjektene dreier seg om ulike aktiviteter fra kartlegging, utredning og forskning til levering av utstyr og bygging av anlegg for behandling, transport og lagring av atomavfall. Utenriksdepartementet leder og er sekretariat for statssekretærutvalget og embetsgruppen som følger opp handlingsplanen. I embetsgruppen deltar Miljøverndepartementet, Forsvarsdepartementet, Fiskeridepartementet, Nærings- og handelsdepartementet, Landbruksdepartementet, Sosial- og helsedepartementet og Statens strålevern.

Evalueringsrapporten viser at det er godt samsvar mellom Stortingets mål og handlingsplanen. Både russere og nordmenn har i hovedsak lik forståelse av målene for samarbeidet, og verdsetter det. Videre fastslår evalueringen at Norges arbeid for å få det internasjonale samfunn engasjert i problemene gjennom avtaleverk og økonomisk støtte langsomt bærer frukter. Det faktiske samarbeidet bærer preg av avveininger for å finne fram til en balanse mellom flere delmål, samt hensiktsmessig organisering av samarbeidet på henholdsvis norsk side og russisk side.

Av svakheter fremholder evalueringen at samarbeidspartnerne på norsk side ikke alltid har innsyn i bruken av

midler på russisk side, og det fastslås at en del av prosjektene har dårlig fremdrift. Det konstateres at man på norsk side i enkelte tilfeller har akseptert manglende innsyn for å øke fremdriften av prosjekter. Videre har beslutningstakerne på norsk side sett allokeringen av midler til enkeltprosjekter for isolert og for lite i sammenheng med annen satsning. Mangel på sammenheng forsterkes av manglende koordinering på russisk side. Rapporten fremhever at dette kan få alvorlige konsekvenser for håndteringen av atomavfall. Utenriksdepartementet kritiseres for ikke å prioritere sekretariatsfunksjonen tilstrekkelig. Rapporten kritiserer også at håndteringen av handlingsplanen har for lite preg av strategisk tenkning og faglige vurderinger.

### **Rapportens anbefalinger:**

Evalueringen anbefaler å fortsette samarbeidet på måter som øker Norges handlingsrom og gir flere valgmuligheter for videre norsk satsning. I praksis anbefaler evalueringen å videreføre og styrke samarbeidet med russiske myndigheter på lokalt, regionalt og føderalt nivå.

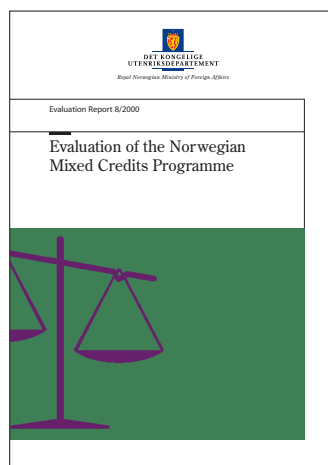
Det bør stilles strenge krav med hensyn til økt innsyn i beslutningsprosesser på russisk side, inkludert åpne anbudskonkurranser, og innsyn i bruken av midlene.

Rapporten anbefaler å skille rene forskningssaker fra annen prosjektstøtte, og å utarbeide et program i Norges forskningsråd for atomrelaterte forskningssaker. På samme måte foreslår rapporten å etablere et skille mellom de organene som har ansvar for strategi- og policy-arbeid og de som har koordinerings- og gjennomføringsansvar.

Det anbefales å styrke sekretariatsfunksjonen, og å nedsette en ekspertgruppe som kan bistå embetsgruppen. Rapporten anbefaler å anvende miljøkonsekvensanalyser mer systematisk som grunnlag for beslutninger.

### **Oppfølging:**

Det legges vekt på å fortsette samarbeidet med russiske myndigheter og å stille krav om innsyn i virksomheten på russisk side. På norsk side er det viktig at samarbeidet er bredt forankret.



## Evalueringsrapport 8/2000: “Evaluation of the Norwegian Mixed Credits Programme”

**Sidetall:** 86

**ISBN:** 82-7177-622-3

### **Gjennomført av:**

Forskningsstiftelsen Fafo, Oslo

### **Evaluering av:**

Den norske ordningen med blandede kreditter.

### **Formål:**

Hensikten med evalueringen var å vurdere ordningens bidrag til næringslivsutvikling i sør, og hvordan blandede kreditter oppfyller målsetningene for norsk utviklingssamarbeid mer allment.

### **Sammendrag av evalueringen:**

Blandede kreditter er en ordning for gavebistand bundet til eksportkreditt til utviklingsland. Norge etablerte ordningen med blandede kreditter parallelt med at andre OECD-land innførte lignende eksportstøtteordninger i 1985. Målsetningen med ordningen var å øke norsk næringslivs bidrag til utviklingen av privat og offentlig sektor i mottakerlandet ved å støtte overføring av kapital, teknologi, infrastruktur og kompetanse. Ordningen er knyttet til kjøp av norske varer. Siden starten i 1985 har norske myndigheter gitt i alt 1 865 millioner kr. i støtte til blandede kreditter, fordelt på i alt 131 prosjekter. I 1992 vedtok OECD-landene den såkalte Helsinki-avtalen, retningslinjer som skal forhindre handelsvridning forårsaket av at bundet bistand og kredittkonsesjoner brukes for å finansiere ellers levedyktige prosjekter i utviklingsland. Etter 1992 skiftet Norge fra å hovedsakelig overføre kommunikasjonsteknologi og industriproduksjon til å vektlegge sosial- og energisektoren. Kina og Indonesia er de to største av i alt 24 mottakere av blandede kreditter fra Norge. Totalt har 42 norske bedrifter deltatt i blandede prosjektene. Ti av bedriftene har mottatt 70 prosent av de totale midlene, mens de fleste leverandører hatt færre en tre prosjekter.

Rapporten finner at både det norske regelverket for ordningen og implementeringen samsvarer med intensjonene i Helsinki-avtalen. Etter å ha vurdert et utvalg på 28 prosjekter i China, Indonesia, Lesotho, Botswana og Zimbabwe, konkluderer rapporten med at prosjektene jevnt over er profesjonelt gjennomført og med enkelte unntak kommer de godt ut sammenlignet med andre bistands-prosjekter.

Mottakerlandets planer eller utviklingsstrategier er viktig for at prosjektet blir vellykket eller ikke. Kina kommer bra ut, noe rapporten delvis forklarer ut fra landets utviklingsregime og dets sterke og kompetente håndtering av kreditter. Rapporten anser også de afrikanske landenes prosjekter som rimelig vellykkede, til tross for landenes svake utviklingsplaner. Men her har det norske apparatet planlagt prosjektene godt og

valgt finansielt levedyktige prosjekter som kunne integreres i landenes utviklingsplaner. Flere av prosjektene i Indonesia har ikke vist samme finansielle levedyktighet.

Mens NORADs retningslinjer fremholder anbuds-konkurranser som måten blandede kreditter skal oppnås på, er slike konkurranser sjeldne i praksis. Rapporten fremholder at empirisk belegg, intervjuedes vurderinger og teoretiske betraktninger tilsier at en overprising på opp til 20 prosent finner sted.

Ordningen har gitt noen norske selskaper eksportkompetanse og åpnet markeder i utviklingsland, men få selskaper har benyttet kompetansen til å internasjonalisere seg ytterligere. Rapporten konkluderer at ordningen med blandede kreditter har hatt liten innvirkning på norsk næringsliv.

Rapportens hovedkonklusjon er at ordningen med blandede kreditter er rimelig vellykket, og at ingen vesentlige endringer i det internasjonale rammeverket tilsier at Norge skulle endre eller nedlegge ordningen. Den videre utviklingseffekten av ordningen har vært begrenset, og det er grunn til å forbedre planleggingen for å oppnå større effekt i utviklingslandene. På sitt nåværende nivå er ordningen imidlertid ikke optimal for å fremme norsk næringslivs deltakelse i næringsutvikling i utviklingsland.

### **Rapportens anbefalinger:**

Rapporten har en delt anbefaling; Enten at ordningen med blandede kreditter utvides og forbedres. Budsjettet bør økes, administrasjonen styrkes, det må bli bedre samsvar mellom OECDs krav og norsk praksis hva angår anbud, og gaveelementet må målrettes bedre mot ønskede effekter.

Eller at ordningen avvikles og erstattes med andre former for deltakelse av norsk næringsliv for å styrke næringsutvikling i sør. Andre programmer bør styrkes, og ubundne kreditter bør økes.

### **Oppfølging:**

Ordningen vil bli sett i lys av de internasjonale initiativ for å avbinde bistand, og for å medvirke til næringsutvikling i utviklingslandene.



## Evalueringsrapport 9/2000: “Norwegians? Who Needs Norwegians? Explaining the Oslo Back Channel: Norway’s Political Past in the Middle East”

**Sidetall:** 107

**ISBN:** 82-7177-637-1

### **Gjennomført av:**

Institutt for fredsforskning (PRIO), Oslo, ved forsker Hilde Henriksen Waage.

### **Studie av:**

Norges rolle i fredsprosessen i Midtøsten forut for 1993.

### **Formål:**

Studiens tyngdepunkt skulle være å kartlegge og analysere hvordan de norske bestrebelsene på å skape tillit og fred mellom palestinerne og Israel i årene forut for etableringen av Oslo-kanalen påvirket Norges videre rolle i fredsprosessen. I tillegg skulle studien identifisere faktorer og kriterier som kunne brukes av Utenriksdepartementet i en eventuell senere evaluering av Oslo-kanalen.

Sammenheng av studien: Oslo-prosessen illustrerer det brede norske fredsbyggingsengasjementet i 1990-årene, med Oslo-avtalen fra 1993 som et foreløpig høydepunkt. Gjennom sitt hemmelige diplomati hadde norske forhandlere brakt de stridende partene sammen og hjulpet dem i gang på fredsveien. Men – hvorfor Norge? Hva hadde gjort akkurat Norge egnet for en så spesiell oppgave?

Rapporten viser at opprettelsen av staten Israel i 1948 ble møtt med begeistring i Norge, ikke minst innenfor Det norske arbeiderparti. Beundring for dette lille landet dannet basisen for den ekstremt ensidige norske Midtøsten-politikken Norge førte fra 1948 til langt opp på 1970-tallet. Etter en samlet og kraftig negativ reaksjon på utenriksminister Knut Frydenlunds forsøk på å tilnærme seg PLO i 1974, ble Norge i løpet av 1970-tallet temmelig isolert i Europa med sin restriktive politikk overfor PLO.

Ved inngangen til 1980-tallet var, viser rapporten, den norske politikken blitt noe mer nyansert. Store endringer hadde funnet sted internasjonalt. Israel var blitt isolert. I FN viste avstemningene at Norge var et av de mest restriktive land i verden angående anerkjennelse av PLO, støtte til palestinerne sak og kritikk av Israel. Rapporten argumenterer for at det nettopp var Norges Israel-vennlighet som gjorde Norge velegnet som tilrettelegger i Midtøsten-konflikten. Det var PLOs leder Yassir Arafat som tok initiativet til å bruke Norge som tilrettelegger. I tillegg til de nære båndene til fienden, hadde Norge nære bånd til USA. Det var også helt nødvendig, for på en eller annen måte måtte amerikanerne spille en viktig rolle i et hvert meklingsframstøt i Midtøsten.

Opp igjennom hele 1980-tallet fulgte utenriksminister Thorvald Stoltenberg opp sin forgjenger Frydenlunds

fredsbestrebelsler. På et møte med Arafat i Tunis i januar 1989 utarbeidet de den planen som la grunnlaget for Oslo-kanalen fire år senere. Norge, gjerne gjennom en norsk forskningsinstitusjon, skulle ta initiativet til seminarer hvor partene kunne møtes. Norsk UD skulle tilrettelegge og betale regningen. Israels regjering var imidlertid ikke villig til å gå inn på forslaget da Stoltenberg la det fram i mars 1989.

Rapporten framholder at det er umulig å forklare begivenhetene som ledet til Oslo-prosessen uten å analysere rollen til den daværende Fafo-direktøren Terje Rød Larsen. Rød Larsen var mannen som aldri ga opp, han var mannen som lokket og dyttet israelere og palestinere inn i det norske opplegget. Både tidspunktet og måten det norske gjennombruddet skjedde på var et Terje Rød Larsen resultat, i samarbeid med de andre kjente Oslo-aktørene som Mona Juul og Jan Egeland i Utenriksdepartementet..

Rapporten konkluderer med at Norge kunne spille en sentral tilretteleggerrolle nettopp på grunn av sitt gode forhold til Israel, den sterkeste parten i konflikten. For i det hele tatt å forhandle med PLO, var Israel helt avhengig av å ha kontakter med et land det hadde tillit til. Norge var et slikt land. Og den som framfor alt var klar over dette og visste å utnytte det, var Yassir Arafat selv. Uten Norges forhistorie er det ikke sikkert at Terje Rød Larsen ville ha kommet noen vei. Samtidig er det slett ikke sikkert at alt det som var investert fra norsk side i årene forut ville ha ført til noe uten Terje Rød Larsen.





## Evalueringsrapport 10/2000: “Taken for Granted? An Evaluation of Norway’s Special Grant for the Environment”

**Sidetall:** 64

**ISBN:** 82-7177-639-8

### **Gjennomført av:**

KanEnergi i samarbeid med Overseas Development Institute og Bioquest HB

### **Evaluering av:**

Særbevilgningen for miljørettet bistand

### **Formål:**

Stortinget etablerte særbevilgningen for miljørettet bistand (heretter kalt miljøbevilgningen) i 1984 som en av tre særbevilgninger. Hovedmålsetningen med evalueringen var å beskrive og vurdere miljøbevilgningen som et virkemiddel for å fremme målsetningen om økologisk bærekraftig utvikling gjennom norsk bistand. Evalueringen skulle fokusere på forhold som har vært sentrale i diskusjonen om miljøbevilgningens berettigelse, som å integrere miljøhensyn i øvrig bistand, å skape fleksibel budsjettstøtte og å synliggjøre satsningsområdet. Resultater og rapporteringsrutiner skulle også gjennomgås.

### **Sammendrag av evalueringen:**

Rapporten, som konsentrerer seg om perioden 1995–1999, baserer sine funn på skriftlig dokumentasjon og intervjuer, et utvalg prosjekter fra NORADs database for miljøbevilgningen, landbesøk (Tanzania, Bangladesh, India, Vietnam og Laos) og besøk til multilaterale organisasjoner (UNDP, UNESCO, FAO, Verdensbanken og GEF). Evalueringen omfatter både den opprinnelige miljøbevilgningen og “Asiabevilgningen” opprettet i 1995. I 2000 ble begge bevilgningene slått sammen med en budsjetttramme på kr. 310 mill.

Siden starten har den totale overføringen til miljøbevilgningen vært kr. 1 909 millioner.

Gjennom hele perioden mottok Asia, hovedsakelig Kina og Indonesia 40 % av bevilgningen, mens Afrikas (26 % totalt) og de multilaterale organisasjonenes (31 % totalt) andel økte utover i perioden. Over halvparten av prosjektene har blitt kodet som uspesifisert miljøstøtte, 18 % har gått til sektorene jordbruk, skogbruk og fiske, mens 6 % har blitt klassifisert som infrastruktur-prosjekter. Rapporten finner at spredningen av støtten over sektorer er god.

Det formelle ansvaret for å forvalte miljøbevilgningen er delt mellom UD og NORAD, mens ambassadene har ansvaret for prosjekter opp til 15 mill. Miljøverndepartementet (MD) er involvert i strategidiskusjoner og i arbeidet med Memorandums of Understanding (MOUer).

Rapporten understreker at miljøbevilgningen var ment å være et instrument for å integrere miljøhensyn i øvrig bistand. Den

kritiserer at det ikke foreligger en egen strategi for bruken av miljøbevilgningen. St.prp. nr. 1 gir de årlige retningslinjene for bruk, UD utarbeidet i 1993 retningslinjer for bruken av bevilgningen, og en Strategi for miljørettet utviklings-samarbeid fra 1997. Rapporten karakteriserer likevel strategien for miljøbevilgningen som diffus. Ansvaret har vært desentralisert til ulike aktører i norsk forvaltning. Basert på mer generelle retningslinjer og policies, har derfor særbevilgningen spilt ulike roller i ulike land, i UD og NORAD. Dette utfordrer etter rapportens syn eksistensen av særbevilgningen som et adskilt instrument på budsjettet.

Rapporten beskriver ansvaret for arkivering av dokumentasjon spredd mellom UD, NORAD og en rekke ambassader, og at tilgjengeligheten til prosjektdokumenter derfor er lav. I rapportene vies kostnadskontroll mer oppmerksomhet enn resultatanalyse. Rapporten vurderer potensialet som miljøbevilgningen har til å fungere strategisk til å undergraves av et svakt dokumentasjonssystem.

Rapporten fremholder at de ulike grunnene for å etablere særbevilgningen fremdeles er gyldige. Men den fremhever at siden 1984 har systemet for å følge opp politiske målsetninger blitt bedre, og miljøbevisstheten har økt. Etter rapportens syn har en særbevilgning livets rett i en begrenset tidsperiode mens policy utvikles, mens rapporten ser integrering (eller “mainstreaming”) som er den sentrale utfordringen fremover.

### **Rapportens anbefalinger**

Rapporten anbefaler å avvike miljøbevilgningen i sin nåværende form. På områder som vil miste støtten anbefaler rapporten å finne særskilte administrative løsninger. Rapporten anbefaler å operasjonalisere Miljøstrategien fra 1997 og å klargjøre rollen til MD både i forhold til NORAD/UD og i forhold til mottakerland. Rapporten anbefaler at en langsiktig miljøstrategi skal bygge på miljøfaglig kunnskap i tillegg til politiske prioriteringer. Rapporten anbefaler vesentlige forbedringer i rapporteringssystemet, og bedret koordinering mellom bilaterale og multilaterale prosjekter.

### **Oppfølging:**

Anbefalingene følges opp gjennom arbeidet med bistandsbudsjettet og med sikte på økt resultatretting på miljøområdet.



Foto: The Image Bank

ISBN 82-7177-621-5  
E-661-B

Grafisk produksjon: Hatlehols AS  
Foto: The Image Bank, Scanpix

Opplag: 800, Juni 2001

Utgitt av:  
Det kongelige utenriksdepartement  
7. juniplassen 1/Victoria Terrasse  
Postboks 8114 Dep., 0032 Oslo  
Telefon: 22 24 36 00  
Telefax: 22 24 95 80  
Internett: <http://www.odin.dep.no>  
E-post: [eval@mfa.no](mailto:eval@mfa.no)

